

Vergaderjaar 2018–2019

33 009

Innovatiebeleid

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 71

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2019

De motie Van der Lee c.s. geeft aan dat innovatie lastig is voor sectoren die grotendeels bestaan uit kleinere mkb'ers met een relatief kleine omzet en dat die sectoren voor *proof of concept* of scale-upactiviteiten meer afhankelijk zijn van specifieke instrumenten. De motie verzoekt de regering om op basis van het overkoepelende beeld van evaluaties van specifieke instrumenten te bezien of, en zo ja hoe, sectorale innovatie voor kleine bedrijven beter ondersteund kan worden.¹

In deze brief ga ik namens het kabinet in op dit verzoek. Daarbij sta ik, mede naar aanleiding van vragen tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor 2019, ook stil bij de mogelijkheden voor het inzetten van externe kennis bij procesinnovatie, Smart industry en digitalisering. Dit omdat het voor kleine bedrijven niet altijd mogelijk is om met eigen personeel aan innovatie te doen, maar het voor hen wel van belang kan zijn om kennis van derden of de mogelijkheden van nieuwe apparatuur te benutten.

Mkb-bedrijven met een kleine omzet vormen in de meeste sectoren de meerderheid van de ondernemers. Daarom is ervoor gekozen om bij de beantwoording van de motie te kijken of innovatie-instrumenten inzetbaar zijn voor het mkb en starters, los van de sector waarin zij actief zijn. Omdat voor *proof of concept* en scale-upactiviteiten zowel de

¹ Kamerstuk 33 009, nr. 53.

zogenaamde generieke als specifieke innovatie-instrumenten van belang zijn, komen beide soorten instrumenten in deze brief aan de orde.²

In deze brief ga ik eerst in op de hoofdlijnen van het innovatie-instrumentarium. Vervolgens behandel ik wat recente evaluaties aangeven over innovatie-instrumenten die *proof of concept* en scale-upactiviteiten ondersteunen. Daarna komen de mogelijkheden voor procesinnovatie, Smart industry en digitalisering aan de orde. Tenslotte ga ik in op het overkoepelend beeld en de vervolgstappen.

Hoofdlijnen van het innovatie-instrumentarium

Het innovatie-instrumentarium kent twee sporen: een generiek spoor en een specifiek spoor.³ Het generieke spoor kent geen sectorale afbakening, hiermee worden alle bedrijven die aan R&D (willen) doen ondersteund. Hieronder valt bijvoorbeeld de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). Deze regeling kent meer dan 21.000 gebruikers (waarvan 97% tot het mkb behoort) en is inzetbaar voor het ontwikkelen van een *proof of concept* en voor scale-upactiviteiten. Daarnaast zijn de veelal niet thematisch afgebakende (en dus generieke) financieringsregelingen van belang voor *proof of concept* en voor scale-upactiviteiten. Hieronder vallen Vroegefasefinanciering (VFF, voor *proof of concept*), het Innovatiekrediet (om van *proof of concept* naar commercialisatie te gaan) en de Seed Capital-regeling (voor startup- en scale-upactiviteiten).

Het specifieke spoor kent innovatie-instrumenten die thematisch zijn afgebakend en voor een groot deel ook toegespitst zijn op het mkb. Voorbeelden van instrumenten die inzetbaar zijn voor *proof of concept* zijn de Small Business Innovation Research (SBIR) en Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT). De werkwijze van SBIR is geschikt om het mkb innovatieve oplossingen aan te laten dragen voor uitdagingen van overheden en semipublieke instellingen.⁴ De MIT is opgericht voor mkb-ondernemers die willen samenwerken en innoveren binnen de topsectoren. Achterliggende doelstelling en ook voorwaarde is dat MIT-projecten aansluiten bij de kennis- en innovatieagenda's van de topsectoren. Het mkb kan ook participeren in publiek-private samenwerkingsverbanden waarvoor het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een toeslag geeft op de private bijdragen (de PPS-toeslag).

De MIT en PPS-toeslag zijn gericht op de topsectoren en bewegen mee met de prioriteiten binnen het topsectorenbeleid en de daarin versterkte focus op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.⁵ Met het formuleren van de thema's voor de missiegedreven aanpak is daarbij een

² In de bijlage is een volledig overzicht opgenomen hoe verschillende innovatie-instrumenten *proof of concept* en scale-upactiviteiten ondersteunen. Met een haalbaarheidsstudie wordt onderzocht of een idee tot een innovatie zou kunnen leiden. Een *proof of concept* bouwt daarop voort door een prototype te ontwikkelen. Als deze beide fasen succesvol zijn afgerond, dan kan de innovatie op de markt worden gebracht en is het aan de ondernemer om te bezien hoe op basis van één prototype meerdere exemplaren kunnen worden geproduceerd. De WBSO ondersteunt doorgroeiende en daarmee scale-upactiviteiten, doordat de grens van de eerste schijf (met het hogere voordeelpercentage van 32% i.p.v. 16%) in de afgelopen jaren is verhoogd € 110.000 in 2008 naar € 350.000 in 2016, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ In de bijlage bij de brief «Naar een missiegedreven innovatiebeleid met impact» wordt uitgebreid ingegaan op de opzet van het innovatie-instrumentarium. Bijlage bij Kamerstuk 33 009, nr. 63.

⁴ Vanuit de intensivering in het regeerakkoord is er vanuit EZK in totaal € 10 miljoen beschikbaar gesteld om op deze manier de creativiteit van startende en gevestigde bedrijven te benutten. Langs de lijnen van het vernieuwde missiegedreven innovatiebeleid zijn in het verleden SBIR-vraagstukken uitgeschreven met onder andere provincies op onder andere het gebied van energieopwekking en de sleuteltechnologie blockchain.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 33 009, nr. 63.

duidelijke richting bepaald op welke maatschappelijke vraagstukken het kabinet het innovatiebeleid meer specifiek richt.⁶ Om de missies te laten slagen zullen departementen, kennisinstellingen, maar ook het bedrijfsleven, klein en groot, een fors commitment, inhoudelijk en financieel, moeten tonen. Zowel specifieke instrumenten als MIT en PPS-toeslag, als de hierboven genoemde generieke instrumenten worden hiervoor ten behoeve van het bedrijfsleven ingezet, met de kanttekening dat de middelen van de PPS-toeslag vrijwel geheel bij kennisinstellingen worden besteed.

Lessen uit evaluaties

In de recent afgeronde WBSO-evaluatie wordt geadviseerd de voorwaarden (percentages, drempel eerste en tweede schijf) te continueren.⁷ De evaluatie geeft wel aanwijzingen dat de WBSO minder effectief is bij bedrijven onder de 10 personen die geen starter zijn. Ik zie daarom geen aanleiding om de mogelijkheden voor de kleinste innovatieve bedrijven in de WBSO verder uit te breiden. Zoals ik in de kabinetsreactie op de evaluatie van de WBSO heb aangegeven, wil ik wel vasthouden aan de WBSO als basisinstrument om R&D te stimuleren, waarbij de focus op het mkb blijft liggen. Doordat de WBSO over de eerste € 350.000 aan S&O-kosten een hoger voordeel percentage biedt (32% i.p.v. 16%) helpt de regeling kleinere bedrijven die willen doorgroeien (scaleup-activiteiten). Daarbij zorgt het verhoogde ondersteuningspercentage voor starters (40% voor de eerste € 350.000 aan S&O, in plaats van 32%) er voor dat bedrijven die aan R&D gaan beginnen en een kleine omzet kennen, extra ondersteuning krijgen. Bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een *proof of concept*.

Uit de evaluatie van de MIT in 2017 bleek dat het mkb over het algemeen tevreden is over de opzet van de regeling en de MIT positief beoordeelt. De regeling is toegankelijk, voorziet in een duidelijke behoefte en ondersteunt het mkb in de eerste fase van innovatietrajecten.⁸ Uit de evaluatie bleek ook dat de doelgroep van de MIT voornamelijk bestaat uit kleine bedrijven uit alle verschillende Topsectoren. In de loop van de jaren wordt een steeds groter beroep gedaan op de MIT. De haalbaarheidsprojecten (inzetbaar voor *proof of concept*), die op basis van het *First Come, First Served (FCFS)* principe worden behandeld, worden snel overtekend. Het budget is vaak al binnen enkele dagen uitgeput. Dit aandachtspunt wordt meegenomen in de gesprekken die EZK over de MIT 2020 zal voeren met de provincies, die medefinancier zijn van de MIT-regeling.

In de kabinetsreactie bij de evaluaties van vijf risicokapitaalinstrumenten, die deels voor *proof of concept* en deels voor scale-upactiviteiten worden ingezet, heb ik geconstateerd dat die regelingen goed werken, maar nog aangescherpt kunnen worden.⁹ Voor kleine innovatieve bedrijven is van belang dat de evaluatie van Vroegefasefinanciering (VFF) uitwijst dat de VFF een unieke doelgroep weet te bereiken die anders niet aan financiering kan komen. Ook hebben ondernemers die financiering vanuit de VFF ontvangen meer *proof-of-concepts* gerealiseerd dan ondernemers die zijn afgewezen voor de VFF. De evaluatie van het Innovatiekrediet laat zien dat het instrument een belangrijke rol speelt bij het rondkrijgen van de financiering voor projecten. Bijna driekwart van de gebruikers van het krediet heeft minder dan 20 medewerkers en bijna 40% van de gebruikers bestaat vijf jaar of minder en is dus starter. Het instrument speelt daarmee

⁶ Kamerstuk 33 009, nr. 63, p. 2 en 3.

⁷ Kamerstukken 32 637 en 33 009, nr. 358.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 276, blz. 1.

⁹ Kamerstuk 32 637, nr. 344.

een belangrijke rol in het ondersteunen van kleine innovatieve bedrijven die van *proof of concept* naar commercialisatie willen gaan. De evaluatie laat ook aandachtspunten zien, zoals de benutting van het instrument door verschillende sectoren, de transparantie van het beoordelingsproces en beoordelingscriteria en de aansluiting op vervolgfianciering. Deze worden momenteel door EZK en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) opgepakt.

Procesinnovatie, Smart industry en digitalisering

Bij kleine bedrijven kunnen naast traditionele R&D ook procesinnovatie, kennisverspreiding van TO2-instellingen¹⁰ naar mkb, toepassing van de principes van Smart industry en digitalisering helpen om concurrerend te worden of te blijven. Genoemde onderwerpen zijn vooral van belang voor mkb-ondernemers die niet zelf innovatie tot stand brengen, maar deze (soms op innovatieve wijze) implementeren binnen het eigen bedrijf (innovatievolgend mkb).

De haalbaarheidsprojecten en kennisvouchers van de MIT kunnen een bijdrage leveren aan procesinnovatie in ruime zin. Een voorbeeld van een haalbaarheidsproject waarmee de MIT bij kan dragen aan procesinnovatie is een inventarisatiestudie van beschikbare technologie. Ook de onderzoeksvraag van een kennisvoucher mag betrekking hebben op de verbetering of vernieuwing van het productieproces. Belangrijk voorbeeld van kennisinstellingen waar met een MIT-kennisvoucher een beroep op kan worden gedaan zijn de TO2-instellingen. Bij het onderdeel kennisvouchers binnen de MIT constateer ik dat het budget nog niet volledig wordt benut. Tegelijkertijd krijg ik vanuit brancheorganisaties en MKB NL het signaal dat er behoefte is aan vouchers. Ik zal in mijn gesprekken met deze stakeholders nagaan in hoeverre de MIT-kennisvouchers aan deze behoefte kunnen voldoen. Naast de kennisvouchers in de MIT werkt TNO op dit moment met verschillende branches zoals Metaalunie, FME, VNCI, Bouwend Nederland en Techniek Nederland in en met Fieldlabs aan kennisverspreiding naar het mkb. Kennisverspreiding wordt ook vormgegeven in directe samenwerking met het mkb. Dit gebeurt bij alle TO2's. Voor het einde van het jaar zullen alle TO2-instellingen aangeven op welke wijze zij de verdere versterking van de samenwerking met het mkb, met een budget olopend tot structureel € 7,5 mln., expliciet met het mkb invullen. Ik streef ernaar om bij het Kennis- en Innovatiecontract 2020–2023, dat in november van dit jaar wordt gesloten, ook de afspraken over de invulling van het MKB-TO2 programma gereed te hebben. Met het programma kan bijvoorbeeld via toepassingen van nieuwe technologie worden gezorgd voor een groter bereik en gebruik ervan in het mkb.

Smart industry wordt gedreven door de ontwikkeling van nieuwe ICT- en productietechnologie en verandert de (maak)industrie radicaal. De ambitie van het publiek-private programma Smart Industry helpt om de digitalisering in het bedrijfsleven te versnellen. Met name bij het kleinere mkb ligt hier nog een opgave. De betrokkenheid van het mkb staat bij Smart Industry reeds centraal. Met de oprichting van de vijf regionale Smart industry hubs door het Ministerie van EZK en de provincies wordt een extra stap gezet om het mkb te digitaliseren. De hubs dienen als loket voor het mkb en proberen ze wegwijs maken in de innovatiekansen die er

¹⁰ TNO (Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek) werkt samen met Marin, Deltares, Wageningen Research en NLR in de federatie Toegepaste Onderzoek Organisaties (TO2). EZK investeert samen met enkele andere ministeries in deze instituten, omdat hier onafhankelijk onderzoek in Nederland plaatsvindt dat kansen kan creëren voor innovatie en economische groei en dat een bijdrage levert aan de publieke kennis op terreinen van maatschappelijk belang.

zijn. Dit betreft ook de expertise op het gebied van regionale subsidies. De hubs versterken het regionale ecosysteem en coördineren de activiteiten van de Smart industry fieldlabs. De fieldlabs zijn de industriële proeftuinen waar het mkb kennis kan maken met nieuwe innovaties. De innovaties, zoals voorspelbaar onderhoud en machine learning, worden getest, ontwikkeld en gedemonstreerd in de fieldlabs. Daarnaast is in 2019 het Smart Industry assessment ontwikkeld. Via dit assessment kan een mkb-bedrijf zien waar het staat op het gebied van digitalisering en welke stappen nog gezet kunnen worden. Om het mkb beter te laten experimenteren met de kansen die data biedt, is daarnaast het Data Value Center opgericht.¹¹ Het centrum moet bedrijven helpen om beter om te gaan met de data die ze krijgen.¹²

Voor veel mkb-bedrijven is het een grote stap om de kansen van digitalisering goed te benutten. Het ontbreekt kleine mkb-bedrijven simpelweg aan tijd, kennis en geld. Dure ICT-specialisten inschakelen of het eigen personeel deze vaardigheden laten leren is voor velen geen optie. Mede daarom is digitalisering een belangrijke pijler in het mkb-actieplan.¹³ Op basis daarvan is op initiatief van mijn ministerie het programma «Versnelling digitalisering mkb» gestart. In dit programma gaan mkb'ers aan de slag in zogenoemde «MKB-Werkplaatsen Digitalisering». Werkplaatsen zijn regionale publiek-private samenwerkingen (PPS'en) tussen onderwijs, overheid en bedrijfsleven die dienen te leiden tot passend aanbod van relevante ICT-dienstverlening voor het brede mkb. Zowel het programma Smart Industry als het programma «Versnelling digitalisering mkb» zijn ook onderdeel van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie die er op gericht is de kansen van digitalisering in Nederland beter te benutten.¹⁴

Overkoepelend beeld en vervolg

Op basis van de evaluaties van innovatie-instrumenten zie ik geen reden om het beleid radicaal aan te passen. De WBSO is en blijft ook na de evaluatie het basisinstrument voor kleine innovatieve bedrijven. Meer dan de helft van de WBSO-gebruikers heeft minder dan 10 personen in dienst en 64% van het totale budget (€ 1,2 miljard) gaat naar het mkb. De groep kleinere mkb'ers met een relatief kleine omzet kan door de generieke opzet van de WBSO altijd gebruik maken van deze regeling voor *proof of concept* en scaleup-activiteiten. De MIT voorziet in een duidelijke behoefte en ondersteunt het mkb dat aansluiting zoekt bij de topsectoren in de eerste fase van innovatietrajecten. Ook financieringsregelingen als VFF, het Innovatiekrediet en de Seed Capital regeling helpen mkb'ers bij *proof of concept* en scaleup-activiteiten.

Er zijn wel punten waar het beleid op basis van evaluaties en voortschrijdend inzicht mogelijk aangescherpt kan worden. Ik vind het, zoals ik in de reactie op de WBSO-evaluatie heb aangegeven, belangrijk dat de WBSO-aanvraagprocedure blijft aansluiten bij de steeds snellere en dynamische wijze waarop bedrijven innoveren. Ik zal daarom onderzoeken of ik toekomstige WBSO-aanvragen sneller kan laten afhandelen. Voor het Innovatiekrediet zullen aandachtspunten als de benutting van het instrument door verschillende sectoren, de transparantie van het

¹¹ In het Data Value Center werken Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, Brainport Development, Brainport Industries, FME (en haar partners van Smart Industry Hub Zuid), Jheronimus Academy of Data Science, Koninklijke Metaalunie, SURFsara en TNO samen om bedrijven te helpen bij de ontwikkeling van nieuwe diensten en verdienmodellen waarbij gebruik wordt gemaakt van data.

¹² Kamerstuk 29 826, nr. 94.

¹³ Mkb-actieplan, bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 316, blz. 35 e.v.

¹⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 541.

beoordelingsproces en de aansluiting op vervolgfianciering opgepakt worden. Bij het onderdeel kennisvouchers in de MIT wordt het budget nog niet volledig benut. EZK zal in gesprekken met stakeholders nagaan in hoeverre de MIT-kennisvouchers in de behoefte voor de inzet van externe kennis, bijvoorbeeld op het gebied van procesinnovatie, kunnen voldoen. De overtekening van de haalbaarheidsprojecten (ook inzetbaar voor procesinnovatie) uit de MIT is een aandachtspunt dat meegenomen wordt in de gesprekken die EZK met de provincies gaat voeren over de MIT 2020.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer