

Vergaderjaar 2021–2022

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2021

Nederland behoort tot de zes meest concurrerende en innovatieve landen ter wereld.¹ Deze positie willen we ten minste behouden en daar waar mogelijk, verbeteren. Diverse innovatie-instrumenten moeten hieraan bijdragen. In deze brief zal ik nader ingaan op de inzet van innovatiegericht inkopen. Daarbij licht ik specifiek toe hoe het kabinet uitvoering geeft aan motie van het lid Bruins (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 50), die de regering verzoekt afspraken te maken om innovatiegericht inkopen te bevorderen en hierover in overleg te treden met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tenslotte geef ik een toelichting op een recente wijziging in de rentesystematiek van het Innovatiekrediet.

Context: economische kansen bij maatschappelijke doelen

Sinds 2018 versterken we de innovatiekracht van Nederland vanuit het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid (MTIB). In deze aanpak worden maatschappelijke uitdagingen verbonden aan economische kansen die liggen in het tot stand brengen van innovaties die deze uitdagingen kunnen helpen oplossen. Dit zijn bijvoorbeeld uitdagingen op het gebied van betaalbare en duurzame energie, plasticvrije wateren, voldoende gezond voedsel en een veilig Nederland om in te wonen en werken.²

In de brief (Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 102) dd. 15 oktober 2021 heb ik u nader geïnformeerd over de voortgang van het MTIB. Kern hierin is dat de overheid het bedrijfsleven, wetenschap, maatschappelijke organisaties en nieuwe spelers aanzet om met concrete, ambitieuze antwoorden te komen op uitdagingen waar nu nog geen oplossing voor bestaat, maar waar wel vraag naar is. Het gaat om innovaties die nodig

¹ Global Innovation Index 2021 | Innovation Trends 2021

² Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 102

zijn om de huidige economie geleidelijk om te vormen naar een meer duurzame en groene, digitale, veerkrachtige en inclusieve economie. Denk aan vraagstukken als: hoe blijft zorg betaalbaar en toegankelijk voor iedereen? Wat kunnen we doen tegen klimaatverandering? Hoe zetten we afval om in waardevolle grondstoffen? En hoe blijven we dreigingen tegen onze veiligheid voor? Uitdagingen waar Nederland zich op richt voor 2030, 2050 en verder. De overheid kan als grote opdrachtgever haar eigen inkoopkracht inzetten om de ontwikkeling van innovaties in de markt direct te stimuleren en maatschappelijk gewenste innovaties uit te lokken.

Innovatiegericht Inkopen

Bij innovatiegericht inkopen ontwikkelen en implementeren publieke organisaties innovatieve oplossingen samen met het bedrijfsleven, al dan niet in samenwerking met kennisinstellingen. Omdat een publieke organisatie gezamenlijk met ondernemers werkt aan een innovatieve oplossing sluit deze mogelijk beter aan bij de specifieke behoefte van de publieke organisatie, waardoor de kans op afname toeneemt. Afzetkansen voor ondernemers worden verder vergroot wanneer de oplossing ook bruikbaar is voor andere (semi-)overheden of (private) marktpartijen en er kansen ontstaan voor export. Innovatieve oplossingen richten zich vaak op het effectiever, efficiënter, goedkoper, duurzamer, sneller, betrouwbaarder of veiliger uitvoeren van (veranderende) publieke taken. Bij innovatiegericht inkopen gaat het om (1) de pre-commerciële inkoop van onderzoeks- en ontwikkelingsdiensten (O&O-diensten) of/en (2) de inkoop van (reeds bestaande) ontwikkelde innovatieve oplossingen die slechts kleinschalig verkrijgbaar zijn of beperkt worden toegepast. Het instrumentarium voor innovatiegericht inkopen bestaat onder andere uit Small Business Innovation Research (SBIR), Innovatiepartnerschappen en Startup in Residence (SiR).³

De overheid is als grote opdrachtgever in staat om met genoemd instrumentarium ontwikkeling van innovaties in de markt te stimuleren. Om het gebruik van deze inkoopmacht met behulp van dit instrumentarium bij publieke organisaties te vergroten is door EZK afgelopen kabinetsperiode in totaal 11,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor voornamelijk financiële ondersteuning bij SBIR's of Innovatiepartnerschappen (10 miljoen euro in het Regeerakkoord en 1,5 miljoen euro extra in 2021). Voor SiR is door EZK van 2019 tot 2021 300.000 euro beschikbaar gesteld voor het uitvoerende programma. Verder zijn in het kader van dit programma binnen EZK de afgelopen kabinetsperiode 7 SiR *challenges* gestart voor een totaal bedrag van 400.000 euro. Met de (financiële) ondersteuning van EZK voor innovatiegericht inkopen zijn trajecten gestart die het mogelijk maken de huidige economie geleidelijk om te vormen naar een meer duurzame en groene, digitale, veerkrachtige en inclusieve economie. Zoals via de SBIR «Energie Transitie Vaarwegen» voor het ontwikkelen van nieuwe, innovatieve producten voor het opwekken van energie door kades en oevers van provinciale vaarwegen (zie kader 1). De praktijk laat zien dat meerjarige programma's meer perspectief bieden op structurele toepassing dan kort-cyclische innovatie-uitvragen. Een voorbeeld hiervan is het consortium «Building with nature», dat heeft geleid tot ontwikkeling en toepassing van nieuwe methoden van kustbescherming.⁴ Naast de inzet op het oplossen van specifieke maatschappelijke uitdagingen, heeft EZK bekendheid met het instrument willen vergroten om innovatie in algemene zin te versterken.

³ Zie voor een volledig overzicht: <https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/Instrumenten-Innovatiegericht-inkopen-augustus2018.pdf>

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr 4 en Kamerstuk 35 572, nr. 99

Het huidige kabinet heeft middelen vrijgemaakt voor Innovatiegericht inkopen; het zou een expliciet besluit van het volgende kabinet vergen om dat door te zetten, omdat er geen structurele middelen voor beschikbaar zijn op de Rijksbegroting.

Kader 1. Energie Transitie Vaarwegen – Provincie Zuid-Holland

Aanleg en beheer van infrastructuur vragen veel energie. Hier liggen grote kansen voor energiebesparing en duurzame inkoop. Via een SBIR daagt de Provincie Zuid-Holland ondernemers uit om nieuwe, innovatieve producten te ontwikkelen voor het opwekken van energie door kades en oevers van provinciale wegen. Hiermee kan de CO₂-voetafdruk bij aanleg en onderhoud van vaarwegen worden gecompenseerd. Op de markt zijn nog geen bruikbare toepassingen om dit te realiseren. De innovatieve oplossingen uit de SBIR met Provincie Zuid-Holland kunnen mogelijk verder worden uitgerold bij andere (semi-)overheden. Energietransitie Vaarwegen levert een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van de economie in een duurzame en groene richting, door specifiek bij te dragen aan SDG-thema's als «Betaalbare en Groene Energie», «Industrie, Innovatie en Infrastructuur» en «Klimaatactie».^{5, 6}

Invulling motie over bevorderen van innovatiegericht inkopen

De motie van het lid Bruins (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 50), verzoekt de regering om (a) afspraken te maken met aanbestedende diensten binnen de rijksoverheid om innovatiegericht inkopen de komende drie jaar te bevorderen en hierover streefcijfers vast te leggen en (b) met het IPO en de VNG te overleggen hoe innovatiegericht inkopen via het mkb kan worden bevorderd bij decentrale overheden.

Afspraken met aanbestedende diensten

Voor het bevorderen van innovatiegericht inkopen is het van belang het nut van innovatiegericht inkopen breed onder de aandacht te brengen en de kennis hierover te vergroten onder publieke opdrachtgevers binnen (en buiten) de rijksoverheid. Om deze reden heeft EZK enerzijds ingezet op financiële ondersteuning en anderzijds op voorlichting, communicatie en bijeenbrengen van partijen, bijvoorbeeld via het PIANOo-congres⁷ en de Wetenschapsmiddag Innovatiegericht Inkopen⁸. Bekendheid met de mogelijkheden van innovatiegericht inkopen, samenwerking tussen betrokken actoren, overheden, ondernemers en onderzoekers en het creëren van een leeromgeving die het vermogen om innovatiegericht in te kopen stimuleert, biedt een basis om tot eventuele afspraken over streefcijfers te kunnen komen. Streefcijfers zijn geen doel op zich; ze moeten bijdragen aan de versterking van het innovatie-inkoopecosysteem, waarin diverse actoren als bestuurders, inkopers, innovatieve ondernemers en startups ieder een rol vervullen. Belangrijker is daarom om eerst in beeld te hebben welke knelpunten innovatiegericht inkopen in de weg staan en deze waar mogelijk te verhelpen. In dat kader vind ik het van belang de wenselijkheid en bruikbaarheid van streefcijfers eerst nader te onderzoeken, alvorens deze eventueel in te voeren. Ik heb een werkgroep met koplopers uit het ecosysteem gevraagd om het belang van innovatiegericht inkopen uit te dragen, knelpunten in kaart te brengen

⁵ SBIR Energietransitie vaarwegen Provincie Zuid-Holland | RVO.nl | Rijksdienst

⁶ SDG Nederland | Alles over de Duurzame Ontwikkelingsdoelen

⁷ PIANOo congres 2021 | PIANOo – Expertisecentrum Aanbesteden

⁸ Wetenschapsmiddag Innovatiegericht Inkopen | PIANOo – Expertisecentrum Aanbesteden

en oplossingen hiervoor aan te dragen en *best practices* te delen. Bij deze werkgroep heb ik ook de vraag neergelegd of, en zo ja hoe, streefcijfers een positieve bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen en het vergroten van het potentieel van innovatiegericht inkopen (zie kader 2). Het is dan gepast een eventuele beslissing over de introductie van een streefcijfer aan een nieuw kabinet over te laten.

Naast streefcijfers zijn er ook andere interventies die actoren in het ecosysteem effectief kunnen helpen hun inspanning op innovatiegericht inkopen te vergroten. Het eerder aangekondigde Dialogic rapport over verschillende beleidsinterventies voor innovatiegericht inkopen is gepubliceerd.⁹ Het Expertisecentrum Aanbesteden, PIANOo, werkt aan een praktische doorvertaling van deze inventarisatie voor overheden die de interventies willen toepassen.

Kader 2. Werkgroep Innovatiegericht Inkopen

Naar aanleiding van een lezing van Prof. Mariana Mazzucato (8 december 2020) over SBIR en de rol van publieke opdrachtgevers bij innovatie, is een werkgroep gestart met koplopers van verschillende aanbestedende diensten. De werkgroep heeft als doel inkoop en innovatie dichterbij elkaar te brengen en daarbij mogelijkheden te benutten van instrumenten als SBIR en het Innovatiepartnerschap.

De opdracht van de werkgroep behelst de volgende onderdelen:

- Een ambassadeursrol om het nut en belang van innovatiegericht inkopen onder de aandacht te brengen binnen (en buiten) de eigen organisatie. Om hiermee vanuit een selectie van koplopers een vliegwiel te creëren zodat ambities op innovatiegericht inkopen breder worden gedeeld en de (theoretische) kennisbasis onder aanbestedende diensten wordt vergroot. Dit leidt hopelijk tot het succesvol toepassen van het instrument.
- Identificeren van knelpunten rondom innovatiegericht inkopen en het aandragen van oplossingen.
- Klankbord/testgroep zijn voor EZK en andere betrokken beleidsministeries over het beleid voor innovatiegericht inkopen. Denk bijvoorbeeld aan het vormen van een advies over de wenselijkheid van streefcijfers en eventuele voorwaarden daarvoor, het inzetten van eventuele centrale cofinancieringsmiddelen voor specifieke doelstellingen of het aandragen van oplossingen voor monitoring op innovatiegericht inkopen en het identificeren van mogelijke knelpunten/implicaties hieromtrent.
- Identificeren van innovatieve projecten die in aanmerkingen kunnen komen voor SBIR of Innovatiepartnerschappen en deze te ondersteunen/begeleiden. Hiermee draagt de werkgroep bij aan het realiseren van kwalitatief hoogwaardige aanvragen.

Overleg met IPO en VNG

Het overleg over het bevorderen van innovatiegericht inkopen met decentrale overheden, onder meer verenigd in IPO en VNG, loopt. De maatschappelijk-economische uitdagingen, waar we als Nederland voor staan, vragen om een brede gezamenlijke inzet van partijen. Samenwerking met decentrale overheden, mede op het vlak van marktcreatie en innovatiegericht inkopen, is daarbij essentieel. Het belang en de kansen hiervan worden door de regionale partijen bevestigd. In de MKB-samenwerkingsagenda 2019–2020 (Kamerstuk 32 637, nr. 316) en in

⁹ Inventarisatie beleidsinterventies Innovatiegericht Inkopen | PIANOo – Expertisecentrum Aanbesteden

de regionale bijdrage in het Kennis- & Innovatieconvenant (Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 82) zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om de mogelijkheden tot intensievere inzet van inkooptools (zoals SBIR, het Innovatiepartnerschap en SiR) op te schalen en uit te bouwen. Met het doel om de inkoopkracht van overheden gericht en met meer impact in te zetten voor versnelling van uitvoering van transitie en het uitlokken van maatschappelijk gewenste innovaties. Voorbeelden uit onder andere Amsterdam¹⁰, de provincie Flevoland¹¹ en Groningen¹² laten zien dat het werken met publieke *challenges* innovaties bij het mkb kan aanjagen en gelijktijdig maatschappelijke vraagstukken dichterbij een oplossing kan brengen.

In het IPO-herstelplan, waarover u eind 2020 per brief (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 75) bent geïnformeerd, hebben de provincies de gezamenlijke ambitie uitgesproken om hun inzet als launching customer (publieke opdrachtgever) verder te willen versterken. Binnen het Economisch Samenwerkingsplatform, waarin IPO, VNG, MKB NL, BZK en EZK afstemming zoeken op gezamenlijke speerpunten, vindt overleg plaats over een eventuele verdere gezamenlijke impuls, waarbij de inzet van de eerdergenoemde Werkgroep Innovatiegericht Inkopen zal worden meegenomen. Daarin wil ik ook de verkenning door Dialogic naar perspectief benutting fieldlabs binnen het MTIB¹³ betrekken, daar SBIR de potentie heeft om binnen fieldlabs ingezet te worden.

Naast deze gesprekken en de eerder genoemde activiteiten waarbij (leden van) IPO en VNG worden uitgenodigd, stimuleer ik de samenwerking met decentrale overheden en hun regionale inzet met cofinanciering van perspectiefvolle regionale SBIR's of Innovatiepartnerschappen, begeleiding door RVO bij SBIR's van (decentrale) overheden en expertise en advies vanuit onder meer PIANOo.

Door de inzet op (financiële) ondersteuning, voorlichting en communicatie, bijeenbrengen van partijen, inrichten van de Werkgroep Innovatiegericht Inkopen en gesprekken met (leden van) IPO en VNG beschouw ik de motie van het lid Bruins als afgerond.

Doeltreffend innovatie-instrumentarium: wijziging Innovatiekrediet

Het innovatiebeleid kent naast innovatiegericht inkopen diverse andere innovatie-instrumenten. Middels deze brief wil ik uw Kamer informeren over een recente aanpassing in de rentestructuur van het Innovatiekrediet.

In het verleden werd een vaste rente binnen het Innovatiekrediet gehanteerd.

De totale rentesom die bedrijven moesten betalen kon door rente op rente flink oplopen. De afgelopen jaren bedroeg deze rente 7 procent voor technische en 10 procent voor klinische ontwikkelingsprojecten. Deze structuur wordt nu aangepast: de rente wordt verlaagd naar 3 procent voor beide soorten projecten, maar hiernaast komt een vaste opslag. Dit is een vast percentage van het krediet dat bedrijven moeten betalen. In 2022 zal de opslag 15 procent voor technische ontwikkelingsprojecten en 25 procent voor klinische ontwikkelingsprojecten bedragen.

¹⁰ Gemeente Amsterdam en RVO – Winnaars SBIR innovatietraject monitoring on Vimeo

¹¹ 4 Winnaars voor SBIR Smart Mobility Flevoland fase 2 | RVO.nl | Rijksdienst

¹² SBIR oproep 8: Blockchaintoepassingen met een publiek belang in praktijk gebracht in Groningen – 2017 | SBIR oproepen met projecten | RVO Publicaties (rvomagazines.nl)

¹³ Verkenning EZK-perspectief benutting fieldlabs | Rapport | Rijksoverheid.nl

Door de jaarlijkse vaste rente te verlagen, blijven bedrijven en Innovatiekrediet-projecten beter financierbaar. Bij langer lopende Innovatiekredieten vormen de sterk oplopende, cumulatieve rentelasten voor financiers op dit moment een drempel om (vervolg)financiering te verschaffen aan een Innovatiekredietproject.

Door de introductie van de opslag worden over kortlopende Innovatiekrediet-projecten meer rentelasten (met name in de vorm van de opslag) betaald. Over het algemeen kunnen bedrijven die een Innovatiekrediet voor hun project snel aflossen hogere (rente)lasten goed dragen; het snel kunnen aflossen is namelijk vrijwel altijd het gevolg van een succesvol project. De overheid kan daarom dankzij de vaste opslag beter meeprofiteren van succesvolle projecten.

Naast de aanpassingen aan de rentestructuur constateer ik ook dat de revolverendheid lager uitvalt dan eerder gecommuniceerd. Eerder is een revolverendheid van 60 procent met de Kamer gecommuniceerd (Kamerstuk 32 637, nr. 344). Na nieuw onderzoek naar de portefeuille van het Innovatiekrediet blijkt de revolverendheid op ongeveer 50 procent uit te komen. De hoogte van het jaarlijkse budget voor het Innovatiekrediet (in de regel 70 miljoen euro) neemt niet af als gevolg van de lagere revolverendheid. Door EZK worden de terugontvangsten uit het Innovatiekrediet voldoende voorzichtig geraamd om deze lagere revolverendheid op te vangen. Vooralsnog zie ik daarom geen aanleiding om wijzigingen binnen het Innovatiekrediet door te voeren die erop gericht zijn de revolverendheid te laten toenemen. De revolverendheid van dit krediet is immers geen doel op zich, en een striktere selectie van projecten met het oog op een hogere slagingskans zou ertoe leiden dat projecten met een hoog risico en een hoge opbrengst minder snel worden geselecteerd.

Een striktere selectie van projecten zou een negatief effect hebben op de toegang van innovatieve bedrijven – veelal start- en scale-ups – tot het Innovatiekrediet.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok