technopolis group

Januari 2025

Evaluatie Rijkscofinanciering in EFRO 2014-2020

Eindrapportage

Januari 2025

Evaluatie Rijkscofinanciering in EFRO 2014-2020

Eindrapportage

Elmar Cloosterman – elmar.cloosterman@technopolis-group.com

Stijn Zegel

Matthias Ploeg

Tomas van den Broeke

Carlijn Schumacher

Mirella Schrijvers

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1
Beschrijving van EFRO en de Rijkscofinanciering 1
Doeltreffendheid 1
Additionele waarde Rijkscofinanciering 2
Doelmatigheid van het beleid 3
Doelmatigheid van de uitvoering 4
Aanbevelingen 5
1 Inleiding 7
1.1 Aanleiding, doel en scope van de evaluatie 7
1.2 Aanpak en methodologie 8
1.3 Leeswijzer 9
2 Beschrijving van EFRO en de Rijkscofinanciering 10
2.1 Context EFRO-programma's 10
2.2 Rijkscofinanciering binnen EFRO 18
2.3 Beleidstheorie 21
3 Rijkscofinanciering in cijfers 23
3.1 Gebruik van EFRO-middelen en Rijkscofinanciering 23
3.2 Doelgroep van EFRO 25
4 Doeltreffendheid 31
4.1 Bijdrage Rijkscofinancieringprojecten aan outputs, outcomes en impacts 31
4.2 Innovatiestimulatie 41
4.3 Vermindering van CO2-uitstoot 45
4.4 Bredere economische prestaties 47
4.5 Additionele waarde van Rijkscofinanciering 52
4.6 Effect op de inzet van andere cofinanciering (hefboomeffect) 55
5 Doelmatigheid van beleid 58
5.1 Effecten van Rijkscofinanciering in verhouding tot omvang 58
5.2 Aansluiting met Nederlands innovatiebeleid 61
5.3 Samenwerking tussen Rijk en regio's 68
6 Doelmatigheid van de uitvoering 69
6.1 Uitvoeringskosten bij de overheid 69
6.2 Administratieve lasten voor aanvragers 69
7 Conclusies 71
7.1 Doeltreffendheid 72

7.2 Doelmatigheid van beleid 75
7.3 Doelmatigheid van de uitvoering 77
8 Aanbevelingen 79
8.1 Verbeteringen voor toekomstige Rijkscofinanciering 79
8.2 Optimalisatie van cofinancieringsmechanismen 81
8.3 Versterking van internationale samenwerking 81
8.4 Aanbevelingen voor vermindering van administratieve lasten 82
8.5 Beleidsaanpassingen voor een grotere doelmatigheid en effectievere monitoring & evaluatie 82
Bijlage: Econometrische analyse 83
Dataset 83
Beschrijvende statistiek van de steekproef 86
Methode 88
Bijlage: Geïnterviewde organisaties 97
Bijlage: Enquête 98
Vragenlijst landsdelig 98
Vragenlijst Interreg 101

Managementsamenvatting

Deze evaluatie beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkscofinanciering binnen het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) over de periode 2014-2020, inclusief REACT-EU. De Rijkscofinanciering ondersteunt daarbij hoofdzakelijk nationale ambities op het gebied van innovatie en een koolstofarme economie, met het mkb als belangrijkste doelgroep. In totaal zijn achttien evaluatievragen beantwoord, die ingaan op de doeltreffendheid, de doelmatigheid en additionele waarde van de Rijkscofinanciering.

Beschrijving van EFRO en de Rijkscofinanciering

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is een van de belangrijkste instrumenten van het Europese cohesiebeleid, gericht op het verkleinen van regionale verschillen. In Nederland richt EFRO zich vooral op innovatie en een koolstofarme economie, met het mkb als voornaamste doelgroep. De EFRO-programma's zijn opgedeeld in Landsdelige programma's (Noord, Oost, Zuid en West) en Interreg-programma's (bijv. Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland). Bij de Landsdelige programma's wordt een Operationeel Programma (OP) opgesteld, waarbij EFRO gemiddeld maximaal 50% van de projectkosten dekt; het restant komt van publieke of private financiers. Interreg-programma's focussen vooral op grensoverschrijdende samenwerking en het wegnemen van barrières tussen landen.

De Rijkscofinanciering is bedoeld om aan de nationale cofinancieringseis van EFRO te voldoen en nationale beleidsdoelen te ondersteunen, vooral rond innovatie (Topsectoren, MTIB) en koolstofarme economie.

In Landsdelige EFRO-projecten merken aanvragers hier weinig van, omdat de managementautoriteit en het ministerie van Economische Zaken de Rijksbijdrage 'achter de schermen' regelen. Bij Interreg-programma's dient het consortium juist vaak een aparte aanvraag voor Rijkscofinanciering in. In de periode 2014-2020 zijn 1.778 EFRO-projecten goedgekeurd, waarvan 373 (21%) een Rijksbijdrage kregen. Deze projecten zijn doorgaans groter en kapitaalintensiever (bijv. fieldlabs en demonstratieprojecten) en hebben gemiddeld meer partners. Het totale volume aan Rijkscofinanciering bedroeg 126 miljoen euro voor de Landsdelige programma's en 39 miljoen voor Interreg, goed voor 4 à 6% van het totale EFRO-programmabudget bij Landsdelige projecten en 1 tot 6% bij Interreg.

Doeltreffendheid

Innovatiestimulatie

Een eerste belangrijke vraag betreft in hoeverre EFRO en de Rijkscofinanciering bijdragen aan innovatie. Door middel van econometrische analyses op bedrijfsgegevens (CBS micro-data) is nagegaan of EFRO-projecten een meetbaar effect hebben op R&D-inspanningen (S&O-uren), en in interviews/enquête is gekeken naar samenwerking, kennisdeling en bredere innovatieactiviteiten.

Deelnemende bedrijven zien gemiddeld een toename in R&D-activiteiten, die kan variëren van circa 4,4% tot 21,77% meer S&O-uren vergeleken met bedrijven zonder EFRO-project. Deze bandbreedte hangt af van de onderzoeksmethode. Niet alle modellen zijn even robuust, maar de overkoepelende aanwijzing is dat EFRO een positief en statistisch significant verschil maakt.

EFRO-projecten blijken sterk gericht op samenwerking tussen mkb'ers, kennisinstellingen en (soms) grote bedrijven. Interviewrespondenten noemen de netwerkeffecten een grote meerwaarde: men leert partners kennen en kan experimenteren in proeftuinen of fieldlabs. Met name in Interreg is de internationale component nadrukkelijk: bijna 70% van de respondenten in de enquête rapporteert een sterkere samenwerking met buitenlandse partijen.

Concluderend dragen EFRO-projecten substantieel bij aan de innovatiecapaciteit in Nederland (en grensregio's). De Rijkscofinanciering maakt het mogelijk dat ook grootschalige samenwerkingsprojecten, demonstraties en opschaling kunnen plaatsvinden. In vergelijking met ander innovatie-instrumentarium ligt de focus bij EFRO soms meer op langetermijneffecten (bijvoorbeeld het creëren van een fieldlab) dan op directe groei van R&D-uren.

Bredere economische prestaties

Daarnaast is gekeken naar de economische impact van EFRO en de Rijkscofinanciering in termen van toegevoegde waarde, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Ook hiervoor zijn econometrische modellen ingezet. De belangrijkste bevindingen:

- Werkgelegenheid: Er is een indicatie dat EFRO-bedrijven 8 à 11% meer groei in fte's doormaken dan vergelijkbare niet-deelnemers, over een periode van enkele jaren na projectstart.
- Productiviteit en omzet: Sommige modellen wijzen op een positief effect (tot +10%), maar deze uitkomsten zijn minder consistent en niet altijd statistisch significant.
- Indirecte effecten: Veel bedrijven noemen strategische voordelen, zoals nieuwe marktkansen, concurrentievoordeel en verbeterde reputatie. Dit leidt niet onmiddellijk tot hogere omzet, maar kan op middellange termijn groeikansen opleveren.

Deze uitkomsten weerspiegelen het ecosysteemeffect van EFRO: de nadruk ligt op samenwerking, netwerken en kennisdeling. Directe stijgingen in economische kerncijfers (omzet, winst) zijn niet altijd zichtbaar, maar de interviews en enquêteresultaten tonen dat bedrijven zich dankzij EFRO (en Rijkscofinanciering) beter positioneren voor toekomstige groei.

CO2-reductie

Een belangrijke vraag is in hoeverre EFRO bijdraagt aan een koolstofarme economie en CO_2-reductie. Hoewel veel projecten claimen bij te dragen aan duurzaamheid, energiebesparing of circulaire productie, zijn directe CO_2-reducties vaak niet meetbaar of verifieerbaar. Dit komt door het ontbreken van een consistente meetmethode binnen EFRO en het feit dat projecten meestal niet verplicht zijn reductiecijfers te rapporteren.

De meeste projecten richten zich op de ontwikkeling van duurzame technologieën, zoals waterstof, biobased materialen en warmtenetten, die pas op termijn CO_2-uitstoot kunnen reduceren. EFRO draagt dus vooral indirect bij door R&D en validatie, maar een kwantificeerbaar effect op de nationale CO_2-uitstoot bleef beperkt. In de toekomst is beter monitoren essentieel om de impact van koolstofarme projecten meetbaar en toetsbaar te maken.

Additionele waarde Rijkscofinanciering

De Rijkscofinanciering wordt in EFRO-programma's op verschillende niveaus als waardevol beschouwd. Bij landsdelige programma's zorgt zij vooral voor een uitbreiding van het totale budget, waardoor meer projecten kunnen worden gefinancierd. Bij Interreg-programma's gaat de waarde verder: de Rijkscofinanciering fungeert als 'smeermiddel' om buitenlandse

publieke middelen aan te trekken door de nationale steun die strategische afstemming tussen landen vergemakkelijkt.

Op projectniveau draagt de Rijkscofinanciering in landsdelige programma's vooral bij aan een groter aantal projecten, zonder wezenlijke invloed op de inhoud. Bij Interreg-projecten, waar vaak een aparte aanvraag vereist is, ondersteunt zij hogere ambities en heeft zij een sterker hefboomeffect op andere financieringsbronnen. Voor 32% van de Interreg-deelnemers zou hun project zonder deze financiering zelfs niet doorgaan. Daarnaast verlaagt de Rijkscofinanciering de financiële drempel voor mkb's door voorschotten, en helpt zij te voldoen aan nationale cofinancieringseisen. Uit onderzoek blijkt dat 78% van de landsdelige projectdeelnemers het volledige financieringsbedrag behaalt en dat 70% aangeeft dat de Rijkscofinanciering hun project een impuls heeft gegeven in het aantrekken van private investeringen. Bij Interreg is dit hefboomeffect nog sterker: 46% van de deelnemers meldt dat de Rijkscofinanciering financiering versnelt en private en publieke bijdragen vergroot.

Doelmatigheid van het beleid

De tweede hoofdcategorie evaluatievragen focust op de doelmatigheid (verhouding tussen middelen en effecten, de aansluiting op nationaal beleid en samenwerking met de regio's.

Effecten versus omvang Rijkscofinanciering

Via een Bang-for-the-Buck-analyse is becijferd in hoeverre elke geïnvesteerde miljoen euro publieke middelen (EFRO + Rijkscofinanciering) leidt tot een aantal opbrengsten middels S&O-loonkosten. De bandbreedte ligt tussen €420.000 en €550.000 extra S&O-uitgaven per miljoen euro, afhankelijk van de methodologie en steekproef. Dit duidt op een positieve impuls in R&D. Daarnaast zijn er indirecte of langere-termijnvoordelen, bijvoorbeeld investeringen in fieldlabs en proeftuinen, die niet in deze berekening zijn opgenomen, maar evenzeer een belangrijke impuls geven aan de innovatie-ecosystemen.

Aansluiting op Topsectorenbeleid en MTIB

In de periode 2014-2020 sloten de met Rijkscofinanciering gesteunde EFRO-projecten goed aan bij het Topsectorenbeleid. Vrijwel alle projecten konden worden ondergebracht in een van de Topsectoren, mede door het brede karakter van deze sectoren. Met de invoering van het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid (MTIB) in 2018 verschoof de focus naar maatschappelijke missies en sleuteltechnologieën. In de praktijk was deze beleidswijziging niet sterk zichtbaar in de EFRO-projecten: veel projecten bleven zich richten op innovaties en een koolstofarme economie, zoals bij aanvang van de programmaperiode was vastgesteld.

Het ministerie van EZ hanteerde voor landsdelige programma's een systeem van "witte lijsten", waarop regio-specifieke thema's waren opgenomen. Interreg-projecten kenden een transparanter toekenningsproces omdat aanvragers zelf de Rijkscofinanciering konden aanvragen. Tegelijk benadrukken managementautoriteiten het belang van aanscherping in de manier waarop Rijkscofinanciering beleidsmatig wordt gestuurd, met oog voor nationale doelen én regionale prioriteiten. Men gaf aan dat EZK gedurende de programmaperiode zoekende was in de mate van sturing, wat zich onder meer uitte in wisselende beoordelingscriteria.

De overgang naar het MTIB bleek in de praktijk weinig effect te hebben op de EFRO-projecten. De meeste projecten bleven zich richten op de oorspronkelijke EFRO-prioriteiten, en er werd geen grote verschuiving gemeld in de criteria voor het toekennen van Rijkscofinanciering. Bij Interreg-programma's was de impact van de beleidsverandering nog beperkter, omdat deze

programma's grensoverschrijdend zijn en daarmee minder direct gebonden aan nationale beleidsprioriteiten.

Voor de periode na 2020 zijn zowel de EFRO-kaders als de nationale beleidskaders (zoals de Nationale Technologiestrategie) relevant voor de inrichting van Rijkscofinanciering. De evaluatie schetst vier varianten waarin de Rijksoverheid de middelen kan inzetten, variërend van puur aanvullend budget tot gerichte financiering van sleuteltechnologieën. Deze varianten vragen om verdere beleidsmatige keuzes en samenspel tussen Rijk en regio. De wens om ook thema's buiten innovatie en duurzaamheid (zoals arbeidsmarkt en sociale vraagstukken) sterker te betrekken, vereist samenwerking met andere ministeries, maar moet passen binnen de EFRO-richtlijnen die vooral de nadruk leggen op innovatie en koolstofarme economie.

Complementariteit met MIT, Eurostars en VFF

EFRO en de instrumenten Eurostars, VFF en MIT bedienen in theorie verschillende fases van het innovatieproces. Eurostars en VFF richten zich vooral op mkb'ers in een vroegere ontwikkelfase (TRL 0-6), terwijl de MIT uiteenvalt in o.a. haalbaarheidsprojecten, kennisvouchers en R&D-samenwerkingsprojecten (TRL 4-6). EFRO beoogt meerjarige, samenwerkingsgerichte projecten (TRL 3-9) te ondersteunen, vaak in bredere consortia met kennisinstellingen of overheden. Deze variërende focus zorgt ervoor dat de regelingen elkaar op hoofdlijnen aanvullen.

In de praktijk is de doorstroom van de ene naar de andere regeling echter beperkt. Bij EFRO-projecten die Rijkscofinanciering ontvangen, is de schaal vaak groter en de samenwerking complexer, waardoor mkb'ers de kleinere MIT-regeling of de vroege-fasefinanciering van Eurostars en VFF minder vaak als opstap benutten. Regionale managementautoriteiten, ontwikkelingsmaatschappijen en loketten spelen een belangrijke rol in het begeleiden van ondernemers naar de juiste regeling. Hoewel de instrumenten in theorie logisch op elkaar aansluiten, beperkt hun daadwerkelijke samenloop zich in de praktijk tot incidentele voorbeelden en hangt het succes van deze koppeling sterk af van regionale keuzes en onderlinge afstemming.

Doelmatigheid van de uitvoering

De uitvoeringskosten voor de Rijkscofinanciering binnen EFRO zijn lastig afzonderlijk te kwantificeren omdat ze nauw verweven zijn met het bredere EFRO-dossier. Zowel op Rijksniveau als in de regio's wordt gebruikgemaakt van bestaande structuren en infrastructuur, waardoor specifieke kosten voor het verdelen van Rijkscofinanciering beperkt blijven. Wel is het EFRO-dossier relatief arbeidsintensief voor het ministerie van EZK, mede door het grote aantal betrokken managementautoriteiten en de internationale context. De kosten op regionaal niveau zijn grotendeels gedekt door de EFRO-subsidiestructuur; een stijging in het aantal projecten met Rijkscofinanciering kan echter op termijn druk zetten op de capaciteit van de regio's, aangezien er geen vergoeding voor de uitvoeringskosten van Rijkscofinanciering vanuit Europa is.

Voor aanvragers zijn de algemene administratieve lasten bij EFRO hoog, vooral voor mkb'ers met beperkte capaciteit. Dit komt onder meer door complexe aanvraagvereisten en uitgebreide procedures voor rapportage en verantwoording. Desondanks leidt de Rijkscofinanciering zelf nauwelijks tot extra lasten: bij landsdelige programma's wordt de nationale cofinanciering automatisch toegekend, en bij Interreg-programma's is hiervoor meestal slechts een korte aanvullende aanvraag vereist. Enkele respondenten benadrukken wel dat de transparantie rondom de toekenning van Rijkscofinanciering kan worden verbeterd, omdat de strategische criteria niet altijd even helder zijn.

Aanbevelingen

De aanbevelingen richten zich op hoe Nederland beter kan voldoen aan zowel de Europese cohesiedoelen als nationale beleidsprioriteiten, zoals de Nationale Technologiestrategie (NTS) en het missiegedreven innovatiebeleid (MTIB). Het voorkomen van versnippering en een onevenwichtige verdeling van Rijkscofinanciering is hierbij van belang. Drie strategische opties voor de inzet van Rijkscofinanciering worden voorgesteld:

1. Investeringen in grootschalige innovatieinfrastructuur

De Rijkscofinanciering kan worden ingezet voor kapitaalintensieve projecten zoals fieldlabs, proeftuinen of digitale werkplaatsen, die regio's zelfstandig vaak niet kunnen realiseren. Deze infrastructuur legt een duurzame basis voor samenwerking en praktijkgerichte innovatie en biedt een blijvend platform voor onderzoek en economische groei. Dit sluit goed aan bij EFRO's doelen rond regionale cohesie. Het risico bestaat echter dat regio's zonder sterke innovatieclusters achterblijven, omdat grootschalige projecten meestal daar worden gevestigd waar al een kritische massa aanwezig is. Om dit te voorkomen, is een zorgvuldige inzet in minder ontwikkelde regio's noodzakelijk.

2. Implementatie- en opschalingsprojecten in het mkb gericht op maatschappelijke missies

Deze optie richt Rijkscofinanciering op de uitrol en opschaling van (bijna) marktrijpe innovaties, zoals energiebesparende technologieën, circulaire oplossingen of digitaliseringsprojecten. Dit helpt bedrijven om bewezen innovaties breder toe te passen, vaak in samenwerking met lokale overheden en maatschappelijke organisaties. Deze aanpak biedt directe maatschappelijke impact en sluit aan bij EFRO's prioriteiten voor een koolstofarme economie. Het nadeel is dat de aandacht voor lagere-TRL-ontwikkeling (R&D) kan afnemen, en dat projecten per regio sterk kunnen verschillen, wat fragmentatie in de uitvoering kan veroorzaken. Een mix tussen opschaling en verdere ontwikkeling van technologieën is daarom belangrijk.

3. Aanvullend budget voor EFRO gericht op regionale autonomie en cohesie

Deze optie volgt een meer klassieke benadering waarbij Rijkscofinanciering wordt ingezet als extra financieringslaag voor regionale EFRO-programma's. Regio's bepalen grotendeels zelf hoe deze middelen worden ingezet, passend bij hun eigen RIS3-strategieën of grensoverschrijdende prioriteiten (Interreg). Dit versterkt de autonomie van regio's en geeft minder ontwikkelde regio's de kans om specifieke maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Het risico is echter dat deze benadering kan leiden tot versnippering en een lagere zichtbaarheid van de Rijkscofinanciering op nationaal niveau.

In de praktijk is een combinatie van deze opties goed mogelijk. Langetermijninvesteringen in infrastructuur kunnen worden aangevuld met mkb-implementatieprojecten, zodat zowel innovatieinfrastructuur ('bakstenen') als de toepassingen daarvan worden gestimuleerd. Tegelijkertijd kan ruimte worden gelaten voor regio's om eigen prioriteiten te bepalen, binnen de bredere EFRO-cohesiedoelen.

Het optimaliseren van cofinancieringsmechanismen vereist meer betrokkenheid van private investeerders en betere afstemming met andere instrumenten, zoals de MIT. Dit kan mkb-bedrijven helpen om een logische financieringsketen te doorlopen, van kleinschalige R&D tot brede opschaling. Voorschotbetalingen kunnen financiële barrières voor mkb's verlagen, vooral in landsdelige programma's. Bij Interreg kan de focus liggen op grootschalige grensoverschrijdende projecten met een betere balans tussen publieke en private financiering.

Tot slot vraagt het verminderen van administratieve lasten voorde MA's om meer gestandaardiseerde dataverzameling en bundeling van informatieverzoeken aan

managementautoriteiten. Transparantie over prioriteiten en beoordelingscriteria van Rijkscofinanciering, met name in Interreg-programma's, kan de uitvoerbaarheid verder verbeteren. Beleidsaanpassingen moeten primair gericht zijn op effectiviteit en impact, waarbij innovatieve evaluatiemethoden nodig zijn om langetermijneffecten, zoals ecosysteemversterking, beter te meten. Dit zorgt voor een completer beeld van de directe en indirecte waarde van EFRO en Rijkscofinanciering.

1 Inleiding

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft opdracht gegeven voor de evaluatie van de Rijkscofinanciering binnen de EFRO-programma's over de periode 2014-2020, inclusief het REACT-EU-programma. Deze evaluatie is een verplichting vanuit de Comptabiliteitswet 2016 en heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering te beoordelen. Specifiek richt de evaluatie zich op de effecten van de Rijkscofinanciering op het realiseren van nationale beleidsdoelen, zoals innovatie, economische groei, en de transitie naar een koolstofarme economie.

1.1 Aanleiding, doel en scope van de evaluatie

De evaluatie heeft als doel om de bijdrage van de Rijkscofinanciering aan de nationale beleidsdoelen binnen de EFRO-programma's te beoordelen. Dit betreft zowel de doeltreffendheid van het beleid als de doelmatigheid, inclusief de efficiëntie van de uitvoering. Omdat de effecten van de Rijkscofinanciering vaak nauw verweven zijn met die van de EFRO-subsidies, worden beide in samenhang geëvalueerd. Waar mogelijk zal de specifieke impact van de Rijkscofinanciering worden geïsoleerd, zoals het hefboomeffect op andere cofinanciering en investeringen. Verder wordt gekeken naar de complementariteit met andere instrumenten van het Nederlandse innovatiebeleid, zoals de MIT-regeling, VFF en Eurostars-programma.

Daarnaast biedt de evaluatie de mogelijkheid om lessen te trekken voor toekomstige beleidsontwikkeling en de uitvoering, waarbij wordt gekeken naar mogelijke verbeteringen.

De evaluatie is afgebakend via 16 evaluatievragen. Deze zijn weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Overzicht van de evaluatievragen

Evaluatie-criteria	**Evaluatievragen**
Doeltreffendheid	1. In welke mate stimuleren de EFRO-programma's innovatie bij de doelgroep door het bevorderen van R&D activiteiten, innovatieactiviteiten in bredere zin, R&D-samenwerking en brede kennisdeling?
	2. In welke mate dragen de EFRO-programma's bij aan een vermindering van CO2-uitstoot door het bevorderen van energiebesparing en de productie en gebruik van duurzame energie bij de doelgroep?
	3. In welke mate dragen de EFRO-programma's bij aan verbeterde economische prestaties bij bedrijven in termen van bijvoorbeeld toegevoegde waarde, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit?
	4. Wat is de additionele waarde van de Rijkscofinanciering op de Europese subsidie in de EFRO-programma's? Hoe en in welke mate heeft de Rijkscofinanciering bijgedragen aan het aantal en de omvang van EFRO-projecten?
	5. De cofinanciering boven op de EFRO-subsidie vanuit Europese programma's kan zowel publiek als privaat zijn. Wat is het effect van de Rijkscofinanciering op de inzet van andere cofinanciering (hefboomeffect)? Is er sprake van verdringing van private investeringen door de Rijkscofinanciering? En in hoeverre is de Rijkscofinanciering van belang geweest om aan de EU vereisten voor nationale cofinanciering te voldoen?

Evaluatie-criteria	Evaluatievragen
	6. Is er een evident verschil tussen projecten met en zonder Rijkscofinanciering waar te nemen?
	7. Welke effecten van het verstrekken van Rijkscofinanciering op innovatie en een transitie naar koolstofarme economie zijn in te schatten? Neem hierbij het bedrag aan Rijkscofinanciering in aanmerking, alsmede de effecten die van EFRO-programma's in totaliteit naar voren komen en de invloed van de Rijkscofinanciering op de totale inzet van publieke en private middelen in de EFRO-programma's.
	8. Hoe is de Rijkscofinanciering verdeeld over de relevante doelgroepen en thematische doelstellingen van de EFRO-programma's? Maak onderscheid voor wat betreft de doelgroepen tussen mkb-bedrijven, grote bedrijven, kennisinstellingen, stichtingen en (semi-)overheden. Is hier een beoordeling aan te geven met het oog op de doeltreffendheid van het beleid?
	9. Worden er (internationale) samenwerkingen gerealiseerd waardoor bedrijven toegang krijgen tot kennis en middelen die cruciaal zijn voor het behalen van innovatie- en/of CO2-reductie doelstellingen?
	10. Worden (internationale) innovatie-ecosystemen blijvend versterkt? En zo ja, op welke wijze?
Doelmatigheid van beleid	11. Hoe verhouden de in te schatten effecten van de Rijkscofinanciering zich tot de omvang van de verstrekte Rijkscofinanciering? Is op dit vlak sprake van doelmatigheid van beleid?
	12. In welke mate sloten de goedgekeurde projecten binnen de EFRO-programma's aan bij het Nederlandse Topsectorenbeleid?
	13. Is er sprake van complementariteit van de Rijkscofinanciering in de EFRO-programma's met andere instrumenten uit het Nederlandse innovatiebeleid, specifiek de MIT, Eurostars en de VFF? Vergelijk de programma's op type openstelling, gefinancierde activiteiten en doelgroep.
	14. Hoe is de samenwerking tussen Rijk en de regio's met betrekking tot de doelmatigheid van beleid ervaren? Zijn er suggesties of aanbevelingen voor verbeteringen?
	15. Welke invloed hebben beleidsmatige veranderingen bij het Rijk gedurende de EFRO-programmaperiode 2014-2020 (specifiek het Topsectorenbeleid en MTIB) op de beoordeling van projecten door het ministerie van EZK en de inzet van Rijkscofinanciering? Hoe heeft deze invloed doorgewerkt in de samenstelling van het totaal aan projecten dat met Rijkscofinanciering is gesteund?
	16. Zijn er mogelijkheden aan te wijzen om met een andere beleidsvorm aangaande de inzet van Rijkscofinanciering een grotere doelmatigheid van het beleid te bereiken?
Doelmatigheid van de uitvoering	17. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten bij de overheid (Rijk en uitvoeringsorganisaties) bij het toekennen en verstrekken van Rijkscofinanciering? En hoe is de omvang van deze kosten in verhouding tot de ingezette beleidsmiddelen te beoordelen, gezien vanuit de doelmatigheid van de uitvoering?
	18. Hoe hoog zijn de administratieve lasten bij aanvragers die zijn toe te rekenen aan de Rijkscofinanciering? En zijn er aanbevelingen om deze last te verminderen?

Technopolis B.V., 2024

1.2 Aanpak en methodologie

Om de evaluatievragen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van een gecombineerde methodologische aanpak, bestaande uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden.

De kwantitatieve benadering omvat beschrijvende statistieken en econometrische effectanalyses op basis van CBS micro-data van bedrijven. Binnen deze econometrische analyses is een fixed-effect, regressiediscontinuiteitsanalyse (RDD) en Difference-in-Difference (DiD) benadering toegepast om de effecten van EFRO-middelen op bredere bedrijfsresultaten te beoordelen. Deze aanpak maakte het mogelijk om vergelijkingen te maken tussen de behandelde groep (i.e. EFRO inclusief cofinanciering) en een controlegroep.

Aan de kwalitatieve kant van het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Regionale veldbezoeken & contactmomenten met de managementautoriteiten en andere betrokkenen van de EFRO-programma's
- Deskresearch om bestaande literatuur en gegevens te verzamelen.
- 20 interviews met stakeholders.
- 10 interviews met gebruikers van EFRO (bedrijven en kennisinstellingen).
- Een enquête die is ingevuld door ongeveer 90 gebruikers van EFRO, waarvan 50 binnen Interreg-programma's en 40 binnen landsdelige programma's.
- Een portfolioanalyse van 132 projecten die Rijkscofinanciering hebben ontvangen.
- Een validatieworkshop met zowel interne als externe stakeholders om de bevindingen te toetsen en te reflecteren op mogelijke aanbevelingen

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit acht hoofdstukken. Hoofdstuk 1 introduceert de aanleiding, het doel en de scope van deze evaluatie, evenals de gehanteerde methodologie. In hoofdstuk 2 wordt de context van de EFRO-programma's en de Rijkscofinanciering beschreven, waarbij de Nederlandse beleidscontext, landsdelige en Interreg-programma's worden belicht. Dit hoofdstuk biedt tevens een overzicht van de beleidstheorie en de werking van de cofinanciering.

Hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten de kernanalyses van de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoering van de Rijkscofinanciering. Hoofdstuk 3 biedt een cijfermatig overzicht van het gebruik van EFRO- en Rijkscofinancieringsmiddelen, terwijl hoofdstuk 4 zich richt op de effecten van de Rijkscofinanciering, inclusief innovatiestimulatie en CO2-reductie. In hoofdstuk 5 en 6 worden de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering geëvalueerd, met specifieke aandacht voor de aansluiting op het Topsectorenbeleid, de administratieve lasten, en de samenwerking tussen Rijk en regio's. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstukken 7 en 8.

2 Beschrijving van EFRO en de Rijkscofinanciering

2.1 Context EFRO-programma's

Een van de belangrijkste investeringsstrategieën in de EU is het EU-cohesiebeleid. Dit is een breed kader (framework) dat erop gericht is om de ongelijkheden tussen regio's binnen de EU te verminderen en een evenwichtige ontwikkeling in alle EU-gebieden te bevorderen. Het is bedoeld om economische groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling te stimuleren, vooral in minder ontwikkelde regio's.

Om dit te bewerkstelligen zijn er vanuit dit EU-cohesiebeleid 8 fondsen[1] opgericht, de zogenaamde Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen). Hiermee wil de EU investeren in werkgelegenheid, een duurzame en gezonde Europese economie en het milieu. Een van deze ESI-fondsen is het *European Regional Development Fund* (in het Nederlands EFRO voor Europees Fonds Regionale Ontwikkeling). Om de economische verschillen tussen Europese regio's kleiner te maken, subsidieert het samenwerkingsprojecten die gericht zijn op het 'slimmer' en 'groener' maken van Europa. Mkb's zijn de hoofdzakelijke doelgroep van dit instrument, al worden ook kennisinstellingen, stichtingen en overheden betrokken in de EFRO-projecten. Er zijn nationale ('landsdelige') en internationale ('Interreg') EFRO-programma's.

De financiële omvang van EFRO is aanzienlijk: in de jaren 2014-2020 had het instrument op Europees niveau een omvang van ruim €185 miljard. Bij elke inzet van de subsidie is cofinanciering verplicht. Voor de landsdelige programma's stelt EFRO haar subsidie voor maximaal 50% van de projectkosten beschikbaar, voor de Interreg-programma's kan dat oplopen tot 85%. De overige kosten mogen zowel privaat als publiek (nationaal en regionaal) gecofinancierd worden.[2]

De Europese Commissie (EC) heeft vastgelegd dat Nederland minimaal 20% van de EFRO-middelen moet inzetten op projecten die bijdragen aan een koolstofarme economie en minimaal 80% moet bijdragen aan een of meerdere van de volgende doelen: innovatie, mkb, en koolstofarme economie.[3]

Op basis van bovenstaande bepalingen van de EC heeft het Rijk met de landsdelen afgesproken dat de hoofdoelen voor het Rijk en de regio's voor EFRO in 2014-2020 innovatie en koolstofarme economie zijn. Mkb geldt hier als voornaamste doelgroep.[4]

Geïnteresseerden partijen of consortia kunnen in zogenaamde openstellingen voorstellen voor projecten voor de landsdelige en Interreg-programma's indienen. Omdat er meerdere subsidieverstrekkers zijn, zijn er meerdere toekenningsprocedures. EFRO hanteert afhankelijk van het programma verschillende principes om projecten te honoreren (*first come first served* principe, tender principe, etc.). Tabel 2 geeft een overzicht van de EFRO-programma's die zijn uitgevoerd gedurende 2014 – 2020.

[1] Deze 8 fondsen zijn: European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund Plus (ESF+), Cohesion Fund, Just Transition Fund (JTF), European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF), Asylum and Migration Fund (AMIF), Internal Security Fund (ISF) en Border Management and Visa Instrument (BMVI)

[2] Wetgeving cohesiebeleid 2014 – 2020. Bron: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/legislation-and-guidance/regulations/2014-2020_en

[3] Kamerbrief Voorbereiding EFRO 2014-2020 (2013).

[4] Kamerbrief Voorbereiding EFRO 2014-2020 (2013).

Tabel 2 Overzicht EFRO-programma's 2014-2020

	Landsdelige programma's	**Interreg-programma's**
Programma's	Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland.	Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland, Maas-Rijn, en 2 Zeeën
EFRO-subsidie	€510 miljoen (plus €270 miljoen uit REACT-EU programma)	€310 miljoen
Rijkscofinanciering	€92 miljoen (plus €30 miljoen uit REACT-EU programma)	€49 miljoen
Toegekende en afgewezen projecten	1367 toegekende aanvragen 1340 afgewezen aanvragen	412 toegekende aanvragen 234 afgewezen aanvragen
Prioriteiten Rijksoverheid	• Stimuleren van innovatie • Bevorderen van koolstofarme economie	• Stimuleren van innovatie • Bevorderen van koolstofarme economie • Europese samenwerking • Tegengaan van grensbarrières

Technopolis B.V., 2024

2.1.1 Nederlandse beleidscontext

De Europese regels bepalen dat de subsidievoorwaarden op nationaal niveau vastgesteld moeten worden. Om aan deze eis te voldoen, heeft het ministerie van Economische Zaken de Uitvoeringswet EFRO opgesteld, evenals de Uitvoeringsregeling EFRO voor de programmaperiode 2014-2020. Sinds 1 juli 2015 is deze regeling vervangen door de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies (REES). In deze documenten worden de wettelijke bepalingen verder uitgewerkt.

De doelen van de EFRO-programma's zijn breder dan de beoogde resultaten van de Rijkscofinanciering. Het ministerie van EZ verstrekt Rijkscofinanciering, via de managementautoriteiten, aan de EFRO-projecten die bijdragen aan:

1. Innovatie (met als focus: het laten aanhaken van het mkb bij Topsectoren via samenwerkingsprojecten en valorisatie), en/of;
2. Een koolstofarme economie (met als focus: het verhogen van het aandeel duurzame energie, op energie-efficiëntie en innovatie op deze terreinen).

Er werd circa 70% van de middelen gereserveerd voor innovatie en 30% voor koolstofarme economie.[5] Naast deze twee prioriteiten is het voor de toekenning van Rijkscofinanciering van belang dat het project bijdraagt aan de nationale beleidsdoelen zoals uiteengezet in het Topsectorenbeleid. Sinds 2018 is het doel om de innovatiekracht van de Topsectoren in te zetten voor maatschappelijke uitdagingen.[6] Het kabinet heeft vijfentwintig missies vastgesteld, waarop de Topsectoren zes kennis- en innovatieagenda's (KIA's) hebben gebaseerd. Deze herziening van het Topsectorenbeleid staat bekend als het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid (MTIB). Hierbij ligt de focus niet langer op sectoren, maar op maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën. De negen Topsectoren blijven bestaan, omdat hun agenda's in veel gevallen bijdragen aan de nieuw geformuleerde thema's en missies.[7] Bij de

[5] Kamerbrief Partnerschapsovereenkomst EFRO 2014-2020 (2014).

[6] Missies voor het topsectoren- en innovatiebeleid (2019).

[7] Kamerbrief Missiegedreven Innovatiebeleid (2018).

vernieuwing van het Topsectorenbeleid (tot het MTIB) werd beoogd veel aandacht te besteden aan de aansluiting bij Europese en regionale initiatieven zoals de EFRO-programma's.[8]

Ook streeft de Nederlandse overheid naar samenhang en synergie tussen Europese fondsen, bijvoorbeeld bij EFRO en het Europees Sociaal Fonds (ESF) om grootstedelijke problemen aan te pakken die een duurzame ontwikkeling blokkeren.[9] Het gaat hierbij om onderwerpen zoals de circulaire economie en energie uit biomassa.

Voor de Interreg programma's zijn naast de twee eerdergenoemde prioriteiten ook Europese samenwerking en het tegengaan van grensbarrières van belang. Voor toekenning van Rijkscofinanciering moet een Interreg-project voldoende bijdrage aan ten minste 4 van de 9 aspecten geformuleerd in de Regeling Europese EZK- en LNV-Subsidies (REES).[10] Deze aspecten zijn als volgt:

- De ontwikkeling van nieuwe kennis of innovatie dan wel de toepassing van kennis in nieuwe projecten, diensten, organisatievormen, processen, markten of combinaties hiervan;
- Verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt of arbeidsmobiliteit;
- Bijdragen aan het realiseren van een koolstofarme economie;
- Efficiënt omgaan met grondstoffen;
- Economische structuurversterking binnen economische sectoren of in het programmagebied;
- Deelname van of een brede en intensieve samenwerking met een relevant consortium;
- Aannemelijkheid van marktperspectief of kansen op een vervolg;
- Realisatie van Rijksbeleid op het gebied van innovatie, koolstofarme economie, efficiënt omgaan met grondstoffen of verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt; en
- Een kruising tussen prioritaire sectoren of een kruising tussen een prioritaire sector en één van de volgende sector overstijgende thema's: Nanotechnologie; ICT; Circulaire economie, of Slimme industrie.

De prioriteiten voor de landsdelige programma's (het stimuleren van innovatie en een koolstofarme economie) komen in deze aspecten ook terug.

2.1.2 Landsdelige EFRO-programma's

In de jaren 2014-2020 – de periode waar deze evaluatie zich op richt – werden 1.368 landsdelige projecten gehonoreerd. Voor deze projecten ontving Nederland €789 miljoen van de EU.[11] Tegenover elke euro van de EU moet minimaal 1 nationale euro staan. Dit mag komen van nationale en decentrale overheden of private partijen. Er ontstond hierdoor een hefboomeffect, waardoor uiteindelijk in totaal €2,4 miljard werd geïnvesteerd in de programma's. Figuur 1 geeft de verhouding in deze financiering weer. Het aandeel van de EFRO-subsidie en van de Rijkscofinanciering is redelijk gelijk tussen de verschillende

[8] Kamerbrief Missiegedreven Innovatiebeleid (2018).

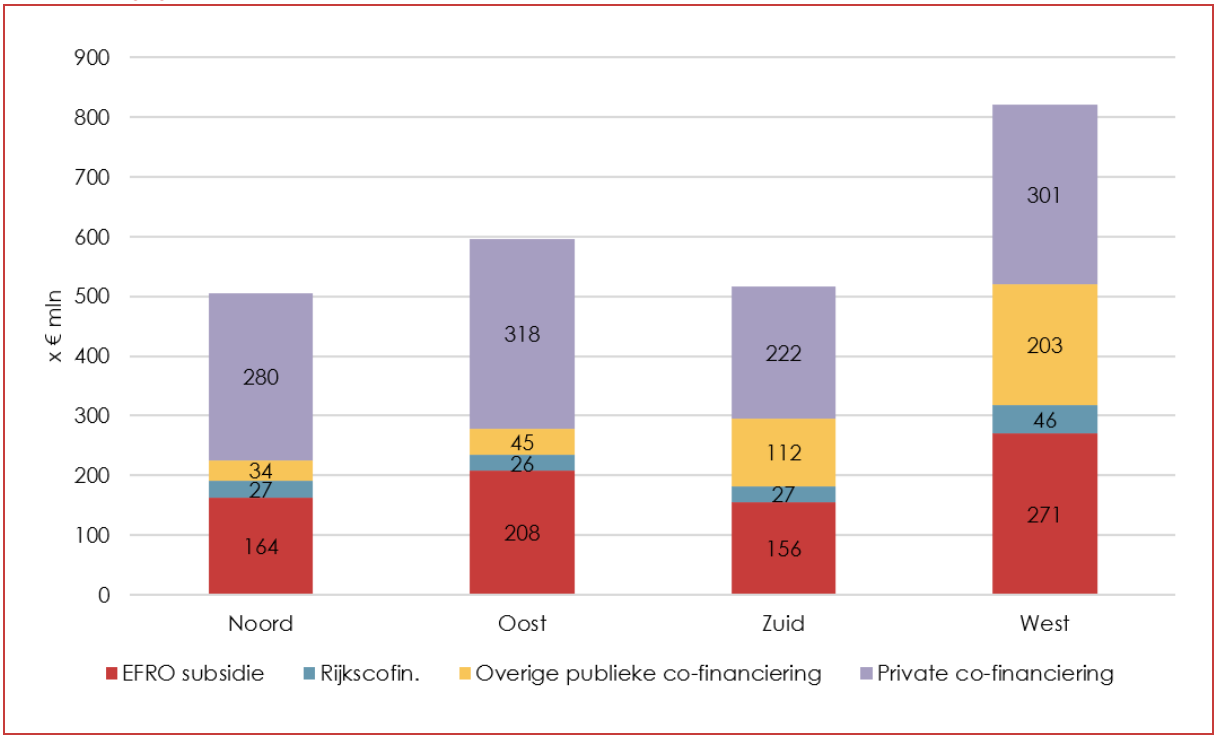
[9] Kamerbrief Partnerschapsovereenkomst EFRO 2014-2020 (2014).

[10] Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0036758/2023-11-02#Hoofdstuk5

[11] Op basis van data aangeleverd door het Ministerie van Economische Zaken.

programma's, terwijl er tussen overige publieke financiering en private cofinanciering grotere verschillen zijn. De Rijkscofinanciering beslaat 4 tot 6% van het budget.

Figuur 1 Verdeling financiering landsdelige programma's in miljoenen in de programmaperiode 2014-2020



Technopolis B.V. (2024)

De totale financiering voor de landsdelige projecten bestond over de programmaperiode in totaal uit €799 miljoen EFRO-subsidie, €126 miljoen Rijkscofinanciering en €394 miljoen overige publieke financiering, dit werd aangevuld met €1.112 miljoen private financiering.

Daarnaast mocht in de periode 2014 tot 2020 maximaal 4% van het Europese budget worden besteed aan technische bijstand door de managementautoriteiten.[12] Hieronder viel onder andere:

- Ondersteuning in de selectie van projectaanvragen;
- Financieel beheer en administratie van het programmabudget;
- Controle en toezicht op de projecten; en
- Monitoring en evaluatie van de voortgang en realisatie van het programma.

Binnen Nederland zijn de landsdelige programma's verdeeld over vier Nederlandse regio's: Noord-, Zuid-, Oost- en West-Nederland. Voor de vier regio's zijn Operationele Programma's (OP's) opgesteld die door de Europese Commissie zijn goedgekeurd. Voor elk OP is vervolgens een Managementautoriteit aangesteld. Naast de regels op Europees en nationaal niveau, is het aan de Managementautoriteiten om de OP's, de subsidieplafonds, de wijze van verdeling en de criteria voor de selectie van projecten vast te stellen en te publiceren. De

[12] Kamerbrief Partnerschapsovereenkomst EFRO 2014-2020 (2014).

Managementautoriteiten kunnen specifiek inzetten op bepaalde delen van een OP door de publicatie van deelplafonds en specifieke regelingen.[13]

Ten opzichte van de uitvoering in de programmaperiode 2007 – 2013 wordt nadrukkelijker de samenwerking tussen de vier managementautoriteiten opgezocht en verbeterd.[14] Daarnaast zijn het Rijk en de regio's in aanloop naar de EFRO 2014-2020 periode overeengekomen dat de landsdelige programma's zich richten op de bijdrage van projecten aan de Topsectoren. De inhoud van de programma's wordt afgestemd op basis van de zogenoemde Regionale Innovatie Strategie (RIS), waarin elke regio haar speerpunten beschrijft. Ook is overeengekomen dat de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West verantwoordelijk blijven voor het subsidieproces.[15] Tabel 3 geeft het overzicht van de landsdelige programma's weer, samen met de Topsectoren waar zij zich op richten.

Tabel 3 Overzicht landsdelige programma's

Regio	Managementautoriteit	Geografische scope	Topsectoren
Noord	Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)	Groningen, Drenthe en Friesland	Energie, Watertechnologie, Health, Agri & Food, High Tech Systemen en Materialen en accent op maatschappelijke opgaven
Oost	Provincie Gelderland	Gelderland & Overijssel	Agri & Food, Health, High Tech Systemen En Materialen en Energie
Zuid	Provincie Noord-Brabant, afdeling Stimulus Programmamanagement[16]	Zeeland, Limburg en Noord-Brabant	Agri & Food, High Tech Systemen en Materialen, Chemie en nadruk op cross-overs.
West	Gemeente Rotterdam	G4P4 (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) en (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)	Alle Topsectoren, nadruk op cross-overs, duurzaamheid, biobased en ICT.

Technopolis B.V. (2024) op basis van Handboek EFRO 2014 - 2020[17]

Potentiële projectaanvragers worden aangemoedigd om via specifieke openstellingen hun projectvoorstel in te dienen. Deze openstellingen worden opgezet en georganiseerd door de MA's.

De landsdelige EFRO-programma's werden van extra budget voorzien via het REACT-EU programma. Dit instrument is in 2020 in reactie van de COVID-19 pandemie opgericht, ter bevordering van het economische herstel en de voorbereiding voor de transitie naar een

[13] Kansen voor West II (2018). Handboek EFRO 2014 – 2020. Bron: https://www.kansenvoorwest2.nl/files/handboek-efro-2014-2020-v5-0.pdf#page=21&zoom=100,92,194

[14] SNN (2014). OPERATIONEEL PROGRAMMA VOOR DE DOELSTELLING "INVESTEREN IN GROEI EN WERKGELEGENHEID". Bron: https://www.snn.nl/sites/default/files/documents/OP%20-%20EFRO%20-%20Noord-Nederland-sfc-versie-2014-10-30.pdf

[15] Kamerbrief Voorbereiding EFRO 2014-2020 (2013).

[16] Zie ook: https://www.stimulus.nl/opzuid/

[17] Handboek EFRO 2014-2020 (kansenvoorwest2.nl)

groene en digitale economie. Het voorziet in aanvullende financiering voor bestaande of nieuwe specifieke programma's die bijdragen aan:

- Investeringen in producten en diensten om gezondheidsvoorzieningen te ondersteunen
- Ondersteuning van mkb in de vorm van werkkapitaal of investeringssteun

REACT-EU heeft in de periode 2014-2020 €270 miljoen gefinancierd aan Nederlandse EFRO-projecten. Meer dan 1.000 Nederlandse partijen namen deel aan deze projecten, waarvan 63% bedrijven.[18]

2.1.3 Interreg-programma's

Naast de landsdelige programma's kent Nederland diverse soorten Interreg-programma's, maar deze evaluatie beperkt zich tot Interreg A waarvoor het Ministerie van EZ de beleidsverantwoordelijkheid heeft. Interreg A (hierna: 'Interreg') richt zich op de samenwerking in de grensregio's, waar Nederlandse economische activiteiten vaak raakvlakken hebben met economische activiteiten uit het buitenland. Het doel is om samen de uitdagingen in grensregio's aan te pakken en de groeikansen in deze gebieden te benutten, terwijl de samenwerking wordt verbeterd om de ontwikkeling binnen de Europese Unie te bevorderen.[19] Hoewel er veel verschillende Interreg-programma's zijn waar Nederlandse partners aan kunnen deelnemen, is er voor vier programma's Rijkscofinanciering beschikbaar. Dit zijn de programma's die zich onder de zogenoemde Interreg A-groep scharen. Interreg A heeft als doel grensoverschrijdende samenwerking, terwijl Interreg B en C, waar geen Rijkscofinanciering voor beschikbaar is, respectievelijk transnationale samenwerking en interregionale samenwerking hebben. In Nederland zijn de programma's Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland, Maas-Rijn en 2 Zeeën (deze is inmiddels vervallen, maar wordt in deze evaluatie nog wel meegenomen) onderdeel van Interreg A. Tabel 4 geeft het overzicht van de vier Interreg-programma's en hun focusgebieden.

[18] Ministerie EZK (n.d.). Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Bron: https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsinstrument/e/efro#anker-1-in-het-kort

[19] European Commission (n.d.). Interreg A - Cross-border cooperation. Source: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/cross-border_en

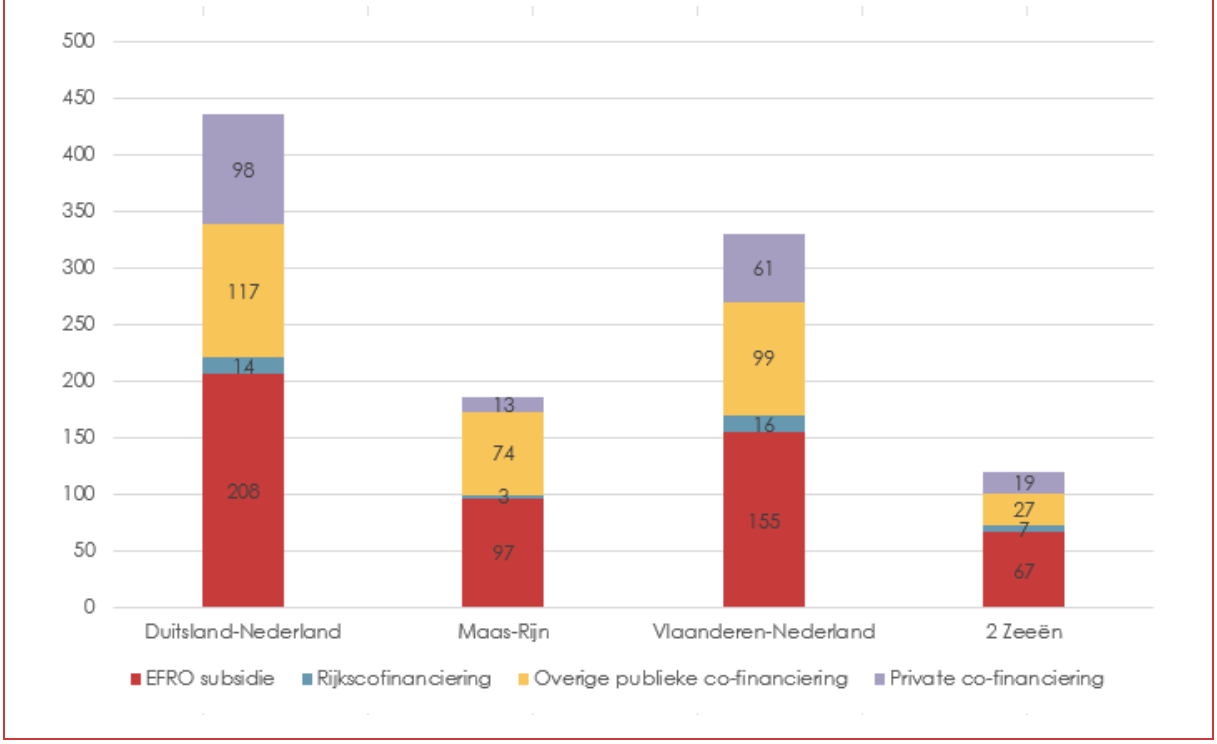
Tabel 4 Overzicht Interreg-programma's 2014-2020

Programma	Budget	Focusgebieden
Duitsland-Nederland (DE-NL)	€ 444 miljoen	Grensoverschrijdende innovatie in vijf topsectoren (Energie en koolstofarm, Agri & Food, Health & Life Science, Logistiek en HTSM), innovatie in andere sectoren op het verminderen van de barrièrewerking van de grens, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs, natuur, milieu en veiligheid.
Euregio Maas-Rijn (EMR)	€ 200 miljoen	Innovatie, economie, opleiding en sociale inclusie en grensoverschrijdende samenwerking.
Vlaanderen-Nederland (VL-NL)	€ 305 miljoen	Innovatie en onderzoek, koolstofarme economie, bescherming van milieu en efficiënt omgaan met grondstoffen, waaronder de circulaire economie en arbeidsmobiliteit.
2 Zeeën - Nederlandse, Engelse, Vlaamse en Franse kustgebieden (2 Zeeën)	€ 365 miljoen	Technologische en sociale innovatie, koolstofarme economie, aanpassing aan klimaatverandering en efficiënt omgaan met grondstoffen, waaronder de circulaire economie.

Technopolis B.V. (2024)

Binnen de Interreg-programma's is er grote variatie in hoeveel budget er beschikbaar was. Zo was het budget voor Duitsland-Nederland ruim 2 keer zo hoog als dat van Maas-Rijn. Figuur 2 geeft weer hoe dit budget per programma is verdeeld over de EFRO-subsidie, Rijkscofinanciering en publieke en private cofinanciering. Binnen Interreg-programma's leveren niet alleen de Nederlandse overheid, maar ook de nationale overheden van andere lidstaten in het programma cofinanciering. Dat verklaart het relatief hoge aandeel van overige publieke cofinanciering in de figuur. Vergeleken met landsdelige programma's is binnen Interreg het aandeel van de EFRO-subsidie (47-56%) en van overige publieke financiering (23-39%) groter en is het aandeel van private cofinanciering kleiner (7-22%). De Rijkscofinanciering varieert van 1 tot 6% tussen de programma's. Met name bij het Maas-Rijn programma is de Rijkscofinanciering slechts een klein deel van het totale budget (1%).

Figuur 2 Verdeling financiering Interreg-programma's in miljoenen t/m 2020



Technopolis B.V. (2024)

De Interreg-programma's zetten calls uit waarin ze financiering beschikbaar stellen voor projecten die bijdragen aan Europese doelstellingen, zoals een groener of slimmer Europa. Consortia van onder meer ondernemers, kennisinstellingen, publieke partijen en stichtingen kunnen hiervoor een aanvraag doen. Het verschilt tussen de programma's hoe deze calls uit worden gezet. Vlaanderen-Nederland doet dit bijvoorbeeld jaarlijks, terwijl de andere programma's dit regelmatiger doen.

De aanvraagprocedure verschilt per programma. Zo werkt Maas-Rijn met zogenoemde regionale antennes. De penvoerder van het consortium dient een aanvraag in bij de regionale antenne, vaak een beleidsmedewerker betrokken bij Interreg vanuit de provincie. In deze aanvraag staan onder andere de doelstellingen, het plan van aanpak, de consortiumsamenstelling en het budget beschreven. Dit doen ook andere projectaanvragers (ook wel penvoerders) in andere landen en regio's. Andere programma's, waaronder Duitsland-Nederland en Vlaanderen-Nederland, werken met een specifiek secretariaat waar aanvragen worden ingediend. Duitsland-Nederland kent daarbij een uitgebreid voortraject, waarin projectideeën in een vroeg stadium worden besproken met programmamanagers en regionale contactpersonen. Deze begeleiding zorgt ervoor dat projecten worden geoptimaliseerd voordat ze formeel worden ingediend, wat leidt tot een zeer lage afwijzingsgraad.

Ook verschillen de Interreg-programma's wat betreft administratieve vereisten, bijvoorbeeld met betrekking tot de taal (of talen) waarin de aanvraag moet worden ingediend. Vlaanderen-Nederland vereist bijvoorbeeld dat alle documentatie in het Nederlands wordt ingediend, terwijl Duitsland-Nederland en Maas-Rijn aanvragen in meerdere talen accepteren/vereisen, afhankelijk van de betrokken regio's.

Daarnaast verschilt de wijze van beoordelen en toekennen van de subsidies. Vlaanderen-Nederland werkt met een onafhankelijke beoordelingscommissie die de projectaanvragen

beoordeelt aan de hand van vaste criteria, zoals innovatie, grensoverschrijdend karakter en duurzame impact. Op basis van hun advies neemt het Monitoring Committee een beslissing. Bij Maas-Rijn vindt de beoordeling deels decentraal plaats via de regionale antennes, die projectvoorstellen toetsen op geschiktheid voor het programma. Vervolgens wordt de aanvraag beoordeeld door een gezamenlijke commissie van het programma, waarin vertegenwoordigers van de betrokken regio's zitting hebben. Bij Duitsland-Nederland wordt na het voortraject het projectvoorstel voorgelegd aan het comité van toezicht, waarin vertegenwoordigers samen beslissen over de toekenning.

Na toekenning en gedurende de looptijd van het programma dienen de deelnemende organisaties een voortgangsrapportage in en uiteindelijk een eindverslag. Na goedkeuring van de eindrapportage vergoedt het programma tot 85% van de totale subsidiabele uitgaven die elke partner heeft gedeclareerd, afhankelijk van de juridische status van de projectpartner. De activiteiten binnen het project moeten in eerste instantie worden voorgefinancierd door de partners.

In totaal zijn er via deze vier Interreg-programma's over de evaluatieperiode 410 Interreg-projecten gehonoreerd, waaraan bijna 3.000 deelnemers meededen. Deze projecten mochten uitlopen tot 2023.

2.2 Rijkscofinanciering binnen EFRO

2.2.1 Omvang en ontwikkeling Rijkscofinanciering

De toekenning van subsidies van de Rijksoverheid is met name gebaseerd op in hoeverre het project bijdraagt aan de door de Rijksoverheid vastgestelde nationale beleidsdoelen op het gebied van innovatie en een koolstofarme economie. Het ministerie van EZ heeft in de periode 2014-2020 €126 miljoen aan de landsdelige programma's bijgedragen en €39 miljoen aan de Interreg-programma's. Hiermee levert EZ een aanzienlijke bijdrage aan de cofinanciering.

Het ministerie van EZ was het coördinerende ministerie van de ESI-fondsen. De staatssecretaris van EZ was verantwoordelijk voor EFRO. Er werd binnen EZ uitgegaan van een bedrag van €4 miljoen per jaar om de lidstaatverantwoordelijkheid uit te kunnen voeren. Het gaat hierbij onder meer om de auditkosten voor de landsdelige en Interreg-programma's, de kosten voor de certificeringsautoriteit en de kosten voor monitoring, evaluatie en communicatie.[20] Deze staan los van de Rijkscofinanciering.

2.2.2 Werking en uitvoering cofinanciering: Landsdelige programma's

Een EFRO-subsidie wordt digitaal aangevraagd via een webportaal. De landsdelen zijn verantwoordelijk voor het subsidieproces. De managementautoriteit verstrekt de subsidies en bepaalt hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld.[21] Iedere managementautoriteit werkt met calls gericht op een bepaald thema (bijvoorbeeld op warmtenetten). Dit wordt in het geval van West uitgezet via zogeheten luiken (provinciale dan wel stedelijke), bij andere programma's werd dit centraal uitgezet vanuit de MA. Ze kunnen het beschikbare budget verdelen op basis van rangschikking naar geschiktheid ('tender') of op volgorde van ontvangst ('first come first served'). Dat bepaalt de managementautoriteit zelf. Ook bepaalt de managementautoriteit hoeveel van het budget er voor elke call beschikbaar is. Zie Tabel 5 voor een overzicht.

[20] Kamerbrief Partnerschapsovereenkomst EFRO 2014-2020 (2014).

[21] https://wetten.overheid.nl/BWBR0036758/2016-10-01#Hoofdstuk5

Bij een tender moet een subsidieaanvraag worden ingediend binnen de aanvraagperiode die de Managementautoriteit heeft vastgesteld en gepubliceerd. Vervolgens neemt de Managementautoriteit alle volledige subsidieaanvragen gelijktijdig in behandeling, beoordeelt ze op inhoud en op financieel-technische criteria.

Bij een rangschikking op volgorde van ontvangst geldt 'first come first served'. Hier worden subsidieaanvragen op volgorde van ontvangst in behandeling genomen. De aanvragen die het eerst binnen zijn worden ook het eerst beoordeeld en worden toegewezen op voorwaarde dat ze op het moment van indiening volledig zijn en voldoen aan de minimale eisen. Zo kan een project bijvoorbeeld worden afgewezen wanneer de totale subsidiabele kosten van het project minder dan €200.000 zijn, of het project niet voldoende bijdraagt aan de doelstellingen. Ook kan de managementautoriteit afwijzend beslissen als blijkt dat de beoogde financiering door de overige financiers geheel of gedeeltelijk niet zal worden verleend. De managementautoriteit werkt hiervoor met een puntensysteem of beoordelingsschaal, waarbij een projectaanvraag een minimumaantal punten moet krijgen maar het dus niet uitmaakt hoe veel punten het project hoger dan de drempel behaalt. Volgens de uitvoeringsregeling[22] geeft de managementautoriteit binnen 26 weken een reactie op een aanvraag tot subsidieverlening.

De projectaanvrager kan niet aangeven of hij of zij wel of niet Rijkscofinanciering wil ontvangen. Na het ontvangen van de projectaanvraag, wordt tussen de MA en het Ministerie van EZ per project overlegd of het Rijk bijdraagt aan de cofinanciering. Omdat de projectdeelnemer niet wordt meegenomen in dit proces, is de subsidie-ontvangende projectdeelnemer zich er zelden van bewust of de cofinanciering van het Rijk komt of niet.

Het ministerie van EZ verstrekt subsidie, via de MA, aan projecten die passen in een programma en dat bijdraagt aan de realisatie van het Rijksbeleid op het gebied van innovatie en koolstofarme economie. Deze beoordeling wordt gebaseerd op de mate waarin het project overeenkomt met de zogenoemde 'witte lijsten' die zijn opgesteld door het ministerie van EZ. Dit zijn lijsten die zijn opgesteld per landsdeel met beleidsprioriteiten. Deze witte lijsten zijn gebaseerd op het Topsectorenbeleid en geven naast de prioriteit weer hoe deze geconcretiseerd kan worden in de uitvoering van het programma, zoals een specifieke call of tender voor fieldlabs of het ontwikkelen van projecten gericht op bepaalde Topsectoren.

2.2.3 Werking en uitvoering cofinanciering: Interreg-programma's

Projecten uit de 4 Interreg-programma's konden Rijkscofinanciering krijgen als ze bijdroegen aan de economische ontwikkeling van grensregio's.

Omdat Interreg-programma's grensoverschrijdend zijn, dragen ook andere nationale overheden bij aan de financiering. De precieze afspraken hierover verschilden per programma. Zo was bij Nederland-Vlaanderen en Maas-Rijn in de regel de afspraak dat elke nationale overheid haar eigen partners ondersteunt: Nederlandse projectpartners ontvangen Rijkscofinanciering van de Nederlandse overheid, terwijl Vlaamse partners cofinanciering krijgen van de Vlaamse overheid.

Binnen Nederland berustte het beheer van de Rijkscofinanciering bij het Ministerie van EZ. Maximaal een week nadat de projectaanvraag is ingediend, moet ook de Rijkscofinanciering worden aangevraagd bij het ministerie van EZ. Op het moment dat de Rijkscofinanciering wordt aangevraagd, moet het budget voor het project dus al rond zijn. De aanvragen worden

[22] Uitvoeringsregeling EFRO-programmaperiode 2014 – 2020. Bron: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035808/2014-12-01/#Paragraaf3_Artikel3.4

beoordeeld op in hoeverre het aansluit bij de Nederlandse beleidsprioriteiten. Hierbij wordt gewerkt met een kleurensysteem: bij rood willen ze niet cofinancieren, bij oranje bestaat er twijfel en bij groen wordt de cofinanciering toegekend. Hoewel hier formeel geen geografische verdeelsleutel is, wordt hierbij wel gelet op de verdeling van toekenningen over de verschillende regio's, bijvoorbeeld als er twijfel bestaat bij projecten met een oranje score.

Er wordt tussen de lidstaten over gesproken, maar elk land beslist uiteindelijk zelf of zij willen cofinancieren. Wanneer een project voldoende aansluit bij de gestelde criteria, kan Rijkscofinanciering worden toegekend.

De wijze waarop Rijkscofinanciering wordt aangevraagd en toegekend verschilt per programma. Voor de meeste programma's dient de penvoerder van het consortium de Rijkscofinanciering aan te vragen bij de contactpersonen binnen het programma. In sommige gevallen liep deze aanvraag via de MA of het secretariaat van het programma. Dit is doorgaans een aparte aanvraag naast de projectaanvraag bij het Interreg-programma zelf. Bij een enkel programma (2 zeeën), liep de aanvraag en beoordeling volledig via RVO. In de beoordeling door RVO wordt gekeken naar de mate waarin het project aansluit op het Nederlandse beleid, zoals het Topsectorenbeleid of regionale prioriteiten en daarmee in aanmerking komt voor Rijkscofinanciering. Daarnaast controleert EZ of de projecten ook beleidsmatig passen. Bij zowel Maas-Rijn, Vlaanderen-Nederland en 2 Zeeën moesten aanvragers apart een aanvraag bij EZ indienen parallel aan de EFRO-aanvraag. Bij Duitsland-Nederland was deze aanvraag integraal onderdeel van de bredere EFRO-aanvraag.

Ook de toekenning van Rijkscofinanciering verschilt. Zo wordt bij sommige programma's Rijkscofinanciering toegekend aan het consortium, terwijl bij andere programma's Rijkscofinanciering wordt toegekend aan individuele projectpartners. Hierdoor kan het in theorie voorkomen dat Nederlandse cofinanciering naar buitenlandse partijen gaat. Echter staat hier tegenover vaak ook buitenlandse cofinanciering.

Zoals te zien in Figuur 2 heeft de Rijkscofinanciering een beperkt aandeel ten opzichte van de EFRO-financiering. In het geval dat een project Rijkscofinanciering ontvangt, ontvangen zij namelijk 85% van het totale partnerbudget van EFRO en maximaal 15% vanuit de Rijkscofinanciering of andere publieke organisaties.[23] De provincies kennen ook cofinanciering toe. In veel gevallen is het is ook mogelijk om geen cofinanciering vanuit publieke partijen aan te vragen en de kosten door private partijen te laten dekken. In dat geval krijgt het project 75% vanuit het EFRO gefinancierd.

[23] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-structuur--en-investeringsfondsen/rijkscofinanciering-aanvragen-interreg-a

Tabel 5 Overzicht projectopenstellingen

Programma	Type openstelling	Verlening EFRO-subsidie op basis van	Verlening Rijkscofinanciering op basis van
Landsdelig			
Noord	Calls (54)	First come first served of tender principe, afhankelijk van call	Aansluiting witte lijsten
West	Calls (78 via vier provinciale en vier gemeentelijke steunpunten)	First come first served	Aansluiting witte lijsten
Zuid	Calls (19)	Bij reguliere programma - Tenders. Bij React-EU: First come first served, Tender principe bij gelijktijdige indiening	Aansluiting witte lijsten
Oost	Calls (20)	First come first served	Aansluiting witte lijsten
Interreg			
NL-DE	Open openstelling (doorlopend)	Beoordeling Comité van Toezicht	Beoordeling RVO/EZ over aansluiting Rijksprioriteiten
EMR	Calls (10)	Monitoring comité	Beoordeling RVO/EZ over aansluiting Rijksprioriteiten
NL-VL	Calls (6)	Comité van Toezicht	Beoordeling RVO/EZ over aansluiting Rijksprioriteiten
2 Zeeën	Calls (8)	Monitoring comité	Beoordeling RVO/EZ over aansluiting Rijksprioriteiten

Technopolis B.V., 2024

2.3 Beleidstheorie

De EFRO-programma's richten zich op twee brede Europese doelstellingen: het stimuleren van innovatie en het bevorderen van een koolstofarme economie. Deze doelstellingen zijn door Nederland overgenomen en vormen het uitgangspunt voor de inzet van Rijkscofinanciering binnen deze programma's. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om de nationale bijdrage aan de EFRO-programma's verder vorm te geven door deze te richten via het Topsectorenbeleid en, in een latere fase, het MTIB.

Door deze nationale beleidskaders aan te houden, wordt de Rijkscofinanciering gericht ingezet om bij te dragen aan zowel de Europese als de nationale doelstellingen. Dit betekent dat de Rijkscofinanciering niet alleen een verplichting is om te voldoen aan de cofinancieringseisen van de EU, maar ook strategisch wordt ingezet om nationale beleidsdoelen te realiseren. Denk hierbij aan het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling (R&D) binnen specifieke sectoren, versterking van (internationale) innovatie-ecosystemen, het bevorderen van kennisspillovers en -overdracht, en het ondersteunen van projecten die bijdragen aan de verduurzaming van de economie.

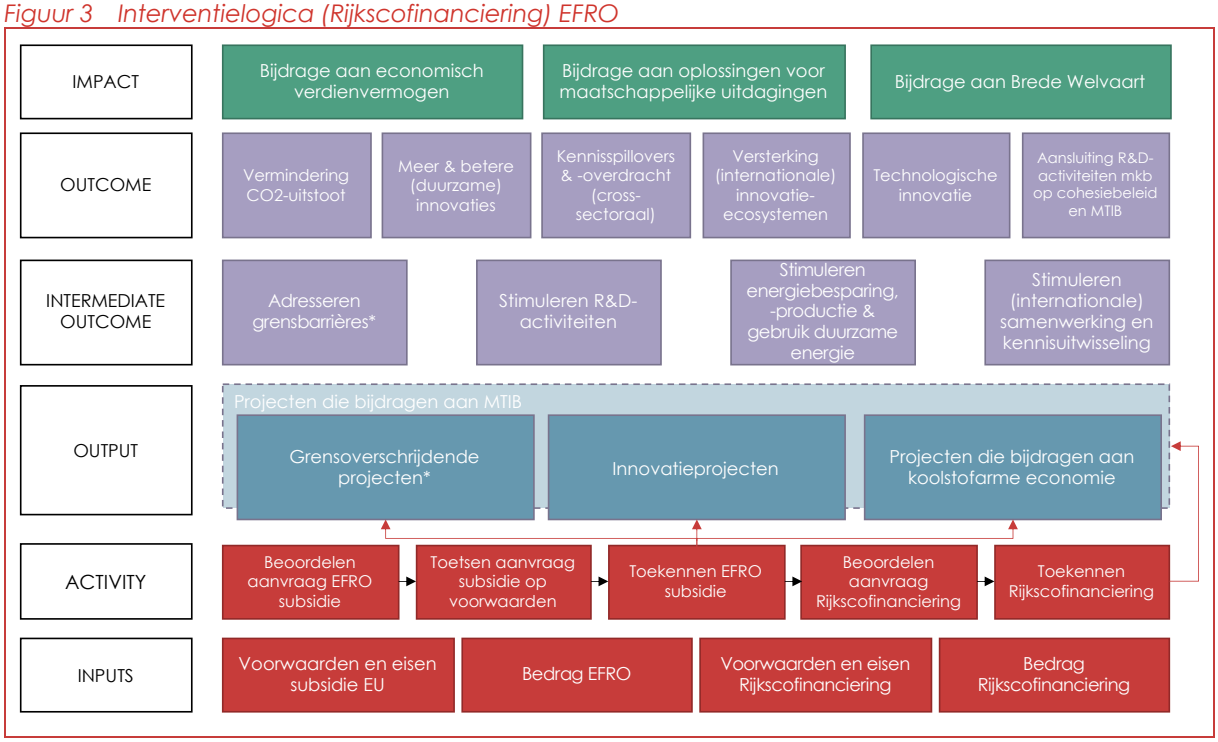
De interventielogica in Figuur 3 toont de verschillende niveaus van inputs tot en met de uiteindelijke impact van de Rijkscofinanciering binnen de EFRO-programma's. Aan de basis van het model staan de inputs, bestaande uit de voorwaarden en middelen vanuit zowel de EFRO-

subsidies als de Rijkscofinanciering. Deze inputs maken het mogelijk om specifieke activiteiten te ontplooien, het beoordelen van projectaanvragen en de uiteindelijke toekenning van middelen.

Deze activiteiten leiden vervolgens tot outputs in de vorm van projecten. Deze projecten zijn gericht op drie belangrijke thema's: grensoverschrijdende samenwerking, innovatieprojecten, en projecten die bijdragen aan de koolstofarme economie. Binnen deze projecten is een deel dat Rijkscofinanciering ontvangt, welke aansluiten op het MTIB.

Deze outputs genereren intermediate outcomes zoals het stimuleren van R&D-activiteiten, het versnellen van innovatie, en het bevorderen van energie-efficiëntie en duurzaamheid. Op de langere termijn dragen deze resultaten bij aan bredere maatschappelijke en economische effecten (outcomes), zoals de vermindering van de CO2-uitstoot en een verbeterd kennis- en innovatieecosysteem. De uiteindelijke impact is een bijdrage aan het economisch verdienvermogen van Nederland, oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en meer Brede Welvaart.

Figuur 3 Interventielogica (Rijkscofinanciering) EFRO



Technopolis B.V. (2024). *Enkel relevant voor Interreg-programma's.

3 Rijkscofinanciering in cijfers

3.1 Gebruik van EFRO-middelen en Rijkscofinanciering

Gedurende de programmaperiode zijn er in totaal 3.354 aanvragen binnengekomen voor EFRO-projecten, waarvan 1.778 projecten zijn toegekend. Hiervan hebben uiteindelijk 373 projecten (21%) Rijkscofinanciering ontvangen. Dit is inclusief REACT-EU gelden. Tabel 6 geeft een verdeling weer van het aantal gesteunde (Rijkscofinancierings-) projecten over de programma's. Hierbij valt het op dat het aantal afgewezen en gesteunde projecten behoorlijk verschilt per programma. Hoewel het gemiddelde op ongeveer 50% ligt wijzen sommige programma's (bijvoorbeeld Noord) een stuk meer projecten af, terwijl andere programma's weer een stuk meer toekennen. Dit heeft deels te maken met de manier waarop de verschillende MA's calls openstellen en hoe projecten gescoord worden. Zo kent Interreg Duitsland-Nederland een voorselectie van projecten waardoor er geen formele afwijzingen zijn. Het aantal projecten met Rijkscofinanciering van het aantal toegekende projecten verschilt ook en loopt uiteen van 7% voor Oost tot 44% in Vlaanderen-Nederland.

Tabel 6 Overzicht projectaanvragen en toekenningen

Programma	Aanvragen	Afgewezen	Toegekend	Waarvan Rijkscofinanciering (% van toegekend)
Landsdelig				
Noord	414	226	188	41 (22%)
Oost	1.139	622	517	38 (7%)
Zuid	471	255	216	70 (32%)
West	684	237	447	84 (19%)
Interreg				
Duitsland-Nederland	-	-	179	71 (40%)
Maas-Rijn	91	30	61	14 (23%)
Vlaanderen-Nederland	263	169	94	41 (44%)
2 Zeeën	113	37	76	14 (18%)
Totaal	**3.354**	**1.576**	**1.778**	**373 (21%)**

Technopolis B.V., 2024

Tabel 7 geeft meer informatie over de toegekende projecten met Rijkscofinanciering. De gemiddelde omvang van deze projecten ligt rond de €4 miljoen, het aandeel Rijkscofinanciering in deze totale kosten varieert en ligt gemiddeld rond de 12%. De projecten hebben relatief veel partners in een consortium, alhoewel dit beeld een beetje wordt vertekend door een grote uitschieter in Vlaanderen-Nederland. Als we naar de andere programma's kijken zien we het aantal partners rond de zes liggen. De thema's van de projecten met Rijkscofinanciering zijn vaak gerelateerd aan innovatie en in mindere mate de koolstofarme economie. Aangezien veel programma's nog een aantal andere thematische doelstellingen hebben tellen de percentages in de laatste twee kolommen niet op naar 100%. In het geval van de landsdelige programma's hebben deze betrekking op de COVID-19 herstel doelstelling middels de REACT-EU gelden. Bij Interreg-programma's kan het zijn dat projecten

die zijn ingedeeld onder een andere thematische doelstelling (bijvoorbeeld werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit of infrastructuur) ook Rijkscofinanciering hebben gehad omdat deze bijvoorbeeld ook innovatiecomponent hadden.

Tabel 7 Overzicht projecten met Rijkscofinanciering

Programma	Aantal	Gemiddelde project-omvang	Gemiddelde omvang Rijks-cofinanciering (aandeel %)	Gemiddeld aantal partners	% innovatie	% koolstofarme economie
Landsdelig						
Noord	41	€3.404.117	€662.948 (19%)	6,1	46	7
Oost	38	€3.438.822	€693.922 (20%)	6,5	71	16
Zuid	70	€3.197.647	€385.972 (12%)	8,2	49	23
West	84	€4.155.770	€545.653 (13%)	5,4	58	8
Interreg						
Duitsland-Nederland	71	€3.639.318	€197.873 (5%)	6,4	76	20
Maas-Rijn	14	€4.010.101	€192.260 (5%)	9,1	50	-
Vlaanderen-Nederland	41	€4.694.919	€384.656 (8%)	19,8	34	41
2 zeeën	14	€3.155.475	€476.275 (15%)	3,6	50	50
Totaal	**373**	**€3.738.245**	**€443.920 (12%)**	**8,0**	**57%**	**19%**

Technopolis B.V., 2024

Wanneer projecten met Rijkscofinanciering worden vergeleken met projecten die geen Rijkscofinanciering hebben ontvangen zijn duidelijk verschillen zichtbaar. Deze zijn weergeven in Tabel 8. Deze tabel laat een vergelijking zien op een aantal karakteristieken van de projecten. De projecten met Rijkscofinanciering zijn significant groter dan projecten zonder cofinanciering. Dit valt op te maken uit zowel de looptijd van de projecten, als de kosten. Ook het aantal partners is gemiddeld bijna twee keer zo groot vergeleken met de projecten zonder Rijkscofinanciering. Dit is verrassend omdat de grootte van de projecten in principe geen criterium was bij het toekennen van de Rijkscofinanciering, zoals besproken in sectie 2.2. De verklaring hiervoor is dat er verschillende 'bijzondere' projecten zijn van grote omvang die Rijkscofinanciering hebben ontvangen. Zo zijn er bijvoorbeeld bij verschillende MA's projecten opgestart waarmee een voucherregeling is opgestart (oftewel, waar meerdere kleinere projecten onder vallen) en/of is er Rijkscofinanciering gebruikt binnen fondsen van ROM's. Ook was het ondersteunen van verschillende grote projecten met betrekking tot het opstarten/ondersteunen van fieldlabs gedurende de programmaperiode een beleidsprioriteit. Deze werden in sommige gevallen ook opgenomen in de eerdergenoemde witte lijsten.

Hierbij kan het verschil dus niet enkel worden verklaard door een enkele uitschieter. Omdat wanneer er gekeken wordt naar de verschillen in mediaan er nog steeds grote verschillen waarneembaar zijn. Op alle vlakken (ontvangen subsidie, publieke/private financiering, looptijd en aantal partners) verschilt de mediaan aanzienlijk. Hiermee lijkt de Rijkscofinanciering dus naar grotere projecten te zijn gegaan.

Tabel 8 Overzicht projecten met en zonder Rijkscofinanciering

	Geen Rijkscofinanciering *N = 1.405*			**Rijkscofinanciering** *N = 373*		
	Gem	**Std. Dev**	**Mediaan**	**Gem**	**Std. Dev**	**Mediaan**
Looptijd in maanden	28,64	16,27	27,00	39,69**	13,07)	39,00
EFRO-subsidie	€610.328	€1.023.831	€281.066	€1.252.561**	€1.423.397	€792.193
Rijkscofinanciering	-	-	-	€443.920**	€451.145	€311.503
Overige publieke cofinanciering	€311.492	€995.160	€50.000	€736.192**	€1.267.767	€375.180
Private cofinanciering	€587.950	€1.440.629	€211.001	€1.305.572**	€1.947.130	€832.587
Totale projectkosten	€1.509.292	€2.649.662	€749.642	€3.738.245**	€4.111.463	€2.857.110
Aantal partners	3,97	4,36	3,00	7,97**	12,53	6,00

Technopolis B.V. (2024). Significante verschillen tussen gemiddelden (P waarde<0,05) zijn aangeduid met **

3.2 Doelgroep van EFRO

In deze sectie gaan we dieper in op de kenmerken van deelnemers aan EFRO-projecten met behulp van de Microdata van het CBS. Voor een uitgebreide toelichting op de karakteristieken van de dataset zie de methodologische bijlage.

Figuur 4 weergeeft de sectoren van de bedrijven die meededen aan een EFRO-project. Deze bedrijven waren voornamelijk te vinden in sectoren gerelateerd aan technische activiteiten, zoals technisch ontwerp, IT en hardware productie. Daarnaast zijn veel bedrijven betrokken die zich specifiek richten op innovatie (speur- en ontwikkelingswerk). Dit past goed bij de thematische doelstelling van de EFRO-projecten op het gebied van innovatie.

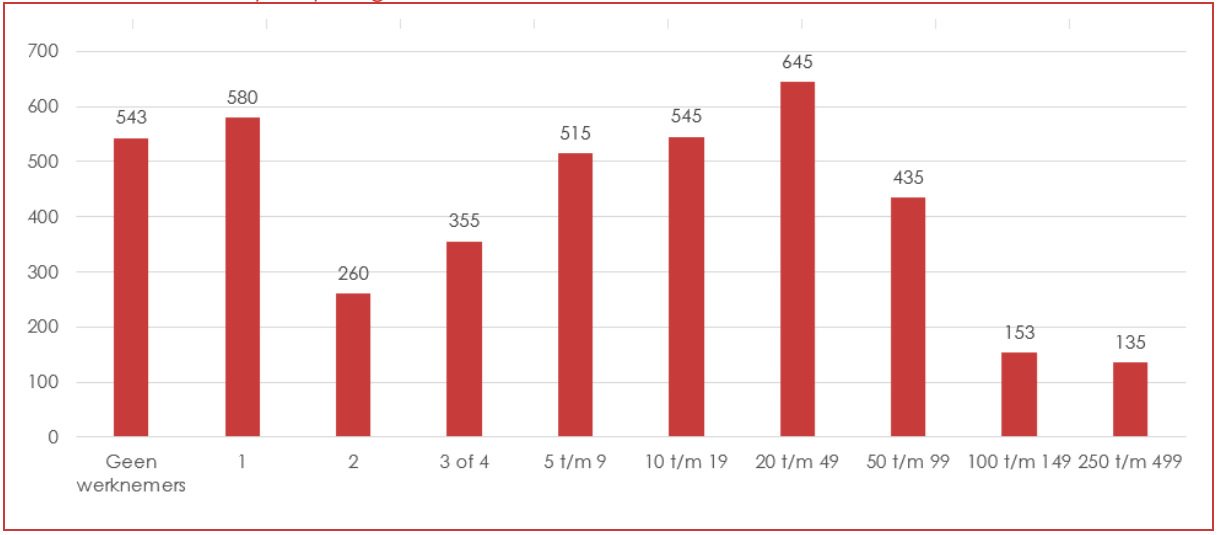
Figuur 4 Top 10 meest voorkomende sectoren van bedrijven die deelnamen aan een EFRO-project



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

Zoals te zien is in Figuur 5 loopt de grootte van deelnemende bedrijven uiteen, maar de meeste bedrijven vallen onder het mkb met minder dan 250 medewerkers. Dit is in lijn der verwachting, aangezien dit de voornaamste doelgroep is van de regeling. Het is opvallend dat er relatief veel bedrijven zijn met 0 of 1 medewerker. Dit zijn bedrijven zonder personeel of zzp'ers. Mogelijk zitten hier in de data ook verschillende intermediairs (die als zzp'er werken) die de aanvraag hebben begeleid maar verder geen onderdeel van het innovatieproject zijn. Hieruit blijkt dat circa 42% van de aanvragers behoort tot de groep microbedrijven (<5 werknemers) en meer dan 55% tot het mkb (>5 en <250 werknemers).

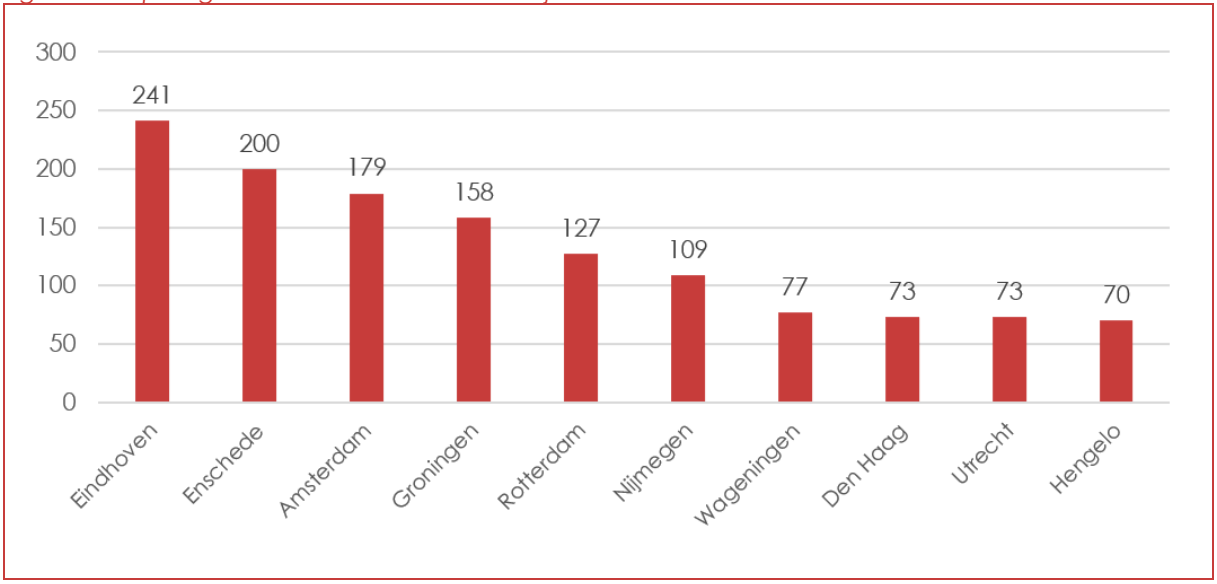
Figuur 5 Aantal bedrijven met EFRO-aanvraag (toegekend + afgewezen) per grootteklasse (aantal werknemers) – top 10 grootteklassen



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

De grote universiteitssteden zijn sterk vertegenwoordigd als het gaat om vestigingsplaats van deelnemende bedrijven (zie Figuur 6). De meeste deelnemers zijn geconcentreerd in de twee steden met technische universiteiten, namelijk in Eindhoven en Enschede. Ook Wageningen met de WUR en Groningen met de Rijksuniversiteit Groningen zijn duidelijk aanwezig in verhouding tot de omvang van deze steden qua inwoners/bedrijvigheid. Dit reflecteert de deelname van kennisinstellingen en hun netwerken in de EFRO-projecten.

Figuur 6 Top 10 gemeentes met meeste bedrijven die deelnemen aan EFRO



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

In Tabel 9 vergelijken we bedrijven die een succesvolle aanvraag en afgewezen aanvraag voor een EFRO-project hebben ingediend op verschillende karakteristieken. Er zijn een aantal significante verschillen. Zo zijn de succesvolle bedrijven gemiddeld iets ouder, verder hebben deze bedrijven ook gemiddeld meer werknemers en deze doen ook vaker mee aan het Eurostars programma. Het is opvallend dat beide groepen ook relatief veel deelnemen aan

andere beleidsinstrumenten, zo heeft 24% van de bedrijven meegedaan aan de Mkb-innovatie-stimulering Regio en Topsectoren (MIT). Voor de andere kenmerken zien we ook dat de bedrijven met succesvolle EFRO aanvragen wat groter zijn qua omzet, meer investeren in S&O en hogere productiviteit hebben. Deze verschillen zijn echter niet significant. Ook zijn in de tabel de gegevens weergeven voor specifiek de mkb-populatie binnen de beschikbare data. Aangezien EFRO en de bijbehorende Rijkscofinanciering het mkb als primaire doelgroep heeft zullen deze gegevens met name gebruikt worden in de verdere analyse, waaronder de econometrische analyse.

*Tabel 9 Vergelijking bedrijven met toegewezen en afgewezen EFRO aanvraag – gemiddelden, *standaarddeviatie tussen haakjes weergegeven.*

	Volledige bedrijfspopulatie		**Mkb**	
	Geen EFRO N=757	**EFRO N=2729**	**Geen EFRO N=554**	**EFRO N=2118**
Bedrijfsleeftijd (jaren)	6,32 (4,95)	6,85 (4,99)	6,94 (4,89)	7,03 (4,94)
Netto omzet	€27.023.811 (€248.794.056)	€28.214.448 (€191.142.812)	€9.920.694 (€40.606.841)	€13.000.746 (€75.299.069)
Werknemers (fte)	115 (564)	214 (1.858)	28,3 (44,5)	31,7 (47,6)
Speur- en Ontwikkelingswerk uren – per jaar	9.838 (141.723)	11.022 (106.506)	4.479 (10.147)	5.856 (31.970)
Deelname VFF - fractie	0,01 (0,08)	0,00 (0,06)	0,01 (0,08)	0,00 (0,05)
Deelname Eurostars - fractie	0,01 (0,11)	0,03 (0,17)	0,02 (0,13)	0,03 (0,17)
Deelname MIT - fractie	0,24 (0,43)	0,22 (0,42)	0,27 (0,44)	0,25 (0,43)
Productiviteit (omzet/fte)	€331.847 (€852.139)	€494.677 (€4.936.884)	€317.890 (€846.792)	€485.408 (€5.062.065)

Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

In Tabel 10 vergelijken we de bedrijven die meedoen aan EFRO-projecten op verschillende thema's. Hierbij maken we een onderscheid tussen drie verschillende thema's waar het grootste deel van de projecten onder vallen. Sommige programma's hebben nog een aantal andere thema's (zoals werkgelegenheid of openbaar bestuur), aangezien dit om een klein gedeelte van de projecten gaat zijn deze niet meegenomen in de vergelijking. Allereerst kunnen we hier weer zien dat het grootste gedeelte van de projecten onder het thema innovatie vallen, wat logisch te verklaren is gezien de prioriteit die hieraan wordt gegeven binnen EFRO. De bedrijven die meedoen aan deze projecten zijn relatief jonger en hebben vaker meegedaan met de MIT. Daarnaast investeren deze bedrijven meer uren in S&O, alhoewel dit verschil net niet significant is. De bedrijven die meedoen aan projecten op het gebied van een koolstofarme economie, hebben relatief meer werknemers en gebruiken minder vaak andere instrumenten zoals MIT en Eurostars. De bedrijven bij EFRO-projecten rondom COVID zijn gemiddeld iets kleiner qua werknemers, verder doen deze bedrijven wel mee aan Eurostars projecten maar relatief minder vaak aan de MIT-regeling dan de bedrijven met EFRO innovatieprojecten. De bedrijven in de verschillende thema's verschillen niet significant van elkaar wat betreft omzet, S&O uren of productiviteit.

Tabel 10 Vergelijking deelnemers EFRO-projecten met verschillende thema's – gemiddelden, standaarddeviatie tussen haakjes.

	Onderzoek en innovatie N=1.225	Koolstofarm N=357	COVID N=414	P waarde	p.1 vs 2	p.1 vs 3	p.2 vs 3
Bedrijfsleeftijd (jaren)	6,75 (4,56)	7,55 (4,86)	7,30 (5,87)	0,009	0,017	0,113	0,760
Netto omzet	€13.202.532 (€73.327.791)	€17.201.122 (€107.218.556)	€10.379.042 (€55.590.892)	0,485	0,674	0,803	0,453
Werknemers (fte)	31 (47)	37 (50)	28 (43)	0,015	0,048	0,520	0,013
Speur- en ontwikkelingswerk uren – per jaar	7.248 (40.941)	4.169 (12.136)	4.435 (11.236)	0,151	0,265	0,289	0,993
VFF deelname - fractie	0,00 (0,06)	x	0,00 (0,05)	0,450	x	0,520	x
Eurostars deelname - fractie	0,03 (0,18)	0,01 (0,09)	0,04 (0,20)	0,021	0,056	0,603	0,021
MIT deelname -fractie	0,29 (0,45)	0,19 (0,40)	0,20 (0,40)	<0,001	0,001	0,001	0,987
Productiviteit (omzet/fte)	€468.729 (€4.204.358)	€896.959 (€9.521.489)	€247.605 (€683.384)	0,224	0,369	0,743	0,206

Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata, x = data niet beschikbaar vanwege onthullingsrisico.

3.2.1 Doelgroep van de Rijkscofinanciering - kwalitatieve portfolioanalyse

Naast de doelgroep van alle EFRO-projecten kan er ook dieper worden ingegaan op de doelgroep van EFRO-projecten die Rijkscofinanciering hebben verkregen. Zie sectie 4.1 voor verdere toelichting over deze analyse.

Per prioriteit is er verschil in het gemiddelde aantal partners en de samenstelling van deze partners. Bij landsdelige projecten gaat het gemiddeld om projecten met 7 partners, waarvan rond de 65% bedrijven (zie Tabel 11) Het percentage deelnemende bedrijven ligt bij Interreg wat lager, met uitzondering van innovatieprojecten. Deze hebben juist vaak grotere consortia met een hoger percentage bedrijven dan bij landsdelige projecten het geval is.

Tabel 11 Gemiddeld aantal en samenstelling partners per prioriteit

Type	Prioriteit	Gem. aantal partners	% Bedrijven	% Kennisinstelling	% Overheid	% Stichting	% Overig/ Onbekend
Landsdelig	Innovatie	7	65%	16%	1%	10%	7%
	Innovatie & koolstofarm	7	63%	14%	2%	15%	6%
Interreg	Koolstofarm	7	54%	31%	15%	0%	0%
	Innovatie	15	80%	11%	1%	1%	7%
	Innovatie & Koolstofarm	6	49%	23%	4%	4%	20%
	Overig	9	17%	31%	14%	0%	37%
Totale dossier		**9**	**66%**	**16%**	**2%**	**7%**	**6%**

Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

Ook als penvoerder zijn bedrijven sterker vertegenwoordigd bij de landsdelige programma's (zie Tabel 12). Bij Interreg-projecten zijn met name kennis- en onderwijsinstellingen en publieke organisaties/stichtingen de penvoerder. Interreg-projecten zijn gemiddeld groter qua budget en partneraantallen en vereisen dus meer coördinatie en administratie. Uit interviews blijkt dat het penvoerderschap bij Interreg daarom voor bedrijven minder aantrekkelijk is.

Tabel 12 Percentage type organisatie als penvoerder, onderverdeeld per prioriteit

Type	Prioriteit	Aantal projecten	% Bedrijf	% Kennis/onderwijs	% Publiek/stichting
Landsdelig	Innovatie	46	48%	24%	28%
	Innovatie & Koolstofarm	29	59%	21%	21%
Interreg	Koolstofarm	2	0%	50%	50%
	Innovatie	26	8%	62%	31%
	Innovatie & Koolstofarm	24	25%	46%	29%
	Overig	4	0%	25%	75%
Totale dossier			36%	36%	35%

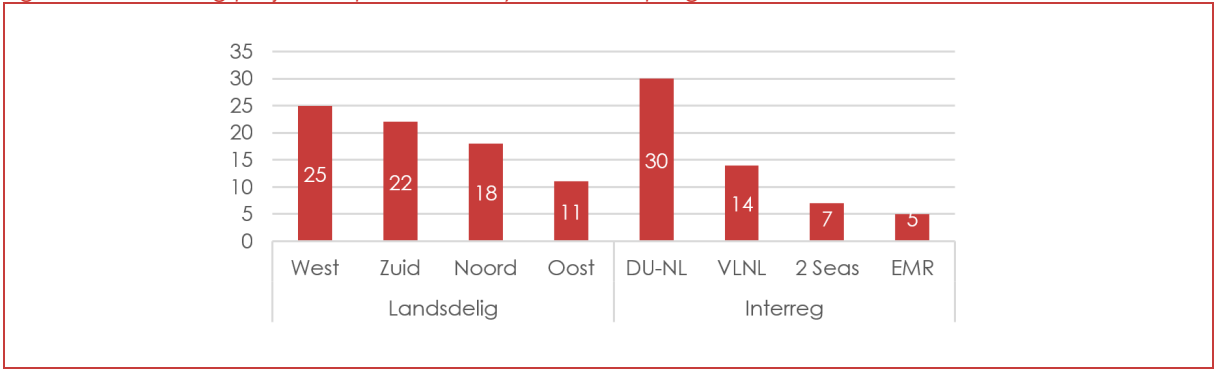
Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

4 Doeltreffendheid

Om de doeltreffendheid van EFRO en de daarin vervatte Rijkscofinanciering inzichtelijk te maken, is dit hoofdstuk opgebouwd in drie delen die samen een beeld bieden van de resultaten en effecten van de inzet van deze middelen.

We starten met een analyse van het portfolio van de Rijkscofinanciering. In deze analyse brengen we in kaart naar wat voor type projecten de Rijkscofinanciering gaat en hoe deze bijdragen aan de verschillende outputs, intermediate outcomes en mogelijke impacts. Dit biedt inzicht in de thematische en inhoudelijke focus van de projecten en de mate waarin zij aansluiten op beleidsdoelstellingen. Hiervoor is een selectie gemaakt van 132 projecten, waarvan 56 Interreg-projecten en 76 landsdelige projecten. In totaal is hier €63 miljoen Rijkscofinanciering aan besteed. Het betreft dus niet alle door Rijkscofinanciering gefinancierde projecten. Deze selectie is deels willekeurig en deels gebaseerd op projecten die door de MA's zijn aangedragen. De verdeling over de programma's is als volgt:

Figuur 7 Verdeling projecten portfolioanalyse over de programma's



Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

Daarbij presenteren we inzichten uit de enquête, waarin we inzichtelijk maken hoe gebruikers van EFRO en de Rijkscofinanciering aankijken tegen onder andere de aanvraagprocedure en de resultaten en impact van hun projecten. Dit biedt aanvullende perspectieven op de effecten van de Rijkscofinanciering en de wijze waarop deze door betrokkenen wordt gewaardeerd.

Tot slot worden de resultaten van de econometrische analyse besproken. Deze analyse biedt een kwantitatief inzicht in de effecten van deelname aan EFRO-projecten op indicatoren zoals speur- en ontwikkelingsuren (S&O), omzet, werkgelegenheid en productiviteit. Deze resultaten vormen tevens de basis voor de zogenoemde bang-for-the-buck-analyse in Hoofdstuk 5, waarin de kosteneffectiviteit van de Rijkscofinanciering nader wordt beoordeeld.

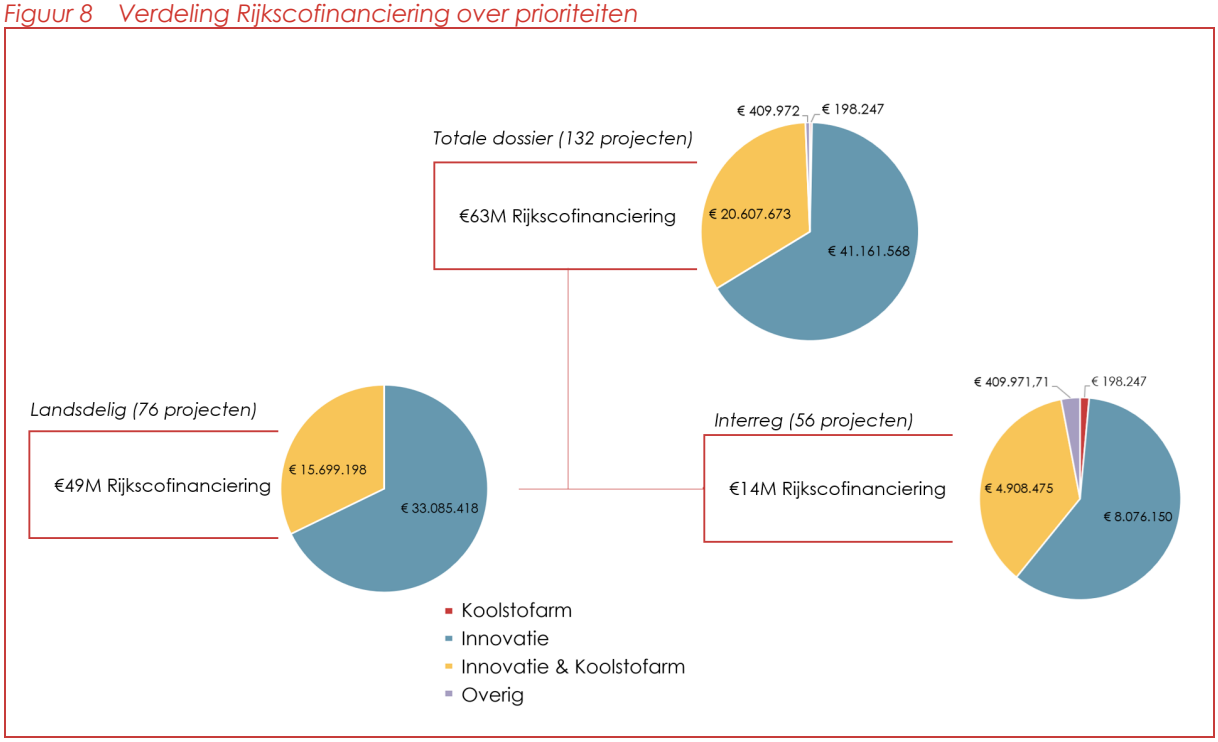
4.1 Bijdrage Rijkscofinancieringprojecten aan outputs, outcomes en impacts

4.1.1 Omvang en prioriteiten binnen Rijkscofinanciering

De geanalyseerde projecten zijn ingedeeld over de twee prioriteiten waarop de Rijkscofinanciering zich richt: innovatie en de koolstofarme economie. Figuur 8 geeft weer hoe de projecten zijn verdeeld over deze prioriteiten. Hieruit blijkt dat ongeveer 66% van de projecten de prioriteit innovatie nastreeft en 33% van de projecten zowel innovatie als een koolstofarme economie. Hoewel per project officieel slechts één thematische doelstelling wordt vastgelegd, toont dit aan dat overlap in de praktijk veel voorkomt. Daarnaast zijn er

enkele projecten (0,7%) die niet aansluiten bij de prioriteiten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om projecten die zich richten op het verbeteren van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Projecten die zich enkel richten op de koolstofarme economie (0,3% van de geanalyseerde projecten) zijn meer op implementatie dan innovatie gericht, denk bijvoorbeeld aan het implementeren van verduurzamingsmaatregelen in de gebouwde omgeving. Er zijn binnen deze selectie geen landsdelige projecten die zich enkel richten op de koolstofarme economie of die zich richten op overige zaken.

Figuur 8 Verdeling Rijkscofinanciering over prioriteiten



Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

4.1.2 Activiteiten binnen projecten met Rijkscofinanciering

Binnen de geanalyseerde projecten is een indeling gemaakt op basis van de hoofdactiviteit van elk project. Hoewel de meeste projecten een brede opzet hadden en diverse activiteiten omvatten, geeft de gekozen categorisatie aan welke activiteit de kern vormde. Dit betekent niet dat een project zich uitsluitend richtte op deze activiteit, maar wel dat dit de primaire focus was. De volgende categorieën zijn gehanteerd:

- **R&D en Innovatie**: projecten gericht op onderzoek, ontwikkeling en stimulering van innovatieve oplossingen, zoals fondsen die mkb subsidiëren om een proof-of-concept te ontwikkelen, of samenwerkingen tussen kennisinstellingen en mkb voor duurzamere productieprocessen.
- **Doorontwikkeling/toepassing/opschaling**: projecten gericht op het verder ontwikkelen, demonstreren en opschalen van bestaande innovaties met hogere TRLs, zoals het opzetten van demonstratiefabriek voor duurzame technologieën, of ondersteuning in de marktrijping van producten van innovatief mkb.
- **Kennis-/data-/informatiedeling:** projecten die kennis, data en informatie verzamelen, delen en verspreiden ter bevordering van innovatie en/of de koolstofarme economie. Denk hierbij aan een inventarisatie van kennis en kunde van bedrijven en kennisinstellingen in de regio, of het opzetten van een internationale datainfrastructuur.

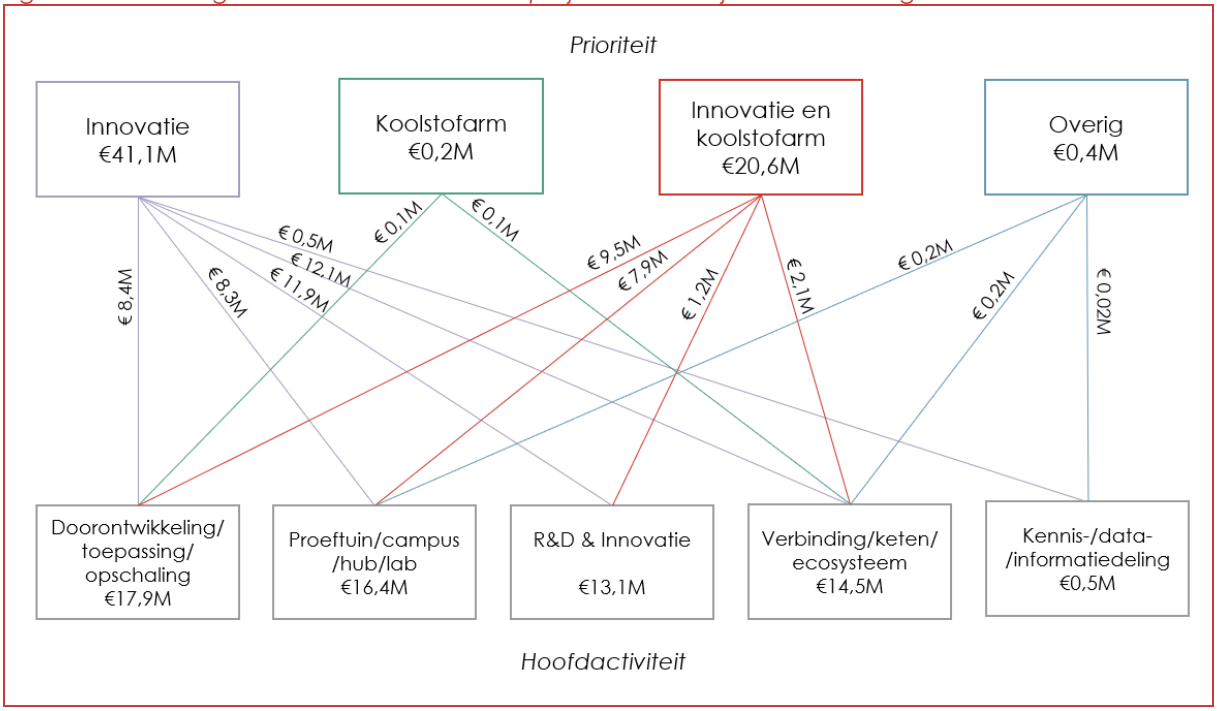
- **Proeftuin/campus/hub/lab:** projecten die innovatieinfrastructuur ontwikkelen of verbeteren, zoals het opzetten van een proeftuinlocatie voor het testen van composietmaterialen of het verbeteren en openstellen van een lab met geavanceerde apparatuur voor medicijnenonderzoek.
- **Verbinding/keten/ecosysteem:** projecten die netwerken en ketens versterken, bijvoorbeeld door proeftuinen te verbinden of door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten.

Figuur 9 geeft de verbanden weer tussen de prioriteiten en de hoofdactiviteiten van de geanalyseerde projecten. De Rijkscofinanciering is grotendeels toegewezen aan doorontwikkeling, toepassing en opschaling. Ook de projecten die zich richtten op crisisherstel na COVID-19 richten zich op deze hogere TRL's. Bij projecten die zowel innovatie als de koolstofarme economie bevorderen, ging bijna de helft van de Rijkscofinanciering naar deze activiteiten. Proeftuinen, campussen, hubs en labs kregen ook een aanzienlijk deel van de Rijkscofinanciering, ondanks dat slechts 23 projecten zich hierop richtten. Dit soort projecten vereisen vaak substantiële investeringen. Het ministerie heeft via de witte lijsten specifiek aangestuurd op fieldlabs. Bijna alle projecten in deze categorie kwamen dan ook voort uit landsdelige programma's.

De hoofdactiviteiten kunnen worden onderscheiden op basis van de verwachte timing van hun effecten. Projecten die zich richtten op R&D & Innovatie en doorontwikkeling/toepassing/opschaling hebben doorgaans een sneller zichtbaar effect, bijvoorbeeld in de vorm van hogere S&O-uitgaven door bedrijven. Daarentegen zullen activiteiten gericht op proeftuin/campus/hub/lab en verbinding/keten/ecosysteem naar verwachting pas op langere termijn resultaten opleveren, omdat de ontwikkeling van innovatieinfrastructuur en ecosystemen veel tijd vergt. Voor dit laatste type activiteiten is bijna de helft van de Rijkscofinanciering (€31,4 miljoen) ingezet.

Wanneer de verdeling tussen landsdelige en Interreg-projecten wordt vergeleken, blijkt deze over het algemeen redelijk gelijk te zijn. Een belangrijk verschil is echter dat er, zoals verwacht, nauwelijks Rijkscofinanciering naar Interreg-proeftuinen is gegaan, terwijl dit bij landsdelige projecten aanzienlijk hoger ligt. Dit is logisch gezien de toepassing van witte lijsten binnen landsdelige projecten. Tegelijkertijd valt op dat bij Interreg-projecten naar verhouding meer middelen zijn besteed aan de doorontwikkeling, toepassing en opschaling van innovaties.

Figuur 9 Verdeling hoofdactiviteiten binnen projecten met Rijkscofinanciering

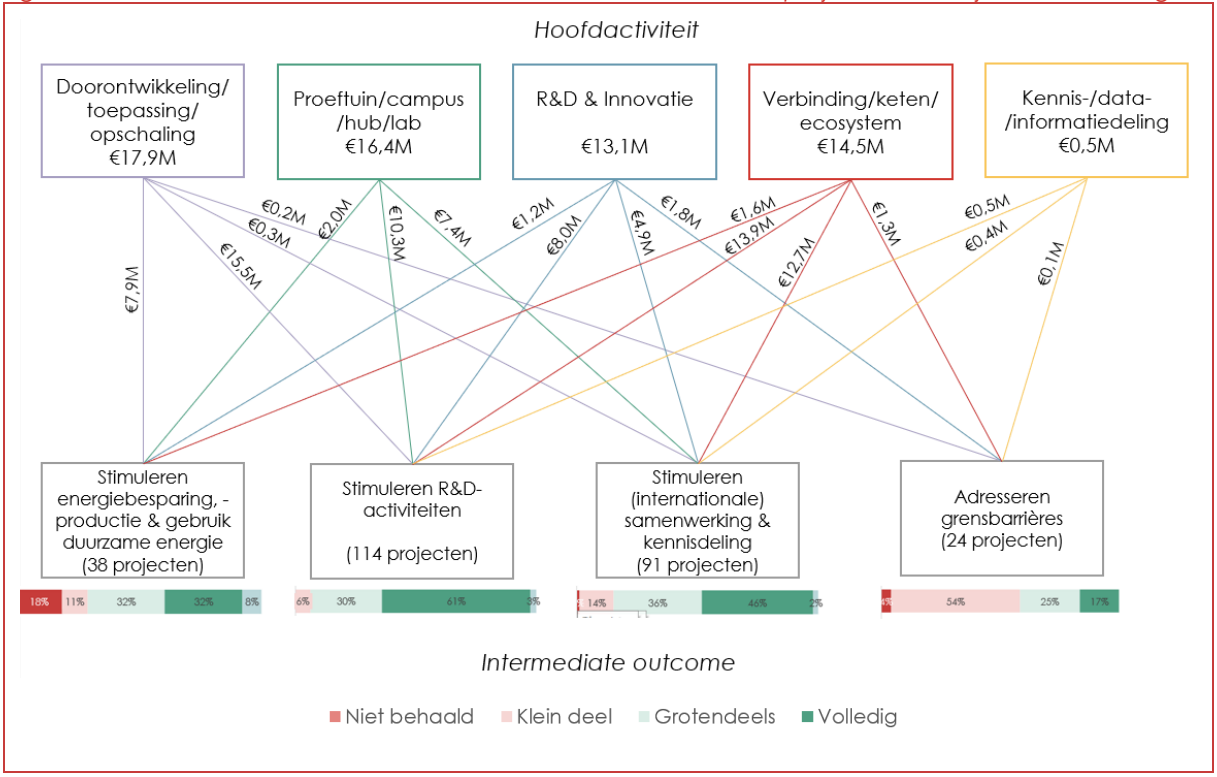


Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

4.1.3 Resultaten binnen projecten met Rijkscofinanciering

Binnen de selectie van projecten is ook onderzocht in hoeverre zij bijdragen aan de (intermediate) outcomes, zoals vermeld in de beleidstheorie in sectie 2.3. Figuur 10 illustreert de verbanden tussen de hoofdactiviteit en de intermediate outcomes. De totale budgetten van de projecten die zich hebben gericht op de intermediate outcomes staan bij de pijlen aangegeven. Aangezien projecten meerdere outcomes beïnvloeden, is er sprake van een dubbeltelling. De pijlen zijn dus indicatief voor hoeveel Rijkscofinanciering er ongeveer naar een intermediate outcome is gegaan, maar dat bedrag is niet volledig toe te rekenen aan een specifieke outcome. De balken onder de intermediate outcomes geven aan hoe vaak dit een doelstelling was van het project en in welke mate deze zijn behaald.

Figuur 10 Relatie hoofdactiviteit en intermediate outcomes binnen projecten met Rijkscofinanciering

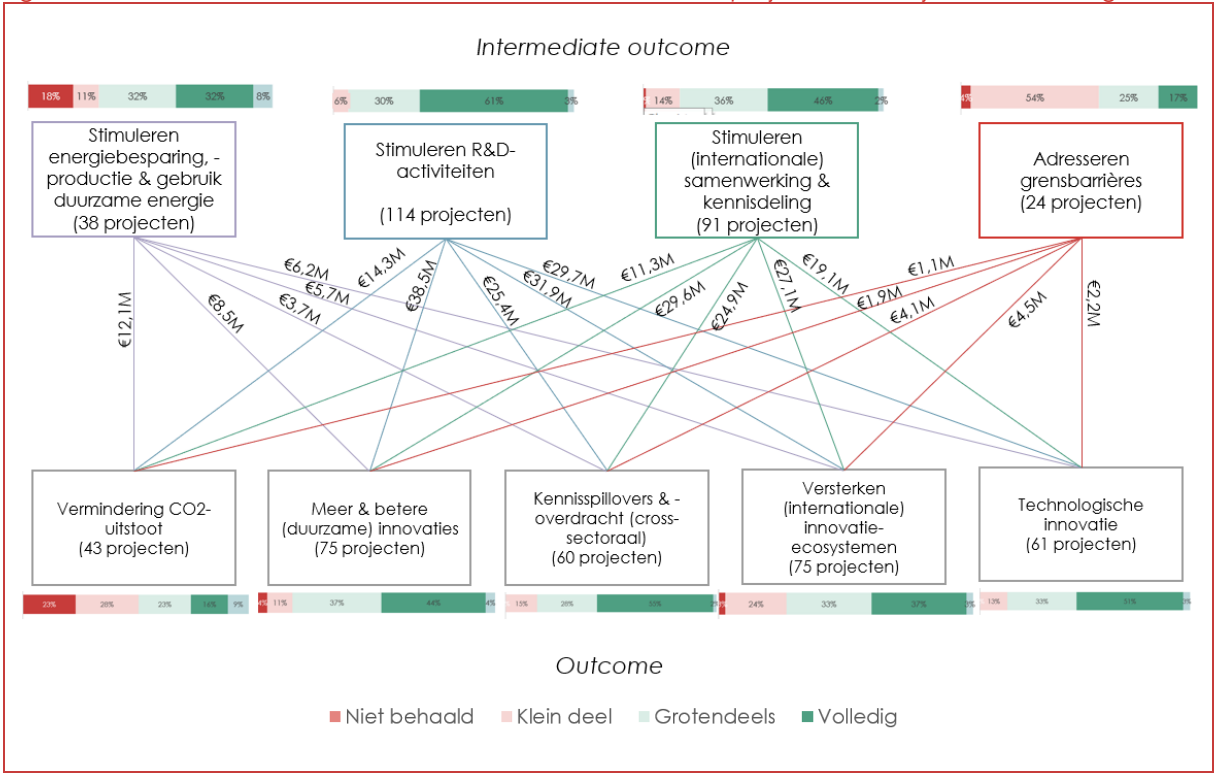


Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

In lijn der verwachting richtten de projecten zich met name op het stimuleren van R&D-activiteiten en op het stimuleren van (internationale) samenwerking en kennisdeling. Hier zijn de projecten voor het grootste deel in geslaagd. Uitsluitend de Interreg-projecten richtten zich op het adresseren van grensbarrières. Uit interviews blijkt dat veelvoorkomende barrières culturele en institutionele verschillen zijn, denk aan verschillen in taal, werkcultuur, belastingstelsels en rechtssystemen. Hoewel dit moeilijk is om weg te nemen, kan met de Interreg-projecten een eerste stap worden gemaakt om meer te leren over deze verschillen en hoe hiermee kan worden omgegaan.

Figuur 11 illustreert de verbanden tussen de intermediate outcomes en de outcomes. Ook hier geldt dat projecten meerdere (intermediate) outcomes beïnvloeden, dus dat de vermelde bedragen bij de pijlen niet volledig toe te rekenen zijn aan een specifieke outcome. De meeste outcomes zijn grotendeels of volledig behaald. Het is echter belangrijk te benadrukken dat deze beoordeling is gebaseerd op de eindverslagen van de projecten zelf, wat mogelijk een te optimistisch beeld schetst. Over het algemeen zijn de outcomes binnen de prioriteit innovatie beter gerealiseerd dan die binnen de koolstofarme economie. Dit komt doordat relatief weinig projecten zich uitsluitend op het verminderen van CO2-uitstoot richtten, waardoor de directe resultaten op dit gebied beperkt bleven. Er zijn bijvoorbeeld projecten die werkten aan technologie die in de toekomst duurzamere energie zouden kunnen opwekken, maar waar op het moment nog geen resultaat van merkbaar is. Binnen de prioriteit innovatie was de outcome versterken van (internationale) innovatie-ecosystemen minder vaak volledig of grotendeels behaald. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de periode waarin veel projecten liepen, namelijk tijdens de COVID-19-pandemie. Ondanks verlengingen van de looptijd is in interviews aangegeven dat prioriteiten soms verschoven waardoor bedrijven hun aandacht minder op innovatie konden richten.

Figuur 11 Relatie intermediate outcomes en outcomes binnen projecten met Rijkscofinanciering



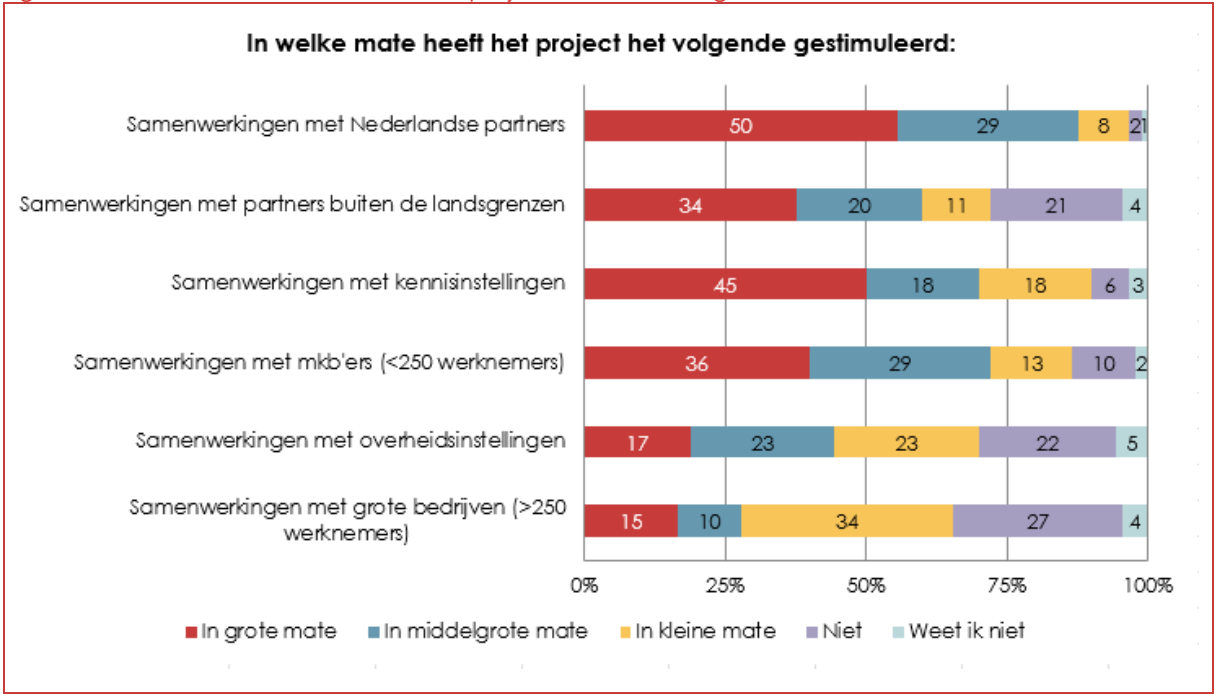
Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

4.1.4 Samenwerking en kennisdeling in EFRO-projecten

Samenwerking en kennisdeling zijn inherent aan de opzet van het EFRO-programma. De opzet van de projecten is erop gericht om samenwerking tussen verschillende typen organisaties, zoals bedrijven, kennisinstellingen en publieke instanties, te stimuleren. Deze samenwerkingen worden verondersteld niet alleen bij te dragen aan de innovatiecapaciteit van de deelnemers, maar ook aan de bredere versterking van innovatie-ecosystemen.

De meeste respondenten geven aan dat EFRO-projecten sterk hebben bijgedragen aan samenwerkingen met verschillende typen organisaties (zie Figuur 12). Logischerwijs geeft het overgrote deel van de respondenten aan dat ze met Nederlandse partners hebben samengewerkt en dat EFRO dit heeft gestimuleerd. Ook geeft 70% van de respondenten aan dat de samenwerking met buitenlandse partijen is gestimuleerd. Wanneer we meer inzoomen in wat voor samenwerkingen dit zijn worden samenwerkingen met mkb'ers en kennisinstellingen het meest genoemd. Voor een kleiner deel (44% en 27%) zijn samenwerkingen met overheidsinstellingen en grote bedrijven gestimuleerd.

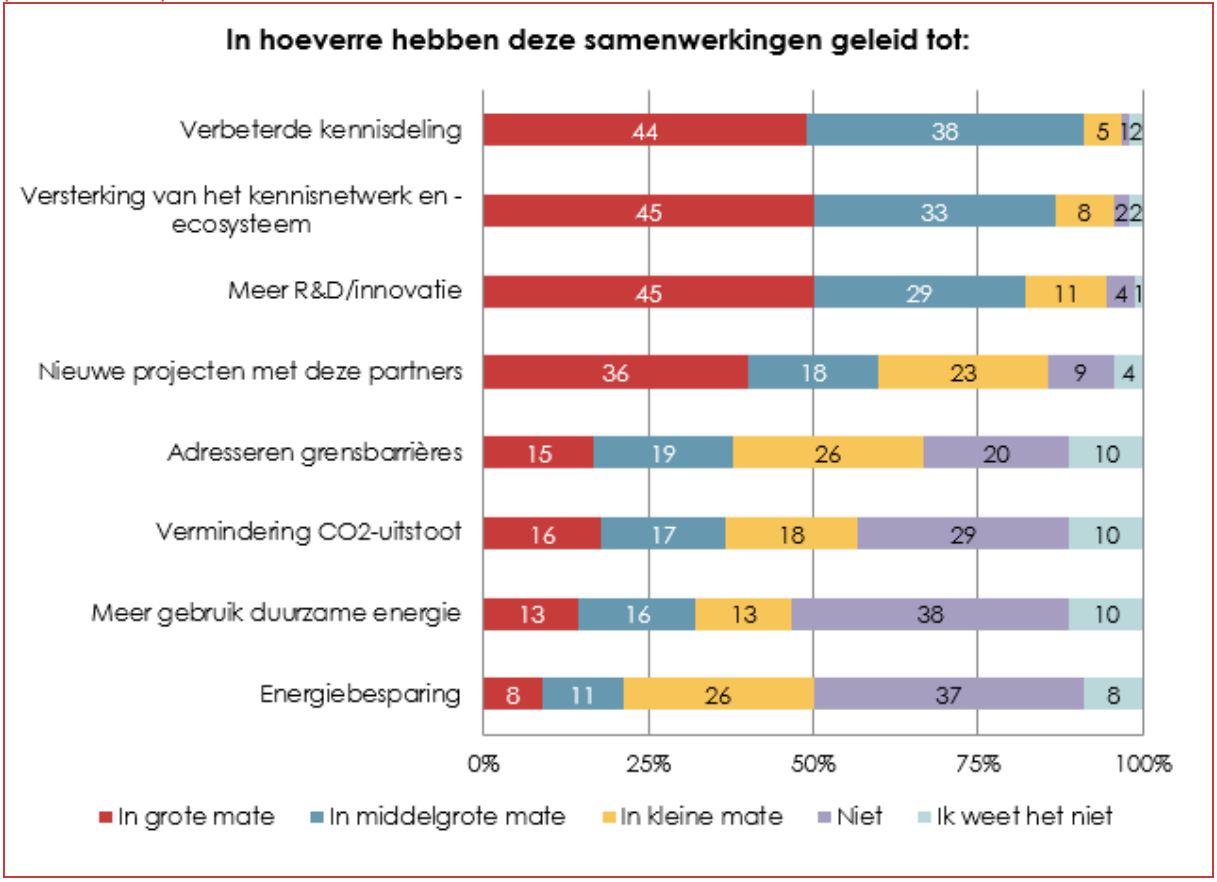
Figuur 12 Mate waarin een EFRO-project samenwerking stimuleert



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Volgens respondenten zijn de effecten van deze samenwerkingen breed en hebben deze niet alleen betrekking op innovatie, maar ook op organisatorische en strategische versterking. De resultaten laten zien dat EFRO-projecten in grote mate hebben bijgedragen aan het versterken van kennisnetwerken en -ecosystemen (50%) en verbeteren van kennisdeling (49%). Daarnaast hebben de projecten geleid tot nieuwe samenwerkingen en vervolgprojecten, waarbij 40% van de respondenten aangeeft dat dit in grote mate het geval was. Zie (Figuur 13).

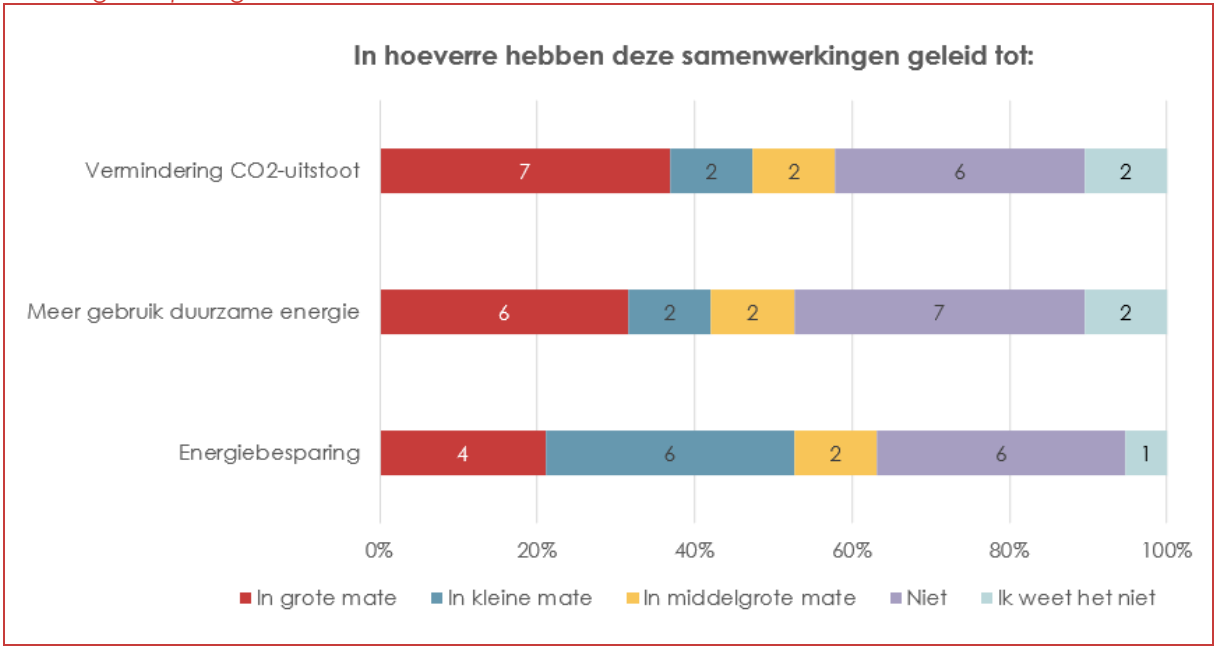
Figuur 13 Mate waarin samenwerkingen binnen een EFRO-project hebben geleid tot de (intermediate) outcomes



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Een kleiner deel geeft aan dat meer gebruik van duurzame energie en energiebesparing resultaat was van deze samenwerkingen. Dit is mogelijk het geval doordat slecht een beperkt deel van de projecten zicht focust op deze doelstellingen. In Figuur 14 hebben we enkel gekeken naar de respons van respondenten die actief zijn geweest in een project met focus op de koolstofarme economie. Daarin rapporteert de meerderheid positieve effecten op het gebied van energiebesparing (63%), het gebruik van duurzame energie (53%) en op vermindering van CO2-uitstoot (58%).

Figuur 14 Mate waarin samenwerkingen binnen EFRO-projecten die zich richtten op de koolstofarme economie hebben geleid tot vermindering CO2-uitstoot, meer gebruik duurzame energie en energiebesparing

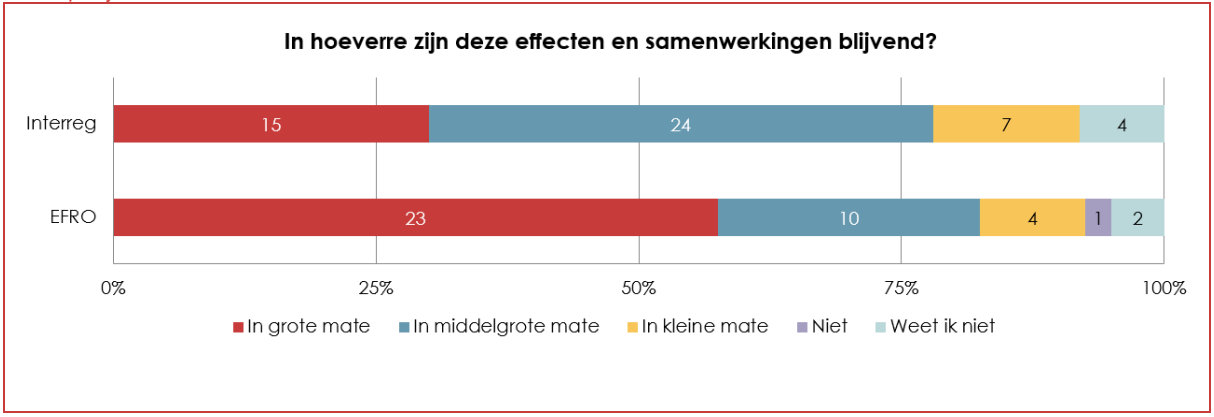


Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Vervolgens is de vraag gesteld in hoeverre deze samenwerkingen en effecten blijvend zijn. Hieruit blijkt dat een meerderheid van de respondenten (58%) aangeeft dat de effecten en samenwerkingen binnen EFRO-projecten in grote mate duurzaam zijn, terwijl 25% deze als middelmatig duurzaam bestempelt. Slechts 3% rapporteert dat er geen blijvende effecten of samenwerkingen zijn. Voor Interreg-projecten geeft 30% van de respondenten aan dat de effecten in grote mate blijvend zijn en 48% noemt deze middelmatig blijvend.

Het verschil tussen EFRO- en Interreg-projecten kan deels worden toegeschreven aan de grensoverschrijdende aard van Interreg-projecten, waar samenwerking vaak complexer is en meer tijd vergt om tot stand te komen. Tegelijkertijd blijkt uit de resultaten dat wanneer dergelijke samenwerkingen eenmaal zijn opgezet, deze vaak een breder en langduriger effect hebben. Dit komt doordat de opgebouwde relaties en gedeelde kennis binnen Interreg-projecten bijdragen aan versterkte grensoverschrijdende netwerken, die ook buiten de projecten om blijven voortbestaan en verdere samenwerkingen mogelijk maken.

Figuur 15 Mate waarin de (intermediate) outcomes en samenwerkingen blijvend zijn binnen een EFRO-project

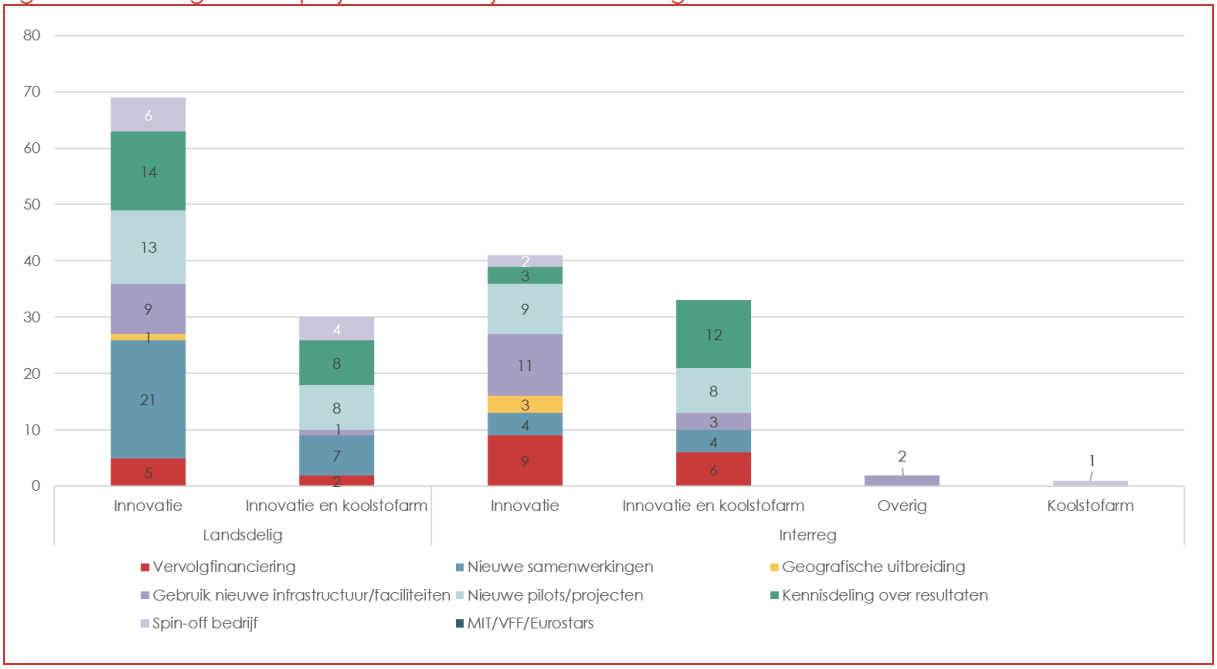


Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Ook is er bij het analyseren van de portfolio's gekeken naar in hoeverre projecten een vervolg hebben gekregen. 81 Projecten (zo'n 60%) hebben in een bepaalde mate vervolg gevonden. Figuur 16 toont welk vervolg deze projecten hebben gehad. Er zijn meerdere mogelijkheden om het project te vervolgen, dus er zitten dubbeltellingen in deze grafiek. De meest voorkomende vervolgtrajecten van projecten zijn het aangaan van nieuwe samenwerkingen, kennisdeling over de resultaten en het opzetten van nieuwe pilots of projecten. Het oorspronkelijke consortium blijft vaak niet volledig intact en er wordt bij vervolgtrajecten meestal gekozen voor een kleiner of aangepast samenwerkingsverband. Daarnaast is het gebruik van nieuwe innovatieinfrastructuur en faciliteiten een veelvoorkomend resultaat. Volgens interviews zou dit zonder EFRO-financiering niet mogelijk zijn geweest. Het opzetten van bijvoorbeeld een proeftuin is een langdurig proces dat intensief stakeholdermanagement vereist. De financiële steun biedt organisaties de ruimte en middelen om zich hierop te richten en de benodigde tijd te creëren.

Ook zijn er spin-off bedrijven voortgekomen uit projecten, waarvan enkele nog actief. Dit is het geval bij projecten die zich over het algemeen op technologieën met hogere TRL's richten en vond van deze selectie projecten met name plaats bij bedrijven in de LSH-sector.

Figuur 16 Vervolg binnen projecten met Rijkscofinanciering



Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

4.2 Innovatiestimulatie

In dit hoofdstuk wordt specifiek gekeken naar de effecten van EFRO-deelname op de outcome van het bevorderen van R&D-activiteiten en bredere economische prestaties, zoals omzet, productiviteit en werkgelegenheid. Door middel van econometrische analyses wordt onderzocht hoe deelname aan EFRO-projecten bijdraagt aan deze resultaten. De analyse maakt gebruik van CBS-microdata, gekoppeld aan projectgegevens. Hierop de fixed-effects en difference-in-differences (DiD) analyse toegepast.

De resultaten bieden inzicht in zowel directe als langetermijneffecten op speur- en ontwikkelingsuren (S&O), innovatieprestaties en economische groei. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen WBSO-deelnemers, die al actief zijn in R&D, en een bredere steekproef van bedrijven. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de regionale verschillen en de specifieke dynamiek van de effecten over tijd.

Opzet econometrische analyse

De analyse van de doeltreffendheid richt zich op de effecten van EFRO-deelname op innovatie- en economische activiteiten. Hierbij is gebruikgemaakt van econometrische analyses om de impact van deelname aan EFRO-projecten op diverse bedrijfsresultaten te schatten. Door CBS-microdata te koppelen aan projectgegevens, wordt inzicht geboden in hoe deelname aan EFRO-projecten samenhangt met innovatieprestaties en andere economische indicatoren.

Deze analyses zijn uitgevoerd met drie methodologische benaderingen:

- Fixed effects modellen: Deze modellen gebruiken paneldata om de effecten van EFRO-deelname over meerdere jaren te volgen, waarbij wordt gecontroleerd voor bedrijfskenmerken die niet veranderen in de tijd.
- Difference-in-Differences (DiD): Deze methode vergelijkt veranderingen in bedrijfsuitkomsten tussen behandelde bedrijven (met EFRO-deelname) en een controlegroep (zonder EFRO-deelname), vóór en na de interventie.
- Regression Discontinuity Design (RDD): Deze methode richt zich specifiek op bedrijven die net boven of onder de drempel voor EFRO-financiering scoren, wat een schatting biedt van het causale effect van EFRO-deelname. Deze methode kan alleen worden toegepast voor de landsdelen waar numerieke scores worden toegekend, aangezien dit maar een klein deel van de steekproef is presenteren we deze resultaten in de bijlage.

Voor deze analyses worden drie steekproeven gehanteerd: een steekproef van bedrijven die een EFRO aanvraag hebben gedaan met enkel bedrijven die geregistreerd staan in de WBSO, zodat gegevens over R&D-activiteiten volledig beschikbaar zijn en een bredere steekproef van alle bedrijven met een EFRO aanvraag, met de aanname dat niet-WBSO-deelnemers geen R&D-activiteiten registreren. Hoewel deze benadering minder nauwkeurig kan zijn, biedt het een completer beeld van de mogelijke effecten op innovatiestimulatie bij bedrijven. Risico van deze tweede steekproef is dat het effect op innovatie wordt overschat. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een gematchte steekproef uit de gehele bedrijfspopulatie van Nederland. Hierbij zijn bedrijven in de EFRO steekproef gematcht met niet-EFRO bedrijven op basis van grootte, sector, leeftijd en S&O activiteiten. Opnieuw maken we hier ook een onderscheid tussen de subgroep van WBSO-deelnemers en de volledige steekproef.

Voor de analyses wordt gebruikgemaakt van een panel dataset van bedrijven van 2010-2023. Onderdeel hiervan zijn gegevens betreffende de EFRO-projecten, algemene bedrijfskenmerken, data over de financiële prestaties, werkgelegenheid en innovatie. Om een betrouwbare schatting te geven maken we gebruik van het feit dat we bedrijven in de tijd kunnen volgen. Hierdoor kunnen we corrigeren voor kenmerken die niet geobserveerd worden maar niet veranderen over de tijd, door te kijken naar trends in de data. Daarnaast maken we gebruik van de beoordelingsscores die gebruikt worden in sommige landsdelige programma's. Hierbij kijken we, bij de regression discontinuity analyse, naar projecten die net boven en onder de grens van toekenning vallen.

In de bijlage is een technische beschrijving van de modellen die worden geschat te vinden.

4.2.1 R&D activiteiten en innovatieactiviteiten bij de doelgroep

Een belangrijke vraag binnen deze evaluatie is of EFRO-projecten bijdragen aan een toename in R&D-activiteiten bij deelnemende bedrijven. R&D wordt in dit onderzoek gemeten aan de hand van het aantal Speur- en Ontwikkelingswerk (S&O) uren, zoals geregistreerd in de WBSO-database. Innovatie-effecten worden verwacht binnen 1 tot 5 jaar na deelname aan een project, aangezien dergelijke effecten vaak vrij direct zichtbaar zijn.

De resultaten van de fixed effects analyse tonen duidelijke effecten van EFRO-deelname (Tabel 13):

- Voor WBSO-geregistreerde bedrijven zien we een gemiddelde toename van 4,39%[24] in S&O-uren gedurende de eerste vijf jaar na deelname.
- Voor de bredere steekproef van alle bedrijven bedraagt de gemiddelde toename 14,45%, wat significant hoger is en een indicatie geeft van de bredere impact van EFRO-projecten op innovatieactiviteiten.
- Voor de WBSO-geregistreerde bedrijven in de gematchte steekproef zien we een gemiddelde toename van 10,85%.
- Voor de bredere steekproef van gematchte bedrijven ligt het effect nog hoger met een gemiddelde toename van 21,77%.

Deze resultaten suggereren dat EFRO-deelname bedrijven ondersteunt bij het vergroten van hun R&D-activiteiten.

Tabel 13 Fixed effects model

	(1) Log (S&O-uren) Alleen WBSO-deelnemers	(2) Log (S&O-uren)	(3) Log (S&O-uren) Gematchte steekproef-alleen WBSO	(4) Log (S&O-uren) Gematchte steekproef
EFRO	0,043*** (0,014)	0,135*** (0,038)	0,103*** (0,014)	0,197*** (0,036)
Controles	Ja	Ja	Ja	Ja
Fixed effects	Ja	Ja	Ja	Ja
N	15.388	28.294	18.833	36.586
R2	0,266	0,068	0,225	0,083

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. Effectperiode van t1-t5

4.2.2 *Dynamiek van innovatiestimulatie – Difference in Difference analyse*

Om de dynamiek van de effecten beter te begrijpen, is gekeken naar de jaarlijkse veranderingen in S&O-uren vóór en na deelname aan EFRO-projecten.[25] In Figuur 17 worden de resultaten weergegeven, met een focus op het jaar waarin een project is goedgekeurd als referentiepunt (t=0). Voorafgaand aan deelname (t-3 tot t=0) is geen significant verschil in trends zichtbaar tussen behandelde en niet-behandelde groepen. Dit bevestigt de parallelle trendaanname die cruciaal is voor de betrouwbaarheid van deze analyses.

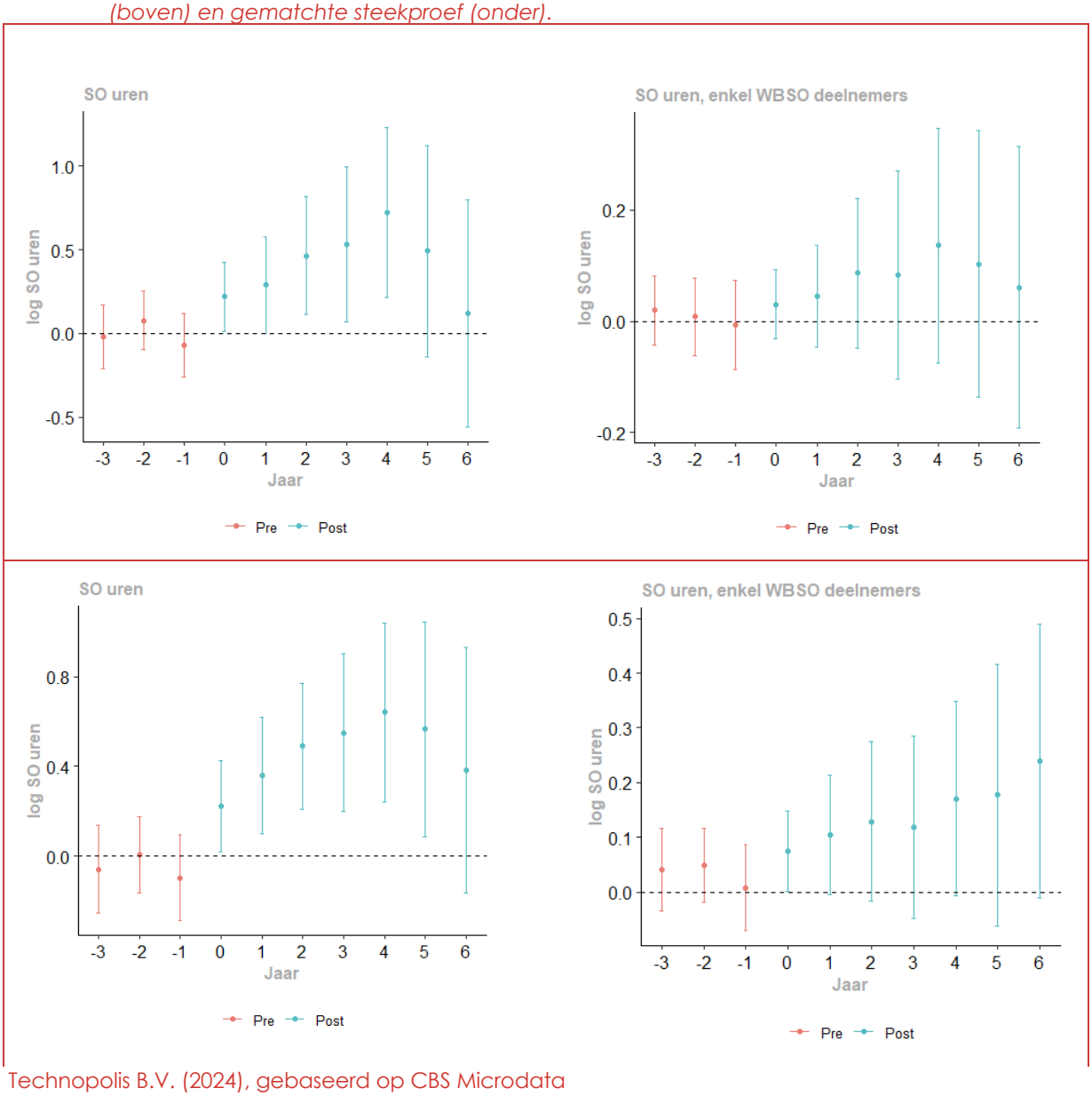
Na deelname (t=1 tot t=6) wordt een duidelijke toename in S&O-uren waargenomen in de steekproef met EFRO-bedrijven, vooral voor de bredere steekproef. Voor bedrijven die WBSO ontvangen, is het effect kleiner en niet significant. Voor de gematchte steekproef zien we ook een significante toename in het aantal S&O uren, deze begint gelijk op het moment dat het project wordt goedgekeurd (t=0).

[24] De procentuele verandering van de Log(S&O) van 0,043 en 0,135 geven respectievelijk 4,39% en 14,45%

[25] Voor alle difference in differences analyses worden de gedetailleerde resultaten gepresenteerd in de bijlage.

Zowel de fixed effects-analyse als de Difference-in-Differences (DiD)-analyse laat dus een toename in S&O activiteit zien. Deze resultaten zijn zeker voor de subset met WBSO-bedrijven iets duidelijker in de fixed-effects analyse. Dit kan te maken hebben met de grootte van de steekproef. De fixed effects-analyse maakt gebruik van een grotere dataset, wat de statistische kracht vergroot, terwijl de DiD-analyse beperkter is door de noodzaak van een goed vergelijkbare controlegroep voor elk jaar. Daarnaast speelt de complexiteit van overlappende innovatieprojecten, met name bij WBSO-deelnemers, een rol. Deze projecten kunnen ruis toevoegen aan de DiD-schatting, waardoor significante effecten moeilijker te detecteren zijn.

Figuur 17 Effecten EFRO-deelname op S&O-activiteiten, t-3 tot en met t+6. Volledige steekproef (boven) en gematchte steekproef (onder).



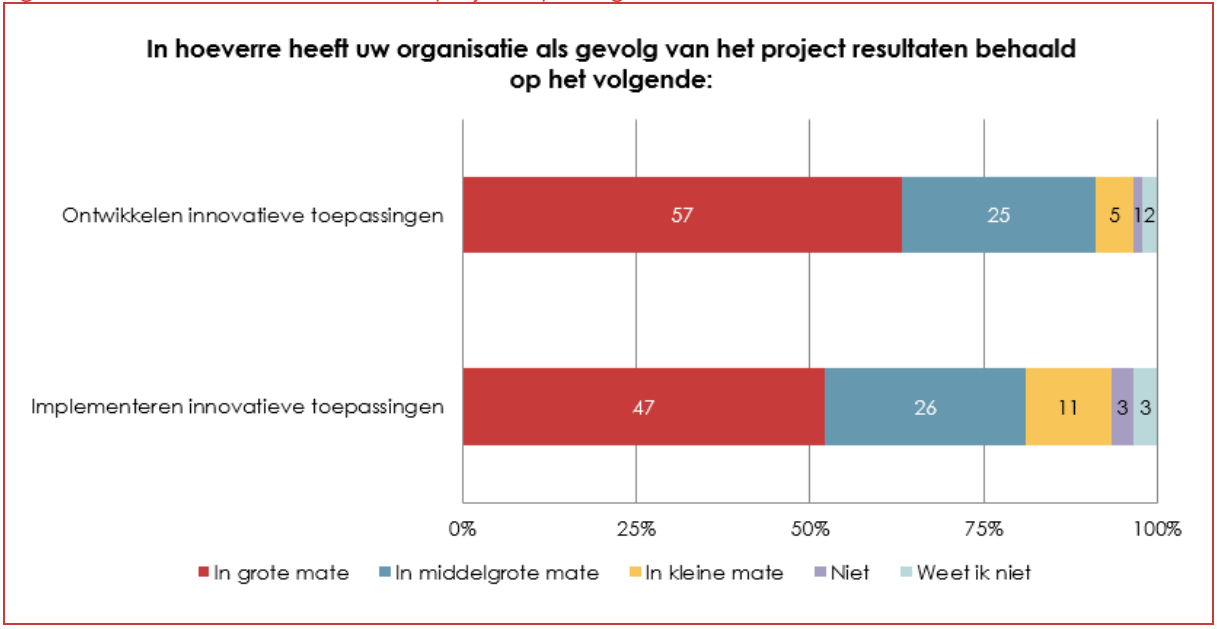
Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

Naast de kwantitatieve analyses bieden de enquête en interviews aanvullende inzichten in de impact van EFRO-projecten op innovatie. Uit de enquête blijkt dat meer dan 75% van de respondenten aangeeft (in grote mate/in middelgrote mate) dat projecten niet alleen

bijdragen aan de ontwikkeling, maar ook aan de implementatie van innovatieve toepassingen.

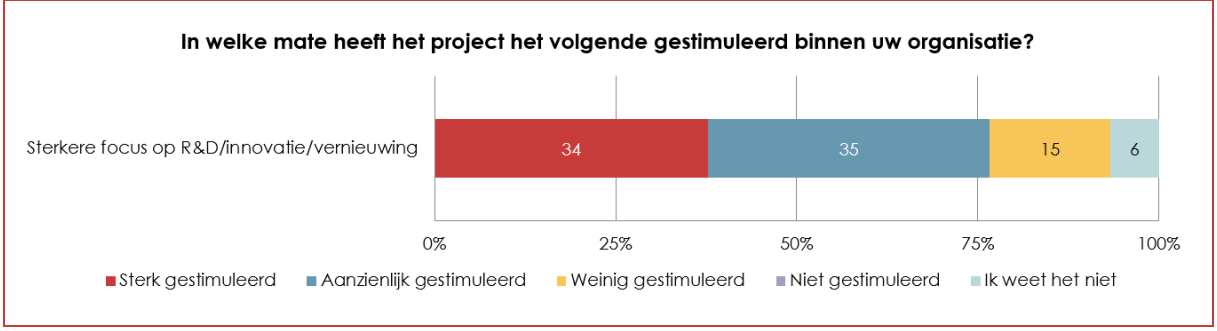
Een groot deel van de respondenten (75%) rapporteert dat deelname aan EFRO-projecten heeft geleid tot een sterkere focus op R&D en innovatie binnen hun organisatie. Dit wijst op een blijvend effect op de interne innovatiecapaciteit. In de interviews benadrukken bedrijven daarnaast dat deelname heeft geleid tot waardevolle netwerken met strategische partners en klanten, wat de basis vormt voor toekomstige innovaties. Veel geïnterviewden beschrijven EFRO-projecten als een "een nuttig proces" dat niet alleen technologische vooruitgang stimuleert, maar ook de strategische positie van bedrijven versterkt.

Figuur 18 Behaalde resultaten project op het gebied van R&D & Innovatie



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Figuur 19 Behaalde resultaten op het gebied van R&D & Innovatie



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

4.3 Vermindering van CO2-uitstoot

Naast het stimuleren van innovatie is de bijdrage aan een koolstofarme economie een beleidsprioriteit voor het Rijk in het kader van cofinanciering voor EFRO-projecten. Op basis van onze portfolioanalyse (zie voor meer informatie over deze analyse sectie 4.1), enquête en interviews stellen we vast dat een klein deel van de projecten concrete resultaten op dit vlak heeft gehaald.

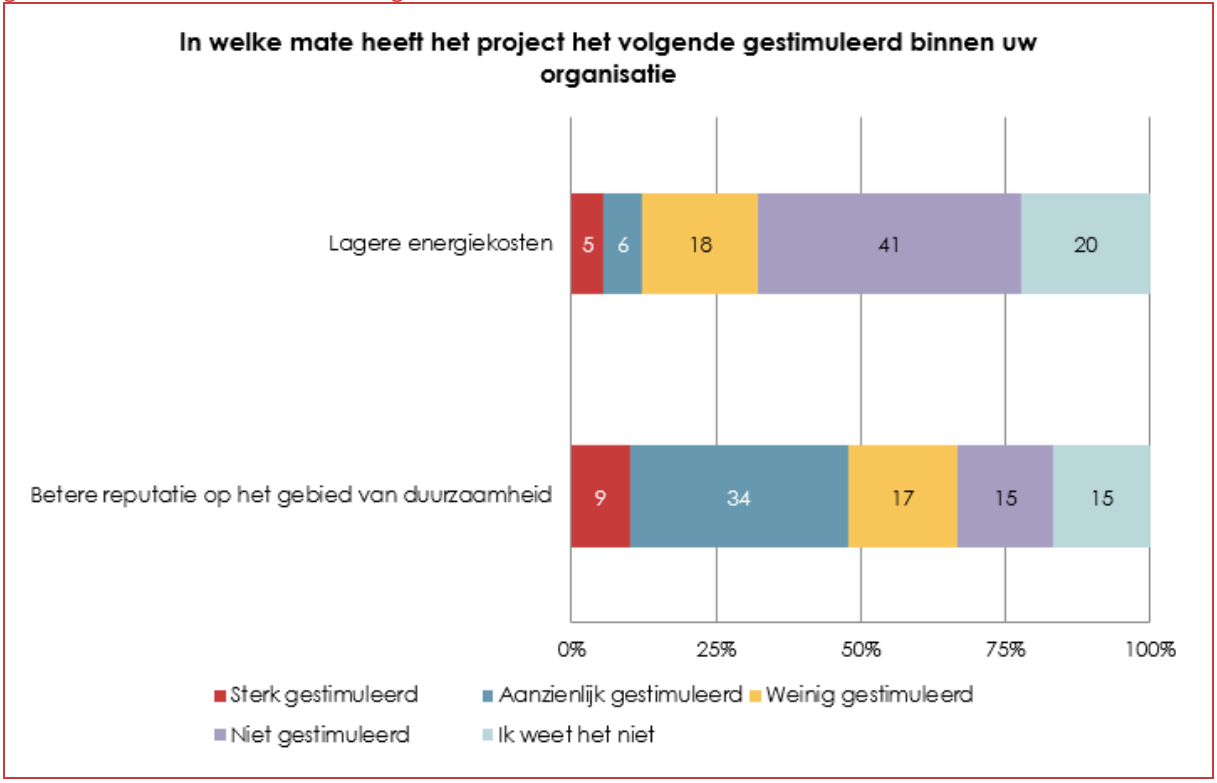
Van de 132 geanalyseerde projecten in de kwalitatieve portfolioanalyse schaarden 55 zich achter (onder andere) de prioriteit koolstofarme economie. Daarvan hebben 29 projecten geleid tot een significante vermindering van CO2-uitstoot, waarvan er 24 projecten energiebesparing, -productie en/of het gebruik van duurzame energie aanzienlijk hebben gestimuleerd.

Van alle projectdeelnemers die we hebben geïnterviewd kon 10% concrete resultaten voor vermindering van CO2-uitstoot benoemen, zoals het ontwikkelen van hightech kabels voor windmolenparken. 12% van de respondenten van de enquête geven aan dat het project lagere energiekosten binnen hun organisatie in grote mate heeft gestimuleerd. Daarnaast stelt bijna de helft (48%) dat zij een aanzienlijk betere reputatie op het gebied van duurzaamheid door het project hebben verkregen (zie onderstaande Figuur).

Hierbij moet worden opgemerkt dat, afgaande op resultaten uit de portfolioanalyse, verwacht kan worden dat de effecten op CO2-reductie beperkt blijven. Dit omdat slechts een klein deel van de Rijkscofinanciering wordt toegekend aan projecten die directe doelstellingen hebben omtrent bijdragen aan CO2-reductie. Van de geanalyseerde projecten richtte een groot deel zich op groene innovaties die weliswaar indirect bijdragen aan verduurzaming, maar waarvan de daadwerkelijke impact op CO2-uitstoot vaak pas in een veel later stadium zichtbaar wordt. Hierdoor is het effect van Rijkscofinanciering op de korte termijn beperkt.

Deze bevinding roept de vraag op in hoeverre de Rijkscofinanciering voldoende is afgestemd op het behalen van het beleidsdoel met betrekking tot CO2-reductie. De focus van veel projecten ligt momenteel op het versterken van innovatiecapaciteit en de ontwikkeling van technologieën, maar er lijkt minder sturing te zijn op het behalen van concrete, meetbare resultaten op het gebied van CO2-uitstoot. Deze vraag, en de mate waarin de Rijkscofinanciering bijdraagt aan de langetermijndoelstellingen voor een koolstofarme economie, wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Figuur 20 Mate waarin het EFRO-project lagere energiekosten en een betere reputatie op het gebied van duurzaamheid heeft gestimuleerd



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

4.4 Bredere economische prestaties

Om een inschatting te kunnen maken van een van de impacts van EFRO-deelname wordt verder onderzocht in hoeverre EFRO-deelname impact heeft op bredere economische indicatoren zoals omzet, werkgelegenheid en productiviteit. Hiervoor is, net als bij de analyse rondom innovatiestimulatie gebruikgemaakt van bedrijfsgegevens vanuit het CBS.

Net zoals bij de analyse van innovatiestimulatie, is gebruikgemaakt van drie methodologische benaderingen: fixed effects modellen, Difference-in-Differences (DiD) en Regression Discontinuity Design (RDD) (gepresenteerd in de bijlage).

4.4.1 Fixed effects analyse

De effecten van EFRO-deelname op economische prestaties zijn in eerste instantie onderzocht met behulp van een fixed effects model. Deze analyse richt zich op de periode van één tot vijf jaar na de start van een EFRO-project, om rekening te houden met de tijd die nodig is voordat economische effecten volledig zichtbaar worden. Het verwachte tijdspad voor effecten verschilt per indicator.

Voor werkgelegenheid wordt verwacht dat de effecten relatief snel optreden, vaak kort na de start van een project. Dit is gebaseerd op de aanname dat EFRO-projecten direct bijdragen aan het aantrekken van nieuw personeel of het behouden van bestaand personeel om de projectactiviteiten te ondersteunen. Voor omzet en toegevoegde waarde wordt echter een langere tijdsperiode voorzien voordat meetbare effecten zichtbaar zijn. Dit komt doordat de resultaten van projecten doorgaans eerst geïmplementeerd moeten worden voordat ze een substantiële impact kunnen hebben op de financiële prestaties en productiviteit van bedrijven.

De resultaten van deze analyse voor bedrijven in de EFRO-steekproef laten significante toenames zien op alle drie de indicatoren:

- Netto omzet: De netto omzet van bedrijven neemt toe met 10,3% (p<0,01) in de periode van 3 tot 5 jaar na deelname aan EFRO-projecten.
- Werkgelegenheid (fte): Het aantal fulltime-equivalenten (fte) groeit met 8,2% (p<0,01) in de periode van 1 tot 5 jaar na deelname.
- Arbeidsproductiviteit: De omzet per fte neemt toe met 9,9% (p<0,01) in de periode van 3 tot 5 jaar na deelname.

Voor de gematchte steekproef zien we een significante toename zowel het aantal medewerkers (12,7%), de omzet (8,8%) en de productiviteit (8,1%).

Tabel 14 Fixed effects model (EFRO steekproef)

	Log (Netto omzet)	**Log (FTE)**	**Log (productiviteit)**
EFRO	0,103*** (0,032)	0,082*** (0,007)	0,099*** (0,030)
Controles	Ja	Ja	Ja
Fixed effects	Ja	Ja	Ja
N	27.325	28.294	27,325
R2	0,102	0,001	0,005

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. Effectperiode van t3-t5 voor omzet en productiviteit, t1-t5 voor werkgelegenheid.

Tabel 15 Fixed effects model (gematchte steekproef)

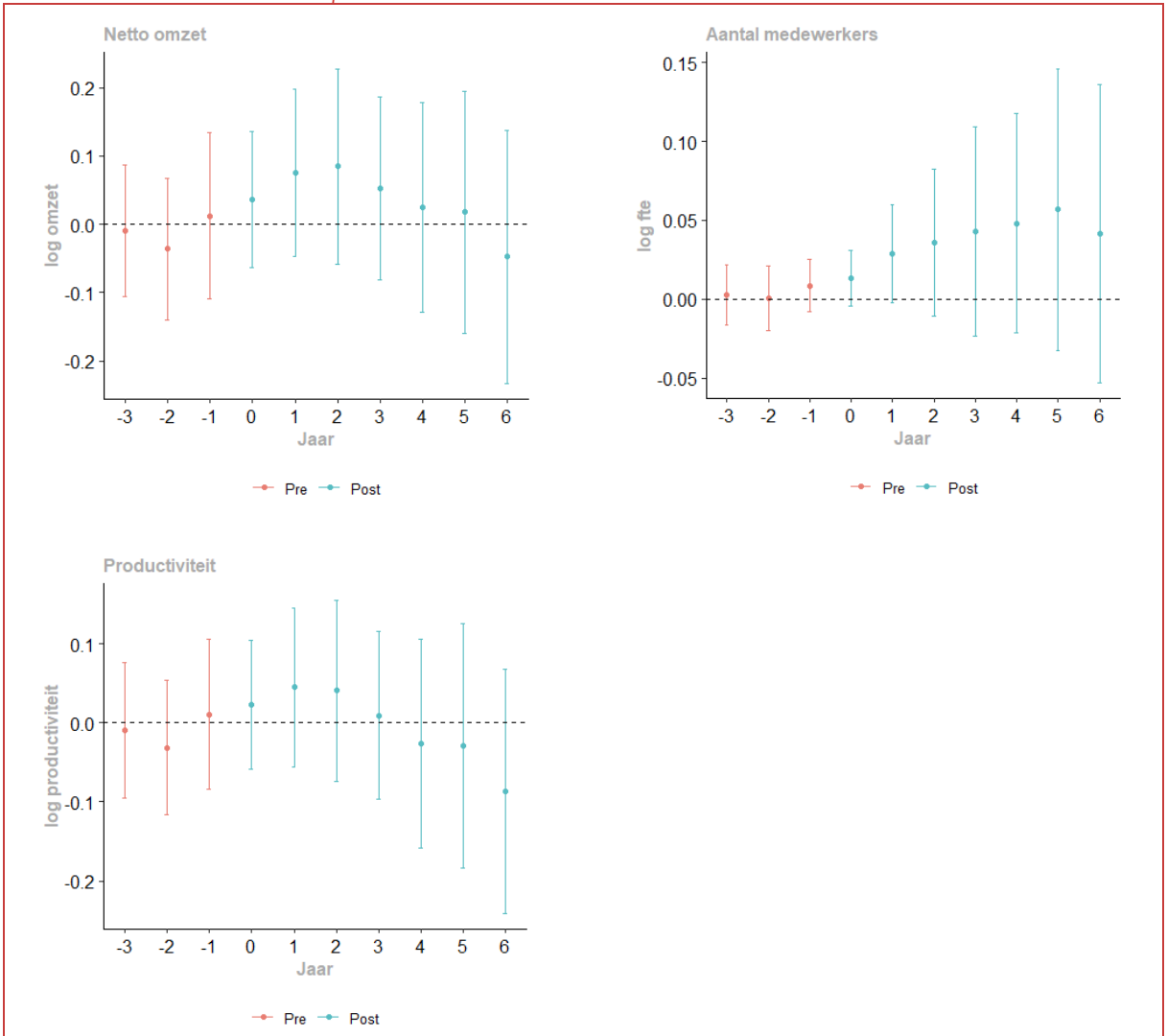
	Log (Netto omzet)	**Log (FTE)**	**Log (productiviteit)**
EFRO	0,085*** (0,030)	0,120*** (0,007)	0,078*** (0,028)
Controles	Ja	Ja	Ja
Fixed effects	Ja	Ja	Ja
N	34.823	34.823	36.586
R2	0,115	0,009	0,001

4.4.2 Dynamiek van economische effecten – Difference-in-Difference analyse

In onderstaande grafieken zijn de effecten per jaar voor en na de deelname aan EFRO weergegeven. Deze methode houdt beter rekening met potentieel verschillende effecten van deelname op groepen die op verschillende momenten een EFRO-project beginnen, daarnaast wordt er meer rekening gehouden met de dynamische aard van het effect. De grafiek laat de schatting van de coëfficiënt zien met een 95% betrouwbaarheidsinterval. Met deze methode zien we geen significante effecten voor de EFRO-steekproef op de verschillende uitkomsten, aangezien de betrouwbaarheidsintervallen over nul vallen. Er is wel een indicatie voor een toename van de omzet en werkgelegenheid, maar deze is net niet significant.

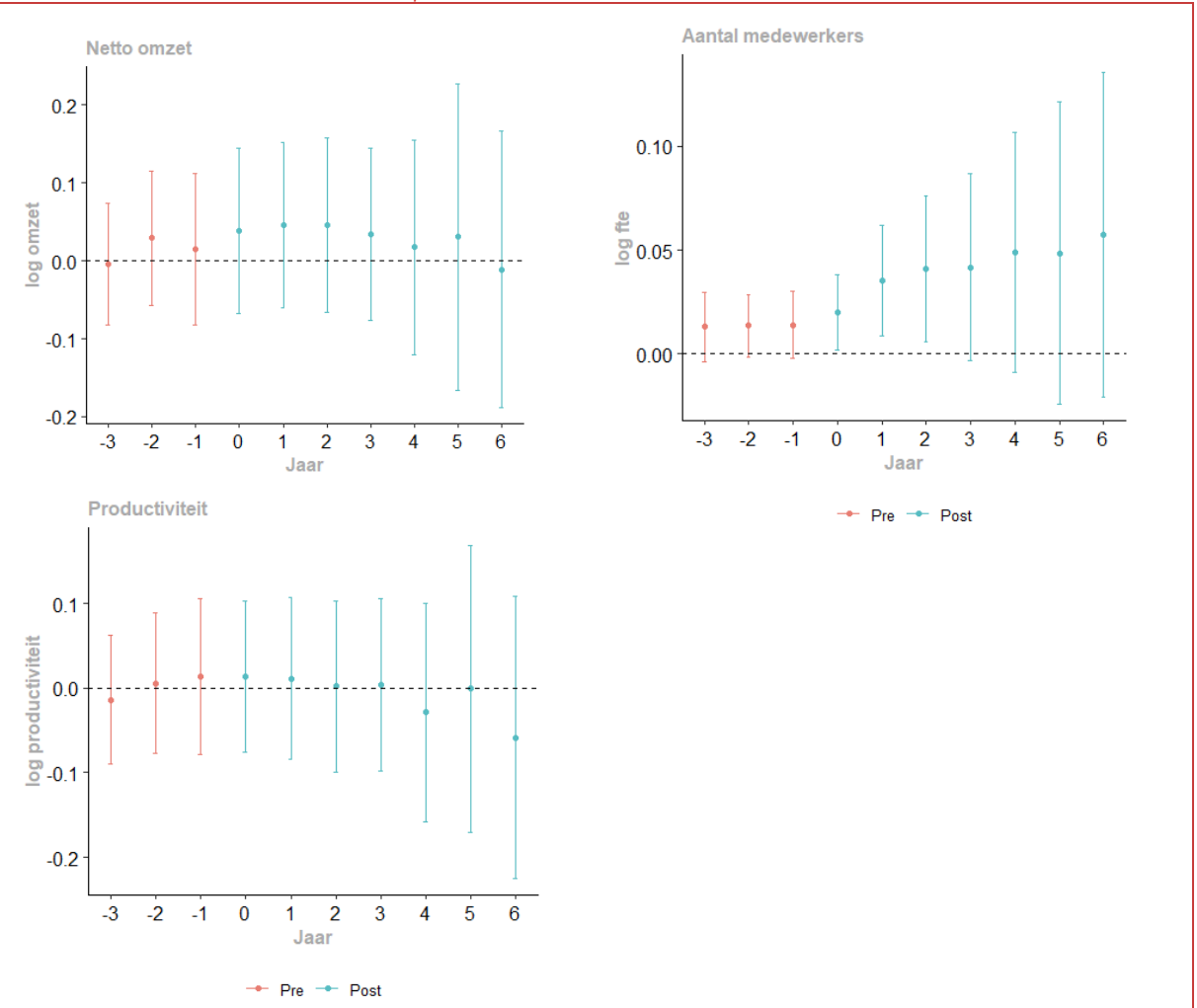
De resultaten voor de gematchte steekproef zijn redelijk vergelijkbaar, maar laten wel een significante toename zien van het aantal medewerkers vanaf het moment van goedkeuring van het project (t=0) tot drie jaar na deelname. Het is opvallend dat dit effect al gelijk te zien is en er zelfs een indicatie is dat bedrijven al in het jaar voor deelname iets meer medewerkers lijken te hebben. Waarschijnlijk worden deze medewerkers specifiek ingehuurd om te werken aan het project dat gefinancierd wordt met de EFRO-financiering. Voor de netto omzet zien we ook in deze steekproef een stijging, maar deze is wederom niet significant.

Figuur 21 Effecten EFRO-deelname op netto omzet, aantal medewerkers en productiviteit, t-3 tot en met t+6. EFRO steekproef



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

Figuur 22 Effecten EFRO-deelname op netto omzet, aantal medewerkers en productiviteit, t-3 tot en met t+6. Gematchte steekproef



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op CBS Microdata

4.4.3 *Context en nuancering kwantitatieve analyses*

Met bovenstaande resultaten laat de econometrische analyse een gemengd beeld zien. Zowel de fixed effects als DiD-analyse laat een duidelijke toename in S&O activiteit zien. Beide analyses ondersteunen ook een positief effect op de werkgelegenheid. De resultaten op het gebied van netto omzet en productiviteit zijn niet zo eenduidig. Alhoewel deze positief en significant zijn in sommige varianten, zijn deze niet robuust. Terwijl de fixed effects analyse wijst op significante toenames in netto omzet, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit, laten de DiD-analyses geen overtuigende resultaten zien, ook niet binnen de gematchte steekproef. Dit kan te maken hebben met:

- Indirecte effecten: Veel van de economische voordelen van EFRO-projecten, zoals verbeterde samenwerking of versterking van innovatie-ecosystemen, zijn indirect en moeilijk te kwantificeren binnen de gebruikte methoden.
- Tijdshorizon: De effecten kunnen pas op langere termijn zichtbaar worden, vooral bij projecten met een sterke focus op innovatie en samenwerking.
- Regionale verschillen: De resultaten kunnen variëren afhankelijk van de specifieke context van de regio waarin bedrijven actief zijn. Daarbij hebben de verschillende beoordelings-

en toekenningsmethodieken binnen de programma's impact op de kracht van de RDD-analyse.

Een belangrijke nuancering bij de interpretatie van de econometrische resultaten is de brede scope van EFRO-projecten. De projecten variëren sterk in aard en doelstellingen, wat invloed heeft op hoe en wanneer effecten zichtbaar worden. Aan de ene kant omvatten EFRO-projecten klassieke innovatieprojecten, zoals onderzoek en ontwikkeling gericht op de ontwikkeling van nieuwe technologieën of producten. Aan de andere kant worden ook grootschalige initiatieven ondersteund, zoals de opzet van fieldlabs en regionale innovatiehubs.

Dergelijke projecten hebben vaak een complexere impact die indirect en moeilijker meetbaar is. Zo kunnen fieldlabs bijvoorbeeld bijdragen aan het versterken van het regionale innovatie-ecosysteem of de samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden, zonder dat deze effecten direct zichtbaar zijn in economische indicatoren zoals omzet of werkgelegenheid. Bovendien kan de implementatie en het realiseren van resultaten bij dergelijke grootschalige projecten langer duren, wat betekent dat de impact zich vaak pas na de onderzochte periode manifesteert.

De diversiteit in de aard van projecten maakt het daarom uitdagend om generieke conclusies te trekken uit de econometrische analyses. Deze resultaten moeten worden gezien in de context van de verschillende doelstellingen en de tijdshorizon van EFRO-projecten.

De resultaten uit de enquête en bedrijfsinterviews leveren aanvullende inzichten met betrekking tot de economische effecten van EFRO-deelname. Deze kwalitatieve bevindingen tonen een meer genuanceerd beeld van de impact, waarbij de directe effecten op economische kernindicatoren, zoals omzet, winst en werkgelegenheid, minder vaak worden genoemd. De respondenten wijzen echter op belangrijke indirecte effecten.

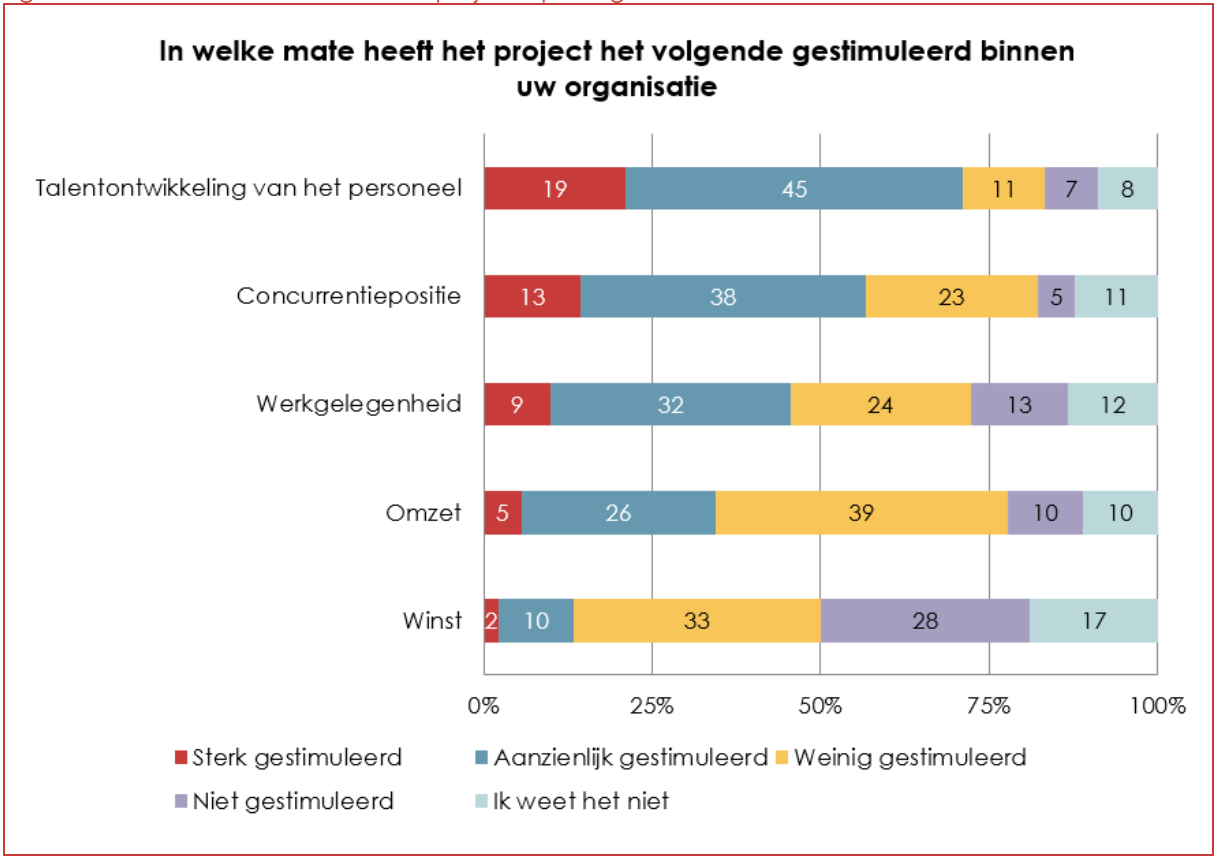
Uit de enquête blijkt dat slechts een beperkt percentage van de respondenten aangeeft dat EFRO-deelname heeft geleid tot een sterke of aanzienlijke stimulans van omzet en winst (zie Figuur 23). Voor werkgelegenheid zijn de effecten iets positiever: net iets minder dan 50% van de respondenten rapporteert dat het project heeft bijgedragen aan de groei van het personeelsbestand. Dit resultaat benadrukt dat de directe economische voordelen van EFRO niet bij alle deelnemers even zichtbaar zijn, wat ook consistent is met de bevindingen uit de econometrische analyses.

Interessant is dat bedrijven de effecten vaker toeschrijven aan verbeteringen in concurrentiepositie en strategische capaciteiten. Respondenten noemen bijvoorbeeld dat deelname aan EFRO-projecten heeft geleid tot het versterken van samenwerkingsverbanden en het opbouwen van netwerken met potentiële klanten en strategische partners. Deze nieuwe verbindingen worden gezien als waardevol voor de ontwikkeling en implementatie van innovatieve toepassingen, zowel tijdens het project als in de toekomst. Daarnaast noemen bedrijven dat EFRO-projecten hebben bijgedragen aan talentontwikkeling binnen hun organisatie. Hiermee lijken de outcomes zoals gepresenteerd in de interventielogica (Figuur 3) binnen de deelnemende bedrijven duidelijker zichtbaar dan de economische impacts.

De interviews met deelnemende bedrijven bevestigen het beeld van EFRO-projecten als een katalysator voor samenwerking en kennisontwikkeling. Veel geïnterviewden benadrukken dat het project hen in staat heeft gesteld een waardevol netwerk op te bouwen met andere bedrijven, kennisinstellingen en potentiële klanten. Dit netwerk is ook op dit moment, na afloop van het project, nog zeer belangrijk voor de deelnemers. Hoewel deze samenwerkingen niet altijd direct leiden tot meetbare economische voordelen, worden ze wel beschouwd als een belangrijke basis voor toekomstige groei en innovatie. Een terugkerend thema in de interviews

is dat EFRO-deelname wordt ervaren als een "nuttige ervaring" die bedrijven helpt hun strategische positie in de markt te verbeteren. Ook deelnemende kennisinstellingen en overheidsinstellingen zien deze duurzame samenwerking als een van de belangrijkste toegevoegde waardes van het EFRO-project.

Figuur 23 Behaalde resultaten project op het gebied van economische indicatoren



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

4.5 Additionele waarde van Rijkscofinanciering

De additionele waarde van de Rijkscofinanciering binnen EFRO-programma's kan op meerdere manieren worden bekeken: op programmaniveau, op projectniveau, en op basis van de hefboom die het creëert voor private en publieke financiering. Elk van deze niveaus kent nuances die verschillen tussen landsdelige programma's en Interreg-programma's.

4.5.1 Additionele Waarde op Programmaniveau

Op programmaniveau verschilt de perceptie van de additionele waarde van de Rijkscofinanciering tussen landsdelige en Interreg-programma's. Bij landsdelige programma's wordt de Rijkscofinanciering vaak gezien als enkel een rechtstreekse uitbreiding van het beschikbare budget, waardoor meer projecten kunnen worden ondersteund. Deze additionele waarde wordt vooral gekoppeld aan de mogelijkheid om een bepaald percentage extra projecten te financieren, zonder dat dit leidt tot structurele veranderingen in de programmaopzet of het type projecten.

Bij Interreg-programma's wordt de Rijkscofinanciering echter als veel meer dan alleen een budgetverhoging gezien. Hier wordt de Rijkscofinanciering vaak omschreven als een 'smeermiddel' dat helpt om buitenlandse cofinanciering van andere overheden los te krijgen.

Omdat de Rijkscofinanciering wordt gezien als een signaal van nationale steun, vergemakkelijkt het de strategische afstemming tussen verschillende landen binnen het programma. Deze zekerheid over beschikbare Rijkscofinanciering aan het begin van de programmaperiode biedt een belangrijke basis voor het aantrekken van buitenlandse publieke financiering.

4.5.2 Additionele Waarde op Projectniveau

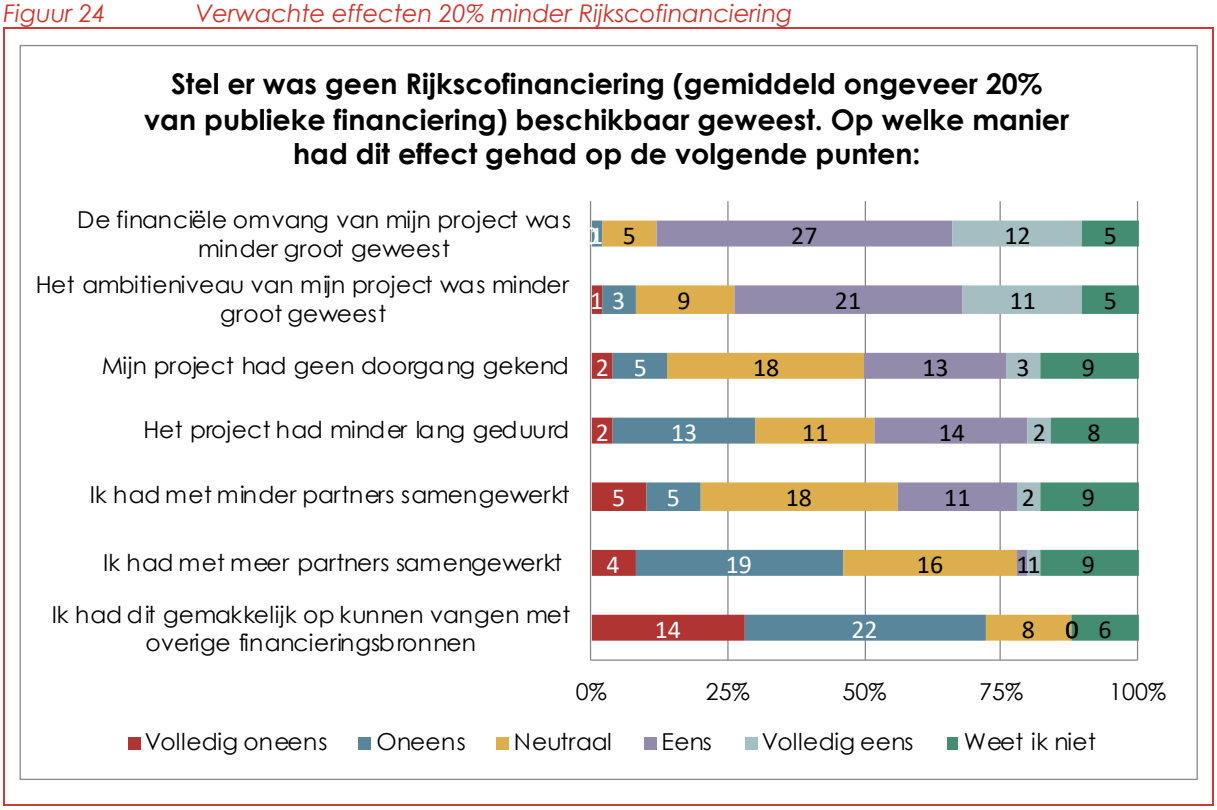
De additionele waarde van de Rijkscofinanciering verschilt ook op projectniveau aanzienlijk tussen landsdelige programma's en Interreg-programma's.

Landsdelige Programma's: binnen landsdelige programma's hebben aanvragers over het algemeen geen specifieke kennis over de toekenning van Rijkscofinanciering. Voor projectdeelnemers maakt de Rijkscofinanciering geen zichtbaar verschil in hoe projectbegrotingen worden opgesteld of in de ambities van de projecten. De extra middelen van Rijkscofinanciering worden door de programma's vooral ingezet om meer projecten te financieren, maar dit leidt niet tot substantiële veranderingen in de scope of ambitie van individuele projecten.

Interreg-Programma's: bij Interreg-programma's is de situatie anders. Hier wordt in veel gevallen een aparte aanvraag voor Rijkscofinanciering gedaan. Hierdoor kan de Rijkscofinanciering direct bijdragen aan het rondkrijgen van financiering en het verhogen van het ambitieniveau van projecten. De Rijkscofinanciering creëert een hefboomeffect op andere financieringsbronnen, zowel private als publieke. Dit betekent dat projecten met Rijkscofinanciering vaak meer middelen kunnen aantrekken en een bredere of ambitieuzere scope kunnen realiseren.

Aan specifiek Interreg-deelnemers is gevraagd welke effecten er geweest zouden zijn wanneer er geen Rijkscofinanciering zou zijn. Hieruit blijkt dat het overgrote deel stelt (eens/volledig eens) dat de financiële omvang en het ambitieniveau van het project minder groot was geweest. Ook stelt circa 32% dat het project geen doorgang gevonden zou hebben.

Figuur 24 Verwachte effecten 20% minder Rijkscofinanciering



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Hoewel de Rijkscofinanciering op zichzelf geen radicale verschuiving lijkt teweeg te brengen in de aard van de gesteunde projecten, speelt het in het geval van landsdelige programma's wel een rol in de schaal van het programma. Bij Interreg kan met meer zekerheid worden gesteld dat het een rol heeft in het vergroten van de schaal, toegankelijkheid en financiële haalbaarheid van EFRO-programma's.

Daarbij komt nog bij sommige programma's (o.a. de Interreg-programma's en Noord) de bijkomstigheid dat de toekenning van Rijkscofinanciering een voordeel betreft voor kleinere bedrijven. Doordat deze financiering gedeeltelijk vooruit wordt betaald, in tegenstelling tot EFRO-middelen die doorgaans pas op basis van declaraties worden uitbetaald. Na de toekenning wordt een eerste schijf uitbetaald, zoals ook vermeld in de richtlijnen van de Rijksoverheid voor Interreg-programma's.[26] Hierdoor hoeven bedrijven minder grote voorinvesteringen te doen om aan een project deel te nemen. Dit verlaagt de financiële drempel, met name voor mkb'ers, en draagt bij aan een bredere toegankelijkheid van EFRO-programma's.

Een ander element van de additionele waarde van de Rijkscofinanciering is dat deze helpt om aan de verplichte nationale cofinancieringseisen vanuit de EU te voldoen. EFRO-projecten krijgen immers een maximaal percentage aan Europese middelen, waardoor er altijd aanvullende publieke of private financiering nodig is om de projectbegrotingen volledig te dekken. De Rijkscofinanciering is daarbij niet formeel verplicht, want decentrale overheden en private partijen kunnen ook cofinanciering, maar ze blijkt in de praktijk vaak belangrijk om aan

[26]Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-structuur--en-investeringsfondsen/rijkscofinanciering-aanvragen-interreg-a#:~:text=Betaling,van%20restsaldo%20of%20eventueel%20terugvordering.

de Europese vereisten te voldoen. Dit speelt zowel bij Landsdelige als bij Interreg-programma's, zij het op verschillende manieren:

- **Landsdelig**: in landsdelige programma's ligt het maximale EFRO-deel meestal op 50%. Voor de overige helft zijn de regio's en private partijen (met eigen cash of in-kind) aan zet. De Rijkscofinanciering maakt het hier echter mogelijk om méér of grotere projecten te honoreren dan provincies en overige decentrale partijen op eigen kracht zouden kunnen financieren. Met name bij grotere, kapitaalintensieve innovaties (bijv. fieldlabs) of strategische projecten (waar regio's niet altijd over voldoende budget beschikken) is de rijksbijdrage met name van belang. Zonder Rijkscofinanciering zou het totaal aantal EFRO-projecten (of de gemiddelde subsidie-intensiteit per project) vermoedelijk lager uitvallen, en zou Nederland minder volledig gebruik kunnen maken van de Europese EFRO-gelden.
- **Interreg**: Bij Interreg kan EFRO soms tot 85% financieren, maar betekent dat alsnog dat een project minimaal 15% cofinanciering uit nationale of private bronnen moet binnenhalen. Hier vervult de Rijkscofinanciering een dubbelrol. Enerzijds helpt de toezegging van Rijkscofinanciering om de nationale 15%-eis voor Nederlandse projectpartners te dekken. Anderzijds werkt het als een "signaal van commitment" richting andere deelnemende landen of regio's.

4.6 Effect op de inzet van andere cofinanciering (hefboomeffect)

De Rijkscofinanciering heeft over het algemeen een positief hefboomeffect, waarbij het aantal gesteunde projecten leidt tot een grotere inzet van private investeringen. In veel gevallen is er geen sprake van verdringing van andere financieringsbronnen, omdat er, in het geval van de landsdelige programma's, geen rekening gehouden kan worden met de Rijkscofinanciering. Dit zorgt ervoor dat de Rijkscofinanciering een vervanging vormt op EFRO-middelen en niet zozeer op andere private bronnen.

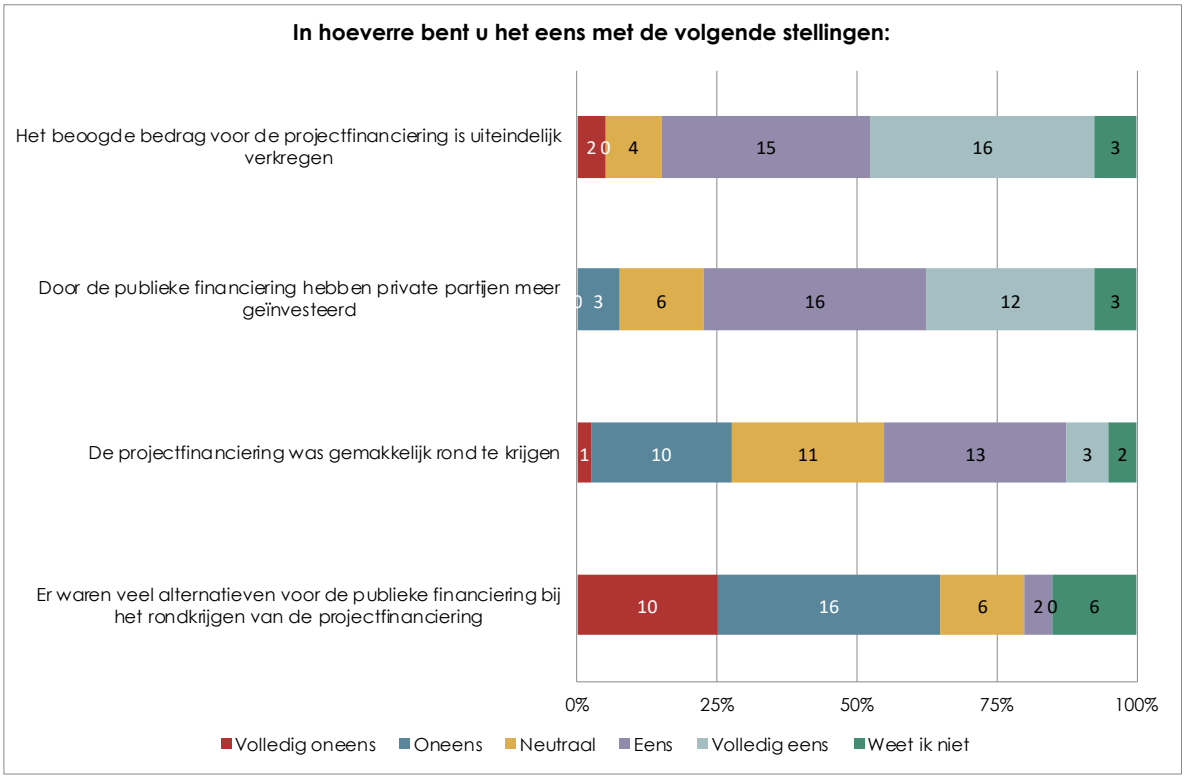
Bij Interreg-programma's wordt dit hefboomeffect anders en sterker ervaren, omdat de Rijkscofinanciering helpt om strategische afwegingen te maken over welke projecten door verschillende landen worden ondersteund. De toekenning van Rijkscofinanciering maakt het bijvoorbeeld gemakkelijker om financiering van andere (buitenlandse) overheden aan te trekken, omdat de Rijkscofinanciering een signaal afgeeft dat er nationale aandacht en middelen voor het programma zijn toegekend. Hierbij wordt in veel gevallen ook de 'zekerheid' die er is rondom de Rijkscofinanciering als positief ervaren. Aan de voorkant van de programmaperiode is de omvang van de beschikbare Rijkscofinanciering bekend en welke deel per MA is gealloceerd. In andere landen waarmee wordt samengewerkt binnen de Interreg-programma's is dit in verschillende gevallen niet het geval, waardoor er minder zekerheid is in hoeverre er buitenlandse cofinanciering beschikbaar is wanneer projecten beoordeeld worden.

Uit Figuur 25 blijkt, binnen de landsdelige programma's, dat 78% van de respondenten (eens/volledig eens) aangeeft dat het beoogde bedrag voor de projectfinanciering uiteindelijk is verkregen. Een iets kleiner deel (70%) geeft aan dat door de publieke financiering een hefboom heeft plaatsgevonden op private investeringen. Dit wijst erop dat er een sterke perceptie is dat binnen de landsdelige programma's er een hefboom is van de publieke middelen, waaronder Rijkscofinanciering, op private investeringen.

Binnen de enquête voor Interreg-deelnemers zijn vergelijkbare cijfers waar te nemen, echter zijn in dit geval de vragen specifiek gericht op de Rijkscofinanciering. Hierbij geeft 46% aan dat de Rijkscofinanciering het rondkrijgen van de projectfinanciering heeft versneld en geeft eenzelfde percentage aan dat er een hefboom is op de investeringen van private partijen door de Rijkscofinanciering. Ook geeft 32% aan dat er door de Rijkscofinanciering meer

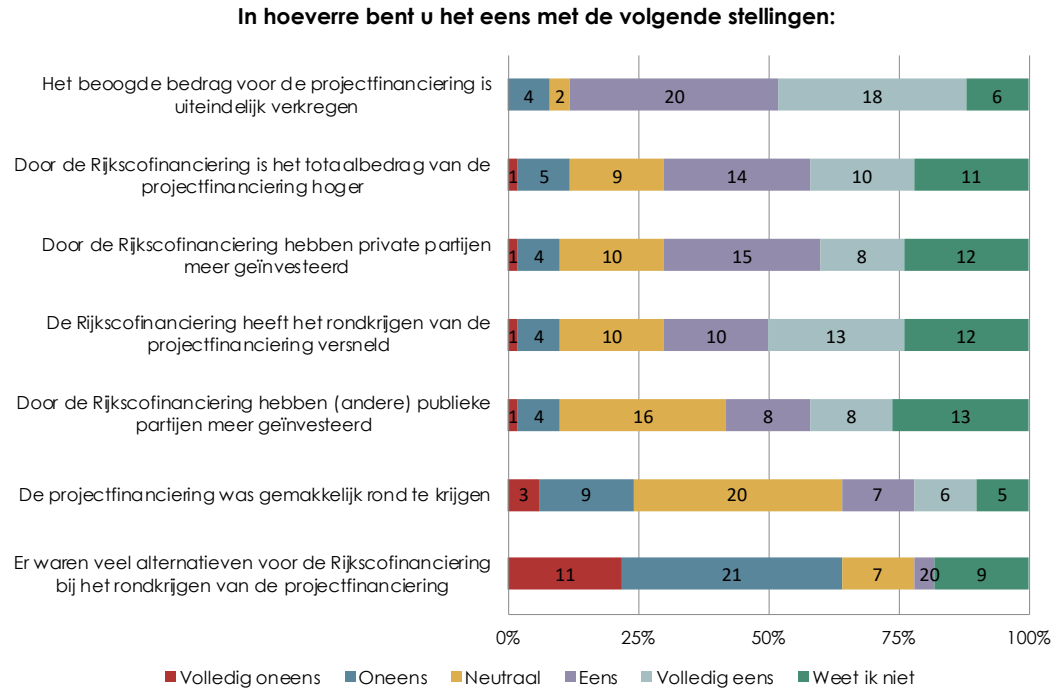
publieke partijen hebben geïnvesteerd, nog eens 32% is neutraal over deze stelling. Dit duidt mogelijk op een zowel private als publieke hefboom. Opvallend is dat slechts 4% het eens is met de stelling dat er veel alternatieven voor de Rijkscofinanciering waren voor het rondkrijgen van de projectfinanciering. Dit duidt op de waarde die respondenten ervaren rondom de toekenning van de Rijkscofinanciering.

Figuur 25 Stellingen over de projectfinanciering landsdelige programma's



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

Figuur 26 Stellingen over de Rijkscofinanciering - Interreg-programma's



Technopolis B.V. (2024), gebaseerd op enquête

5 Doelmatigheid van beleid

5.1 Effecten van Rijkscofinanciering in verhouding tot omvang

5.1.1 Innovatiestimulatie

Een belangrijke vraag binnen deze evaluatie is hoe kosteneffectief de publieke financiering is bij het stimuleren van innovatie. Gezien de beschikbaarheid van data, kan dit berekend worden aan de hand in termen van extra Speur- en Ontwikkelingswerk (S&O) uren door dit te combineren met gegevens uit de WBSO kunnen ook extra S&O uitgaven worden berekend. Dit wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een zogenoemde Bang-for-the-Buck (BFTB)-analyse. Deze analyse zet de gegenereerde S&O-uren af tegen de kosten van de publieke financiering.

Voor deze analyse is gebruikgemaakt van een combinatie van resultaten uit de econometrische analyse (zie sectie 4.2).

5.1.2 Methodologische basis

De berekening van de BFTB maakt gebruik van de volgende uitgangspunten:

- Het fixed effects model laat een gemiddelde toename zien van 14,45% in de EFRO-steekproef en 21,77% in de gematchte steekproef, gemeten over een effectperiode van 1 tot 6 jaar (t1-t5).
- Het gemiddelde EFRO-project heeft een totale omvang van €3.738.245, waarvan €1.429.583 door publieke financiering wordt gedekt. Onderdeel hiervan zijn de Rijkscofinanciering en overige publieke financiering, bijvoorbeeld vanuit Provincies.
- Voor de verschillende steekproeven bepaald aan de hand van data uit de WBSO dat het gemiddelde uurloon voor een S&O uur respectievelijk 30,38 en 31,03 zijn de EFRO en gematchte steekproef. Verder is berekend hoeveel er wordt uitgegeven aan niet-loonkosten versus loonkosten voor S&O (de zogenaamde mulitplier), dit is respectievelijk 1,509 en 1,502 voor de EFRO en gematchte steekproef.
- De analyse kijkt naar de effecten gemeten over vijf jaar.

5.1.3 Resultaten BFTB-analyse

De BFTB analyse wordt gepresenteerd in Tabel 16. De resultaten laten zien dat voor elke euro EFRO subsidie we een toename van €0,70 zien in S&O uitgaven, als we dit verrekenen met de totale publieke financiering is dit een toename van €0,42 per euro financiering. Voor de gematchte steekproef zijn deze getallen iets hoger, €0,91 voor elke euro aan EFRO-subsidie en €0,55 voor elke euro publieke financiering.

Dit is dus een bandbreedte van een toename tussen de €420.000 en €550.000 in S&O-uitgaven per miljoen euro publieke financiering.

Tabel 16 Resultaten BFTB analyse

	Fixed effects (afgewezen referentiegroep)	**Fixed effects (gematchte referentiegroep)**
Gemiddeld uren S&O	5.248,75	4.391,145
Effect EFRO-subsidie	14,45%	21,77%
Stijging in S&O uren per jaar	758,44	955,95
Effectperiode	5	5
Stijging in S&O uren totaal	3.792,22	4779,76
Bedrijven per project	3,47	3,47
Totale stijging S&O uren	13.159,01	16.585,77
Gemiddeld S&O uurloon	€30,38	€31,09
Totale stijging S&O loonkosten	€399.770,72	€515.651,64
Multiplier	1,509	1,517
Totale stijging S&O uitgaven	€603.254,02	€782.243,55
Gemiddelde EFRO-subsidie	€861.430,47	€861.430,47
BFTB EFRO-subsidie	€0,70	€0,91
Gemiddelde publieke financiering (Rijkscofinanciering + overige publieke financiering)	€1.429.583,82	€1.429.583,82
BFTB publieke financiering	€0,42	€0,55

Bij de interpretatie van deze resultaten is het belangrijk om enkele aannames te benoemen. De BFTB-berekening gaat uit van een evenredige toewijzing van de totale effecten van EFRO-projecten aan de verschillende financieringsbronnen. Hoewel dit methodologisch verdedigbaar is, blijft het een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Hierbij wordt dus aangenomen dat een euro Rijkscofinanciering dezelfde effecten heeft als een euro EFRO-subsidie of provinciale cofinanciering Daarnaast richten de berekeningen zich op directe effecten, in dit geval S&O-uren, terwijl indirecte effecten, zoals de versterking van innovatie-ecosystemen en netwerkvorming, buiten beschouwing blijven. Daarnaast zijn de effecten rondom bredere economische prestaties, zoals toename aan werkgelegenheid, omzet en productiviteit hierin niet meegenomen. Ook worden hier de langetermijn effecten van bijvoorbeeld de investeringen in infrastructuur zoals fieldlabs niet meegenomen.

Daarnaast is het van belang om de mogelijke multiplie reffecten van de Rijkscofinanciering op andere financieringsbronnen in overweging te nemen. Bij landsdelige programma's is er geen directe multiplier waargenomen op publieke financiering; de additionele waarde van de Rijkscofinanciering wordt hier voornamelijk toegeschreven aan het evenredige aandeel extra projecten dat hierdoor kan worden ondersteund. Voor Interreg-programma's ligt dit anders. Hier wordt aangenomen dat de Rijkscofinanciering een hefboom creëert op het aantrekken van buitenlandse cofinanciering. Dit is vooral te danken aan de signaalfunctie van de Rijkscofinanciering, die het vertrouwen vergroot bij internationale partners en aanvullende publieke middelen stimuleert.

Indien we een conservatieve multiplier van 1,2 hanteren, waarmee wordt uitgegaan van een 20% hogere opbrengst aan extra financiering door de Rijkscofinanciering, verandert de

berekening van de BFTB voor Interreg-programma's. In dat geval ligt de bandbreedte voor Interreg-projecten tussen €504.000 en €660.000 per miljoen euro Rijkscofinanciering.

Het opnemen van deze multipliereffecten biedt een completer beeld van de bijdrage van de Rijkscofinanciering, met name binnen het internationale kader van Interreg-programma's. Het blijft echter belangrijk om te benadrukken dat deze berekeningen gebaseerd zijn op aannames en dat de werkelijke effecten kunnen variëren afhankelijk van de context van het programma en de specifieke financieringsstructuur.

5.1.4 CO2-reductie

De doelmatigheid van de Rijkscofinanciering in termen van CO2-reductie is moeilijk te kwantificeren, vanwege het gebrek aan systematische en betrouwbare gegevens op dit gebied. Tijdens deze evaluatie bleek dat er geen harde data beschikbaar zijn over de precieze impact van EFRO-projecten op CO2-reductie, noch een gestandaardiseerde methodologie om deze effecten consequent te monitoren. Hoewel de managementautoriteiten in sommige gevallen schattingen opvragen in eindrapportages van projecten, benadrukken zij dat deze cijfers vaak onbetrouwbaar zijn en de gerealiseerde reductie doorgaans overschatten.

Uit de portfolioanalyse blijkt dat slechts een beperkt deel van de projecten met Rijkscofinanciering zich expliciet richt op CO2-reductie als hoofddoelstelling. In de gevallen waarin CO2-reductie een prioriteit was, richtten projecten zich vooral op technologische innovaties die bijdragen aan de transitie naar een koolstofarme economie. Voorbeelden hiervan zijn initiatieven op het gebied van energiebesparing, duurzame energieopwekking, en circulaire economie. Echter, veel van deze projecten bevinden zich nog in een vroege fase van ontwikkeling of demonstratie (TRL 4-6), waardoor directe effecten op CO2-uitstoot vaak nog niet meetbaar zijn.

De bijdrage van EFRO-projecten aan CO2-reductie moet daarom deels in bredere context worden gezien. Hoewel directe reducties beperkt zijn, kunnen projecten indirect bijdragen aan de verduurzaming van de economie. Zo versterken investeringen in innovatieinfrastructuur zoals fieldlabs en proeftuinen de capaciteit voor onderzoek en ontwikkeling in duurzaamheid. Dit kan op de langere termijn leiden tot CO2-reducties, bijvoorbeeld door de commercialisering van energiezuinige technologieën of nieuwe toepassingen in de circulaire economie.

Een belangrijke uitdaging is dat het meten van CO2-reductie doorgaans niet tot de kernverantwoordelijkheden van EFRO-projecten behoort, met name bij projecten die zich primair richten op innovatie. Om de doelmatigheid op dit gebied beter in kaart te brengen, zou het wenselijk zijn om in toekomstige programmaperiodes heldere richtlijnen en monitoringssystemen te implementeren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door bij de beoordeling en rapportage van projecten gestandaardiseerde CO2-indicatoren te introduceren en de methodologische kwaliteit van schattingen te verbeteren.

Tegelijkertijd werd in interviews benadrukt dat er andere instrumenten bestaan die meer direct betrekking hebben op het stimuleren van CO2-reductie, zoals de DEI-regeling (Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie). De voorwaarden voor dergelijke regelingen worden vaak als aantrekkelijker ervaren door mkb'ers die zich specifiek richten op de implementatie van innovatieve technologieën met directe impact op CO2-reductie. Dit kan verklaren waarom EFRO-projecten, die doorgaans een bredere focus hebben en complexer zijn, minder vaak directe reductiedoelen nastreven.

Samenvattend kan worden gesteld dat de doelmatigheid van de Rijkscofinanciering op het gebied van CO2-reductie beperkt is vast te stellen door het gebrek aan harde data en een

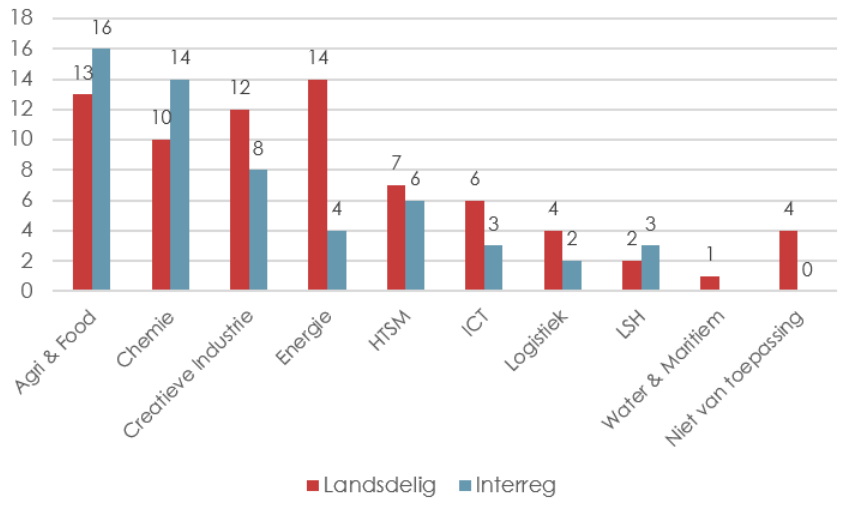
focus op indirecte, langetermijneffecten. Desondanks draagt de Rijkscofinanciering via EFRO-projecten bij aan de innovaties en samenwerkingsverbanden die de transitie naar een koolstofarme economie ondersteunen.

5.2 Aansluiting met Nederlands innovatiebeleid

5.2.1 Relevantie portfolio voor Topsectorenbeleid en het MTIB over periode 2014-2020

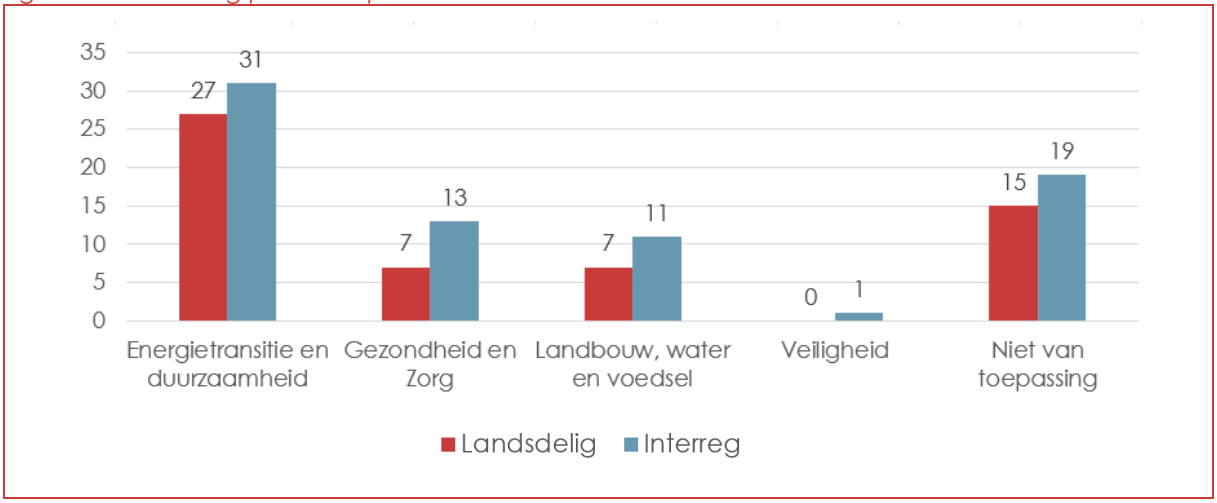
Over het algemeen is binnen het projectportfolio te zien dat de projecten waaraan Rijkscofinanciering is toegekend goed aansluiten bij de Topsectoren. Vrijwel alle projecten zijn onder te brengen bij een van de Topsectoren. Dit past ook bij het brede karakter van de Topsectoren, waarbij veel activiteiten gericht op innovatie en duurzaamheid al snel binnen deze sectoren vallen. In 2018 is het Topsectorenbeleid ingericht aan de hand van maatschappelijke missies en sleuteltechnologieën, resulterend in het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid (MTIB). De relatie met de missies uit het MTIB en de projecten waaraan Rijkscofinanciering is toegekend is minder evident terug te vinden in het portfolio van projecten. Om dit inzichtelijk te maken zijn de projecten in de portfolio-analyse gecategoriseerd, de resultaten zijn terug te zien in Figuur 27 en Figuur 28. In de aansluiting op de missies is terug te zien dat ongeveer een kwart niet sterk relateert aan de missies van het MTIB. De energietransitie & duurzaamheid zien we wel heel sterk terugkomen, dit sluit aan op de nadruk van de EFRO-inzet op innovatie en de koolstofarme economie.

Figuur 27 Aansluiting portfolio op Topsectoren



Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

Figuur 28 Aansluiting portfolio op missies



Technopolis B.V., 2024, op basis van de kwalitatieve portfolioanalyse

5.2.2 Beleidsmatige sturing op de Topsectorenbeleid en het MTIB over periode 2014-2020

Het ministerie van EZ heeft over de periode 2014-2022 een proces ingericht om de Rijkscofinanciering toe te kennen aan projecten die aansluiten bij het Topsectorenbeleid en, later, het MTIB. Er wordt vanuit de landsdelige en Interreg-programma's anders naar dat proces van toekenning in relatie tot het sturen op doelen uit het Topsectorenbeleid en later het MTIB aangekeken. Ondanks de verschillen wordt uit de evaluatie wel duidelijk dat er ruimte is voor aanscherping van de manier waarop beleidsdoelstellingen gestuurd wordt vanuit de Rijkscofinanciering, tegelijkertijd wordt ook het belang benadrukt om de aansluiting op de regionale inzet en doelen niet uit het oog te verliezen. Vanuit EZ zelf komt ook naar voren dat beleidsmatig sturen op nationale doelstellen via de Rijkscofinanciering binnen EFRO een uitdaging is gegeven het regionale karakter van het programma.

Landsdelige programma's diende bij EZ een aanvraag in die aan de hand van een regio-specifieke witte lijst werden beoordelen op relevantie voor nationale beleidsdoelen (zie sectie 2.2.2). Binnen de evaluatie zijn signalen opgevangen dat dit proces niet altijd transparant was. Verschillende managementautoriteiten hebben aangegeven dat gedurende de programmaperiode de beoordelingscriteria en de 'strengheid' van de beoordeling varieerden, afhankelijk van de personeelswisselingen binnen EZ. Hieraan droeg de impuls vanuit de REACT-EU middelen ook bij, wat ervoor zorgde dat er in relatief korte tijd een relatief grote hoeveelheid middelen uitgezet kon worden via calls, met daarin ook een extra inhoudelijke dimensie. Ondanks deze variatie, stellen de MA's dat er weinig verschil merkbaar was in de beoordeling van projecten bij de overgang van het Topsectorenbeleid naar het MTIB. Hierbij wordt veelal aangegeven dat gedurende de programmaperiode (en daarna) gevoeld werd dat EZ "zoekende" is in hoeverre ze de Rijkscofinancieringsmiddelen gericht(er) in kunnen zetten.

Binnen Interreg-programma's wordt het proces als transparanter ervaren, mede omdat de Rijkscofinanciering expliciet wordt aangevraagd door de betrokken partijen. Door de MA's wordt wel gesteld dat er in potentie meer synergie te bereiken is tussen de Rijkscofinanciering en de bredere doelen van de Interreg-programma's. Hierbij wordt gesuggereerd dat een nauwere samenwerking met andere ministeries, zoals Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken (BZK), de Rijkscofinanciering zou kunnen verbreden naar projecten met impact op domeinen aanpalend aan economie, innovatie en duurzaamheid. Denk aan vraagstukken op het gebied van de arbeidsmarkt, Leven Lang Ontwikkelen (LLO) of

grensmobiliteit (bijv. rondom de OV-chipkaart), waarmee binnen de grensregio's aanzienlijke maatschappelijke en sociale impact kan worden bereikt. Hieruit blijkt de wens om minder nauw te sturen op de economische beleidskaders van EZ en ook Rijkscofinanciering vanuit andere ministeries te ontsluiten.

5.2.3 Impact van veranderingen in Topsectorenbeleid en MTIB op EFRO-projecten

De Rijkscofinanciering binnen de EFRO-programma's wordt beïnvloed door ontwikkelingen in het nationale innovatiebeleid. Gedurende de programmaperiode 2014-2020 heeft het Nederlandse innovatiebeleid een belangrijke transitie doorgemaakt. In 2018 werd het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid ingevoerd, wat leidde tot een verschuiving van een sectorgericht innovatiebeleid naar een meer thematisch beleid gericht op maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën. Deze beleidswijziging werd ingegeven door de behoefte om innovatie sterker te koppelen aan maatschappelijke thema's zoals de energietransitie, circulaire economie en klimaatverandering.

Hoewel deze transitie in het nationale innovatiebeleid duidelijk zichtbaar was op beleidsniveau, gaven verschillende betrokkenen tijdens interviews aan dat de impact hiervan op de uitvoering van EFRO-projecten beperkt is geweest. Veel van de landsdelige projecten, die al vanaf de start van de programmaperiode in 2014 waren geïnitieerd, bleven zich, logischerwijs, richten op de oorspronkelijke doelen van innovatie en de bevordering van een koolstofarme economie. Ook de Rijkscofinanciering bleef grotendeels gericht op projecten die aansloten bij de Topsectoren, zelfs na de invoering van het MTIB. Er werd door de managementautoriteiten geen substantiële verandering gemeld in de beoordeling of toekenning van Rijkscofinanciering na de beleidswijziging.

Bij Interreg-programma's was de impact van deze beleidsverandering mogelijk nog minder merkbaar. Dit komt doordat Interreg-programma's grotendeels op grensoverschrijdende samenwerking zijn gericht en daarom niet strikt gebonden zijn aan nationale beleidsveranderingen. De betrokkenheid van meerdere lidstaten en de focus op regionale samenwerking zorgen ervoor dat de Rijkscofinanciering binnen Interreg-programma's minder direct beïnvloed wordt door veranderingen in het nationale Topsectorenbeleid of MTIB.

5.2.4 Samenstelling en effecten van projecten door Rijkscofinanciering

De introductie van het MTIB heeft niet geleid tot veranderingen in de samenstelling van projecten die Rijkscofinanciering ontvangen. Ondanks deze beleidsverschuiving was er volgens de betrokkenen geen merkbare verandering in de wijze waarop de Rijkscofinanciering werd toegekend aan projecten. De beoordeling van aanvragen verliep via de al bestaande 'witte lijsten' van prioritaire sectoren en thema's, die tijdens de Topsectorenperiode waren opgesteld. Ook het proces zelf bleef hetzelfde, waarbij de beoordeling van aanvragen afhing van de relevantie voor nationale beleidsdoelen en de aansluiting op regionale operationele programma's.

In bredere zin wordt door managementautoriteiten gesuggereerd dat EZK gedurende de programmaperiode zoekende was in de mate van sturing die gegeven moest worden aan de Rijkscofinanciering. Terwijl sommige programma's een duidelijke lijn zagen in de toekenning, gaven andere programma's aan dat de beoordeling varieerde op basis van personele wisselingen binnen het ministerie en veranderende beleidsprioriteiten gedurende de programmaperiode. Dit was vooral merkbaar tijdens de introductie van REACT-EU, waarbij de personele capaciteit onder druk stond en sommige provincies zelf moesten inschatten of projecten in aanmerking kwamen voor Rijkscofinanciering.

5.2.5 Reflecties op beleidsmatige sturing beleidsdoelen over periode na 2020

In de huidige periode van EFRO, 2021-2027, is de werkwijze ten opzichte van de evaluatieperiode reeds aangepast voor de landsdelige programma's. Waar over de periode 2014-2020 gestuurd werd op het projectniveau wordt dit nu gedaan op het niveau van programma's of calls voor projecten. Inhoudelijk is de beleidsmatige sturing daarentegen gelijk gebleven, er wordt nog steeds gestuurd op de prioriteiten uit het MTIB. Vanuit de evaluatie wordt duidelijk dat bij gesprekspartners enige vraagtekens heersen over hoe er op de juiste manier gestuurd kan worden op nationaal beleidsdoelstellingen binnen EFRO en hoe mogelijk ruimte kan worden geboden voor een bredere inzet dan slechts innovatie en duurzaamheid. Daarnaast zijn er ook beleidsontwikkelingen die impact kunnen hebben op de positionering van de Rijkscofinanciering (denk aan de Nationale Technologiestrategie, NTS, of andere zaken zoals strategische autonomie of de krapte op de arbeidsmarkt). Om hier op de reflecteren is het van belang om de kaders van EFRO vanuit de EU daarin te betrekken.

EFRO is een centraal instrument in het cohesiebeleid van de EU. Het cohesiebeleid is gericht op het verkleinen van verschillen in termen van ontwikkeling tussen Europese regio's. Daarbij wordt specifiek gerefereerd aan de levensstandaard en regio's worden aan de hand van het bruto binnenlands product ingedeeld als 1) minder-ontwikkelde regio; 2) regio in transitie; of 3) meer-ontwikkelde regio.[27] Elke EFRO-periode worden er prioriteiten opgesteld, deze betreffen voor de periode 2021-2027 naast 1) *'A smarter Europe'* (nadruk op innovatie, het mkb en digitalisering); en 2) *'A greener, low-carbon Europe'* (nadruik op duurzaamheid en CO2-reductie), ook prioriteiten rondom 3) *'A more connected Europe'*; 4) *'A more social Europe'*; en 5) *'A Europe closer to citizens'*. Meer ontwikkelde regio's moeten verplicht 85% van de middelen inzetten op de eerste twee prioriteiten. Voor Interreg spelen hiernaast nog de grensoverschrijdende prioriteiten (zie ook sectie 2.1.3).

Aangezien de meeste regio's in Nederland gekenmerkt zijn als meer-ontwikkelde regio's[28] zet Nederland de gehele inzet expliciet in op de eerste twee prioriteiten in de vorm van innovatie en een koolstofarme economie met nadruk op het mkb.[29] Enkele regio dient een regionale *Research and Innovation Strategy for smart specialisation* (RIS3) op te zetten en de EFRO-inzet aan de hand van deze strategie in te zetten om zo strategisch te sturen op de krachten van de regio. In het opstellen van deze strategieën wordt veelal actief rekening gehouden met de aansluiting op nationale beleidsprioriteiten en -instrumenten.

De inzet van de Rijkscofinanciering dient plaats te vinden binnen deze rijke context van EFRO. Er zijn verschillende vormen te identificeren waarmee de Rijksoverheid invulling kan geven aan de Rijkscofinanciering, we schetsen hier enkele varianten:

1. De Rijkscofinanciering kan puur als aanvullend budget voor regio's worden gehanteerd, waarbij de verankering van nationale prioriteiten binnen de regionale strategieën wordt gehanteerd om te sturen. Hier wordt vooral ruimte geboden voor meer volume en ambitie binnen de (inter)regionale projecten.
2. De Rijkscofinanciering kan strategisch ingezet worden op langtermijn investeringen in bijvoorbeeld grootschalige innovatieinfrastructuur (zoals fieldlabs of de Einstein Telescoop) waarbij de initiële investering te groot is om binnen de regionale context doorgang te

[27] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/95/european-regional-development-fund-erdf-

[28] Alleen Friesland, Drenthe en Flevoland zijn gecategoriseerd als regio's in transitie. Zie: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2021/eu27.png

[29] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-structuur--en-investeringsfondsen/europees-fonds-voor-regionale-ontwikkeling-efro

vinden. Hier wordt vooral ruimte geboden om toonaangevende investeringen te doen die op de langere termijn impact hebben.

3. De Rijkscofinanciering kan inzet worden op specifieke randvoorwaarden en/of knelpunten die maatschappelijke transities kunnen ontsluiten (denk aan de ontwikkeling van toegankelijke digitaliseringsproducten voor het mkb, LLO gericht op beroepen met krapte of toepassing van bestaande innovatieve oplossingen op transitievraagstukken). Hier wordt vooral ruimte geboden om centrale maatschappelijke ontwikkelingen te ondersteunen.
4. De Rijkscofinanciering kan nauw ingezet worden op specifieke prioriteiten vanuit het nationale beleid, denk bijvoorbeeld aan specifieke sleuteltechnologieën of innovaties op het gebied van duurzaamheid. Hier wordt vooral ruimte geboden om (hoogwaardige) innovaties te ontwikkelen.

De huidige sturing lijkt te resulteren in een combinatie van de bovenstaande varianten. Dit kan een reden zijn voor de verspreide inzet van middelen en waardoor de inzet van de Rijkscofinanciering mogelijk waargenomen wordt als minder gestructureerd en strategisch. Desalniettemin, is voor alle vier de varianten voldoende onderbouwing te geven als een relevante inzet van Rijksmiddelen. Een beknopte reflectie op de vier varianten betreft:

- De eerste variant vraagt mogelijk om een sterkere betrokkenheid van het Rijk in het opstellen van de RIS3 (en het operationele programma) van een regio en om sterkere monitoring van het Rijk. Beide zijn niet zeer wenselijk. De RIS3 dient voornamelijk vanuit draagvlak tussen regionale stakeholders moet ontstaan. Het op een lijn krijgen van partijen is in veel gevallen al een uitdaging, door daar als Rijk een grotere rol in te spelen wordt dit proces niet gemakkelijker. De EFRO-programma's hebben al te maken met veel evaluatie- en monitoringsdruk, deze druk dient niet hoger te worden.
- De tweede variant heeft als risico dat investeringen onderhouden moeten worden en er niet altijd verdienmodellen beschikbaar zijn waardoor dit om blijvende financiering kan vragen. Toch is het voorzien van kapitaal voor grootschaligere lange termijn investeringen wel passend voor de rol van het Rijk.
- De derde variant vraagt mogelijk om een sterkere inzet op beleid buiten het domein van innovatie en de koolstofarme economie (denk aan onderwijs, LLO, gelijkheidsvraagstukken, etc.). De Europese kaders geven, voor deze programmeringsperiode, ruimte om ten minste 15% van de EFRO-middelen op dergelijk beleid in te zetten. In die lijn zouden andere ministeries een grotere rol kunnen pakken in de invulling van de Rijkscofinanciering.
- De vierde variant komt mogelijk het dichts bij de klassieke blik op sturing gezien deze direct gekoppeld is aan beleidsprioriteiten (denk aan de KIA's van de Topsectoren). Een knelpunt hierbij is dat er hierdoor mogelijk meer Rijksmiddelen gaan naar specifieke (sub)regio's waar aan deze specifieke innovaties wordt gewerkt. Dit strookt niet met de Europese gedachte achter het EFRO-beleid, waardoor men zich kan afvragen of dit helemaal de juiste inzet van Rijksmiddelen.

Uiteraard vraagt aanscherping van de sturing om beleidsmatige overwegingen die verder gaan dan deze evaluatie, wel geven de (reflecties op de) varianten een eerste richting voor een duidelijkere vormgeving van de strategische inzet van de Rijkscofinanciering. Als evaluatoren benadrukken wij in de beleidsmatige overwegingen vooral het belang van het betrekken van de regio's, de samenwerking tussen Rijk en regio is een belangrijk ingrediënt voor een effectieve inzet binnen EFRO, inclusief de Rijkscofinanciering.

5.2.6 Complementariteit met andere beleidsinstrumenten (MIT, Eurostars, VFF)

De complementariteit tussen EFRO en andere nationale innovatieregelingen – met name Eurostars, de Vroegefasefinanciering (VFF), en de verschillende MIT-varianten

(haalbaarheidsprojecten, kennisvouchers, R&D-samenwerkingsprojecten) – wordt wisselend ervaren. In Tabel 17 staan de hoofdlijnen van deze instrumenten en hun focus in het innovatieproces.

Tabel 17 Overzicht type openstelling, gefinancierde activiteiten en voorname doelgroepen per programma.

Programma	Type openstelling	Gefinancierde activiteiten	TRL niveau[30]	Voornaamste doelgroep
EFRO	Aanvragen worden ingediend op basis van thematische calls (NL-DE heeft een doorlopende openstelling) via de respectievelijke regionale managementautoriteit	Activiteiten die bijdragen aan: • Stimuleren van innovatiekracht • Bijdragen aan koolstofarme economie	3-9 (met uitzondering van Landsdeel Oost, waarvoor TRL 4-8 geldt. Noord kent zwaartepunt op 5-7, met uitzonderingen voor 3-4).	Mkb
MIT	Aanvragen worden ingediend op basis van thematische calls via het respectievelijke regionale loket	R&D samenwerkingsprojecten, Kennisvouchers, Haalbaarheidsprojecten	4-6	Mkb
Eurostars	Calls van beperkte tijdsduur via Europees platform en vervolgens nationaal platform	Ontwikkeling van marktgerichte, nieuwe technologie	4-6	Mkb op zoek naar internationale samenwerking
VFF	Jaarlijkse openstelling	Activiteiten die product/dienst marktrijp maken	0-5	Starters/mkb

Technopolis B.V., 2024.

Eurostars en de VFF zijn primair gericht op mkb'ers in een vroege fase van hun innovatieproces; Eurostars heeft een internationale dimensie en VFF focust op vroege validatie. Ook de MIT-haalbaarheidsprojecten en MIT-kennisvouchers richten zich op relatief laag-TRL-activiteiten. In theorie kunnen deze instrumenten een opstap zijn naar EFRO, dat doorgaans op meerjarige, (grotere) samenwerkingsprojecten inzet. In de praktijk blijkt de daadwerkelijke doorstroom echter beperkt: slechts incidenteel stroomt een onderneming die Eurostars- of VFF-steun heeft ontvangen later door naar EFRO.

De R&D-samenwerkingsprojecten binnen de MIT liggen qua TRL dichter bij EFRO, maar kenmerken zich door een beperkter subsidiebedrag en een sterkere focus op samenwerking tussen mkb-bedrijven onderling. EFRO-projecten kunnen omvangrijker zijn en hebben vaak een bredere samenwerking (bijv. met kennisinstellingen en andere partners). Hierdoor is er in theorie meer complementariteit tussen EFRO en de MIT-R&D-samenwerking, maar ook hier is de overlap in de praktijk beperkt. Met name projecten met Rijkscofinanciering zijn vaak nog groter en complexer, waardoor het gebruik van de MIT als 'voorloper' niet vanzelfsprekend is.

[30] Gebaseerd op programmadocumenten EFRO managementautoriteiten en gegevens RVO (https://www.rvo.nl/onderwerpen/trl)

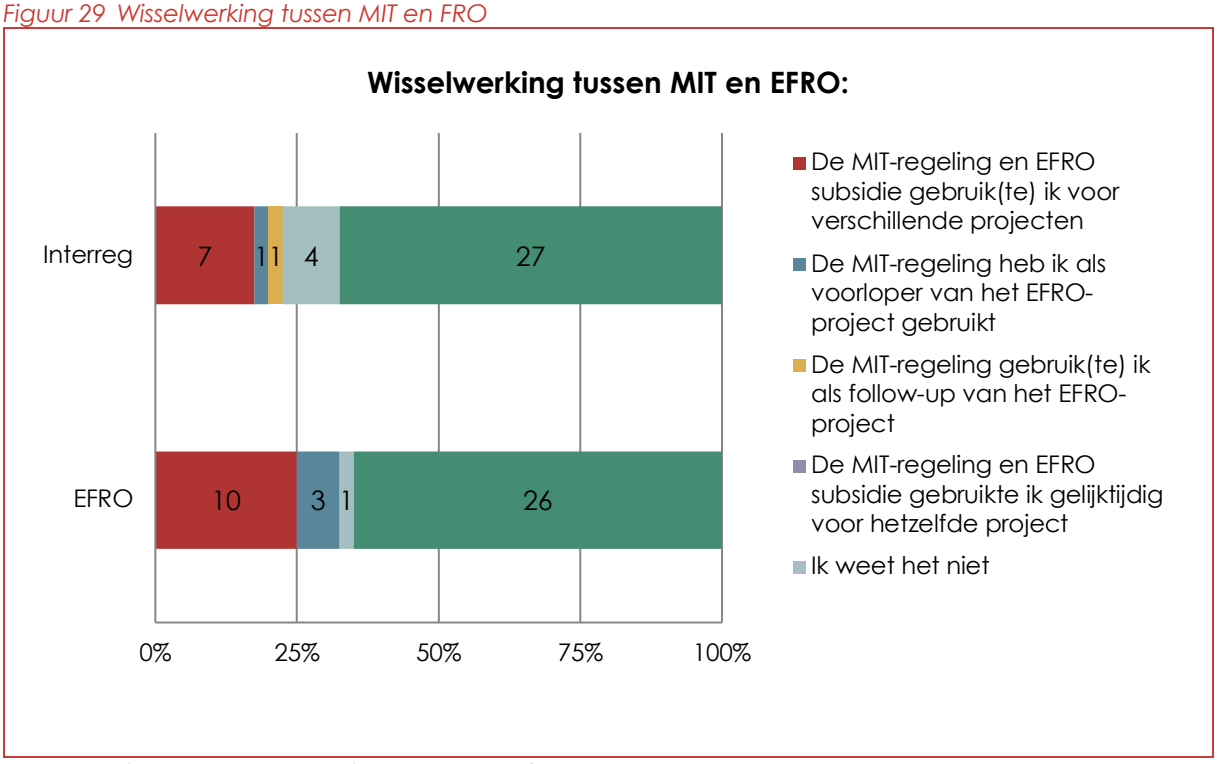
In de uitvoering worden EFRO- en MIT-regelingen (en andere innovatieinstrumenten) op regionaal niveau gecoördineerd door managementautoriteiten, ontwikkelingsmaatschappijen en loketten. Zij begeleiden en informeren ondernemers, waardoor het niet gebruikelijk is dat eenzelfde innovatieproject gelijktijdig via EFRO en MIT loopt. De regionale loketten ondersteunen bedrijven vaak in het maken van een keuze voor de meest passende regeling. Dit verklaart mede waarom de overlap in de praktijk kleiner is dan op basis van de inhoudelijke doelen zou worden verwacht.

Uit de data-analyse blijkt dat ruim 20 procent van de EFRO-deelnemers mét Rijkscofinanciering ook gebruik heeft gemaakt van de MIT. In de enquête (Figuur 29) ligt dit aandeel hoger (35% voor landsdelig en 32% voor Interreg), maar het gaat meestal om andere, losstaande innovatieprojecten. De MIT dient zelden als voorloper van EFRO: vrijwel altijd worden de MIT- en EFRO-middelen voor afzonderlijke trajecten aangewend. Doordat EFRO-projecten met Rijkscofinanciering dikwijls omvangrijker zijn, sluit de MIT minder vaak aan als 'springplank'.

Tegelijkertijd is geen analyse uitgevoerd voor de gehele EFRO-portefeuille; kwalitatieve feedback suggereert dat de overlap elders (zonder Rijkscofinanciering) mogelijk groter is.

Tot slot blijkt uit praktijkvoorbeelden dat ROM's soms 'in dezelfde vijver vissen' als EFRO-programma's, met name rondom innovatieve mkb-bedrijven. In sommige regio's ontstaat hierdoor 'concurrentie' als consortia eerder naar regionale instrumenten worden geleid dan naar EFRO, zeker wanneer zij vragen stellen over financieringsmogelijkheden. Dit kan in macro-perspectief leiden tot inefficiënties, aangezien EFRO (mede gefinancierd door Europese middelen) soms onvoldoende wordt benut. De REACT-EU-gelden hebben dit op sommige plekken benadrukt: regio's hadden moeite om de beschikbare EFRO-middelen binnen de gestelde termijnen te besteden, terwijl er parallel regionale opties bestonden. In andere regio's daarentegen werken de ROM's juist actief samen met de MA's om geschikte projecten ook richting EFRO te begeleiden.

Figuur 29 Wisselwerking tussen MIT en FRO



Technopolis B.V., 2024, op basis van de enquête

5.3 Samenwerking tussen Rijk en regio's

De samenwerking tussen het Rijk en de regio's wordt door alle managementautoriteiten als positief ervaren. Het ministerie van EZ wordt gezien als een constructieve en goed bereikbare partner, die inhoudelijk sterk in het dossier zit en regelmatig actief deelneemt aan stuurgroepen en andere overlegmomenten. Deze samenwerking wordt als complementair ervaren, waarbij het Rijk vooral een nationaal perspectief inbrengt en de regio's hun kennis van lokale en regionale ontwikkelingen bijdragen.

Vanuit het ministerie van EZ wordt de samenwerking met de regio's eveneens als prettig ervaren. De lijntjes zijn kort en het ministerie voelt zich goed betrokken binnen het proces van de MA's. In meer brede zin ervaart EZ echter soms een spanningsveld in de mate waarin zij zich kunnen 'bemoeien' met de focus van de programma's en de aansluiting van de nationale beleidsprioriteiten en regionale prioriteiten. Dit spanningsveld ontstaat doordat EZ sturing wil geven aan de projecten die zij financieren, terwijl de regio's hun eigen visie hebben op welke projecten aansluiten bij zowel regionale prioriteiten als nationale beleidsdoelen. Aangezien de Rijkscofinanciering een aanzienlijk deel is van de programmabegroting, heeft EZ hiermee indirect impact op de richting van het programma door het wel of niet toekennen van Rijkscofinanciering aan bepaalde projecten. Hierbij komt de complexiteit dat de afbakeningen van wat onder de beleidsprioriteiten valt (zoals beschreven in de witte lijsten) niet strak zijn geformuleerd en enigszins multi-interpretabel kunnen zijn. Hierdoor kan het voorkomen dat de verwachtingen rondom het wel/niet toekennen van Rijkscofinanciering aan bepaalde projecten kunnen verschillen.

Meerdere MA's zijn erg te spreken over de strategische inzet van EZ, bijvoorbeeld wanneer het ministerie zitting neemt in een stuurgroep. Tegelijkertijd wordt als verbeterpunt genoemd dat deze inzet vaker en consistenter zou mogen plaatsvinden. Verder wordt ook opgemerkt dat de wisselende personele bezetting binnen EZ soms tot vertraging in de beoordeling van projecten leidde. Daarnaast is er in sommige gevallen kritiek op het feit dat de cofinancieringsprocedures soms niet transparant waren, met name over hoe beleidsmatige keuzes werden gemaakt bij de toekenning van Rijkscofinanciering. Verder wordt gesuggereerd dat het Rijk meer zou kunnen doen om de cofinanciering beter af te stemmen op interdepartementale samenwerking met andere ministeries, zeker in het geval van projecten die binnen de prioriteiten van meerdere ministeries kunnen liggen. Dit is vooral in het geval van Interreg-programma's relevant, waar de doelstellingen veelal breder zijn dan enkel innovatie en koolstofarme economie.

6 Doelmatigheid van de uitvoering

6.1 Uitvoeringskosten bij de overheid

6.1.1 Uitvoeringskosten bij het Rijk

Een specifiek inzicht in de uitvoeringskosten die het Rijk heeft gemaakt in relatie tot de Rijkscofinanciering binnen de EFRO-programma's ontbreekt. Dit komt omdat de inzet voor de Rijkscofinanciering nauw verweven is met de bredere taken rondom het EFRO-dossier. Deze taken omvatten onder andere stakeholdermanagement met de regio's en Europa, coördinatie van het EFRO-beleid en de coördinatie rondom de uitvoering door de managementautoriteiten.

Uit interviews met betrokken medewerkers van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat de personele inzet voor het overkoepelende EFRO-dossier relatief hoog is vergeleken met andere innovatie-instrumenten. Dit wordt verklaard door het complexe stakeholderlandschap en de coördinatierol die het ministerie vervult in zowel nationaal als internationaal verband. Zo hoeft het ministerie bij veel van zijn instrumenten enkel nauw samen te werken RVO in de uitvoering, terwijl er bij EFRO acht verschillende MA's zijn waarmee samengewerkt wordt. Het is echter lastig om de opbrengsten van de Rijkscofinanciering specifiek af te zetten tegen deze totale inzet, aangezien de Rijkscofinanciering integraal onderdeel is van de bredere EFRO-activiteiten.

Vanuit een microperspectief (i.e. de uitvoeringskosten voor het initiëren van een enkel (innovatie)project) is de uitvoeringsdoelmatigheid voor de Rijkscofinanciering relatief laag. Dit komt doordat het ministerie gebruikmaakt van de bestaande infrastructuur van de MA's voor het uitzetten van subsidierondes, de beoordeling van projecten en de financiële afhandeling. Deze werkwijze minimaliseert de additionele uitvoeringskosten specifiek voor de Rijkscofinanciering op projectniveau.

6.1.2 Uitvoeringskosten bij de Regio's

Ook op regionaal niveau zijn de uitvoeringskosten specifiek voor de Rijkscofinanciering relatief laag. De MA's hebben reeds een operationeel programma opgezet voor de toekenning van EFRO-middelen, waarbinnen de Rijkscofinanciering wordt geïntegreerd. De kosten voor de administratieve en financiële afhandeling van Rijkscofinanciering worden dus grotendeels gedragen door de bestaande structuur van de EFRO-programma's.

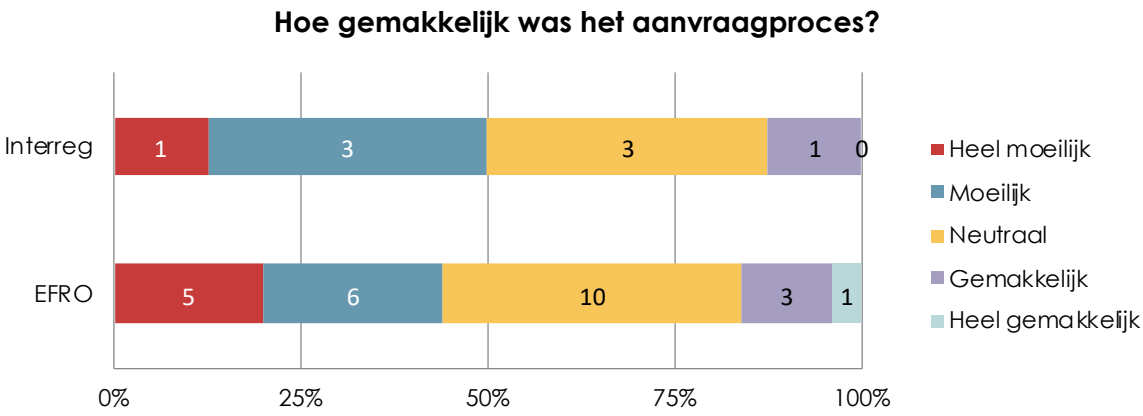
De Europese Commissie biedt een gedeeltelijke vergoeding voor uitvoeringskosten van EFRO-subsidies, maar deze dekking geldt niet voor de Rijkscofinanciering. Bij een toename van het aantal projecten met Rijkscofinanciering zou dit op termijn knelpunten kunnen opleveren, omdat dit een groter beroep zou doen op de capaciteit van de regio's zonder aanvullende vergoeding. Daarbij is wel op te merken dat de directe uitvoeringskosten sterk per regio verschillen vanwege variatie in de opzet van de programma's, beoordelingsprocessen en lokale prioriteiten. Een gedetailleerde beoordeling van deze kosten valt buiten de scope van deze evaluatie.

6.2 Administratieve lasten voor aanvragers

De administratieve lasten voor aanvragers van EFRO-subsidies worden door veel partijen als hoog ervaren. Dit geldt in het bijzonder voor kleine organisaties, die vaak minder capaciteit hebben om aan de uitgebreide vereisten van Europese programma's te voldoen. Deze lasten vormen dan ook een belemmering voor sommige potentiële aanvragers, met name mkb'ers en startups. Deze lasten zitten zowel in het aanvraagproces, als in de financiële afhandeling.

Kleine mkb'ers geven in meerdere gevallen aan dat ze twijfelen of de administratieve last van EFRO-projecten afweegt tegen de baten van de subsidie. Binnen de enquête zijn verschillende elementen rondom de administratieve lasten gescoord door respondenten. Gemiddeld steken penvoerders 244 uur in een aanvraag. Voor consortiumpartners is dit 121 uur. Daarbij geeft bijna de helft van de penvoerders aan het aanvraagproces 'moeilijk' of 'heel moeilijk' te vinden (Zie Figuur 30). Hierbij is het eveneens zo dat 67% van de respondenten aangeeft gebruik te hebben gemaakt van een subsidieadviseur of een accountant.

Figuur 30 Ervaringen aanvraagproces penvoerders



Technopolis B.V., 2024, op basis van de enquête

Specifiek voor de Rijkscofinanciering zijn de additionele administratieve lasten voor aanvragers echter beperkt tot nihil. Voor de landsdelige programma's wordt de Rijkscofinanciering toegewezen zonder dat aanvragers extra administratie hoeven in te dienen. De toewijzing gebeurt op basis van de bestaande projectaanvraag en de beoordeling door de MA's. Voor de Interreg-programma's is er in sommige gevallen een extra vereiste om een aanvullende aanvraag in te dienen. Deze aanvraag is echter meestal beperkt tot het invullen van een formulier van één pagina, wat de lasten voor aanvragers minimaal houdt. Dit wordt ook aangegeven in de enquête. Het overgrote deel van de respondenten die bewust een aanvraag voor Rijkscofinanciering hebben moeten doen (omdat ze onderdeel waren van een Interreg-programma) geeft aan dat deze procedure goed verloopt. Daarbij geven een paar respondenten aan dat er nog wel een verbetering zit in de transparantie rondom de toekenning van Rijkscofinanciering. De (strategische) voorwaarden zijn voor aanvragers veelal onduidelijk en vooraf is er relatief weinig bekend over de procedure rondom het aanvragen van Rijkscofinanciering.

7 Conclusies

In dit hoofdstuk omschrijven we de conclusies door de evaluatievragen te beantwoorden. Deze beantwoording is gegeven het aantal vragen beknopt, waar relevant wordt verwezen naar de sectie in het rapport waar de bevindingen met betrekking tot de evaluatievraag staan beschreven. Deze inhoudelijke secties bieden daarbij meer context dan deze beknopte conclusies. Daarbij wordt opgemerkt dat deze conclusies betrekking hebben op de Rijkscofinanciering in brede zin. Specifieke verschillen die betrekking hebben op de verschillen tussen programma's worden hierin niet opnieuw vermeld.

Uit de beantwoording van de achttien evaluatievragen blijkt dat de EFRO-programma's in algemene zin een belangrijke impuls geven aan (samenwerkingsgerichte) innovatie en, in mindere mate, aan de koolstofarme economie. De meeste projecten richten zich op de ontwikkeling en validatie van nieuwe producten en processen. Voor de koolstofarme economie kan dit op termijn bijdragen aan duurzaamheidsdoelen, maar de inzet is minder gericht op directe CO_2-reductie door toepassing van bestaande oplossingen. Hierdoor is de directe, kwantificeerbare CO_2-reductie in deze programmaperiode beperkt gebleven, doordat veel projecten zich in een relatief vroege of voorbereidende fase van de verduurzaming bevinden en de gerealiseerde reductie niet structureel wordt gemeten. Daarbij komt het inzicht naar boven dat er in brede zin projecten worden ondersteund die niet enkel innovatie (of CO2-reductie) als doel hebben, maar bijdragen aan bredere versterking van het innovatieecosysteem. Voor Interreg zit hierin nog de extra dimensie van grensoverschrijdende samenwerking. Wat betreft de economische prestaties laten de analyses zien dat vooral de werkgelegenheid en (indirect) de concurrentiekracht van deelnemende bedrijven een stimulans krijgt, al varieert dit effect sterk tussen regio's en sectoren.

Daarnaast blijkt de Rijkscofinanciering een belangrijke rol te spelen in het vergroten van de reikwijdte van EFRO-programma's, met name door meer projecten te financieren en door relatief grote initiatieven (waaronder internationale en kapitaalintensieve projecten) mogelijk te maken. Hiermee heeft de Rijkscofinanciering een positieve invloed op zowel de schaal als de diversiteit van de projecten. Hoewel de thematische focus grotendeels bij innovatie ligt (en in mindere mate bij de koolstofarme economie), worden via EFRO ook aanpalende doelen (zoals regionale ecosysteemversterking en innovatieinfrastructuur) gesteund. De belangrijkste doelgroep – het mkb – profiteert hierdoor van middelen en een netwerk dat de innovatiekracht versterkt. Tegelijkertijd is er sprake van een relatief lage administratieve last met betrekking tot het aanvragen van de Rijkscofinanciering.

Uit de analyse blijkt verder dat de Rijkscofinanciering meer coherent en strategischer kan worden ingezet, door een heldere koppeling te maken met zowel nationale innovatiespeerpunten als met de Europese cohesiedoelen van EFRO (steun bieden aan subregio's om aan te sluiten bij speerpunten indien zij daar nog beperkte regionale krachten voor hebben). Een te sterke nadruk op nationale prioriteiten kan (sub)regio's buitenspel zetten indien regionale krachten niet direct aansluiten bij deze nationale prioriteiten, terwijl een te brede spreiding van middelen tot versnippering kan leiden. Bovendien ligt er potentieel voor meer synergie met andere instrumenten, zoals MIT, Eurostas en VFF, door deze strategischer in te zetten rondom regionale krachten van (sub)regio's om meer kritieke massa te creëren. Hoewel er met deze regelingen grotendeels inhoudelijk weinig overlap is, kan een bewuste afstemming in de uitvoering (onder meer in timing en doelgroepbenadering) ervoor zorgen dat ondernemers logischer en effectiever profiteren van de verschillende financieringsopties. In het slothoofdstuk (Hoofdstuk 8) worden hier concrete aanbevelingen voor gedaan, met als doel de doelmatigheid van de Rijkscofinanciering en de uitvoering van EFRO verder te versterken.

7.1 Doeltreffendheid

1. **In welke mate stimuleren de EFRO-programma's innovatie bij de doelgroep door het bevorderen van R&D-activiteiten, innovatieactiviteiten in bredere zin, R&D-samenwerking en brede kennisdeling?**

De EFRO-programma's stimuleren een breed scala aan activiteiten gericht op innovatie. Een deel van de investeringen richt zich op langetermijnversterkingen, zoals de ontwikkeling van regionale innovatieinfrastructuur (bijvoorbeeld fieldlabs), waardoor de directe inzet op Speur- en Ontwikkelingswerk (S&O) lager is dan bij andere nauwere innovatie-instrumenten.

De effectmeting (zie o.a. sectie 4.2) laat een wisselend, maar overwegend positief, beeld zien van de bijdrage aan R&D-activiteiten. De econometrische analyses tonen dat EFRO-deelname kan leiden tot een toename van S&O-uren (gemiddeld variërend tussen 4,4% en 21,8%, afhankelijk van de steekproef en methode), maar in sommige modellen zijn effecten niet altijd statistisch significant. Bredere activiteiten richten zich onder andere op doorontwikkeling, toepassing en opschaling van innovaties en het aangaan van samenwerkingen. Deze activiteiten worden niet meegenomen in de econometrische analyses.

De bredere innovatieresultaten (ecosysteemversterking, toepassing en opschaling, samenwerking) zijn duidelijk terug te zien in zowel de enquête als de kwalitatieve interviews. EFRO-projecten dragen sterk bij aan samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden; dit is een van de belangrijkste pijlers van het EFRO-instrument.

2. **In welke mate dragen de EFRO-programma's bij aan een vermindering van CO2-uitstoot door het bevorderen van energiebesparing en de productie en gebruik van duurzame energie bij de doelgroep?**

Uit de analyse komt naar voren dat EFRO-projecten vaak gericht zijn op (technologische) innovaties die potentieel op termijn kunnen bijdragen aan CO_2-reductie, eerder dan op direct meetbare vermindering van CO_2-uitstoot. Het aantal projecten dat expliciet CO_2-reductie als hoofddoel nastreeft en dit kwantitatief monitort, blijkt binnen EFRO beperkt, het betreft veelal niet het toepassen van bestaande oplossingen om direct CO_2-uitstoot te reduceren. Daarbij komt dat de mate van gerealiseerde koolstofreductie niet consequent of gestandaardiseerd wordt gemeten en gerapporteerd, waardoor de daadwerkelijke effecten op CO_2-uitstoot onduidelijk blijven. Het Rijk legt binnen EFRO (met de Rijkscofinanciering) nadruk op een koolstofarme economie, maar in de praktijk richten projecten zich vooral op de ontwikkeling en validatie van duurzame technologieën en processen.

3. **In welke mate dragen de EFRO-programma's bij aan verbeterde economische prestaties bij bedrijven in termen van bijvoorbeeld toegevoegde waarde, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit?**

De economische effecten van EFRO-programma's zijn wisselend. Net als bij innovatie-effecten, speelt ook hier dat niet alle projecten ingericht waren om deze effecten op de (relatief) korte termijn te realiseren. Kwantitatieve analyses tonen positieve effecten op werkgelegenheid (toename van 8,2%) en arbeidsproductiviteit (toename van 9,9%) na drie tot vijf jaar, maar deze zijn niet in altijd statistisch significant (sectie 4.2). De economische impact lijkt sterker gedreven door indirecte effecten, zoals verbeterde concurrentiepositie en toegang tot nieuwe netwerken. Bedrijven geven aan dat EFRO-projecten vooral waardevol zijn voor strategische capaciteitsopbouw en samenwerking. Tegelijkertijd blijven de directe economische prestaties afhankelijk van de regio en de aard van de projecten (secties 4.3).

4. **Wat is de additionele waarde van de Rijkscofinanciering op de Europese subsidie in de EFRO-programma's? Hoe en in welke mate heeft de Rijkscofinanciering bijgedragen aan het aantal en de omvang van EFRO-projecten?**

De Rijkscofinanciering heeft een belangrijke aanvullende rol gespeeld, zowel in financiële als strategische zin. Het bood extra middelen om meer projecten te ondersteunen en hielp kleinere partijen, zoals mkb's, om de benodigde voorfinanciering te realiseren. Bovendien functioneert het als hefboom voor het aantrekken van andere publieke en private investeringen, bij landsdelige programma's door het vergroten van het aantal projecten en bij Interreg-programma's op een directe manier door via het committeren van Rijkscofinanciering ook andere financiers te overtuigen. Hoewel de scope van landsdelige projecten niet wezenlijk veranderde door Rijkscofinanciering, heeft het portfolio van projecten hierdoor grotere impact en bredere deelname kunnen realiseren. Het effect was het meest zichtbaar bij Interreg-projecten, waar in veel gevallen de Rijkscofinanciering apart moest worden aangevraagd en het daardoor als katalysator diende om ambitieuzere projecten en internationale samenwerking aan te gaan.

5. **De cofinanciering boven op de EFRO-subsidie vanuit Europese programma's kan zowel publiek als privaat zijn. Wat is het effect van de Rijkscofinanciering op de inzet van andere cofinanciering (hefboomeffect)? Is er sprake van verdringing van private investeringen door de Rijkscofinanciering? En in hoeverre is de Rijkscofinanciering van belang geweest om aan de EU vereisten voor nationale cofinanciering te voldoen?**

De Rijkscofinanciering heeft op projectniveau binnen landsdelige programma's geen direct hefboomeffect laten zien op andere publieke of private financiering, omdat aanvragers zich niet bewust zijn van de toekenning van de Rijkscofinanciering. Maar op portfolioniveau heeft het wel bijgedragen aan de schaal en reikwijdte van de programma's door extra projecten mogelijk te maken. Binnen Interreg-programma's was het hefboomeffect sterker en duidelijk zichtbaar, met name op het aantrekken van buitenlandse publieke cofinanciering. Dit komt doordat de Rijkscofinanciering fungeerde als een signaal van nationale prioritering en stabiliteit, wat vertrouwen wekte bij internationale partners.

Tegelijkertijd heeft de Rijkscofinanciering een belangrijke rol gespeeld bij investeringen in innovatieinfrastructuur zoals fieldlabs, campussen en proeftuinen. Veel private cofinanciering in EFRO-projecten bestaat uit in-kind bijdragen (zoals ureninzet), wat waardevol is voor de uitvoering van projecten, maar niet kan worden ingezet voor kapitaalintensieve investeringen zoals de ontwikkeling van innovatieinfrastructuur. Hier is de Rijkscofinanciering van belang geweest, omdat het de benodigde cashfinanciering leverde om deze projecten te realiseren.

De Rijkscofinanciering heeft daarnaast een belangrijke rol gespeeld om te voldoen aan de EU-vereisten voor nationale cofinanciering, zowel binnen landsdelige EFRO-programma's als Interreg-programma's. Voor landsdelige programma's heeft de Rijkscofinanciering het mogelijk gemaakt om meer en grotere projecten te realiseren, met name bij kapitaalintensieve innovaties en strategische projecten waar decentrale partijen veelal onvoldoende budget voor bij elkaar kunnen krijgen. Zonder Rijkscofinanciering zou Nederland mogelijk minder volledig gebruik hebben kunnen maken van de beschikbare EFRO-gelden. Hierbij zouden met name grotere projecten lastiger aan de cofinancieringseis kunnen voldoen. Binnen Interreg-programma's heeft de Rijkscofinanciering niet alleen bijgedragen aan het behalen van de nationale cofinancieringseisen, maar ook gediend als een signaal van prioriteitstelling en stabiliteit, wat het vertrouwen van internationale partners heeft versterkt.

6. **Is er een evident verschil tussen projecten met en zonder Rijkscofinanciering waar te nemen?**

Ja, projecten mét Rijkscofinanciering verschillen op een aantal punten van projecten die alleen EFRO-subsidie ontvangen (zie Tabel 8 in sectie 3.1en de portfolioanalyse in sectie 4.1). Ze zijn gemiddeld groter in omvang (hogere totale projectkosten), hebben meer projectpartners in het consortium en een langere looptijd. Dit duidt erop dat de Rijkscofinanciering relatief vaker wordt toegekend aan (of gereserveerd voor) grootschalige en samenwerkingsintensieve initiatieven. In termen van inhoudelijke uitkomsten (bijv. innovatieresultaten en samenwerkingsverbanden) presteren projecten mét Rijkscofinanciering niet op alle vlakken merkbaar anders, maar hun "schaaleffect" is doorgaans groter.

7. **Welke effecten van het verstrekken van Rijkscofinanciering op innovatie en een transitie naar koolstofarme economie zijn in te schatten? Neem hierbij het bedrag aan Rijkscofinanciering in aanmerking, alsmede de effecten die van EFRO-programma's in totaliteit naar voren komen en de invloed van de Rijkscofinanciering op de totale inzet van publieke en private middelen in de EFRO-programma's.**

De Rijkscofinanciering heeft op programmaniveau en (bij Interreg) op projectniveau een positieve hefboomwerking laten zien, waardoor meer (of ambitieuzere) projecten zijn gestart. Kwalitatief is vastgesteld dat dit bijdraagt aan een grotere inzet van middelen (zowel private als decentrale publieke) en een bredere innovatiescope. Op innovatiegebied laten de econometrische analyses (zie sectie 4.2) zien dat EFRO-deelname gemiddeld een toename in R&D-activiteiten kan opleveren, waarbij de Rijkscofinanciering in grote lijnen die EFRO-middelen versterkt.

Wat betreft de koolstofarme economie valt op dat de Rijkscofinanciering helpt om projecten op te zetten die met name indirect bijdragen aan CO_2-reductie en duurzame energie. Bij landsdelige projecten ondersteunt de Rijkscofinanciering bijvoorbeeld proeftuinen of demonstratieprojecten, wat weliswaar niet altijd direct zichtbaar is in CO_2-cijfers, maar op termijn kan leiden tot toepassing van duurzame innovaties in de markt. Gegeven het feit dat er niet structureel wordt gemonitord op de resultaten met betrekking tot CO_2-reductie kunnen deze effecten niet afgezet worden tegen de investering van de Rijkscofinanciering. Wel is duidelijk dat er zeer beperkt wordt ingezet op het direct toepassen van bestaande oplossingen om direct CO_2-reductie te realiseren, hierdoor is de verwachting dat de resultaten voor CO_2-reductie beperkt zullen zijn.

8. **Hoe is de Rijkscofinanciering verdeeld over de relevante doelgroepen en thematische doelstellingen van de EFRO-programma's? Maak onderscheid voor wat betreft de doelgroepen tussen mkb-bedrijven, grote bedrijven, kennisinstellingen, stichtingen en (semi-)overheden. Is hier een beoordeling aan te geven met het oog op de doeltreffendheid van het beleid?**

In de portfolioanalyse (sectie 3.2 en 4.1) blijkt dat het mkb de voornaamste doelgroep is, zowel in aantal deelnemers als in (cumulatief) subsidiebedrag. Grote bedrijven komen minder vaak voor als penvoerder en nemen in totale financiering een geringer aandeel in. Kennisinstellingen spelen in veel projecten een rol, maar ontvangen gemiddeld minder subsidie dan de deelnemende bedrijven. Stichtingen en (semi-)overheden doen mee in ondersteunende rollen, bijvoorbeeld voor het testen van nieuwe technologieën of het faciliteren van samenwerking.

Met het oog op doeltreffendheid is de concentratie op het mkb in lijn met de beleidsdoelstelling: EFRO (en de Rijkscofinanciering daarbinnen) is immers gericht op mkb-innovatie en verduurzaming. Het grote aantal projecten met kennisinstellingen weerspiegelt de nadruk op samenwerking en kennisdeling. De inzet van Rijkscofinanciering is dus vooral

doeltreffend voor het mkb, met aanvullend nut in de kennisinfrastructuur via universiteiten en hogescholen.

9. **Worden er (internationale) samenwerkingen gerealiseerd waardoor bedrijven toegang krijgen tot kennis en middelen die cruciaal zijn voor het behalen van innovatie- en/of CO_2-reductie doelstellingen?**

Ja, de opzet van EFRO-projecten veronderstelt samenwerking, ook (en vooral) in de Interreg-varianten. De enquête (sectie 4.1.4) wijst uit dat circa 70% van de respondenten (internationale) samenwerkingen zijn aangegaan. Deze samenwerkingen bieden onder meer toegang tot kennis (bijv. via buitenlandse universiteiten of R&D-instellingen) en tot extra financiering of afzetmarkten. Ook bij landsdelige EFRO-programma's is er vaak (bovenregionale) samenwerking, zij het minder vanzelfsprekend internationaal. Bij Interreg-projecten wordt daarbij vaker aangegeven dat door de beschikbaarheid van de Rijkscofinanciering het ambitieniveau van het project is verhoogd, wat ook een indicatie is voor het aangaan van een intensievere samenwerking.

10. **Worden (internationale) innovatie-ecosystemen blijvend versterkt? En zo ja, op welke wijze?**

Uit zowel de portfolioanalyse als de interviews blijkt dat een aanzienlijk deel van de deelnemende consortia ook na afloop van het project blijft samenwerken. Bij Interreg-projecten is dit effect nog duidelijker: veel consortia bouwen langdurige relaties op die leiden tot vervolgprojecten of tot structurele deelname in grensoverschrijdende netwerken (sectie 4.1.3 en 4.1.4). Binnen landsdelige EFRO-projecten worden met name regionale ecosystemen versterkt, bijvoorbeeld via het opzetten van (field)labs of proeftuinen die na het project voortbestaan. De ecosysteemversterking is wel lastig in kwantitatieve termen uit te drukken; het gaat hier om netwerkeffecten en kennisdeling die zich over de jaren verder uitbouwen.

7.2 Doelmatigheid van beleid

11. **Hoe verhouden de in te schatten effecten van de Rijkscofinanciering zich tot de omvang van de verstrekte Rijkscofinanciering? Is op dit vlak sprake van doelmatigheid van beleid?**

De doelmatigheid van de Rijkscofinanciering kan worden beoordeeld aan de hand van de Bang-for-the-Buck (BFTB)-analyse, die de verhouding tussen de gegenereerde effecten en de omvang van de verstrekte financiering inzichtelijk maakt (zie sectie 5.1). De analyse toont een bandbreedte in kosteneffectiviteit, afhankelijk van de gebruikte methodologie en steekproef. Volgens de analyse levert de Rijkscofinanciering een BFTB van €420.000 tot €550.000 extra S&O-loonkosten per miljoen euro aan Rijkscofinanciering.

Deze resultaten wijzen op een positieve impact van de Rijkscofinanciering op R&D-activiteiten. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat de Rijkscofinanciering breder is ingezet dan uitsluitend op directe stimulering van S&O-uren. De financiering heeft bijgedragen aan investeringen in innovatieinfrastructuur, zoals fieldlabs, en aan projecten met een focus op samenwerking of toepassing en opschaling van technologieën. Hoewel deze effecten minder direct meetbaar zijn in termen van S&O-uren, leveren zij belangrijke strategische voordelen op voor het innovatie-ecosysteem en de regionale economische ontwikkeling. Ook zijn er in sommige econometrische analyses positieve effecten gevonden op werkgelegenheid en omzet, welke ook meegenomen kunnen worden in de totale verhouding tussen de inzet van de Rijkscofinanciering en de effecten. Echter zijn de effecten op deze economische indicatoren minder robuust.

12. **In welke mate sloten de goedgekeurde projecten binnen de EFRO-programma's aan bij het Nederlandse Topsectorenbeleid?**

De projecten sluiten in grote lijnen goed aan bij het Topsectorenbeleid, waarbij veel activiteiten gericht waren op innovatie en verduurzaming. Echter, de aansluiting op het later geïntroduceerde Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid (MTIB) is minder evident. De meeste projecten werden uitgevoerd op basis van eerdere beleidsdoelen en bestaande witte lijsten, wat de integratie met maatschappelijke missies vertraagde. Ondanks deze beperkingen was er een duidelijke koppeling met prioritaire sectoren en sleuteltechnologieën. De mindere koppeling met het MTIB is daarbij te verklaren doordat deze pas aan het eind van de evaluatieperiode (2018) is ingesteld.

13. **Is er sprake van complementariteit van de Rijkscofinanciering in de EFRO-programma's met andere instrumenten uit het Nederlandse innovatiebeleid, specifiek de MIT, Eurostars en de VFF? Vergelijk de programma's op type openstelling, gefinancierde activiteiten en doelgroep.**

Uit de vergelijking blijkt dat EFRO zich richt op grotere (meerjarige) samenwerkingsprojecten en innovatie-infrastructuur op TRL-niveaus van ongeveer 3-9, met het mkb als voornaamste doelgroep en de eis dat een aanzienlijk deel van de financiering uit publieke of private bronnen komt. Daarentegen bedienen Eurostars en de Vroegefasefinanciering (VFF) vooral mkb'ers in een vroegere fase van hun innovatieproces (TRL 0-6), terwijl de MIT meerdere varianten kent: haalbaarheidsprojecten en kennisvouchers (vroege fase), en R&D-samenwerkingsprojecten (TRL 4-6) die qua technische rijpheid dichter bij EFRO staan, maar inhoudelijk vaak beperkter zijn (bijv. alleen samenwerking tussen mkb-bedrijven).

In theorie kunnen de Eurostars, VFF, MIT-haalbaarheid/-kennisvoucher een opstap zijn naar EFRO (later in de innovatieketen), maar in de praktijk komt dit slechts incidenteel voor. De doelgroepen en projectomvang sluiten niet altijd naadloos aan op de grotere en meer samenwerkingsgerichte projecten die EFRO (en met name Rijkscofinanciering) doorgaans ondersteunt.

De MIT-samenwerkingsprojecten sluiten qua TRL-niveau beter aan bij EFRO. Tegelijkertijd is de MIT-subsidieomvang beperkter en richt zij zich sterk op mkb-samenwerking. EFRO-projecten met Rijkscofinanciering zijn vaak nog omvangrijker en omvatten een breder consortium (bijv. kennisinstellingen en overheden). Daardoor is er wel theoretische, maar in de praktijk beperkte complementariteit.

Het verschil in fase en schaal verklaart deels de beperkte doorstroom van andere instrumenten naar EFRO. Regionale managementautoriteiten, ontwikkelingsmaatschappijen en loketten spelen een belangrijke rol bij de toeleiding van ondernemers naar de juiste regeling. Hierdoor wordt vaak een bewuste keuze gemaakt voor óf MIT óf EFRO, afhankelijk van de omvang, focus en partnersamenstelling van het project. Onder projecten met Rijkscofinanciering zien we relatief weinig overlap met de MIT, waarschijnlijk omdat de EFRO-projecten in die groep complexer en grootschaliger zijn. In de gehele EFRO-portefeuille is de overlap vermoedelijk groter

Al met al vullen EFRO en de genoemde instrumenten elkaar in de innovatieketen op papier goed aan. In de praktijk leidt de combinatie echter maar beperkt tot directe opvolging of overlap, vooral door verschillen in projectgrootte, vereisten en timing. Bedrijven die wél meerdere instrumenten inzetten, doen dat doorgaans voor afzonderlijke projecten in verschillende ontwikkelingsfasen. De complementaire rol van EFRO en de andere regelingen hangt dus sterk af van regionale keuzes, begeleiding en de mate waarin instrumenten qua timing en consortiumsamenstelling op elkaar aansluiten.

14. **Hoe is de samenwerking tussen Rijk en de regio's met betrekking tot de doelmatigheid van beleid ervaren? Zijn er suggesties of aanbevelingen voor verbeteringen?**

De samenwerking tussen Rijk en regio wordt als goed en constructief ervaren. Het Rijk wordt gewaardeerd om het nationale perspectief en de betrokkenheid bij stuurgroepen; de regio's leveren hun kennis van het lokale ecosysteem. Wel is er ruimte voor meer helderheid en transparantie over de (beleids)motieven achter de toekenning van Rijkscofinanciering. Ook wordt soms gerefereerd aan wisselingen in de personele bezetting en accenten bij EZK, wat voor enige inconsistenties in de beoordeling heeft gezorgd. De aanbeveling is om deze procedures en motivering van (niet-)toekenningen te formaliseren, zonder de nauwe samenwerking en korte lijntjes te verliezen.

15. **Welke invloed hebben beleidsmatige veranderingen bij het Rijk gedurende de EFRO-programmaperiode 2014-2020 (specifiek het Topsectorenbeleid en MTIB) op de beoordeling van projecten door het ministerie van EZK en de inzet van Rijkscofinanciering? Hoe heeft deze invloed doorgewerkt in de samenstelling van het totaal aan projecten dat met Rijkscofinanciering is gesteund?**

De verschuiving naar het MTIB heeft geen grote invloed gehad op de selectie of samenstelling van EFRO-projecten. De focus bleef liggen op de focus zoals vastgesteld in de prioritaire 'witte lijsten', welke waren vastgesteld op basis van het Topsectorenbeleid. De beperkte impact wordt deels verklaard door de timing van beleidswijzigingen, die pas relatief laat in de programmaperiode werden doorgevoerd. Wel werd de beoordeling van Rijkscofinanciering soms als inconsistent ervaren.

16. **Zijn er mogelijkheden aan te wijzen om met een andere beleidsvorm aangaande de inzet van Rijkscofinanciering een grotere doelmatigheid van het beleid te bereiken?**

Er zijn verschillende beleidsopties om de doelmatigheid van Rijkscofinanciering te vergroten. Waarbij de focus ligt op het verhogen van de effectiviteit van de inzet in plaats van het verlagen van de kosten. Deze variëren van strategische inzet van de Rijksmiddelen (bijvoorbeeld op grootschalige innovatieinfrastructuur) tot meer flexibiliteit voor regio's om prioriteiten te bepalen. Een sterkere koppeling met maatschappelijke transities en samenwerking met andere ministeries kan ook bijdragen aan bredere impact. Tegelijkertijd moet de inzet van Rijksmiddelen in balans blijven met regionale autonomie en het Europese kader om binnen EFRO effectief te blijven. Hierin wordt dieper ingegaan in het volgend hoofdstuk omtrent de aanbevelingen.

7.3 Doelmatigheid van de uitvoering

17. **Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten bij de overheid (Rijk en uitvoeringsorganisaties) bij het toekennen en verstrekken van Rijkscofinanciering? En hoe is de omvang van deze kosten in verhouding tot de ingezette beleidsmiddelen te beoordelen, gezien vanuit de doelmatigheid van de uitvoering?**

De uitvoeringskosten van de Rijkscofinanciering worden als relatief laag beoordeeld, vooral omdat deze grotendeels geïntegreerd zijn in bestaande EFRO-processen en worden beheerd door regionale managementautoriteiten. Dit minimaliseert de lasten voor het Rijk en zorgt voor efficiëntie in de uitvoering. Tegelijkertijd liggen de binnen het bredere EFRO-dossier de kosten hoger dan bij andere nationale (subsidie)instrumenten vanwege het bredere stakeholderlandschap en de internationale dimensie van EFRO (landsdelig de relatie met de EU en Interreg ook de relatie met andere landen). Dit vraagt om intensiever coördinatie- en overlegwerk.

18. **Hoe hoog zijn de administratieve lasten bij aanvragers die zijn toe te rekenen aan de Rijkscofinanciering? En zijn er aanbevelingen om deze last te verminderen?**

De administratieve lasten voor aanvragers zijn over het algemeen hoog binnen EFRO, maar dit is slechts in beperkte mate specifiek toe te schrijven aan de Rijkscofinanciering. Voor

landsdelige programma's wordt de Rijkscofinanciering toegewezen zonder aanvullende eisen voor aanvragers. Bij Interreg-programma's is soms een aparte aanvraagprocedure vereist, maar deze wordt als relatief eenvoudig ervaren. Vooral mkb-bedrijven ervaren de algemene administratieve lasten van EFRO als een barrière vanwege de complexiteit van Europese eisen.

8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen geformuleerd om de doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoering van de Rijkscofinanciering in EFRO-programma's te verbeteren. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in vijf thema's: verbeteringen voor toekomstige Rijkscofinanciering, optimalisatie van cofinancieringsmechanismen, versterking van internationale samenwerking, vermindering van administratieve lasten, en beleidsaanpassingen voor grotere doelmatigheid.

8.1 Verbeteringen voor toekomstige Rijkscofinanciering

Uit deze evaluatie komt een duidelijke behoefte naar voren om de Rijkscofinanciering binnen EFRO strategischer te positioneren. Deze positie moet rekening houden met enerzijds het EFRO-karakter van **regionale cohesie** en anderzijds de Nederlandse agenda's op het gebied van **technologie en innovatie** (zoals de Nationale Technologiestrategie). Indien het Rijk uitsluitend inzet op nationale speerpunten, loopt men het risico dat (sub)regio's zonder sterk innovatiecluster of specifiek technologiefocus moeilijker aansluiting vinden, terwijl EFRO juist ook bedoeld is om minder competitieve regio's te ondersteunen. Omgekeerd zorgt een al te brede spreiding van Rijksmiddelen voor versnippering, waardoor de impact minder zichtbaar wordt en grootschalige projecten onvoldoende draagvlak krijgen.

In hoofdlijnen kunnen drie opties (of zwaartepunten) worden onderscheiden om de Rijkscofinanciering in EFRO-programma's toekomstbestendig en effectief in te zetten. Deze opties sluiten niet elkaar uit, maar kunnen elkaar complementeren of juist tegenwerken:

1. **Investeringen in grootschalige innovatieinfrastructuur:** Een optie is dat de Rijkscofinanciering zich meer concentreert op grootschalige en kapitaalintensieve investeringen (bijv. fieldlabs, digiwerkplaatsen, proeftuinen) die regionaal doorgaans niet zelfstandig van de grond komen. In deze benadering wordt bewust geselecteerd op projecten met een langlopend karakter, die ook na afloop van de EFRO-programmaperiode blijven bijdragen aan de regionale innovatiecapaciteit. Dit kan zowel op landsdelig als op grensoverschrijdend niveau (Interreg).
   - **Voordeel**: sterke, herkenbare impuls op de regionale en nationale innovatieagenda, plus borging van 'bakstenen' en faciliteiten die het mkb (en kennisinstellingen) langdurig kunnen benutten. Deze inzet sluit aan bij het EFRO-cohesiedoel mits de middelen niet uitsluitend naar een paar al sterke regio's gaan, maar ook regio's in transitie de kans krijgen om mee te bouwen. Dergelijke investeringen kunnen juist voor regio's in transitie een aangrijpingspunt creëren op verder op door te bouwen.
   - **Nadeel**: kans op ongelijke spreiding en concurrentie tussen regio's als de investeringen zich concentreren in plaatsen waar al een basis of cluster bestaat. Voor subregio's met weinig sterke clusters is het onduidelijk of zij hiervan profiteren.
2. **Implementatie- en opschalingsprojecten bij het mkb gericht op maatschappelijke missies:** De derde optie is om Rijkscofinanciering te richten op de implementatie en uitrol van innovaties, bijvoorbeeld in de energietransitie, circulaire economie of digitalisering, waarbij de EFRO-middelen bijdragen aan het daadwerkelijk toepassen van reeds ontwikkelde technologie (hogere TRL). Zo kan men meeliften op de missiegedreven agenda's (MTIB, NTS) en tegelijkertijd die innovaties in de praktijk verankeren, vaak in samenwerking met lagere overheden, publieke organisaties of mkb-bedrijven.
   - **Voordeel**: directe maatschappelijke impact, omdat de focus ligt op concrete toepassingen en opschaling van oplossingen (in plaats van alleen R&D). Dit sluit goed aan bij EFRO's prioriteit voor koolstofarme economie en het mkb. Ander

innovatieinstrumentarium is grotendeels gericht op lagere TRL-niveaus, waardoor EFRO meer de rol kan dragen om de uitkomsten daarvan te laten landen bij het brede mkb.

- **Nadeel**: dergelijke implementatieprojecten kunnen erg verschillend van aard zijn (bijv. energiebesparing vs. grootschalige circulaire pilots), wat het risico op versnippering verhoogt. Ook kunnen laag-TRL-innovaties hierdoor minder aandacht krijgen, terwijl deze voor regio's in transitie van belang kunnen zijn voor lange termijn ontwikkelingen.

3. **Aanvullend budget voor EFRO, gericht op regionale autonomie en cohesie**: Bij deze optie wordt de Rijkscofinanciering vooral ingezet als extra financieringslaag voor de regionale EFRO-programma's (landsdelig en Interreg), waarbij de regio's – in samenspraak met het Rijk – grotendeels zelf bepalen waar de middelen naartoe gaan, passend bij hun RIS3-strategie (of in geval van Interreg: grensoverschrijdende prioriteiten). Dit komt dicht in de buurt van de huidige benadering binnen de programmaperiode 2021-2027, waarbij het Rijk geen sterke sturing op projectniveau uitoefent, maar vooral zorgt voor voldoende cofinanciering om meer projecten te kunnen honoreren en zo de EFRO-cohesiedoelen beter te realiseren.
   - **Voordeel**: regio's kunnen hun eigen innovatiestrategie en knelpunten volgen, wat de EFRO-gedachte van brede deelname en inclusie ondersteunt; minder sterke regio's blijven meedoen. Er ligt hierdoor iets meer ruimte voor het Rijk om in het opstellen van de regionale strategieën en prioriteiten accenten te benadrukken.
   - **Nadeel**: risico op een grote diversiteit aan projecten (van kleine samenwerkingen tot infra-initiatieven), waardoor de Rijkscofinanciering versnipperd raakt en de zichtbaarheid en strategische impact beperkt blijft. Vaak hebben regionale strategieën en prioriteiten een vrij breed karakter zodat een groot deel van de regionale spelers mee kan werken. Hierdoor ontstaan minder automatisch sterk gedifferentieerde regionale krachten wat het voor het Rijk makkelijker zou maken om hier strategisch op te acteren met ander instrumentarium, promotie, etc.

8.1.1 Aanvullende inzichten en overwegingen

- Een combinatie van bovengenoemde opties is denkbaar. Zo kunnen langetermijninvesteringen worden aangevuld met implementatietrajecten voor mkb die in die nieuwe infrastructuur gebruiken voor testen en opschalen, waardoor zowel de "bakstenen" als de daadwerkelijke toepassing worden geborgd.
- Regionale krachten die niet naadloos aansluiten op nationale topsector- of NTS-prioriteiten kunnen gebaat zijn bij een "lifeline" van Rijkscofinanciering in EFRO, bijvoorbeeld om hun eigen innovatieinfrastructuur op te zetten, te versterken of om implementatie van bredere thema's (zoals klimaatadaptatie, digitalisering) te financieren. Op die manier blijft het cohesiedoel van EFRO overeind, zonder dat het Rijk de middelen volledig versnippert.
- Wil men meer top-downsturing vanuit het Rijk op bijvoorbeeld sleuteltechnologieën of de NTS, dan is het zaak om die agenda's met de regionale strategische keuzes te verbinden. Dit kan bijvoorbeeld door gezamenlijk met de regio's te bepalen welke langetermijninvesteringen en welke implementatieprojecten echt toegevoegde waarde hebben voor zowel nationale concurrentiekracht als regionale ontwikkeling.
- De 15%-ruimte binnen EFRO, waarmee thema's buiten de hoofdfocus innovatie/koolstofarm gefinancierd kunnen worden, kan bij optie 3 (implementatie) worden ingezet voor sociale of arbeidsmarktaspecten van de transitie. Echter, dan is interdepartementale afstemming (bijv. met SZW, BZK) noodzakelijk om overlap te voorkomen met instrumenten binnen die departementen (zoals ESF).

De keuze of mengvorm tussen deze drie opties voor toekomstige Rijkscofinanciering vergt nauwe afstemming tussen Rijk en (sub)regio's, gelet op de specifieke omstandigheden per landsdeel(/provincie) of grensregio. Een heldere, gezamenlijke visie over de mate van nationale sturing (bijv. NTS-speerpunten) versus regionale ontwikkeling (EFRO-cohesiedoel) is daarbij onontbeerlijk. De meerwaarde van Rijkscofinanciering komt vooral tot uitdrukking bij projecten die regiomiddelen overstijgen – of het nu gaat om grootschalige innovatie-infrastructuur, langetermijninvesteringen of implementatie van innovaties – en die aanmerkelijke impact hebben op nationale en/of grensoverschrijdende schaal.

8.2 Optimalisatie van cofinancieringsmechanismen

Om de cofinancieringsmechanismen van de Rijkscofinanciering verder te optimaliseren, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. **Vergroten van het hefboomeffect binnen landsdelige programma's**: werk samen met MA's om private financiers sterker te betrekken bij EFRO-projecten. Dit kan worden gestimuleerd door concrete stimulansen te bieden, zoals hogere multipliers voor cash-bijdragen van private partijen. Rijkscofinanciering kan zo een krachtiger instrument worden om private investeringen te mobiliseren en de totale impact van EFRO-projecten te vergroten.
2. **Versterken van de koppeling tussen Rijkscofinanciering en koolstofarme economie**: Betrek het ministerie van Klimaat en Energie (KGG) nauwer bij de toekenning van middelen voor projecten gericht op CO2-reductie. Dit kan de focus vergroten op implementatie- en opschalingsprojecten met meetbare impact op duurzaamheid. Door Rijkscofinanciering strategisch in te zetten op dit domein kan de bijdrage aan nationale en Europese klimaatdoelen worden versterkt.
3. **Maak voorschotbetaling Rijkscofinanciering standaard:** Een drempel voor mkb's om deel te nemen aan EFRO-programma's is de noodzaak om significante investeringen aan de voorkant van het project te doen. Hoewel voorschotbetalingen momenteel worden toegepast binnen Interreg, wordt aanbevolen om deze standaard te maken binnen de landsdelige programma's, met indien mogelijk een focus voor mkb'ers. Dit verlaagt de financiële barrière voor mkb's, waardoor de toegankelijkheid en impact van deze programma's worden vergroot.

8.3 Versterking van internationale samenwerking

Rijkscofinanciering speelt een belangrijke rol bij het stimuleren van internationale samenwerking, met name in Interreg-programma's. De volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. **Strategische inzet van publieke middelen in grensoverschrijdende projecten:** Behoud de hefboomwerking van Rijkscofinanciering op andere publieke middelen, maar verken ook een scherpere prioritering binnen Interreg. Dit kan bijvoorbeeld door meer in te zetten op grootschalige grensoverschrijdende innovatieinfrastructuurprojecten. Daarnaast kunnen de mogelijkheden worden verkend voor cofinanciering uit andere departementen op 'zachtere' prioriteiten, zoals arbeidsmarkt en gezondheid.
2. **Optimaliseren van publieke-private balans binnen Interreg**: onderzoek of de hoge mate van publieke financiering binnen Interreg-projecten beter in balans kan worden gebracht met private bijdragen. Ter context: bij landsdelige programma's is de private financiering gemiddeld 45%, terwijl die bij Interreg tussen de 7% en 22% zit, afhankelijk van het programma. Dit kan door consortia sterker te prikkelen om private investeringen te mobiliseren, bijvoorbeeld via specifieke voorwaarden in de subsidievoorwaarden. Hierbij is

uiteraard oog voor de complexiteit van internationale samenwerkingen binnen interreg van belang.

8.4 Aanbevelingen voor vermindering van administratieve lasten

Hoewel de administratieve lasten specifiek voor Rijkscofinanciering relatief laag zijn, kunnen verbeteringen worden doorgevoerd op het gebied van databeheer en monitoring:

1. **Betere organisatie van informatie en data:** richt gestandaardiseerde systemen in om projectoutputs en resultaten, zoals CO2-reductie, beter te monitoren. Dit versterkt niet alleen de beleidssturing, maar helpt ook bij het zichtbaar maken van de baten van EFRO-programma's.
2. **Slimmere monitoring en evaluatie**: verlicht de evaluatiedruk op MA's en deelnemers door synergie te zoeken met de verschillende evaluaties die worden uitgevoerd waarin EFRO centraal staat. Uit de deze evaluatie blijkt dat MA's veel input moeten leveren voor verschillende evaluaties, door informatieverzoeken richting de MA's te combineren worden deze ontlast. Dit kan worden gecombineerd met een sterkere standaardisering van rapportage- en evaluatieprocessen over meerdere programma's heen.
3. **Transparantie in toekenning van Rijkscofinanciering**: Verhoog de transparantie over strategische prioriteiten en beoordelingscriteria van Rijkscofinanciering, met name bij Interreg-programma's. Dit voorkomt onduidelijkheid bij aanvragers en vergemakkelijkt het proces.

8.5 Beleidsaanpassingen voor een grotere doelmatigheid en effectievere monitoring & evaluatie

1. **Sturen op effectiviteit in plaats van kostenverlaging**: aanpassingen in de Rijkscofinanciering moet primair gericht zijn op het vergroten van de effectiviteit van de inzet, bijvoorbeeld door betere prioritering en koppeling met maatschappelijke doelen, zie 8.1. Dit betekent keuzes maken die meer impact realiseren, niet zozeer keuzes die de (uitvoerings)kosten verlagen.
2. **Ontwikkelen meer doelgerichte evaluatiemethoden:** De evaluatie kan beter afgestemd te worden op de specifieke eigenschappen van de ingezette middelen. Traditionele econometrische methoden schieten vaak tekort bij het meten van indirecte en langetermijneffecten, zoals samenwerking en versterking van innovatie-ecosystemen. Daarom wordt aanbevolen om nieuwe evaluatiemethoden te ontwikkelen die beter inzicht bieden in deze aspecten. Zeker indien meer wordt ingezet op de punten genoemd in 8.1. Tegelijkertijd kunnen projecten met duidelijke R&D-componenten specifiek worden gemarkeerd, zodat deze afzonderlijk met econometrische methoden kunnen worden geanalyseerd. Ook kan er worden gedacht aan evaluatiemethoden die meer betrekking hebben op het meten van de sterkte van het ecosysteem en de (innovatie)netwerken van bedrijven. Dit zorgt voor een genuanceerdere en meer passende evaluatie die zowel directe als indirecte impacts inzichtelijk maakt.

Bijlage: Econometrische analyse

Dataset

In de dataset die we gebruiken voor de kwantitatieve beschrijving van EFRO in hoofdstuk 3 en de econometrische analyse in hoofdstuk 4 combineren we verschillende databestanden van de CBS-microdata met de aangeleverde data over EFRO-projecten. Tabel 1 geeft een korte beschrijving van alle datasets en de variabelen die we hiervan gebruiken. Alhoewel de evaluatie de programmaperiode 2014-2020 beslaat, gebruiken wij data uit de langere periode van 2010-2023. Deze periode is gekozen om verschillen tussen bedrijven voorafgaand aan EFRO inzichtelijk te maken en rekening te houden met een vertraging van het effect van EFRO op kenmerken zoals omzet en productiviteit. Naast de standaard karakteristieken van bedrijven, zoals sector en vestigingsplaats, gebruiken we data over S&O-activiteiten en deelname aan andere programma's zoals de MIT-regeling en Eurostars.

Tabel 18 Omschrijving CBS microdata

Dataset	Variabelen	Tijdsperiode	Opmerkingen
EFRO	Projectcode, programma, beoordelingsscore, oordeel, thema, projectkosten, type instelling,	2015-2023	
ABR	Sector, grootteklasse, COROP, leeftijd	2010-2023	Gekoppeld door het CBS
BTW	Netto omzet	2010-2023	
WBSO	S&O uren, S&O loonkosten, S&O niet loonkosten	2010-2022 (voor de gematchte groep is ook 2023 meegenomen)	
Polisadministratie	Aantal voltijddagen, fte	2012-2023	FTE wordt berekend door het aantal voltijddagen per jaar door het aantal kalenderdagen te delen.
VFF	Deelname aan VFF	2014-2023	
MIT	Deelname aan MIT	2013-2022	
Eurostars	Deelname aan Eurostars	2010-2023	

Technopolis B.V., 2024

De data over de EFRO-projecten is door het CBS gekoppeld aan het Algemeen Bedrijven Register (ABR), vervolgens kon deze worden gekoppeld aan de andere bestanden met behulp van het BEID, een unieke identifier van elk bedrijf in de CBS-data. Bij het koppelen van de data valt een aantal observaties af om verschillende redenen, zie voor een overzicht van het aantal observaties tabel 2. De dataset met alle EFRO-deelnemers bevat 12.494 observaties. Vervolgens hebben wij geselecteerd op het type organisatie om enkel bedrijven mee te nemen in de analyse, hier viel een groot deel van de observaties af die uit andere instellingen zoals universiteiten bestaan. Daarnaast was het noodzakelijk voor de koppeling aan de CBS-data dat de observatie een uniek BEID had hierdoor viel weer een klein groepje af. Dit kan zijn omdat bedrijven uit een persoon bestaan en geen KvK registratie hebben of opereren in het buitenland.

Deze dataset is nog steeds groter dan het aantal unieke bedrijven dat aan EFRO heeft meegedaan omdat verschillende bedrijven meerdere projecten hebben gedaan, soms zelfs meerdere projecten per startjaar. Als we dit eruit filteren komen we uit op 3.486 unieke bedrijven. Vervolgens beperken we de steekproef voor de econometrische analyse tot het midden- en kleinbedrijf, hiervoor gebruiken we de definitie van het CBS van minder dan 250 medewerkers. Om ook geen micro-bedrijven in onze steekproef mee te nemen, filteren we zelfstandigen uit de data. Dit wordt gedaan omdat deze zelfstandigen vaak adviseurs zijn en niet binnen de doelgroep van EFRO vallen. Aangezien nieuwe bedrijven ook klein zullen zijn aan het begin, kiezen we ervoor om alleen zelfstandigen die al meer dan 5 jaar opereren niet mee te nemen. Dit resulteert in een steekproef van 2.672 bedrijven.

Tabel 19 Steekproef

Conditie	Aantal observaties	Opmerkingen
Alle observaties in EFRO data	12.494	Als bedrijven meerdere projecten hebben komen ze meerdere keren voor
Alleen ondernemingen in EFRO data	6.948	Geïdentificeerd aan de hand van gerapporteerde type organisatie in data
Alleen ondernemingen met BEID	5.589	De BEID is het identificatienummer gebruikt binnen de CBS omgeving.
Uniek BEID en jaar	4.565	Zonder bedrijven met projecten in meerdere jaren
Uniek BEID	3.486	Zonder bedrijven met meerdere projecten in een jaar. Dit is het totale aantal unieke bedrijven.
BEID met <250 fte	2.733	mkb definitie
BEID met <250 fte en geen zelfstandigen >5 jaar	2.672	Uiteindelijke steekproef

Technopolis B.V., 2024

Matching

Naast de steekproef met bedrijven die een aanvraag hebben ingediend voor EFRO (EFRO-steekproef), creëren we ook een grotere steekproef door EFRO-bedrijven te matchen aan vergelijkbare bedrijven die een aanvraag voor EFRO hebben ingediend. Dit doen we door bedrijven uit de Nederlandse bedrijfspopulatie te matchen aan EFRO-bedrijven op bepaalde kenmerken. Het idee hiervan is dat deze bedrijven vergelijkbaar zijn en zich ook vergelijkbaar zouden ontwikkelen zonder de EFRO-interventie. Deze matching wordt gedaan op basis van de propensity score matching (PSM) methode. Dit is een methode om de verschillende bedrijfskenmerken samen te vatten in een score, wat het makkelijker maakt om de bedrijven te matchen.

De propensity score wordt berekend aan de hand van de volgende functie:

$$P(T_{i,t} = 1 | X_{i,t}) = \phi(\beta X_{i,t})$$

De linkerzijde van de vergelijking beschrijft de kans om behandeld te worden voor bedrijf *i* in jaar *t* ($T_{i,t} = 1$) conditioneel aan verschillende bedrijfskenmerken ($X_{i,t}$), deze wordt geschat met een functie ϕ die deze bedrijfskenmerken als input neemt en de verschillende coëfficiënten (β) berekent. Wij hebben voor deze functie een logit model gebruikt. Met de geschatte coëfficiënten kan voor elk bedrijf de propensity score worden berekend en aan de hand hiervan worden behandelde en niet behandelde bedrijven gematcht. In deze procedure hebben wij er voor gekozen om elk bedrijf met precies een ander bedrijf te matchen (one-to-one zonder replacement).

De matching procedure wordt apart uitgevoerd voor de verschillende jaren. Hierin worden de EFRO-bedrijven ingedeeld aan de hand van het eerste jaar van de projectaanvraag. Vervolgens worden de bedrijven met een projectaanvraag in het betreffende jaar samengevoegd met alle bedrijven die in dat jaar bestaan uit het ABR. Bedrijven die groter zijn dan 250 medewerkers worden vervolgens verwijderd. Voor de andere bedrijven wordt de data van de WBSO toegevoegd om een overzicht te hebben van de S&O activiteit. Met deze dataset wordt dan de matchingprocedure uitgevoerd op basis van grootte van het bedrijf, leeftijd, sector en S&O-uren. Het resultaat is een dataset met voor elk EFRO-bedrijf een gematcht bedrijf, hiervan wordt gecheckt of de behandelde en controlegroep inderdaad vergelijkbaar is op de kenmerken. Vervolgens worden alle jaren weer aan elkaar toegevoegd en wordt informatie uit andere datasets gekoppeld, de dataset worden ook weer gefilterd op het aantal werknemers (<250) en zelfstandigen (geen zelfstandigen ouder dan vijf jaar). Aangezien de bedrijven per jaar gematcht worden kan het voorkomen dat een bedrijf in meerdere jaren als match wordt gevonden voor een behandeld EFRO bedrijf in dat jaar. Deze dubbelingen worden uit de dataset gehaald, wat betekent dat de resulterende dataset niet per se een unieke match bevat voor elk EFRO bedrijf. Het kan in enkele gevallen ook voorkomen dat er geen goede match wordt gevonden voor een bedrijf. Deze procedure resulteert in een dataset met ca. 3.500 unieke bedrijven.

Steekproeven

In hoofdstuk 3 en 4 gebruiken we verschillende uitsneden van de data. In de eerste tabellen van hoofdstuk 3 (tabel 6, 7 en 8) kijken we naar de data op projectniveau. Er zijn 3.354 projectaanvragen in de data, waarvan 1.778 werden toegekend en 373 Rijkscofinanciering ontvingen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 verschilt het aantal partners per project, maar ligt dit gemiddeld rond de 4 voor projecten zonder Rijkscofinanciering en 8 voor projecten met Rijkscofinanciering. De rest van de beschrijvende statistiek in hoofdstuk 3 kijkt specifiek op het projectpartner niveau en gebruikt daarvoor data uit het jaar waarin de projectaanvraag is ingediend. In tabel 9 maken we hierin voor het eerst een onderscheid in de algemene bedrijfspopulatie die deelneemt aan EFRO en het mkb. Aangezien EFRO specifiek gericht is op mkb-bedrijven, gebruiken we de steekproef met enkel deze bedrijven in de analyse in hoofdstuk 4.

Voor de econometrische analyse in hoofdstuk 4 wordt gebruik gemaakt van een panel dataset van de mkb-bedrijven. Hiervoor gebruiken we data van de jaren 2010-2023 zoals hierboven beschreven in tabel 1. Het totale aantal observaties wat genoemd wordt in de tabellen zijn daarom het aantal bedrijf-jaar observaties, de observatie van een bedrijf wordt dus apart geteld voor elk jaar waarin er data beschikbaar is. Het totaal aantal observaties in de panel dataset is 28.294 voor de EFRO-steekproef en 53.011 in de gematchte steekproef.

Bij de modellen over innovatie uitkomsten van bedrijven gebruiken we twee verschillende steekproeven, naast de gebruikelijke steekproef creëren we een steekproef van enkel bedrijven die voorkomen in de WBSO-data. Dit wordt gedaan omdat alle bedrijven die deelnemen aan de WBSO hun S&O activiteit moeten registreren, we gebruiken hiervan de S&O

uren als uitkomst in de analyse. In de bredere steekproef zitten ook bedrijven die niet deelnemen aan de WBSO, voor deze bedrijven maken we de aanname dat zij ook geen S&O activiteit hebben (we vullen dus 0 in voor het aantal S&O uren), we kunnen dit echter niet met zekerheid uitsluiten. Vandaar dat we voor de robuustheid ook de analyses uitvoeren voor de kleinere groep van WBSO-bedrijven. Voor de RDD-analyses wordt vervolgens gebruik gemaakt van een steekproef voor het landsdelige programma Noord en West. Daarnaast worden in deze analyse alleen bedrijven meegenomen die niet aan meer dan één project hebben meegedaan, omdat dit lastig te combineren is met een duidelijk afkappunt. De RDD-steekproef bestaat daarom uit 2.930 bedrijf-jaar observaties in Noord, daarvan hebben er 1.519 een projectaanvraag met een bruikbare beoordelingsscore (302 unieke bedrijven). In West zijn er 4.786 bedrijf-jaar observaties, met 2.589 met een beoordelingsscore (537 unieke bedrijven). Afhankelijk van de effectperiode die wordt gebruikt (3 of 5 jaar) en of er enkel WBSO-bedrijven worden meegenomen, verschilt de steekproef ook per model.

Beschrijvende statistiek van de steekproef

Voor de panel dataset die wordt gebruikt voor de econometrische analyses wordt hieronder een aantal statistieken weergegeven. Deze panel dataset bestaat uit 2.672 bedrijven, zoals beschreven in 1.1, met observaties tussen de jaren 2010-2023. In Tabel 20 is te zien dat het totale steekproef uit iets minder dan 30.000 bedrijf-jaar observaties bestaat. Voor een aantal variabelen zijn er missende waarden, met name voor de omzet en als een gevolg ook de productiviteit. Voor de gematchte steekproef en de subgroep van WBSO-bedrijven in beide steekproeven worden ook de beschrijvende statistieken weergegeven in Tabel 21.

Tabel 20 Beschrijvende statistiek panel dataset EFRO steekproef

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde
EFRO	28.294	0,402
Speur- en ontwikkelingswerk uren	28.294	5.249
Netto omzet	27.325	15.906.967
Deelname VFF	28.294	0,001
Deelname Eurostars	28.294	0,019
Deelname MIT	28.294	0,120
Aantal fte	28.294	36,17
Productiviteit (omzet/fte)	27.325	413.849

Technopolis B.V., 2024

Tabel 21 Beschrijvende statistiek panel dataset EFRO steekproef (enkel WBSO)

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking
EFRO	15.388	0,404	0,491
Speur- en ontwikkelingswerk uren	15.388	9.651	26.022
Netto omzet	15.024	10.420.286	37.526.120

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking
Aantal fte	15.388	37,95	49,82
Leeftijd	15.388	7,68	4,59
Productiviteit (omzet/fte)	15.024	299.798	3.373.762

Tabel 22 Beschrijvende statistiek panel dataset gematchte steekproef

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking
EFRO	36.586	0,266769	0,442277
Speur- en ontwikkelingswerk uren	36.586	4391,145	12.840,5
Netto omzet	34.823	16.231.221	121.000.000
Aantal fte	36.586	37,40232	49,14253
Leeftijd	36.118	8,170358	4,921194
Productiviteit (omzet/fte)	34.823	406.400,6	2.952.753

Tabel 23 Beschrijvende statistiek panel dataset gematchte steekproef (enkel WBSO)

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking
EFRO	27.182	0,270	0,444
Speur- en ontwikkelingswerk uren	27.182	8.804	17.111
Netto omzet	26.351	11.200.250	36.522.143
Aantal fte	27.182	39,38	49,82
Leeftijd	27.182	8,13	4,79
Productiviteit (omzet/fte)	26.351	274.520	2.557.739

In tabel 4 worden de correlaties weergegeven tussen de verschillende variabelen voor de EFRO-steekproef, als deze significant zijn worden de waardes dik gedrukt weergegeven. De correlaties geven al wat inzicht in patronen in de data. Zo is te zien dat bedrijven die deelnemen aan de VFF, Eurostars of MIT programma's ook een hoger aantal S&O-uren laat zien, aan de andere kant zijn deze bedrijven ook jonger, kleiner en minder productief. Grotere bedrijven, gemeten in aantal fte, hebben een hogere omzet en hogere productiviteit en investeren iets meer in S&O. Oudere bedrijven laten ook deze hoge omzet en productiviteit zien, maar investeren juist minder in S&O. De bedrijven die meedoen aan EFRO (gemeten als een treatment dummy vanaf de start van het project), investeren meer in S&O, doen vaker mee aan Eurostars en MIT, zijn relatief iets ouder en groter maar iets minder productief. Ditzelfde patroon wordt iets sterker als een bedrijf aan meerdere projecten meedoet.

Tabel 24 Correlatietabel panel dataset (EFRO-steekproef)

	S&O uren	Netto omzet	VFF	Eurostars	MIT	Toegevoegde waarde	Aantal fte	Leeftijd	Productiviteit	Totale projectkosten	Project
Speur- en ontwikkelingswerk uren (log)	1,000										
Netto omzet (log)	-0,006	1,000									
Deelname VFF	0,018	-0,091	1,000								
Deelname Eurostars	0,114	-0,080	0,029	1,000							
Deelname MIT	0,220	-0,113	0,043	0,086	1,000						
Toegevoegde waarde (log)	-0,002	0,733	-0,043	-0,065	-0,149	1,000					
Aantal fte (log)	0,148	0,671	-0,043	-0,020	-0,090	0,801	1,000				
Leeftijd	-0,056	0,369	-0,052	-0,033	-0,131	-0,052	0,379	1,000			
Productiviteit (log omzet/fte)	-0,122	0,868	-0,092	-0,098	-0,098	0,421	0,226	0,225	1,000		
Treatment (dummy na start project)	0,016	-0,010	-0,008	0,032	0,079	-0,011	0,020	0,305	-0,030	1,000	
Aantal projecten	0,092	-0,000	-0,003	0,102	0,125	-0,006	0,054	0,195	-0,043	0,597	1,000

Technopolis B.V., 2024. Berekening op basis van CBS microdata. Waarden met p<0,05 staan dikgedrukt.

Methode

Voor het bekijken van de effecten van de EFRO-deelname op innovatie en economische uitkomsten van bedrijven maken we gebruik van verschillende econometrische methoden. Het doel is hierbij een zo goed mogelijke controlegroep te vinden om de EFRO-bedrijven mee te vergelijken. Voor twee methoden maken we hiervoor gebruik van de longitudinale structuur van de data, die kan helpen om voor vaste kenmerken te controleren en kan detecteren of bedrijven ook al anders groeiden voor de EFRO-deelname. Voor de derde methode maken we gebruik van een scoringssysteem dat in sommige landsdelige EFRO-programma's is ingezet bij de toekenning van EFRO gelden. Hierbij is het idee om bedrijven net boven en onder de toekenningsgrens te vergelijken, deze bedrijven zouden veel op elkaar moeten lijken waardoor eventuele verschillen met meer zekerheid aan EFRO kunnen worden toegeschreven. Hieronder gaan we kort in op elk van deze methode.

Fixed effects

Het eerste model is een fixed effects analyse, hierin wordt de panel structuur van de data gebruikt om te controleren voor constante bedrijfskenmerken en jaarlijkse schokken. Deze

worden opgenomen door de fixed effects op bedrijfs- en jaarniveau. Het treatment effect wordt geschat met een dummy voor bedrijven die meedoen aan EFRO. Aangezien we niet verwachten dat deze effecten gelijk zichtbaar zijn, kiezen we voor verschillende effectperiodes. Deze beginnen vrijwel gelijk voor S&O en werkgelegenheid (t+1), maar iets later voor de omzet en productiviteit (t+3). Na de effectperiode, die eindigt 5 jaar na deelname, verandert de dummy voor deelnemende bedrijven weer in 0. Omdat veel bedrijven meerdere projecten hebben, kan het dat effectperiodes van deze verschillende deelnames overlappen. De vergelijking die we schatten is daarmee als volgt:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \tau_t + \delta D_{i,t} + \beta x_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Met $y_{i,t}$ de uitkomst van bedrijf i in jaar t, α_i het fixed effect voor bedrijf i, τ_t het fixed effect voor jaar t, $D_{i,t}$ de treatment dummy voor bedrijf i in jaar t, $x_{i,t}$ de controlevariabelen voor bedrijf i in jaar t en $\varepsilon_{i,t}$ de error term. De controlevariabelen die we meenemen zijn enkel de leeftijd en grootte van het bedrijf als gemeten in aantal werknemers. Andere karakteristieken zoals de sector en locatie worden opgepakt door de bedrijf fixed effects.

Difference-in-differences

De tweede methode is enigszins vergelijkbaar met het fixed effects model. Opnieuw wordt de panel structuur van de data gebruikt om een treatment effect te bepalen. In deze methode wordt echter beter rekening gehouden met de dynamische aard van de deelname aan EFRO. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van de verschillende behandelmomenten (jaren waarin EFRO-deelname begint) om de verschillen tussen bedrijven te bekijken voor elk jaar voor en na de behandeling. Dit wordt gedaan door het model apart te schatten voor de groepen die op verschillende momenten met EFRO zijn begonnen. Vervolgens wordt een gemiddelde van deze groepen berekend om tot het effect n jaar na (of voor) deelname te komen. Deze worden in de grafieken in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Alhoewel er in deze methode niet specifiek rekening wordt gehouden met een effectperiode (de treatment dummy blijft dus 1), beperken we onze resultaten tot zes jaar na de deelname. Met dezelfde methode kan ook worden gekeken naar de 'effecten' voordat de behandeling is begonnen, dit maakt inzichtelijk of er pre-trends zijn die beide groepen al voor deelname onderscheiden. Voor de schatting van dit model maken we gebruik van de methode van Callaway en Sant'Anna (2021)[31], zij stellen een specifieke manier voor waarin de parameters van de verschillende groepen kunnen worden geaggregeerd die problemen in eerdere methodes omzeilt.

Hieronder geven we een overzicht van het aantal bedrijven per behandelmoment, dit zijn dus de groepen die worden gebruikt in het model. Vervolgens worden de specifieke resultaten per jaar weergegeven, deze resultaten horen bij de grafieken gepresenteerd in de hoofdtekst.

Tabel 25 behandelgroepen per jaar (EFRO steekproef)

0	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
6.280	4.790	4.564	3.187	1.891	2.738	933	3.050	573	288

Tabel 26 behandelgroepen per jaar (gematchte steekproef)

0	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023

[31] Callaway, B. en Sant'Anna, P.H.C. 2021. Difference-in-Differences with multiple time periods. Journal of Econometrics, 225(2), 200-230. https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001

31.363	5.495	4.403	2.948	1.840	2.405	997	2.815	481	264

Tabel 27 Resultaten diff-in-diff event study (EFRO steekproef)

Jaar	S&O uren	S&O uren (WBSO)	Netto omzet	Medewerkers	Productiviteit
-3	0,0199 (0,0242)	-0,0200 (0,0703)	-0,0089 (0,0376)	0,0026 (0,0076)	-0,0093 (0,0333)
-2	0,0085 (0,0271)	0,079 (0,0633)	-0,0364 (0,0407)	0,006 (0,0081)	-0,0314 (0,0329)
-1	-0,0059 (0,0312	-0,0702 (0,0689)	0,0121 (0,0474)	0,0084 (0,0066)	0,0105 (0,0370)
0	0,0303 (0,0244)	0,2202* (0,0749)	0,0359 (0,0389)	0,0135 (0,0070)	0,0233 (0,0316)
1	0,0448 (0,0357)	0,2890 (0,1054)	0,0755 (0,0477)	0,0288 (0,0124)	0,0451 (0,0391)
2	0,0865 (0,0527)	0,4640* (0,1285)	0,0846 (0,0560)	0,0358 (0,0185)	0,0406 (0,0446)
3	0,0834 (0,0734)	0,5315* (0,1693)	0,0525 (0,0525)	0,0430 (0,0262)	0,0091 (0,0411)
4	0,1363 (0,0827)	0,7254* (0,1854)	0,0241 (0,0600)	0,0480 (0,0276)	-0,0267 (0,0514)
5	0,1030 (0,0935)	0,4921 (0,2302)	0,0178 (0,0693)	0,0568 (0,0355)	-0,0297 (0,0600)
6	0,0609 (0,0990)	0,1196 (0,2484)	-0,0478 (0,0726)	0,0415 (0,0376)	-0,0874 (0,0600)

Noot: * geeft coëfficiënten met p<0,05 aan

Tabel 28 Resultaten diff-in-diff event study (gematchte steekproef)

Jaar	S&O uren	S&O uren (WBSO)	Netto omzet	Medewerkers	Productiviteit
-3	-0,0511 (0,0627)	0,0115 (0,0218)	0,0249 (0,0371)	0,0087 (0,0055)	0,0154 (0,0343)
-2	0,0196 (0,0528)	0,0267 (0,0206)	-0,0204 (0,0400)	0,0082 (0,0053)	-0,0275 (0,0347)
-1	-0,1083 (0,0536)	0,0200 (0,0243)	0,0120 (0,0446)	0,0112 (0,0054)	0,0076 (0,0398)
0	0,2830* (0,0678)	0,0697* (0,0213)	0,0618 (0,0396)	0,0247* (0,0054)	0,0315 (0,0321)
1	0,3563* (0,0829)	0,0811 (0,0311)	0,1024 (0,0440)	0,0442* (0,0084)	0,0556 (0,0368)
2	0,5186* (0,0924)	0,1230* (0,0383)	0,1078 (0,0475)	0,0555* (0,0115)	0,0435 (0,0397)

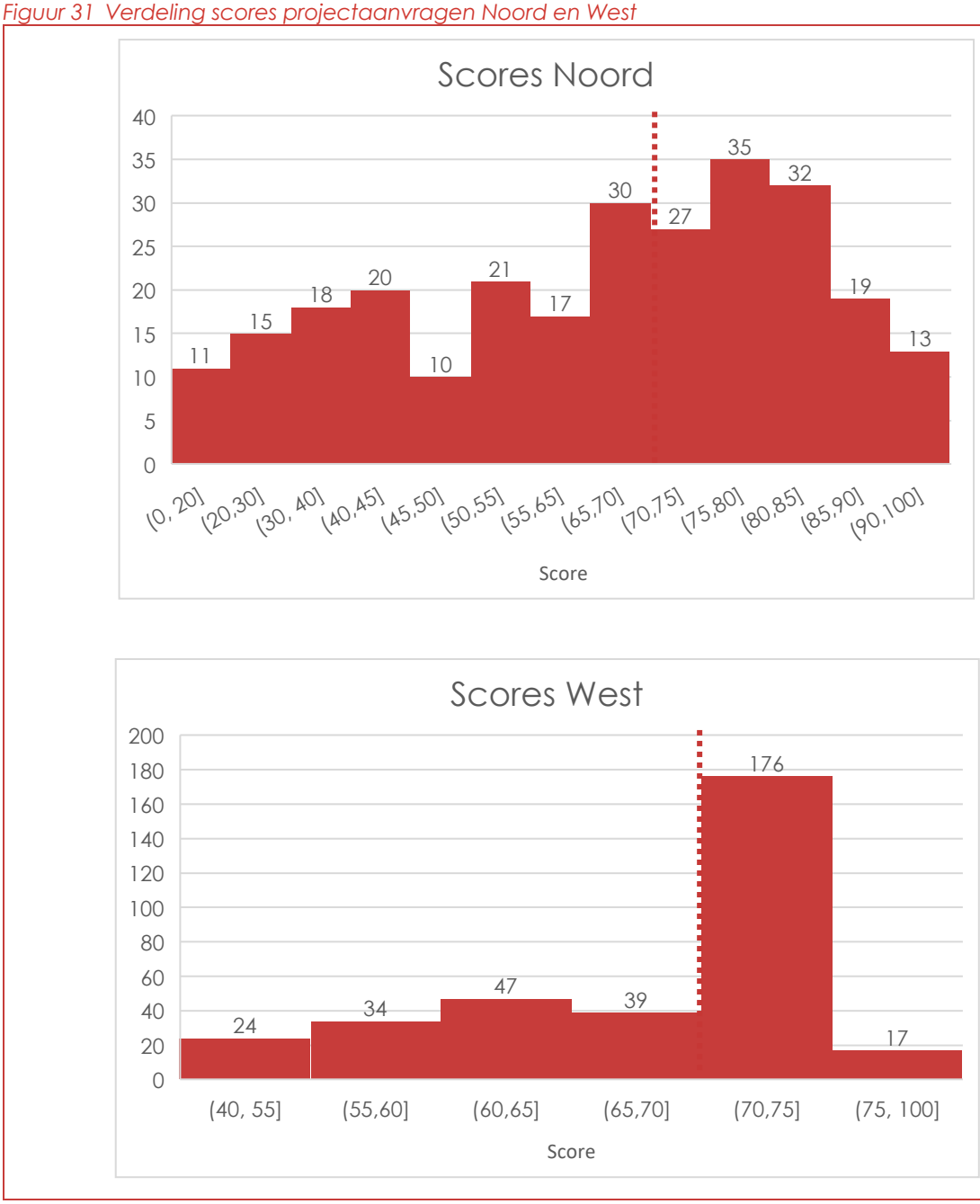
3	0,5904* (0,1111)	0,1283 (0,0501)	0,1091 (0,0486)	0,0635* (0,0158)	0,0433 (0,0403)
4	0,6690* (0,1292)	0,2033* (0,0510)	0,1035 (0,0529)	0,0735* (0,0170)	0,0194 (0,0464)
5	0,5798* (0,1528)	0,2292* (0,0587)	0,1290 (0,0697)	0,0882* (0,0218)	0,0368 (0,0591)
6	0,3474 (0,1757)	0,2517* (0,0641)	0,1045 (0,0706)	0,0870* (0,0251)	0,0021 (0,0510)

Noot: * geeft coëfficiënten met p<0,05 aan

Regression discontinuity design

Als laatste model hebben we een regression discontinuity design waar we gebruik maken van de scores van projectvoorstellen. Deze scores zijn niet in alle EFRO-programma's gegeven en daardoor moeten we onze steekproef hier beperken tot de landsdelige programma's in West en Noord. Deze methode bepaalt het effect van de behandeling door naar verschillen te kijken net boven en onder de grens van toekenning, die in de procedure op 70 lag. Om een beter idee te krijgen van hoe deze scores verdeeld zijn worden deze weergegeven in figuur 1. De scores in Noord zijn behoorlijk verdeeld over de hele range van 0-100. De grootste groepen zitten tussen de 75 en 85. Alhoewel niet direct zichtbaar in de grafiek, zien we in de ruwe data dat er weinig projectvoorstellen zijn die net onder de score van 70 vallen. De scores in West zijn minder breed verdeeld en concentreren zich erg duidelijk rond de 70-75. Opnieuw is er net voor de toekenningsgrens een afname in aantal voorstellen. De ongebruikelijke verdeling van deze scores maakt al duidelijk dat we geen nette doorgaande lijn kunnen verwachten in de modellen.

Figuur 31 Verdeling scores projectaanvragen Noord en West



Technopolis B.V., 2024

Het RDD-model wordt geschat met de volgende vergelijking:

$$y_{i,t} = \alpha_0 + \delta D_{i,t} + \beta(x_i - c) + \gamma(x_i - c) * D_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Met $y_{i,t}$ de uitkomst van bedrijf i in jaar t, α_0 een constante, $D_{i,t}$ de treatment dummy voor bedrijf i in jaar t, $x_{i,t}$ de beoordelingsscore voor het project van het bedrijf, c de cutoff voor treatment (70) en $\varepsilon_{i,t}$ de error term. In dit standaardmodel wordt uitgegaan van een lineaire relatie tussen de score en de uitkomst. Na het runnen van verschillende specificaties werd het echter duidelijk dat de score geen significante relatie heeft met de uitkomsten. Dit betekent dat we de score weglaten uit het model en enkel kijken naar de coëfficiënt voor de treatment

dummy, dit komt dus neer op een simpele vergelijking van de gemiddelden van de verschillende groepen.

Tabel 29 Beschrijvende statistiek RDD steekproef Noord

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking
EFRO	2.930	0,16	0,37
Score	2334	64,18	22,47
Speur- en ontwikkelingswerk uren	2.930	3.876	10.116
Netto omzet	2.834	11.151.731	25.636.642
Aantal fte	2.930	36,06	47,64
Leeftijd	2.930	7,67	4,83
Productiviteit (omzet/fte)	2.834	704.897	7.710.930

Tabel 30 Beschrijvende statistiek RDD steekproef West

Variabele	Aantal observaties	Gemiddelde	Standaardafwijking
EFRO	4.786	0,25	0,43
Score	4.081	69,22	7,95
Speur- en ontwikkelingswerk uren	4.786	3.821	11.201
Netto omzet	4.579	12.873.538	49.937.372
Aantal fte	4.786	34,41	49,23
Leeftijd	4.786	7,35	4,81
Productiviteit (omzet/fte)	4.579	297.815	885.527

RDD-analyse S&O uren

Als een eerste check van de verschillen tussen bedrijven die boven en onder de drempel scoren, kijken we naar de verschillen op het moment van de beoordeling (t=0). In bovenstaande sectie hebben we al gezien dat de scores niet netjes verdeeld zijn rondom de beoordelingsgrens. De analyse op t=0 bevestigt het idee dat de steekproef zich niet perfect leent voor een RDD-analyse. Er zijn namelijk al significante verschillen op dit moment. Voor de brede controlegroep in Noord zien we dat de bedrijven boven de grens al significant meer S&O-uren hebben. Binnen de WBSO-groep is dit juist net iets minder, maar dit effect is minder sterk ($p<0,10$). In West zien we bij de WBSO-groep ook een significant negatief verschil, wat aangeeft dat WBSO bedrijven boven de grens minder S&O-uren hebben dan de afgewezen WBSO bedrijven.

Dit laat zien dat de aanname waar de RDD-analyse op steunt, dat er geen significant verschil is tussen observaties boven en onder de grens, hier niet geldt. De resultaten hieronder moeten daarom ook erg voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Resultaten op t=0

Tabel 31 Uitkomsten RDD-analyse

Uitkomstmaat (log)	Controlegroep	Effect (D) - log	p-waarde	N
Landsdeel Noord				
S&O uren t=0	Gehele controlegroep	0,57***	0,0001	2.334
S&O uren t=0	WBSO-bedrijven	-0,16*	0,0306	1.239
Landsdeel West				
S&O uren t=0	Gehele controlegroep	-0,19	0,181	4.081
S&O uren t=0	WBSO-bedrijven	-0,23***	0,0006	1.782

De resultaten van de RDD analyse op verschillende momenten na de EFRO interventie worden gepresenteerd in Tabel 32.

Hierin is te zien dat voor Landsdeel Noord:

- Voor de gehele controlegroep wordt een toename in S&O-uren van 0,72 log eenheden waargenomen (t+3), wat significant is op het 1%-niveau (p=0,0008).
- Voor WBSO-bedrijven is het effect na drie jaar 0,81 log eenheden (p=0,0155), wat eveneens significant is.
- Na vijf jaar (t+5) is er een toename in S&O-uren van 0,68 log eenheden (p=0,008) dat significant is op 5%-niveau.
- Na vijf jaar (t+5) wordt voor WBSO-bedrijven een kleinere toename van 0,41 log eenheden gevonden, die niet significant is (p=0,114).

Het sterke effect op S&O-uren is deels een selectie effect wat al op t=0 aanwezig is, zoals hierboven besproken. Voor WBSO-bedrijven zien we wel dat het negatieve verschil op t=0 omslaat in een significant positief verschil.

In Landsdeel West worden geen significante effecten gevonden op S&O-uren na drie jaar, ongeacht de steekproef. Na vijf jaar zien we aanwijzingen voor een significante afname in S&O uren voor de brede steekproef. Het lijkt dus dat op het moment van toewijzing in geselecteerde bedrijven minder aan S&O-uren te worden geïnvesteerd, dit verschil vervalt als het project op gang is (t=3) maar wordt sterker aan het einde van het project (t=5). Deze resultaten zijn dus heel anders dan voor het landsdeel Noord, dit kan te maken hebben met verschillen in toewijzingsmethodiek of de verdeling van toekenningsscores (zie bijlage).

Tabel 32 Uitkomsten RDD analyse op S&O uren en omzet

Uitkomstmaat (log)	Controlegroep	Effect (D) - log	p-waarde	N
Landsdeel Noord				
S&O uren t+3	Gehele controlegroep	0,72***	0,0008	1519
S&O uren t+3	WBSO-bedrijven	0,41	0,114	820
S&O uren t+5	Gehele controlegroep	0,68**	0,00817	1069
S&O uren t+5	WBSO-bedrijven	0,81*	0,0155	560

Uitkomstmaat (log)	Controlegroep	Effect (D) - log	p-waarde	N
Landsdeel West				
S&O uren t+3	Gehele controlegroep	0,165	0,604	2589
S&O uren t+5	Gehele controlegroep	-0,78***	0,0005	1770

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01.

RDD-analyse omzet

Voor de economische prestaties van de bedrijven checken we wederom het verschil op t=0. Opnieuw zien we al op het moment van toekenning een significant verschil tussen de bedrijven. Bedrijven boven de grens hebben significant minder netto omzet in Noord. In West is geen significant verschil waarneembaar. Opnieuw laat dit zien dat de aanname van de RDD niet wordt ondersteund en de resultaten dus erg voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd.

RDD op t=0

Uitkomstmaat (log)	Controlegroep	Effect (D) - log	p-waarde	N
Landsdeel Noord				
Omzet t=0	Gehele controlegroep	-0,49***	0,0005	2.253
Landsdeel West				
Omzet t=0	Gehele controlegroep	0,146	0,18	3.916

Tabel 33 laat de uitkomsten van de RDD analyse op netto omzet zien. Er is een significant resultaat in Noord, waar we een negatief verschil zien. Aangezien we dit verschil ook op t=0 waarnemen, heeft dit waarschijnlijk te maken met een selectie effect.

Tabel 33 Uitkomsten RDD analyse: effect EFRO-toekenning op economische prestaties

Uitkomstmaat (log)	Controlegroep	Effect (D) - log	p-waarde	N
Landsdeel Noord				
Omzet t+3	Gehele controlegroep	-0,3219*	0,1466	1470
Omzet t+5	Gehele controlegroep	-0,07189	0,1508	1032
Landsdeel West				
Omzet t+3	Gehele controlegroep	0,092	0,462	2.483
Omzet t+5	Gehele controlegroep	0,12	0,413	1.695

Noot: voor Noord kan dit model ook met de score als 'running variable' worden geschat, dit is voor deze versie wel significant (resultaten t+3 effect: 0,01258 (p=0,96462), t+5 effect: 0,38600 (p=0,18793) beide niet significant)

Bijlage: Geïnterviewde organisaties

Binnen de evaluatie zijn verschillende (groeps)interviews uitgevoerd binnen verschillende stakeholdergroepen. Tabel 34 geeft een overzicht van de verschillende organisaties die hebben bijgedragen aan een of meerdere interviews.

Tabel 34 Overzicht geïnterviewde organisaties

Organisatie	**Organisatie**
SNN	Provincie Gelderland
OP Oost	Provincie Friesland
Kansen voor West	Ministerie van EZ I&K - Cluster Innovatie Instrumenten voor bedrijven
Stimulus	OostNL
Interreg Duitsland-Nederland	Topsector Energie
Interreg Euregio Maas-Rijn	TU Delft
Interreg Vlaanderen-Nederland	Radboud/imec
Interreg 2 Zeeën	TU Eindhoven
Ministerie van EZ I&K - Cluster EU	TNO
Ministerie van EZ Ruimte & Regio	VLAIO
Provincie Noord Brabant	Provincie Utrecht
RVO	Gemeente Amsterdam
Provincie Overijssel	

Daarnaast hebben er 16 interviews plaatsgevonden met EFRO-projectdeelnemers.

Bijlage: Enquête

In deze bijlage is de opzet van de enquête die is uitgezet naar ontvangers van Rijkscofinanciering opgenomen. In totaal is deze enquête verzonden naar circa 260 deelnemers binnen landsdelige programma's en naar circa 310 Interreg deelnemers. In totaal zijn er 90 respondenten die de survey volledig hebben ingevuld, waarvan 50 binnen de interreg-programma's en 40 binnen de landsdelige programma's.

Vragenlijst landsdelig

Enquêtevraag	**Antwoord**
Algemeen	
Bij welk type organisatie bent u werkzaam?	• Bedrijf • Kennis (en/of onderwijs)instelling • (Semi-)Overheidsinstantie • Regionale ontwikkelingsmaatschappij • Stichting • Overig, namelijk ...
Hoeveel medewerkers zijn werkzaam in uw organisatie?	• 0 – 9 • 10 – 49 • 50 – 99 • 100 – 249 • ≥ 250
Welke sector pas het best bij uw werkzaamheden?[32]	SBI[33]
Wat was het startjaar van uw project?	Jaar
Wat was het eindjaar van uw project?	Jaar
Wat was uw rol in de projectaanvraag?	Penvoerder / consortiumpartner Als hier penvoerder wordt aangeklikt worden de aanvullende vragen voor de penvoerder gesteld.
Zo ja, kunt u een schatting geven van hoeveel procent van de administratieve lasten voor de Rijkscofinanciering waren (als proportie van de totale administratieve lasten)?	In percentages
Rol (Rijksco)financiering	
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: - Het beoogde bedrag voor de projectfinanciering is uiteindelijk verkregen	Volledig eens – volledig oneens /Weet ik niet

[32] Sectoren overgenomen van CBS: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ef7d11cb-9672-4202-add8-44a8b4f0d7d0/pdf

[33] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/activiteiten/standaard-bedrijfsindeling--sbi--

- De projectfinanciering was gemakkelijk rond te krijgen - Er waren veel alternatieven voor de publieke financiering bij het rondkrijgen van de projectfinanciering - Door de publieke financiering hebben private partijen meer geïnvesteerd	
Stel er was 20% minder publieke financiering beschikbaar geweest. Op welke manier had dit effect gehad op de volgende punten: - De financiële omvang van mijn project was minder groot geweest - Het project had minder lang geduurd - Het ambitieniveau van mijn project was minder groot geweest - Ik had dit gemakkelijk op kunnen vangen met overige financieringsbronnen - Mijn project had geen doorgang gekend - Ik had met meer partners samengewerkt - Ik had met minder partners samengewerkt	Volledig eens – volledig oneens
Complementariteit	
Maakt uw organisatie momenteel gebruik of heeft uw organisatie in het verleden gebruik gemaakt van: • Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) • Eurostars • Vroegefasefinanciering (VFF) • Een ander nationaal innovatie-instrument, namelijk: […]	Ja/nee/weet ik niet Open veld
Wisselwerking tussen deze instrumenten: • In hoeverre sluit de EFRO-financiering aan op deze innovatie-instrumenten? • In hoeverre overlappen de EFRO-financiering en de innovatie-instrumenten elkaar? • In hoeverre zijn er gaten die niet worden opgevuld door EFRO en andere innovatie-instrumenten?	In grote mate – niet
Effecten	
In welke mate heeft het EFRO-project het volgende gestimuleerd: • Internationale samenwerking • Nationale samenwerking • Interregionale samenwerking • Adresseren grensbarrières • Samenwerking binnen consortium tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid • Samenwerking buiten consortium tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid	In sterke mate –niet
In hoeverre hebben deze samenwerkingen geleid tot: • Verbeterde kennisdeling • Versterking van het kennisnetwerk en -ecosysteem • Nieuwe projecten met deze partners • Meer R&D/innovatie • Adresseren grensbarrières • Energiebesparing en meer gebruik duurzame energie	In sterke mate – niet

• Vermindering CO_2-uitstoot	
In hoeverre zijn deze effecten en samenwerkingen blijvend?	In sterke mate - niet
Effecten – projectresultaten	
In hoeverre heeft uw organisatie binnen het EFRO-project resultaten behaald op het volgende: • Energiebesparing • Gebruik duurzame energie • Vermindering CO_2-uitstoot	In sterke mate - niet
In welke mate heeft het EFRO-project het volgende gestimuleerd binnen uw organisatie? • Omzet • Concurrentiepositie • Betere reputatie op het gebied van duurzaamheid • Winst • Werkgelegenheid • Talentontwikkeling van het personeel • Lagere energiekosten • Sterkere focus op R&D/innovatie/vernieuwing	Sterk gestimuleerd – niet
In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van het consortium behaald?	Volledig behaald – niet

Technopolis B.V. (2024)

Als de geënquêteerde penvoerder van het project is, werden onderstaande vragen gesteld.

Enquêtevraag	**Antwoord**
Aanvraag subsidies	
In welk jaar heeft u de aanvraag gedaan?[34]	Jaar
Hoeveel aanvragen heeft u in totaal gedaan?	Aantal
Hoe gemakkelijk was het aanvraagproces?	Heel gemakkelijk – niet gemakkelijk
Kunt u een indicatie geven van de tijdsinvestering die u heeft besteed aan de aanvraag?	Dagen
Heeft u gebruik gemaakt van een externe adviseur tijdens het aanvraagproces? (Denk aan een subsidieadviseur, accountant, etc.)	Ja/Nee/Weet ik niet
Hoe hoog waren de administratieve lasten voor de consortiumpartners tijdens de aanvraag?	Heel hoog – heel laag
Hoeveel tijd en moeite kostte het u om mogelijke consortiumpartners te vinden en bij het project te betrekken?	Veel - weinig

In hoeverre was het project relevant voor de volgende thema's[35]: - Energietransitie & Duurzaamheid - Landbouw, Water & Voedsel - Gezondheid & Zorg - Veiligheid	Zeer relevant – niet relevant

Technopolis B.V. (2024)

Vragenlijst Interreg

Enquêtevraag	**Antwoord**
Algemeen	
Bij welk type organisatie bent u werkzaam?	• Bedrijf • Kennis (en/of onderwijs)instelling • (Semi-)Overheidsinstantie • Regionale ontwikkelingsmaatschappij • Stichting • Overig, namelijk ...
Hoeveel medewerkers zijn werkzaam in uw organisatie?	• 0 – 9 • 10 – 49 • 50 – 99 • 100 – 249 • ≥ 250
Welke sector pas het best bij uw werkzaamheden?[36]	SBI[37]
Wat was het startjaar van uw project?	Jaar
Wat was het eindjaar van uw project?	Jaar
Wat was uw rol in de projectaanvraag?	Penvoerder / consortiumpartner
	Als hier penvoerder wordt aangeklikt worden de aanvullende vragen voor de penvoerder gesteld.
Heeft u additionele administratieve lasten ervaren als gevolg van de aanvraag voor Rijkscofinanciering aanvraag? (ten opzichte van alleen de EFRO-financiering)	Ja/Nee/Weet ik niet
Zo ja, kunt u een schatting geven van hoeveel procent van de administratieve lasten voor de Rijkscofinanciering waren (als proportie van de totale administratieve lasten)?	In percentages

[35] Zoals vermeld in Missies voor het topsectoren- en innovatiebeleid (2019). Bron: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-762a4254-d8a3-4c3e-bf80-83b5873326be/pdf

[36] Sectoren overgenomen van CBS: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ef7d11cb-9672-4202-add8-44a8b4f0d7d0/pdf

[37] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/activiteiten/standaard-bedrijfsindeling--sbi--

Rol Rijkscofinanciering	
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: - Het beoogde bedrag voor de projectfinanciering is uiteindelijk verkregen - De projectfinanciering was gemakkelijk rond te krijgen - De Rijkscofinanciering was noodzakelijk voor het rondkrijgen van de projectfinanciering - Er waren veel alternatieven voor de Rijkscofinanciering voor het rondkrijgen van de projectfinanciering - De Rijkscofinanciering heeft het rondkrijgen van de projectfinanciering versneld[38] - Door de Rijkscofinanciering is het totaalbedrag van de projectfinanciering hoger geworden - Door de Rijkscofinanciering hebben private partijen meer geïnvesteerd - Door de Rijkscofinanciering hebben (andere) publieke partijen meer geïnvesteerd	Volledig eens – volledig oneens /Weet ik niet
Complementariteit	
Maakt uw organisatie momenteel gebruik of heeft uw organisatie in het verleden gebruik gemaakt van: • Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) • Eurostars • Vroegefasefinanciering (VFF) • Een ander nationaal innovatie-instrument, namelijk: […]	Ja/nee/weet ik niet Open veld
Wisselwerking tussen deze instrumenten: • In hoeverre sluit de EFRO-financiering aan op deze innovatie-instrumenten? • In hoeverre overlappen de EFRO-financiering en de innovatie-instrumenten elkaar? • In hoeverre zijn er gaten die niet worden opgevuld door EFRO en andere innovatie-instrumenten?	Heel erg – niet
Effecten	
In welke mate heeft het EFRO-project het volgende gestimuleerd: • Internationale samenwerking • Nationale samenwerking • Interregionale samenwerking • Adresseren grensbarrières • Samenwerking binnen consortium tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid • Samenwerking buiten consortium tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid	In sterke mate –niet
In hoeverre hebben deze samenwerkingen geleid tot: • Verbeterde kennisdeling • Versterking van het kennisnetwerk en -ecosysteem	In sterke mate – niet

[38] Deze vragen worden niet gesteld aan de partijen met afgewezen aanvragen.

• Nieuwe projecten met deze partners • Meer R&D/innovatie • Adresseren grensbarrières • Energiebesparing en meer gebruik duurzame energie • Vermindering CO_2-uitstoot	
In hoeverre zijn deze effecten en samenwerkingen blijvend?	In sterke mate – niet
Effecten – projectresultaten	
In hoeverre heeft uw organisatie binnen het EFRO-project resultaten behaald op het volgende: • Energiebesparing • Gebruik duurzame energie • Vermindering CO_2-uitstoot	In sterke mate – niet
Hoe groot is het effect van deze maatregelen op de volgende factoren? • Energieverbruik • Gebruik duurzame energie • CO_2-uitstoot	Grote invloed – niet
In welke mate heeft het EFRO-project het volgende gestimuleerd binnen uw organisatie? • Omzet • Concurrentiepositie • Betere reputatie op het gebied van duurzaamheid • Winst • Werkgelegenheid • Talentontwikkeling van het personeel • Lagere energiekosten • Sterkere focus op R&D/innovatie/vernieuwing	Sterk gestimuleerd – niet
In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van het consortium behaald?	Volledig behaald – niet

Als de geënquêteerde penvoerder van het project is, werden onderstaande vragen gesteld.

Enquêtevraag	**Antwoord**
Aanvraag subsidies	
In welk jaar heeft u de aanvraag gedaan?	Jaar
Hoeveel aanvragen heeft u in totaal gedaan?	Aantal
Hoe gemakkelijk is het aanvraagproces?	Heel gemakkelijk – niet gemakkelijk
Kunt u een indicatie geven van de tijdsinvestering die u heeft besteed aan de aanvraag?	Dagen
Heeft u gebruik gemaakt van een externe adviseur tijdens het aanvraagproces? (Denk aan een subsidieadviseur, accountant, etc.)	Ja/Nee/Weet ik niet

Heeft u als penvoerder additionele administratieve lasten ervaren als gevolg van de aanvraag voor Rijkscofinanciering aanvraag? (ten opzichte van alleen de EFRO-financiering)	Ja/Nee/Weet ik niet
Zo ja, kunt u een schatting geven van hoeveel procent van de administratieve lasten voor de Rijkscofinanciering waren (als proportie van de totale administratieve lasten)?	Aantal
Hoe hoog waren de administratieve lasten voor de consortiumpartners tijdens de aanvraag?	Heel hoog – heel laag
Hoeveel tijd en moeite kostte het u om mogelijke consortiumpartners te vinden en bij het project te betrekken?	Veel - weinig
In hoeverre was het project relevant voor de volgende thema's[39]: - Energietransitie & Duurzaamheid - Landbouw, Water & Voedsel - Gezondheid & Zorg - Veiligheid	Heel relevant – niet relevant

[39] Zoals vermeld in Missies voor het topsectoren- en innovatiebeleid (2019). Bron: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-762a4254-d8a3-4c3e-bf80-83b5873326be/pdf

technopolis group

www.technopolis-group.com