

Samenvatting

Aanleiding

Diensten zijn belangrijk voor de Nederlandse economie. De uitvoer van diensten is voor de economische groei bijna net zo belangrijk als de binnenlandse geproduceerde uitvoer van goederen. Het lijkt dus logisch dat ook in het innovatiebeleid ruim aandacht is voor diensten. Dit is echter niet (meer) het geval, zeker niet in vergelijking met andere landen om ons heen. Diverse andere landen exporteren meer diensten dan Nederland. Opvallend is de positie van Duitsland, dat niet alleen in de top-3 van goederenexporteurs wereldwijd staat, maar ook al jaren in de top-3 van dienstenexporteurs. Nederland staat wereldwijd op de negende plaats, en er is aanleiding om te veronderstellen dat er nog veel potentie is voor export van diensten. Voldoende reden voor de minister van Economische Zaken om de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) te vragen of er in het innovatiebeleid aandacht moet zijn voor diensteninnovatie, en zo ja, op welke manier.

Diensteninnovatie is waardecreatie

Wat is diensteninnovatie? Experts zeggen: “*service innovation is not about services, it is about all innovation*”. Het onderscheid tussen producten en diensten is niet meer zinvol, omdat het onderscheid vervaagt. Dit wordt duidelijk als we de volgende indeling van diensten gebruiken: (1) product-gedreven diensten (denk aan diensten rond auto's, zoals tanken, onderhoud, *leasing*), (2) product-dienst combinaties (denk aan Starbucks, waar het gaat om de koffie en de beleving) en (3) *stand-alone* diensten (denk aan gezondheidszorg, financiële diensten, etcetera). Innovaties ontstaan meer en meer in waardeketens, van grondstof – product – dienst – gebruiker. Innovaties hebben dan karakteristieken van zowel producten als diensten: levert TomTom een product (kastje) of een dienst (routeadvies)? Levert Apple producten (iPhones) of diensten (iTunes, toegang tot apps)? Levert Philips producten (scanners) of diensten (optimale benutting van operatiekamers)? De raad constateert dat er een symbiose plaatsvindt tussen producten en diensten, en daarom acht de raad het verstandig om producten en diensten in onderlinge samenhang te beschouwen in het kader van innovatie. De gebruiker wil een oplossing voor zijn/haar behoefte of probleem, waarbij het niet uitmaakt of het een fysieke of virtuele oplossing is, of dat het gaat om een tastbaar product of een niet-tastbare dienst. Zonder het begrip diensteninnovatie exact te definiëren, neemt de raad potentiële waardecreatie als uitgangspunt. Hierbij kan het zowel om economische als maatschappelijke waardecreatie gaan. Dit uitgangspunt is in lijn met de interpretatie van diensteninnovatie die in landen als Duitsland, Zweden en Finland wordt gekozen.

Onze samenleving verschuift in de richting van een netwerkmaatschappij. De mens (klant, gebruiker, behoeftesteller) komt hierbij steeds centraler te staan. Er is veel potentie voor waardecreatie: alle innovaties die leiden tot verbeteringen in effectiviteit en/of efficiëntie

dragen bij aan waardecreatie. Vooral innovaties die dichtbij de gebruiker plaatsvinden zullen waarde creëren. Uit vele potentiële bronnen voor waardecreatie, licht de raad er twee in het bijzonder uit: (1) het beter voorzien in de behoeften van consumenten en zakelijke gebruikers en (2) het verlagen van transactiekosten in waardeketens en -netwerken. In de (nabije) toekomst liggen hier grote kansen op waardecreatie, leidend tot exportkansen voor Nederlandse bedrijven (economische waarde) en tot bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen (maatschappelijke waarde). In beide gevallen is informatie- en communicatietechnologie (ICT) in toenemende mate een belangrijke *enabler*, waarbij het vooral gaat om de benutting van ICT. De komende jaren wordt in dit kader met name veel verwacht van de mogelijkheden die *big data* bieden.

Alle innovatie is belangrijk

Voorbeelden van innovaties die voorzien in de behoefte van gebruikers zijn Albert.nl (gemak door thuisbezorgen van boodschappen of de mogelijkheid om het af te halen bij een *pick-up-point*), Buienradar (geen onaangename verrassingen), bankieren via de *smartphone* (vanuit de luie stoel), Facebook (ervaringen delen met vrienden), de financiële afhandeling met de verzekeraar door Carglass bij autoruitschade, Albelli (het zelf kunnen samenstellen van een hoge kwaliteit vakantiealbum), beeldprojecties aan de muur in ruimtes waar MRI scanners staan (waardoor kinderen rustiger liggen in de *scanner* en ze er niet nog een keer in moeten als de scan mislukt is). Innovaties die transactiekosten verlagen zijn bijvoorbeeld ICT platforms voor gezamenlijke logistieke planning, e-Commerce, vergelijkingsites op internet, de OV-chipkaart en elektronisch factureren.

Deze innovaties omvatten allerlei aspecten. Ten eerste is er vrijwel overal sprake van het gebruik van technologie, voornamelijk ICT. Daarnaast is er meestal sprake van niet-technologische aspecten zoals samenwerking met nieuwe partners (voorbeeld: een verzekeraar die samenwerkt met een fitnesscentrum, de samenwerking tussen de NS met boekhandels voor de verkoop van treinkaartjes), nieuwe manieren om de gebruiker te betrekken in het proces (voorbeeld: beoordeling van hotels en restaurants door gebruikers), nieuwe verdienmodellen (voorbeeld: apart betalen voor extra diensten bij vliegzeuren) of verbeteringen in het ontwerp van de klantbeleving (voorbeeld: de *user interface* van een parkeerautomaat, of het ontwerp van de complete *customer journey* van een vliegzeur, incl. boeking, taxi, inchecken, wachten, de vlucht en het natransport).

Innovaties die bijdragen aan waardecreatie zijn vrijwel altijd een combinatie van technologische innovatie en niet-technologische innovatie. Deze twee versterken elkaar; waardecreatie wordt vooral gerealiseerd als beide onderdelen op orde zijn. De raad constateert dat er in het huidige innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken aandacht is voor diensteninnovatie, maar dat het innovatie-instrumentarium een *bias* kent richting technologische innovatie. Terwijl in Nederland relatief veel minder bedrijven niet-technologische innovaties doorvoeren dan in andere landen (zoals Duitsland, Zweden, Denemarken of het Europees gemiddelde). Er zijn weliswaar innovatie-instrumenten die

(ook) deze vorm van innovatie ondersteunen, bijvoorbeeld via netwerkvorming (Innovatie Prestatie Contracten, Syntens en regionale initiatieven), maar de beschikbare budgetten hiervoor zijn klein en worden de komende jaren zelfs verlaagd. Het instrumentarium in het topsectorenbeleid (met twee topsectoren gericht op diensten: Logistiek en Creatieve Industrie) richt zich tot dusver vooral op (vraaggestuurd) onderzoek, waarbij de overheidsbijdrage voor de dienstentopsectoren relatief klein is. Dit komt omdat deze bijdrage wordt gebaseerd op *cash* bijdragen voor onderzoek, terwijl deze sectoren een minder sterke onderzoekstraditie hebben en vanuit een snelle innovatiecyclus werken.

De rol van de overheid

De raad constateert dat er diverse knelpunten aan te wijzen zijn, waardoor diensteninnovatie (in het bijzonder niet-technologische innovatie) niet vanzelf of onvoldoende tot stand komt: te weinig organisatorisch vermogen om in te springen op veranderende omstandigheden, onvoldoende opleidingen voor diensteninnovatie, onvoldoende en versnipperde kennis over diensteninnovatie, onvoldoende zelforganiserend vermogen in dienstensectoren, gebrek aan vertrouwen om samenwerkingen te starten rond diensteninnovatie, exportbelemmeringen en te weinig aandacht voor innovatieve diensten in het inkoopbeleid van de overheid. Geld is dus niet zozeer het probleem; het gaat vooral om kennis, organisatorisch vermogen, netwerken en marktomvang.

Landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Finland voeren gericht innovatiebeleid voor diensteninnovatie (met aandacht voor alle vormen van innovatie) en zijn mede hierdoor in staat om hun export van diensten te laten groeien. Deze buitenlandse overheden spelen hierbij geen 'vals spel', want het is binnen de Europese staatssteunregels geoorloofd. De ondersteuning vindt in diverse vormen plaats, bijvoorbeeld door onderzoeksprogramma's, kennisverspreiding, netwerkvorming, financiering van innovatieprojecten, afdwingen van standaardisatie of het snel nationaal implementeren van nieuwe Europese wet- en regelgeving, waardoor nationale spelers in staat worden gesteld of worden geprikkeld om te innoveren en aldus een voorsprong op de internationale concurrentie verkrijgen.

Waarom moet de Nederlandse overheid beleid voeren voor diensteninnovatie, en in het bijzonder niet-technologische innovatie? Deze vraag moet, als we producten en diensten gezamenlijk beschouwen in het kader van innovatie en verschillende vormen van innovatie juist in samenhang effectief zijn, in essentie gelijk worden gesteld aan de vraag "waarom moet de overheid beleid voeren voor innovatie?". Hierbij grijpt de overheid momenteel terug op het principe dat de overheid geen rol heeft, tenzij er sprake is van markt- en/of systeemfalen. Echter, de raad denkt dat deze benadering in de praktijk steeds moeilijker werkbaar zal zijn: markten en innovatiesystemen worden dermate dynamisch dat de overheid al vrij snel achter de feiten aanloopt. Daarnaast verandert in de netwerkmaatschappij de relatie tussen burgers, bedrijven, kennisinstellingen en overheden, en wordt van de overheid een andere rol verwacht.

De overheid zou ook bijvoorbeeld op basis van collectieve ambities en gemeenschappelijke belangen een actieve rol kunnen pakken; van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Deze gemeenschappelijke belangen liggen bijvoorbeeld op het terrein van maatschappelijke uitdagingen of internationale concurrentiepositie (*level playing field*). Als bedrijven diensteninnovatie onvoldoende oppakken, dan zal veel potentiële maatschappelijke waardecreatie verloren gaan. Dit is zorgelijk, want de maatschappelijke uitdagingen zijn dermate groot dat alle verbeteringen nodig zijn. Denk aan zorginnovaties waar met name andere vormen van innovatie het succes bepalen. Buitenlandse bedrijven, die wel ondersteuning krijgen van hun overheid bij niet-technologische innovatie, zijn hierdoor in het voordeel ten opzichte van hun Nederlandse concurrenten. Dit is een probleem ten aanzien van concurrentie om de groeiende markten in Azië en Zuid-Amerika.

Hoofdaanbeveling 1: herijk de interventielogica van het innovatiebeleid

Onder invloed van de enorme groei van ICT verschuift onze samenleving steeds meer in de richting van een netwerkmaatschappij. Wij bevinden ons in de benuttingsfase van het huidige ICT tijdperk, waarbij waardecreatie vooral komt uit het slim combineren van technologie en ICT in nieuwe combinaties van producten en diensten. Innovaties ontstaan meer en meer in waardeketens, van grondstof – product – dienst – gebruiker. Dit vraagt om andere vaardigheden bij bedrijven dan alleen het kunnen uitvinden en ontwikkelen van nieuwe technologie. Andere vormen van innovatie worden belangrijker, zoals nieuwe interacties met gebruikers en nieuwe samenwerkingspartners, organisatiestructuren en/of verdienmodellen.

In het huidige innovatiebeleid is veel aandacht voor het stimuleren van technologische innovatie en voor vraagsturing van wetenschappelijk onderzoek. Dit beleid is naar de mening van de raad nuttig en nodig, en gelegitimeerd vanuit het uitgangspunt van markt- en systeemfalen. Echter, in een wereld waarin markten steeds sneller ontstaan en verdwijnen, en waar innovatiesystemen dynamischer worden, is de 'nee, tenzij' houding, gericht op het repareren van markt- en systeemfalen, niet altijd meer werkbaar. De werkelijkheid vraagt dan om een andere benadering van het innovatiebeleid: kortcyclisch, wendbaar en vanuit een 'ja, mits' houding.

De raad pleit er daarom voor om het denkkader achter het innovatiebeleid te verbreden: alleen wetenschap en technologie is onvoldoende, de overheid moet ook 'Diensten Waarderen'. Hiertoe dient de overheid de interventielogica van het innovatiebeleid te herijken. Heroverweeg de filosofie en grondslagen achter de stimulering van innovatie, en beschouw waardecreatie in de gehele keten. Hierbij past onder meer een betere benutting van de uitkomsten van fundamenteel onderzoek, door een versterking van het toegepaste onderzoek, en een betere integratie van alfa-, bèta- en gammavaardigheden.

De raad merkt op dat de noodzaak voor deze herijking is ingegeven vanuit het perspectief van diensteninnovatie, maar dat de herijking feitelijk op het gehele innovatiebeleid betrekking zal hebben. Immers, diverse vormen van innovatie dienen in samenhang gezien te worden. De raad verwacht dat deze herijking leidt tot een vernieuwde interventielogica die een handvat biedt voor zowel het stimuleren van wetenschap en technologische innovatie, als voor het realiseren van potentiële waardecreatie dichtbij de gebruiker.

Hoofdaanbeveling 2: voer direct gerichte verbeteringen door

De wereld verandert snel, en de raad adviseert de overheid om direct, vanuit het huidige beleid, stappen in de goede richting te zetten. In deze tweede hoofdaanbeveling geeft de raad hier vijf concrete aanbevelingen voor.

1: Investeer in onderzoek en onderwijs over diensteninnovatie

De raad adviseert de overheid om de kennisinfrastructuur in Nederland rond diensteninnovatie te versterken én te bundelen, door het starten van een multidisciplinair onderzoeksprogramma rond diensteninnovatie. Dit programma brengt kennis bijeen op terreinen als psychologie, marketing, bedrijfseconomie, bedrijfskunde, strategisch management, sociologie, antropologie, *service design*, *supply chain management*, transactiemanagement, ICT en *service engineering*. Het onderzoeksprogramma zou door NWO opgezet kunnen worden. Zorg voor een actieve disseminatie van de resultaten richting bedrijven. Overweeg om aan de topsectoren te vragen om gezamenlijk een onderzoeksagenda op te stellen met kennisvragen rond diensteninnovatie; deze agenda vormt dan de basis voor het programma. De raad adviseert om ook de onderwijsinfrastructuur rond diensteninnovatie te versterken. In eerste instantie door hogescholen actief te betrekken bij het bovengenoemde onderzoeksprogramma, en daar waar mogelijk nog meer aandacht te geven aan diensteninnovatie in de RAAK-programma's. Daarnaast is het belangrijk om meer te investeren in toegepast en multidisciplinair ICT onderzoek, ook op hogescholen.

2: Investeer in het organisatorisch vermogen van ondernemers

De uitdaging bij diensteninnovatie zit vooral in de implementatie van goede ideeën. Hiervoor zijn ondernemers nodig die dit kunnen. De raad beveelt aan om te investeren in het verbeteren van het organisatorisch vermogen van ondernemers. Hierbij moet de overheid zich richten op MKB'ers, met exportpotentieel, in alle sectoren (zowel maakindustrie als dienstensectoren). De overheid moet hier vooral 'verbinden': zowel dienstverleners met kennisleveranciers en -makelaars als dienstverleners onderling. Overweeg om op grote schaal *coaching support* in de vorm van groei- en innovatiekringen in te zetten, en benut hierbij de dienstverlening van Syntens.

3: Stel een innovatiefonds beschikbaar voor maatschappelijke innovatieprojecten

De overheid dient nadrukkelijker de vraagkant te betrekken in het innovatiebeleid. De raad adviseert de overheid om te investeren in concrete innovatieprojecten die (1) een

bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen en (2) exportpotentieel hebben. Doe dit door een innovatiefonds beschikbaar te stellen voor innovatieprojecten van consortia die een *pilot* ontwikkelen van een nieuw product-dienst systeem ten behoeve van de oplossing van een maatschappelijk probleem. Overweeg om vooral te participeren in (regionale) projecten waarbij sprake is van co-creatie met gebruikers (of burgers), cross-sectorale innovatie (bijvoorbeeld tussen topsectoren) en inbreng van zowel alfa-, bèta- als gamma-expertise.

4: Versterk de rol van de overheid als inkoper van innovatieve diensten

Als innovatiegericht inkoper kan de overheid kansen bieden voor diensteninnovatie. De raad beveelt de overheid daarom aan om volop gebruik te maken van de mogelijkheden van innovatiegericht inkopen, en daarbij meer aandacht te geven aan innovatieve diensten of product-dienst systemen. Overweeg de ontwikkeling van een garantiefaciliteit voor de inkoop van innovatieve diensten door publieke organisaties, net zoals dat voor innovatieve producten is gedaan in de topsector Water. Daarnaast moet de overheid bij gebleken succes een stevig vervolg geven aan het recente gestarte programma 'Inkoop Innovatie Urgent'.

5: Blijf in Europa pleiten voor de voltooiing van de interne markt voor diensten

Schaalgrootte, dus voldoende exportpotentieel, is ook voor de ontwikkeling van nieuwe diensten, waaronder digitale diensten, belangrijk. Een goed functionerende interne Europese markt voor (digitale) diensten is daarom van groot belang voor Nederland. Ook zal dit via een grotere concurrentie voor Nederlandse dienstverleners meer prikkels tot innovatie opleveren. De Europese Commissie heeft aandacht voor de uitvoering van de dienstenrichtlijn en de interne digitale markt. De raad adviseert de Nederlandse overheid om in Europa te blijven pleiten voor een grote interne markt voor (digitale) diensten in Europa.