

Verslag AWT werkbezoek aan Finland voor diensteninnovatie, maart 2012



Colofon

Dit verslag is opgesteld door het secretariaat van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) ten behoeve van het advies dat de AWT in 2012 voorbereidt over beleid voor diensteninnovatie. De auteurs van het verslag zijn:

Hanneke Bodewes, raadsmedewerker AWT (contactpersoon, email: H.Bodewes@awt.nl)

Marcel Kleijn, senior raadsmedewerker AWT

AWT

Javastraat 42

2585 AP Den Haag

070 3110920

www.awt.nl

e-mail: secretariaat@awt.nl

AANLEIDING VOOR HET WERKBEZOEK

Op verzoek van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) werkt de AWT in 2012 aan een advies over beleid voor diensteninnovatie. Finland heeft al ruim tien jaar beleid om diensteninnovatie te stimuleren. Dit was aanleiding voor de AWT om in maart 2012 een werkbezoek aan Finland te brengen.

Finse beleidsmakers erkennen dat diensteninnovatie belangrijk is voor de productiviteit in alle sectoren en bovendien bepalend voor de toekomstige internationale concurrentiepositie van Finland. Diensteninnovatie is onderdeel van de bredere Finse innovatiestrategie en in het innovatiebeleid wordt bovendien gewezen op de samenhang met overig beleid. Finland heeft te maken met snelle vergrijzing van de bevolking, waardoor juist in publieke diensten (met name zorg) vernieuwing een belangrijke voorwaarde is om de productiviteit te verhogen en de kwaliteit van leven voor de Finnen te waarborgen.

Het besef van deze economische en maatschappelijke urgentie hebben ervoor gezorgd dat Finland een voorloper is in Europa als het gaat om beleid voor diensteninnovatie. Om uit te zoeken hoe diensteninnovatie zo centraal is komen te staan in het Finse beleid zijn op 22 en 23 maart 2012 de volgende organisaties in Finland bezocht:

- RIC, de Finse *Research and Innovation Council*
- Het Finse ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid
- Sitra, het Finse innovatiefonds
- TEKES, het Finse agentschap voor innovatie
- TIVIT, het Finse ICT- en dienstencluster
- FIMECC, het Finse *metals and engineering* cluster
- KONE, een 'people flow' bedrijf

Daarnaast is op 4 april een telefonisch interview gehouden met een Finse academisch expert op het gebied van diensteninnovatie.

De drie vragen die in alle gesprekken centraal stonden zijn:

1. Wat is diensteninnovatie en welke trends zijn van belang?
2. Welk beleid is er in Finland om diensteninnovatie te stimuleren?
3. Wat zijn de belangrijkste lessen uit en ervaringen met het beleid?

Het verslag is opgesteld aan de hand van deze drie vragen.

WAT IS DIENSTENINNOVATIE EN WELKE TRENDS ZIJN VAN BELANG?

In vrijwel alle gesprekken met Finse experts en beleidsmakers komt een aantal thema's en ontwikkelingen rond diensteninnovatie naar voren. In de discussie over wat diensteninnovatie is, wordt duidelijk dat het gaat om de waarde voor de gebruiker. In Finland gaat men er vanuit dat de Finse economie overwegend een diensteneconomie gaat worden, waarbij ICT een heel belangrijke rol speelt.

De waardepropositie staat centraal

Producten (technologie) en diensten raken steeds meer verweven. Het gaat niet meer om een tastbaar product of een niet-tastbare dienst; het gaat om de waardepropositie voor de klant. Om de waarde voor de klant zo groot mogelijk te maken wordt het steeds belangrijker om goed inzicht te hebben in de behoefte van de klant. Dit betekent dat diensteninnovatie relevant is voor iedereen die 'klanten' heeft; dienstenbedrijven, de maakindustrie en publieke organisaties.

Het denken in termen van ‘waarde voor de klant’ is een sleutel voor diensteninnovatie. Technologie wordt een belangrijke voorwaarde, maar is geen doel op zich meer. Diensten gaan steeds vaker over het terugdringen van complexiteit, het voor de gebruiker ‘makkelijker’ maken. Daar zit de waardepropositie in, daar heeft de gebruiker geld voor over. Ook in de maakindustrie gaat het om het terugdringen van complexiteit voor de klant. Onderstaande tekstbox laat zien hoe ‘liftenbedrijf’ KONE dit doet.

KONE geeft aan dat zij steeds meer beweegt naar het aanbieden van integrale oplossingen. KONE treedt op als *system integrator*. Zij is geen liftenbedrijf, maar een ‘*people flow*’-bedrijf en dat is een dienst. Een voorbeeld is het optimaliseren van de beweging van patiënten door een ziekenhuis. KONE werkt samen met partijen als architecten en aannemers en betreft ook artsen en verplegers in het ontwerpproces. “Het is cruciaal om de klant goed te begrijpen en zelfs vanuit de klant te kunnen denken”. Door deze co-creatie doet KONE nieuwe kennis op van de behoeften van de klant die zij vervolgens kan inzetten om betere oplossingen aan te bieden aan andere klanten, veelal in het buitenland.

Het aanbieden van dit soort integrale oplossingen vraagt een interdisciplinaire aanpak. Verschillende partijen met hun eigen kennis en competenties moeten betrokken worden. Een tweede voorwaarde voor diensteninnovatie is dat de mensen die eraan werken beschikken over bepaalde vaardigheden. Iedereen moet vanuit de gebruiker kunnen denken en met andere partners dan voorheen kunnen samenwerken aan een nieuwe dienst. Diensteninnovatie is geen lineair proces; het innovatieproces is wezenlijk anders dan bij technologische innovatie.

De diensteneconomie

De Finse maakindustrie wordt relatief steeds kleiner. Van oudsher sterke sectoren als de machine-industrie en papier en pulp zien hun (internationale) markt de laatste jaren nauwelijks groeien. Door het toevoegen van diensten proberen zij zich te onderscheiden en internationaal concurrerend te blijven. Dit betekent dat Finland sterk inzet op de internationale groei van dienstensectoren, met name ICT-gedreven sectoren; “het geld zal steeds meer verdiend worden met diensten en minder met producten.”

Dat diensten steeds belangrijker worden heeft consequenties voor zowel bedrijfsleven als overheid. In bedrijven moet aandacht zijn voor nieuwe verdienmodellen, ICT-vaardigheden en de rol van gebruikers. Ook organisatiestructuren zullen veranderen. Zo zullen grote bedrijven in de toekomst steeds meer opereren in *global value networks* en niet in de oude *global value chains*. De waarde van wat verkocht wordt, wordt lokaal gerealiseerd, voornamelijk via lokaal gerealiseerde diensten. Dit levert een complex speelveld op voor grote bedrijven die internationaal opereren en lokaal moeten leveren naar de wensen van de klant.

Een voorbeeld hiervan is het bedrijf **Wärtsilä**, dat motoren en propellers bouwt voor schepen en elektriciteitscentrales. Wärtsilä is steeds verder aan het ‘verdienen’. Initieel leverde zij aanvullende diensten als onderhoud en reparatie, maar zij neemt toenemend verantwoordelijkheid op zich door bijvoorbeeld ‘mijlen’ te verkopen in plaats van scheepsmotoren. Dit betekent dat zij overal ter wereld haar diensten moet kunnen leveren en een netwerk met allerlei partners moet beheren om dit te kunnen garanderen. Wärtsilä is momenteel een wereldwijd service eco-systeem aan het inrichten. Van het leveren van onderhoud en reparatie beweegt het bedrijf via een *solution provider*, naar een *system integrator* die een wereldwijd *value network* beheert.

De steeds groter wordende rol van diensten heeft potentieel vergaande consequenties voor onze samenleving; “de toekomst ligt in de focus op competenties in plaats van op *companies* zoals nu het geval is.” Volgens de gesprekspartner bij TIVIT zijn er over een paar jaar geen bedrijven meer waarbij duizenden mensen werken, maar bestaat de samenleving uit individuen met competenties die op allerlei plekken waarde toevoegen met hun eigen kennis en ervaring. Er komen organische structuren van los-vaste samenwerkingsverbanden, van ZZP-ers en andere geassocieerden, van mensen die bijeen komen om een specifiek probleem op te pakken en daarna weer uiteen gaan. Door ICT hoeven al die competenties niet meer fysiek bijeengebracht te worden.

De rol van ICT-vaardigheden en (open) data

ICT speelt een essentiële rol in de nieuwe diensteneconomie. In het gesprek met TIVIT, het Finse ICT en Services cluster, is gesproken over ICT als basis voor vernieuwing. ICT verschuift van *enabler* naar de belangrijkste *driver* en *inspirator* voor vernieuwing. ICT is bepalend voor welke nieuwe diensten kunnen worden ontwikkeld.

Een van de belangrijkste ontwikkelingen hierachter is het fenomeen *big data*. Dagelijks worden nieuwe bedrijven gestart die geld verdienen met een nieuwe app die is gebaseerd op het omzetten van data naar informatie die voor de gebruiker van waarde is. Publieke organisaties kunnen ook bijdragen aan private diensteninnovatie door publieke data beschikbaar te stellen voor gebruik door private partijen: open data. In Finland is het ministerie van Financiën bezig met het ontwikkelen van een compensatieregeling voor gederfde inkomsten van publieke organisaties die data openlijk beschikbaar stellen. De redenatie is dat op basis van deze data zoveel nieuwe bedrijvigheid zal ontstaan (met name diensten) dat het verlies aan inkomsten door verkoop van data ruimschoots gecompenseerd zal worden door de belastingen die bedrijven gaan betalen.

De belangrijkste implicatie van ICT als aanjager van vernieuwing en van de economie is dat ICT niet meer van de ICT-afdeling is, maar van iedereen. Iedereen in iedere organisatie moet basis ICT-vaardigheden hebben. In Finland wordt op hoog niveau onderkend dat ICT voor iedereen belangrijk is. Eén minister in de regering maakt zich hier uitgesproken hard voor.

WELK BELEID IS ER IN FINLAND OM DIENSTENINNOVATIE TE STIMULEREN?

Deze paragraaf gaat in op de geschiedenis van het Finse beleid voor diensteninnovatie en verschillende beleidsmaatregelen om diensteninnovatie te ondersteunen.¹ Het Finse beleid voor diensteninnovatie blijkt grofweg onder te verdelen in drie opeenvolgende fases, waarbij het begrip 'diensteninnovatie' steeds verder wordt verbreed.

Fase 1: verdiensten van de maakindustrie

Beleid voor diensteninnovatie in Finland kent zijn oorsprong eind jaren '90, toen in strategische beleidsdocumenten werd gewezen op de noodzaak om diensten en dienstengerelateerde innovatie te promoten. Het onderwerp verscheen op de agenda's van verschillende ministeries en agentschappen, maar het duurde nog enkele jaren voordat het ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid en TEKES daadwerkelijk diensteninnovatie gingen stimuleren. Aanleiding hiervoor was de verbreding van technologiebeleid naar innovatiebeleid. Het besef dat ook niet-technologische innovatie gestimuleerd kan worden leverde feitelijk een nieuwe markt op voor innovatiebeleid. Diensteninnovatie was het concept dat het mogelijk maakte om het innovatiebeleid zelf te vernieuwen. In eerste instantie introduceerde Tekes diensteninnovatie als een nieuw thema voor de maakindustrie. De filosofie hierachter; *"There is always a service business that can be added to a new technology product"*. In 2005 startte het BestServ forum en in 2006 het programma Serve. Een van de belangrijkste lessen uit deze fase is dat het aanpassen van bestaande instrumenten geen effectieve ondersteuning van diensteninnovatie oplevert. Althans, niet wanneer diensteninnovatie breder wordt geïnterpreteerd dan het toevoegen van diensten aan producten. Het beleid moet zich richten op 'innovatievaardigheden', waarvoor nieuwe typen instrumenten nodig zijn.²

¹ Naast de hier besproken initiatieven zijn er ook nog andere instrumenten waarmee in Finland diensteninnovatie wordt gestimuleerd. Dit overzicht is dus niet volledig.

² Tekes (2007) Innovation Policy Project in Services (IPPS) 2006-2007 – Policy Blueprint report, contribution to DG Enterprise Inno-NET SSA project, Tekes, Helsinki, Finland

Van 2005 tot 2012 bestond het **BestServ forum**. Dit was een R&D-forum waar de dertig belangrijkste industriële bedrijven aan deelnamen. De visie van dit forum laat zien hoe belangrijk 'verdiensten' is voor de Finse maakindustrie: *World Class industrial service business is a competitive advantage of Finnish Companies in Global Markets. Services boost industries' international growth and success*. Het ontwikkelen van een vocabulaire over diensteninnovatie en het uitdagen van de maakindustrie zijn belangrijke verdiensten van dit forum.

De doelen van het forum waren:

1. Uitwisselen van kennis en ervaringen over industriële diensteninnovatie;
2. R&D over diensteninnovatie stimuleren, zowel in bedrijvenprojecten als in kennisinstellingen. Het forum had een actieve rol in het aansturen van R&D activiteiten in een *service business* context;
3. Het maken van referentiemodellen en een raamwerk voor het ontwikkelen en managen van *service business*. Denk hierbij aan *life-cycle* concepten, verdienmodellen, organisatiemodellen en ondersteunende technologie;
4. Het bevorderen van de ontwikkeling van de maakindustrie en nieuwe diensteninnovaties.

Het forum organiseerde drie tot vier bijeenkomsten per jaar waarbij alle leden aanwezig waren. Daarnaast waren er kleinere bijeenkomsten over specifieke subthema's. Eens per jaar werd een industriële *Service Business Day* georganiseerd waarbij iedereen welkom was, ook geïnteresseerden buiten Finland.

Fase 2: verbreding naar innovatie in alle (commerciële) sectoren

In de Finse Innovatie Strategie uit 2009 staat expliciet dat innovatiebeleidsmaatregelen zich ook zullen richten op verdienmodellen, management, *design*, de creatieve industrie en diensten- en sociale innovatie. Ofwel; niet-technologische innovatie. Deze maatregelen moeten de innovatieactiviteit stimuleren in alle organisaties en in alle sectoren waar innovatie een belangrijke rol speelt in het versterken van de productiviteit en de concurrentiepositie. Het gaat niet alleen om alle private sectoren, maar ook om de publieke sector en bovendien om alle regio's.

Tekes had de kiem voor de verbreding naar niet-technologische innovatie al geplant met het opzetten van Serve in 2006. Door het laten vallen van het technologie-criterium werd het programma in 2008 voor alle bedrijven opengesteld. Finland maakt daarmee als eerste land gebruik gemaakt van de verruiming van de EU-regels voor staatssteun in 2006. De verruiming hield in dat naast technologiegedreven R&D ook ruimte bestaat voor het ondersteunen van experimenteel onderzoek.

Naast het Serve-programma heeft Tekes ook andere programma's, zowel gericht op maatschappelijke thema's als op specifieke industriële sectoren, waarbinnen projecten worden ingediend en gefinancierd die vallen onder de noemer experimenteel onderzoek en die leiden tot allerlei nieuwe diensten. In 2010 werd maar liefst 52% van de bedrijfssubsidies van Tekes ingezet voor bedrijven in dienstensectoren (228 miljoen euro).³

Inmiddels wordt diensteninnovatie bij bedrijven in Finland niet alleen ondersteund door Tekes, maar ook door andere organisaties. Zo zijn er twee Strategische Centra voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (in Finland SHOK geheten) waarbinnen diensteninnovatie wordt gestimuleerd, namelijk;

- *Information and communication industry and services* (TIVIT)
- *Health and well-being*

Een andere SHOK, het *Metals and Engineering Competence Cluster* (FIMECC), heeft een vijfjarig programma om het 'verdiensten' van de industrie te stimuleren. Dit programma heet FutIS – *Future Industrial Services*.

³ EPISIS TF6, Service innovation policy benchmarking, Finland, Jari Kuusisto, februari 2012

Serve is het grootste programma van Tekes om diensteninnovatie te ondersteunen. Het programma financiert projecten die leiden tot nieuwe diensten. Het Serve-programma heeft een budget van 224 miljoen euro en duurt acht jaar (2006 – 2013). De missie van Serve is om Finse bedrijven om internationaal voorlopers te laten worden in klantgeoriënteerde en kennisgebaseerde dienstenvernieuwing. Het programma is gericht op (1) het ontwikkelen van nieuwe kennis over diensteninnovatie en (2) het ontwikkelen van innovatieve en internationaal concurrerende dienstenconcepten in bedrijven. Dit wordt vooral gedaan door de traditionele manier van innoveren uit te dagen.

Bij de start in 2006 was Serve bedoeld voor *technology based service innovation*. Er waren 3 beoordelingscriteria voor projecten: (1) de activiteit moet een afgebakend project zijn, (2) de nieuwe dienst moet gericht zijn op internationale markten – schaalbaarheid, (3) de nieuwe dienst moet gebaseerd zijn op een technologie. In de praktijk betekende dit dat in de eerste twee jaar voornamelijk ICT-projecten (*integrated projects*) vanuit de ICT- en maakindustrie werden ingediend. Om ook ruimte te maken voor andere dienstenprojecten, bijvoorbeeld over *service delivery of service design*, heeft Tekes het derde criterium na twee jaar laten vallen. Wel heeft men toegevoegd dat de nieuwe dienst innovatief moet zijn voor de specifieke markt waar hij weggezet gaat worden.

Het belangrijkste criterium is nu de afbakening van een project. Tekes-medewerkers gaan hierover in gesprek met de indieners, want projecten definiëren over verdienmodellen of co-creatieprocessen blijkt moeilijk voor bedrijven. Indieners worden bovendien aangemoedigd om klanten en gebruikers in het project te betrekken. Een belangrijk doel van Serve is het bewustzijn creëren dat de gebruiker bij het ontwikkelen van nieuwe diensten onmisbaar is; de blik moet naar buiten gericht zijn. Daarnaast wordt beoordeeld of de projectteams multidisciplinair zijn. Vaak is er een goede reden om externe consultants te betrekken. Tenslotte stimuleert Tekes snelle pilots in projecten.

Tekes onderscheidt inmiddels in het Serve-programma vier soorten diensteninnovatie, namelijk (1) *service products and processes*, (2) *customer interface solutions*, (3) *networks and value chains*, en (4) *organisational innovation & solutions* (o.a. nieuwe verdienmodellen). De eerste jaren vielen projecten vooral in de 1e categorie, maar inmiddels is dat een minderheid. De instrumenten die Tekes inzet binnen Serve zijn financiering, handboeken, richtlijnen en rapporten, conferenties en workshops en media (waaronder social media).

In de eerste fase van het programma (2006-2010) liep Tekes tegen een aantal belangrijke uitdagingen aan. De belangrijkste was het definiëren en afbakenen van diensteninnovatie. Intern moest Tekes nieuwe kennis, competenties en subsidiecriteria ontwikkelen om het programma effectief te kunnen managen. Daarnaast moest Tekes vanwege de verbreding van de definitie nieuwe doelgroepen gaan aanspreken. Diensteninnovatie vindt namelijk in alle sectoren plaats en Tekes had nog weinig contact met bedrijven die niet tot de ICT- of maakindustrie behoorden. Er is gebruik gemaakt van media om Serve bij het bredere bedrijfsleven onder de aandacht te brengen. Dankzij dit programma is in Finland inmiddels een actieve academische onderzoeksgemeenschap ontstaan rond diensteninnovatie en zijn bedrijven veel systematischer bezig met het ontwikkelen van nieuwe diensten in een internationale context.

Het **FutIS** programma loopt van 2010 tot 2015. Het doel van het programma is het waarborgen van de Finse metaalindustrie. Dit programma wil de industrie helpen om de switch te maken van businessmodellen die gebaseerd zijn op goederen en producten, naar businessmodellen gebaseerd op diensten. De aandacht gaat vooral uit naar het ontwikkelen van nieuwe competenties om meer winstgevende diensten op de markt te brengen waarmee uiteindelijk de transformatie van de hele industrie wordt bewerkstelligd. In het netwerk zijn 19 bedrijven betrokken (die deels ook in het BestServ forum betrokken waren) en 9 onderzoeksgroepen. Het programmabudget is 39,3 miljoen euro.

Het programma kent drie hoofdthema's: (1) *service business mindset*, (2) *integrated service development* en (3) *efficient service operations*. Geredeneerd vanuit de toekomstige klant en klantomgeving worden nieuwe verdienmodellen voor *service business* ontwikkeld. Hiervoor zijn nieuwe methoden en processen nodig, waarbij verschillende afdelingen intensief moeten samenwerken: *marketing*, *operations* en R&D. Finse onderzoekers proberen verschillende invalshoeken bijeen te brengen onder het concept *service design*.

De verbreding van diensteninnovatie naar alle commerciële sectoren was een belangrijke stap in Finland. Echter, één partij blijft onbediend in deze vernieuwingsslag, en dat is de publieke sector zelf. Onder druk van de economische crisis en de sterke vergrijzing moet ook de publieke sector in Finland vernieuwen. Een belangrijke les voor het Finse innovatiebeleid uit deze fase is de noodzaak om een horizontale beleidsbenadering te ontwikkelen.

Fase 3: vernieuwing van de publieke dienstverlening

In 2010 werd in Finland het *Demand and User-driven Innovation Policy Framework and Action Plan* gepubliceerd.⁴ Deze tweede vernieuwing van het innovatiebeleid betekende opnieuw een verbreding van het innovatie-instrumentarium waarmee ook diensteninnovatie gestimuleerd kan worden. Markt- en gebruikersgericht innovatiebeleid is gericht op het vergroten van de vraag naar innovaties door verbeterde vraagarticulatie en verbeterde omstandigheden voor succesvolle marktintroductie. In de Finse strategie spelen eindgebruikers en klanten hierin een essentiële rol. Markt- en gebruikersgerichte innovatie is namelijk gericht op het begrijpen van de klant en de behoeften van de klant en het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten gebaseerd op deze kennis. Door het benadrukken van de vraag en de waarde die een oplossing heeft voor de eindgebruiker, gaat het veelal over oplossingen die dicht bij diensten liggen (*user-interfaces*) en minder over de technologie daarachter. Dit betekent dat in markt- en gebruikersgericht innovatiebeleid instrumenten worden ingezet die ook heel geschikt zijn om diensteninnovatie te ondersteunen.

Een belangrijk kenmerk van markt- en gebruikersgericht innovatiebeleid is dat een horizontale beleidsbenadering nodig is. Departementen die verantwoordelijk zijn voor (publieke diensten op het gebied van) zorg, veiligheid en milieu kunnen innovatieve oplossingen stimuleren met marktgericht instrumentarium. Maar voor innovatiegericht inkopen of innovatiebevorderende wet- en regelgeving moeten deze overheden en departementen wel het belang van innovatie onderschrijven. Het belang van innovatie wordt de laatste jaren steeds duidelijker; de publieke diensten moeten vernieuwen omdat er minder overheidsbudget is en Finland te maken heeft met sterke vergrijzing. Innovatie is dan ook een horizontaal beleidsthema in het Finse beleid.

Een volgende reden om meer aandacht te besteden aan vernieuwing van de publieke sector is de toenemende verwevenheid met de private sector. Steeds vaker worden publieke taken uitbesteed aan private partijen die moeten innoveren om dezelfde diensten tegen lagere kosten (en met behoud van afgesproken kwaliteit) te kunnen leveren. Ook zijn bij vernieuwing van de publieke diensten vrijwel altijd bedrijven betrokken. Denk aan ontwerpers en leveranciers van verkeerssystemen, ziekenhuizen of farmaceuten die bezig zijn met *'personalised medicine'*. Innovativiteit in de publieke sector blijkt dikwijls een *make or break* voor innovatieve private partijen die aan de publieke sector hun producten en diensten leveren.

Tekes richt zich op het versterken van innovatieactiviteit in het bedrijfsleven, maar werkt de laatste jaren in toenemende mate samen met departementen op het gebied van gezondheid, onderwijs, energie en milieu om de innovatieactiviteit te richten op het oplossen van maatschappelijke problemen. Enerzijds helpt Tekes vanuit haar expertise bij het inzetten van de vernieuwing van publieke diensten, anderzijds zet zij nieuwe instrumenten in om 'oplossingen' te verkrijgen uit de private markt.

Een voorbeeld waarin beide worden gecombineerd is het instrument van Tekes om **innovatiegericht inkopen** te stimuleren. Voor twee zaken kan subsidie worden aangevraagd, namelijk (1) kennis voor innovatiegericht inkopen – inschakelen van een adviseur in het voorbereidingstraject van een aanbesteding, en (2) de R&D noodzakelijk voor het innovatieve deel van het ingekochte product/dienst. Doel is het professionaliseren van publieke inkoopende organisaties; zij moeten meer ruimte geven aan innovatieve, onverwachte oplossingen. Deze oplossingen komen tot stand door binnen de aanbesteding een 'partnerschap' aan te gaan met de private leverancier. De bedoeling is dat uiteindelijk tegen een lagere (of zelfde) prijs publieke diensten kunnen worden aangeboden met een hogere kwaliteit.

De Finse regering wil innovatiegericht inkopen breed stimuleren en is in overleg met de *state controller* (in Nederland de Algemene Rekenkamer) om te inventariseren of die kan bijdragen aan het creëren van meer ruimte voor risicovolle publieke inkooptrajecten.

⁴ Ministry of Employment and the Economy, Demand and User-Driven Innovation Policy Framework and Action Plan, 48/2010

Ook het Finse investeringsfonds Sitra stimuleert het vernieuwen van publieke diensten. Zij doet dit vanuit een nieuw model voor innovatie voor de publieke diensten, de *people centred approach*. Sitra heeft jaarlijks 40 miljoen euro beschikbaar voor vernieuwing in de publieke sector. Zij doet dit door allerhande voorbeeldprojecten te financieren en vervolgens veel aandacht te besteden aan de disseminatie van de resultaten van deze projecten. Sitra financierde bijvoorbeeld projecten over persoonlijke budgetten en vouchers in de zorg en experimenten met het openbaar maken van publieke data.

Met de *people centred approach* wil Sitra duurzaam welzijn stimuleren (*sustainable well-being*). De oude modellen van duurzaamheid zijn gebaseerd op de 3 P's; *people, planet, profit*. Ook al zijn ze aan elkaar gerelateerd, het blijven aparte silo's waar in de beleidspraktijk verschillende overheden voor verantwoordelijk zijn. In het model van Sitra staat 'people' centraal, met daaromheen *environmental, social en economic sustainability*.

Duurzaam welzijn voor de mens kan alleen gerealiseerd worden wanneer op al deze drie gebieden een minimale kwaliteit gerealiseerd is. Wat die minimale kwaliteit is wordt bepaald door de individuele mens die centraal staat. Sitra is in dit nieuwe model dienstengeoriënteerd gaan denken; het gaat om *end-user driven innovation*. Vanuit de eindgebruiker wordt bezien welke verandering in de publieke dienstverlening op sociaal, milieu en economisch vlak nodig is.

WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE LESSEN UIT EN ERVARINGEN MET HET BELEID?

De beweging naar de diensteneconomie heeft voor het Finse beleid belangrijke consequenties gehad. In de eerste plaats voor het innovatiebeleid, maar ook het industriebeleid, het ICT-beleid en het onderwijsbeleid werden aangepast. De belangrijkste lessen en ervaringen worden hier besproken.

Diensteninnovatie in Finland gaat over de hele economie

In het Finse beleid beschouwt men diensteninnovatie als een '*driver for competitiveness*' voor alle sectoren en dus voor de hele economie. Diensteninnovatie gaat over:

1. 'Verdienssten' van de maakindustrie
2. Dienstensectoren
3. Publieke dienstverlening

Ad 1. De internationale concurrentiepositie van de maakindustrie wordt in toenemende mate bepaald door '*intangible value*', gebruikersspecifieke oplossingen en nieuwe combinaties van producten en diensten. Dit betekent dat diensteninnovatie (niet technologische innovatie) voor de maakindustrie een steeds belangrijkere rol gaat spelen.

Ad 2. Uit Finse statistieken blijkt dat van de dienstensectoren de zogeheten '*knowledge intensive business services*' (KIBS) en ICT gebaseerde sectoren als telecommunicatie, banken en verzekeraars, architecten en ingenieursbureaus het meest innoveren. Gezien de beperkte aandacht voor innovatie in het grootste gedeelte van de dienstensectoren (die in totaal ook in Finland zo'n 70% van de economie uitmaken), biedt diensteninnovatie daar ook grote kansen om het innovatieve vermogen van het land te versterken.

Ad 3. Innovatie in de publieke sectoren is ook in Finland nog geen gemeengoed. Toch zullen publieke diensten moeten vernieuwen onder druk van de economische crisis en de sterke vergrijzing. Een minimale kwaliteit van de publieke diensten die de burger vraagt (o.a. gezondheidszorg) kan in de toekomst alleen gerealiseerd worden door innovatie.

In drie fasen is diensteninnovatie in het Finse beleid de afgelopen tien jaar steeds verder verbreed. Er zijn twee lessen te trekken uit de verbreding van het Finse innovatiesysteem:

1. **"All sources of innovation are equally valuable"** aldus een Finse innovatie-expert. Dit was zijn antwoord op de vraag naar de achtergrond van de verbreding van het technologiebeleid naar het innovatiebeleid.

Omdat de economie steeds meer een diensteneconomie wordt, zou innovatiebeleid zichzelf in zijn optiek marginaliseren als het zich alleen blijft richten op technologische innovatie.

2. **Ook de publieke sector behoort tot het nationale innovatiesysteem.** Publieke en private sectoren raken in de diensteneconomie steeds meer verweven, waardoor het suboptimaal is om het beleid alleen te richten op innovatie in de private sector.

Door verschillende gesprekspartners in Finland werd alweer een nieuwe verbreding van het innovatiebeleid aangekondigd. Het nieuwe woord is *intangibles*. Niet een product of dienst maar de waarde die iets heeft staat in deze benadering centraal. Denk aan merken of software gebaseerd op *Big Data*. In een auto is tachtig procent van de waarde voor de gebruiker niet van metaal. Het creëren van deze *intangible value* is waar de economie van *high cost, high knowledge* landen als Finland en Nederland straks op draait. Er moet beleid komen om *management of intangibles* te stimuleren, waarmee bedrijven *intangible value* kunnen ontwikkelen.

Wat zijn de ervaringen met het beleid?

In de eerste jaren hebben de Finse beleidsmakers er bewust voor gekozen om in te zetten op het **‘verdiensen van de maakindustrie**. Het BestServ Forum is heel nuttig geweest voor het ontwikkelen van het denken over diensteninnovatie en het bewustzijn van het belang van deze vorm van innovatie. In de eerste jaren van het Serve-programma werd nog vastgehouden aan een technologische component in projecten, maar na twee jaar heeft Tekes dit criterium laten vallen, waardoor vrijwel alle bedrijven voor Serve-subsidie in aanmerking kwamen. Het ‘openstellen’ van Tekes-subsidies heeft geleidelijk plaatsgevonden en met goedkeuring van de industriële sectoren die inmiddels overtuigd waren van het brede belang van diensteninnovatie. Dit is volgens Finse beleidsmakers een belangrijke sleutel geweest in het uiteindelijke succes van Serve en het diensteninnovatiebeleid.

De vraag ‘moet je diensteninnovatie ondersteunen?’ is volgens een Finse beleidsexpert de verkeerde vraag. De goede vraag is ‘hoe creëer je groei en werkgelegenheid?’. Vanuit die optiek is diensteninnovatie minstens zo relevant – zo niet relevanter - als technologisch-gedreven innovatie.

De **legitimatatie voor het ondersteunen van diensteninnovatieprojecten** zit in de openheid over de kennis die wordt ontwikkeld. Dit levert een enorme spillover, want iedereen kan zien wat er gebeurt, ervan leren en zelf nieuwe diensten ontwikkelen.⁵ Bij het beoordelen van de additionaliteit van diensteninnovatiesubsidies kijkt de Finse overheid niet alleen naar de vraag of een project wel of niet zou zijn doorgegaan zonder overheidssubsidie, maar kijkt men ook naar andere dimensies van additionaliteit, zoals

- Snelheid: draagt de subsidie bij aan het verkorten van de *time-to-market*?
- Wendbaarheid: draagt de subsidie bij aan de flexibilisering van het bedrijf?

In een diensteneconomie zijn deze aspecten voor bedrijven essentieel. Een bedrijf moet wendbaar zijn zodat het zich beter kan aanpassen aan de snel veranderende omgeving. Diensten moeten snel op de markt kunnen worden gebracht om te kunnen voldoen aan de voortdurend veranderende behoefte van de individuele klant, én om de concurrent voor te zijn die ook deze klant zou willen bedienen.

Een van de belangrijkste lessen volgens Finse innovatiebeleidsmakers is dat **veranderingen aan bestaande beleidsinstrumenten geen effectieve ondersteuning bieden voor diensteninnovatie**. De beoordelingscriteria voor een diensten-innovatie project zijn heel anders dan voor een technologiegedreven R&D project. Ook vraagt het andere expertise aan de kant van de beoordelaars van projecten. Voor Tekes betekende dit dat zij zich als organisatie blijven doorontwikkelen met het opzetten van nieuwe programma’s met nieuwe

⁵ In diensten worden bijvoorbeeld nieuwe businessmodellen snel over genomen door concurrenten. IPR speelt in diensten niet of nauwelijks een rol, wat positief is voor de spillover van instrumenten die diensteninnovatie ondersteunen.

beoordelingscriteria, die ook regelmatig herzien worden. Ook moest de organisatie nieuwe mensen aantrekken, bijvoorbeeld met een achtergrond in de gammawetenschappen.

Het blijkt ook in Finland erg **moelijk om de publieke sector daadwerkelijk aan te zetten tot innovatie**. Voor Finse beleidsmakers is duidelijk dat de noodzakelijke vernieuwing van de publieke sectoren bijdraagt aan de innovativiteit en productiviteit van de hele economie. Innovatie is dan ook een horizontaal beleidsthema, ook voor de publieke diensten zelf. Toch is het ook in Finland moeilijk om publieke organisaties te bewegen om data openlijk beschikbaar te stellen, of daadwerkelijk innovatiegericht in te kopen. Tekes constateert bij publieke organisaties dikwijls een gebrek aan visie over wat er in de toekomst nodig is, en daarmee het besef dat wezenlijke vernieuwing van de publieke dienstverlening noodzakelijk is. De Finse *Research & Innovation Council* geeft aan dat het belangrijk is dat hier op het hoogste niveau aandacht voor is en bespreekt deze thema's rechtstreeks met het Finse kabinet.

Organisaties als Tekes en Sitra spelen een belangrijke rol in het ondersteunen van diensteninnovatie in Finland. Het zijn pro-actieve organisaties die zelf ook voortdurend vernieuwen. Sitra laat het belang van experimenten zien en stimuleert zo vernieuwing van publieke diensten. Tekes stimuleert relevante kennisontwikkeling en diensteninnovatie in de private sector. Bovendien speelt Tekes een rol bij het vernieuwen van publieke diensten als coördinerende organisatie tussen het ministerie van Werkgelegenheid en Economie en vakdepartementen.

De gesprekspartner bij Tekes gaf aan dat experimenteren, aanmoedigen, en langzaam starten met gerichte groepen erg belangrijk is gebleken bij het ondersteunen van dienstensectoren. Het is een iteratief proces waarbij het neerzetten en uitdragen van goede voorbeelden zowel in publieke als in private dienstensectoren erg belangrijk is gebleken. Inmiddels is er in Finland geen discussie meer over wat diensteninnovatie is.

NUTTIGE LINKS

Hieronder staat een aantal links naar Finse websites die nuttige achtergrondinformatie bevatten.

BestServe Forum - <http://www.bestserv.fi/>

FuTiS programma - <http://www.fimecc.com/content/futis-future-industrial-services>

Research and Innovation Council - <http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=3241>

Serve programma - <http://www.tekes.fi/programmes/Serve>

SHOK TIVIT – <http://www.tivit.fi/en>

SHOK Health and well-being – <http://www.salwe.org/en>

Sitra – <http://www.sitra.fi/en>