

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 162 Brief van de minister van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

In het kennis- en innovatiebeleid (hierna K&I-beleid) staan het stimuleren van kwalitatief hoogwaardige kennis en innovatie en de ontwikkeling, verspreiding en toepassing daarvan centraal. Dit in verbinding met de sectoren. De kennis, kunde en innovatiekracht van de Nederlandse landbouw-, visserij- en natuursector scoren hoog op wereldschaal. Dat geldt ook voor ons groene onderwijs- en educatieaanbod. Daar zijn we als kabinet trots op. Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) concludeerde dat het Nederlandse Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem (AKIS) een koppositie inneemt in de wereld en spoorde Nederland aan om te blijven innoveren om die positie te behouden. In 2023 concludeerde de OESO dat er veel actie is ondernomen en dat het Nederlandse AKIS nog steeds mondiaal gerespecteerd wordt.¹ Tegelijkertijd hebben de genoemde sectoren ook te maken met grote uitdagingen zoals de mestcrisis, stikstofreductie, ruimtelijke inrichting, droogte, verzilting en verlies van natuurlijke veerkracht. Om de sterke positie van de sectoren te behouden, de urgente uitdagingen het hoofd te kunnen bieden en een goede onderbouwing van het beleid te waarborgen zet ik daarom in op kennis en innovatie en de doorwerking daarvan naar de praktijk.

Om te kunnen sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het K&I-beleid wordt eens in de vier tot zeven jaar een verplichte externe evaluatie uitgevoerd. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de Periodieke Rapportage van het K&I-beleid van onderzoeksbureau Berenschot over de periode 2019-2023.

De evaluatie is op hoofdlijnen positief en geeft aanbevelingen voor verbeteringen voor het toekomstige K&I-beleid. Ik ben blij met de positieve bevindingen en de aanbevelingen, die ik voor een groot deel herken. Dit stelt mij in staat om nog beter te sturen op kennis en innovatie als randvoorwaarden voor de verwezenlijking van de

¹ Kamerstuk 34284, nr.17.

doelen van dit kabinet, zoals die zijn omschreven in artikel 23 van de LVVN-begroting.

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de opzet en afbakening van deze periodieke rapportage.² Deze periodieke rapportage is onderdeel van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) en voldoet aan de vereisten van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022.³ Bij deze brief vindt u twee bijlagen: de Periodieke Rapportage Kennis- en Innovatiebeleid LVVN door Berenschot en de onafhankelijke beoordeling van dit traject door dr. Eva Kunseler (PBL). Zij oordeelt dat de doorlichting zorgvuldig is uitgevoerd en dat de conclusies goed zijn onderbouwd. Ook geeft zij aan dat er spanning zit tussen enerzijds het verlangen om doeltreffendheid en doelmatigheid vast te kunnen stellen en anderzijds de wetenschap dat dit nagenoeg onmogelijk is voor kennis- en innovatiebeleid, die voorwaardenscheppend zijn voor de doorontwikkeling in het landbouw-, visserij-, voedsel- en natuursysteem.

Graag kom ik ook terug op de motie van het lid Koekoek (Volt) met het verzoek om onderzoek ten behoeve van maatschappelijke waarde-creatie mee te nemen in het traject van het landbouwakkoord en bij de herijking van de kennisagenda (Kamerstuk 36200-XIV-80). De motie is uitgevoerd, verschillende partijen namen deel aan de dialoog rondom het Landbouwakkoord en de herijking van de Kennis en Innovatie Agenda Landbouw, Water, Voedsel (hierna: KIA).

Afbakening en methode

De rapportage van Berenschot gaat specifiek over de rol van het K&I-beleid binnen het kennissysteem en hoe het bijdraagt aan het behalen van de doelen zoals beschreven in artikel 23 van de LVVN-begroting. Berenschot doet op basis van bestaande evaluaties van K&I-beleidsinstrumenten en interviews met belanghebbenden uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele K&I-beleid. Het rapport gaat in op de periode 2019–2023. Het onderzoek kijkt dus terug en geeft aanbevelingen om het beleid te verbeteren.

Bevindingen, aanbevelingen en opvolging

² Kamerstuk 33009, nr. 133.

³ Regeling Periodieke Evaluatie artikel 4 lid 5.

Het beleid is volgens Berenschot op hoofdlijnen doeltreffend. Veel K&I-beleidsinstrumenten dragen effectief bij aan de doelen en scheppen voorwaarden voor succes. De inrichting van het kennis- en innovatiesysteem (hierna: K&I-systeem) wordt als kwalitatief hoogstaand beoordeeld, met kennisinstellingen van hoog niveau. Wel is een aantal kanttekeningen te plaatsen, die ook in de aanbevelingen terug zullen komen.

Over de doelmatigheid – de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten ervan – van K&I-beleid in het algemeen (niet enkel dat van LVVN) komt uit de evaluatie naar voren dat die in de praktijk vaak lastig te onderzoeken is. Dat blijkt ook uit de conclusie dat in enkele evaluaties de doelmatigheid niet voldoende is onderzocht of dat het niet mogelijk is gebleken om hierover conclusies te trekken.

Berenschot concludeert daarnaast dat de gerichte sturing op de samenhang tussen instrumenten van het K&I-beleid – onder andere tussen onderzoek naar en het in de praktijk toepassen van innovaties – beter kan.

Berenschot geeft elf aanbevelingen voor verbetering van het K&I-beleid.

Een deel van de aanbevelingen is al ingezet en heeft al geleid tot kwaliteitsverbetering van de evaluatiemethodiek en het K&I-beleid. Met een volgend deel van de aanbevelingen ga ik de komende tijd aan de slag. De resterende aanbevelingen met betrekking tot onderdelen van de SEA draag ik (gedeeltelijk) over aan andere partijen. Hieronder worden deze aanbevelingen en de opvolging daarvan toegelicht langs de zes hoofdlijnen, conform de clustering van Eva Kunseler.

1. *De inrichting van het K&I-systeem is gebaat bij een ketenbenadering (aanbevelingen 5, 10 en 11)*

Berenschot onderscheidt de verschillende onderdelen van het K&I-systeem als volgt: Basisinfrastructuur, Onderzoeksprogrammering, Innovatiebevordering en Kennisdelen en -benutten. Het K&I-beleid is gebaat bij doorontwikkeling van de ketenbenadering. Aan de verschillende onderdelen van het K&I-systeem kan een extra schakel worden toegevoegd die de (samenhangende) impact bewaakt en zorgt voor een betere koppeling tussen instrumenten voor kennis en innovatie en de praktijk. Die koppeling kan

gerealiseerd worden door vanuit de praktijk naar de veranderopgaven te kijken. Dit vraagt ook aandacht voor de vraagarticulatie en aansluiting op de verschillende kennis- en innovatie-instrumenten in de keten.

Ik herken dat de samenhang tussen de verschillende bouwstenen in het K&I-beleid in de geëvalueerde periode verbeterd kon worden. Daarom heeft LVVN recent concrete stappen genomen om het K&I-beleid zo te structureren dat kennisontwikkeling goed aansluit bij de praktijk en het beleid. Zo zijn er K&I-beleidsinstrumenten ontwikkeld die kennis en innovaties naar de praktijk moeten brengen, die de aansluiting op de arbeidsmarkt tot doel hebben of het testen en experimenteren van innovaties mogelijk maken. Voorbeelden zijn:

- de subsidiemodule agrarische bedrijfsadvisering en educatie (SABE) voor kennisoverdracht naar het boerenerf;
- de subsidiemodule Samenwerken aan innovatie (EIP) en de regeling experimenteerlocaties voor het stimuleren van praktijkgerichte innovaties voor de land- en tuinbouw en;
- de onderwijsimpuls in het visserij-ontwikkelplan (VOP) waarmee het visserijonderwijs aansluit bij de gehele keten van het groene onderwijs.

Ik vind het echt belangrijk dat de keten op deze wijze goed functioneert en dat innovaties landen op het boerenerf. Hiermee borgen we de impact van K&I-beleid beter in de praktijk. Het is belangrijk om hierin ook het vakmanschap van de sectoren te betrekken.

2. *Sturing op K&I-beleid vraagt om stelselverantwoordelijkheid (aanbeveling 1, 6)*

Berenschot geeft aan dat de stelselverantwoordelijkheid van LVVN voor kennis en innovatie in de Rijksbegroting te algemeen geformuleerd is.⁴ Hierdoor is onduidelijk waar de afbakening van verantwoordelijkheden van LVVN liggen ten opzichte van andere ministeries, het bedrijfsleven en de samenleving. Verder wordt aangegeven dat het problematisch is dat niet het gehele K&I-beleid centraal belegd is binnen LVVN, maar dat delen van de keten elders in de organisatie belegd zijn of daarbuiten. Hierdoor kan onvoldoende gestuurd worden op het K&I-stelsel als geheel. Berenschot adviseert om binnen de KIA sturing mogelijk te maken

⁴ <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/XIV/onderdeel/3154520>

op onderzoeks- en innovatiebehoeften vanuit een strategisch meerjarig perspectief.

Het beeld dat Berenschot schetst is in de praktijk complexer. In de rollen en verantwoordelijkheden voor kennis en innovatie is namelijk altijd sprake van een wisselwerking. Zo ligt bijvoorbeeld de stelselverantwoordelijkheid voor de universiteiten bij het ministerie van OCW en de stelselverantwoordelijkheid voor de TO2-instellingen bij ministerie van EZ. In dat verband zal ik in overleg met collega-departementen bezien of en hoe ik de rol van LVVN verder kan verduidelijken en aanscherpen. Dat kan landen in de formulering van de doelen van het K&I-beleid in artikel 23. Deze begrotingsdoelen worden waar mogelijk specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART) geformuleerd.

Ook ga ik onderzoeken of en hoe ik in de begrotingstekst inzicht kan geven in de financiering van de basisinfrastructuur. Zo wordt transparant wat de beleidsinzet is en specifiek ook de (langdurige) financiering van kennisinstellingen en onderzoeksinstituten.

Tot slot is in de nieuwe KIA LWV (2024-2027) zowel de koppeling tussen de korte en lange termijn inzet binnen de meerjarige innovatie missies versterkt, als ook de samenhang tussen deze missies.

3. *Voor inrichting en sturing op kennis en innovatie is een samenhangend instrumentarium nodig (aanbeveling 6, 7 en 8)*
De aanbevelingen van Berenschot richten zich met name op de basisinfrastructuur. Berenschot stelt voor een heldere definitie te hanteren over wat de basisinfrastructuur voor kennis- en innovatie is en om deze transparanter, doelmatiger en doeltreffender in te zetten. Hiernaast raadt Berenschot aan een helder beleidskader of programmatisch overzicht voor de basisinfrastructuur op te zetten, inclusief voldoende structurele financiering.

Ik herken dat de basisinfrastructuur essentieel is voor een goed werkend K&I-beleid. K&I-beleidsinstrumenten die passen onder de basisinfrastructuur zijn momenteel (onder)verdeeld over verschillende LVVN-begrotingsinstrumenten en soms ook over begrotingsinstrumenten van andere departementen. Ik zal in de LVVN begroting nader toelichten hoe de diverse instrumenten zich verhouden tot de basisinfrastructuur. Ik wil dit verder oppakken in samenhang met de resultaten uit de TO2-evaluatie die in het derde kwartaal van 2025 wordt afgerond en met u zal worden gedeeld.

Dit laatste is relevant in relatie tot de structurele financiering van de basisinfrastructuur.

4. *Het K&I-beleid is bij uitstek een beleidsveld dat vraagt om een lerende aanpak (aanbeveling 9)*

Berenschot beveelt aan om onderscheid te maken tussen de programmering van kennisvragen ten behoeve van toegepast onderzoek en kennisbenutting in beleid (beleidsondersteunend onderzoek) enerzijds, en programmering van onderzoek voor innovatie en kennisbenutting in markt en maatschappij anderzijds. Daarbij moeten meerjarige innovatiemissies van de KIA LWV niet kunstmatig als kader dienen voor al het toegepaste onderzoek, maar dienen deze gericht ingezet te worden om vernieuwende kennis te verbinden met de instrumenten voor innovatiebevordering. Eva Kunseler beveelt hierbij aan om het lerende element naar voren te laten komen in de evaluatie van beleid én in beleidsvorming.

Het beleidsondersteunend onderzoek – het ontwikkelen, toepassen en verspreiden van kennis ten behoeve van beleid – kent een korte cyclus naar toepassing in de praktijk. Een deel van dit onderzoek valt onder wettelijk verplichte taken. Daarmee is in beginsel de samenhang tussen kennisproductie en toepassing in de praktijk geborgd.

Op het gebied van innovatie werk ik daarnaast aan het ontwikkelen van een lange termijn aanpak voor innovaties ten bate van het gehele LVVN-domein. Hierin zal de kennisontwikkeling voor innovaties expliciet aandacht krijgen. Inzet op innovatie kent geen garanties. Er moet in deze aanpak dus ook ruimte zijn voor het mislukken van innovaties of voor toevallige ontdekkingen waardoor de inzet moet worden bijgestuurd. Het gaat daarbij om innovatie in de breedte: die kunnen technologisch van aard zijn, maar ook sociaal of organisatorisch. Met deze aanpak sluiten de innovaties beter aan bij behoeften uit de praktijk en bij de rol van de overheid als aanjager van innovaties.

Ik zet tot slot bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij evaluaties in op toepassing van het Beleidskompas om expliciet aandacht te besteden aan de samenhang met aanpalend beleid en aan de lerende kant van het evalueren. Deze aanpak wordt gepubliceerd in de SEA bij de Rijksbegroting van 2026.

5. *Beoordeling op voorwaarden en samenhang binnen RPE-vereisten kan de zeggingskracht van periodieke rapportages vergroten (aanbeveling 3 en 4)*

Zoals Berenschot aangeeft in haar rapport laat doelmatigheid zich in de praktijk doorgaans lastig onderzoeken. Dit geldt met name voor de doelmatigheid van de beleidseffecten, het vaak moeilijk is om vast te stellen in hoeverre deze effecten daadwerkelijk door het beleid zijn veroorzaakt of bijvoorbeeld door autonome ontwikkelingen. Het helpt daarbij om beleidsdoelen meer SMART te formuleren. Aanbevolen wordt om de huidige evaluatiesystematiek aan te passen om beleid beter evalueerbaar te maken. Eva Kunesler (PBL) raadt aan om dit te doen door middel van verdere inkleuring van de RPE-vereisten.

In de ontwerpfase van het K&I-beleid maakt LVVN sinds 2024 gebruik van het Beleidskompas, een beleidstheorie en het zo veel mogelijk SMART formuleren van de beleidsdoelen. Hiermee zijn recent al goede stappen gemaakt in het beter evalueerbaar maken van beleid. Voor de periodieke rapportages volgt LVVN de richtlijnen zoals deze wettelijk worden voorgeschreven in de RPE. Ik zal de aanbevelingen voor het aanpassen van de RPE delen met het verantwoordelijke ministerie van Financiën. De RPE wordt in 2027 geëvalueerd. Aan de hand van de evaluatie wordt bezien of de RPE aangepast moet worden.

6. *Beoordeling op samenhang in de kennis- en innovatieketen versterkt koppeling tussen K&I-beleid en transitieopgaven (aanbeveling 2)*

Berenschot beargumenteert dat het noodzakelijk is om het K&I-beleid als geheel te bezien en niet enkel te kijken naar de doelmatigheid van losstaande K&I-beleidsinstrumenten. Dat geldt enerzijds wanneer het gaat om de evaluatie van het geheel en anderzijds is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de programmering van onderzoek voor kennisvragen ten behoeve van toegepast onderzoek (korte termijn) versus programmering voor innovatie (lange termijn).

Van de meeste K&I-beleidsinstrumenten is de doeltreffendheid en doelmatigheid inmiddels geëvalueerd. Hiermee zijn al belangrijke stappen gezet, ook in de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties, sinds de vorige K&I-beleidsevaluatie. Voor de volgende verbeterslag zullen de evaluaties in de komende periode (2025-2031) in een geharmoniseerde vorm uitgevoerd worden. Dit kan

het toetsen van de doelmatigheid van het gehele K&I-beleid – in samenhang – in de toekomst gemakkelijker maken.

Zoals onder 4 al is toegelicht, wordt bij elke evaluatie ook gevraagd om aandacht te besteden aan de lerende kant van het evalueren. Deze aanpak wordt gepubliceerd in de SEA bij de Rijksbegroting van 2026. De brede toepassing van het Beleidskompas, waar ik op inzet, bevordert zoals eerder aangegeven ook de beoordeling op samenhang.

Tot slot

De evaluatie van Berenschot geeft een positief beeld van het K&I-beleid. Daarbij wordt een aantal aandachtspunten en aanbevelingen gegeven. Ik ben blij met de conclusie en met de aanbevelingen en ik ga bovengenoemde acties inzetten om het K&I-beleid te verbeteren. Met deze acties zet ik de komende periode een verder versterkt K&I-beleid in voor een toekomstgericht voedselsysteem, robuuste natuur en een vitaal platteland.

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma