



university of
groningen

Tussentijdse Evaluatie Kennisontwikkeling en Innovatie binnen Operationeel Programma EFRO 2014-2020

In Opdracht van:

Managementautoriteit Oost-Nederland, Noord-Nederland, West-Nederland, en Zuid-Nederland

Datum:

28 September 2018

Auteurs en Medewerkers:

Prof. Dr. Dries Faems
Prof. Dr. Paul Elhorst
Dr. Eelko Huizingh
Dr. Evelien Croonen
Dr. Pedro de Faria
Dr. Holmer Kok
Drs. Anna-Lijsbeth Klijnstra

We bedanken de leden van de begeleidingscommissie (zie Annex D) voor de waardevolle input, constructieve feedback en interessante discussies. Ook zijn wij dank verschuldigd aan de medewerkers van de Management Autoriteiten voor de ondersteuning bij het opbouwen van de database en het uitvoeren van het vragenlijst onderzoek. We willen ook de penvoerders, die bereid waren om de vragenlijst in te vullen, hartelijk bedanken voor hun bijdrage. Tenslotte willen we de geïnterviewde penvoerders, deskundigen en vertegenwoordigers van de Management Autoriteiten bedanken voor hun tijd en bereidwillige medewerking.

Inhoudsopgave

1. KERNRESULTATEN EN AANBEVELINGEN	5
1.1. Belangrijkste resultaten.....	6
1.1.1. Slagen MA's erin om projecten te selecteren die bijdragen aan doelstellingen?.....	6
1.1.2. Werkt de interventielogica?	10
1.2. Aanbevelingen	12
1.2.1. Streng.....	12
1.2.2. Ambitieu.....	14
1.2.3. Vanuit wederzijds vertrouwen	16
2. ANALYSE PROJECTBEOORDELINGEN DESKUNDIGENCOMMISSIES	17
2.1. Methodologie	17
2.1.1. Opbouw databank	17
2.1.2. Scores subsidieverzoeken.....	19
2.1.3. Een verklarend model: de basis.....	21
2.1.4. Verklarende variabelen	22
2.1.5. Een verklarend model: interactie	26
2.1.6. De marginale effecten van het sociale interactiemodel	30
2.2. Resultaten.....	31
2.2.1. Algemeen.....	31
2.2.2. Oproep-specifieke factoren.....	39
2.2.3. Project-specifieke factoren.....	43
2.2.4. Conclusie.....	47
3. PROCESANALYSE.....	50
3.1. Methodologie	50
3.1.1. Vragenlijstonderzoek.....	50
3.1.2. Vergelijkend case study onderzoek.....	51
3.2. Resultaten.....	53

3.2.1. Koppeling doelstellingen op project en programma niveau	53
3.2.2. Slagen projecten erin om de verwachte resultaten te realiseren?	72
REFERENTIES	98
Annex A: Vragenlijst EFRO Evaluatie	100
Annex B: Beschrijving Variabelen Vragenlijst	112
Annex C: Bestaand Onderzoek naar Social Interaction Models with Network Structures	116
Annex D: Leden begeleidingscommissie	119

1. KERNRESULTATEN EN AANBEVELINGEN

Auteurs:

Prof. Dr. Dries Faems, WHU Otto Beisheim School of Management¹

Prof. Dr. Paul Elhorst, Rijksuniversiteit Groningen

Vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zijn door de Europese Commissie over de periode 2014–2020 vier regionale structuurfondsprogramma's aan Nederland toegekend. Elk van deze programma's heeft betrekking op één landsdeel (Noord, Oost, Zuid, West) en heeft een eigen Management Autoriteit (MA). In de meeste gevallen betreft het een regionale overheid, die verantwoordelijk is voor de uitvoering en het beheer van het programma. De landelijke coördinatie is in handen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Hoewel de programma's naar inhoud en doelstelling uiteenlopen, zijn twee doelstellingen binnen deze programma's voor alle vier de landsdelen identiek: (i) een betere kennispositie van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) (onder meer door verbeterde samenwerking) en (ii) meer innovatie en valorisatie in het MKB. In onderling overleg hebben de Nederlandse Management Autoriteiten afgesproken een tussentijdse evaluatie van deze twee doelstellingen uit te laten voeren.

Gelet op het feit dat deze tussentijdse evaluatie plaatsvond in 2018, drie jaar na de start van het EFRO-programma maar ook nog vijf jaar voordat alle projecten formeel zijn afgerond, ligt de nadruk van deze evaluatie meer op het proces dan op de resultaten van de ingezette instrumenten. Anders gezegd, de Management Autoriteiten beogen niet de omvang van de effecten te bepalen maar meer het 'hoe en waarom' deze tot stand komen. Dit betekent dat het gaat om een 'theory-based impact evaluation' en geen 'counterfactual impact evaluation.' Concreet zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

¹ De onderzoeksactiviteiten voor deze EFRO evaluatie zijn uitgevoerd tussen Januari en Juli 2018. Tijdens deze periode, was Prof. Faems tewerkgesteld bij de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 1 Augustus is Prof. Faems werkzaam als Hoogleraar Ondernemerschap, Innovatie en Technologische Transformatie aan de WHU – Otto Beisheim School of Management.

- (1) Slagen de Management Autoriteiten erin die projecten te selecteren² die in potentie bijdragen aan de twee gezamenlijke doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's?
- (2) Werkt de interventielogica die aan het programma ten grondslag ligt ten aanzien van de twee gezamenlijke doelstellingen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methodologieën gebruikt. Voor het beoordelingsluik is een databestand opgebouwd met zowel toegewezen als afgewezen projecten, waarbij de scores van de deskundigencommissies als afhankelijke variabele zijn gebruikt³. Voor het procesluik is een combinatie van vragenlijstonderzoek en multiple case study onderzoek gebruikt⁴. In dit hoofdstuk geven we eerst een overzicht van de belangrijkste onderzoeksbevindingen. Vervolgens gaan we dieper in op onze aanbevelingen waarbij we antwoord formuleren op de vraag: “Wat zijn de belangrijkste lessen die de vier Nederlandse Operationele Programma's van elkaar én van de evaluatie kunnen leren in termen van werking van de interventielogica en effectiviteit van het instrumentarium?” In hoofdstuk 2 geven we een uitgebreid overzicht van de analyses naar de factoren die de scores van deskundigencommissies beïnvloeden. In hoofdstuk 3 bespreken we in detail de procesanalyse.

1.1. Belangrijkste resultaten

1.1.1. Slagen MA's erin om projecten te selecteren die bijdragen aan doelstellingen?

Kennis en Innovatie Consortia dominant in EFRO programma. Wanneer we kijken naar de doelstellingen van de projecten, kunnen we vaststellen dat de meerderheid van de projecten valt onder de noemer Kennis en Innovatie Consortia. Dit zijn projecten waarbij een groep van MKB'ers en/of kennisinstellingen samenwerken om tot kennisdeling en innovatie te komen. We zien in deze projecten een expliciete aansluiting bij minstens één van de centrale doelstellingen (d.w.z. kennisontwikkeling (doelstelling B) en innovatie/valorisatie (doelstelling C)). Bovendien gaven de ondervraagden aan dat voor dit soort projecten het EFRO programma een unieke positie inneemt in het Nederlandse financieringslandschap. De unieke positie van EFRO in het Nederlandse subsidielandschap kwam ook

² Het werkwoord selecteren staat voor het onder de aandacht brengen van de EFRO programma's, het (actief) werven van subsidieverzoeken en het bepalen van welke verzoeken in aanmerking komen voor subsidie.

³ Het beoordelingsluik is gecoördineerd door Prof. Dr. Elhorst,

⁴ Het procesluik is gecoördineerd door Prof. Dr. Faems

tot uiting in het vragenlijstonderzoek waarbij aan de aanvragers van goedgekeurde projecten werd gevraagd wat er gebeurd zou zijn als ze geen EFRO financiering hadden gekregen; 35% van de goedgekeurde projecten zou volgens de respondenten zonder deze subsidie niet zijn uitgevoerd. Als reden gaf een ruime meerderheid van de respondenten aan dat het zelfstandig financieren van het project of het op zoek gaan naar alternatieve financiering (te) moeilijk is.

Naast Kennis en Innovatie Consortia, identificeerden we nog twee andere types van projecten: Kennistransferclusters en Individuele Ontwikkeltrajecten. Kennistransferclusters zijn samenwerkingsverbanden die als doelstelling hebben om de kennispositie van het MKB te verbeteren door kennis naar het MKB te transfereren. Individuele Ontwikkeltrajecten zijn projecten waarbij één MKB'er vanuit EFRO cofinanciering ontvangt om de individuele ontwikkeling van risicovolle producten of diensten te ondersteunen. Voor deze twee projecttypes is de aansluiting bij de overkoepelende programma doelstellingen minder duidelijk, mede vanwege het bestaan van alternatieve financieringsopties. Zo kunnen MKB'ers ook gebruik maken van de MIT kennisvouchers om kennistransfers vanuit kennisinstellingen te verwezenlijken. Daarnaast biedt de WBSO regeling een alternatief om individuele ontwikkeltrajecten te stimuleren.

Ruimte voor hoger ambitieniveau. Wanneer we de projecten classificeren naar ambitieniveau, kunnen we vaststellen dat de meeste projecten streven naar het opbouwen van een financieel gezonde bedrijfsactiviteit met regionale spillovers. Hoewel dit ambitieniveau formeel past binnen de ambitiekaders van het huidige EFRO programma, gaven verschillende geïnterviewden aan dat er een gebrek is aan projecten met een hoger ambitieniveau. Het gaat hier om projecten die een substantiële hefboom trachten te genereren in combinatie met een leiderschapspositie op nationaal en internationaal niveau. Het beoordelingsproces zou volgens deze geïnterviewden zo moeten worden aangepast dat niet uitsluitend de regionale impact voorop staat.

Deskundigencommissie als cruciale poortwachter. Zowel de analyse van de projectbeoordelingen als die van het proces wijst op de deskundigencommissie als een belangrijke poortwachter in het huidige EFRO programma om selectie van kwalitatief hoogstaande projecten te garanderen. Door het toepassen van econometrische schattingstechnieken in de analyse van projectbeoordelingen vinden we bewijs dat de deskundigencommissie binnen specifieke regelingen projecten tegen elkaar afweegt. Hoewel elk project afzonderlijk lijkt te worden beoordeeld, kunnen we statistisch vaststellen dat er sprake is van interactie tussen de scores op projecten die tot dezelfde oproep behoren, oftewel dat ze elkaar onderling beïnvloeden. Dit blijkt uit het feit dat de sociale interactiecoëfficiënt tussen projectvoorstellen gemeten aan de hand van de eindscore en deelscores die

de deskundigencommissies hanteren bij het beoordelen van projecten negatief en statistisch significant is. Dit geeft aan dat, wanneer een deskundigencommissie een beloftevol voorstel identificeert met een hoge score, dit tegelijkertijd de score van andere projecten, die als minder beloftevol worden beschouwd, juist naar beneden brengt. Deze kwantitatieve gegevens wijzen erop dat de deskundigencommissie actief tracht te differentiëren tussen beloftevolle en kansloze projecten. Zij gaat dus actief op zoek naar potentiële winnaars, waarbij hogere scores voor deze projecten leiden tot substantieel lagere scores voor de projecten die als verliezers gekenmerkt worden. De activistische rol van de deskundigencommissie, die tracht om beloftevolle projecten te selecteren, kwam ook duidelijk tot uiting in de procesanalyse. Geïnterviewde deskundigen onderstreepten hun rol als onafhankelijke poortwachters die de verantwoordelijkheid en expertise hebben om beloftevolle projecten te identificeren en te onderscheiden van kansloze projecten. In het vragenlijstonderzoek waren ook de bevroegde penvoerders over het algemeen tevreden over de werking en het beoordelingsvermogen van de deskundigencommissie.⁵

Verschillen tussen regio's in werking deskundigencommissie. Bij de start van het Operationeel Programma EFRO 2014–2020 is afgesproken dat de verschillende deskundigencommissies binnen de verschillende regio's dezelfde dimensies gebruiken om projecten te evalueren. Tegelijkertijd zien we een aantal opvallende verschillen tussen de regio's wat betreft de procesmatige invulling van de deskundigencommissie. Eén opvallend verschil is de mate waarin gebruik wordt gemaakt van pitches waarbij aanvragers hun projectvoorstel verdedigen voor de deskundigencommissie. In de regio West zijn pitches een standaard aspect van het evaluatieproces. In de regio Zuid is men recent begonnen om te experimenteren met pitches. In de regio Noord is eveneens recent gestart met het gebruik van pitches in het voortraject van aanvragen binnen een nieuwe regeling gericht op het verbeteren van het innovatie-ecosysteem in Noord-Nederland. Ook geeft de deskundigencommissie in deze regio de mogelijkheid voor een nadere toelichting ter vergadering indien zij niet volledig overtuigd is van een aanvraag. De deskundigencommissie stelt dan aanvullende vragen en nodigt de aanvragers uit tot het geven van een toelichting op deze vragen tijdens de eerstvolgende vergadering. In de regio Oost wordt geen gebruik gemaakt van pitches.⁶

⁵ Hierbij moet wel opgemerkt worden dat in het vragenlijstonderzoek enkel penvoerders zijn bevroegd van projecten die door de commissie positief beoordeeld werden.

⁶ Bij Oost kunnen aanvragers wel een videopitch toevoegen aan de aanvraag. Van deze mogelijkheid wordt beperkt gebruik gemaakt. Aanvragers hebben geen mogelijkheid voor interactie met de deskundigencommissie tijdens het beoordelingsproces.

In het algemeen zijn zowel deskundigen en penvoerders van projecten uitermate tevreden over het gebruik van pitches. Deskundigen gaven aan dat dergelijke pitches toelaten om een beter gevoel te krijgen voor het enthousiasme, beleving en expertise van de aanvragers. Penvoerders gaven op hun beurt aan dat de pitch de mogelijkheid gaf om bijkomende toelichting te geven bij aspecten die moeilijk op papier te vatten zijn. Meermaals werd daarom gepleit voor het meer intensief invoeren van pitches in het beoordelingsproces.

Risico op opdrogen van voorstellen. Bij de verschillende deskundigencommissies leeft sterk het gevoel dat de kwaliteit van de aanvragen over de jaren heen sterk is gestegen. Vooral de kwaliteit van de business case is duidelijk verbeterd. Belangrijk is dat we in de analyse van de projectbeoordelingen geen relatie hebben kunnen vinden tussen typische oproep-specifieke factoren als het type oproep, de looptijd, minimale of maximale subsidiewaarden en het subsidieplafond op de scores van de business case. Dit wijst erop dat de deskundigencommissies een cruciale rol hebben gespeeld bij deze kwaliteitsverbetering.

Tegelijkertijd werd er echter op gewezen dat de kwantiteit van voorstellen soms tegenvalt. Bovendien werd gewezen op het risico dat, binnen bepaalde regio's, het vermogen om goede projectaanvragen te genereren te klein wordt. In verband hiermee hebben wij in de procesanalyse een aantal knelpunten geïdentificeerd die de kwantiteit van aanvragen bedreigt: (i) de relatief lage bekendheid van EFRO in het MKB landschap, (ii) het imagoprobleem van EFRO als een complex en bureaucratisch programma, (iii) drempelvrees bij MKB'ers om formeel betrokken te zijn bij dit soort projecten en (iv) de aanwezigheid van restrictieve inhoudelijke en geografische kaders die het samenstellen van relevante consortia bemoeilijken.

Conclusie. Slagen MA's erin om projecten te selecteren die bijdragen aan de doelstellingen? Op basis van de verschillende analyses is ons antwoord op deze vraag bevestigend. De grote meerderheid van de projecten zijn Kennis of Innovatie Clusters, waarbij er een duidelijke connectie is naar minstens één van de centrale doelstellingen (d.w.z. kennisontwikkeling en innovatie/valorisatie). Daarnaast stellen we vast dat de deskundigencommissie succesvol haar rol speelt als poortwachter waarbij zij een duidelijk onderscheid maakt tussen projecten die wel of niet kunnen bijdragen aan de vastgestelde doelstellingen. Tegelijkertijd zien we een aantal uitdagingen (waarborgen van onafhankelijke rol deskundigencommissie, hogere ambitie van projecten, en opdrogen van voorstellen) die door de Management Autoriteiten opgepakt kunnen worden. Bij de aanbevelingen geven we concrete suggesties over hoe dit kan gebeuren.

1.1.2. Werkt de interventielogica?

Tevredenheid over gerealiseerde resultaten. In lijn met de suggesties van de Europese Commissie⁷ hebben we geanalyseerd in welke mate projecten erin slagen om de verwachte resultaten daadwerkelijk te realiseren. Om de gerealiseerde uitkomsten van projecten te meten hebben we in het vragenlijstonderzoek drie verschillende factoren gemeten op een vijf-punten schaal: (i) perceptie van projectsucces, (ii) perceptie van economische impact en (iii) perceptie van samenwerkingsimpact. Voor alle drie de aspecten zien we dat de gemiddelde score ligt tussen de 3 (= neutraal) en 4 (= eerder mee eens). Op basis van een regressieanalyse van de variantie op deze uitkomstcores en het uitvoeren van interviews bij relatief succesvolle en minder succesvolle projecten, zijn we tot twee centrale factoren gekomen die de werking van de interventielogica substantieel beïnvloeden: (i) de inrichting van het aanvraagproces en (ii) de aanwezigheid van formele kaders.

De inrichting van het aanvraagproces. Tijdens het aanvraagproces is het belangrijk dat de verschillende partners intensief samenwerken met elkaar. Hoe intensiever de samenwerking tijdens de aanvraagfase, hoe beter het project scoort op de verschillende uitkomstfactoren (projectsucces, economische impact, en samenwerkingsimpact). Intensieve samenwerking tijdens het aanvraagproces zorgt voor een 'doorleefde' aanvraag waarbij elke partner een goed begrip heeft van haar verantwoordelijkheden. Op deze manier is de kans op discussies na goedkeuring van het project kleiner. Intensieve samenwerking tijdens het aanvraagproces lijkt bovendien een goede voorspeller te zijn van de betrokkenheid van partners tijdens de eigenlijke uitvoering van het proces. Tegelijkertijd zien we dat het betrekken van intermediairs in het aanvraagproces eerder een negatief dan een positief effect heeft op de gerealiseerde uitkomsten van het project. Dit negatieve effect is het meest uitgesproken wanneer we kijken naar projectsucces. Betrokkenheid van intermediairs blijkt vooral problematisch wanneer zij een leidende rol spelen in het project. Hierdoor ontstaat het risico dat een project wordt aanvaard terwijl de eigenlijke uitvoerders van het project eigenlijk zelf niet goed weten wat inhoudelijk beloofd is en wie er verantwoordelijkheid draagt voor welke taken. Intermediairs kunnen wel een belangrijke ondersteunende functie hebben in het aanvraagproces. Dit is zeker het geval wanneer de aanvragers weinig of geen ervaring hebben met het EFRO programma.

De aanwezigheid van formele kaders. Voor projecten waarin meerdere partners formeel waren betrokken bleek de relationele kwaliteit van de samenwerking een belangrijke voorspeller van

⁷ Guidance Document on Monitoring and Evaluation' EC, maart 2014.

projectsucces en economische impact. Relationele kwaliteit wijst op de aanwezigheid van open communicatie en wederzijds vertrouwen tussen de partners. Het was opvallend dat in de interviews sterk de nadruk werd gelegd op formele kaders om dergelijke relationele kwaliteit te borgen. Zo werd er gewezen op het belang van (i) duidelijke contractuele afspraken tussen de partners met goede opvolging door een formele stuurgroep, (ii) expliciete structuren (LivingLab, IP infrastructuur) om valorisatie te stimuleren, en (iii) een managementstijl die gericht is op het behalen van concrete resultaten die formeel zijn vastgelegd door de partners. Kortom, formele structuren werden gezien als een belangrijk structureel fundament om tot een open en vertrouwensvolle samenwerking te komen.

Administratieve overlast in aanvraag en uitvoeringsproces. Zowel in het vragenlijstonderzoek als in de interviews kwam administratieve overlast als een belangrijk pijnpunt naar boven. Hierbij gaat het over overlast in zowel het aanvraagproces als het uitvoeringsproces. Geïnterviewden gaven aan dat dit niet alleen tot onnodige frustratie leidt, maar dat het ook een aantal kernambities van het EFRO programma in gevaar brengt. Ten eerste brengt de administratieve overlast het 'versnellingseffect' van EFRO financiering in gevaar. Een belangrijke ambitie van het EFRO programma is om het opbouwen van nieuwe structuren voor kennisontwikkeling en innovatie te versnellen. Dit versnellingseffect wordt echter bedreigd door de administratieve overlast. Zo gaven geïnterviewde penvoerders aan dat de formele start van projecten soms sterk wordt vertraagd door administratieve complexiteit nadat het project reeds is goedgekeurd. Daarmee ontstaat het risico dat de opgebouwde energie langzaam wegebt vooraleer het project daadwerkelijk van start kan gaan. Daarnaast werd aangegeven dat de veeleisende bureaucratie tijdens de uitvoering veel tijd kost, die niet kan besteed worden aan de inhoudelijke invulling van het project waardoor vertragingen kunnen ontstaan. Ten tweede gaven geïnterviewden aan dat de administratieve invulling van het EFRO programma niet aansluit bij de leefwereld van het MKB, de belangrijkste doelgroep voor dit programma. Op die manier wordt de drempel voor MKB'ers om deel te nemen aan EFRO gerelateerde projecten alleen maar groter en ontstaat het risico dat voor MKB'ers de financiële baten van dergelijke projecten niet opwegen tegen de administratieve kosten.

Conclusie. Slagen projecten erin om de verwachte resultaten daadwerkelijk te realiseren? De gegevens uit het vragenlijst onderzoek geven een vrij positief beeld van de interventielogica waarbij een meerderheid van de respondenten aangeeft dat ze relatief tevreden zijn over de (voorlopige) resultaten van het project. Onze analyses geven ook aan dat vooral projecten, waarbij de verschillende partners sterk betrokken zijn in het aanvraagproces en die uitgebreid gebruik maken van formele kaders, er goed in slagen om de verwachte resultaten te realiseren. Tegelijkertijd zien we dat door geïnterviewde penvoerders de administratieve druk als een belangrijke factor wordt beschouwd die het

realiseren van verwachte resultaten kan bemoeilijken of vertragen. In de aanbevelingen komen we hierop terug.

1.2. Aanbevelingen

Wat zijn de belangrijkste lessen die de vier Nederlandse Operationele Programma's van elkaar én van de evaluatie kunnen leren in termen van werking van de interventielogica en effectiviteit van het instrumentarium? Op basis van onze analyse formuleren we een aantal aanbevelingen die kunnen samengevat worden met de slagzin: Streng, Ambitueus en met Wederzijds Vertrouwen.

1.2.1. Streng

Wij pleiten voor het handhaven van een streng selectieproces waarbij alleen projectaanvragen die echt passen binnen de centrale doelstellingen en duidelijk van hoge kwaliteit zijn worden gefinancierd. Hieronder geven we drie specifieke suggesties om een streng selectiebeleid te waarborgen.

Waarborgen van onafhankelijke deskundigencommissie. Bij de invoering van het Operationeel Programma EFRO 2014–2020 is gekozen om te werken met onafhankelijke deskundigencommissies die de projectaanvragen beoordelen. Zowel de analyse van de projectbeoordelingen als die van het proces geven aan dat de deskundigencommissie een belangrijk element is in het handhaven van een streng selectieproces. De eerste analyse geeft empirisch bewijs dat de deskundigencommissie een activistische houding aanneemt waarbij projecten, hoewel in principe afzonderlijk beoordeeld, binnen specifieke oproepen toch tegen elkaar worden afgewogen en waarbij beloftevolle projecten duidelijk worden onderscheiden van projecten met lage kwaliteit. Ook in de tweede analyse van het proces werden vooral de voordelen van de onafhankelijke deskundigencommissie beklemtoond.

Wel is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de deskundigencommissies hun onafhankelijke positie blijven behouden. Geïnterviewde deskundigen gaven verschillende voorbeelden van expliciete of impliciete pogingen tot druk vanuit bestuurlijke kant (een bestuurder die een bepaald project promoot, opmerkingen over allocatie van middelen over provincies, druk om het aantal goedgekeurde projecten te verhogen). Hoewel de geïnterviewde deskundigen expliciet aangaven dat deze druk eerder contraproductief werkte en hoewel we geen voorbeelden hebben kunnen vinden van gevallen waar het advies van de deskundigencommissie niet is opgevolgd, is waakzaamheid op dit vlak aan te raden. Onze analyses geven namelijk aan dat dergelijke bestuurlijke inmenging problematisch kan zijn aangezien er wel degelijk sprake is van competitie en ranking tussen projecten. Het is dan ook

uitermate belangrijk dat het scoringsproces van de deskundigencommissie zuiver verloopt met afwezigheid van externe druk.

De centrale rol van de deskundigencommissie betekent ook dat belangenconflicten vermeden moeten worden. Elke deskundigencommissie heeft een protocol om deze te vermijden. We zien echter ruimte om dit beleid nog aan te scherpen. Zo zijn we voorbeelden tegengekomen waar een lid van de deskundigencommissie ook betrokken was als aanvrager bij projecten binnen dezelfde oproep. Hoewel in deze gevallen de betreffende deskundige niet deelnam aan de beoordeling van zijn of haar eigen project geven onze analyses aan dat projecten als groep beoordeeld worden waarbij de scores op verschillende projecten elkaar beïnvloeden. Gegeven deze interactie tussen projecten pleiten wij voor een aanscherping van het beleid, waarbij deskundigen geen beoordelaar kunnen zijn binnen een oproep wanneer zijzelf betrokken zijn als aanvrager bij een project binnen deze oproep. Om dit mogelijk te maken is het raadzaam om een flexibele schil aan beoordelaars te hebben zodat een beoordelaar met een belangenconflict in een specifieke oproep gemakkelijk vervangen kan worden.

Breder invoeren pitchen. Wij pleiten ook voor een bredere invoering van pitchen, waarbij aanvragers de kans krijgen om hun project te verdedigen voor de deskundigencommissie. Onze procesanalyse lijkt aan te geven dat de voordelen van pitchen (i.e. duidelijker beeld van commitment en expertise van de aanvrager, commissie kan testen hoe stevig de aanvrager in haar schoenen staat, aanvrager krijgt kans om onduidelijkheden te verklaren) groter zijn dan de mogelijke nadelen (zoals het creëren van extra subjectiviteit en het vergen van extra tijd van commissie en aanvrager). Het invoeren van pitchen lijkt zeker noodzakelijk voor grote projecten die vallen onder de doelstelling ‘Versterken van innovatie en valorisatie’. In de Venture Capital wereld is pitchen een standaard onderdeel bij het komen tot beslissingen rond risicovolle innovatieprojecten. Het lijkt vreemd dat een dergelijke best-practice niet algemeen wordt toegepast voor substantiële publieke investeringsbeslissingen binnen het EFRO programma.

Terughoudend beleid voor herindienen van aanvragen. Binnen de verschillende regio’s bestaat de mogelijkheid om afgewezen voorstellen opnieuw in te dienen. Vooral in de regio West wordt relatief veel gebruik gemaakt van deze optie. Onze analyse van de projectbeoordelingen laat zien dat aanvragers die een afgewezen project opnieuw indienen een significant hogere score krijgen van de deskundigencommissie dan nieuwe projecten. Dit wijst op een leereffect wat op zich positief is. Toch schuilt hier ook een risico in. De gehanteerde interactiemodellen in de analyse van projectbeoordelingen wijzen immers op een negatief spillover effect tussen projecten. Dit wel zeggen dat de hogere scores voor projecten, die opnieuw ingediend worden, tegelijkertijd de scores van andere projecten, die voor de eerste keer worden ingediend, juist naar beneden brengen. Met ander woorden,

herindieningen verhogen impliciet de kwaliteitsstandaard van de deskundigencommissies, waardoor het voor nieuwe projectvoorstellen, die op zich aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen, toch moeilijker wordt om een hoge of zelfs een voldoende score te halen. Dit kan uiteindelijk leiden tot een situatie waarbij het extreem moeilijk wordt voor nieuwe aanvragers om de eerste keer tot een positieve evaluatie te komen. Onze procesanalyse wees op een aantal bijkomende risico's bij het herindienen van aanvragen. Zo werd door de deskundigen zelf aangegeven dat er een risico is dat hun rol verschuift van onafhankelijke beoordelaar naar betrokken coach van projecten. Een ander risico is dat er bij de deskundigencommissie evaluatievermoeidheid optreedt waarbij heringediende projecten coulanter worden beoordeeld om ze niet meer te hoeven terugzien. Dit zou kunnen betekenen dat de hogere scores voor opnieuw ingediende projecten niet altijd te wijten zijn aan een leereffect, maar soms te maken hebben met een meer inschikkelijke houding van de deskundigen ten opzichte van een dergelijk project. Wij pleiten daarom voor waakzaamheid in verband met het herindienen van voorstellen. In sommige gevallen kan er vanwege het leereffect inderdaad reden zijn om voorstellen een tweede kans te geven. Het is echter de vraag of het echt zin heeft om aanvragers meer dan twee kansen te geven. Het formeel verbieden van meer dan één herindiening ligt juridisch lastig. Wel kunnen deskundigencommissies en Management Autoriteiten sturen op basis van feedback. Zo kan een duidelijk signaal gegeven worden naar aanvragers of het zin heeft om opnieuw in te dienen.

1.2.2. Ambitieuus

Hoewel de meeste gefinancierde projecten inhoudelijk goed lijken aan te sluiten bij de centrale programmadoelstellingen, geven onze analyses aan dat er nog ruimte is om tot meer ambitieuze projecten te komen. Het is niet realistisch om exclusief te streven naar projecten met een substantiële financiële hefboom die op internationaal vlak baanbrekend zijn. We zien echter wel mogelijkheden om het gemiddelde ambitieniveau van projecten te verhogen. Wij formuleren drie specifieke suggesties die hierbij kunnen helpen:

Stimuleren van bewustwording rond ambitie. De voorbije jaren hebben de Management Autoriteiten en andere betrokken stakeholders veel energie gestoken in het communiceren van het belang van een duidelijke financiële business-case bij het indienen van projectaanvragen binnen het EFRO programma. Deze inspanningen hebben hun resultaat gehad. De verschillende deskundigencommissies geven aan dat de kwaliteit van de business case bij aanvragen duidelijk is verbeterd over de tijd heen. Wij pleiten voor een additioneel bewustwordingsinitiatief rond financiële en geografische ambitie, waarbij potentiële aanvragers worden gestimuleerd en uitgedaagd om

ambitieuze projecten in te dienen die in termen van structurele ontwikkeling echt een verschil kunnen maken. Hierbij kan het nuttig zijn om een aantal specifieke voorbeeldcases te gebruiken die aangeven hoe in het verleden specifieke actoren EFRO geld hebben gebruikt om een bedrijfsactiviteit uit te bouwen die vandaag internationaal op kaart staat.

Gebruik van generieke kaders. Aanvragers kunnen enkel komen tot ambitieuze projecten wanneer ze voldoende ruimte krijgen om (i) inhoudelijk de juiste focus te leggen en (ii) de partners te kiezen die het meest geschikt zijn om de inhoud uit te voeren. Onze analyse geeft aan dat de inhoudelijke en geografische kaders waarbinnen projecten moeten passen soms te restrictief zijn om deze optimale inhoudelijke invulling waar te maken. Calls en tenders zijn soms gericht op specifieke sectoren of technologiedomeinen. De meest impactvolle projecten zitten echter dikwijls op het snijvlak van verschillende sectoren of domeinen of overschrijden geografische grenzen. Op die manier kunnen inhoudelijke afbakeningen juist het creëren van een ambitieus project afremmen. Ook ervaren aanvragers soms beperkingen in wie er kan betrokken worden bij een aanvraag. Hoewel het formeel mogelijk is om partners uit andere regio's/landen te betrekken, zorgt dit meestal voor extra administratieve complexiteit in de aanvraag. Hierdoor kan toch de neiging ontstaan om in een aanvraag niet het optimale consortium op te bouwen wat het ambitieniveau negatief kan beïnvloeden. Wij pleiten daarom voor het hanteren van generieke inhoudelijke en geografische kaders die zoveel mogelijk ruimte geven aan aanvragers om op een organische manier tot een projectaanvraag te komen met een zo hoog mogelijk ambitieniveau.

Minimaliseren doorlooptijd en complexiteit. Vele sectoren en technologiedomeinen worden tegenwoordig gekenmerkt door sterke concurrentie waarbij het realiseren van ambitieuze doelstellingen vraagt om snel door te pakken. Enerzijds geeft het EFRO programma aan actoren de mogelijkheid om via extra financiering een versnellingseffect te realiseren. Anderzijds moeten we echter ook vaststellen dat de lange doorlooptijd van het toewijzingsproces juist dit versnellingseffect in gevaar brengt. Het terugdringen van de doorlooptijd is daarom een belangrijke taak voor de Management Autoriteiten. Mogelijke aspecten die hierbij kunnen helpen zijn (i) het opbouwen van een flexibele schil aan medewerkers die kunnen ondersteunen bij piekmomenten (i.e. wanneer verschillende oproepen moeten afgehandeld worden) en (ii) het vereenvoudigen van een aantal procedurele aspecten in de aanvraag die dikwijls tot vertraging leiden..

Meer financieel ambitieuze oproepen. We pleiten niet alleen voor meer ambitieuze projecten, maar ook om meer ambitieuze oproepen. Onze analyse van projectbeoordelingen geeft aan dat het maximale subsidiepercentage en het maximale subsidiebedrag van een bepaalde oproep een sterk significant effect hebben op de evaluatiescore van projecten. Met andere woorden, projecten, die aangevraagd

worden binnen een oproep met een relatief hoog maximum subsidiepercentage of bedrag, krijgen gemiddeld gezien hogere scores dan projecten, die aangevraagd worden binnen een oproep met een relatief laag maximum subsidiepercentage of bedrag. Een stijging van het subsidiepercentage met 10 procentpunten doet de totaalscore van projecten stijgen met gemiddeld 4,3 punten en elke honderduizend euro meer aan maximale subsidie met 0,8 punten, beide gemeten op een schaal van 1 tot 100. Dit zijn aanzienlijke verschillen, zeker gezien het feit dat subsidiepercentages variëren van 25 tot 50% en het maximale subsidiebedrag van twee honderdduizend tot 2 miljoen euro. Dit wijst erop dat oproepen met een ambitieus financieel kader erin slagen om projecten van hogere kwaliteit aan te zuigen. Het lijkt daarom nuttig voor Management Autoriteiten om het maximale subsidiepercentage of bedrag van nieuwe oproepen omhoog te brengen om zo een extra instroom van hoogstaande aanvragen te stimuleren.

1.2.3. Vanuit wederzijds vertrouwen

Het EFRO programma wordt gefinancierd met publiek geld. Het is daarom essentieel dat goed gecontroleerd wordt hoe dit geld besteed wordt. Wij pleiten echter voor een andere controlecultuur waarbij gestreefd wordt naar een controle op basis van *wederzijds vertrouwen*. Dit betekent het creëren van een mentaliteit waarbij de vooronderstelling centraal staat dat projecten, die door de initiële strenge selectie zijn gekomen, de intentie hebben om de beschikbare middelen maximaal te gebruiken voor het project. Met andere woorden, de strenge selectie aan de poort zou moeten toelaten om een meer minimalistische projectcontrole structuur op te bouwen. Hierbij wordt dus niet gecontroleerd uit angst om zelf gecontroleerd te worden. De bedoeling is eerder om projecten op te volgen zodat ze binnen een aanvaardbare financiële en inhoudelijke bandbreedte blijven. Voortgangsrapportages kunnen hierbij een relevant instrument zijn. Het is dan wel belangrijk dat deze rapportages vooral kijken naar de inhoudelijke voortgang en niet gebruikt worden voor financieel micro-management.

Het is belangrijk om op te merken dat we hier pleiten voor een cultuurverandering op systeemniveau. Geïnterviewde penvoerders gaven aan dat de bilaterale interactie met de Management Autoriteiten overwegend positief verliep. Het probleem lijkt vooral te zijn dat ook de Management Autoriteiten vanuit hogere regelgeving (nationaal en Europees) zelf gebonden zijn aan allerlei regels en procedures die het moeilijk maken om op basis van vertrouwen te controleren. Cultuurverandering vraagt dus om betrokkenheid van alle stakeholders en we beseffen dat dit proces vaak veel tijd en energie vraagt. Op korte termijn pleiten we niettemin voor creativiteit en durf bij de Management Autoriteiten om de scherpste kantjes van het huidige controlesysteem te halen.

2. ANALYSE PROJECTBEOORDELINGEN DESKUNDIGENCOMMISSIES

Auteurs:

Prof. Dr. Paul Elhorst, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. Dr. Dries Faems, WHU – Otto Beisheim School of Management

In de kwantitatieve analyse richten we ons vooral op het analyseren van de scores die de deskundigencommissies geven aan aanvragen. Op basis van gespecialiseerde econometrische modellen gaan we na of de deskundigencommissie erin slagen een duidelijk onderscheid te maken tussen beloftevolle en niet-beloftevolle projecten. In dit hoofdstuk bespreken we eerst ons methodologisch protocol. Vervolgens gaan we dieper in op de kernresultaten. We bespreken hierbij (i) of er sprake is van competitie en ranking tussen projecten binnen specifieke oproepen, (ii) welke oproepfactoren een significante invloed uitoefenen op de totaal en deelscores van aanvragen en (iii) welke projectfactoren een significante invloed uitoefenen op de totaal en deelscores van aanvragen.

2.1. Methodologie

2.1.1. Opbouw databank

Sinds de start van het EFRO programma heeft elke Management Autoriteit een reeks van oproepen (calls of tenders) uitgezet waarop bedrijven konden inschrijven. De oproepen die over de periode 2015-2017 zijn uitgezet met betrekking tot de hierboven genoemde twee doelstellingen B en C en de daarop ingediende inschrijvingen zijn gedigitaliseerd in een databestand ten behoeve van de kwantitatieve analyse. Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal waarnemingen.

Tabel 1 Aantal waarnemingen databestand

Landsdeel	Oproepen	Aangeleverd	Bruikbaar	Inclusief tekstanalyse
Noord	9 + 2	106 + 25	86 + 17	65 + 0
West	19	97	84	80
Oost	16 + 3	277 + 25	244 + 23	236 + 21
Zuid	6	184	148	142
Totaal	50 + 5	664 + 50	562 + 40	523 + 21

+ getal = aantal waarnemingen kleine projecten

In totaal zijn data verzameld van 55 oproepen. Naast 50 reguliere oproepen waarin elk ingediend subsidieverzoek wordt beoordeeld door een deskundigencommissie, bestaan er in drie van de vier landsdelen regelingen voor “kleine” projecten die buiten de deskundigencommissie om worden

beoordeeld. In Oost bestaan er haalbaarheidsonderzoek- en business case ontwikkelingsprojecten die niet door de deskundigencommissie worden beoordeeld, maar toch met EFRO gelden gefinancierd worden. Dit beleid omvat 3 oproepen. In Noord zijn 2 overkoepelende subsidieverzoeken voor kleinere projecten ingediend en door de deskundigencommissie als positief beoordeeld. Deze zijn vervolgens uitgezet als aparte oproepen waarop bedrijven konden inschrijven zonder dat door deskundigen opnieuw over deze individuele projecten is geoordeeld. In West bestaan revolverende fondsen van waaruit steun aan projecten kan worden gegeven. Beoordeling vindt echter plaats door een investeringscommissie, niet door de deskundigencommissie. In overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek zijn op basis van een steekproef 25 van deze 2 projecten in Noord en 25 van deze 3 projecten in Oost in het onderzoek meegenomen. Dit is in tabel 1 aangegeven in de kolom “Oproepen” met respectievelijk +2 en +3. West is hiervan bij nader inzien uitgezonderd omdat het hier geen subsidieverzoeken betreft, maar geldleningen.

Uit tabel 1 blijkt dat de meeste oproepen zijn geplaatst in West. De reden hiervoor is dat de oproepen in dit landsdeel zijn gedecentraliseerd naar lagere overheden, namelijk de vier provincies en de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Het aantal inschrijvingen per oproep is echter ook navenant lager. De kolom “Aangeleverd” geeft aan hoeveel inschrijvingen op elke oproep door de Management Autoriteiten aan het onderzoeksteam zijn aangeleverd en de kolom “Bruikbaar” hoeveel inschrijvingen bruikbaar bleken voor de kwantitatieve analyse. Een subsidieverzoek is als bruikbaar omschreven als geen data benodigd voor de kwantitatieve analyse ontbreekt en een subsidieverzoek door de deskundigencommissie cijfermatig is beoordeeld. Het verschil tussen de aantallen aangeleverd en bruikbaar kent verschillende oorzaken.

Een van de belangrijkste oorzaken is dat een subsidieverzoek om technische reden is afgewezen. Verzoeken die om technische redenen zijn afgewezen worden niet door de deskundigencommissie beoordeeld en zouden volgens afspraak met het onderzoeksteam niet als data worden aangeleverd. Bij het op orde krijgen van het digitale databestand bleek een aantal van deze verzoeken in eerste instantie echter toch te zijn geselecteerd.

Een tweede veel voorkomende oorzaak is dat een project is teruggetrokken door de aanvrager. Andere meer sporadische oorzaken zijn dat het subsidieplafond is bereikt, er mogelijk sprake is van staatssteun of omdat het aangevraagde bedrag te laag is. Deze laatste twee oorzaken kan men ook lezen als een technische afwijzing.

Het totaal aan bruikbare inschrijvingen bedraagt 602 verdeeld over 55 oproepen, waarvan 328 zijn toe- en 274 zijn afgewezen door de deskundigencommissie vanwege een te lage totaalscore of vanwege één of meer te lage deelscores. Beide aantallen zijn voldoende groot om een afgewogen

oordeel te vellen over de onderzoeksvraag of de Management Autoriteiten erin slagen die projecten te selecteren die in potentie bijdragen aan de twee gezamenlijke doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's. Om te bepalen of een project bijdraagt is het uitermate belangrijk gebleken om ook over informatie te beschikken waarom andersom een project juist niet bijdraagt, oftewel waarom de deskundigencommissie het ene project een voldoende dan wel een hoog cijfer geeft, en het andere project een onvoldoende dan wel laag cijfer. Bij de Management Autoriteiten bestond bij de aanvang van dit onderzoek de neiging om alleen gegevens te verzamelen van die projecten die zijn toegewezen. Het onderzoeksteam heeft er echter meerdere keren op aangedrongen om ook gegevens boven tafel te krijgen van die projecten die zijn afgewezen. Hoewel dit de totstandkoming van het databestand heeft vertraagd, kan nu achteraf worden vastgesteld dat deze vasthoudendheid heeft bijgedragen tot kwalitatief betere resultaten.

Voor 544 van de 602 bruikbare waarnemingen zijn ook resultaten beschikbaar uit de tekstanalyses. Deze aantallen staan aangegeven in de laatste kolom van tabel 1. Hoewel het beschikbare aantal waarnemingen hierdoor verder daalt, blijkt de toevoeging van tekstscores op de onderdelen exploratie, exploitatie en collaboratie eveneens tot beter inzichtelijke resultaten te hebben geleid. In deze rapportage ligt de focus daarom op de analyse gebaseerd op deze 544 inschrijvingen verdeeld over 55 oproepen in 4 landsdelen over de periode 2015-2017.

2.1.2. Scores subsidieverzoeken

De subsidieverzoeken worden door de deskundigencommissie op een vijftal aspecten beoordeeld: (i) Bijdrage aan doelstellingen operationeel programma EFRO, kortweg bijdrage aan OP EFRO; (ii) Mate van innovativiteit; (iii) Kwaliteit business case; (iv) Kwaliteit van de aanvraag; (v) Bijdrage aan duurzame ontwikkeling .

Op elke van deze aspecten kunnen punten worden gescoord die als geheel optellen tot een maximum van 100 punten. De som van alle deelscores wordt de totaalscore genoemd. Indien een subsidieverzoek in de landsdelen Noord, Oost en West een totaalscore van 70 of meer punten heeft, wordt het door de deskundigencommissie als subsidiabel aangemerkt. Na het verkrijgen van een dergelijke oordeel kan een verzoek nadien echter alsnog om technische redenen worden afgewezen of omdat het subsidieplafond van een oproep is bereikt. Ook kan een subsidieverzoek worden afgewezen omdat het op één van deelscores slecht scoort, ondanks een totaalscore van 70 of meer. Dit komt sporadisch voor. In plaats van scores op een schaal van 1 tot 100, hanteert Zuid scores op een schaal van 1 tot 5. Ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen Zuid en de andere drie landsdelen, zijn de deelscores, alsook de totaalscore, van alle landsdelen herschaald op het interval 1-10. Hierbij

zijn de scores van 1 tot 5 in Zuid niet zonder meer vermenigvuldigd met 2, omdat Zuid de ingediende subsidieverzoeken ook heeft gerangschikt. Gegeven deze rangschikking is langs statistische weg bepaald aan welke aspecten de deskundigcommissie meer waarde toekent. Deze weging is in de uiteindelijke herschaling verwerkt.

De landsdelen zijn vrij in het bepalen van de puntenverdeling over de verschillende aspecten. Tabel 2 geeft een overzicht van verschillende puntenverdelingen die door de Management Autoriteiten zijn gebruikt. In het algemeen wordt het meeste gewicht gegeven aan de bijdrage aan OP EFRO, maar er zijn uitzonderingen waarbij aan deze deelscore slechts 10 of 15 punten zijn toebedeeld. De deelscore op de kwaliteit van de business case krijgt in het ene deel van de oproepen een gewicht van 20% of meer, maar in het andere deel juist geheel niet. In het laatste geval krijgt of krijgen de kwaliteit van de aanvraag en/of de bijdrage aan duurzame ontwikkeling juist meer gewicht. In één geval wordt het volle gewicht gelegd op de bijdrage aan OP EFRO. Dit betreft de 2 oproepen voor kleine projecten in Noord.

Tabel 2 Overzicht van verschillende gehanteerde puntenverdelingen over deelaspecten

(i)	30	30	30	20	20	15	35	31	30	75	100
(ii)	20	25	20	25	20	30	20	31	15	0	0
(iii)	30	20	25	25	20	25	0	0	0	0	0
(iv)	10	10	10	20	20	20	35	7	25	10	0
(v)	10	15	15	10	20	10	10	31	30	15	0

Het is duidelijk dat de Management Autoriteiten met het kiezen van een bepaalde puntenverdeling het beleid in een bepaalde richting kunnen sturen. Indien een grotere bijdrage is gewenst op de mate van innovativiteit of duurzaamheid, kunnen ingediende subsidieverzoeken daar sterker op geselecteerd worden door aan deze aspecten hogere maximale scores toe te kennen.

Tabel 3 geeft inzicht in het gemiddelde en de standaarddeviatie van de totaal- en deelscores in geheel Nederland en per landsdeel op genoemde schaal van 1-10. De gemiddelde totaalscore van alle ingediende subsidieverzoeken bedraagt 6,79. Verzoeken ingediend in Oost scoren boven dit landelijk gemiddelde, in West rond het landelijk gemiddelde, en in Noord en Zuid beneden het landelijk gemiddelde. Opmerkelijk is dat de standaarddeviatie in deze laatste twee landsdelen aanzienlijk groter is dan in West en Oost. Dit uit zich ook op de deelscores voor innovativiteit, kwaliteit business case en duurzaamheid. Dit komt deels door het hanteren van meer uitlopende puntenverdelingen (met name Noord), deels door het geven van meer extreem goede of slechte scores (met name Zuid), en deels doordat de deskundigencommissie in elk landsdeel een andere werkwijze hanteert. De procesanalyse in hoofdstuk 3 van dit onderzoek gaat nader in op dit laatste aspect.

In dit onderzoek zal een verklarend model voor de totaal- en deelscores worden ontwikkeld om meer inzicht te verkrijgen in welke factoren verantwoordelijk zijn voor het verkrijgen van lage of juist hoge scores. Langs deze weg kan bepaald worden welke instrumenten meer of minder discriminerend zijn in de beoordeling van subsidieverzoeken. Regressieanalyse lijkt daartoe de geëigende onderzoekstechniek. Het feit dat subsidieverzoeken in dit proces echter worden beoordeeld door deskundigen stelt hogere eisen aan de uit te voeren analyse. De volgende paragraaf beschrijft eerst het standaard model dat als startpunt is gebruikt. In paragraaf 2.1.5. wordt vervolgens het model uiteengezet dat aan deze hogere eisen voldoet.

Tabel 3 Beschrijvende statistiek

Landsdeel	Statistiek	OP EFRO	Innovativiteit	Kwaliteit Businesscase	Kwaliteit aanvraag	Duurzaam heid	Totaal
NL	Gemiddelde	7,24	6,84	6,38	6,97	6,94	6,79
	St deviatie	2,38	1,75	1,81	1,91	2,05	1,51
Noord	Gemiddelde	6,74	6,61	5,87	7,06	7,12	6,33
	St deviatie	3,17	3,04	3,22	2,67	3,04	2,40
West	Gemiddelde	7,87	6,38	5,90	7,39	6,50	6,69
	St deviatie	3,90	1,88	1,94	2,40	1,09	0,83
Oost	Gemiddelde	7,64	7,16	6,88	7,17	7,31	7,21
	St deviatie	0,92	1,15	1,09	1,16	1,46	0,87
Zuid	Gemiddelde	6,40	6,63	6,00	6,33	6,43	6,28
	St deviatie	2,42	1,86	1,86	2,12	2,60	1,92

St deviatie = Standaarddeviatie

2.1.3. Een verklarend model: de basis

Een standaard regressiemodel voor de totaal- of deelscores van subsidieverzoeken kent de volgende vorm:

$$y_{io} = \sum_{k=1}^K \gamma_k O_{ik} + \sum_{p=1}^P \beta_p X_{ip} + \varepsilon_{io}, \quad (1)$$

waarbij y_{io} staat voor de totaalscore op de schaal van 1-10 van subsidieverzoek i , dan wel één van de vijf deelscores⁸ (i) Bijdrage aan OP EFRO, (ii) Mate van innovativiteit, (iii) Kwaliteit business case, (iv) Kwaliteit aanvraag, (v) Duurzaamheid). O_{ik} staat voor oproep-specifieke factoren, bijvoorbeeld of

⁸ Belangrijke econometrische eigenschappen van bovenstaand model, van invloed op de rapportage van de resultaten, zijn de volgende. Als vergelijking (1) wordt geschat voor elk van de vijf deelscores, volgt feitelijk ook de totaalscore. Omdat de totaalscore is gedefinieerd als de som van de deelscores, kan de vergelijking van de totaalscore in principe worden verkregen door de vergelijkingen van de deelscores bij elkaar op te tellen, met dien verstande dat deze sommatie dient te worden gewogen met de puntenverdeling over de vijf afzonderlijke aspecten als gerapporteerd in tabel 2. Omdat deze puntenverdeling over de oproepen uiteenloopt, is er echter ter vereenvoudiging van de leesbaarheid van de resultaten voor gekozen in deze rapportage ook de resultaten te presenteren voor de totaalscore.

het een tender of een call betreft. In de volgende paragraaf zullen deze factoren nader worden gespecificeerd en besproken. In totaal onderscheiden we K van deze mogelijke factoren. De coëfficiënt γ_k geeft de marginale invloed weer van factor k ($k=1,\dots,K$) op score y_{io} . X_{ip} staat voor project-specifieke factoren, bijvoorbeeld met hoeveel partners de subsidieaanvrager samenwerkt. In de volgende paragraaf zullen ook deze factoren nader worden gespecificeerd en besproken. In dit geval onderscheiden we P van deze mogelijke factoren, terwijl de coëfficiënt β_p de marginale invloed weergeeft van factor p ($p=1,\dots,P$) op score y_{io} . ε_{io} tenslotte vertegenwoordigt een normaal verdeelde storingsterm. Deze omvat factoren die eveneens van invloed zijn op de scores, maar die wij niet kennen of waar geen gegevens over beschikbaar zijn. Aangenomen wordt echter dat deze ontbrekende factoren geen systematische invloed hebben op de scores⁹. Het feit dat we ontbrekende factoren toelaten, betekent wel dat we accepteren dat we de gegeven scores nooit voor de volle 100% kunnen verklaren. Er blijven altijd factoren die onbewust mede van invloed zijn. Door middel van rapportage van de R-kwadraat (R^2) laten we zien welk deel van de variantie in de scores wel en daarmee automatisch ook welk deel we niet kunnen verklaren.

2.1.4. Verklarende variabelen

De deelscores en de totaalscore worden verklaard uit oproep- en project-specifieke factoren. Hieronder zullen deze factoren die in onderling overleg tussen de Management Autoriteiten en het onderzoeksteam zijn verzameld nader worden uiteengezet.

Als oproep-specifieke factoren worden gebruikt:

15K1-18K1: Dummies die de waarde 1 aannemen indien de oproep loopt in jaar (20)15, (20)16, (20)17 of (20)18 gedurende kwartaal 1, 2, 3 of 4, en de waarde 0 in andere gevallen. Deze kwartaaldummies worden gebruikt om te testen of ingediende projecten in latere jaren succesvoller blijken te zijn vanwege aanloopproblemen met de nieuwe opzet van de regionale structuurfondsprogramma's die in 2014 is ingegaan, of vanwege de conjuncturele opleving van de Nederlandse economie sinds 2014.

⁹ Omdat aan elk van de vergelijkingen een storingsterm is toegevoegd, kan het totale stelsel aan vergelijkingen ook worden geschat onder de aanname dat deze storingstermen met elkaar gecorreleerd zijn; het is aannemelijk dat ε_{io} op een bepaalde deelscore, zeg deelscore A, is gecorreleerd met ε_{io} op een andere deelscore, zeg deelscore B, omdat een ontbrekende variabele in het model net zo goed van invloed kan zijn op deelscore A als op deelscore B. Een stelsel van vergelijkingen waarin de storingstermen met elkaar gecorreleerd zijn, staat in de econometrische literatuur bekend als "Seemingly Unrelated Regression" (SUR), zie bijvoorbeeld Greene (2008, sectie 10.2). Diezelfde literatuur laat echter ook zien dat indien de set van verklarende variabelen in elke vergelijking identiek is, zoals in deze studie, het schatten van het stelsel in zijn geheel dezelfde resultaten oplevert als het schatten van elke vergelijking afzonderlijk. Om die reden zullen de vergelijkingen één voor één geschat worden.

Noord, West, Zuid, Stadwest: Dummies die de waarde 1 aannemen indien een oproep is geplaatst in en de ingediende subsidieverzoeken betrekking hebben op landsdeel Noord, West, Zuid en de drie grootste steden in Nederland, namelijk Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De dummy heeft de waarde 0 indien beide betrekking hebben op landsdeel Oost. Oost is gebruikt als referentiegroep, omdat deze groep de meeste waarnemingen omvat. De drie grootste steden zijn onderscheiden om te testen of subsidieverzoeken geplaatst in grote steden hoger gewaardeerd worden, bijvoorbeeld omdat bedrijven die opereren in grootstedelijke gebieden mogelijk productiever zijn.

Kennisonwikkeling: Dummy die de waarde 1 aanneemt indien een oproep is geplaatst met het oog op kennisonwikkeling (doelstelling B), en de waarde 0 indien een oproep betrekking heeft op valorisatie en innovatie (doelstelling C).

Call vs tender: Dummy die de waarde 1 aanneemt indien de oproep een call betreft en de waarde 0 indien het een tender betreft. Bij een tender wordt voor een bepaalde periode een budget beschikbaar gesteld. De aanvragen die binnen deze periode worden ingediend, worden na sluiting van de periode dat subsidieverzoeken kunnen worden ingediend én – als ze aan een aantal objectieve criteria voldoen- beoordeeld en onderling vergeleken. De hoogst scorende projecten krijgen subsidie. Bij een call worden subsidieverzoeken beoordeeld op volgorde van binnenkomst. Projecten die een bepaalde minimumscore halen krijgen subsidie zolang er budget beschikbaar is. Landsdeel Zuid onderscheidt zich van de andere landsdelen omdat het uitsluitend gebruik heeft gemaakt van tenders.

Looptijd: De looptijd van een oproep meet het aantal dagen in honderdtallen tussen de opening en de sluiting van een oproep.

Plafond/Aanvragen: Het subsidieplafond gedeeld door het aantal aanvragen. Het plafond geeft het maximale subsidiebedrag in euro's aan dat in het kader van een oproep kan worden uitgekeerd. Voor een beperkt aantal oproepen is het plafond ook bindend geweest in de subsidieverstreking. Onder het aantal aanvragen dat in het kader van een oproep is ingediend zijn ook de aanvragen begrepen die door de deskundigencommissie als onvoldoende zijn beoordeeld, die bij nader inzien zijn teruggetrokken of achteraf om technische redenen zijn afgewezen. Verzoeken die vooraf om technische redenen zijn afgewezen zijn hier niet in begrepen.

Maxpercentage: Maximale subsidiepercentage (%) dat per subsidieverzoek van de totale activiteit kan worden uitgekeerd.

Minsubkosten: Minimale kosten in duizenden euro's die subsidiabel moeten worden geacht van de totale activiteit.

Minsubbedrag: Minimale subsidie uitkering in duizenden euro's van de totale activiteit van de aanvraag.

Maxsubbedrag: Maximale subsidie uitkering in honderdduizenden euro's per activiteit. Deze is in sommige landsdelen mede afhankelijk van het type samenwerkingsverband dat wordt aangegaan.

De oproep-specifieke factoren zijn in principe voor alle subsidieverzoeken binnen een oproep gelijk. Een kleine uitzondering vormt de maximale subsidie uitkering per activiteit (Maxsubbedrag).

In een beperkt aantal gevallen kan een subsidieverzoek in aanmerking komen voor een groter bedrag als MKB'ers met elkaar samenwerken, of een MKB'er dan wel MKB'ers samenwerking opzoekt met een kennisinstelling.

De project-specifieke factoren die hieronder worden gespecificeerd zijn (behoudens statistisch toeval) voor alle ingediende verzoeken verschillend.

Ecdim landbouw: Dummy die de waarde 1 aanneemt als een subsidieverzoek is ingediend met als economische dimensie land- en bosbouw of visserij en aquacultuur (1 en 2), en de waarde 0 in andere gevallen.

Ecdim voedsel-dranken: Dummy die de waarde 1 aanneemt als een subsidieverzoek is ingediend met als economische dimensie (3) vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken, en de waarde 0 in alle andere gevallen.

Ecdim industrie: Dummy die de waarde 1 aanneemt als een subsidieverzoek is ingediend met als economische dimensie (4, 5 en 7) vervaardiging van textiel- en textielproducten, transportmiddelen en overige niet nader genoemde be- en verwerkende industrie.

Ecdim ict-elektronisch: Dummy die de waarde 1 aanneemt als een subsidieverzoek is ingediend met als economische dimensie (6 en 13) vervaardiging van informaticaproducten en van elektronische en optische producten, dan wel informatie- en communicatieactiviteiten, met inbegrip van telecommunicatie, dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatie, computerprogrammering, consultancy en aanverwante activiteiten, en de waarde 0 in andere gevallen.

Ecdim gezondheidszorg: Dummy die de waarde 1 aanneemt als een subsidieverzoek is ingediend met als economische dimensie (20) de gezondheidszorg, en de waarde 0 in andere gevallen.

Ecdim milieu/klimaat: Dummy die de waarde 1 aanneemt als een subsidieverzoek is ingediend met als economische dimensie (22) activiteiten in verband met milieu- en de klimaatverandering, en de waarde 0 in andere gevallen.

Als referentiegroep zijn de economische dimensies 8,9,10,11,12,14,15,16,17,18,19,21 en 25 gebruikt, zoals de bouw, winning delfstoffen, vervoer en opslag, groot- en detailhandel, toerisme, de financiële sector, openbaar bestuur, onderwijs, maatschappelijke dienstverlening, en kunst en cultuur. Bovenstaande classificatie van economische dimensies, alsook de onderstaande rubricering naar steunverleningsgebieden, zijn overeenkomstig de uitvoeringsverordening van het Operatoneel Programma EFRO 2014-2020.

Infrastructuur: Dummy die de waarde 1 aanneemt indien subsidieverzoeken zijn gerubriceerd binnen het steunverleningsgebied (56-61) investeringen in infrastructuur, capaciteit en uitrusting, onderzoeks- en innovatie-infrastructuur, alsook onderzoeks- en innovatie-activiteiten, en de waarde 0 in andere gevallen.

Technologie & samenwerking: Dummy die de waarde 1 aanneemt indien subsidieverzoeken zijn gerubriceerd binnen het steunverleningsgebied (62) technologie-overdracht en samenwerking tussen universiteiten en bedrijven, vooral in het MKB, en de waarde 0 in andere gevallen.

Clusterondersteuning: Dummy die de waarde 1 aanneemt indien subsidieverzoeken zijn gerubriceerd binnen het steunverleningsgebied (63) clusterondersteuning en zakelijke netwerken, vooral MKB, en de waarde 0 in andere gevallen.

Ontwikkeling: Dummy die de waarde 1 aanneemt indien subsidieverzoeken zijn gerubriceerd binnen het steunverleningsgebied (67) MKB-ontwikkeling, steun voor ondernemerschap en incubatie, en de waarde 0 in andere gevallen.

Als referentiegroep zijn de steunverleningsgebieden 64, 65 en 66 gebruikt, waaronder onderzoeks- en innovatieprocessen in het MKB (inclusief voucherregelingen, proces-, ontwerp-, service- en sociale innovatie).

#Keer: Aantal malen dat een subsidieverzoek opnieuw is ingediend. Normaal is eenmalig, maar bij sommige oproepen, met name calls, bestaat de mogelijkheid het verzoek, na revisie, opnieuw in te dienen. Management Autoriteiten hebben de mogelijkheden daartoe in de tijd verruimd.

Penvoerder: Dummy die de waarde 1 aanneemt als de penvoerder een kennisinstelling betreft, en de waarde 0 in andere gevallen.

#Partners: Aantal partners waar de indiener van het subsidieverzoek mee samenwerkt.

#KIpartners: Aantal kennisinstellingen waar de indiener van het subsidieverzoek mee samenwerkt.

Verzocht bedrag: Grootte van het bedrag in miljoenen euro's waarvoor subsidie is aangevraagd.

Aandeel co-privé: Aandeel publieke cofinanciering (Rijk-, nationale-, gemeentelijke-, provinciale cofinanciering, met inbegrip van publieke eigen bijdrage kennisinstellingen, publieke eigen bijdrage overig, maar exclusief EFRO), en private eigen bijdrage van het verzochte bedrag.

SamenwerkingMKB: Dummy die de waarde 1 aanneemt als MKBer samenwerkt met andere MKB bedrijven, en de waarde 0 in andere gevallen.

SamenwerkingKI: Dummy die de waarde 1 aanneemt als MKBer samenwerkt met kennisinstellingen, en de waarde 0 in andere gevallen.

Exploratie: Score voor de mate van exploratie van een subsidieverzoek.

Exploitatie: Score voor de mate van exploitatie van een subsidieverzoek.

Collaboratie: Score voor de mate van collaboratie van een subsidieverzoek.

De scores op de onderdelen exploratie, exploitatie en collaboratie zijn tot stand gekomen door de tekstuele analyses van de ingediende subsidieverzoeken¹⁰. Via een inhoudsanalyse leiden we elementen met betrekking tot exploratie, exploitatie en samenwerking in projectteksten af. Met inhoudsanalyse kunnen we de aard van de projecten identificeren door te vertrouwen op het principe

¹⁰ Deze analyses zijn uitgevoerd door Dr. De Faria en Dr. Kok.

dat cognitieve schema's kunnen worden afgeleid uit de systematische analyse van tekst (Olsen, Sofka en Grimpe, 2016; Duriau, Reger en Pfarrer, 2007). We stelden een codewoordenboek op met woorden en zinsdelen die systematisch elementen aangeven die verband houden met exploratie, exploitatie en samenwerking in de projectteksten. Om het woordenboek voor exploratie en exploitatie te ontwikkelen, gebruikten we de woordenlijst van Moss, Payne en Moore (2014) en vertaalden de woordenlijst naar het Nederlands. Het samenwerkingswoordenboek is ontwikkeld op basis van onze kennis van de samenwerkingsliteratuur en werd gevalideerd door drie onderzoekers (oorspronkelijk in het Engels en vervolgens ook in het Nederlands vertaald). Het exploratiewoordenboek bestaat uit een lijst van 55 woorden, zoals "ontdek *", "experiment *", "flexib *", "innov *", of "risico *", het exploitatiewoordenboek bevat 97 woorden, zoals "effici *", "uitbuit *", "uitgebuit *", "klaarb *", of "onderhoud *" en het samenwerkingswoordenboek bevat 37 woorden, zoals "geallie *", "coalitie *", "samengezwe *", "Samendelen "of" teamwerk * ". We gebruiken de software LIWC om de frequentie van de woorden en uitdrukkingen uit de woordenboeken in elk van de projectteksten (insert total number projects) te tellen en deze telling te schalen naar de lengte van de tekst.

2.1.5. Een verklarend model: interactie

Het standaard regressiemodel gespecificeerd in (1) geeft antwoord op de vraag in hoeverre oproep- en project-specifieke factoren samenhangen met de gegeven scores door de deskundigencommissie. Het geeft daarmee inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium dat wordt gebruikt om vast te stellen in welke mate projecten mate bijdragen aan de doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's. Als een factor positief en statistisch significant bijdraagt aan de deel- of totaalscores, mag worden aangenomen dat het een belangrijk instrument of selectiecriteria is om ingediende subsidieverzoeken te beoordelen. Als bijvoorbeeld een hoger subsidiepercentage van een oproep (één van de oproep-specifieke factoren genoemd in de vorige paragraaf) positief samenhangt met de projectcores, mag geconcludeerd worden dat dit als instrument gebruikt kan worden om betere projecten aan te trekken, waarbij de term "beter" gelezen moet worden als projecten die een grotere bijdrage leveren aan de doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's. Evenzo kan, als een hoger verzocht bedrag (één van de project-specifieke factoren genoemd in de vorige paragraaf) positief samenhangt met de projectcores, geconcludeerd worden dat dergelijke projectvoorstellen vanuit het perspectief van de Management Autoriteiten aantrekkelijker zijn en daarom meer aandacht verdienen van de deskundigencommissie. Met opzet hebben wij hierbij de term "samenhangen" gebruikt, omdat niet noodzakelijkerwijs sprake is van een causaal verband. Het is niet zo dat projecten die om hogere subsidies verzoeken per definitie beter zijn. Een positieve samenhang betekent echter

wel dat een negatief oordeel van de deskundigencommissie meer kans op een ten onrechte gemist project impliceert.

Hoewel het standaard regressiemodel antwoord geeft op de vraag in hoeverre oproep- en project-specifieke factoren bijdragen aan de doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's, is dit onvoldoende om vast te stellen of de Management Autoriteiten erin slagen ook daadwerkelijk die projecten te selecteren die het meeste bijdragen aan de twee gezamenlijke doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's. Daarvoor is een uitgebreider regressiemodel benodigd waarmee ook kan worden vastgesteld of ingediende subsidieverzoeken elkaar beconcurreren.

De deskundigencommissie fungeert als een soort poortwachter die het kaf van het koren moet scheiden. Zij zal de ingediende projecten daartoe ook moeten ranken. Als van twee projecten de één meer perspectief biedt dan de ander, moet dat ook in de scores tot uitdrukking komen. Dit kan op twee manieren. Enerzijds doordat de waarden van de oproep- en project-specifieke factoren voor het ene project hoger uitvallen dan voor het andere project (standaardregressiemodel), maar ook doordat de project-specifieke factoren van het ene project de deel- en eindscores van het andere project beïnvloeden. Men spreekt dan van interactie tussen de projecten. Op het moment dat de deskundigencommissie projecten afwijst of lagere scores toebedeeld op grond van het feit dat andere projecten die zij beoordeeld heeft meer perspectief bieden (ranking) is sprake van interactie. Andersom kan ook. Op het moment dat een subsidieverzoek er positief uitspringt ten opzichte van andere verzoeken die in het kader van een oproep zijn ingediend, kan de deskundigencommissie dit verzoek hoger waarderen dan louter op grond van de oproep- en project-specifieke factoren van dat verzoek.

Interactie kan ook tot stand komen door bestuurlijke druk. Subsidieverzoeken worden niet alleen toe- of afgewezen op basis van kwaliteit, maar op de achtergrond ook op basis van het door de Management Autoriteit uitgekeerde budget. Een programma is in de ogen van een Management Autoriteit pas geslaagd als tenminste een bepaald percentage van de beschikbare EFRO gelden daadwerkelijk als subsidie is verstrekt. Het is voor de deskundigencommissie daarom niet alleen belangrijk om een onderscheid te maken tussen projecten die worden toegewezen of afgewezen, maar ook tussen afgewezen projecten die wel of niet een tweede kans verdienen. Toegewezen projecten kunnen, zeker als de deskundigencommissie langer heeft gefunctioneerd en meer ervaring heeft opgebouwd, de standaard bepalen voor de kwaliteitseisen waaraan projecten minimaal moeten voldoen. Als andere projecten door deze vorm van interactie de standaard net niet (binnen een bepaalde marge) halen, kan de deskundigencommissie ze echter zodanige deel- en eindscores geven dat toekenning na revisie van het subsidieverzoek tot de mogelijkheden behoort en zo de

budgetdoelstelling alsnog wordt gehaald. Deze vorm van interactie tussen subsidieverzoeken speelt aan de onderkant van de beoordelingsschaal en zal zich men name voordoen in landsdelen die moeite hebben de budgetdoelstelling te halen.

Interactie aan de bovenkant van de beoordelingsschaal kan echter ook. Dit speelt als het aantal subsidieverzoeken het subsidieplafond overtreft. Sturing is mogelijk door aanvullende eisen te stellen aan ingediende subsidieverzoeken. Zo stelt Zuid de eis dat bij een subsidieverzoek tenminste sprake moet zijn van een crossover. Bij dit landsdeel komt het echter ook voor dat subsidieverzoeken die op grond van hun deel- en eindscores als subsidiabel worden aangemerkt toch geen subsidie ontvangen omdat het subsidieplafond is bereikt. De uiteindelijke keuze wordt dan gemaakt door middel van een ranking. Het is opnieuw een indicatie, maar dan langs andere weg, dat kwaliteit en perspectief van het ene voorstel bepalen of het andere voorstel wordt gekozen.

Om de hypothese dat projectvoorstellen elkaar beconcurreren te onderzoeken wordt in dit onderzoek de volgende uitbreiding van het standaard regressiemodel geschat:

$$y_{io} = \delta \sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o y_{jo} + \sum_{k=1}^K \gamma_k O_{ik} + \sum_{p=1}^P \beta_p X_{ip} + \sum_{p=1}^P \theta_p \sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o X_{jp} + \varepsilon_{io} \quad (2)$$

De term $\sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o y_{jo}$ geeft hierbij de interactie weer met de deel- of eindscores van andere subsidieverzoeken (j) binnen een oproep op de deel- of eindscores van subsidieverzoek i . De elementen w_{ij} maken deel uit van een vierkante n_o bij n_o matrix W^o , waarbij n_o het aantal door de deskundigencommissie beoordeelde projecten weergeeft en de index o loopt van $o=1, \dots, O$ met O het totaal aantal oproepen. De diagonaal elementen van deze matrix W^o bedragen 0 gebaseerd op de gedachte dat een subsidieverzoek geen interactie kan vertonen met zichzelf. Alle niet-diagonaal elementen nemen de waarde 1 aan, gebaseerd op de gedachte dat alle subsidieverzoeken binnen een oproep elkaar onderling en wederzijds kunnen beïnvloeden, gedeeld door $n_o - 1$ om er voor te zorgen dat alle rijen en kolommen van de matrix W^o optellen tot 1. Een numeriek voorbeeld kan dit verder verduidelijken. Stel dat binnen een oproep 3 subsidieverzoeken zijn ingediend en beoordeeld door de deskundigencommissie. Dan neemt W^o de volgende vorm aan:

$$\begin{bmatrix} 0 & 1/2 & 1/2 \\ 1/2 & 0 & 1/2 \\ 1/2 & 1/2 & 0 \end{bmatrix}. \quad (3)$$

In meer algemene wiskundige notatie indien sprake is van n_o subsidieverzoeken binnen een oproep resulteert:

$$W^o = \begin{bmatrix} 0 & \frac{1}{n_o-1} \dots & \frac{1}{n_o-1} \\ \frac{1}{n_o-1} & 0 & \frac{1}{n_o-1} \\ \frac{1}{n_o-1} \dots & \frac{1}{n_o-1} & 0 \end{bmatrix}. \quad (4)$$

De coëfficiënt δ in vergelijking (2) geeft de impact weer van de interactieterm $\sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o y_{jo}$.

De term $\sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o X_{jp}$ geeft de interactie weer met de project-specifieke factor p ($p=1, \dots, P$) van andere subsidieverzoeken (j) geplaatst binnen een oproep en de impact gemeten middels coëfficiënt θ_p die deze interactieterm heeft op de deel- of totaalscores van subsidieverzoek i . Als een project-specifieke factor een belangrijke rol speelt in de ranking en daarmee in de concurrentie tussen projectvoorstellen is de verwachting dat niet alleen β_p statistisch significant is, maar ook θ_p . Mogelijk zijn beide coëfficiënten zelfs tegengesteld van teken.

Merk op dat in vergelijking (2) geen interactietermen van de oproep-specifieke factoren zijn opgenomen. Dit heeft te maken met het feit dat deze factoren niet over de subsidieverzoeken binnen een oproep variëren en met de specifieke structuur van de matrix W^o in vergelijking (4). Dit maakt dat $\sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o O_{jk} = O_{ik}$, waardoor het toevoegen van interactietermen van de oproep-specifieke factoren geen informatie toevoegt aan het model. Het wel toevoegen van deze termen zou om die reden leiden tot perfecte multicollineariteit, hetgeen het schatten van een regressiemodel onmogelijk maakt.

Het model gespecificeerd in vergelijking (2) staat in de econometrische literatuur bekend als een “social interaction model with network structures” (Lee et al., 2010) of als een model met “group interactions and contextual factors” (Lee, 2007). De terminologie sociale interactie slaat op het feit dat subsidieverzoeken elkaar onderling kunnen beïnvloeden. De terminologie netwerkstructuur of groepsinteractie slaat op de gewichten matrix W^o die aangeeft via welk netwerk de verzoeken elkaar onderling beïnvloeden, hetgeen in dit geval verloopt binnen maar niet tussen groepen. Anders gezegd, de subsidieverzoeken binnen een oproep worden verondersteld elkaar te kunnen beïnvloeden, maar niet de subsidieverzoeken tussen verschillende oproepen. De terminologie contextuele factoren geeft aan dat interactietermen met de verklarende variabelen van andere subsidieverzoeken van invloed kunnen zijn op de deel- en eindscores van een projectvoorstel.

De relevantie van het bovenstaande model voor het toetsen van de hypothese dat projectvoorstellen elkaar beconcurreren is in een aantal voorgaande studies aangetoond (zie ANNEX C voor een uitgebreide beschrijving van bestaand onderzoek rond dit model). Als projectvoorstellen elkaar inderdaad beconcurreren, dan is de verwachting dat δ negatief is. De te toetsen hypothese is daarom:

$H_0: \delta < 0$.

Alleen aanvaarding van deze hypothese duidt op competitie en ranking van de ingediende subsidieverzoeken en daarmee op het feit dat de deskundigencommissie een duidelijk onderscheid maakt tussen beloftevolle en niet-beloftevolle projecten.

2.1.6. De marginale effecten van het sociale interactiemodel

Interpretatie van de coëfficiëntschattingen in het standaard regressiemodel in (1) is eenvoudig omdat zij tevens de marginale effecten van veranderingen in de oproep- en project-specifieke factoren weergeven. In het sociale interactiemodel in (2) geldt deze eigenschap echter niet, omdat de te verklaren variabelen, de deel- of totaalscores van de subsidieverzoeken, ook elkaar kunnen beïnvloeden, alsook beïnvloed kunnen worden door de project-specifieke factoren van andere subsidieverzoeken. Een positieve of negatieve θ_p coëfficiënt van een project-specifieke factor behoeft daarom niet te betekenen dat het spillover effect van een verandering in deze project-specifieke factor voor een bepaald subsidieverzoek hetzelfde teken heeft als θ_p . Om dat toe te lichten, volgt de volgende uiteenzetting van marginale effecten.

Burridge et al. (2017) laten via een lange en mathematisch ingewikkelde afleiding zien dat het marginale effect van een verandering in een oproep-specifieke factor X_p op de deel- of totaalscores van dat project binnen oproep o gelijk is aan:

$$DE_{X_p} = \left(\frac{n_o - 1}{(n_o - 1 + \delta)} + \frac{\delta}{(n_o - 1 + \delta)(1 - \delta)} \right) * \beta_p + \frac{\delta}{(n_o - 1 + \delta)(1 - \delta)} * \theta_p. \quad (5a)$$

Omdat dit ook wel het directe effect wordt genoemd gebruiken we afkorting DE. Dit directe effect wordt bepaald door zowel de invloed die de project-specifieke factor heeft op de score van het project zelf via de coëfficiënt β_p , als door de invloed die diezelfde project-specifieke factor heeft middels andere projecten via de interactie term $\sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o X_{jp}$ met coëfficiënt θ_p . De termen tussen haakjes voor beide coëfficiënt β_p en θ_p geven aan welke correcties op de schatting van deze coëfficiënten moet worden uitgevoerd om het marginale effect te verkrijgen. Deze correctietermen hangen af van het aantal ingediende subsidieaanvragen binnen een oproep (n_o) en de interactiecoëfficiënt δ .

Het totale effect (TE) van een verandering in een oproep-specifieke factor X_p op de deel- of totaalscore van alle projecten binnen oproep o is gelijk aan:

$$TE_{X_p} = \frac{1}{(1 - \delta)} * \beta_p + \frac{1}{(1 - \delta)} * \theta_p. \quad (5b)$$

Het verschil tussen het totale effect en het directe effect staat ook bekend als het spillover effect (SE), omdat dit geen directe beïnvloeding van het project zelf binnen een oproep betreft, maar alleen dat van andere projecten. Merk voorts op dat indien sprake is van oproep-specifieke in plaats van project-specifieke factoren, de coëfficiënt β_p in (5a)-(5b) dient te worden vervangen door γ_k en dat $\theta_p = 0$, omdat interactietermen van de oproep-specifieke factoren achterwege zijn gelaten. Voorts geldt dat de marginale effecten getoond in vergelijkingen (5a)-(5b) betrekking hebben op subsidieverzoeken binnen één oproep. Teneinde de directe en totale effecten over alle oproepen in ons databestand te bepalen, is het gemiddelde van deze effecten over de verschillende oproepen o ($o=1, \dots, O$) berekend.

Vergelijking (5a) laat zien dat het directe effect van een project-specifieke factor niet alleen afhangt van de bijbehorende β_p parameter en de correctie daarop, maar ook van de θ_p parameter en de correctie daarop. Hetzelfde geldt voor het totale effect. Dit maakt de interpretatie van de coëfficiëntschattingen in vergelijking (2) lastig. Om die reden zullen we ons in de rapportage toelagen op het directe effect van de verschillende variabelen en in een beperkt aantal gevallen ook op het totale effect.

2.2. Resultaten

2.2.1. Algemeen

Tabel 4 rapporteert de resultaten verkregen voor de totaalscore, en tabellen 5, 6, 7, 8 en 9 respectievelijk voor de deelscores bijdrage aan OP EFRO, mate van innovativiteit, kwaliteit business case, kwaliteit van de aanvraag en bijdrage aan duurzame ontwikkeling. De kolom met OLS coëfficiënten geeft de uitkomsten weer indien het model wordt geschat zonder interactietermen als gespecificeerd in vergelijking (1) en de kolommen met het Directe en Totale effect indien het model wordt geschat inclusief interactietermen als gespecificeerd in vergelijking (2). Als aangegeven aan het einde van de vorige paragraaf vermelden wij in dit geval niet de coëfficiëntschattingen maar de marginale effecten. Aangezien de OLS coëfficiënten verkregen middels schatting van vergelijking (1) tevens de marginale (directe) effecten aangeven in dat model, zijn de uitkomsten in de kolom met OLS coëfficiënten en de kolom met het Directe effect van beide modellen onderling vergelijkbaar.¹¹

¹¹ Indien vergelijking (1) wordt geschat middels OLS geldt bovendien OLS coëfficiënt = Directe Effect = Totale effect.

De statistische significantie van de uitkomsten is aangegeven middels sterretjes. Eén ster (*) duidt op een uitkomst die significant van nul verschillend is met een statistische betrouwbaarheid van 90%, twee sterren (**) op een uitkomst die significant van nul verschillend is met een statistische betrouwbaarheid van 95%, en drie sterren (***) op een uitkomst die significant van nul verschillend is met een statistische betrouwbaarheid van 99%. Het gebruik van een statistische betrouwbaarheid van 95% is het meest gangbaar in de statistiek. Een betrouwbaarheid van 90% zullen we omschrijven als zwak en van 99% als sterk. Indien een uitkomst geen sterren bevat is deze niet significant verschillend van nul en mogen we daar om deze reden geen waarde aan hechten. Als gevolg hiervan zullen we in de bespreking hieronder ons met name (maar niet uitsluitend) richten op de uitkomsten voorzien van één of meer sterren.

De verklaringskracht (R-kwadraat) van het basismodel in vergelijking (1) geschat middels OLS bedraagt 0,327 voor de totaalscore, 0,419 voor de deelscore bijdrage aan OP EFRO, 0,244 voor de mate van innovativiteit, 0,306 voor kwaliteit business case, 0,291 voor kwaliteit van de aanvraag en 0,263 voor de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Indien het model wordt uitgebreid met interactietermen volgens vergelijking (2), stijgt de verklaringskracht tot 0,362 voor de totaalscore, 0,545 voor de deelscore bijdrage aan OP EFRO, 0,319 voor de mate van innovativiteit, 0,394 voor kwaliteit business case, 0,369 voor kwaliteit van de aanvraag en 0,372 voor de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Dit is een gemiddelde stijging van de verklaringskracht met 0,085, oftewel 8,5 procentpunten per vergelijking. Dit is een aanzienlijke stijging en toont aan dat de uitbreiding van het model met interactietermen een aanzienlijke verbetering betreft. De gemiddelde verklaringskracht per vergelijking bedraagt 0,394, hetgeen acceptabel is.

Tabel 4 Schattingsresultaten van de totaalscore

Variabele	Standaardmodel	Interactiemodel	
	OLS coëfficiënt	Directe effect	Totale effect
Intercept	6,260 ***		
15K1	0,753 **	0,961 *	
15K3	-0,439	-1,311 **	
15K4	0,904 ***	1,158 ***	
16K1	0,165	0,407	
16K2	-0,295	-0,491	
16K3	-0,077	0,167	
16K4	0,093	-0,864	
17K1	0,221	0,817 **	
17K2	-0,216	-0,798 *	
17K3	0,022	0,361	
17K4	0,116	0,709	
18K1	-0,190	-1,686 **	
Noord	-0,779 ***	-1,620 ***	
West	-1,850 ***	-2,893 ***	
Stadwest	-1,634 ***	-3,016 ***	
Zuid	-1,450 ***	-1,630 ***	
Kennisontwikkeling	0,117	0,579	
Call vs. tender	-0,185	-0,082	
Looptijd (honderdtallen)	0,079	0,204 **	
Plafond/Aanvragen	0,357 **	0,378 **	
Maxpercentage	0,014 **	0,043 ***	
Minsubkosten (duizendtallen)	0,000	0,000	
Minsubbedrag (duizendtallen)	-0,002	-0,004 *	
Maxsubbedrag (100.000tallen)	0,017	0,080 **	
Ecdim landbouw 1,2	0,081	0,022	
Ecdim voedsel-dranken 3	-0,044	-0,080	
Ecdim industrie 4,5,7	-0,564 **	-0,739 ***	
Ecdim ict-electronisch 6,13	-0,157	-0,180	
Ecdim gezondheidszorg 20	-1,799 ***	-1,657 ***	
Ecdim milieuklimaat 22	-0,309	-0,508 **	
Infrastructuur 56-61	0,044	-0,038	
Tech. & samenwerking 62	0,598 *	0,570	
Clusterondersteuning 63	-1,267 ***	-1,583 ***	
Ontwikkeling 67	-0,941 ***	-0,942 **	
#Keer	0,451 ***	0,384 ***	-0,090
Penvoerder	0,110	0,070	-0,658
#Partners	0,010	0,000	-0,053
#KIpartners	0,347 **	0,333 **	-0,871
Verzocht bedrag (miljoenen)	0,052	0,109	0,008
Aandeel co-prive	0,161 ***	0,154 ***	0,084
SamenwerkingMKB	0,008	-0,039	0,843
SamenwerkingKI	-0,077	-0,116	1,251 *
Exploratie	-0,043	-0,018	-0,188
Exploitatie	-0,214 *	-0,259 **	-0,039
Collaboratie	0,414 *	0,381	2,148 **
Delta (δ)		-0,237 ***	
R-kwadraat	0,327	0,362	

Legenda: Namen en beschrijving van variabelen zijn opgenomen in paragraaf 2.1.4.

Standaardmodel staat voor vergelijking (1): Coëfficiënten zijn geschat middels kleinste kwadraten (Ordinary Least Squares, OLS).

Interactiemodel staat voor vergelijking (2): Coëfficiënten zijn geschat middels Maximum Likelihood (ML, zie Burrige et al., 2017).

Tabel 5 Schattingsresultaten van de deelscore bijdrage aan doelstellingen van OP EFRO

Variabele	Standaardmodel	Interactiemodel	
	OLS coëfficiënt	Directe effect	Totale effect
Intercept	4,505 ***		
15K1	0,646	1,238 *	
15K3	-1,070 **	-4,313 ***	
15K4	1,283 **	3,069 ***	
16K1	0,247	-0,140	
16K2	-0,776	-1,170 **	
16K3	0,479	0,695	
16K4	-0,894	-2,749 ***	
17K1	-0,110	-0,051	
17K2	0,045	-0,262	
17K3	0,498	1,141 ***	
17K4	0,075	0,802	
18K1	-0,868	-4,337 ***	
Noord	-0,748 *	-1,379 **	
West	-1,987 ***	-3,723 ***	
Stadwest	-1,105 *	-4,437 ***	
Zuid	-1,557 ***	-1,351	
Kennisontwikkeling	1,738 ***	4,314 ***	
Call vs. tender	0,231	0,586	
Looptijd (honderdtallen)	0,336 ***	0,921 ***	
Plafond/Aanvragen	0,681 ***	1,497 ***	
Maxpercentage	0,031 ***	0,109 ***	
Minsubkosten (duizendtallen)	0,001 *	0,002 **	
Minsubbedrag (duizendtallen)	0,000	-0,005	
Maxsubbedrag (100.000tallen)	-0,022	0,096 **	
Ecdim landbouw 1,2	0,526	0,247	
Ecdim voedsel-dranken 3	-0,065	-0,473	
Ecdim industrie 4,5,7	-1,154 ***	-0,767 *	
Ecdim ict-electronisch 6,13	-0,367	-0,332	
Ecdim gezondheidszorg 20	-2,331 ***	-1,969 ***	
Ecdim milieuklimaat 22	0,003	-0,247	
Infrastructuur 56-61	-0,356	-0,484	
Tech. & samenwerking 62	-0,016	-0,215	
Clusterondersteuning 63	-0,902	-1,413 ***	
Ontwikkeling 67	-0,976 *	-1,278 ***	
#Keer	0,483 **	0,367 *	0,455
Penvoerder	0,377	0,369	-1,246 *
#Partners	-0,003	-0,002	-0,280 ***
#KIpartners	0,503 **	0,455 **	-0,465
Verzocht bedrag (miljoenen)	0,737 ***	0,469 ***	0,495 **
Aandeel co-prive	0,079	0,175 ***	-0,384 *
SamenwerkingMKB	-0,305	-0,623 **	2,198 ***
SamenwerkingKI	-0,206	-0,424	2,836 ***
Exploratie	0,048	0,119	-0,250
Exploitatie	-0,298 *	-0,393 **	0,856 *
Collaboratie	0,424	-0,049	3,088 **
Delta (δ)		-0,487 ***	
R-kwadraat	0,419	0,545	

Legenda: Zie legenda tabel 4

Tabel 6 Schattingsresultaten van deelscore mate van innovativiteit

Variabele	Standaardmodel	Interactiemodel	
	OLS coëfficiënt	Directe effect	Totale effect
Intercept	7,208 ***		
15K1	0,301	-0,112	
15K3	-0,460	-0,881	
15K4	1,378 ***	1,218 **	
16K1	-0,254	0,579	
16K2	0,185	-0,496	
16K3	0,128	1,014 **	
16K4	0,023	-1,251	
17K1	0,374	1,413 ***	
17K2	-0,480	-1,275 **	
17K3	0,201	0,979 **	
17K4	0,369	1,208 **	
18K1	-0,629	-2,618 ***	
Noord	-0,823 **	-1,817 ***	
West	-1,402 **	-2,293 ***	
Stadwest	-1,531 ***	-2,344 ***	
Zuid	-0,980 **	-0,339	
Kennisontwikkeling	-0,377	-1,298 *	
Call vs. tender	-0,370	0,268	
Looptijd (honderdtallen)	-0,001	0,019	
Plafond/Aanvragen	0,117	-0,023	
Maxpercentage	0,005	0,046 **	
Minsubkosten (duizendtallen)	0,000	0,000	
Minsubbedrag (duizendtallen)	-0,005 **	-0,002	
Maxsubbedrag (100.000tallen)	0,081 **	0,110 ***	
Ecdim landbouw 1,2	-0,017	-0,042	
Ecdim voedsel-dranken 3	-0,115	-0,093	
Ecdim industrie 4,5,7	-0,107	-0,424	
Ecdim ict-electronisch 6,13	0,107	0,057	
Ecdim gezondheidszorg 20	-1,644 ***	-1,431 ***	
Ecdim milieuklimaat 22	-0,456 *	-0,615 **	
Infrastructuur 56-61	0,248	0,273	
Tech. & samenwerking 62	0,871 **	0,816 *	
Clusterondersteuning 63	-0,612	-0,765	
Ontwikkeling 67	-0,804 *	-0,790 *	
#Keer	0,385 **	0,283 *	-0,454
Penvoerder	0,238	0,243	-1,037
#Partners	0,004	0,005	0,070 *
#KIpartners	0,227	0,319 *	-1,467 **
Verzocht bedrag (miljoenen)	-0,262 ***	-0,121	-0,149
Aandeel co-prive	0,158 ***	0,133 ***	0,062
SamenwerkingMKB	-0,144	-0,108	0,598
SamenwerkingKI	0,010	-0,017	0,610
Exploratie	-0,129	-0,096	0,014
Exploitatie	-0,139	-0,202	0,495
Collaboratie	0,067	-0,006	2,689 **
Delta (δ)		-0,247 ***	
R-kwadraat	0,244	0,319	

Legenda: Zie legenda tabel 4

Tabel 7 Schattingsresultaten van deelscore kwaliteit van de business case

Variabele	Standaardmodel	Interactiemodel	
	OLS coëfficiënt	Directe effect	Totale effect
Intercept	6,355 ***		
15K1	1,543 ***	1,641 ***	
15K3	0,278	-0,125	
15K4	-0,066	-0,138	
16K1	0,421	0,767	
16K2	-0,035	-0,588	
16K3	-0,902 **	-0,936 *	
16K4	1,323 **	0,155	
17K1	0,090	1,366 ***	
17K2	-0,195	-1,188 **	
17K3	-0,638 *	-0,370	
17K4	-0,455	0,333	
18K1	0,866	-0,261	
Noord	-0,303	-2,229 ***	
West	-0,077	-3,666 ***	
Stadwest	-0,743 **	-3,512 ***	
Zuid	-0,010	-2,202 ***	
Kennisontwikkeling	-1,522 ***	-1,101	
Call vs. tender	-1,097 ***	-0,501	
Looptijd (honderdtallen)	0,214	-0,043	
Plafond/Aanvragen	1,151 ***	-0,051	
Maxpercentage	-0,541	0,017	
Minsubkosten (duizendtallen)	-0,803 *	0,000	
Minsubbedrag (duizendtallen)	-0,539	-0,002	
Maxsubbedrag (100.000tallen)	-1,095 *	0,032	
Ecdim landbouw 1,2	-1,094 *	-0,342	
Ecdim voedsel-dranken 3	-0,713	0,001	
Ecdim industrie 4,5,7	-0,187	-0,987 ***	
Ecdim ict-electronisch 6,13	-0,247	-0,117	
Ecdim gezondheidszorg 20	-0,045	-1,180 **	
Ecdim milieuklimaat 22	0,249	-1,490 ***	
Infrastructuur 56-61	-0,011	0,328	
Tech. & samenwerking 62	0,000	1,308 ***	
Clusterondersteuning 63	-0,002	-0,966	
Ontwikkeling 67	-0,018	-0,625	
#Keer	0,473 ***	0,396 **	-0,236
Penvoerder	0,017	0,129	-0,347
#Partners	0,012	-0,003	-0,038
#KIpartners	0,370 **	0,410 **	-2,011 **
Verzocht bedrag (miljoenen)	-0,290 ***	-0,015	-0,153
Aandeel co-prive	0,221 ***	0,164 ***	0,887 ***
SamenwerkingMKB	0,397	0,501 *	0,603
SamenwerkingKI	0,275	0,216	1,204
Exploratie	0,047	0,048	-0,452
Exploitatie	-0,132	-0,217	-1,500 ***
Collaboratie	0,289	0,337	1,565
Delta (δ)		-0,192 **	
R-kwadraat	0,306	0,394	

Legenda: Zie legenda tabel 4

Tabel 8 Schattingsresultaten van deelscore kwaliteit aanvraag

Variabele	Standaardmodel	Interactiemodel	
	OLS coëfficiënt	Directe effect	Totale effect
Intercept	5,270 ***		
15K1	-0,165	1,225 *	
15K3	-0,736 *	-1,907 ***	
15K4	0,665	1,661 ***	
16K1	0,176	-0,225	
16K2	0,125	0,457	
16K3	0,012	0,212	
16K4	-0,537	-0,882	
17K1	0,207	0,244	
17K2	-0,246	-0,658	
17K3	-0,491	-0,814 *	
17K4	-0,478	-0,356	
18K1	0,427	0,051	
Noord	-0,096	-0,364	
West	-1,866 ***	-1,754 *	
Stadwest	-1,584 ***	-2,046 **	
Zuid	-1,525 ***	-1,447 **	
Kennisontwikkeling	1,030 ***	3,070 ***	
Call vs. tender	-0,131	-0,604	
Looptijd (honderdtallen)	0,200 *	0,447 ***	
Plafond/Aanvragen	0,431 **	0,852 ***	
Maxpercentage	0,017 **	0,018	
Minsubkosten (duizendtallen)	0,001	0,000	
Minsubbedrag (duizendtallen)	-0,003	-0,010 ***	
Maxsubbedrag (100.000tallen)	-0,025	0,035	
Ecdim landbouw 1,2	-0,135	-0,181	
Ecdim voedsel-dranken 3	0,156	0,030	
Ecdim industrie 4,5,7	-0,225	0,076	
Ecdim ict-electronisch 6,13	0,062	0,091	
Ecdim gezondheidszorg 20	-1,394 ***	-1,171 ***	
Ecdim milieuklimaat 22	0,298	0,097	
Infrastructuur 56-61	-0,012	-0,100	
Tech. & samenwerking 62	-0,097	-0,036	
Clusterondersteuning 63	-1,015 **	-1,638 ***	
Ontwikkeling 67	-0,917 *	-0,940 *	
#Keer	0,526 ***	0,601 ***	0,137
Penvoerder	-0,036	-0,084	0,355
#Partners	0,007	0,002	-0,089 **
#KIpartners	0,165	0,096	0,393
Verzocht bedrag (miljoenen)	0,515 ***	0,397 ***	0,164
Aandeel co-prive	0,071	0,125 **	-0,293
SamenwerkingMKB	0,199	0,186	-0,169
SamenwerkingKI	0,147	0,206	-0,253
Exploratie	-0,048	-0,071	-0,234
Exploitatie	-0,274 *	-0,275 *	0,618
Collaboratie	0,768 **	0,595 *	1,951 *
Delta (δ)		-0,386 ***	
R-kwadraat	0,291	0,369	

Legenda: Zie legenda tabel 4

Tabel 9 Schattingsresultaten van deelscore bijdrage aan duurzame ontwikkeling

Variabele	Standaardmodel	Interactiemodel	
	OLS coëfficiënt	Directe effect	Totale effect
Intercept	6,530 ***		
15K1	0,613	-0,049	
15K3	-0,991 **	-2,015 ***	
15K4	1,744 ***	1,467 **	
16K1	0,260	0,969 *	
16K2	-0,699	-1,233 **	
16K3	0,059	0,505	
16K4	-0,256	-1,623 *	
17K1	0,431	0,861 *	
17K2	0,279	-0,142	
17K3	0,472	1,195 **	
17K4	0,874 *	1,820 ***	
18K1	-1,342 *	-3,917 ***	
Noord	-0,125	-1,327 **	
West	-2,584 ***	-4,223 ***	
Stadwest	-2,251 ***	-4,432 ***	
Zuid	-1,806 ***	-2,419 **	
Kennisontwikkeling	-0,172	0,100	
Call vs. tender	-0,115	0,384	
Looptijd (honderdtallen)	0,103	0,261 **	
Plafond/Aanvragen	0,430 **	0,361	
Maxpercentage	0,023 ***	0,067 ***	
Minsubkosten (duizendtallen)	0,001	0,001	
Minsubbedrag (duizendtallen)	-0,003	-0,003	
Maxsubbedrag (100.000tallen)	0,062	0,121 **	
Ecdim landbouw 1,2	0,351	0,512	
Ecdim voedsel-dranken 3	0,195	0,323	
Ecdim industrie 4,5,7	-0,643 *	-0,995 ***	
Ecdim ict-electronisch 6,13	-0,221	-0,176	
Ecdim gezondheidszorg 20	-1,574 ***	-1,452 ***	
Ecdim milieuklimaat 22	-0,150	-0,428	
Infrastructuur 56-61	0,027	-0,330	
Tech. & samenwerking 62	0,614	0,629	
Clusterondersteuning 63	-1,942 ***	-2,206 ***	
Ontwikkeling 67	-0,673	-0,661	
#Keer	0,444 **	0,238	-0,126
Penvoerder	0,006	-0,156	-2,061 **
#Partners	0,004	-0,015	-0,075
#KIpartners	0,546 ***	0,430 **	-0,866
Verzocht bedrag (miljoenen)	-0,037	0,052	-0,055
Aandeel co-prive	0,104 *	0,094 *	0,026
SamenwerkingMKB	0,045	0,095	0,821
SamenwerkingKI	-0,102	-0,045	2,202 **
Exploratie	-0,208	-0,205	-0,155
Exploitatie	-0,098	-0,180	-0,247
Collaboratie	0,085	0,189	3,590 **
Delta (δ)		-0,083	
R-kwadraat	0,263	0,372	

Legenda: Zie legenda tabel 4

De te toetsen hypothese van dit onderzoek is $H_0: \delta < 0$. De interactiecoëfficiënten δ blijken negatief en sterk significant voor de totaalscore (-0,237) en de deelscores bijdrage aan OP EFRO (-0,487), mate van innovativiteit (0,247), en kwaliteit van de aanvraag (-0,386). De interactiecoëfficiënt δ is eveneens negatief voor de kwaliteit van de business case (-0,192), maar volgens een gangbaar significantie niveau (95%). Alleen in het geval van de bijdrage aan duurzame ontwikkeling vinden wij een coëfficiënt die niet significant is, zij het één die nog altijd negatief is (-0,083). Het toont overduidelijk aan dat er sprake is van competitie tussen en ranking door de deskundigencommissie van de projecten. Met andere woorden, de deskundigencommissie probeert actief een onderscheid te maken tussen beloftevolle projecten en projecten die niet aan de verwachtingen voldoen.

Deze conclusie wordt versterkt door het aantal project-specifieke interactietermen, $\sum_{j=1}^{n_o} w_{ij}^o X_{jp}$, waarvoor geldt dat $\theta_p \neq 0$. Van deze 21 toegevoegde termen blijken er 7 zwak tot sterk significant in de vergelijking voor de totaalscore, 11 in de vergelijking voor de deelscore bijdrage OP EFRO, 9 voor de mate van innovativiteit, 6 voor de kwaliteit business case, 5 voor de kwaliteit van de aanvraag en 10 voor de bijdrage aan duurzame ontwikkeling.¹² Dit komt neer op gemiddeld 8 van de 21 termen, oftewel 38%, per vergelijking. Dat is een substantieel aantal. Het bevestigt dat de deskundigencommissie de project-specifieke factoren van concurrerende projecten, expliciet of impliciet, laat meewegen bij het bepalen van de scores op projecten die zij op dat moment beoordelen.

2.2.2. Oproep-specifieke factoren

Evolutie van scores over de tijd heen. Een belangrijke vraag is of ingediende aanvragen in latere jaren succesvoller blijken te zijn geweest vanwege aanloopproblemen met de nieuwe opzet van de regionale structuurfondsprogramma's die in 2014 is ingegaan, of vanwege de conjuncturele opleving van de Nederlandse economie sinds 2014. Kijkend naar de uitkomsten voor de kwartaaldummies (15K1 t/m 18K1) zou men kunnen beweren dat zich een dip heeft voorgedaan in het derde kwartaal van 2015, gevolgd door een opleving direct daarna in het vierde kwartaal in 2015 mogelijk door ingrijpen van de Management Autoriteiten in de verschillende landsdelen. De OLS coëfficiëntschatting van 15K3 in het basismodel in (1) en

¹² Deze uitkomsten zijn niet gerapporteerd in tabellen 4 t/m 9 maar op te vragen bij het onderzoeksteam.

het directe effect van deze variabele in het interactiemodel in (2) blijken in bijna alle gevallen een significant negatief effect te vertonen op de totaalscore en de deelscores OP EFRO, mate van innovativiteit, kwaliteit van de aanvraag en bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Dezelfde uitkomsten voor de kwartaaldummy 15K4 blijken daarentegen juist significant positief, hetgeen bovenstaande bewering lijkt te bevestigen. Toch moet men enigszins voorzichtig zijn met het trekken van deze conclusie, omdat ook in de kwartalen daarna soms sprake is van significant positieve of negatieve uitkomsten op de totaal- of deelscores. Het geeft aan dat er ook sprake is van enige grilligheid in de toegekende scores over de onderzochte onderzoeksperiode mogelijk veroorzaakt door andere factoren.

Scores en economische conjunctuur. Een andere belangrijke vraag is of de toegekende scores verband houden met de stand van de economie of dat er sprake is van bestuurlijke druk om te voorkomen dat het beschikbare budget maar ten dele wordt uitgekeerd. Deels lijkt dit het geval, deels niet. De laagste scores worden gegeven in landsdeel West en de drie grootste steden in Nederland (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Dit kan erop wijzen dat de concurrentie om de beschikbare gelden hier groot is en de deskundigencommissie het zich kan permitteren om de aanvragen kritisch te beoordelen.¹³ De landsdelen Noord en Zuid blijken echter vergelijkbare scores toe te kennen, terwijl de economie in het noorden, bijvoorbeeld in termen van werkloosheid, duidelijk onderdoet voor die in het zuiden. Blijkbaar laat de deskundigencommissie in het noorden zich niet verleiden tot het geven van hogere scores als dat niet terecht is. Hier moet wel aan worden toegevoegd dat Zuid aanzienlijk meer aanvullende eisen stelt aan projectaanvragen voordat ze überhaupt in behandeling worden genomen en/of in aanmerking komen voor subsidie. Over de gehele linie blijkt landsdeel Oost de hoogste scores toe te kennen, hetgeen zou passen in de aanname dat toegekende scores verband houden met de stand van de economie. Dit uit zich zowel in de totaalscore als alle deelscores.

Onderscheid call versus tender. Met uitzondering van Zuid, die tot nu toe alleen tenders heeft uitgeschreven, is in elk landsdeel een tendens waarneembaar om steeds meer calls uit te schrijven. Het voordeel van calls zou zijn dat afgewezen projectaanvragen na revisie binnen nog diezelfde call opnieuw ingediend kunnen worden zodat op den duur meer projectaanvragen gehonoreerd kunnen worden. Voor deze aanname blijkt echter geen aantoonbaar statistisch

¹³ Wij zien hierbij geen verschil tussen de deze drie grote steden en de rest van landsdeel West, met andere woorden subsidieverzoeken ingediend in grootstedelijke gebieden scoren niet beter omdat ze productiever zouden zijn.

bewijs. Tenders en calls blijken op alle scores even effectief. Geen van de directe effecten (en slechts één van de OLS-coëfficiënten) van de variabele “Call vs. tender” blijkt significant. Dit verschil is ook goed te verklaren. Als een projectaanvraag die binnen een bepaalde tender wordt afgewezen in een volgende tender opnieuw wordt ingediend, zal de aanvrager om niet nog meer tijdverlies te voorkomen alles in het werk stellen om die kwaliteit te waarborgen dat deze aanvraag niet opnieuw wordt afgewezen. In het geval van een call zou de aanvrager kunnen denken dat hij binnen afzienbare termijn nog wel een derde kans heeft als zijn voorstel opnieuw de eindstreep niet haalt.

Kennisontwikkeling versus innovatie. Oproepen gericht op kennisontwikkeling (doelstelling B) scoren sterk significant beter op de bijdrage aan OP EFRO. Voorts scoren oproepen gericht op kennisontwikkeling sterk significant beter op kwaliteit van de aanvraag, maar logischerwijze significant slechter, zij het zwak, op de mate van innovativiteit, het domein van doelstelling C. Op de totaalscore zien we daardoor geen significant verschil tussen beide doelstellingen.

Maximale subsidiepercentage, maximale subsidie uitkering en subsidieplafond. Een aantal van de oproep-specifieke factoren blijken echte succesfactoren in de zin dat ze leiden tot significant hogere scores. Het betreft het maximale subsidiepercentage, de maximale subsidie uitkering per activiteit, de looptijd van een oproep en het subsidieplafond. De minimale kosten in euro's die subsidiabel moeten worden geacht van de totale activiteit en de minimale subsidie uitkering van de totale activiteit van de aanvraag blijken beide geen of nauwelijks invloed te hebben op de scores. De laatste twee factoren laten we daarom in de bespreking hieronder buiten beschouwing.

Het maximale subsidiepercentage en de maximale subsidie uitkering per activiteit hebben een positief en significant, en in aantal gevallen zelfs een sterk significant, effect op de bijdrage aan OP EFRO, de mate van innovativiteit en de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Opvallend is dat ze geen invloed hebben op de deelscores kwaliteit van de business case en van de aanvraag. Niettemin blijft de samenhang met de overall totaalscore positief en significant, en in het geval van het maximale subsidiepercentage zelfs sterk significant. Hogere subsidiepercentages en hogere maximale subsidiebedragen dagen consortia met andere woorden uit om met voorstellen te komen die inhoudelijk beter zijn (i.e., innovatiever, duurzamer en passender bij doelstellingen van de oproepen), maar niet qua verantwoording en financiële toelichting. Echter, wegens de ervaring die stakeholders inmiddels hebben opgedaan met de EFRO programma's — vele MKBers, kennisinstellingen en consortia zijn zich in de

loop der tijd meer bewust geworden van het feit dat de kwaliteit van de aanvraag en de business case twee belangrijke factoren zijn in de beoordeling die wordt gemaakt door de deskundigencommissie —, verdient het aanbeveling in de toekomst hogere maxima te overwegen. Het maximale subsidiepercentage bedraagt doorgaans 25 tot 40%, alleen sporadisch zijn we ook 50% tegengekomen. Een stijging van het subsidiepercentage met 10 procentpunten vormt echter een aanzienlijk stimulans; het doet de totaalscore van projecten gemiddeld met 4,3 punten stijgen op een schaal van 1 tot 100, alsook met 10,9 op de deelscore bijdrage aan OP EFRO, 4,6 op mate van de innovativiteit en 6,7 op de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Het maximale subsidiebedrag varieert tussen de twee honderdduizend en twee miljoen euro.¹⁴ Elke ton meer aan mogelijke subsidie genereert eveneens een aanzienlijk stimulans; het doet de totaalscore van projecten gemiddeld met 0,8 punten stijgen op een schaal van 1 tot 100, alsook met 1,0 op de deelscore bijdrage aan OP EFRO, 1,1 op mate van de innovativiteit en 1,2 op de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Uit de procesmatige analyse in het volgende hoofdstuk komt de waarschuwing naar boven dat het aantal potentiële projecten mogelijk raakt opgedroogd. Door te werken met hogere maximale percentages en/of bedragen worden deze stakeholders mogelijk opnieuw uitgedaagd.

Een belangrijke determinant is verder het subsidieplafond. Een oproep kan nog zo aantrekkelijk zijn, als het totaal beschikbare subsidiebedrag onvoldoende groot is kan dit bedrijven toch weerhouden om kwalitatief interessante voorstellen in te dienen. Dit blijkt met name uit de positief en sterk significante samenhang tussen het subsidieplafond, gemeten relatief ten opzichte van het aantal aanvragen, en de totaalscore, alsook met de deelscores bijdrage aan OP EFRO en kwaliteit van de aanvraag.

Looptijd van de oproep. Ook de looptijd van een oproep (tender of call) heeft een positief en significant effect op de bijdrage aan duurzame ontwikkeling, en zelfs een sterk significant effect op de bijdrage aan OP EFRO, alsook de kwaliteit van de aanvraag. Een langere looptijd hangt daarentegen niet samen met een grotere mate van innovativiteit en kwaliteit van de business case. Niettemin is het overall effect op de totaalscore van een langere looptijd positief en significant. Verscheidene Management Autoriteiten hebben de afgelopen tijd ook gekozen voor langere looptijden, hetgeen in het licht van deze uitkomsten een effectieve beleidsmaatregel is gebleken.

¹⁴ Afgezien van kleine projecten waar dit bedrag 50.000 euro bedraagt.

Oproep specifieke factoren en kwaliteit van business case. Een opmerkelijk resultaat is dat geen van de genoemde oproep-specifieke factoren samenhang vertoont met de deelscore kwaliteit van de business case. Blijkbaar is het niet mogelijk voor de Management Autoriteiten via oproep-specifieke factoren de score op kwaliteit van de business case systematisch te verhogen. Hierbij moet wel opgemerkt dat deskundigen in de interviews aangaven dat de gemiddelde kwaliteit van de business case wel degelijk is verbeterd over de jaren heen. Hierbij werd beklemtoond dat vanuit de deskundigencommissies een duidelijk signaal is verstuurd dat de business case een belangrijk aspect was in de evaluatie. We kunnen daarom aannemen dat het expliciet opnemen van de business case als evaluatiecriterium en het systematisch evalueren van deze dimensie door de deskundigencommissie een leereffect heeft veroorzaakt waardoor de kwaliteit van de business case is verbeterd. Wel moet opgemerkt worden dat we geen stijgend patroon in de scores voor business case hebben kunnen waarnemen. Een logische verklaring kan zijn dat de deskundigencommissie dit aspect ook strenger is gaan beoordelen over de tijd heen.

2.2.3. Project-specifieke factoren

Sector van projectactiviteit. De minste kans van slagen hebben projectactiviteiten gericht op de gezondheidszorg, gevolgd door activiteiten gericht op de industrie (vervaardiging van textiel- en textielproducten, transportmiddelen en overige niet nader genoemde be- en verwerkende industrie), en op milieu- en klimaatverandering. Projectenaanvragen gericht op de gezondheidszorg scoren over de gehele linie sterk significant lager, dat wil zeggen op de totaalscore, alsook elk van de deelscores, respectievelijk de bijdrage aan OP EFRO, mate van innovativiteit, kwaliteit van de business case, kwaliteit van de aanvraag en bijdrage aan duurzame ontwikkeling.

De resultaten voor genoemde industriële activiteiten zijn minder negatief. De negatieve directe effecten zijn kleiner en niet langer significant voor de mate van innovativiteit, kwaliteit van de business case en kwaliteit van de aanvraag. Hetzelfde geldt voor activiteiten gericht op milieu- en klimaatverandering. De negatieve directe effecten zijn kleiner en niet langer significant voor de bijdrage aan OP EFRO, kwaliteit van de aanvraag en bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Niettemin doen deze twee sectoren substantieel onder voor de andere onderscheiden sectoren. Met name de uitkomsten voor activiteiten gericht op milieu- en klimaatverandering zijn zorgelijk, omdat zij een belangrijke pijler vormen van het huidige nationale beleid.

Steunverleningsgebied van project. Subsidieverzoeken gerubriceerd binnen de steunverleningsgebieden “clusterondersteuning en zakelijke netwerken, vooral MKB”, en “MKB-ontwikkeling, steun voor ondernemerschap en incubatie” scoren significant lager op de deelscores bijdrage aan OP EFRO en kwaliteit van de aanvraag dan de andere onderscheiden steunverleningsgebieden. Voorts scoort het eerste steunverleningsgebied significant lager op bijdrage aan duurzame ontwikkeling en het tweede steunverleningsgebied significant lager op mate van innovativiteit. Samenwerking met andere MKBers of kennisinstellingen heeft hier geen invloed op, omdat de project-specifieke factoren SamenwerkingMKB en SamenwerkingKI er nauwelijks toe blijken te doen (i.e. de directe effecten (alook de OLS coëfficiënten) van deze variabelen zijn doorgaans insignificant). Dit impliceert dat de wens van de Management Autoriteiten in verschillende landsdelen om meer MKBers te bereiken in deze steunverleningsgebieden significant achterblijft bij dat van andere steunverleningsgebieden, waaronder “technologie-overdracht en samenwerking tussen universiteiten en bedrijven, vooral in het MKB” en “onderzoeks- en innovatieprocessen in het MKB”. Een vergelijkbare conclusie komt naar voren uit de procesanalyse in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Individuele ontwikkelprojecten waarbij een MKBer vanuit EFRO co-financiering ontvangt om de ontwikkeling van risicovolle producten of diensten te ondersteunen blijken vaak ook een beroep te kunnen doen op andere subsidie instrumenten. Daarnaast blijken MKBers binnen samenwerkingsverbanden die als doelstelling hebben om de kennispositie van het MKB te versterken vaak een passieve rol te spelen.

Opnieuw indienen van projecten. Gaandeweg het EFRO-programma 2014-2020 hebben de Management Autoriteiten subsidieverzoekers toegestaan hun projecten opnieuw te mogen indienen als ze in de eerste ronde waren afgewezen. Dit blijkt een uiterst effectieve maatregel. Het heeft een sterk significant opwaarts effect op de totaalscore en op de deelscore kwaliteit van de aanvraag, en voorts een zwak significant opwaarts effect op deelscores bijdrage aan OP EFRO en mate van innovativiteit. Een keerzijde is wel het negatieve spillover effect op andere projectaanvragen dat hiervan uitgaat, blijkend uit het feit dat het totale effect voor alle genoemde scores lager uitvalt.¹⁵ Als projecten hoger scoren als ze opnieuw kunnen worden ingediend, blijken de scores van andere projecten, bijvoorbeeld als ze voor de eerste keer worden ingediend, te dalen. Dit kan er mogelijkwijs toe leiden dat op den duur alle projecten

¹⁵ Vanwege de eigenschap “totale effect = directe effect + spillover effect” geldt dat het spillover effect negatief is als het directe effect het totale effect overtreft.

dienen te worden gereviseerd voordat ze worden gehonoreerd, hetgeen de hoeveelheid werk dat dient te worden verricht door de Management Autoriteiten en de deskundigencommissies doet toenemen. Dit kan mogelijk worden voorkomen door een bovengrens te hanteren op het aantal malen dat een projectvoorstel, of een variant daarop, mag worden ingediend.

Kennisinstelling als penvoerder. De dummy die de waarde 1 aanneemt als de penvoerder van de projectaanvraag een kennisinstelling betreft, blijkt statistisch geen enkele invloed te hebben op de onderzochte totaal- en deelscores. Blijkbaar zijn andere penvoerders evenzeer in staat om vergelijkbaar scorende verzoeken in te dienen. Belangrijker blijkt het hebben van kennisinstellingen als partner, los van de vraag of ze nu wel of niet penvoerder zijn. Niet zozeer voor de kwaliteit van de aanvraag. Die blijkt gelijk te blijven (zie directe effect in Tabel 8). Maar wel voor de totaalscore, alsook de bijdrage aan OP EFRO, mate van innovativiteit, kwaliteit van de business case en bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Die stijgen alle zwak tot sterk significant naarmate meer kennisinstellingen als partner meedoen aan het ingediende project. Opmerkelijk, meer partners anders dan kennisinstellingen blijken juist geen effect te hebben. Dit impliceert dat een subsidieverzoek ingediend door een samenwerkingsverband tussen twee MKBers op elk van de scores net zoveel kans van slagen heeft als een samenwerkingsverband tussen een veelvoud van twee MKBers.

Net als voor het aantal keer dat een projectaanvraag mag worden ingediend, is het spillover effect van het hebben van partners onder kennisinstellingen negatief. Naarmate meer voorstellen worden ingediend waarin samenwerkingsverbanden worden aangegaan met kennisinstellingen, dalen de scores van projectaanvragen waarin niet met kennisinstellingen wordt samengewerkt. Dit blijkt uit het feit dat het totale effect kleiner is dan de significante directe effecten in bovengenoemde gevallen.

Subsidiebedrag. Een interessante project-specifieke factor is ook het verzochte subsidiebedrag, omdat deze meer licht werpt op het verschil in beoordeling van grote versus kleine projecten. Het verzochte subsidiebedrag vertoont een positief en sterk significant verband met de bijdrage aan OP EFRO en kwaliteit van de aanvraag. De aanvragers van omvangrijke projecten nemen deze aspecten blijkbaar serieuzer dan die van kleine projecten. Toch leidt dit niet tot significant hogere totaalscores. Blijkbaar hebben die een even grote kans van slagen. Van doorslaggevend belang is het aandeel cofinanciering, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit publieke middelen. Deze variabele heeft een positief en sterk significant effect op de totaalscore, alsook op de deelscores bijdrage aan OP EFRO, mate van innovativiteit en kwaliteit van de business case. Voorts heeft het een positief en gangbaar significant effect

op de kwaliteit van de aanvraag en een zwak significant effect op de bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Anders gezegd, naarmate andere publieke lichamen of de aanvrager(s) zelf bereid zijn meer geld in het project te investeren, scoort het subsidieverzoek substantieel hoger op alle fronten. Tegelijkertijd gaat dit vanwege spillover effecten ten koste van andere projecten. Naarmate meer aanvragen worden ingediend met een groter aandeel co-financiering dalen de scores op projecten met een kleiner aandeel co-financiering. Er is één uitzondering, namelijk de deelscore kwaliteit van de business case. Naarmate meer aanvragen worden ingediend met een groter aandeel co-financiering, neemt ook de kwaliteit van de business case toe van projecten met een kleiner aandeel co-financiering.

Hierboven zijn drie statistisch significante project-specifieke variabelen besproken met aantoonbaar negatieve spillover effecten op andere projecten binnen dezelfde oproep, namelijk het aantal malen dat een subsidieverzoek opnieuw is ingediend, het hebben van partners onder kennisinstellingen en het aandeel co-financiering. Dit resultaat draagt verder bij aan de hypothese dat er sprake is van competitie tussen en ranking door de deskundigencommissie van de projecten. De deskundigencommissie probeert actief een onderscheid te maken tussen beloftevolle projecten en projecten die niet aan de verwachtingen voldoen. Zij doet dit, zo blijkt, met name aan de hand van deze drie factoren.

Samenwerking, Exploitatie en Exploratie. De laatste set van project-specifieke factoren die is geanalyseerd betreffen de waarden op de onderdelen exploratie, exploitatie en collaboratie tot stand gekomen door de tekstuele analyses van de ingediende subsidieverzoeken.

De insteek van de EFRO-programma's tot meer collaboratie uit zich in dit onderzoek in een zwak tot sterk significant totaal effect van de factor collaboratie op de totaalscore en de deelscores bijdrage aan OP EFRO, mate van innovativiteit, kwaliteit van de aanvraag en bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Het feit dat het hier een totaal effect betreft (zie de laatste kolom van tabellen 4 t/m 9) betekent dat de ingediende projectaanvragen over de gehele breedte collaboratie tekstueel meer benadrukken en dat hier vanwege spillover effecten sprake is van een zichzelf versterkend proces; projectaanvragers benadrukken collaboratie omdat andere succesvolle projectaanvragers dat ook doen. Belangrijk is echter om te vermelden dat als een individuele projectaanvrager collaboratie tekstueel meer benadrukt, bijvoorbeeld gebaseerd op de gedachte dat dit de kans op toekenning van de subsidie vergroot, dit geen positief effect blijkt te hebben op de scores. Het directe effect van collaboratie blijkt in alle gevallen niet significant, met als enige uitzondering het positieve doch zwak significante effect op de kwaliteit van de aanvraag. Met andere woorden, de brede roep om meer collaboratie heeft ertoe

geleid dat, in het schrijven van voorstellen, aanvragers veel aandacht besteden aan het thema samenwerking. Tegelijkertijd speelt collaboratie vanwege die overheersing bij de individuele beoordeling van projecten geen rol meer.

Voorstellen tekstueel sterk gericht op exploitatie scoren significant lager op de totaalscore en de deelscores bijdrage aan OP EFRO, en zwak significant lager op de kwaliteit van de aanvraag. Dit betekent dat de deskundigencommissie voorstellen, die tekstueel sterk gericht zijn op het verbeteren van bestaande technologieën of producten, op verschillende dimensies negatiever scoort dan voorstellen die tekstueel minder nadruk leggen op exploitatie. Opmerkelijk is wel dat dit patroon zich niet doorzet voor de deelscore Mate van Innovativiteit, waar men eigenlijk het sterkst dit effect zou verwachten. Individueel gezien scoren projecten met een sterke nadruk op exploitatie niet lager op de deelscore kwaliteit van de business case, maar vanwege negatieve spillover effecten blijkt de aandacht voor exploitatie wel een negatief en zelfs een sterk significant totaal effect te hebben op deze deelscore.

2.2.4. Conclusie

Slagen de Management Autoriteiten erin die projecten te selecteren die in potentie bijdragen aan de twee gezamenlijke doelstellingen van de in uitvoering genomen programma's? Als eerste stap in het analyseren van deze onderzoeksvraag hebben we een kwantitatief onderzoek uitgevoerd op de evaluatiescores van de deskundigencommissies om te kijken of deze commissies binnen specifieke oproepen expliciet trachten te differentiëren tussen beloftevolle en kansloze projecten. Dit is onderzocht door data te verzamelen van 55 oproepen die over de periode 2014-2017 in de vier Nederlandse landsdelen zijn uitgezet. Dit resulteerde in 544 bruikbare inschrijvingen voor een empirische analyse naar de impact van zowel oproep- als project-specifieke factoren. De empirische analyse is gebaseerd op een standaard regressiemodel alsook een interactiemodel geschat middels econometrische schattingstechnieken waarin de score van een project mede wordt bepaald door de scores en de project-specifieke factoren van andere projecten binnen dezelfde oproep. Aan de hand van deze modelopzet is de volgende hypothese ontwikkeld: $H_0: \delta < 0$.

Deze hypothese is vervolgens onderzocht voor vijf deelscores van alle individuele projecten in de steekproef, namelijk de bijdrage aan OP EFRO, de mate van innovativiteit, de kwaliteit van de business case, de kwaliteit van de aanvraag en de bijdrage aan duurzame ontwikkeling, en voor de totaalscore van alle individuele projecten welke is verkregen via een

gewogen gemiddelde van de deelscores die de Management Autoriteiten aan elke oproep hebben toegekend.

De verkregen schattingsresultaten hebben overduidelijk empirisch bewijs opgeleverd ten gunste van de geformuleerde hypothese. Alle zes sociale interactie coëfficiënten (δ) tussen projectaanvragen bleken negatief, en in vijf van de zes gevallen waren deze negatieve waarden ook significant van nul verschillend. In aanvulling daarop bleken gemiddeld 8 van de 21 toegevoegde project-specifieke interactietermen van andere projecten, oftewel 38%, per vergelijking (van de 6 vergelijkingen in totaal) significant van nul verschillend ($\theta_p \neq 0$). Tenslotte bleken drie project-specifieke variabelen die een cruciale (statistisch significante) rol spelen in de beoordeling van projecten door de deskundigencommissie tegengestelde spillover effecten te vertonen op de scores van andere projecten. Op grond van deze drie uitkomsten is geconcludeerd dat sprake is van competitie tussen en ranking door de deskundigencommissie van de projecten. Dit betekent dat deskundigencommissies actief trachten te differentiëren tussen beloftevolle en kansloze projecten.

De effectiviteit van het instrumentarium en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken volgen uit de individuele schattingsresultaten die voor de oproep- en project-specifieke factoren zijn verkregen op de totaal- en de verschillende deelscores. Meer samenwerking is een hoofddoelstelling van het EFRO programma. De klemtoon op meer samenwerking bleek effect te hebben in de zin dat in de teksten van ingediende voorstellen veel nadruk wordt gelegd op samenwerking gerelateerde terminologie. Tegelijkertijd speelt een tekstuele klemtoon op samenwerking bij de individuele beoordeling van projecten geen rol meer, hetgeen een teken is dat dit door beoordelaars niet meer als een onderscheidende karakteristiek van een aanvraag wordt gezien..

MKBers actief in de steunverleningsgebieden (i) clusterondersteuning en zakelijke netwerken en (ii) MKB-ontwikkeling, steun voor ondernemerschap en incubatie, blijken minder goed te scoren dan MKBers in andere steunverleningsgebieden, waaronder (iii) technologie-overdracht en samenwerking tussen universiteiten en bedrijven en (iv) onderzoeks- en innovatieprocessen. Hun projectaanvragen scoren significant lager. Dit blijkt niet te liggen aan hun schrijfkwaliteiten; aanvragen waarin MKBers optreden als penvoerder scoren even hoog als aanvragen met kennisinstellingen als penvoerder.

Een mogelijk interessante optie die kan leiden tot hogere scores is het verhogen van het maximale subsidiepercentage en/of de maximale subsidie uitkering per activiteit met daarbij een voldoende ruim subsidieplafond. Dit kan worden toegepast op zowel tenders als calls en op

zowel doelstelling B als C, omdat tussen deze geen significante verschillen zijn gevonden. In het verleden is gekozen voor een langere looptijd, hetgeen een effectieve maatregel is gebleken, maar met hogere maxima is nog onvoldoende ervaring opgedaan. Het verhogen of verlagen van de minimale subsidie of de subsidiabele kosten heeft geen prioriteit, omdat dit nauwelijks van invloed blijkt te zijn.

De deskundigencommissie in landsdeel Oost doet er voorts goed aan meer discriminatie in haar scores aan te brengen omdat de standaarddeviatie duidelijk achterblijft bij dat van andere landsdelen, hetgeen de signaalwerking richting projectaanvragers verzwakt.

3. PROCESANALYSE

Auteurs:

Prof. Dr. Dries Faems, WHU Otto Beisheim School of Management

Dr. Eelko Huizingh, Rijksuniversiteit Groningen

Dr. Evelien Croonen, Rijksuniversiteit Groningen

Gegeven de interventielogica die in de EFRO programma's wordt gehanteerd, is het belangrijk om een goed inzicht te krijgen in het proces waardoor beoogde resultaten ('intended results') worden omgezet in eigenlijke resultaten ('actual results'). In het kwalitatieve deel gaan we dieper in op het hoe en waarom achter dit proces met een focus op de twee centrale doelstellingen (i.e. stimuleren van kennisontwikkeling en stimuleren van innovatie en valorisatie). Eerst beschrijven we kort de methodologische aanpak. Vervolgens gaan we dieper in op de belangrijkste resultaten die uit de kwalitatieve analyse naar voren kwamen.

3.1. Methodologie

Voor het uitvoeren van de kwalitatieve analyse hebben we een vragenlijstonderzoek en een multiple case study onderzoek uitgevoerd. Hieronder beschrijven we hoe de data voor het vragenlijstonderzoek en multiple case onderzoek zijn verzameld en geanalyseerd.

3.1.1. Vragenlijstonderzoek

De eerste stap was het uitvoeren van een vragenlijstonderzoek. De populatie voor dit onderzoek zijn de hoofdaanvragers van projecten die gehonoreerd zijn in de verschillende regelingen. De vragenlijst richt zich vooral op het meten van de (voorlopige) uitkomsten van het project en mogelijk factoren die deze uitkomsten beïnvloeden.

De vragenlijst is online verstuurd naar de penvoerder van gehonoreerde projecten. Een belangrijke uitdaging bij het uitvoeren van vragenlijst onderzoek is het behalen van een voldoende respons. Om de respons voldoende hoog te krijgen zijn twee reminders verstuurd. Het is ook belangrijk om zoveel mogelijk respondent bias te vermijden. In de communicatie naar respondenten werd daarom expliciet aangegeven dat deze vragenlijst geen deel uitmaakt van de formele evaluatie van het project. We hebben ook expliciet aangegeven dat enkel geanonimiseerde resultaten worden verwerkt en gecommuniceerd naar de opdrachtgever.

3.1.2. Vergelijkend case study onderzoek

De gegevens van het vragenlijstonderzoek waren ook een belangrijke input voor de dataverzameling in het kader van het vergelijkend case study onderzoek (i.e. comparative case study research). Hierbij verwijst ‘case’ naar een specifiek project binnen een specifieke regeling binnen een specifieke regio. Voor succesvol case study onderzoek is het essentieel om een goed startpunt te hebben voor het selecteren van cases. We hebben er hierbij naar gestreefd om, binnen specifieke regelingen, tegengestelde cases te selecteren. Tegengestelde cases verwijst naar cases die op heel wat aspecten zeer vergelijkbaar zijn, maar sterk verschillen op één kerndimensie van het onderzoek. In onze context betekent dit dat we projecten geselecteerd hebben die deel uitmaakten van dezelfde regeling maar sterk van elkaar verschilden in termen van tevredenheid over gerealiseerde doelstellingen. Figuur 1 geeft een overzicht van de case selectie strategie. Zoals de figuur aangeeft was de bedoeling om in het totaal 16 cases te selecteren (i.e. 8 tegengestelde cases verspreid over verschillende regelingen in verschillende regio’s). Deze selectiemethode liet toe om een diepgaand procesonderzoek uit te voeren naar hoe en waarom sommige projecten er beter in slagen om de beoogde resultaten om te zetten in eigenlijke resultaten. Binnen elke regio zijn in overleg met de Management Autoriteit twee specifieke regelingen geselecteerd (een regeling die vooral valt onder doelstelling kennisontwikkeling en een regeling die vooral valt onder doelstelling innovatie en valorisatie). Vervolgens hebben de onderzoekers op basis van de gegevens uit de vragenlijst voor elke regeling één project geselecteerd dat relatief hoog scoorde op projectsucces en één project dat relatief laag scoorde op projectsucces¹⁶). Deze selectie van specifieke projecten is niet afgestemd met de Management Autoriteiten om de anonimiteit van het onderzoek te waarborgen. Naast interviews met de penvoerders van projecten zijn voor elke regio ook de volgende interviews uitgevoerd: 2 interviews met leden van de beoordelingscommissie, 1 interview met vertegenwoordigen van de management autoriteit, 1 interview met penvoerder van een project dat geen subsidie heeft ontvangen. Tabel 10 geeft een overzicht van het totaal aantal uitgevoerde interviews.

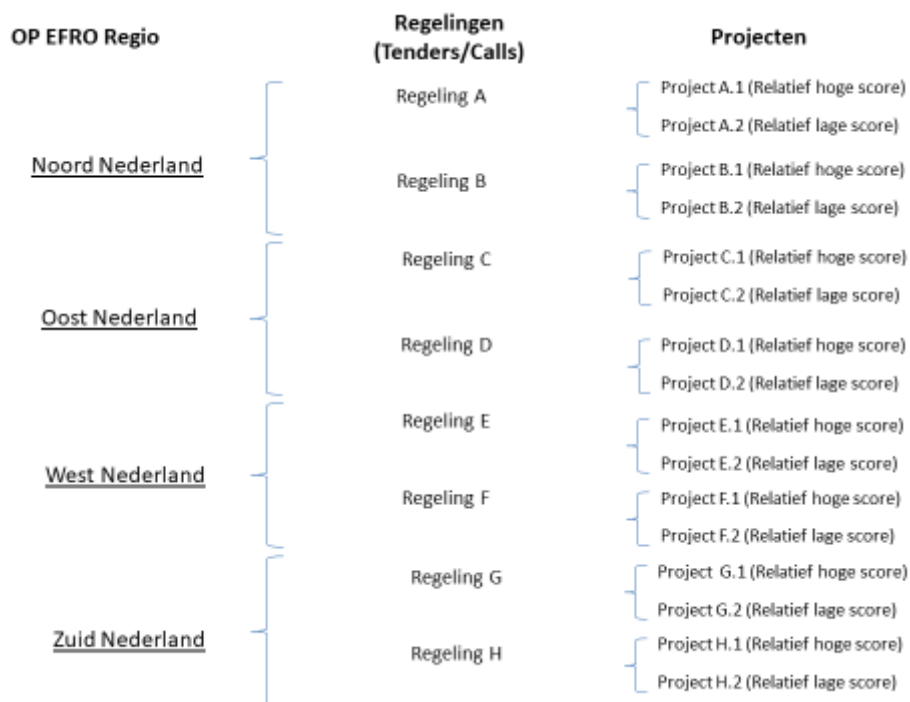
¹⁶ Voor sommige regelingen waren er geen projecten met een heel lage score op projectsucces of waren respondenten van projecten met een heel lage score niet bereid om een interview af te nemen. Voor deze regelingen werd een succesvol project vergeleken met een ‘gemiddeld’ project.

Interviews werden telefonisch of face-to-face uitgevoerd. Alle interviews voor de regio's West en Zuid werden uitgevoerd door Prof. Dr. Faems. De interviews voor regio Noord werden uitgevoerd door Dr. Huizingh. De interviews voor regio Oost werden uitgevoerd door Dr. Croonen. Alle interviews werden digitaal opgenomen en vervolgens getranscribeerd met behulp van online software.

Tabel 10 Overzicht aantal interviews

	West	Zuid	Oost	Noord
Aantal interviews met penvoerders van gehonoreerde projecten	4	4	5	4
Aantal interviews met penvoerders van afgewezen projecten	1	1	1	1
Aantal interviews met leden deskundigencommissie	2	2	2	2
Aantal interviews met vertegenwoordiger MA	1	1	1	1

Figuur 1 Overzicht case selectie strategie



Voor de interviews gebruikten we een semi-structured interview protocol. Dit betekent dat de interviewer op voorhand een specifieke structuur en bijkomende vragen heeft voorbereid. Tegelijkertijd werden door de interviewer bijkomende vragen gesteld wanneer het belangrijk

bleek om op een bepaald aspect dieper in te gaan. In de interviews werden retrospectief de verschillende fases van het project (i.e. aanvraag, beoordeling, implementatie) met de geïnterviewde overlopen. Hierbij lag de focus op het verkrijgen van informatie over aspecten die het realiseren van de beoogde doelstellingen verhinderden of vergemakkelijkten.

Voor het analyseren van de case study data werd een stapsgewijs proces gevolgd:

- Stap 1: Elke case werd eerst apart geanalyseerd (within-case analysis). In deze analyse gingen we op zoek naar kritische factoren doorheen het proces (i.e. aanvraag, beoordeling, implementatie) die verklaarden waarom het project er goed/slecht in slaagt om de beoogde doelstellingen te realiseren.
- Stap 2: Elke set van tegengestelde cases werd vergeleken (between-case analysis) om zo best-practices en worst-practices te identificeren.
- Stap 3: De best en worst practices werden met elkaar vergeleken over de verschillende regelingen en regio's heen. Op die manier was het mogelijk om te kijken of er sprake is van consistente patronen over de regelingen en regio's heen.

3.2. Resultaten

Voor deze tussentijdse evaluatie zijn twee centrale onderzoeksvragen gedefinieerd: (1) Slagen de Management Autoriteiten erin projecten binnen te selecteren die in potentie bijdragen aan de betreffende specifieke doelstellingen van het programma? en (2) Werkt de interventielogica? De eerste onderzoeksvraag kijkt vooral naar de kwaliteit van de koppeling tussen projectdoelstellingen en doelstellingen op programmaniveau. De tweede onderzoeksvraag kijkt vooral naar de mate waarin projecten erin slagen om verwachte resultaten daadwerkelijk te realiseren. Hieronder maken we gebruik van de data uit het vragenlijstonderzoek en het case study onderzoek om deze vragen te beantwoorden.

3.2.1. Koppeling doelstellingen op project en programma niveau

In deze sectie analyseren we de kwaliteit van de koppeling tussen projectdoelstellingen en de doelstellingen op programmaniveau. Hierbij maken we eerst een onderscheid tussen verschillende types van projecten op basis van (i) de doelstellingen en (ii) het ambitieniveau. Vervolgens bespreken we factoren die het selecteren van 'goede' projecten bespoedigen of belemmeren. Ten slotte gebruiken we gegevens uit de vragenlijst om het onderscheidend vermogen van EFRO financiering te onderzoeken.

3.2.1.1. Typologie van projecten op basis van doelstellingen

Voor deze tussentijdse evaluatie werden twee specifieke EFRO doelstellingen geanalyseerd: (1) Stimuleren van kennisontwikkeling (doelstelling B) en (2) Stimuleren van innovatie en valorisatie in het MKB (doelstelling C)¹⁷. Ook kunnen we vaststellen dat doorheen het hele EFRO programma veel aandacht wordt besteed aan het belang van het stimuleren van samenwerking tussen MKB bedrijven onderling en tussen MKB bedrijven en kennisinstellingen. Op basis van deze criteria hebben we een typologie van projecten ontwikkeld die we zagen terugkomen in de verschillende regelingen en verschillende regio's (zie Figuur 2).

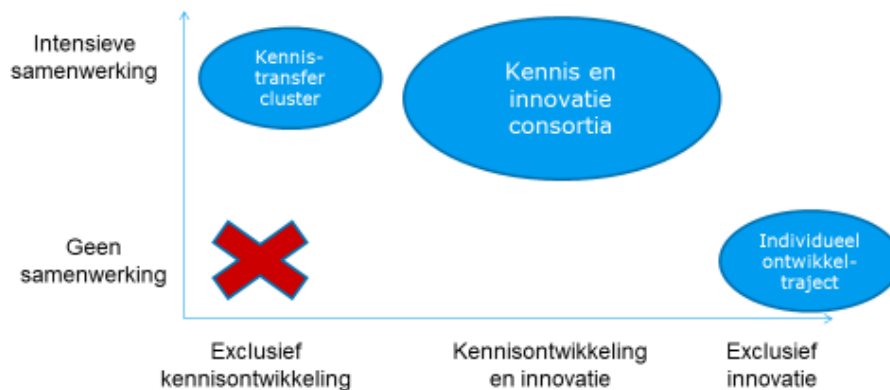
Een eerste belangrijke vaststelling is dat, zowel in het vragenlijst onderzoek als in het case study onderzoek, we geen projecten hebben teruggevonden die zich exclusief richten op fundamentele kennisontwikkeling en waarbij geen samenwerkingscomponent aanwezig was. De geanalyseerde projecten kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën:

- (1) Kennis en innovatie consortia: Dit zijn projecten waarbij een groep van MKBers en/of kennisinstellingen samenwerken om tot kennisdeling en innovatie te komen.
- (2) Kennistransfer clusters: Dit zijn projecten waarbij een groep van MKBers en/of kennisinstellingen samenwerken met een exclusieve focus op kennisontwikkeling en weinig of geen aandacht voor innovatie/valorisatie.
- (3) Individuele ontwikkelingstrajecten: Dit zijn projecten waarbij een individuele MKBer een project uitvoert zonder expliciete samenwerking met andere partners waarbij de focus duidelijk ligt op innovatie en valorisatie.

Op basis van uitgevoerde interviews beschrijven we hieronder in welke make deze verschillende soorten van projecten erin slagen om een goede koppeling te maken met de bredere EFRO doelstellingen.

¹⁷ Voor een duidelijke beschrijving van beide doelstellingen, zie https://www.snn.nl/sites/default/files/2018-04/op-efro_publickssamenvatting_oktober2014.pdf

Figuur 2 Overzicht typologie projecten



Kennis en Innovatie Consortia. De grote meerderheid van de projecten kan geplaatst worden onder de categorie Kennis en Innovatie Consortia. De respondenten zien ook een unieke rol voor het EFRO programma in het financieren van dergelijke consortia. Respondenten beklemtonen dat dergelijke consortia dikwijls een grote mate van complexiteit met zich meebrengen en dat er in het Nederlandse en internationale subsidie landschap niet veel mogelijkheden zijn om dit soort van initiatieven te financieren. EFRO wordt door respondenten als een belangrijk en nuttig instrument gezien om dergelijke complexe samenwerkingsvormen te financieren:

“Daardoor past dit project heel goed binnen het EFRO omdat dat natuurlijk juist gaat over complexe samenwerking met meerdere partijen niet alleen met het bedrijfsleven maar ook met onderwijs en gemeenten. Het gaat over complexe projecten waarbij de innovatie op de hele regio gaat neerslaan. Dat paste dus heel erg goed.” (Interview Penvoerder)

“Door [EFRO] subsidies kan je met andere partijen gaan werken omdat er dan financiële gevolgen aan vast zitten. Op een andere manier gaat het niet lukken. Om deze technologie op te schalen moet je werken met een breed aantal partijen, multidisciplinair” (Interview Penvoerder)

Een bijkomend voordeel van EFRO financiering voor Kennis en Innovatie Consortia is dat deze financiering een belangrijke versnellende factor kan zijn. Respondenten beklemtonen dat dit soort van projecten risicovol is waarbij het niet altijd vanzelfsprekend is om voldoende enthousiasme en commitment te genereren om echt op te starten. EFRO financiering wordt gezien als een belangrijke katalysator op dit vlak:

“Het geeft ons de mogelijkheid om toch met minder kosten, met wat minder investering zo'n project te doorlopen. Als we het helemaal zelf zouden moeten financieren, dan zou het toch een stuk langzamer gaan... Je wordt wel verplicht om inderdaad naar iets specifiek toe te werken waardoor het allemaal minder vrijblijvend wordt... Het is echt wel een katalysator in je proces” (Interview Penvoerder)

“De innovatie kant was redelijk risicovol maar wel van groot belang. Daarom was juist die drempelsubsidie wel erg belangrijk; anders was het niet zo snel gegaan.” (Interview Penvoerder)

“Het feit dat wij de toekenning hebben gekregen was voor ons niet alleen een stukje erkenning, maar het was ook wel een soort motor, het zwengelde ook weer heel veel enthousiasme aan, bij ons en ook bij onze partner.” (Interview Penvoerder)

In de regelingen die zijn ontwikkeld binnen het EFRO programma wordt veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de business case. De geïnterviewde penvoerders zien dit als een positief punt wat op termijn een positieve impact heeft op de financiële leefbaarheid van de geselecteerde projecten:

“Het idee is eigenlijk vanuit de business case ontstaan. Het idee komt voor uit een specifieke vraag uit de markt. De business case lag dus ten grondslag aan het idee.”

“De business case is een apart document als bijlage. Bij aanvragen wordt dit helemaal uitgewerkt: economische vraagstukken, implementatie, hoe zien jouw operationele kosten eruit in zoveel jaar ... Dat hebben we wel helemaal uitgewerkt... Misschien is het niet leuk om te doen, maar dat wil niet zeggen dat het niet goed is om te doen... Ik denk wel dat dit in ieder geval in deze periode wel uiteindelijk tot meer rendement gaat leiden voor deze EFRO ronde”

Binnen de groep van Kennis en Innovatie Consortia zijn sommige projecten sterker gericht op kennisontwikkeling, terwijl andere juist sterker gericht zijn op innovatie en valorisatie. In de interviews werd aangegeven dat kennisontwikkelingsprojecten meestal minder concrete outputdoelstellingen hebben dan innovatieprojecten. Dit is ook logisch aangezien kennisontwikkelingsprojecten op een lager Technology Readiness Level zitten dan innovatieprojecten en het daarom ook moeilijker is om concrete output op voorhand te definiëren. Penvoerders van Kennis Consortia geven aan dat de minder duidelijke outputdoelstellingen het soms lastiger maken om op inhoud te sturen. Tegelijkertijd geven sommige geïnterviewde leden uit de deskundigencommissies aan dat het moeilijker is om aanvragen van Kennis Consortia te ‘scoren’ dan aanvragen van Innovatie Consortia. Bijvoorbeeld, hoe verder een project staat van de markt hoe lastiger het wordt om een goede business case op te stellen en te beoordelen.

Bovenstaande gegevens geven aan dat de aansluiting tussen projectdoelstellingen en programmadoelstellingen voor Kennis en Innovatie Consortia goed lijkt te zijn. Respondenten van Kennis en Innovatie Consortia kunnen duidelijk aangeven waarom de doelstellingen van

hun project passen binnen de bredere programmadoelstellingen. Bovendien lijkt EFRO financiering een subsidie-lacune op te vullen, waarbij er nood is aan financiële ondersteuning van complexe samenwerkingsverbanden.

Kennistransfer Cluster. Hoewel de meeste geanalyseerde projecten aandacht besteden aan zowel kennisdeling als innovatie, zien we een aantal projecten waar de focus exclusief ligt op kennisontwikkeling. Hierbij gaat het om samenwerkingsverbanden die als doelstelling hebben om de kennispositie van het MKB te verbeteren door kennis naar het MKB te transfereren. In dergelijke projecten hebben kennisinstellingen meestal een leidende rol. In de interviews kwam naar voren dat dergelijke projecten dikwijls moeizaam verlopen waarbij twee specifieke problemen consistent terugkomen. Het eerste probleem is dat MKBers meestal een vrij passieve rol hebben in deze projecten waarbij ze eerder fungeren als eindgebruiker dan als echte partner binnen het project. Het tweede probleem is dat penvoerders het lastig vinden om de MKBers te motiveren om daadwerkelijk gebruik te maken van de aangeboden kennis. In de interviews gaven penvoerders aan dat het niet altijd vanzelfsprekend is om de MKBer te overtuigen van de meerwaarde van de aangeboden kennis. MKBers zien dikwijls geen urgente nood om kennis op te nemen waardoor het project heel laag op de prioriteitenlijst komt te staan. Omwille van deze problemen blijkt het dan ook lastig om de kerndoelstellingen van het project daadwerkelijk te realiseren. We hebben daarom onze twijfels over de meerwaarde van dergelijke projecten binnen de bredere doelstellingen van het EFRO programma. Enerzijds sluiten deze projecten aan bij één van de kerndoelstellingen van het EFRO programma (i.e. doelstelling B Stimuleren van Kennisontwikkeling). Anderzijds kan men zich afvragen of de opzet van dergelijke projecten waarbij vooral kennisinstellingen de leiding nemen en MKBers vooral een passieve rol aannemen past bij de bredere filosofie van het EFRO programma.

Individueel Ontwikkeltraject. Ten slotte identificeren we ook een beperkt aantal projecten die we definiëren als Individueel Ontwikkeltraject. Het gaat hierbij om projecten waarbij een MKBer vanuit EFRO cofinanciering ontvangt om de individuele ontwikkeling van risicovolle producten of diensten te ondersteunen. De geïnterviewde penvoerders van dergelijke projecten waren zeer tevreden over de EFRO financiering. Zij zagen deze financiering als een relatief goedkope investering in het innovatietraject:

“We like the fact that the contribution is rather significant without taking equity. So it's really to support innovation of fairly high-risk projects.” (Interview Penvoerder)

Wel kan men zich afvragen of EFRO echt een ‘unieke’ positie heeft wat betreft het financieren van dergelijke projecten. Zowel op nationaal als internationaal niveau zijn

verschillende andere subsidie instrumenten aanwezig die dergelijke financiering voorzien. Ook de geïnterviewde penvoerders van dergelijke projecten konden niet echt het unieke karakter van de EFRO financiering voor hun project beschrijven. Ook moet men vaststellen dat, gegeven de individuele focus van dergelijke projecten, de mogelijkheden voor spillover effecten naar andere regionale actoren eerder beperkt zijn. Men kan zich dus de vraag stellen of EFRO middelen aan dergelijke projecten moeten gealloceerd worden.

3.2.1.2. Typologie van projecten op basis van ambitieniveau

Een andere manier om een onderscheid te maken tussen projecten is door te kijken naar hun ambitieniveau. Hierbij richten we ons op twee aspecten: (i) het financiële ambitieniveau en (ii) het geografische ambitieniveau.

Wat betreft financiële ambities stelden we vast dat de meerderheid van projecten de ambitie heeft om de EFRO funding te gebruiken als een investering om tot een gezonde bedrijfsactiviteit te komen die op langere termijn zonder subsidie kan overleven. In een beperkt aantal projecten leek het ambitieniveau lager te zijn waarbij de EFRO funding vooral werd gezien als een optie om een specifieke investering kostendekkend te maken. Tegelijkertijd identificeerden we een beperkt aantal projecten waar het financiële ambitieniveau veel hoger was. Hierbij werd de EFRO funding gezien als een initiële investering die een substantieel hefboomeffect moet veroorzaken. Onderstaande quote is illustratief voor dit hoge financiële ambitieniveau:

“Het [=EFRO investering] heeft een belangrijke acceleratie functie, de hefboom is enorm. Ik heb in het begin van het van het project gezegd: ik wil eigenlijk van die 2,5 miljoen die we hebben gekregen 50 miljoen maken; maar het wordt nu wel 150 miljoen.” (Interview Penvoerder)

Ook op het vlak van geografische ambities zagen we verschillen tussen de projecten. De meeste projecten hadden een duidelijke ambitie om synergie effecten in de regio te verwezenlijken. In deze projecten werd dikwijls de ambitie geuit om regionale spillovereffecten te generen die de bedrijvigheid en werkgelegenheid op lokaal niveau versterken. In een beperkt aantal gevallen leek het geografische ambitieniveau lager te liggen, waarbij vooral gesproken werd over de mogelijke implicaties van het project voor de deelnemende organisaties zelf, waarbij weinig rekening gehouden werd met potentiële spillover effecten naar andere organisaties. Ten slotte identificeerden we een beperkt aantal projecten waarbij het geografische ambitieniveau substantieel hoger lag. In deze projecten was er niet alleen de ambitie om op

regionaal niveau spillover effecten te genereren, maar was er ook de doelstelling om een dominante speler te worden op nationaal of zelfs internationaal niveau:

“EFRO was het startpunt....In 2017 zijn we in het regeerakkoord terechtgekomen en daarna zijn we in de verschillende actie agenda's van verschillende regio's terechtgekomen... Dat betekent dat je het Nederlandse ecosysteem groter hebt gemaakt in termen van bedrijven.”

“Je wil een verschil maken in Europa met een specifiek kennisgebied te valoriseren waarin we goed te zijn... [Zonder EFRO], dan hadden we denk ik niet zo snel kunnen schakelen; je hebt deze accelerator gewoon nodig... Anders hadden we nooit tot dat Europese opinion leadership kunnen komen...Maar als we die funding niet hadden gehad, dan zou het verdomd lastig geweest zijn om boven het maaiveld uit te komen” (Interview Penvoerder)

In Figuur 3 geven we een inschatting¹⁸ van hoe de projecten verdeeld zijn over deze verschillende ambitieniveaus. We stellen dat de huidige verdeling van projecten kan voorgesteld worden als een 'bell-curve' waarbij de grote meerderheid van projecten streeft naar het opzetten van een financieel gezonde activiteit met regionale spillover effecten. Uit deze figuur blijkt ook dat het aantal projecten met een hoog financieel en geografisch ambitieniveau nog vrij beperkt is. Dit sluit aan bij de perceptie van sommige leden uit de deskundigencommissies:

“Ik zie te weinig projecten die het verschil gaan maken. Het zijn meer kleine projecten voor MKB die een balletje opgooien... Kleine projecten willen nog wel eens veel te veel geld aanvragen. In de landbouw zie je bijvoorbeeld projecten voor heel concrete technische oplossingen. Dat is goed te overzien, qua scope, en daar kan dan via zo'n club best wel wat uitkomen. Maar het is veel klein spel.” (Interview Deskundige)

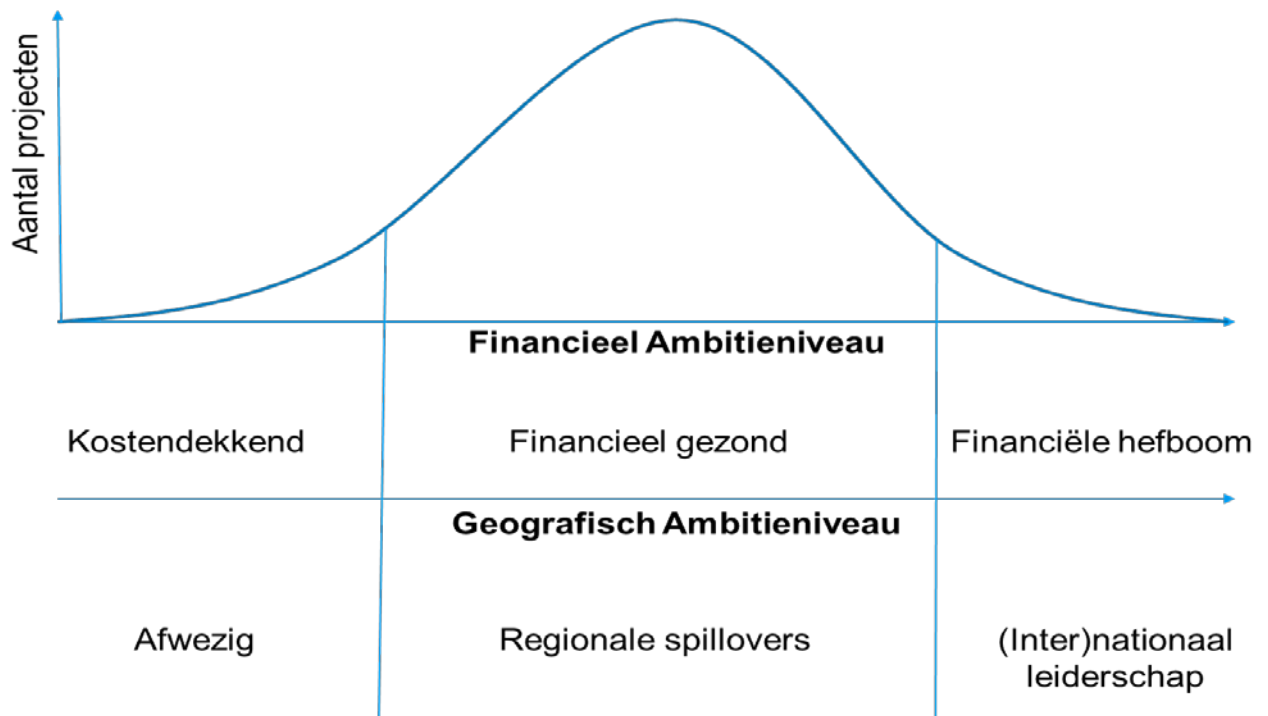
Gegeven de overkoepelende doelstelling van economische structuurversterking, die aan de grondslag ligt van het EFRO programma, lijkt het streven naar projecten met hogere financiële en geografische ambitieniveaus een belangrijk aandachtspunt. Het zijn immers juist deze projecten die echt een verschil kunnen maken in termen van impact. Tegelijkertijd moet ermee rekening gehouden worden dat dit dikwijls de meest risicovolle projecten zijn. Eén van de leden uit de deskundigencommissie pleitte daarom voor een meer expliciete analyse van de impact en het risico van projecten tijdens het beoordelingsproces:

“Ik zou heel graag naar de impact versus risk kijken. De waarde die het voor de samenleving kan genereren. En dan het risico dat het zou kunnen falen. Dat zit bij mij altijd wel in mijn hoofd omdat ik uit die wereld [=venture capital wereld] kom. Ik heb

¹⁸ We hebben geen kwantitatieve cijfers over de financiële en geografische ambitieniveaus. Het gaat hier om een inschatting op basis van de geanalyseerde projecten in het kwalitatief onderzoek.

daar ook een matrix voor gemaakt... Je kunt daar dan een portfolio van maken. Dat zou ik graag terug zien.” (Interview Deskundige)

Figuur 3 Typologie projecten op basis van ambitieniveau



3.2.1.3. Factoren die het selecteren van beloftevolle projecten beïnvloeden

Deskundigencommissie als poortwachter. Hoe kunnen de Management Autoriteiten ervoor zorgen dat ze projecten selecteren die in potentie bijdragen aan de betreffende specifieke doelstellingen? In de interviews met de vertegenwoordigers van de Management Autoriteiten werd consistent het belang van de deskundigencommissie beklemtoond. Elke Management Autoriteit heeft voor het selecteren van projecten een deskundigencommissie aangesteld in het huidige EFRO programma. Deze commissie bestaat uit experts vanuit het bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen. Deze commissie wordt als een poortwachter gezien die ervoor zorgt dat enkel projecten die passen binnen de geformuleerde doelstellingen worden geselecteerd en die voldoende kwaliteit hebben worden geselecteerd. Algemeen kunnen we stellen dat de tevredenheid bij aanvragers over de werking van de beoordelingscommissie vrij hoog is. In het vragenlijst onderzoek werd gevraagd aan respondenten om aan te geven hoe tevreden ze waren met de kwaliteit van de beoordeling door de experts (1= heel ontevreden, 2

= eerder ontevreden, 3 = eerder tevreden, 4 = heel tevreden). De gemiddelde score op de vraag was 3,02. Ook in de interviews werd vooral op de voordelen van de deskundigencommissie gewezen. Wanneer geïnterviewden gevraagd werd om het beoordelingsproces van de huidige EFRO ronde te vergelijken met het beoordelingsproces in de vorige EFRO ronde, werd aangegeven dat het huidige proces toch als meer 'objectief' wordt gezien met een lager 'ons kent ons' gehalte. Zelfs de geïnterviewden waarvan het project niet werd gehonoreerd erkenden de meerwaarde van de deskundigencommissie als belangrijke poortwachter in het proces.

De geïnterviewde deskundigen gaven ook aan dat er sprake is van een duidelijk leerproces wat betreft de kwaliteit van de aanvragen over de tijd. Bij de eerste openstellingen van het huidige EFRO programma kwamen er een groot aantal voorstellen van lage kwaliteit binnen waardoor het afwijzingspercentage ook hoog was. In de verschillende regio's stellen de deskundigen vast dat de kwaliteit van de voorstellen gradueel verbetert:

“Als je nu zou kijken naar een gemiddeld projectplan versus de plannen die we in 2015 kregen, daar zit een groot verschil. Dit heeft wel een soort opvoedkundige waarde gehad voor de partijen die indienen. Dat schrikt wat af, krijg je minder projecten, maar de projecten die langskomen zijn wel beter, waardoor de slagingskans wel flink is toegenomen.” (Interview Deskundige)

Vooral het aspect business case is bij meer recentere aanvragen duidelijker van een hogere kwaliteit:

“De kwaliteit [van de business case] is tegenwoordig hoger. In het begin zat er geen heldere cashflow analyse in de business case. Vaak stond bij de financiële aspecten gewoon een stuk tekst dat zich meestal liet samenvatten als 'iets met geld'. Na een jaar of anderhalf zagen we steeds vaker een cashflow analyse.” (Interview Deskundige)

Deze tendens lijkt aan te geven dat er een belangrijk leereffect optreedt waarbij feedback vanuit de commissie wel degelijk het werkveld bereikt en ook wordt omgezet in aanvragen van hogere kwaliteit:

“De feedback is via de management autoriteiten bij de steunpunten terecht gekomen en heeft zo de aanvragers bereikt.” (Interview Deskundige)

Hieronder bespreken we de belangrijkste gelijkenissen en verschillen tussen de deskundigencommissie in de verschillende regio's en gaan dieper in op de belangrijkste uitdagingen van de deskundigencommissie om haar rol als poortwachter effectief uit te voeren.

De verschillende deskundigencommissies volgen alle een vrij vergelijkbaar proces om tot een beslissing te komen over welke projecten gehonoreerd worden. Geïnterviewde deskundigen beschreven dat in een eerste fase de individuele experts de aanvragen lezen en scoren. Vervolgens wordt er in een review bijeenkomst gestreefd naar een consensusscore

waarin alle deskundigen zich kunnen vinden. De geïnterviewde deskundigen gaven aan dat het bereiken van een eindoordeel dikwijls met veel discussie gepaard gaat, maar dat men er uiteindelijk bijna altijd in slaagt om tot een gezamenlijke score te komen:

“Dan hebben we soms best wel lange en ook wel stevige discussies ... maar het is nog nooit gebeurd dat we niet tot consensus kwamen. Het zijn allemaal mensen die een mening hebben ... maar ook allemaal open staan voor de standpunten van een ander en ook bereid, als dat een beter standpunt is, je eigen standpunt in te ruilen voor dat van een ander. Op basis van argumenten probeer je elkaar te overtuigen” (Interview Deskundige)

“Je geeft input maar er wordt uiteindelijk één score gegeven en dat is een gezamenlijke score, daar heb je consensus over. Dat is in een review naar mijn mening één van de meest waardevolle onderdelen want dan is er echt discussie over van hoe moeten we dit wegen. Ik heb een beperkt gezichtsveld en dat heeft iemand anders ook, maar je kan elkaar heel erg aanvullen.” (Interview Deskundige)

Ook het scoren van voorstellen is gestandaardiseerd over de verschillende regio's. Zo gebruikt elke regio dezelfde dimensies om voorstellen te scoren:

“We hebben vijf criteria, bijdrage aan EFRO, mate van innovativiteit, business case, kwaliteit van de aanvraag, en de bijdrage aan duurzaamheid. Je bent wel in staat met elkaar op basis van voortdurende zelfevaluatie om te kijken of dat nog wel de goede verhoudingen zijn. Dus we hebben wel kunnen spelen met de gewichten die we eraan toekennen, maar die indeling van vijf is wel samen met de Europese Commissie uit onderhandeld.” (Interview Deskundige)

De geïnterviewde deskundigen gaven wel aan dat elke commissie op haar eigen manier deze score dimensies hanteert op basis van interne discussies over de eigenlijke interpretatie van deze dimensies. Dit betekent dus dat, op basis van een intern leerproces, elke commissie haar eigen manier heeft gevonden om met deze score dimensies om te gaan:

“Een heel aantal vragen zijn vanuit de MA op subcriteria ook wel als voorzet gedaan, maar we hebben wel gezamenlijk gekeken of dit ook wat ons betreft de vragen zijn die je hier zou moeten stellen om tot een goede beoordeling te kunnen komen. En daar zat wel enige vrijheid in. Het framework is gegeven ... en de commissie heeft kunnen fijnlijpen.” (Interview Deskundigencommissie)

“Waar we al vrij snel tegenaan liepen was dat we iets over de business case moesten zeggen. Hoe beoordeel je een business case? ... Het is natuurlijk een project in het kader van de subsidie, dus je moet het niet aan je eigen normen toetsen; je moet het toetsen aan normen vanuit de regeling. We hebben daarom bedacht hoe we door dezelfde bril naar zo'n business case moeten kijken.” (Interview Deskundigencommissie)

In de verschillende regio's wordt de deskundigencommissie ondersteund door de Management Autoriteit. De Management Autoriteit zorgt ervoor dat de voorstellen op tijd bij de experts komen, dat de review meetings goed gepland worden, voeren een eerste technische toets uit van de aanvragen en coördineren de communicatie met externe stakeholders wanneer dit nodig is.

De geïnterviewde deskundigen beklemtoonden consistent de hoge kwaliteit van de ondersteuning van de Management Autoriteit.

“De MA bewaakt heel sterk het standpunt van deskundigencommissie en verdedigen dat altijd tot op het bot, naar de indieners en ook naar de bestuurders. Ik vind de rol van de MA hierin een hele zuivere, nette en dienstbare aan de deskundigencommissie.”
(Interview Deskundigencommissie)

Hoewel de brede opzet van het beoordelingsproces hetzelfde is in de verschillende regio's, zien we tegelijkertijd toch een aantal opvallende verschillen in de specifieke uitwerking van het proces. Tabel 11 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen.

Tabel 11 Overzicht verschillen werking deskundigencommissie

	West	Zuid	Noord	Oost
Quickscan door commissie	Ja	Nee	Soms	Nee
Pitchen door aanvrager bij beoordeling	Altijd	Soms	Soms	Nee
Samenstelling commissie	Vast	Flexibel	Vast	Vast

In de regio's West en Noord bestaat er de mogelijkheid voor aanvragers om een quickscan te laten uitvoeren door de deskundigencommissie. Dit betekent dat de deskundigencommissie een evaluatie doet van een eerste versie van de aanvraag en de potentiële aanvrager feedback geeft op basis van deze voorlopige versie. Bij de regio West is een quickscan mogelijk voor alle aanvragen en bestaat de feedback uit schriftelijke input voor de aanvrager:

“Daaraan toegevoegd bieden we potentiële indieners de gelegenheid een korte omschrijving van hun plan op te sturen: de quickscan. Dat varieert heel erg. Soms krijgen we een volledig uitgewerkt plan wat ze beter meteen hadden kunnen indienen. Maar meestal krijgen we een paar A4-tjes en daar geven we dan een reactie op.”
(Interview Deskundige)

Bij de regio Noord wordt deze optie enkel recent aangeboden voor grotere kennisontwikkeling projecten. Hierbij krijgen aanvragers de mogelijkheid om hun eerste ideeën de pitchen voor de deskundigencommissie waarna ze feedback krijgen op het voorlopige voorstel.

“Er zijn een soort pitches geweest met de gelegenheid om extra vragen te stellen maar ook om als commissie een advies uit te brengen over bijvoorbeeld ‘dit heeft totaal geen

kans van slagen als je het zo doet’ tot ‘een mooi project, we zien graag de aanvraag tegemoet’. Iedereen mag verder, het advies is niet bindend.” (Interview Deskundige)

Volgens de geïnterviewden in West en Noord is de optie van een quickscan efficiënt omdat zo op een snelle manier een eerste zelfselectie gebeurt waarbij enkel aanvragers met een redelijke kans van slagen doorgaan met de finale aanvraag. Ook de aanvragers zelf gaven aan dat de positieve feedback na de quickscan een belangrijke motivator was om een finale versie uit te werken en dat de meer kritische input duidelijke richting gaf over hoe het voorstel verder kon verbeterd worden:

“Wij denken dat de slaagkans verhoogt en dat het een meetbaar verschil maakt. Normaal wordt 70% ongeveer bij de eerste indiening afgewezen. Maar na de quickscan is het uit mijn hoofd ongeveer 50%.” (Interview Deskundige)

“Maar de quickscan hebben we wel gebruikt om er achter te komen of we een beetje kansrijk waren... Volgens mij ging het vooral om te toetsen of ons soort projecten past. Op basis van die QuickScan kreeg ik echt wel een goed gevoel.” (Interview Penvoerder)

“Daar [business case] is heel hard op doorgezaagd en dat kwam ook uit die quickscan. Het is ook goed om mee te krijgen dat ze rendement willen zien.” (Interview Penvoerder)

Een mogelijk nadeel van de quickscan is dat de deskundigencommissie een vrij sturende rol krijgt in het schrijven van voorstellen. Door vroeg in het proces al input te geven wordt het risico groter dat aanvragers vooral neerschrijven wat de deskundigencommissie wil, waardoor de aanvraag minder ‘onafhankelijk’ kan zijn.

Een tweede verschil tussen de regio's heeft betrekking op het organiseren van pitches tijdens de beoordeling. Bij de regio West krijgt iedere aanvrager de optie om haar project te pitchen voor de deskundigencommissie. Bij de regio Zuid is men recent ook begonnen met het organiseren van pitches bij de beoordelen op een beperktere schaal (i.e. enkel bij projecten die in de ‘grijze zone’ zitten). Ook bij de regio Noord gebruikt men af en toe pitches. In een recente oproep werden pitches gebruikt in het voortraject. Ook wordt er af en toe gebruik gemaakt van pitches tijdens het beoordelingsproces wanneer er sprake is van een twijfelgeval. Zowel bij aanvragers als bij de deskundigencommissie werden deze pitches als positief ervaren. Aanvragers ervaren deze pitches als een uitdagend onderdeel van het beoordelingsproces, maar geven ook aan dat het de mogelijkheid geeft om eventuele onduidelijkheden in het voorstel te verhelderen:

“Juist door die korte pitch worden mensen uitgedaagd om in korte tijd de kern van de zaak neer te zetten zonder al te veel in details in te gaan...Ik stond daar in de lift met andere projecten die niet echt wisten wat de bedoeling was terwijl ik mij echt heel erg

had voorbereid. Dan zie je toch dat bij zo'n pitch het kaf van het koren gescheiden wordt." (Interview Penvoerder)

"Dat [pitches] was heel positief ja. Dat waren deskundige mensen, de timing was goed gemanaged, die mensen waren goed voorbereid met goede vragen. Beide pitchmomenten hebben wij positief ervaren." (Interview Penvoerder)

Geïnterviewde deskundigen gaven aan dat deze pitches toelaten om een beter gevoel te krijgen bij het commitment van de aanvragers. Op die manier kan gemakkelijk een onderscheid gemaakt worden tussen doorleefde aanvragen waar de ziel en zaligheid van de operationele aanvrager echt inzit en kunstmatige aanvragen die vooral door een externe consultant zijn geschreven:

"Pitches zijn nu sinds 2016 ingevoerd en uitermate goed bevallen. Eigenlijk vind ik dat je gewoon voor alle aanvragen dit moet doen. Ik heb nog nooit eerder één euro geïnvesteerd in iemand die ik niet in de ogen heb gekeken. Ik vind dat gewoon belangrijk... Dan kan je een beetje voelen of de aanvrager er goed over nagedacht heeft... Pitches moeten we gewoon breed invoeren. Daar hebben we nu mee geoefend. Maar dat moeten we gewoon invoeren en niet zo flauw in zijn." (Interview Deskundige)

"Ik vind dat de pitches zeer veel meerwaarde hebben want je hebt broodschrijvers en je hebt bevlogen ondernemers. De broodschrijvers kunnen met heel veel blabla het mooi opschrijven. Onze doelstelling is natuurlijk het bevlogen MKB. Door die pitches zijn we uitstekend in staat om door ballonnen heen te prikken. Die kom je altijd tegen. Het gaat in het programma om valorisatie en kennisontwikkeling van de ondernemers. In de pitches komt dit zowel positief als negatief uitstekend over." (Interview Deskundige)

Bij de regio's die niet gebruik maken van pitches was er vooral de bezorgdheid dat het invoeren van pitches zou kunnen leiden tot meer subjectiviteit in de beoordeling:

"We hebben toen geconcludeerd dat op het moment dat iemand de aanvraag indient dan moet je gewoon kunnen beoordelen op basis van wat men heeft opgeschreven. ... Als je het niet op papier kan krijgen dan moet je het nog maar eens proberen of je hebt pech. We willen gewoon zuiver kunnen beoordelen en niet op basis van iemand die op ons een goede indruk maakt." (Interview Deskundige)

Toch is ons oordeel dat het uitvoeren van pitches een belangrijk instrument is om te kunnen waarborgen dat de juiste projecten met het grootste potentieel daadwerkelijk geselecteerd worden. Venture Capitalists gebruiken al jaar en dag pitches als een essentieel onderdeel wanneer ze risicovolle investeringsbeslissingen moeten nemen. Zeker wanneer het gaat om regelingen die vallen onder de doelstelling Innovatie en Valorisatie (i.e. doelstelling C) lijkt het van essentieel belang om een goed gevoel te krijgen van het commitment en het enthousiasme van de aanvrager.

Ook zien we verschillen tussen de regio's in hoe ze de deskundigencommissie samenstellen. In de regio Zuid werkt men met een flexibele deskundigencommissie.

Afhankelijk van de specifieke sectoren en domeinen worden andere experts aangesteld in de deskundigencommissie. Enkel de voorzitter en één additionele deskundige zijn aanwezig bij alle meetings. De andere regio's hebben gekozen voor een meer vaste commissie. Het voordeel van een flexibele commissie is dat men de fit tussen de inhoud van de aanvragen en de expertise van deskundigen kan optimaliseren. Het voordeel van een meer vaste commissie is dan weer dat de leden van de commissie over de tijd heen beter op elkaar ingespeeld raken en een gemeenschappelijk begrip hebben van hoe projecten beoordeeld en gescoord moeten worden.

Zoals eerder aangegeven speelt de deskundigencommissie een fundamentele rol in het waarborgen van een kwalitatieve selectie waarbij de 'juiste' projecten worden geselecteerd. In de interviews kwamen ook een aantal uitdagingen naar boven die de rol van de deskundigencommissie als poortwachter kunnen bedreigen. Een eerste uitdaging is het bewaren van de onafhankelijkheid van de deskundigencommissie. In de interviews werd door de deskundigen sterk beklemtoond dat zij streven naar een strenge maar rechtvaardige beoordeling van elk project. Tegelijkertijd gaven de verschillende deskundigen aan dat zij wel degelijk af en toe externe druk ervaren en/of signalen ontvangen dat er op bestuurlijk niveau ontevredenheid is over hoe de deskundigen commissie te werk gaat.

“Je hebt verschillende krachten, de bestuurscommissie EZ, de MA als uitvoerende instantie, comité van toezicht, en je hebt nog allerlei provincie ambtenaren die zich verbonden voelen met individuele projecten, die graag willen dat het doorgaat en misschien al halve beloftes hebben gedaan. En dan komt die vermaledijde deskundigencommissie en die zegt nee. Dat is natuurlijk lastig.” (Interview Deskundige)

“We kijken echt naar de kwaliteit van projecten. We houden ons niet bezig met de verdeling over de provincies. We hebben wel eens een presentatie gedaan in een specifieke provincie om het organiserend vermogen daar te versterken. We kijken er echt niet naar. Maar we hebben er wel gezeik van.” (Interview Deskundige)

Tegelijkertijd werd expliciet aangegeven dat de deskundigencommissies niet zwichten voor dergelijke druk. Er werd zelfs aangegeven dat dergelijke pogingen tot druk eerder een averechts effect hebben. Ook werd aangegeven dat, tot op heden, de adviezen van de deskundigencommissie altijd zijn opgevolgd door de bestuurscommissie. De onafhankelijkheid van de deskundigencommissie lijkt dus op dit moment zeker gegarandeerd, maar het is wel een aandachtspunt om ervoor te zorgen dat dit ook zo blijft in de toekomst.

Een tweede uitdaging is gerelateerd aan de mogelijkheid om afgewezen projecten opnieuw in te dienen. In alle regio's bestaat de mogelijkheid om afgewezen projecten opnieuw in te dienen. Vooral in de regio West wordt hier uitgebreid gebruik van gemaakt. In deze regio

worden aanvragen, die net onder de selectie treshold vallen, ook aangemoedigd om opnieuw in te dienen. Het voordeel van opnieuw indienen is dat potentieel interessante aanvragen de kans krijgen om nog een aantal pijnpunten weg te werken om zo tot een beter project te komen. Tegelijkertijd zitten er een aantal risico's aan het opnieuw indienen van aanvragen. Een eerste risico is dat een proces op gang komt waarbij de deskundigencommissie eerder een coach dan een beoordelaar wordt. Hierdoor kan uiteindelijk een situatie ontstaan waarbij de inhoud van de aanvraag van hoog niveau is (met behulp van de feedback van de deskundigencommissie), maar waarbij het onzeker is of de eigenlijke aanvrager(s) wel de nodige expertise hebben om het aangevraagde project uit te voeren:

“In dit geval is het aantal herkansingen onbeperkt. We hebben een record van een voorstel dat zeven keer is ingediend. En nou ja, op zich de aanhouder wint, maar bij ons liet het toch de gedachten achter dat we meer een coaching commissie waren geworden dan een beoordelingscommissie... Dan heb je als commissie wel bijna de helft van het voorstel geschreven. Het is positief omdat er dan toch een goed voorstel op tafel is komen te liggen, maar het nadeel is, dat ze het alleen niet kunnen halen en de vraag is of je dan capabele uitvoerders hebt gevonden.” (Interview Deskundige)

Een tweede risico is dat er bij de beoordelingscommissie een evaluatie-vermoeidheid optreedt en dat men uiteindelijk het project aanvaardt om het niet meer te moeten terugzien.

“We hebben een aantal gevallen gehad waarvan je uiteindelijk denkt: “nou toe maar dan!”. En dat is niet goed. Een keer is de commissie iets zo beu geweest, dat ze het hebben doorlaten gaan zonder significante wijzigingen. Dat is niet goed natuurlijk.” (Interview Deskundige).

Een derde risico is dat, wanneer er een sterk signaal wordt gegeven voor opnieuw in te dienen met concrete feedback, de aanvragers zich heel sterk gaan richten op deze specifieke verbeterpunten. Er wordt bovendien een verwachting gecreëerd dat, wanneer deze punten worden aangepakt, het project zal goedgekeurd worden. Wanneer dit dan toch niet gebeurt is de ontgoocheling groot zoals onderstaande quote illustreert:

“Dus we hadden bijna zeventig [punten]. We hadden het plan even mooi aangepast met allemaal mooie voorbeelden erin. Toen dachten we die drie punten wel binnen te halen. Toen gingen we naar Den Haag en kregen opeens 63 punten. Dat was voor ons een totale verrassing. We zijn weggestuurd met een aantal vragen, die hebben wij beantwoord en toegelicht. Dat hadden we volgens ons heel goed gedaan. Maar de mindere punten bleek te liggen aan het feit dat één van de commissie leden, die ons de eerste keer heel veel punten had gegeven, de tweede keer niet aanwezig was. Dat vind ik wel een beetje een vreemde situatie. Dat je na toelichting minder punten haalt is echt heel vreemd.” (Interview Penvoerder afgewezen project)

Naast de deskundigen hebben ook de aanvragers opmerkingen rond het opnieuw indienen van aanvragen. Zo beklemtonen zij dat opnieuw indienen een complex proces is dat veel tijd en energie vraagt:

“We werden toen eigenlijk onmiddellijk uitgenodigd om opnieuw in te dienen. Dat was wel bijzonder...Je moest weer herstructureren en alle partners weer op dezelfde lijn krijgen; iedereen moet nieuwe documentatie aanleveren...Dat heeft ontzettend lang geduurd dat is echt een vreselijk proces geweest... Alle rompslomp eromheen... Al die partijen moesten geïnformeerd worden over de afwijzing; er moest opnieuw aangevraagd worden; iedereen moest opnieuw proeflezen en dat allemaal voor drie punten [eerste evaluatie was 67 punten]” (Interview Deskundige)

Kwantiteit van aanvragen. Hoewel de kwaliteit van de aanvragen duidelijk is gestegen over de tijd heen, bestond bij verschillende geïnterviewde deskundigen het gevoel dat er zeker nog nood is voor verbetering op het vlak van de kwantiteit van aanvragen.

“Waar ik me zorgen over maak is het project genererend vermogen. Je ziet nu dat het aantal projecten afneemt en willen we de doelstellingen vanuit EFRO halen dan heb je nog wel steeds veel projecten nodig. Eigenlijk zou je dan heel veel te kiezen willen hebben. Er is niet zo gek veel te kiezen, want we houden geen projecten over, waardoor je ook niet de beste eruit kan halen... Ik denk dat daar echt wel een probleem zit en dat probleem gaat ook groeien. Dus het zou ook kunnen dat het opdroogt. ... Het is gewoon geen gemakkelijk geld.” (Interview Deskundige)

In de interviews met deskundigen en penvoerders kwamen een aantal aspecten naar voren die kunnen verklaren waarom het nog niet echt storm loopt voor EFRO funding. Ten eerste werd aangegeven dat de bekendheid van het EFRO instrument in het werkveld soms nog te beperkt is. De doelgroep voor deze funding zijn MKBers, maar veel van deze bedrijven weten niet van het bestaan van EFRO. Voor Noord-Nederland is dit duidelijk te zien in de cijfers van de Noord-Nederlandse Innovatiemonitor. In deze monitor wordt over verschillende jaren gemeten in welke mate Noord-Nederlandse MKBers bekend zijn met verschillende innovatie subsidies waarvan Noord Nederlandse MKB bedrijven gebruik kunnen maken. Tabel 12 geeft een overzicht van de cijfers. We zien dat de bekendheid van EFRO gerelateerde regelingen lager is dan andere instrumenten zoals MIT en WBSO. Hoewel er een licht positieve trend waarneembaar is in de bekendheid van de verschillende EFRO regelingen, kunnen we ook vaststellen dat er nog veel ruimte is om de bekendheid te verhogen. Hier ligt een belangrijke rol voor lokale stakeholders zoals de Management Autoriteiten, steunpunten, en provinciale instanties.

Tabel 12 Overzicht bekendheid innovatie subsidies Noord-Nederland (bron: Noord-Nederlandse Innovatiemonitor 2018 (<https://www.snn.nl/sites/default/files/2018-07/Innovatiemonitor%20Overzichtsrapport%202018%20-%20final.pdf>)

	Nooit van gehoord	Wel van gehoord, niet aangevraagd	Aangevraagd
De VIA (Versneller Innovatie Ambities) heeft als doel valorisatie en innovatie bij het midden- en kleinbedrijf in Noord-Nederland te stimuleren en een bijdrage te leveren aan CO2-reductie.	2018: 53% 2017: 65% 2016: 68%	2018: 32% 2017: 27% 2016: 28% %	2018: 16% 2017: 8% 2016: 3%
KEI (Kennis en Innovatie): Financiële ondersteuning voor het tijdelijk in dienst nemen of het detacheren van hoogopgeleid personeel of een promovendus om kennis voor innovaties te vergaren	2018: 46% 2017: 56%	2018: 50% 2017: 43%	2018: 4% 2017: 1%
OP EFRO Tender Valorisatie: Ondersteunt valorisatie voor innovatietrajecten die gericht zijn op ontwikkeling van nieuwe producten, concepten,	2018: 67% 2017: 72% 2016: 66%	2018: 27% 2017: 25% 2016: 31%	2018: 6% 2017: 3% 2016: 3%
OP EFRO Call Proeftuinen: Financiële ondersteuning voor het (verder) ontwikkelen van proeftuinen rond maatschappelijke uitdagingen	2018: 67% 2017: 76%	2018: 30% 2017: 23%	2018: 2% 2017: 1%
OP EFRO Call Kennisontwikkeling: Financiële ondersteuning voor onderzoeks- en kennisontwikkelingsprojecten met maatschappelijke meerwaarde	2018: 69% 2017: 76%	2018: 29% 2017: 23%	2018: 2% 2017: 1%
OP EFRO Open Innovatie Call: Een subsidiemogelijkheid in de vorm van een uitnodiging aan consortia van bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties om samen met initiatieven te komen die het innovatie-ecosysteem in Noord-Nederland structureel verbeteren	2018: 68%	2018: 31%	2018: 1%
MIT haalbaarheidsprojecten: Financiële ondersteuning voor het in kaart brengen van technische en economische risico's van een innovatietraject.	2018: 48% 2017: 56% 2016: 49%	2018: 35% 2017: 33% 2016: 40%	2018: 17% 2017: 11% 2016: 11%
MIT kennisvouchers: Financiële ondersteuning voor een kennisvraag aan een kennisinstelling.	2018: 40% 2017: 52% 2016: 42%	2018: 50% 2017: 43% 2016: 53%	2018: 9% 2017: 5% 2016: 5%
WBSO: De WBSO verlaagt de loonkosten en andere kosten en uitgaven voor een R&D-project. Bijvoorbeeld voor prototypes of onderzoeksapparatuur. Het voordeel van de WBSO wordt verrekend via de belastingaangifte.	2018: 31% 2017: 32% 2016: 28%	2018: 32% 2017: 31% 2016: 34%	2018: 37% 2017: 37% 2016: 38%

Ook werd aangegeven dat EFRO kampt met een imagoprobleem. Verschillende penvoerders gaven aan dat in het werkveld EFRO funding vaak wordt beschouwd als een complex programma dat heel wat administratieve overlast veroorzaakt¹⁹. Hierdoor is het enthousiasme van sommige spelers om nog een aanvraag in te dienen bij EFRO regelingen soms beperkt:

“Ja, dat gaat ook rondzingen want het is een hele kleine wereld... Deze man, die zal de volgende keer ook niet meedoen, en die gaat ook al zijn vrienden vertellen dat ze niet moeten meedoen [in die bureaucratische rompslomp] en dat is niet wat je wilt creëren.” (Interview Penvoerder)

“EFRO is verreweg de meest complexe in mate van [bureaucratisch] detail zowel in de aanvraag als uitvoering. Je moet bijvoorbeeld een bankafschrift geven van het overmaken van loon. Dat gaat helemaal nergens over. En het kwalijkste is dat er dan bedrijven zijn die zeggen: ‘ik heb het een keer gedaan, maar ik stap uit’... Op een gegeven moment was er zelfs een grote kennisinstelling die zei: ‘dit kost ons gewoon meer tijd om de uren te verantwoorden dan dat er daadwerkelijk aan het project gewerkt wordt! En dat is dan zelfs een organisatie die het gewend is. En dat wil wat zeggen!’” (Interview Penvoerder)

Penvoerders gaven ook aan dat het moeilijk is om MKBers formeel betrokken te krijgen in projecten. Hoewel de MKBers dikwijls enthousiast zijn over bepaalde initiatieven is er wel een grote drempelvrees om actief mee te stappen in het project. Dit is een grote uitdaging voor penvoerders aangezien formele betrokkenheid van het MKB juist een belangrijk evaluatiecriterium is voor de deskundigencommissie:

“Waar het nu toch soms wel aan schort is deelname van het MKB. MKB-ers zijn moeilijk aan boord te krijgen omdat het nog om een “snuffelfase” gaat. Ze vinden het heel leuk en zijn geïnteresseerd, maar instappen is ze net een brug te ver. Ze willen iets zien. Wij zijn heel erg bezig met waar zit het gat in bijvoorbeeld het ecosysteem, waar willen we wat mee doen. En dat is voor MKB-ers eigenlijk ook vaak te abstract. Dat is een keuze van het programma. Maar je stopt er echt heel veel energie in. Dan is het wel heel lastig als je afgewezen wordt op mate van deelname van MKB of mate van cross-over. Wij zeggen dan, die MKB-ers komen wel, maar dat komt later.” (Interview Penvoerder afgewezen project)

Een ander punt dat de kwantiteit van aanvragen beïnvloedt is de aanwezigheid van restrictieve kaders zowel inhoudelijk als geografisch. Voor het EFRO programma is expliciet gekozen voor een regionale aanpak waarbij de inhoudelijke invulling van de regelingen goed moet aansluiten bij de Smart Specialization strategie van de betreffende regio. Op zich is het belangrijk dat de inhoudelijke invulling van specifieke EFRO regelingen goed aansluit bij de

¹⁹ We gaan later dieper in op het aspect van administratieve overlast bij de aanvraag en uitvoering van projecten.

breder innovatie strategie van de regio. Tegelijkertijd bestaat het risico dat door deze inhoudelijke afbakening heel wat regionale spelers (i.e. kennisinstellingen en MKBers) het gevoel kunnen krijgen dat hun specifieke innovatie activiteiten niet passen binnen de regionale kaders die zijn geformuleerd. Ook de regionale afbakening kan belemmerend werken, zeker voor Kennis en Innovatie Consortia. De kans is groot dat, wanneer een consortium wordt opgebouwd rond een specifiek thema, niet alle dominante spelers in dezelfde regio zitten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de meest gerenommeerde kennisinstelling rond een bepaalde technologische ontwikkeling niet in dezelfde regio zit als de belangrijkste MKB spelers op dit vlak. Dergelijke cross-regionale connecties maakt het complexer om een succesvolle EFRO aanvraag in te dienen, wat het enthousiasme van potentiële aanvragers negatief kan beïnvloeden. Wij beklemtonen dan ook de nood om een goede balans te zoeken tussen (i) het realiseren van voldoende afstemming tussen specifieke EFRO regelingen en de bredere innovatiestrategie van de regio en (ii) voldoende ruimte voor aanvragers om flexibel met de voorgeschreven kaders te kunnen omgaan.

3.2.1.4. Onderscheidend vermogen van EFRO programma

Het EFRO programma is niet het enige programma dat financiering voorziet om kennisontwikkeling en innovatie binnen het Nederlandse MKB te stimuleren. Zowel op internationaal als op nationaal niveau zijn er alternatieve publieke financieringsinstrumenten die innovatieve activiteiten van MKBers ondersteunen. Een belangrijke vraag is daarom: Hoe uniek is het EFRO programma in het bredere kader van innovatie ondersteunende instrumenten? Zoals beschreven in 2.2.1.1., gaven geïnterviewden aan dat voor de Kennis en Innovatie Consortia het EFRO programma een redelijk unieke positie lijkt in te nemen door financiering te voorzien voor complexe samenwerkingsprojecten die gericht zijn op het accelereren van innovatie trajecten. Ook in het vragenlijstonderzoek hebben we getracht om een beeld te krijgen van het onderscheidend vermogen van het EFRO programma. In dit vragenlijstonderzoek werden enkel projecten bevraagd die daadwerkelijk EFRO financiering hebben ontvangen. We hebben echter gevraagd wat deze respondenten gedaan zouden hebben wanneer ze deze financiering niet ontvangen zouden hebben (zie vraag Q29, Annex A). 35% van de projecten zouden niet zijn uitgevoerd. Voor 10% van de projecten gaven respondenten aan dat ze het project zelfstandig gefinancierd zouden hebben. Voor de overige 55% van de projecten zouden de aanvragers op zoek gegaan zijn naar alternatieve subsidie mogelijkheden.

Voor de laatste twee opties hebben we ook gevraagd hoe makkelijk/moeilijk het zou zijn om voor dit alternatief te verwezenlijken (zie vraag Q30 en Q31 in Annex A). Voor de 17 projecten die aangaven dat ze het project zelf zouden financieren gaf een meerderheid (76%) aan dat deze optie 'vrij moeilijk' zou zijn. 18% van de respondenten dacht deze optie 'vrij gemakkelijk' zou zijn en 6% van de respondenten gaf aan dat dit 'heel gemakkelijk' zou zijn. Voor de 98 projecten die op zoek zouden gaan alternatieve financiering gaf 11% van de respondenten aan dat dit 'vrij gemakkelijk' zou zijn. 79% van de respondenten gaf aan dat deze optie 'vrij moeilijk' zou zijn, terwijl 10% aangaf dat deze optie 'heel moeilijk' zou zijn.

Op basis van deze cijfers kunnen we besluiten dat EFRO zeker geen overbodig programma is. 35% van de goedgekeurde projecten zou niet uitgevoerd zijn mocht er geen subsidie verstrekt zijn. Bovendien gaf een ruime meerderheid van de respondenten aan dat het zelfstandig financieren van het project of het op zoek gaan naar alternatieve financiering vrij moeilijk zou zijn.

3.2.2. Slagen projecten erin om de verwachte resultaten te realiseren?

Voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag hebben we geanalyseerd in welke mate gehonoreerde projecten erin slagen om de verwachte uitkomsten om te zetten in daadwerkelijke resultaten. We rapporteren eerst de belangrijkste bevindingen uit het vragenlijstonderzoek die een inzicht geven in de mate waarin projecten succesvol zijn en welke factoren dit succes beïnvloeden. Vervolgens maken we gebruik van de interviewdata om dieper in te gaan op het hoe en waarom van deze factoren. Hierbij besteden we aandacht aan succesfactoren en uitdagingen voor zowel het aanvraagproces als het uitvoeringsproces.

3.2.2.1. Factoren die succes van projecten beïnvloeden

Alle penvoerders van gehonoreerde projecten hebben in de lente van 2018 een formele uitnodiging gekregen om een vragenlijst in te vullen²⁰. Uiteindelijk hebben we voor 177

²⁰ In overleg met de Management Autoriteiten zijn een aantal regelingen, die bestonden uit een groot aantal kleine projecten (bijvoorbeeld VIA regeling in Noord Nederland), niet mee opgenomen in het vragenlijstonderzoek.

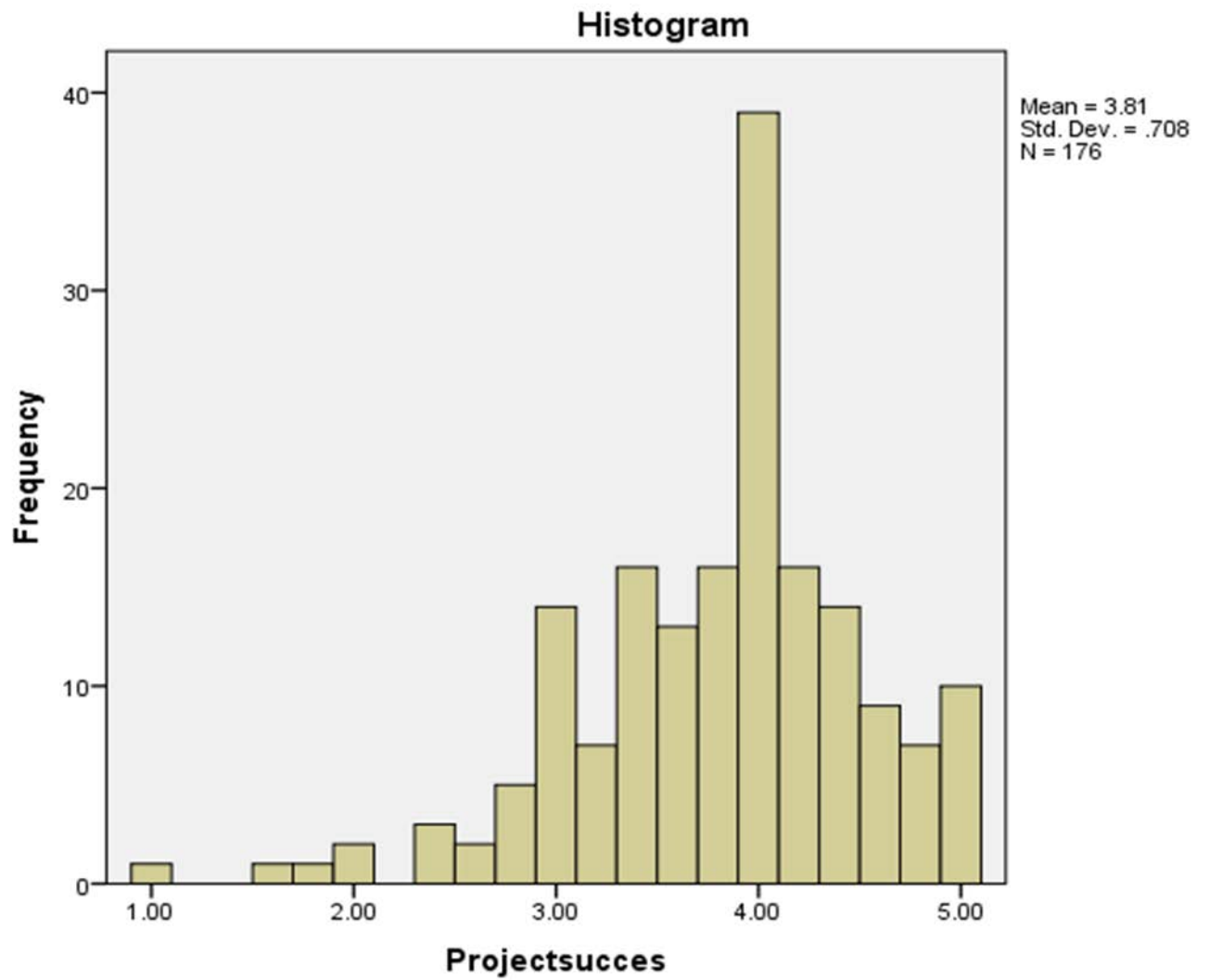
projecten een substantieel ingevulde vragenlijst verkregen. 25 projecten vallen onder het OP Noord, 72 projecten vallen onder het OP Oost, 31 projecten vallen onder het OP West en 49 projecten vallen onder het OP Zuid. Vervolgens hebben we data uit de vragenlijst gekoppeld aan de databank die in het kwantitatieve deel is ontwikkeld. 13% van deze projecten waren reeds volledig afgerond. De overige projecten waren nog steeds operationeel²¹. In 82% van de projecten was er sprake van formele samenwerking²², wat betekent dat er meer dan één organisatie formeel betrokken was als partner. Voor deze samenwerkingsprojecten werden een aantal extra vragen gesteld om een beter zicht te krijgen over (i) waarom er werkt samengewerkt, (ii) hoe de samenwerking was georganiseerd en (iii) de kwaliteit van de samenwerking. Voor het meten van de (voorlopige) uitkomsten van projecten maken we gebruik van twee verschillende schalen. De eerste schaal meet de mate waarin respondenten het project als succesvol beschouwen (zie vraag Q22 in Annex A). De tweede schaal (zie vraag Q24 in Annex A) meet de tevredenheid van de respondent wat betreft specifieke impact-indicatoren die door de Management Autoriteiten aan de verschillende programma doelstellingen zijn gekoppeld. Op basis van een factoranalyse is de tweede schaal opgedeeld in twee dimensies: (i) economische impact (item 1-6) en (ii) samenwerkingsimpact (item 7-8). Hieronder bespreken we deze succesfactoren in detail.

Analyse projectsucces. Projectsucces geeft aan in welke mate penvoerders het project als succesvol beschouwen. Deze variabele geeft de gemiddelde score op de 5 items die gebruikt zijn om projectsucces te meten (zie Q22 in Annex A). Figuur 4 toont een histogram, die de verdeling van de projecten aangeeft op deze schaal. De gemiddelde score op projectsucces is 3,81. We zien ook dat het aantal projecten dat lager scoort dan het neutrale referentiepunt (i.e. gemiddelde score lager dan 3) eerder beperkt is. Hieruit kunnen we besluiten dat de meerderheid van de respondenten eerder tevreden is over de (voorlopige) resultaten van het project.

²¹ Voor de operationele projecten hebben we steeds gevraagd om de huidige toestand te evalueren.

²² Tijdens de interviews bleek dat niet alle respondenten onze definitie van formele samenwerking goed hadden begrepen. Zo kwamen we projecten tegen met meer dan één formele partner in de projectaanvraag, maar die toch geen formele samenwerking hadden aangegeven in de vragenlijst. Het percentage van projecten met formele samenwerking is daarom eerder een onderschatting.

Figuur 4 Histogram Projectsucces



Tabel 13 Resultaten GLM analyse met projectsucces als afhankelijke variabele

Variabele	OLS coëfficiënt
Intercept	3.569***
West	.016
Zuid	.168
Oost	-.026
Noord	0 ^a
Volledig afgeronde projecten	.347**
Lopende projecten	0 ^a
Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag	.141***
Intensiteit van hulp intermediairs tijdens aanvraag	-.085**
Gedetailleerd plan voor project	.083
Intensief contact met eindgebruikers tijdens project	.187***
Agile approach	.098**
Doelstelling B (kennisontwikkeling)	-.028
Doelstelling C (Innovatie en valorisatie)	0 ^a
Aanvangsjaar = 2015	-.066
Aanvangsjaar = 2016	-.020
Aanvangsjaar= 2017	0 ^a
Penvoerder is geen kennisinstelling	-.095
Penvoerder is kennisinstelling	0 ^a

a = Referentiecategorie

Tabel 13 geeft een overzicht van de analyse op alle projecten waarbij projectsucces als afhankelijke variabele wordt gebruikt²³. Annex B geeft een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte variabelen. De interpretatie van de significante resultaten is als volgt:

- Afgeronde projecten worden door respondenten als meer succesvol gezien dan nog lopende projecten
- Hoe intensiever samenwerking tussen partners tijdens het aanvraagproces, hoe succesvoller het project
- Hoe minder intensief de hulp van intermediairs bij het aanvraag proces, hoe succesvoller het project
- Hoe groter de betrokkenheid van eindgebruikers tijdens de uitvoering van project, hoe succesvoller het project
- Hoe meer projecten gebruik maken van agile projectmanagement, hoe succesvoller het project

²³ Voor deze analyse hebben we GLM analysetechniek toegepast in SPSS.

Tabel 14 geeft een overzicht van de analyse op enkel samenwerkingsprojecten waarbij projectsucces als afhankelijke variabele wordt gebruikt. De interpretatie van de significante resultaten is als volgt:

- Afgeronde projecten worden door respondenten als meer succesvol gezien dan nog lopende projecten
- Hoe informeler de samenwerking, hoe minder succesvol het project
- Hoe intensiever de communicatie tussen partners, hoe succesvoller het project
- Hoe sterker de relationele kwaliteit van de samenwerking, hoe succesvoller het project
- Hoe minder intensief de hulp van intermediairs bij het aanvraag proces, hoe succesvoller het project
- Projecten waarbij het creëren van draagvlak een belangrijke reden is voor samenwerking zijn meer succesvol

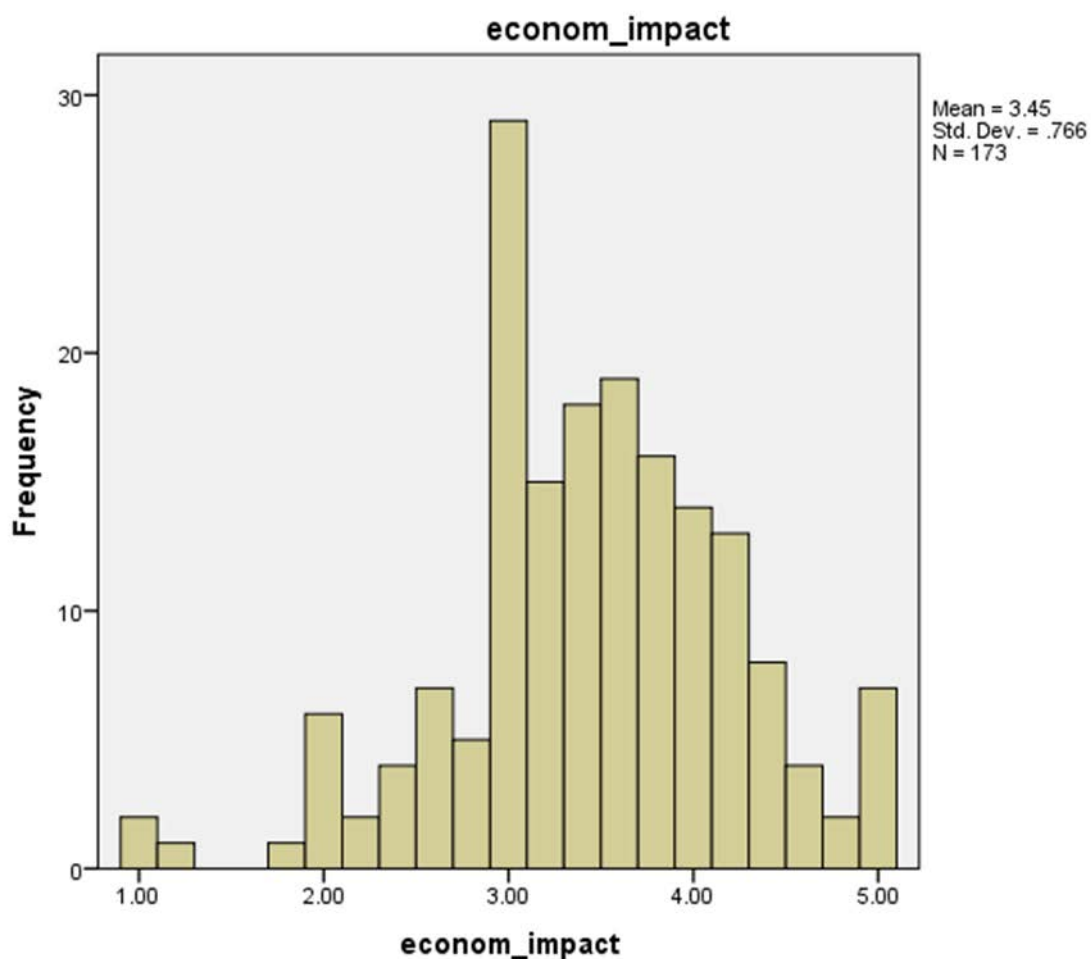
Tabel 14 GLM analyse op samenwerkingsprojecten met Projectsucces als afhankelijke variabele

Variabele	OLS coëfficiënt
Intercept	1.355**
West	-.271
Zuid	-.121
Oost	-.105
Noord	0 ^a
Volledig afgeronde projecten	.473**
Lopende projecten	0 ^a
Mate van informele samenwerking	-.121*
Intensiteit van communicatie tussen partners	.307**
Relationele kwaliteit samenwerking	.145**
Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag	.072
Intensiteit van hulp intermediairs tijdens aanvraag	-.093**
Belang delen van kennis	.006
Belang delen van resources	.065
Belang creëren van draagvlak	.202**
Doelstelling B (kennisontwikkeling)	.050
Doelstelling C (Innovatie en valorisatie)	0 ^a
Aanvangsjaar = 2015	-.071
Aanvangsjaar = 2016	.005
Aanvangsjaar = 2017	0 ^a
Penvoerder is geen kennisinstelling	.027
Penvoerder is kennisinstelling	0 ^a
Aantal partners	.009

a = Referentiecategorie

Analyse economische impact. Economische impact geeft de perceptie van respondenten over de mate waarin het project een impact heeft op een aantal economische indicatoren zoals concurrentiekracht, groei en innovatiekracht. Deze variabele geeft de gemiddelde score op de 5 items die gebruikt zijn om economische impact te meten (zie item 1-5 van Q24 in Annex A). *Figuur 5* toont een histogram, die de verdeling van de projecten aangeeft op deze schaal. De gemiddelde score op projectsucces is 3,45. We zien ook dat het aantal projecten dat lager scoort dan het neutrale referentiepunt (i.e. gemiddelde score lager dan 3) eerder beperkt is. Hieruit kunnen we besluiten dat de meerderheid van de respondenten eerder tevreden is over de (voorlopige) economische impact van het project.

Figuur 5 Histogram Economische Impact



Tabel 15 geeft een overzicht van de analyse op alle projecten waarbij economische impact als afhankelijke variabele wordt gebruikt. De interpretatie van de significante resultaten is als volgt:

- Hoe intensiever samenwerking tussen partners tijdens het aanvraagproces, hoe sterker de economische impact van het project
- Hoe groter de betrokkenheid van eindgebruikers tijdens de uitvoering van project, hoe sterker de economische impact van het project

Tabel 15 GLM analyse op alle projecten met economische impact als afhankelijke variabele

Variabele	OLS coëfficiënt
Intercept	2.327***
West	.229
Zuid	.109
Oost	.099
Noord	0 ^a
Volledig afgeronde projecten	.145
Lopende projecten	0 ^a
Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag	.144***
Intensiteit van hulp intermediairs tijdens aanvraag	-.027
Gedetailleerd plan voor project	.067
Intensief contact met eindgebruikers tijdens project	.117**
Agile approach	.060
Doelstelling B (kennisontwikkeling)	-.043
Doelstelling C (Innovatie en valorisatie)	0 ^a
Aanvangsjaar = 2015	.081
Aanvangsjaar = 2016	-.041
Aanvangsjaar= 2017	0 ^a
Penvoerder is geen kennisinstelling	-.202
Penvoerder is kennisinstelling	0 ^a

a = Referentiecategorie

Tabel 16 geeft een overzicht van de analyse op enkel samenwerkingsprojecten waarbij economische impact als afhankelijke variabele wordt gebruikt. De interpretatie van de significante resultaten is als volgt:

- Hoe sterker de relationele kwaliteit van de samenwerking, hoe sterker de economische impact van het project
- Hoe intensiever samenwerking tussen partners tijdens het aanvraagproces, hoe sterker de economische impact van het project
- Projecten die begonnen zijn in 2015 hebben hogere economische impact dan projecten die meer recent gestart zijn.

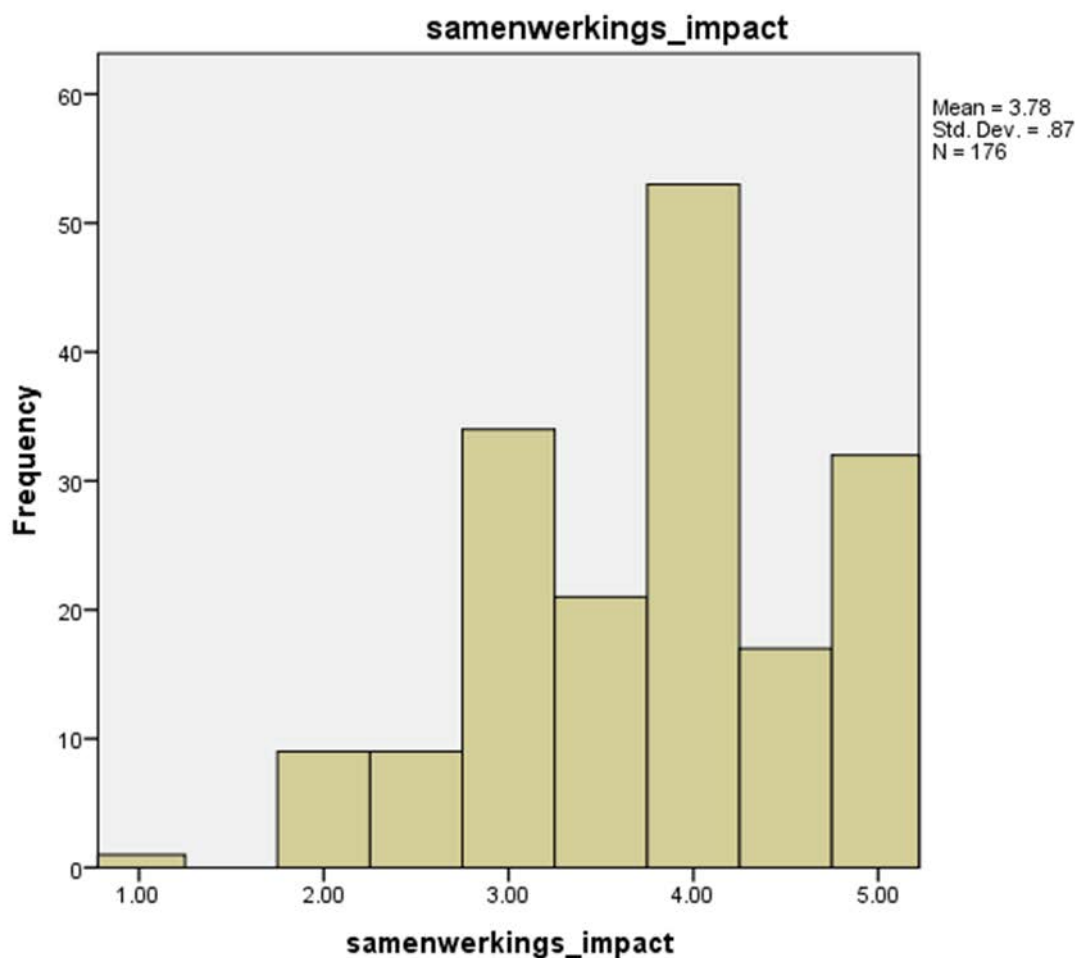
Tabel 16 GLM analyse op samenwerkingsprojecten met economische impact als afhankelijke variabele

Variabele	OLS coëfficiënt
Intercept	1.676**
West	-.218
Zuid	.054
Oost	.023
Noord	0 ^a
Volledig afgeronde projecten	.161
Lopende projecten	0 ^a
Mate van informele samenwerking	-.104
Intensiteit van communicatie tussen partners	.108
Relationele kwaliteit samenwerking	.152*
Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag	.095*
Intensiteit van hulp intermediairs tijdens aanvraag	-.050
Belang delen van kennis	.080
Belang delen van resources	-.020
Belang creëren van draagvlak	.152
Doelstelling B (kennisontwikkeling)	.138
Doelstelling C (Innovatie en valorisatie)	0 ^a
Aanvangsjaar = 2015	.323*
Aanvangsjaar = 2016	.111
Aanvangsjaar = 2017	0 ^a
Penvoerder is geen kennisinstelling	-.277
Penvoerder is kennisinstelling	0 ^a
Aantal partners	.007

a = Referentiecategorie

Analyse samenwerkingsimpact. Samenwerkingsimpact geeft de perceptie van respondenten over de mate waarin het project een impact heeft op de intensiteit van samenwerking met kennisinstellingen en Mkbers. Deze variabele geeft de gemiddelde score op de 2 items die gebruikt zijn om economische impact te meten (zie item 6 en 7 van Q24 in Annex A). Figuur 6 toont een histogram, die de verdeling van de projecten aangeeft op deze schaal. De gemiddelde score op projectsucces is 3,78. We zien ook dat het aantal projecten dat lager scoort dan het neutrale referentiepunt (i.e. gemiddelde score lager dan 3) eerder beperkt is. Hieruit kunnen we besluiten dat de meerderheid van de respondenten eerder tevreden is over de (voorlopige) samenwerkingsimpact van het project.

Figuur 6 Histogram Samenwerkingsimpact



Tabel 17 geeft een overzicht van de analyse op alle projecten waarbij economische impact als afhankelijke variabele wordt gebruikt. De interpretatie van de significante resultaten is als volgt:

- Hoe intensiever samenwerking tussen partners tijdens het aanvraagproces, hoe sterker de samenwerkingsimpact van het project

Tabel 17 GLM analyse op alle projecten met samenwerkingsimpact als afhankelijke variabele

Variabele	OLS coëfficiënt
Intercept	3.357***
West	.063
Zuid	-.009
Oost	.003
Noord	0 ^a
Volledig afgeronde projecten	.243
Lopende projecten	0 ^a
Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag	.140***
Intensiteit van hulp intermediairs tijdens aanvraag	-.026
Gedetailleerd plan voor project	-.043
Intensief contact met eindgebruikers tijdens project	.083
Agile approach	.018
Doelstelling B (kennisontwikkeling)	.287
Doelstelling C (Innovatie en valorisatie)	0 ^a
Aanvangsjaar = 2015	-.068
Aanvangsjaar = 2016	-.125
Aanvangsjaar= 2017	0 ^a
Penvoerder is geen kennisinstelling	-.140
Penvoerder is kennisinstelling	0 ^a

a = Referentiecategorie

Tabel 18 geeft een overzicht van de analyse op enkel samenwerkingsprojecten waarbij samenwerkingsimpact als afhankelijke variabele wordt gebruikt. De interpretatie van de significante resultaten is als volgt:

- Hoe intensiever samenwerking tussen partners tijdens het aanvraagproces, hoe sterker de samenwerkingsimpact van het project
- Projecten die vallen onder doelstelling B (kennisontwikkeling) scoren significant hoger op samenwerkingsimpact dan projecten die vallen onder doelstelling C (valorisatie en innovatie)

Tabel 18 GLM analyse op enkel samenwerkingsprojecten met samenwerkingsimpact als afhankelijke variabele

Variabele	OLS coëfficiënt
Intercept	1.758*
West	-.210
Zuid	.323
Oost	.076
Noord	0 ^a
Volledig afgeronde projecten	.273
Lopende projecten	0 ^a
Mate van informele samenwerking	-.181*
Intensiteit van communicatie tussen partners	.169
Relationele kwaliteit samenwerking	.155
Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag	.137**
Intensiteit van hulp intermediairs tijdens aanvraag	-.032
Belang delen van kennis	.163
Belang delen van resources	-.055
Belang creëren van draagvlak	.107
Doelstelling B (kennisontwikkeling)	.510**
Doelstelling C (Innovatie en valorisatie)	0 ^a
Aanvangsjaar = 2015	.122
Aanvangsjaar = 2016	.040
Aanvangsjaar= 2017	0 ^a
Penvoerder is geen kennisinstelling	-.361
Penvoerder is kennisinstelling	0 ^a
Aantal partners	.008

a = Referentiecategorie

Analyse patronen. Wanneer we de resultaten van de analyses voor de verschillende indicatoren (i.e. projectsucces, economische impact, samenwerkingsimpact) naast elkaar leggen, kunnen we een twee duidelijke patronen identificeren:

- In het aanvraagproces is het belangrijk dat de verschillende partners intensief samenwerken met elkaar. Hoe intensiever de samenwerking tijdens de aanvraagfase, hoe succesvoller het project. Tegelijkertijd zien we dat het betrekken van intermediairs in het aanvraagproces eerder een negatief effect heeft. Dit negatieve effect is het meest uitgesproken wanneer we kijken naar projectsucces. In de paragraaf ‘aanvraagproces’ (2.2.2.2) gaan we dieper in op deze bevindingen aan de hand van de interviewdata.
- Bij samenwerkingsprojecten is de relationele kwaliteit van de samenwerking een belangrijke factor om tot succes en economische impact te komen. In de paragraaf ‘uitvoeringsproces’ gaan we dieper in op hoe partners de relationele kwaliteit kunnen stimuleren.
- Intensief contact met eindgebruikers is ook een factor die projectsucces en economische impact positief lijkt te beïnvloeden. Deze bevindingen sluiten aan bij de sterke klemtoon op het belang van ‘Living Labs’ waarbij men tracht om eindgebruikers actief bij innovatie activiteiten te betrekken. Een analyse van de projectbeschrijvingen geeft aan dat vele Kennis en Innovatie Consortia binnen EFRO expliciet verwijzen naar het opzetten van een Living Lab. De inhoudelijke invulling van dergelijke Living Labs is echter verschillend. Sommige projecten gaan voor het opzetten van een aparte fysieke structuur waarbij klanten of eindgebruikers actief kunnen participeren in het ontwikkelen van nieuwe producten of diensten. In andere projecten, wordt met Living Lab vooral verwezen naar een virtuele omgeving waar potentiële klanten of gebruikers input en feedback kunnen geven. Verder onderzoek naar de diversiteit van verschillende Living Lab initiatieven en hoe zij het succes van Kennis en Innovatie Consortia kunnen beïnvloeden is dan ook belangrijk.

3.2.2.2. Analyse van Aanvraagproces

Betrokkenheid partners tijdens aanvraag. In het vragenlijstonderzoek kwam sterk naar voren dat, hoe sterker de betrokkenheid van alle partners in het aanvraagproces, hoe succesvoller het project. Ook in de interviews werd het belang van intensieve betrokkenheid van alle partners bij het aanvraagproces beklemtoond. Hierbij werd aangegeven dat het belangrijk is om tot een organische opbouw van het project te komen waarbij alle partners bij het

aanvraagproces een duidelijk beeld hebben van hun rol in het project. Geïnterviewde penvoerders beklemtoonden dat ze specifieke methodes hanteren om de verschillende partners zo veel mogelijk te betrekken in het creëren van de aanvraag:

“We hebben verschillende ondernemers gevraagd om met kennisinstellingen projecten te maken. We hebben bijeenkomsten georganiseerd en toen hebben we vanuit inhoud gekeken hoe gaan we er nu voor zorgen dat deze projecten verder komen....We hebben toen al die projecten gebundeld en daar een projectplan op geschreven met een visie...Het is van onderop gekomen. Niet met het doel van: ‘We willen EFRO’, maar meer van: ‘Wat willen die ondernemers bereiken en waar zijn de kansen het grootst om dit te bereiken’... Een subsidie is nooit een incentive voor partijen om dingen te gaan doen, maar ze worden wel enthousiast over inhoudelijke kansen.” (Interview Penvoerder)

“We hebben eerst in een finale bijeenkomst de thema’s en de projecten met de ondernemers bepaald. Toen hebben we aan de kennisinstellingen gevraagd om de lead te nemen in het schrijven van de projecten. Ze kregen een deadline van 3 maanden. Wij deden de procesbegeleiding...Wij gingen duidelijk maken wie waarvoor verantwoordelijk is en deden het neerzetten van deadlines om dat proces zo goed mogelijk te laten verlopen” (Interview Penvoerder)

In de interviews werd door sommige penvoerders toegegeven dat ze een partner hadden toegevoegd met weinig betrokkenheid om het ‘plaatje’ mooiere te doen lijken. Tegelijkertijd werd erkend dat het uiteindelijke commitment van dergelijke partners, nadat een aanvraag is goedgekeurd, meestal minimaal blijft:

“Partij X heeft geen letter aangeleverd voor de aanvraag... Partij X heeft zeker geen actieve rol gespeeld in het proces van de aanvraag, en dan weet je eigenlijk al hoe de rol gaat zijn in de rest van het proces.” (Interview Penvoerder)

Betrokkenheid consultants tijdens aanvraag. Het vragenlijstonderzoek wijst op een negatief effect van de betrokkenheid van intermediairs tijdens de aanvraag op het projectsucces van gehonoreerde projecten. In de interviews werden twee mogelijke verklaringen gegeven voor dit negatieve effect. Een eerste verklaring is dat, wanneer een consultant de leidende rol heeft genomen in de aanvraag, het project te weinig ingebed zit in de verwachtingen van de uiteindelijke projectuitvoerders. Hierdoor kunnen er bij de eigenlijke opstart van dergelijke projecten heel wat problemen ontstaan:

“Ja, Nederland is subsidieadviesland... Dan weten de opdrachtgevers niet eens wat er precies in de aanvraag staat... Dan zie je dat het in de opstart heel veel problemen geeft omdat die projecten niet in de aderen van de aanvragers zitten.” (Interview Penvoerder)

Ook werd aangegeven dat, wanneer het voorstel vooral door een intermediair wordt geschreven, een risico ontstaat dat wat in de projectaanvraag formeel geschreven staat niet

volledig aansluit bij de initiële verwachtingen en ideeën van de eigenlijke projectpartners, wat opnieuw problemen kan veroorzaken bij de uiteindelijke uitvoering van dergelijke projecten:

“Je kunt een geweldig verhaal maken bij de aanvraag, maar dan later tot de conclusie komen dat de lat te hoog is gelegd en dat de aanvraag te ver verwijderd staat van de verschillende partijen. Dat is een valkuil als je gebruik maakt van intermediairs”. (Interview Penvoerder)

Tegelijkertijd wezen sommige geïnterviewden ook wel op de mogelijke voordelen van het gebruik van intermediairs. Zo werd gesteld dat, hoewel het geen goed idee is om de intermediair een leidende rol te geven in het aanvraagproces, het wel degelijk belangrijk kan zijn om ondersteuning te krijgen van intermediairs bij het schrijven van aanvragen, zeker wanneer de aanvrager weinig ervaring heeft met dit soort van trajecten:

“They were very helpful in interpreting it, in helping how to exactly write it...They helped us to understand the focus...They know the language that such a subsidy requires... More than the writing itself, they have helped us understanding the deadlines, what information needs to be submitted additionally, which costs are applicable...The content, that is what we did ourselves” (Interview Penvoerder)

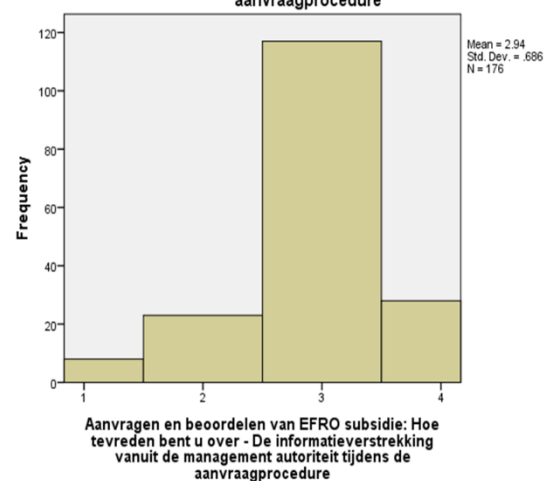
“Het was voor ons het eerste subsidietraject en dan heeft zo’n consultant echt wel een toegevoegde waarde” (Interview Penvoerder)

Tevredenheid aanvraagproces. In de vragenlijst werd ook expliciet aan penvoerders gevraagd hoe tevreden ze waren over (i) de doorlooptijd van het aanvraagproces, (ii) de informatieverstrekking van de managementautoriteit tijdens het aanvraagproces en (iii) de administratieve eenvoud van de aanvraagprocedure (zie Q27, Annex A). Hierbij konden respondenten kiezen tussen (1) heel ontevreden, (2) eerder ontevreden, (3) eerder tevreden en (4) heel tevreden. Figuur 7 geeft een overzicht van de resultaten. We kunnen vaststellen dat voor alle drie de aspecten van het aanvraagproces de meerderheid van de respondent eerder tevreden is. We zien ook dat voor zowel de doorlooptijd als voor de administratieve eenvoud van het aanvraagproces een substantiële groep van respondenten is die eerder ontevreden zijn. Op basis van de interviews gaan we dieper in op de achterliggende redenen voor deze ontevredenheid.

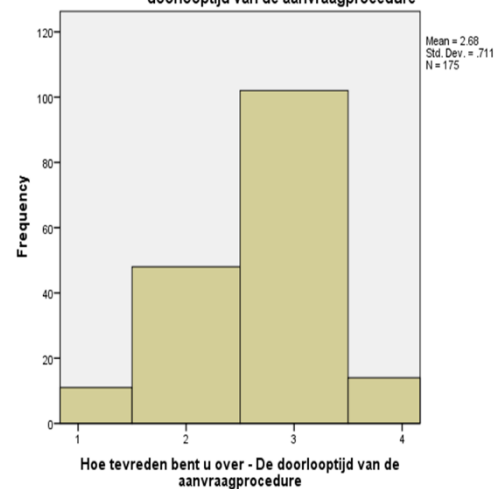
Ook zijn bijkomende analyses uitgevoerd om te kijken naar mogelijke verschillen tussen de regio’s. Enkel voor het aspect ‘Doorlooptijd van het aanvraagproces’ werden significante verschillen tussen de regio’s geïdentificeerd. Hierop scoorde de regio West (2,39) significant lager dan de regio Zuid (2,76). De scores van Oost (2,70) en Noord (2,76) lagen er tussenin.

Figuur 7 Overzicht resultaten tevredenheid aanvraagproces

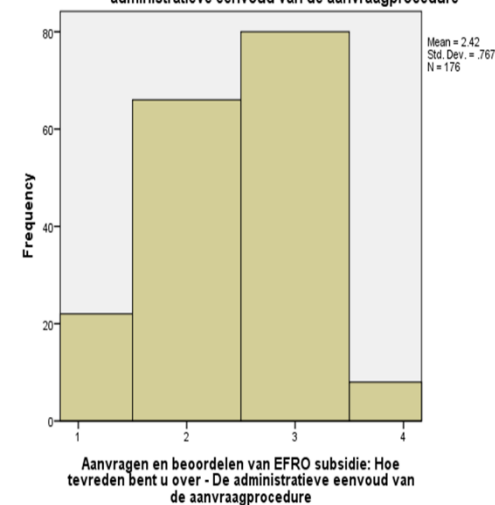
Aanvragen en beoordelen van EFRO subsidie: Hoe tevreden bent u over - De informatieverstrekking vanuit de management autoriteit tijdens de aanvraagprocedure



Aanvragen en beoordelen van EFRO subsidie: Hoe tevreden bent u over - De doorlooptijd van de aanvraagprocedure



Aanvragen en beoordelen van EFRO subsidie: Hoe tevreden bent u over - De administratieve eenvoud van de aanvraagprocedure



Wat betreft de doorlooptijd van het aanvraagproces werd door geïnterviewde penvoerders vooral gewezen op de soms heel lange tijd tussen de initiële goedkeuring van het project (i.e., het bericht dat de deskundigencommissie een positief advies heeft gegeven) en de uiteindelijke formele goedkeuring van het project. Geïnterviewden gaven aan dat er soms nog een heleboel administratieve stappen moeten worden gezet waardoor de formele goedkeuring lang op zich laat wachten. Vooral bij de regio West waren hiervoor verschillende negatieve opmerkingen:

“Maar wat ik wel kan zeggen is dat we van het begin tot einde ongeveer anderhalf jaar bezig zijn geweest en het probleem is dat op het moment dat je indient die ondernemers en MKBers enthousiast zijn en eigenlijk willen beginnen... Driekwart jaar later hoor je dat het waarschijnlijk goed gaat komen en dan weten we het eigenlijk nog niet zeker... ik heb toen 5 minuten gepitched en naar aanleiding daarvan hoorden we vrij snel dat het oordeel positief was. Toen dacht ik: ja wat staat hem dan nog in de weg? Ik snap dat het publiek geld is en je moet er voorzichtig mee omgaan, maar ik vond het gewoon heel heel lang duren.” (Interview Penvoerder)

“Als je eenmaal positief beoordeeld bent, dan moet je dus verder met het programmabureau om allerlei zaken te tunen... Waar we toch best wel veel moeite mee hadden was het hele staatssteun verhaal [bij OP West]... Ik doe ook aanvragen bij OP Oost, maar daar zit dat niet in de aanvraag. Het is er ook uitgehaald.” (Interview Penvoerder)

Geïnterviewde penvoerders gaven ook aan dat deze lange doorlooptijd ook een echt negatief effect kunnen hebben op de uiteindelijk uitvoering van het project. Zeker voor MKB bedrijven passen de doorlooptijden niet altijd bij hun denkwereld:

“Ook voordat we in januari 2015 hebben ingediend hebben we natuurlijk met die mensen uit het bedrijfsleven een traject doorlopen. Maar dan zie je dat het heel lang geduurd heeft voordat het duidelijk werd hoe het programma er juist ging uitzien. Dus we hebben de bedrijven echt langer dan 2 jaar met ons mee moeten nemen en dat heeft ertoe geleid dat er minder bedrijven uiteindelijk mee hebben gedaan in het project dan oorspronkelijk de bedoeling was.” (Interview Penvoerder)

“Als tripple helix organisatie, die de hele tijd met subsidies bezig is, snap je nog wel een beetje hoe dit gaat, maar ondernemers zijn na een halfjaar, na driekwart jaar het helemaal vergeten...Ze zeiden ook soms tegen mij: ik heb rekening gehouden met capaciteit het komende halfjaar maar nu hebben we nog niet eens gehoord of we het echt krijgen.” (Interview Penvoerder)

Bovendien gaven geïnterviewden aan dat dergelijke doorlooptijden juist het hele versnellingseffect van EFRO subsidie in gevaar brengen. Waar het EFRO programma juist wil helpen om kennisontwikkeling en innovatie te accelereren, zorgt de lange doorlooptijd er juist voor dat bepaalde initiatieven juist afgeremd worden:

“Ik ben op een avond naar de bedrijven gegaan met de projectmanager toen we nog in het aanvraagtraject zaten om expliciet te vragen: Houden jullie de moed er wel nog in?

Het is toch raar dat het allemaal zo traag moet lopen; de regeling moet juist gericht zijn op innovaties. Dit soort van traagheid helpt niet om bij bedrijven het idee weg te nemen dat dit soort trajecten één en al bureaucratische rompslomp zijn.” (Interview Penvoerder)

“We begonnen het momentum kwijt te raken en ondernemers begonnen ook echt af te haken. Dat is ook daadwerkelijk gebeurd in die periode en toen hadden we gelukkig een andere ondernemer gevonden....Maar het feit dat zo een ondernemer afhaakt, daar worden wij dan op aangesproken en dat tast onze reputatie aan.” (Interview Penvoerder)

Wat betreft de administratieve eenvoud van het aanvraagproces, uitten verschillende geïnterviewden kritiek op de complexiteit en onzekerheid in het proces:

“Ja vreselijk, niet te doen. Ook gewoon vreselijke ambtelijke taalgebruik waardoor het onduidelijk was waarom iets gevraagd werd en wat precies moet worden... Heel erg, ik heb nog nooit zoiets meegemaakt. Het was zo lastig om het administratief en financieel van de grond te krijgen dat, toen het operationeel moest opgestart worden, mijn energie een beetje op was” (Interview Penvoerder)

“Wat je nog allemaal moet doen nadat je bent toegekend, dan is er nog heel die technische toets...Dat wisten wij van tevoren niet” (Interview Penvoerder)

“Er was onduidelijkheid of subsidie om een programma op te zetten zou toegelaten worden ja of nee en of er nog voldoende geld in het potje was. Daar was bij de eerste aanvraag onduidelijkheid over maar bij de tweede aanvraag was er nog veel meer onduidelijkheid en dat was wel eens jammer.” (Interview Penvoerder)

3.2.2.3. Analyse van Uitvoeringsproces

De resultaten van het vragenlijstonderzoek geven het belang aan van transparante kennisuitwisseling, grote betrokkenheid en wederzijds vertrouwen. Ook in de interviews werd het belang van een goeder relationele kwaliteit beklemtoond:

“Het fundamentele is dat je partners samenbrengt die open zijn. Die allemaal hun eigen toepassing hebben, maar wel een fundamentele vraag die gelijk is. Dus eigenlijk een soort gezamenlijkheid die niet leidt tot concurrentie.” (Interview Penvoerder)

“Het samenwerken en elkaar willen helpen is de eerste stap tot succes.” (Interview Penvoerder)

”Mensen moeten bij het opstarten aan elkaar wennen. We hebben vaak twee of drie sessies nodig voordat iemand opener en transparanter wordt... Ieder heeft toch zijn eigen belang en houdt dat scherp in de gaten. Als iedereen over die eerste fase heen is rond het vertrouwen, dan wordt men enthousiast.” (Interview Penvoerder)

Op basis van de interviews hebben we ook een aantal best practices geïdentificeerd die de relationele kwaliteit van de samenwerking kunnen stimuleren: (i) duidelijke afspraken met goede opvolging door stuurgroep, (ii) formele structuren voor valorisatie, (iii) operationele projectmanager die MKBers zoveel mogelijk ontlast, (iv) output gedreven management.

Hieronder bespreken en illustreren we deze praktijken. Vervolgens gaan we in op de tevredenheid van respondenten over de administratieve inrichting van het uitvoeringsproces.

Duidelijke afspraken met goede opvolging door stuurgroep. Geïnterviewde penvoerders van succesvolle projecten wezen consistent op de aanwezigheid van een formele structuur met duidelijke afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partners:

“Voor het project hebben we daar heel scherpe afspraken over. We hebben een soort contract met elkaar gesloten... Dus het huwelijk proberen te regelen toen het goed was maar ook voor als het slecht zou gaan, al hebben we dat nooit nodig gehad.” (Interview Penvoerder)

“Wat we heel snel gedaan hebben is een werkprogramma gemaakt op basis van factsheets. Dat werkt uitstekend: dit gaan we doen, dat gaan we doen, dit is het doelwit en dit is de grotere ambitie. Dat werkt heel goed.” (Interview Penvoerder)

Ook werd het belang van een sterke en betrokken stuurgroep beklemtoond:

“Met de stuurgroep kunnen we met elkaar even erboven hangen als er echt knelpunten zijn ... Wij hebben het één keer gehad dat iemand wat achterbleef en dan is er daar ruimte om elkaar toch even open en duidelijk te zeggen waar het op staat en te kijken hoe we kunnen helpen. Soms is dat toch lastiger op de werkvloer en dat snap ik ook wel.” (Interview Penvoerder)

“Daarnaast is er een keer per twee maanden overleg op hoog niveau ... een overleg, meer strategisch. Varen we nog de juiste koers, zijn er dingen die nu anders moeten, zijn er dingen die anders zijn dan voorzien, moet daarop gestuurd worden ja of nee? Zitten we op het juiste pad en lopen we binnen afzienbare tijd niet tegen bepaalde risico's aan die mogelijk kunnen bijten met wat de MA verwacht?” (Interview Penvoerder)

Niet alle geanalyseerde projecten hadden een formele structuur met duidelijke afspraken opgetuigd bij de aanvang van het project. Geïnterviewde penvoerders gaven aan dat de afwezigheid van duidelijke afspraken vooral voor problemen zorgde bij onverwachte veranderingen in het project:

“We zijn er eigenlijk van uitgegaan dat iedereen betrokken zou zijn, maar er zijn er een aantal die wat meer volgend zijn... Vandaar ook dat we inmiddels uitstel hebben gevraagd want het heeft allemaal iets langer geduurd dan vooraf gedacht.” (Interview Penvoerder)

“Er was toen een grote reorganisatie bij één van de partners nadat de aanvraag was toegekend. Toen het project echt startte viel plots door die reorganisatie eigenlijk de champion binnen die organisatie weg en stond het op niemands prioriteitenlijst.” (Interview Penvoerder)

“Een van de kerndingen die Partij Y zou doen is uiteindelijk door het management van hogerhand stopgezet omdat ze er op dat moment geen marktpotentie in zagen... Ze konden daardoor minder actief zijn en een deel van het werk niet uitvoeren.” (Interview Penvoerder)

Formele structuren voor valorisatie. In het huidige EFRO programma wordt veel aandacht besteed aan het aspect van valorisatie, waarbij gehoopt wordt dat projecten uiteindelijk gaan leiden tot commerciële producten of diensten. Bij de analyse van de projecten bleek er een duidelijk verschil te zijn in de mate waarin projecten formele structuren opbouwen om deze valorisatiestap voor te bereiden. In sommige projecten waren expliciete initiatieven aanwezig om valorisatie te stimuleren:

“Wij werden uitgedaagd om te zoeken naar een manier waarop deze subsidiëring zo meteen niet meer nodig is... We hebben daarom een living lab opgezet waar studenten specifieke vragen van de ondernemers kunnen oppakken. Hieruit kan eventueel een nieuw project komen. Als de ondernemer enthousiast wordt kan daar dan nieuwe financiering uit komen.” (Interview Penvoerder)

“Er is een coöperatie opgericht en we hebben een IP strategie opgericht. We hebben een IP cloud... Eigenlijk hebben we maar twee uitgangspunten. Gij zult niet stelen en jij zult niet free riden... Op die manier heb je een kennisproductie strategie die ervoor zorgt dat bedrijven hier willen blijven... We ontwikkelen ook een infrastructuur waarbij we juist op dat hogere niveau bedrijven, industrie en onderzoekers laten samenwerken... Daar zit ook een HR component aan. Studenten, PhD studenten en postdocs, mensen die dat leuk vinden om op die hogere TRL niveaus te opereren, die kunnen daar aan de slag. Dat is een kweekvijver voor talent” (Interview Penvoerder)

In andere projecten waren dergelijke formele structuren voor valorisatie niet zichtbaar. Hoewel in alle projecten het commitment om tot valorisatie aanwezig was, waren er niet altijd duidelijk identificeerbare initiatieven of structuren om die valorisatie op gang te brengen. In deze projecten bestaat dan ook het risico dat valorisatie toch op de lange baan wordt geschoven en op die manier te weinig aandacht krijgt.

Rol Projectmanager. Wanneer we penvoerders vroegen naar factoren die het succes van de uitvoering beïnvloeden werd ook consistent gewezen op het belang van een goede operationele projectmanager die de betrokken MKBers zoveel mogelijk kan ontlasten. Zo werd beklemtoond dat het belangrijk is om de administratieve overlast voor de betrokken MKBers zo klein mogelijk te houden door het actief inzetten van een operationele projectmanager. Voor de invulling van de rol van project manager zagen we twee verschillende scenario's. In het eerste scenario neemt de penvoerder van het project ook de rol van operationele project manager op zich:

“Wij zijn ook bij iedereen langs geweest; dat is gewoon heel goed. Iedereen gewoon bij het handje nemen de eerste keer. De tweede en derde keer loopt dat gewoon. Iedereen kan uitdraaien en het klopt gewoon.” (Interview Penvoerder)

Een tweede scenario is dat de penvoerder de administratieve opvolging uitbesteed aan een andere organisatie die gespecialiseerd is in dit soort zaken:

“Wij hebben daar rekening mee gehouden in het project en wat financiering voor gereserveerd. Dus financiering voor een bureau dat daarin gespecialiseerd is. Die hebben daar heel wat ervaring in. Soms drijft er dan wel iets boven en dat moet ik dan weten. Dan moet ik soms even optreden maar daaronder zeg maar gaan dingen best wel goed. Ik weet wel dat het veel tijd kost er soms ook wel eens wat irritatie oplevert maar we hebben het wel weggeregeld zeg maar.”

“The subsidy advisor took over the administration. This went very smooth.”

“Dezelfde intermediair begeleidt ons, dat is de afspraak: de MA komt hier voor tussentijdse controles, dan zijn zij erbij. Zij stellen ons ook op de hoogte van: let op, er moet een urenverantwoording naar de MA, ik moet dit en dit en dit van jullie hebben, dat vinden wij heel fijn, want dat bedenken wij zelf niet. Natuurlijk is er vanuit de MA controle, maar eigenlijk staat er iemand naast ons, dat is onze intermediair, die ook voor ons controleert, of wij onze dingen goed doen.”

Managen op output. Geïnterviewden wezen ook op het belang van te focussen op output in plaats van het proces:

“Dat werd vaak heel proces gedreven en dat was voor die MKBer natuurlijk heel frustrerend. Die wil op inhoud en resultaat sturen, terwijl vanuit de kennisinstelling staf toch vaak meer op proces wordt gestuurd en dat dat maakt het moeilijk...Het project was dus niet goed geborgd in één van die instellingen” (Interview Penvoerder)

“Het belangrijkste is denk ik dat je iedereen samen op één thema zet. Je moet niet met elkaar zeg maar een meta discussie gaan beginnen over maar hoe gaan we de gezondheidszorg verbeteren... Naar mijn idee moet je het zo concreet mogelijk maken; dat soort dingen kun je best wel makkelijk managen.” (Interview Penvoerder)

“Met zulke projecten kan je heel snel vastlopen. Er zijn zo veel variabelen, op ieder detail kan je ruzie maken. Maar door te zeggen: nee, we moeten we verder, we hebben afgesproken om dit te doen, mensen wachten op ons, we hebben financiële verplichtingen en we hebben een tijdschema, ga maar leveren, dat is jullie rol.” (Interview Penvoerder)

Zoals bovenstaande quotes aangeven bestaat het risico dat in het project te veel aandacht wordt besteed aan het proces, waardoor het project kan verzanden in eindeloze discussies over hoe bepaalde werkpakketten worden aangepakt en te weinig aandacht wordt besteed aan de uiteindelijke uitkomsten van deze activiteiten. Wanneer een meer output gerichte managementstijl wordt gehanteerd, waarbij de klemtoon ligt op het bereiken van resultaten in plaats van het optimaliseren van het proces, kan men dergelijke vertraging in het project vermijden.

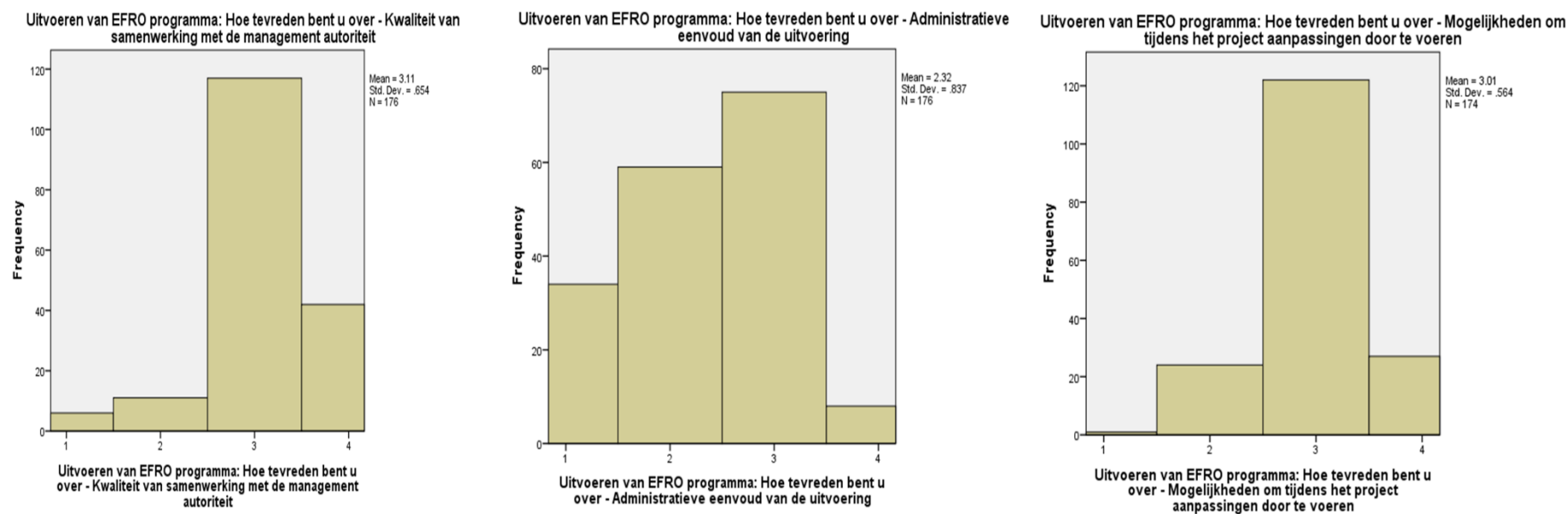
Tevredenheid uitvoeringsproces. In de vragenlijst werd ook expliciet aan penvoerders gevraagd hoe tevreden ze waren over (i) de kwaliteit van de samenwerking met de management autoriteit, (ii) de administratieve eenvoud van de uitvoering en (iii) de mogelijkheden om tijdens het project aanpassingen door te voeren (zie Q28, Annex A). Hierbij konden respondenten

kiezen tussen (1) heel ontevreden, (2) eerder ontevreden, (3) eerder tevreden en (4) heel tevreden.

Figuur 8 geeft een overzicht van de resultaten. We kunnen vaststellen dat voor alle drie de aspecten van het uitvoeringsproces de meerderheid van de respondent eerder tevreden is. We zien echter ook dat, voor administratieve eenvoud van het uitvoeringsproces, er een substantiële groep van respondenten is die eerder ontevreden of heel ontevreden is.

Ook zijn bijkomende analyses uitgevoerd om te kijken naar mogelijke verschillen tussen de regio's. Enkel voor het aspect 'Administratieve eenvoud' werden significante verschillen tussen de regio's geïdentificeerd. Hierop scoorde de regio Oost (2,14) significant lager dan de regio Zuid (2,65). De scores van West (2,29) en Noord (2,28) lagen er tussenin.

Figuur 8 Overzicht resultaten tevredenheid met uitvoeringsproces



De perceptie dat overheidsfinanciering tot administratieve overlast kan leiden is zeker geen nieuw gegeven. Ook in onze interviews werden vele voorbeelden gegeven van administratieve overlast:

“Je hebt bijvoorbeeld veel bedrijven die een ERP systeem gebruiken, dan wordt het [uren] ingevoerd in een digitale systeem en dan wordt het ook digitaal geautoriseerd. Al jouw uren moeten geautoriseerd worden volgens de EFRO regeling door jezelf maar daarna ook door jouw direct leidinggevende met de datum erbij. Eigenlijk willen ze liever niet een digitale uren administratie want ze willen liever dat je dan dus een extra papieren administratie inricht specifiek voor EFRO. Dat vind ik heel erg want dat kost een bedrijf heel veel extra werk. Maar als je dan toch wilt proberen om die digitale administratie gecontroleerd te krijgen, dan moet je kijken naar op welk moment heeft die direct leidinggevende het accorderen gedaan en was het dat dan wel echt de direct leidinggevende en niet bijvoorbeeld de secretaresse. Maar hoe doe je dat in een digitaal systeem? Dan moet je met inlogcodes controleren of daadwerkelijk die persoon op dat moment ingelogd was. Dan moet je dus loggegevens uit een ICT systeem weten te krijgen. Zover gaat het. Dan moet je dus met ICTers rond de tafel om te zien hoe je die loggegevens uit het ICT systeem kan krijgen.”

“Er was een project met een aantal studenten en die hadden letterlijk stiften en papier gekocht om dingen te kunnen doen. Nou ja, we moesten bonnetjes inleveren dus dat deden we dan maar en dan krijgen we hier een heleboel vragen over en ik weet niet precies meer wat voor vragen maar dat kostte al zoveel tijd en wij dachten waar gaat dit over.” (Interview Penvoerder)

“Soms krijgen we vragen over een verschil van 2 euro. Bij ons moeten er dan 3 mensen van de administratie naar kijken, ik ben ermee bezig en ook de organisatie waarvan het vandaan komt is 10 uren kwijt. Dat alles voor 2 euro, dat zou ik dus niet doen.” (Interview Penvoerder)

“Doen we het wel goed voor de MA? Want dat zweeft er constant wel ergens boven het project: een foutje en je wordt afgerekend. Dat vind ik niet heel prettig. Deze week nog, moesten we een aanpassing maken op onze website, omdat de logo's van de Europese vlag en alle partners stonden niet hoog genoeg op de pagina. Dan denk ik, jongens kom op! ... Dat heeft niks meer met de aanvraag te maken.” (Interview Penvoerder)

“Ik zag bij de voortgangsrapportage iets opgenomen over de inkoopprocedures, maar dat ligt toch echt bij de uitvoerder en niet bij de MA om op die stoel te gaan zitten. Dat heeft te maken met Europese wet- en regelgeving rondom inkoop, en niet met subsidies.” (Interview Penvoerder)

Opvallend was ook dat verschillende geïnterviewden met ervaring rond innovatie subsidie aangaven dat de bureaucratische druk in het huidige EFRO programma als relatief hoog wordt ervaren:

“Het is niet eenvoudig want je moet je hele administratieve structuur aanpassen aan de eisen van zo’n programma... Gelukkig deden we als partner al een paar keer mee met dit soort projecten maar voor EFRO is dat toch veel strenger geworden dus de administratieve druk is over het algemeen hoger.” (Interview Penvoerder)

“Op zich was de communicatie met de MA goed, maar je ziet vanuit een zwaar EFRO stramien dat er van alles opgevraagd wordt en dat aan de voorkant niet helemaal helder is wat ze met al die gegevens gaan doen.” (Interview Penvoerder)

Geïnterviewde penvoerders beklemtoonden dat ze de nood aan controle wel degelijk begrijpen. Zo werd gesteld dat het hier gaat om ‘publiek geld’ en dat verantwoording dan ook noodzakelijk is. De frustratie zit echter eerder in hoe de controle wordt uitgevoerd. Zo gaven verschillende geïnterviewden aan dat de controle te veel vanuit een logica van wantrouwen gebeurt, terwijl zij juist pleiten voor een controle vanuit een vertrouwenslogica:

“Maar het is een wel erg overdone en niet gericht op vertrouwen ... al toetsend eruit halen wat eruit gehaald moet worden is wel erg gericht op controle en alleen maar controle. Dus bedrijven geven terug dat ze blij zijn dat wij er tussen zitten. Ik ken ook vele mensen die hun geld verdienen aan dit soort van penvoerderschap omdat het bijna niet voor een bedrijf hanteerbaar is.” (Interview Penvoerder)

“Subsidieverstrekkers voelen zich niet een partner van het project maar zitten ergens bovenin en maken ons eerder het leven lastig. Ik snap best wel goed waarom dat zo werkt maar ik zou soms willen dat dat ze ons ook helpen in het project.” (Interview Penvoerder)

“Ze gaan zo diep in de verantwoording op het kleinste detail dat ik me afvraag van ja heb je geen vertrouwen in ons als penvoerder dat we dit op een juiste manier doen.” (Interview Penvoerder)

“Daardoor krijg je een beetje het gevoel van zij zijn niet één van ons, zij zijn gewoon een zak geld die naar beneden kijkt.” (Interview Penvoerder)

Ook gaven geïnterviewden aan dat voor hen het probleem niet zozeer zit in het bilaterale contact met de management autoriteit. Zoals uit het vragenlijstonderzoek bleek, was de grote meerderheid tevreden of zeer tevreden over de kwaliteit van samenwerking met de management autoriteiten. Ook in de interviews werd de goede relatie met de management autoriteiten onderstreept:

“Dus de relatie met de management autoriteiten, met de mensen daar is uitstekend.” (Interview Penvoerder)

“Niks dan goeds over de Management Autoriteit. Ik heb een enorm respect voor dez mensen.” (Interview Penvoerder)

Voor de geïnterviewden zit het probleem meer op systeemniveau. Zo beschreven verschillende geïnterviewden een hiërarchisch cascadesysteem van controle waarbij iedereen controleert omdat ze zelf ook gecontroleerd worden:

“Je ziet dat het programmabureau ook wil voorkomen dat in een controle door de audit autoriteit of door Brussel de kosten, die ze eerder hebben goedgekeurd, niet alsnog zullen worden afgewezen. Maar daardoor gaan ze heel erg tot achter de komma juist de kleinere kostenposten na terwijl dat in het gehele belang van het project niet zo relevant is” (Interview Penvoerder)

“Je merkt wel dat ze proberen te voorkomen dat in een later traject kosten weer afgewezen gaan worden; maar ja, daarmee je richt het wel heel erg preventief in.” (Interview Penvoerder)

“Bij andere regelingen zie je veel meer een aanpak op vertrouwen. Daar wordt vooral gekeken of de subsidie gebruikt wordt waarvoor ze inhoudelijk bedoelt is. Het is niet erg als je vanuit dat oogpunt benaderd wordt; dan is het niet erg om ook een controle op de inrichting van een kostenpost te hebben; maar hier lijkt het echt alleen maar te gaan om angst voor Europa en het terugbetalen en daarom zit men alleen maar op die financiële kant.” (Interview Penvoerder)

“Dat moet gewoon korter en eenvoudiger. Al sinds mensenheugenis wil de MA dat ook wel graag, maar aan de andere kant moeten ze van Brussel allemaal dingen vastleggen, dus dan komt het toch weer bij mij terecht.” (Interview Penvoerder)

Er werd bovendien beklemtoond dat juist in dit EFRO programma administratieve overlast problematisch is omdat MKBers niet de mankracht, infrastructuur, en expertise hebben om hiermee om te gaan:

“We zitten hier echter in de mkb sector met veel bedrijven met heel weinig mensen in dienst... Je hebt met die kleintjes te maken en het gaat soms ook niet om heel veel geld, die willen gewoon leuke dingen doen. Het is gewoon uit verhouding. Er is een mismatch tussen hoeveel geld ze krijgen en hoeveel verantwoording ze hiervoor moeten doen... Die MKBer wil het liefst zoveel mogelijk tijd in hun bedrijf steken en zo weinig mogelijk met zaken die ruis veroorzaken” (Interview Penvoerder)

“Veel ondernemers zeggen van: ik haak gewoon af. Dat is ook daadwerkelijk aan de hand nu bij ons. Eén project gaat niet verder omdat de ondernemer heeft afgehaakt en dat is niet de minste. Die zegt: Ik begin er gewoon niet meer aan want het kost meer tijd en geld om de administratie te doen dan wat het oplevert.” (Interview Penvoerder)

“Dus aan de ene kant wil het programma graag nieuwe MKB partijen, maar aan de andere kant zitten juist die bedrijven niet te wachten op extra administratieve druk... Als je meedoet met zo'n EFRO, wil je natuurlijk niet onnodig veel moeten investeren in dit soort dingen.” (Interview Penvoerder)

“We hebben in ons project een aantal kleine bedrijven die voor 20.000 Euro meedoen en die dan voor 5.000 Euro een verslag van bevindingen van een accountant nodig hebben. Dat loopt qua uitvoeringskosten aardig in de papieren. En dan hebben wij ze al geprobeerd te helpen in de voorbereiding. Zeker kleinere bedrijven die dit niet gewend zijn schrikken zich helemaal rot.” (Interview Penvoerder)

Een bijkomend probleem is dat de administratieve overlast veel tijd vraagt die niet gebruikt kan worden voor de inhoudelijke uitvoering van het project. Op die manier brengt de administratieve overlast het versnellingseffect van EFRO funding in gevaar:

“Ik ben daar minimaal één dag per week mee bezig, met het ontlasten van de bedrijven... de inhoud verdwijnt helemaal uit zicht.” (Interview Penvoerder)

“Ik was daar heel veel tijd mee kwijt en had dus weinig tijd voor het operationeel opzetten van het project.” (Interview Penvoerder)

Kortom, de geïnterviewde penvoerders snappen de nood aan controle, maar vragen een alternatieve aanpak die meer vertrekt vanuit een vertrouwenslogica die rekening houdt met de specifieke leefwereld van het MKB. Deze visie kwam ook duidelijke naar boven in de reflectie van geïnterviewden op de halfjaarlijkse voortgangsrapportage die in het huidige EFRO programma is geïmplementeerd. Enerzijds gaven geïnterviewden aan dat deze voortgangsrapportage een nuttig instrument is om de vaart in het project te houden:

“Dat [= voortgangsrapportage] helpt wel. We zitten nu ook inderdaad in de fase van rapportering en dat helpt wel om een eindsprintje te zetten naar de volgende stap” (Interview Penvoerder)

“Ik vind het positief dat elk half jaar een voortgangsrapportage moet opgeleverd worden. Dat is qua termijn ook echt precies goed. Dat is telkens weer echt een graadmeter van oké hoeveel heb je nu uitgegeven en het geeft sturingsinformatie... Het houdt iedereen scherp zowel financieel als inhoudelijk” (Interview Penvoerder)

Anderzijds werd door verschillende geïnterviewden beklemtoond dat deze rapportage nu heel gericht is op het de financiële administratie en te weinig aandacht geeft aan de inhoudelijke kant. Op die manier helpt de voortgangsrapportage niet echt om te sturen op output:

“Nu is de voortgangsrapportage heel erg op de financiële administratie gericht. Er is eigenlijk in het geheel geen ruimte in de voortgangsrapportage om iets te vertellen over de inhoudelijke voortgang en dat dat is wel heel erg jammer omdat je hoopt dat er juist gekeken wordt naar de inhoudelijke voortgang.” (Interview Penvoerder)

“De MA is erg hard op cijfers aan het controleren, maar minder op de feitelijke output.” (Interview Penvoerder)

REFERENTIES

- Burridge P., Elhorst J.P., Zigova K. (2017) Group Interaction in Research and the Use of General Nesting Spatial Models. In: Baltagi B.H., LeSage J.P., Pace R.K. (eds.) Spatial Econometrics: Qualitative and Limited Dependent Variables (Advances in Econometrics, Volume 37), pp.223 – 258. Bingley (UK), Emerald Group Publishing Limited.
- Duriau, V. J., Reger, R. K., & Pfarrer, M. D. (2007). A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. *Organizational Research Methods*, 10(1): 5-34.
- Elhorst J.P., Zigová, K. (2014). Competition in research activity among economic departments: Evidence by negative spatial autocorrelation. *Geographical Analysis*, 46, 104-125.
- Faems D., Di Minin A., De Marco C.E., Karaulova M. (2017) Analyse van Deelname Nederlandse MKB bedrijven in Horizon2020 SME Instrument. Vinci Rapport, Universiteit Groningen.
- Greene W.H. (2008) *Econometric Analysis*, 6th edn. Pearson, New Jersey.
- Griffith D.A., Arbia G. (2010). Detecting negative spatial autocorrelation in georeferenced random variables. *International Journal of Geographical Information Science*, 24, 417-37.
- Lee L.F. (2007) Identification and estimation of econometric models with group interactions, contextual factors and fixed effects. *Journal of Econometrics* 140:333-374.
- Lee L.F., Liu X., Lin X. (2010) Specification and estimation of social interaction models with network structures. *The Econometrics Journal* 13(2):145–176.
- Moss, T. W., Payne, G. T., & Moore, C. B. (2014). Strategic Consistency of Exploration and Exploitation in Family Businesses. *Family Business Review*, 27 (1): 51-71.
- Olsen, A. Ø., Sofka, W., & Grimpe, C. (2016). Coordinated Exploration for Grand Challenges: The Role of Advocacy Groups in Search Consortia. *Academy of Management Journal*, 59(6): 2232-2255.
- Pinkse J., Slade M.E., Brett C. (2002). Spatial price competition: A semiparametric approach. *Econometrica*, 70(3), 1111-1153.

- LeSage J.P., Vance C., Chic Y.-Y. (2017). A Bayesian heterogeneous coefficients spatial autoregressive panel data model of retail fuel duopoly pricing. *Regional Science and Urban Economics*, 62, 46-55.
- Wang H. (2017). Pricing used books on Amazon.com: a spatial approach to price dispersion. *Spatial Economic Analysis*, 13(1), 99-117.

Annex A: Vragenlijst EFRO Evaluatie

Q1 Basisgegevens

Q2 Naam van uw organisatie:

Q4 Uw functie binnen het project:

Q5 Zijn er naast uw organisatie andere project partners formeel betrokken bij dit project?

☐ Ja (1)

☐ Nee (2)

Page Break

Q29 Aanvragen van project

Q30 Geef voor elk van de volgende vragen aan wat het beste beschrijft hoe het aanvraagproces is verlopen.

	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 (5)	
Tijdens het aanvraagproces heeft één organisatie duidelijke de kar getrokken (1)	0	0	0	0	0	Tijdens het aanvraagproces is er intensief samengewerkt tussen verschillende project partners
Tijdens het aanvraagproces is er intensief contact geweest met de management autoriteit (2)	0	0	0	0	0	Tijdens aanvraagproces hebben we nooit contact opgenomen met management autoriteit
Voor het schrijven en indienen van de aanvraag hebben we veel hulp ingeroepen van intermediaren (3)	0	0	0	0	0	De project partner(s) heeft/hebben de aanvraag volledig zelf geschreven en ingediend

Page Break

Display This Question:

If Zijn er naast uw organisatie andere project partners formeel betrokken bij dit project? = Ja

Q7 Samenwerking binnen project

Display This Question:

If Zijn er naast uw organisatie andere project partners formeel betrokken bij dit project? = Ja

Q31 Waarom werd er samengewerkt tussen verschillende partners binnen dit project? Geef het belang aan van onderstaande doelstellingen:

	Helemaal niet belangrijk (1)	Niet echt belangrijk (2)	Vrij belangrijk (3)	Heel belangrijk (4)
Delen van kennis tussen partners (1)	☐	☐	☐	☐
Delen van resources tussen partners (2)	☐	☐	☐	☐
Vergroten van het draagvlak van het project (3)	☐	☐	☐	☐

Display This Question:

If Zijn er naast uw organisatie andere project partners formeel betrokken bij dit project? = Ja

Q33 In welke mate hadden de partners binnen dit project een voorgeschiedenis van samenwerking?

- ☐ Alle partners hadden reeds in eerdere projecten met elkaar samengewerkt (1)
- ☐ Sommige partners hadden reeds in eerdere projecten met elkaar samengewerkt (2)
- ☐ Eerdere samenwerking tussen de partners was eerder beperkt (3)
- ☐ Alle partners hadden nog niet met elkaar samengewerkt (4)

Display This Question:

If Zijn er naast uw organisatie andere project partners formeel betrokken bij dit project? = Ja

X→

Q10 Geef voor elk van de volgende vragen aan wat het beste past bij samenwerking binnen dit project. Binnen dit project is er...

	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 (5)	
Strakke formele controle met behulp van geavanceerde controle en informatie systemen (Q66_1)	0	0	0	0	0	Losse, informele controle met behulp van informele relaties en samenwerking
Sterke nadruk op het altijd naleven van formele procedures (Q66_2)	0	0	0	0	0	Sterke nadruk op mogelijkheid om af te wijken van formele procedures wanneer dit nodig is
Sterke nadruk op het vasthouden aan solide management principes zelfs wanneer er zich veranderingen voordoen (Q66_3)	0	0	0	0	0	Sterke nadruk op het aanpassen aan veranderende omstandigheden zelfs wanneer dit vraagt om af te wijken van solide management principes

Display This Question:

If Zijn er naast uw organisatie andere project partners formeel betrokken bij dit project? = Ja

Q12 Geef voor elk van de volgende vragen aan wat het beste past bij de samenwerking binnen dit project:

	Helemaal mee oneens (1)	Oneens (2)	Neutraal (3)	Eens (4)	Helemaal mee eens (5)
In dit project is veel ruimte voor informele communicatie tussen de partners (1)	0	0	0	0	0
Medewerkers van verschillende organisaties voelen zich comfortabel om elkaar aan te spreken wanneer hier behoefte voor is (2)	0	0	0	0	0
Managers ontmoedigen medewerkers om werk gerelateerde zaken te bespreken met medewerkers van andere partner organisaties (3)	0	0	0	0	0
Mensen van verschillende partners zijn toegankelijk voor elkaar (4)	0	0	0	0	0
Binnen het project is het gemakkelijk om met vrijwel iedereen te spreken, ongeacht de positie of rang (5)	0	0	0	0	0

Q19 Binnen dit project:

	Helemaal mee oneens (1)	Oneens (2)	Neutraal (3)	Eerder Eens (4)	Helemaal mee eens (5)
Is er een sterk wederzijds vertrouwen tussen alle partners (1)	0	0	0	0	0
Zijn er partners die hun eigenbelang zwaarder laten wegen dan het gezamenlijk belang van het project (2)	0	0	0	0	0
Doen alle partners hun uiterste best om dit project te doen slagen (3)	0	0	0	0	0
Zijn sommige partners veel actiever dan andere (4)	0	0	0	0	0
Is het moeilijk om partners te motiveren om actief bij te dragen tot het project (5)	0	0	0	0	0
Hebben alle partners de noodzakelijke competenties om bij te dragen tot het project (6)	0	0	0	0	0
Zijn er partners die niet echt kunnen leveren wat ze beloofd hebben (7)	0	0	0	0	0

Q15 Project management

Q14 Voor dit project geldt dat...

	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 (5)	
Bij de aanvang werd een gedetailleerd plan opgesteld voor het te ontwikkelen product (1)	0	0	0	0	0	Bij de aanvang was er niet veel meer dan een aantal ideeën rond het te ontwikkelen product
Tijdens het project vragen we continu feedback van klanten en potentiële gebruikers (2)	0	0	0	0	0	Klanten en potentiële gebruikers worden vooral in de eindfase van het project betrokken
Het project volgt een sequentieel proces waarbij het oorspronkelijke idee stapsgewijs (via planning, implementatie, testen en evalueren) wordt omgezet in het geplande product(waterval model) (3)	0	0	0	0	0	Het project volgt een iteratief proces waarbij de cyclus van planning, implementatie, testen en evalueren verschillende keren wordt herhaald (agile model)

Page Break

Q20 Status van het project:

Q21 Is dit project inhoudelijk volledig afgerond of nog lopend?

☐ Volledig afgerond (1)

☐ Nog lopend (2)

Display This Question:

If Is dit project inhoudelijk volledig afgerond of nog lopend? = Volledig afgerond

Q22 In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

	Helemaal mee oneens (1)	Eerder mee oneens (2)	Neutraal (3)	Eerder mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)
Het project kan als succesvol beschouwd worden (1)	☐	☐	☐	☐	☐
Alle projectdoelen zijn gehaald (2)	☐	☐	☐	☐	☐
De eindresultaten van dit project zijn van hoge kwaliteit (3)	☐	☐	☐	☐	☐
Het team dat verantwoordelijk was voor dit project is tevreden met het eindresultaat (4)	☐	☐	☐	☐	☐
Het management team van dit project is tevreden over de resultaten (5)	☐	☐	☐	☐	☐

Q24 Voor mijn organisatie, heeft dit project bijgedragen tot

	Helemaal mee oneens (1)	Eerder mee oneens (2)	Neutraal (3)	Eerder mee eens (4)	Helemaal mee eens (5)
Een duidelijke stijging in de regionale concurrentiekracht (1)	☐	☐	☐	☐	☐
Een duidelijke stijging in de nationale concurrentiekracht (2)	☐	☐	☐	☐	☐
Een duidelijke stijging in de internationale concurrentiekracht (3)	☐	☐	☐	☐	☐
Een duidelijke stijging in het aantal werknemers (4)	☐	☐	☐	☐	☐
Een duidelijke stijging in het aandeel van innovatieve producten of diensten in de omzet (5)	☐	☐	☐	☐	☐
Een duidelijke stijging in de toekomstige samenwerkingsmogelijkheden met kennisinstellingen (6)	☐	☐	☐	☐	☐
Een duidelijke stijging in de toekomstige samenwerkingsmogelijkheden met MKBers (7)	☐	☐	☐	☐	☐

Q25 Wat is tot nu toe de belangrijkste toegevoegde waarde geweest van het project (rangschiik onderstaande aspecten door te slepen met de verschillende aspecten; het belangrijkste aspect komt bovenaan op 1, het minst belangrijke aspect komt onderaan op 5)?

- ☐ Stimuleren van investeren in onderzoek en ontwikkeling (1)
- ☐ Stimuleren van realiseren van nieuwe producten of diensten (2)
- ☐ Stimuleren van samenwerking met kennisinstellingen (3)
- ☐ Stimuleren van samenwerking tussen MKBers (4)
- ☐ Stimuleren van koolstofarme economie (5)

Q26 Project en EFRO subsidieprogramma

Q27 Aanvragen en beoordelen van EFRO subsidie: Hoe tevreden bent u over

	Heel ontevreden (1)	Eerder ontevreden (2)	Eerder tevreden (3)	Heel tevreden (4)
De doorlooptijd van de aanvraagprocedure (1)	0	0	0	0
De informatieverstrekking vanuit de management autoriteit tijdens de aanvraagprocedure (2)	0	0	0	0
De administratieve eenvoud van de aanvraagprocedure (3)	0	0	0	0
De kwaliteit van de beoordeling door de experts (4)	0	0	0	0

Q28 Uitvoeren van EFRO programma: Hoe tevreden bent u over

	Heel ontevreden (1)	Eerder ontevreden (2)	Eerder tevreden (3)	Heel tevreden (4)
Kwaliteit van samenwerking met management autoriteit (1)	0	0	0	0
Administratieve eenvoud van de uitvoering (2)	0	0	0	0
Mogelijkheden om tijdens het project aanpassingen door te voeren (3)	0	0	0	0

Q29 Wat zou het meest waarschijnlijke scenario zijn geweest indien dit project geen EFRO subsidie ontvangen zou hebben?

- ☐ Project zou niet zijn uitgevoerd (1)
- ☐ Mijn organisatie en/of partners zouden project zelfstandig gefinancierd hebben (2)
- ☐ Mijn organisatie en/of partners zouden op zoek zijn gegaan naar alternatieve subsidie mogelijkheden (3)

Display This Question:

If Wat zou het meest waarschijnlijke scenario zijn geweest indien dit project geen EFRO subsidie ont... = Mijn organisatie en/of partners zouden project zelfstandig gefinancierd hebben

Q30 Hoe gemakkelijk zou het geweest zijn om dit project zelfstandig te financieren?

- ☐ Heel gemakkelijk (1)
- ☐ Vrij gemakkelijk (2)
- ☐ Vrij moeilijk (3)
- ☐ Heel moeilijk (4)

Display This Question:

If Wat zou het meest waarschijnlijke scenario zijn geweest indien dit project geen EFRO subsidie ont... = Mijn organisatie en/of partners zouden op zoek zijn gegaan naar alternatieve subsidie mogelijkheden

Q31 Hoe gemakkelijk zou het geweest zijn om alternatieve subsidie te vinden voor dit project?

- ☐ Heel gemakkelijk (1)
- ☐ Vrij gemakkelijk (2)
- ☐ Vrij moeilijk (3)
- ☐ Heel moeilijk (4)

Annex B: Beschrijving Variabelen Vragenlijst

Projectsucces:

Gemiddelde score op item 1-5 van vraag Q22 (zie Annex A). Hoe hoger de score op projectsucces, hoe hoger de tevredenheid van de penvoerder over de (voorlopige) resultaten van het project.

Economische impact:

Gemiddelde score op item 1-5 van vraag Q24 (zie Annex A). Hoe hoger de score op economische impact, hoe hoger de tevredenheid van de penvoerder over de (voorlopige) economische impact van het project.

Samenwerkingsimpact:

Gemiddelde score op item 6-7 van vraag Q24 (zie Annex A). Hoe hoger de score op samenwerkingsimpact, hoe hoger de tevredenheid van de penvoerder over de (voorlopige) samenwerkingsimpact van het project.

West

Dummy variabele met waarde 1 als project tot regio West behoort en waarde 0 als project niet tot regio West behoort

Zuid

Dummy variabele met waarde 1 als project tot regio Zuid behoort en waarde 0 als project niet tot regio Zuid behoort

Oost

Dummy variabele met waarde 1 als project tot regio Oost behoort en waarde 0 als project niet tot regio Oost behoort

Noord

Dummy variabele met waarde 1 als project tot regio Noord behoort en waarde 0 als project niet tot regio Noord behoort

Volledig afgeronde projecten

Dummy variabele met waarde 1 als project volledig afgerond is en waarde 0 als project nog lopende is.

Lopende projecten

Dummy variabele met waarde 1 als project lopende is en waarde 0 als project volledig afgerond is.

Intensiteit van samenwerking tussen partners tijdens aanvraag

Score of Q30 item 1 (zie Annex A). Hoe hoger de score op deze variabele, hoe intensiever de partners hebben samengewerkt tijdens de aanvraag

Intensiteit van hulp intermediairs tijdens de aanvraag

Omgekeerde score op Q30 item 2 (zie Annex A). Hoe hoger de score op deze variabele, hoe intensiever de hulp van intermediairs tijdens het aanvraagproces.

Gedetailleerd plan voor project

Omgekeerde score op Q14 item 1 (zie Annex A). Hoe hoger de score op de variabele, hoe sterker het project vertrouwd op een gedetailleerd plan voor de ontwikkeling van producten.

Intensief contact met eindgebruikers tijdens project

Omgekeerde score op Q14 item 2 (zie Annex A). Hoe hoger de score op de variabele, hoe intensiever de samenwerking met eindgebruikers tijdens het project.

Agile approach

Score op Q14 item 3 (zie Annex A). Hoe hoger de score op de variabele, hoe sterker het gebruik van \ een iteratief proces waarbij de cyclus van planning, implementatie, testen en evalueren verschillende keren wordt herhaald.

Doelstelling B (kennisontwikkeling)

Dummy variabele met waarde 1 als project valt onder een regeling die hoort bij doelstelling B (kennisontwikkeling) en waarde 0 als project valt onder een regeling die hoort bij doelstelling C (innovatie en valorisatie).

Doelstelling C (innovatie en valorisatie)

Dummy variabele met waarde 1 als project valt onder een regeling die hoort bij doelstelling C en waarde 0 als project valt onder een regeling die hoort bij doelstelling B.

Aanvangsjaar = 2015

Dummy variabele met waarde 1 als project opgestart is in 2015 en waarde 0 als project opgestart is in een ander jaar.

Aanvangsjaar = 2016

Dummy variabele met waarde 1 als project opgestart is in 2016 en waarde 0 als project opgestart is in een ander jaar.

Aanvangsjaar = 2017

Dummy variabele met waarde 1 als project opgestart is in 2017 en waarde 0 als project opgestart is in een ander jaar.

Penvoerder is geen kennisinstelling

Dummy variabele met waarde 1 als penvoerder van project geen kennisinstelling is en waarde 0 als penvoerder van project wel een kennisinstelling is.

Penvoerder is kennisinstelling

Dummy variabele met waarde 1 als penvoerder van project een kennisinstelling is en waarde 0 als penvoerder van project geen kennisinstelling is.

Mate van informele samenwerking

Gemiddelde score op item 1-3 van vraag Q10 (zie Annex A). Hoe hoger de score op mate van informele samenwerking, hoe sterker de nadruk op informele afstemming tussen de partners.

Intensiteit van communicatie tussen de partners

Gemiddelde score op item 1, 2, 4 en 5 van vraag Q12 (zie Annex A). Hoe hoger de score op intensiteit van communicatie tussen de partners, hoe intensiever leden van verschillende partners met elkaar communiceren.

Relationele kwaliteit van samenwerking

Gemiddelde score op item 1, 2 (omgekeerd), 3, 4 (omgekeerd), 5 (omgekeerd), 6 en 7 (omgekeerd) van vraag Q19 (zie Annex A). Hoe hoger de score op relationele kwaliteit van samenwerking, hoe meer de partners elkaar vertrouwen en hoe sterker de betrokkenheid van de verschillende partners.

Belang delen van kennis

Score op item 1 van vraag Q31 (zie Annex A). Hoe hoger de score op belang van delen van kennis, hoe belangrijker het aspect kennisdeling was om tot formele samenwerking te komen in het project.

Belang delen van resources

Score op item 2 van vraag Q31 (zie Annex A). Hoe hoger de score op belang van delen van resources, hoe belangrijker het delen van resources was om tot formele samenwerking te komen in het project.

Belang creëren van draagvlak

Score op item 3 van vraag Q31 (zie Annex A). Hoe hoger de score op belang van creëren van draagvlak, hoe belangrijker het aspect creëren van draagvlak was om tot formele samenwerking te komen in het project.

Aantal partners

Score die aangeeft hoeveel partners formeel in het project betrokken waren.

Annex C: Bestaand Onderzoek naar Social Interaction Models with Network Structures

De aandacht voor dit type modellen is begonnen met ruimtelijk-econometrische studies zoals van Pinkse et al. (2002) die onderzoeken of benzinestations elkaar onderling beconcurreren in hun prijszettingsgedrag. Dit blijkt het geval ($\delta < 0$), met name op lokaal niveau. Als één of meerdere geografisch nabijgelegen benzinestations lagere prijzen in rekening brengen, volgen andere benzinestations om geen marktaandeel te verliezen. Een recentere studie, waarin coöperatie en competitie tussen benzinestations en hun prijszettingsgedrag naast elkaar worden onderzocht, is van LeSage et al. (2017). In plaats van de benzineprijs concentreert Wang (2017) zich op de prijs van gebruikte boeken die op Amazon.com worden verkocht. Deze auteur onderzoekt of een individuele boekverkoper concurreert met andere verkopers die hetzelfde boek van dezelfde kwaliteit op hetzelfde moment op internet leveren. Om dit te onderzoeken, schat hij een ruimtelijk econometrisch model waarin de prijs van het ene boek wordt verklaard door de prijs van andere boeken en toetst hij of de coëfficiënt van deze variabele negatief en significant is, hetgeen het geval blijkt te zijn. Omdat de locatie van de boekverkopers bij de verkoop van boeken via internet een ondergeschikte rol speelt, gebruikt deze auteur een gewichtenmatrix die gekenmerkt wordt door een groepsstructuur. De vorm is niet volledig identiek aan dat in vergelijking (4), omdat hij de gewichten ook laat afhangen van de rating van elke boekverkoper op internet. Griffith en Arbia (2010) beschrijven drie voorbeelden van negatief ruimtelijk autocorrelerende verschijnselen, allemaal gebaseerd op het concept van competitieve locatieprocessen. Als de manifestatie van een bepaald fenomeen in het ene gebied ten koste gaat van dat in aangrenzende gebieden, is een negatieve ruimtelijke autocorrelatie waarschijnlijk.

Een kenmerk van bovenstaande studies is dat het competitievraagstuk voor een belangrijk deel wordt gestuurd door een geografische component. Elhorst en Zigova (2014) laten echter zien dat competitie zich ook kan voordoen indien in plaats van een geografische component sprake is van een netwerkstructuur die overeenkomsten vertoont met de toewijzing van EFRO gelden. Zij analyseren de onderzoeksproductiviteit van economen werkzaam aan universiteiten en gerenommeerde onderzoeksinstituten in Duitsland, Oostenrijk en het Duitssprekende deel van Zwitserland. De productiviteit wordt gemeten aan de hand van het

aantal gepubliceerde wetenschappelijke artikelen, gewogen naar de kwaliteit van de tijdschriften en gecorrigeerd voor het aantal auteurs dat aan een artikel heeft meegewerkt. Een belangrijke overeenkomst met de toewijzing van EFRO gelden is het peer-review systeem dat tijdschriften hanteren, vergelijkbaar met de taak van de deskundigencommissie. Elk ingediend artikel wordt anoniem door meerdere wetenschappers op zijn wetenschappelijke kwaliteit beoordeeld aan de hand van uiteenlopende scores, zoals de vraag of het ingediende artikel een nieuwe en originele bijdrage levert aan de wetenschap, of de interpretatie van de uitkomsten en de conclusies terecht en duidelijk zijn, welke impact het artikel naar verwachting zou kunnen hebben in de toekomst, en hoe helder het geschreven is en of alle onderdelen noodzakelijk en acceptabel zijn. Op basis van de review rapporten neemt de editor of de editorial board van een tijdschrift de beslissing of het artikel voor plaatsing in aanmerking komt, het dient te worden gereviseerd waarna een volgende ronde kan worden doorlopen, of dat het wordt afgewezen.

Een tweede belangrijke overeenkomst is dat het budget beperkt is. Elk tijdschrift kan slecht een beperkt aantal artikelen per jaar publiceren. Dit impliceert dat er sprake is van een ranking; alleen de beste artikelen worden verkozen. Dit gaat via een systeem vergelijkbaar met een call. Artikelen worden beoordeeld in volgorde van binnenkomst, terwijl een beslissing tot plaatsing wordt genomen zodra dit reviewer proces is afgerond. Naarmate een editorial board meer ervaring heeft opgebouwd, is zij beter in staat om te beoordelen welke artikelen tot het beste segment behoren. Tegelijkertijd moet in het achterhoofd ook rekening worden gehouden met het feit dat voldoende artikelen geaccepteerd worden om het tijdschrift te vullen. Voor de toptijdschriften speelt dit wellicht een ondergeschikte rol, maar voor de kwalitatief lager gekwalificeerde tijdschriften is dit zeker een issue.

Door het systeem van ranking en het gelimiteerde budget dat beschikbaar is, ontstaat competitie tussen de onderzoekers. Een artikel van één of meerdere onderzoekers geaccepteerd door een tijdschrift betekent automatisch dat de kans dat een artikel van andere onderzoekers wordt geaccepteerd daalt, oftewel dat de productiviteit van de ene onderzoeker lijdt onder die van de andere onderzoeker. Onderzoekers kunnen samenwerken om zo hun kansen te vergroten — dit gebeurt op grote schaal. Door verschillende expertises te verenigen kan de kwaliteit van een wetenschappelijke bijdrage substantieel stijgen —, maar het feit dat ze met onderzoekers met wie ze niet samenwerken in competitie zijn blijft.

Elhorst en Zigova (2014) schatten net als de voorgaande studies een ruimtelijk-econometrisch model om te toetsen of $\delta < 0$, hetgeen het geval blijkt te zijn. Omdat de geografische component een ondergeschikte rol speelt, in principe beconcurreren alle wetenschappers elkaar onafhankelijk van waar ze werken, kan echter beter worden gesproken van een sociaal interactie model, net als in het werk van Lee (2007) en Lee et al. (2010). Zij toetsen ook verschillende gewichtenmatrices tegen elkaar, maar de uitkomst $\delta < 0$ blijkt robuust. Voorts stellen zij vast dat matrices met meer elementen ongelijk nul, zoals een groepsinteractie matrix, een betere verklaringskracht bezitten dan matrices met veel elementen gelijk aan nul. Vanwege de vele overeenkomsten in de aard van probleemstelling in deze studie als die in Elhorst en Zigova (2014), wordt in dit onderzoek ook een sociaal interactiemodel geschat.

Annex D: Leden begeleidingscommissie

De volgende personen hebben zitting genomen in de begeleidingscommissie:

- prof. dr. H.L.F. de Groot Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)
- dhr. J. Janssen Provincie Gelderland (secretaris)
- dhr. R. van Raak Kansen voor West
- dhr. L. Hulsman SNN
- Dhr. P. Liebregts Stimulus
- dhr. H. de Jong Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- mw. M. Peeters Europese Commissie