

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Rapport

Evaluatie van de SBIR en de EZK- cofinanciering ervan, 2018-2024

Jouke Wortelboer, Robert Schaap, Pascal Stam en Arjan Wolters

>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief en Internationaal ondernemen

Inhoud

Managementsamenvatting 3

Leeswijzer 6

1 Inleiding 7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 7
1.2 Onderzoeksvragen en doel van het rapport 8
1.3 Het SBIR-instrument 8
1.4 Cofinanciering bij innovatiegericht inkopen 9
1.5 Methodiek 11

2 Doeltreffendheid 14
2.1 Bijdrage van SBIR vanuit het perspectief van aanbestedende diensten 14
2.2 Bijdrage van SBIR vanuit het perspectief van deelnemende bedrijven 17
2.3 Effect van cofinanciering op innovatiegericht inkopen via SBIR's 19
2.4 Beoordeling van de doeltreffendheid van het SBIR-instrument en de cofinanciering ervan 19

3 Doelmatigheid 21
3.1 Doelmatigheid van het instrument SBIR en de uitvoering ervan 21
3.2 Doelmatigheid van de cofinanciering van SBIR's 22

4 Conclusies en aanbevelingen 23
4.1 Conclusies 23
4.2 Aanbevelingen 25

Bijlagen 26
Bijlage 1: Appreciatie door prof. Carl Koopmans 27
Bijlage 2: SBIR- en Innovatiepartnerschaptrajecten met cofinanciering 28
Bijlage 3: Koppeling beleidstheorie aan onderzoeksvragen, vanaf intermediate outcomes 29
Bijlage 4: Interviewleidraad 30
Bijlage 5: Uitvraag doelmatigheid 32

Managementsamenvatting

In dit rapport presenteert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de uitkomsten van het evaluatieonderzoek rondom het instrument Small Business Innovation Research (SBIR) – tegenwoordig bekend als Innovation Impact Challenge. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2018-2024.

Via de innovatiecompetitie SBIR dagen overheden (aanbestedende diensten) het bedrijfsleven uit om nieuwe (innovatieve) oplossingen te zoeken. Dat betreft oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en het duurzamer, sneller, betrouwbaarder of veiliger (blijven) vervullen van overheidstaken.[1] Het instrument is toegankelijk voor alle bedrijven, groot en klein, zolang zij gevestigd zijn in Nederland of de Europese Unie.[2] De overheid is hierbij een potentiële afnemer, ook wel 'launching customer' genoemd, van de ontwikkelde producten.[3,4]

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) stelde in de periode 2018-2022 ook cofinanciering beschikbaar voor SBIR-trajecten. Het aanbieden van cofinanciering is in essentie bedoeld om te compenseren voor een deel van de (extra) R&D-kosten die gepaard gaan met innovatiegericht inkopen. Niet alle SBIR-trajecten in de periode 2018-2024 hebben cofinanciering ontvangen.

Het doel van dit onderzoek is om de SBIR en de EZK-cofinanciering ervan te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Om hier zicht op te krijgen, zijn voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering ervan **doeltreffend**? Hierbij wordt op verschillende manieren gekeken naar de doeltreffendheid:
   - Wat is de bijdrage van de SBIR aan de oplossing van het (maatschappelijk) probleem van de aanbestedende dienst waarvoor de competitie is uitgezet?
   - Wat is het effect van de SBIR op een deelnemend bedrijf, onder meer via het al dan niet op de markt brengen van een innovatief product?
   - Wat is de bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's?
   - Hoe werkt de cofinanciering vervolgens door in hetgeen met de SBIR wordt beoogd in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven?
2. In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering ervan **doelmatig**? Hierbij is apart onderscheiden: de doelmatigheid van de uitvoering van de SBIR en aanvullend de cofinanciering ervan.

De gebruikte methode voor het onderzoek is geïnspireerd op een contributieanalyse. Bij een contributieanalyse wordt gekeken naar factoren die hebben bijgedragen aan de waargenomen verandering. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij acht aanbestedende diensten en dertien deelnemende bedrijven zijn geïnterviewd over twaalf verschillende SBIR-trajecten. Het rapport is wat betreft de onderzoeksmethodiek, de uitvoering van het onderzoek en de getrokken conclusies gevalideerd door prof. Carl Koopmans, hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit, als externe deskundige. Zijn appreciatie is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2023 tot en met maart 2024. Een klein deel van het onderzoek, betreffende de uitvraag over de doelmatigheid van het instrument en de cofinanciering, is uitgevoerd in de periode februari tot en met april 2025.

Via de gebruikte methodiek komen we tot een **score 3 op de effectladder[5]; 'waarschijnlijk (in)effectief'.** De effectladder laat zien hoe 'hard' de bewijskracht van evaluatieonderzoek is. Niveau 3 wordt gehaald, omdat doelrealisatie en gedragsverandering bij de doelgroep zijn onderzocht aan de hand van een cross-sectionele analyse. Voor niveau 4 (zeer waarschijnlijk (in)effectief) is duidelijke triangulatie nodig, via een combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen. Met name naar het zoeken van alternatieve verklaringen is in dit onderzoek te weinig aandacht gegaan om niveau 4 te halen.

Voor de eindconclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid maken we gebruik van de categorieën die worden gebruikt in de periodieke rapportages van het innovatie- en ondernemerschapsbeleid van het ministerie van Economische Zaken, die worden uitgevoerd door onderzoeksbureaus SEO en Birch (nog te verschijnen). De mogelijke categorieën zijn '(Nog) niet onderzocht', 'Onzeker', 'Niet of beperkt', 'Deels', en 'Wel of grotendeels'.

We concluderen in dit onderzoek het volgende met betrekking tot deze onderzoeksvragen:

1. *In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering ervan doeltreffend?*

Zowel het SBIR-instrument als de cofinanciering zijn, over het geheel genomen, (waarschijnlijk) **niet of beperkt doeltreffend**.

Wat betreft het SBIR-instrument geldt dat het beperkt of zelfs zeer beperkt bijdraagt aan het realiseren van drie van de vier intermediate outcomes zoals geformuleerd in de beleidstheorie,

[1] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-17642.html
[2] https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsinstrument/s/sbir
[3] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sbir/sbir-innovatie-opdracht
[4] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sbir/hoe-werkt-het

[5] Nard Koeman en Carl Koopmans, 'De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen', Beleidsonderzoek Online juli 2019, https://www.boomportaal.nl/doi/10.5553/BO/221335502019000007001

en zeer beperkt bij lijkt te dragen aan de geformuleerde outcomes en de impact. In meer detail:

- De doeltreffendheid van het SBIR-instrument is **zeer beperkt** voor wat betreft het effect op het maatschappelijk probleem waarvoor de competitie is uitgezet.
- Het SBIR-instrument draagt wel op **doeltreffende** wijze bij aan het stimuleren van innovatie binnen bedrijven en de ontwikkeling van nieuwe producten.
- Het effect op het op de markt brengen van deze innovaties en de bedrijfseconomische effecten lijkt vooralsnog **zeer beperkt,** waarmee het instrument wat betreft uiteindelijk gerealiseerde innovatieprestaties op de markt als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beschouwd.

Hierbij moet aangetekend worden dat er in deze evaluatie sprake is van een selectiebias. Dit komt doordat er alleen bedrijven zijn geïnterviewd die tot en met fase 2 zijn gekomen, waarbij ook prototype-ontwikkeling wordt ondersteund. Hierdoor zijn de resultaten waarschijnlijk positiever dan wanneer ook bedrijven waren geïnterviewd die enkel tot en met fase 1, de haalbaarheidsstudie, zijn gekomen. Het gevonden effect, waarbij innovatie binnen bedrijven wordt gestimuleerd en wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe producten, is bijna inherent aan de opzet van het instrument in combinatie met de geïnterviewde groep. Mede hierom lijkt het eindoordeel 'niet of beperkt doeltreffend' beter passend dan 'deels doeltreffend'.

Voor de cofinanciering geldt het volgende:

- De bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's is duidelijk zichtbaar. De meeste aanbestedende diensten hebben de cofinanciering als belangrijk ervaren voor het starten van een SBIR-traject of de omvang ervan. In dit opzicht is de cofinanciering als **doeltreffend** te beschouwen.
- Wordt erbij betrokken in hoeverre in hoeverre hier daadwerkelijke inkopen door aanbestedende diensten van nieuw ontwikkelde producten uit voortvloeien, kan worden geconcludeerd dat de cofinanciering **zeer beperkt doeltreffend** is wat betreft de bijdrage aan innovatiegericht inkopen via SBIR's.
- Wordt ook rekening gehouden met de doorwerking van de cofinanciering in hetgeen met de SBIR wordt beoogd in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven, dan geldt eveneens dat de cofinanciering als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beschouwd.

Een aandachtspunt is verder dat het beschikbare budget voor de cofinanciering uiteindelijk niet volledig is benut, wat een beperkende werking heeft gehad op de doeltreffendheid van de cofinanciering. Hier is aanvullend rekening mee te houden bij de doeltreffendheid van de cofinanciering wat betreft de bijdrage aan innovatiegericht inkopen via SBIR's.

De bijdrage van de cofinanciering aan het starten en de omvang van SBIR-projecten kan hiermee per saldo als **grotendeels doeltreffend** worden beschouwd. Voor de bijdrage aan de cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's, en vervolgens de doorwerking ervan in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven, blijft van toepassing dat deze als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beoordeeld.

2. *In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering ervan doelmatig?*

Over de doelmatigheid van het SBIR-instrument en de cofinanciering kunnen op basis van dit onderzoek geen harde uitspraken worden gedaan. Wel kan worden geconstateerd dat de doelmatigheid van het SBIR-instrument, gezien het beperkt bereiken van de doelstellingen van het SBIR-instrument, **ten hoogste beperkt** zal zijn. De geringe resultaten die uiteindelijk worden gerealiseerd bij het adresseren van maatschappelijke problemen en het op de markt brengen van innovaties door bedrijven beperken de doelmatigheid van het SBIR-instrument zelf. Gezien de ten hoogste beperkte doelmatigheid van het instrument SBIR zelf, wordt de doelmatigheid van de cofinanciering uiteindelijk als **niet of beperkt doelmatig** beoordeeld. De middelen dragen immers bij aan de SBIR als een ten hoogste beperkt doelmatig instrument.

Als wordt gekeken naar de doelmatigheid van de cofinanciering voor wat betreft het starten van nieuwe SBIR-trajecten is hier geen duidelijke uitspraak over te doen en is dit dus **onzeker**. Zoals eerder vermeld is het aannemelijk dat er door de cofinanciering meer SBIR-trajecten worden gestart, dan wel dat deze zorgt voor grotere trajecten in omvang. Dat geeft aan dat de cofinanciering op dit niveau doeltreffend is geweest. Voor de doelmatigheid is het van belang om ook te kijken naar de vraag of dit ook, in dezelfde mate, was gelukt met minder middelen. De observaties uit het onderzoek geven niet voldoende inzicht om een duidelijke uitspraak over de doelmatigheid van de cofinanciering te kunnen doen, voor wat betreft het starten en de omvang van SBIR-trajecten.

De doelmatigheid van de cofinanciering is verder **beperkt** als het gaat om innovatiegericht inkopen door aanbestedende diensten in bredere zin, inclusief het daadwerkelijk inkopen van nieuw ontwikkelde producten.

Als vervolgens ook in aanmerking wordt genomen dat de extra SBIR-activiteit als gevolg van de cofinanciering uiteindelijk slechts in geringe mate bijdraagt aan het adresseren van maatschappelijke problemen en het op de markt brengen van innovaties door bedrijven, is de doelmatigheid van de cofinanciering verder als **hooguit beperkt** te kwalificeren waar het gaat om de uiteindelijke maatschappelijke en economische effecten die beoogd worden met het SBIR-instrument.

Vanuit de aanbestedende diensten ontstaat een enigszins diffuus, maar overwegend positief beeld over de doelmatigheid van de uitvoering van het SBIR-instrument:

- De eisen en verplichtingen die samenhangen met het opdrachtgeverschap van een SBIR voor aanbestedende diensten, zijn over het algemeen in balans of in proportie.
- Over de kosten die samenhangen met deze eisen en verplichtingen ten opzichte van de baten vanuit het perspectief van aanbestedende diensten wordt verschillend gedacht; sommige zijn hier positief over, andere minder.
- De uitvoering van de SBIR door RVO is grotendeels als een ontzorging van de aanbestedende diensten ervaren.
- De meeste aanbestedende diensten konden geen uitspraak doen over de verhouding van de kosten van RVO ten opzichte van de toegevoegde waarde van RVO in het SBIR-traject. RVO werd wel als een effectieve en efficiënte uitvoerder bestempeld.

Over de looptijd, hoogte, de voorwaarden en het verkrijgen van de cofinanciering waren aanbestedende diensten vrijwel altijd tevreden of neutraal. Het verkrijgen van de cofinanciering werd niet als ingewikkeld ervaren. Daarmee is de uitvoering van specifiek de cofinanciering overwegend als positief beoordeeld door de aanbestedende diensten.

Aanbevelingen

Om het SBIR-instrument effectiever en efficiënter in te kunnen zetten, zien we verbetermogelijkheden in zowel het voor- als in het natraject van de SBIR:

- Er is mogelijk winst te behalen in het vergroten van de bekendheid van de SBIR. Zowel bij bedrijven als aanbestedende diensten lijkt deelname aan een SBIR soms meer toeval dan een bewuste overweging. De SBIR is als instrument niet erg bekend en partijen komen via veel verschillende routes bij de SBIR uit. Een grotere bekendheid zou de potentie van het instrument kunnen vergroten. De inmiddels ingevoerde wijziging van de naam van het instrument in Innovation Impact Challenge kan hieraan bijdragen.[6]
- In het voortraject zou er meer aandacht uit kunnen gaan naar het verkennen van het vervolg van het SBIR-traject samen met de aanbestedende dienst. Het lijkt nuttig als aanbestedende diensten nadrukkelijker als inkoper gaan optreden, of meer verantwoordelijkheid nemen over dat er ook daadwerkelijk ingekocht wordt, bijvoorbeeld door het stimuleren van marktpartijen om ontwikkelde producten in gebruik te nemen.
- In het natraject kan er een grotere verantwoordelijkheid worden genomen door de aanbestedende diensten om daadwerkelijk als inkoper op te gaan treden. Dit geldt voor zover een goed bruikbare oplossing is verkregen voor de maatschappelijke overheidsbehoefte waarvoor het traject is gestart. Meer zekerheid over daadwerkelijke afname door een aanbestedende dienst bij het vinden van een adequate oplossing, kan bedrijven stimuleren om sterker in te zetten op het realiseren van een goed bruikbare oplossing voor de aanbestedende diensten.
- In het natraject zouden RVO en aanbestedende diensten meer kunnen doen om resultaten onder de aandacht te brengen en daar de juiste partijen bij te vinden, zoals potentiële klanten. Er worden nu wel eindsessies georganiseerd, maar het is de vraag of daar altijd de juiste doelgroep aanwezig is. Met name kleine bedrijven hebben moeite om promotie zelf te doen. Er zou hier meer maatwerk geleverd kunnen worden.

[6] https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/aan-de-slag/innovation-impact-challenge

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een inleiding van het rapport, inclusief de aanleiding voor dit onderzoek, een toelichting op het doel en de werkwijze van innovatiecompetities, het verschil tussen SBIR en een Innovatiepartnerschap, en de aanpak van dit onderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt de doeltreffendheid van het SBIR-instrument besproken. Dit hoofdstuk is opgedeeld in vier paragrafen. Allereerst worden de uitkomsten van de interviews met aanbestedende diensten besproken. De volgende paragraaf gaat in op de uitkomsten van de interviews met bedrijven. De derde paragraaf kijkt specifiek naar het effect van cofinanciering op innovatiegericht inkopen via SBIR's. In de vierde paragraaf vindt een beoordeling plaats van de doeltreffendheid op basis van de bevindingen in de eerste drie paragrafen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag in hoeverre de SBIR en de cofinanciering ervan doelmatige instrumenten zijn, waarbij ook de doelmatigheid van de uitvoering aan de orde komt als specifiek aspect.

In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste inzichten uit het onderzoek samengevat in de vorm van conclusies. Ook worden enkele aanbevelingen gepresenteerd.

Bijlage 1 bevat de appreciatie van dit evaluatierapport door prof. Carl Koopmans, hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit, als externe deskundige. Hij heeft het rapport gevalideerd wat betreft onderzoeksmethodiek, de uitvoering van het onderzoek en de getrokken conclusies.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de vijftien SBIR-trajecten waarvoor cofinanciering beschikbaar is gesteld, alsmede de twee Innovatiepartnerschappen waarvoor cofinanciering is verstrekt.

Bijlage 3 geeft weer hoe de verschillende blokken van de beleidstheorie (zie figuur 1 op pagina 13) zijn uitgevraagd via de diverse interviewvragen.

Bijlage 4 geeft de interviewleidraad weer. Hierin zijn de vragen opgenomen die in de interviews met bedrijven en aanbestedende diensten, in meer of mindere mate, aan bod zijn gekomen.

Bijlage 5 geeft de vragen weer die zijn gebruikt voor de uitvraag aan aanbestedende diensten met betrekking tot de uitvoering van de SBIR, waarbij de antwoorden zijn gebruikt om de doelmatigheid van de uitvoering van het instrument te kunnen beoordelen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In dit rapport presenteert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de uitkomsten van een evaluatieonderzoek van het instrument Small Business Innovation Research (SBIR), over de periode 2018-2024. Per eind 2024 is de naam van dit instrument gewijzigd naar Innovation Impact Challenge. In dit rapport wordt SBIR als instrumentnaam aangehouden, ook omdat de evaluatie terugkijkt naar de periode van voor de naamswijziging. In dit onderzoek staan twee onderwerpen centraal: (1) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het *instrument* SBIR voor innovatiegericht inkopen, voor betrokken bedrijven en aanbestedende diensten en (2) het effect van een cofinanciering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) als voorganger van het huidige ministerie van Economische Zaken (EZ).

Via innovatiecompetities SBIR daagt de overheid het bedrijfsleven uit om nieuwe oplossingen te zoeken. Dit betreft oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en het duurzamer, sneller, betrouwbaarder of veiliger (blijven) vervullen van overheidstaken.[7] Het instrument is toegankelijk voor alle bedrijven, groot en klein, zolang zij gevestigd zijn in Nederland of de Europese Unie.[8] De overheid is hierbij een potentiële afnemer, ook wel 'launching customer' genoemd, van de ontwikkelde producten.[9,10]

In de kabinetsperiode 2017-2022 is voor een bedrag van € 11,5 miljoen budget beschikbaar gekomen voor het stimuleren van innovatiecompetities via het verstrekken van cofinanciering door EZK aan aanbestedende diensten: € 10 miljoen vanuit het Regeerakkoord 2017-2021 en € 1,5 miljoen extra in 2021.[11] Het budget werd ingezet voor SBIR-trajecten en in enkele gevallen daaraan gerelateerd Innovatiepartnerschappen.[12] Het aanbieden van cofinanciering is in essentie bedoeld om te compenseren voor een deel van de (extra) R&D-kosten die gepaard gaan met innovatiegericht inkopen. Gehonoreerde voorstellen van aanbestedende diensten konden rekenen op een financiële bijdrage in de vorm van subsidie voor de opdrachtverstrekking in het kader van een SBIR-traject of een Innovatiepartnerschap. De cofinancieringsmiddelen zijn toegekend in de jaren 2018-2022 en in de vorm van uitgaven aan aanbestedende diensten verstrekt in de jaren 2018-2023.

RVO is de uitvoerder van de instrumenten SBIR en Innovatiepartnerschappen. RVO is onderdeel van het ministerie van EZ. De uitvoeringskosten van RVO ten behoeve van de gecofinancierde trajecten zijn voor een deel gefinancierd uit het genoemde cofinancieringsbudget voor SBIR-trajecten en Innovatiepartnerschappen.

Dit evaluatieonderzoek komt voort uit een intern evaluatieonderzoek van RVO over de SBIR, Innovatiepartnerschappen, de rol van cofinanciering daarbij en de dienstverlening van RVO in dit kader. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van interviews met aanbestedende diensten en deelnemende bedrijven en is in de eerste helft van 2024 opgeleverd. Het huidige evaluatierapport is grotendeels op dezelfde onderzoeksdata gebaseerd. Het eerdere onderzoek is voor deze evaluatie op een aantal punten aangepast of uitgebreid. Centraal staan in de huidige rapportage nu de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, conform de 'Regeling periodiek evaluatieonderzoek van de Minister van Financiën'.[13] In de eerste maanden van 2025 heeft RVO ten behoeve van deze rapportage een extra uitvraag gedaan bij een groot aantal aanbestedende diensten over aspecten die betrekking hebben op de doelmatigheid van de uitvoering. De resultaten hiervan zijn in het rapport verwerkt. Het rapport is voor wat betreft de onderzoeksmethodiek, de uitvoering van het onderzoek en de getrokken conclusies gevalideerd door prof. Carl Koopmans, hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit, als externe deskundige. Zijn appreciatie is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

De aanleiding om de doeltreffendheid en doelmatigheid van (cofinanciering voor) het SBIR-instrument te onderzoeken, komt vanuit het ministerie van EZ, dat als taak heeft om beleid periodiek te laten evalueren. Zowel het instrument SBIR als de cofinanciering zijn hier onderdeel van. De wens was daarbij om het belang van de cofinanciering voor de trajecten te onderzoeken en verder om de effecten van de SBIR te bezien op enerzijds het adresseren van maatschappelijke behoeften van aanbestedende diensten en anderzijds de innovatieprestaties van deelnemende bedrijven. De uitkomsten kunnen leiden tot het verbeteren van het SBIR-instrument. Bijvoorbeeld over hoe RVO en aanbestedende diensten ondernemers tijdens en na een SBIR beter kunnen ondersteunen in het contact met mogelijke afnemers en investeerders, om zo de kans van succesvolle marktintroductie en de impact op het thema of maatschappelijk probleem te bevorderen.

Er is door EZ als opdrachtgever van deze evaluatie gekozen voor een relatief lichte evaluatie vanwege het relatief beperkte budget dat aan het cofinancieringsinstrument verbonden is geweest. Voorts heeft EZ ervoor gekozen om het reeds beschikbare interne evaluatieonderzoek van RVO als grondslag te gebruiken voor het huidige

[7] CPB, Kansrijk Innovatiebeleid, 2016
[8] https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsinstrument/s/sbir
[9] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sbir/sbir-innovatie-opdracht
[10] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sbir/hoe-werkt-het
[11] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z21864&did=2021D46611; https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021D06570&did=2021D06570
[12] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z24713&did=2018D61637
[13] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-19587.html

evaluatierapport en RVO dit rapport te laten schrijven, aangezien RVO over de onderzoeksdata beschikt en deze op efficiënte wijze kon benutten. De resultaten van de trajecten zijn door RVO gemeten (middels de eerdergenoemde interviews onder aanbestedende diensten en bedrijven) in de periode van december 2023 tot en met maart 2024. Aangezien de resultaten zich daarmee uitstrekken tot in 2024, is de evaluatieperiode te bepalen op 2018-2024.

In dit onderzoek ligt de focus bij SBIR-trajecten en de cofinanciering ervan. Een Innovatiepartnerschap heeft sterke overeenkomsten met een SBIR, maar bij een Innovatiepartnerschap is de aanbestedende dienst sterker gecommitteerd om de oplossing later daadwerkelijk aan te schaffen. Er is nog te weinig ervaring opgedaan met Innovatiepartnerschappen om die qua effecten goed te kunnen onderscheiden van SBIR-trajecten. Binnen de gecofinancierde trajecten is in twee gevallen sprake geweest van een Innovatiepartnerschap, terwijl het aantal gecofinancierde SBIR-trajecten veertien bedraagt. Waar relevant wordt wel naar het instrument Innovatiepartnerschappen verwezen in dit evaluatierapport.

1.2 Onderzoeksvragen en doel van het rapport

Het doel van dit onderzoek is om de SBIR en de cofinanciering te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarom staan in dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering doeltreffend?
   - Wat is de bijdrage van de SBIR aan de oplossing van het (maatschappelijk) probleem van de aanbestedende dienst waarvoor de competitie is uitgezet?
   - Wat is het effect van de SBIR op een deelnemend bedrijf, onder meer via het al dan niet op de markt brengen van een innovatief product?
   - Wat is de bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's?
   - Hoe werkt de cofinanciering vervolgens door in hetgeen met de SBIR wordt beoogd in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven?
2. In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering doelmatig? Hierbij is apart onderscheiden: de doelmatigheid van de uitvoering van de SBIR en aanvullend de cofinanciering ervan.

In de aanbevelingen wordt ingegaan op de vraag welke mogelijkheden er zijn om het SBIR-instrument doeltreffender en/of doelmatiger te maken.

1.3 Het SBIR-instrument

Via SBIR kunnen bedrijven inschrijven op tenders. Zij krijgen hiermee de kans om nieuwe innovatieve producten, processen en diensten te ontwikkelen.[14] Een SBIR bestaat uit verschillende fases. De ondernemers met de meest kansrijke haalbaarheidsonderzoeken (fase 1) krijgen opdracht hun product verder te ontwikkelen (fase 2). Daarna kan de ondernemer de innovatie zelf op de markt brengen (fase 3), de overheid kan als eerste klant ('launching customer') de innovatie inkopen. In sommige gevallen is fase 2 opgeknipt in bijvoorbeeld een fase 2a: ontwikkelen prototype en een fase 2b: testen prototype in de praktijk.[15] In de publicatie 'Vindingrijk Aanbesteden II'[16] staan elf oproepen uit de periode 2011-2020 met daarin de hoogtepunten van SBIR. Per oproep worden een of twee projecten uitgelicht.

In Nederland is met name RVO de partij die SBIR-trajecten opzet/uitvoert in opdracht van andere aanbestedende diensten. In de afgelopen tien jaar (2014-2023) zijn er door RVO, of in samenwerking met RVO, in totaal 47 SBIR-trajecten uitgevoerd (tabel 1).[17]

Tabel 1. Aantal SBIR-trajecten uitgevoerd door, of in samenwerking met RVO

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
# trajecten	6	1	8	4	3	4	8	7	4	2	47

Tabel 2. Aantal SBIR-opdrachten per jaar, via SBIR's uitgevoerd door, of in samenwerking met RVO

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
# opdrachten	106	10	96	45	52	65	105	90	72	33	674

[14] https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsinstrument/s/sbir
[15] https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sbir-innovatie-opdracht-nieuw/hoe-werkt
[16] https://archief43.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20230630020000/https:/www.rvomagazines.nl/rvopublicaties/2021/02
[17] Het Netherlands Space Office (NSO) voert ook SBIR's uit. Deze SBIR's zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het totale budget voor deze SBIR's was bij elkaar net iets meer dan € 67 miljoen. Gemiddeld werd ongeveer 30% van de middelen begroot voor fase 1, 70% voor fase 2.[18]

In totaal zijn er binnen deze 47 SBIR's 674 opdrachten gegeven (tabel 2), waarvan 456 in fase 1, en 218 in fase 2. In totaal is er voor ongeveer € 59 miljoen aan middelen gecommitteerd. De gemiddelde opdrachtgrootte in fase 1 is iets meer dan € 30.000, in fase 2 is dat iets meer dan € 200.000.

Het aantal opdrachten fluctueert per jaar. In 2014 werden de meeste opdrachten gegeven (106), in 2023 de minste opdrachten (33). Sinds 2020 is er een dalende trend in het aantal SBIR's en het aantal opdrachten te zien.

1.4 Cofinanciering bij innovatiegericht inkopen

Het aanbieden van cofinanciering is in essentie bedoeld om te compenseren voor een deel van de (extra) R&D-kosten die gepaard gaan met innovatiegericht inkopen. Cofinanciering kan tegemoetkomen aan een gebrek aan ervaring en vaardigheden met innovatiegericht inkopen, wat kan leiden tot hogere kosten in inkooptrajecten. Daarnaast kan cofinanciering een deel van de risico's van het (pre-commercieel) inkopen van innovaties bij individuele publieke aanbestedende diensten verlagen.[19]

Ook in praktijk blijkt dat dit het geval is. In 2022 heeft PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken, het rapport 'Innovatie inkopen in de publieke sector. Knelpunten in beeld, oplossingen in het vizier' gepubliceerd.[20] Hieruit blijkt dat overheden risico's en kosten van innovatie mijden. Ook zouden zij de potentie van innovatiegericht inkopen vaak nog onvoldoende erkennen. Een van de genoemde mogelijke aanbevelingen aan de toenmalig minister van EZK luidde: *'Overweeg ook gerichte financiële middelen als tegemoetkoming ter beschikking te stellen'.* In het rapport 'Inventarisatie beleidsinterventies innovatiegericht inkopen' van Dialogic (2021) werd het aanbieden van cofinanciering ook als mogelijke beleidsmaatregel beschreven.[21]

Zoals eerder vermeld, heeft de minister van (destijds) EZK in de periode 2018-2022 € 11,5 miljoen vrijgemaakt om innovatiecompetities via SBIR en het Innovatiepartnerschap te stimuleren en mede te financieren. De voorstellen dienden innovatie te stimuleren en bij te dragen aan het realiseren van de missies die in het kader van het missiegedreven innovatiebeleid waren geformuleerd.[22]

Onder andere Rijkswaterstaat, ProRail, ZonMw/SportInnovator en provincie Flevoland zijn overheden die hier gebruik van hebben gemaakt. Een deel van deze (semi-)overheidsinstellingen had gereageerd op een oproep van de Staatssecretaris via de Staatscourant[23] of via indirecte kanalen zoals de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Het totale budget omvatte meerdere typen uitgaven: 1) een financiële bijdrage in de vorm van subsidie voor de opdrachtverstrekking in het kader van een SBIR-traject of een Innovatiepartnerschap, 2) expertise en uitvoeringsbegeleiding door RVO, en 3) uitvoeringskosten voor de opdracht Launching Customership Overheden (LCO) aan RVO. Hieronder wordt ingegaan op de drie verschillende onderdelen.

1. Gehonoreerde voorstellen van aanbestedende diensten konden rekenen op een financiële bijdrage in de vorm van subsidie voor de opdrachtverstrekking in het kader van een SBIR-traject of een Innovatiepartnerschap. Deze bijdrage bedroeg maximaal 50 procent van de totaalprijs van de door de aanbestedende dienst overeengekomen opdrachten voor onderzoek en ontwikkeling aan ondernemers. De hoogte van de totale cofinanciering vanuit EZK aan SBIR- en Innovatiepartnerschapstrajecten bedroeg € 6,5 miljoen. In bijlage 2 staan de vijftien SBIR-trajecten vermeld waarvoor cofinanciering beschikbaar is gesteld, alsmede de twee Innovatiepartnerschappen waarvoor cofinanciering is verstrekt.
2. Voor de begeleiding van deze trajecten stelde het ministerie daarnaast expertise en uitvoeringsbegeleiding door RVO kosteloos beschikbaar[24], voor zover de aanbestedende dienst geen beleidsdepartement was[25]. Dit bedroeg in totaal € 1,5 miljoen verdeeld over 10 trajecten. In bijlage 2 staan deze kosten per traject vermeld. In totaal was er voor deze 10 SBIR-trajecten € 12,1 miljoen aan beleidsmiddelen beschikbaar. Dit zijn de middelen vanuit de aanbestedende diensten en de cofinancieringsmiddelen samen.
3. Als laatste is in totaal € 0,8 miljoen uitgegeven aan uitvoeringskosten voor de opdracht Launching Customership Overheden (LCO) aan RVO. Doel van deze opdracht is het stimuleren van innovatiegericht inkopen, met name SBIR en Innovatiepartnerschappen, binnen overheden. Deze opdracht (en daarmee het budget) had dus wel een iets bredere scope dan slechts gecofinancierde SBIR-trajecten. Via deze opdracht kon de publieke sector geïnspireerd en ondersteund worden om zo het innovatiepotentieel van de markt beter te benutten.

[18] Hierbij is gerekend vanaf het jaar 2015. Voor het jaar 2014 was de budgetverdeling naar fase 1 en fase 2 niet bekend.
[19] https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2019/08/EvaluatieprogrammaInnovatiegerichtInkopen-1.pdf
[20] https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2022-12/innovatie-inkopen-in-de-publieke-sector-november-2022.pdf
[21] https://dialogic.nl/projecten/inventarisatie-van-beleidsinterventies-voor-innovatiegericht-inkopen
[22] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33009-67.html
[23] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-17642.html
[24] Er werden geen uitvoeringskosten vergoed voor de twee Innovatiepartnerschapstrajecten.
[25] In de Staatscourant-publicaties wordt gesproken van vergoeding voor diensten die geen onderdeel zijn van de centrale of Rijksoverheid. In de praktijk zien we dat ook trajecten van Rijkswaterstaat en het Nationaal Archief zijn vergoed; twee diensten die wel onderdeel zijn van Rijksoverheid.

Uit begrotingsgegevens van het ministerie van EZ(K) blijkt dat over de periode 2018-2023 in totaliteit voor een bedrag aan € 8,8 miljoen is besteed vanuit de cofinancieringsmiddelen van SBIR- en Innovatiepartnerschappen, ten laste van de begrotingspost Small Business Innovation Research op beleidsartikel 2 van de EZ(K)-begroting.

Dit houdt een onderbenutting in van € 2,7 miljoen ten opzichte van het budget van € 11,5 miljoen dat beschikbaar was. In 2021 was een oorspronkelijk budget van € 10 miljoen nog met € 1,5 miljoen opgehoogd, met als verwachting dat de middelen eind 2021 volledig zouden zijn ingezet op verplichtingenbasis.[26] Vervolgens is de benutting van het budget echter beperkt geweest vanwege een achterblijven van de aanvragen voor cofinanciering bij aanbestedende diensten, in vergelijking met de budgettaire mogelijkheden.

In tabel 3 hieronder wordt een overzicht gegeven van de hierboven beschreven beschikbare beleidsmiddelen en de besteding ervan. In box 1 wordt ingegaan op hoe er nu gekeken kan worden naar de uitvoeringskosten van de cofinanciering.

Tabel 3. Overzicht cofinancieringsmiddelen en besteding van cofinancieringsmiddelen

Onderdeel	Bedrag (x € mln.)
Totale beschikbare middelen	11,5
Onderbesteding	-2,7
Totale bestede beleidsmiddelen	8,8
… waarvan gecofinancierde beleidsmiddelen	6,5
… waarvan vergoede uitvoeringskosten van RVO voor cofin. trajecten	1,5
… waarvan basisopdracht LCO aan RVO	0,8

Box 1. Interpretatie van 'uitvoeringskosten van de cofinanciering'

Aan de hand van bovenstaande gegevens is af te leiden dat de totale uitvoeringskosten van RVO voor de gecofinancierde trajecten waarbij ook uitvoeringskosten werden vergoed, ongeveer 19% van de beleidskosten bedragen. Deze 19% volgt uit het delen van de uitvoeringskosten van in totaal € 2,3 miljoen (€ 1,5 + € 0,8 miljoen) door de beleidsmiddelen van € 12,1 miljoen. De uitvoeringskosten betreffen hier de begeleiding van het gehele SBIR-traject, en dus niet enkel de uitvoeringskosten van de cofinanciering als beleidsinstrument.

In de vorige evaluatie van het SBIR-instrument[27] is ingeschat dat de uitvoeringskosten ruim 6% waren over de periode 2004-2016. Dat is een aanzienlijk verschil met het percentage van 19% dat uit dit onderzoek komt. Een verschil tussen de twee evaluaties is enerzijds dat dit onderzoek een aantal bijzondere SBIR-trajecten bekijkt (namelijk die met cofinanciering), en dat er in de vorige evaluatie bovendien geen sprake was van extra inzet vanuit RVO via de hierboven beschreven LCO-opdracht. Als we de kosten via de LCO-opdracht buiten beschouwing laten voor een eerlijker vergelijking, komen de uitvoeringskosten op ongeveer 12% uit (€ 1,5 miljoen gedeeld door € 12,1 miljoen). Er is niet onderzocht waar het overgebleven verschil door komt. In het hoofdstuk over doelmatigheid in dit rapport wordt verder alleen kwalitatief naar de doelmatigheid gekeken.

Wel kunnen we in algemene zin nog aangeven dat deze percentages (20% en ook 12%) relatief hoog zijn voor de uitvoering van een beleidsinstrument. In een recente evaluatie van de MIT-regeling[28] wordt hierover gezegd:
"Het is bekend dat fiscale regelingen het meest doelmatig kunnen worden uitgevoerd. Typisch voor fiscale instrumenten als de WBSO en Innovatiebox is dat de kosten per euro belastingvermindering slechts 1 of enkele centen bedragen. Voor aanpakken die vooral gericht zijn op het bij elkaar brengen van actoren, agendavorming en minder gericht zijn op het "wegzetten" van grote budgetten, kunnen de uitvoeringskosten oplopen tot wel 20% van het budget van een regeling."

In de vorige evaluatie van het SBIR-instrument wordt ook genoemd dat de SBIR een relatief 'duur' instrument is, zeker als wordt gekeken naar de totale omvang van verstrekte opdrachten. Ook wordt genoemd dat een vergelijking met generieke innovatie-instrumenten en traditionele inkooptrajecten echter maar beperkt opgaat, als SBIR gezien wordt om via (en met) voorlopers nieuwe innovatierichtingen open te breken met hulp van aangepaste en pre-commerciële aanbestedingstrajecten. Hiervoor is immers meer betrokkenheid vanuit de overheid nodig.

Gelijktijdig met de vorige evaluatie maakte het Centraal Planbureau (CPB) ook een analyse van (de werking van) de SBIR[29], met het oog op mogelijke aanpassingen van het instrument. In dit rapport worden ook de hogere uitvoeringskosten als nadeel genoemd, vooral door het doorlopen van meerdere rondes en de administratieve lasten die dat met zich meebrengt. Ook hier wordt gesteld dat de uitvoeringskosten, voor zowel de overheid als de ontvangers, per euro subsidie hoog zijn in vergelijking met een generiek instrument als de WBSO.

[26] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z03018&did=2021D06570
[27] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D28312&did=2017D28312
[28] https://open.overheid.nl/documenten/12e52efc-84ff-4eb5-b64f-a222649c4ce6/file
[29] https://www.cpb.nl/publicatie/notitie-cpb-analyse-en-internationale-vergelijking-sbir

1.5 Methodiek

Het veldwerk van het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2023 tot en met maart 2024. Een klein deel van het onderzoek, betreffende een uitvraag over de doelmatigheid van het instrument en de cofinanciering, is uitgevoerd in de periode februari tot en met april 2025.

Er zijn in dit onderzoek twaalf verschillende SBIR's onderzocht, waarvan acht met cofinanciering en vier zonder cofinanciering (tabel 4).

Het onderzoek kent een kwalitatieve aanpak, geïnspireerd door contributieanalyse als methode. Bij een contributieanalyse wordt, op basis van een beleidstheorie, nagegaan in hoeverre indicatoren van outputs en outcomes zich in de gewenste richting hebben ontwikkeld. Vervolgens wordt nagegaan of er plausibele andere verklaringen zijn voor die ontwikkeling, dan wel of die andere verklaringen kunnen worden weerlegd. In het laatste geval is de conclusie dat het beleid waarschijnlijk effectief was. Voor de verwachte verandering is een beleidstheorie opgesteld voor het SBIR-instrument en de cofinanciering. Deze beleidstheorie is aan het eind van deze paragraaf opgenomen (figuur 1 op pagina 13). In deze beleidstheorie staat schematisch weergeven hoe de middelen en ingezette activiteiten leiden tot de verwachte effecten, via output en verwachte outcomes. Via interviews is achterhaald in hoeverre deze outputs, verwachte outcomes en effecten in de praktijk zijn waargenomen. In bijlage 3 is aangegeven hoe de verschillende blokken van onderstaande beleidstheorie zijn uitgevraagd via de diverse interviewvragen. In voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk is al voor een deel ingegaan op de cijfers wat betreft inputs en activiteiten, zoals de totale beschikbare middelen.

Voor deze evaluatie zijn, zoals eerder genoemd, acht aanbestedende diensten van SBIR-trajecten geïnterviewd. Vanuit deze trajecten zijn ook dertien deelnemende bedrijven geïnterviewd. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. De interviews zijn digitaal afgenomen en duurden maximaal één uur. De interviewleidraad is te vinden in bijlage 4. De te interviewen aanbestedende diensten en bedrijven zijn geselecteerd door uitvoeringsexperts binnen RVO die betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering van de SBIR's. Er is gekozen voor de meest recente SBIR's waarvan fase 2 al is afgesloten. SBIR's uitgevoerd door het Netherlands Space Office zijn hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat trajecten niet door RVO zijn uitgevoerd of ondersteund. De keuze voor de meest recente SBIR's is gemaakt omdat de kans daar het grootst was dat de relevante contactpersonen bij de aanbestedende diensten en bedrijven nog te bereiken waren. Er is gekozen voor SBIR's waarbij fase 2 was afgesloten, omdat er bij die SBIR's al informatie is over het hele traject en de uitkomsten. Een uitzondering is de SBIR van de Rijkswaterstaat; hiervan bleek de looptijd te zijn verlengd. Een andere uitzondering is één van de SBIR's van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ('Oplossingen voor het isoleren van monumentale gebouwen'), die in het gesprek met deze aanbestedende dienst over het SBIR-traject waarvan fase 2 al was afgesloten ('Innovaties duurzaam erfgoed') ook aan bod kwam.

Tabel 4. Overzicht onderzochte SBIR's

Nr.	SBIR	Aanbestedende dienst	Looptijd	Budget	Cofinanciering
1	Automated Vulnerability Research	Ministerie van EZK/ ministerie van Defensie	november 2021 – juli 2023	€ 750.000	Nee
2	Cryptocommunicatie	Ministerie van EZK/ministerie van Defensie	november 2021 – juli 2023	€ 750.000	Nee
3	Circulaire viaducten	Rijkswaterstaat	september 2020 – maart 2024	€ 5,4 miljoen	Ja
4	Innovaties duurzaam erfgoed	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed	september 2021 – juli 2023	€ 800.000	Nee
5	Oplossingen voor het isoleren van monumentale gebouwen	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed	juli 2022 – juli 2024	€ 800.000	Nee
6	Historische transcripties toegankelijk maken met AI	Nationaal Archief	september 2019 – februari 2020	€ 200.000	Ja
7	Duurzame isolatiejassen voor de zorg	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	oktober 2020 – eerste kwartaal 2022	€ 1 miljoen	Ja
8	Duurzame mondneusmaskers voor de zorg	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	februari 2021 – tweede kwartaal 2022	€ 1 miljoen	Ja
9	Perronrandbeveliging Prorail	Prorail	mei 2020 – maart 2022	€ 780.000	Ja
10	Smart Mobility Flevoland	Provincie Flevoland	mei 2021 – eind december 2022	€ 900.000	Ja
11	Sportevenementen voor publiek	ZonMw/SportInnovator	oktober 2020 – januari 2021	€ 1 miljoen	Ja
12	Binnensportaccommodaties veilig en volledig open voor sporters en publiek	ZonMw/SportInnovator	oktober 2020 – januari 2021	€ 1 miljoen	Ja

Medio december 2023 zijn de aanbestedende diensten en bedrijven per e-mail of telefonisch geïnformeerd over het onderzoek en zijn de meeste interviewafspraken gemaakt. De interviews vonden plaats in de periode van 20 december 2023 tot en met 1 maart 2024.

Er is geprobeerd om alle aanbestedende diensten van de betreffende SBIR-trajecten te interviewen, en minimaal één deelnemend bedrijf per SBIR-traject. Bij de deelnemende bedrijven zijn bedrijven geïnterviewd die zowel in fase 1 als fase 2 van een SBIR een opdracht hebben gekregen. Wanneer een bedrijf niet bereikbaar was, is contact gezocht met een ander deelnemend bedrijf. Door de keuze om bedrijven te interviewen die zowel in fase 1 als fase 2 een opdracht hebben gekregen, is er in deze evaluatie sprake van een selectiebias. Deze bedrijven zijn als het ware de 'succesvolle' bedrijven, waar ook het meeste effect van de regeling verwacht mag worden. Deze bedrijven hebben in fase 2 opdracht gekregen om hun prototype te ontwikkelen, terwijl bedrijven die na fase 1 zijn afgevallen mogelijk enkel tot een haalbaarheidsstudie zijn gekomen.

Voor de eerdergenoemde uitvraag over doelmatigheid zijn de aanbestedende diensten per e-mail benaderd met vier vragen in de periode februari tot en met april 2025. Deze vragen zijn weergegeven in bijlage 5. Deze uitvraag is verstuurd naar alle aanbestedende diensten van de SBIR's die cofinanciering hebben gekregen vanuit het ministerie van EZK. Deze uitvraag was daarmee iets breder dan de eerder geïnterviewde aanbestedende diensten. In totaal zijn twaalf verschillende aanbestedende diensten benaderd, waarvan er zeven hebben gereageerd op de uitvraag.

In aanmerking is te nemen dat in dit onderzoek geen bedrijven zijn bevraagd die enkel in fase 1 van een SBIR een opdracht hebben gekregen, of waarvan hun indiening helemaal is afgewezen. Voorts is te benoemen dat in dit onderzoek geen kwantitatief of econometrisch onderzoek is gedaan.

Via de in dit onderzoek gebruikte methodiek komen we tot een **score 3 op de effectladder[30]; 'waarschijnlijk (in)effectief'.** De effectladder laat zien hoe 'hard' de bewijskracht van evaluatieonderzoek is. In het schema hieronder worden de verschillende niveaus toegelicht.

Niveau 3 wordt gehaald, omdat het is gelukt omdat doelrealisatie en gedragsverandering bij de doelgroep zijn onderzocht aan de hand van een cross-sectionele analyse. Voor niveau 4 (zeer waarschijnlijk (in)effectief) is duidelijke triangulatie nodig, via een combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen. Met name naar het zoeken van alternatieve verklaringen is in dit onderzoek te weinig aandacht gegaan om niveau 4 te halen.

Tabel 5. Categorieën van de effectladder

Niveau	Naam	Soort onderzoek
5	Bewezen (in) effectief	• Randomized Control Trials (RCTs) • Natuurlijke experimenten • State-of-the-art econometrie
4	Zeer waarschijnlijk (in)effectief	• Triangulatie: combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen
3	Waarschijnlijk (in) effectief	• Onderzoek van niveau 4 in soortgelijke situaties, bij voorkeur meta-analyses • Tijdsreeksanalyse zonder paneldata • Cross-sectie analyse • Aantonen doelrealisatie, gedragsveranderingen of trends
2	Verwacht (in) effectief	• Expert judgement • Beleidstheorie opstellen Theoretische modellen • Theoretische analyses • Kwalitatieve uitspraken
1	Mogelijk (in) effectief	• Beschrijving doel, doelgroep en interventie

Voor de eindconclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid maken we gebruik van de categorieën die worden gebruikt in de periodieke rapportages van het innovatie- en ondernemerschapsbeleid van het ministerie van Economische Zaken, die worden uitgevoerd door onderzoeksbureaus SEO en Birch (nog te verschijnen). De mogelijke categorieën zijn '(Nog) niet onderzocht', 'Onzeker', 'Niet of beperkt', 'Deels', en 'Wel of grotendeels'.

De definities van de verschillende categorieën zijn als volgt geformuleerd:

(Nog) niet onderzocht, er is (nog) geen evaluatie geweest of er wordt in de evaluatie expliciet aangegeven dat de evaluatie zich (nog) niet richt op uitspraken met betrekking tot doeltreffendheid/doelmatigheid;

Onzeker, er is een evaluatie geweest die zag op de doeltreffendheid/doelmatigheid, maar een duidelijke conclusie over doeltreffendheid/doelmatigheid ontbreekt;

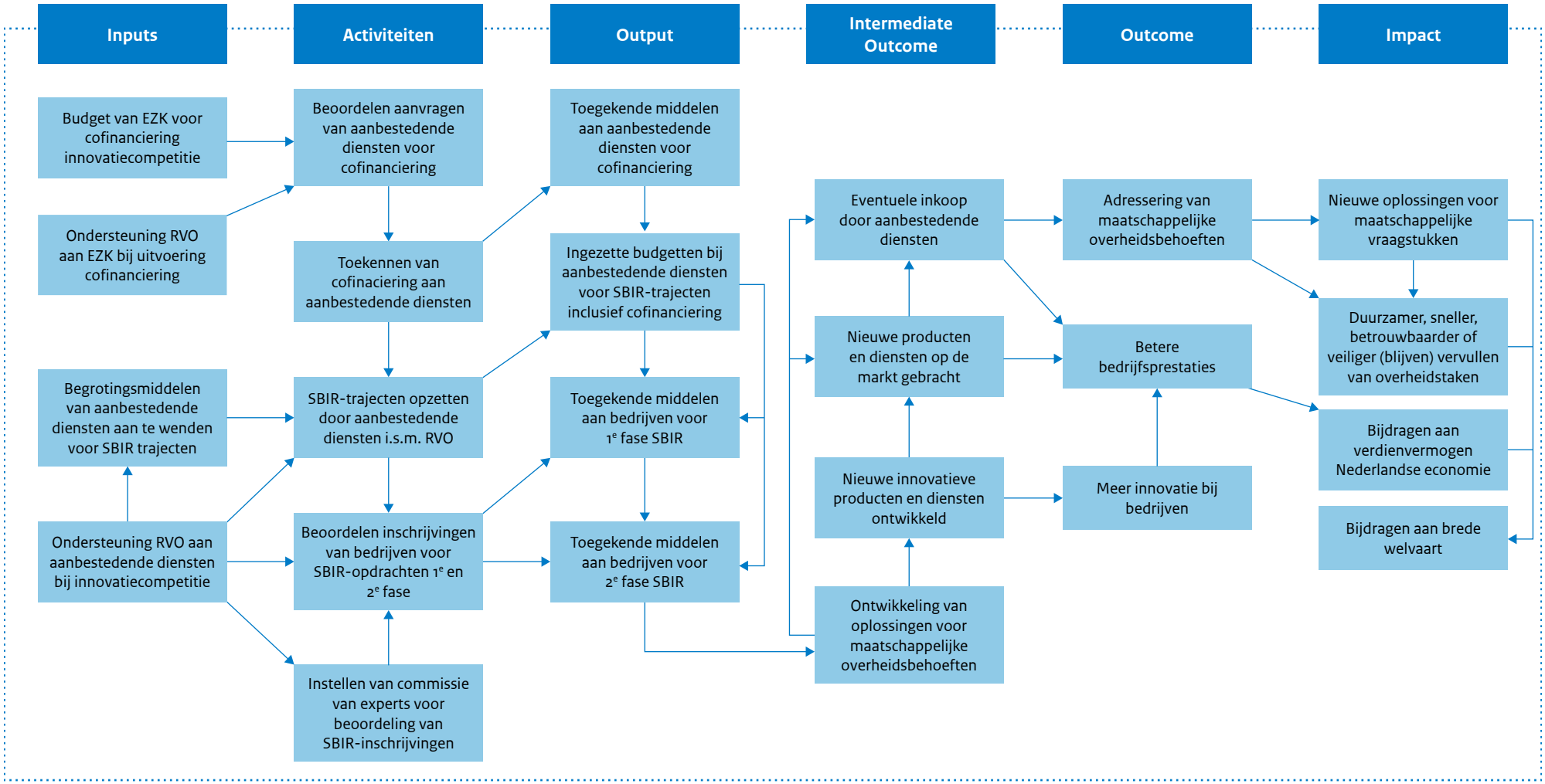
Niet of beperkt, er is een duidelijke conclusie getrokken over dat de regeling niet of beperkt doeltreffend/doelmatig is;

Deels, er zijn verschillende doelstellingen en/of (sub)instrumenten en het oordeel over doeltreffendheid/doelmatigheid verschilt per doelstelling/(sub)instrument; of

Wel of grotendeels, er is een duidelijke conclusie getrokken over dat de regeling wel of grotendeels doeltreffend/doelmatig is.

[30] Nard Koeman en Carl Koopmans, 'De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen', Beleidsonderzoek Online juli 2019, https://www.boomportaal.nl/doi/10.5553/BO/221335502019000007001

Figuur 1: Beleidstheorie SBIR en cofinanciering



2 Doeltreffendheid

Dit hoofdstuk is opgedeeld in vier paragrafen. Allereerst worden de uitkomsten van de interviews met aanbestedende diensten besproken. De daarna volgende paragraaf gaat in op de uitkomsten van de interviews met bedrijven. De derde paragraaf kijkt specifiek naar het effect van de cofinanciering op innovatiegericht inkopen via SBIR's. De vierde paragraaf schetst een beeld van de doeltreffendheid van het SBIR-instrument en de cofinanciering van SBIR-trajecten op grond van de bevindingen in de eerste drie paragrafen.

2.1 Bijdrage van SBIR vanuit het perspectief van aanbestedende diensten

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de interviews met de aanbestedende diensten besproken. De centrale vraag in deze paragraaf is:

Wat is de bijdrage van de SBIR-trajecten aan het probleem van de aanbestedende dienst waarvoor de innovatiecompetitie is uitgezet?

De paragraaf start met hoe de aanbestedende diensten het traject hebben beleefd, waarna wordt ingezoomd op de uitkomsten volgens de aanbestedende diensten. Daarna wordt ingegaan op de invloed van SBIR-trajecten op innovatiegericht inkopen en de toepasbaarheid voor andere organisaties. De paragraaf eindigt met aandachtspunten en aanbevelingen vanuit het perspectief van aanbestedende diensten.

2.1.1 Beleving traject

De meeste aanbestedende diensten zijn tevreden over hun SBIR-traject. Gemiddeld geven de aanbestedende diensten het traject een rapportcijfer 7,6. Alle gegeven cijfers liggen tussen de 6,5 en de 8,5.

De aanbestedende diensten zijn positief over de financiële en innovatieve prikkel van het SBIR-traject. De ontwikkelingsfase wordt meer dan eens als een mooi onderdeel van het traject benoemd. Bijvoorbeeld omdat deze fase zorgt voor tastbare resultaten die verder gaan dan enkel het ontwerp, waar het soms stokt. Ook het uitdagen van de markt op deze manier via innovatieve oplossingen wordt gewaardeerd. Er ontstaat een duidelijk beeld dat er creatieve en innovatieve producten zijn ontwikkeld, die anders niet waren gerealiseerd. Dit wordt verklaard doordat de bedrijven zijn uitgedaagd via de competitievorm, en doordat de bedrijven daadwerkelijk aan de gang zijn gegaan met een concrete uitdaging van de aanbestedende diensten. Het feit dat een innovatie mag 'mislukken', is volgens een geïnterviewde veel waard. Tot slot kwam naar voren dat het voor de opdrachtgevende organisaties zelf ook vaak goed en nuttig is om qua proces 'out-of-the-box' bezig te zijn.

Aanbestedende diensten zijn ook positief over het in contact komen met marktpartijen met wie zij normaal gesproken niet in aanraking komen. Er zijn meerdere voorbeelden waarbij het goed is gelukt om nieuwe bedrijven te bereiken buiten de kring van bedrijven die een dienst zelf kan bereiken, of bedrijven waar normaal gesproken niet mee samengewerkt wordt. 'Jonge honden', creatieve, innovatieve bedrijven, of juist mkb'ers waar gerenommeerde grootbedrijven de standaard zijn. Er komen overigens niet altijd 'unusual suspects' op een SBIR-oproep af. Dit hangt wel af van de vraag en de sector.

Verder wordt genoemd dat het prettig is dat aanbestedende diensten zich in het traject op de inhoud kunnen richten. Bij de meeste SBIR's neemt RVO het proces op zich en onderhoudt het contact met bedrijven. Dit werd over het algemeen gewaardeerd, omdat de aanbestedende diensten hun aandacht hierdoor konden richten op de inhoud. Dat gaat bijvoorbeeld over de behoefte van de dienst en de aansluiting van de opgeleverde producten op die behoefte. RVO organiseerde onder meer (online) bijeenkomsten om ondernemers in te lichten over het proces. Er werd een goede samenwerking ('co-creatie') met RVO ervaren.

Ook de flexibiliteit van de SBIR en het goede contact met RVO worden meermaals benoemd als positieve punten. Zo is in een aantal trajecten flexibel omgegaan met de verschillende SBIR-fases. Er is soms een fase overgeslagen, en soms zijn bepaalde fases langer of korter gemaakt. Zo is de haalbaarheidsfase (fase 1) een enkele keer overgeslagen, omdat er door de dienst zelf al uitgebreid onderzoek was gedaan. In een ander traject is er vanwege corona geschoven met de deadlines binnen fase 2 (fase 2a verlengd en fase 2b ingekort). Deze flexibiliteit werd gewaardeerd. Bovendien ervaren aanbestedende diensten minder strikte regels en procedures dan bij reguliere aanbestedingen. De rol van RVO komt ook meermaals terug; men vond het prettig dat RVO goed meedacht over het inrichten van het proces en dat RVO hier flexibel in optrad.

Als nadeel van het SBIR-traject wordt genoemd dat een SBIR-traject de aanbestedende dienst veel tijd (arbeidsuren) kost. Meer dan eens kostte het traject meer tijd dan vooraf ingeschat en meer dan eens is het traject 'zeer intensief' genoemd. Dit zat bijvoorbeeld in het opstellen van beoordelingscriteria voor de verschillende fases, en het beoordelen van de voorstellen zelf. Ook is de fase waarin prototypen werden ontwikkeld als intensief benoemd. Een aanbestedende dienst vond de hoge tijdsinvestering het grootste minpunt van het SBIR-traject. Een andere dienst heeft, ondanks de intentie om méér SBIR's te starten, hier uiteindelijk van afgezien vanwege de capaciteitsdruk die een SBIR op hun organisatie legt. Verder gaven twee aanbestedende diensten aan dat er ook tijd ging zitten in het uitzoeken van administratieve zaken zoals facturering.

2.1.2 *Oplossing voor maatschappelijk probleem of thema*

Veel SBIR-trajecten hebben (nog) niet geleid tot een oplossing van het maatschappelijke probleem. Vaak ligt het realiseren van een goede oplossing binnen het SBIR-traject ook niet meer voor de hand. De oplossingen waren volgens de aanbestedende diensten nog vaak onvoldoende om te implementeren of toe te passen. Dit leidt ertoe dat de oplossingen niet worden ingekocht en ook niet op de markt worden gebracht. In een enkel geval werden de resultaten als 'enigszins mislukt' beschouwd. In andere gevallen waren de resultaten wel naar verwachting. Hierbij werd op voorhand geen (volledig) bruikbaar product als resultaat verwacht, maar was het doel bijvoorbeeld om 'innovatie aan te jagen'. Voor één aanbestedende dienst was een SBIR-traject een praktische manier om, met de lange termijn in het achterhoofd, samen te werken met innovatieve bedrijven. Ook in dit geval hoefde er niet direct een in te kopen product tegenover te staan, maar hing het wel samen met een beleidsdoelstelling gericht op duurzaamheid.

In een deel van de trajecten is het nog te vroeg om de eindconclusie op te maken, omdat er nog wordt gewerkt aan de doorontwikkeling. In deze trajecten zijn de verwachtingen vaak hoopvol. In minimaal één traject wordt nog gewerkt aan de ontwikkeling en is de verwachting dat één of meerdere innovaties de markt op zullen komen. Bij één traject zal zeer waarschijnlijk worden ingekocht door de aanbestedende dienst, bij de anderen vermoedelijk niet.

Bij één traject is er nu al wel duidelijk een uitkomst en/of een maatschappelijk effect. Eén van de SBIR-trajecten bevindt zich nog in de fase van prototype-ontwikkeling, maar hier is het resultaat zo succesvol dat het al wordt toegepast. Deze SBIR heeft bovendien een duidelijke maatschappelijke werking op het gebied van 'duurzaamheid en de uitstraling naar de gehele sector'. Zo gaf een deelnemer aan de SBIR aan dat zij in een project de aanbestedende dienst hebben geïnspireerd om een duurzamer maar duurder materiaal te gebruiken voor een bepaald product.

De betrokkenheid van de aanbestedende dienst lijkt van grote invloed te zijn op de uitkomsten en het vervolg van het traject. Bij sommige trajecten was er sprake van aanbestedende diensten die zelf sterk betrokken waren bij het traject en de uitkomsten ervan. Veelal werd een SBIR-traject ingezet als onderdeel van een breder, meerjarig en al lopend traject. Het helpt ook als een aanbestedende dienst al een duidelijk beeld heeft van wat men zoekt en concrete wensen heeft. Dat lijken factoren te zijn die kunnen helpen. Dit is overigens geen garantie voor succes; er waren andere goed betrokken aanbestedende diensten, maar waar dit niet heeft geleid tot een goed eindresultaat. Hier leek het probleem meer te zitten in de beperkte technische haalbaarheid en kwaliteit van de uiteindelijk ontwikkelde producten. Bij SBIR's waarbij de aanbestedende dienst minder of niet betrokken was, of waarbij de aanbestedende dienst niet van plan was om uiteindelijk tot inkoop over te gaan, was de kans groot dat het traject geen goed vervolg kreeg.

In negen van de twaalf onderzochte SBIR-trajecten heeft het traject niet of nog niet geleid tot een concrete inkoopbare of bruikbare oplossing. Bij twee trajecten wordt wel een oplossing verwacht, en bij één traject lijkt dit (deels) al gerealiseerd. De impact op het maatschappelijke probleem of thema lijkt daarmee, over het geheel bezien, zeer beperkt.

De door de aanbestedende diensten gegeven rapportcijfers houden weinig verband met het eindresultaat. Zo geven de aanbestedende diensten waar geen oplossing voor het probleem is gekomen, gemiddeld alsnog een relatief hoog cijfer; een 7,5. Dit lijkt ermee te maken te hebben dat aanbestedende diensten bij het cijfer eerder kijken naar de procesaspecten als het contact met RVO, de innovatie die plaatsvindt, en het contact met nieuwe partijen. Het lijkt alsof er minder wordt gekeken naar het (maatschappelijke) effect van de oplossing. Het traject waar de oplossing deels al gerealiseerd is, krijgt wel een hoog cijfer; een 8,5.

Een neveneffect voor sommige aanbestedende diensten is dat het SBIR-traject hen een innovatieve uitstraling bezorgt. Zij kunnen aan de buitenwereld laten zien dat zij innovatief bezig zijn. In sommige gevallen hingen de ontwikkelde prototypen in de openbare ruimte, met daarbij informatie over het SBIR-traject. Dat werd gezien als goede reclame. Ook werd het als nuttig beschouwd om de producten zo te kunnen laten zien aan bestuurders en andere geïnteresseerden.

2.1.3 *Invloed SBIR-trajecten op visie ten aanzien van innovatiegericht inkopen*

Een SBIR-traject heeft soms invloed gehad op manier van inkopen bij aanbestedende diensten, en soms ook niet. Bij minimaal drie aanbestedende diensten is men niet anders gaan denken over de manier van inkopen. Bij één dienst heeft de SBIR naar eigen zeggen een significante impact gehad op manier van denken over innovatief inkopen, met name doordat zij nu weten dat er in een dergelijk traject prototypen ontwikkeld kunnen worden.

Lang niet alle aanbestedende diensten zouden nog een keer een SBIR-traject starten. De redenen zijn wisselend. Soms is er geen geld voor, bij andere aanbestedende diensten is er (momenteel) geen behoefte. De redenen hadden vaak niet te maken met het instrument SBIR, maar meer met de specifieke situatie of (het ontbreken van) een huidige behoefte van een aanbestedende dienst.

2.1.4 *Instrumentkeuze voor SBIR en bruikbaarheid voor andere organisaties*

Met de aanbestedende diensten is ook gesproken over waarom zij voor SBIR hebben gekozen, of ze alternatieven hebben overwogen en of ze het instrument zouden aanraden aan andere organisaties. De bevindingen zijn als volgt:

De meeste aanbestedende diensten hebben geen alternatieven voor een SBIR overwogen en de aanbestedende diensten kenden niet alle mogelijkheden. Als alternatieven voor een SBIR-traject wordt een enkele keer een Innovatiepartnerschap (IPS), een mededingingsprocedure en een concurrentiegerichte dialoog genoemd. Vaker lijken aanbestedende diensten min of meer toevallig bij de SBIR terecht gekomen. Dit toeval kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een collega of adviesbureau op de hoogte is van het instrument. Vaak kennen zij niet het hele spectrum aan gerelateerde mogelijkheden om (innovatiegericht) in te kopen.

In de grotere trajecten zien we dat er wel heel duidelijk een afweging is gemaakt voor (de keuze voor) een SBIR. Soms is specifiek voor SBIR gekozen, omdat een opdrachtgevende dienst het te ontwikkelen product niet zelf af wilde nemen. Bij een Innovatiepartnerschap is dit wel de bedoeling. Er is echter ook een aanbestedende dienst die juist voor een Innovatiepartnerschap heeft gekozen, omdat er duidelijk de behoefte was om het beoogde te ontwikkelen product af te nemen.

Ondanks dat de meeste aanbestedende diensten niet alle alternatieven hebben overwogen, lijkt in de meeste trajecten de SBIR wel het meest voor de hand liggende instrument te zijn geweest voor de vraag of het doel van de aanbestedende dienst. Bij veel trajecten was de aanbestedende dienst namelijk uiteindelijk niet degene die wilde inkopen. Dit speelt bij ongeveer de helft van de trajecten. Veel alternatieven voor SBIR, zoals een Innovatiepartnerschap of concurrentiegerichte dialoog, vallen dan af. Aanbestedende diensten probeerden dus indirect een oplossing voor het maatschappelijke probleem of thema uit te lokken en hadden vaak ook tot doel om innovatie bij bedrijven te stimuleren. Om innovatie te stimuleren en te bevorderen lijkt de SBIR het meest voor de hand liggende instrument.

Er is één aanbestedende dienst waar een Innovatiepartnerschap wellicht beter had gepast bij de vraag dan een SBIR. Daar was het voor de aanbestedende dienst en de deelnemende bedrijven een verrassing dat er na het SBIR-traject opnieuw moest worden aanbesteed. Dit voelde als dubbel werk. Een Innovatiepartnerschapconstructie had dit nadeel niet gehad.

Veel aanbestedende diensten zouden een SBIR-traject aan andere organisaties aanraden. SBIR wordt met name aangeraden aan organisaties die een innovatieve oplossing zoeken. Eén van de aanbestedende diensten gaf aan dat inkooporganisaties vaak de makkelijke weg kiezen, en innovatieve manieren van inkoop helaas niet stimuleren. De SBIR doet dat wel. Bovendien wordt aangegeven dat de SBIR inkoop-technisch meer mogelijkheden biedt.

Tegelijkertijd wordt gezien dat een SBIR zich niet voor alle organisaties en alle situaties goed leent. Zo wordt meegegeven dat men wel goed moet kijken naar het doel en de opgave. Belangrijke voorwaarden zijn dat de aanbestedende dienst er tijd voor moet hebben, actief bij de bedrijven en ontwikkelingen betrokken moet kunnen zijn en dat zij het liefst ook daadwerkelijk het product kan inkopen.

Maatschappelijk urgente problemen die acuut opgelost moeten worden, lijken minder geschikt voor een SBIR. Meerdere diensten hebben in de coronaperiode SBIR's opgestart. In deze gevallen lijken de SBIR's te zijn ingehaald door de actualiteit en behoeften van de markt (door versoepeling van maatregelen). Daarmee lijken problemen die acuut opgelost moeten worden (zeg binnen één of anderhalf jaar), minder geschikt voor een SBIR. Een aanbestedende dienst moet rekening houden met een bepaalde minimale doorlooptijd van een SBIR-traject en er is bovendien een redelijke kans dat er aan het eind van het traject geen toepasbare, uitontwikkelde oplossing is bereikt. Voor toekomstige aanbestedende diensten lijkt het nuttig om bewust te zijn van dit kenmerk van de SBIR.

2.1.5 *Aandachtspunten en aanbevelingen volgens aanbestedende diensten*

Er zijn in de gesprekken enkele aandachts- of verbeterpunten voor RVO genoemd:

- Een aanbestedende dienst had liever niet nogmaals willen aanbesteden na het SBIR-traject om daadwerkelijk een product af te kunnen nemen. Dat dit nodig was, kwam als een verrassing voor hen en de bedrijven. Wellicht had hierover duidelijker kunnen worden gecommuniceerd vanuit RVO.
- Daarnaast was er een tweede verbeterpunt voor wat betreft communicatie. De SBIR was op sommige aspecten 'statisch' en sprak daardoor niet goed de creatieve sector aan. Het statische aspect zat vooral in de communicatie richting bedrijven, zoals de aankondiging op de RVO-website. Er waren bepaalde vaste aspecten van het websiteformat waar niet van afgeweken kon worden. Ook op de TenderNed-website belandde een niet heel aansprekende tekst voor de creatieve sector. Ook had de dienst verwacht dat RVO meer aan de communicatie zou doen.
- RVO kan het belang van de ondernemer binnen de SBIR soms beter in het oog houden, zo wordt aangegeven.

In de gesprekken zijn ook enkele concrete verbeterpunten voor het SBIR-instrument genoemd.

De ideeën die zijn genoemd, zijn de volgende:

- Een aanbestedende dienst kwam met het idee om een coachingstraject aan te bieden aan de deelnemende bedrijven. RVO zou hier een rol in kunnen spelen. Zo'n coachingstraject zou ondernemers kunnen helpen om hun producten te verbeteren. Dit idee werd ook genoemd door een andere dienst: de bedrijven in hun trajecten gaven aan weinig coaching en begeleiding te hebben gehad. *'Meer proactieve begeleiding zou geholpen hebben, om mee te kunnen denken in kansen en mogelijkheden.'*
- Dezelfde dienst gaf aan dat regelmatiger contact met bedrijven tijdens het traject zou kunnen helpen. Dat dwingt een aanbestedende dienst in een actieve(re) rol.

2.1.6 *Overige observaties en analyse*

Veel aanbestedende diensten waren niet erg bezig met wat de impact is op de bedrijven. Vaak doen zij speculatieve uitspraken. In veel gesprekken is de aanbestedende diensten gevraagd naar hun inschatting van de impact op bedrijven. In de meeste gevallen had de aanbestedende dienst daar geen duidelijk zicht op; vaak was er geen of slechts zeer beperkt contact geweest met de bedrijven na afloop van de SBIR.

Vrijwel alle aanbestedende diensten zien de toegevoegde waarde van het instrument voor de bedrijven en dat ze hen in staat hebben gesteld om te innoveren. Een meer beleidsmatige vraag is of dat voldoende is. Een betrokkene formuleerde dit als volgt: *'SBIR is bedoeld als inkoopinstrument, maar we zien vaak dat de inkoopvraag niet heel erg scherp is. Om de innovatie te laten floreren moet er eigenlijk inkoop plaatsvinden. Dat wordt lastig te organiseren. Dat is wel wat we willen. Maar zonder inkoop zien we dat het project te weinig oplevert. Als een SBIR maar één bedrijf helpt, dan schiet dat niet op.'*

2.2 Bijdrage van SBIR vanuit het perspectief van deelnemende bedrijven

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de interviews met de deelnemende bedrijven besproken. De centrale vraag in dit hoofdstuk is:

Wat is het effect van de SBIR op een deelnemend bedrijf, onder meer via het al dan niet op de markt brengen van een innovatief product?

In de paragraaf wordt eerst beschreven hoe de deelnemende bedrijven het traject hebben beleefd. Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten. Bedrijven die uitsluitend een haalbaarheidsstudie hebben uitgevoerd (fase 1 van SBIR) zijn niet geïnterviewd. Alle geïnterviewde bedrijven hebben het volledige SBIR-traject doorlopen.

2.2.1 *Waardering traject door bedrijven*

Bedrijven zijn positief over het SBIR-traject, met name kleinere bedrijven. Gemiddeld geven de geïnterviewde bedrijven een 8,4 als cijfer. Bedrijven waarderen de vrijheid die het SBIR-traject biedt om oplossingsrichtingen te verkennen. Anders dan bij reguliere inkopen mag je bij SBIR falen bij het vinden van een oplossing. SBIR is betrekkelijk 'vormvrij' en verschilt daarmee van subsidie-instrumenten als bijvoorbeeld de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT).[31] Voor kleine bedrijven is SBIR een relatief toegankelijk instrument dat ook de mogelijkheid biedt tot toegang tot nieuwe markten, waar dit voorheen als lastig werd ervaren.

Bedrijven horen vaak bij toeval van het bestaan van een SBIR. Veruit de meeste bedrijven zijn min of meer bij toeval in het SBIR-traject gestapt. Ze werden erop geattendeerd door bestaande relaties of in toevallige ontmoetingen bij conferenties. Er wordt zelden melding gemaakt van 'officiële' overheidscommunicatie als aanleiding om in te schrijven.

SBIR is voor heel kleine bedrijven onmisbaar om R&D uit te kunnen voeren. SBIR is voor microbedrijven (onder andere zzp'ers) vaak de enige mogelijkheid om het onderzoek uit te voeren dat nodig is. De SBIR is feitelijk (een deel van) hun inkomen gedurende de looptijd van het project. Ze beschikken immers vaak niet over eigen middelen om in te zetten op R&D en opereren in de regel op basis van opdrachten. Deze microbedrijven, vaak opererend in netwerkverband, waarderen de SBIR het meest. Grotere bedrijven gebruiken SBIR soms om intern steun te krijgen voor een project.

Er is frustratie over het gebrek aan belangstelling voor het resultaat bij de aanbestedende dienst. Bedrijven zijn ontevreden over de houding van de aanbestedende dienst na afloop van het SBIR-traject. Die heeft soms geen enkele belangstelling voor het eindresultaat. Ook wordt geklaagd over het gebrek aan bereidheid bij de aanbestedende dienst om zich te committeren aan een vervolg, ook als dat nodig is om werkelijk maatschappelijke impact te creëren. Dit kan zich voordoen als de baten op bijvoorbeeld duurzaamheid voor de inkopende marktpartij zonder overheidsondersteuning niet afdoende zijn, waardoor de markt ontoegankelijk is zonder blijvende betrokkenheid van de aanbestedende dienst. Ontwikkelde producten kunnen dan, ondanks dat ze soms veelbelovend zijn, op de plank blijven liggen. Eén deelnemer gebruikt de opgedane kennis nu vooral om hun eigen diensten te verbeteren, maar daarmee is niet de maximale maatschappelijke impact gerealiseerd die de aanbestedende dienst voor ogen had.

Bedrijven kunnen last hebben van de soms gebrekkige samenwerking tussen (semi)-overheidsorganisaties. Enkele bedrijven geven aan dat de interne organisatie van de overheid of onderdelen van de overheid soms een probleem is. Verschillende departementen binnen het Rijk, of verschillende afdelingen binnen provincie of gemeente; ze werken moeizaam met elkaar samen of kijken niet over de schutting heen. De inkoop wordt lastig wanneer er binnen een overheidsinstantie meerdere (beleids)domeinen en daarmee verschillende afdelingen een raakvlakken hebben met de problematiek. Hier werd verkokering goed zichtbaar, ook in budgettering.

Er wordt door bedrijven meer flexibiliteit en maatwerk gewenst in het rapporteren, met name bij kleine bedrijven. De rapportage zou volgens hen eenvoudiger kunnen; nu kost dat veel tijd en werk. Met name voor kleine bedrijven weegt dit zwaar. Het rapportageformat is nu redelijk strikt en hier verwachten deelnemers meer flexibiliteit. Een aantal partijen vroeg zich af of de rapportage niet ook in een goede pitch of PowerPoint-presentatie kon. In één geval zou men graag de mogelijkheid hebben gehad om in het Engels te rapporteren, omdat dit de voertaal is binnen het bedrijf.

[31] Voor meer informatie over de MIT-regeling, zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/mit.

Het contact met RVO wordt grotendeels als positief ervaren. Er wordt gesproken over een fijne samenwerking, waarbij RVO behulpzaam was. Bedrijven hadden vaak persoonlijk contact en dat werd zeer goed gewaardeerd.

Bedrijven zijn niet tevreden over de 'exposure' van de projectresultaten. Bedrijven zouden graag zien dat RVO meer 'exposure' creëert voor de projectresultaten. De slotbijeenkomsten worden slecht bezocht en dan vaak alleen door RVO'ers en enkele min of meer betrokken ambtenaren. De slotbijeenkomsten bieden bedrijven vooralsnog geen nieuwe contacten of potentiële lijntjes voor vervolgonderzoek of verkoop. Bedrijven geven regelmatig aan dat de eindpresentaties ter afsluiting van de trajecten vaak niet van toegevoegde waarde zijn. Bedrijven zeggen bijvoorbeeld dat er voor hun geen nieuwe potentiële klanten worden uitgenodigd (alleen de 'usual suspects' uit de markt) en dat soms zelfs de aanbestedende dienst ontbreekt tijdens deze evenementen. De eindsessies hadden daarmee vaak een te klein bereik volgens bedrijven. Ook zou men graag zien dat RVO meer ondersteuning biedt bij het vinden van vervolgfinanciering, met name subsidiemogelijkheden. Ook kan gedacht worden aan ondersteuning vanuit de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), Invest-NL, NWO of ZonMW.

2.2.2 *Resultaten*

Een SBIR-traject is vaak nuttig voor bedrijven, maar levert vooralsnog weinig tastbare resultaten op. Bijna alle bedrijven geven aan dat zij zonder SBIR niet zo ver waren gekomen met hun productontwikkeling. Tegelijkertijd zijn bij de geïnterviewde bedrijven nog maar weinig tastbare resultaten te zien. Bij het overgrote deel van de bedrijven is het ontwikkelde product (nog) niet afgenomen door de aanbestedende dienst of op een andere manier succesvol op de markt gebracht. Dat het SBIR-traject nog niet tot tastbare resultaten heeft geleid, heeft verschillende oorzaken. Soms is de aanbestedende dienst niet meer geïnteresseerd, of is het probleem niet meer actueel en urgent. In die gevallen lijkt de aanbestedende dienst nauwelijks bezig te zijn geweest met de vraag: 'wat komt er na het SBIR-traject?'

SBIR zorgt voor effecten in de vorm van nieuwe netwerken en nieuwe kennis. Een enkel bedrijf geeft aan dat het SBIR-traject heeft geleid tot een nieuwe investeerder. Bij een ander bedrijf is het project een zakelijk succes, doordat het startpunt bleek voor nieuwe projecten. Verder wordt genoemd dat bedrijven vaker met partijen in contact komen die voorheen niet tot hun netwerk behoorden. Hierdoor ontstaan soms ook spin-offs.

Prototypes en testomgevingen zijn belangrijke uitkomsten van een SBIR. Of het traject nu wel of geen vermarktbaar product oplevert, het bouwen van een prototype en het testen onder gecontroleerde omstandigheden levert hoe dan ook nieuwe kennis op. Het is echter niet duidelijk wat er met die kennis gebeurt als de SBIR stopt. Een plan voor kennisverspreiding lijkt niet te bestaan. Het is bovendien niet altijd duidelijk van wie die kennis is. Het Intellectueel Eigendom is van de ondernemers, maar dit kan bijvoorbeeld ingewikkeld worden bij SBIR's waar consortia aan werken. Ook kunnen aanbestedende diensten stimuleren dat de in een SBIR gegenereerde kennis wordt gedeeld.

Er bestaat ook enige discrepantie tussen hoe bedrijven terugkijken op resultaten en hoe aanbestedende diensten terugkijken op resultaten ('hoe ver zijn we gekomen?'). Het technisch resultaat van de ontwikkelde producten wordt vaak wel geaccepteerd, maar er was, zoals eerder beschreven, frustratie bij bedrijven omdat er na afloop van het traject weinig met de resultaten gedaan werd. Er zijn verschillende redenen waarom de vervolgstap tot inkoop niet werd gezet, die deels met elkaar te maken hebben:

- De aanbestedende dienst is niet altijd behulpzaam geweest in het boeken van resultaat en legde de verantwoordelijkheid bij marktpartijen om daadwerkelijk in te kopen;
- De aanbestedende dienst is dus vaak geen inkoper van het uiteindelijke product;
- Er zijn omstandigheden waar de aanbestedende dienst niets aan kon doen, bijvoorbeeld de versoepeling van coronamaatregelen;
- De aanbestedende dienst lijkt geen vervolg te geven en toont relatief weinig betrokkenheid. Ondanks werkende prototypen heeft de aanbestedende dienst het project losgelaten omdat er door de veranderende actualiteit geen behoefte meer was.

Het project is voor de bedrijven niet afgesloten na de eindpresentatie. Zo zoeken bedrijven na een SBIR-traject vaak naar extra externe financiering voor de doorontwikkeling van hun product. Soms werd deze gevonden, maar lang niet in alle gevallen. Daarom blijven nuttige kennis of zelfs producten 'op de plank liggen'. In een enkel geval zelfs ook wanneer de aanbestedende partij tevreden is over het prototype. In dit geval was de aanbestedende partij echter niet ook de *inkopende* partij en konden er geen afspraken met afnemende partijen worden gemaakt.

Voor bedrijven is SBIR een kans om relatief vormvrij te innoveren: er is financiering beschikbaar, en er is een concreet probleem. Bedrijven vinden het leuk om daarmee te experimenteren. Een SBIR-'opdracht' is niet strak ingekaderd. SBIR lijkt meer effect te hebben op het genereren of (door)ontwikkelen van een innovatief product, en minder op het genereren van extra business voor bedrijven.

Er lijkt relatief weinig impact behaald via de georganiseerde eindsessies, doordat ze matig bezocht werden. Zoals eerder beschreven hadden de eindsessies voor de bedrijven relatief weinig toegevoegde waarde, en heeft dit tot weinig concrete resultaten geleid.

Bedrijven hopen op meer marketing of promotie ter afsluiting van het traject. Meerdere bedrijven hebben aangegeven dat ze graag meer promotie of 'pr' hadden willen zien na de afronding van een SBIR-traject. Dit raakt ook bovenstaand punt over het bereik van de eindsessies. Met name kleinere bedrijven lijken meer baat te hebben bij goede reclame via, bijvoorbeeld, LinkedIn.

2.2.3 *Overige bijzonderheden*

Er bestaat een grote variatie in deelnemende bedrijven. Bedrijven die deelnemen aan diverse SBIR-trajecten variëren sterk in grootte. Onder de deelnemers bevinden zich bedrijven met twintigduizend werknemers of meer. Maar er zijn ook 'gewone' mkb'ers die deelnemen. Vaak zijn dit technologiegedreven bedrijven, waar innovatie en technologie voorop staan. Een derde categorie deelnemers betreft zzp'ers (of andere kleinschalige ondernemernemingsvormen). Voor deze groep zou R&D zonder SBIR niet mogelijk geweest zijn. Het is dankzij SBIR dat zij de R&D uit kunnen voeren die ze willen uitvoeren. Voor de laatstgenoemde groep bedrijven lijkt SBIR ook de grootste toegevoegde waarde te hebben. Vaak opereren ze in netwerkverband met andere microbedrijven.

2.3 Effect van cofinanciering op innovatiegericht inkopen via SBIR's

In deze paragraaf staat de volgende vraag centraal:

Wat is de bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's?

Hierover is in de gesprekken met aanbestedende diensten het volgende naar voren gekomen:

De meeste aanbestedende diensten hebben de cofinanciering als belangrijk ervaren. Zonder de cofinanciering zouden vrijwel alle aanbestedende diensten het traject niet zijn gestart, of hooguit op veel kleinere schaal uitgevoerd hebben. Zonder de cofinanciering zou het veel lastiger zijn geweest om de SBIR van de grond te krijgen; de onbekendheid met het SBIR-proces en deze manier van inkopen speelt hierin met name mee. In sommige gevallen kon de aanbestedende dienst niet goed inschatten hoe het traject zonder cofinanciering eruit zou hebben gezien.

Met name bij de ontwikkeling van prototypen komt de cofinanciering goed van pas. Als er bij een SBIR veel middelen nodig waren voor het bouwen van prototypes, was het zonder cofinanciering moeilijker om financiering voor het traject te krijgen binnen de aanbestedende dienst zelf. In dat geval zouden er geen of slechts beperkt prototypen ontwikkeld kunnen worden. Het ontwikkelen van prototype-producten heeft vaak een direct effect op de innovatieve kracht van het traject, zo geven aanbestedende diensten aan.

Andere geluiden waren er evenwel ook. In sommige gevallen werd de cofinanciering als nuttig en bruikbaar gezien, maar heeft die in de praktijk beperkt verschil gemaakt voor het traject.

Hierboven betreft het de vraag in hoeverre de cofinanciering heeft bijgedragen aan extra SBIR-trajecten en de omvang van SBIR-trajecten. Als innovatiegericht inkopen breder wordt benaderd dan het opzetten en uit laten voeren van SBIR-trajecten, is erbij te betrekken in hoeverre uit de gestimuleerde SBIR-trajecten daadwerkelijke inkopen door aanbestedende diensten van nieuw ontwikkelde producten zijn voortgevloeid. Dan volgt een minder positief beeld. Zoals in paragraaf 2.1.2 is besproken, is bij de onderzochte SBIR-trajecten over het geheel genomen nog beperkt sprake geweest van inkopen door aanbestedende diensten, hetgeen ook van toepassing is op de gecofinancierde SBIR-trajecten.

2.4 Beoordeling van de doeltreffendheid van het SBIR-instrument en de cofinanciering ervan

Zowel het SBIR-instrument als de cofinanciering zijn, over het geheel genomen, (waarschijnlijk) **niet of beperkt doeltreffend**.

Wat betreft het SBIR-instrument geldt dat het beperkt of zelfs zeer beperkt bijdraagt aan het realiseren van drie van de vier intermediate outcomes zoals geformuleerd in de beleidstheorie, en zeer beperkt bij lijkt te dragen aan de geformuleerde outcomes en de impact. In meer detail:

- De doeltreffendheid van het SBIR-instrument is **zeer beperkt** voor wat betreft het effect op het maatschappelijk probleem waarvoor de competitie is uitgezet.
- Het SBIR-instrument draagt wel op **doeltreffende** wijze bij aan het stimuleren van innovatie binnen bedrijven en de ontwikkeling van nieuwe producten.
- Het effect op het op de markt brengen van deze innovaties en de bedrijfseconomische effecten lijkt vooralsnog **zeer beperkt,** waarmee het instrument wat betreft uiteindelijk gerealiseerde innovatieprestaties op de markt als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beschouwd.

Hierbij moet aangetekend worden dat er in deze evaluatie sprake is van een selectiebias. Dit komt doordat er alleen bedrijven zijn geïnterviewd die tot en met fase 2 zijn gekomen, waarbij ook prototype-ontwikkeling wordt ondersteund. Hierdoor zijn de resultaten waarschijnlijk positiever dan wanneer ook bedrijven waren geïnterviewd die enkel tot en met fase 1, de haalbaarheidsstudie, zijn gekomen. Het gevonden effect, waarbij innovatie binnen bedrijven wordt gestimuleerd en wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe producten, is bijna inherent aan de opzet van het instrument in combinatie met de geïnterviewde groep. Mede hierom lijkt het eindoordeel 'niet of beperkt doeltreffend' beter passend dan 'deels doeltreffend'.

Voor de cofinanciering geldt het volgende:

- De bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's is duidelijk zichtbaar. De meeste aanbestedende diensten hebben de cofinanciering als belangrijk ervaren voor het starten van een SBIR-traject of de omvang ervan. In dit opzicht is de cofinanciering als **doeltreffend** te beschouwen.
- Wordt erbij betrokken in hoeverre in hoeverre hier daadwerkelijke inkopen door aanbestedende diensten van nieuw ontwikkelde producten uit voortvloeien, kan worden geconcludeerd dat de cofinanciering **zeer beperkt doeltreffend** is wat betreft de bijdrage aan innovatiegericht inkopen via SBIR's.

- Wordt ook rekening gehouden met de doorwerking van de cofinanciering in hetgeen met de SBIR wordt beoogd in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven, dan geldt eveneens dat de cofinanciering als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beschouwd.

Een aandachtspunt is verder dat het beschikbare budget voor de cofinanciering uiteindelijk niet volledig is benut, wat een beperkende werking heeft gehad op de doeltreffendheid van de cofinanciering. Hier is aanvullend rekening mee te houden bij de doeltreffendheid van de cofinanciering wat betreft de bijdrage aan innovatiegericht inkopen via SBIR's.

De bijdrage van de cofinanciering aan het starten en de omvang van SBIR-projecten kan hiermee per saldo als **grotendeels doeltreffend** worden beschouwd. Voor de bijdrage aan de cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's, en vervolgens de doorwerking ervan in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven, blijft van toepassing dat deze als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beoordeeld.

3 Doelmatigheid

Dit hoofdstuk is opgedeeld in twee paragrafen. Allereerst wordt gekeken naar de doelmatigheid van het instrument SBIR. De tweede paragraaf gaat in op de doelmatigheid van de cofinanciering.

3.1 Doelmatigheid van het instrument SBIR en de uitvoering ervan

De doelmatigheid van het SBIR-instrument is, gezien het beperkt bereiken van de doelstellingen van het instrument, ten hoogste beperkt. De doelmatigheid van het instrument SBIR gaat over de vraag hoe de (maatschappelijke) effecten ervan zich verhouden tot de ingezette overheidsmiddelen. Hoewel de SBIR duidelijk bijdraagt aan R&D en innovatie bij deelnemende bedrijven, vertalen de trajecten zich vooralsnog beperkt tot inkoop door de aanbestedende diensten en andere marktpartijen. Als gevolg hiervan zijn ook de bijdragen die met de innovaties geleverd worden aan het adresseren van maatschappelijke vraagstukken beperkt.

Door de effectiviteit van het instrument te vergroten, kan de doelmatigheid van het SBIR-instrument worden verhoogd. In paragraaf 4.2 worden aanbevelingen gedaan voor een effectievere inzet van het SBIR-instrument. Dit raakt aan een ander aspect van de doelmatigheid van een beleidsinstrument, namelijk of met een andere vormgeving van het beleid een gunstiger verhouding tussen (maatschappelijke) effecten en ingezette overheidsmiddelen kan worden bereikt. Hierbij is met name de vraag relevant in hoeverre er sterker kan worden ingezet op het daadwerkelijk realiseren van oplossingen voor maatschappelijke overheidsbehoeften en uiteindelijke afzet door bedrijven van nieuw ontwikkelde producten van bedrijven binnen de SBIR-trajecten. Onder andere op dit vlak worden verbeterpunten geschetst binnen de aanbevelingen in paragraaf 4.2.

In deze evaluatie is verder getracht om de doelmatigheid van de uitvoering van het SBIR-instrument kwalitatief te benaderen, via een uitvraag aan aanbestedende diensten. Aan aanbestedende diensten is gevraagd hoe zij de diensten van RVO hebben gewaardeerd, en of de kosten voor hen in verhouding staat tot de opbrengsten. In de vraag is meegegeven dat zij dit moesten bekijken onafhankelijk van of zij de uitvoeringskosten van RVO zelf moesten dragen of dat die vanuit de cofinanciering vanuit het ministerie van EZK werd bekostigd. De aanbestedende diensten betalen namelijk voor de diensten van RVO, tenzij deze kosten door cofinanciering werden vergoed. De uitkomsten van de uitvraag worden hieronder besproken. Hieruit volgt een enigszins diffuus, maar overwegend positief beeld over de doelmatigheid van de uitvoering van het SBIR-instrument.

De eisen en verplichtingen die samenhangen met het opdrachtgeverschap van een SBIR voor aanbestedende diensten, zijn over het algemeen in balans of in proportie. Soms wordt expliciet aangegeven dat men hier positief over is, vaker wordt aangegeven dat men hier niet negatief over is, of dat men de eisen en verplichtingen niet als hinderlijk heeft ervaren. Er wordt aangegeven dat de eisen en verplichtingen duidelijk waren. Er worden soms wel specifieke punten genoemd qua eisen en verplichtingen die men lastig vond, zoals het organiseren van de betalingen en uitzoeken van de kosten.

Over de vraag in hoeverre de (personeels)kosten voor aanbestedende diensten opwegen tegen de baten van de SBIR, zijn de ervaringen wisselend. Er zijn zowel positieve, neutrale als negatieve ervaringen. Sommigen vonden de verhouding 'in balans', anderen vonden de kosten van RVO te hoog. Een aanbestedende dienst geeft aan dat het SBIR-traject niet meer tijd in beslag heeft genomen dan een reguliere aanbestedingsprocedure. Soms viel het resultaat van een SBIR wat tegen en was de vraag moeilijk te beantwoorden. Eén aanbestedende dienst is zo enthousiast geworden van het innovatieve karakter van de SBIR dat er meer inzet vanuit de eigen organisatie is geweest dan strikt noodzakelijk. Die extra uren stonden goed in verhouding met de potentiële innovatieve verbeteringen.

De uitvoering van de SBIR door RVO is grotendeels als een ontzorging van de eigen organisatie ervaren. Positieve punten die werden benoemd gingen over 1) goede begeleiding bij, en expertise over de SBIR-procedure, die voor veel partijen nieuw en onbekend is, 2) de (persoonlijke) samenwerking, 3) het motiveren van marktpartijen om tot een goed idee te komen en het onderhouden van het contact met de partijen. Verder waren de eindrapportage en vastlegging van de financiële administratie in orde. Echter werd er wel aangemerkt dat de ondersteuning van RVO tijdens de looptijd van projecten matig was. Soms was niet precies de juiste expertise binnen RVO aanwezig op een bepaald inhoudelijk domein.

De meeste aanbestedende diensten konden geen uitspraak doen over de verhouding van de kosten van RVO ten opzichte van de toegevoegde waarde van RVO in het SBIR-traject. Veelal omdat er geen kosten werden gerekend aan de aanbestedende diensten; deze werden namelijk in veel gevallen gedekt door de cofinanciering[32]. De hoogte van deze kosten was dan ook niet inzichtelijk voor de aanbestedende diensten. In sommige gevallen wist men niet meer welke kosten er door RVO gerekend werden. Waar men nog wel een

[32] In het geval van de cofinancieringstrajecten werden ook de uitvoeringskosten van RVO gedekt via de cofinanciering, behalve als de aanbestedende dienst onderdeel was van de centrale overheid/ Rijksoverheid. Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-29904.html en https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-17642.html.

beeld had, waren de reacties grotendeels positief. De toegevoegde waarde zat vooral op het ontzorgen van capaciteit, waardoor er geen extra mensen aangenomen hoefden te worden. Ook werd RVO als een effectieve en efficiënte uitvoerder bestempeld.

3.2 Doelmatigheid van de cofinanciering van SBIR's

Cofinanciering lijkt zeker bij te dragen aan het feit dat er innovatiecompetitie-trajecten worden opgezet. De meeste aanbestedende diensten hebben de cofinanciering als belangrijk ervaren. Zonder de cofinanciering zouden vrijwel alle aanbestedende diensten het traject niet zijn gestart, of hooguit op veel kleinere schaal uitgevoerd hebben.

Over de looptijd, hoogte, de voorwaarden en het verkrijgen van de cofinanciering was men vrijwel altijd tevreden of neutraal. Het verkrijgen van de cofinanciering werd niet als ingewikkeld ervaren; iets waar juist 'flexibel' of 'coulant' mee werd omgegaan. De aanbestedende diensten koppelen de voorwaarden van de cofinanciering sterk aan het SBIR-proces zelf en onderscheidden daarmee niet de cofinanciering als losstaand element.

Gezien de ten hoogste beperkte doelmatigheid van het instrument SBIR zelf, is de doelmatigheid van de cofinanciering ook ten hoogste beperkt. De middelen dragen immers bij aan de SBIR als een ten hoogste beperkt doelmatig instrument.

Als wordt gekeken naar de doelmatigheid van de cofinanciering voor wat betreft het starten van nieuwe SBIR-trajecten, is hier geen duidelijke uitspraak over te doen. Zoals eerder vermeld is het aannemelijk dat er door de cofinanciering meer SBIR-trajecten worden gestart, dan wel dat deze zorgt voor grotere trajecten in omvang. Dat geeft aan dat de cofinanciering op dit niveau doeltreffend is geweest. Voor de doelmatigheid is het ook van belang om te kijken naar de vraag of dit ook, in dezelfde mate, was gelukt met minder middelen. Tijdens het evaluatieonderzoek is niet vast komen te staan of de gecofinancierde projecten ook plaats hadden kunnen vinden als er minder cofinanciering zou zijn verleend, omdat hier in de interviews niet expliciet naar is gevraagd. Enkele partijen gaven wel aan dat zij projecten waarschijnlijk wel waren gestart, maar in beperktere omvang. Dat lijkt erop te wijzen dat de cofinanciering in die gevallen beperkt doelmatig is geweest. Uit twee interviews blijkt dat de hoogte van het gecofinancierde bedrag wel degelijk relevant was om het traject te starten. Bij deze twee trajecten lijkt het aannemelijk dat deze niet zouden zijn gestart met minder cofinanciering. In totaliteit achten we de bovengenoemde observaties echter niet voldoende inzicht gevend om een duidelijke uitspraak over de doelmatigheid van de cofinanciering te kunnen doen, voor wat betreft het starten en de omvang van SBIR-trajecten.

De doelmatigheid is verder **beperkt** als het gaat om innovatiegericht inkopen door aanbestedende diensten in bredere zin, inclusief het daadwerkelijk inkopen van nieuw ontwikkelde producten.

Als vervolgens ook in aanmerking wordt genomen dat de extra SBIR-activiteit als gevolg van de cofinanciering uiteindelijk slechts in geringe mate bijdraagt aan het adresseren van maatschappelijke problemen en het op de markt brengen van innovaties door bedrijven, is de doelmatigheid van de cofinanciering verder als **hooguit beperkt** te kwalificeren waar het gaat om de uiteindelijke maatschappelijke en economische effecten die beoogd worden met het SBIR-instrument.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

In dit onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering **doeltreffend**?
   - Wat is de bijdrage van de SBIR aan de oplossing van het (maatschappelijk) probleem van de aanbestedende dienst waarvoor de competitie is uitgezet?
   - Wat is het effect van de SBIR op een deelnemend bedrijf, onder meer via het al dan niet op de markt brengen van een innovatief product?
   - Wat is de bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's?
   - Hoe werkt de cofinanciering vervolgens door in hetgeen met de SBIR wordt beoogd in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven?
2. In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering **doelmatig**? Hierbij is apart onderscheiden: de doelmatigheid van de uitvoering van de SBIR en aanvullend de cofinanciering ervan.

Hieronder worden de bevindingen achtereenvolgens per vraag samenvattend en concluderend besproken.

4.1.1 In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering doeltreffend?

Zowel het SBIR-instrument als de cofinanciering zijn, over het geheel genomen, (waarschijnlijk) **niet of beperkt doeltreffend**.

Wat betreft het SBIR-instrument geldt dat het beperkt of zelfs zeer beperkt bijdraagt aan het realiseren van drie van de vier intermediate outcomes zoals geformuleerd in de beleidstheorie, en zeer beperkt bij lijkt te dragen aan de geformuleerde outcomes en de impact. In meer detail:

- **De doeltreffendheid van het SBIR-instrument is zeer beperkt voor wat betreft het effect op het maatschappelijk probleem waarvoor de competitie is uitgezet.** In negen van de twaalf onderzochte trajecten hebben deze niet geleid tot een (ingekochte) oplossing. In twee trajecten wordt nog wel een oplossing verwacht, en bij één traject lijkt de oplossing (deels) al wel gerealiseerd. Doordat er vaak geen ingekochte oplossing is, wordt de maatschappelijke overheidsbehoefte waarschijnlijk niet of nauwelijks geadresseerd. Daaruit volgt weer dat er niet of slechts zeer beperkt nieuwe oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken worden gevonden via de SBIR, en worden overheidstaken niet sneller, duurzamer, betrouwbaarder of veiliger vervuld.
- **Het SBIR-instrument draagt wel op doeltreffende wijze bij aan het stimuleren van innovatie binnen bedrijven en de ontwikkeling van nieuwe producten.** Er ontstaat een duidelijk beeld dat er creatieve en innovatieve producten zijn ontwikkeld, die anders niet waren gerealiseerd. Dit wordt verklaard doordat de bedrijven zijn uitgedaagd via de competitievorm, en doordat de bedrijven daadwerkelijk aan de gang zijn gegaan met een concrete uitdaging van de aanbestedende diensten.
- **Het effect op het op de markt brengen van deze innovaties en de bedrijfseconomische effecten lijkt vooralsnog zeer beperkt,** waarmee het instrument wat betreft uiteindelijk gerealiseerde innovatieprestaties op de markt als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beschouwd. Dat het vermarkten vaak niet lukt, kan komen door een verschil van inzicht tussen aanbestedende dienst en opdrachtnemer of een prototype 'werkt' of niet, maar vaker nog omdat de aanbestedende dienst niet zelf de wens heeft om het product in te kopen. Hierbij heeft de opdrachtgevende partij ook geen vervolgstap gezet om een geschikte marktpartij te vinden, te beïnvloeden of om te helpen doorontwikkelen.

Los van de doelen zoals geformuleerd in de doelenboom, zijn in de evaluatie de volgende observaties gedaan:

- **De aanbestedende diensten zijn wel vrijwel altijd positief over het traject, en over de financiële en innovatieve prikkel van het SBIR-traject**. De ontwikkelingsfase wordt meer dan eens als een mooi onderdeel van het traject benoemd. Ook de creativiteit en de netwerken die ermee opgebouwd zijn worden als positief beschouwd.
- **Bedrijven zijn vaak positief over het SBIR-traject, met name kleine bedrijven.** De SBIR is voor kleine bedrijven vaak belangrijk om R&D uit te kunnen voeren. Ook is de SBIR voor bedrijven een kans om relatief vormvrij te innoveren.
- **De SBIR zorgt voor effecten in de vorm van nieuwe netwerken en nieuwe kennis.** Verder zijn prototypes en testomgevingen belangrijke uitkomsten van een SBIR.

Bij bovenstaande uitkomsten moet aangetekend worden dat er in deze evaluatie sprake is van een selectiebias. Dit komt doordat er alleen bedrijven zijn geïnterviewd die tot en met fase 2 zijn gekomen, waarbij ook prototype-ontwikkeling wordt ondersteund. Hierdoor zijn de resultaten waarschijnlijk positiever dan wanneer ook bedrijven waren geïnterviewd die enkel tot en met fase 1, de haalbaarheidsstudie, zijn gekomen. Het gevonden effect, waarbij innovatie binnen bedrijven wordt gestimuleerd en wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe producten, is bijna inherent aan de opzet van het instrument in combinatie met de geïnterviewde groep. Mede hierom lijkt het eindoordeel 'niet of beperkt doeltreffend' beter passend dan 'deels doeltreffend'.

Voor de cofinanciering geldt het volgende:

- De bijdrage van cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's is duidelijk zichtbaar. De meeste aanbestedende diensten hebben de cofinanciering als belangrijk ervaren voor het starten

van een SBIR-traject of de omvang ervan. In dit opzicht is de cofinanciering als **doeltreffend** te beschouwen.
- Wordt erbij betrokken in hoeverre in hoeverre hier daadwerkelijke inkopen door aanbestedende diensten van nieuw ontwikkelde producten uit voortvloeien, kan worden geconcludeerd dat de cofinanciering **zeer beperkt doeltreffend** is wat betreft de bijdrage aan innovatiegericht inkopen via SBIR's.
- Wordt ook rekening gehouden met de doorwerking van de cofinanciering in hetgeen met de SBIR wordt beoogd in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven, dan geldt eveneens dat de cofinanciering als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beschouwd.

Een aandachtspunt is verder dat het beschikbare budget voor de cofinanciering uiteindelijk niet volledig is benut, wat een beperkende werking heeft gehad op de doeltreffendheid van de cofinanciering. Hier is aanvullend rekening mee te houden bij de doeltreffendheid van de cofinanciering wat betreft de bijdrage aan innovatiegericht inkopen via SBIR's.

De bijdrage van de cofinanciering aan het starten en de omvang van SBIR-projecten kan hiermee per saldo als **grotendeels doeltreffend** worden beschouwd. Voor de bijdrage aan de cofinanciering aan innovatiegericht inkopen via SBIR's, en vervolgens de doorwerking ervan in termen van oplossingen voor (maatschappelijke) problemen van aanbestedende diensten en effecten bij deelnemende bedrijven, blijft van toepassing dat deze als **zeer beperkt doeltreffend** kan worden beoordeeld.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het SBIR-instrument (waarschijnlijk) **niet of beperkt doeltreffend** is, en de cofinanciering ervan (waarschijnlijk) **niet of beperkt doeltreffend** is.

4.1.2 In hoeverre zijn de SBIR en de cofinanciering doelmatig?

De doelmatigheid van het SBIR-instrument is, gezien het beperkt bereiken van de doelstellingen van het SBIR-instrument, ten hoogste beperkt. De geringe resultaten die uiteindelijk worden gerealiseerd bij het adresseren van maatschappelijke problemen en het op de markt brengen van innovaties door bedrijven beperken de doelmatigheid van het SBIR-instrument zelf.

Gezien de ten hoogste beperkte doelmatigheid van het instrument SBIR zelf, is ook de doelmatigheid van de cofinanciering ten hoogste beperkt. De middelen dragen immers bij aan de SBIR als een ten hoogste beperkt doelmatig instrument.

Als wordt gekeken naar de doelmatigheid van de cofinanciering voor wat betreft het starten van nieuwe SBIR-trajecten is hier **geen duidelijke uitspraak** over te doen. Zoals eerder vermeld is het aannemelijk dat er door de cofinanciering meer SBIR-trajecten worden gestart, dan wel dat deze zorgt voor grotere trajecten in omvang. Dat geeft aan dat de cofinanciering op dit niveau doeltreffend is geweest. Voor de doelmatigheid is het ook van belang om te kijken naar de vraag of dit ook, in dezelfde mate, was gelukt met minder middelen. De observaties uit het onderzoek geven niet voldoende inzicht om een duidelijke uitspraak over de doelmatigheid van de cofinanciering te kunnen doen, voor wat betreft het starten en de omvang van SBIR-trajecten.

De doelmatigheid van de cofinanciering is verder **beperkt** als het gaat om innovatiegericht inkopen door aanbestedende diensten in bredere zin, inclusief het daadwerkelijk inkopen van nieuw ontwikkelde producten.

Als vervolgens ook in aanmerking wordt genomen dat de extra SBIR-activiteit als gevolg van de cofinanciering uiteindelijk slechts in geringe mate bijdraagt aan het adresseren van maatschappelijke problemen en het op de markt brengen van innovaties door bedrijven, is de doelmatigheid van de cofinanciering verder als **hooguit beperkt** te kwalificeren waar het gaat om de uiteindelijke maatschappelijke en economische effecten die beoogd worden met het SBIR-instrument.

Vanuit de aanbestedende diensten ontstaat een enigszins diffuus, maar overwegend positief beeld over de doelmatigheid van de uitvoering van het SBIR-instrument. De eisen en verplichtingen die samenhangen met het opdrachtgeverschap van een SBIR, zijn over het algemeen in balans of in proportie. Over de kosten die samenhangen met deze eisen en verplichtingen ten opzichte van de baten vanuit het perspectief van aanbestedende diensten wordt verschillend gedacht; sommige zijn hier positief over, andere minder. De uitvoering van de SBIR door RVO is grotendeels als een ontzorging van de aanbestedende diensten ervaren. De meeste aanbestedende diensten konden geen uitspraak doen over de verhouding van de kosten van RVO ten opzichte van de toegevoegde waarde van RVO in het SBIR-traject. RVO werd wel als een effectieve en efficiënte uitvoerder bestempeld.

De uitvoering van specifiek de cofinanciering is overwegend als positief beoordeeld door de aanbestedende diensten. Over de looptijd, hoogte, de voorwaarden en het verkrijgen van de cofinanciering waren aanbestedende diensten vrijwel altijd tevreden of neutraal. Het verkrijgen van de cofinanciering werd niet als ingewikkeld ervaren.

Door de effectiviteit van de SBIR te vergroten, kan de doelmatigheid van het instrument en van cofinanciering ervan worden verhoogd. Hiertoe lijken er relatief laagdrempelige mogelijkheden te zijn. In de aanbevelingen hieronder wordt hierop ingegaan.

4.2 Aanbevelingen

Om het SBIR-instrument effectiever en efficiënter in te kunnen zetten, zien we verbetermogelijkheden in zowel het voortraject als in het natraject.

4.2.1 Verbetermogelijkheden in voortraject

Er is mogelijk winst te behalen in het vergroten van de bekendheid van de SBIR. Zowel bij bedrijven als aanbestedende diensten lijkt deelname aan een SBIR meer toeval dan een bewuste overweging. De SBIR is als instrument niet erg bekend en partijen komen via veel verschillende routes bij de SBIR uit. Wel zijn aanbestedende diensten en inkoopafdelingen soms positief verrast over de mogelijkheid van de SBIR, als uitzondering op de Aanbestedingswet. Op basis hiervan is een mogelijke conclusie dat er waarschijnlijk aanbestedende diensten zijn die, op enig moment, wel goed gebruik kunnen maken van een SBIR-traject of een Innovatiepartnerschap, maar deze mogelijkheid niet kennen. Een grotere bekendheid zou de potentie van deze instrumenten kunnen vergroten. De inmiddels ingevoerde wijziging van de naam van het SBIR-instrument in Innovation Impact Challenge kan hieraan bijdragen.[33]

In het voortraject zou er meer aandacht uit kunnen gaan aan het verkennen van het natraject, samen met de aanbestedende dienst. Het lijkt nuttig als de aanbestedende diensten nadrukkelijker als inkoper gaan optreden, of meer verantwoordelijkheid nemen dat er ook daadwerkelijk ingekocht wordt. Op een aantal punten is specifiek aandacht wenselijk:

- Heeft de aanbestedende dienst er voldoende tijd voor? Is er iemand beschikbaar? Maak duidelijk hoeveel tijd (arbeidsuren) een SBIR-traject kan kosten.
- Als de aanbestedende dienst niet zelf wil gaan inkopen, bespreek dan duidelijk met elkaar hoe eventuele inkopende partijen wel betrokken gaan worden. RVO zou er bij deze aanbestedende diensten op moeten sturen dat er een vervolgstap bedacht is. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van marktpartijen om ontwikkelde producten in gebruik te nemen. Een aanbestedende overheidsinstelling heeft in sommige gevallen ook andere 'instrumenten' die het in zou kunnen zetten om afname te bevorderen. Zo kunnen zij normen, standaarden of wetgeving afdwingen.
- Als de aanbestedende dienst daadwerkelijk een product wil afnemen, overweeg ook een Innovatieparterschap als vorm.
- Is er een specifieke sector die de aanbestedende dienst wil bereiken: stem dan nadrukkelijk de communicatie af.

4.2.2 Verbetermogelijkheden in natraject

In het natraject kan er een grotere verantwoordelijkheid worden genomen door de aanbestedende diensten om daadwerkelijk als inkoper op te gaan treden. Dit geldt voor zover een goed bruikbare oplossing is verkregen voor de maatschappelijke overheidsbehoefte waarvoor het traject is gestart. Een knelpunt is nog dat de oplossingen volgens de aanbestedende diensten vaak onvoldoende zijn om te implementeren. Meer zekerheid over daadwerkelijke afname door een aanbestedende dienst bij het vinden van een adequate oplossing, kan bedrijven stimuleren om sterker in te zetten op het realiseren van een goed bruikbare oplossing voor de aanbestedende diensten.

In het natraject zouden RVO en aanbestedende diensten meer kunnen doen om resultaten onder de aandacht te brengen en daar de juiste partijen bij te vinden, zoals potentiële klanten. Er worden nu wel eindsessies georganiseerd, maar het is de vraag of daar altijd de juiste doelgroep aanwezig is. Met name kleine bedrijven hebben moeite om promotie zelf te doen. Er zou hier meer maatwerk geleverd kunnen worden. Uiteraard hebben de deelnemende bedrijven ook zelf een verantwoordelijkheid om hun innovatie te vermarkten of verder te brengen. Ook is het aan de bedrijven zelf om aan te geven wie zij zouden willen uitnodigen bij een eindevenement.

In het natraject zou RVO meer voorlichting over vervolgstappen voor de bedrijven kunnen geven, zoals subsidies of financieringsmogelijkheden. Bedrijven zoeken na een SBIR-traject vaak naar extra externe financiering voor de doorontwikkeling van hun product. Soms werd deze gevonden, maar lang niet in alle gevallen. Hier kan RVO mogelijk eenvoudig meer of gerichte voorlichting geven naar de verschillende mogelijkheden, zowel binnen, maar ook buiten RVO. Hierbij moet ook gedacht worden aan ondersteuning vanuit de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), Invest-NL, NWO of ZonMW.

4.2.3 Overige aanbevelingen

Door voor SBIR-trajecten structurele monitoring in te richten die zicht houdt op de ontwikkeling van producten en de inkoop of het vermarkten daarvan, zou een beter en completer beeld gegeven kunnen worden van de (bedrijfs)economische en maatschappelijke waarde van SBIR-trajecten. In dit onderzoek is via interviews geprobeerd om een beeld te krijgen van wat de resultaten van SBIR-trajecten zijn, en hoe deze uitpakken voor de geïnterviewde bedrijven en aanbestedende diensten. Een structurele manier van het monitoren van de resultaten van SBIR-trajecten ontbreekt echter vooralsnog.

[33] https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/aan-de-slag/innovation-impact-challenge

Bijlagen

Bijlage 1: Appreciatie door prof. Carl Koopmans

Dit evaluatierapport is wat betreft de onderzoeksmethodiek, de uitvoering van het onderzoek en de getrokken conclusies gevalideerd door prof. Carl Koopmans, hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit, als externe deskundige.

Beoordeling van "Evaluatie van de SBIR en de EZK-cofinanciering ervan, 2018-2024" Prof.dr. Carl Koopmans, 27-8-2025

Oordeel over de evaluatie

Mijn oordeel is dat dit een goed uitgevoerd onderzoek is. Er is een beleidstheorie opgesteld die is getoetst met interviews met betrokkenen en een uitvraag bij aanbestedende diensten. De tekst van de rapportage is over het algemeen helder en de conclusies zijn genuanceerd. Er worden afzonderlijke conclusies getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Small Business Innovation Research (SBIR) en de cofinanciering daarvan door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Conclusies van de evaluatie

De conclusies van de evaluatie zijn over het algemeen negatief over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de SBIR en de cofinanciering. Een enkel onderdeel wordt positief beoordeeld, maar overall is zowel de SBIR als cofinanciering volgens de evaluatie niet of beperkt doeltreffend en eveneens niet of beperkt doelmatig. De hardheid van deze conclusies wordt aangegeven met behulp van de effectladder. Die geeft aan dat het gaat om een score 3 (van 5) en de kwalificatie 'waarschijnlijk (in)effectief'.

Uitvoerder van de evaluatie

Het onderzoek is uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). RVO voert ook de SBIR uit, in opdracht van ministeries. Het is positief dat RVO de onderzoekvaardigheden heeft om dit zelf te doen. Daarbij bestaat het risico dat het beleidsinstrument te positief wordt beoordeeld, want 'de slager keurt zijn eigen vlees'. Deze beoordeling door een externe partij is mede bedoeld als een waarborg daartegen. Overigens doen de genoemde negatieve oordelen in de evaluatie niet vermoeden dat er sprake is van positieve bias.

Mijn rol

In 2025 heb ik enkele malen gesprekken gevoerd met de uitvoerders en begeleiders van het onderzoek. Onderwerpen van gesprek waren onder meer de scope van de evaluatie (cofinanciering en/of SBIR), het belang van de beleidstheorie, de vraag in hoeverre de evaluatie kan worden aangeduid als een contributie-analyse en de formulering van de conclusies. Mijn suggesties zijn op adequate wijze meegenomen, hetgeen bijdraagt aan het positieve oordeel hierboven.

Aanbeveling

Het onderzoek is in belangrijke mate gebaseerd op interviews met betrokkenen en een uitvraag bij aanbestedende diensten. Dat levert nuttige informatie op, maar geen 'hard bewijs'. Dit bepaalt mede dat de score op de effectladder (die de 'hardheid' van de conclusies aangeeft) niet hoog is. Beter bewijs over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten kan worden verkregen door al informatie te verzamelen tijdens de uitvoering van het beleidsinstrument, niet alleen over de doelgroep maar ook over een vergelijkbare controlegroep. Dat is bij de SBIR en de cofinanciering niet gebeurd. In de rapportage wordt aanbevolen om bij SBIR-trajecten structurele monitoring in te richten. Mijn aanbeveling is om dat bij alle belangrijke beleidsinstrumenten te doen, en daarbij ook een controlegroep te monitoren.

Bijlage 2: SBIR- en Innovatiepartnerschaptrajecten met cofinanciering

SBIR-traject	Jaar	Aanbestedende dienst	Bijdrage EZ (x € 1.000)	Eigen bijdrage (x € 1.000)	Totaal beleids-middelen (x € 1.000)	Vergoede uitvoerings-kosten RVO (x € 1.000)
Energietransitie vaarwegen	2018	Provincie Zuid-Holland	500	500	1.000	107
Serious Games Beter functioneren	2018	Health Holland	1.000	0*	1.000	130
Historische transcripties toegankelijke maken via AI	2019	Nationaal Archief	200	0*	200	74
Circulaire viaducten	2020	Rijkswaterstaat	450	4.950	5.400	1.200**
Perronrandbeveiliging Prorail	2020	Prorail	390	390	780	
Monitoring van bruggen en kademuren	2020	Gemeente Amsterdam	250	250	500	
Binnensportaccommodaties veilig en volledig open voor sporters en publiek	2020	ZonMw/SportInnovator	500	500	1.000	
Smart Mobility Flevoland	2021	Provincie Flevoland	450	450	900	
Biobased en circulaire oeverbescherming	2022	STOWA	155	145	300	
Sportevenementen voor publiek	2020	ZonMw/SportInnovator	500	500	1.000	
Nieuwe technologieën 'Inclusie en een leven lang leren'	2020	Ministerie van BZK	400	400	800	0
Duurzame isolatiejassen voor de zorg	2020	Ministerie van VWS	500	500	1.000	0
Mensgerichte Artificiële Intelligentie voor de publieke sector	2021	Ministerie van BZK	400	400	800	0
Duurzame mondneusmaskers voor de zorg	2021	Ministerie van VWS	500	500	1.000	0
AI, beeldherkenning en remote sensing voor de leefomgeving	2022	Ministerie van BZK	200	200	400	0
Totaal SBIR-trajecten			6.395	9.685	16.080	1.511

** Voor trajecten die zijn gefinancierd vanuit de Staatscourantpublicatie van 2 juni 2020 en later gold een maximum van 50% aan cofinanciering. De twee SBIR-trajecten hierboven met een eigen bijdrage van € 0,- en 100% (co-)financiering vanuit EZ(K) zijn gefinancierd voorafgaand aan de Staatscourantpublicatie, waarvoor dit maximumpercentage nog niet gold.*

***Voor deze trajecten is niet per traject bekend wat de uitvoeringskosten waren.*

Innovatiepartnerschaptraject	Jaar	Aanbestedende dienst	Bijdrage EZK (x € 1.000)	Eigen bijdrage (x € 1.000)	Totaal (x € 1.000)	Vergoede uitvoerings-kosten RVO (x € 1.000)
Grip op Water	2022	Provincie Fryslân	50	50	100	0
Amsterdam Scale up | Bezoekersstromen	2021	Metropoolregio Amster-dam	100	100	200	0
Totaal Innovatiepartnerschaptrajecten			150	150	300	0

Totaal SBIR- en Innovatiepartnerschapstrajecten			Bijdrage EZK (x € 1.000)	Eigen bijdrage (x € 1.000)	Totaal (x € 1.000)	Vergoede uitvoerings-kosten RVO (x € 1.000)
Totaal SBIR- en Innovatiepartnerschaps-trajecten			6.545	9.835	16.380	1.511

Bijlage 3: Koppeling beleidstheorie aan onderzoeksvragen, vanaf intermediate outcomes

Blok in beleidstheorie	Niveau	Gerelateerde interviewvragen
Eventuele inkoop door aanbestedende diensten	Intermediate outcome	**Bedrijven:** Heeft de aanbestedende dienst uw product afgenomen of is dat van plan te doen? Waarom wel/niet? **Diensten:** In hoeverre heeft u na het SBIR-traject deze innovatie ingekocht? En zo nee, waarom niet?
Nieuwe producten en diensten op de markt gebracht	Intermediate outcome	**Bedrijven:** Zijn er andere partijen die het product/dienst hebben afgenomen? **Bedrijven:** Is uw product daadwerkelijk op de markt gebracht? **Diensten:** Wat is de impact volgens u op de deelnemende bedrijven of organisaties? Hebben ze een product op de markt gebracht?
Nieuwe innovatieve producten en diensten ontwikkeld	Intermediate outcome	**Bedrijven:** Welk resultaat heeft uw bedrijf gerealiseerd in het SBIR-traject? Denk aan: Nieuwe kennis; We zijn een andere richting ingeslagen als bedrijf (verandering van strategie); Een werkend prototype; Een nieuw product/dienst in de markt; Groei van het bedrijf/afzetmarkt; Nieuwe relevante partners ontmoet
Ontwikkeling van oplossingen voor maatschappelijke overheidsbehoeften	Intermediate outcome	**Bedrijven:** In hoeverre heeft uw product of dienst impact gemaakt op het maatschappelijk probleem of thema dat beschreven werd in de SBIR-oproep? **Diensten:** In hoeverre heeft het SBIR-traject een bevredigende en innovatieve oplossing voor het probleem opgeleverd?
Adressering van maatschappelijke overheidsbehoeften	Outcome	**Bedrijven:** In hoeverre heeft uw product of dienst impact gemaakt op het maatschappelijk probleem of thema dat beschreven werd in de SBIR-oproep?
Betere bedrijfsprestaties	Outcome	**Bedrijven:** Welk resultaat heeft uw bedrijf gerealiseerd in het SBIR-traject? Denk aan: Nieuwe kennis; We zijn een andere richting ingeslagen als bedrijf (verandering van strategie); Een werkend prototype; Een nieuw product/dienst in de markt; Groei van het bedrijf/afzetmarkt; Nieuwe relevante partners ontmoet **Diensten:** Wat is de impact volgens u op de deelnemende bedrijven of organisaties?
Meer innovatie bij bedrijven	Outcome	**Bedrijven:** Welk resultaat heeft uw bedrijf gerealiseerd in het SBIR-traject? Denk aan: Nieuwe kennis; We zijn een andere richting ingeslagen als bedrijf (verandering van strategie); Een werkend prototype; Een nieuw product/dienst in de markt; Groei van het bedrijf/afzetmarkt; Nieuwe relevante partners ontmoet **Diensten**: Wat is de impact volgens u op de deelnemende bedrijven of organisaties?
Nieuwe oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken	Impact	**Bedrijven**: In hoeverre heeft uw product of dienst impact gemaakt op het maatschappelijk probleem of thema dat beschreven werd in de SBIR-oproep? **Diensten:** Kunt u iets zeggen over de maatschappelijke impact van het traject?
Duurzamer, sneller, betrouwbaarder of veiliger (blijven) vervullen van overheidstaken	Impact	**Bedrijven:** In hoeverre heeft uw product of dienst impact gemaakt op het maatschappelijk probleem of thema dat beschreven werd in de SBIR-oproep? **Diensten:** Kunt u iets zeggen over de maatschappelijke impact van het traject?
Bijdragen aan verdienvermogen Nederlandse econome	Impact	**Diensten:** Kunt u iets zeggen over de maatschappelijke impact van het traject?
Bijdragen aan brede welvaart	Impact	**Diensten:** Kunt u iets zeggen over de maatschappelijke impact van het traject?

Bijlage 4: Interviewleidraad

Aanbestedende diensten

In de semigestructureerde interviews was vooraf de volgende vragenlijst bepaald voor de aanbestedende diensten:

Start interview
- Voorstellen interviewers;
- Inleiding gesprek: weten wat het effect is van SBIR; leren hoe het beter kan; (effect cofinanciering); geen officiële evaluatie;
- Randvoorwaarden gesprek: niet anoniem; niet opgenomen;
- Voorstellen geïnterviewde(n).

Thema A1 – Introductie en algemene beleving van het traject
- Introductie van het traject:
  - Wat was de aanleiding om dit traject te starten?
  - Waarom heeft u specifiek gekozen voor een SBIR-traject om een innovatieve oplossing te laten ontwikkelen?
  - Wat zijn de uitkomsten tot nu toe?
- Als u een cijfer tussen 1 en 10 zou mogen geven voor dit traject, welk cijfer zou u dan geven?
- Kunt u uw cijfer toelichten? Wat ging er goed? Wat had beter gekund?

Thema A2 – Effect van cofinanciering

NB: Uitsluitend voor aanbestedende diensten die gebruik hebben gemaakt van de cofinanciering:
- In dit traject was sprake van cofinanciering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Hoe belangrijk was deze cofinanciering voor dit traject?
- Was u dit traject zonder cofinanciering op dezelfde wijze gestart?
  - Zo ja, waarom? Wat was voor u de toegevoegde waarde van cofinanciering?
  - Zo nee, wat was er anders aan het traject geweest?
- Wat vond u van de wijze van verkrijgen van de cofinanciering?
- Wat vond u van de hoogte, looptijd en andere voorwaarden?

Thema A3 – Wat heeft het SBIR-traject opgeleverd?
- Hoe is het resultaat? (Boven verwachting – volgens verwachting – beneden verwachting?) Kunt u dit toelichten?
- In hoeverre heeft het SBIR-traject een bevredigende en innovatieve oplossing voor het probleem opgeleverd?
- In hoeverre heeft u na het SBIR-traject deze innovatie ingekocht? En zo nee, waarom niet?
- Maakt u ook gebruik van het resultaat?
  - Zo ja, op welke wijze?
- Wat is de impact volgens u op de deelnemende bedrijven of organisaties? Hebben ze een product op de markt gebracht?
- Kunt u iets zeggen over de maatschappelijke impact van het traject?
- In hoeverre heeft de SBIR invloed gehad op jullie manier van denken (en handelen) met betrekking tot innovatie (-gericht inkopen)?
- Zou u een volgende keer weer een SBIR-traject starten?
  - Wanneer wel/niet?
- In hoeverre zou u een SBIR-traject aanraden voor andere organisaties?
  - Zo ja, in welke situatie?
- Kent u alternatieven voor het SBIR-instrument?

Bij trajecten zonder cofinanciering die een matig resultaat hadden:
In hoeverre zou cofinanciering bij een volgend traject kunnen helpen?

Bedrijven

In de semigestructureerde interviews was vooraf de volgende vragenlijst bepaald voor de deelnemende bedrijven:

Start interview
- Voorstellen interviewers;
- Inleiding gesprek: weten wat het effect is van SBIR op het bedrijf; leren hoe het beter kan; geen officiële evaluatie;
- Randvoorwaarden gesprek: wordt niet opgenomen; in principe niet anoniem (persoon + bedrijfsnaam); bij bezwaar schets opties: 1) volledig anoniem (nergens vermeld worden); 2) gedeeltelijk anoniem (in lijst met geïnterviewden);
- Voorstellen geïnterviewde;
- Voorstellen bedrijf.

Thema B1 – Introductie en toegevoegde waarde SBIR-traject
- Voorstellen van het project:
  - Wat was de aanleiding voor uw bedrijf om in te schrijven op deze SBIR?
  - Hoe wist u van het bestaan af?
  - Wat zijn de uitkomsten tot nu toe? (voor zo ver u die met ons wilt delen)
- Als u het SBIR-traject een cijfer zou moeten geven op een schaal van 1 t/m 10, welk cijfer geeft u het dan?
  - Kunt u het cijfer toelichten? Wat ging er goed? Wat kan beter?
- Zou u nog een keer inschrijven op een SBIR-traject?
  - Waarom wel/niet?
- Zou u zonder SBIR dit onderzoek en deze ontwikkeling op dezelfde wijze uitgevoerd hebben? Wat zou anders geweest zijn? En waarom?

Thema B2 – Wat heeft het SBIR-traject voor uw bedrijf opgeleverd?

- Hoe is het resultaat? (Boven verwachting – volgens verwachting - beneden verwachting?) Kunt u dit toelichten?
- Welk resultaat heeft uw bedrijf gerealiseerd in het SBIR-traject? Denk aan:
  - Nieuwe kennis
  - We zijn een andere richting ingeslagen als bedrijf (verandering van strategie)
  - Een werkend prototype
  - Een nieuw product/dienst in de markt
  - Groei van het bedrijf/afzetmarkt
  - Nieuwe relevante partners ontmoet
- Heeft de aanbestedende dienst uw product afgenomen of is dat van plan te doen? Waarom wel/niet?
- Zijn er andere partijen die het product/dienst hebben afgenomen?
- Is uw product daadwerkelijk op de markt gebracht?
  - Zo ja, wat was de bijdrage van SBIR?
- Heeft u na het afronden van de SBIR nog financiering voor de verdere ontwikkeling van het product of de dienst gezocht?
  - Zo ja, in welke vorm? (Bijv. subsidie, krediet, investeringen)
- Heeft het traject geholpen bij het vinden van financiering?
  - Zo nee, waarom niet?
- Kunt u enkele concrete succesverhalen of prestaties delen die direct kunnen worden toegeschreven aan de opdracht die u hebt ontvangen vanuit de SBIR?
- In hoeverre heeft uw product of dienst impact gemaakt op het maatschappelijk probleem of thema dat beschreven werd in de SBIR-oproep?
- Wat hebben jullie nodig om de stap van SBIR-ontwikkeling naar commercialisatie/inkoop makkelijker te maken?

Bijlage 5: Uitvraag doelmatigheid

Voor een uitvraag over de (ervaren) doelmatigheid zijn de aanbestedende diensten per e-mail benaderd met vier vragen in de periode februari tot en met april 2025. De vier vragen waren de volgende:

1. Hoe heeft u de eisen en verplichtingen die samenhangen met het opdrachtgeverschap van uw SBIR ervaren?

2. In hoeverre vond u de daarmee samenhangende (personeels) kosten voor uw organisatie opwegen tegen de baten die uw organisatie heeft gehad van de SBIR?

3. In hoeverre heeft u de ondersteuning bij de uitvoering van de SBIR door RVO ervaren als ontzorging van uw eigen organisatie?

4. In hoeverre vindt u de kosten die RVO hiervoor rekent – onafhankelijk van of u die zelf moest dragen of vanuit de cofinanciering vanuit het ministerie van EZ werd bekostigd – opwegen tegen de toegevoegde waarde die RVO met deze ondersteuning biedt?

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
Contact
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | september 2025
Publicatienummer: RVO-189-205/RP-INNO

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving.

RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.
RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.