

Vergaderjaar 2018–2019

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2018

Bijgaand zend ik u het advies van de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) «*Verspreiding, de onderbelichte kant van innovatie*»¹ dat ik op 7 september in ontvangst nam. Dit advies heeft betrekking op de bredere verspreiding van eenmaal ontwikkelde innovaties, nieuwe processen, producten of diensten. Onderstaand ga ik in op de belangrijkste bevindingen van de AWTI en geef ik u de kabinets-reactie op het advies.

Het vraagstuk van de verspreiding van innovatie is van belang omdat deze op verschillende manieren bijdraagt aan economie en maatschappij. Zo biedt verspreiding van eenmaal ontwikkelde innovaties bedrijven de kans om hun investeringen terug te verdienen en kan brede toepassing van innovaties leiden tot lagere kosten en hogere kwaliteit van publieke dienstverlening, bijvoorbeeld in de zorg. De publiek en privaat ingezette middelen voor innovatie hebben op die manier een grotere impact en hebben daarmee meer maatschappelijke en economische toegevoegde waarde.

Nederland staat hoog op internationale innovatieranglijsten. Onduidelijk is echter hoe snel innovaties zich in ons land ook breed verspreiden onder bedrijven, burgers en publieke partijen. Uit de literatuur is wel bekend dat vernieuwingen bijna per definitie te maken hebben met praktische belemmeringen en met weerstanden tegen vernieuwing. Aan de hand van een zestal casussen onderzoekt de AWTI hoe het met de verspreiding van innovaties in Nederland staat en welke rol de overheid kan spelen om verspreiding te bevorderen.

De kernvragen van het advies zijn: «Verspreiden innovaties zich in Nederland makkelijk? Zijn de voorwaarden voor verspreiding op orde? Wat is hierbij de rol van de regering en de overheid?»

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Bevindingen en aanbevelingen

De AWTI analyseert de condities voor verspreiding van innovatie in het licht van een «innovatiesysteem»: het geheel van actoren, hun netwerken en de beschikbare randvoorwaarden zoals kapitaal, infrastructuur en wet- en regelgeving, maar ook waarden en gewoonten. Binnen dit systeem identificeert de AWTI belemmerende en gunstige condities voor verspreiding. De Raad constateert dat er binnen dergelijke systemen al veel op initiatief van betrokken organisaties en andere stakeholders in een innovatiesysteem gebeurt dat verspreiding bevordert, zoals het ontwikkelen van gedeelde standaarden of het gebruik van proeftuinen waar gebruikers ervaring kunnen opdoen met innovatie.

Er zijn ook situaties waarin de overheid aan zet is om verspreiding te helpen bevorderen. Aan de hand van de casussen bouw, e-health, maritieme radartechnologie, biotechnologie, juridische dienstverlening en fintech, identificeert de AWTI vijf situaties waarin er een rol voor de overheid is:

1. Er is onvoldoende individuele vraag naar een bepaalde innovatie, soms door maatschappelijke weerstand, terwijl er wel een collectieve behoefte is. Zulke situaties doen zich bijvoorbeeld voor in de bouw (wanneer mensen die hun woning verbouwen geen prioriteit geven aan energiebesparing);
2. Er is sprake van machtige partijen met sterke, gevestigde belangen die de verspreiding van innovaties afremmen. Of er zijn structuren die vastliggen en remmend werken, bijvoorbeeld doordat gevestigde partijen de vernieuwing beoordelen (bouw) of er geen gedeeld belang in de keten is (zorg);
3. Bestaande regels en wetten verhinderen verspreiding. Denk bijvoorbeeld aan vergunningsprocedures voor biotechnologie;
4. De randvoorwaarden voor collectief gebruikte infrastructuur zijn niet op orde. Denk aan ICT en andere fysieke infrastructuren;
5. Er is sprake van een sector of innovatiesysteem met veel kleine partijen die zich niet weten te verbinden, of waarin de vraag niet eenduidig is. In de bouw speelt dit bijvoorbeeld doordat de sector versnipperd is en veel producten *one-offs* zijn: er zijn geen standaarden.

Op grond van haar analyse doet de AWTI een drietal aanbevelingen:

1. Stimuleer de vraag naar innovaties met maatschappelijke waarde;
2. Vraag ministeries om beleidsaandacht voor innovatieverspreiding en stuur aan op interdepartementale samenwerking rond innovatieverspreiding;
3. Maak innovatieverspreiding een expliciet onderdeel van het innovatiebeleid van EZK.

Kabinetsreactie

Dit advies komt op een goed moment. De noodzaak tot transities voor de grote maatschappelijke vraagstukken maakt verspreiding, acceptatie en gebruik van nieuwe oplossingen van groot belang. In het onderstaande laat het kabinet zien op welke wijze het inspeelt op de drie aanbevelingen.

Stimuleer de vraag naar innovaties met maatschappelijke waarde

De AWTI noemt een groot aantal instrumenten waarmee de vraag naar innovaties met maatschappelijke waarde kan worden versterkt. Denk aan regelgeving, gezamenlijk articuleren van de vraag, subsidiëren van innovaties, organiseren van het maatschappelijke debat en innovatief inkopen.

Veel van deze aspecten krijgen een plek in de vernieuwde aanpak van het topsectorenbeleid. In mijn brief *«Naar missiegedreven innovatiebeleid met impact»* van 13 juli van dit jaar (Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 63) is verwoord hoe het kabinet wil gaan sturen op het versterken van de economische kansen van een viertal maatschappelijke thema's en van sleuteltechnologieën door een integrale «missiegedreven» aanpak over de hele innovatieketen: van idee tot aan marktcreatie.

In deze aanpak gaan ministeries samen met de topsectoren en andere relevante partijen (zoals burgers, belangenorganisaties en andere overheden) – missies voor de maatschappelijke opgaven uitwerken. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar welke innovatieve oplossingen nodig zijn, maar ook naar het wegnemen van belemmerende regelgeving en naar de aanjagende rol van de overheid als vrager naar die nieuwe oplossingen. Door de betrokkenheid van belangenorganisaties kan er ook rekening gehouden worden met weerstanden in de praktijk. De uitwerking van het Klimaatakkoord is een aansprekend voorbeeld van hoe zo'n integrale aanpak eruit kan komen te zien.

Verschillende vakdepartementen zetten zich in voor innovatiestimulering met maatschappelijke meerwaarde. Een goed voorbeeld is het Ministerie van VWS waar het bevorderen van innovaties die bijdragen aan kwaliteit en betaalbaarheid in de zorg een prominent onderdeel vormen van diverse hoofdlijnenakkoorden die met zorgpartijen zijn gesloten en programma's die zijn ontwikkeld. Ook stelt VWS extra middelen voor innovatie beschikbaar. Zo is er ca € 30 mln. beschikbaar voor innovaties die het langer zelfstandig thuis wonen ondersteunen, € 21 mln. voor kennisontwikkeling jeugd op het terrein van innovatie en € 30 mln. voor de ontwikkeling van nieuwe woonvormen voor ouderen. Daarnaast heeft het kabinet € 40 mln gereserveerd voor het stimuleren van innovatieve en digitale vaardigheden. In de voortgangsrapportage e-health en zorgvernieuwing is aangegeven op welke terreinen deze middelen worden besteed (Kamerstuk 27 529, nr. 156)

Een aantal EZK-instrumenten en agenda's draagt reeds bij aan verspreiding van innovatie. Denk aan de fieldlabs die met de Smart Industry aanpak zijn opgezet, waarin bedrijven en kennisinstellingen kennis over toepassingen delen en implementeren en van waaruit ook verbindingen worden gelegd met onderwijs.

Een ander voorbeeld vormt de Bouwagenda. Het AWTI-advies laat onder meer zien dat innovatieverspreiding in de bouw achterblijft door versnippering in de sector. In de Bouwagenda probeer ik die versnippering tegen te gaan door de onderlinge samenwerking te versterken met behulp van samenwerking in fieldlabs en met netwerken van hogescholen.

De inzet voor verspreiding wordt bovendien versterkt door de extra middelen die ik in mijn brief van 13 juli heb aangekondigd voor toegepast onderzoek. In het kader van dit advies wijs ik in de eerste plaats op de extra middelen voor de SBIR en innovatiepartnerschappen. Deze instrumenten zijn, zoals ook de AWTI stelt, bij uitstek geschikt om de vraag naar innovaties met maatschappelijke waarde te stimuleren.

Van de extra middelen die toevloeien naar de instituten voor toegepast onderzoek, oplopend tot € 75 mln. vanaf 2020, zullen zij (naar verwachting) € 7,5 mln. per jaar inzetten voor samenwerking en kennisverspreiding met het mkb. Dit is ook verwoord in het MKB-actieplan dat begin juli naar de Tweede Kamer is gestuurd. Door deze samenwerking wordt de kans vergroot dat het mkb nieuw ontwikkelde kennis en innovaties zelf kan toepassen in de eigen producten en processen en

daarmee verspreiding kan bevorderen. Inmiddels zijn de instituten met de betrokken partijen, zoals de Metaalunie, een plan hiervoor aan het uitwerken.

Ook de extra middelen die ik in mijn brief aankondig voor het mkb kunnen bijdragen aan verspreiding. Zo zet ik sinds dit jaar € 5 mln extra in bovenop de reguliere jaarlijkse middelen voor de MIT (MKB Innovatie Topsectoren). Binnen de MIT kunnen ondernemers onder meer gezamenlijk R&D-onderzoek doen waardoor kennisuitwisseling rond de toepassing van innovatie plaatsvindt. Ook zet ik in op kennisdeling rond digitalisering, bijvoorbeeld via regionale praktijktesten die mkb-ers helpen om nieuwe ict-toepassingen in hun eigen productieproces in te bedden. De extra middelen voor het Techniekpact tenslotte, bevorderen dat meer jonge mensen voor het bedrijfsleven beschikbaar komen waardoor die bedrijven nieuwe kennis en kennis over nieuwe toepassingen kunnen binnen halen en zelf toepassen.

Minstens zo belangrijk is in mijn ogen de aanpak van belemmerende regelgeving. Met het programma Ruimte in Regels is in 2014 een aanpak gestart om beperkende regels te signaleren en te werken aan oplossingen en aan certificering en normstelling om nieuwe vindingen te ontwikkelen en toe te passen. In het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei (R2G2) werken de Ministeries van EZK en IenW, RVO en RWS Leefomgeving samen met ondernemers en topsectoren aan het bevorderen van een meer circulaire groene groei. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van hergebruik van nuttige afvalstoffen maar ook aan het bevorderen van de deeleconomie.

Geef ministeries een duidelijke opdracht inzake innovatieverspreiding en vraag om interdepartementale samenwerking rond innovatieverspreiding

De AWTI beveelt aan om de uitwerking van het Klimaatakkoord als een pragmatisch aanknooppunt te nemen om de aandacht voor innovatieverspreiding bij ministeries te vergroten. Deze aanbeveling sluit aan bij de uitwerking van de missiegedreven aanpak voor innovatie die momenteel vorm krijgt. Deze aanpak wordt uitgewerkt voor een viertal maatschappelijke thema's (Energie/duurzaamheid in lijn met het Klimaatakkoord; Landbouw/Water/Voedsel; Gezondheid en Zorg en Veiligheid) en voor sleuteltechnologieën. Deze uitwerking resulteert in missies die in april 2019 door het kabinet zullen worden vastgesteld. Bij deze uitwerking zijn alle departementen betrokken. Over de wijze waarop de missies worden vormgegeven en de onderlinge afstemming ervan vindt intensieve afstemming en gedachtewisseling plaats. Dit biedt ruimte om, zoals de AWTI aanbeveelt, kennis te delen en samenwerking te organiseren die bijdraagt aan innovatieverspreiding.

Naast de samenwerking tussen ministeries hecht ik ook belang aan samenwerking met regionale partners. Dat gebeurt op verschillende manieren. De departementen hebben afgesproken provincies en gemeenten te gaan betrekken bij de uitwerking van de missies. Een voorbeeld vormt ook de uitwerking van de recent gepubliceerde Visie «Landbouw, Natuur en Voedsel waardevol en verbonden» van het Ministerie van LNV (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5). Hierbinnen is een belangrijke actielijn gericht op de samenwerking met de regio.

Ook kan gezamenlijk worden gekeken naar het inzetten van inkoopmacht. Provincies en gemeenten hebben gezamenlijk een belangrijk grotere inkoopkracht dan het Rijk. De agenda Rijk-regio biedt mogelijkheden om gezamenlijk afspraken te maken over het optimaal inzetten daarvan.

Maak innovatieverspreiding tot expliciet onderdeel van het innovatiebeleid van EZK

De AWTI beveelt aan om zowel in de topsectorenaanpak, de strategische PPS-en als in het Valorisatieprogramma verspreiding van innovaties explicieter onderdeel te maken van het beleid.

Ook hier vormt de vernieuwing naar een missiegericht innovatiebeleid een belangrijke schakel om invulling te geven aan de aanbeveling. De missies die worden ontwikkeld, zijn op hun beurt richtinggevend voor de kennis- en innovatieagenda's van de topsectoren. Als onderdeel van deze vernieuwde innovatieagenda's moeten de topsectoren aangeven hoe zij valorisatie en marktcreatie tot stand gaan brengen en hoe zij vernieuwers bij de agenda gaan betrekken. Door het opnemen van deze onderdelen in de innovatieagenda's komt er meer aandacht voor onder meer het betrekken van gebruikers. Het betrekken van vernieuwers draagt bij aan het doorbreken van gevestigde ideeën en belangen. Door de verbinding van de topsectoragenda's met de missies over de gehele innovatieketen komt er ook meer ruimte om strategische PPS-en op te zetten over de hele keten.

Met wat hierboven is geschetst, hebben we instrumenten in handen om -sterker- invulling te geven aan de drie aanbevelingen van de AWTI. Een belangrijke meerwaarde van het advies is dat het de situaties waarin er een rol voor de overheid is, scherp in kaart brengt. Ik zie het advies dan ook als een waardevolle ondersteuning van beleid.

Aandachtspunten

Toch is het goed om ook een aantal aandachtspunten te benoemen bij het advies. De belangrijkste is dat niet alleen het Rijk verspreiding van innovaties kan stimuleren en realiseren. Zoals in deze brief geschetst spelen al dan niet in samenwerking met het Rijk medeoverheden en andere publieke en private partijen spelen een rol. Daarbij gaat het om belangrijke afnemers of aanjagers van innovaties. Ook ten aanzien van regelgeving moet verder gekeken worden dan de overheid. Denk aan instituten als het NEN die een belangrijke rol kunnen spelen voor standaardisatie maar ook in het bieden van flexibiliteit in normen zodat markttoegang niet wordt belet.

Ten slotte wijs ik erop dat er geen blauwdruk is voor het aanjagen van innovatie. Via de onderzochte cases laat de AWTI zien dat de condities voor verspreiding sterk kunnen verschillen. Dit vraagt om maatwerk in de inzet van instrumenten. Er is dan ook geen eenduidig recept voor innovatieverspreiding als onderdeel van het regeringsbeleid. Het vergt dan ook een actieve rol van alle betrokkenen om de juiste partners te betrekken en de juiste mix van instrumenten in te zetten om verspreiding te bevorderen.

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