

**Terms of Reference voor de evaluatie van de
regeling Innovatieprestatiecontracten (IPC)
over de periode 2013-2021**

Definitief, 8-11-2022

Bijlage 2 bij het aanbestedingsdocument

Inhoud

1.	Waarom wordt er geëvalueerd en in welke context?	3
2.	Waarom en hoe wordt er geëvalueerd in samenhang met de MIT-regeling?	5
3.	Wat wordt er geëvalueerd?	6
4.	Wat is de doelstelling van de IPC-regeling, wat is de doelgroep en hoe kan de regeling worden gelegitimeerd?	10
5.	Hoe werkt de IPC-regeling?	11
6.	Hoe ziet de doelenboom eruit in het kader van de beleidstheorie?	14
7.	Welke onderzoeksvragen zijn te beantwoorden en welke hypothesen zijn te toetsen?	18
8.	Welke onderzoeksmethoden zijn te hanteren?	19
9.	Welke microgegevens zijn beschikbaar voor kwantitatief onderzoek en voor benadering van bedrijven/penvoerders voor kwalitatief onderzoek?	24
10.	Welke achtergrondstukken zijn beschikbaar?	28

1. Waarom wordt er geëvalueerd en in welke context?

Invulling van in 2017 aangekondigde evaluatie

In de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is een evaluatie van de subsidieregeling Innovatieprestatiecontracten (IPC) geprogrammeerd.¹ De evaluatie vloeit voort uit de verplichting in artikel 4.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016, om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek te onderzoeken.² Het is een evaluatie die in 2017 werd aangekondigd bij een verlenging van de regeling.³

Bijzonder karakter van de evaluatie

Na 2017 is er echter geen budget meer beschikbaar gesteld voor de regeling, hetgeen inhoudt dat geen doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden onderzocht van in recente jaren ingezette beleidsgelden. Dat maakt de evaluatie afwijkend van periodieke evaluaties zoals die normaliter worden uitgevoerd van beleidsinstrumenten van het ministerie. Een afwijkend aspect is ook dat er niet kort voor de verlenging in 2017 een periodieke evaluatie heeft plaats gevonden van de regeling over een reeks van jaren voorafgaand aan de verlenging. De regeling is in 2010 voor het eerst geëvalueerd⁴ en nadien heeft er geen evaluatie plaatsgevonden, wat samenhangt met een grillig verloop van openstellingen in de jaren die na 2010 volgden.

Hierbij heeft een belangrijke rol gespeeld dat de regeling in 2013 ook onderdeel is geworden van de in dat jaar ingevoerde regeling MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT). In verband hiermee was beoogd was om de oorspronkelijke IPC-regeling, die een generiek karakter heeft, na 2013 te beëindigen. Met het opnemen van de IPC-regeling als IPC-module binnen de MIT ontstond een specifiek op topsectoren gerichte variant van de regeling naast de oorspronkelijke generieke IPC-regeling. Een groot deel van het oorspronkelijke IPC-budget werd in 2013 overgeheveld naar de MIT-regeling en de generieke IPC-regeling werd toen voorlopig voor het laatst opengesteld met een veel beperkter budget dan in voorgaande jaren. Vanaf 2014 zouden IPC's alleen nog specifiek voor bedrijven in topsectoren beschikbaar komen.⁵ Binnen de MIT is er echter zeer weinig gebruik gemaakt van de IPC-module en het gebruik hiervan beperkte zich tot 2014.

Hoewel destijds bij het opnemen van de IPC-regeling binnen de MIT beoogd was om 2013 het laatste uitvoeringsjaar van de generieke IPC-regeling te laten zijn⁶, is er in de jaren 2015-2017 nog beperkt incidenteel budget voor beschikbaar gesteld. Dit betrof incidenteel budget ter uitvoering van twee amendementen die in 2014 en 2016 voor de begroting van EZK werden ingediend vanuit de Tweede Kamer: een amendement van Van Veen/Vos uit 2014 en een amendement van Verhoeven/Ziengs uit 2016.⁷ Tevens kwam er nog beperkt incidenteel budget beschikbaar voor een regionale IPC-pilot in Zuid-Holland. De pilot had een specifiek karakter, gericht op projecten die bijdragen aan de transitie naar de Next Economy, ter invulling van de Roadmap Next Economy van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, en aansluitend bij het topsectorenbeleid van EZK.⁸

Aankondiging van evaluatie in 2017

In 2017 is de generieke IPC-regeling met vijf jaar verlengd en in 2018 gold hetzelfde voor de MIT-

¹ Zie voor de Strategische Evaluatie Agenda in de begroting van EZK voor het jaar 2023:

<https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/XIII/onderdeel/1479392>.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-139.html>

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-25359.html>.

⁴ Dialogic (2010), Evaluatie van de regeling Innovatie Prestatie Contracten, Utrecht;

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blq-84208>.

⁵ Begroting van EZ voor 2014, blz. 47; https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-33750-XIII-2.pdf; in retrospectief besproken: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-19269.html>.

⁶ Begroting van EZ voor 2014, blz. 47; https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-33750-XIII-2.pdf.

⁷ Kamerbrief met informatie over uitwerking van het amendement van Van Veen/Vos uit 2014:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-34000-XIII-149.html>. Kamerbrief met informatie over

uitwerking reactie op het amendement van Verhoeven/Ziengs uit 2016:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33009-46.html>.

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

regeling, met handhaving daarbij van de IPC-module in de MIT.⁹ Met de verlenging van de generieke IPC-regeling werd het mogelijk de regeling open te stellen voor invulling van het amendement uit 2016 en de regionale IPC-pilot¹⁰ en werden ook openstellingen voor toekomstige jaren mogelijk gemaakt. Bij die verlenging is aangekondigd dat de subsidieregeling op een nader te bepalen moment geëvalueerd wordt.¹¹ De aankondiging destijds van een evaluatie op een later moment ligt ten grondslag aan de nu uit te voeren evaluatie van de IPC-regeling.

Bij de aankondiging van de uit te voeren evaluatie werd gerefereerd werd aan zowel generieke openstellingen als specifieke openstellingen ten behoeve van bedrijven in topsectoren.¹² Vanwege het geringe gebruik heeft de IPC-module binnen de MIT geen deel uitgemaakt van de evaluatie van de in 2017 uitgevoerde evaluatie van de MIT.¹³ Er heeft al wel een evaluatie plaatsgevonden van de regionale IPC-pilot in Zuid-Holland. Die evaluatie is in 2019 afgerond.¹⁴

Evaluatie in samenhang met MIT-regeling

In de begroting van EZ voor 2018 werd als uitvoeringsjaar van de evaluatie 2021 gekozen.¹⁵ In het jaarverslag van het ministerie van EZK over 2021 is het evaluatiejaar verschoven naar 2022.¹⁶ Dat gaf de mogelijkheid om de evaluatie van de IPC-regeling plaats te laten vinden in samenhang met de evaluatie van de MIT, die al voor 2022 gepland stond. Met het oog op het verkrijgen van voldoende tijd voor het uitvoeren van beide evaluaties voordat voorstellen aan de Tweede Kamer worden gedaan met betrekking tot het al dan niet verlengen van de regelingen met vijf jaar, zijn de vervalttermijnen van beide regelingen in juni 2022 vastgesteld op 1 januari 2024.¹⁷ Dit geeft ruimte om de evaluaties in 2023 af te ronden. Dat jaar is als afrondingsjaar van beide evaluaties verwerkt in de Strategische Evaluatie Agenda van EZK die in september 2023 is verschenen als bijlage van de begroting van EZK.¹⁸

Doel van de evaluatie

De evaluatie dient om verantwoording af te leggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette beleidsgelden. De evaluatie zal mede worden gebruikt om voorstellen te doen over het al dan niet behouden van de IPC-regeling binnen de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies, zowel als aparte regeling als binnen de MIT. De resultaten kunnen ook aanleiding zijn voor hervorming daarvan.

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-25359.html>;

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-11732.html>.

¹⁰ Begroting van EZK voor 2023, bijlage 6 (Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda:

<https://www.rijksfinancien.nl/memorietoechting/2023/OWB/XIII/onderdeel/1479392>.

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-25359.html>, Toelichting, paragraaf 4.

¹² In de Toelichting (zie referentie in vorige voetnoot) werd vermeld: "De subsidiemodule wordt nog op een nader te bepalen moment geëvalueerd. Er is niet voor gekozen deze subsidiemodule op een eerder moment te evalueren, omdat gezien de verschillende soorten openstellingen die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden (generieke openstelling ten behoeve van alle MKB-ondernemers en specifieke openstellingen ten behoeve van de MKB-ondernemingen uit de topsectoren) het te vroeg is om alle effecten van deze subsidiemodule te kunnen bezien."

¹³ Technopolis en SEO Economisch Onderzoek (2017), Evaluatie MKB Innovatiestimuleringsregeling Topsectoren (MIT), 2013 – 2016. Eindrapport, Amsterdam, blz. 15; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blq-802213.pdf>.

¹⁴ Dialogic (2019), Evaluatie Pilot IPC regio Zuid-Holland, Eindrapport, Utrecht; niet gepubliceerd document dat als bijlage 12 bij het aanbestedingsdocument is gevoegd.

¹⁵ Begroting van EZ voor 2018, bijlage 5 (Evaluatie- en overig onderzoek):

<https://www.rijksfinancien.nl/memorietoechting/2018/OWB/XIII/onderdeel/d17e77721>.

¹⁶ Jaarverslag van EZK over 2021, bijlage 2 (Afrond evaluatie- en overig onderzoek):

<https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2021/XIII/onderdeel/1293072>.

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-16412.html>.

¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-16412.html>.

2. Waarom en hoe wordt er geëvalueerd in samenhang met de MIT-regeling?

Overwegingen voor het evalueren van de IPC-regeling in samenhang met de MIT-regeling

Het in samenhang evalueren van de IPC-regeling en de MIT-regeling is ingegeven door twee overwegingen:

- Zowel de generieke IPC-regeling als de MIT-regeling richt zich op bevordering van innovatie bij mkb-bedrijven, waarmee een vraag is welke meerwaarde de generieke IPC-regeling kan hebben ten opzichte van de op topsectoren gerichte MIT-regeling. Als uit de evaluatie blijkt dat de generieke IPC-regeling positieve effecten heeft op innovatie en economische prestaties bij bedrijven, is ook van belang dat de resultaten worden gespiegeld aan de effecten die worden bereikt met de MIT-regeling. Door de IPC-regeling in samenhang te evalueren met de MIT-regeling wordt opvolging gegeven aan een aanbeveling van de Expertwerkgroep Effectmeting (Commissie Theeuwes) in het rapport 'Durf te meten' om beleidsinstrumenten met een vergelijkbaar beleidsdoel zoveel mogelijk gezamenlijk te evalueren.¹⁹ Bij de IPC-regeling en de MIT in totaliteit ligt de vergelijkbaarheid van doelen bij innovatiebevordering in het mkb.
- Daarnaast is er een directe verwevenheid van de IPC-regeling met de MIT door de aparte IPC-module die de MIT bevat. De IPC-module in de MIT wordt ook in de evaluatie van de IPC-regeling betrokken. Van belang is met name om de redenen voor het slechts beperkt benutten in 2013-2014 (alleen in 2014 enig gebruik) en het daarna niet meer benutten van de IPC-module in de MIT in kaart te brengen en dat in het perspectief te plaatsen van de grote belangstelling die bedrijven in de loop der jaren hebben laten zien voor deelname aan IPC's binnen de generieke IPC-regeling.

Uitvoering parallel aan evaluatie van MIT-regeling

Vanwege de wenselijkheid om de IPC-regeling in samenhang met de MIT te evalueren, is ervoor gekozen om de evaluatie van de IPC samen te laten lopen met de eveneens uit te voeren evaluatie van de MIT. De evaluatie heeft betrekking op zowel de generieke IPC-regeling als de IPC-module binnen de MIT en beide worden beschouwd in de context van de MIT. Aangezien bij de MIT doorlopend jaarlijks toekenningen hebben plaatsgevonden, terwijl die bij de IPC voor het laatst hebben plaatsgevonden in 2017, is de evaluatie van de IPC-regeling niet goed te integreren binnen de evaluatie van de MIT. Daarom is gekozen voor afzonderlijke evaluaties van de MIT-regeling en de IPC-regeling, met dien verstande dat in de evaluatie van de IPC-regeling de IPC-regeling in samenhang met de MIT-regeling wordt beschouwd.

Omvang en reikwijdte van de evaluatie: relatief 'lichte' evaluatie

Vanwege het feit dat de IPC-regeling al een aantal jaren niet meer is gebruikt en in de laatste jaren van gebruik slechts beperkt budget beschikbaar is gesteld, is ervoor gekozen om een relatief 'lichte' evaluatie van de regeling uit te laten voeren. Hierbij zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling in belangrijke mate in relatie tot de MIT worden onderzocht, teneinde inzicht te verkrijgen in de toegevoegde waarde van een generieke IPC-regeling ten opzichte van de ondersteuning die al aan innovatie in het mkb wordt geboden met de MIT-regeling en tevens om zicht te krijgen op redenen voor het al jarenlang niet benutten van de IPC-module in de MIT.

Evaluatieperiode: 2013-2021

Voor de evaluatie van de IPC-regeling is als evaluatieperiode gekozen voor de jaren vanaf 2013, aangezien teruglopend tot dat jaar de IPC-regeling direct in samenhang met de MIT kan worden beschouwd en omdat dan tevens sprake is van een reguliere evaluatieperiode van vijf jaar tot aan het laatste jaar waarin IPC-toekenningen hebben plaatsgevonden, namelijk in 2017. Er zal echter ook gekeken worden naar effecten van de IPC-toekenningen in de jaren erna. Voorts strekt het onderzoek naar redenen waarom de IPC-module binnen de MIT slechts zeer beperkt is benut en na 2014 ongebruikt is gebleven als optie binnen de MIT zich uit tot recente jaren. Dat betekent dat de IPC-evaluatieperiode 2013-2021 is.

¹⁹ <https://zoek.officiëlebeelden.nl/blg-195283>, blz. 74.

In afwijking van evaluatieperiode 2013-2021: econometrisch onderzoek beoogd met waarnemingen vanaf 2010

Als onderdeel van de evaluatie wordt ook econometrisch onderzoek naar effecten van subsidies voor IPC-projecten op bedrijfsprestaties en R&D-inspanningen bij bedrijven beoogd. In principe zou het de voorkeur verdienen om de in beschouwing nemen te jaren in het econometrisch onderzoek net als bij de MIT-evaluatie vanaf 2013 te laten lopen en daarmee in overeenstemming te laten zijn met de IPC-evaluatieperiode 2013-2021. Het is echter de vraag of dat in het geval van de IPC-evaluatie voldoende waarnemingen oplevert voor het uitvoeren van econometrisch onderzoek met voldoende datamassa. Voor het verkrijgen van voldoende datamassa wordt beoogd om waarnemingen vanaf 2010 te benutten.

Daarmee is het ook mogelijk om rekening te houden met verschillende toekenningssystematieken die hebben gegolden bij de IPC-projecten vanaf 2013. Concreet is sinds 2013 sprake geweest van zowel tenders met toekenningen op basis van rangschikking op kwaliteit als toekenningen op volgorde van binnenkomst van de aanvragen bij de IPC-projecten ('first come, first served'). De toekenningen op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvragen vertaalden zich in lotingen, aangezien sprake was van overtekening van het budget op de eerste dag van de indieningen.²⁰ Data vanaf 2010 zijn geschikt om afzonderlijke econometrische analyses uit te voeren voor jaren waarin loting ten grondslag lag aan de toekenningen en voor jaren waarin sprake was van een tender. In de jaren 2010 en 2015-2017 is sprake geweest van loting en in de jaren 2011-2013 van tenders. In de jaren daaraan voorafgaand waren de budgetten zodanig hoog dat op basis van toekenningen op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvragen ongeveer alle projectvoorstellen die aan de voorwaarden voldeden, konden worden gehonoreerd.²¹ In de paragrafen 8 en 9 van deze Terms of Reference wordt nader ingegaan op hoe het econometrisch onderzoek kan worden uitgevoerd en de microdata die hiervoor beschikbaar zijn.

3. Wat wordt er geëvalueerd?

Te evalueren: generieke IPC-regeling in combinatie met IPC-module in de MIT

De uit te voeren evaluatie van de IPC-regeling heeft betrekking op de generieke IPC-regeling in combinatie met de IPC-module in de MIT-regeling. De generieke IPC-regeling bestaat sinds 2007 en is in 2005-2006 voorafgegaan door enkele IPC-pilots. De regeling is budgettair opengesteld in de jaren 2007-2013 en 2015-2017. De IPC-module in de MIT bestaat sinds 2013 en is budgettair alleen opengesteld in 2014.

Generieke IPC-regeling: wettelijk kader

De generieke IPC-regeling is in 2007 gestart als zelfstandige regeling.²² Tegenwoordig maakt de regeling deel uit van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies²³, waarin die is opgenomen als 'Titel 3.5. Innovatieprestatiecontracten'²⁴. In de tussentijdse tijd is de regeling in 2009 opgegaan in de toen ingevoerde overkoepelende Subsidieregeling innoveren²⁵, waarin hoofdstuk 4

²⁰ Conform artikel 27, lid 2, van het vroegere Kaderbesluit EZ-subsidies ("Indien Onze Minister op de dag dat het subsidieplafond van een subsidie die wordt verdeeld op volgorde van binnenkomst wordt bereikt meer dan één aanvraag ontvangt, stelt hij de onderlinge rangschikking van die aanvragen vast door middel van loting.") en artikel 27, lid 3, van het huidige Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies (inhoudelijk overeenstemmend met de zojuist gegeven formulering in het vroegere lid 2;

https://wetten.overheid.nl/BWBR0024796/2010-01-01/#Hoofdstuk9_Artikel27;

https://wetten.overheid.nl/BWBR0024796/2021-03-09/#Hoofdstuk9_Artikel27.

²¹ Bron: informatie verkregen van RVO. Voorts wordt in de evaluatie van de IPC-regeling uit 2010 aangegeven dat in die vroegere jaren alleen in 2010 sprake is geweest van uitloting van bedrijven (hetgeen feitelijk gebeurde via uitloting van overkoepelende projectvoorstellen van penvoerders; de rol van penvoerders komt in de paragrafen 3 en 5 van deze Terms of Reference aan de orde); <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-84208>, blz. 47.

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-224-p11-SC77651.html>.

²³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/>

²⁴ https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2022-07-01/#Hoofdstuk3_Titeldeel3.5

²⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-1886.html>

was gewijd aan Innovatieprestatiecontracten, en is de regeling in 2014 onderdeel geworden van de Regeling nationale EZ-subsidies²⁶. De Regeling nationale EZ-subsidies wordt nu (in verband met het bestaan van EZK en LNV als aparte departementen) aangeduid als de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.

Generieke IPC-regeling: karakter van de subsidies

De kern van de generieke IPC-regeling is dat IPC-projecten worden gesubsidieerd waarin 10 tot 20 mkb-ondernemingen met een inhoudelijke samenhang qua branche, regio, thema of keten (zie paragraaf 4) een tweejarig innovatietraject uitvoeren onder begeleiding van een penvoerder. Een IPC-penvoerder is een rechtspersoon zonder winstoogmerk met volledige rechtsbevoegdheid die als doel heeft om de belangen van ondernemingen te behartigen. Hierbij is te denken aan organisaties zoals brancheorganisaties en regionale samenwerkingsverbanden.²⁷ In vroegere tijden, tot maart 2011, gold nog dat het om 15 tot 35 deelnemende mkb-bedrijven ging per IPC-project en dat de projecten een looptijd hadden van drie jaar.²⁸

Naast subsidies voor IPC-projecten is sprake geweest van subsidies aan penvoerders ten behoeve van 'verkenning van samenwerking' en ten behoeve van 'internationale samenwerking'. In een verkenning van samenwerking onderzocht een penvoerder mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van innovaties, waar als vervolg een IPC-project uit voort zou kunnen komen. Subsidies ten behoeve van internationale samenwerking werden verstrekt voor 1) het onderzoeken door een penvoerder van de mogelijkheden om met ten minste één soortgelijke organisatie uit een ander land te komen tot 'collectief onderzoek' dat ten goede kwam aan de gehele branche, 2) het vervolgens daadwerkelijk uit laten voeren van zo'n collectief onderzoek door één of meer onderzoeksorganisaties en 2) ten slotte het kosteloos verspreiden van een rapport met onderzoeksresultaten binnen de branche. Collectief onderzoek is hierbij gedefinieerd als 'industrieel onderzoek of experimentele ontwikkeling waarvan de resultaten naar hun aard voor een bredere groep toepasbaar zijn'. Met een 'soortgelijke organisatie in het buitenland' wordt bedoeld op een buitenlandse mkb-organisatie.²⁹

De subsidies die zijn verstrekt in de jaren 2015-2017 hebben betrekking op IPC-projecten. Subsidies ten behoeve van verkenning van samenwerking worden sinds de verlenging van de IPC-regeling in 2015 niet langer als optie geboden in de IPC-regeling. Voor subsidies ten behoeve van internationale samenwerking is in 2013 voor het laatst budget beschikbaar gesteld, voor subsidies ten behoeve van verkenning van samenwerking is dat voor het laatst gebeurd in 2012.

Generieke IPC-regeling: budgetten

Tabel 1 geeft een overzicht van beschikbare budgetten sinds de invoering van de generieke IPC-regeling in 2007. Dit betreft bedragen die beschikbaar waren gesteld bij de openstellingen. Veelal vonden gedurende de openstellingen ophogingen van de budgetten plaats. In de tabel zijn de bedragen opgenomen zoals die uiteindelijk gegolden hebben bij de diverse openstellingen, na de eventuele ophogingen.

In 2013 werd een groot deel van het oorspronkelijke budget voor de IPC overgeheveld naar subsidiemodule MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT) regeling. Voor het generieke IPC-instrument bleef € 7,75 miljoen (€ 7 miljoen voor IPC-projecten en € 750.000 voor internationale samenwerking). beschikbaar. In 2014 werd er geen budget meer beschikbaar gesteld voor de generieke IPC-regeling. Van 2015 tot 2017 is de IPC-regeling nog met beperkte bedragen opengesteld vanwege de eerdergenoemde amendementen en een regionale IPC-pilot. Er werd jaarlijks nog ongeveer € 3 miljoen beschikbaar gesteld voor de generieke IPC. Bij de regionale IPC-pilot droeg EZK voor een derde deel bij (net als MRDH en de Provincie Zuid-Holland) aan een totaalbedrag van € 1,5 miljoen. Exclusief uitvoeringskosten resteerde een totaalbudget van € 1,404

²⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-20679.html>

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-224-p11-SC77651.html>; Toelichting bij artikel 1.

²⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>, Toelichting bij artikelen 4.1 en 4.2.

²⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-863.html>, Bijlage 1 en Toelichting, onderdeel Algemeen.

Tabel 1 Beschikbare budgetten bij openstellingen van de generieke IPC-regeling; miljoenen euro's

Jaar van openstelling	Budget voor IPC-projecten	Budget voor verkenning van samenwerking	Budget voor internationale samenwerking
2007	14,0 ³⁰	3,0 ⁴³	-
2008	39,5 ³¹	1,0 ⁴⁴	-
2009	33,7 ³²	1,0 ⁴⁵	-
2010	38,1 ³³ + 5,9 voor IPC bouw ³⁴	1,0 ⁴⁶	0,7 ⁴⁹
2011	15,0 (1 ^e openstelling in 2011) ³⁵	0,7 ⁴⁷	0,7 ⁵⁰
2011-2012	17,5 (openstelling die doorliep tot in 2012) ³⁶	-	-
2012	17,0 (latere openstelling in 2012) ³⁷	0,7 ⁴⁸	0,75 ⁵¹
2013	7,0 ³⁸	-	0,75 ⁵²
2014	-	-	-
2015	3,0 ³⁹	-	-
2016	2,785 ⁴⁰	-	-
2017	2,874 ⁴¹ + 1,404 voor regionale pilot ⁴²	-	-

Bron: achtereenvolgende openstellingen, gepubliceerd in de Staatscourant (zie verwijzingen in de voetnoten).

miljoen voor de pilot.⁵³ Naast de regionale pilot in 2017 is er in 2010 een IPC bouw geweest als een niet-generieke toepassing binnen de (verder) generieke regeling.

IPC-module in MIT: wettelijk kader

De IPC-module in de MIT bestaat sinds 2013. De MIT is in 2013 ingevoerd als onderdeel van de Subsidieregeling sterktes in innovatie⁵⁴ en maakt tegenwoordig net als de generieke IPC-regeling deel uit van Regeling nationale EZK en LNV-subsidies. De IPC-module in de MIT was binnen de Subsidieregeling sterktes in innovatie opgenomen als '§ 6. MIT-innovatieprestatiecontracten'⁵⁵ en vormt '§ 3.4.6. MIT-innovatieprestatiecontracten' van de huidige Regeling nationale EZK en LNV-subsidies⁵⁶.

³⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-224-p11-SC77651.html>

³¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2007-245-p12-SC83579.html>

³² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2009-12068.html>

³³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-863.html>

³⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-14785.html>

³⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

³⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-20034.html>

³⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-10598.html>

³⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-8373.html>

³⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-19269.html>

⁴⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-44610.html>

⁴¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

⁴² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

⁴³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-2392.html>

⁴⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2007-245-p12-SC83579.html>

⁴⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-2365.html>

⁴⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2009-19797.html>

⁴⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁴⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-10598.html>

⁴⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-863.html>

⁵⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁵¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-23060.html>

⁵² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-26512.html>

⁵³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

⁵⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7891.html>

⁵⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7891.html>

⁵⁶ https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2022-07-01/#Hoofdstuk3_Titeldeel3.4_Paragraaf3.4.6

Bij de invoering van de MIT werd in de Toelichting bij de regeling een belangrijke rol van de topsectoren aangegeven bij de keuze van de verdeling van MIT-budget over de verschillende modules binnen de MIT-regeling en vervolgens de thema's/onderwerpen waarop aanvragen konden worden ingediend: "Omdat de topteams van de topsectoren bij uitstek zicht hebben op de behoeften van de bedrijven in de topsectoren, adviseren de topteams EZ over de per topsector open te stellen activiteiten en hoe het beschikbare budget over de gekozen activiteiten verdeeld kan worden. Daarbij geeft het topteam per gekozen activiteit aan op welke thema's en onderwerpen aanvragen kunnen worden ingediend. Deze thema's en onderwerpen hebben een relatie met agenda's en roadmaps van de sector. Een omschrijving van de thema's is als bijlage bij de regeling opgenomen."⁵⁷ In 2013 en 2014 was € 2 miljoen per topsector beschikbaar, met uitzondering van € 4 miljoen voor HTSM en Chemie vanwege de doorsnijdende thema's ICT en Biobased Economy die hierin zijn ondergebracht.⁵⁸ Daar werd in 2014 een bedrag van € 8 miljoen voor R&D-samenwerkingsverbanden topsectorbreed aan toegevoegd.⁵⁹ In de begroting van EZ voor het jaar 2015 werd over de aanwending van de MIT-middelen per topsector vermeld: "De topteams hebben een grote mate van betrokkenheid ten aanzien van de aanwending van de middelen die per sector zijn vastgelegd. De voorkeur van de topteams voor een bepaalde mix van innovatie-instrumenten en de thema's waarbinnen de aanvragen van MKB-ondernemers moeten passen zal daarom in beginsel worden gevolgd."⁶⁰

In 2015 werd de systematiek bij de MIT sterk veranderd, als gevolg van de samenwerking met de provincies.⁶¹ Er is sinds 2015 sprake van een nationaal deel en een regionaal deel van de MIT. Het regionale deel is georganiseerd op het niveau van provincies dan wel samenwerkingsverbanden van provincies op landsdeelniveau. De regeling ging zich naast de agenda's van de topsectoren op nationaal niveau ook richten op de Regionale Innovatiestrategieën voor Slimme Specialisatie op regionaal niveau (concreet: landsdeelniveau). De financiering en de uitvoering van de regeling kwamen toen ook in belangrijke mate bij de regio's te liggen. In het regionale deel werd cofinanciering vanuit EZ op regionale budgetten ingevoerd met uitkeringen aan de provincies via het Provinciefonds. De regio's konden zelf aangeven aan welke topsectoren zij prioriteit gaven. Voor mkb'ers die in bepaalde regio's buiten de geprioriteerde topsectoren vielen, alsmede voor bovenregionale projecten, werd een nationaal vangnet gecreëerd met financiering de nationale regeling. De nationale regeling werd tevens benut voor MIT-instrumenten die alleen op nationaal niveau van toepassing waren. Dat zijn de MIT-kennisvouchers en de twee TKI-instrumenten innovatiemakelaars en netwerkactiviteiten. Op regionaal niveau zijn als MIT-modules benut: MIT-innovatieadviesprojecten in de jaren 2015-2017 en MIT-haalbaarheidsprojecten en MIT-R&D-samenwerkingsprojecten in alle jaren vanaf 2015 tot aan nu.⁶² Daarnaast werd in 2017 ervaring opgedaan met een regionale variant van de IPC in Zuid-Holland. Dat betreft de al eerder genoemde regionale IPC-pilot. Het wettelijk kader werd gevormd door de generieke IPC-regeling, waar een paragraaf betrekking hebbend op de regionale pilot in werd opgenomen.⁶³ Die paragraaf is vervallen op 1 januari 2018.

In 2021 is binnen de MIT aansluiting bij de Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) binnen het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid leidraad geworden voor de toekenning van middelen aan projecten. Missies en sleuteltechnologieën staan centraal missiegedreven

⁵⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7891.html>, Toelichting, paragraaf 4.

⁵⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7891.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-6798.html>. In 2013 was de MIT niet van toepassing op de topsector Agri & Food, aangezien die topsector in 2012 en 2013 bij wijze van pilot en eigen valorisatie-instrument voor het mkb had (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7891.html>).

⁵⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-6798.html>

⁶⁰ https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-34000-XIII-2.pdf, blz. 58.

⁶¹ Aankondiging in Kamerbrieven: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29697-18.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-34000-XIII-149.html>. Invoering binnen de Regeling nationale EZ-subsidies: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-10567.html>. Beschrijving in evaluatie van de MIT uit 2017: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-802213.pdf>, blz. 18-20.

⁶² Bron: MIT-dashboard van RVO (opdrachtsgeversrapportage, beschikbaar voor intern gebruik bij RVO en EZK).

⁶³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

topsectoren- en innovatiebeleid. Ook in de huidige Regionale Innovatiestrategieën voor Slimme Specialisatie op het regionale niveau zijn missies en sleuteltechnologieën leidend.⁶⁴ Ze sluiten zodanig aan bij de KIA's op landelijk niveau dat dit de provincies/regio's heeft doen besluiten niet langer, zoals in het verleden het geval was, bepaalde inhoudelijke delen van de MIT niet te ondersteunen. Dit heeft geleid tot meer decentralisatie van MIT-middelen en een verkleining van het landelijke vangnet.⁶⁵

IPC-module in MIT: openstellingen en toekenningen

De IPC-module in de MIT voorziet alleen in de mogelijkheid van subsidies voor IPC-projecten. Subsidies ten behoeve van verkenning voor samenwerking en ten behoeve van internationale samenwerking komen niet als mogelijkheden voor in de IPC-module van de MIT. Openstellingen hebben plaatsgevonden in 2014 voor de topsectoren Creatieve Industrie en Logistiek.⁶⁶ In het geval van de Creatieve Industrie was een budget van € 860.000 beschikbaar voor de MIT-modules Innovatieprestatiecontracten en Kennisvouchers tezamen. In het geval van de topsector Logistiek betrof het een bedrag van € 900.000 voor de MIT-modules Innovatieprestatiecontracten, Haalbaarheidsstudies, Kennisvouchers, Innovatieprestatiecontracten en Inhuur personeel tezamen. Uit gegevens van RVO blijkt dat in de creatieve industrie een bedrag van € 259.232 is toegekend voor IPC-projecten en dat het in de topsector logistiek een bedrag van € 364.000 betrof.⁶⁷ In beide topsectoren was sprake van één aanvraag voor een IPC-project, die gehonoreerd werd. In de topsector Creatieve Industrie namen naast de penvoerder 10 mkb-bedrijven deel aan het IPC-project, in de topsector Logistiek waren het er 13.

Afbakening/scope van de evaluatie qua onderdelen van IPC

De evaluatie zal betrekking hebben op de IPC als aparte regeling en als onderdeel van de MIT. Naast generieke IPC's is er ook een regionale IPC-pilot in Zuid-Holland geweest en heeft het ministerie van LNV in 2019 een IPC-regeling voor duurzame visserij ingevoerd (Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies, artikel 2.11⁶⁸). Die vallen buiten deze evaluatie, aangezien de regionale IPC-pilot al is geëvalueerd en omdat de IPC-regeling van LNV een specifieke regeling is die buiten het EZK-beleidsdomein valt. Aangezien in de jaren vanaf 2013 geen IPC-subsidies zijn verstrekt ten behoeve van verkenning van samenwerking en die optie ook niet meer wordt geboden in de huidige IPC-regeling, valt dit vroegere onderdeel van de IPC-regeling buiten de evaluatie. IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking, die zijn ingevoerd in 2010 en voor het laatst zijn toegekend in 2013, zijn wel (in enige mate) in het evaluatieonderzoek te betrekken.

4. Wat is de doelstelling van de IPC-regeling, wat is de doelgroep en hoe kan de regeling worden gelegitimeerd?

Doelstelling

De hoofddoelstelling van de IPC-regeling is het verhogen van innovatiekracht van het mkb door meer samenwerking en door inzet van externe kennis.⁶⁹ Innovatie, samenwerking en kennisoverdracht staan in een IPC-project centraal. De IPC-regeling tracht dit te bereiken door het collectief aanzetten van groepen mkb-bedrijven met behulp van een penvoerder tot het uitvoeren van hun eigen meerjarige innovatieplan in een zogenaamd IPC-project.⁷⁰ Zowel de deelnemende mkb-bedrijven als de penvoerder ontvangen subsidie op grond van deze subsidiemodule.

Bij de IPC-module in de MIT is rekening te houden met een aanvullend doel. Zoals in de Terms of Reference voor de evaluatie van de MIT is aangegeven, heeft de MIT een tweeledig doel: 1) het bevorderen van innovatie in het mkb en 2) het mkb beter in staat stellen zich aan te sluiten bij de door de topsectoren opgestelde Kennis- en Innovatieagenda's (tegenwoordig in het kader van het

⁶⁴ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/mit>

⁶⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-16070.html>

⁶⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-20656.html>

⁶⁷ MIT-dashboard van RVO (opdrachtgeversrapportage; beschikbaar voor intern gebruik bij RVO en EZK).

⁶⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-35465.html>

⁶⁹ Dialogic (2010), Evaluatie van de regeling Innovatie Prestatie Contracten, Utrecht, blz. 9;

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-84208>.

⁷⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-25359.html>;

missiegedreven innovatiebeleid op nationaal niveau dan wel de Regionale Innovatiestrategieën op regionaal niveau.⁷¹

Doelgroep

De doelgroep van de IPC-regeling is het brede mkb. Het IPC-instrument richt zich hierbij op groepen mkb-bedrijven die een inhoudelijke samenhang met elkaar hebben. Het kan gaan om samenhang qua branche, regio, thema of keten die de bedrijven verbindt.⁷² In 2013 is de IPC-regeling opgegaan in de MIT-regeling, waarmee deze in 2014 allen nog specifiek beschikbaar was voor topsectoren.⁷³ In 2015 werd de IPC weer als generiek instrument opengesteld.⁷⁴ Hierdoor konden weer alle mkb-ondernemingen, ook buiten de topsectoren, van het instrument gebruik maken.

Uit de evaluatie van de IPC-regeling uit 2010⁷⁵ kwam ook naar voren dat een IPC dat gericht is op branches het vaakst voorkwam (48%), gevolgd door een thematisch georganiseerd en een regionaal georganiseerd IPC (elk 25%). De overige 2% van de IPC's was gericht op ketens. Uit de evaluatie bleek ook dat de IPC-regeling een breed bereik heeft, met een diverse groep van deelnemers. Een groot aantal sectoren was vertegenwoordigd, zowel startende bedrijven als bedrijven met een lange historie namen deel en de spreiding in omvang van de bedrijven was groot. Ook was de spreiding groot over innovatieprofielen van bedrijven, variërend van 'achterblijvers' tot 'koplopers' en 'incidentele innovatoren' als grootste groep. Een aanzienlijk deel van de bedrijven dat gebruikmaakte van de IPC-regeling, maakte ook gebruik van de WBSO. In 2010 was dat ongeveer 60%, in 2008-2009 ongeveer 40%.

Legitimatie

De legitimatie van de overheidsrol is terug te vinden in de verschillende typen marktfalen die van toepassing zijn op deze situatie. Ten eerste is sprake van externe effecten bij R&D en innovatie. Door spillovers van kennis kunnen bedrijven de baten van hun investeringen in R&D en innovatie niet volledig toe-eigenen, waardoor de maatschappelijke baten groter dan de private baten voor de bedrijven die investeren in R&D en innovatie. Een ander probleem is dat mkb-bedrijven in vergelijking met grote bedrijven schaalnadelen hebben bij investeringen in R&D en innovatie. Ook is het voor mkb-bedrijven uitdagender om de financiering rond te krijgen voor R&D- en innovatieprojecten, mede als gevolg van informatieasymmetrie. Dat draagt bij aan kapitaalmarktfalen. Specifiek gerelateerd aan innovatieprestatiecontracten zijn ook netwerkkexternaliteiten van belang als bron van marktfalen. Bedrijven kunnen door met elkaar samen te werken en te participeren in netwerken die bedrijven verbinden beter profiteren van elkaars kennis. Bij individuele mkb-bedrijven kan een goed zicht op geschikte kennispartners ontbreken. Via de IPC-regeling kunnen penvoerders een organiserende rol hiervoor op zich nemen voor het bij elkaar brengen van partijen. Vanuit systeemperspectief wordt daarbij coördinatiefalen geadresseerd: partijen weten elkaar zelf onvoldoende te vinden als gevolg van onvolkomen/asymmetrische informatie.

5. Hoe werkt de IPC-regeling?

Generieke regeling in huidige vorm⁷⁶

In een IPC-project werken een IPC-penvoerder en mkb-bedrijven samen in een IPC-verband, gedefinieerd als een 'samenwerkingsverband bestaande uit de IPC-penvoerder en ten minste tien en ten hoogste twintig niet met een andere IPC-deelnemer of de IPC-penvoerder in een groep

⁷¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-11732.html>;
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-16070.html>.

⁷² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-224-p11-SC77651.html>;
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-6798.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-19269.html>.

⁷³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7891.html>

⁷⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-19269.html>

⁷⁵ Dialogic (2010), Evaluatie van de regeling Innovatie Prestatie Contracten, Utrecht;
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-84208>.

⁷⁶ https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2022-07-01/#Hoofdstuk3_Titeldeel3.5

verbonden MKB-ondernemers'. Zowel de penvoerders als de deelnemende mkb-bedrijven, aangeduid als IPC-deelnemers, ontvangen subsidies voor IPC-projecten. Een IPC-penvoerder ontvangt een subsidie voor de uitvoering van zijn activiteiten die zijn beschreven in een overkoepelend plan. Die bedraagt € 3.000 per mkb-deelnemer. Een IPC-deelnemer ontvangt een subsidie voor de uitvoering van zijn innovatieplan. De subsidiabele kosten voor de activiteiten van een IPC-deelnemer moeten meer bedragen dan € 30.000, moeten voor ten minste 20% uit kosten voor collectieve activiteiten bestaan en voor ten minste 60% uit specifiek ten behoeve van het innovatieplan gemaakte 'overige kosten' zijn. Collectieve activiteiten zijn gedefinieerd als 'activiteiten die op basis van innovatieplannen door twee of meer IPC-deelnemers gezamenlijk zullen worden gefinancierd en uitgevoerd en waarvan de resultaten evenredig over deze deelnemers worden verdeeld'. De 'overige kosten' zijn kosten die niet verbonden zijn aan eigen inzet van personeel. Ze bestaan uit kosten van middelen (zoals de aanschaf of het gebruik van apparatuur en materialen) en de kosten die voor rekening van de deelnemer door derden zijn gemaakt.⁷⁷ De subsidie aan een IPC-deelnemer bedraagt 35% van de subsidiabele kosten, tot een maximumsubsidiebedrag van € 25.000.

Een innovatieplan van een IPC-deelnemer is een planmatige beschrijving van de activiteiten in het kader van industrieel onderzoek en experimentele ontwikkeling, inclusief de planning en kosten daarvan, die een IPC-deelnemer zal verrichten met het oog op innovatie van zijn producten, diensten of productieproces, met inbegrip van zijn collectieve activiteiten. In een overkoepelend plan beschrijft de penvoerder wat de samenhang is tussen de verschillende innovatieplannen van de IPC-deelnemers, welke collectieve activiteiten worden verricht en door welke deelnemers, welke activiteiten hij ten behoeve van de IPC-deelnemers en het IPC-project zal verrichten, waaronder ten minste het begeleiden van de IPC-deelnemers bij het uitvoeren van de innovatieplannen, het begeleiden van samenwerkingsverbanden van de IPC-deelnemers en het begeleiden en uitvoeren van administratieve activiteiten die samen hangen met een IPC-project, alsmede een globale omschrijving van de planning en de geraamde kosten van deze activiteiten. Hier vloeit een IPC-project uit voort, bestaande uit activiteiten die de IPC-penvoerder en de IPC-deelnemers binnen een periode van twee jaar verrichten ter uitvoering van het overkoepelende plan en de daarmee samenhangende innovatieplannen van de IPC-deelnemers.

In het geval van subsidie ten behoeve van internationale samenwerking wordt subsidie verstrekt aan een IPC-penvoerder. De subsidie bedraagt 50% van de subsidiabele kosten, met een maximum van:

- € 20.000 in totaal voor 1) kosten gerelateerd aan het onderzoeken van de mogelijkheden om in samenwerking met ten minste één soortgelijke organisatie in het buitenland te komen tot collectief onderzoek dat ten goede komt aan de gehele branche, resulterende in een verslag van dit onderzoek en, indien de conclusie is dat collectief onderzoek mogelijk is, het opstellen van een plan voor een hierop volgend collectief onderzoek, 2) kosten gerelateerd aan de begeleiding van een collectief onderzoek;
- € 150.000 in totaal voor 1) de kosten die zojuist genoemd zijn, 2) de kosten voor het uitvoeren van een collectief onderzoek, verschuldigd aan één of meer onderzoeksorganisaties en 3) de kosten voor de verspreiding van een rapport met onderzoeksresultaten.

De activiteiten waar subsidie voor wordt vertrekt, dienen plaats te vinden binnen twintig maanden na de subsidieaanvraag ('Realisatietermijn' in de regeling waar het subsidie ten behoeve van internationale samenwerking betreft).

Toekenningen van subsidies binnen het beschikbare subsidieplafond/budget vinden zowel bij IPC-projecten als bij IPC's betrekking hebbend op internationale samenwerking plaats op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Bij overtekening van het budget op de eerste dag van indieningen komt dit neer op loting als toekenningsmethodiek. Er gelden inhoudelijke en overige voorwaarden waar aan dient te worden voldaan voor toekenningen. Hierbij zijn afwijzingsgronden van toepassing die in de regeling zijn geformuleerd:

- Zo geldt in het geval van IPC-projecten op het overkoepelende projectniveau van de penvoerder als afwijzingsgrond dat het 'overkoepelende plan niet het vertrouwen geeft dat de IPC-penvoerder de begeleiding van de IPC-deelnemers bij het uitvoeren van hun

⁷⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>, Toelichting bij Artikel I, onderdeel C.

innovatieplannen en de totstandkoming en begeleiding van de in het plan opgenomen samenwerkingsprojecten naar behoren kan uitvoeren'. Op het individuele projectniveau van de IPC-deelnemer geldt als afwijzingsgrond dat 'uit het innovatieplan onvoldoende blijkt dat de IPC-deelnemer activiteiten verricht die gericht zijn op innovatie van zijn producten, diensten of processen'. Ook is bij de afwijzingsgronden bepaald dat indien aan een IPC-deelnemer al eerder subsidie is verstrekt voor een IPC-project, ten minste drie jaar dient te liggen tussen de datum waarop het IPC-project start en de datum waarop het vorige IPC-project is gestart. Voorts mag het IPC-project niet later dan zes maanden na de subsidieaanvraag starten.

- In het geval van IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking geldt als afwijzingsgrond onder andere 'dat van de activiteiten onvoldoende positieve gevolgen voor de Nederlandse economie te verwachten zijn'. Een andere afwijzingsgrond is dat de IPC-penvoerder niet aannemelijk maakt dat er een aanzienlijke kans is dat er een collectief onderzoek tot stand zal komen.

RVO is verantwoordelijk voor de uitvoering van het IPC-instrument. Dat geldt sinds het bestaan van RVO in 2014. In de jaren 2010-2013 was de uitvoering in handen van Agentschap NL als voorganger van RVO, voorafgegaan door SenterNovem als vroegere voorganger van RVO.

Aanpassingen in generieke regeling historisch gezien

Het subsidiepercentage van 35 voor IPC-deelnemers (betrekking hebbend op IPC-projecten) geldt met ingang van januari 2015.⁷⁸ Daaraan voorafgaand bedroeg het subsidiepercentage 40, in de periode teruglopend tot november 2011⁷⁹, en 50 in de vroegere periode vanaf het begin van de regeling in 2007⁸⁰. Het maximumsubsidiebedrag per IPC-deelnemer bedroeg bij het begin van regeling nog € 50.000 en is in maart 2011 verlaagd naar € 30.000⁸¹, waarna het verder daalde tot € 25.000 in november 2011⁸². Sinds maart 2011 bestaat er in het geval van IPC-projecten een subsidiebedrag voor de penvoerder ten bedrage van € 3.000.⁸³ In de periode daaraan voorafgaand, sinds het begin van de regeling, werd in plaats daarvan aan IPC-deelnemers een subsidie verstrekt van 100% van de kosten die waren verschuldigd aan de penvoerder, tot een maximum van € 6.500. In maart 2011 werd ook de looptijd van een IPC-project teruggebracht van drie jaar naar twee jaar. Voorts werd toen een aanpassing aangebracht ten aanzien van het aantal deelnemers aan een IPC-project: het aantal deelnemende mkb-bedrijven per IPC-project werd bepaald op 10 tot 20, terwijl dat eerder 15 tot 35 was. Een looptijd van drie jaar en een aantal mkb-deelnemers van 15 tot 35 waren van toepassing geweest sinds het begin van de regeling in 2007.

De subsidie ten behoeve van internationale samenwerking is ingevoerd als onderdeel van de IPC-regeling in januari 2010.⁸⁴ Toen gold als maximumsubsidiebedrag voor het totaal aan subsidiabele € 175.000, wat in maart 2011 werd verlaagd naar € 150.000.⁸⁵ Subsidie ten behoeve van verkenning van samenwerking heeft sinds het begin van de regeling in 2007 in verschillende varianten bestaan, totdat die optie met ingang van juli 2017 uit de regeling verdween.⁸⁶ Het betrof een subsidie aan IPC-penvoerders die 50 procent van de in aanmerking komende subsidiabele kosten bedroeg, met een maximale subsidie van € 175.000 tot maart 2011 en van € 30.000 in de periode daarna.⁸⁷ Tot maart 2011 betrof het een optie die mede het opstellen en verspreiden onder ondernemers van een innovatiepositiestudie omvatte. Vanwege het vervallen van de innovatiepositiestudie als onderdeel van de verkenning werd het maximumsubsidiebedrag in maart 2011 verlaagd naar € 30.000.

⁷⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-36474.html>

⁷⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-20034.html>

⁸⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-224-p11-SC77651.html>

⁸¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁸² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-20034.html>

⁸³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁸⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-863.html>

⁸⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁸⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

⁸⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

Voor subsidies ten behoeve van verkenning van samenwerking en voor subsidies ten behoeve van internationale samenwerking heeft in alle jaren dat die als opties van toepassing zijn geweest binnen de IPC-regeling, toekenning op volgorde van binnenkomst van aanvragen gegolden als toekenningsmethodiek. Voor IPC-projecten is in maart 2011 overgestapt op tenders met rangschikking op kwaliteit.⁸⁸ Die aanpassing werd doorgevoerd naar aanleiding van de evaluatie van de IPC-regeling in 2010, waaruit bleek dat de loting die in 2010 had plaatsgevonden, door de meeste respondenten in het uitgevoerde enquêteonderzoek als ongewenst werd ervaren.⁸⁹ In oktober 2015 werd teruggekeerd naar toekenning op volgorde van binnenkomst van aanvragen, waarbij als toelichting werd gegeven: "Deze wijze van verdeling is in overeenstemming met de MIT-subsidiemodule en sluit aan bij de beperkte omvang van de openstelling."⁹⁰ In de jaren dat tenders van toepassing waren bij de IPC-projecten, hebben de beoordelingscriteria voor de rangschikking gevarieerd. In 2011 werd gestart met zeven criteria.⁹¹ In 2012 werden die teruggebracht/samengevoegd tot twee criteria, betrekking hebbend op innovatie en samenwerking, en werd er aansluiting bij topsectoren als criteria aan toegevoegd.⁹² In 2013 verviel aansluiting bij de topsectoren als criterium, aangezien toen de MIT als aparte regeling was ingevoerd voor aansluiting van het mkb bij de topsectoren, waarna nog de twee criteria betrekking hebbend op innovatie en samenwerking resteerden.⁹³

De generieke IPC-regeling is twee keer benut voor specifieke toekenningen, gericht op sectoren/thema's. Dat betrof een openstelling voor IPC-projecten in de bouw in 2010⁹⁴ en een openstelling en tijdelijke uitbreiding van de regeling in 2017 voor de regionale pilot in Zuid-Holland, gericht op IPC-projecten die bijdragen aan een transitie naar de Next Economy⁹⁵.

IPC-module in de MIT

In 2013 werd de IPC-regeling ook onderdeel van de MIT. De IPC-module in de MIT verwijst naar artikelen binnen de generieke IPC-regeling en heeft alleen betrekking op IPC-projecten.⁹⁶ In maart 2014 werd in afwijking van de generieke IPC-regeling een subsidiepercentage van 30 gekozen voor de subsidie aan IPC-deelnemers.⁹⁷ Daaraan voorafgaand was dat nog 40%, in overeenstemming met het toen geldende percentage binnen de generieke IPC-regeling (vanaf januari 2015 is het subsidiepercentage binnen de generieke IPC-regeling 35, zoals al aan de orde is gekomen). Het maximumbedrag is net als in het geval van de generieke regeling € 25.000 per IPC-deelnemer, terwijl voor IPC-penvoerders een subsidie van € 3.000 per IPC-deelnemer geldt.

De IPC-module in de MIT is alleen in 2014 benut, toen er beperkt gebruik van is gemaakt door enkele topsectoren. In 2015 startte binnen de MIT een samenwerking met de provincies, waarna niet langer gebruik is gemaakt van de IPC-module in de MIT. Wel is de generieke IPC-regeling in 2017 benut voor een regionale IPC-pilot, mede gericht op topsectoren. De verandering in institutionele context die de samenwerking met de provincies met zich meebracht voor de IPC-module in de MIT, is in paragraaf 3 beschreven.

6. Hoe ziet de doelenboom eruit in het kader van de beleidstheorie?

De schema's in de figuren 1 en 2 geven de beleidstheorie weer van de IPC-regeling in de vorm van doelenbomen, op basis van een 'theory of change'-benadering. De schema's brengen in beeld hoe het beleid verondersteld wordt te werken van 'inputs' naar 'impacts'. Het eerste schema heeft betrekking op subsidies voor ICT-projecten. Het tweede schema heeft betrekking op IPC-subsidies

⁸⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁸⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blq-84208>, blz. 66.

⁹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-19269.html>

⁹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>

⁹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-10598.html>

⁹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-8373.html>

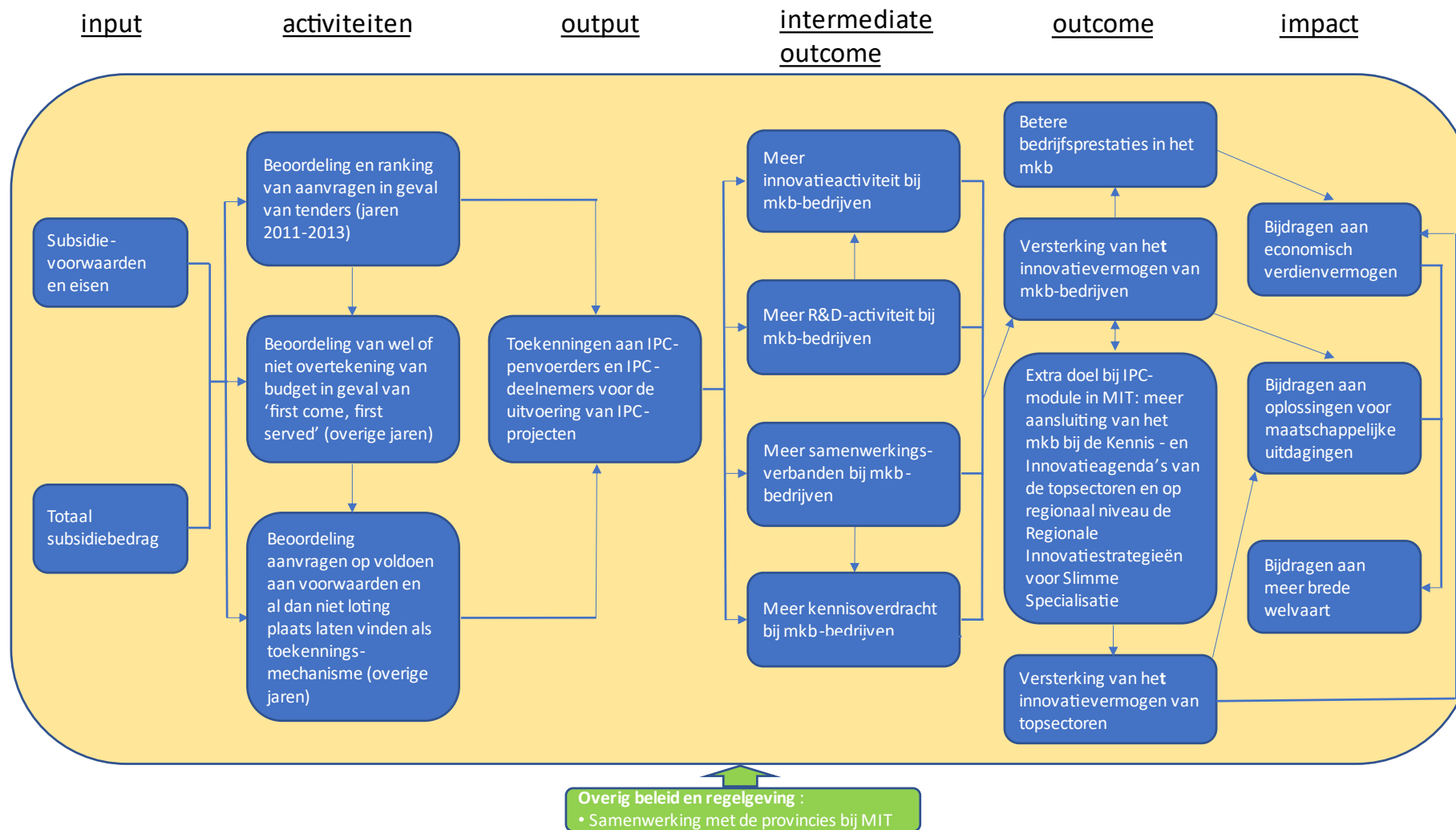
⁹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-14785.html>

⁹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

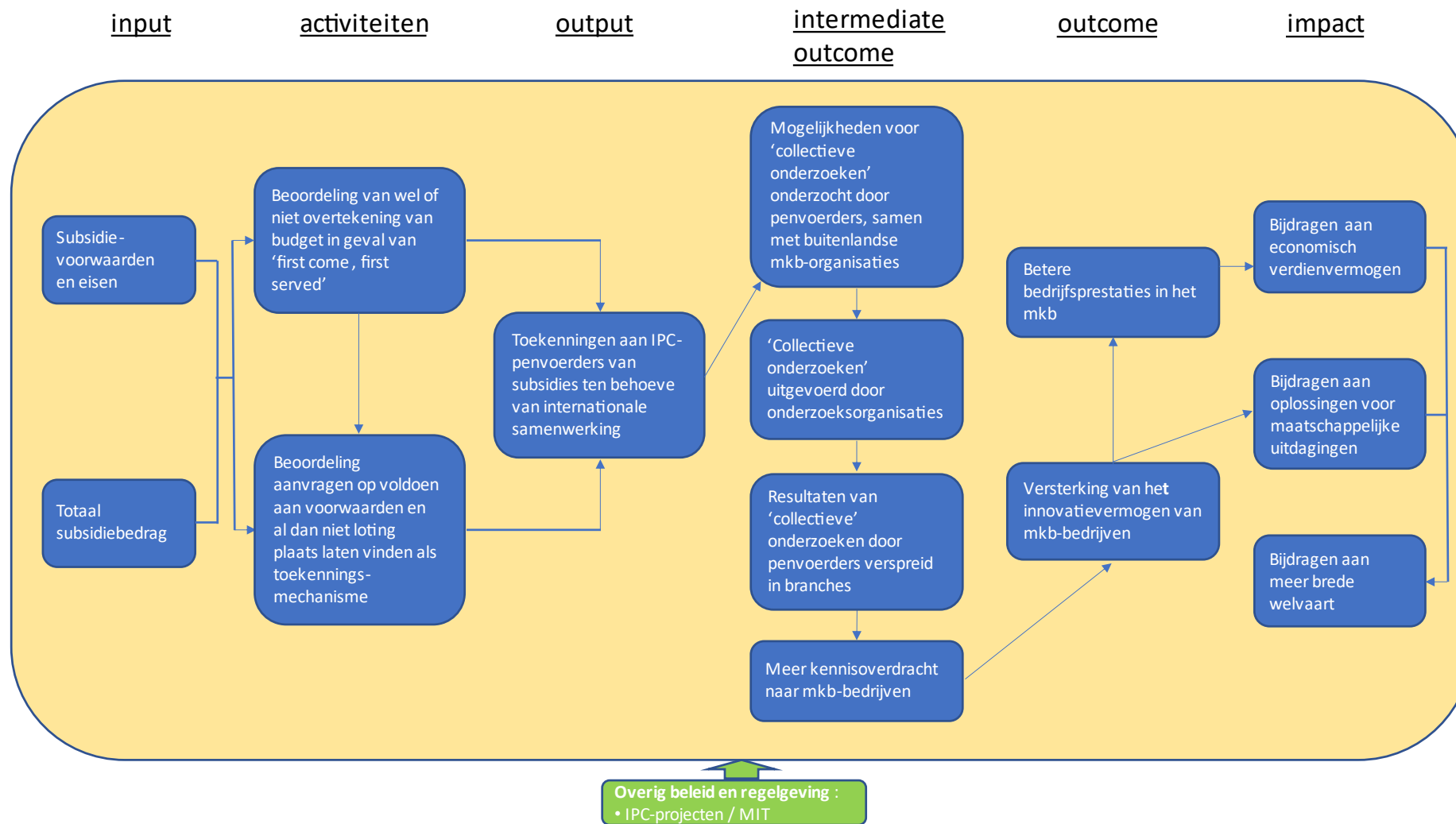
⁹⁶ https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2022-07-01/#Hoofdstuk3_Titeldeel3.4_Paragraaf3.4.6

⁹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-6798.html>

Figuur 1: Beleidstheorie voor subsidies ten behoeve van IPC-projecten



Figuur 2: Beleidstheorie voor IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking



ten behoeve van internationale samenwerking, die gedurende de evaluatieperiode in één jaar zijn opengesteld, in 2013, en ook nog steeds een optie zijn binnen de huidige IPC-regeling.

In het schema voor subsidies ten behoeve van IPC-projecten (figuur 1) is een onderscheid gemaakt tussen de twee toekenningsmethodieken die hebben gegolden in de evaluatieperiode 2013-2021. Van toekenningen op basis van rangschikking op kwaliteit is sprake geweest bij de tender in het jaar 2013, in vervolg op tenders in de jaren 2011-2012. Van toekenningen op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvragen ('first come, first served') is sprake geweest in de jaren 2014-2017 (waarbinnen in 2014 sprake was van openstelling van de IPC-module in de MIT), alsmede in alle aan 2013 voorafgaande jaren sinds het begin van de IPC-regeling in 2007. Dat vertaalde zich in lotingen in geval van overtekening van het budget. Dat heeft zich gedurende de evaluatieperiode 2013-2021 voorgedaan bij de toekenning van generieke subsidies voor IPC-projecten in 2015-2017.⁹⁸ Bij de MIT-subsidies voor IPC-projecten in 2014 was geen sprake van overtekening van het budget.⁹⁹ Ook gold dat niet bij de regionale IPC-pilot in Zuid-in Holland in 2017.¹⁰⁰

In het geval van IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking (figuur 2) heeft in alle jaren dat deze subsidievariant is opengesteld (2010-2013), toekenning op volgorde van binnenkomst als toekenningsmechanisme gegolden. Informatie verkregen van RVO over de toekenningsproces in 2013 geeft aan toen wel afwijzingen hebben plaatsgevonden op grond van budgetuitputting (naast inhoudelijke afwijzingen), maar de aanvraagdata wijzen erop dat toen geen sprake is geweest van loting als gevolg van overtekening van het budget op de eerste dag van de indieningen.

In beide schema's komt versterking van het innovatievermogen van het mkb als doel van de IPC-regeling tot uitdrukking bij de 'outcome'. In het schema voor IPC-projecten is met betrekking tot de IPC-module in de MIT een verbinding gemaakt met de beleidstheorie voor de MIT-regeling, zoals die is weergegeven in de Terms of Reference voor de evaluatie van die regeling. Bij de 'outcome' is namelijk als extra doel van de IPC-module in de MIT ten opzichte van de generieke subsidies voor IPC-projecten verwerkt: aansluiting van het mkb bij de Kennis- en Innovatieagenda's van de topsectoren op nationaal niveau dan wel op regionaal niveau bij de Regionale Innovatiestrategieën voor Slimme Specialisatie. Hierbij dient bedacht te worden dat ten tijde van de openstelling van de IPC-module in de MIT nog geen sprake was van samenwerking met de regio's binnen de MIT. Toen bleef het extra doel van de MIT beperkt tot aansluiting van het mkb bij de Kennis- en Innovatieagenda's van de topsectoren.

Bij de uiteindelijk beoogde 'impact' is naast bijdragen aan het economisch verdienvermogen melding gemaakt van bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, waarbij beide bijdragen aan meer brede welvaart. Dit is vooral ingegeven door de beleidscontext in recente jaren, waarin het oplossen van maatschappelijke uitdagingen een belangrijke rol heeft gekregen als doel naast bevordering van het economisch verdienvermogen. Bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen hebben echter geen speciale rol gespeeld bij de IPC-toekenningen in het verleden.¹⁰¹

⁹⁸ Bron: info verkregen van RVO.

⁹⁹ Bron: MIT-dashbord van RVO (opdrachtsgeversrapportage, beschikbaar voor intern gebruik bij RVO en EZK).

¹⁰⁰ Dialogic (2019), Evaluatie Pilot IPC regio Zuid-Holland, Eindrapport, Utrecht; niet gepubliceerd document dat als bijlage 12 bij het aanbestedingsdocument is gevoegd.

¹⁰¹ Wel werd duurzaamheid in aanmerking genomen bij de beoordeling van aanvragen op het aspect 'mate van economisch perspectief', dat als een van de zeven beoordelingscriteria van toepassing was voor rangschikking van aanvragen op kwaliteit bij tenders in 2011 en een deel van 2012 (zie paragraaf 5). Duurzaamheid werd daarbij als voorwaarde beschouwd voor een gezond economisch perspectief: "Zonder duurzaamheid geen gezond economisch perspectief."; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-3669.html>, Toelichting bij artikel 4.24.

7. Welke onderzoeksvragen zijn te beantwoorden en welke hypothesen zijn te toetsen?

Doeltreffendheid van het beleid

Onder 'doeltreffendheid van het beleid' verstaan we de mate waarin is bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het instrument.

1. In welke mate hebben subsidies voor IPC-projecten toegekend in de periode 2013-2017 geleid tot samenwerkingen van mkb-bedrijven met andere mkb-bedrijven die anders niet tot stand waren gekomen?
2. In welke mate is daarbij sprake geweest van samenwerkingen met mkb-bedrijven waarmee eerder nog niet was samengewerkt?
3. In welke mate hebben subsidies voor IPC-projecten toegekend in de periode 2013-2017 een positieve invloed gehad op de innovatieprestaties van de bedrijven die aan de IPC-projecten hebben deelgenomen?
4. In welke mate hebben subsidies voor IPC-projecten een positieve invloed gehad op de R&D-uitgaven van de bedrijven die aan de IPC-projecten hebben deelgenomen? Dit is kwalitatief te onderzoeken voor toekenningen in de periode 2013-2017 en econometrisch voor toekenningen over de periode 2010-2017.
5. In welke mate hebben subsidies voor IPC-projecten een positieve invloed gehad op de economische prestaties van de bedrijven die aan de IPC-projecten hebben deelgenomen? Dit is kwalitatief te onderzoeken voor toekenningen in de periode 2013-2017 en econometrisch voor toekenningen over de periode 2010-2017.
6. In hoeverre hebben IPC-subsidies voor internationale samenwerking toegekend in 2013 geleid tot 'collectieve onderzoeken', geïnitieerd in samenwerking met buitenlandse mkb-organisaties?
7. Hoe zijn de resultaten van die collectieve onderzoeken te karakteriseren qua innovatiegehalte en brede toepassingsmogelijkheden voor mkb-bedrijven in een branche?

Doelmatigheid van het beleid

Onder 'doelmatigheid van het beleid' verstaan we hoe de bereikte effecten/baten in relatie staan tot ingezette middelen/kosten en in aanvulling daarop of de effecten tegen lagere kosten hadden kunnen worden bereikt met een andere vormgeving van het beleid.¹⁰² In de onderstaande onderzoeksvragen wordt de doelmatigheid van het beleid mede in relatie tot de MIT gezien, door het naast elkaar bestaan van de IPC-regeling en de MIT in de beschouwing te betrekken en voorts aandacht te schenken aan de beperkte benutting van de IPC-module in de MIT in 2013-2014 en het niet meer benutten hiervan sinds 2015.

8. Hoe verhouden de effecten van subsidies voor IPC-projecten op samenwerking tussen mkb-bedrijven, R&D-uitgaven van bedrijven, innovatieve prestaties van bedrijven en economische prestaties van bedrijven zich tot de effecten van subsidies voor R&D-samenwerkingsprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisvouchers in de MIT?
9. Zijn subsidies voor IPC-projecten op zichzelf als doelmatig te beschouwen, op grond van hoe de effecten/baten van het beleid zich tot verhouden tot de inzet van beleidsmiddelen?
10. Hoe zijn de aanvragen en toekenningen van generieke subsidies voor IPC-projecten in de periode 2013-2017 verdeeld over sectoren en hoe groot zijn de aandelen van topsectoren hierin?

¹⁰² Dit betreft een praktische vertaling voor operationeel gebruik in de evaluaties van de IPC-regeling en de MIT-regeling van de definitie van doelmatigheid van beleid in de meest recente editie van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek van de Minister van Financiën; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-19587.html>. Daarin is de doelmatigheid van beleid als volgt gedefinieerd: "de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten".

11. In welke mate overlappen de mkb-bedrijven die een generieke IPC-subsidie toegekend hebben gekregen in de periode 2013-2017, met mkb-bedrijven die een MIT-subsidie toegekend hebben gekregen in die periode?
12. Hoe kan de meerwaarde worden beoordeeld van generieke IPC-subsidies in aanvulling op subsidies die vanuit de MIT-regeling aan bedrijven in topsectoren worden toegekend?
13. Hoe groot is de behoefte bij mkb-bedrijven aan een generieke IPC-regeling opengesteld met budget in aanvulling op de MIT? Hierbij is een onderscheid te maken tussen mkb-bedrijven in de topsectoren en mkb-bedrijven buiten de topsectoren.
14. Wat zijn redenen voor de beperkte benutting van de IPC-module in de MIT 2013-2014 en vervolgens het niet meer benutten hiervan sinds 2015?
15. Hoe is dit in het perspectief te plaatsen van de grote belangstelling die mkb-bedrijven in de loop der jaren hebben gehad voor deelname aan IPC's binnen de generieke IPC-regeling, blijkend uit de grote aantallen aanvragen?

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

De 'doelmatigheid van de bedrijfsvoering' vormt een specifiek aspect binnen de doelmatigheid van het beleid en heeft betrekking op efficiëntie bij de uitvoering van het beleidsinstrument.

16. Hoe wordt de rol van de penvoerder gewaardeerd door mkb-bedrijven bij de uitvoering van IPC-projecten waarvoor subsidie is toegekend in de periode 2013-2017?
17. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten bij het Rijk geweest gerelateerd aan de toekenning van IPC-subsidies in 2013-2017 en het projectbeheer daaropvolgend?
18. Hoe worden de administratieve lasten beoordeeld door aanvragers van subsidies voor IPC-projecten in de periode 2013-2017? Hierbij is een onderscheid te maken tussen administratieve eisen gesteld bij het aanvragen van IPC-subsidies en rapportageverplichtingen volgend op de toekenningen. Maak hierbij verder een onderscheid tussen penvoerders en mkb-bedrijven als deelnemers aan IPC-projecten/projectvoorstellen.

Hypothesen

In relatie tot de beantwoording van de onderzoeksvragen aangaande de doeltreffendheid van het beleid en enkele onderzoeksvragen aangaande de doelmatigheid van het beleid zijn de volgende hypothesen te toetsen:

1. Toekenningen voor IPC-projecten hebben geleid tot meer samenwerking tussen mkb-bedrijven dan zonder de IPC-toekenningen het geval zou zijn geweest.
2. Toekenningen voor IPC-projecten hebben ertoe geleid dat mkb-bedrijven zijn gaan samenwerken met andere mkb-bedrijven waarmee eerder nog niet was samengewerkt.
3. Toekenningen voor IPC-projecten hebben geleid tot betere innovatieprestaties bij mkb-bedrijven dan zonder de IPC-toekenningen het geval zou zijn geweest.
4. Toekenningen voor IPC-projecten hebben geleid tot meer R&D-uitgaven bij mkb-bedrijven dan zonder de IPC-toekenningen het geval zou zijn geweest.
5. Toekenningen voor IPC-projecten hebben geleid tot betere economische prestaties van mkb-bedrijven dan zonder de IPC-toekenningen het geval zou zijn geweest.
6. Toekenningen van IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking hebben geleid tot 'collectieve onderzoeken', geïnitieerd in samenwerking met buitenlandse mkb-organisaties.
7. De resultaten van die collectieve onderzoeken zijn van nut geweest voor toepassing door mkb-bedrijven.
8. De effecten/baten die met subsidies voor IPC-projecten worden bereikt, verhouden zich op zodanige wijze tot de kosten van het beleid dat van doelmatigheid kan worden gesproken.
9. IPC-subsidies hebben een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheden die al door de MIT-regeling worden geboden.
10. Mkb-bedrijven hebben een duidelijke behoefte aan generieke IPC-subsidies in aanvulling op de MIT.

8. Welke onderzoeksmethoden zijn te hanteren?

Mix van kwalitatieve en kwantitatieve methoden

Er wordt een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden beoogd, waarbij verschillende methoden zijn in te zetten afhankelijk van de te beantwoorden onderzoeksvragen en methodologische mogelijkheden.

Bij de kwalitatieve methoden zijn schriftelijke en mondelinge bevestigingen mogelijk in verschillende vormen, waarbij te denken is aan enquêteonderzoek, schriftelijke en mondelinge interviews en groepsessies. Voorts maakt deskresearch deel uit van het kwalitatieve onderzoek, onder andere voor bestudering van relevante literatuur en Kamerstukken en een beschrijving van de regeling, mede op basis van informatie verstrekt in deze Terms of Reference.

Deskresearch is ook uit te voeren voor het opstellen van beschrijvende statistiek over onder andere aantallen aanvragen, toekenningen en afwijzingen van IPC-subsidies op basis van uitvoeringsgegevens van RVO, die gekoppeld worden aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS (zie daarover verder paragraaf 9). Daarbij is een verdeling van bedrijven naar sectoren te maken aan de hand van SBI-coderingen van het CBS en is een verbijzondering naar topsectoren mogelijk aan de hand van classificaties die in het kader van de vroegere 'Monitor topsectoren' van het CBS tot stand zijn gebracht.¹⁰³ Verder is in combinatie met de microgegevens over toekenningen van MIT-subsidies die beschikbaar komen in het kader van de evaluatie van de MIT-regeling, eveneens gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS, de overlap in kaart te brengen van mkb-bedrijven die een generieke IPC-subsidie toegekend hebben gekregen in de periode 2013-2017 met mkb-bedrijven die een MIT-subsidie toegekend hebben gekregen in die periode. Het opstellen van beschrijvende statistiek is als kwantitatief onderzoek te beschouwen. Dat geldt ook voor het in beeld brengen van uitvoeringskosten, waarvoor informatie is op te vragen bij RVO. Het kwantitatieve onderzoek zal voor een groot deel bestaan uit econometrische analyse in de microdataomgeving van het CBS. Die econometrische analyse kan parallel aan de econometrische analyse voor de evaluatie van de MIT-regeling plaatsvinden, met voor een deel dezelfde data en met vergelijkbare methodieken.

De econometrische analyse geeft invulling aan twee onderzoeksvragen over de doeltreffendheid van het beleid, betrekking hebbend op effecten op R&D-uitgaven en economische prestaties van bedrijven. Die onderzoeksvragen worden daarnaast ook kwalitatief benaderd in enquêteonderzoek. De resultaten van het enquêteonderzoek kunnen dienen om effecten gevonden met econometrisch onderzoek te valideren.

Schriftelijke en mondelinge bevestigingen als kwalitatieve methoden

Als onderzoek volgens kwalitatieve methoden kunnen schriftelijke en mondelinge bevestigingen plaatsvinden:

- In een enquête onder mkb-bedrijven die in de periode 2013-2017 subsidie voor een IPC-project toegekend hebben gekregen, alsmede mkb-bedrijven die daarvoor zijn afgewezen in die periode, kan kwalitatief gevraagd worden naar de impact bij de te ondervragen bedrijven van het wel of niet toegekend hebben gekregen van IPC-subsidie op: a) de mate van samenwerking met andere mkb-bedrijven, b) de mate van samenwerking met mkb-bedrijven waarmee eerder nog niet was samengewerkt, c) de omvang van de R&D-uitgaven, d) de innovatieprestaties en e) de economische prestaties.
- In deze enquête kan ook de behoefte onder mkb-bedrijven (die in 2013-2017 IPC-subsidie toegekend of afgewezen hebben gekregen) worden onderzocht aan generieke subsidies voor IPC-projecten in de toekomst. Hierbij is een onderscheid te maken tussen bedrijven die deel uitmaken van de topsectoren en bedrijven buiten de topsectoren. Bedrijven die in 2013-2017 ook MIT-subsidie hebben aangevraagd kunnen hier eventueel nog als aparte groep in worden

¹⁰³ De 'Monitor topsectoren' is opgesteld in de jaren 2012 t/m 2018: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/41/monitor-topsectoren-2018>. In het kader van deze monitor heeft het CBS ook maatwerktabels samengesteld die inzicht geven in het gebruik van beleidsinstrumenten van EZK in de verschillende topsectoren en de rest van de economie. Voor subsidie voor IPC-projecten is dat gedaan over de jaren 2011 t/m 2013: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/41/gebruik-beleidsinstrumenten-per-topsector-2011>; <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2013/36/gebruik-beleidsinstrumenten-per-topsector-2012>; <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/41/gebruik-beleidsinstrumenten-per-topsector-2013>. Daaruit volgde dat van de mkb-bedrijven die deelnamen aan IPC-projecten, ongeveer de helft onder een topsector viel.

onderscheiden. Hiervoor zijn microgegevens te benutten die in het kader van de evaluatie van de MIT-regeling beschikbaar komen over MIT-gebruikers.

- Tevens kan in de enquête onder mkb-bedrijven worden gevraagd naar: a) een beoordeling van de rol die de penvoerder heeft gespeeld bij de uitvoering van IPC-projecten en b) een beoordeling van de administratieve lasten voor mkb-bedrijven bij het aanvragen van en na toekenning van subsidie voor een IPC-project.
- Naast een enquête onder mkb-bedrijven is een enquête te houden onder penvoerders. Onder penvoerders die in de periode 2013-2017 subsidie voor een (overkoepelend) IPC-project toegekend hebben gekregen, kan in meer algemene zin gevraagd worden in welke mate en op welke wijze betekenisvolle innovaties zijn gerealiseerd in de met subsidies ondersteunde IPC-projecten en in welke mate samenwerking tussen mkb-bedrijven hierdoor is bevorderd tijdens de looptijd van de IPC-projecten. Ook kan worden gevraagd naar de behoefte die er in de perceptie van de penvoerders onder mkb-bedrijven is aan generieke subsidies voor IPC-projecten in de toekomst. Tevens kan erin gevraagd worden naar een beoordeling van de administratieve lasten voor penvoerders bij het aanvragen van en na toekenning van de subsidie voor een IPC-project. De laatstgenoemde twee onderwerpen zouden ook voorgelegd kunnen worden aan penvoerders waarvan een (overkoepelend) projectvoorstel is afgewezen in de periode 2013-2017, maar de toegevoegde waarde daarvan ten opzichte van de informatie die al onder penvoerders met gehonoreerde projectvoorstellen is te verkrijgen, lijkt beperkt.
- Onder mkb-bedrijven die in de periode 2017-2021 MIT-subsidie hebben aangevraagd, kan in een enquête gevraagd worden naar de meerwaarde van generieke subsidies voor IPC-projecten ten opzichte van de mogelijkheden die al door de MIT-regeling worden geboden. Hierbij is een onderscheid te maken tussen bedrijven die in de periode 2013-2017 subsidie voor een IPC-project hebben aangevraagd en bedrijven die dat in die periode niet hebben gedaan. Enquêtevragen hiervoor kunnen meelopen in een enquête die onder aanvragers van MIT-subsidies wordt gehouden voor de evaluatie van de MIT-regeling.
- De zojuist genoemde vraag is ook voor te leggen aan beleidsmakers, mkb-leden van topteams van de topsectoren¹⁰⁴ en stakeholders in het kennis- en innovatielandschap die in het kader van de MIT-evaluatie bevraagd worden over de MIT. Het betreft dan een vraag die de MIT in een iets brede context plaatst, gefocust op de meerwaarde die generieke IPC-subsidies kunnen vervullen ten opzichte van de MIT-subsidies voor bedrijven in de topsectoren.
- Informatie ten aanzien van collectieve onderzoeken als gevolg van subsidies ten behoeve van internationale samenwerking kan in schriftelijke interviews/bevragingen worden opgevraagd bij de penvoerders die hiervoor in 2013 subsidie hebben ontvangen. Dat zijn er echter slechts zes (zie paragraaf 9). Het is aan het uitvoerende onderzoeksbureau om te bezien of het gewenst is om hier ook toekenningen in eerdere jaren bij te betrekken.
- Redenen voor het slechts beperkt benutten van de IPC-module in de MIT in 2013-2014 kan in schriftelijke dan wel mondelinge interviews/bevragingen worden voorgelegd aan toenmalige mkb-leden van de topteams (te benaderen via de ambtelijke secretarissen van de topteams) en destijds betrokken beleidsmakers van EZ en experts van RVO. De bevragingen kunnen plaatsvinden in het perspectief van de grote belangstelling die mkb-bedrijven in het verleden hebben gehad voor deelname aan IPC's binnen de generieke IPC-regeling, blijkend uit de grote aantallen aanvragen. Aan huidige mkb-leden van topteams (eveneens te benaderen via de ambtelijke secretarissen van de topteams) kan verder de behoefte aan een landelijke openstelling van de IPC-module in de MIT worden voorgelegd, mede in vergelijking met openstelling van de generieke IPC-regeling.
- Redenen voor het niet benutten van de IPC-module in de MIT sinds 2015 kan in schriftelijke dan wel mondelinge interviews/bevragingen worden voorgelegd aan huidige beleidsmakers van EZK en experts van RVO, alsmede aan vertegenwoordigers van provincies/landsdelen die vanuit de regio's betrokken zijn bij de MIT. Voorts kan worden nagegaan welke rol/positie de topteams hierbij hebben gehad, wat voorgelegd kan worden in bevragingen van de zojuist genoemde partijen en aanvullend in bevragingen van huidige en vroegere mkb-leden van de topteams (in combinatie met bevragingen over de onderwerpen genoemd bij de vorige 'bullet'). De bevragingen kunnen ook hier plaatsvinden in het perspectief van de grote belangstelling die bedrijven in de loop der jaren hebben gehad voor deelname aan IPC's binnen de generieke IPC-regeling, blijkend uit de grote aantallen aanvragen.

¹⁰⁴ <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/stcrt-2019-71799.html>

- Het is ook mogelijk om de onderwerpen genoemd bij de vorige twee 'bullets' te behandelen in een of enkele groepsessies, met deelname van huidige en vroegere mkb-leden van topteam, vertegenwoordigers van provincies/landsdelen, huidige en vroegere beleidsmakers van EZ(K) en experts van RVO. Dat komt dan in de plaats van het individueel interviewen/bevragen van personen.

Kwantitatief onderzoek met econometrische methoden

Microdata over toekenningen en afwijzingen van IPC-subsidies te benutten in microdataomgeving van het CBS

Econometrisch onderzoek is uit te voeren met behandel- en controlegroepen, conform richtlijnen in het rapport 'Durf te meten' van de Expertwerkgroep Effectmeting (Commissie Theeuwes).¹⁰⁵ Het econometrisch onderzoek is uit te voeren met microdata, waarbij gegevens over toekenningen en afwijzingen bij IPC-subsidieaanvragen te benutten zijn voor het vormen van behandel- en controlegroepen en waarbij koppelingen plaatsvinden met microdata op het niveau van bedrijven in de microdataomgeving van het CBS. De ervaring leert dat econometrisch onderzoek goed uitvoerbaar is voor variabelen waarvoor registerdata beschikbaar zijn. Daarmee kunnen effecten op R&D (via WBSO/RDA-data) en bedrijfsprestaties zoals toegevoegde waarde, werkgelegenheid en productiviteit goed econometrisch onderzocht worden. Innovatieve prestaties van mkb-bedrijven, zoals het omzetaandeel van nieuwe en verbeterde producten, worden door het CBS gemeten met de Innovatie-enquête, waarbij de dekking van met name kleinere bedrijven beperkt is. Daarmee valt te voorzien dat econometrisch onderzoek naar effecten van IPC-subsidies op innovatieve prestaties van bedrijven niet haalbaar is. Ook econometrisch onderzoek naar effecten van IPC-subsidies op innovatiesamenwerking tussen mkb-bedrijven is niet haalbaar te achten. Gegevens over samenwerking worden door het CBS net als gegevens over innovatieprestaties gemeten met de Innovatie-enquête, waarbij verder nog geldt dat de meting binair plaatsvindt (wel of niet samengewerkt) en voorts niet specifiek beschikbaar is voor samenwerking tussen bedrijven onderling (maar voor samenwerking van bedrijven met bedrijven en/of kennisinstellingen gecombineerd). Zie paragraaf 9 van deze Terms of Reference en de daaraan gerelateerde bijlage 11 bij het aanbestedingsdocument voor nadere informatie over de microdata bij het CBS.

Samenstelling van behandel- en controlegroepen

Voor de samenstelling van behandelgroepen zijn mkb-bedrijven te hanteren die een toekenning hebben verkregen bij IPC-projecten. Voor controlegroepen zijn mkb-bedrijven te hanteren die wel een subsidie voor een IPC-project hebben aangevraagd, maar hiervoor zijn afgewezen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen toekenningen en afwijzingen die hebben plaatsgevonden op basis van rangschikking van de projectvoorstellen op kwaliteit en toekenningen en afwijzingen die hebben plaatsgevonden op basis van rangschikking van aanvragen op volgorde van binnenkomst. Dat betreft toekenningen en afwijzingen op het overkoepelende niveau van de penvoerder. Daarnaast kunnen er nog afwijzingen plaatsvinden op het projectniveau van individuele mkb-bedrijven vanwege het niet voldoen aan inhoudelijke of andere voorwaarden. Door data te hanteren over toekenningen en afwijzingen vanaf het jaar 2010 zouden voldoende waarnemingen beschikbaar kunnen zijn voor afzonderlijke econometrische analyses op basis van die twee groepen toekenningen en afwijzingen, waarbij te benutten is dat toekenningen en afwijzingen op basis van volgorde van de aanvragen zich sinds 2010 hebben vertaald in loting als gevolg van overtekening van budgetten.

Toekenningen en afwijzingen op basis van rangschikking op kwaliteit hebben plaatsgevonden bij de tenders uit 2011-2013. Loting heeft zich voorgedaan in de jaren 2010 en 2015-2017. Overtekening van het budget trad niet op bij de regionale IPC-pilot in Zuid-Holland in 2017, maar die regionale IPC-pilot blijft buiten beschouwing in de econometrische analyse in deze evaluatie van de IPC-regeling, aangezien de regionale IPC-pilot al eerder is geëvalueerd. De IPC-module in de MIT maakt wel deel uit van de aankomende evaluatie van de IPC-regeling. Bij de subsidies die in 2014 zijn verstrekt voor IPC-projecten binnen de MIT was sprake van toekenning op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Daarbij trad geen overtekening van het budget op, wat ertoe leidde dat alle projectvoorstellen werden gehonoreerd. Het betreft slechts een beperkt aantal van

¹⁰⁵ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-195283>

23 toekenningen aan mkb-bedrijven (naast 2 toekenningen aan penvoerders voor de overkoepelende IPC-projecten; zie voor een weergave van de tellingen in tabellen paragraaf 9), die desgewenst gevoegd kunnen bij de waarnemingen over 2010 en 2015-2017 met loting als toekenningsmethodiek.

Econometrische methodieken bij de effectmeting

- Bij een willekeurige verdeling van subsidies door loting is binnen de terminologie van het rapport 'Durf te meten' van de Expertwerkgroep Effectmeting sprake van een 'sociaal experiment'. In dat geval is het in principe mogelijk om controlegroepen direct met elkaar te vergelijken wat betreft niveauwaarden van de outputvariabelen, zoals omvang van de R&D-uitgaven en omvang van de toegevoegde waarde.¹⁰⁶ Vanwege de grote spreiding waarvan sprake is bij die variabelen uitgedrukt in niveaus, is het echter in geval van een relatief beperkt aantal waarnemingen sterk te overwegen om de bedrijven te vergelijken qua ontwikkeling van de outputvariabelen in plaats van een directe vergelijking plaats te laten vinden van niveauwaarden van variabelen. Door bedrijven over de tijd te volgen wordt extra informatie benut die de waarde van de outputvariabele in de uitgangssituatie weerspiegelt. De 'difference in difference'-methodiek dan wel (hiermee vergelijkbaar) 'fixed effects'-panelanalyse zijn toe te passen om effecten van het wel of niet toegekend hebben gekregen van een IPC-subsidie op de ontwikkelingen van outputvariabelen te onderzoeken.¹⁰⁷ Daarmee is ook te controleren voor het feit dat er nog structurele verschillen kunnen resterend tussen bedrijven met een toekenning van subsidie en bedrijven die daarvoor zijn uitgeloot, omdat in het geval van uitloting geen inhoudelijke beoordeling op het voldoen aan voorwaarde heeft plaatsgevonden.¹⁰⁸
- Bij toekenningen op basis van rangschikking op kwaliteit is sprake van een 'natuurlijk experiment'. In het geval van rangschikking op kwaliteit zijn beoordelingsscores bepalend voor de toekenning van subsidies op overkoepelend projectniveau. Bedrijven met individuele projectvoorstellen die vallen onder overkoepelende projectvoorstellen met een score vanaf het 'afkappunt' waar nog net een subsidie werd toegekend, zijn daarbij te onderscheiden van bedrijven met individuele projectvoorstellen die vallen onder overkoepelende projectvoorstellen die beneden het 'afkappunt' scoren. In dit geval kan 'regression discontinuity design' worden benut als econometrische methodiek. Daarbij worden bedrijven binnen een bepaalde marge rondom het 'afkappunt' met elkaar vergeleken in een behandel- en een controlegroep. De beoordelingsscore is in te zetten als controlevariabele met betrekking tot de kwaliteit van het project en daarmee ook tot op zekere hoogte als indicator voor de kwaliteit/innovativiteit van het bedrijf dat de subsidie ontvangt. Hierbij dient wel bedacht te worden dat het om scores gaat op het overkoepelende projectniveau van de penvoerder. Daarmee kan de relatie met de kwaliteit/innovativiteit van een individueel bedrijf dat wel of niet een subsidie toegekend heeft gekregen voor een individueel project binnen het overkoepelende projectvoorstel op het niveau van de penvoerder, beperkt zijn.
- Vergelijkbaar met loting als toekenningmechanisme is het bij toekenningen op basis van rangschikking op kwaliteit in principe mogelijk om de bedrijven in de behandel- en controlegroepen direct met elkaar te vergelijken wat betreft niveauwaarden van de outputvariabelen. Het verschil is dan dat de beoordelingsscore als controlevariabele wordt ingezet.¹⁰⁹ Ook in dit geval geldt dat het vanwege de grote spreiding waarvan sprake is bij de variabelen uitgedrukt in niveaus, met name bij een relatief beperkt aantal waarnemingen) sterk te overwegen om de bedrijven te vergelijken qua ontwikkeling van outputvariabelen. In

¹⁰⁶ Expertwerkgroep Effectmeting (2012), *Durf te meten*, Den Haag, paragraaf 2.3 en blz. 61; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-802213>.

¹⁰⁷ Ook als optie voor toepassing in geval van een 'sociaal experiment' genoemd door de Expertwerkgroep Effectmeting in het rapport 'Durf te meten': <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-802213>, blz. 61. Daarbij is concreet concreet gerefereerd aan de 'difference-in-difference'-methodiek.

¹⁰⁸ Zoals besproken bij een toepassing van 'fixed effects panelanalyse' met toekenningen en afwijzingen op basis van loting in de evaluatie van de MIT uit 2017: Technopolis en SEO Economisch Onderzoek (2017), *Evaluatie MKB Innovatiestimuleringsregeling Topsectoren (MIT), 2013 – 2016*. Eindrapport, Amsterdam, bijlage C; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-802213>.

¹⁰⁹ Zie voor een toepassing langs deze lijn: SEO Economisch Onderzoek (2020), *Evaluatie van Nederlandse deelname aan Eurostars, Eureka Clusters en JTI's, 2013 – 2018*, Amsterdam, paragraaf 4.1.1; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-944890>.

technisch opzicht is het echter lastig te realiseren om binnen een 'fixed effects'-panelanalyse de beoordelingsscore als verklarende variabele in te zetten voor de ontwikkeling van outputvariabelen. Het eenvoudigweg toevoegen van de beoordelingsscore in de te schatten 'fixed effects'-vergelijking is geen optie, aangezien die dan niet als verklarende variabele voor de ontwikkeling van de outputvariabele dient, maar als verklarende variabele voor het niveau van de outputvariabele en geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de 'fixed effects' (het effect daarvan kan dan ook niet apart worden geschat). Binnen een 'difference in difference'-vergelijking kan de beoordelingsscore wel rechtstreeks worden ingezet als controlevariabele, aangezien zo'n vergelijking niet in niveaus is geformuleerd, maar in delta's/groeivoeten luidt.¹¹⁰

- Zinvol is ook om in het geval van toekenningen op basis van rangschikking op kwaliteit 'fixed effects'-panelanalyse of de 'difference in difference'-methodiek in te zetten zonder beoordelingsscore als controlevariabele, mede gelet op de beperkte informatieve waarde die beoordelingen op het overkoepelende projectniveau kunnen hebben als indicator voor de kwaliteit/innovativiteit van individuele bedrijven. De resultaten daarvan kunnen dan vergeleken worden met de resultaten van 'fixed effects'- of 'difference in difference'-schattingen voor waarnemingen die loting als toekenningsmethodiek hebben. Verschillen zouden dan mogelijk el tot uitdrukking kunnen brengen dat in het geval van rangschikking op kwaliteit gemiddeld genomen projectvoorstellen met meer innovatie- en economisch potentieel worden gehonoreerd. Beide schattingen kunnen ook nog worden gecombineerd in één analyse, waarmee een analyse met een veel grotere datamassa wordt bereikt. In die analyse kan met een dummyvariabele een onderscheid worden gemaakt tussen beide toekenningsmethodieken.

Schattingsperiode lopend tot aan recente jaren

Effecten van toekenningen van subsidies voor IPC-projecten vanaf 2010 zijn te onderzoeken op waarden van outputvariabelen lopend tot aan recente jaren (maximaal 2021, afhankelijk van de beschikbaarheid van data per databron in de microdataomgeving van het CBS). Daarmee kan goed rekening worden gehouden met aanzienlijke vertragingen die plaats kunnen vinden, met name bij de effecten op bedrijfsprestaties.

9. Welke microgegevens zijn beschikbaar voor kwantitatief onderzoek en voor benadering van bedrijven/penvoerders voor kwalitatief onderzoek?

Beschikbare microgegevens van RVO

RVO heeft op basis van een administratief bestand, betrekking hebbend op de uitvoering van de generieke IPC-regeling sinds het begin van de regeling in 2007 en de IPC-pilots in 2005-2006 daaraan voorafgaand, tellingen uitgevoerd die inzicht geven in aantallen aanvragen en aanvragers van IPC-subsidies in de verschillende jaren, met een onderscheid naar toekenningen en afwijzingen. Diverse gegevens op microniveau in het administratieve bestand worden via KVK-nummers gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS, waarna deze gebruikt kunnen worden voor econometrisch onderzoek in de microdataomgeving van het CBS. Beoogd is dat de gegevens bij aanvang van het evaluatieonderzoek op gekoppelde wijze gereed staan voor gebruik.

RVO heeft ook een metadatabestand gemaakt dat een beschrijving geeft van de data die in het administratieve bestand beschikbaar zijn. Dat is als bijlage 10 bijgevoegd bij het aanbestedingsdocument. De beschrijving geeft onder andere aan dat ook subsidiebedragen beschikbaar zijn in het geval van toekenningen. Ook biedt het inzicht in contactgegevens van aanvragers die bij RVO beschikbaar zijn en in het evaluatieonderzoek benut kunnen worden voor het aanschrijven van aanvragers voor deelname aan kwalitatief onderzoek, met name enquêteonderzoek. Hierbij dient er rekening mee gehouden te worden dat emailadressen en telefoonnummers van de betreffende contactpersonen verouderd kunnen zijn, wat het benaderen van aanvragers uit de periode 2013-2017 bemoeilijkt. Aan de hand van de NAW-gegevens en KVK-nummers van de aanvragende organisaties zijn echter ook organisaties te benaderen. Het

¹¹⁰ Zie voor een toepassing hiervan: Panteia (2014), Evaluatie Eureka en Eurostars 2008-2012. Bijlagenrapport, Zoetermeer, paragraaf 2.7; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-407767.pdf>.

metadatabestand toont ook welke gegevens uit het administratieve bestand bij het CBS worden aangeleverd ten behoeve van de koppeling aan het Algemeen Bedrijvenregister.

Ten opzichte van het oorspronkelijke administratieve bestand heeft RVO enkele acties uitgevoerd voor het verkrijgen van aanvullende informatie ten behoeve van de aankomende evaluatie van de IPC-regeling. Vanuit de projectendatabase van het RVO-traject 'Volg innovatie'¹¹¹ zijn projectbeschrijvingen verzameld van gehonoreerde projecten in de periode 2013 t/m 2017. Die zijn separaat beschikbaar gekoppeld aan de administratieve database en kunnen helpen als achtergrondinformatie bij de evaluatie. Daarnaast is actie uitgevoerd voor verzameling van: a) beoordelingsscores op het overkoepelende projectniveau in geval van de tenders in 2011 t/m 2013 en b) voor de jaren vanaf 2010 (de jaren die beoogd zijn voor het econometrisch onderzoek) op het overkoepelende projectniveau en het individuele projectniveau van mkb-bedrijven redenen voor afwijzing in het geval van niet-toekenning. Bij het laatste is een onderscheid gemaakt naar afwijzing op budgetuitputting, afwijzing op inhoud en afwijzing vanwege overige redenen. Die informatie vormt onderdeel van de microdata die in de CBS-microdatomgeving beschikbaar komen voor het uit te voeren evaluatieonderzoek. De beoordelingsscores zijn voor alle tenders in de periode 2011 t/m 2013 beschikbaar.

Bij alle projecten op overkoepelend niveau en het individuele mkb-niveau is bekend of sprake is van afwijzing op budget. Bij de afwijzingen die niet op budget hebben plaatsgevonden, kon niet altijd worden achterhaald of sprake is geweest van een afwijzing op inhoud of dat sprake is geweest van een afwijzing om een overige reden. Dat speelt bij afwijzingen op het individuele projectniveau van mkb-bedrijven binnen overkoepelende projecten op het niveau van de penvoerders die een toekenning hebben gekregen. Aangezien geen afwijzingen op budget hebben plaatsgevonden op het individuele projectniveau van mkb-bedrijven als op het overkoepelende niveau een toekenning heeft plaatsgevonden¹¹², is wel duidelijk dat het in deze gevallen om een afwijzing op inhoud of een afwijzing om een overige reden gaat. Dit speelt in ongeveer 5% van het totale aantal afwijzingen op het individuele projectniveau van mkb-bedrijven.

Tellingen van toekenningen en afwijzingen

Tabel 2 geeft tellingen weer die RVO op basis van het administratieve bestand heeft uitgevoerd rond aanvragen, toekenningen en afwijzingen bij de IPC-projecten. Hier is een telling aan toegevoegd met betrekking tot de openstelling van de IPC-module in de MIT-regeling in 2014 op grond van aanvullende administratieve info van RVO, te weten het MIT-dashboard.¹¹³ De gegevens zijn gepresenteerd voor de jaren vanaf 2010 en lopen t/m 2017 als meest recente jaar waarin de IPC-regeling is opengesteld. Het jaar 2010 is als beginjaar gekozen, aangezien beoogd is dat econometrisch onderzoek plaatsvindt met data over toekenningen en afwijzingen van subsidies voor IPC-projecten vanaf 2010. Er is een onderscheid gemaakt tussen aanvragen op het overkoepelende niveau van de penvoerders (wat samenvalt met aantallen penvoerders als aanvragers op het overkoepelende projectniveau) en mkb-bedrijven als aanvragers op het niveau van individuele projecten.

De aantallen mkb-bedrijven als aanvragers op het individuele projectniveau zijn relevant voor inzicht in aantallen bedrijven die kunnen worden betrokken in het econometrisch onderzoek met data over toekenningen en afwijzingen vanaf 2010. De te gebruiken gegevens komen gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS op gepseudonimiseerde wijze beschikbaar voor het econometrisch onderzoek. Tevens kunnen de gegevens gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister worden gebruikt voor het opstellen van beschrijvende statistiek (zie paragraaf 8, eerste gedeelte). NAW-gegevens van de bedrijven in combinatie met gegevens over

¹¹¹ Opdrachtsgeversrapportage van RVO (beschikbaar voor intern gebruik bij RVO en EZK).

¹¹² Expertinfo van RVO geeft aan dat er binnen projecten op overkoepelend niveau die een toekenning hebben gekregen, geen individuele projecten op mkb-niveau zijn afgewezen om binnen het budget te blijven. Wat voor kon komen als er net onvoldoende budget was voor subsidiëring van een project op overkoepelend niveau, is dat het totale bedrag aan subsidie op het overkoepelende niveau werd aangepast aan het beschikbare budget en dat alle partners dan een stukje minder subsidie kregen.

¹¹³ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2017-35119.html>

Tabel 2 (a. + b.) Tellingen van aantallen aanvragen en aanvragers van subsidies voor IPC-projecten, onderscheiden naar toekenningen, afwijzingen en intrekkingen voorafgaand aan besluit tot toekenning dan wel afwijzing; 2010-2017

a. Aantallen aanvragen op het overkoepelende projectniveau (penvoerdersniveau); dat valt samen met aantallen penvoerders als aanvragers op het overkoepelende projectniveau

Jaar van indiening van de aanvragen	Aanvragen	Toekenningen	Afwijzingen		Ingetrokken aanvragen
			Totaal	Op budget	
2010, generiek	52	24	28	25	0
2010, IPC bouw	5	5	0	0	0
2011 (1 ^e tender in 2011)	90	31	59	54	0
2011-2012 (2 ^e tender in 2011, die doorliep tot in 2012)	54	44	10	5	0
2012 (latere tender in 2012)	42	34	8	8	0
2013	70	16	54	54	0
2014 (MIT-IPC)	2	2	0	0	0
2015	26	8	18	11	0
2016	25	7	18	16	0
2017, landelijk*	12	8	4	2	0
Totaal	378	179	199	175	0

* Naast de landelijke openstelling is er in 2017 de openstelling geweest voor de regionale pilot in Zuid-Holland. Daarbij was sprake van vier aanvragen, die alle werden toegekend.

b. Aantallen aanvragers op individueel projectniveau (individueel mkb-bedrijfsniveau); aantallen mkb-bedrijven als aanvragers

Jaar van indiening van de aanvragen	Aanvragers	Aanvragers met toekenning	Aanvragers met afwijzing		Aanvragers met ingetrokken aanvraag
			Totaal	Op budget	
2010, generiek	863	658	199	101	6
2010, IPC-bouw	115	111	4	0	0
2011 (1 ^e tender in 2011)	1351	470	880	802	1
2011-2012 (2 ^e tender in 2011, die doorliep tot in 2012)	788	643	144	78	1
2012 (latere tender in 2012)	631	482	149	100	0
2013	1088	262	826	825	0
2014, MIT-IPC	23	23	0	0	0
2015	317	112	205	93	0
2016	368	111	252	221	5
2017, landelijk*	181	108	73	33	0
Totaal	5725	2980	2732	2253	13

* Bij de regionale pilot in Zuid-Holland was sprake van 47 aanvragende mkb-bedrijven en 4 aanvragende penvoerders, die alle subsidie toegekend hebben gekregen.

Bron: RVO (tellingen door RVO vertrekt aan EZK en aanvullend voor MIT-IPC: MIT-dashboard van RVO).

contactpersonen buiten de microdataomgeving van het CBS zijn te benutten voor benadering van bedrijven voor deelname aan enquêteonderzoek. In dat geval gaat het om aanvragers in de jaren 2013 t/m 2017. Microgegevens over penvoerders worden in principe niet gebruikt in het econometrisch onderzoek, maar NAW-gegevens in combinatie met gegevens over contactpersonen kunnen buiten de microdataomgeving van het CBS benut worden voor benadering van de penvoerders voor deelname aan enquêteonderzoek. Ook in dat geval gaat het om aanvragers in de jaren 2013 t/m 2017.

In tabel 2 zijn gegevens met betrekking tot de IPC bouw in 2010 apart weergegeven, ter onderscheiding van de generieke subsidies voor IPC-projecten in 2010. In tegenstelling tot de generieke subsidies heeft bij de IPC bouw geen loting plaatsgevonden. Op het overkoepelende projectniveau zijn alle aanvragen gehonoreerd. In het econometrisch onderzoek kan desgewenst de IPC bouw buiten de waarnemingen worden gelaten, deels vanwege het feit het geen generieke subsidies voor IPC-projecten betrof en deels vanwege het feit dat geen sprake is geweest van loting. Consistent daarmee zou dan ook de MIT-IPC in 2014 buiten beschouwing kunnen blijven in de econometrische analyse, aangezien daarbij dezelfde karakteristieken gelden. Hier staat tegenover dat de MIT-IPC onderdeel is van het evaluatieonderzoek, waarmee het de voorkeur zou kunnen verdienen om de MIT-IPC wel in de econometrische analyse te betrekken. De toekenningen bij de MIT-IPC kunnen daarbij op gelijke wijze worden behandeld als de toekenningen bij de lotingen in 2010 en 2015-2017 (zoals reeds werd aangegeven in paragraaf 8). Het is aan het uitvoerende onderzoeksbureau om op de zojuist genoemde punten keuzes te maken.

In tabel 3 zijn vervolgens tellingen van RVO op basis van hetzelfde administratieve bestand gepresenteerd over aanvragen, toekenningen en afwijzingen bij IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking. Het betreft bij dit onderdeel van de IPC-regeling aanvragen die enkel door penvoerders zijn gedaan. Consistent met de tellingen in tabel 2 zijn de aantallen hier gepresenteerd vanaf 2010. Beoogd is echter dat alleen gegevens over 2013 worden benut en wel voor benadering van penvoerders voor schriftelijke interviews/bevragingen die een subsidie toegekend hebben gekregen en voor het in beperkte mate opstellen van beschrijvende statistiek. Het uitvoeren van econometrisch onderzoek is niet aan de orde bij de IPC-subsidies ten behoeve van internationale samenwerking. De tabel toont dat het om een beperkt aantal van zes toekenningen gaat in 2013. Zoals reeds in paragraaf 8 aan de orde is gekomen, is het aan het uitvoerende onderzoeksbureau om te bezien of het bij het kwalitatieve onderzoek onder penvoerders die een IPC-subsidie toegekend hebben gekregen, gewenst is om hier ook toekenningen in eerdere jaren bij te betrekken.

Tabel 3 Tellingen van aantallen aanvragen door penvoerders van subsidies ten behoeve van internationale samenwerking, onderscheiden naar toekenningen, afwijzingen en intrekkingen voorafgaand aan besluit tot toekenning dan wel afwijzing; 2010-2017

Jaar van indiening van de aanvragen	Aanvragen/ aanvragers	Toekenningen	Afwijzingen	Intrekkingen voorafgaand aan committing
2010	7	6	1	0
2011	7	6	0	1
2012	7	5	2	0
2013	10	6	4	0
2014	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-

Bron: RVO (tellingen door RVO vertrekt aan EZK).

Beschikbare microdata bij CBS

Bijlage 11 van het aanbestedingsdocument de offerteaanvraag geeft inzicht in de beschikbaarheid van data in de microdataomgeving van het CBS. Het overzicht geeft een beeld van de relevante databronnen voor diverse variabelen in de microdataomgeving van het CBS en welke eigenschappen de data in de verschillende bronnen hebben qua definities en dekking van bedrijven. Het overzicht is in overleg met het CBS opgesteld.

Er kan gebruik worden gemaakt van de microdata die regulier bij Microdata Services van het CBS

beschikbaar zijn voor externe onderzoekers¹¹⁴ en daarnaast van WBSO/RDA-data die specifiek voor deze evaluatie en voor de evaluatie van de MIT-regeling bij Microdata Services van het CBS beschikbaar worden gesteld. De WBSO/RDA vormen de meest geschikte bron voor R&D-gegevens. In tegenstelling tot de R&D-enquêtedata van het CBS zijn het registerdata voor WBSO-gebruikers en omvatten ze ook bedrijven met minde dan 10 werkzame personen. Zie voor een verdere toelichting op de WBSO/RDA-data, inclusief beperkingen van deze data, de Terms of Reference voor de evaluatie van de MIT-regeling.

Concreet zin voor de evaluatie van de IPC-regeling R&D-gegevens uit de WBSO/RDA-data en diverse databronnen over economische prestaties van bedrijven relevant voor gebruik. Dat geldt ook voor de evaluatie van de MIT-regeling. De econometrische analyses voor de evaluaties van de IPC-regeling en de MIT-regeling kunnen in combinatie met elkaar plaatsvinden, in belangrijke mate op basis van dezelfde databronnen en vergelijkbare methodieken. Hiermee is efficiencyvoordeel te behalen.

Gebruik van microdata bij CBS: procedurele aangelegenheden

Om onderzoek met microdata bij het CBS uit te kunnen voeren, dient het onderzoeksbureau te beschikken over een machtiging hiertoe van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen>. Er kan ook een consortium worden gevormd met een onderzoeksbureau dat toegang heeft tot de microdata bij het CBS. Sinds 1 januari 2018 is het gebruik van de microdatafaciliteiten van het CBS alleen nog mogelijk via 'remote access'; de 'on site'-faciliteit is komen te vervallen.

Alle kosten voor het gebruik van microdata bij het CBS, en eventuele andere kosten die ten behoeve van dit onderzoek gemaakt worden bij het CBS, komen voor rekening van het onderzoeksbureau. In de offerte dienen deze kosten (separaat) vermeld te worden. Hierbij kunnen de kosten voor het gebruik van microdata in de evaluaties van de MIT-regeling en de IPC-regeling gecombineerd worden. Zie voor informatie over de kosten: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/diensten-en-kosten>.

Voor nadere informatie omtrent de beschikbare data bij het CBS, mogelijkheden tot koppeling en de eraan verbonden kosten, kunnen offererende partijen zich wenden tot Microdata Services van het CBS (contactpersoon: mw. A.M. Redeman; e-mail: Microdata@cbs.nl). Gedurende het onderzoek zelf zijn WBSO/RDA-specialisten van RVO beschikbaar om de onderzoekers een toelichting te geven op de precieze betekenis van de diverse variabelen in de WBSO/RDA-database.]

10. Welke achtergrondstukken zijn beschikbaar?

Dialogic, (2010), Evaluatie van de regeling Innovatie Prestatie Contracten, Utrecht; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-84208>.

Dialogic (2019), Evaluatie Pilot IPC regio Zuid-Holland. Eindrapport, Utrecht; niet gepubliceerd document dat als bijlage 12 bij het aanbestedingsdocument is gevoegd.

Publicaties in Staatscourant en Kamerstukken genoemd in voetnoten in deze Term of Reference

Wettekst van huidige IPC-regeling: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2022-07-01/#Hoofdstuk3_Titeldeel3.5.

Wettekst van IPC-module in huidige MIT-regeling: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2022-07-01/#Hoofdstuk3_Titeldeel3.4_Paragraaf3.4.6.

SenterNovem (2009). Monitoringsrapportage InnovatiePrestatieContracten 2009, Den Haag; niet gepubliceerd document dat beschikbaar kan worden gesteld bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek.

¹¹⁴ Zie hier de catalogus van het CBS in dit verband: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/catalogus-microdata>.

Agentschap NL (2011), Monitoringsrapportage InnovatiePrestatieContracten 2011, Den Haag; niet gepubliceerd document dat beschikbaar kan worden gesteld bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek.

CBS (2012), Gebruik beleidsinstrumenten per topsector, 2011, Den Haag; <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/41/gebruik-beleidsinstrumenten-per-topsector-2011> [Tabel 1: IPC; drie subtabellen].

CBS (2013), Gebruik beleidsinstrumenten per topsector, 2012, Den Haag; <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2013/36/gebruik-beleidsinstrumenten-per-topsector-2012> [Tabel 6: Gebruik IPC bij meerjarige subsidieprojecten naar topsector, 2012].

CBS (2014), Gebruik beleidsinstrumenten per topsector, 2013, Den Haag; <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/41/gebruik-beleidsinstrumenten-per-topsector-2013> [Tabel 6: Gebruik IPC bij meerjarige subsidieprojecten naar topsector, 2013].