

# NATIONAAL ACTIEPLAN INTEGRALE INNOVATIE SAMENWERKEN AAN MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN

## VERKENNING NAAR DE VERANKERING VAN SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE ASPECTEN IN DOOR DE MINISTERIES INGEBRACHTE CASUSSEN

### Inleiding

Het Actieplan geeft aanbevelingen aan de rijksoverheid hoe sociaal-maatschappelijke aspecten beter meegenomen kunnen worden in beleid(strajecten). Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op een analyse van zeven casussen, aangedragen door de ministeries van BZK, KGG, LVVN, EZ, OCW, VWS en het RIC. Deze analyse werd aangevuld met de opbrengsten uit interviews met experts en de resultaten van interactieve sessies met relevante stakeholders en (ervarings)deskundigen, van wie de feedback een verdiepingsslag opleverde. De casussen zijn deels beleidsinterventies van een of meerdere ministeries (Nieuwe technologieën voor de samenleving, Ruimte voor de rivier), deels initiatieven die in meer of mindere mate verbonden zijn aan het missiegedreven innovatiebeleid (Ecologische en sociale aspecten van energieontwerpen, Digitale energietransitie, Duurzaam Door), en deels investeringsprogramma's die vanuit een specifieke sector zijn geïnitieerd (Artificiële intelligentie in het onderwijs, Digivaardig in de zorg).

### Aanpak

De analyse van de casussen is gedaan door deskresearch gecombineerd met interviews met personen die bij de programma's betrokken waren of zijn. Hierbij stonden twee vragen centraal: Welke sociaal-maatschappelijke aspecten spelen bij de casus een rol? En wat zijn de ervaringen (zowel positief als negatief) bij het meenemen sociaal-maatschappelijke aspecten in beleid(strajecten) en onderzoeks- en innovatieprogramma's. Verder werden de lessons learned, met name succes- en faalfactoren bij de inbedding van sociaal-maatschappelijke aspecten, in kaart gebracht. De zeven casussen zijn:

1. BZK<sup>1</sup>: Nieuwe technologieën voor de samenleving
2. KGG: Ecologische en sociale aspecten van energieontwerpen
3. LVVN: Duurzaam Door
4. EZ: Een eerlijke, inclusieve, democratisch bestuurbare digitale energietransitie
5. OCW: Artificiële intelligentie in het onderwijs
6. VWS: Digivaardig in de zorg
7. [Rijks Innovatie Community \(RIC\)](#): Ruimte voor de rivier

Hieronder volgen de bevindingen. Daarnaast zijn inzichten betrokken uit programma's zoals [BIN.NL](#) en [PONT](#). De casussen boden geen inzicht in interventies of programma's waar sociaal-maatschappelijke aspecten binnen de invloedssfeer van het (beleids-)traject zelf minder goed zijn meegenomen.

<sup>1</sup> De namen van de ministeries op het moment dat zij de opdracht voor het ontwikkelen van het Actieplan gaven.

## **Uitkomsten**

### **1 Definities, toepassingen en thematische reikwijdte**

Sociaal-maatschappelijke aspecten worden niet als vanzelfsprekend meegenomen in beleid (trajecten) en onderzoeks- innovatieprogramma's. Wat belemmerend werkt, is dat op departementaal niveau een uitgewerkte visie op de sociaal-maatschappelijke aspecten van innovatie of het belang van het denken vanuit systeeminterventies vaak ontbreekt. Dit wordt overgelaten aan een specifiek programma of suggesties van externen.

Wanneer de leefwereld van mensen als vertrekpunt voor interventies wordt genomen, worden sociaal-maatschappelijke aspecten juist als vanzelfsprekend meegenomen. Innovatie wordt dan zodanig gedefinieerd dat sociaal-maatschappelijke aspecten noodzakelijke randvoorwaarden zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat er aandacht is voor achterliggende concepten (zoals manieren van samenwerken), structuren (marktmodellen) en waarden.

### **2 Vraagarticulatie**

Een belangrijke uitdaging binnen huidige innovatieprogramma's is het risico op een te eenzijdige focus op technologische aspecten. Daarbij is er dan ook vaak onvoldoende aandacht voor de interactie tussen mens/samenleving en technologie en het besef dat technologie niet neutraal is, maar getoetst moet worden aan publieke waarden. Om dit te voorkomen is het cruciaal om te redeneren vanuit een bredere focus, waarin maatschappelijke opgaven het uitgangspunt vormen. Daarmee komen ook sociaal-maatschappelijke aspecten, zoals bijvoorbeeld (onbedoelde) bredere impact op toegankelijkheid, inclusiviteit, kansen(on)gelijkheid, onafhankelijkheid etc. eerder in beeld.

Het is van groot belang om onderzoeks- en innovatieprogramma's te ontwerpen vanuit het beoogde doel in plaats vanuit een beschikbare oplossing. Wat helpt, is het ontwerpen van programma's op basis van een vraagarticulatie met relevante stakeholders, geredeneerd vanuit de maatschappelijke opgave. Onderzoek kan hierbij worden ingezet voor wetenschappelijke onderbouwing, het formuleren van een adequate probleemstelling en een duidelijke keuze voor oplossingsrichtingen en instrumenten.

### **3 Aanpak en instrumentarium**

Niet alle beleidsmakers zijn voldoende bekend met de sociaal-maatschappelijke aspecten van innovatie en hoe deze te betrekken in onderzoeks- en innovatieprogramma's. Complicerende factoren hierbij zijn het ontbreken van een goed georganiseerd kennislandschap en de toegankelijkheid van de beschikbare kennis. Bovendien verschillen beleidstaal en wetenschappelijke taal, wat het begrip over en weer bemoeilijkt.

De casussen laten zien dat kennis over sociaal-maatschappelijke aspecten vanuit verschillende bronnen en op verschillende momenten in een beleidstraject betrokken kunnen worden: van theoretische en generaliserende inzichten uit wetenschappelijk onderzoek in de SSH-disciplines aan universiteiten via toegepast en meer praktijkgericht onderzoek gegenereerd aan hogescholen of kennisinstellingen zoals planbureaus tot kennis van professionals, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Bij de initiatie van een beleidstraject op strategisch niveau kunnen generaliserende inzichten de brede kaders informeren terwijl praktijkgericht onderzoek en de ervaring van deskundigen bij de uitvoering en implementatie van beleid een goede inbedding van de sociaal-maatschappelijke aspecten kunnen waarborgen. Programma's zoals PONT of BIN NL kunnen helpen een brug te slaan tussen onderzoek en praktijk. Verder is kennis vanuit het brede scala aan Nederlandse kennisinstellingen van belang om theorieën toe te passen, pilots te ontwikkelen, samenwerking met stakeholders in te richten, modellen te formuleren, te monitoren en evalueren etc. In trainingen voor beleidsmakers binnen ministeries kan extra aandacht besteed worden aan kennis en methoden voor een integrale innovatie-aanpak om zo de bekendheid ervan en samenwerking te faciliteren.

Daarbij is een professionele procesbegeleiding en -sturing bij de uitvoering van programma's van belang. Praktijkvoorbeelden kunnen helpen om ingewikkelde systeemvragen vanuit verschillende perspectieven

te belichten, zodat deze begrijpelijk gemaakt kunnen worden voor alle partijen. Daarbij kunnen kleinschalige initiatieven inspiratie bieden om systemische barrières stuk voor stuk af te breken. Maak deze kennis over en ervaring met het betrekken van sociaal-maatschappelijke aspecten van innovatie onderdeel van de opleiding van beleidsambtenaren, bijvoorbeeld via de NSOB. Zorg verder voor een goede ondersteuning van beleidsmakers die een integrale innovatie-aanpak toepassen door ervaren senioren.

Hoewel toepassing in de publieke sector uitdagingen kent, kan het gebruik van een ontwerpende aanpak en toepassing van de KEM's helpen bij de ontwikkeling van toepassingen en interventies die het betrekken van sociaal-maatschappelijke aspecten bevorderen.

Er zijn al heel veel toetsen en voorwaarden voor het maken van een regeling. Het toevoegen van een extra toets voor de betrokkenheid van sociaal-maatschappelijke aspecten zou het proces nog verder compliceren. Wat wel kan helpen is expliciete reflectie op de afwegingen die bij de uitvoering worden gemaakt. Naast politieke belangen en financiële keuzes past daarbij ook een reflectie op de aandacht voor sociaal-maatschappelijke aspecten in beleid(strajecten).

#### **4 Samenwerking en gelijkwaardigheid**

De invloed van (commerciële) lobbypartijen bij het ontwerp en uitvoering van beleid(strajecten) kan heel groot zijn, terwijl andere relevante partijen vaak onvoldoende gerepresenteerd zijn. Het betrekken van sociaal-maatschappelijke aspecten kan helpen de discussie vanuit maatschappelijke opgave en perspectief van alle stakeholders te voeren. Uit de analyse blijkt verder dat het daarbij van groot belang is om maatschappelijke stakeholders vanaf het begin tijdig en gelijkwaardig te betrekken. Specifiek aandachtspunt hierbij is het goed gebruik maken van bestaande structuren en het benutten van kennis en expertise die beschikbaar is in regionale, lokale en sectorale netwerken. SSH-onderzoek, dat via een systematische, wetenschappelijk-onderbouwde aanpak kan laten zien hoe de input vanuit de maatschappij kan bijdragen aan het behalen van de betreffende beleidsdoelen, kan hierbij stimulerend werken.

Dit vraagt bij de ontwikkeling en uitvoering van programma's om een aanpak door de verschillende departementen, beleidsdossiers, schaalniveaus, transities en silo's heen. In sommige casussen werd sterk ingezet op een lerende netwerkaanpak met betrokkenen uit de zeven O's: rijksoverheid, decentrale overheid, ondernemers, onderzoek, maatschappelijke organisaties, onderwijs, en de generatie van overmorgen. Bij een van de casussen vormden de maatschappelijke waarde en rechtvaardigheid het uitgangspunt om te toetsen wie wel of niet wordt meegenomen in het besluitvormingsproces (de 'niet-ons'-toets<sup>2</sup>). Bovendien werd via werkvormen ingezet op het zoveel mogelijk openhouden van het gesprek om sterke lobby's en belangenbehartiging te voorkomen.

Bij de aanpak van complexe maatschappelijke opgaven is intensief stakeholdermanagement en heldere en regelmatige communicatie cruciaal. Daarvoor zijn personen nodig die samenwerkingsprocessen goed kunnen begeleiden en kunnen schakelen tussen verschillende niveaus van de betrokken organisaties (zowel bestuurlijk als uitvoerend). Regelmatige contacten op alle niveaus en de toepassing van een integrale aanpak zijn cruciaal voor een breed draagvlak voor de uitvoering van het programma bij alle betrokken stakeholders. Ontwerpers kunnen tools en methoden aanleveren die kunnen helpen bij het samenbrengen van uiteenlopende perspectieven, het herformuleren van vraagstukken en de verbeelding van abstracte ideeën en concepten (zie ook: De Publieke Ontwerppraktijk (PONT)).

<sup>2</sup> [Energierichtvaardigheid: gespreks-startende interventie en Interventie niet ons met script.pdf](#)

## **5 Institutionele en juridische kaders**

Het meenemen van sociaal-maatschappelijke aspecten in beleid(strajecten) is bij verschillende departementen niet vanzelfsprekend. Dit wordt nog eens verder gecompliceerd door de huidige koers op technologie en groeimarkten, waardoor het risico op minder aandacht voor de sociaal-maatschappelijke aspecten nog eens wordt vergroot.

Er zijn tools die ondersteuning bieden bij de inbedding van sociaal-maatschappelijke aspecten, zoals het Beleidskompas en het BIN NL-netwerk. Maar zelfs als kennis over sociaal-maatschappelijke aspecten beschikbaar is, wordt zij nog steeds onvoldoende benut. Een belangrijke belemmerende factor is het politieke speelveld waar ook andere belangen spelen. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat de cultuur (met een nadruk op juridische en financiële kaders, gericht op het mijden van risico's en makkelijk meetbare KPI's) belemmerend werkt. Van groot belang is de ontwikkeling van aanvullende en alternatieve manieren en indicatoren om de impact van het betrekken van sociaal-maatschappelijke aspecten in beleid(strajecten) te bepalen.

Grote transities vragen tijd en een langetermijnvisie. Stabiele en betrouwbare beleidskaders zijn daarbij cruciaal om koers te houden op het doel van de transitie, terwijl er tegelijkertijd ruimte moet zijn voor maatwerk en aanpassingen in de verschillende fases van een programma. Vandaaruit kan gewerkt worden met een gefaseerde, lerende en flexibele aanpak waarin actoren zo veel mogelijk vrijheid hebben om creatieve oplossingen te vinden en toe te passen. In transities is veel onzeker en zijn resultaten en harde doelen lastig te formuleren en te voorspellen. Dit vraagt om adaptief programmeren en financieren, in plaats van de ontwikkeling van afgebakende projecten met strakke voorwaarden en afrekenbare doelen. In de gesprekken met verschillende casussen werd het belang benadrukt van een goede balans tussen vastgelegde, uniforme kaders en ruimte voor iteratief leren en bijsturing op basis van ontwikkelde inzichten.

## **Beknopte samenvatting van de casussen**

### **1. Nieuwe technologieën in de samenleving (min BZK)**

Doel: nieuwe digitale technologieën in dienst van de samenleving laten werken en mensen in staat stellen de technologie bekwaam te gebruiken.

Resultaat: kennis bij de overheid over de kansen en risico's van de laatste technologische ontwikkelingen, overheidsbrede visie op generatieve AI, verschillende (beleids)initiatieven voor verantwoord gebruik en ontwikkeling van digitale technologie.

### **2. Ecologische en sociale aspecten van energieontwerpen (min KGG)**

Doel: de energietransitie realiseren en het energiesysteem vormgeven zonder sociale of ecologische schade.

Resultaat: de formulering van zeven impactindicatoren voor energieontwerp, waarvan vier gericht op ecologische en drie op sociaal-maatschappelijke aspecten.

### **3. Duurzaam door (min LVVN)**

Doel: stimuleren en versterken van samenwerking tussen individuen, netwerken en organisaties om bij te dragen aan verschillende groene transitie.

Resultaat: integrale, lerende, multi-stakeholder netwerkaanpak om innovatieve oplossingen te vinden voor duurzaamheidsopgaven met maatschappij/mens als uitgangspunt.

#### **4. Een eerlijke, inclusieve, democratisch bestuurbare digitale energietransitie (min EZ)**

Doel: publieke belangen bij de energietransitie bewaken om daarmee het digitale, decentrale energiesysteem van de toekomst eerlijk, inclusief en democratisch bestuurbaar te houden.

Resultaat: het bieden van handvatten (“ontwerpprincipes”) voor individuen, gemeenschappen, bedrijven en (regionale) overheden zodat zij keuzes kunnen maken, zich bewust kunnen worden van deze keuzes, en deze, zo nodig, gaandeweg kunnen aanpassen.

#### **5. Artificiële intelligentie in het onderwijs (min OCW)**

Doel: de kansen van digitalisering beter benutten om daarmee de kwaliteit en adaptiviteit binnen het onderwijs te verbeteren, evenals de functionele en kritische digitale vaardigheden van docenten, leerlingen en studenten.

Resultaat: het programma startte in 2023 en loopt nog tot 2031. Alle 102 publieke mbo-scholen, hogescholen en universiteiten werken hierin samen. Naast vakinhoudelijk onderzoek wordt ook onderzoek op het gebied van transitie, governance en organisatievraagstukken meegenomen.

#### **6. Digivaardig in de zorg (min VWS)**

Doel: proces van digitalisering in de zorg makkelijker en aantrekkelijker maken voor zorgorganisaties en zorgmedewerkers; iedereen werkzaam in de zorg voldoende digivaardig maken om goede zorg te kunnen leveren.

Resultaat: op basis van inzichten uit onderzoek over digitale vaardigheden in een zorgorganisatie is een rijksbreed programma opgesteld, aangestuurd vanuit het ministerie, maar met een regionaal/contextueel individueel toepasbare werkwijze, gedragen door de sector zelf.

#### **7. Ruimte voor de Rivier (RIC)**

Doel: verbetering van de waterveiligheid en de ruimtelijke kwaliteit rond rivieren.

Resultaat: De regelmatige contacten op alle niveaus en de integrale aanpak droegen bij aan een breed draagvlak voor de uitvoering van het programma bij alle betrokken stakeholders. De aanpak leidde tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, met onder meer een aantrekkelijker leefomgeving voor mens en dier.