

16 januari 2018

Evaluatie EFRO Doelstelling 2 en 3 programmaperiode 2007-2013 (EZK- cofinanciering EFRO)

Eindrapport



Evaluatie EFRO Doelstelling 2 en 3 programmaperiode 2007-2013 (EZX-cofinanciering EFRO)

Eindrapport

technopolis |group| 16 januari 2018¹

Technopolis Group:

Judith Vermeer (Projectleider)

Matthias Ploeg

Stijn Zegel

Alexander Buitenhuis

Derek Jan Fikkers (Kwaliteitscontrole)

ERAC:

Vincent Ketelaars

Robert Smeets

Lisanne Wessels

¹ Afbeelding voorpagina: The Nounproject

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CF	Europees Cohesiefonds
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
Fte	Fulltime-equivalent
HTSM	High Tech Systemen en Materialen
Interreg	Europese Territoriale Samenwerking
KVK	Kamer van Koophandel
LFA	Logical framework analysis
LNV	Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
MA	Managementautoriteit
MKB	Midden en klein bedrijf
NSR	Nederlands Strategisch Referentiekader
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OP	Operationeel Programma
PID	Pieken in de Delta
R&D	Research and Development
ROM	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TRL	Technology readiness level
TSK	Totale subsidiabele kosten
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening Milieu

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
De evaluatie van de EZK-cofinancieringsregeling van EFRO Doelstelling 2 en 3	1
Belangrijkste uitkomsten van de evaluatie.....	1
Conclusie ten aanzien van de effectiviteit en impact	1
Conclusie ten aanzien van de additionaliteit van de cofinancieringsregeling	2
Conclusie ten aanzien van de doelmatigheid	2
Conclusie ten aanzien van monitoring en evaluatie in de toekomst	3
Aanbevelingen	3
Summary	6
Key outcomes of the evaluation	6
Recommendations.....	8
1 Introductie	11
1.1 Achtergrond van de evaluatie	11
1.2 Leeswijzer	11
2 Opzet en methodologie van de evaluatie.....	12
2.1 De evaluatievragen.....	12
2.2 Aanpak van de evaluatie	13
2.3 Methodologische beperkingen	15
3 De EZK-cofinancieringsregeling van EFRO-doelstelling 2 en 3.....	17
3.1 De Europese en Nederlandse beleidscontext.....	17
3.1.1 Het Europees regionaal beleid	17
3.1.2 Het Nederlandse Regionaal Economisch Beleid	18
3.1.3 Rol van de EZK-cofinancieringsregeling in het Nederlandse Regionaal Economisch beleid	20
3.2 De beoogde werking van de EZK-cofinancieringsregeling.....	22
3.3 Opzet en uitvoering van de EZK-cofinancieringsregeling.....	23
3.3.1 De Operationele Programma's	23
3.3.2 Budgetten	25
3.3.3 Organisatie en beheer van de cofinancieringsregeling	27
3.3.4 Grensoverschrijdende programma's.....	28
4 Uitkomsten van de evaluatie.....	30
4.1 Effectiviteit en impact.....	30
4.1.1 Introductie	30
4.1.2 Type effecten van gefinancierde projecten	30
4.1.3 Effecten van gefinancierde projecten op het bedrijfsleven	32
4.1.4 Effecten van gefinancierde projecten op betrokken projectpartners	35

4.1.5	Doelgroepenbereik	40
4.1.6	Conclusie effectiviteit en impact	42
4.2	Additionaliteit van de Rijksbijdrage.....	42
4.2.1	Introductie	42
4.2.2	Resultaten van de EZK-cofinanciering	42
4.2.3	Meerwaarde in de vormgeving van de OP's.....	43
4.2.4	Meerwaarde in de totstandkoming van projecten.....	43
4.2.5	Meerwaarde in de resultaten van projecten	44
4.2.6	Meerwaarde met betrekking tot de samenwerking met en betrokkenheid bij de regio's.....	46
4.2.7	Inzet van private middelen.....	46
4.2.8	Conclusie additionaliteit	50
4.3	Doelmatigheid.....	50
4.3.1	Introductie	50
4.3.2	Efficiëntie van opzet en uitvoering	51
4.3.3	Uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK en Managementautoriteiten	51
4.3.4	Administratieve lasten voor begunstigden	53
4.3.5	Conclusie doelmatigheid	56
4.4	Monitoring en evaluatie in de toekomst	57
4.4.1	Introductie	57
4.4.2	Het monitorings- en evaluatiekader van de cofinancieringsregeling.....	57
4.4.3	Conclusie monitoring en evaluatie in de toekomst	58
5	Conclusies en aanbevelingen	60
5.1	Conclusies.....	60
5.1.1	Conclusie ten aanzien van de effectiviteit en impact	60
5.1.2	Conclusie ten aanzien van de additionaliteit van de cofinancieringsregeling	60
5.1.3	Conclusie ten aanzien van de doelmatigheid	61
5.1.4	Conclusie ten aanzien van monitoring en evaluatie in de toekomst	61
5.2	Aanbevelingen.....	62
Bijlage A	Overzicht interviews	65
Bijlage B	Methodologie en bevindingen van de data-analyse	67
Bijlage C	Methodologie en bevindingen van de online enquête met begunstigden.....	72
Bijlage D	Praktische werklijnen scenario 2 monitoring en evaluatie.....	113

Tabellen

Tabel 1	Evaluatievragen.....	12
Tabel 2	Evaluatievragen die niet of alleen deels zijn beantwoord	15
Tabel 3	Overzicht van de Operationele Programma's in Nederland	23

Tabel 4	Budgetten EFRO-programma's in Nederland.....	25
Tabel 5	Belangrijkste actoren en hun taken binnen de programma's.....	27
Tabel 6	Overzicht van aantal gefinancierde projecten per programma en per prioriteit	30
Tabel 8	Percentages private en publieke bijdrage voor projecten met en zonder EZK-cofinanciering	47
Tabel 9	Overzicht van uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK – grensoverschrijdende programma's	52
Tabel 10	Overzicht van geanalyseerde indicatoren	67
Tabel 11	Totaal aantal projecten per OP, met en zonder EZK-cofinanciering	68
Tabel 12	Totale subsidiabele kosten per OP	68
Tabel 13	Aandeel private en publieke bijdragen voor projecten met en zonder EZK-cofinanciering	69
Tabel 14	Bevindingen “totaal aantal ondersteunde MKB-bedrijven”	69
Tabel 15	Bevindingen “aantal gecreëerde arbeidsplaatsen”	70
Tabel 16	Bevindingen “aantal R&D projecten”	70
Tabel 17	Bevindingen “Aantal ondersteunde startende bedrijven <5 jaar”	71
Tabel 18	Bevindingen “Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennis- en onderzoeksinstituten”	71
Tabel 19	Overzicht van distributie van de survey door Technopolis Group en ERAC.....	72
Tabel 20	Dekking en representativiteit van de survey	75

Figuren

Figuur 1	Overzicht methodologische aanpak.....	13
Figuur 2	Twee paradigmaverschuivingen in het Nederlands Regionaal Economisch Beleid	18
Figuur 3	Pieken in de Delta-kaart	19
Figuur 4	Rol van de EZK-cofinancieringsregeling in de Europese en Nederlandse beleidscontext	21
Figuur 5	Logical Framework Analysis van de EZK-cofinancieringsregeling EFRO Doelstelling 2 en 3, 2007-2013.....	23
Figuur 6	Overzicht van de landsdelige programma's.....	24
Figuur 7	overzicht van de grensoverschrijdende programma's.....	25
Figuur 8	Landsdelige programma's: samenstelling van het programmabudget	26
Figuur 9	Grensoverschrijdende programma's: samenstelling van het programmabudget.....	26
Figuur 10	Vereenvoudigd organogram programma's	27
Figuur 11	Resultaten van gefinancierde projecten – Landsdelige OP's	31
Figuur 12	Effecten van gefinancierde projecten op het bedrijfsleven – Landsdelige OP's	32
Figuur 13	Effecten van gefinancierde projecten op het bedrijfsleven – Grensoverschrijdende OP's	33
Figuur 14	Vergelijking effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering – Landsdelige OP's	33
Figuur 15	Vergelijking effecten op het bedrijfsleven projecten met en zonder EZK-cofinanciering – Landsdelige OP's	34
Figuur 16	Vergelijking effecten op het bedrijfsleven projecten met en zonder EZK-cofinanciering – Grensoverschrijdende OP's	34
Figuur 17	Resultaten van de algemene EFRO-evaluatie – landenrapport Nederland	35
Figuur 18	Aantal gefinancierde projecten met indirecte effecten op het bedrijfsleven	35

Figuur 19	Effecten van gefinancierde projecten op betrokken MKB-bedrijven	36
Figuur 20	Schatting van de groei in omzet, investeringen en export van het MKB	37
Figuur 21	Effecten van gefinancierde projecten op betrokken kennisinstellingen	38
Figuur 22	Effecten van gefinancierde projecten op betrokken overheden en overige actoren	39
Figuur 23	Schatting van roei in FTE bij betrokken overheden en overige actoren	40
Figuur 24	Overzicht van de type leads van gefinancierde projecten	41
Figuur 25	Geschatte invloed van de omvang van het project op resultaten	45
Figuur 26	Geschatte haalbaarheid van projecten als er geen EZK-cofinanciering was geweest.....	45
Figuur 27	Private R&D-investeringen in de landsdelige programma's.....	48
Figuur 28	Private R&D-investeringen in de grensoverschrijdende programma's.....	49
Figuur 29	Alternatieven voor EZK-cofinanciering volgens de surveyrespondenten	50
Figuur 31	Managementkosten voor begunstigden als percentage van totale eigen middelen	54
Figuur 32	Verhouding tussen administratieve en managementlasten en baten	54
Figuur 33	Proportie van respondenten dat additionele kosten heeft ervaren door de EZK-cofinanciering	55
Figuur 34	Additionele administratieve lasten EZK-cofinanciering als % van de totale administratieve lasten.....	56
Figuur 35	Aantal surveyresponses per Operationeel Programma.....	73
Figuur 36	Aantal leads en projectpartners in de surveyresponses	74
Figuur 37	Aantal responses van leads t.o.v. het totaal aantal gefinancierde projecten per OP	74
Figuur 38	Vraag: 'Welk van de onderstaande types past het beste bij uw organisatie'	75
Figuur 39	Vraag: 'Indien MKB of grootbedrijf, hoeveel werknemers heeft uw bedrijf?'.....	76
Figuur 40	Vraag: 'Wat was het startjaar van uw project?'	76
Figuur 41	Vraag: 'Wat was het eindjaar van uw project?'	77
Figuur 42	Looptijd per project.....	77
Figuur 43	Vraag: 'In hoeverre waren de volgende aspecten van de aanvraag van middelen voor u helder?'	78
Figuur 44	Vraag: 'Hoeveel eigen middelen heeft u in het totaal in de praktijk bijgedragen aan het project?'	79
Figuur 45	Vraag: 'Hoeveel van de door u besteedde middelen heeft u besteed aan de administratieve verplichtingen en het management van het project?'	79
Figuur 46	Vraag: 'Hoeveel van de door u besteedde middelen heeft u besteed aan de administratieve verplichtingen en het management van het project?'	80
Figuur 47	Vraag: 'In hoeverre vindt u deze besteding aan administratieve en management lasten in verhouding staan met de baten?'	80
Figuur 48	Vraag: 'Was uw project gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken?'	81
Figuur 49	Vraag: 'Is er bij uw project sprake geweest van (additionele) administratieve lasten i.v.m. de EZK- cofinancieringsregeling?'	81
Figuur 50	Vraag: 'Indien ja, kunt u dan een inschatting geven hoeveel % aan additionele administratieve lasten uw project ongeveer had i.v.m. de EZK-cofinancieringsregeling?'	82
Figuur 51	Vraag: 'Is uw samenwerking met partijen binnen het projectconsortium verbeterd als resultaat van het project?'	83
Figuur 52	Vraag: 'Is uw samenwerking met partijen buiten het projectconsortium verbeterd als resultaat van het project?'	84
Figuur 53	Vraag: (EMR) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	85

Figuur 54 Vraag: 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	86
Figuur 55 Vraag: (NL-DE) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	87
Figuur 56 Vraag: (NL-DE) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	88
Figuur 57: Vraag: (NL-VL) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	89
Figuur 58 Vraag: (NL-VL) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	90
Figuur 59 Vraag: (Noord) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	91
Figuur 60 Vraag: (Noord) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	92
Figuur 61 Vraag: (Oost) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	93
Figuur 62 Vraag: (Oost) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	94
Figuur 63 Vraag: (West) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	95
Figuur 64 Vraag: (West) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	96
Figuur 65 Vraag: (Zuid) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'	97
Figuur 66 Vraag: (Zuid) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'	98
Figuur 67 Vraag: 'In welke mate heeft het project effect gehad op uw organisatie?'	102
Figuur 68 Schatting van de groei in omzet, investeringen en export van MKB-bedrijven	103
Figuur 69 Vraag: 'In welke mate heeft het project effect gehad op uw organisatie?'	104
Figuur 70 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	105
Figuur 71 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	105
Figuur 72 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	106
Figuur 73 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	106
Figuur 74 Vraag: 'In welke mate heeft het project effect gehad op uw organisatie?'	107
Figuur 75 Vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	108
Figuur 76 Vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	108
Figuur 77 Vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'	109
Figuur 78 Vraag: 'Verwacht u dat deze groei duurzaam is (en in de toekomst blijft bestaan)?'	109
Figuur 79 Vraag: 'Heeft uw project ook (indirecte) effecten gehad op andere grootbedrijven of MKB'ers?'	110

Figuur 80 Vraag: 'Hoe schat u de kans in dat dit project ook gefinancierd had kunnen worden zonder cofinanciering vanuit het Ministerie van EZK?'	110
Figuur 81 Vraag: 'Uit welke van de volgende bronnen zou het volgens u waarschijnlijk haalbaar zijn geweest om meer financiering te verkrijgen? Meerdere antwoorden mogelijk'	111
Figuur 82 Vraag: 'In hoeverre heeft de omvang van het project invloed gehad op de behaalde resultaten? Als het project slechts de helft van de omvang had gehad, dan...'	111

Samenvatting

De evaluatie van de EZK-cofinancieringsregeling van EFRO Doelstelling 2 en 3

Deze evaluatie richt zich op de cofinanciering die het Rijk beschikbaar heeft gesteld aan de Nederlandse programma's die onder het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) gefinancierd werden in de periode 2007-2013. Het EFRO subsidieerde projecten die ongelijkheden tussen Europese regio's verminderen, het concurrentievermogen vergroten, werkgelegenheid creëren en de cohesie tussen de regio's versterken. Nederland ontving in de periode 2007-2013 een totaal van €830 miljoen voor vier landsdelige programma's en €250 miljoen voor vier grensoverschrijdende programma's uit EFRO.

Voor de subsidies die door het EFRO-fonds verleend werden aan projecten gold een cofinancieringsplicht. Dit kon zijn door cofinanciering van de nationale, regionale of lokale overheid of door eigen of private middelen. Het Rijk voorzag in 2007-2013 in een deel van deze cofinanciering. De Regeling van de Minister van Economische Zaken van 12 november 2007, nr. WJZ 7130350 en de daaropvolgende Regeling van de Minister van Economische Zaken van 30 november 2009, nr. WJZ/9179936 ordenen de Nederlandse cofinancieringsregeling van EFRO Doelstelling 2 en 3.

De EZK-cofinancieringsregeling was bedoeld voor de cofinanciering van projecten die ook pasten binnen de beleidsdoelen van Pieken in de Delta (en vanaf 2010 het Topsectorenbeleid). Dit waren meestal projecten die werden gefinancierd onder de eerste EFRO-prioriteit, "innovatie, ondernemerschap en kennis economie". Aan de opzet van Pieken in de Delta lag de politieke keuze ten grondslag tot het delegeren van Regionaal Economisch beleid. Deze keuze uit zich ook in de uitvoering van de EZK-cofinancieringsregeling door de decentrale managementautoriteiten van de programma's. In totaal bedroeg de gerealiseerde EZK-cofinanciering voor deze programma's €323.678.000 in de periode 2007-2013.

Deze evaluatie betreft de ex-post evaluatie van de 'Regeling EFRO Doelstelling 2 en 3 voor de programmaperiode 2007-2013 (de 'EZK-cofinancieringsregeling')'.² De evaluatie is in opdracht van het Ministerie van EZK uitgevoerd. Het doel van de evaluatie was om de volgende hypothese te onderzoeken:

"De betrokkenheid van het Rijk via de EZK-cofinanciering heeft geleid tot de totstandkoming van meer en betere projecten in vergelijking met projecten waarvoor geen EZK-cofinanciering was, wat positief heeft bijgedragen aan de nationale beleidsdoelen op het gebied van innovaties, ondernemerschap en de groei van de kennis economie."

Om deze hypothese te onderzoeken bevatte de evaluatie vragen over de effectiviteit en impact, additionaliteit, doelmatigheid en monitoring van de EZK-cofinancieringsregeling. Daarnaast diende de evaluatie ook te onderzoeken hoe de vormgeving van de cofinancieringsregeling in de toekomst verder kan worden verbeterd. Voor de evaluatie zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet: deskstudie, data-analyse van monitoringsdata, doelgroepenanalyse, online survey onder begunstigden (n=168, ongeveer 32%, 32 interviews (met in totaal 45 betrokkenen)).

Belangrijkste uitkomsten van de evaluatie

Conclusie ten aanzien van de effectiviteit en impact

Veruit de meeste projecten die het Ministerie van EZK cofinancierde, vielen onder prioriteit 1 – innovatie. Deze waren onder andere gericht op de versterking van de regionale kennisinfrastructuur, nieuwe R&D, innovatie en het bedrijfsleven meer algemeen. Binnen prioriteit 1 hebben

² Het programma Twee Zeeën werd buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat dit programma waarschijnlijk niet gecontinueerd zal worden, als gevolg van de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU.

gecofinancierde projecten een breed scala aan effecten en resultaten behaald. Dit droeg onder andere bij aan 15.000 banen in de landsdelige OP's en 1.600 in de grensoverschrijdende OP's.

De verschillen in effecten tussen projecten mét EZK-cofinanciering en zonder EZK-cofinanciering zijn klein. Bovendien was het niet mogelijk om verschillen kwantitatief te attribueren aan de cofinanciering. Op basis van de beschikbare kwalitatieve data blijkt echter wel dat de cofinanciering heeft geleid tot een groter budget voor de OP's en als logisch gevolg aan meer én grotere projecten binnen prioriteit 1.

De effecten van gefinancierde projecten op de betrokken projectpartners waren ook positief. MKB'ers rapporteerden makkelijker en snellere commercialisatie van kennis, een betere concurrentiepositie, een groei in investeringen en omzet, en betere producten en diensten voor klanten. Kennisinstellingen meldde betere valorisatieprocessen, een betere concurrentiepositie en betere producten en diensten. De effecten op overheden waren met name vergrote aantrekkingskracht en economische groei.

Conclusie ten aanzien van de additionaliteit van de cofinancieringsregeling

Uit de evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling op meerdere fronten meerwaarde had. Gemiddeld maakte de cofinanciering 12% van de landsdelige programmabudgetten uit en bijna 6% van de grensoverschrijdende programmabudgetten. Zonder de cofinanciering zouden er minder projecten zijn gefinancierd, en waarschijnlijk ook een aantal minder grote projecten. Het feit dat bijna alle gefinancierde projecten onder prioriteit 1 vielen, betekent dat er zonder de EZK-cofinanciering dus ook minder resultaten op het gebied van innovatie bereikt zouden zijn.

Naast meer én grotere projecten, was de meerwaarde van de cofinancieringsregeling ook op andere wijzen zichtbaar. Het feit dat het Ministerie van EZK meefinancierde aan de Operationele Programma's, gaf het de mogelijkheid om mee te praten en mee te sturen in de vormgeving van de programma's. Dit leidde tot meer focus op innovatie en het MKB. De cofinancieringsregeling leidde er bovendien toe dat het Ministerie van EZK een stem had in de selectie van projecten. Het dacht actief mee met de MA's.

De evaluatie laat zien dat er zeer waarschijnlijk geen sprake is geweest van noemenswaardige verdringing van private middelen. Bijna de helft van de respondenten van de survey geeft aan dat als er geen EZK-cofinanciering was geweest, dat men op zoek zou zijn gegaan naar alternatieve publieke financiering. Dit had ook te maken met de economische crisis, die het moeilijk maakte voor bedrijven om relatief risicovolle investeringen (in bijvoorbeeld R&D) privaat gefinancierd te krijgen. Slechts 14% gaf aan dat private middelen een alternatieve bron van inkomsten geweest zou kunnen zijn.

Conclusie ten aanzien van de doelmatigheid

Uit de bevindingen van de evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling zeer doelmatig was. De betrokkenen waren over het algemeen zeer tevreden over de efficiëntie van de opzet en uitvoering van de regeling. De samenwerking tussen MA's, het Ministerie van EZK en andere cofinanciers verliep zeer efficiënt. Ook begunstigden waren tevreden over de doelmatigheid van de cofinancieringsregeling.

Doelmatigheid uitte zich ook in de lage uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK, de MA's en de begunstigden. Wat betreft de uitvoeringskosten van landsdelige programma's, hoewel de uitvoering van de cofinanciering voor het grootste gedeelte ingebed was in reeds bestaande structuren en mechanismen, zijn er wel wat extra kosten geweest aangezien de cofinanciering heeft geleid tot meer en grotere projecten. Als we uitgaan van een naar rato verhouding van het percentage van EZK-cofinanciering in de totale programmabudgetten (12,09%), dan kunnen we veronderstellen dat de uitvoeringskosten voor de vier landsdelige MA's gezamenlijk maximaal €13 miljoen is geweest.

De uitvoeringskosten voor de grensoverschrijdende programma's waren voor een groot deel voor rekening van het Ministerie van EZK, maar MA's hebben ook een klein aantal uitvoeringsactiviteiten gehad die niet in de bestaande structuren van Europese middelen waren ingebed. In totaal waren de uitvoeringskosten van de grensoverschrijdende programma's rond de €334,648 (waarvan €300.000

voor het Ministerie van EZK). Dit is 1,48% van het totale bedrag aan EZK-cofinanciering die verstrekt is voor grensoverschrijdende programma's. Vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK gaven in de interviews aan zeer tevreden te zijn over de uitvoeringskosten. Men was van mening dat de kosten laag waren en proportioneel aan de voordelen die het Ministerie heeft gehad door de cofinanciering (i.e. bijdragen aan de ontwikkeling van operationele programma's, contacten met de regio's, etc.).

Wat betreft de administratieve lasten voor begunstigden, 75% van de begunstigden geeft aan geen noemenswaardige additionele lasten te hebben gehad. Met name in de landsdelige programma's waren er bijna geen additionele kosten voor begunstigden. De respondenten die wel additionele administratieve lasten als gevolg van de cofinanciering hebben ervaren, gaven aan dat deze additionele lasten laag waren (in de meeste gevallen 5% of minder van de totale administratieve lasten).

Conclusie ten aanzien van monitoring en evaluatie in de toekomst

Hoewel deze evaluatie veel kwalitatief inzicht verschaft in de werking, effectiviteit en impact van de EZK-cofinancieringsregeling, was het niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de impact die de cofinanciering in de praktijk heeft gehad. Hiervoor zou een counterfactual-analyse nodig zijn, die op basis van de beschikbare data niet mogelijk was. Reden hiervoor was dat de monitorings- en verantwoordingseisen vanuit het Ministerie van EZK direct gekoppeld waren. Er was dus geen apart monitorings- en evaluatiekader voor de cofinancieringsregeling.

In de praktijk blijkt dat zowel MA's als het Ministerie van EZK hier over het algemeen tevreden over waren. De MA's hadden een beperkte administratieve last omdat zij geen aparte rapportages en documentatie hoefden in te dienen voor de Europese Commissie en het Ministerie van EZK. Het Ministerie van EZK was op zijn beurt tevreden over het inzicht dat zij via de rapportages kreeg in de effecten van de OP's en de individuele gefinancierde projecten.

Echter, gezien de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer, is het nodig om vooraf een expliciete keuze te maken over de rol van het Ministerie van EZK gedurende de looptijd van toekomstige cofinancieringsregelingen. Hierbij zijn twee scenario's denkbaar. In het eerste scenario kiest het Ministerie van EZK ervoor om de inhoudelijke doelstellingen, randvoorwaarden en uitvoeringsstructuur van EFRO als uitgangspunt te nemen. Dit zou betekenen dat de evaluatieplicht zoveel als mogelijk is wordt ingevuld door de algemene EFRO-evaluatie die voor Nederland wordt uitgevoerd. In hoeverre daarmee wordt voldaan aan de methodologische eisen die op het Ministerie van EZK op basis van de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes zou willen nastreven, hangt af van de te volgen evaluatiemethodieken.

In het tweede scenario besluit het Ministerie van EZK wel om een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit, impact en additionaliteit van de EZK-cofinancieringsregeling te maken. Dit zou betekenen dat beleidsdoelstellingen en indicatoren voorafgaand aan de regeling worden vastgesteld, en dat men in overleg met MA's afspraken maakt over de manier en frequentie van monitoring en dataverzameling. Om de additionele administratieve lasten hiervan voor MA's zoveel mogelijk te beperken, is het belangrijk om indicatoren te identificeren die passen bij het type data dat MA's in de dagelijkse praktijk monitoren en om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de algemene EFRO-verantwoordingseisen. Daarnaast dient vroegtijdig te worden nagegaan op welke wijze voor counterfactual analyses controlegroepen kunnen worden gevormd, waarbij te denken is aan niet-begunstigden bij de EZK-cofinanciering dan wel de EFRO in het algemeen.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie hebben Technopolis Group en ERAC een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst van de EZK-cofinanciering van EFRO Doelstelling 2 en 3.

Aanbeveling 1: Continueer de EZK-cofinanciering van EFRO Doelstelling 2 en 3

De resultaten van de evaluatie laten zien dat de cofinanciering een effectieve en efficiënte regeling is geweest die heeft geleid tot significante effecten op het gebied van innovatie en het bedrijfsleven.

Daarnaast heeft de regeling geleid tot verschillende meerwaardes voor het Ministerie van EZK. Onze eerste aanbeveling is dan ook de continuering van de EZK-cofinanciering van Doelstelling 2 en 3.

Hierbij maken we echter wel een aantal aanvullende aanbevelingen die zowel de uitvoering en resultaten als de monitoring en evaluatie van de EZK-cofinancieringsregeling verder kunnen verbeteren. Hierbij gaat het met name om de vastlegging van de missie en doelstellingen van de regeling, het monitorings- en evaluatiekader, de samenwerking met managementautoriteiten en de verspreiding van projectresultaten (ten behoeve van follow-up projecten en samenwerkingen in de toekomst).

Aanbeveling 2: Definieer een duidelijke missie en doelstellingen

Op basis van deze evaluatie blijkt dat het Ministerie van EZK wel doelstellingen had voor de EZK-cofinancieringsregeling, maar dat deze niet duidelijk geëxpliciteerd waren in de beleidsdocumentatie van de regeling. Deze hebben we dan ook op basis van de interviews retrospectief moeten ontwikkelen. We bevelen het Ministerie van EZK dan ook aan om een duidelijke onderbouwing, missie en doelstellingen voor de regeling te definiëren (bijvoorbeeld in de vorm van een doelenboom) en tevens duidelijk te maken welke uitkomsten (outputs, resultaten en impact) precies van de regeling verwacht worden. Bij het opstellen van de doelenboom is het van belang een duidelijk antwoord te formuleren op de vragen als: *“Welke typen projecten moeten worden gesteund en wat wordt daarvan verwacht op het niveau van outputs, resultaten en impacts?”* *“Op welke manier zal de cofinancieringsregeling complementair zijn aan de EFRO-regeling en andere cofinancieringsregelingen (bijvoorbeeld op regionaal en lokaal niveau?”* *“Wat is de additionele waarde van de EZK-cofinancieringsregeling?”* *“Welke externe factoren zullen waarschijnlijk een invloed hebben op het al dan niet behalen van de doelstellingen van de cofinancieringsregeling?”* Het opstellen van een duidelijke missie en concrete beleidsdoelstellingen maakt het makkelijker om bij een toekomstige evaluatie van de regeling een oordeel te vormen over de effectiviteit van de regeling.

Aanbeveling 3: Blijf streven naar een nauwe samenwerking met de MA's

De nauwe samenwerking tussen het Ministerie en de MA's heeft in de periode 2007-2013 tot zeer efficiënte processen en positieve resultaten geleid. Zo gaven bijna alle MA's aan dat de betrokkenheid van het Ministerie van EZK bij de ontwikkeling van de Operationele Programma's heeft geleid tot een grotere nadruk op innovatie en het bedrijfsleven in de programma's. Ook de regio-specifieke kennis van MA's was van grote meerwaarde voor het Ministerie van EZK.

Wij bevelen het Ministerie van EZK aan om te blijven streven naar een intensieve betrokkenheid bij de Operationele Programma's. Hierbij gaat het niet alleen om de ontwikkeling van de programma's en de selectie van projecten, maar ook om de opvolging van projecten, de contacten met MA's en andere cofinanciers, etc. Op deze manier behoudt het Ministerie van EZK de nauwe contacten met de regio's.

Aanbeveling 4: Besteed meer aandacht aan de verspreiding van resultaten

In de opzet van de EZK-cofinancieringsregeling was relatief weinig aandacht voor de proactieve verspreiding van de resultaten van gefinancierde projecten. Hoewel medewerkers van het Ministerie van EZK aangaven dan de monitorings- en verantwoordingsactiviteiten voldoende inzicht gaven in de voortgang en resultaten van projecten, was het in de periode 2007-2013 niet altijd duidelijk in hoeverre deze resultaten ook gecommuniceerd werden naar de buitenwereld. Ook de eisen die de EFRO-regeling hieraan stelt zijn relatief beperkt. De verspreiding van resultaten leek vooralsnog erg af te hangen van de betrokken projectpartners (en in sommige gevallen de MA's).

Vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK geven aan dat in de huidige programmaperiode van de cofinancieringsregeling al meer aandacht wordt besteed aan de communicatie en disseminatie van projectresultaten. Een goed voorbeeld hiervan is de website “Europa om de Hoek”. Deze website geeft inzicht in de projecten die door Europa zijn gefinancierd. Ook het “Bedrijvenbeleid in Beeld” initiatief, waarbij een deel van de website van het Ministerie van EZK wordt toegewijd aan het Nederlandse bedrijvenbeleid, draagt bij aan de verspreiding van resultaten. Tot slot zijn in de huidige periode

vertegenwoordigers vanuit de topsectoren betrokken geweest bij het opstellen van de operationele programma's en de cofinancieringsregeling. Dit met het oog op de gewenste aansluiting van nationaal en regionaal economisch beleid.

We bevelen het Ministerie van EZK aan om zijn activiteiten op het gebied van 'communicatie en disseminatie van projectresultaten' te continueren. Dit kan bijdragen aan de zichtbaarheid en reputatie van het Ministerie alsmede dat van de betrokken partners. Ook kan de verspreiding van resultaten op het gebied van innovatie en R&D leiden tot meer follow-up projecten en samenwerkingen tussen bedrijven, kennisinstellingen en regionale/lokale overheden.

Aanbeveling 5: Verbeter het monitorings- en evaluatiekader van de regeling

Ondanks de zeer efficiënte opzet en uitvoering van de cofinancieringsregeling in het algemeen, blijkt uit deze evaluatie dat het gehanteerde monitorings- en evaluatiekader niet optimaal gewerkt heeft. Dit heeft te maken dat in de opzet (met name de indicatoren en monitoring) de regeling in het geheel geïntegreerd was in de EFRO-eisen, maar dat na afloop de evaluatie van de regeling toch apart is uitbesteed. Het gevolg hiervan was dat een kwantitatieve beoordeling van de effecten en impact van de regeling zeer moeilijk was. Een *counterfactual-analyse* was niet mogelijk vanwege het gebrek van een controlegroep.

We bevelen het Ministerie van EZK aan om een duidelijke keuze te maken over zijn rol in toekomstige cofinancieringsregelingen. Het Ministerie zou ervoor kunnen kiezen om zich zowel in de uitvoering als de evaluatie van de regeling volgend op te stellen aan de reguliere EFRO-eisen. Dit zou betekenen dat de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer zoveel als mogelijk ingevuld zou worden door middel van de algemene EFRO-evaluatie die voor Nederland wordt uitgevoerd. De belangrijkste bevinding bij deze aanpak zou zijn dat de EZK-cofinancieringsregeling een bijdrage heeft geleverd aan de behaalde resultaten van EFRO in Nederland.

In een alternatief scenario kiest het Ministerie van EZK ervoor om de Theeuwes-aanpak te gebruiken voor een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit, impact en additionaliteit van de EZK-cofinancieringsregeling. Om de benodigheden voor dit scenario een slag concreter te maken presenteren wij in bijlage D enkele praktische werklijnen.

Summary

Evaluation of Objective 1 and 2 of the ERDF co-financing scheme of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy

This evaluation focuses on the co-financing that the government has made available for the Dutch programmes financed under the European Regional Development Fund (ERDF) in the period 2007-2013. The ERDF subsidised projects that reduce disparities between European regions, increase competitiveness, create employment and strengthen cohesion between regions. In the period 2007-2013, the Netherlands received a total of € 830m for four region-specific programmes and € 250m for four cross-border ERDF programmes.

A co-financing obligation applied to grants awarded by the ERDF grants to projects. This was open to co-financing by either national, regional or local governments or by personal or private funds. The national government provided part of this co-financing in 2007-2013. The Regulation of the Minister of Economic Affairs of 12 November 2007, no. WJZ 7130350 and the subsequent Regulation of the Minister of Economic Affairs of 30 November 2009, no. WJZ / 9179936 set out the Dutch co-financing scheme of ERDF Objectives 2 and 3.

The Economic Affairs co-financing scheme was intended for the co-financing of projects that were also relevant for 'Pieken in de Delta' (and from 2010 on the 'Top Sectors policy'). In general, these were projects financed under the first ERDF priority of ERDF Objectives 2 and 3, "Innovation, Entrepreneurship and the Knowledge Economy". The policy of Pieken in de Delta was based on the political preference of delegating Regional Economic policy. This choice is also reflected in the implementation of the Economic Affairs co-financing scheme by the decentralised managing authorities of the programmes. In total, the realised Economic Affairs co-financing for these programmes amounted to €323,678,000 for the period of 2007-2013.

This evaluation concerns the ex-post evaluation of the 'ERDF Objective 2 and 3 scheme for the 2007-2013 programming period' (the 'Economic Affairs co-financing scheme'). The evaluation was commissioned by the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. The purpose of the evaluation was to investigate the following hypothesis:

"The central government's involvement through the Economic Affairs co-financing scheme has led to the creation of more and better projects compared to projects for which there was no Economic Affairs co-financing, which has contributed positively to the national policy goals in the areas of innovation, entrepreneurship and growth of the knowledge economy."

In order to investigate this hypothesis, the evaluation contained questions about the effectiveness and impact, additionality, efficiency and monitoring of the Economic Affairs co-financing scheme. In addition, the evaluation was to examine how the design of the co-financing scheme could be further improved in the future. The following research methods were used for the evaluation: desk study, data analysis of monitoring data, target group analysis, online survey among beneficiaries (n=168, approximately 32%, 32 interviews (with a total of 45 people involved).

Key outcomes of the evaluation

Conclusion regarding the effectiveness and impact

By far most of the projects co-financed by the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy fell under priority 1 - innovation. These were aimed, among other things, at strengthening the regional knowledge infrastructure, new R&D, innovation and business more generally. Within priority 1, co-financed projects have achieved a wide range of effects and results. This contributed, among others, to 15,000 jobs in the region-specific Operational Programmes (OPs) and 1,600 in the cross-border OPs.

The differences in effects between projects with Economic Affairs co-financing and without Economic Affairs co-financing are small. Moreover, it was not possible to attribute differences quantitatively to the co-financing. On the basis of the available qualitative data, however, it appears that the co-financing has led to a larger budget for the OPs and as a logical consequence of more and larger projects within priority 1.

The effects of co-financed projects on the project partners involved were also positive. SMEs reported easier and faster commercialisation of knowledge, a better competitive position, growth in investments and turnover, and better products and services for customers. Knowledge institutions reported better valorisation processes, a better competitive position and better products and services. The effects on governments were, in particular, increased attraction and economic growth.

Conclusion regarding the additionality of the co-financing scheme

The evaluation shows that the Economic Affairs co-financing scheme had an added value on several fronts. On average, the co-financing amounted to 12% of the region-specific programme budgets and almost 6% of the cross-border programme budgets. Without the co-financing, fewer projects would have been financed, and likely also fewer large projects. The fact that nearly all co-financed projects fell under priority 1 means that without the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy co-financing, fewer results in the area of innovation would have been achieved.

In addition to more and larger projects, the added value of the co-financing scheme also became visible in other ways. The fact that the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy co-financed the OPs gave it the opportunity to participate in the discussions and contribute to the design of the region-specific and/or cross-border programmes. This led to more focus on innovation and SMEs. The co-financing scheme also meant that the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy had a say in the selection of projects; it actively thought along with the Management Authorities (MAs).

The evaluation shows that there most likely was no significant displacement of private resources. Almost half of the respondents to the survey indicate that if there had been no co-financing from the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, they would have looked for alternative public funding. This was also related to the economic crisis, which made it difficult for companies to get relatively risky investments (in R&D, for example) privately funded. Only 14% of respondents indicated that private funds could have been an alternative source of income.

Conclusion with regard to efficiency

The findings of the evaluation show that the co-financing scheme has been very efficient. The people involved were generally very satisfied with the efficiency of the design and implementation of the scheme. The cooperation between MAs, the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy and other co-financers came along very efficiently. Beneficiaries were also satisfied with the effectiveness of the co-financing scheme.

Efficiency was also reflected in the low implementation costs for the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, the MAs and the beneficiaries. As regards to the implementation costs of region-specific programmes there were, although the implementation of the co-financing was for the most part embedded in existing structures and mechanisms, some extra costs as co-financing led to more and larger projects. If we assume a proportional ratio of the percentage of Economic Affairs co-financing in the total programme budgets (12.09%), then we can assume that the implementation costs for the four region-specific MAs together amounted to a maximum of € 13 million.

The implementation costs for cross-border programmes were largely for the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, but MAs also had a small number of implementation activities that were not embedded in the existing structures of European funds. In total, the implementation costs of the cross-border programmes were around €334,648 (of which €300,000 for the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy). This is 1.48% of the total amount of government co-financing that has been provided for the cross-border programmes. Representatives of the Ministry of Economic Affairs

and Climate Policy stated in the interviews that they were very satisfied with implementation costs. The general view was that the costs were low and proportional to the benefits that the Ministry had by co-financing (i.e. contributions to the development of operational programmes, contacts with the regions, etc.).

As regards to the administrative burden for beneficiaries, 75% of the beneficiaries indicated that they experienced no significant additional costs. Particularly in the region-specific programmes, there were almost no additional costs for beneficiaries. The respondents who did experience additional administrative burdens as a result of the co-financing, indicated that these additional burdens were low (in most cases 5% or less of the total administrative burden).

Conclusion regarding monitoring and evaluation in the future

Although this evaluation provides significant qualitative insight into the operation, effectiveness and impact of the Economic Affairs co-financing scheme, it was not possible to make a quantitative assessment of the impact that co-financing had in practice. This would require a counterfactual analysis, which was not possible on the basis of the available data. The reason for this was that the monitoring and accountability requirements from the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy were linked directly. Therefore, there was no separate monitoring and evaluation framework for the co-financing scheme.

In practice, it appears that both the MAs and the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy were generally satisfied with this. The MAs had a limited administrative burden because they did not have to submit separate reports and documentation for the European Commission and the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. The Ministry of Economic Affairs and Climate Policy was in turn satisfied with the insight that it received through the reports in the effects of the OPs and the individual co-financed projects.

However, in view of the obligation of evaluation towards the Parliament, it is necessary to make an explicit choice in advance about the role of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy in future co-financing schemes. Two scenarios are conceivable here. In the first scenario, the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy chooses to use the substantive objectives, preconditions and the implementation structure of the ERDF as a basis for its evaluation. This would mean that the evaluation obligation is covered as much as possible by the general ERDF evaluation that is being carried out for the Netherlands. The extent to which such an approach would fulfil the methodological requirements of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, based on the recommendations of the Commission Theeuwes, depends on the evaluation methodology that would be used by the ERDF evaluation.

In the second scenario, however, the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy decides to make a quantitative assessment of the effectiveness, impact and additionality of the co-financing scheme. This would mean that policy objectives and indicators are set prior to the regulation, and that in consultation with the MAs agreements are made about the manner and frequency of monitoring and data collection. In order to limit the additional administrative burden for MAs as much as possible, it is important to identify indicators that match the type of data that the MAs monitor in day-to-day practice and to link as much as possible to the general ERDF accountability requirements. In addition, it would be needed to assess at an early stage in which ways the counterfactual analyses (control groups) could be set up.

Recommendations

Based on the results of this evaluation, Technopolis Group and ERAC have formulated a number of recommendations for the future of the co-financing scheme for ERDF Objectives 2 and 3.

Recommendation 1: Continue the co-financing scheme for ERDF Objectives 2 and 3

The results of the evaluation show that the co-financing has been an effective and efficient scheme that has led to significant effects in terms of innovation and business. In addition, the regulation has led to

various added values for the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. Our first recommendation is therefore the continuation of the Economic Affairs co-financing of Objectives 2 and 3.

We do, however, make a number of additional recommendations that can further improve the implementation and results, as well as the monitoring and evaluation of the co-financing scheme. This concerns in particular the establishment of the mission and objectives of the scheme, the monitoring and evaluation framework, the cooperation with management authorities and the dissemination of project results (for follow-up projects and collaborations in the future).

Recommendation 2: Define a clear mission and objectives

On the basis of this evaluation, it appears that the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy did have specific objectives for the Economic Affairs co-financing scheme, but that these were not made explicit in the policy documentation of the regulation. These we had to develop retrospectively on the basis of the interviews. We therefore recommend to the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy to define a clear basis, mission and objectives for the scheme (for example in the form of a objective tree) and also to make clear which outcomes (outputs, results and impact) exactly are expected from the scheme. to become. When setting up the objective tree, it is important to formulate a clear answer to questions such as: *"What types of projects should be supported and what is expected of them at the level of outputs, results and impacts?"*, *"How will the co-financing scheme be complementary to the ERDF and other co-financing schemes (e.g. at regional and local level?)"*, *"What is the additional value of the Economic Affairs co-financing scheme?"*, *"What external factors are likely to affect whether or not the objectives of the co-financing scheme are achieved?"*. The drafting of a clear mission statement and concrete policy objectives makes it easier to make a judgement on the effectiveness during a future evaluation the scheme.

Recommendation 3: Continue to strive for close collaboration with the MAs

Close cooperation between the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy and the MAs has led to very efficient processes and positive results in the period 2007-2013. For example, almost all MAs indicated that the involvement of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy in the development of the OPs led to a greater emphasis on innovation and the business sector in the programmes. The region-specific knowledge of MAs was also of great added value to the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy.

We recommend the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy to continue to strive for an intensive involvement with the OPs. This does not only concern the development of the programmes and the selection of projects, but also the follow-up of projects, the contacts with MAs and other co-financiers, etc. In this way, the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy keeps close contacts with the regions and it keeps up to date with the progress of co-financed projects.

Recommendation 4: Pay more attention to the dissemination of results

In the set-up of the Economic Affairs co-financing scheme, relatively little attention was paid to the proactive dissemination of the results of co-financed projects. Although employees of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy indicated that the monitoring and accountability activities provided sufficient insight into the progress and results of projects, it was not always clear in the period 2007-2013 to what extent these results were also communicated to the outside world. The requirements imposed by the ERDF scheme are also relatively limited. For the time being, the dissemination of results seemed to be very dependent on the project partners involved (and in some cases the MAs).

Representatives of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy indicated that more attention is being paid to the communication and dissemination of project results in the current programme period of the co-financing scheme. A good example of this is the *"Europa om de Hoek"* website. This website provides insight into the projects that have been financed by Europe. The *"Bedrijvenbeleid in*

Beeld” initiative, through which part of the website of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy is devoted to the Dutch business policy, also contributes to the dissemination of results. Finally, in the current period members of the Top Teams were involved in the development of the operational programmes and the co-financing scheme, with a view to the intended national and regional-economic policy.

We recommend the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy to continue its activities in the field of 'communication and dissemination of project results'. This can contribute to the visibility and reputation of the Ministry as well as that of the partners involved. The dissemination of results in the area of innovation and R&D can also lead to more follow-up projects and collaborations between companies, knowledge institutes and regional / local authorities.

Recommendation 5: Improve the monitoring and evaluation framework of the scheme

Despite the highly efficient design and implementation of the co-financing scheme in general, this evaluation shows that the monitoring and evaluation framework used did not work optimally. This has to do with the fact that in the set-up (in particular the indicators and monitoring) the scheme was fully integrated in the ERDF requirements, but that afterwards the evaluation of the scheme was outsourced separately. As a result, a quantitative assessment of the effects and impact of the scheme was very difficult. A counterfactual analysis was not possible due to lack of a control group.

We recommend the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy to make a clear choice about its role in future co-financing schemes. The Ministry could choose to take a compliant stance towards the ERDF requirements in both implementation and evaluation of the scheme. This would mean that the evaluation duty to Parliament would be filled in as much as possible by means of the general ERDF evaluation that is being carried out for the Netherlands. The most important finding through this approach would be that the Economic Affairs co-financing scheme contributed to the achieved results of ERDF in the Netherlands.

In an alternative scenario, the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy chooses to use the Theeuwes approach, in order to be able to make a quantitative assessment of the effectiveness, impact and additionality of the Economic Affairs co-financing scheme. In order to make the requirements for this scenario more concrete, we present a number of practical working lines in Appendix D.

1 Introductie

1.1 Achtergrond van de evaluatie

Deze evaluatie betreft de ex-post evaluatie van de ‘Regeling EFRO Doelstelling 2 en 3 voor de programmaperiode 2007-2013 (kortweg de ‘EZK-cofinancieringsregeling’). De evaluatie is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd. De evaluatie liep van 12 mei tot en met 29 november 2017.

Het doel van de evaluatie was het geven van een beoordeling van de uitvoering en effecten van de EZK-cofinancieringsregeling over de periode 2007-2013. Daarnaast diende de evaluatie ook om te onderzoeken hoe de vormgeving van de regeling in de toekomst verder kan worden verbeterd.

De evaluatie beoogt niet om de Europese EFRO-programma’s als geheel te evalueren (dit is in 2016 door de Europese Commissie gedaan). Gezien de grote verschillen tussen de aard van de landsdelige en de grensoverschrijdende programma’s zal de evaluatie ook niet streven naar een vergelijking van deze twee type programma’s. Tot slot, het programma Twee Zeeën wordt buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat dit programma waarschijnlijk niet gecontinueerd zal worden, als gevolg van de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

1. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de opzet en methodologie van de EZK-cofinancieringsregeling.
2. hoofdstuk 3 gaat in op de achtergrond en context van de EZK-cofinancieringsregeling.
3. In hoofdstuk 4 worden de resultaten besproken van de evaluatie aan de hand van de zes evaluatievragen. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen (1) effectiviteit en impact, (2) additionaliteit, (3) monitoring en evaluatie in de toekomst, (4) doelgroepenbereik en (5) doelmatigheid.
4. hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies en presenteert de aanbevelingen die we op basis van deze conclusies hebben geformuleerd.

2 Opzet en methodologie van de evaluatie

Dit hoofdstuk gaat kort in op de evaluatievragen die in dit rapport beantwoord zullen worden en de methodologische aanpak die we hiervoor gebruikt hebben.

2.1 De evaluatievragen

Het primaire doel van de evaluatie was om de volgende hypothese te onderzoeken:

“De betrokkenheid van het Rijk via de EZK-cofinanciering heeft geleid tot de totstandkoming van meer en betere projecten in vergelijking met projecten waarvoor geen EZK-cofinanciering was, wat positief heeft bijgedragen aan de nationale beleidsdoelen op het gebied van innovaties, ondernemerschap en de groei van de kenniseconomie.”

Om deze hypothese te onderzoeken bevatte deze evaluatie vragen over de effectiviteit en impact, additionaliteit, doelmatigheid en monitoring van de EZK-cofinancieringsregeling (zie onderstaande tabel).

Tabel 1 Evaluatievragen

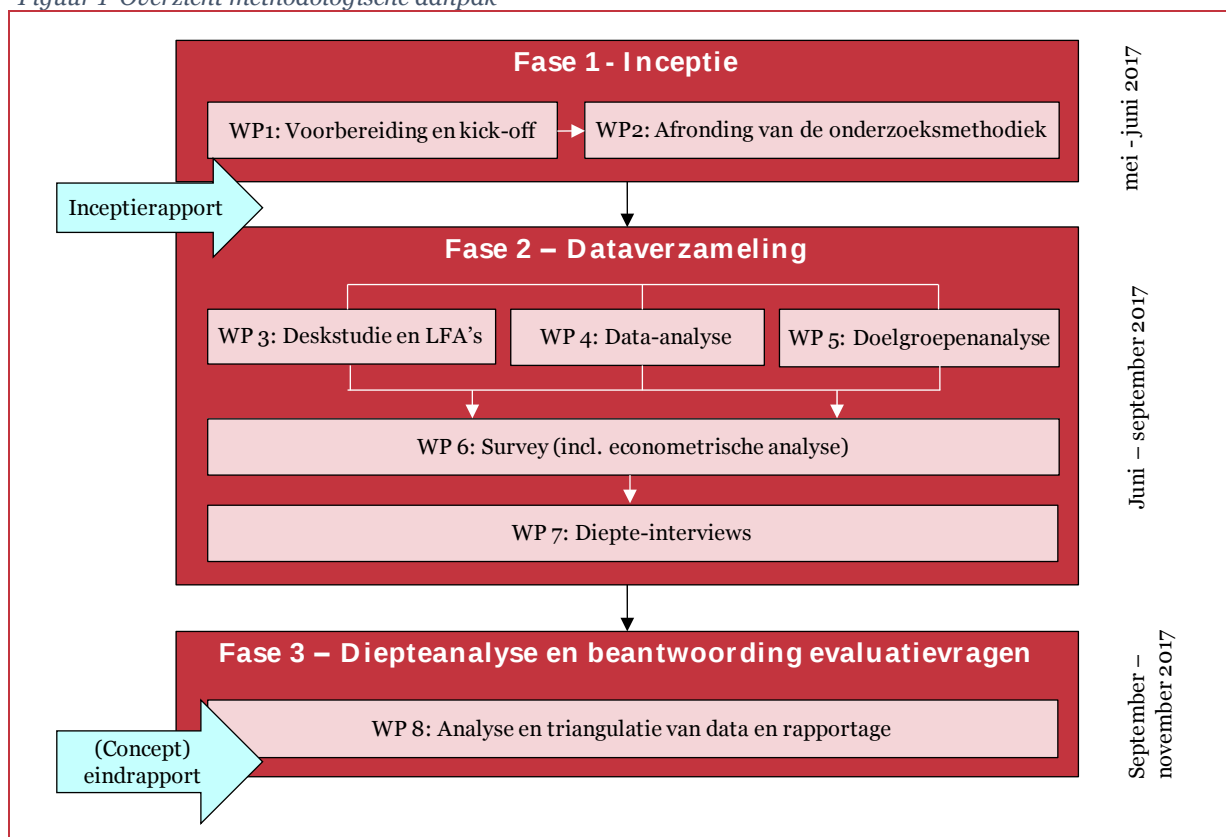
Evaluatiecriteria	Evaluatievragen	Paragraaf
Effectiviteit en impact	Welke meetbare effecten zijn er voor de projectpartners in de projecten die het Ministerie van EZK heeft meegefinancierd?	4.1
	Is er een evident verschil tussen de projecten met en de projecten zonder EZ-cofinanciering?	
	Is de EZK-cofinanciering verdeeld over de relevante doelgroepen conform het toenmalige EZ-beleid? Maak hierbij een onderscheid tussen MKB, grootbedrijven, kennisinstellingen, overheden en publiek-private samenwerkingsverbanden.	
Additionaliteit	Welk deel van de projecten was zonder EZK-cofinanciering niet tot stand gekomen/gestart?	4.2
	Welke resultaten zijn tot stand gekomen dankzij de projecten die wel EZ-cofinanciering hebben gekregen (outputniveau)?	
	De cofinanciering EFRO kan zowel publiek als privaat zijn. Is er sprake van verdringing van private investeringen door de publieke cofinanciering?	
Doelmatigheid	Is de uitvoering van de EZK-cofinanciering efficiënt geweest?	4.3
	Waren de procedures voor het aanvragen van EZK-cofinanciering helder voor aanvragers?	
	Heeft er geen dubbel werk plaatsgevonden door aanvrager, Managementautoriteiten en EZ?	
	Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten bij de Managementautoriteiten en bij het Ministerie van EZK geweest die voortvloeien uit de uitvoering/toepassing van de EZK-cofinancieringsregeling?	
	In hoeverre is er bij begunstigden van EFRO-regeling sprake geweest van administratieve lasten i.v.m. de uitvoering/toepassing van de EZK-cofinancieringsregeling?	
Monitoring & evaluatie in de toekomst	Wat had de onderzoeker nodig gehad om de effectiviteit (output) van EFRO-projecten beter te kunnen beoordelen?	4.4
	Welke aanbevelingen levert dit op voor de evaluatie 2014-2020, voor de opzet van de monitoring voor de periode 2021-2028 en de manier waarop de het Ministerie van EZK zijn cofinanciering kan inzetten in de periode 2021-2028?	

Bron: Technopolis Group op basis van de Terms of Reference voor deze evaluatie.

2.2 Aanpak van de evaluatie

Om de evaluatievragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van verschillende typen kwalitatieve en kwantitatieve dataverzamelmethode. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de methodologische aanpak van de evaluatie.

Figuur 1 Overzicht methodologische aanpak



Bron: Technopolis Group

De uitvoering van de evaluatie vond dus plaats in drie fasen. Deze worden hieronder toegelicht.

Fase 1 van de evaluatie (de inceptiefase) was een verkennende fase waarin we alle beschikbare data en informatie hebben geanalyseerd en op basis daarvan de details van de methodologische aanpak hebben afgerond.

Fase 2 had tot doel om zoveel mogelijk kwalitatieve en kwantitatieve data te verzamelen uit verschillende bronnen. Tijdens deze fase hebben we ook een voorlopige analyse van de data uitgevoerd. De belangrijkste elementen uit de methodologische aanpak waren:

- **Deskstudie en LFAs:** De evaluatie is gestart met het bestuderen van informatie met betrekking tot de cofinancieringsregeling van het Ministerie van EZK (o.a. beleidsdocumenten, de operationele programma's, eindverslagen). Op basis van de deskstudie hebben we een LFA (*logical framework analysis*, een doelenboom) voor de cofinancieringsregeling gemaakt. Deze LFA biedt een overzicht van de missie en doelen van de cofinancieringsregeling, en de verwachte inputs, outputs, resultaten en impact. De doelenboom biedt ook inzicht in de samenhang van de doelen van de cofinancieringsregeling met de doelen van enerzijds de

Operationele Programma's van EFRO en anderzijds Pieken in de Delta (destijds het economisch regionaal beleid van het Ministerie van EZK).³

- **Data-analyse:** Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering van de cofinancieringsregeling hebben we een analyse gedaan van beschikbare data van de programma's. Dit betreft data die verkregen is via de programmabeheersystemen. Hierbij ging het met name om de totale programmabudgetten en het aandeel van EZK-cofinanciering hierin, het aantal gefinancierde projecten, de score en resultaten van de Operationele Programma's (OP's) op een aantal gedeelde indicatoren. In een aantal gevallen konden we ook een vergelijking maken van deze indicatoren tussen projecten met en zonder EZK-cofinanciering. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de verschillen tussen de effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering niet te attribueren zijn aan het feit dat projecten wel of geen EZK-cofinanciering hebben ontvangen. Hiervoor zou een counterfactual analyse nodig zijn, die op basis van de beschikbare data niet mogelijk was.⁴ Bijlage B geeft een overzicht van de methodologie en bevindingen van deze analyse.
- **Doelgroepenanalyse:** Het doel van de doelgroepenanalyse was om een goed inzicht te krijgen in het bereik van de cofinancieringsregeling. Echter, de beschikbaarheid van data voor dit onderdeel was beperkt. De data over de leads en partners was slechts in individuele projectdocumentatie beschikbaar. Daarnaast waren hier uitsluitend de namen van de organisaties vermeld, en niet het type organisatie, de grootte, etc. Het was in de context van deze evaluaties niet mogelijk om de projectpartners van alle individuele projecten te onderzoeken. Wel hebben we voor zes van de zeven Operationele Programma's de leads (projectleiders) kunnen opzoeken. Daarnaast hebben we een analyse gedaan van het aantal bedrijven dat direct of indirect bereikt is door de gefinancierde projecten.
- **Online vragenlijst begunstigden:** De survey onder begunstigden van EZK-cofinanciering biedt inzicht in de tevredenheid van begunstigden over de uitvoering van de cofinancieringsregeling alsmede de administratieve lasten die zij ervaren hebben. Daarnaast biedt de survey inzicht in de resultaten die o.a. met behulp van EZK-cofinanciering behaald zijn. In totaal is de vragenlijst naar 522 personen verstuurd (in sommige gevallen vertegenwoordigden deze personen meerdere gefinancierde projecten). Van deze 522 personen hebben 168 respondenten de vragenlijst beantwoord. Dit komt neer op een responspercentage 32,18% was. Echter, deze respondenten hebben niet alle vragen beantwoord. Dit heeft verschillende redenen: niet alle vragen waren relevant voor alle respondenten, bij twijfel werden soms vragen opengelaten en in een aantal gevallen zijn respondenten tussentijds afgehaakt. In totaal hebben 123 respondenten de laatste verplichte vraag beantwoord. Van deze respondenten kunnen we dus verwachten dat zij de gehele survey hebben doorlopen. In totaal hebben we 168 responses ontvangen van gefinancierde projecten in de landsdelige programma's (18 van OP Noord, 23 van OP Oost, 42 van OP Zuid en 70 van OP West) en 13 responses ontvangen van gefinancierde projecten in de grensoverschrijdende programma's (4 van OP NL-VL, 3 van OP NL-DE en 4 van OP EMR). De survey is op 19 juli geopend en 5 september gesloten. Bijlage C geeft een overzicht van de exact methodologie en bevindingen van de online vragenlijst.
- **Diepte-interviews:** We hebben 32 interviews afgenomen met in totaal 45 stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK, alle relevante Managementautoriteiten, regionale en lokale overheden (als andere cofinanciers van de programma's) en begunstigden van de EZK-cofinancieringsregeling. De interviewpartners zijn

³ Aangezien de doelstellingen van de EZK-cofinancieringsregeling hetzelfde waren (ongeacht het operationele programma) hebben we één LFA gemaakt die toepasselijk is voor de cofinanciering van alle zeven de geëvalueerde OP's.

⁴ Dit kwam doordat bij het alloceren van de financiering van projecten uit verschillende bronnen pragmatisch is omgegaan met de beschikbare middelen en de inzet van EZK-cofinanciering vooral op subsidie-technische overwegingen was gebaseerd. Daarnaast werden projecten in de meeste programma's op volgorde van binnenkomst gehonoreerd. Dit betekent dat de projecten met EZK-cofinanciering dus niet substantieel anders waren (bijv. in type projecten, grootte, betrokken actoren, etc.) dan projecten zonder cofinanciering.

door het evaluatieteam geïdentificeerd, in overleg met de Stuurgroep van de evaluatie. De interviews vormden een belangrijke kwalitatieve bron van informatie. Bijlage A geeft een overzicht van de mensen die wij in het kader van deze evaluatie geïnterviewd hebben.

Fase 3 betrof een diepte-analyse van alle verzamelde data, een vergelijking van de bevindingen uit verschillende bronnen en vervolgens een vertaling naar de beantwoording van alle evaluatievragen. De beantwoording van de evaluatievragen is verwerkt in het voorliggende rapport.

2.3 Methodologische beperkingen

Zoals in de lijn der verwachting ligt bij ex-post evaluaties, waren er ook bij deze evaluatie een aantal beperkingen in de dataverzameling- en analysemethoden. In het kader van deze evaluatie is het belangrijk te noemen dat er geen voorafgaand aan de periode 2007-2013, geen expliciet kader was opgezet voor de ratio, opzet en doelstellingen van de EZK-cofinancieringsregeling. De reden hiervan was de delegatie van regionaal economisch beleid naar decentrale overheden. Hierbij maakte het Ministerie van EZK de expliciete keuze om de opzet en uitvoering van de cofinanciering volgend te laten zijn aan de Operationele Programma's. Als gevolg hiervan was er door het Ministerie van EZK dus ook geen gedefinieerd monitoringskader met afspraken over te verzamelen data en indicatoren. Als gevolg hiervan waren er grote verschillen in de manier waarop de OP's zijn gemonitord, het type data dat verzameld was en de vorm waarin dit beschikbaar was. Sommige data waren niet beschikbaar voor alle OP's. In andere gevallen waren data van verschillende OP's niet vergelijkbaar met elkaar.

Op basis van de beschikbare data was het dan ook niet mogelijk om alle evaluatievragen volledig te beantwoorden. Hierbij gaat het om de volgende vragen:

Tabel 2 Evaluatievragen die niet of alleen deels zijn beantwoord

Criterion	Evaluatievraag	Beschrijving beperkingen
Effectiviteit en impact	Is er een evident verschil tussen de projecten met en de projecten zonder EZK-cofinanciering?	Als gevolg van de beperkte data was het niet mogelijk om quasi-experimentele technieken toe te passen en een vergelijking te maken van de resultaten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering.
Additionaliteit Rijksbijdrage	Welk deel van de projecten was zonder EZK-cofinanciering niet tot stand gekomen/gestart?	De reden hiervoor was dat MA's bij het alloceren van de financiering van projecten pragmatisch zijn omgegaan met de beschikbare middelen en de inzet van EZK-cofinanciering vooral op subsidie-technische overwegingen was gebaseerd. Daarnaast werden projecten in de meeste programma's op volgorde van binnenkomst gehonoreerd. Dit betekent dat de projecten met EZK-cofinanciering dus niet substantieel anders waren (bijv. in type projecten, grootte, betrokken actoren, etc.) dan projecten zonder cofinanciering van het Ministerie van EZK. Als gevolg hiervan was het niet mogelijk om de impact van de EZK-cofinancieringsregeling te kwantificeren. Ook was het niet mogelijk om eventuele verschillen in effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering te attribueren aan de cofinancieringsregeling.
	Welke resultaten zijn tot stand gekomen dankzij de projecten die wel EZK-cofinanciering hebben gekregen (outputniveau)?	

Criterium	Evaluatievraag	Beschrijving beperkingen
Doelgroepenbereik	5A: Is de EZK-cofinanciering verdeeld over de relevante doelgroepen conform het toenmalige EZ-beleid? Maak hierbij een onderscheid tussen MKB, grootbedrijven, kennisinstellingen, overheden en publiek-private samenwerkingsverbanden.	Voor de doelgroepenanalyse was het niet mogelijk om de typen actoren voor ieder van de gefinancierde projecten in kaart te brengen (alleen de leads van consortia en de totalen van bereikte doelgroepen op OP-niveau). De reden hiervoor is dat er geen systematische data beschikbaar was waarbij niet alleen de namen maar ook het type projectdeelnemers in kaart was gebracht. Data die wel beschikbaar was, was vaak in project-specifieke documentatie verwerkt (vaak PDF or Word bestanden).

Bron: Technopolis Group en ERAC

Om de beperkingen voor deze evaluatie in kwantitatieve data (in ieder geval deels) op te vangen hebben we, in afstemming met de Stuurgroep van deze evaluatie, meer nadruk gelegd op de kwalitatieve interviews. Deze zijn groter in aantal geworden dan vooraf voorzien en vormen een belangrijk component van de evaluatie.

Aanbeveling 5 gaat dieper in op mogelijkheden voor het monitorings- en evaluatiekader van de EZK-cofinanciering in de toekomst.

3 De EZK-cofinancieringsregeling van EFRO-doelstelling 2 en 3

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de context, opzet en uitvoering van de EZK-cofinancieringsregeling van EFRO-doelstelling 2 en 3 voor de periode 2007-2013. Deze informatie dient ter achtergrond van de resultaten van de evaluatie, die in hoofdstuk 4 beschreven zijn.

3.1 De Europese en Nederlandse beleidscontext

Voordat we ingaan op de cofinancieringsregeling zelf, geeft deze paragraaf een overzicht van de rol en positie van de regeling in de Europese en Nederlandse beleidscontext.

3.1.1 Het Europees regionaal beleid

Het Europees regionaal beleid is erop gericht de regionale verschillen in de Europese Unie te verminderen, onder andere door in deze regio's te investeren. Gebaseerd op het principe van solidariteit heeft het Europese regionaal- en cohesiebeleid als doel het verminderen van economische, sociale en territoriale ongelijkheden tussen Europese regio's. In de periode 2007-2013 kende het Europese beleid drie doelstellingen:

- Doelstelling 1: Convergentie van de minst welvarende regio's;
- Doelstelling 2: Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid in alle overige regio's;
- Doelstelling 3: Europese Territoriale Samenwerking (Interreg).

Deze evaluatie richt zich op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Meer specifiek: de cofinanciering die het Rijk beschikbaar heeft gesteld aan de Nederlandse programma's onder het EFRO in de periode 2007-2013.

Dit fonds subsidieerde projecten die ongelijkheden tussen Europese regio's verminderen, het concurrentievermogen vergroten, werkgelegenheid creëren en de cohesie tussen de regio's versterken. De doelgroep van de EFRO-financiering was breed geformuleerd en omvatte bedrijven (MKB en grootbedrijf), kennisinstellingen en overheden. Het EFRO financierde in 2007-2013 projecten via regionale 'Operationele Programma's'. Financiering uit het EFRO was doorgaans slechts mogelijk met cofinanciering. Het Rijk voorzag in 2007-2013 in een deel van deze cofinanciering.

De doelstellingen van de inzet van middelen van het EFRO waren met name gericht op het bereiken van de doelen die waren vastgesteld onder de Lissabon strategie (2000) en de ambitie van de EU om de meest welvarende en competitieve regio van de wereld te worden.⁵

De vertaling van deze Europese beleidsdoelstelling naar het Nederlands beleid was vastgelegd in het Nederlands Strategisch Referentiekader (NSR) 2007-2013⁶. Voor doelstelling 2 (landsdelige programma's) werden in het NSR drie prioritaire assen voor Nederland vastgelegd voor de periode 2007-2013, namelijk:

1. Versterken van de innovatiekracht en het ondernemerschap;
2. Verhogen van de attractiviteit van regio's; en

⁵ In de top van Göteborg (2001) is daar later nog het thema milieu en duurzaamheid aan toegevoegd. De prioriteiten voor de periode 2007-2013 waren als volgt geformuleerd: (1) Innovaties, ondernemerschap en de groei van de kenniseconomie aanmoedigen en (2) Lidstaten, regio's en steden aantrekkelijker maken.

⁶ Dit referentiekader werd opgesteld op basis van een interdepartementale werkgroep waarin de volgende departementen vertegenwoordigd waren: Economische Zaken (EZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), Buitenlandse Zaken en Financiën. Het Ministerie van Economische Zaken was coördinerend.

3. Investeren in de sociaal-economische vitaliteit van de grote steden.⁷

Doelstelling 3 (de grensoverschrijdende programma's) richtte zich vooral op samenwerking over de grenzen. In deze programma's lag de nadruk op de volgende prioriteiten:

1. Innovatie en ondernemerschap; en
2. Milieu en natuurbescherming.

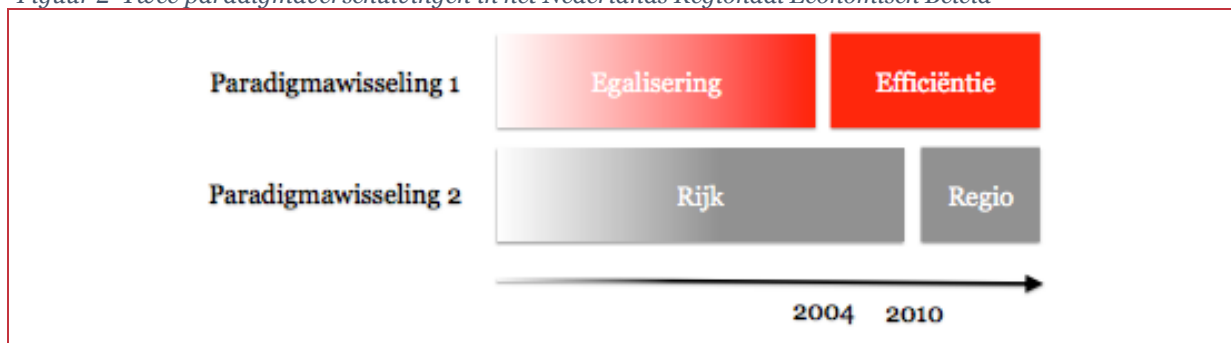
Zowel in de landsdelige als grensoverschrijdende programma's was de eerste prioriteit dus sterk gericht op het aanmoedigen van innovatie, ondernemerschap en de groei van de kenniseconomie.

De vertaling van het Europees regionaal beleid in het NSR sloot zoveel mogelijk aan bij het bestaande Nederlands beleid, zoals in onderstaande paragraaf beschreven.

3.1.2 Het Nederlandse Regionaal Economisch Beleid

Deze paragraaf gaat kort in op het Nederlands Regionaal Economisch Beleid ten tijde van de EZK-cofinancieringsregeling. Het Nederlandse Regionaal Economisch Beleid kende in de periode 2007-2013 twee belangrijke paradigmaverschuivingen. De eerste verschuiving werd ingezet door het 'Pieken in de Delta' (PiD) beleid. De tweede verschuiving werd ingezet door het 'Topsectorenbeleid', zoals weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 2 Twee paradigmaverschuivingen in het Nederlands Regionaal Economisch Beleid



Bron: Technopolis Group. Eindrapport van de Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio (2014)

3.1.2.1 Het Pieken in de Delta-beleid (2004-2010)

Het Nederlandse Regionaal Economisch Beleid in de periode 2004 – 2010 was geformuleerd in de nota "Pieken in de Delta" van het Ministerie van EZK. Het PID-beleid concentreerde zich op het versterken van de economisch sterke clusters in Nederlandse regio's (de zogenaamde 'Pieken in de Nederlandse Delta'). Het uitgangspunt van dit beleid was:

*"...het stimuleren van gebiedsspecifieke economische ontwikkelingen die van nationaal belang zijn, door kansen te benutten en knelpunten weg te nemen. Het gaat om het uitbouwen en versterken van economische clusters die van groot belang zijn voor de economische draagkracht en de internationale concurrentiepositie van Nederland."*⁸

Pieken werden gedefinieerd als "een onderscheidend cluster van bedrijvigheid en kennis dat van (inter)nationale betekenis is of kan worden en dat zich onderscheidt door focus en massa, samenwerking en samenhang".⁹

⁷ Bron: Nationaal Strategisch Referentiekader Nederland – Structuurfondsen 2007-2013 (september 2006)

⁸ Bron: Tweede Evaluatie Pieken in de Delta. Agentschap NL (augustus 2012).

⁹ Bron: Pieken in Beeld, Nulmeting Pieken in de Delta monitor, Bureau Louter (September 2008).

Het PID-beleid, met een focus op sterke regio's, was een radicale omschakeling van het 'egaliseringsbeleid' dat al bestond sinds de Tweede Wereldoorlog. Dit beleid was vooral gericht op het verkleinen van regionale verschillen in welvaartsniveaus. Door de omschakeling werd het mogelijk meer geografische focus aan te brengen in het beleid. Bovendien konden regionale sterktes die op nationaal niveau een positieve impact hebben, beter worden ondersteund.

Nederland was opgedeeld in zes programmagebieden in de PID-nota. Dit bood de mogelijkheid om per programmagebied maatwerk te leveren. De Pieken in het beleid werden door het Ministerie van EZK samen met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en decentrale overheden benoemd. In de Pieken in de Delta nota werden de volgende nationale economische prioriteiten benoemd:

- Internationaal concurrerende mainports
- Economische kerngebieden
- Topprojecten bedrijventerreinen
- Prioritaire hoofdverbindingssassen
- Gebiedsgericht innovatiebeleid
- De stedelijke economie en toerisme¹⁰

De figuur hieronder geeft een overzicht van de zogenaamde pieken in Nederland, zoals ze destijds geformuleerd waren.

Figuur 3 Pieken in de Delta-kaart



Bron: Publicatie Ministerie van EZK "Pieken in de Delta – Gebiedsgerichte Economische Perspectieven" (juli 2004)

In de periode 2007-2010 werden verschillende instrumenten ingezet om de doelstellingen van het Pieken in de Delta beleid te behalen. Die instrumenten hadden gezamenlijk een aantal mogelijke subdoelstellingen ofwel actielijnen: 1) uitbouw van de kennisinfrastructuur, 2) regionale

¹⁰ Bron: Publicatie Ministerie van EZK "Pieken in de Delta – Gebiedsgerichte Economische Perspectieven" (juli 2004).

clustervorming, 3) valorisatie, 4) nieuwe product marktcombinaties identificeren, 5) versterken van de concurrentiepositie, 6) aantrekken van nieuwe bedrijven, 7) het organiserend vermogen van de clusters verbeteren en 8) kenniswerkers stimuleren (zodanig verwoord in de evaluatie van 2010). De PID-nota was vrij breed ingestoken omdat iedere regio er zijn eigen invulling aan kon geven. Er zijn dus geen scherpe mijlpalen of te bereiken doelen vastgesteld. Naast de PID-subsidieregeling, de FES grote regioprojecten en de financiering van de ROM's, was de inzet en cofinanciering van EFRO-gelden een belangrijk middel om de PID-doelstellingen te behalen.

3.1.2.2 Het Topsectoren-beleid (2010-heden)

Richting het einde van de periode 2007-2013 zorgde kabinet-Rutte I (2010-2012) met de Bedrijfslevennota uit 2011 voor een nieuwe aanpassing in het regionaal economisch beleid. Tot het regeerakkoord van kabinet-Rutte I in 2010 had het Ministerie van EZK een zeer sterke rol in het Regionaal Economisch Beleid ten opzichte van de regio's (provincies).¹¹ De Bedrijfslevennota uit 2011 stelde echter dat sterke clusters mede aan de basis staan van het succes van de topsectoren. Maar er werd ook op gewezen dat decentrale overheden beter dan het Rijk kunnen beoordelen wat de regionale clusters nodig hebben om te kunnen concurreren. Het Rijk trok zich met de Bedrijfslevennota na ruim 60 jaar terug uit het regionaal- economisch domein. Dat betekende dat het faciliteren van de regionale kennisdriehoek, het bedrijventerreinenbeleid, het regionaal vestigingsklimaat en de ruimtelijke inpassing van bedrijvigheid en kennisinstellingen buiten het bereik van het Rijk vielen.

Het Rijk bleef wel verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een samenhangende beleidsagenda voor de topsectoren. In het 'topsectorenbeleid' werd nadruk gelegd op thematische agenda's voor de negen belangrijkste sectoren¹² voor de Nederlandse economie. In het topsectorenbeleid staan dus de sectoren centraal in plaats van de regio's. De nadruk ligt net als het PID-beleid op samenwerking tussen ondernemers, onderzoekers en overheden, maar daarnaast ook op een meer grensoverschrijdende aanpak (tussen regio's). Met het topsectorenbeleid worden ook sterke economische clusters ondersteund. Daarnaast ondersteunde EZK de regio's door initiatieven te verbinden, en in sommige gevallen initiatieven te ondersteunen, beleid af te stemmen en door middel van ambassadeurs verbinding te houden met de regio's.

3.1.3 Rol van de EZK-cofinancieringsregeling in het Nederlandse Regionaal Economisch beleid

De Regeling van de Minister van Economische Zaken van 12 november 2007, nr. WJZ 7130350, houdende de EZK-cofinanciering voor EFRO-programma's 2007-2013, en de daaropvolgende Regeling van de Minister van Economische Zaken van 30 november 2009, nr. WJZ/9179936, tot wijziging van de Regeling EFRO, ordenen de cofinancieringsregeling. Van origine afkomstig uit de algemene begroting ter uiting van de lidstaat-betrokkenheid en ook betiteld als 'EZK-cofinanciering', is de nadere invulling van de besteding ter hand gesteld van het Ministerie EZ. Daarmee is ook de aanduiding als 'EZK-cofinanciering' ontstaan.

De EZK-cofinancieringsregeling droeg bij aan zowel de doelstellingen van het EFRO als de Nederlandse doelstellingen op het gebied van Regionaal Economisch beleid. Door de focus van EFRO op regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid in de meeste Nederlandse regio's, lagen de doelstellingen van EFRO en het Ministerie van EZK in de praktijk in Nederland in het verlengde van elkaar. Het EFRO-fonds was weliswaar breder dan puur economisch beleid, maar zowel EFRO als PID waren erop gericht innovaties in regio's te stimuleren, en hiermee de economie en concurrentiepositie te versterken.

¹¹ Hier waren verschillende redenen voor. Aangezien de territoria van de provincies, in tegenstelling tot die van gemeenten of het Rijk, geen eigen onderscheidbare economische entiteiten zijn, zo was altijd de gedachte, zouden zij op economisch-regulerend gebied feitelijk geen bestaansrecht hebben. In de tweede plaats waren provincies erg verschillend als het aankomt op inwonertal, grondgebied en economische betekenis. Deze diversiteit maakt het moeilijk om een gemeenschappelijk belang te herkennen, iets waardoor een gemeenschappelijk optreden vaak belemmerd wordt. De derde reden is pragmatischer. Het Ministerie van EZK heeft altijd goede regionaal- economie in dienst gehad. Via het uitgebreide regio-netwerk voorzagen zij provincies van advies. De vierde reden was nog pragmatischer. Het Ministerie van EZK had een aantal instrumenten tot zijn beschikking via welke ze geld konden uitgeven in de regio's.

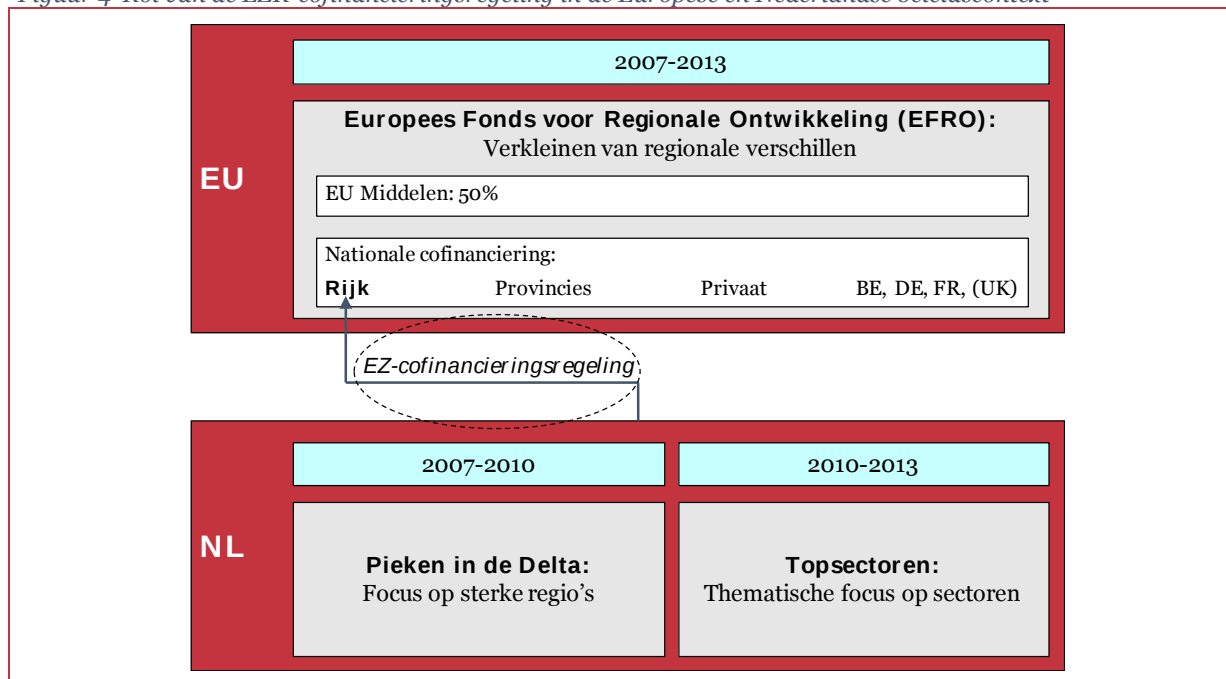
¹² De negen topsectoren zijn Agri & Food, Chemie, Creatieve Industrie, Energie, High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Logistiek, Life Sciences & Health, Tuinbouw en Uitgangsmaterialen en tot slot Water.

Voor de subsidies die door het EFRO-fonds verleend werden aan projecten gold een cofinancieringsplicht. Dit betekende dat voor elke Europese euro een ‘andere’ euro moest worden bijgelegd. Dit kon zijn door cofinanciering van de nationale, regionale of lokale overheid of door eigen of private middelen. De EZK-cofinancieringsregeling was bedoeld voor de cofinanciering van projecten die ook relevant waren voor Pieken in de Delta. Dit waren meestal projecten die werden gefinancierd onder de eerste EFRO-prioriteit, “*innovatie, ondernemerschap en kennis-economie*”.

Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van de rol van de EZK-cofinancieringsregeling in relatie tot het Europese en Nederlandse regionale beleid. Het laat zien dat de EZK-cofinanciering een verbindende schakel vormde tussen enerzijds het Europees regionaal beleid en anderzijds de Nederlandse beleidsdoelstellingen op het gebied van regionaal-economische ontwikkeling. Aan de opzet van Pieken in de Delta lag de politieke keuze ten grondslag tot het delegeren van regionaal economisch beleid. Deze keuze uit zich ook in de uitvoering van de EZK-cofinancieringsregeling door de decentrale MA's van de EFRO-programma's.

Met betrekking tot de rol van het Ministerie van EZK is het relevant te noemen dat het Ministerie van EZK ook het verantwoordelijke ministerie is voor de Europese structuurfondsprogramma's. De borging van de lidstaatverantwoordelijkheid in het model van multilevel-government uit de Europese verordeningen vergt goede samenwerking tussen het Ministerie van EZK en de MA's. Ten tijde van de totstandkoming van de OP's was de verstandhouding tussen het Ministerie van EZK en de MA's niet optimaal, als gevolg van het toentertijd lopende ‘Nationaal Actieplan Structuurfondsen’.¹³ Dit bleek uit de mid-term evaluatie van EFRO Doelstelling 2 (periode 2007-2013).¹⁴ Het Nationaal Actieplan Structuurfondsen presenteerde een reeks aan zogenaamde ‘verbetermaatregelen’ met betrekking tot het controle- en beheersysteem van de EFRO-financiering.¹⁵

Figuur 4 Rol van de EZK-cofinancieringsregeling in de Europese en Nederlandse beleidscontext



Bron: Technopolis Group en ERAC

¹³ Bron: Het Nationaal Actieplan Structuurfondsen, Eindrapport Verbetermaatregelen. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 31 januari 2008.

¹⁴ Bron: Berenschot, Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007-2013, februari 2011 (met name pagina's 52, 53).

¹⁵ De verbeteracties gingen met name over aanbestedingen, controles bij de MA's, controles bij de betalingsautoriteiten, systeemaudits, werkzaamheden van de programma-auditors, toezicht en verslaglegging en het melden van onregelmatigheden.

3.2 De beoogde werking van de EZK-cofinancieringsregeling

Onderstaande figuur presenteert de Logical Framework Analysis (LFA). Dit is een schematische weergave van de doelstellingen en investeringen in de cofinancieringsregeling, alsmede de verwachte outputs, outcomes en impacts van de regeling. Er was geen vooraf uitgedacht kader voor de ratio, opzet en doelstellingen van de EZK-cofinancieringsregeling beschikbaar. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de delegatie van regionaal economisch beleid naar decentrale overheden en het volgen van het voorbeeld van Pieken in de Delta. Derhalve is onderstaande LFA gereconstrueerd door het evaluatieteam op basis van deskstudie en de interviews.

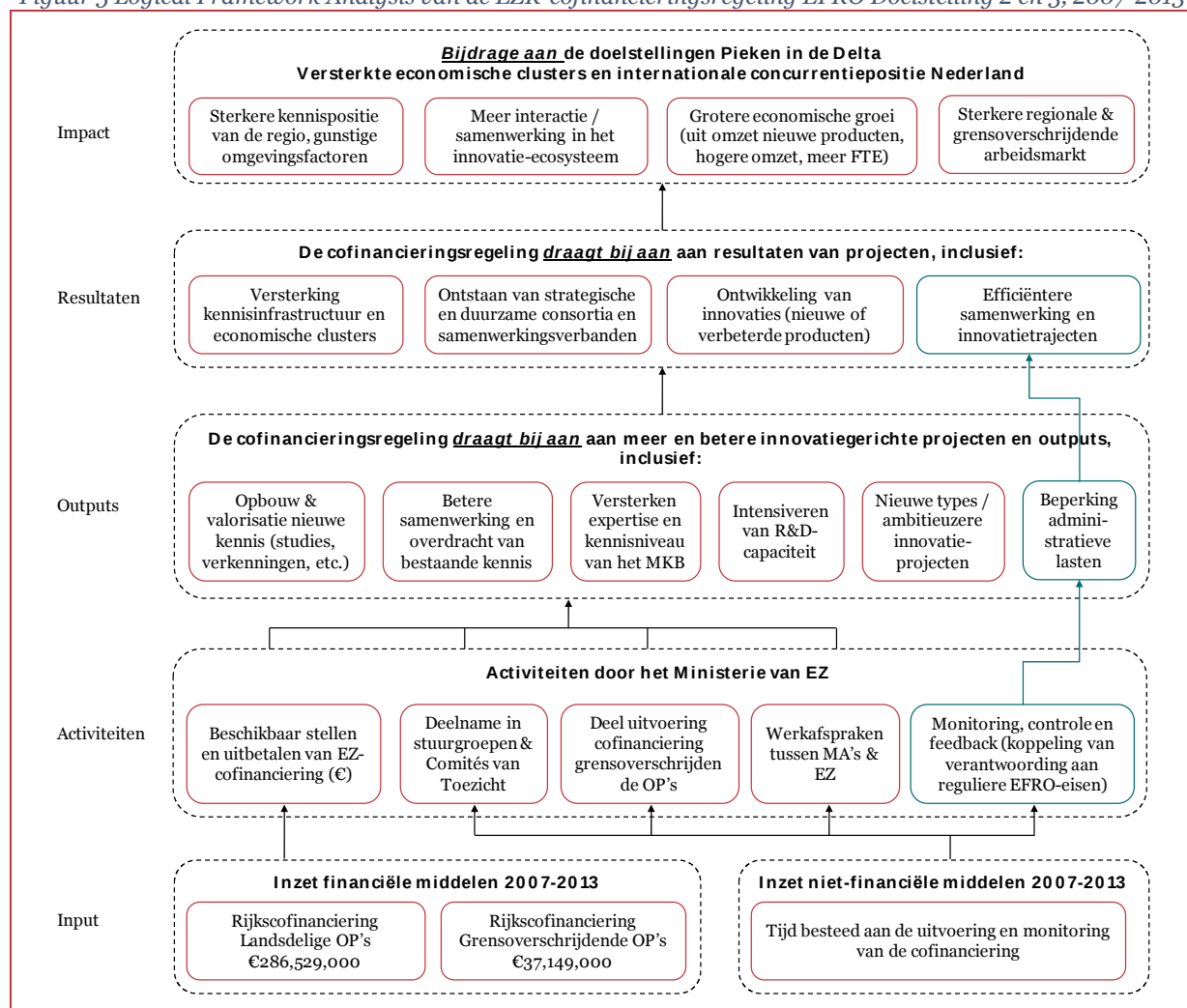
Eén van de uitgangspunten ten tijde van de totstandkoming van de EFRO-programma's was het stroomlijnen van het 'gebiedsgerichte instrumentarium' van Ministerie van EZK.¹⁶ In een gevarieerd landschap aan instrumenten – zoals de FES-gelden, Pieken in de Delta, bedrijfsterreinenbeleid, regionale agenda's en het economische deel van het Grote Stedenbeleid – werden de OP's erbij getekend. Met het ter beschikking stellen van EZK-cofinanciering streefde het Ministerie van EZK naar inhoudelijke aansluiting van EFRO-programma's op het nationale EZ-beleid.

Prioriteit 1 van de OP's sluit nauw aan op drie subdoelstellingen van Pieken in de Delta. Daarom besloot het Ministerie van EZK dat de EZK-cofinanciering in beginsel uitsluitend beschikbaar was voor projecten onder prioriteit 1. De inhoudelijke rationale van de EZK-cofinancieringsregeling is vervolgens gestoeld op het bieden van meer financieel volume en betrokkenheid bij de selectie van projecten die EZK-cofinanciering ontvangen, waardoor meer projecten tot stand kunnen komen die bijdragen aan de overlappende inhoudelijke beleidsdoelen.

Bij het interpreteren van onderstaande doelenboom is het belangrijk om aan te geven dat de cofinancieringsregeling volledig geïntegreerd was (in opzet en uitvoering) in de Operationele Programma's van EFRO. Er waren nauwelijks aparte eisen, procedures of indicatoren voor de regeling. De resultaten van de cofinancieringsregeling zijn dan ook sterk verweven met de resultaten van de EFRO-programma's als geheel. De verwachte outputs, resultaten en impact van de cofinancieringsregeling kunnen dan ook het beste omschreven worden als een 'bijdrage aan' de resultaten van de doelstellingen van prioriteit 1 van de OP's.

¹⁶ Berenschot, Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling, juli 2010

Figuur 5 Logical Framework Analysis van de EZK-cofinancieringsregeling EFRO Doelstelling 2 en 3, 2007-2013



Bron: Technopolis Group en ERAC

3.3 Opzet en uitvoering van de EZK-cofinancieringsregeling

3.3.1 De Operationele Programma's

De cofinanciering werd verdeeld onder vier landsdelige programma's en vier grensoverschrijdende programma's. De focus lag daarbij op prioriteit 1, namelijk "Innovaties, ondernemerschap en de groei van de kenniseconomie aanmoedigen". Onderstaande tabel geeft de programma's en bijbehorende regio's weer.¹⁷

Tabel 3 Overzicht van de Operationele Programma's in Nederland

#	Doelstelling	Operationeel Programma	Regio
1	Doelstelling 2: Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid in alle	OP Noord	Drenthe, Friesland en Groningen
2		OP Oost	Gelderland, Overijssel
3		OP Zuid	Limburg, Noord-Brabant, Zeeland

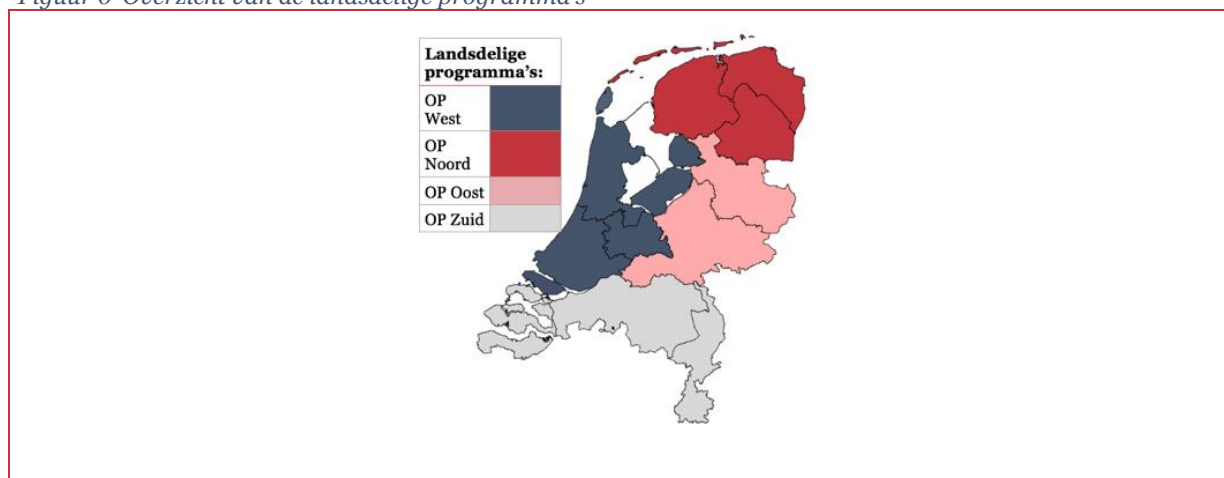
¹⁷ Aangezien programma Twee Zeeën waarschijnlijk niet gecontinueerd zal worden, wordt dit programma buiten beschouwing gelaten in de evaluatie.

#	Doelstelling	Operationeel Programma	Regio
4	overige regio's	OP West	Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland, Utrecht
5	Doelstelling 3: Europese Territoriale Samenwerking (Interreg)	OP Duitsland-Nederland	Gebieden van de provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Flevoland, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg en delen van de Duitse deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen
6		OP Vlaanderen-Nederland	(Delen van) Limburg, Noord-Brabant en Zeeland en de vijf Vlaamse provincies
7		OP Euregio Maas-Rijn	België: de provincie Luik, de provincie Limburg, het arrondissement Leuven en de Duitstalige Gemeenschap; Nederland: het zuiden en midden van de provincie Limburg, zuidoost van de provincie Noord-Brabant; Duitsland: de regio Aken, met de "Kreisfreie Stadt Aachen" en de Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg in de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen evenals de Eifelkreis Bitburg-Prüm en de Landkreis Vulkaneifel in de deelstaat Rijnland-Palts.
8		OP Twee zeeën ¹⁸	(NL, BE, FR en UK)

Bron: Operationele Programmadocumenten

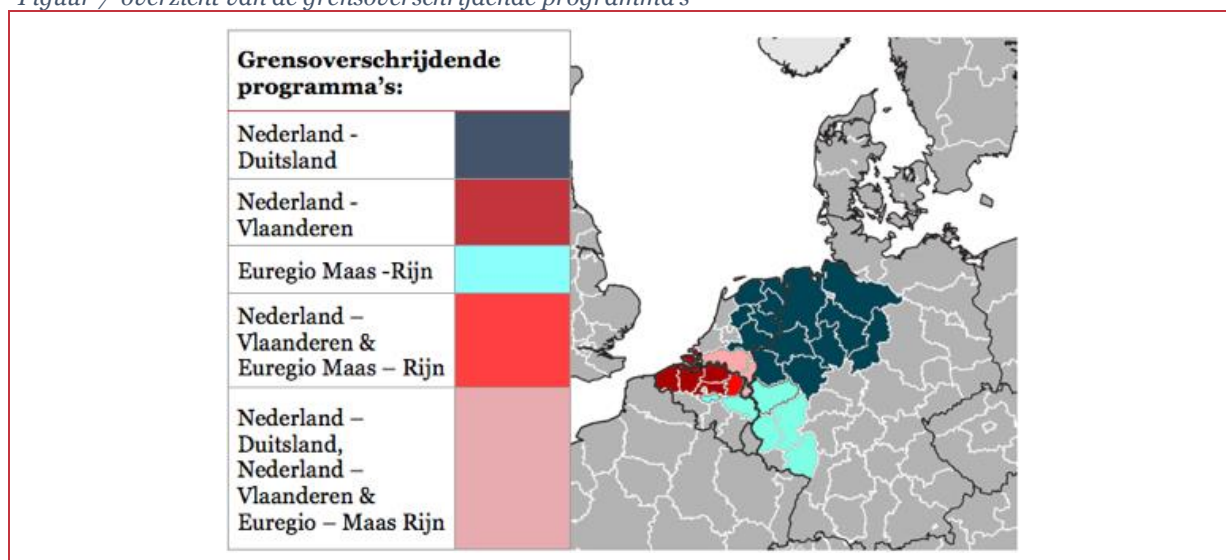
De geografische dekking van de zeven Operationele Programma's zijn nogmaals in onderstaande figuren weergegeven.

Figuur 6 Overzicht van de landsdelige programma's



¹⁸ Aangezien het Verenigd Koninkrijk uit de EU zal treden en het programma Twee Zeeën waarschijnlijk niet gecontinueerd zal worden, wordt dit programma buiten beschouwing gelaten in de evaluatie. Overigens is het nuttig op te merken dat, gezien de consistente bevindingen in OP's, de toevoeging van dit programma de algemene conclusies van de evaluatie waarschijnlijk niet veranderd zou hebben.

Figuur 7 overzicht van de grensoverschrijdende programma's



3.3.2 Budgetten

Nederland ontving in de periode 2007-2013 een totaal van €830m voor de vier landsdelige programma's en €250m voor de vier grensoverschrijdende programma's (INTERREG A) uit EFRO. In totaal bedroeg de gerealiseerde EZK-cofinanciering voor deze programma's €323.678.000 in de periode 2007-2013, zoals in de tabel hieronder weergegeven.

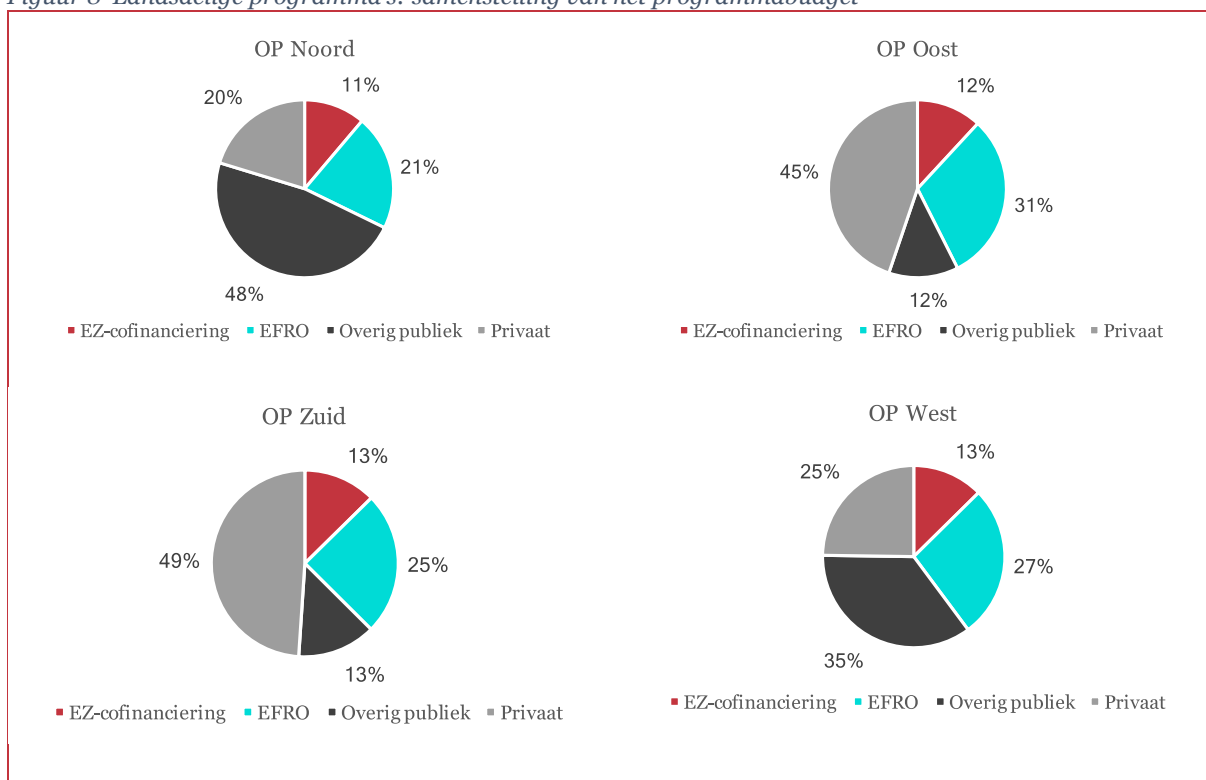
Tabel 4 Budgetten EFRO-programma's in Nederland

	Landsdelige programma's	Grensoverschrijdende programma's
Totale EFRO-financiering ontvangen door Nederland	€830m	€250m
Totale EZK-cofinanciering	€286.529.000	€37.149.000

Bron: Terms of Reference Evaluatie EFRO Doelstelling 3 programmaperiode 2007-2013 (EZK-cofinanciering EFRO)

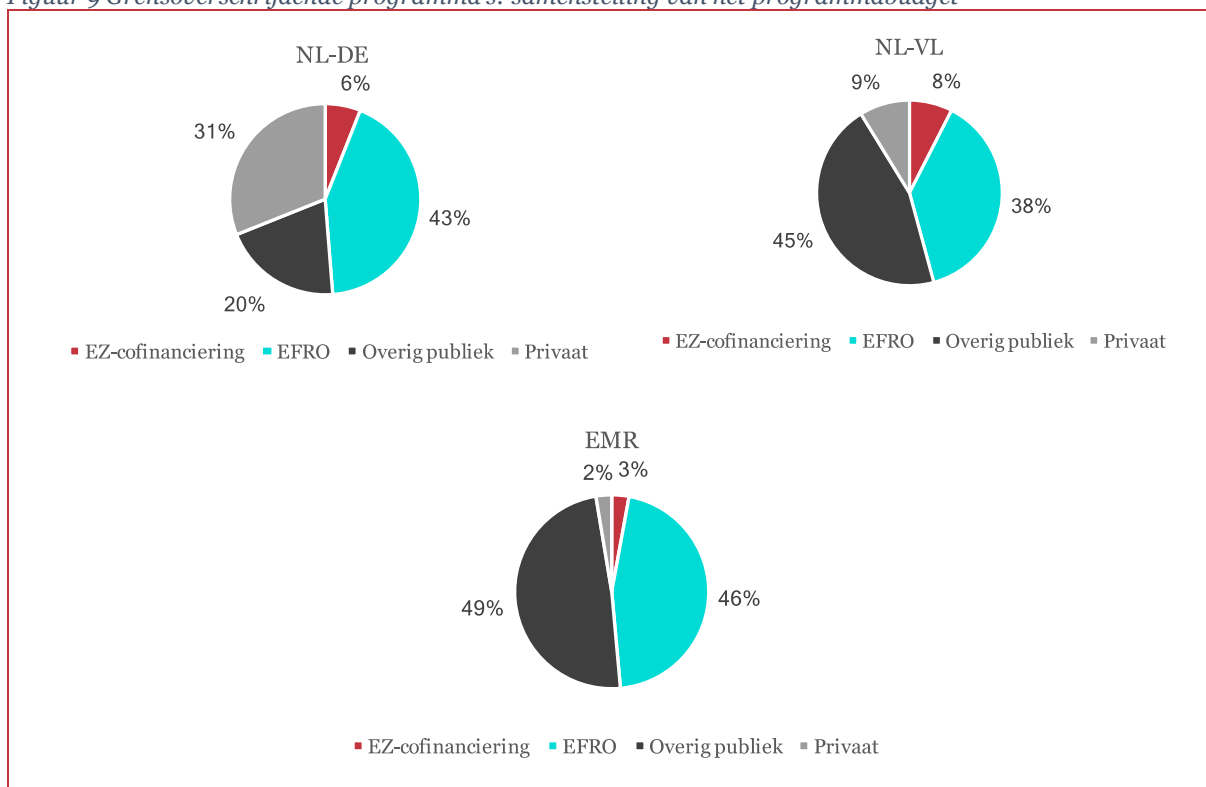
De bijdrage van de EZK-cofinanciering aan het totale programmabudget was gemiddeld 9%. De relatieve bijdrage van de cofinanciering lag hoger bij de landsdelige programma's (tussen de 11-13%) dan bij de grensoverschrijdende programma's (tussen de 3 en 8%) (zie onderstaande figuren).

Figuur 8 Landsdelige programma's: samenstelling van het programmabudget



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Figuur 9 Grensoverschrijdende programma's: samenstelling van het programmabudget



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

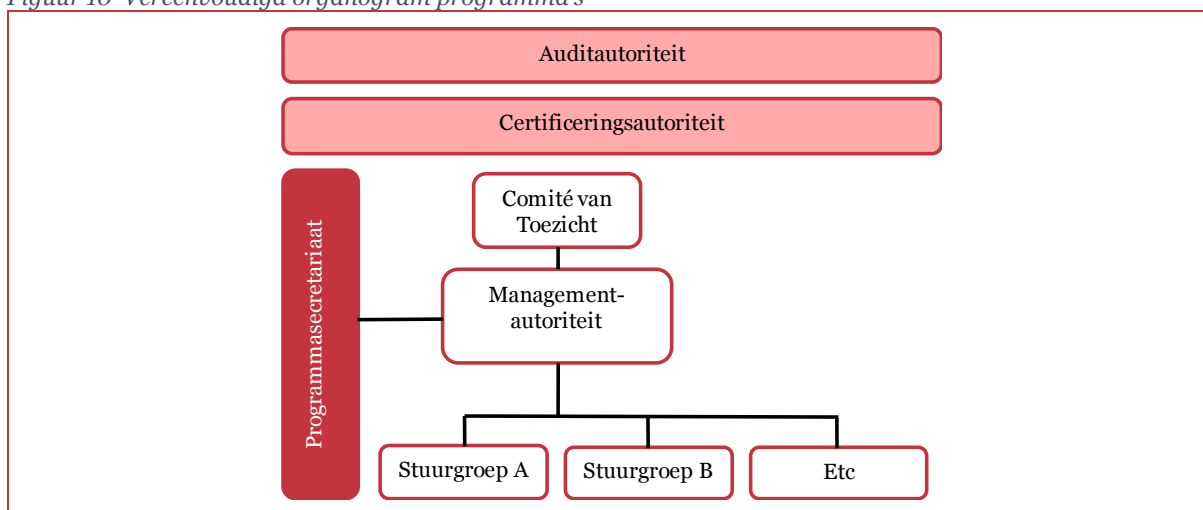
3.3.3 Organisatie en beheer van de cofinancieringsregeling

De EZK-cofinancieringsregeling was voor het grootste gedeelte geïntegreerd in de organisatiestructuren van de Operationele Programma's. Onderstaande paragrafen gaan kort in op de organisatiestructuren van de landsdelige en grensoverschrijdende programma's.

3.3.3.1 Landsdelige programma's

De landsdelige programma's hadden allemaal een vergelijkbare organisatiestructuur bestaande uit een Managementautoriteit, Stuurgroepen, Programmasecretariaat en een Comité van Toezicht. Onderstaande figuur geeft een vereenvoudigde weergave van de organisatiestructuur van de landsdelige programma's.

Figuur 10 Vereenvoudigd organogram programma's



Bron: Programmadocumenten en jaarverslagen van de programma's

In tabel 5 hieronder zijn per actor de voornaamste taken en de betrokken organisaties weergegeven. De rollen van de Certificeringsautoriteit en Auditautoriteit zijn landelijk belegd, bij respectievelijk het Ministerie van EZK en het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van EZK werd vertegenwoordigd binnen de programma's als lid van de Stuurgroep en bij ook als lid van het Comité van Toezicht. Via hun rol in de Stuurgroep kon het Ministerie van EZK meebeslissen over de beoordeling van projecten. Tevens werden ze via deze weg geïnformeerd over de (eind)resultaten van projecten. Projecten die cofinanciering ontvingen, hoefden zich hieronder niet apart te verantwoorden naar het Ministerie van EZK. Wel was het zo dat het Ministerie van EZK aan de programma's als eis stelde aan de cofinanciering dat ze een overzicht ontving van projecten die EZK-cofinanciering hebben ontvangen.

Tabel 5 Belangrijkste actoren en hun taken binnen de programma's

Type actor	Voornaamste rol/taak	Betrokken organisaties	
		Landsdelige programma's	Grensoverschrijdende programma's
Managementautoriteit (ook wel Bestuurs- of Beheersautoriteit genoemd)	Verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het OP en te nemen besluiten over de subsidieaanvragen	De Managementautoriteit bestaat vaak uit een reeds bestaande regionale autoriteit, zoals het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland (OP Oost) of het College van B&W van Rotterdam (OP West)	Deze rol wordt ingevuld door het daartoe aangewezen (regionale of nationale) overheidsorgaan: Duitse Ministerie van Economie, KMO en Energie (NL-DE); provincie Antwerpen (NL-VL); Stichting Euregio Maas-Rijn (EMR)

Type actor	Voornaamste rol/taak	Betrokken organisaties	
		Landsdelige programma's	Grensoverschrijdende programma's
Comité van Toezicht (CvT)	• Toezicht houden op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van het OP • Verantwoordelijk voor het strategisch beleid	• Het Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties, zoals betrokken provincies, stedelijke netwerken, kennisinstellingen en andere stakeholders.	• Het Comité is samengesteld uit (stemgerechtigde) vertegenwoordigers van partnerorganisaties, waaronder betrokken ministeries en regionale autoriteiten
Stuurgroepen	• Inhoudelijke beoordeling van projectvoorstellen¹⁹ • Adviseert over de financiële bijdragen uit het programmabudget • Adviseert de management-/bestuursautoriteit over de toekenning van subsidies	• De Stuurgroepen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties, zoals betrokken provincies, stedelijke netwerken, kennisinstellingen en andere stakeholders	• Bij EMR en de NL-VL is de Stuurgroep hetzelfde orgaan als het CvT. • Bij NL-DE heeft het CvT de taken betreffende de inhoudelijke beoordeling van de projectaanvragen en de besluitvorming over projecten aan regionale Stuurgroepen gedelegeerd
Programmasecretariaat	• Zorgdragen voor de dagelijkse coördinatie, waaronder de communicatie en monitoring & beheer van het programma. • Coördineren van het aanvraag- en beoordelingsproces	• Het secretariaat wordt gevoerd door subsidiemedewerkers van (een of meerdere van) de betrokken provincie(s). Voor bijv. OP Noord is dit het bureau van Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN).	• Het Programmasecretariaat is neergelegd bij de Stichting Euregio Maas-Rijn (EMR), Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat (NL-VL), bij de Euregio Rijn-Waal (NL-DE)
Certificeringsautoriteit	• Verantwoordelijk voor de certificering van betalingen, voordat betaalaanvragen bij de EC worden ingediend (toezien op de juistheid, rechtmatigheid en volledigheid van de betaalaanvragen)	• Er is in Nederland één centrale Certificeringsautoriteit aangewezen, te weten de dienst regelingen van Ministerie van EZK	• Deze rol wordt ingevuld door het daartoe aangewezen (regionale of nationale) overheidsorgaan
Auditautoriteit	• Beoordelen voorafgaand aan de eerste betaalaanvraag de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie en interne controle • Erop toezien dat het beheers- en controlesysteem van het OP goed functioneert.	• Er is voor gekozen om de Auditautoriteit van alle Nederlandse OP's onder te brengen bij de Auditdienst van het Ministerie van Financiën.	• Deze rol wordt ingevuld door de daartoe aangewezen auditdienst van een betrokken ministerie

Bron: programmadocumenten en jaarverslagen van de programma's

3.3.4 Grensoverschrijdende programma's

Het beheer van de grensoverschrijdende programma's werd, wat betreft de EZK-cofinanciering, niet opgedragen aan de programmasecretariaten, maar berustte bij het Ministerie van EZK zelf. Wel had de

¹⁹ Hierbij moet opgemerkt worden dat in het programma Duitsland-Nederland, de besluitvorming met betrekking tot de majeure projecten door het Comité van Toezicht geschiedde.

organisatiestructuur van de grensoverschrijdende programma's veelal dezelfde actoren met dezelfde verantwoordelijkheden als de landsdelige programma's (zie bovenstaande tabel). Gezien het internationale karakter van het programma, waren er in de grensoverschrijdende OP's wel meerdere nationale overheden betrokken dan bij de landsdelige OP's. Opvallend was dat binnen het EMR en het NL-VL-programma geen Stuurgroep was ingesteld. Die taak werd uitgevoerd door het Comité van Toezicht.

Een ander verschil tussen de grensoverschrijdende programma's onderling was dat alle programma's beschikten over een centraal Programmasecretariaat ('Gemeenschappelijk Secretariaat'), maar dat het NL-DE programma daarnaast taken t.a.v. projectbegeleiding en monitoring had neergelegd bij een viertal regionale programmasecretariaten. In het EMR-programma beschikten vijf programmapartners over een eigen regionale INTERREG-projectmanager. Zij ondersteunden bij de ontwikkeling, advisering en begeleiding van projecten.

Vergelijkbaar met de landsdelige programma's is het Ministerie van EZK vertegenwoordigd binnen de grensoverschrijdende programma's als lid van de Stuurgroep/Comité van toezicht. Verder was het Ministerie van EZK lid van de Begeleidingsgroep die het proces van de NL-DE programmaontwikkeling had ondersteund. Door de instelling van de begeleidingsgroep kon worden gewaarborgd dat de belangen van alle bij de uitvoering van het programma betrokken partners konden worden besproken en dat daar rekening mee kon worden gehouden bij de programmaontwikkeling.²⁰ De werkgroep bestond o.a. uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de deelregio's. Ook gedurende het programma voerde de begeleidingsgroep op beleidsniveau regelmatig overleg over de geboekte voortgang en eventuele problemen bij de programma-uitvoering²¹.

²⁰ Europese Territoriale Samenwerking Interreg IV A Nederland Duitsland 2007 – 2013 (2011)

²¹ Eindverslag. Interreg IV Deutschland-Nederland Programma-afsluiting (2016)

4 Uitkomsten van de evaluatie

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de resultaten van de evaluatie van de cofinanciering van het Ministerie van EZK van EFRO doelstelling 2 en 3.²² We zullen daarbij nagaan wat de effectiviteit en impact van de cofinancieringsregeling was, de additionaliteit (meerwaarde) van de Rijksbijdrage, de doelmatigheid (efficiëntie) van de regeling en de monitoring en evaluatie van de regeling in de toekomst.

Voordat we de resultaten presenteren is het belangrijk om aan te geven dat de cofinancieringsregeling volledig geïntegreerd was (in opzet en uitvoering) in de Operationele Programma's van EFRO. Er waren, met uitzondering voor de aanvraag van cofinanciering voor grensoverschrijdende programma's, geen aparte procedures voor de regeling. De resultaten van de cofinancieringsregeling zijn dan ook sterk verweven met de resultaten van de EFRO-programma's als geheel. Als gevolg hiervan was het niet mogelijk om een onafhankelijke analyse en beoordeling te maken van de resultaten van de cofinanciering ten opzichte van de OP's in het algemeen. Onderstaande paragrafen geven dan ook steeds aan welke resultaten zuiver het resultaat zijn van de cofinanciering, en welke resultaten tot stand zijn gekomen met behulp van (maar niet uitsluitend door) de cofinancieringsregeling.

4.1 Effectiviteit en impact

4.1.1 Introductie

Deze paragraaf gaat in op de effectiviteit en impact van de EZK-cofinancieringsregeling. Hierbij besteden we specifieke aandacht aan de effecten die de regeling tot stand heeft gebracht, de impact die de regeling had op projecten en projectpartners en de vraag of er meetbare verschillen waren tussen projecten met en projecten zonder EZK-cofinanciering.

4.1.2 Type effecten van gefinancierde projecten

Bijna alle projecten die cofinanciering hebben ontvangen van het Ministerie van EZK vielen onder prioriteit 1 (95% van de gefinancierde projecten in landsdelige programma's en 88% in de grensoverschrijdende programma's). Deze projecten waren dus gericht op innovatie, ondernemerschap en het aanmoedigen van de kenniseconomie.

Tabel 6 Overzicht van aantal gefinancierde projecten per programma en per prioriteit

Operationeel Programma	Prioriteit 1	Prioriteit 2	Prioriteit 3
Noord	34	11	9
Zuid	474	2	4
West	73	5	1
Oost	65	0	0
Totaal landsdelige OP's	646	18	14
NL-VL	13	2	0
NL-DE	24	3	0
EMR	6	1	0
Totaal grensoverschrijdende OP's	43	6	0

²² Doelstelling 2 ging over "Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid in alle regio's" (i.e. de landsdelige programma's). Doelstelling 3 ging over "Europese Territoriale Samenwerking (Interreg)" (i.e. de grensoverschrijdende programma's).

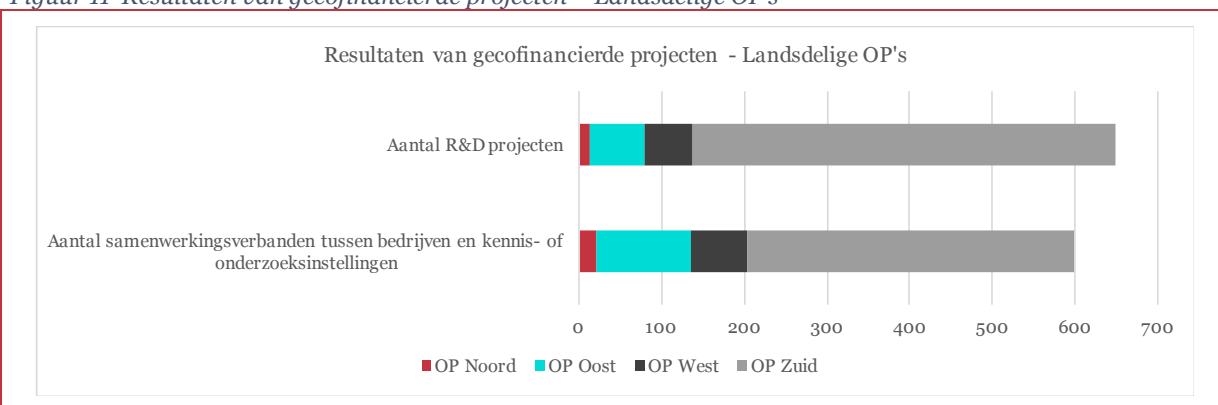
Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC.

Uit de bevindingen van de evaluatie blijkt dat, binnen prioriteit 1, de effecten van de gefinancierde projecten (zowel voor projectpartners als meer in het algemeen) behoorlijk divers waren. De bevindingen van de interviews met MA's, andere cofinanciers en begunstigen van EZK-cofinanciering laten zien dat cofinanciering besteed is aan een breed spectrum van projecten, variërend van samenwerkingsprojecten en haalbaarheidsstudies tot projecten die dicht bij de markt staan (zoals de ontwikkeling van *pilots* en *demonstrators*).

De data-analyse van de landsdelige projecten laat zien dat een groot aantal van de gefinancierde projecten R&D-gerelateerde resultaten had (bijv. de ontwikkeling van nieuwe producten en innovaties). Daarnaast bewerkstelligden gefinancierde projecten vaak samenwerkingen tussen bedrijven en kennis- en onderzoeksinstituten (zie onderstaande figuur).²³

Wat opvalt in onderstaande grafiek is dat het aantal resultaten van OP Zuid een stuk hoger is dan die van de andere OP's. De reden hiervoor is dat het landsdeel Zuid heeft gewerkt met zogenaamde 'bedrijfsgerichte regelingen'. Dit waren laagdrempelig instrumenten voor bedrijven. Hierbij is er cofinanciering toebedeeld aan verschillende regelingen. In programmabeheersysteem is ieder project onder die regelingen een afzonderlijk project. In de landsdelen Noord en West waren ook regelingen, maar daar was één regeling in het beheersysteem als één project geregistreerd.

Figuur 11 Resultaten van gefinancierde projecten – Landsdelige OP's



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC.

Wat opvalt uit de interviews met MA's is dat het type resultaten van gefinancierde projecten soms wat verschilde tussen regio's.

Enkele MA's gaven aan dat in hun regio in de periode 2007-2013 het aantal projecten gericht op het versterken van de kennisinfrastructuur (samenwerking, clustervorming, etc.) groter was dan het aantal projecten dat dicht op de markt zat. Volgens hen waren er nog niet heel veel projecten direct gericht op het vernieuwen of verbeteren van projecten en diensten, het op de markt brengen van innovaties, etc. In enkele gevallen werd er wel een prototype ontwikkeld, maar daar bleef het vaak bij. Er waren wel veel verkennende markstudies, die door bedrijven gebruikt konden worden voor het onderzoeken voor nieuwe markten. Deze studies werden echter vaak niet opgevolgd vanwege de financiële crisis. Niet veel bedrijven waren in die tijd bereid om in te springen als er mogelijkheden of kansen in bepaalde regio's waren. De geïnterviewden gaven aan dat dit in de loop van de tijd wel veranderd is, en dat er inmiddels veel meer projecten dicht bij de markt zitten. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het feit dat projecten niet dicht bij de markt zaten niet wil zeggen dat ze niet nuttig waren voor het bedrijfsleven, of dat het op lange termijn niet kan leiden tot meer innovatie of bedrijvigheid in de

²³ Belangrijke opmerking is dat de interpretatie c.q. toepassing van de geanalyseerde indicatoren verschilt tussen de programma's. Een aantal programma's heeft bijvoorbeeld het aantal samenwerkingsverbanden geteld, andere programma's hebben geteld 'projecten gericht op samenwerking' waarbij een project dus 0 of 1 scoorde. Ook hebben enkele programma's tussen deze twee manieren van tellen gewisseld, als gevolg van een interpreterend document van de Europese Commissie uit juli 2009: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd7_indicators_en.pdf.

regio. De (potentiële) effecten hiervan zijn echter lange-termijn, moeilijk te meten, en onder invloed van een groot aantal externe factoren.

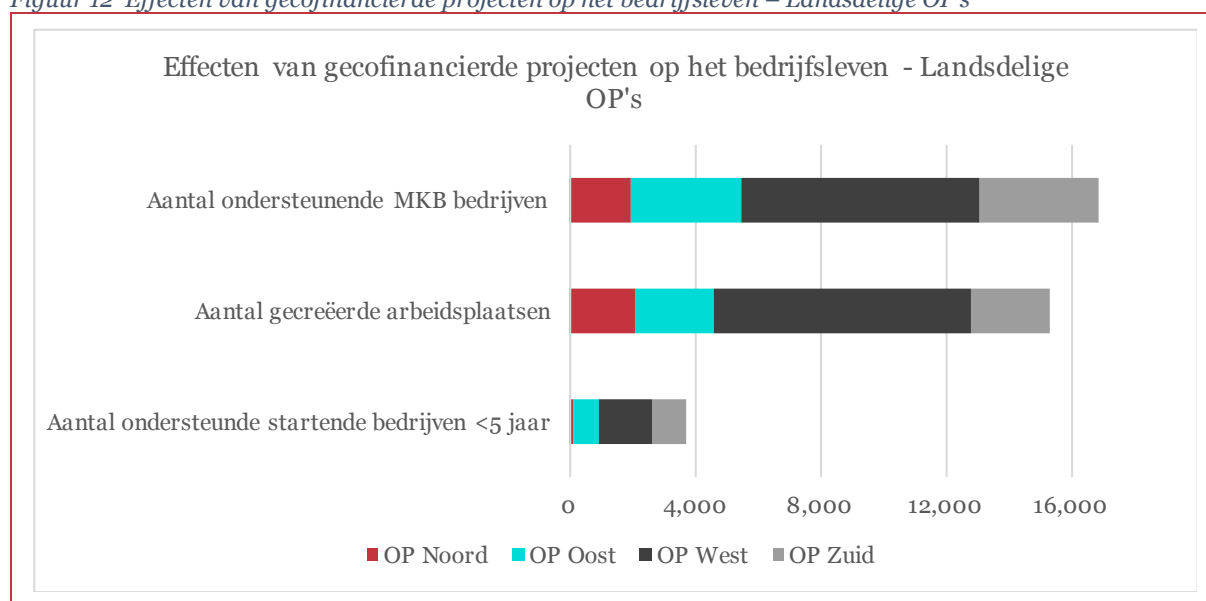
Deze bevinding gold echter niet voor alle regio's. Andere MA's gaven aan dat er juist erg veel projecten waren die resultaten produceerden die dicht bij de markt stonden. In landsdeel Zuid bijvoorbeeld werd aangegeven dat er juist veel innovatie-gedreven projecten waren, waarbij valorisatie en prototypen regelmatig voorkwamen. Ook in de landsdeel West waren er veel samenwerkingsprojecten, maar ook een behoorlijk aantal verbeterde innovatieprojecten, ontwikkeling van nieuwe producten of diensten en nieuwe innovatieprojecten. Ook in het grensoverschrijdende programma Duitsland-Nederland was er een groot aantal projecten dat bijdroeg aan de positie en groei van MKB-bedrijven in Nederland (zie bijvoorbeeld de resultaten in figuur 11).

4.1.3 Effecten van gefinancierde projecten op het bedrijfsleven

4.1.3.1 Directe effecten op het bedrijfsleven

Uit de data-analyse van de landsdelige projecten blijkt dat gefinancierde projecten op verschillende manieren hebben bijgedragen aan het bedrijfsleven. Zo hebben de projecten meer dan 16.000 MKB-bedrijven ondersteund²⁴, rond de 3.700 startende bedrijven ondersteund en meer dan 15.000 arbeidsplaatsen gecreëerd²⁵ (zie onderstaande grafiek). Bij het interpreteren van deze resultaten is het wel belangrijk voorzichtig te zijn, aangezien de interpretatie van deze indicator per OP kan verschillen. Wel laat deze bevinding zien dat de projecten over het algemeen hebben bijgedragen aan de werkgelegenheid in de regio's.

Figuur 12 Effecten van gefinancierde projecten op het bedrijfsleven – Landsdelige OP's



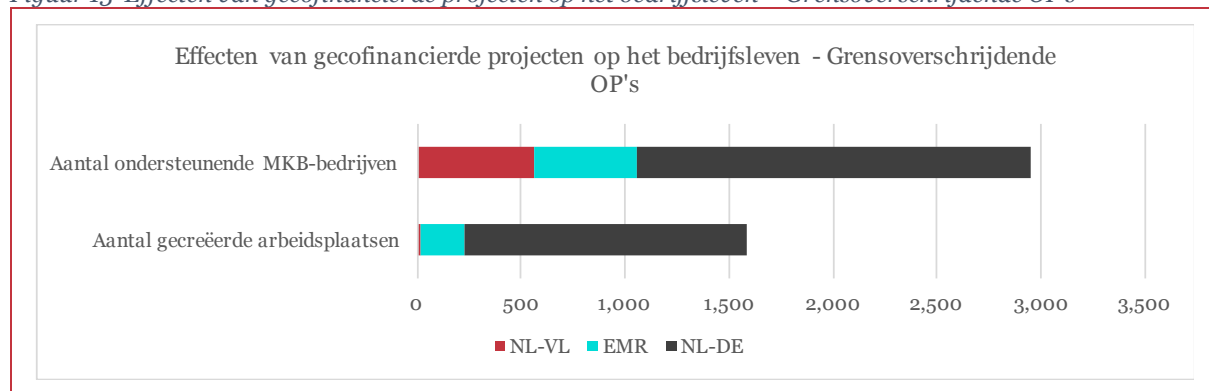
Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

²⁴ Het is belangrijk om op te merken dat de definitie van de 'ondersteuning van een MKB'er' zeer waarschijnlijk zal variëren tussen de verschillende programma's.

²⁵ Hier gaat het om het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen (Fte's) die zijn gerealiseerd door de projecten. Het is belangrijk om te weten dat de definitie van 'een ondersteunde MKB'er' of een 'gecreëerde arbeidsplaats' waarschijnlijk verschilde tussen de OP's. Dit verklaart zeer waarschijnlijk ook de grote verschillen bijvoorbeeld tussen de grensoverschrijdende programma's.

Voor de grensoverschrijdende programma's geldt dat de effecten ook het duidelijkst zijn in het aantal ondersteunde MKB-bedrijven (bijna 3.000). Daarnaast zijn bijna 1.600 arbeidsplaatsen gecreëerd dankzij de gefinancierde projecten.²⁶

Figuur 13 Effecten van gefinancierde projecten op het bedrijfsleven – Grensoverschrijdende OP's

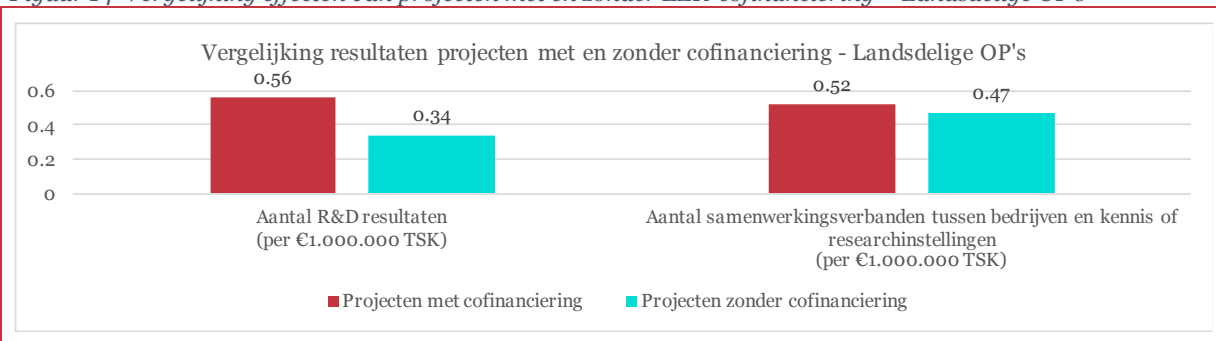


Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Om inzicht te krijgen in de vraag of er verschillen waren in de effecten van projecten met en zonder cofinanciering onder prioriteit 1, hebben we een vergelijking gemaakt van de effecten van deze twee groepen projecten. Om de vergelijkbaarheid van deze twee groepen (die verschillend zijn in aantal projecten en hoeveelheid TSK) te waarborgen, hebben we de effecten gemeten per €100.000.000 TSK. Dat betekent dat in onderstaande grafiek, de getallen 0.56 en 0.34 geen absolute aantallen R&D-resultaten zijn, maar een relatieve vergelijking van het aantal R&D-resultaten per €100.000 TSK.²⁷

Uit de analyse van landsdelige projecten blijkt dat de verschillen relatief klein waren. Het aantal R&D-resultaten en samenwerkingen dat is bewerkstelligd, was wel hoger onder gefinancierde projecten dan niet-gefinancierde projecten.

Figuur 14 Vergelijking effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering – Landsdelige OP's



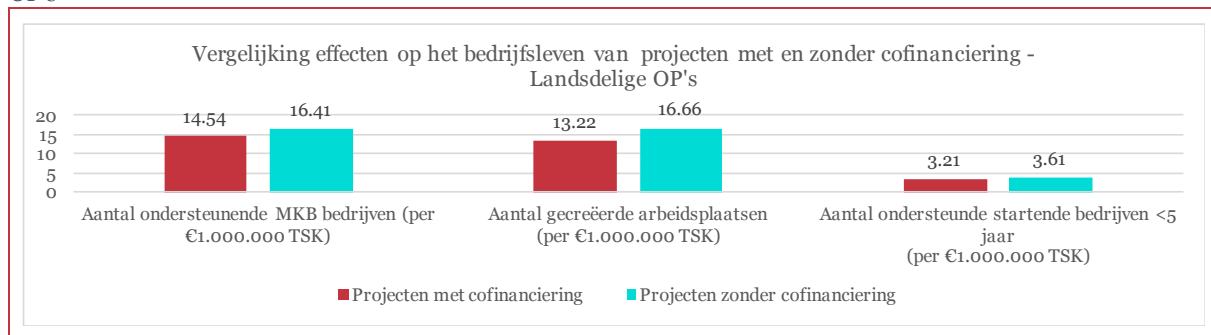
Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

²⁶ Ook hier weer is het belangrijk om te weten dat de definitie van 'een ondersteunde MKB'er' of een 'gecreëerde arbeidsplaats' waarschijnlijk verschilde tussen de OP's. Dit verklaart zeer waarschijnlijk ook de grote verschillen bijvoorbeeld tussen de grensoverschrijdende programma's.

²⁷ Het is belangrijk op te merken dat de verschillen tussen de effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering niet te attribueren zijn aan het feit dat projecten wel of geen EZK-cofinanciering hebben ontvangen. In andere woorden, er kan geen causaal verband worden gelegd. Hiervoor zou een counterfactual analyse nodig zijn, die op basis van de beschikbare data niet mogelijk was. Dit komt doordat bij het alloceren van de financiering van projecten uit verschillende bronnen pragmatisch is omgegaan met de beschikbare middelen en de inzet van EZK-cofinanciering vooral op subsidie-technische overwegingen was gebaseerd. Daarnaast werden projecten in de meeste programma's op volgorde van binnenkomst gehonoreerd. Dit betekent dat de projecten met EZK-cofinanciering dus niet substantieel anders waren (bijv. in type projecten, grootte, betrokken actoren, etc.) dan projecten zonder cofinanciering. Voor een counterfactual analysis zou dus niet alleen een betere beschikbaarheid van data nodig zijn, maar ook een andere toekenningssystematiek van de cofinanciering. Paragraaf 4.4 gaat hier dieper op in.

De effecten van projecten met en zonder cofinanciering op het bedrijfsleven zijn nagenoeg gelijk voor de projecten in landsdelige programma's, zoals weergegeven in onderstaande grafiek.

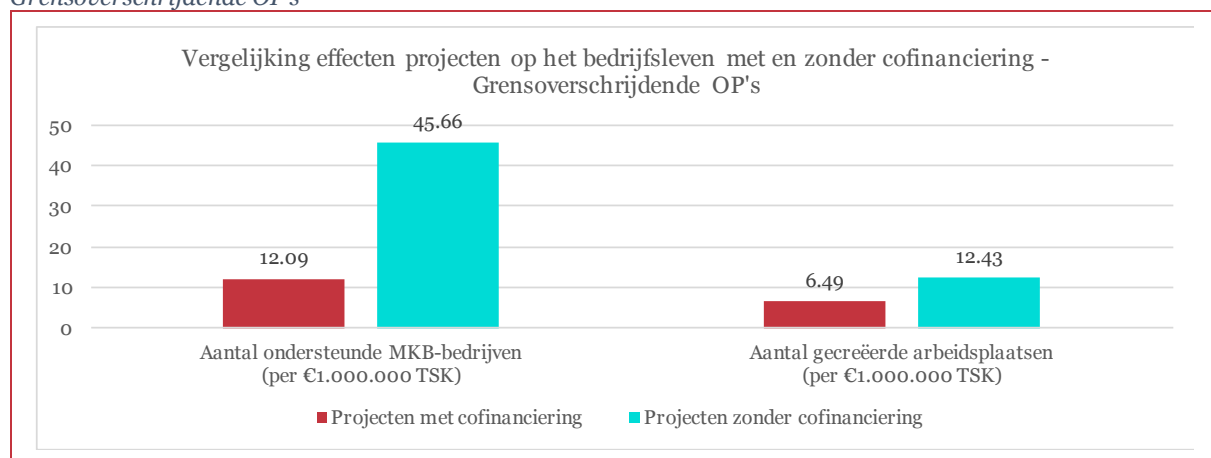
Figuur 15 Vergelijking effecten op het bedrijfsleven projecten met en zonder EZK-cofinanciering – Landsdelige OP's



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Voor de grensoverschrijdende programma's geldt dat er een duidelijk verschil was in het aantal ondersteunde MKB-bedrijven tussen projecten met en zonder EZK-cofinanciering. De reden hiervoor is niet geheel duidelijk. Uit de interviews blijkt wel dat dit te maken zou kunnen hebben met het feit dat veel van de gefinancierde projecten zich richtten op het versterken van de kennisinfrastructuur, clusters, etc. Deze projecten kwamen via intermediairs dus wel ten gunste aan het bedrijfsleven, maar waren niet direct ondersteunend aan individuele MKB-bedrijven.

Figuur 16 Vergelijking effecten op het bedrijfsleven projecten met en zonder EZK-cofinanciering – Grensoverschrijdende OP's



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Hoewel de verschillen tussen projecten met en zonder cofinanciering in prioriteit 1 over het algemeen niet veel verschilden, blijkt uit de interviews wel dat er door de cofinanciering van het Ministerie van EZK een groter aantal innovatie-gerichte projecten gefinancierd kon worden. Managementautoriteiten gaven aan dat hoewel de resultaten niet alleen geattribueerd kunnen worden aan de cofinancieringsregeling, het Ministerie van EZK wel een belangrijke faciliterende rol speelde in het honoreren en financieren van dit soort projecten.

Ter afsluiting van deze paragraaf over directe effecten op het bedrijfsleven, is het belangrijk op te merken dat de Europese Commissie in 2016 een algemene ex-post evaluatie van EFRO heeft uitgevoerd, waarbij resultaten per lidstaat in een apart syntheserapport gepresenteerd zijn. De resultaten hiervan worden in onderstaande box gepresenteerd.

Figuur 17 Resultaten van de algemene EFRO-evaluatie – landenrapport Nederland

De Europese Commissie heeft in 2016 ook een algemene ex-post evaluatie van EFRO uitgevoerd, waarbij resultaten per lidstaat in een apart syntheserapport gepresenteerd zijn. Uit het syntheserapport voor Nederland bleek dat het grootste gedeelte van de EFRO-middelen in ons land aan innovatie en R&D besteed zijn, namelijk €288,1 miljoen (dat is 34,7% van de totale EFRO-middelen in de periode 2007-2013). Daarnaast ging €43,6 miljoen naar ondernemerschap. In totaal ging € 70 miljoen direct en/of indirect naar de versterking van de positie van het Nederlandse MKB in de periode 2007-2013. Dit resulteerde volgens de evaluatie in een totaal aantal gecreëerde banen (FTE) van 18.518. Daarnaast wordt gerapporteerd dat er in totaal 6.072 startups zijn ondersteund.

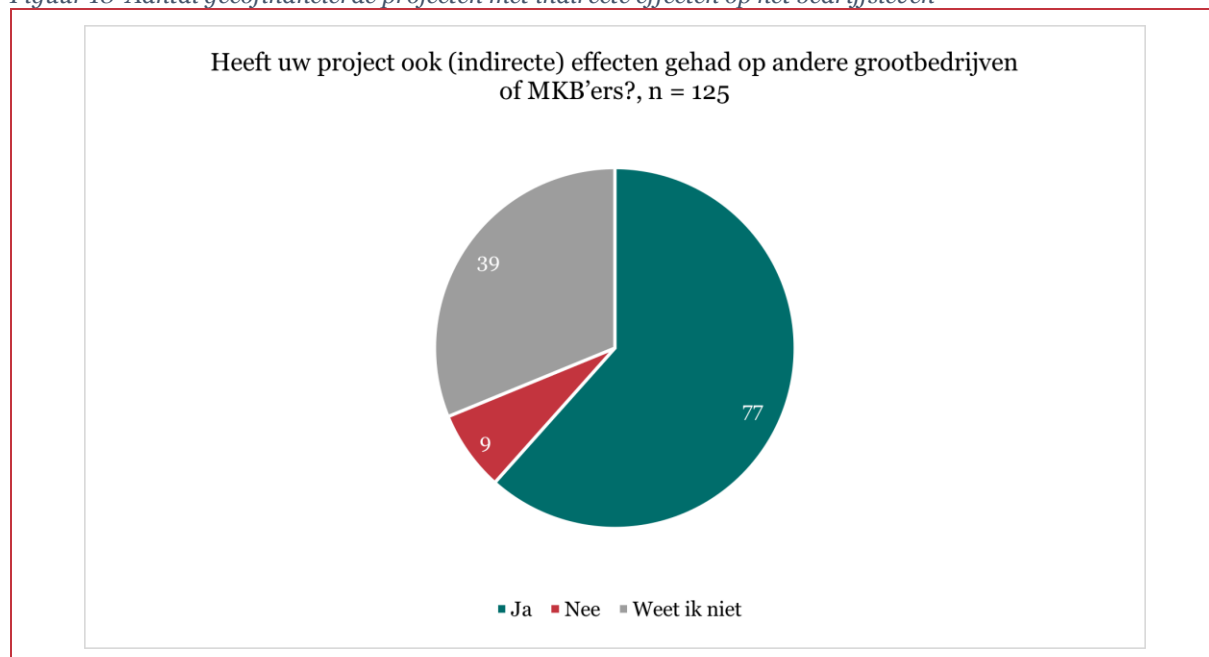
Hieruit is af te leiden dat het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen en ondersteunde MKB'ers van gefinancierde projecten dus erg hoog is vergeleken met het totaal aantal gecreëerde arbeidsplaatsen en ondersteunde MKB'ers van EFRO in Nederland. Deels is dit te verklaren door het feit dat het merendeel van de projecten binnen prioriteit 1 – innovatie (de prioriteit waar men dit soort resultaten mag verwachten) – EZK-cofinanciering heeft ontvangen (namelijk 72% van de prioriteit 1 projecten). Daarnaast heeft het rapport van de Commissie ook projecten in andere prioriteiten meegenomen, waardoor het totaal aantal gecreëerde arbeidsplaatsen en ondersteunde MBK'ers wellicht hoger is.

Bron: Ex-post evaluatie van EFRO en het Cohesiefonds – landenrapport Nederland. September 2016

4.1.3.2 Indirecte effecten op het bedrijfsleven

Naast directe effecten blijkt uit de evaluatiebevindingen ook dat de EZK-cofinancieringsregeling *indirecte* effecten heeft gehad op projectpartners en begunstigden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de interviews met MA's en begunstigden, maar ook uit de uitkomsten van de survey met begunstigden, zoals in onderstaande grafiek is weergegeven.

Figuur 18 Aantal gefinancierde projecten met indirecte effecten op het bedrijfsleven



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

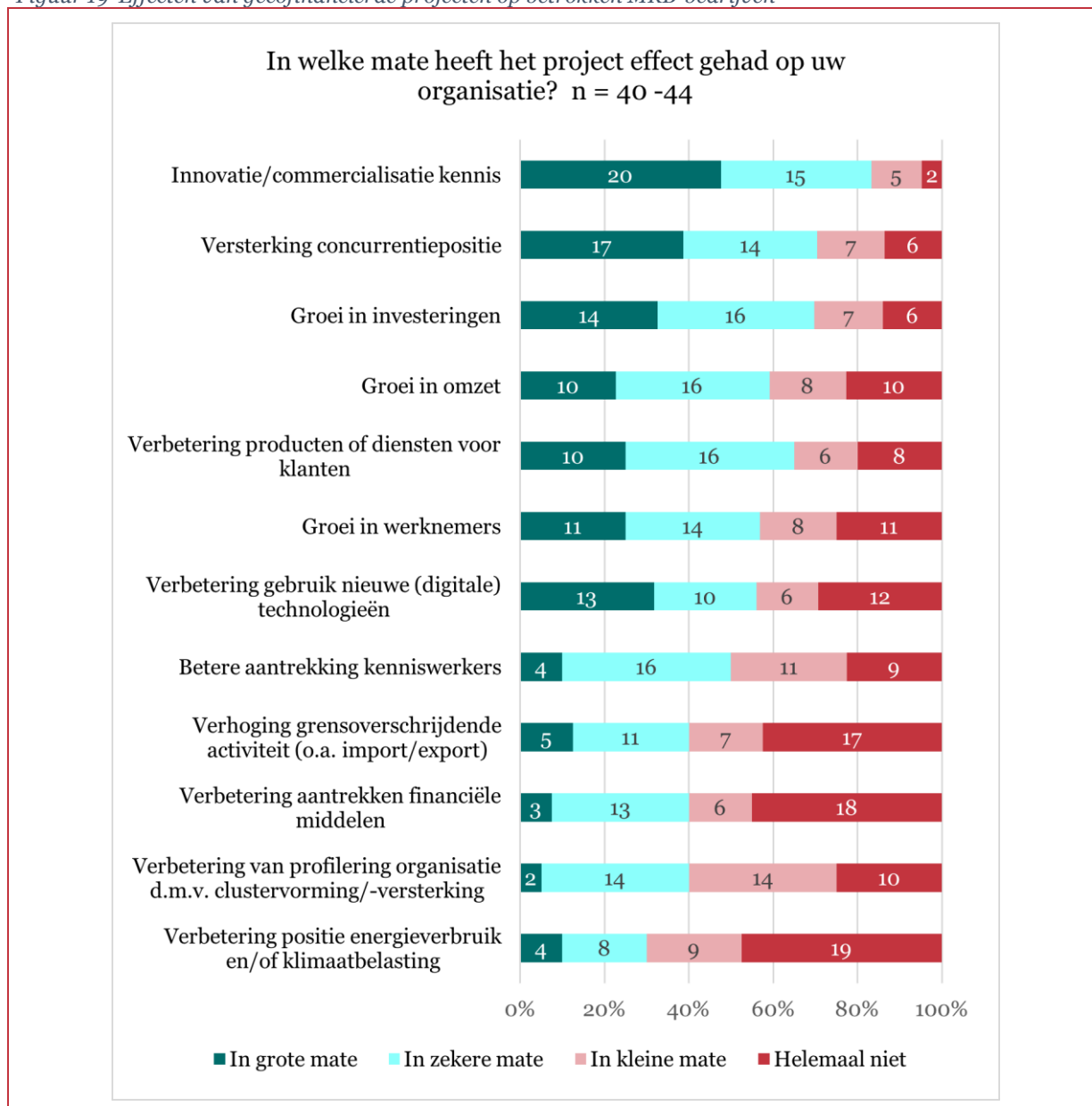
4.1.4 Effecten van gefinancierde projecten op betrokken projectpartners

In de survey met begunstigden is aan projectpartners gevraagd om aan te geven welke effecten de gefinancierde projecten hadden op hun eigen organisatie. Deze paragraaf gaat in op de effecten van projecten op drie type projectpartners, namelijk (1) MKB, (2) kennisinstellingen en (3) overheden en overige partners.

4.1.4.1 Effecten van gecofinancierde projecten op betrokken MKB-bedrijven

Meer dan de helft van de respondenten van het MKB gaf in de survey aan dat de projecten met name een positief effect hadden op de commercialisatie van kennis, hun concurrentiepositie, groei in investeringen, groei in omzet, de verbetering van producten en diensten en het gebruik van nieuwe technologieën. Dit zijn allemaal effecten die erg goed passen in de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van EZK.

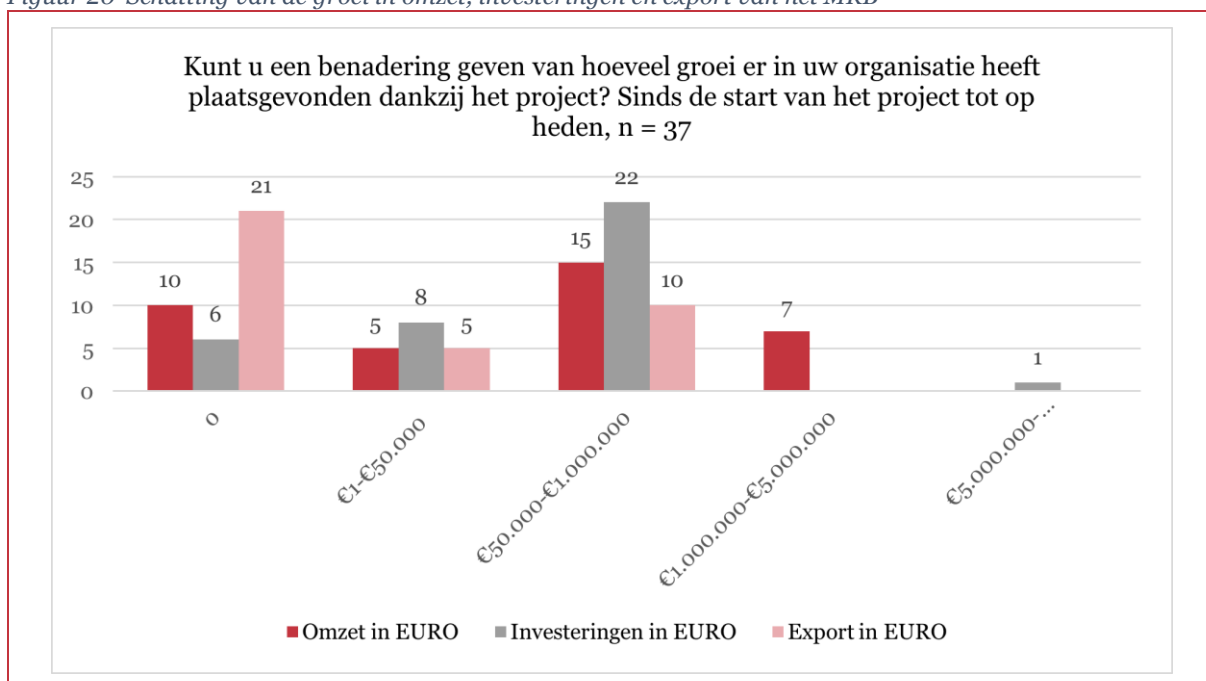
Figuur 19 Effecten van gecofinancierde projecten op betrokken MKB-bedrijven



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Het MKB dat aangaf een groei te hebben geobserveerd in hun omzet, investeringen of export werd gevraagd om een inschatting te maken van deze groei dankzij de start van het project. Onderstaande grafiek geeft de resultaten van deze schattingen. Hieruit blijkt het MKB in de survey gemiddeld een groei in investeringen zagen van €1.426.358. Dit is niet verassend gezien het feit dat men waarschijnlijk ook een deel van de projectinvestering zelf heeft gedekt. Het MKB gaf in de survey aan dat de groei in hun omzet gemiddeld €1.086.797 was en de groei in export gemiddeld €871.553.

Figuur 20 Schatting van de groei in omzet, investeringen en export van het MKB

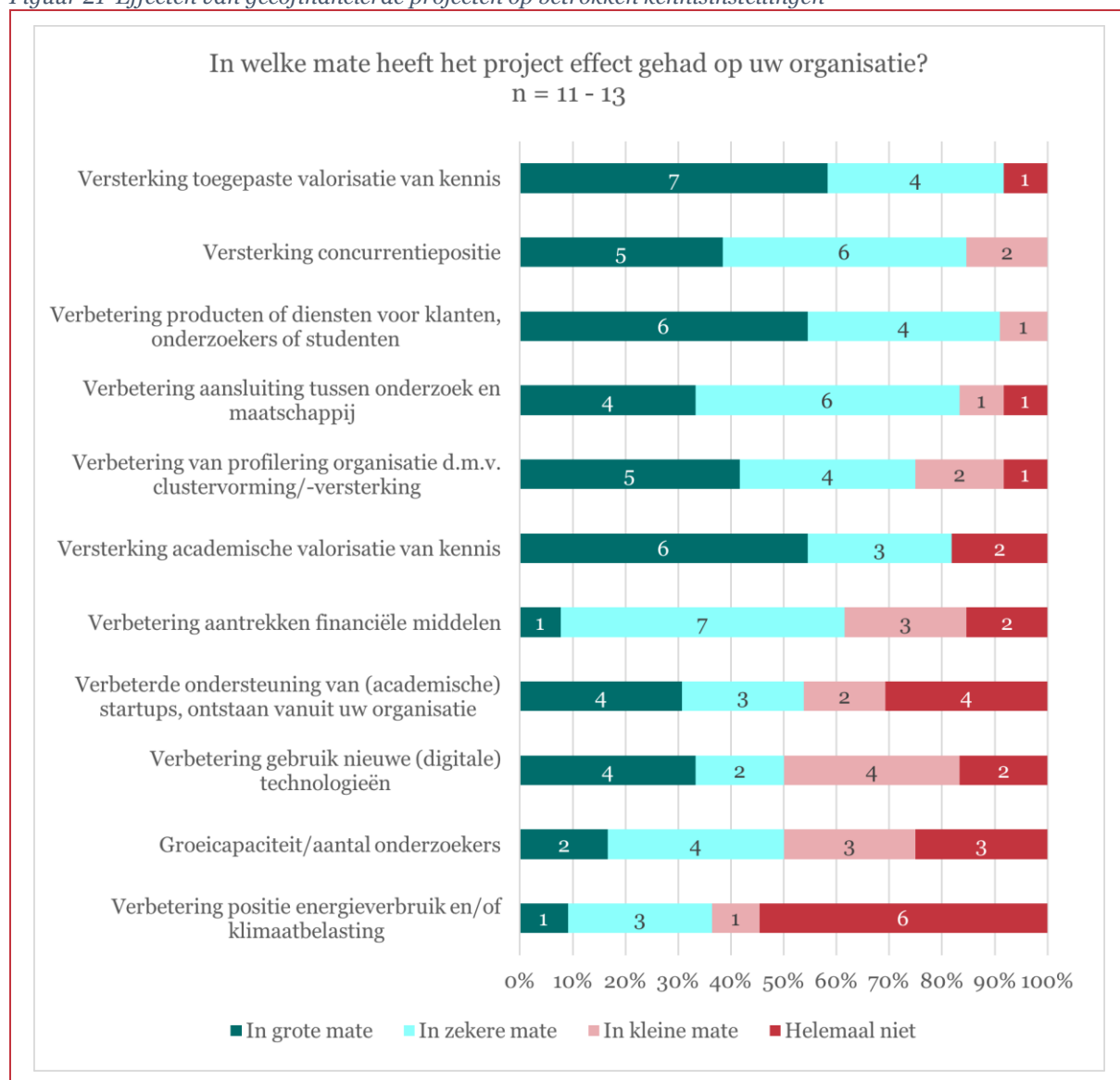


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

4.1.4.2 Effecten van gefinancierde projecten op betrokken kennisinstellingen

De effecten van gefinancierde projecten op kennisinstellingen waren erg breed en divers. Deze hadden met name te maken met een versterkte toegepaste valorisatie van kennis, een versterkte concurrentiepositie, een verbetering van producten of diensten en een verbeterde aansluiting tussen onderzoek en maatschappij.

Figuur 21 Effecten van gecofinancierde projecten op betrokken kennisinstellingen



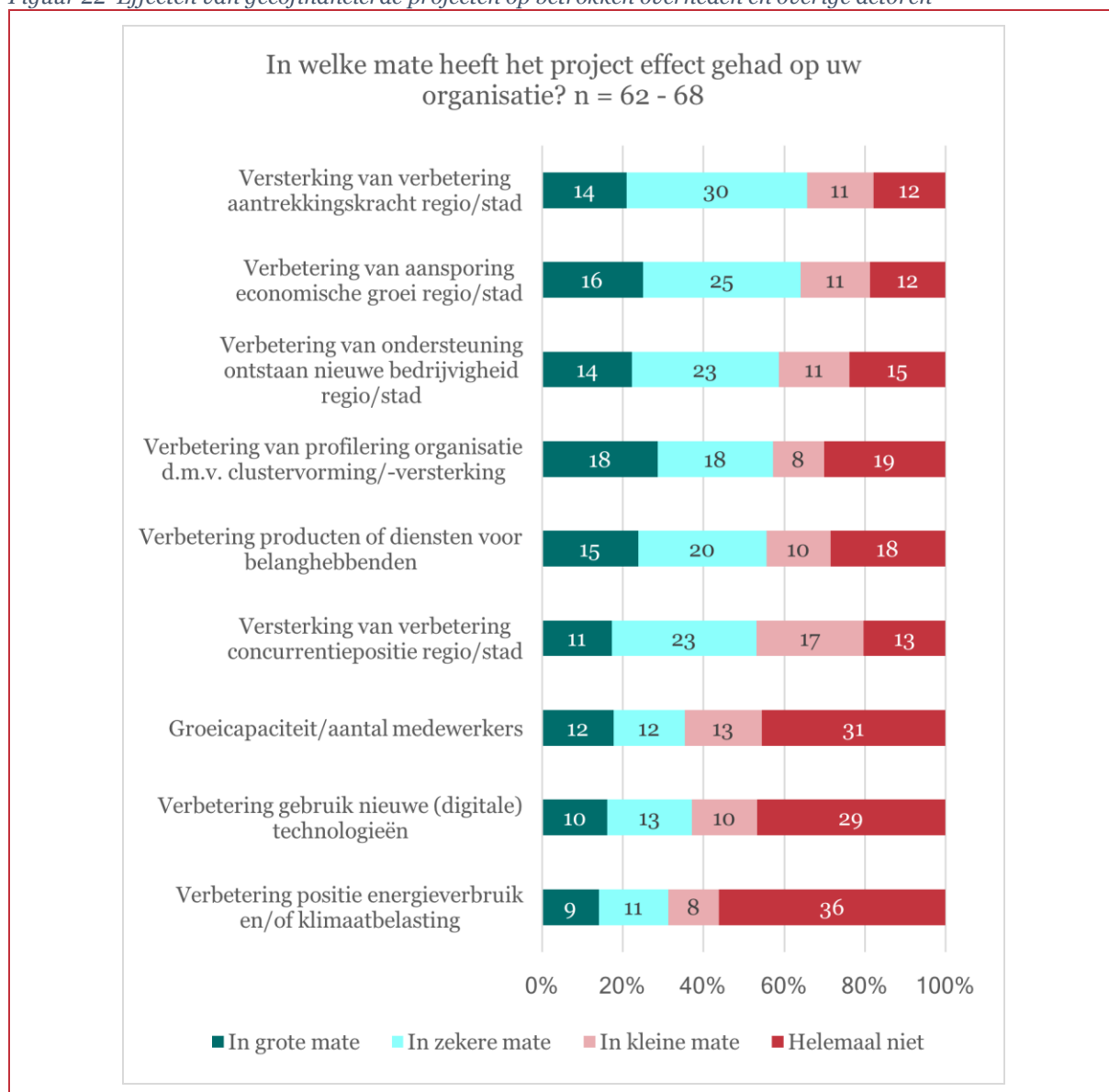
Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

De gecofinancierde projecten hebben ook geleid tot het aantrekken van meer onderzoeks-Fte's, zoals onderstaande grafiek laat zien. In totaal gaven 7 kennisinstellingen in de survey aan dat zij tussen de 1 en 5 onderzoekers hebben aangetrokken dankzij het project. Twee respondenten gaven aan meer dan 6 onderzoekers te hebben aangetrokken. Het aantal aangetrokken buitenlandse kenniswerkers was een stuk lager. In totaal gaven 3 kennisinstellingen aan dat zij tussen de 1 en 5 buitenlandse onderzoekers hebben aangetrokken dankzij het project. Tot slot gaven 3 respondenten van kennisinstellingen aan dat hun gecofinancierde project had geleid tot een academische startup.

4.1.4.3 Effecten van gecofinancierde projecten op betrokken overheden en overige projectpartners

In de survey hebben we ook begunstigde overheden en overige type actoren gevraagd naar de effecten van de gecofinancierde projecten op hun organisatie. De meest genoemde effecten hadden te maken met het versterken van de aantrekkingskracht, economische groei, en bedrijvigheid in de regio/stad.

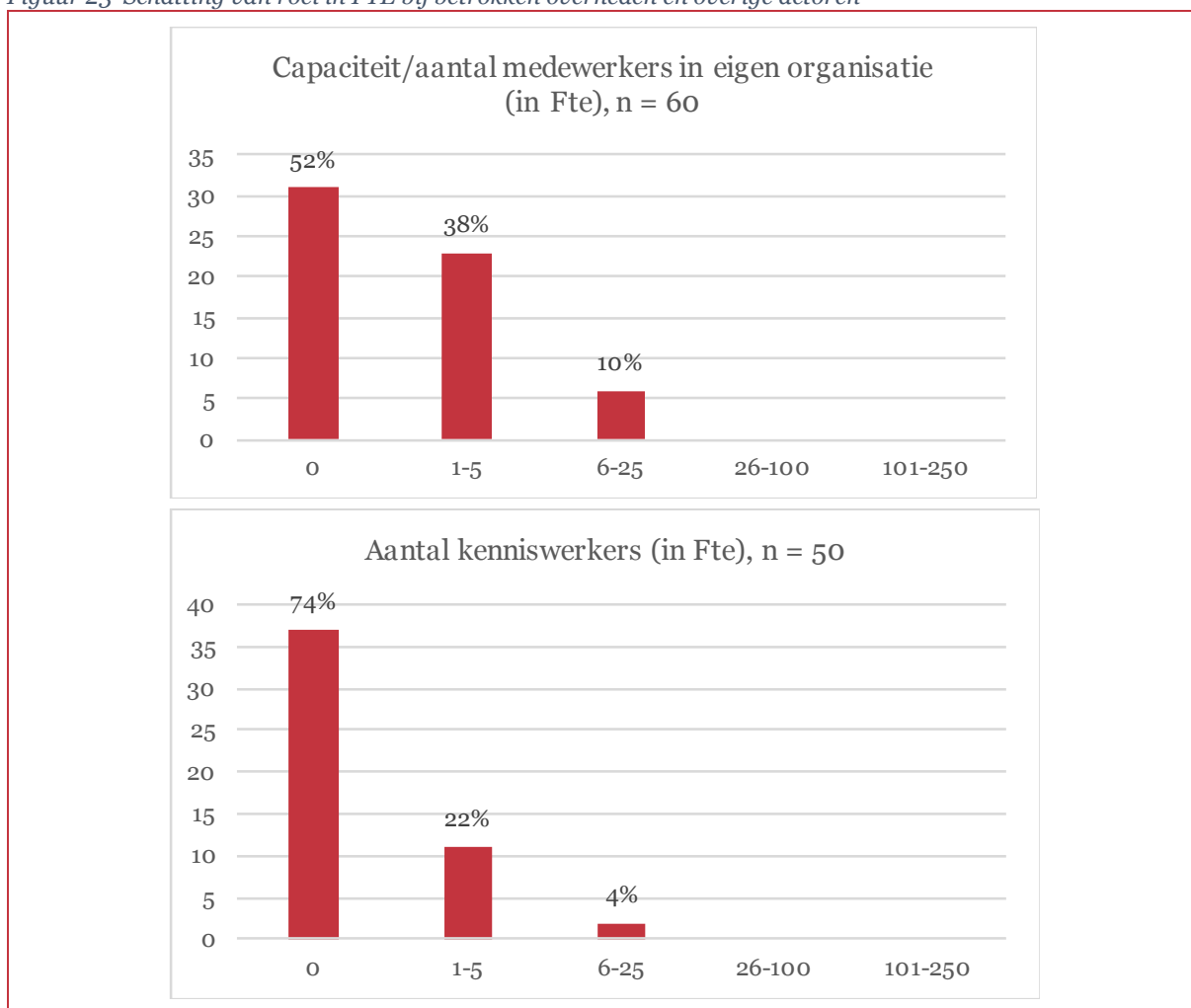
Figuur 22 Effecten van gecofinancierde projecten op betrokken overheden en overige actoren



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Ongeveer de helft van deze groep begunstigden (29 in totaal – 48%) gaf aan dat het gecofinancierde project heeft geleid tot een groei in aantal medewerkers en 13 begunstigden (26%) uit deze groep gaven aan dat er een groei van het aantal kenniswerkers was geweest in hun organisatie.

Figuur 23 Schatting van roei in FTE bij betrokken overheden en overige actoren



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

4.1.5 Doelgroepenbereik

De vraag over het doelgroepenbereik van de EZK-cofinancieringsregeling is erg moeilijk te beantwoorden. De reden hiervoor is dat de data over de leads en partners alleen in individuele projectdocumentatie beschikbaar was. Daarnaast stonden vaak slechts de namen van de organisaties vermeld, en niet het type organisatie, de grootte, etc. Het was in de context van deze evaluaties helaas niet mogelijk om de projectpartners van alle individuele projecten te onderzoeken. Wel hebben voor zes van de zeven Operationele Programma's de leads kunnen opzoeken. Onderstaande figuren geven de resultaten van deze analyse weer.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het 'aantal bedrijven in de lead van consortia' geen goede indicator is voor het aantal bedrijven dat door de cofinancieringsregeling bereikt is. Verschillende MA's en begunstigen gaven in interviews aan dat veel consortia juist kennisinstellingen of andere grotere organisaties in de lead hadden, om de administratieve last op MKB'ers te beperken. Het aantal bedrijven in de lead van consortia zegt dus niets over het aantal bedrijven dat door de regeling bereikt is of de voordelen die bedrijven al dan niet ervaren hebben door de regeling.

Figuur 24 Overzicht van de type leads van gefinancierde projecten



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Kwantitatief is de vraag over het doelgroepenbereik dus niet goed te beantwoorden. De inzichten uit de interviews met MA's, andere cofinanciers en begunstigden geven wel meer inzicht in het bereik van de EZK-cofinanciering. Op basis van deze interviews lijkt het bereik van bedrijven (MKB'ers en grootbedrijven) wat te verschillen tussen de programma's. Hoewel een aantal MA's aangaf dat er een groot aantal bedrijven in de projectconsortia zat, gaven sommige MA's aan dat er in hun programma ook een redelijk aantal gefinancierde projecten was zonder bedrijven in het consortium.

Uit de meeste interviews blijkt in ieder geval dat dat kennisinstellingen in de periode 2007-2013 een zeer belangrijke doelgroep was (met name universiteiten). Het is dan ook niet verassend dat deze projecten met name gericht waren op het creëren van kennisinfrastructuur en clustervorming in bepaalde regio's, en minder direct op het ontwikkelen van producten of diensten voor de markt. Ook zijn er volgens sommige geïnterviewden ook relatief veel intermediairs bereikt, zoals ROMs, MKB-Nederland, KvK. Deze groepen vallen niet direct onder de categorie 'bedrijven' maar zijn wel zeer relevant geweest voor het bedrijfsleven.

Wat in ieder van de interviews naar voren kwam is dat, ongeacht het exacte aantal bedrijven in projectconsortia, er in alle Operationele Programma's relatief veel aandacht was voor het bedrijfsleven.

In lijn met de criteria van de cofinancieringsregeling, moesten gefinancierde projecten wel ten gunste komen aan het bedrijfsleven. Dit blijkt ook uit het aantal respondenten dat aangeeft dat hun project een indirecte impact heeft gehad op het bedrijfsleven (zie figuur 15 in paragraaf 3.1.1). Goede voorbeelden hiervan zijn de subsidieregelingen die zijn opgezet in verschillende regio's, waar MKB'ers subsidie uit konden krijgen.

4.1.6 Conclusie effectiviteit en impact

Veruit de meeste projecten die gefinancierd zijn vielen onder prioriteit 1 (innovatie). Op basis van de evaluatiebevindingen kan geconcludeerd worden dat binnen prioriteit 1 de gefinancierde projecten een breed scala aan effecten en resultaten hebben behaald. Deze waren onder andere gericht op de versterking van de regionale kennisinfrastructuur, nieuwe R&D, innovatie en het bedrijfsleven meer algemeen. De effecten op het bedrijfsleven zijn onder andere zichtbaar in het aantal ondersteunde MKB-ondernemingen, het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen en het aantal ondersteunde startende bedrijven (jonger dan vijf jaar).

De verschillen in effecten tussen projecten met en zonder EZK-cofinanciering zijn relatief klein. Daar waar er verschillen geobserveerd worden is het bovendien niet mogelijk om deze kwantitatief te attribueren aan het feit dat projecten wel of geen EZK-cofinanciering ontvangen hebben. Op basis van de beschikbare kwalitatieve data (interviews met MA's, begunstigden, cofinanciers, etc.) blijkt echter wel dat de cofinanciering heeft geleid tot een groter budget voor de Operationele Programma's en dus meer en grotere²⁸ projecten binnen prioriteit 1. Hoewel dit een voor de hand liggende conclusie is, was dit wel één van de belangrijkste bijdragen van de cofinancieringsregeling geweest aan de resultaten die binnen prioriteit 1 behaald zijn.

Tot slot, de effecten van gefinancierde projecten op de betrokken projectpartners zelf waren ook positief, blijkt uit de survey en interviews met begunstigden. MKB'ers rapporteerden vooral een verhoogde commercialisatie van kennis, een versterking van de concurrentiepositie, een groei in investeringen en omzet en een verbetering van producten of diensten voor klanten. In lijn met de doelstellingen van de cofinancieringsregeling, zagen kennisinstellingen vooral een versterking van toegepaste valorisatie van kennis in hun organisatie, en een versterking van de concurrentiepositie en een verbetering van producten of diensten voor klanten. De effecten op overheden hadden vooral te maken met een versterking of verbetering van de aantrekkingskracht en economische groei van hun stad of regio.

4.2 Additionaliteit van de Rijksbijdrage

4.2.1 Introductie

Een belangrijk onderwerp in deze evaluatie was de additionaliteit (i.e. de meerwaarde) die de EZK-cofinancieringsregeling heeft gehad ten opzichte van andere bronnen van cofinanciering van de EFRO-gelden. Hierbij gaat het onder andere om de vraag of de effecten die in paragraaf 3.1 zijn omschreven ook tot stand zouden zijn gekomen zonder de cofinanciering. Daarnaast gaat deze paragraaf in op de mate waarin dezelfde effecten wellicht gerealiseerd hadden kunnen worden met behulp van andere financieringsbronnen en de vraag of er sprake is geweest van verdringing van private investeringen door de publieke cofinanciering.

4.2.2 Resultaten van de EZK-cofinanciering

Zoals eerder aangegeven was het niet mogelijk om een causaal verband te leggen tussen de verschillen in effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering, laat staan om eventuele effecten te attribueren aan de cofinancieringsregeling. Hiervoor zou een counterfactual analyse nodig zijn, wat met de beschikbare data niet mogelijk was.

Op de vraag welk deel van de projecten zonder EZK-cofinanciering niet tot stand was gekomen, kunnen we redeneren dat de EZK-cofinanciering gemiddeld 12% was van de totale budgetten van

²⁸ Hier gaat het om grotere projecten in termen van projectbudgetten.

landsdelige OP's en bijna 6% van de grensoverschrijdende OP's. Als gevolg had, zonder EZK-cofinanciering dus waarschijnlijk in totaal respectievelijk 12% en 6% minder financiering verstrekt kunnen worden. Op basis van de interviews met MA's zou dit waarschijnlijk hebben geleid tot minder projecten, maar ook minder grote projecten. Hoewel dit een voor de hand liggende conclusie is, was dit wel één van de belangrijkste bijdragen van de cofinancieringsregeling. Sommige MA's beargumenteerden dat een aantal grote projecten niet door had kunnen gaan als het Ministerie van EZK niet had meegefinancierd. De reden hiervoor was dat geen enkele van de andere cofinanciers bereid zouden zijn geweest om een dusdanig groot risico alleen te dragen.

Tabel 7 Overzicht van aandeel EZK-cofinanciering in de Totale Subsidieabele Kosten van OP's

	Landsdelige OP's	Grensoverschrijdende OP's
Totale Subsidieabele Kosten (TSK)	€ 1.657.353.882	€ 397.573.668
Totale EZK-cofinanciering	€ 200.383.108	€ 22.679.625
% EZK-cofinanciering van TSK	12,09%	5,70%

Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

De bevindingen van deze evaluatie laten zien dat de additionaliteit van de EZK-cofinancieringsregeling breder was dan alleen het vergroten van de programmabudgetten. De rest van deze paragraaf gaat in op deze additionele meerwaarden van het Ministerie van EZK.

4.2.3 *Meerwaarde in de vormgeving van de OP's*

Een belangrijke meerwaarde van de cofinancieringsregeling was volgens de geïnterviewde MA's en personeel van EZ, dat door de cofinanciering, het Ministerie van EZK een substantiële bijdrage heeft kunnen leveren aan de ontwikkeling van de Operationele Programma's. Deze invloed heeft zich met name geuit in het feit dat de programma's meer gericht werden op het onderwerp innovatie. Met name voor de grensoverschrijdende programma's was men van mening dat de OP's door de invloed van het Ministerie van EZK een stuk meer gericht werden op innovatie en het bedrijfsleven dan dat anders het geval zou zijn geweest.

4.2.4 *Meerwaarde in de totstandkoming van projecten*

Het Ministerie van EZK speelde ook een belangrijke rol in de totstandkoming van projecten. De selectiecriteria van de cofinancieringsregeling waren vrij breed (projecten moesten 'passen' in de beleidsdoelstellingen van het toenmalige beleid). Toch vonden zowel de MA's als de betrokken personeelsleden van het Ministerie van EZK dat deze criteria in de praktijk goed werkten. MA's waren er zich heel goed bewust van welke type projecten wel of niet zouden passen bij de cofinancieringsregeling. Het resultaat was dat het Ministerie van EZK over het algemeen zeer tevreden was over de projecten die in de Stuurgroepen werden voorgelegd voor cofinanciering en de constructieve discussies die daaruit volgden. Ook was men positief over de uiteindelijke aansluiting van gefinancierde projecten bij het beleid (toentertijd eerst Pieken in de Delta en later het Topsectorenbeleid).

Wat interessant is in deze context is de nauwe samenwerking tussen de MA's en het Ministerie van EZK. De geïnterviewde MA's en personeelsleden van het Ministerie van EZK gaven aan dat de MA's een zeer belangrijke rol speelden in het 'informele stadium' van projectaanvragen. Bij projecten die geen kans van slagen zouden hebben werd vaak in een vroeg stadium al geadviseerd om het projectvoorstel aan te passen of niet in te dienen. MA's hadden dus een belangrijke rol in het sturen van projectvoorstellen, feedback geven, suggesties voor eventuele cofinanciers aan te dragen (in de gevallen van grensoverschrijdende programma's), etc. Betrokken personeelsleden gaven aan die actieve rol van MA's zeer te waarderen.

Met betrekking tot de aansluiting van projecten op het bestaande beleid, in de huidige programmeringsperiode (2014-2020) heeft het Ministerie van EZK gekozen voor een andere aanpak.

Er zijn namelijk bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Ministerie van EZK en de landsdelen over thema's en beleidsprioriteiten (in de vorm van zogenaamde 'witte lijsten') voor de inzet van de cofinanciering. Daarnaast wordt de cofinancieringsregeling uitgevoerd door de MA's (in mandaat).²⁹

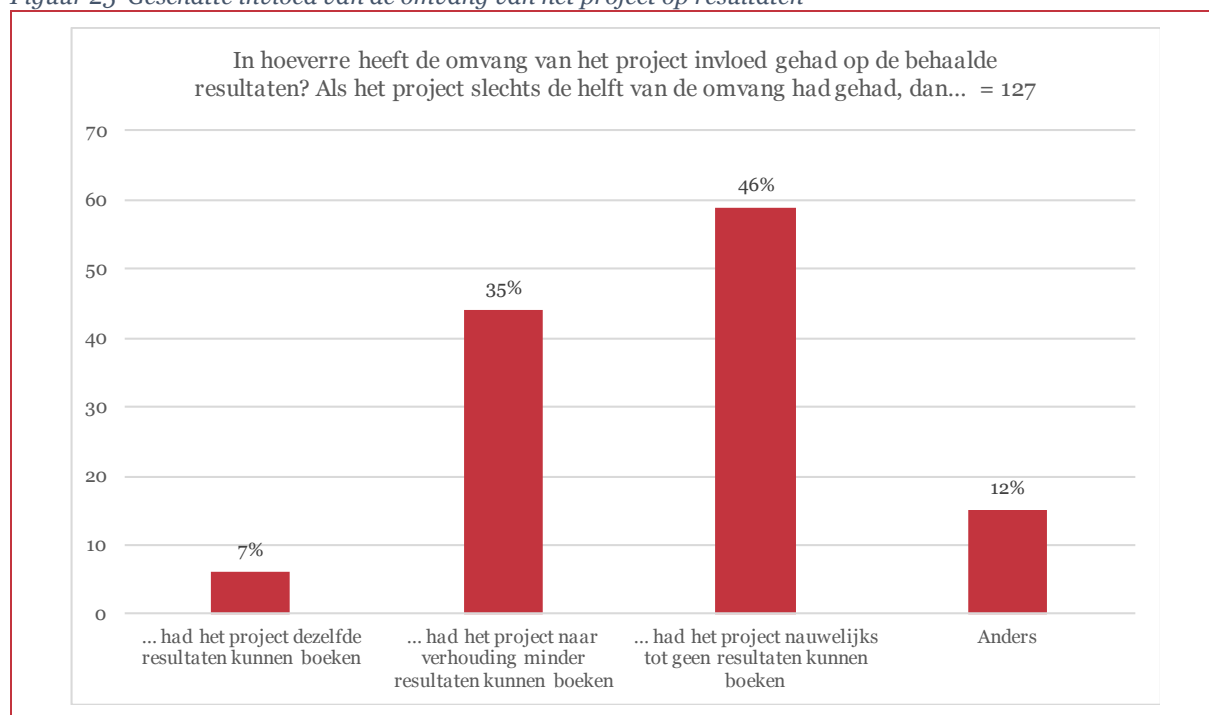
Een andere interessante ontwikkeling sinds de periode 2007-2013, is dat in de huidige periode meer wordt gewerkt met 'tenders' en 'calls for proposals'. Deze ontwikkeling is ontstaan vanuit de gedachte dat het 'first-come-first-serve' systeem niet per se leidt tot de selectie van de allerbeste projecten. Echter, een aantal geïnterviewde MA's en betrokken personeelsleden van het Ministerie van EZK gaven aan dat er ook een behoorlijk aantal nadelen zit aan de huidige tenders. Zo kunnen MA's bijvoorbeeld veel minder makkelijk een project bijsturen (als het eenmaal is ingediend, kan het voorstel niet meer veranderd worden). Ook kan het systeem betekenen dat als een tender heel veel matige voorstellen ontvangt, het toch de top x-% moet goedkeuren, wat leidt tot een suboptimale selectie van projecten. Tot slot was men van mening dat de tender-systematiek met name voor kleine MKB'ers nadelig was, gezien de zware administratieve lasten en de druk om het voorstel in een keer compleet in te dienen (bij missende documenten wordt een voorstel automatisch afgekeurd, zonder dat er een mogelijkheid is tot herkansing).

4.2.5 *Meerwaarde in de resultaten van projecten*

In het begin van dit hoofdstuk werd al aangegeven dat de EZK-cofinanciering een volume-vergroterend effect had. Het aandeel van de cofinanciering was 12% van de totale budgetten van de landsdelige programma's en bijna 6% van de grensoverschrijdende programma's. Op basis van deze gegevens en de interviews is het plausibel dat een aantal projecten niet had kunnen plaatsvinden als de budgetten van OP's lager waren geweest, of dat de projecten kleiner in omvang zouden zijn geweest. De uitkomsten van de survey met begunstigden bevestigen dit. In totaal gaven 44 van de 127 respondenten (35%) aan dat hun project naar verhouding minder resultaten had kunnen boeken, als de omvang van hun project kleiner was geweest. In totaal gaven 59 van de 127 respondenten (46%) aan dat het project nauwelijks tot geen resultaten had kunnen boeken.

²⁹ Hoewel het Ministerie enerzijds vrijheid wil geven aan MA's om de beste projecten te selecteren, wil men anderzijds iets meer sturing geven aan het type projecten dat cofinanciering ontvangt. De meningen over de witte lijsten waren wisselend. Hoewel men over het algemeen begrip had voor het feit dat het Ministerie van EZK wat meer specifieke sturing wilde bewerkstelligen, werd tegelijkertijd gezegd dat de impact van deze lijsten beperkt is. Er is nog steeds grote vrijheid voor de onafhankelijke adviescommissies om de beste projecten te selecteren wat overigens niet betekende dat deze projecten ook cofinanciering ontvingen.

Figuur 25 Geschatte invloed van de omvang van het project op resultaten

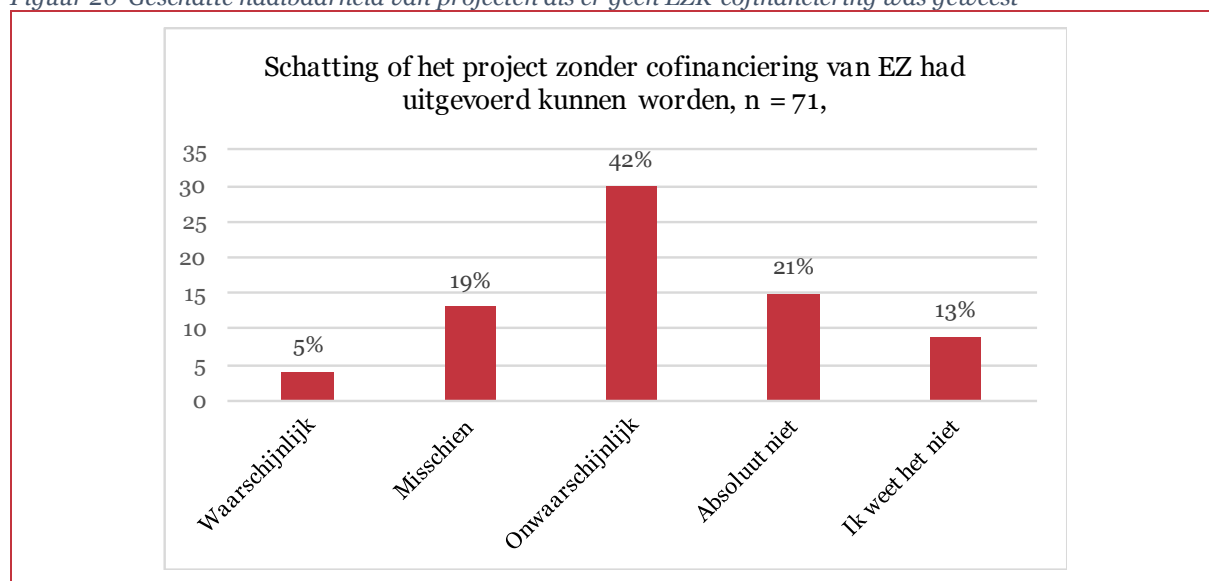


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

De vraag is vervolgens of deze projecten zonder EZK-cofinanciering wellicht andere bronnen van financiering hadden kunnen vinden. Uit de surveyresultaten blijkt dat voor bijna twee derde van de projecten (63%) geldt dat dit onwaarschijnlijk of zeker niet mogelijk was. Slechts 4 van de 71 respondenten gaf aan dat het project waarschijnlijk ook zonder EZK-cofinanciering was doorgegaan.

Uit de interviews blijkt dat de financiële crisis in de periode 2007-2013 hier een belangrijke rol in speelde. Geïnterviewde MA's en begunstigen verklaarden dat bedrijven in tijden van crisis een stuk minder geneigd zouden zijn om te investeren in (relatief risicovolle) R&D- en innovatieprojecten. De inzet van private middelen wordt verder besproken in paragraaf 3.2.5.

Figuur 26 Geschatte haalbaarheid van projecten als er geen EZK-cofinanciering was geweest



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Naast het feit dat cofinanciering heeft geleid tot meer projecten en dus ook meer resultaten binnen prioriteit 1, heeft het Ministerie van EZK ook meerwaarde gehad in het type projecten dat is geïnitieerd. Het meest prominente voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde ‘majeure projecten’ die in de grensoverschrijdende programma’s zijn uitgevoerd, die zonder EZK-cofinanciering niet tot stand zouden zijn gekomen. Dit waren grote projecten met een specifieke focus op innovatie, die geografisch een groot gebied besloegen (meerdere regio’s) en een hoger dan gemiddeld aantal projectpartners had. Geïnterviewde stakeholders gaven aan dat dit zeer belangrijke en prestigieuze innovatieprojecten waren, die belangrijke bijdragen hebben geleverd aan de economische structuurversterking binnen en over de Nederlandse grens.

Tot slot gaven sommige MA’s aan dat de EZK-cofinanciering ook een meerwaarde had voor de begunstigde projecten. Zij beargumenteerden dat EZK-cofinanciering door sommigen werd gezien als een soort ‘keurmerk’ voor kwaliteit. Het feit dat het Rijk meebetaalde aan een project maakte het in sommige gevallen ook makkelijker om andere cofinanciers over de streep te trekken. Andere MA’s gaven echter aan dat dit effect beperkt was. Zij waren van mening dat ‘een euro een euro is’, ongeacht waar deze vandaan komt.

4.2.6 *Meerwaarde met betrekking tot de samenwerking met en betrokkenheid bij de regio’s*

Uit verschillende interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK en de MA’s blijkt dat de cofinancieringsregeling ook een grote meerwaarde had met betrekking tot de contacten van het Ministerie met de regio’s. In de context van decentralisatie en de verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de regio’s, waardeerden medewerkers van het Ministerie de deelname in Stuurgroepen. Dit hielp hen om te weten wat er in de regio’s speelt, deel uit te blijven maken van de regionale netwerken en gebruik te maken van regionale expertise.

De betrokkenheid van het Ministerie van EZK had ook meerwaarde omdat het zijn rol als ‘coördinerend lidstaat’ in de EU beter kon vervullen. Het kon zijn praktische kennis en ervaring met de uitvoering van de Operationele Programma’s meenemen in de onderhandelingen op Europees niveau.

Over de samenwerking tussen het Ministerie van EZK en de MA’s gaven de meeste geïnterviewde stakeholders aan dat deze naar tevredenheid verliep. De meerwaarde van het Ministerie van EZK was vaak dat het een meer ‘objectieve’ blik had omdat het Ministerie niet betrokken was bij de regionale politiek. Ook kon het Ministerie van EZK makkelijk een zogenaamde ‘helikopter-blik’ bieden en over de regio’s heen kijken.

Ondanks de algemene tevredenheid van MA’s over de samenwerking gaven sommige MA’s aan dat het Ministerie van EZK in de loop van de tijd minder betrokken werd bij de Operationele Programma’s, of dat de betrokkenheid in ieder geval zeer afhankelijk was van de contactpersoon.³⁰ Dit was onder meer te verklaren door het feit dat het merendeel van de stuurgroepen en projectselecties in de eerste helft van de programmaperiode plaatsvond. MA’s gaven aan de contacten en samenwerking met het Ministerie van EZK ook in de toekomst erg belangrijk te vinden.

4.2.7 *Inzet van private middelen*

Een specifieke vraag die deze evaluatie moet beantwoorden is of en in welke mate er sprake is geweest van verdringing van private investeringen door de publieke cofinanciering. Uit de bevindingen blijkt dat dit zeer onwaarschijnlijk is. Alle MA’s waren van mening dat zonder EZK-cofinanciering de kans groot was geweest dat er een stuk minder projecten was doorgegaan. Dit waren allemaal projecten die ook private investeringen bevatten, die dus zonder cofinanciering niet van de grond zouden zijn gekomen. Redenen hiervoor waren dat veel projecten tijdens de financiële crisis tot stand zijn gekomen. De kans is groot dat bedrijven dergelijke risicovolle projecten niet helemaal zelf gefinancierd zouden hebben. Daarnaast zou het moeilijk zijn geweest om financiering uit andere bronnen te halen. Hoewel het niet uit te sluiten is dat sommige projecten misschien ook of anders van de grond waren gekomen, gold dit volgens de MA’s voor een zeer klein deel van de gefinancierde projecten.

³⁰ Deze ontwikkeling lijkt overigens te passen in de decentralisatie van het regionaal-economisch beleid ten tijde van 2010-2011.

Deze bevindingen worden ook bevestigd in de resultaten van de data-analyse. In projecten met cofinanciering werd er gemiddeld meer privaat geld ingezet dan in projecten zonder cofinanciering. Het verschil in percentage private bijdrage was in landsdelige programma's gemiddeld 7% en in grensoverschrijdende programma's zelfs 11%.

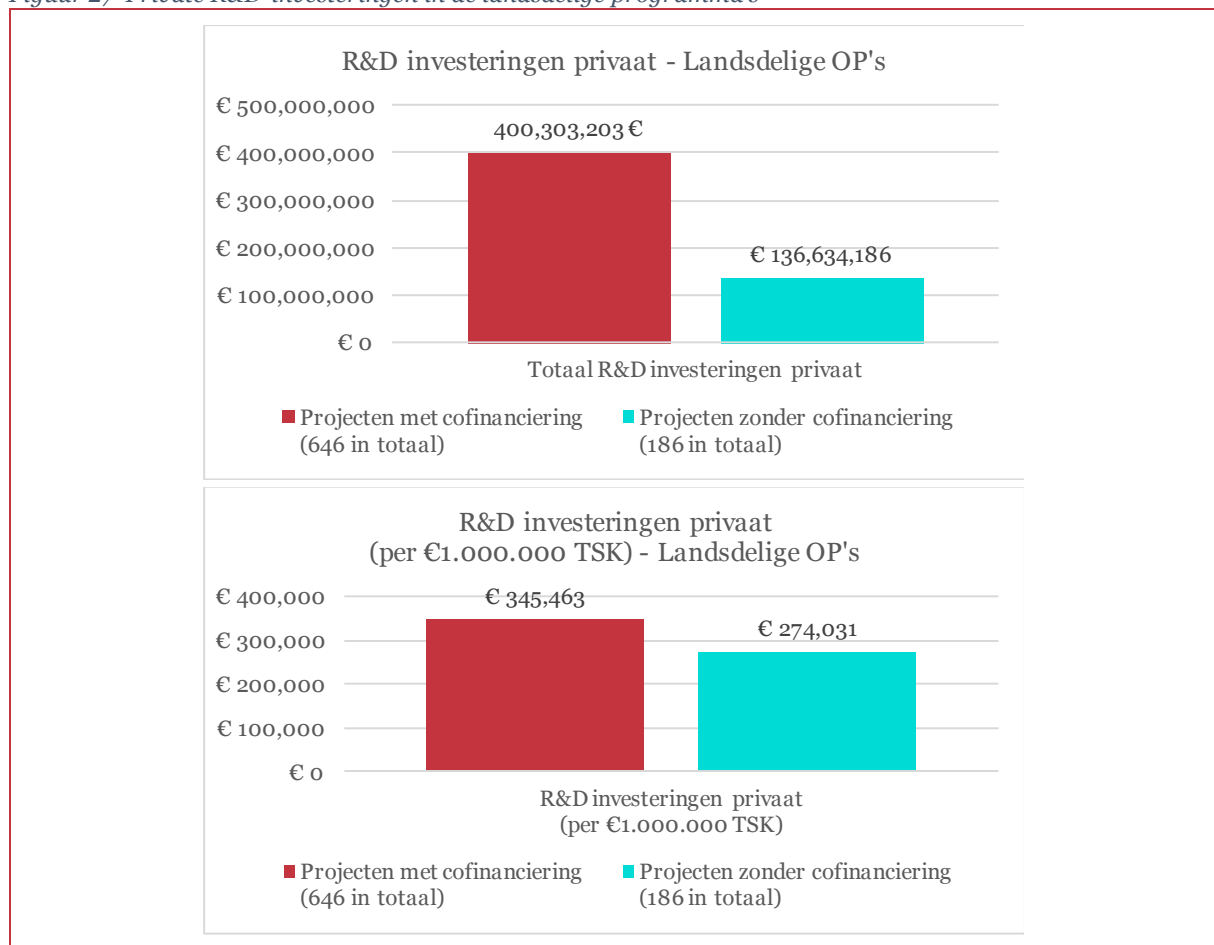
Tabel 8 Percentages private en publieke bijdrage voor projecten met en zonder EZK-cofinanciering

	% Private bijdrage	% Publieke bijdrage
Landsdelige programma's		
Projecten met EZK-cofinanciering	35%	65%
Projecten zonder EZK-cofinanciering	28%	72%
Grensoverschrijdende programma's		
Projecten met EZK-cofinanciering	22%	78%
Projecten zonder EZK-cofinanciering	11%	89%

Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

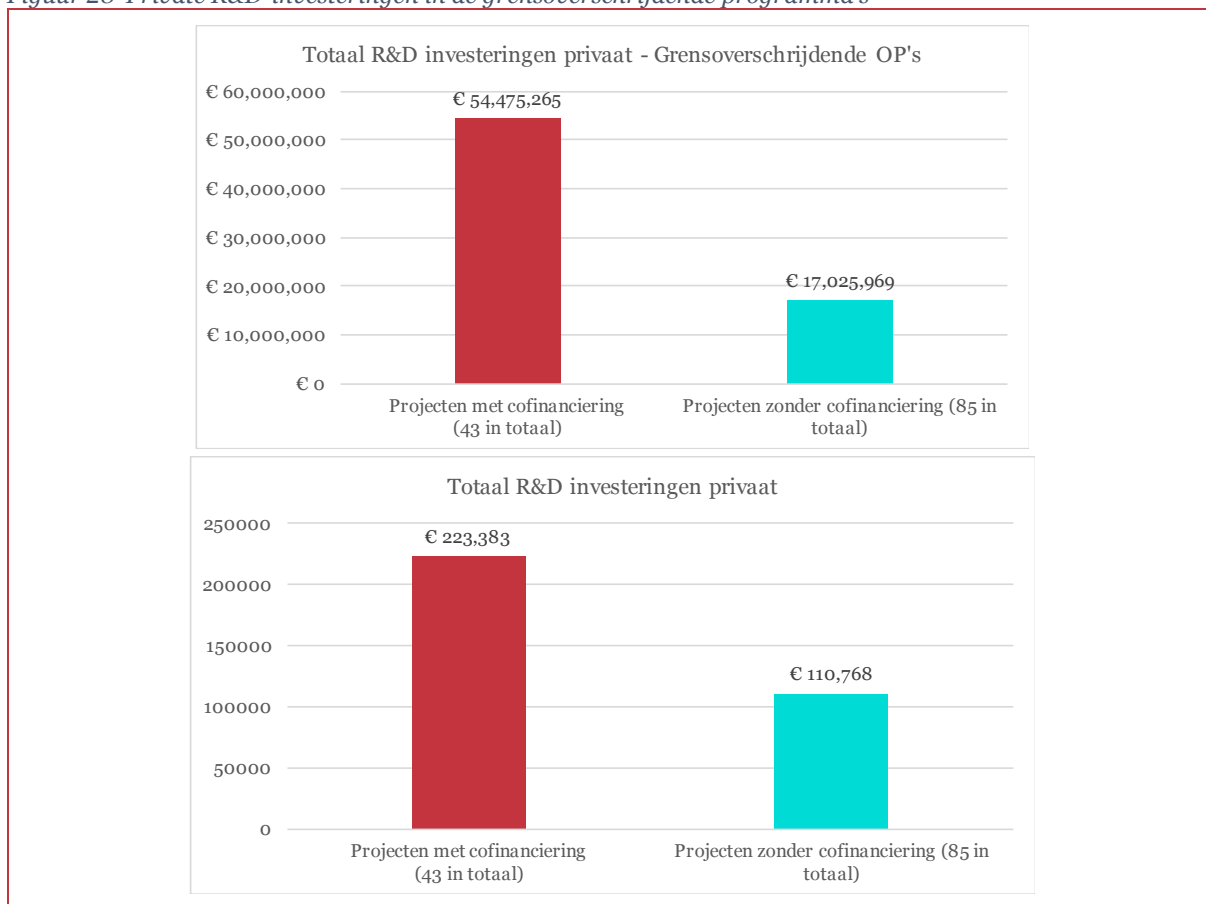
Onderstaande grafieken geven de totale private R&D-investeringen weer van projecten met en zonder EZK-cofinanciering. Het is niet mogelijk is om deze verschillen econometrisch te attribueren aan de EZK-cofinanciering. Het is mogelijk dat het type projecten dat typisch EZK-cofinanciering ontving, per definitie al meer private investeringen bevatte (doordat er meer bedrijven meedoen bijvoorbeeld). Wel blijkt uit de data dat er waarschijnlijk in ieder geval geen verdringing van private middelen heeft plaatsgevonden (maar eerder aantrekking van private middelen).

Figuur 27 Private R&D-investeringen in de landsdelige programma's



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

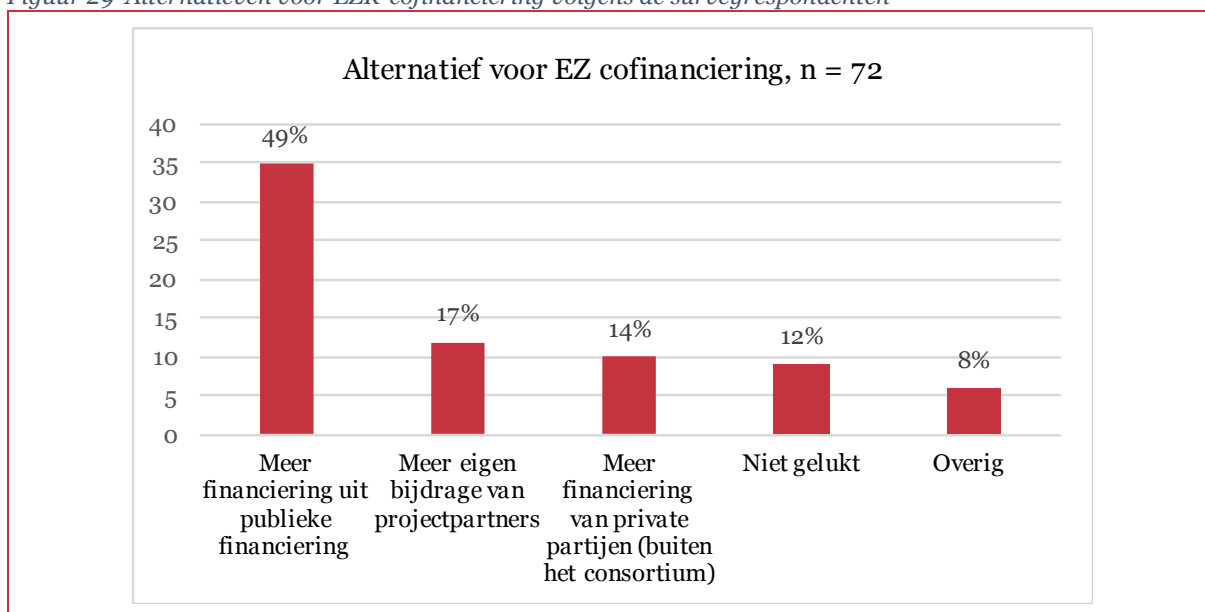
Figuur 28 Private R&D-investeringen in de grensoverschrijdende programma's



Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Ook de surveyresultaten geven aan dat de EZK-cofinanciering waarschijnlijk (bijna) geen private middelen heeft verdrongen, maar eerder private middelen heeft aangetrokken. In totaal gaf bijna de helft van de respondenten (35 van de 72) aan dat als er geen EZK-cofinanciering was geweest, dat ze dan financiering uit andere publieke bronnen hadden gezocht. Slechts 10 van de 72 respondenten (14%) zegt dat private middelen een alternatieve bron van inkomsten geweest zou kunnen zijn. De categorie “meer eigen bijdrage van projectpartner” kan zowel publiek als privaat zijn, afhankelijk van de projectconsortia.

Figuur 29 Alternatieven voor EZK-cofinanciering volgens de surveyrespondenten



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

4.2.8 Conclusie additionaliteit

Uit deze evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling op meerdere fronten een meerwaarde had. In totaal maakte de cofinanciering 12% van de landsdelige programmabudgetten uit en bijna 6% van de grensoverschrijdende programmabudgetten. Zonder de cofinanciering zouden er zeer waarschijnlijk minder projecten zijn gefinancierd, en waarschijnlijk ook een aantal minder grote projecten. Het feit dat bijna alle gefinancierde projecten onder prioriteit 1 vielen, betekent dat er zonder de EZK-cofinanciering dus ook minder resultaten op het gebied van innovatie bereikt zouden zijn. Dit blijkt ook uit de surveygegevens, waarin een merendeel van respondenten aangaf dat hun project niet dezelfde resultaten had kunnen boeken met een kleiner projectbudget. Bovendien was het volgens de begunstigden niet makkelijk geweest om alternatieve financieringsbronnen te vinden. De meerwaarde van de cofinancieringsregeling was echter breder dan alleen het vergroten van het aantal en de groottes van projecten. Geïnterviewde stakeholders gaven aan dat het feit dat het Ministerie van EZK meefinancierde aan de Operationele Programma's, het ook de mogelijkheid gaf om mee te praten en mee te sturen in de vormgeving van de programma's. Bijna alle MA's waren het erover eens dat de invloed van het Ministerie van EZK voornamelijk zichtbaar was in de nadruk op innovatie en het bedrijfsleven. Dit effect was met name zichtbaar voor de grensoverschrijdende programma's, die traditioneel nog meer gericht waren op natuur en cultuur dan de landsdelige programma's. De cofinancieringsregeling had ook een meerwaarde in de zin dat de regeling Ministerie van EZK een stem gaf in de selectie van projecten.

Met betrekking tot de inbreng van private middelen laat deze evaluatie zien dat er zeer waarschijnlijk geen sprake is geweest van verdringing van private middelen. Bijna de helft van de respondenten van de survey geeft aan dat als er geen EZK-cofinanciering was geweest, dat men op zoek zou zijn gegaan naar alternatieve publieke financiering. Slechts 10 van de 72 respondenten (14%) gaf aan dat private middelen een alternatieve bron van inkomsten geweest zou kunnen zijn.

4.3 Doelmatigheid

4.3.1 Introductie

Deze paragraaf gaat in op de doelmatigheid van de EZK-cofinancieringsregeling. Hierbij kijken we met name naar de efficiëntie van de uitvoering van de regeling, de mate waarin procedures voor het aanvragen van de financiering helder waren, de uitvoeringskosten van de regeling voor het Ministerie

van EZK en de MA's en de mate waarin er bij begunstigden sprake is geweest van administratieve lasten (door de toepassing van de regeling).

4.3.2 *Efficiëntie van opzet en uitvoering*

Uit de bevindingen van deze evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling zeer doelmatig was in de periode 2007-2013. Zowel medewerkers van het Ministerie van EZK als de MA's gaven in interviews aan tevreden tot zeer tevreden te zijn over de efficiëntie van de opzet en uitvoering van de cofinancieringsregeling. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking tussen de MA's, het Ministerie van EZK en andere cofinanciers over het algemeen goed verliep, zowel in de informele contacten als de formele Stuurgroepvergaderingen. Hoewel in de interviews een enkele keer bleek dat de samenwerking wat minder soepel verliep, waren dit uitzonderingen die zeer persoonsgebonden waren. Deze incidenten werden dus niet als een weerspiegeling van de dagelijkse realiteit gezien. In tegendeel, over het algemeen werd de uitvoering van de cofinanciering als zeer pragmatisch en efficiënt omschreven. Zo gaven vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK aan dat veel van het 'voorwerk' dat door MA's werd gedaan in voorbereiding op de Stuurgroepvergaderingen zeer informatief was en het Ministerie dan ook een hoop tijd bespaarde. Verschillende MA's gaven aan dat zij de 'flexibiliteit' van het Ministerie van EZK zeer op prijs stelden. Hiermee refereerden zij zowel aan de dagelijkse contacten en het verloop van de Stuurgroepvergaderingen.

Eén (grensoverschrijdende) MA gaf als voorbeeld dat de betalingen van EZK-cofinanciering ook door de Certificeringsautoriteit werden gedaan, waardoor men niet alleen betalingen efficiënter kon afhandelen voor begunstigden, maar ook een beter overzicht had van gerealiseerde resultaten van projecten en de betalingen waar projecten dus recht op hadden.

4.3.3 *Uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK en Managementautoriteiten*

De kosten van de uitvoering van de EZK-cofinancieringsregeling zijn zeer verschillend voor de landsdelige en de grensoverschrijdende programma's. Wel blijkt uit de bevindingen van de evaluatie dat voor beide type programma's de uitvoeringskosten laag waren en dat dezelfde resultaten niet met minder middelen behaald hadden kunnen worden. De volgende paragrafen gaan in op de uitvoeringskosten van beide typen programma's.

4.3.3.1 *Landsdelige Operationele Programma's*

In het geval van de landsdelige programma's is de uitvoering van de regeling volledig geïntegreerd in de algemene uitvoering van de Operationele Programma's. De uitvoeringskosten werden in deze programma's gedekt door de zogenaamde 'Technische Bijstand'. Dit was een afzonderlijke prioriteit die onder de verantwoordelijkheid van de Managementautoriteiten viel. De technische bijstand werd benut voor alle aspecten die samenhangen met het beheer en de uitvoering van de programma's. Deze aspecten behelsden onder andere:

- Ondersteuning van de Managementautoriteit, de Stuurgroepen en het Comité van Toezicht;
- Ondersteuning van de projectontwikkeling en projectvoorbereiding;
- Financieel beheer en administratie;
- Controle en toezicht op de (uitvoering van) de projecten;
- Monitoring en evaluatie van de voortgang van het programma;
- Voorlichting en communicatie;
- Toezicht, evaluatie, voorlichting over en controle van het programma.

Het feit dat de uitvoering van de cofinancieringsregeling in de algemene uitvoering van de landsdelige programma's geïntegreerd was, betekent dat de uitvoering onderdeel was van de activiteiten en mechanismen die ook zonder de regeling zouden bestaan. Dit betekent echter niet dat er helemaal

geen extra verbonden waren aan de EZK-cofinanciering. Immers, het resultaat van de cofinanciering was dat de Operationele Programma's zowel meer als grotere projecten kon honoreren. Dit betekent dus ook dat er meer kosten zijn geweest in het selectieproces, de monitoring en de betalingen van de projecten.

De totale gerealiseerde programmaomvang van de landsdelige programma's bedraagt €4.835.361.276. De kosten Technische Bijstand van de vier landsdelige MA's gezamenlijk bedragen €113.090.753 hiervan. Aangezien de EZK-cofinanciering gemiddeld 12,09% van de landsdelige programmabudgetten uitmaakte en de MA's unaniem aangeven weinig extra werk aan de EZK-cofinanciering te hebben gehad, kunnen we dus veronderstellen dat de uitvoeringskosten van de EZK-cofinancieringsregeling maximaal 12,09% van de totale uitvoeringskosten was. Dit komt neer op maximaal €13 miljoen.³¹

4.3.3.2 Grensoverschrijdende Operationele Programma's

De uitvoeringskosten van de grensoverschrijdende programma's werden met name gedragen door het Ministerie van EZK. Anders dan in de landsdelige programma's, was in de grensoverschrijdende programma's het Ministerie verantwoordelijk voor de administratieve uitvoering van de cofinancieringsregeling. Een klein aantal uitvoeringstaken werd (ook) door de MA's uitgevoerd (vaak in samenwerking met het Ministerie van EZK. Bijvoorbeeld in het geval van de Operationeel Programma NE-DE was de Certificeringsautoriteit verantwoordelijk voor de uitbetalingen aan begunstigden van cofinanciering.

Om deze uitvoeringskosten van het Ministerie van EZK in kaart te brengen hebben we aan een aantal medewerkers die nauw betrokken zijn geweest bij de uitvoering, gevraagd om een inschatting te maken van de hoeveelheid tijd die besteed is per uitvoeringsactiviteit en de frequentie waarmee deze activiteiten worden uitgevoerd. De besteedde hoeveelheid tijd is vervolgens vermenigvuldigd met een gemiddeld dagtarief. Hierbij zijn we uitgegaan van een periode van negen jaar en de drie grensoverschrijdende programma's die in deze evaluatie zijn meegenomen.

Tabel 9 Overzicht van uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK – grensoverschrijdende programma's

Fase	Activiteiten	Kosten Ministerie EZ	Kosten MA's
Coördinatie	- Opstellen van selectieprocedures - Vastleggen afspraken met de MA's - Periodieke overleggen met MA's - Interne afstemming over procedure	€ 29.948,16	€ 26.771,84
Toekenning EZ-middelen	- Beoordeling van aanvragen - Besluitvorming over selecteren van projecten - Vergaderingen over toekenning - Toekenning/afwijzende beschikking opstellen - Bezwaar- en beroepsprocedure(s),	€ 184.680,32	Niet van toepassing
Uitvoering	- Voortgang projecten bewaken - Voortgangsrapportages beoordelen - Betalingen uitvoeren - Correspondentie met begunstigde - Eindafrekening beoordelen en controleren - Resultaten/berekeningen toetsen - Overige administratieve handelingen	€ 10.890,24	€ 1.815,04
Toezicht	- Vorbereiding Comités van Toezicht inzake EZK-cofinanciering - Bijwonen vergaderingen Comités van Toezicht - Follow-ups vergaderingen Comités van Toezicht - Interne rapportages over EZK-cofinanciering - Bewaken budgetplafonds	€ 67.383,36	€ 6.125,76
Overig	Begeleiden van de evaluatieopdracht	€ 7.033,76	Niet van toepassing

³¹ € 13.672.672 (12,09% van de totale uitvoeringskosten)

Totaal	€ 299.935,84	€ 34.712,64
---------------	---------------------	--------------------

Bron: Analyse Technopolis en ERAC, op basis van data aangeleverd door het Ministerie van EZK

De uitkomsten van deze analyse laat zien dat de totale uitvoeringskosten van de grensoverschrijdende programma's van het Ministerie van EZK rond de 300.000 waren. Dit is gelijk aan 1,32% van het totale bedrag aan EZK-cofinanciering die verstrekt is voor grensoverschrijdende programma's (namelijk € 22.679.625). Op basis van de interviews weten we al wel dat medewerkers van het Ministerie van EZK over het algemeen zeer tevreden waren over de (lage) uitvoeringskosten van de cofinancieringsregeling.

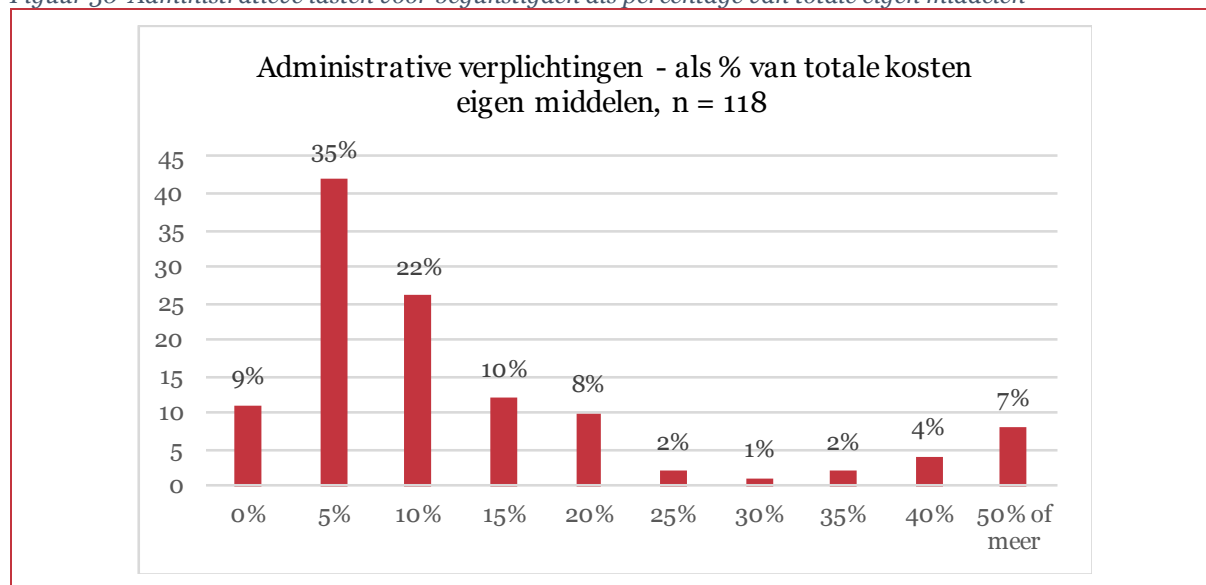
Op basis van onze analyse zijn er wel een aantal activiteiten te identificeren die MA's voor de grensoverschrijdende programma's hebben uitgevoerd die niet binnen de bestaande structuren voor de Europese middelen zijn uitgevoerd. Ervan uitgaande dat de kosten van deze activiteiten vergelijkbaar waren met de kosten van het Ministerie van EZK voor deze activiteiten, zou dit neerkomen op €34.712,64.

In totaal waren de uitvoeringskosten van de grensoverschrijdende programma's €334.648,48 (namelijk € 299.935,84 + €34.712,64). Dit is 1,48% van het totale bedrag aan EZK-cofinanciering die verstrekt is voor grensoverschrijdende programma's (namelijk € 22.679.625).

4.3.4 Administratieve lasten voor begunstigden

Uit de survey met begunstigden van EZK-cofinanciering blijkt dat 53 van de 118 respondenten (45%) minder dan 5% van de eigen middelen besteedde aan administratieve verplichtingen. Het is belangrijk op te merken dat het hier gaat om de totale administratieve verplichtingen van het projecten (dus niet alleen het gefinancierde project). Hier zit dus ook de verplichtingen voor de EFRO-verantwoording in.

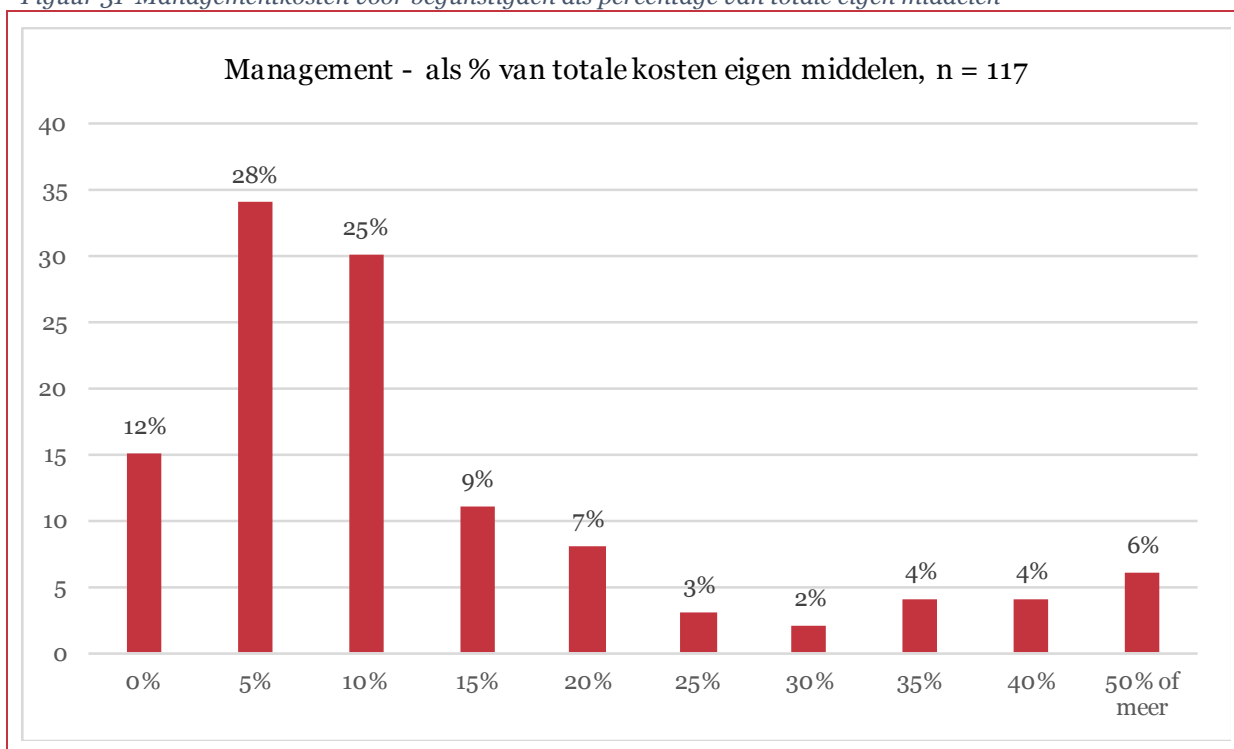
Figuur 30 Administratieve lasten voor begunstigden als percentage van totale eigen middelen



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Daarnaast besteedden 79 van de 117 respondenten (68%) 10% of minder aan managementkosten, zoals weergegeven in onderstaande grafiek.

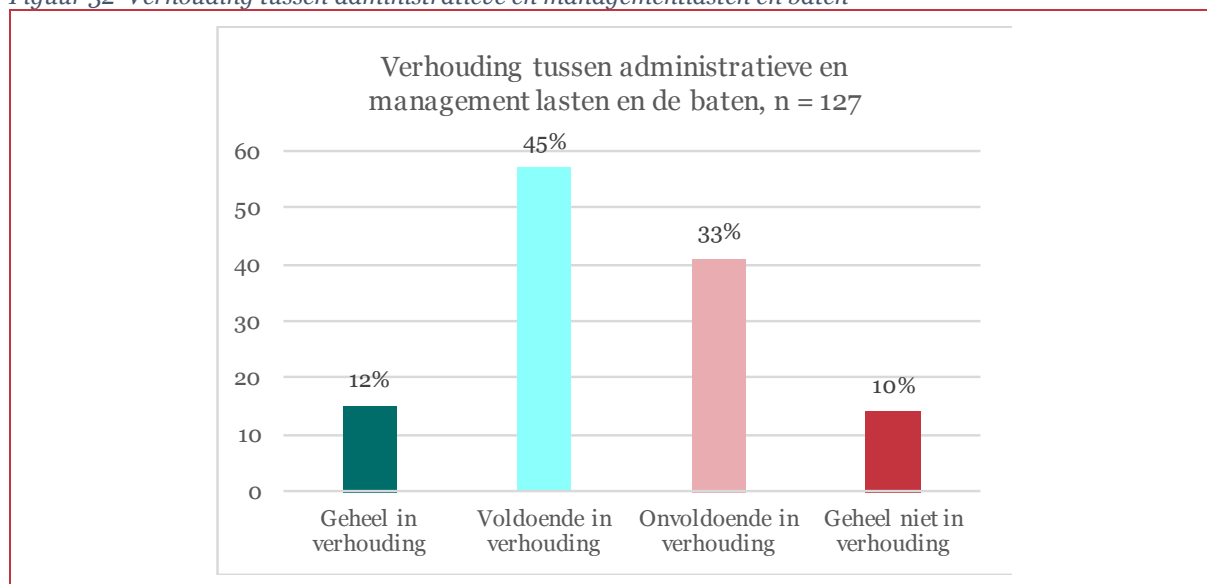
Figuur 31 Managementkosten voor begunstigden als percentage van totale eigen middelen



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Iets meer dan de helft van de begunstigden was (min of meer) tevreden over de verhouding tussen administratieve en managementlasten en baten die aan het project verbonden waren. In totaal gaf 57% van de respondenten aan dat men in het geheel of in ieder geval voldoende tevreden was over deze verhouding. De overige 43% vond dus dat deze verhouding verbeterd kon worden.

Figuur 32 Verhouding tussen administratieve en managementlasten en baten



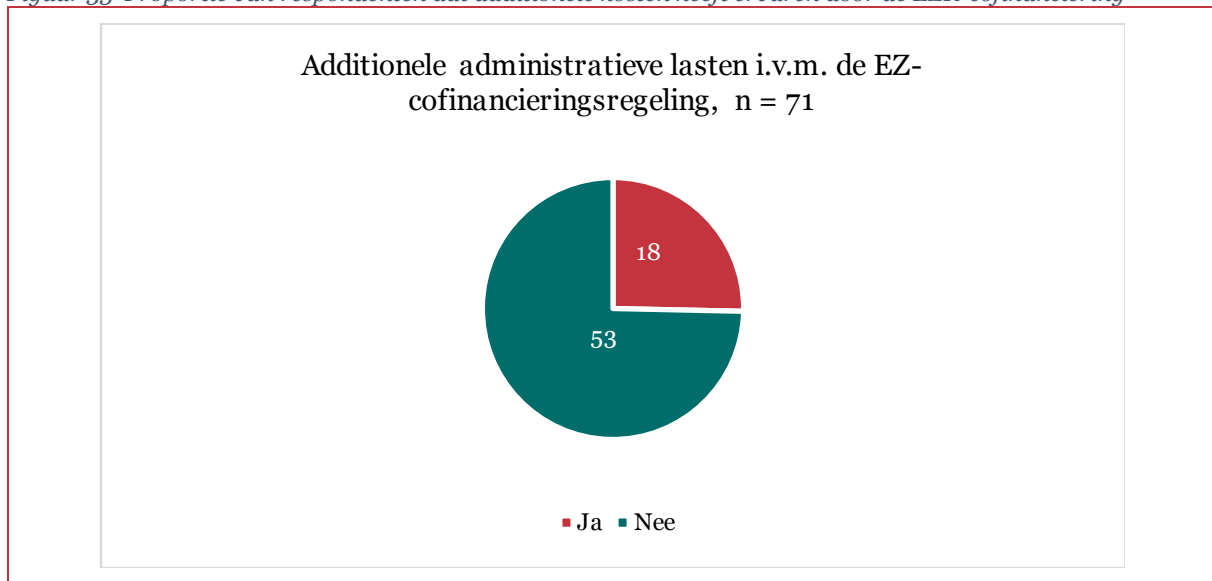
Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat interessanter is voor deze evaluatie is dat driekwart van de survey respondenten (75%) aangaf dat men geen additionele lasten heeft ervaren als gevolg van de EZK-cofinancieringsregeling.

Onderstaande grafiek bevat de antwoorden van begunstigden van zowel landsdelige als grensoverschrijdende programma's.

Op basis van de interviews weten we dat met name in de landsdelige programma's er in principe geen additionele kosten waren voor begunstigden. Men hoefde maar één aanvraag in te dienen, gedurende het project in contact te zijn met één instantie (de MA) en ook maar één keer verantwoording af te leggen. Deze efficiënte uitvoering van de regeling werd dan ook zeer op prijs gesteld door begunstigden, zo blijkt uit de interviews met begunstigden en MA's. In het geval van de grensoverschrijdende programma's was het wel mogelijk dat begunstigden een aantal extra lasten ervaarden, bijvoorbeeld doordat zij een aparte aanvraag voor EZK-cofinanciering moesten indienen bij het Ministerie van EZK. Deze werden echter nog steeds als zeer acceptabel omschreven door de geïnterviewden.

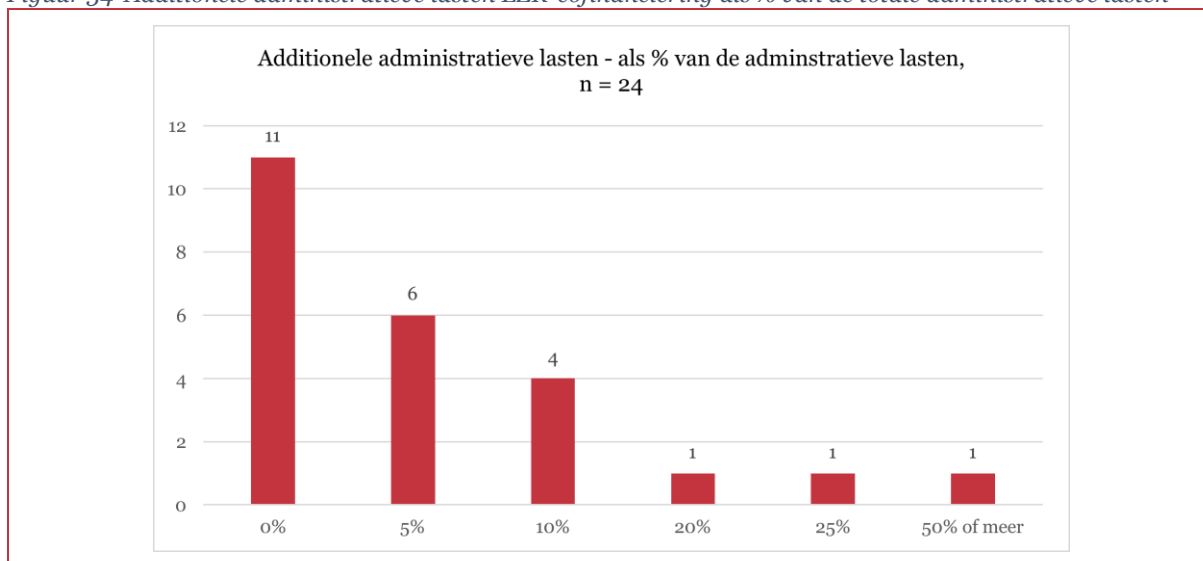
Figuur 33 Proportie van respondenten dat additionele kosten heeft ervaren door de EZK-cofinanciering



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

De respondenten die aangaven wel een additionele administratieve lasten te hebben als gevolg van de EZK-cofinanciering werd vervolgens gevraagd een inschatting te maken van het percentage hiervan (als proportie van de totale administratieve lasten). Uit de resultaten blijkt dat deze additionele lasten relatief laag waren. In totaal schatte 71% (17 respondenten) deze additionele last in als 5% of minder van de totale administratieve lasten.

Figuur 34 Additionele administratieve lasten EZK-cofinanciering als % van de totale administratieve lasten



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

4.3.5 Conclusie doelmatigheid

Uit de bevindingen van de evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling zeer doelmatig was. Uit de resultaten van deze evaluatie blijkt dat betrokkenen van de EZK-cofinancieringsregeling over het algemeen zeer tevreden waren over de efficiëntie van de opzet en uitvoering van de regeling. Zowel medewerkers van MA's als het Ministerie van EZK en andere cofinanciers gaven aan dat de samenwerking tussen die partijen over het algemeen goed en efficiënt verliep. Geen van de betrokkenen rapporteerden dubbel werk tussen de partijen. In tegendeel, veel van het 'voorwerk' dat door MA's werd gedaan in voorbereiding op de Stuurgroepvergaderingen zeer informatief en tijdsbesparend voor het Ministerie van EZK. Daarnaast gaven verschillende MA's aan dat zij de 'flexibiliteit' van het Ministerie van EZK zeer op prijs stelden. Hiermee refereerden zij zowel aan de dagelijkse contacten en het verloop van de Stuurgroepvergaderingen als aan de houding van het Ministerie in meer bijzondere gevallen.

Ook begunstigen waren over het algemeen tevreden over de doelmatigheid van de EZK-cofinancieringsregeling. Met name in de landsdelige programma's merkte men in de dagelijkse praktijk vaak niet eens dat de financiering van hun project van verschillende bronnen afkomstig was. De begunstigen van grensoverschrijdende projecten hebben zeer waarschijnlijk wel gemerkt dat hun project meerdere financiers had, maar de additionele administratieve lasten van de EZK-cofinanciering werden beschreven als zeer laag.

De positieve bevindingen over de doelmatigheid van de regeling worden ook gereflecteerd in lage uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK, de MA's en de begunstigen. De kosten voor het Ministerie van EZK waren vooral gerelateerd aan de uitvoering van de grensoverschrijdende programma's. Een kwantitatieve inschatting van de uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK was nog niet beschikbaar. Wel gaf men in de interviews aan zeer tevreden te zijn over de uitvoeringskosten. Men was van mening dat de kosten laag waren en zeer proportioneel aan de voordelen die het Ministerie heeft gehad door de cofinanciering.

De kosten voor MA's waren vooral gerelateerd aan de uitvoering van de landsdelige programma's. Hoewel de uitvoering cofinanciering voor het grootste gedeelte ingebed was in bestaande structuren en mechanismen, zijn er zeer waarschijnlijk wel wat extra kosten geweest aangezien de cofinanciering heeft geleid tot meer en grotere projecten. Als we uitgaan van een naar rato verhouding van het percentage van EZK-cofinanciering in de totale programmabudgetten (12,09%), dan kunnen we zeggen dat de uitvoeringskosten voor de landsdelige MA's zeer waarschijnlijk maximaal € 13 miljoen (12,09% van de totale uitvoeringskosten) zijn geweest.

Tot slot blijkt uit de bevindingen dat driekwart van de begunstigden van EZK-cofinanciering (75%) geen additionele administratieve lasten hebben ervaren. Met name in de landsdelige programma's waren er in principe geen additionele kosten voor begunstigden. Men hoefde maar één aanvraag indienen, gedurende het project in contact te zijn met één instantie (de MA) en ook maar één keer verantwoording af te leggen. In het geval van de grensoverschrijdende programma's was het wel mogelijk dat begunstigden een aantal extra lasten ervaarden, bijvoorbeeld doordat zij een aparte aanvraag voor EZK-cofinanciering moesten indienen bij het Ministerie van EZK. De respondenten die wel additionele administratieve lasten als gevolg van de EZK-cofinanciering hebben ervaren, gaven aan dat deze additionele lasten relatief laag waren ten opzichte van hun totale administratieve kosten. In totaal schatte 71% (17 respondenten) deze additionele last in als 5% of minder van de totale administratieve lasten.

4.4 Monitoring en evaluatie in de toekomst

4.4.1 Introductie

Deze paragraaf bespreekt het monitorings- en evaluatiekader dat in de periode 2007-2013 gebruikt is om de effectiviteit van de gefinancierde projecten te evalueren. Daarnaast doet deze paragraaf een aantal aanbevelingen die het voor de periode 2021-2028 beter mogelijk maakt om de EZK-cofinanciering te evalueren.

4.4.2 Het monitorings- en evaluatiekader van de cofinancieringsregeling

Zoals in hoofdstuk 2.3 al beschreven, is er voorafgaand aan de periode 2007-2013 door het Ministerie van EZK geen expliciet kader opgezet voor de ratio, opzet en doelstellingen van de cofinancieringsregeling. De reden hiervan was de expliciete delegatie van regionaal-economisch beleid naar decentrale overheden. Hierbij maakte het Ministerie van EZK de keuze om de opzet en uitvoering van de cofinanciering volgend te laten zijn aan de doelstellingen in de Operationele Programma's en dus ook geen apart monitorings- en evaluatiekader voor de EZK-cofinancieringsregeling op te zetten. Op deze manier kon het Ministerie van EZK bovendien de administratieve lasten voor begunstigden beperkt houden, hetgeen als positief werd ervaren.

Maar deze keuze ging ook gepaard met nadelen. Zo werden voor het Ministerie van EZK de mogelijkheden om voortgang en resultaten van de EZK-cofinancieringsregeling te monitoren beperkt. Immers, als gevolg van deze keuze de Operationele Programma's te volgen, zijn grote verschillen ontstaan in de manier waarop voortgang werd gemonitord, het type data dat verzameld was en de vorm waarin dit voor het ministerie beschikbaar was. Sommige data waren niet beschikbaar in alle Operationele Programma's. In andere gevallen waren data tussen Operationele Programma's niet vergelijkbaar.

Aan de decentrale benadering van het Ministerie van EZK zaten ook voordelen aan vast. MA's gaven in de interviews aan het zeer op prijs te stellen dat men in principe maar één rapportage hoefde in te dienen (voor zowel de Europese Commissie als het Ministerie van EZK). Betrokkenen van het Ministerie van EZK gaven op hun beurt aan dat de rapportages en documentatie die zij van MA's ontvingen voldoende inzicht boden in de resultaten van de Operationele Programma's, alsmede die van individuele projecten.

Het ontwerp van de cofinancieringsregeling beperkte ook de mogelijkheden van de voorliggende ex-post evaluatie. Immers, de meeste projecten werden door de meeste MA's op volgorde van binnenkomst gehonoreerd. Dit betekent dat de projecten met EZK-cofinanciering niet substantieel anders waren (bijv. in type, grootte, betrokken actoren, etc.) dan projecten zonder cofinanciering van het Ministerie van EZK. Het was voor deze evaluatie dan ook niet mogelijk om de impact van de EZK-cofinancieringsregeling te kwantificeren.

Samen met de Commissie Theeuwes heeft het Ministerie van EZK de wens uitgesproken evaluaties als deze waar mogelijk te baseren op counterfactual- en econometrische methodes.³² Tijdens deze evaluatie is gebleken dat, omdat vooraf niet bekend was bij MA's dat er een aparte ex-post evaluatie voor de EZK-cofinancieringsregeling zou worden uitgevoerd, het verzamelen van relevante data en informatie voor sommige indicatoren complex was. Veel van de data moesten retrospectief worden gereconstrueerd. De door de Commissie Theeuwes aanbevolen methoden bleken niet toepasbaar.

Om dit in de toekomst te voorkomen zijn er twee scenario's mogelijk. De keuze tussen de scenario's hangt af van de rol die het Ministerie van EZK wil spelen gedurende de looptijd van de programma's. In het eerste scenario kan het Ministerie van EZK als cofinancier er expliciet voor kiezen om de inhoudelijke doelstellingen, randvoorwaarden en uitvoeringsstructuur van EFRO als uitgangspunt te nemen. Dit zou dan niet alleen betekenen dat de uitvoering van de EZK-cofinanciering volledig wordt geïntegreerd in de EFRO-structuren, maar dat daarnaast de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer zoveel als mogelijk is wordt ingevuld op basis van de algemene EFRO-evaluatie die door iedere MA als onderdeel van het Eindverslag wordt uitgevoerd. In hoeverre daarmee wordt voldaan aan de methodologische eisen die het Ministerie van EZK op basis van de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes zou willen nastreven, hangt af van de te volgen evaluatiemethodieken. Nog eenvoudiger is wanneer de evaluatieplicht in belangrijke mate kan worden ingevuld door de Europa-brede EFRO-evaluatie die door de Europese Commissie wordt uitgevoerd. Echter, DG REGIO legt de nadruk bij dergelijke evaluaties op de lidstaten waar de fondsen vooral neerslaan. De consequentie daarvan is dat de dekking van Nederland waarschijnlijk beperkt is en dat 'het Nederlandse deel van de evaluatie' waarschijnlijk niet voldoet aan de methodologische eisen die het Ministerie van EZK stelt. Ook is het de vraag of het zou voldoen aan de eisen die de Tweede Kamer zou stellen.

Mocht men in de toekomst een meer kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit en impact van de EZK-cofinancieringsregeling wensen, dan is een alternatief scenario mogelijk waarbij het wel nodig is om vooraf na te denken over indicatoren en de verzameling van monitoringsdata gedurende de looptijd van de Operationele Programma's. Ook moet dan vooraf goed worden nagedacht over hoe deze indicatoren in de praktijk kunnen worden geoperationaliseerd. Voor het uitvoeren van goede beleidsevaluaties zijn hoogwaardige data, met name micro-data en individuele bedrijfsgegevens, van groot belang. Voorbeelden van indicatoren die nuttig zouden zijn voor een degelijk evaluatiekader zijn overzichten van het type leads en projectpartners (grootbedrijf, MKB, kennisinstelling, overheid, etc.), KvK-nummers van de bedrijven die betrokken zijn bij projecten, grootte van de bedrijven, etc. Om deze informatie te verzamelen zijn al in een vroeg stadium afspraken en investeringen nodig vanuit zowel het Ministerie van EZK als de MA's. Daarnaast dient vroegtijdig te worden nagegaan op welke wijze voor counterfactual analyses controlegroepen kunnen worden gevormd, waarbij te denken is aan niet-begunstigden bij de EZK-cofinanciering dan wel de EFRO in het algemeen.

Het is belangrijk om indicatoren te identificeren die passen bij het type data dat MA's in de dagelijkse praktijk kunnen monitoren en om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de algemene EFRO-verantwoordingsseisen.

4.4.3 Conclusie monitoring en evaluatie in de toekomst

Hoewel deze evaluatie veel kwalitatief inzicht verschaft in de werking, effectiviteit en impact van de EZK-cofinancieringsregeling, was het niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de impact die de regeling heeft gehad in de praktijk. Data waren niet toereikend voor de hiertoe benodigde counterfactual-analyse.

In de praktijk blijkt dat zowel MA's als het Ministerie van EZK hier over het algemeen geen grote problemen mee hadden. De MA's hadden een beperkte administratieve last omdat zij geen aparte rapportages en documentatie hoefden in te dienen voor de Europese Commissie en het Ministerie van EZK. Het Ministerie van EZK was op zijn beurt tevreden over het inzicht dat zij via de rapportages kreeg in de effecten van de OP's en de individuele gefinancierde projecten.

³² Zie ook: Theo Roelandt, Henry van der Wiel, "Durf te meten: Hoe evalueren we het Nederlandse innovatiebeleid?", Me Judice, 11 september 2017.

Echter, gezien de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer, is het nodig om vooraf een expliciete keuze over de rol van het Ministerie van EZK gedurende de looptijd van toekomstige cofinancieringsregelingen. Hierbij zijn twee scenario's denkbaar. In het eerste scenario kiest het Ministerie van EZK ervoor om de inhoudelijke doelstellingen, randvoorwaarden en uitvoeringsstructuur van EFRO als uitgangspunt te nemen. Dit zou betekenen dat de evaluatieplicht zoveel als mogelijk is wordt ingevuld door de algemene EFRO-evaluatie die voor Nederland wordt uitgevoerd. In hoeverre daarmee wordt voldaan aan de methodologische eisen die het Ministerie van EZK op basis van de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes zou willen nastreven, hangt af van de te volgen evaluatiemethodieken.

In het tweede scenario besluit het Ministerie van EZK wel om een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit, impact en additionaliteit van de EZK-cofinancieringsregeling te maken. Dit zou betekenen dat beleidsdoelstellingen en indicatoren voorafgaand aan de regeling worden vastgesteld, en dat men in overleg met MA's afspraken maakt over de manier en frequentie van monitoring en dataverzameling. Om de additionele administratieve lasten hiervan voor MA's zoveel mogelijk te beperken, is het belangrijk om indicatoren te identificeren die passen bij het type data dat MA's in de dagelijkse praktijk monitoren en om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de algemene EFRO-verantwoordingseisen. Daarnaast dient vroegtijdig te worden nagegaan op welke wijze voor counterfactual analyses controlegroepen kunnen worden gevormd, waarbij te denken is aan niet-begunstigden bij de EZK-cofinanciering dan wel de EFRO in het algemeen.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bespreekt de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op de bevindingen van deze evaluatie.

5.1 Conclusies

5.1.1 *Conclusie ten aanzien van de effectiviteit en impact*

Veruit de meeste projecten die het Ministerie van EZK cofinancierde, vielen onder prioriteit 1 – innovatie. Deze waren onder andere gericht op de versterking van de regionale kennisinfrastructuur, nieuwe R&D, innovatie en het bedrijfsleven meer algemeen. Binnen prioriteit 1 hebben gecofinancierde projecten een breed scala aan effecten en resultaten behaald. Dit droeg onder andere bij aan 15.000 banen in de landsdelige OP's en 1.600 in de grensoverschrijdende OP's.

De verschillen in effecten tussen projecten mét EZK-cofinanciering en zonder EZK-cofinanciering zijn relatief klein. Bovendien is het onmogelijk om verschillen kwantitatief te attribueren aan de EZK-cofinanciering. Op basis van de beschikbare kwalitatieve data blijkt echter wel dat de cofinanciering heeft geleid tot een groter budget voor de OP's en als logisch gevolg aan meer én grotere projecten binnen prioriteit 1. Hoewel dit een voor de hand liggende conclusie is, was dit wel één van de belangrijkste bijdragen van de cofinancieringsregeling geweest aan de resultaten die binnen prioriteit 1 behaald zijn.

De effecten van gecofinancierde projecten op de betrokken projectpartners waren ook positief. MKB'ers rapporteerden makkelijker en snellere commercialisatie van kennis, een betere concurrentiepositie, een groei in investeringen en omzet, en betere producten en diensten voor klanten. Kennisinstellingen meldden betere valorisatieprocessen, een betere concurrentiepositie en betere producten en diensten. De effecten op overheden waren met name vergrote aantrekkingskracht en economische groei.

Hoewel het was niet mogelijk was om het aantal betrokken bedrijven, kennisinstellingen, en overheden precies te bepalen, blijkt uit de evaluatiebevindingen dat veel MKB-ers en grootbedrijven zijn bereikt met de regeling. De effecten van een groot deel van de gecofinancierde projecten lijkt relevant te zijn geweest voor het bedrijfsleven.

5.1.2 *Conclusie ten aanzien van de additionaliteit van de cofinancieringsregeling*

Uit deze evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling op meerdere fronten meerwaarde had. Gemiddeld maakte de cofinanciering 12% van de landsdelige programmabudgetten uit en bijna 6% van de grensoverschrijdende programmabudgetten. Zonder de cofinanciering zouden er minder projecten zijn gefinancierd, en waarschijnlijk ook een aantal minder grote projecten. Het feit dat bijna alle gecofinancierde projecten onder prioriteit 1 vielen, betekent dat er zonder de EZK-cofinanciering dus ook minder resultaten op het gebied van innovatie bereikt zouden zijn. Dit blijkt ook uit de surveygegevens, waarin een merendeel van respondenten aangaf dat hun project met een kleiner projectbudget niet dezelfde resultaten had kunnen boeken.

Naast meer én grotere projecten, was de meerwaarde van de cofinancieringsregeling ook op andere wijzen zichtbaar. Het feit dat het Ministerie van EZK meefinancierde aan de Operationele Programma's, gaf het de mogelijkheid om mee te praten en mee te sturen in de vormgeving van de programma's. Dit leidde tot meer focus op innovatie en het MKB. De cofinancieringsregeling leidde er bovendien toe dat het Ministerie van EZK een stem had in de selectie van projecten. Het dacht actief mee met de MA's.

Deze evaluatie laat zien dat er zeer waarschijnlijk geen sprake is geweest van noemenswaardige verdringing van private middelen. Bijna de helft van de respondenten van de survey geeft aan dat als er geen EZK-cofinanciering was geweest, dat men op zoek zou zijn gegaan naar alternatieve publieke

financiering. Dit had ook te maken met de economische crisis, die het moeilijk maakte voor bedrijven om relatief risicovolle investeringen (in bijvoorbeeld R&D) privaat gefinancierd te krijgen. Slechts 14% gaf aan dat private middelen een alternatieve bron van inkomsten geweest zou kunnen zijn.

5.1.3 Conclusie ten aanzien van de doelmatigheid

Uit de bevindingen van de evaluatie blijkt dat de EZK-cofinancieringsregeling zeer doelmatig was. De betrokkenen waren over het algemeen zeer tevreden over de efficiëntie van de opzet en uitvoering van de regeling. De samenwerking tussen MA's, het Ministerie van EZK en andere cofinanciers verliep over het algemeen efficiënt. Daarnaast gaven verschillende MA's aan dat zij de 'flexibiliteit' van het Ministerie van EZK zeer op prijs stelden. Hiermee refereerden zij zowel aan de dagelijkse contacten en het verloop van de Stuurgroepvergaderingen, maar ook de houding van het Ministerie in meer bijzondere gevallen.

Ook begunstigden waren over het algemeen tevreden over de doelmatigheid van de EZK-cofinancieringsregeling. Met name in de landsdelige programma's merkte men in de dagelijkse praktijk vaak niet dat de financiering van hun project van verschillende bronnen afkomstig was. De begunstigden van grensoverschrijdende projecten hebben wel gemerkt dat hun project meerdere financiers had, maar de additionele administratieve lasten van de EZK-cofinanciering werd beschreven als zeer laag.

Doelmatigheid uitte zich ook in de lage uitvoeringskosten voor het Ministerie van EZK, de MA's en de begunstigden. Wat betreft de uitvoeringskosten van landsdelige programma's, hoewel de uitvoering van de cofinanciering voor het grootste gedeelte ingebed was in reeds bestaande structuren en mechanismen, zijn er wel wat extra kosten geweest aangezien de cofinanciering heeft geleid tot meer en grotere projecten. Als we uitgaan van een naar rato verhouding van het percentage van EZK-cofinanciering in de totale programmabudgetten (12,09%), dan kunnen we veronderstellen dat de uitvoeringskosten voor de vier landsdelige MA's gezamenlijk maximaal €13 miljoen is geweest.

De uitvoeringskosten voor de grensoverschrijdende programma's waren voor een groot deel voor rekening van het Ministerie van EZK, maar MA's hebben ook een klein aantal uitvoeringsactiviteiten gehad die niet in de bestaande structuren van Europese middelen waren ingebed. In totaal waren de uitvoeringskosten van de grensoverschrijdende programma's rond de €334,648 miljoen (waarvan €300.000 voor het Ministerie van EZK). Dit is 1,48% van het totale bedrag aan grensoverschrijdende EZK-cofinanciering die verstrekt is. Vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK gaven in de interviews aan zeer tevreden te zijn uitvoeringskosten. Men was van mening dat de kosten laag waren en proportioneel aan de voordelen die het Ministerie heeft gehad door de cofinanciering (i.e. bijdragen aan de ontwikkeling van operationele programma's, contacten met de regio's, etc.).

Tot slot, wat betreft de administratieve lasten voor begunstigden, uit de bevindingen blijkt dat driekwart van de begunstigden van EZK-cofinanciering (75%) geen noemenswaardige additionele administratieve lasten hebben gemaakt. Met name in de landsdelige programma's waren er in principe geen additionele kosten voor begunstigden. De respondenten die wel additionele administratieve lasten als gevolg van de EZK-cofinanciering hebben ervaren, gaven aan dat deze additionele lasten laag waren. In totaal schatte 71% (17 respondenten) deze additionele last in als 5% of minder van de totale administratieve lasten.

5.1.4 Conclusie ten aanzien van monitoring en evaluatie in de toekomst

Hoewel deze evaluatie veel kwalitatief inzicht verschaft in de werking, effectiviteit en impact van de EZK-cofinancieringsregeling, was het niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van de impact die de cofinanciering in de praktijk heeft gehad. Hiervoor zou een counterfactual-analyse nodig zijn, die op basis van de beschikbare data niet mogelijk was. Reden hiervoor was dat de monitorings- en verantwoordingseisen vanuit het Ministerie van EZK direct gekoppeld waren. Er was dus geen apart monitorings- en evaluatiekader voor de cofinancieringsregeling.

In de praktijk blijkt dat zowel MA's als het Ministerie van EZK hier over het algemeen tevreden over waren. De MA's hadden een beperkte administratieve last omdat zij geen aparte rapportages en

documentatie hoefden in te dienen voor de Europese Commissie en het Ministerie van EZK. Het Ministerie van EZK was op zijn beurt tevreden over het inzicht dat zij via de rapportages kreeg in de effecten van de OP's en de individuele gefinancierde projecten.

Echter, gezien de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer, is het nodig om vooraf een expliciete keuze over de rol van het Ministerie van EZK gedurende de looptijd van toekomstige cofinancieringsregelingen. Hierbij zijn twee scenario's denkbaar. In het eerste scenario kiest het Ministerie van EZK ervoor om zich volgbaar op te stellen aan de inhoudelijk doelstellingen, randvoorwaarden en uitvoeringsstructuur van EFRO. Dit zou betekenen dat de evaluatieplicht wordt ingevuld door de algemene EFRO-evaluatie die voor Nederland wordt uitgevoerd. Er is een grote kans dat deze niet voldoet aan de interne eisen die het ministerie stelt aan een dergelijke evaluatie ("Theeuwes-proof")

In het tweede scenario besluit men wel om een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit, impact en additionaliteit van de cofinancieringsregeling te maken. Dit zou betekenen dat beleidsdoelstellingen en indicatoren voorafgaand aan de regeling worden vastgesteld, en dat men in overleg met MA's afspraken maakt over de manier en frequentie van monitoring en dataverzameling. Om de additionele administratieve lasten hiervan voor MA's zoveel mogelijk te beperken, is het belangrijk om indicatoren te identificeren die passen bij het type data dat MA's in de dagelijkse praktijk monitoren en om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de algemene EFRO-verantwoordingseisen.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie hebben Technopolis Group en ERAC een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst van de EZK-cofinanciering van EFRO Doelstelling 2 en 3.

Aanbeveling 1: Continueer de EZK-cofinanciering van EFRO Doelstelling 2 en 3

De resultaten van de evaluatie laten zien dat de cofinanciering een effectieve en vooral efficiënte regeling is geweest die heeft geleid tot significante effecten op het gebied van innovatie en het bedrijfsleven (met relatief lage additionele administratieve lasten). Daarnaast heeft de regeling geleid tot verschillende meerwaardes voor het Ministerie van EZK. Onze eerste aanbeveling is dan ook de continuering van de EZK-cofinanciering van Doelstelling 2 en 3.

Hierbij maken we echter wel een aantal aanvullende aanbevelingen die zowel de uitvoering en resultaten als de monitoring en evaluatie van de EZK-cofinancieringsregeling verder kunnen verbeteren. Hierbij gaat het met name om de vastlegging van de missie en doelstellingen van de regeling, het monitorings- en evaluatiekader, de samenwerking met managementautoriteiten en de verspreiding van projectresultaten (ten behoeve van follow-up projecten en samenwerkingen in de toekomst).

Aanbeveling 2: Definieer een duidelijke missie en doelstellingen

Op basis van deze evaluatie blijkt dat het Ministerie van EZK wel doelstellingen had voor de EZK-cofinancieringsregeling, maar dat deze niet duidelijk geëxpliciteerd waren in de beleidsdocumentatie van de regeling. Deze hebben we dan ook op basis van de interviews retrospectief moeten ontwikkelen. We bevelen het Ministerie van EZK dan ook aan om een duidelijke onderbouwing, missie en doelstellingen voor de regeling te definiëren (bijvoorbeeld in de vorm van een doelenboom) en tevens duidelijk te maken welke uitkomsten (outputs, resultaten en impact) precies van de regeling verwacht worden. Bij het opstellen van de doelenboom is het van belang een duidelijk antwoord te formuleren op de vragen als: *“Welke typen projecten moeten worden gesteund en wat wordt daarvan verwacht op het niveau van outputs, resultaten en impacts?”* *“Op welke manier zal de cofinancieringsregeling complementair zijn aan de EFRO-regeling en andere cofinancieringsregelingen (bijvoorbeeld op regionaal en lokaal niveau?”* *“Wat is de additionele waarde van de EZK-cofinancieringsregeling?”* *“Welke externe factoren zullen waarschijnlijk een invloed hebben op het al dan niet behalen van de*

doelstellingen van de cofinancieringsregeling?” Het opstellen van een duidelijke missie en concrete beleidsdoelstellingen maakt het makkelijker om bij een toekomstige evaluatie van de regeling een oordeel te vormen over de effectiviteit van de regeling.

Aanbeveling 3: Blijf streven naar een nauwe samenwerking met de MA's

De nauwe samenwerking tussen het Ministerie en de MA's heeft in de periode 2007-2013 tot zeer efficiënte processen en positieve resultaten geleid. Zo gaven bijna alle MA's aan dat de betrokkenheid van het Ministerie van EZK bij de ontwikkeling van de Operationele Programma's heeft geleid tot een grotere nadruk op innovatie en het bedrijfsleven in de programma's. Ook de regio-specifieke kennis van MA's was van grote meerwaarde voor het Ministerie van EZK.

Wij bevelen het Ministerie van EZK aan om te blijven streven naar een intensieve betrokkenheid bij de Operationele Programma's. Hierbij gaat het niet alleen om de ontwikkeling van de programma's en de selectie van projecten, maar ook om de opvolging van projecten, de contacten met MA's en andere cofinanciers, etc. Op deze manier behoudt het Ministerie van EZK de nauwe contacten met de regio's.

Aanbeveling 4: Besteed meer aandacht aan de verspreiding van resultaten

In de opzet van de EZK-cofinancieringsregeling was relatief weinig aandacht voor de proactieve verspreiding van de resultaten van gefinancierde projecten. Hoewel medewerkers van het Ministerie van EZK aangaven dan de monitorings- en verantwoordingsactiviteiten voldoende inzicht gaven in de voortgang en resultaten van projecten, was het in de periode 2007-2013 niet altijd duidelijk in hoeverre deze resultaten ook gecommuniceerd werden naar de buitenwereld. Ook de eisen die de EFRO-regeling hieraan stelt zijn relatief beperkt. De verspreiding van resultaten leek vooralsnog erg af te hangen van de betrokken projectpartners (en in sommige gevallen de MA's).

Vertegenwoordigers van het Ministerie van EZK geven aan dat in de huidige programmaperiode van de cofinancieringsregeling al meer aandacht wordt besteed aan de communicatie en disseminatie van projectresultaten. Een goed voorbeeld hiervan is de website “Europa om de Hoek”.³³ Deze website (die is ontwikkeld door het Ministerie van EZK, de MA's en de Europese Commissie) geeft inzicht in de projecten die door Europa (en in sommige gevallen dus ook het Ministerie van EZK) zijn gefinancierd. Ook het “Bedrijvenbeleid in Beeld” initiatief, waarbij een deel van de website van het Ministerie van EZK wordt toegewijd aan het Nederlandse bedrijvenbeleid, draagt bij aan de verspreiding van resultaten (zij het op een hoger niveau, individuele projectresultaten worden hier niet besproken). Tot slot zijn er in de huidige periode leden van de Topteams betrokken bij verschillende elementen van de cofinancieringsregeling (bijvoorbeeld bijdragen aan de opstelling van de operationele programma's, deelname aan de deskundigencommissies, enz.).

We bevelen het Ministerie van EZK dan ook aan om zijn activiteiten op het gebied van ‘communicatie en disseminatie van projectresultaten’ te continueren. Dit kan bijdragen aan de zichtbaarheid en reputatie van het Ministerie alsmede dat van de betrokken partners. Ook kan de verspreiding van resultaten op het gebied van innovatie en R&D leiden tot meer follow-up projecten en samenwerkingen tussen bedrijven, kennisinstellingen en regionale/lokale overheden.

Aanbeveling 5: Verbeter het monitorings- en evaluatiekader van de regeling

Ondanks de zeer efficiënte opzet en uitvoering van de cofinancieringsregeling in het algemeen, blijkt uit deze evaluatie dat het gehanteerde monitorings- en evaluatiekader niet optimaal gewerkt heeft. Dit heeft te maken dat in de opzet (met name de indicatoren en monitoring) de regeling in het geheel geïntegreerd was in de EFRO-eisen, maar dat na afloop de evaluatie van de regeling toch apart is uitbesteed. Het gevolg hiervan was dat een kwantitatieve beoordeling van de effecten en impact van de regeling zeer moeilijk was. Een *counterfactual-analysis* was niet mogelijk vanwege het gebrek van een controlegroep.

³³ Bron: <https://www.europaomdehoek.nl/>.

We bevelen het Ministerie van EZK dan ook aan om een duidelijke keuze te maken over zijn rol in toekomstige cofinancieringsregelingen. Het Ministerie van EZK zou ervoor kunnen kiezen om zich zowel in de uitvoering als de evaluatie van de regeling volgend op te stellen aan de reguliere EFRO-eisen. Dit zou betekenen dat de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer zoveel als mogelijk ingevuld zou worden door middel van de algemene EFRO-evaluatie die voor Nederland wordt uitgevoerd. De belangrijkste bevinding bij deze aanpak zou zijn dat de EZK-cofinancieringsregeling een bijdrage heeft geleverd aan de behaalde resultaten van EFRO in Nederland.

In een alternatief scenario kiest het Ministerie van EZK ervoor om de Theeuwes-aanpak te gebruiken voor een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit, impact en additionaliteit van de EZK-cofinancieringsregeling. Om de benodigdheden een slag concreter te maken presenteren wij in bijlage D enkele praktische werklijnen. Uiteraard zullen er afwegingen moeten worden gemaakt in termen van efficiëntie, maar let wel dat veel van deze zaken sterk samenhangen.

Bijlage A Overzicht interviews

Voor deze evaluatie hebben we in totaal 32 interviews uitgevoerd met in totaal 45 personen van verschillende overheden en organisaties. De tabel hieronder presenteert de namen en organisaties van deze personen.

#	Naam	Organisatie en rol in periode 2007-2013
1	Dhr. P. Schilderink	Ministerie van EZK (betrokken bij OP NL-DE)
2	Dhr. M. Muller	Ministerie van EZK (betrokken bij OP EMR)
3	Dhr. L. Levisson	Ministerie van EZK (betrokken bij OP NL-VL)
4	Mw. I. Hoving	Ministerie van EZK (betrokken bij OP Oost)
5	Mw. M. van Putten	Ministerie van EZK (betrokken bij OP West)
6	Dhr. G. Arnoldus	Ministerie van EZK (betrokken bij OP West)
7	Dhr. H. Bongers	Ministerie van EZK (betrokken bij OP West)
8	Dhr. T. Breimer	Ministerie van EZK (betrokken bij OP Noord)
9	Dhr. B. Eijgendaal	Ministerie van EZK (betrokken bij OP Noord)
10	Dhr. P. Knol	Managementautoriteit OP Nederland-Duitsland
11	Dhr. M. Spaargaren	Managementautoriteit OP Nederland-Duitsland
12	Dhr. B. de Kort	Managementautoriteit OP Nederland-Vlaanderen
13	Mw. S. Fickers	Managementautoriteit OP Euregio Maas-Rijn
14	Dhr. A. Lorquin	Certificeringsautoriteit OP Euregio Maas-Rijn
15	Dhr. J. Janssen	Managementautoriteit OP Oost
16	Dhr. B. de Jonge	Managementautoriteit OP Oost
17	Dhr. R. van Raak	Managementautoriteit OP West
18	Dhr. L. Hulsman	Managementautoriteit OP Noord
19	Dhr. P. Liebregts	Managementautoriteit OP Zuid
20	Dhr. B. de Jonge	Cofinancier – Provincie Overijssel (ook gesproken vanuit perspectief MA)
21	Dhr. F. Jonkhart	Cofinancier – Provincie Flevoland
22	Dhr. J. Ree	Cofinancier – Provincie Flevoland
23	Mw. Y. Schmall	Cofinancier – Provincie Noord-Holland
24	Dhr. A. Hulshof	Cofinancier – Provincie Utrecht
25	Dhr. G. den Boer	Cofinancier – gemeente Amsterdam
26	Mw. A. Reussink	Cofinancier – gemeente Amsterdam (voorheen provincie Noord-Holland)
27	Dhr. J.C. Spapens	Cofinancier – Provincie Zuid-Holland
28	Dhr. R. Vlonk	Cofinancier – Provincie Groningen
29	Dhr. R. Hoppenbrouwers	Cofinancier – Provincie Groningen
30	Dhr. H. Cock	Cofinancier – Provincie Drenthe
31	Dhr. J. Slijkhuis	Cofinancier – Provincie Friesland

#	Naam	Organisatie en rol in periode 2007-2013
32	Dhr. H. Overbeek	Cofinancier – Provincie Noord-Brabant
33	Dhr. D. Ruijters	Cofinancier – Provincie Limburg
34	Mw. M. de Ruischer	Cofinancier – Provincie Zeeland
35	Dhr. T. Cornelissen	Begunstigde van EZK-cofinanciering in OP NL-DE
36	Naam of type actor wordt niet vernoemd i.v.m. anonimiteit	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP NL-DE
37	Naam of type actor wordt niet vernoemd i.v.m. anonimiteit	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP NL-VL
38	Begunstigde (publiek-private samenwerking) (naam wordt niet genoemd i.v.m. anonimiteit)	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP West
39	Begunstigde (kleinbedrijf) (naam wordt niet genoemd i.v.m. anonimiteit)	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP West
40	Begunstigde (kleinbedrijf) (naam wordt niet genoemd i.v.m. anonimiteit)	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP West
41	Begunstigde (grootbedrijf) (naam wordt niet genoemd i.v.m. anonimiteit)	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP Oost
42	Begunstigde (kleinbedrijf) (naam wordt niet genoemd i.v.m. anonimiteit)	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP Zuid
43	Begunstigde (kleinbedrijf) (naam wordt niet genoemd i.v.m. anonimiteit)	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP Zuid
44	Naam of type actor wordt niet vernoemd i.v.m. anonimiteit	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP Noord
45	Naam of type actor wordt niet vernoemd i.v.m. anonimiteit	Begunstigde van EZK-cofinanciering OP Noord

Bron: Technopolis Group en ERAC

Opmerking: In sommige gevallen is aan de interviews toegezegd om zowel de naam als het type organisatie anoniem te houden. De reden hiervoor is dat van sommige type organisaties het aantal organisaties en betrokken mensen zeer klein is.

Naast deze officiële interviews hebben we ook regelmatig informeel gesproken met verschillende mensen van de Managementautoriteiten (bijvoorbeeld in het kader van het verzamelen van data). Deze gesprekken zijn niet opgenomen in de tabel, maar hebben wel bijgedragen aan ons begrip van de opzet en uitvoering van de Operationele Programma's.

Bijlage B Methodologie en bevindingen van de data-analyse

B.1 Introductie

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering van de cofinancieringsregeling hebben we naast de deskstudie een analyse gedaan van beschikbare data van de programma's. Hierbij ging het met name om de totale programmabudgetten en het aandeel van EZK-cofinanciering hierin, het aantal gefinancierde projecten en de score en resultaten van OP's op een aantal gedeelde indicatoren.

B.2 Methodologie

We hebben ons in de data-analyse alleen gericht op data van prioriteit 1. Dit betekent dat projecten (met of zonder EZK-cofinanciering) uit prioriteit 2 en 3 niet in de analyse zijn meegenomen. De redenen hiervoor zijn ten eerste dat bijna alle projecten die EZK-cofinanciering hebben ontvangen onder prioriteit 1 vielen (95% van de gefinancierde projecten in landsdelige programma's en 88% in de grensoverschrijdende programma's). Daarnaast waren het type projecten maar ook de te verwachten resultaten van projecten erg verschillend tussen de prioriteiten. Dit maakte de vergelijkbaarheid van projecten tussen prioriteiten erg lastig.

In beginsel uitgaan van ontvangen data, maar opvallende data en kennelijke vergissingen is uitleg gevraagd en zijn – waar nodig – herziene data ontvangen. We hebben de volgende data geanalyseerd:

Tabel 10 Overzicht van geanalyseerde indicatoren

Geanalyseerde indicatoren	Beschrijving
Aantal projecten met en zonder EZK-cofinanciering	Aantallen projecten
Totale Subsidiable Kosten (TSK)	Euros
Bedrag EZK-cofinanciering	Euros
Totaal publieke financiering	Euros
Totaal private financiering	Euros
Looptijd project	Maanden
Score op gedeelde indicatoren ³⁴ ,	Landsdelige programma's: • Aantal projecten gericht op R&D • Aantal ondersteunde startende bedrijven (bedrijven jonger dan vijf jaar) • R&D-investeringen privaat • Aantal ondersteunde MKB-bedrijven • Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennis- of onderzoeksinstituten • Aantal gecreëerde arbeidsplaatsen
	Grensoverschrijdende programma's: • Aantal ondersteunde MKB-bedrijven • Aantal gecreëerde arbeidsplaatsen

Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

De gedeelde indicatoren zijn zowel voor projecten met als zonder EZK-cofinanciering geanalyseerd. Deze analyse had als doel om te kijken of er substantiële verschillen waren tussen beide categorieën.

³⁴ De zes gedeelde indicatoren zijn tot stand gekomen door in de OP's te vergelijken welke indicatoren in zowel Noord/Zuid/West als Oost gehanteerd worden. Hier bleken verschillen tussen te bestaan. Om een uniforme vergelijking mogelijk te maken is ervoor gekozen om alleen deze zes indicatoren op te nemen.

Omdat het aantal projecten en de grootte van projecten verschillend waren tussen projecten met en zonder cofinanciering, hebben we vergelijking gemaakt per €1.000.000 TSK. Hierbij is het belangrijk op te merken dat de verschillen tussen de effecten van projecten met en zonder EZK-cofinanciering niet te *attribueren* zijn aan het feit dat projecten wel of geen EZK-cofinanciering hebben ontvangen. Hiervoor zou een counterfactual analyse nodig zijn, die op basis van de beschikbare data niet mogelijk was. Dit kwam doordat bij het alloceren van de financiering van projecten uit verschillende bronnen pragmatisch is omgegaan met de beschikbare middelen en de inzet van EZK-cofinanciering vooral op subsidie-technische overwegingen was gebaseerd. Daarnaast werden projecten in de meeste programma's op volgorde van binnenkomst gehonoreerd. Dit betekent dat de projecten met EZK-cofinanciering dus niet substantieel anders waren (bijv. in type projecten, grootte, betrokken actoren, etc.) dan projecten zonder cofinanciering.

B.3 Resultaten van de data-analyse

B.3.1 Aantal projecten per Operationeel Programma

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal projecten per Operationeel Programma. Naast de totalen hebben we ook een onderscheid gemaakt tussen het aantal projecten met en zonder EZK-cofinanciering.

Tabel 11 Totaal aantal projecten per OP, met en zonder EZK-cofinanciering

	OP	Totaal aantal projecten	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering
Landsdelige OP's	OP Noord	95	34	61
	OP Oost	117	65	52
	OP Zuid	511	474	37
	OP West	109	73	36
	Totaal	832	646	186
Grensoverschrijdende OP's	NL-VL	34	13	21
	NL-DE	59	24	35
	EMR	35	6	29
	Totaal	128	43	128

Bron: Analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

B.3.2 Totale subsidiabele kosten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale subsidiabele kosten, en de bronnen van financiering per Operationeel Programma.

Tabel 12 Totale subsidiabele kosten per OP

	OP	Totale Subsidiabele Kosten	Totaal EFRO	Totaal privaat	Totaal overig publiek	Totaal EZK-cofinanciering
Landsdelig e OP's	OP Noord	€ 433.294.685	€ 91.240.798	€ 87.843.636	€ 205.815.713	€ 48.394.538
	OP Oost	€ 319.599.576	€ 98.096.798	€ 143.152.220	€ 40.420.548	€ 37.930.010
	OP Zuid	€ 351.666.066	€ 87.387.051	€ 172.143.503	€ 47.766.396	€ 44.369.116

	OP West	€ 552.793.555	€ 150.517.518	€ 136.941.261	€ 195.645.332	€ 69.689.444
	Totaal	€ 1.657.353.882	€ 427.242.165	€ 540.080.620	€ 489.647.988	€ 200.383.109
Grensover-schrijdende OP's	NL-VL	€ 114.581.523	€ 43.838.106	€ 10.048.417	€ 52.088.921	€ 8.606.079
	NL-DE	€ 190.142.532	€ 81.310.841	€ 59.035.042	€ 38.395.827	€ 11.400.822
	EMR	€ 92.849.614	€ 42.420.188	€ 2.417.776	€ 45.338.925	€ 2.672.724
	Totaal	€ 397.573.668	€ 167.569.136	€ 71.501.234	€ 135.823.673	€ 22.679.625

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aandeel private en publieke bijdragen voor projecten met en zonder EZK-cofinanciering.

Tabel 13 Aandeel private en publieke bijdragen voor projecten met en zonder EZK-cofinanciering

OP's		Projecten met EZK-cofinanciering		Projecten zonder EZK-cofinanciering	
		% Private bijdrage	% Publieke bijdrage	% Private bijdrage	% Publieke bijdrage
Landsdelige OP's	OP Noord	20%	80%	21%	79%
	OP Oost	43%	57%	51%	49%
	OP West	25%	75%	23%	77%
	OP Zuid	49%	51%	45%	55%
	Gemiddelde bijdrage	35%	65%	28%	72%
Grensoverschrijdende	NL-VL	13%	87%	3%	97%
	NL-DE	32%	68%	28%	72%
	EMR	2%	98%	3%	97%
	Gemiddelde bijdrage	22%	78%	11%	89%

B.3.3 Scores op gedeelde indicatoren

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de scores of gedeelde indicatoren, absoluut en per €1.000.000 TSK om een vergelijking tussen projecten met en zonder EZK-cofinanciering mogelijk te maken.

Tabel 14 Bevindingen "totaal aantal ondersteunde MKB-bedrijven"

OP's	Aantal ondersteunende MKB-bedrijven		Aantal ondersteunende MKB-bedrijven per €1.000.000 TSK	
	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering

Landsdelige OP's	OP Noord	1980	3810	11	15
	OP Oost	3476	362	15	4
	OP West	7604	3801	18	32
	OP Zuid	3785	207	12	5
Grensoverschrijdende	NL-VL	562	3160	8	67
	NL-DE	1893	1264	14	25
	EMR	493	2594	13	46

Tabel 15 Bevindingen “aantal gecreëerde arbeidsplaatsen”

OP's		Totaal aantal gecreëerde arbeidsplaatsen		Aantal gecreëerde arbeidsplaatsen per €1.000.000 TSK	
		Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering
Landsdelige OP's	OP Noord	2101	4121	12	16
	OP Oost	2471	1166	10	14
	OP West	8201	1728	19	14
	OP Zuid	2545	1292	8	34
Grensoverschrijdende	NL-VL	15	245	0	5
	NL-DE	1358	1189	10	24
	EMR	211	477	6	8

De overige indicatoren waren alleen beschikbaar voor de landsdelige operationele programma's.

Tabel 16 Bevindingen “aantal R&D projecten”

OP's		Aantal R&D projecten		Aantal R&D projecten per €1.000.000 TSK	
		Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering
Landsdelige OP's	OP Noord	13	27	0,07	0,10
	OP Oost	67	60	0,28	0,74
	OP West	58	27	0,13	0,22
	OP Zuid	511	57	1,63	1,50

Tabel 17 Bevindingen “Aantal ondersteunde startende bedrijven <5 jaar”

OP's		Aantal ondersteunde startende bedrijven <5 jaar		Aantal ondersteunde startende bedrijven <5 jaar per €1.000.000 TSK	
		Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering
Landsdelige OP's	OP Noord	151	296	0,87	1,14
	OP Oost	754	152	3,16	1,87
	OP West	1745	432	4,03	3,60
	OP Zuid	1074	919	3,43	24,12

Tabel 18 Bevindingen “Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennis- en onderzoeksinstituten”

OP's		Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennis- en onderzoeksinstituten		Aantal samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennis en onderzoeksinstituten per €1.000.000 TSK	
		Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering	Projecten met EZK-cofinanciering	Projecten zonder EZK-cofinanciering
Landsdelige OP's	OP Noord	20	42	0,11	0,16
	OP Oost	116	60	0,49	0,74
	OP West	67	37	0,15	0,31
	OP Zuid	396	95	1,26	2,49

Bijlage C Methodologie en bevindingen van de online enquête met begunstigden

C.1 Introductie

Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie van de EZK-cofinanciering van EFRO Doelstelling 2 en 3 (periode 2007-2013) was de online enquête die was uitgezet onder begunstigden van de EZK-cofinanciering. Het doel van de survey was om inzicht te verkrijgen in de tevredenheid van begunstigden over de uitvoering van de cofinancieringsregeling alsmede de administratieve lasten die zij ervaren hebben. Daarnaast bood de survey inzicht in de resultaten die onder andere met behulp van EZK-cofinanciering behaald zijn.

C.2 Methodologie

C.2.1 Distributie van de enquête

Vanwege de vakantieperiode is de enquête relatief lang open geweest. De enquête is op 19 juli geopend en 5 september gesloten. In deze periode is de enquête op verschillende momenten naar begunstigden van OP's gestuurd is. De reden hiervoor was dat we de survey zo snel mogelijk wilden versturen, maar niet alle emailadressen op hetzelfde moment beschikbaar waren.

De uitnodigingen zijn in eerste instantie door het evaluatieteam verstuurd (met uitzondering van OP Oost die zelf de uitnodigingen heeft verstuurd). De emailadressen zijn verkregen via de MA's. Hierbij is het belangrijk op te merken dat voor sommige OP's maar een beperkt aantal emailadressen beschikbaar was. Voor deze OP's is de survey dus niet naar alle begunstigden van EZK-cofinanciering verstuurd. Na de eerste uitnodiging hebben we de response rate continu gemonitord en waar nodig reminders verstuurd. Daarnaast hebben zowel het Ministerie van EZK als verschillende MA's geassisteerd in het opzoeken van contactgegevens en het versturen van reminders (zie onderstaande tabel).

Tabel 19 Overzicht van distributie van de survey door Technopolis Group en ERAC

	Eerste uitnodiging	Reminder 1	Reminder 2	Reminder 3
OP Noord	16/08/2017 (door MA)	18/08/2017 (door evaluatieteam)	25/08/2017 (door evaluatieteam)	
OP Oost	19/07/2017 (door MA)	22/08/2017 (door MA)		
OP Zuid	28/07/2017 (door evaluatieteam)	15/08/2017 (door evaluatieteam)	25/08/2017 (door evaluatieteam)	
OP West	01/08/2017 (door evaluatieteam)	02/08/2017 (door MA) ³⁵	15/08/2017 (door evaluatieteam)	25/08/2017 (door evaluatieteam)
NL-VL	14/08/2017 (door evaluatieteam)	25/08/2017 (door evaluatieteam)		
NL-DE	20/07/2017 (door evaluatieteam)	31/07/2017 (door evaluatieteam)	25/07/2017 (door evaluatieteam)	15/08/2017 (door MA)
EMR	14/08/2017 (door evaluatieteam)			

Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

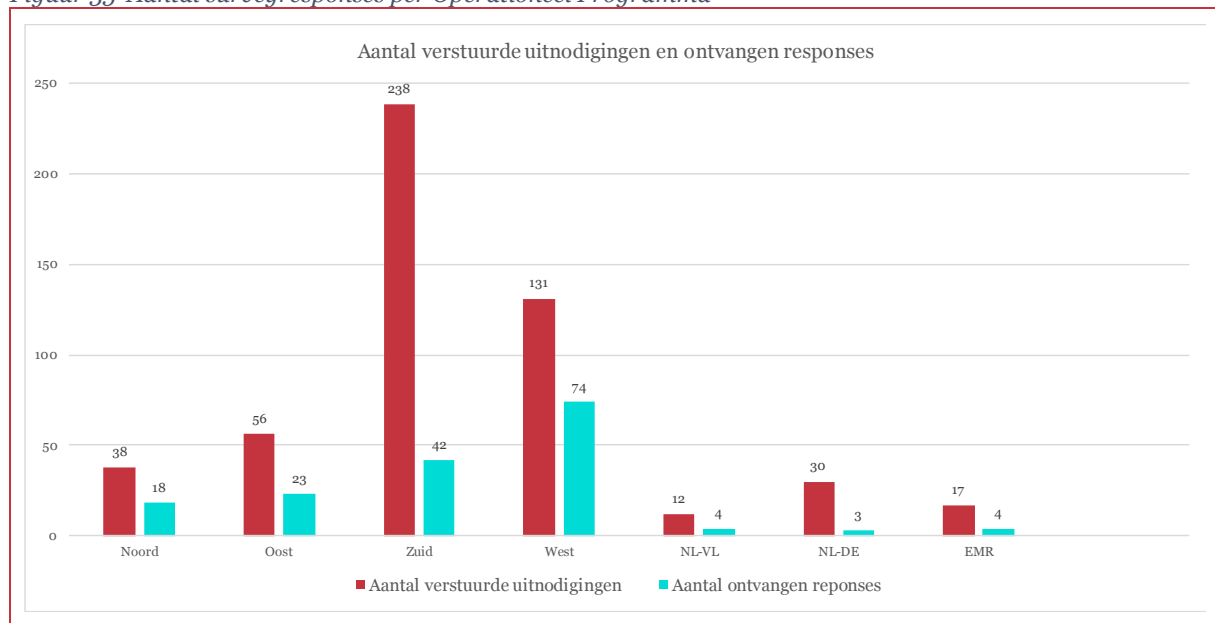
³⁵ De MA heeft in dit geval een aanvullende email een dag na ons verzoek verstuurd, om onze uitnodiging te ondersteunen en begunstigden te stimuleren hierop te reageren.

C.2.2 Responsepercentage

In totaal is de vragenlijst naar 522 personen verstuurd (in sommige gevallen vertegenwoordigden deze personen meerdere gecofinancierde projecten). Van deze 522 personen, hebben 168 respondenten de vragenlijst beantwoord. Dit betekent dat het responsepercentage 32,18% was.

Onderstaande grafiek geeft een overzicht van het aantal responses per Operationeel Programma. Hieruit wordt duidelijk dat het aantal responses voor de grensoverschrijdende programma's een stuk lager was. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste was het aantal gecofinancierde projecten in deze OP's lager. Ten tweede is het waarschijnlijk dat een deel van de projecten buiten Nederland werd gecoördineerd. De kans op responses uit het buitenland was beduidend kleiner. Tot slot hadden we niet voor alle grensoverschrijdende programma's alle contactgegevens. Dit betekent dat een deel van de projecten de survey dus niet ontvangen heeft.

Figuur 35 Aantal surveyresponses per Operationeel Programma



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Hoewel het totaal aantal responses 168 was, hebben niet alle respondenten alle vragen beantwoord. Dit heeft verschillende redenen; niet alle vragen waren relevant voor alle respondenten, bij twijfel werden soms vragen opengelaten en in een beperkt aantal gevallen zijn respondenten tussentijds afgehaakt. Daarom wordt bij elke grafiek aangegeven hoeveel respondenten die specifieke vraag hebben beantwoord.

C.2.3 Betrouwbaarheid van de resultaten

De populatie van het aantal gecofinancierde partners is niet geheel bekend. Hier zijn verschillende redenen voor. Zo lijken er verschillen te bestaan in de manier waarop cofinanciering is gegund (aan een projectlead of een specifieke projectpartner). Voor de OP's waarin de lead de cofinanciering heeft ontvangen is dus moeilijk na te gaan hoeveel de projectpartners hiervan hebben ontvangen.

In totaal was 91% van de respondenten in de survey de lead partner van een gecofinancierd project (zie onderstaande grafiek).

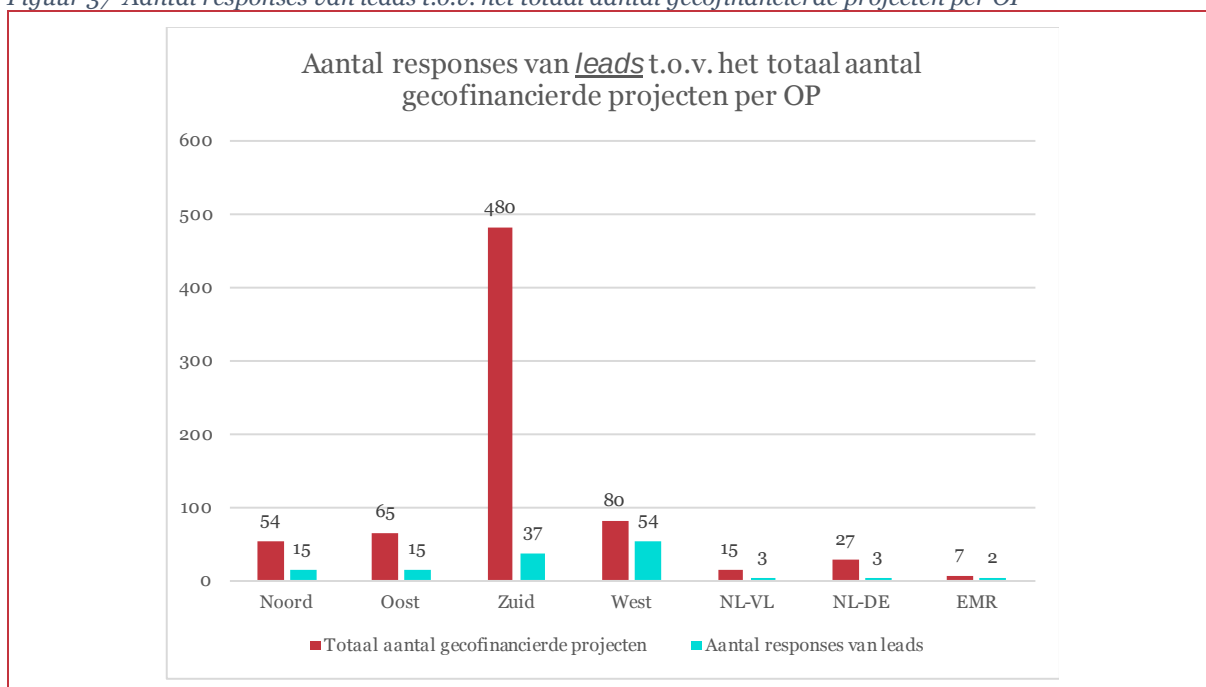
Figuur 36 Aantal leads en projectpartners in de surveyresponses



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Op basis van het totaal aantal gefinancierde projecten per OP zoals in de voorgaande bijlage beschreven de data-analyse maakt het mogelijk inzicht te bieden in de dekkinggraad van de projecten (er was immers maar één lead per project).

Figuur 37 Aantal responses van leads t.o.v. het totaal aantal gefinancierde projecten per OP



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC en analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

Wat opvalt in onderstaande grafiek is dat het aantal resultaten van OP Zuid een stuk hoger is dan die van de andere OP's. De reden hiervoor is dat het landsdeel Zuid heeft gewerkt met zogenaamde 'bedrijfsgerichte regelingen'. Dit waren laagdrempelig instrumenten voor bedrijven. Hiervoor is op totaal van het pakket regelingen budget EZK-cofinanciering toebedeeld. In programmabeheersysteem is ieder project onder die regelingen een afzonderlijk project. In landsdelen Noord en West waren ook regelingen, maar daar was één regeling in het beheersysteem als één project geregistreerd.

Op basis van deze gegevens kunnen we concluderen dat de uitkomsten van de survey minimaal 27% van de gefinancierde projecten dekt. In andere woorden, voor iets meer dan een kwart van de gefinancierde projecten heeft een vertegenwoordiger de survey ingevuld. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de dekking per Operationeel Programma.

Tabel 20 Dekking en representativiteit van de survey

	OP Noord	OP Oost	OP Zuid	OP West	OP NL-VL	OP NL-DE	OP EMR
Dekking survey	28%	23%	8%	68%	20%	11%	29%

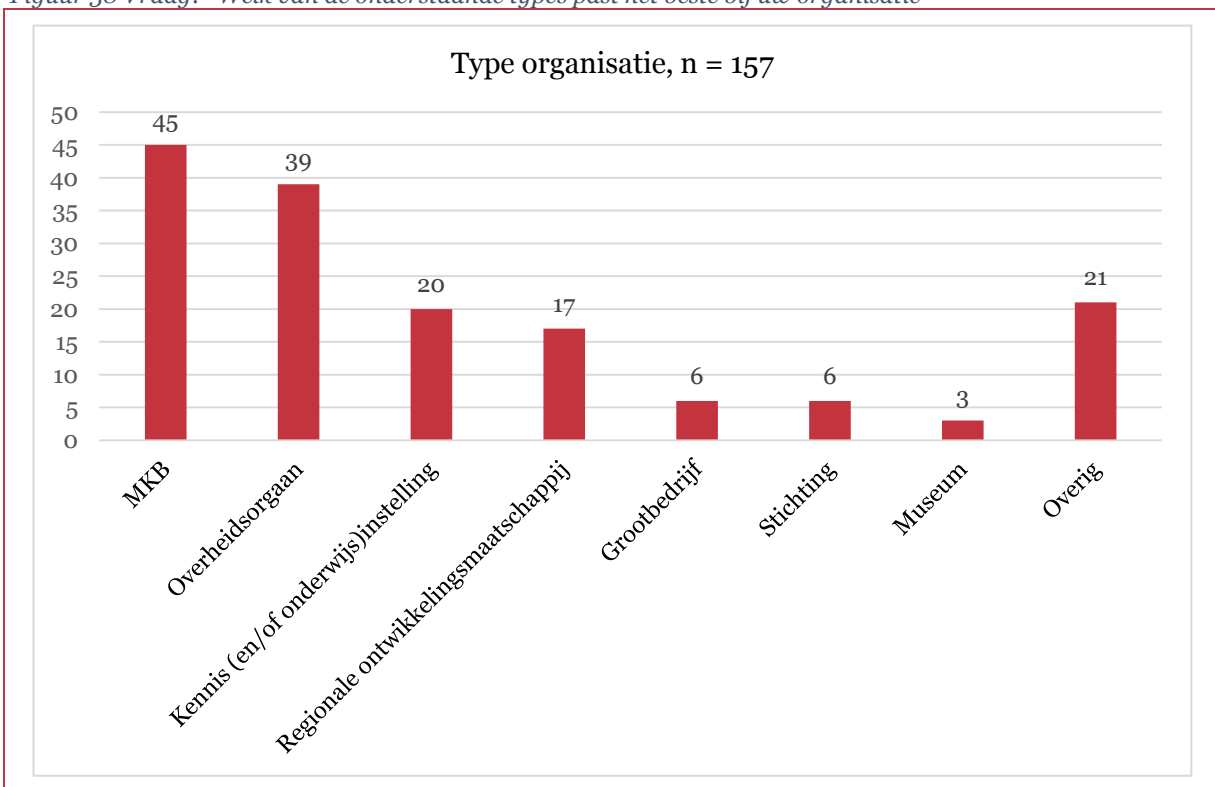
Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC en analyse van monitoringsdata door Technopolis Group en ERAC

C.3 Resultaten van de survey

C.3.1 Type respondenten

Onder de respondenten was meer dan een kwart (28,6%) ondernemer. Daarnaast waren overheidsorganen (24,8%) en kennisinstellingen (12,7%) ook vertegenwoordigd onder de respondenten. Verder was er nog een grote groep overige respondenten (13,4%) deze groep bestaat uit 21 specifiek benoemde instellingen die zichzelf niet als stichting of museum beschouwen.

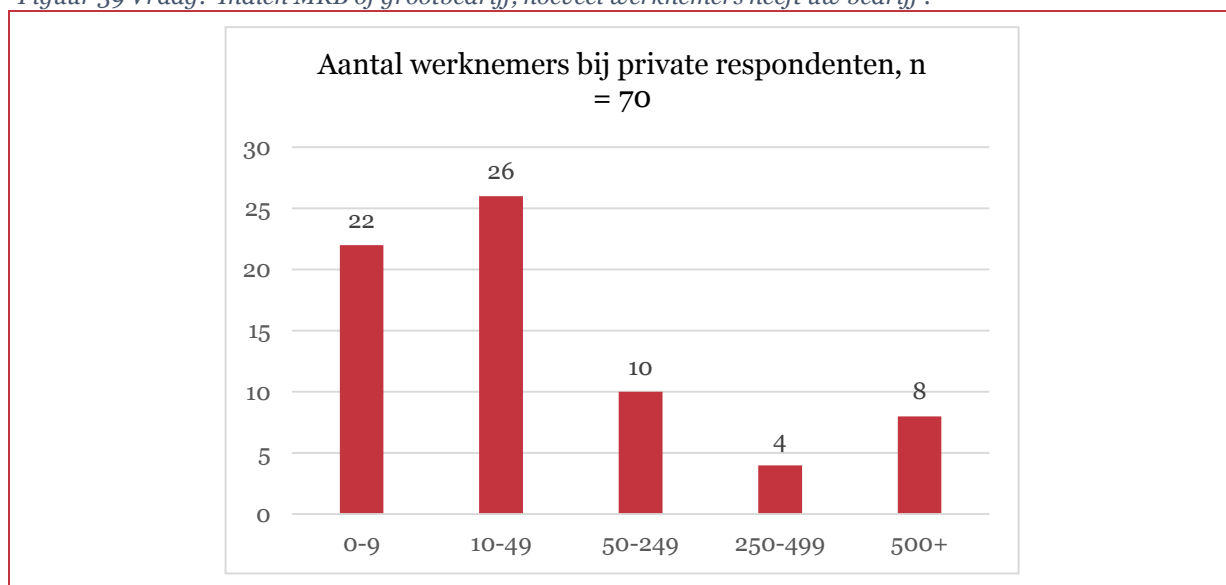
Figuur 38 Vraag: 'Welk van de onderstaande types past het beste bij uw organisatie'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Het grootste deel van de private begunstigde (68,6%) gaf dan aan dat hun onderneming minder dan 50 werknemers in dienst had ten tijde van het gefinancierde project.

Figuur 39 Vraag: 'Indien MKB of grootbedrijf, hoeveel werknemers heeft uw bedrijf?'

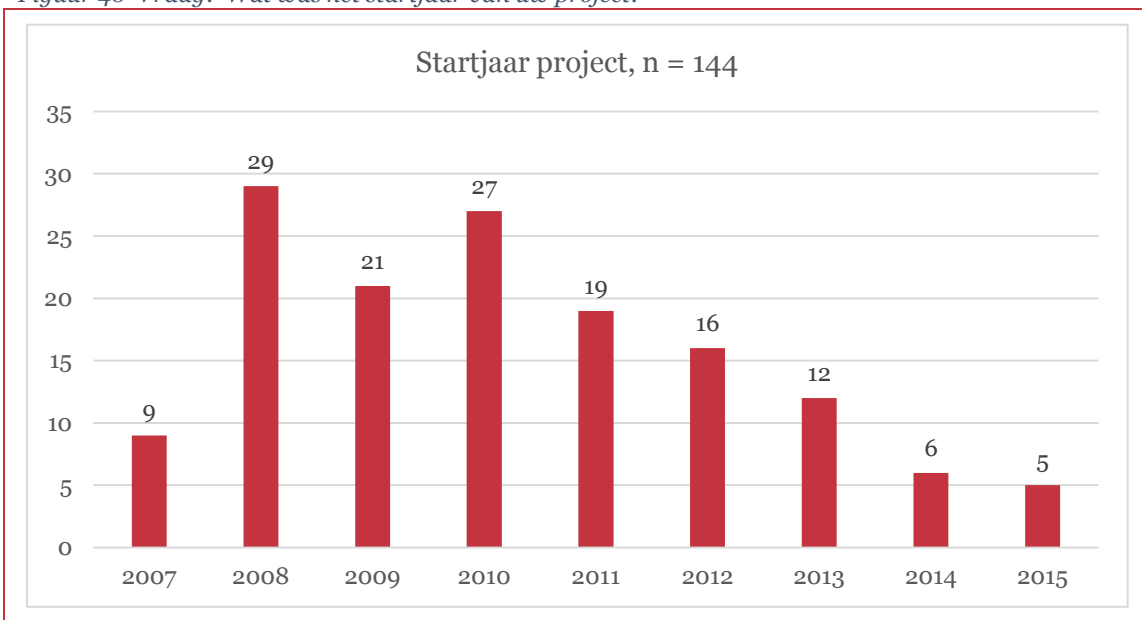


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.2 Timing van de gefinancierde projecten

De startjaren waren gebalanceerd verdeeld onder de respondenten, van de 144 respondenten gaf 92% (133 respondenten) aan dat hun project viel in de periode van 2007-2013. In totaal viel 8% (11 respondenten) van de projecten buiten de oorspronkelijke duur van het programma, deze projecten zijn waarschijnlijk later van start gegaan met eerder toebedeeld geld.

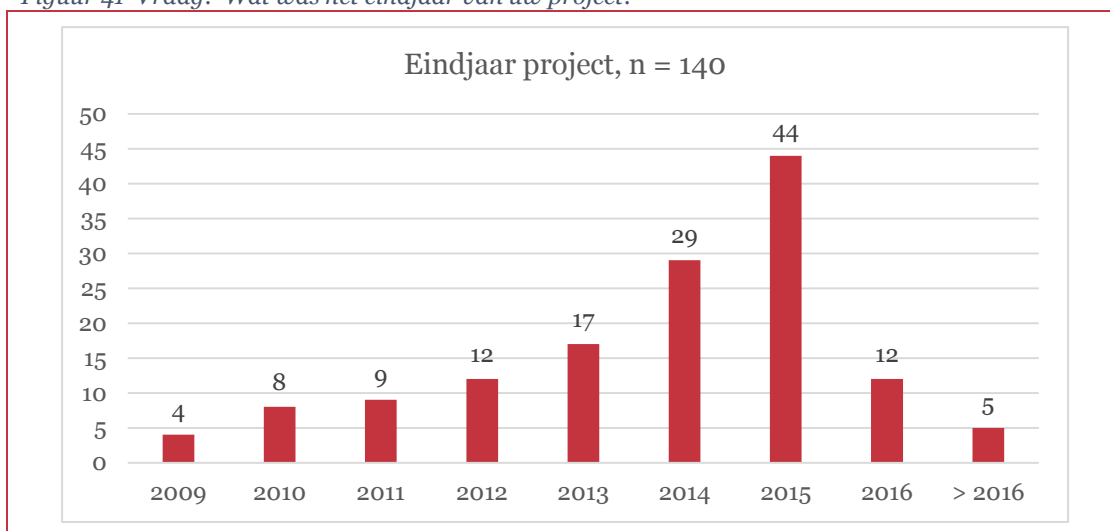
Figuur 40 Vraag: 'Wat was het startjaar van uw project?'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

De eindjaren van de projecten waren geclusterd in de periode 2013 - 2016, in deze 4 jaren eindigde 102 van de 140 projecten (73%). De eerste vier projecten eindigde in 2009 en de laatste 5 liepen nog door na 2016.

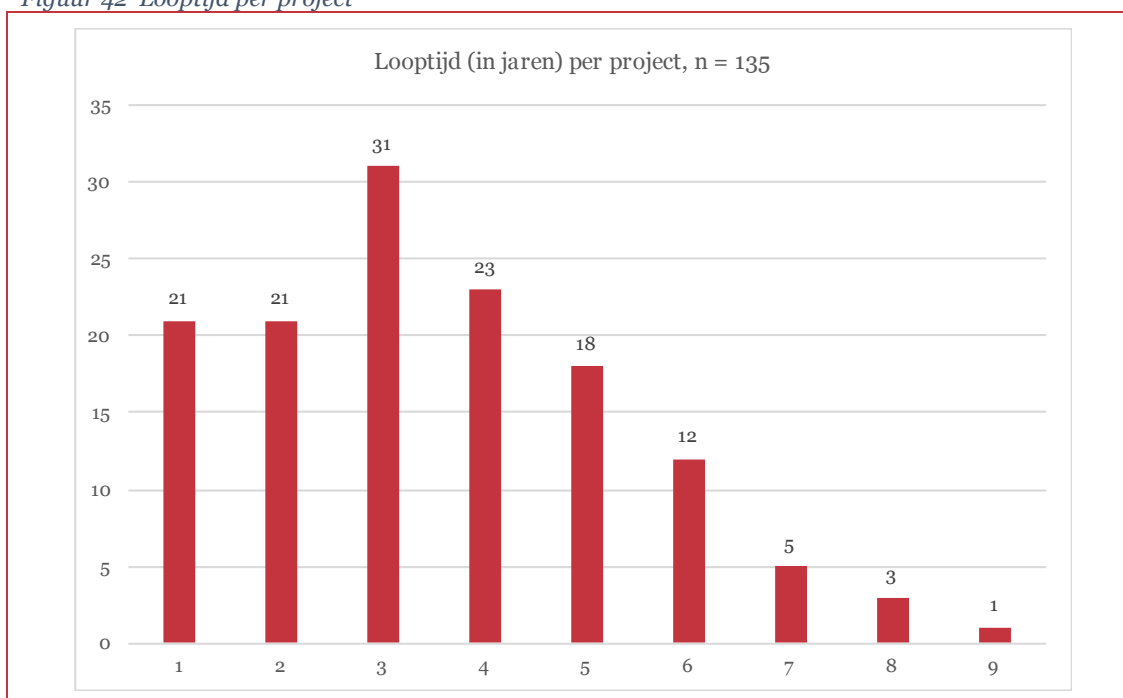
Figuur 41 Vraag: 'Wat was het eindjaar van uw project?'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

De gemiddelde looptijd van een project was drie en een half jaar, de kortste projecten liepen een jaar het langste project duurde 9 jaar.³⁶

Figuur 42 Looptijd per project



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

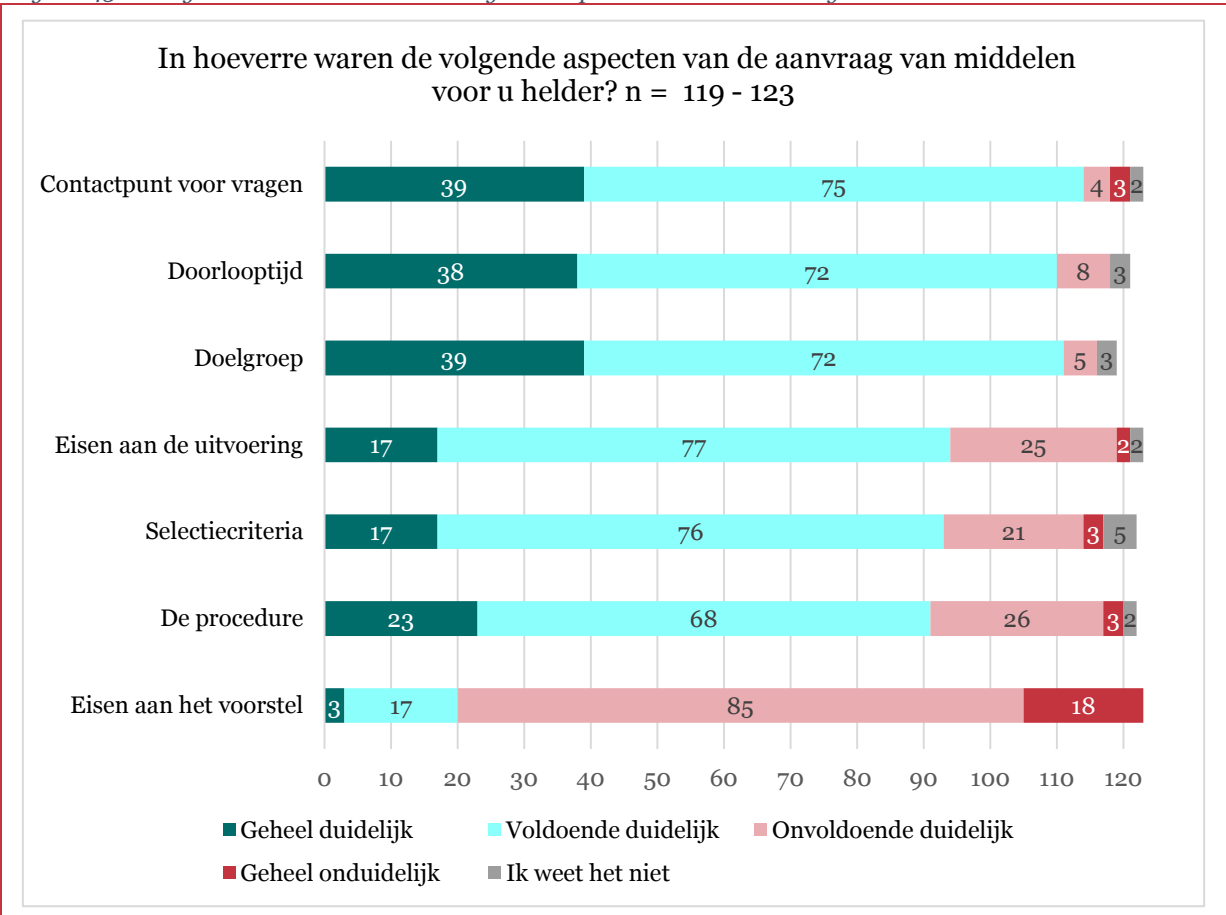
C.3.3 Aanvraag van middelen

Onderstaande grafiek gaat in op helderheid van de procedures voor de aanvraag van middelen. Een zeer ruime meerderheid van respondenten vond het contactpunt voor vragen, de doorlooptijd, doelgroep, eisen aan de uitvoering, de selectiecriteria- en procedure geheel of in ieder geval voldoende

³⁶ Een negen jaar durend project lijkt onwaarschijnlijk, een mogelijk verklaring is dat een deel van het geld pas later is uitbetaald toen het daadwerkelijk project al af was, dit is waardoor de looptijd waarschijnlijk is toegenomen.

duidelijk. De resultaten wat betreft de eisen aan het voorstel werden echter een stuk minder positief beoordeeld. Echter blijkt dat een grote meerderheid van de respondenten de eisen aan het voorstel onduidelijk (83,7%) vonden zij hadden deze problemen niet bij de eisen aan het project zelf (77% gaf aan het voldoende duidelijk te vinden). Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om de algemene aanvragen van projectfinanciering, niet die van EZK-cofinanciering alleen.

Figuur 43 Vraag: 'In hoeverre waren de volgende aspecten van de aanvraag van middelen voor u helder?'

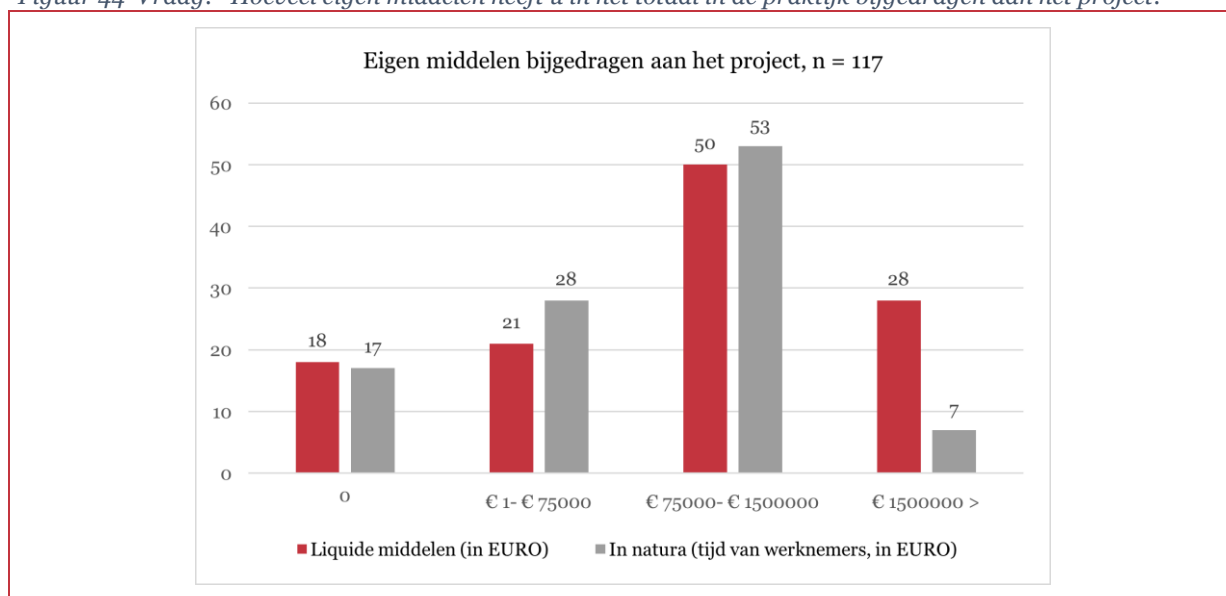


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.4 Administratieve- en managementlasten

Onderstaande vraag is door 106 lead partijen en 11 project partners ingevuld (dus 117 respondenten in totaal). Van deze 106 lead partijen hebben er 5 (4,8%) geen enkele eigen bijdrage in het project gestopt. Bij de project partners was dit 1 respondent (9%). Van alle respondenten heeft 95% een eigen bijdrage geleverd. De laagste eigen bijdrage bedroeg €11.500 en de hoogste eigen bijdrage bedroeg €169.000,00.

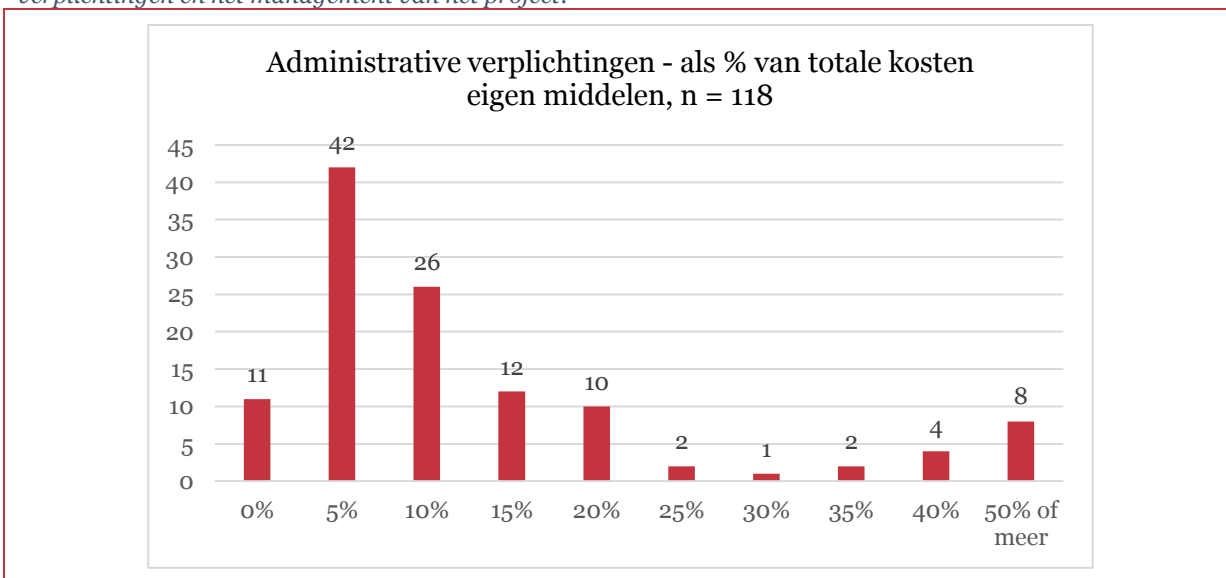
Figuur 44 Vraag: 'Hoeveel eigen middelen heeft u in het totaal in de praktijk bijgedragen aan het project?'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Uit de survey blijkt dat 45% van de respondenten minder dan 5% van deze eigen middelen besteedde aan administratieve verplichtingen. Het is belangrijk op te merken dat het hier gaat om de totale administratieve verplichtingen van het projecten (dus niet alleen het gefinancierde project). Hier zit dus ook de verplichtingen voor de EFRO-verantwoording in.

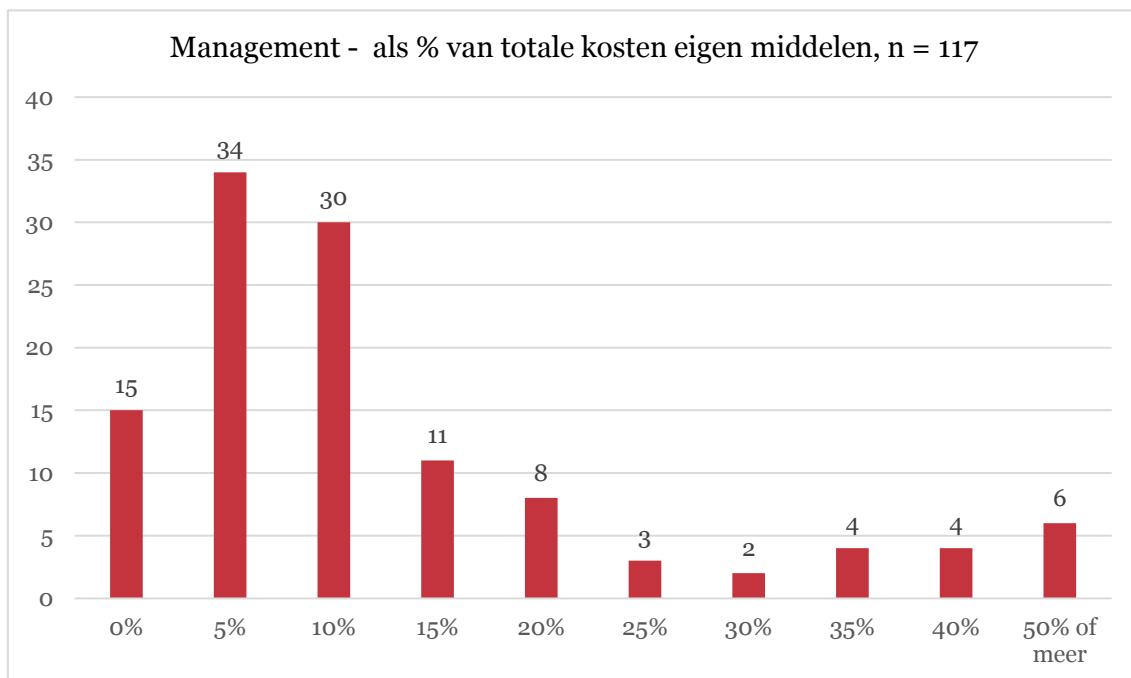
Figuur 45 Vraag: 'Hoeveel van de door u besteedde middelen heeft u besteed aan de administratieve verplichtingen en het management van het project?'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Daarnaast besteedden 79 van de 117 respondenten (68%) 10% of minder van de eigen middelen aan managementkosten, zoals weergegeven in onderstaande grafiek.

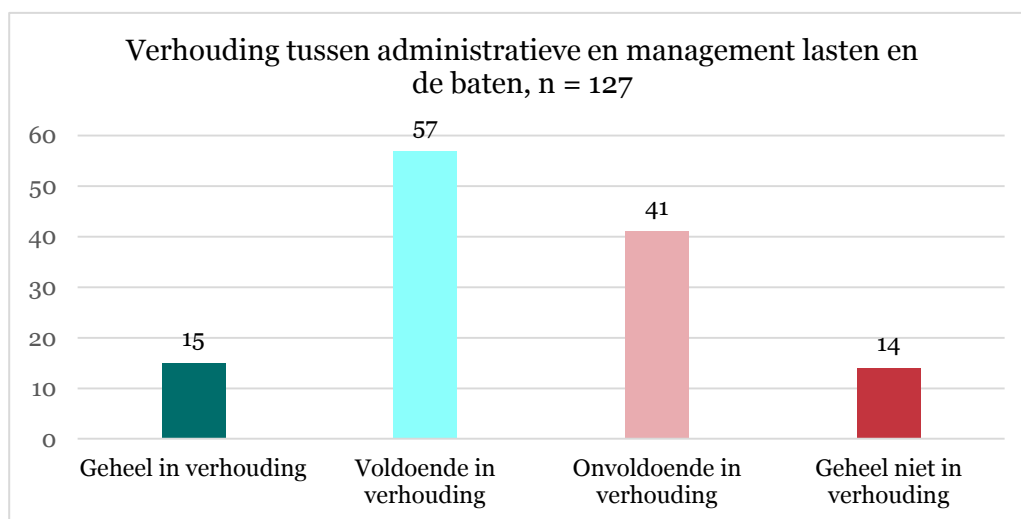
Figuur 46 Vraag: 'Hoeveel van de door u besteedde middelen heeft u besteed aan de administratieve verplichtingen en het management van het project?'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

In totaal vond 56,7% van de begunstigen dat de verhouding tussen administratieve en managementlasten en baten die aan het project verbonden waren voldoende was. De overige 43% vond dat deze uit verhouding was en verbeterd kon worden.

Figuur 47 Vraag: 'In hoeverre vindt u deze besteding aan administratieve en management lasten in verhouding staan met de baten?'



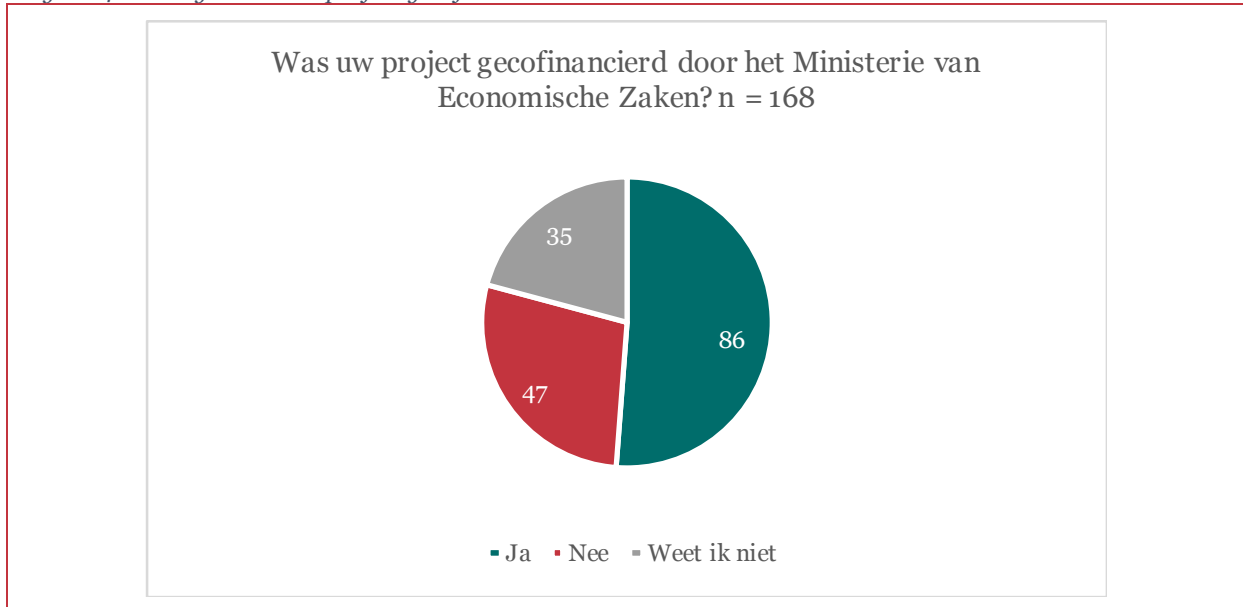
Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.5 Bekendheid van de EZK-cofinanciering onder begunstigen

Van de begunstige die benaderd waren om de vragenlijst in te vullen was 51% zich er van bewust dat zij cofinanciering hebben ontvangen van EZ, 21% wist niet of zij wel of niet cofinanciering vanuit het

Ministerie van EZK hadden ontvangen en 28% wist niet dat zij cofinanciering hadden ontvangen (aangezien alleen begunstigden met EZK-cofinanciering uitgenodigd waren om deel te nemen aan de survey).

Figuur 48 Vraag: 'Was uw project gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken?'

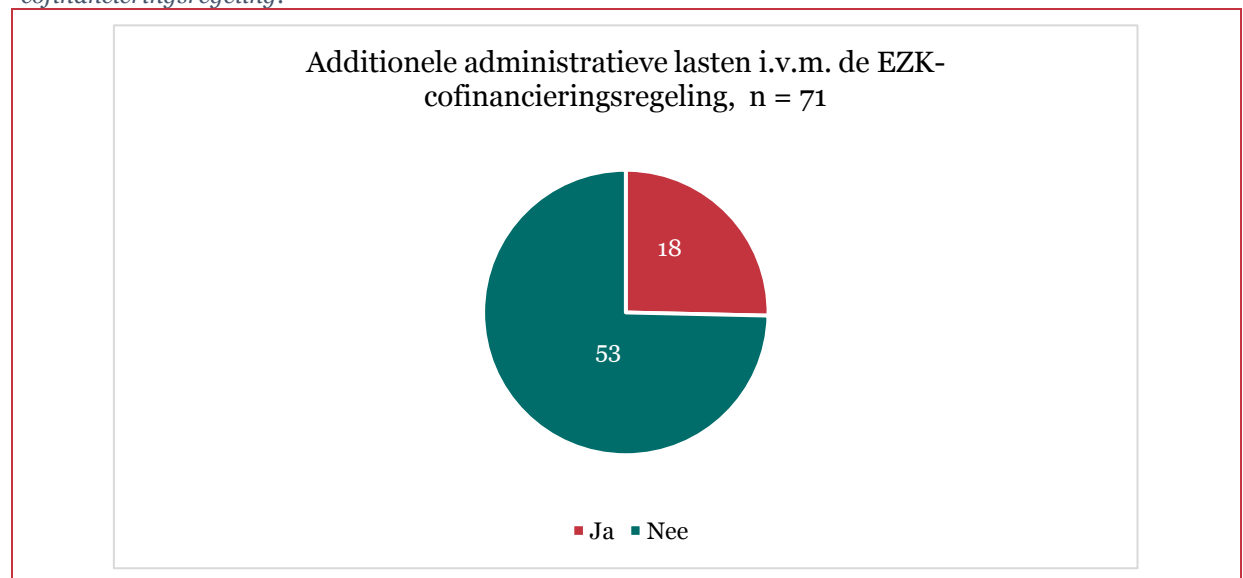


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.6 Additionele lasten in verband met de EZK-cofinanciering

Van alle ondervraagde gaf 75% van de begunstigden aan dat er geen additionele administratieve kosten waren i.v.m. de EZK-cofinancieringsregeling.

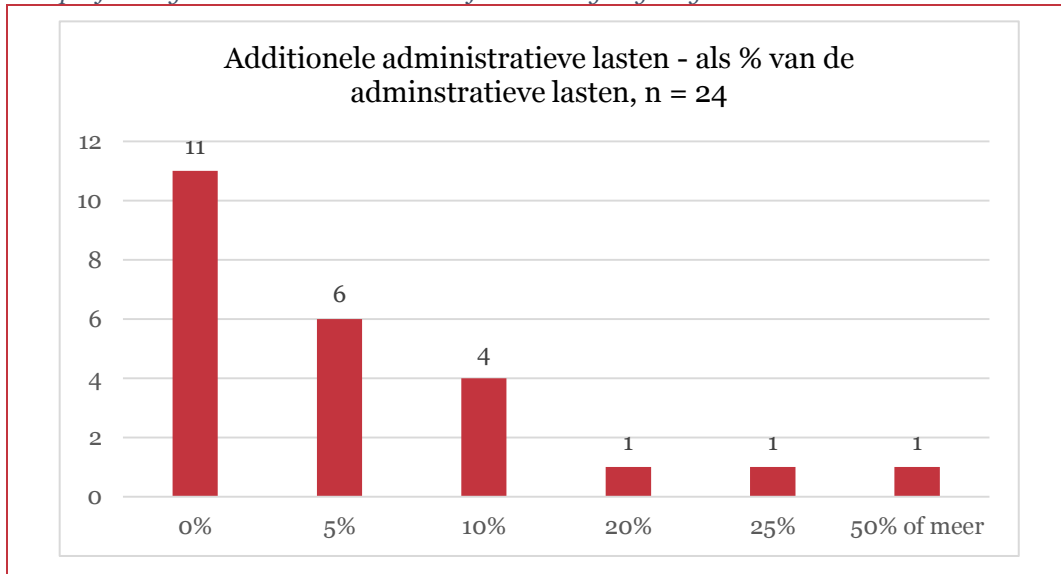
Figuur 49 Vraag: 'Is er bij uw project sprake geweest van (additionele) administratieve lasten i.v.m. de EZK-cofinancieringsregeling?'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Van de begunstigden die additionele kosten hebben gemaakt gaf 91% aan dat deze extra kosten onder 10 % van de totale administratieve kosten zijn gebleven.

Figuur 50 Vraag: 'Indien ja, kunt u dan een inschatting geven hoeveel % aan additionele administratieve lasten uw project ongeveer had i.v.m. de EZK-cofinancieringsregeling?'

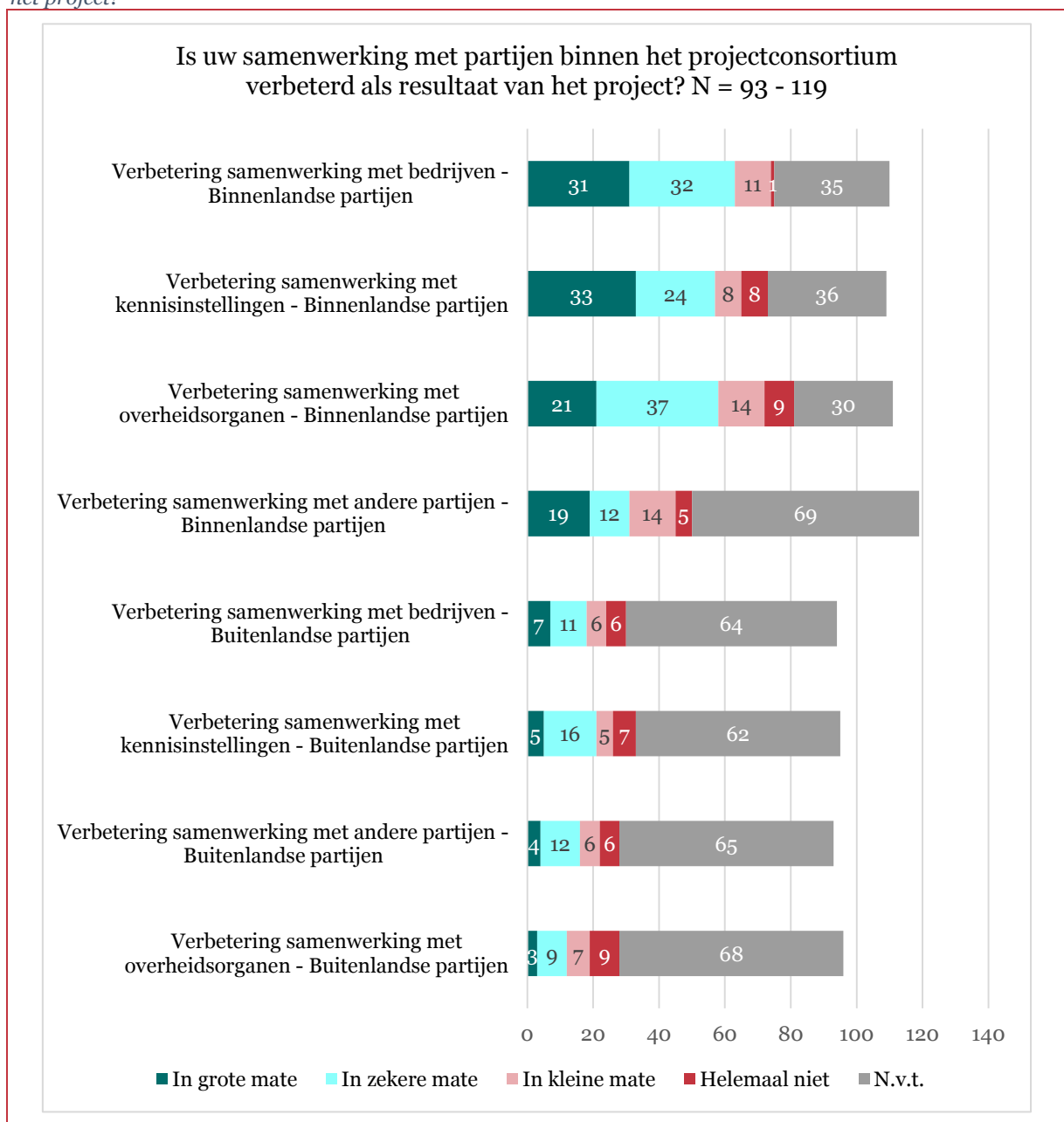


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.7 Type effecten van gefinancierde projecten

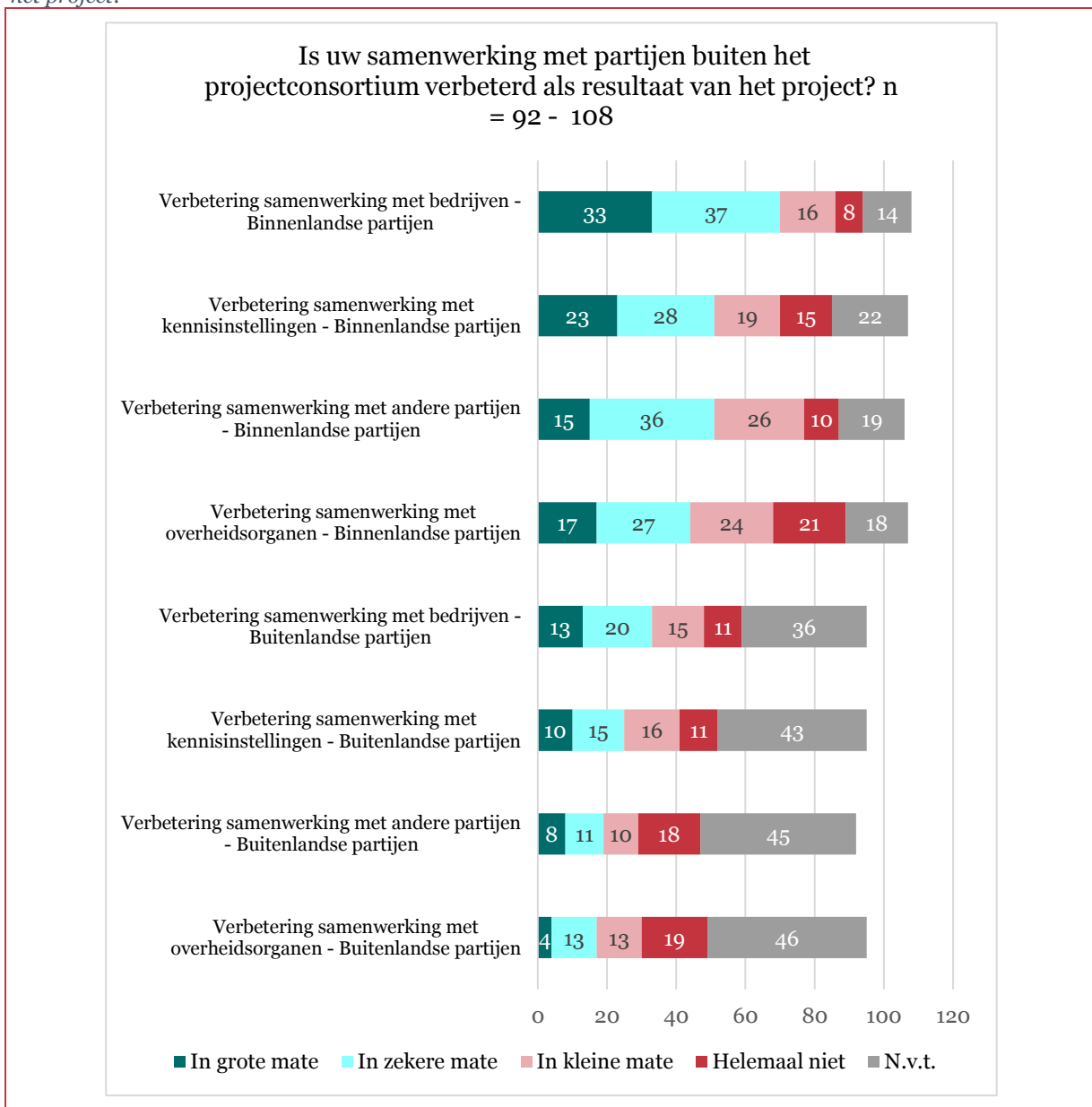
Om inzicht te krijgen in het type resultaten waar de EZK-cofinanciering aan heeft bijgedragen, hebben we respondenten gevraagd naar de resultaten van hun projecten. Onderstaande grafieken gaan in op de effecten van projecten op samenwerkingen met verschillende typen partners. Projecten hebben met name geleid tot meer samenwerking met binnenlandse partijen, met name bedrijven en kennisinstellingen.

Figuur 51 Vraag: 'Is uw samenwerking met partijen binnen het projectconsortium verbeterd als resultaat van het project?' N = 93 - 119



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Figuur 52 Vraag: 'Is uw samenwerking met partijen buiten het projectconsortium verbeterd als resultaat van het project?' n = 92 - 108

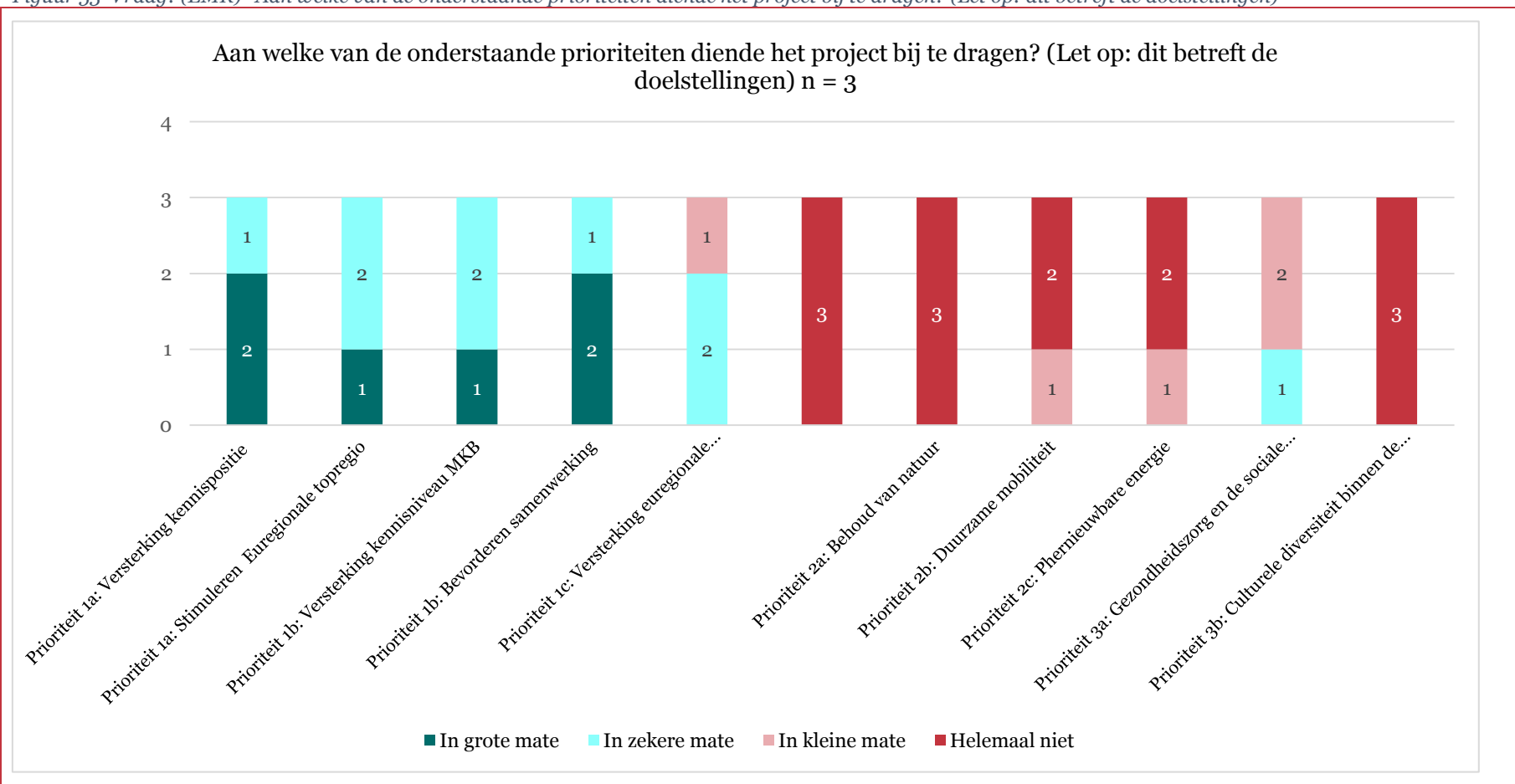


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

OP Euregio Maas-Rijn

De respondenten die deelnamen aan het EMR-programma hebben aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan prioriteit 1. Onderstaande grafiek gaat dus over de doelstelling van projecten. Het aantal respondenten binnen dit OP dat deze vraag heeft beantwoord was wel zeer beperkt (3 in totaal).

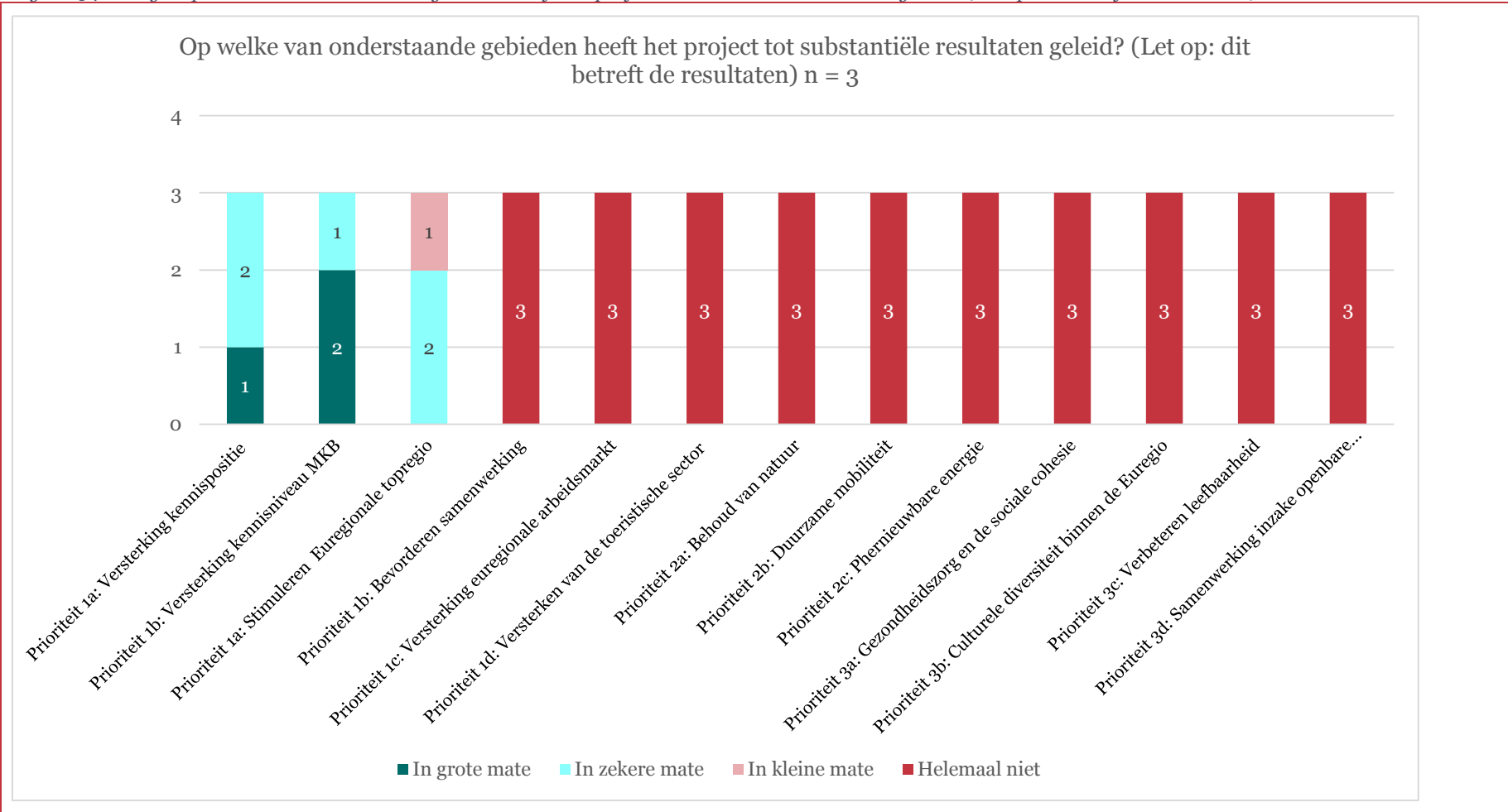
Figuur 53 Vraag: (EMR) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen) n = 3



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat betreft de gerealiseerde resultaten, de respondenten gaven aan dat het over het algemeen gelukt is om aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen, er is slechts een duidelijke uitschieter dit is prioriteit 1b: het bevorderen van de private samenwerking de respondenten van EMR zien deze doelstelling als helemaal niet gelukt.

Figuur 54 Vraag: 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'

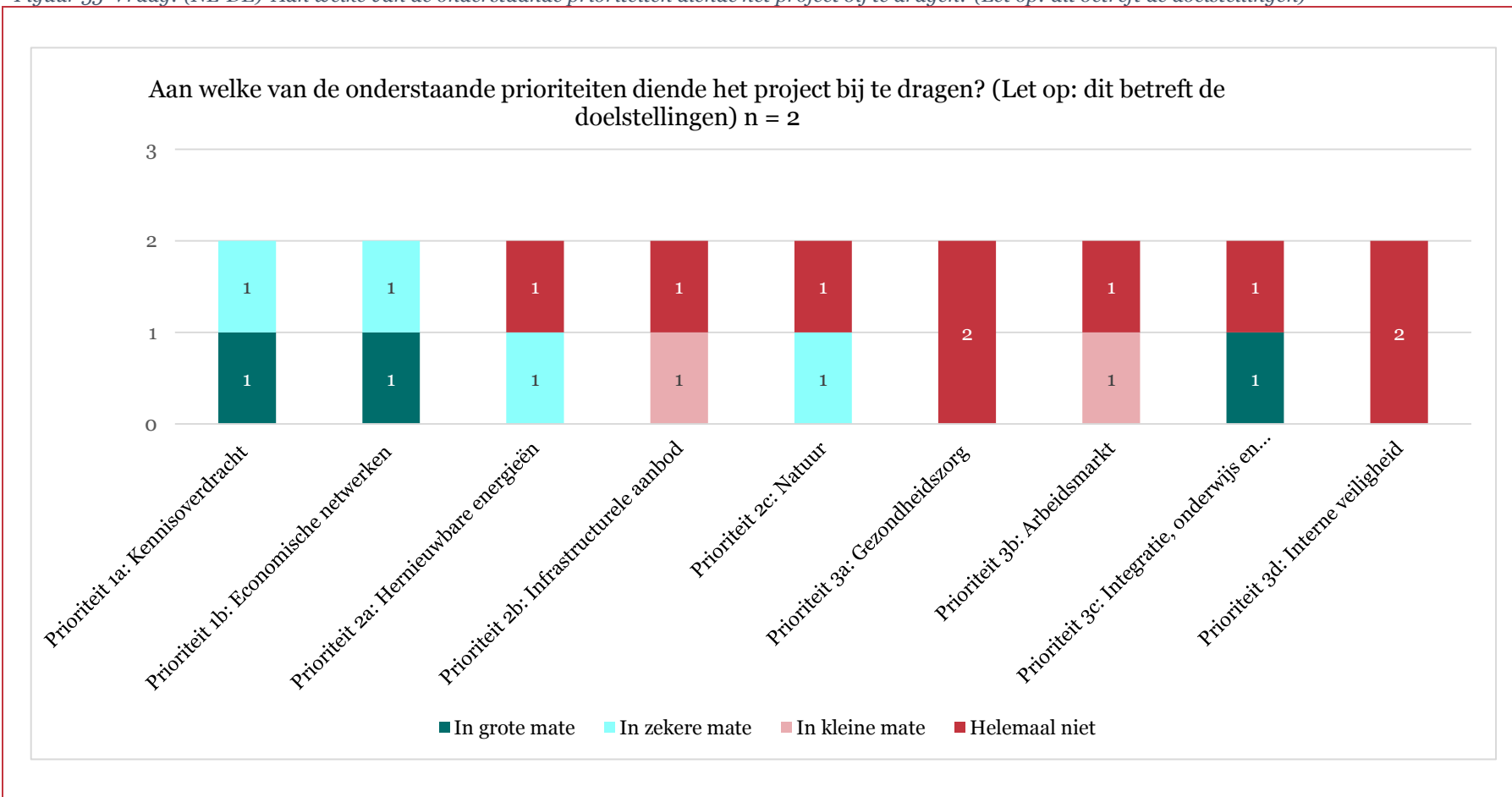


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

OP Nederland-Duitsland

Beide respondenten die deelnamen aan het NL-DE programma hebben beiden aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan prioriteit 1.

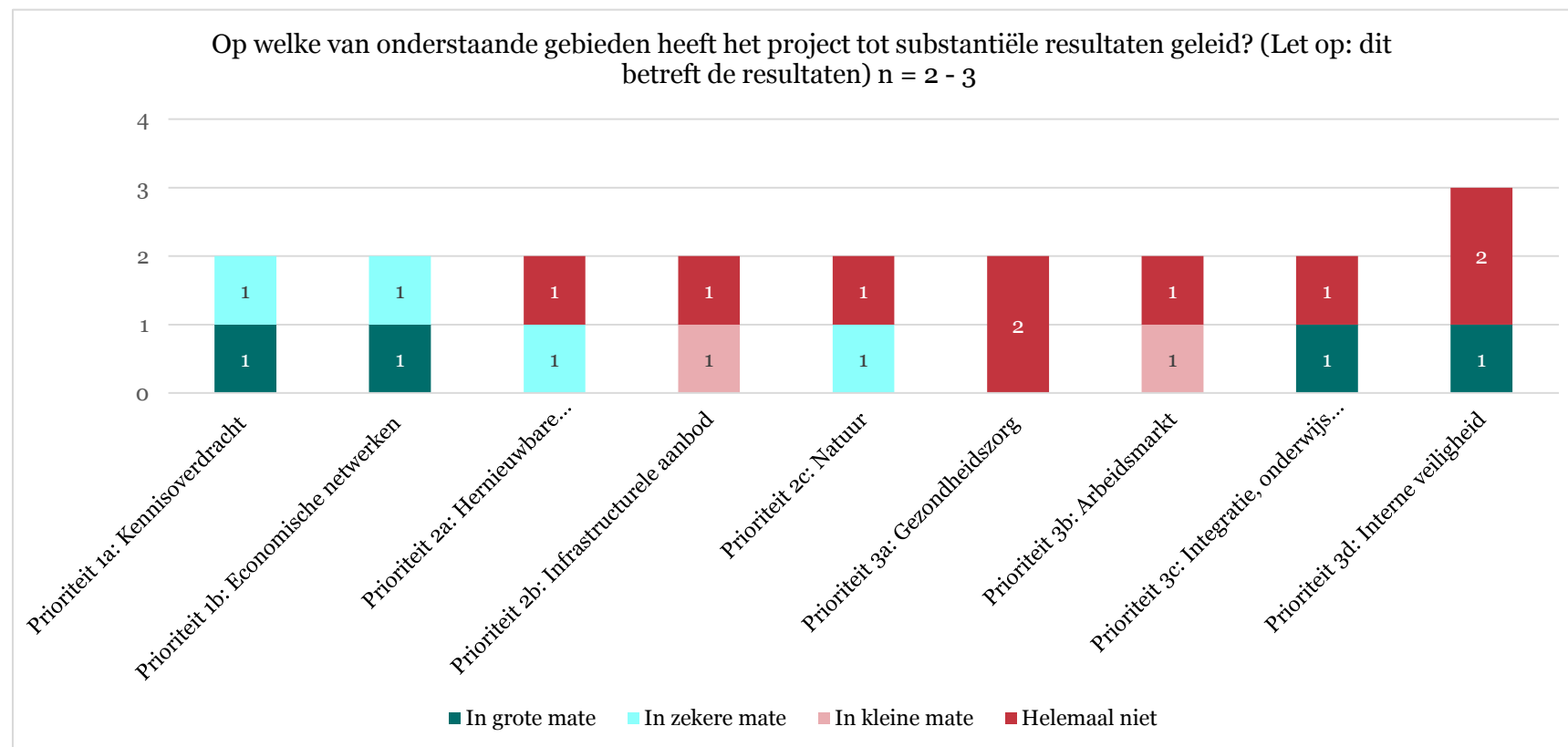
Figuur 55 Vraag: (NL-DE) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat betreft de gerealiseerde resultaten, de respondenten gaven aan dat het over het algemeen gelukt is om aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen, zoals onderstaande grafiek laat zien.

Figuur 56 Vraag: (NL-DE) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'

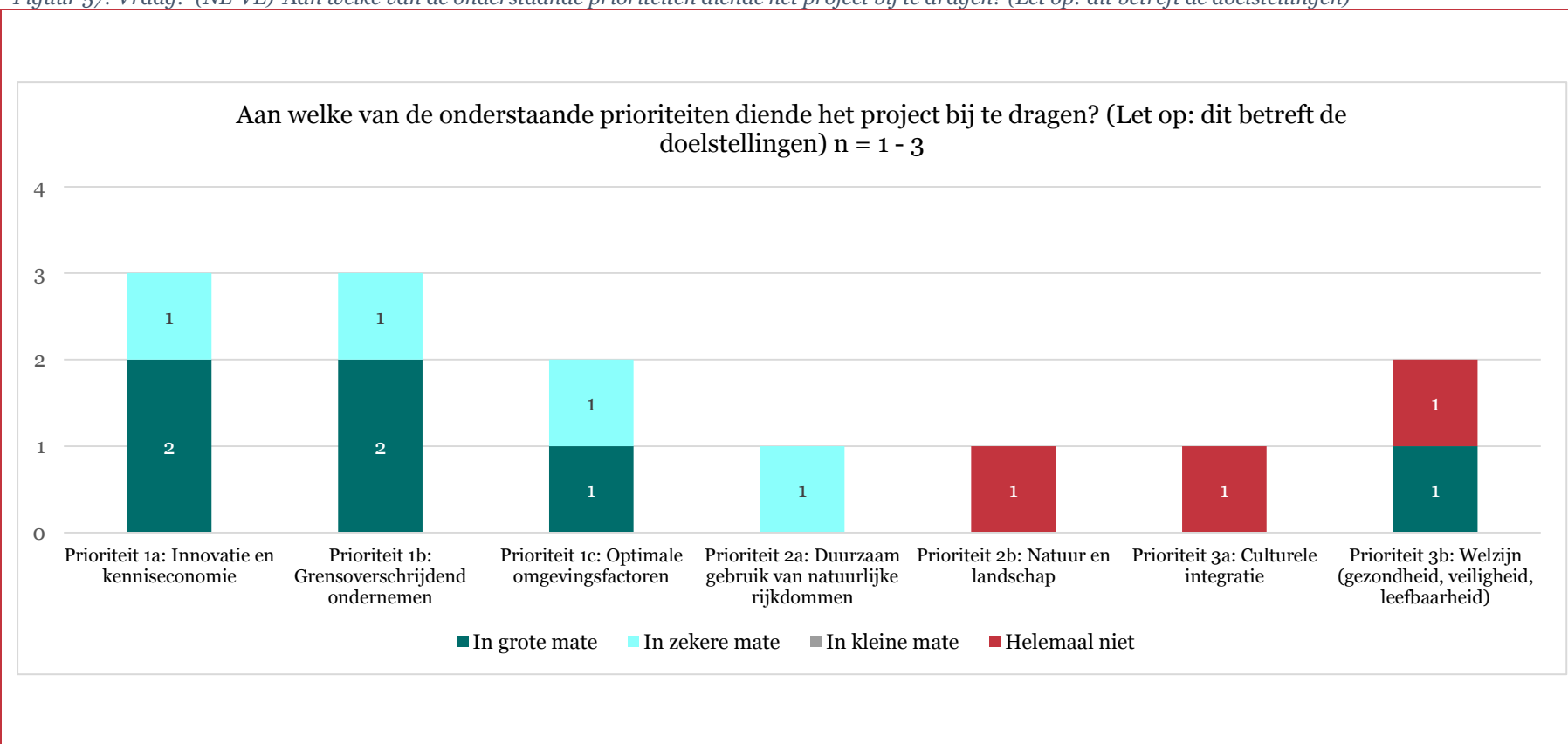


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

OP Nederland-Vlaanderen

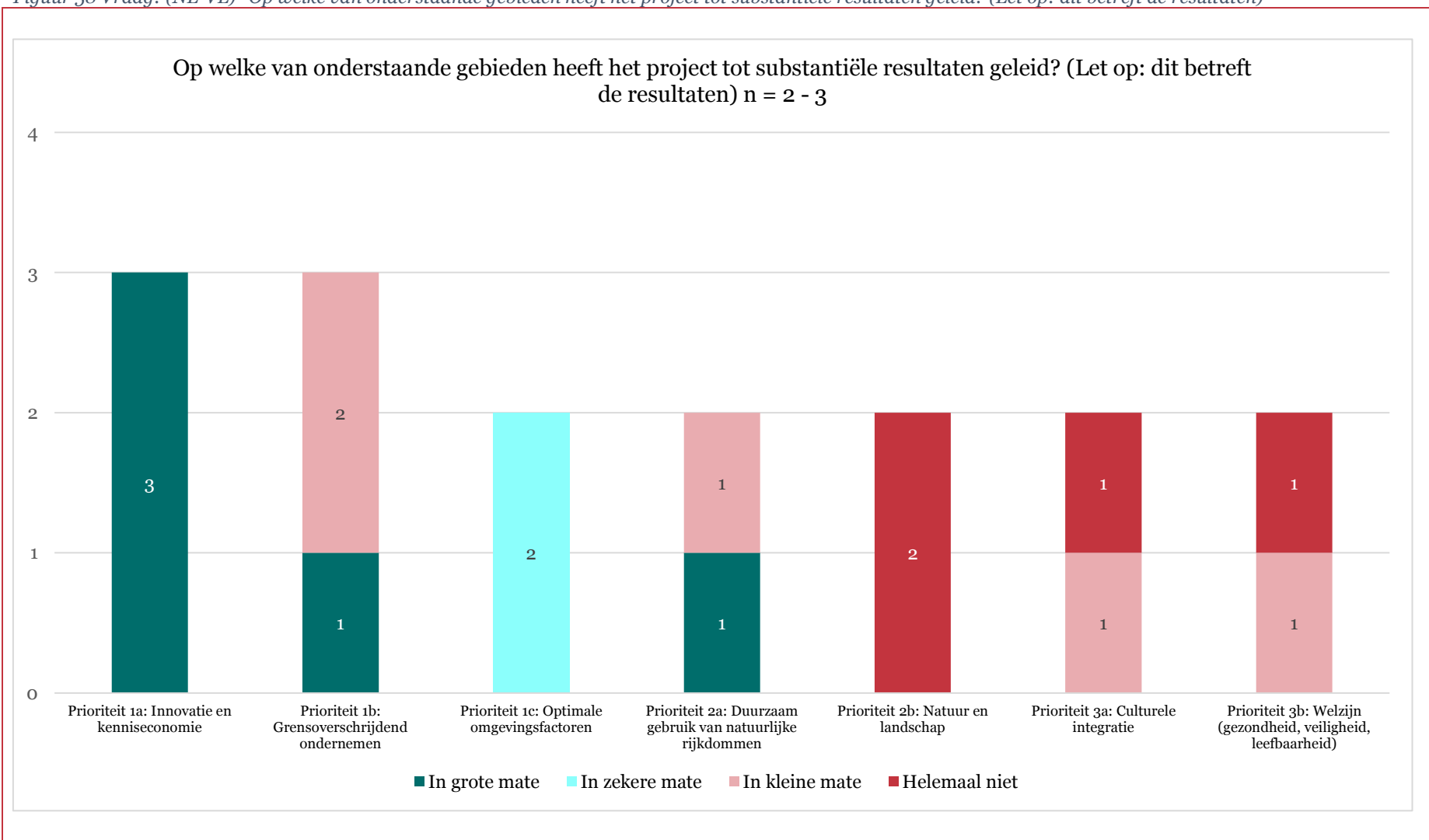
De respondenten die deelnamen aan het NL-VL programma hebben aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan prioriteit 1. De respondenten geven aan dat het over het algemeen gelukt is om aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen. Verder was er een respondent die aangaf dat het project waaraan zij aan deelnamen moest bijdragen aan het welzijn in de regio. Deze respondent geeft aan dat dat niet gelukt is. Ook hier is het aantal respondenten binnen dit OP dat deze vraag heeft beantwoord was wel zeer beperkt.

Figuur 57: Vraag: (NL-VL) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen) n = 1 - 3'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Figuur 58 Vraag: (NL-VL) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'

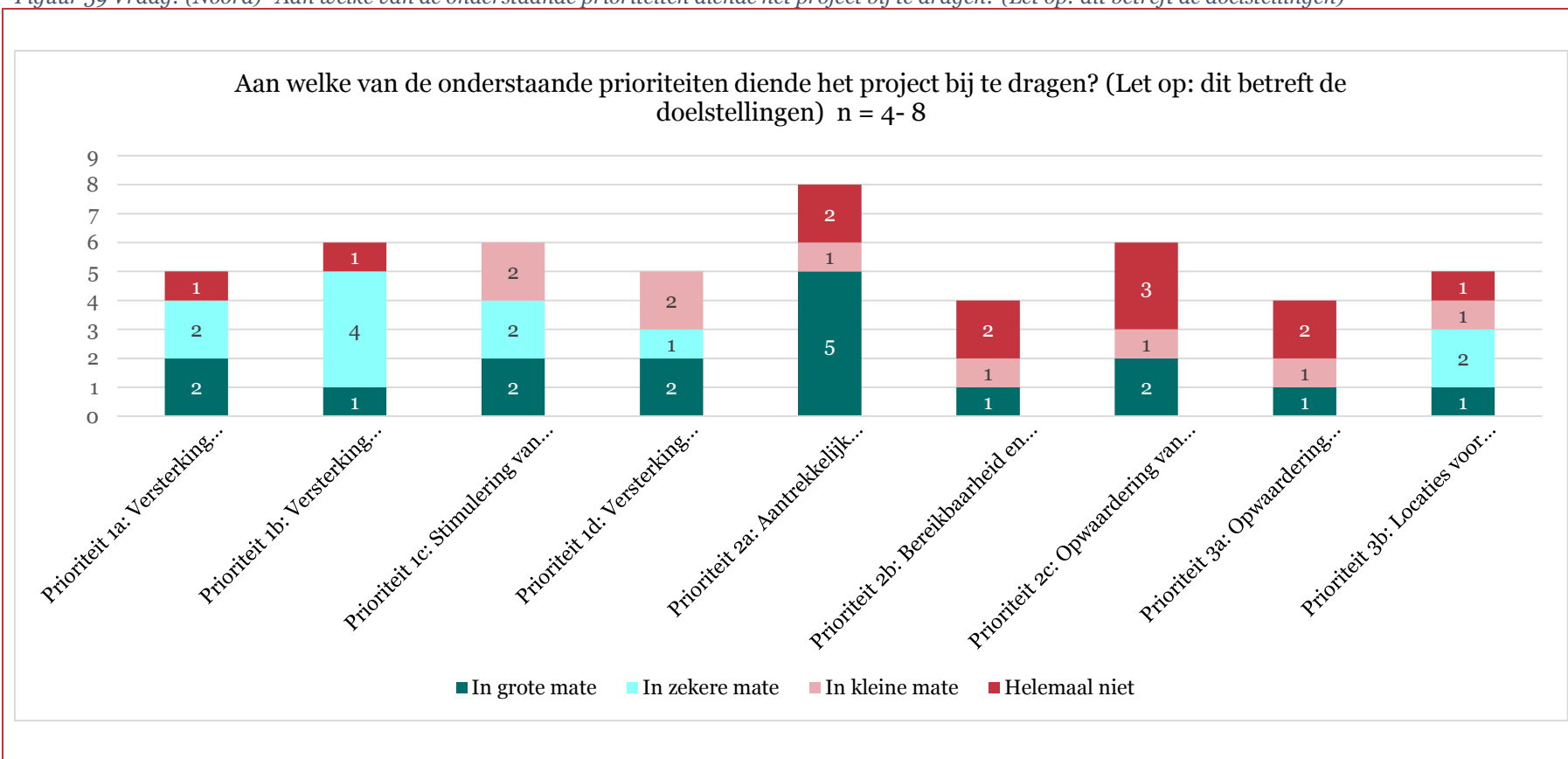


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

OP Noord

De respondenten die deelnamen aan het OP Noord programma hebben aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan alle drie de prioriteiten. Echter met name aan prioriteit 1.

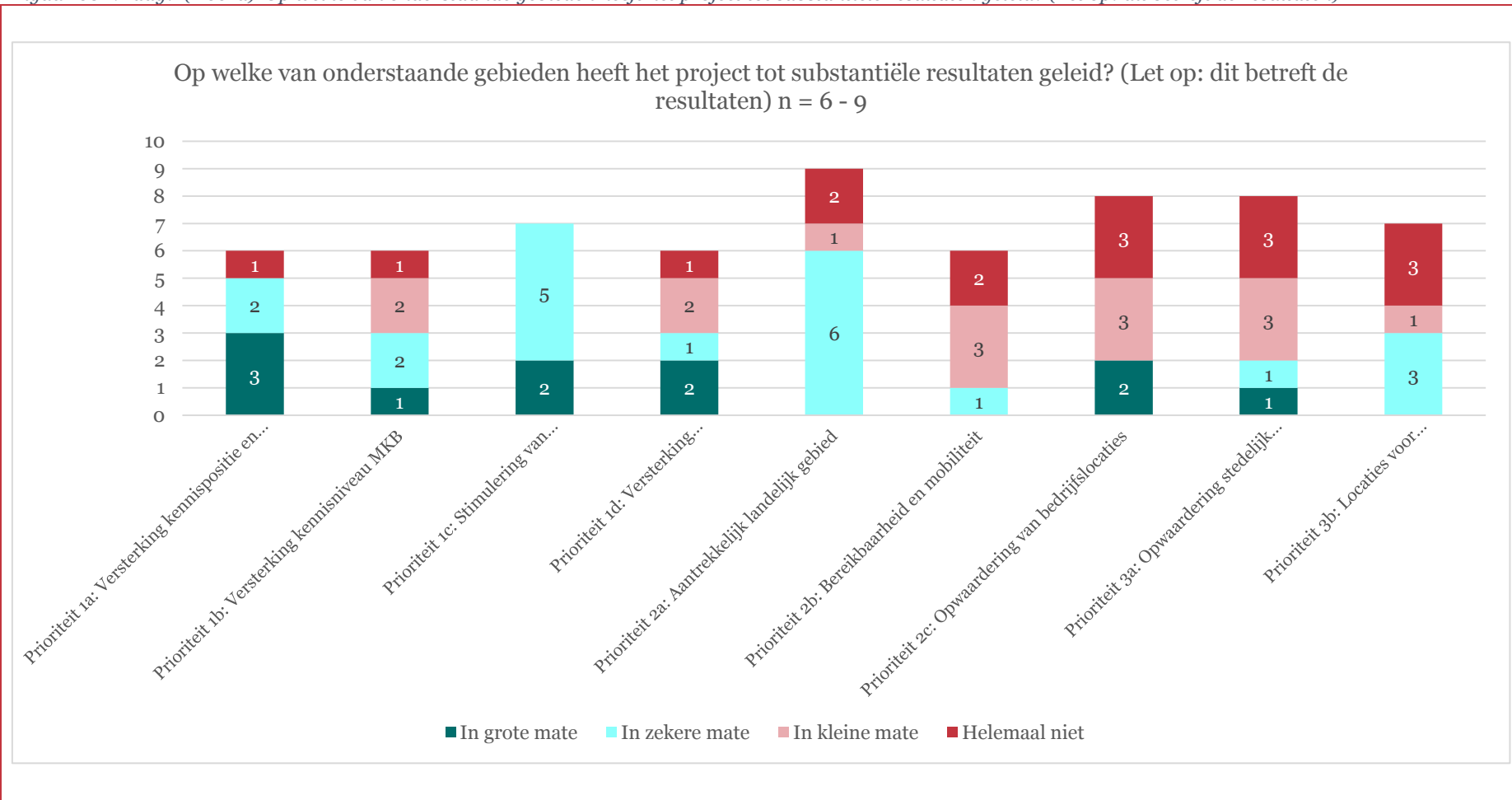
Figuur 59 Vraag: (Noord) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat betreft gerealiseerde resultaten, de respondenten gaven aan dat het over het algemeen gelukt is om aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen. Verder gaf de helft van de respondenten aan dat het project waaraan zij deelnamen moest bijdragen aan het welzijn in de regio. Deze groep respondenten geeft aan dat dat niet of slechts ten dele gelukt is.

Figuur 60 Vraag: (Noord) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'

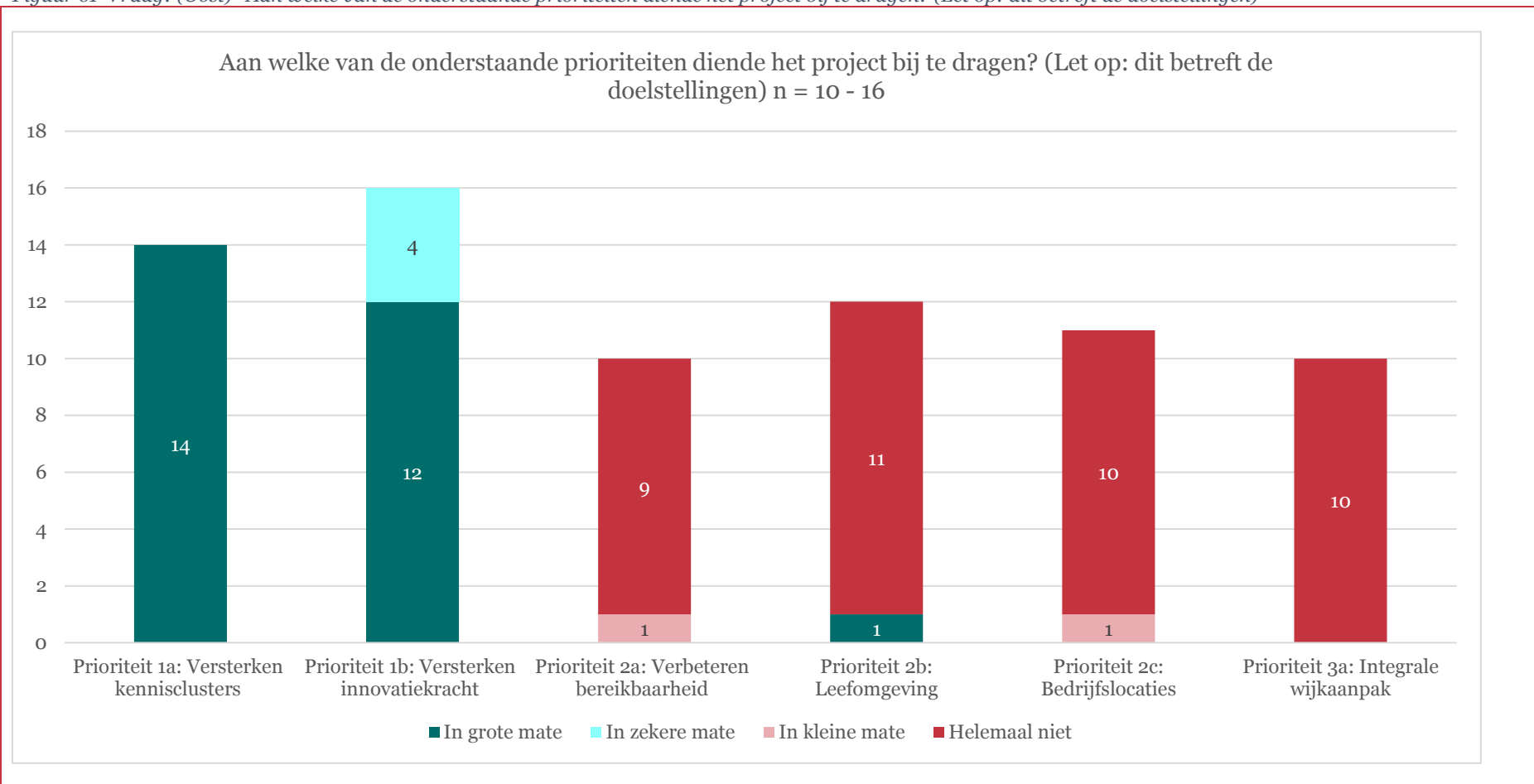


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

OP Oost

De respondenten die deelnamen aan het OP Oost programma hebben aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan prioriteit 1.

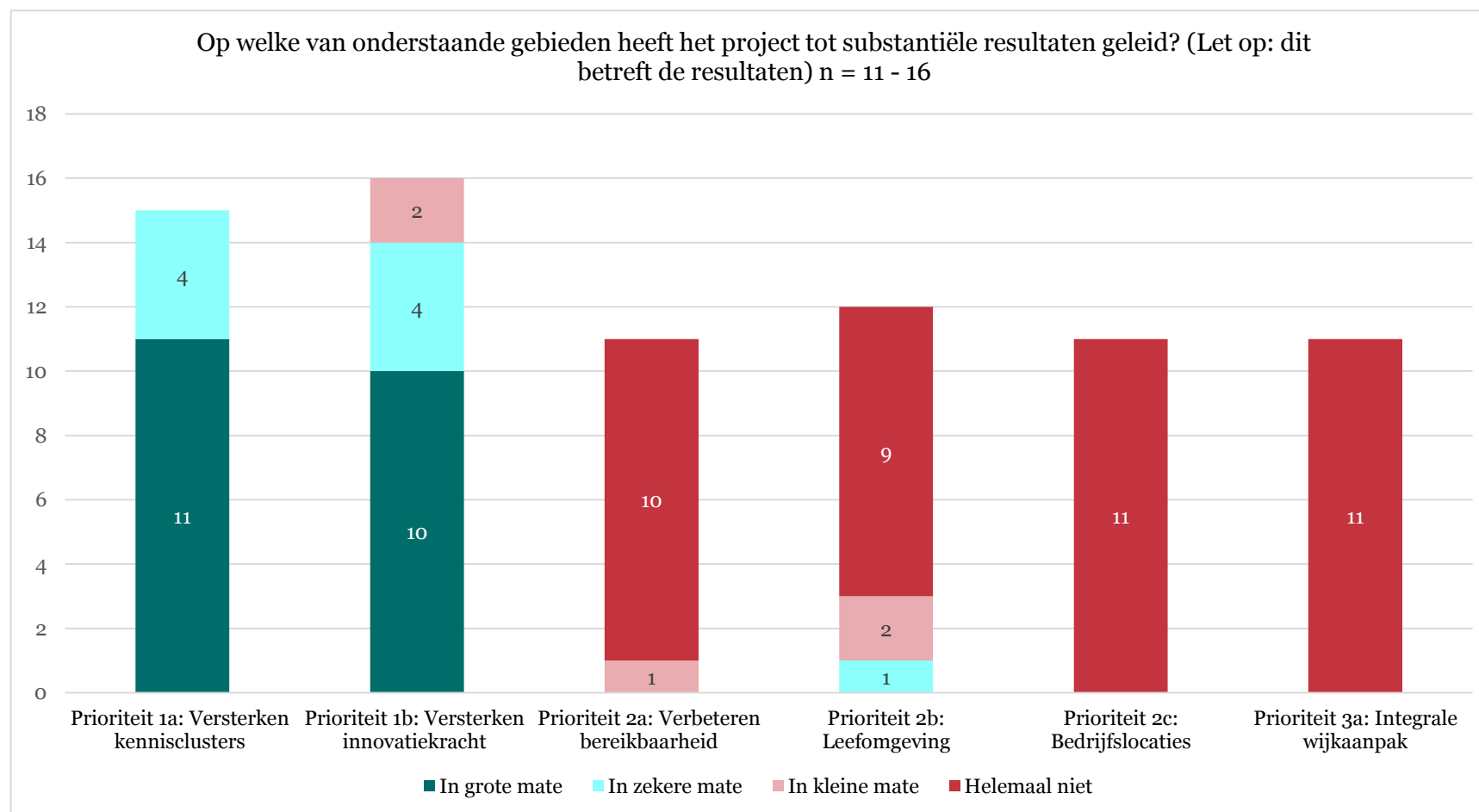
Figuur 61 Vraag: (Oost) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen) n = 10 - 16



Bron: Survey met begunstigten van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat betreft de gerealiseerde resultaten, de respondenten gaven aan dat het over het algemeen gelukt is om in grote mate aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen.

Figuur 62 Vraag: (Oost) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'

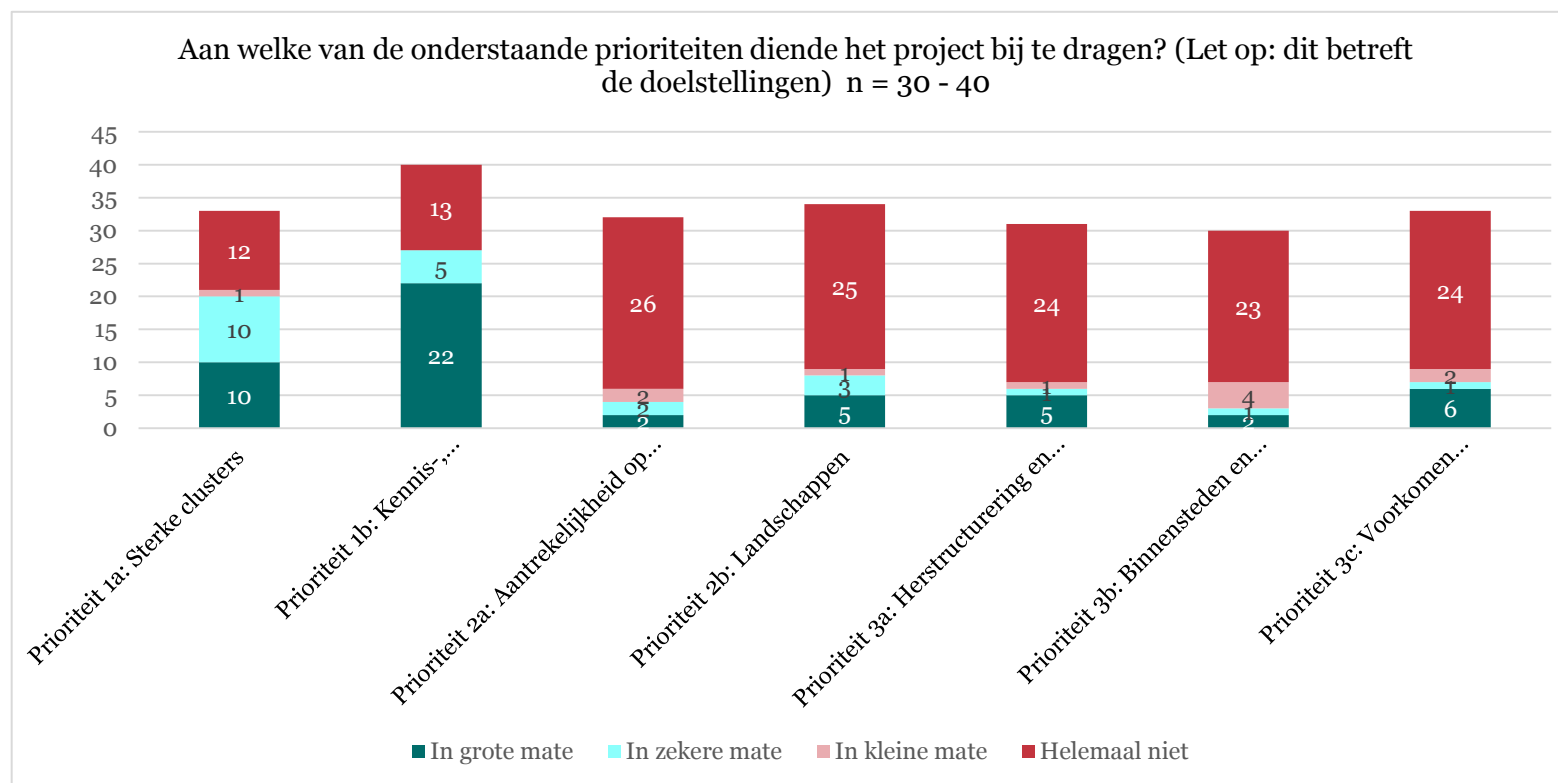


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Kansen voor West

De respondenten die deelnamen aan het OP West programma hebben aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan alle drie de prioriteiten. Echter met name aan prioriteit 1.

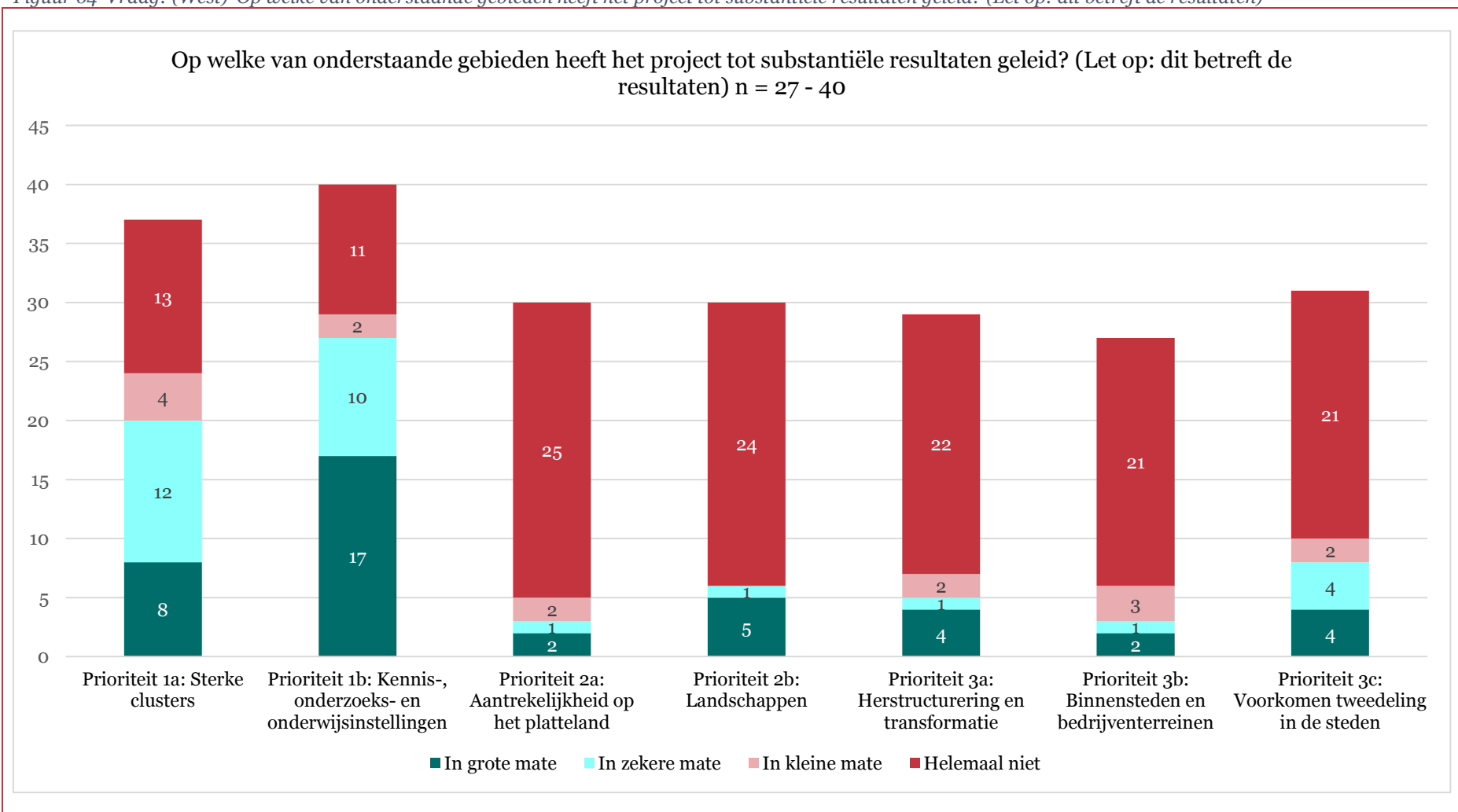
Figuur 63 Vraag: (West) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'



Bron: Survey met begunstigten van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat betreft de gerealiseerde resultaten, de respondenten gaven aan dat het over het algemeen gelukt is om aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen. Verder gaf de helft van de respondenten aan dat het project waaraan zij deelnamen moest bijdragen aan het landschap en welzijn in de regio. Deze groep respondenten gaf aan dat dat in zekere mate gelukt is.

Figuur 64 Vraag: (West) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'

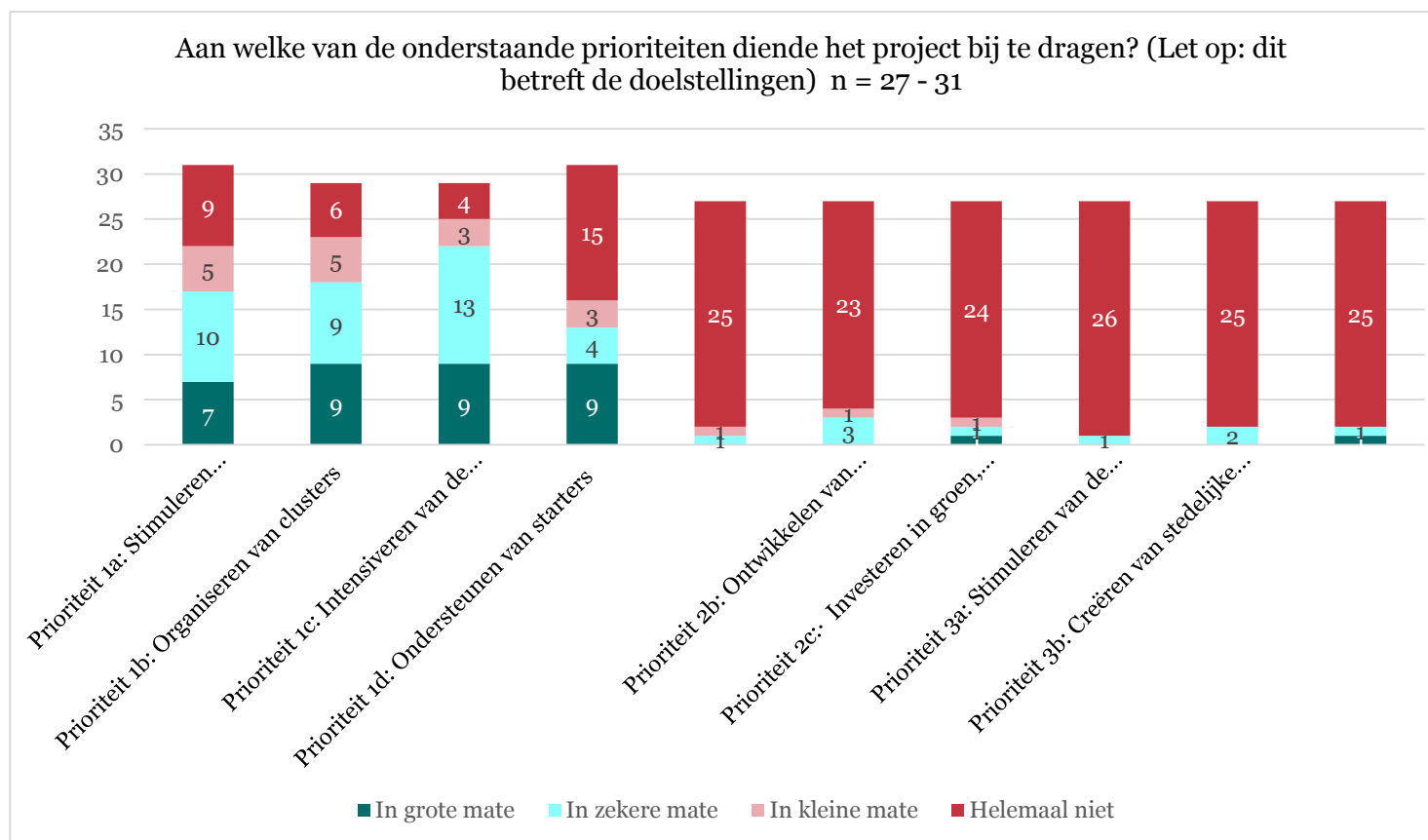


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

OP Zuid

De respondenten die deelnamen aan het OP West programma hebben aangegeven dat hun projecten moesten bijdragen aan alle drie de prioriteiten. Echter met name aan prioriteit 1.

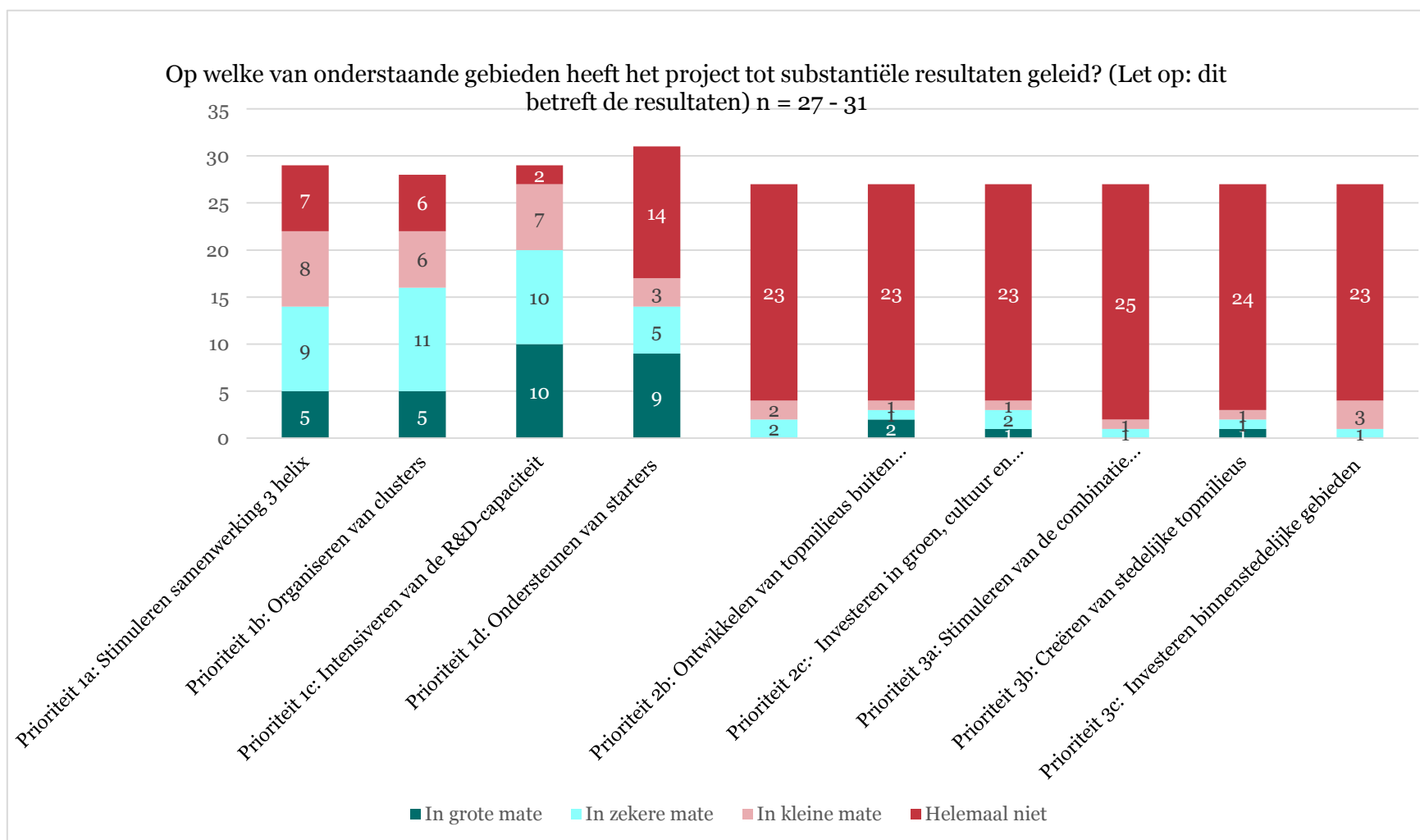
Figuur 65 Vraag: (Zuid) 'Aan welke van de onderstaande prioriteiten diende het project bij te dragen? (Let op: dit betreft de doelstellingen)'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Wat betreft de gerealiseerde resultaten, de respondenten gaven aan dat het over het algemeen gelukt is om aan de verwachtingen van prioriteit 1 te voldoen.

Figuur 66 Vraag: (Zuid) 'Op welke van onderstaande gebieden heeft het project tot substantiële resultaten geleid? (Let op: dit betreft de resultaten)'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

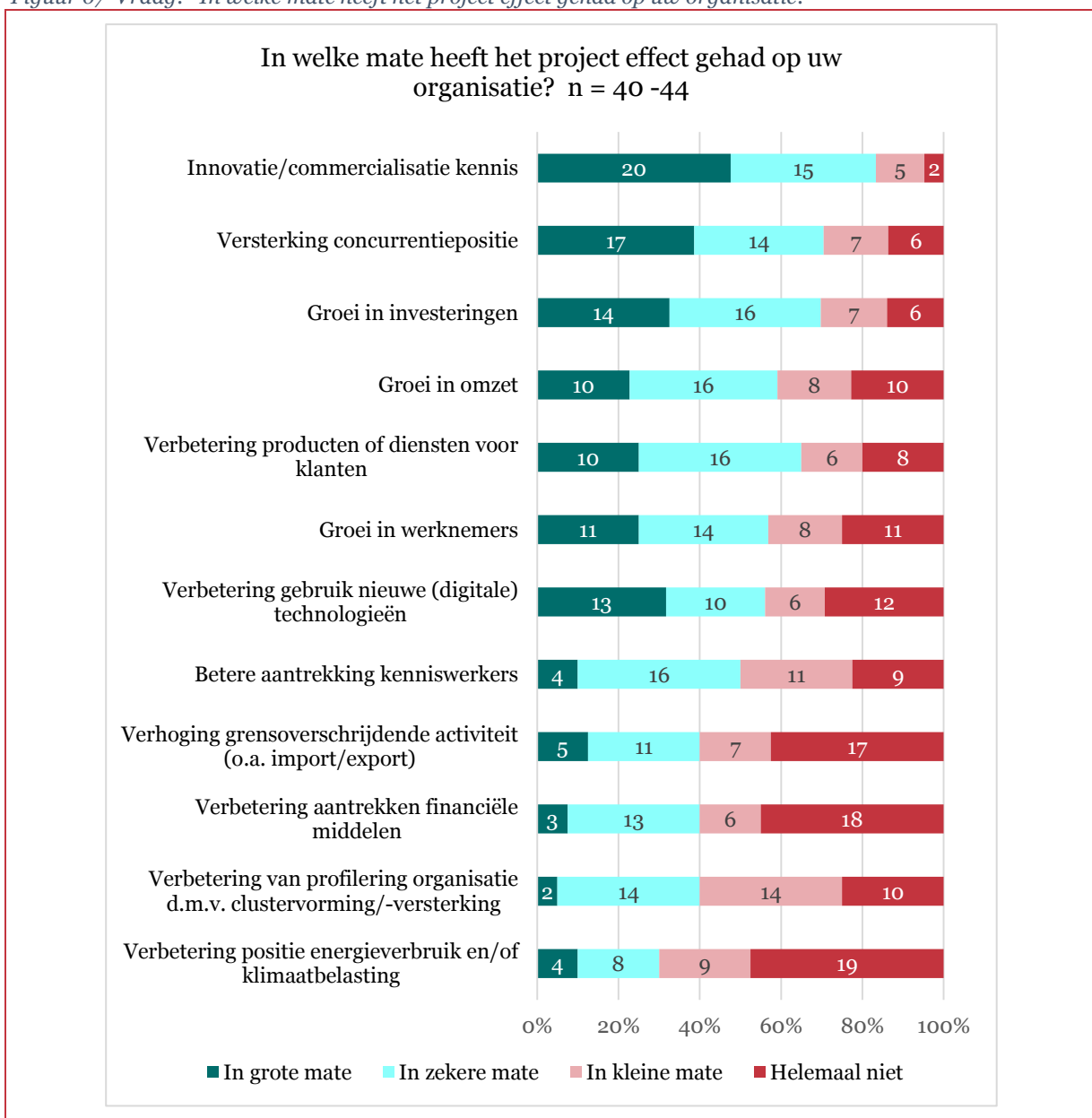
C.3.8 Effecten van gecofinancierde projecten op betrokken projectpartners

MKB

Naast de algemene effecten van de gecofinancierde projecten, hebben we ook vragen gesteld over de effecten van projecten op de betrokken projectpartners zelf.

De antwoorden van de respondenten geven in grote mate aan dat het project een positieve invloed heeft gehad op hun organisatie. Projecten hebben vooral een positieve invloed gehad op het gebied van innovatie/commercialisatie. Verder is te zien dat de projecten eraan bijgedragen hebben dat de concurrentiepositie is verbeterd, dat de omzet is toegenomen alsmede het aantal werknemers en investeringen. Het enige aspect waarop weinig vooruitgang was geboekt was het verbeteren van het energieverbruik of de klimaatbelasting. Verder gaven 37 ondernemers nog verder toelichting op de groei. 83% van de ondernemers gaf aan dat het programma heeft geleid tot meer investeringen. Verder gaf 72% van de respondenten aan dat zij zagen dat hun omzet in euro's was toegenomen tijdens de periode dat het project liep.

Figuur 67 Vraag: 'In welke mate heeft het project effect gehad op uw organisatie?' n = 40 -44



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

MKB-bedrijven die aangaven een groei te hebben geobserveerd in hun omzet, investeringen of export werd gevraagd om een inschatting te maken van de deze groei dankzij de start van het project. Onderstaande grafiek geeft de resultaten van deze schattingen. Hieruit blijkt dat MKB-bedrijven in de survey gemiddeld een groei in investeringen zagen van €1.426.358. MKB-bedrijven gaven in de survey aan dat de groei in hun omzet gemiddeld €1.086.797 was en de groei in export gemiddeld €871.553.

Figuur 68 Schatting van de groei in omzet, investeringen en export van MKB-bedrijven

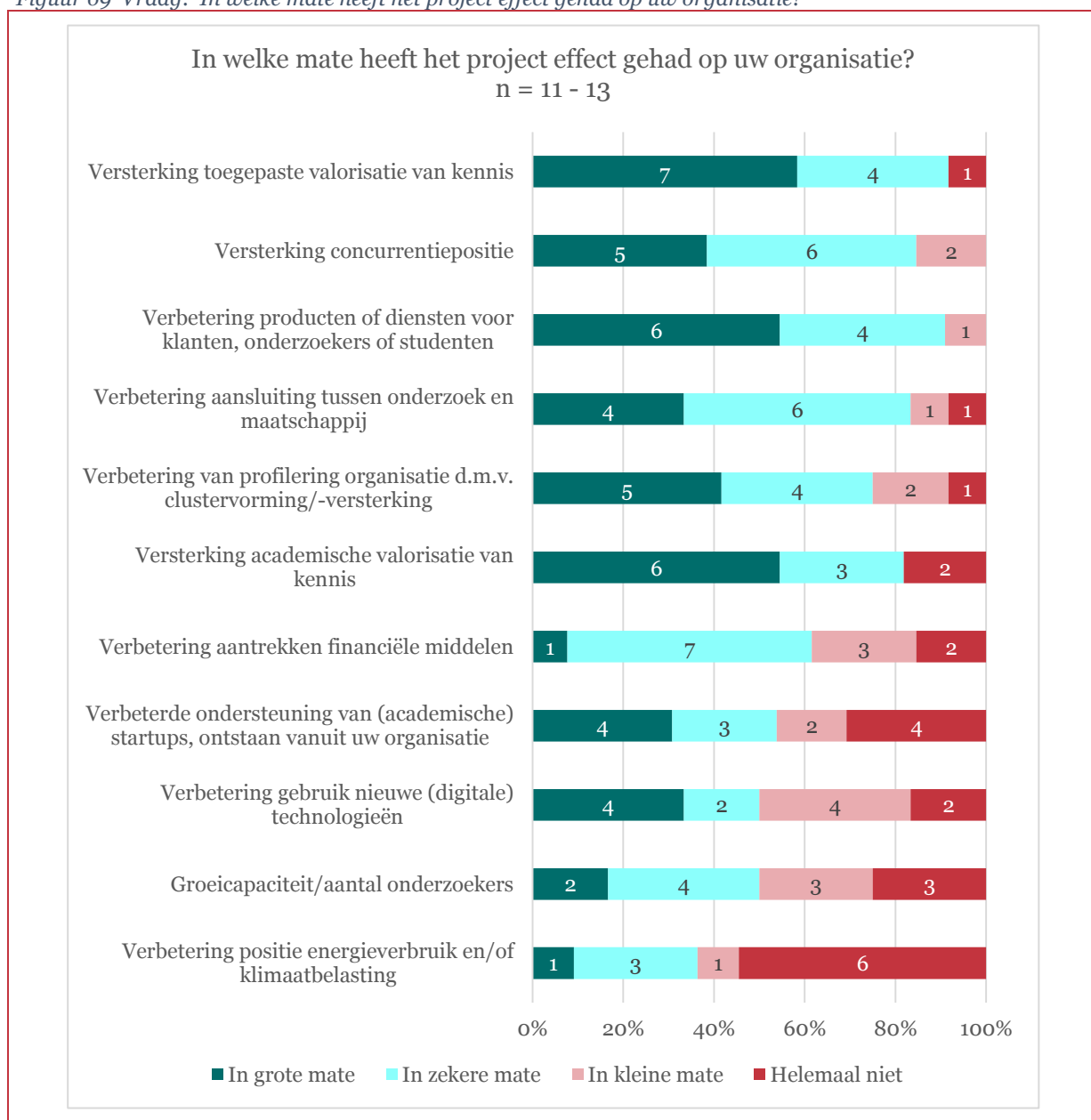


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Kennisinstellingen

Net als bij de respondenten uit het bedrijfsleven heerst ook bij de respondenten uit de academische wereld de opvatting dat er een versterking heeft plaats gevonden van de toegepaste valorisatie van kennis een ruime meerderheid (91,6%) van de begunstigde academici gaf aan dat deze toegepaste valorisatie in grote mate had plaatsgevonden. Naast de toegepaste valorisatie van kennis werd er aangegeven dat de projecten onder meer hadden bijgedragen aan de versterking van o.a. de concurrentiepositie (84,6% positief), verbetering producten of diensten voor belanghebbende (90,1% positief). De factoren waarop de projecten het minste effect hebben gehad waren net als bij het bedrijfsleven de verbetering van het energieverbruik en het beperken van de klimaatbelasting (63% negatief), en de groeicapaciteit van het aantal onderzoekers (50% negatief).

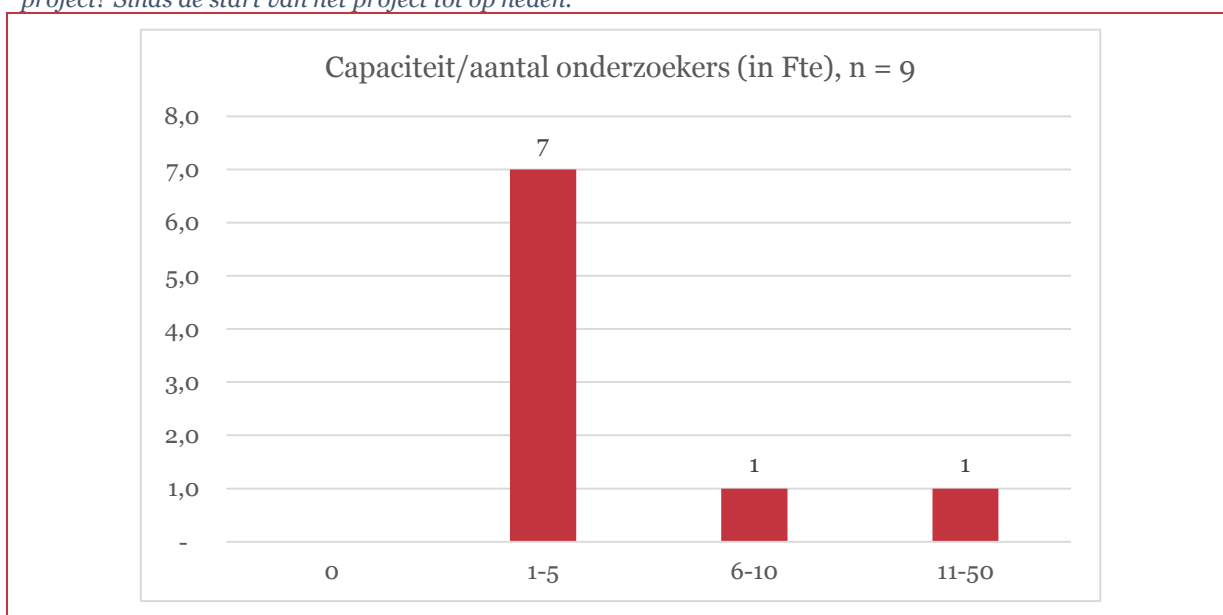
Figuur 69 Vraag: 'In welke mate heeft het project effect gehad op uw organisatie?'



Bron: Survey met begunstigten van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

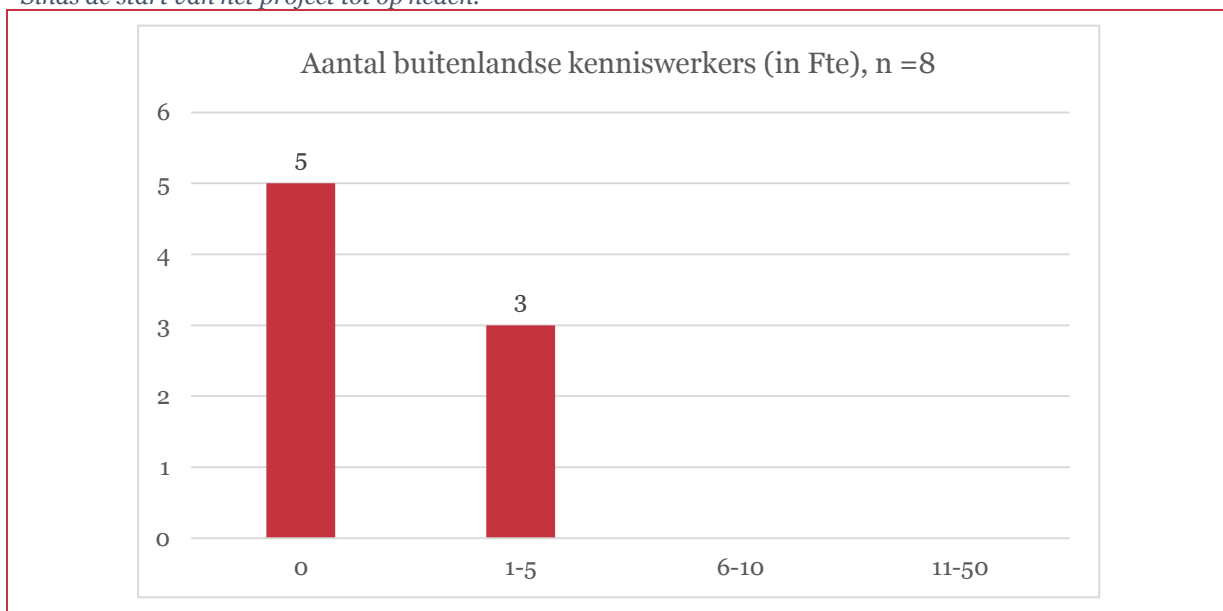
De gefinancierde projecten hebben ook geleid tot het aantrekken van meer onderzoeks-Fte's, zoals onderstaande grafiek laat zien. In totaal gaven 7 kennisinstellingen in de survey aan dat zij tussen de 1 en 5 onderzoekers hebben aangetrokken dankzij het project. Twee respondenten gaven aan meer dan 6 onderzoekers te hebben aangetrokken. Het aantal aangetrokken buitenlandse kenniswerkers was een stuk lager. In totaal gaven 3 kennisinstellingen aan dat zij tussen de 1 en 5 *buitenlandse* onderzoekers hebben aangetrokken dankzij het project.

Figuur 70 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

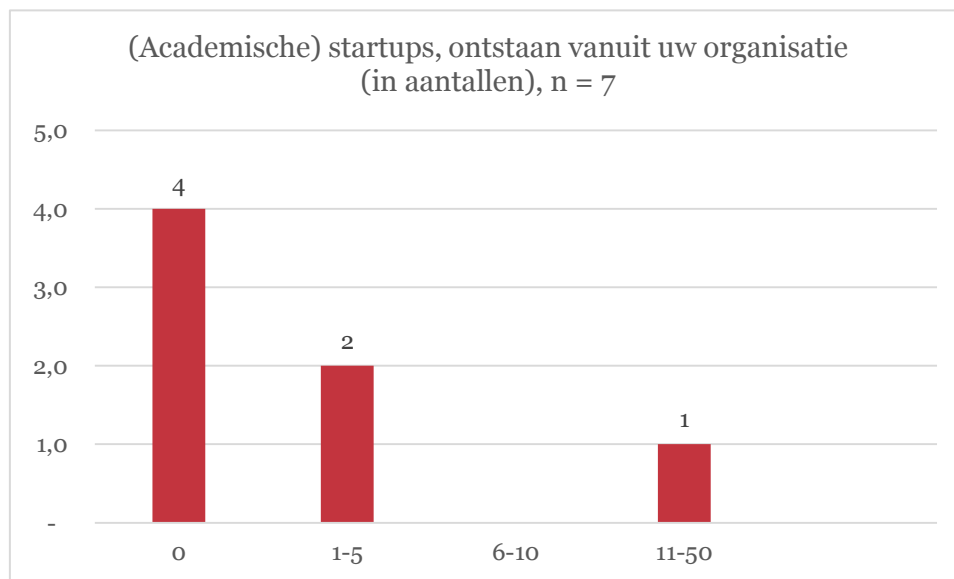
Figuur 71 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

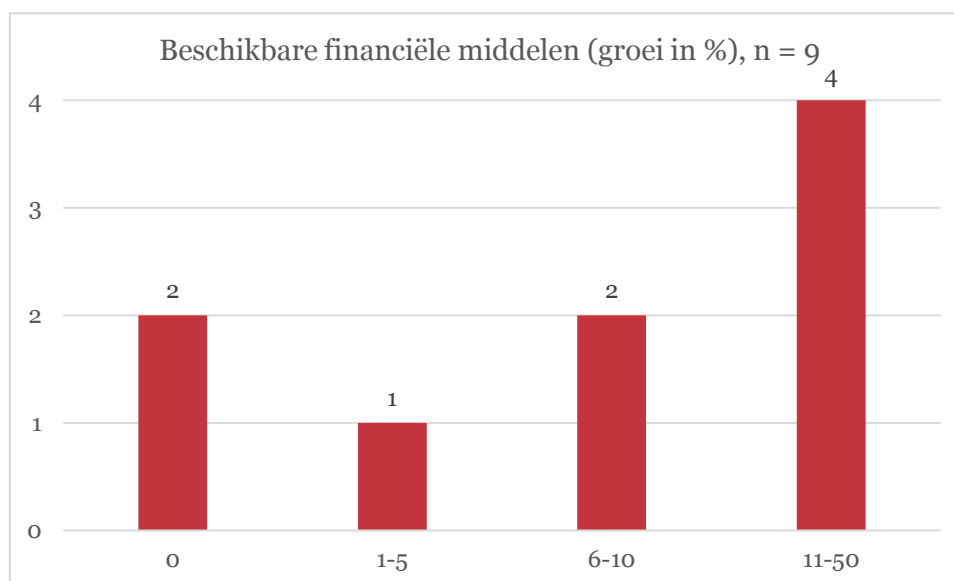
In totaal gaven 3 respondenten van kennisinstellingen aan dat hun gefinancierde project had geleid tot een academische startup, zoals weergegeven in onderstaande grafiek.

Figuur 72 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Figuur 73 vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'

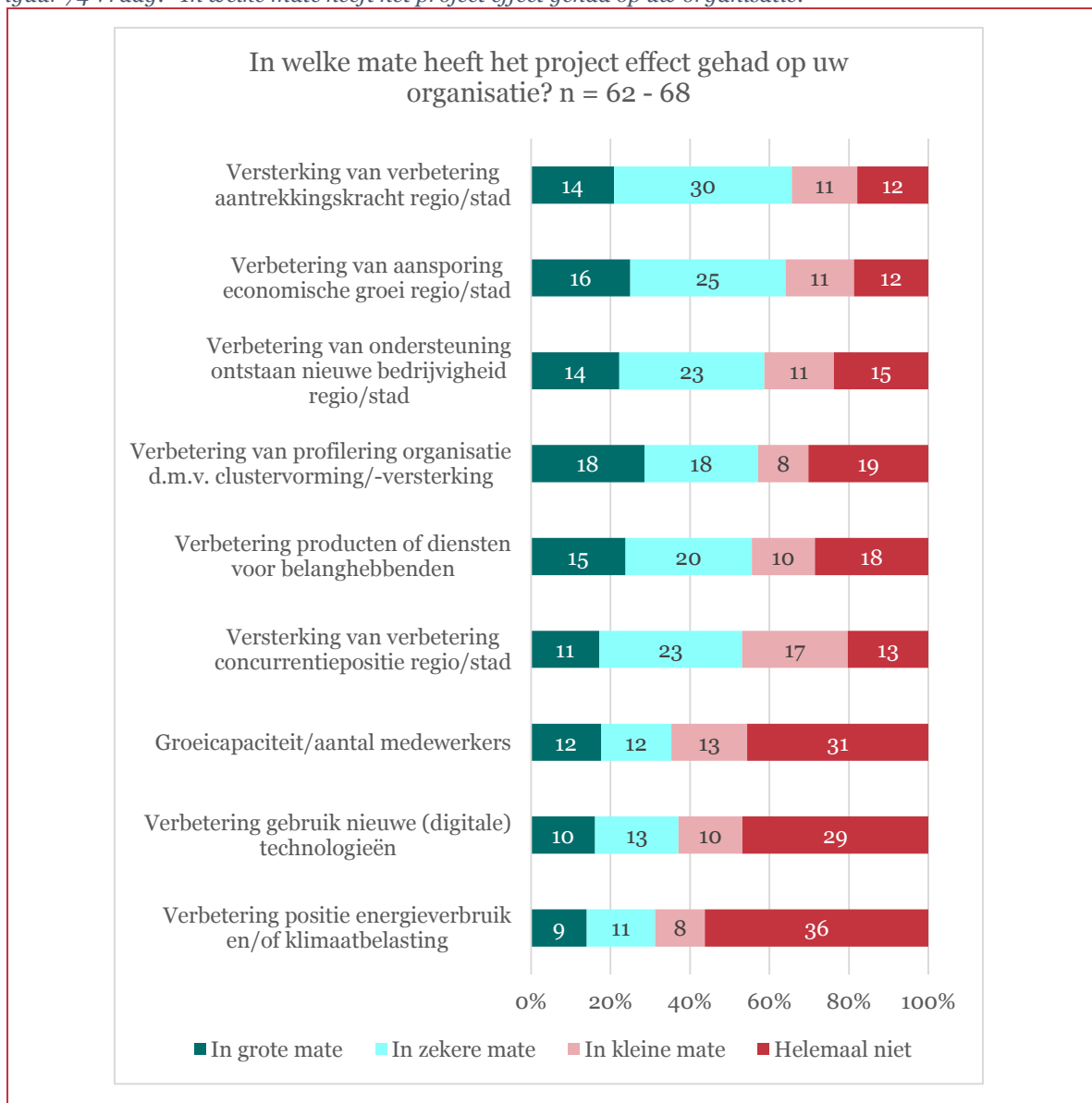


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Overheid & anders

We hebben publieke en overige begunstigden een vergelijkbaar aantal effecten voorgelegd, zodat zij konden aangeven wat voor effecten de gefinancierde projecten op hun organisaties hadden. De effecten waren iets minder sterk gekristalliseerd dan als bij de kennisinstellingen en bij het bedrijfsleven. De publieke en overige instellingen gaven aan dat bij 65% van de respondenten de versterking van de aantrekkingskracht van de regio/stad het sterkst was toegenomen. Dit percentage verschilt sterk met de sterkste effecten van de kennisinstellingen (91,6%) en van het bedrijfsleven (83,3%). Opvallend is dat bij de publieke en overige organisaties het toepassen van nieuwe technologieën laag wordt ingeschat, slechts 37% van de ondervraagde ziet dat er vooruitgang is geboekt op dit gebied. Verder geven ook de respondenten die verbonden zijn aan de overheid en andere organisaties aan dat er amper vooruitgang is geboekt op het gebied van energieverbruik en druk op het milieu (31,3% positief).

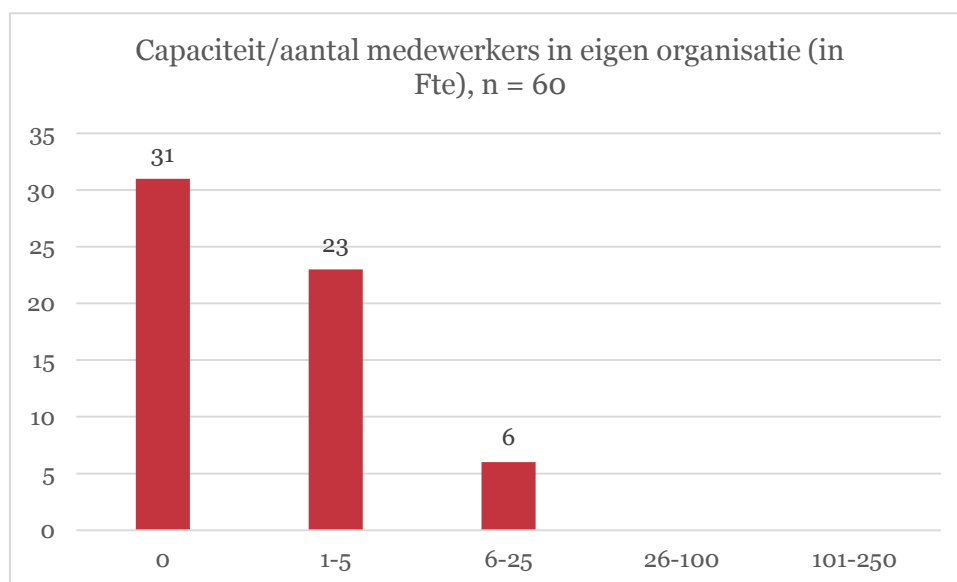
Figuur 74 Vraag: 'In welke mate heeft het project effect gehad op uw organisatie?' n = 62 - 68



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

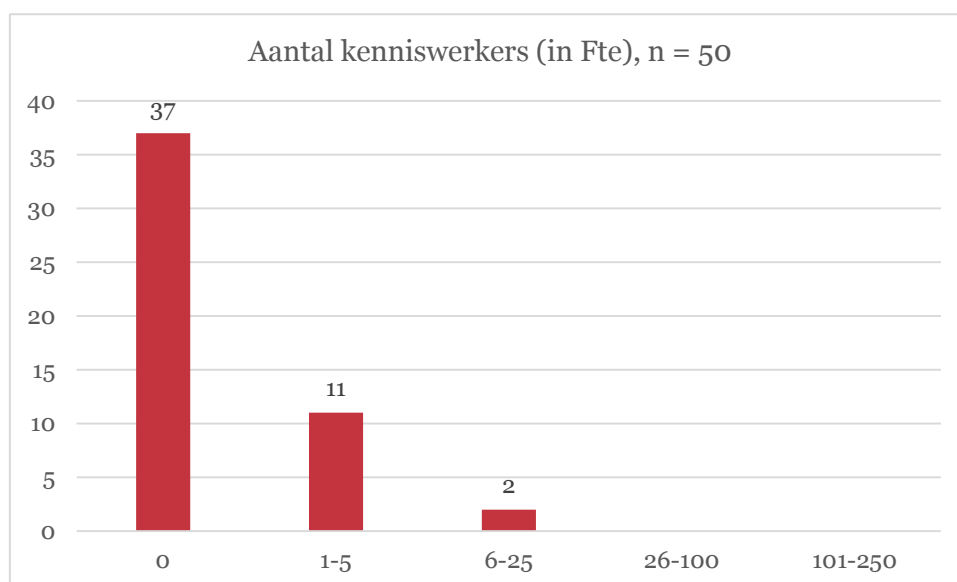
Ook hebben we aan begunstigden van overheden of andere categorieën gevraagd of hun organisaties zijn gegroeid dankzij de gefinancierde projecten. In totaal gaven 23 respondenten aan dat er een groei was geweest in het aantal medewerkers in hun organisatie. Daarnaast gaven 13 respondenten aan dat er een groei was geweest in het aantal kenniswerkers in hun organisatie.

Figuur 75 Vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'



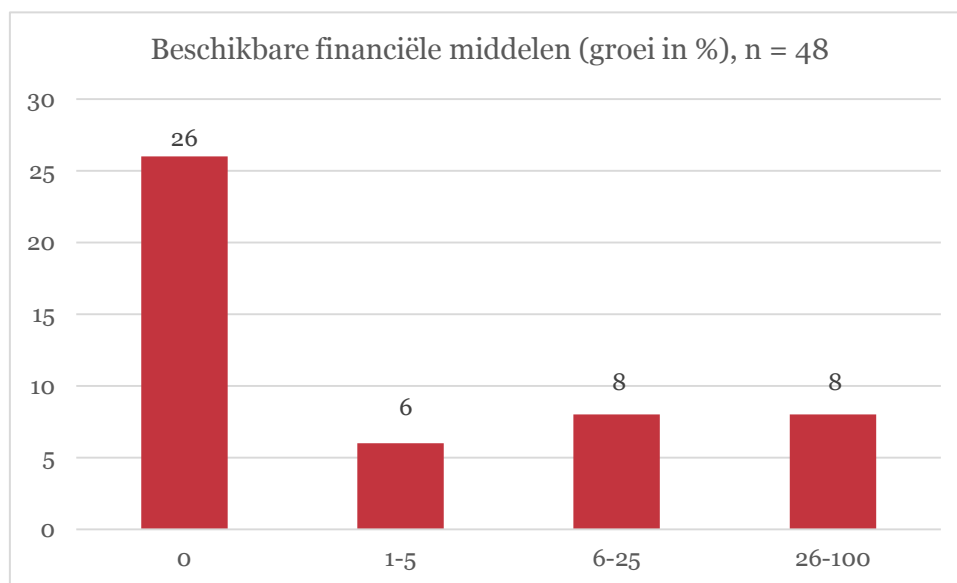
Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Figuur 76 Vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Figuur 77 Vraag: 'Kunt u aangeven hoeveel groei er in uw organisatie heeft plaatsgevonden dankzij het project? Sinds de start van het project tot op heden.'

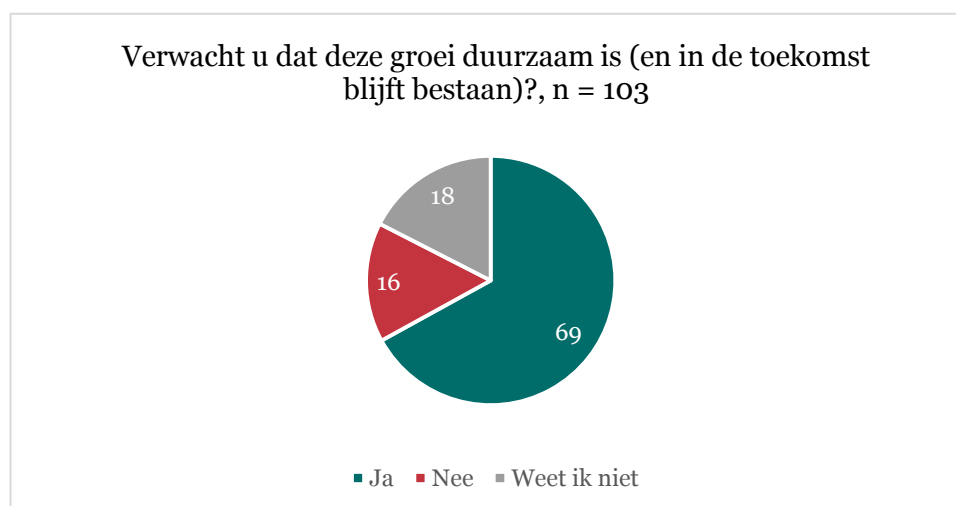


Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.9 Duurzaamheid van geobserveerde groei in organisaties

Tot slot zijn alle respondenten (MKB-ers, kennisinstellingen en overheden) die aangaven dat zij een groei (in omzet, investeringen, aantal medewerkers) hadden geobserveerd in hun organisatie gevraagd om aan te geven in hoeverre zij verwachtten dat deze groei duurzaam was. De meerderheid van de respondenten (67%) gaf aan dat zij verwachtten dat de opbrengsten die het project heeft opgeleverd duurzaam waren, en dat de groei behouden zal blijven in de toekomst. 18% van de respondenten had geen verwachtingspatroon en een minderheid van 15,5% van de respondenten geloofde niet dat de groei duurzaam is.

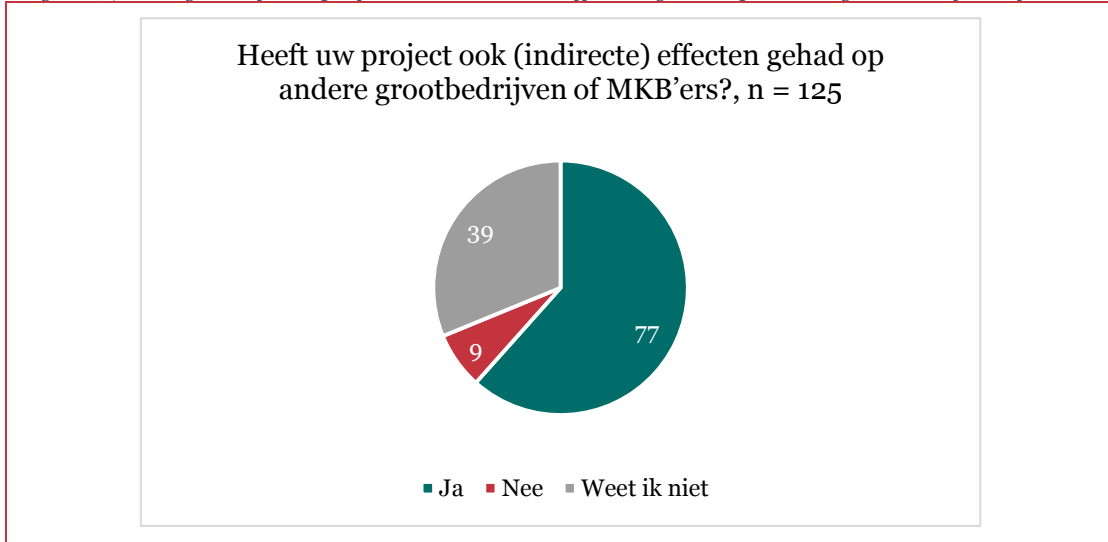
Figuur 78 Vraag: 'Verwacht u dat deze groei duurzaam is (en in de toekomst blijft bestaan)?'



Bron: Survey met begunstigen van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Verder heerste er een sterke overtuiging bij de ondervraagde dat hun project een positieve impact heeft gehad op andere private bedrijven (61,6% van de respondenten). Dit geeft aan dat er in ieder geval het idee heerste onder de respondenten dat er multipliereffecten zijn geweest.

Figuur 79 Vraag: 'Heeft uw project ook (indirecte) effecten gehad op andere grootbedrijven of MKB'ers?'

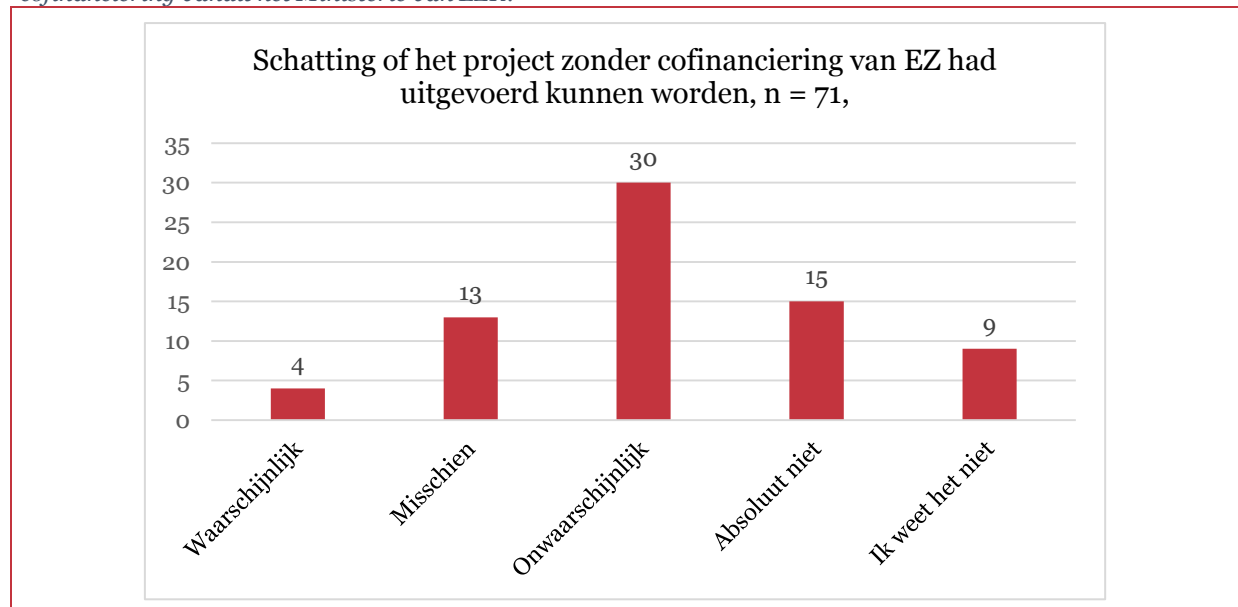


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

C.3.10 Additionaliteit van de EZK-cofinanciering

Het belang van de EZK-cofinanciering werd breed gedragen onder de respondenten. Slechts 6% van de respondenten achtte het waarschijnlijk dat het project doorgang had gevonden als het Ministerie van EZK geen cofinanciering had verstrekt.

Figuur 80 Vraag: 'Hoe schat u de kans in dat dit project ook gefinancierd had kunnen worden zonder cofinanciering vanuit het Ministerie van EZK?'

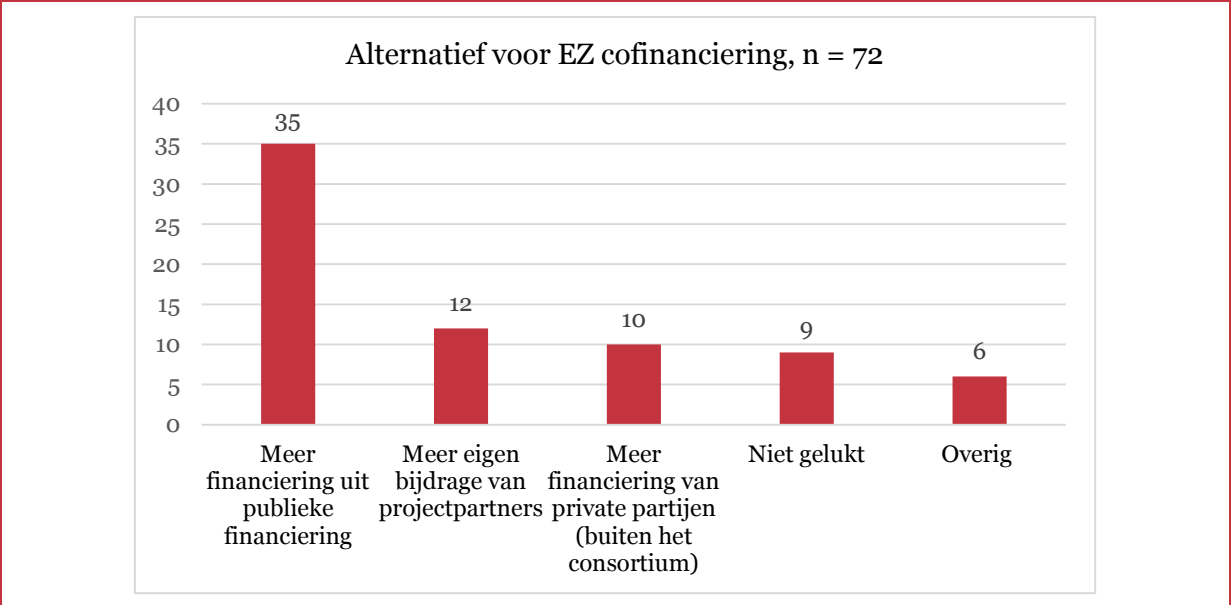


Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Ondanks dat de respondenten het grotendeels onwaarschijnlijk tot onmogelijk leek om het project te realiseren zonder de hulp van het Ministerie van EZK hebben zij wel suggesties geleverd met eventuele

vervangers voor het Ministerie van EZK. In totaal zou 48% van de respondenten geprobeerd hebben om meer financiering bij andere publieke instanties proberen te verkrijgen. 16% zou geprobeerd hebben meer financiering te verkrijgen bij projectpartners. 14% zou getracht hebben meer private partijen bij het project te betrekken. 12,5 % van de respondenten gaf ook in tweede instantie aan dat zonder het Ministerie van EZK de financiering niet rond was gekomen.

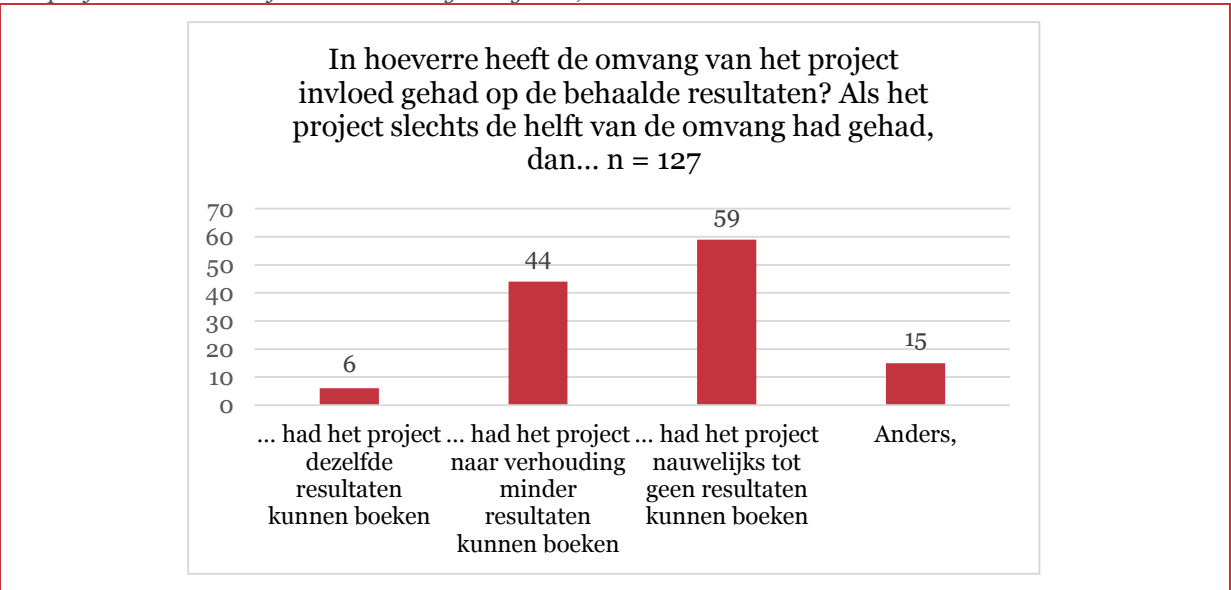
Figuur 81 Vraag: 'Uit welke van de volgende bronnen zou het volgens u waarschijnlijk haalbaar zijn geweest om meer financiering te verkrijgen? Meerdere antwoorden mogelijk'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

De grote van het project had een dusdanige invloed dat 81,1% van de respondenten aangaf dat hun project aanzienlijk minder tot nauwelijks resultaten had geboekt. Dit geeft aan dat het idee onder de respondenten heerste dat projecten die groter in omvang zijn over het algemeen de voorkeur hebben.

Figuur 82 Vraag: 'In hoeverre heeft de omvang van het project invloed gehad op de behaalde resultaten? Als het project slechts de helft van de omvang had gehad, dan...'



Bron: Survey met begunstigden van EZK-cofinanciering door Technopolis Group en ERAC

Bijlage D Praktische werklijnen scenario 2 monitoring en evaluatie

Aanbeveling 5 stelde dat Ministerie van EZK een duidelijke keuze had te maken over zijn rol in toekomstige cofinancieringsregelingen. Het Ministerie van EZK zou ervoor kunnen kiezen om zich zowel in de uitvoering als de evaluatie van de regeling volgend op te stellen aan de reguliere EFRO-eisen. Dit zou betekenen dat de evaluatieplicht richting de Tweede Kamer ingevuld zou worden door middel van de algemene EFRO-evaluatie die voor Nederland wordt uitgevoerd. Het belangrijkste argument bij deze aanpak is dan dat de EZK-cofinancieringsregeling een *bijdrage* heeft geleverd aan de behaalde resultaten van EFRO in Nederland.

In een alternatief scenario kiest het Ministerie van EZK ervoor de Theeuwes-aanpak te gebruiken voor een kwantitatieve beoordeling van de effectiviteit, impact en additionaliteit van de EZK-cofinancieringsregeling. Om de benodigheden een slag concreter te maken presenteren wij hieronder enkele praktische werklijnen. Uiteraard zullen er afwegingen moeten worden gemaakt in termen van efficiëntie, maar let wel dat veel van deze zaken sterk samenhangen.

1. **Pas de toekenning van projecten aan:** Voor het uitvoeren van econometrische analyses is het belangrijk om het proces rondom de toekenning van subsidies helder te stellen en eenduidig toe te passen. Zoals aangegeven is *'first-come-first-serve'* niet in het voordeel van het toepassen van counterfactual analyses. Het zou in dit scenario dus nodig zijn om met een helder toekenningskader te werken met bijvoorbeeld toekenningscores.
2. **Maak een heldere verbinding tussen EZ-doelen en projectresultaten:** Een groot deel van een toekenningskader draait om de bijdrage aan prioriteiten en doelstellingen. Voor elk project moet aan het begin helder inzichtelijk zijn aan welk(e) EZ-doel(en) gaat worden bijgedragen, of dit direct of indirect het geval zal zijn en wat de verwachte resultaten zijn.
3. **Stel vooraf een gedetailleerde doelenboom:** Het vertalen van project-outputs naar programma-effecten is altijd lastig voor projectdeelnemers. Ter ondersteuning van punten 1 en 2 is het dus handig om op voorhand dit voor te bereiden aan de hand van een doelenboom (zoals ook beschreven in aanbeveling 2).³⁷ Dit helpt zowel de deelnemers als de beoordelaars van projectvoorstellen maar ook de punten 4 en 5.
4. **Zorg voor uniforme monitoring:** Het opstellen van een uniform format waarin gegevens van projecten worden bijgehouden zal het mogelijk maken om de gegevens van de verschillende operationele programma's op te schalen naar het nationale programmaniveau van de cofinanciering. Ook maar uniforme monitoring het mogelijk om deze data vervolgens, in combinatie met punten 2 en 3, uit te splitsen naar verschillende EZK doelen. Een vast format kan, ondanks administratieve lasten, over de tijd ook voor efficiëntie zorgen.
5. **Voer een Nulmeting en T1-meting uit:** Afhankelijk van de beleidsdoelen en daaraan gekoppelde indicatoren is het nuttig om een kleine set aan gegevens te verzamelen op het moment van aanvang van het project (nulmeting) en aan het eind van het project (T1-meting). Dit geeft de mogelijkheid om voortgang in termen van output te relateren en biedt een solide basis voor het onderzoeken van impacts ver na de afronding van projecten. Hierbij is het belangrijk om achtergrond variabelen mee te nemen, zoals type deelnemer, sector, bedrijfsomvang, etc. Deze variabelen zullen in zekere mate ook afhangen van punten 2 en 3.
6. **Bereid de impactmeting en identificatie van deelnemers voor:** Metingen van impact vinden vaak ver na de afronding van projecten plaats. Het is daarom aan te raden om goed na te denken over de identificatie van deelnemers. Het kan nuttig zijn contactgegevens te verzamelen (organisatie en persoon) voor opvolging via enquêtes en interviews, voor het achterhalen van informatie voorbij de reikwijdte van databases (CBS). Daarnaast is bedrijfsindicatie ook zeer belangrijk om koppeling met CBS-data mogelijk te maken, bijvoorbeeld via het KvK-nummer. Let

³⁷ De LFA gebruikt in deze evaluatie is gericht op de doelstellingen van de vorige periode, o.a. Pieken in de Delta, voor de nieuwe periode zal dit opnieuw moeten gebeuren.

hierbij op dat bedrijfsidentificatie vrij ingewikkeld is, maar er is hiervoor veel ervaring beschikbaar bij het Ministerie van EZK, CBS, maar ook RVO.

7. **Denk vooraf na over controlegroepen:** Controlegroepen zijn essentieel voor het uitvoeren van effectmetingen. Afhankelijk van het toekenningsproces, beleidsdoelen, omvang van de regeling, etc. zullen verschillende controlegroepen mogelijkheden bieden. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van de KvK-identificatie van deelnemers van niet-toegekende projecten of het opstellen van bedrijfsparen op basis van achtergrondvariabelen.
8. **Verken andere publieke ondersteuning:** Gezien de cofinanciering slechts een type ondersteuning betreft kan het handig zijn om ook na te gaan of de deelnemers en de controlegroep niet ook andere ondersteuning hebben ontvangen. Denk bijvoorbeeld aan een bedrijf dat ook is ondersteund door de MIT-regeling, dat is belangrijk om te weten bij het toekennen van effecten op innovatie aan de EZK-cofinanciering. Verken dus vooraf en tijdens het programma welke andere ondersteuning in hetzelfde vaarwater kan zitten, identificatie van deelnemers en de controlegroep is hier weer belangrijk.
9. **Ga in gesprek met andere stakeholders:** Gezien het cofinanciering betreft zijn ook andere stakeholders betrokken, zeker bij grensoverschrijdende projecten. Het kan helpen om vooraf met hen afspraken te maken over de monitoring, in veel gevallen zal er grote overlap zijn tussen de gewenste monitoringsgegevens. Hierdoor kan de gevonden efficiëntie betreffende enkelvoudige voortgangsrapportages wellicht voor een groot deel worden behouden maar worden toekomstige evaluaties toch beter worden ondersteund.

technopolis |group| The Netherlands
Spuistraat 283
1012 VR Amsterdam
The Netherlands
T +31 20 535 2244
F +31 20 428 9656
E info.nl@technopolis-group.com
www.technopolis-group.com