

1. Opdrachtomschrijving

1.1 Achtergrond

A. Waarom wordt er geëvalueerd?

In de begroting van het Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK) is aangekondigd dat het Innovatiekrediet (IK), dat onderdeel uit maakt van het Toekomstfonds (beleidsartikel 3 op de EZK-begroting), voor een evaluatie gepland staat in 2023. De regeling is tweemaal eerder geëvalueerd en de resultaten hiervan zijn respectievelijk in augustus 2013 en in februari 2019 naar de Tweede Kamer gestuurd.¹ Periodieke evaluaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, doordat inzicht wordt verkregen in de werking en uitkomsten van het beleid en in mogelijkheden voor verbeteringen.² Met evaluatieonderzoek wordt daarnaast verantwoording afgelegd aan het parlement over het te voeren en het gevoerde beleid³, en invulling gegeven aan de wettelijk verplichting om periodiek het beleid te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid, conform artikel 4.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016⁴. Artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een verplichting om, tenzij wettelijk anders bepaald, subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift ten minste eenmaal in de vijf jaar te evalueren⁵. Daarnaast is in de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies voor het IK een vervaldatum van 1 juli 2024 vastgelegd⁶. De evaluatie van het IK dient tevens om een verlenging van de regeling na deze vervaldatum onderbouwd aan de Tweede Kamer voor te kunnen leggen.

B. Wat wordt geëvalueerd?

Nederland kent sinds juli 2008 het IK.⁷ Dit instrument werd ingevoerd nadat in 2007 in het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011, 'Samen werken samen leven', en in het achterliggende Coalitieakkoord werd gesteld: "Een vitale en innovatieve economie is de basis voor duurzame ontwikkeling van onze welvaart. Nederland zal aan behoud en versterking van zijn concurrerend vermogen moeten blijven werken." Binnen die context werden verschillende maatregelen aangekondigd, met concreet in het Beleidsprogramma het invoeren van innovatiekredieten als maatregel ter verbetering van de toegang tot kapitaal voor startende en snelgroeiende bedrijven.⁸ Bij de invoering van het IK in 2008 werd in de Staatscourant een nadere onderbouwing van de invoering van het IK gegeven: "Een van de knelpunten is dat ondernemingen in het Midden- en Kleinbedrijf (...) in Nederland problemen ondervinden bij het vinden van financiering voor innovatie. Daarom is besloten om een nieuw subsidie-instrument te bieden in de vorm van een krediet."⁹ De regeling kent wel een lange historie van voorgangers, van 1954 t/m 2003 het Technisch Ontwikkelingskrediet en Technische Ontwikkelingsprojecten en van 2006 tot de invoering van het IK in 2008 het Uitdagingskrediet.¹⁰

¹ Zie voor de aanbiedingen aan de Tweede Kamer: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-73.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-344.html>.

² Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 van de Minister van Financiën, Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-19587.html>.

³ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 van de Minister van Financiën, Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-19587.html>.

⁴ Zie voor het genoemde wetsartikel:

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0039429&hoofdstuk=4¶graaf=1&artikel=4.1&z=2023-01-01&g=2023-01-01>.

⁵ Zie voor dit wetsartikel:

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005537&hoofdstuk=4&titeldeel=4.2&afdeling=4.2.1&artikel=4:24&z=2023-07-01&g=2023-07-01>.

⁶ Artikel 3.9.15 binnen 'Titel 3.9. Innovatiekredieten':

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0035474&hoofdstuk=3&titeldeel=3.9&artikel=3.9.15&z=2023-07-01&g=2023-07-01>.

⁷ Publicatie in Staatscourant van de regeling in oorspronkelijke vorm: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-126-p10-SC86369.html>.

⁸ Beleidsprogramma 'Samen werken samen leven', 14 juni 2007:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/06/14/beleidsprogramma-2007-2011>; Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie 7 februari 2007: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv>.

⁹ Staatscourantpublicatie bij invoering van de regeling, Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-126-p10-SC86369.html>.

¹⁰ APE, 2013, Evaluatie Uitdagingskrediet en Innovatiekrediet, Den Haag; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-245899.pdf>.

Met een IK kunnen bedrijven een deel van de ontwikkelingskosten van een R&D-project financieren. Sinds 2014 gelden maximumkredietpercentages (als aandeel van de projectkosten) van 45 procent (kleinbedrijf), 35 procent (middelgroot bedrijf) en 25 procent (grootbedrijf), waarbij deze kredietpercentages bij samenwerking met een kennisinstelling of een ander bedrijf hoger liggen: 50 procent bij klein- en middenbedrijf en 40 procent bij het grootbedrijf.

De projectomvang dient ten minste € 150.000 te bedragen en het maximale kredietbedrag voor een project is in 2015 verhoogd van € 5 miljoen naar € 10 miljoen (voor technische projecten). Een project dient (sinds 2017) binnen vijf jaar te worden afgerond, met (sinds 2012) de mogelijkheid tot verlenging met twee jaar voor projecten met certificeringsnoodzaak. Daarna dient het krediet (sinds 2012) binnen tien jaar inclusief rente te worden terugbetaald. De rente start vanaf het moment dat de aanvrager geld ontvangt van RVO. Deze rente wordt jaarlijks bijgeschreven en is samengesteld. Bij de vaststelling van het IK wordt nogmaals beoordeeld of de verwachte terugbetaling, zoals bij verlening bepaald, nog steeds actueel is. Als het project tijdens de ontwikkelfase (tussentijds) wordt stopgezet wegens onoverkomelijke technische problemen of het wegvallen van het commercieel perspectief, is het mogelijk ontheffing van terugbetaling te krijgen. Indien (gedeeltelijke) ontheffing van terugbetaling wordt verleend, wordt ook over de opgebouwde rente over het ontheven gedeelte van de hoofdsom ontheffing verleend. Voor de evaluatieperiode 2018-2022 geldt een maximaal kredietbedrag van € 10 miljoen voor technische projecten en € 5 miljoen voor klinische projecten. De looptijd van het project is maximaal vijf jaar of maximaal zeven jaar in het geval van een langdurig certificeringstraject. Na afronding van het project is de terugbetalingstermijn tien jaar.

De evaluatie beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het IK als beleidsinstrument doeltreffend en doelmatig is, conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek van de Minister van Financiën.¹¹ Bij de doelmatigheid dient er onderscheid gemaakt te worden tussen de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid van het beleid, waarbij de doelmatigheid van de bedrijfsvoering als een specifiek aspect binnen de doelmatigheid van het beleid te beschouwen is. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering heeft betrekking op de wijze waarop de regeling door de overheid wordt uitgevoerd, met uitvoeringskosten van de overheid en administratieve lasten bij bedrijven als belangrijke onderwerpen. De doelmatigheid van beleid betreft de vraag hoe de bereikte effecten/baten van het instrument in relatie staan tot ingezette middelen/kosten en in aanvulling daarop of de effecten/baten tegen lagere kosten hadden kunnen worden bereikt met een andere vormgeving van het beleid.

De uit te voeren evaluatie van dit beleidsinstrument heeft betrekking op de periode 2018-2022, met dien verstande dat bij het onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleid ook gegevens over toekenningen en afwijzingen in vroegere jaren worden benut. Het laatste vergroot het aantal waarnemingen bij de uit te voeren econometrische analyse en biedt betere mogelijkheden om de effecten op innovatie- en bedrijfsprestaties te onderzoeken, aangezien die voor een belangrijk deel op langere termijn plaatsvinden. De met data over een langere periode te onderzoeken doeltreffendheid van het beleid is vervolgens van belang voor de analyse van de doelmatigheid van het beleid, daar waar het gaat om de effecten van het beleid in verhouding tot de ingezette beleidsgelden. Daarnaast is de revolverendheid van de ingezette middelen (via terugbetalingen van leningen en rentebetalingen) met data over een langere periode te onderzoeken, mede in het kader van de doelmatigheid van het beleid. De onderzoeken gericht op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering kunnen worden uitgevoerd met data die beperkt blijven tot de periode 2018-2022. De evaluatieperiode 2018-2012 sluit aan bij de periode van de vorige evaluatie, 2012-2017.

1.2 Doel en legitimering overheidsrol

De doelstelling van het IK is duurzame economische groei van de Nederlandse economie door het versterken van de innovatiekracht. Het IK beoogt daartoe private R&D-uitgaven (Research & Development oftewel Onderzoek & Ontwikkeling) gericht op technisch en/of klinisch risicovolle ontwikkelingsprojecten voor nieuwe producten (inclusief diensten) en processen te verhogen.

Subdoel: Innovatieve (mkb)bedrijven helpen aan innovatiefinanciering, zodat ook private partijen meefinancieren en projecten sneller tot stand komen.

¹¹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 van de Minister van Financiën, inclusief Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-19587.html>.

Als het stimuleren van risicokapitaal en innovatie belangrijk is voor een economie is het nog de vraag waarom de overheid een rol moeten spelen. Er is vooral een rol voor de overheid omdat er sprake is van **positieve externe effecten**; maatschappelijke baten in de vorm van innovatie en productiviteit zijn vaak groter zijn dan de private baten bij de bedrijven die de investeringen in R&D/innovatie doen. Het uitvoeren van innovatieactiviteit leidt tot kennisspillovereffecten naar andere bedrijven en werkt vervolgens ook door naar consumenten/burgers, die van innovaties profiteren via gunstiger prijs-kwaliteitsverhoudingen van producten en bijdragen die de innovaties leveren aan het adresseren van maatschappelijke uitdagingen. Deze bredere uitstralingseffecten worden niet meegenomen door private investeerders bij hun investeringsafwegingen en daardoor komen investeringen in R&D/innovatie in onvoldoende mate tot stand. Dat maakt het legitiem om publieke financiering – naast bestaande stimulering zoals de WBSO - te verschaffen die bedrijven ondersteunt bij het vinden van private financiering.

Bekend is verder dat de kapitaalmarkt ook kan falen als gevolg van **informatieasymmetrie**, waardoor er ook vanuit die invalshoek gezien in maatschappelijk oogpunt te weinig wordt geïnvesteerd in innovatie. Suboptimale investeringsbeslissingen inzake innovatieve ondernemingen treden op vanwege informatieproblemen tussen financiers en bedrijven. Financiers kunnen niet goed inschatten of de onderneming een groot financieringsrisico in zich draagt of dat het management van de onderneming capabel is. Asymmetrische informatie heeft tot gevolg dat de financieringskosten van ondernemingen oplopen of dat de financiering van ondernemingen niet op gang komt. Ook kan er sprake zijn van hoge transactiekosten, waardoor binnen de markt voor risicokapitaal bepaalde segmenten niet van de grond komen. Bijvoorbeeld doordat de transactiekosten van het vergaren van voldoende informatie te hoog liggen voor financiers. Voorts ontstaan er mogelijk hoge zoekkosten voor beide partijen om elkaar te vinden.

Deze knelpunten spelen meer voor enkele doelgroepen en/of activiteiten dan voor andere. Met name investeringen in jonge bedrijven en innovatie zijn risicovoller dan andere investeringen. Bedrijven ondervinden in die gevallen dan ook over het algemeen meer problemen met het aantrekken van financiering. Er is meer kans dat dit zal mislukken en er zijn bijna geen zekerheden. Grotere ondernemingen kunnen investeringen in groei en innovatie vaker zelf bekostigen, maar voor kleinere ondernemingen is dit niet altijd een optie. Daardoor dreigen kansrijke nieuwe ideeën niet geïnitieerd en naar de markt te worden gebracht. Voor externe financiers is het door informatieasymmetrie moeilijk te beoordelen of dit soort nieuwe ideeën kans van slagen hebben.

Het instrument grijpt ook aan bij onzekerheid/risico als marktimperfectie bij innovatie, omdat de overheid meedraagt in het technisch risico van een project. IK verlaagt het investeringsrisico, waardoor asymmetrische informatie minder beperkend is voor financiers. Onzekerheid kan in beginsel worden afgedekt in markten, maar dit kan leiden tot minder efficiënt gedrag ('**moral hazard**'). Verzekeringen beperken namelijk prikkels om kosten te besparen en risico's te beperken. Arrow (1962) noemt dit 'the moral factor'.¹² Bovendien zou ook op de verzekeringsmarkt informatieasymmetrie weer een belangrijk knelpunt kunnen vormen, vanwege informatieproblemen bij het inschatten van de risico's door verzekeraars.

Tot slot is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor het begrip **transitiefalen**. Grote transities en maatschappelijke vraagstukken vragen om een regisserende en sturende rol van de overheid, die met specifiek beleid en instrumentarium richting en leiding geeft, met concrete doelstellingen voor de toekomst (transitiefalen). Dit speelt met name voor zover de instrumenten een bijdrage leveren aan het missiegedreven innovatiebeleid. Hoewel het IK een instrument is dat mede bijdraagt aan het adresseren van maatschappelijke uitdagingen, is het geen instrument dat onder het missiegedreven beleid valt. Het is een generiek instrument, zonder sturing richting het oplossen van specifieke maatschappelijke uitdagingen (hoewel er wel apart aandacht is voor klinisch onderzoek, dat bijdraagt aan innovaties in de gezondheidszorg). Transitiefalen vormt dan ook geen legitimatie voor het IK.

Omdat innovatie positieve externe effecten heeft en de kapitaalmarkt doorgaans tekortschiet in het bieden van voldoende financiering voor risicovolle innovatieprojecten, kan op welvaartstheoretische

¹² K.J. Arrow, 1962, Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: Universities-National Bureau Committee for Economic Research, Committee on Economic Growth of the Social Science Research Council, The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, Princeton University Press, blz. 609-626; <https://www.nber.org/chapters/c2144.pdf>.

gronden gerechtvaardigd worden dat de overheid voorziet in een financiële ondersteuning van innovatieve projecten. Terugbetaling van kredieten bij het technisch slagen van een project zorgt ervoor dat de door de overheid ingezette kredieten voor een groot deel weer terugvloeien. Hierdoor is de (uiteindelijke) subsidiecomponent van de regeling relatief beperkt. De subsidiecomponent is te rechtvaardigen op basis van de positieve externe effecten van innovatie en op basis van de vermindering van risico/onzeerheid bij innovatieprojecten door de regeling.

1.3 Doelgroep en werking

Doelgroep

De doelgroep van het IK is met name innovatief mkb; minder dan 5% van de aanvragers behoort tot het grootbedrijf. Het grootbedrijf kan sinds 2012 gebruikmaken van deze regeling. Kennisininstellingen kunnen geen gebruik maken van deze regeling.

De regeling is bedoeld voor ondersteuning van technische en klinische ontwikkelingsprojecten die zich richten op de ontwikkeling van producten of processen die nieuw zijn voor Nederland en een goed marktperspectief hebben, waarbij tevens sprake is van substantiële technische of klinische risico's en daarmee samenhangende financiële risico's. De risico's zorgen ervoor dat de geldverstrekkers in de markt niet bereid zijn het hele project te financieren.¹³

Hierbij aansluitend werd in de vorige evaluatie van het IK de volgende beschrijving gegeven van de doelgroep van het IK: bedrijven die nieuwe producten, diensten of processen ontwikkelen met substantieel technisch of klinisch risico, maar met een goed marktperspectief, die onder meer vanwege de risico's geen geldverstrekkers in de markt bereid vinden om het hele project te financieren.¹⁴ Als complicatie werd daarbij wel aangegeven dat geen data bekend is van het aantal bedrijven dat specifiek voldoet aan deze beschrijving.

Type instrument

Het IK is een subsidie met terugbetalingsverplichting (lening) aan innovatieprojecten in de experimentele ontwikkelingsfase, waarvoor vaak nog beperkt bancaire financiering beschikbaar is.

Het subsidiepercentage kan variëren tussen de 25% en 50% (zoals aan de orde is gekomen in paragraaf 1.1). De maximale ondersteuning bedraagt € 10 miljoen voor technische ontwikkelingsprojecten en € 5 miljoen voor klinische projecten.

Het IK valt onder het Toekomstfonds, net als het Dutch Venture Initiative, Seed Capital en Vroege Fase Financiering. De ontvangsten op het IK vloeien terug naar het Toekomstfonds, maar niet specifiek naar het budget voor het IK. Het instrument loopt al sinds 2008 en is de opvolger van het uitdagingskrediet (UK), dat in 2006 werd ingevoerd.

Wettelijke grondslag

Het instrument kent als wettelijke grondslag de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies, waarbinnen het is opgenomen als 'Titel 3.9. Innovatiekredieten'.¹⁵ Die titel is onderdeel van 'Hoofdstuk 3. Innovatie en ondernemerschap' binnen de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies. Het IK heeft deze inkadering binnen de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies sinds 2014, toen de naam daarvan nog was: Regeling nationale EZ-subsidies.¹⁶

Kengetallen

In tabel 1 wordt in de bovenste rij het aantal aanvragen per jaar weergegeven, met apart getoond het aantal verhogingsaanvragen.¹⁷ In het vak daaronder staan de afwijzingen, intrekkingen en toekenningen uitgesplitst. In het onderste vak wordt ten eerste het totaalbedrag aan toekenningen weergegeven en ten tweede de omvang van de private R&D-uitgaven die zijn ondersteund met IK-toekenningen.

¹³ Deze beschrijving is gebaseerd op de Toelichting bij de publicatie van de regeling in de Staatscourant, bij de invoering ervan in 2008: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2008-126-p10-SC86369.html>.

¹⁴ Technopolis en SEO Economisch Onderzoek, 2018, Evaluatie Innovatiekrediet 2012–2017, Amsterdam, blz. 29–30; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-872048.pdf>.

¹⁵ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0035474&hoofdstuk=3&titeldeel=3.9&z=2023-07-01&g=2023-07-01>

¹⁶ Staatscourantpublicatie, inclusief Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-20679.html>.

¹⁷ Als de projectkosten hoger uitvallen of doelstellingen moeten worden bijgesteld naar aanleiding van nieuwe inzichten tijdens het project, kan een verhogingsaanvraag worden ingediend. Deze verhogingsaanvraag wordt aan dezelfde voorwaarden en criteria getoetst als tijdens de oorspronkelijke verlening van het IK.

Tabel 1: Kengetallen met betrekking tot aanvragen, toekenningen, afwijzingen en intrekkingen bij het IK, 2018-2022

Kengetallen Innovatiekrediet	2018	2019	2020	2021	2022
Aanvragen	105	100	76	79	57
Waarvan verhogingsaanvragen	17	16	9	9	4
Formele afwijzing	40	32	17	22	11
Ingetrokken	31	33	29	38	31
Toekenningen	34	35	30	19	15
Waarvan verhogingsaanvragen	10	12	6	4	2
Bedrag aan IK-toekenningen (miljoenen euro's)	63,9	62,3	67,8	43,8	35,2
Omvang van private R&D-uitgaven ondersteund met IK (miljoenen euro's)	173,4	139,4	167,0	97,3	116,0

Bron: RVO.

Veranderingen ten opzichte van onderzoeksperiode van de eerdere evaluatie

- Per 2022 is de rentesystematiek aangepast.¹⁸ Het betreft een aanpassing van de rentestructuur. In plaats van een relatief hoge jaarlijkse rente wordt met ingang van 2022 een lagere rentevergoeding gevraagd, maar dient de naast de jaarlijkse rente ook een eenmalige opslag over het IK te worden betaald. De eenmalige opslag bedraagt een percentage van het totale bedrag dat is uitbetaald aan krediet. Het percentage van de opslag wordt jaarlijks vastgesteld, en geldt voor de in dat jaar aangevraagde Innovatiekredieten. De eenmalige opslag is, in tegenstelling tot de jaarlijks te betalen rentevergoeding, niet rentedragend. De rentelasten worden op deze manier evenwichtiger verdeeld over bedrijven die succesvolle ontwikkelingsprojecten uitvoeren met behulp van een IK, en bedrijven waarbij de commercialisatie minder succesvol of minder snel verloopt, waardoor die er langer over doen het IK terug te betalen. Door de rentelasten te verlagen voor de tweede groep bedrijven kunnen zij aantrekkelijker worden voor financiers.
- Sinds 2022 wordt bij elke aanvraag ook Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) meegenomen als aspect in de beoordeling.¹⁹

Deze aanpassingen zijn te recent doorgevoerd om de kwantitatief meetbare effecten hiervan mee te nemen in deze evaluatie. Voor de veranderde rentesystematiek wordt wel een kwalitatieve analyse gevraagd (zie ook paragraaf 2.3, onderzoeksvraag 2k). Het IMVO-aspect hoeft niet te worden onderzocht.

Hoe wordt de regeling uitgevoerd?

De regeling wordt door de Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO) uitgevoerd als uitvoeringsorganisatie namens EZK. De verdeling van het subsidieplafond gebeurt op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvragen. RVO toetst de IK-aanvragen aan de afwijzingsgronden en neemt daarop een besluit tot toekennen of afwijzen.

Er gelden specifieke afwijzingsgronden voor aanvragen van een IK. Die zijn beschreven in artikel 3.9.7 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.²⁰ Daarin is bepaald dat de minister afwijzend beslist op een aanvraag indien:

- hij de subsidiabele kosten raamt op minder dan € 150.000;
- onvoldoende vertrouwen bestaat dat de subsidieontvanger het ontwikkelingsproject en de daarop volgende fase van commercialisatie kan financieren;
- onvoldoende vertrouwen bestaat dat de subsidieontvanger een ontwikkelingsproject zowel in technische als in economische zin tot een succes zal kunnen maken;
- onvoldoende vertrouwen bestaat dat de subsidieontvanger de subsidie terug kan betalen binnen de in artikel 3.9.8, vierde lid, genoemde periode;
- van het ontwikkelingsproject onvoldoende positieve gevolgen voor de Nederlandse economie te verwachten zijn.

¹⁸ Publicatie in de Staatscourant, inclusief een Toelichting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-46004.html>.

¹⁹ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/innovatiekrediet/aanvraagproces#ondernem-maatschappelijk-verantwoord>.

Kamerbrief die hieraan ten grondslag ligt: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-371.html>.

²⁰ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0035474&hoofdstuk=3&titeldeel=3.9&artikel=3.9.7&z=2023-07-01&g=2023-07-01>

Daarnaast zijn er afwijzingsgronden van toepassing die breed voor subsidies aan bedrijven zijn opgenomen in het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies, artikel 22 t/m 24.²¹ In artikel 23, onderdeel b, van dat Kaderbesluit is als afwijzingsgrond opgenomen dat het onaannemelijk wordt geacht dat de activiteiten binnen een bij ministeriële regeling gestelde termijn kunnen worden voltooid. In artikel 3.9.6 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies is die termijn bepaald op vijf jaar, met de mogelijkheid om die termijn met ten hoogste twee jaar te verlengen indien sprake is van een technisch ontwikkelingsproject met een certificeringstraject.²² Tevens wordt getoetst of een aanvraag voldoet aan de begripsomschrijving voor een klinisch dan wel technisch ontwikkelingsproject in artikel 3.9.1 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.²³ Daarbij geldt als definitie van een ontwikkelingsproject in het kader van het IK:

- een planmatig geheel van activiteiten in de fase van experimentele ontwikkeling;
- gericht op het omzetten van resultaten van industrieel onderzoek in plannen, schema's of ontwerpen voor nieuwe, gewijzigde of verbeterde producten, processen of diensten die nieuw zijn voor Nederland;
- waaraan hetzij substantiële technische (maar geen klinische), hetzij substantiële klinische risico's (waarbij het welslagen is verbonden aan een testfase in de mens) zijn verbonden, en daarmee samenhangende financiële risico's;
- welke producten, processen of diensten door het goede commerciële perspectief kunnen leiden tot substantiële economische activiteiten van de onderneming.

Beoordelingstraject:

De beoordeling van een aanvraag gebeurt in een aantal stappen:

1. Oriënteren

Alvorens een onderneming een aanvraag indient, bestaat de mogelijkheid een Quick Scan uit te voeren. Een adviseur van RVO informeert de ondernemer aan de hand van de Quick Scan telefonisch over de kansen. Ook na een negatief advies kan men een aanvraag doen.

2. Aanvragen

Aanvragen kan het hele jaar door via het aanvraagformulier. Als bijlagen horen daarbij een mkb-toets, businessplan, projectplan en financieringsplan. En het liefst ook een haalbaarheidsstudie, marktonderzoek of jaarcijfers. De volledigheid van de aanvraag wordt getoetst op basis van de aanwezigheid van deze bijlagen. Enkel een volledige aanvraag bepaalt de volgorde van binnenkomst voor de verdeling van het subsidieplafond.

3. Kennismaken

Elke complete IK-aanvraag wordt allereerst grondig geanalyseerd door twee IK-adviseurs aan de hand van de criteria/afwijzingsgronden op basis van de regeling en het Kaderbesluit. Daarbij wordt er altijd een intakegesprek gevoerd met de aanvrager, waarbij tijdens het gesprek de onderneming haar aanvraag kan toelichten en eventuele vragen beantwoord kunnen worden. Aan het einde van deze fase wordt terugkoppeling gegeven. Er wordt aangegeven of de aanvraag (eventueel na een verbeterslag) kans van succes heeft of bij voorbaat afgewezen wordt op basis van de criteria/afwijzingsgronden. De aanvrager kan er ook voor kiezen om zelf de aanvraag in te trekken n.a.v. de feedback en vragen van de adviseurs tijdens het gesprek.

4. Besluit

Afhankelijk van bovenstaande wordt in een Vervolgfase het dossier gecompleteerd en de informatie/beoordeling door de IK-adviseurs in een nota ("Adviesnota") met een vaststaand format verwerkt, welke na verwerking van de feedback van de IK-Proces Coördinator definitief wordt. Vervolgens wordt het dossier voorgelegd aan de IK-Adviescommissie. In de commissievergadering wordt de aanvraag besproken in het bijzijn van de behandelend IK-Adviseurs en de IK-Proces Coördinator. De IK-Adviescommissie geeft tijdens de vergadering een advies (toekennen, toekennen onder voorwaarden, afwijzen) op basis van de criteria/afwijzingsgronden uit de regeling en/of het Kaderbesluit. Ten slotte neemt de IK-Proces Coördinator een besluit (toekennen, toekennen onder voorwaarden, afwijzen). De IK-Proces Coördinator heeft hiervoor als input het advies van het projectteam én het door de commissie uitgebrachte advies.

²¹ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0024796&hoofdstuk=8&z=2021-03-09&q=2021-03-09>

²² <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0035474&hoofdstuk=3&titeldeel=3.9&artikel=3.9.6&z=2023-07-01&q=2023-07-01>

²³ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0035474&hoofdstuk=3&titeldeel=3.9&artikel=3.9.1&z=2023-07-01&q=2023-07-01>

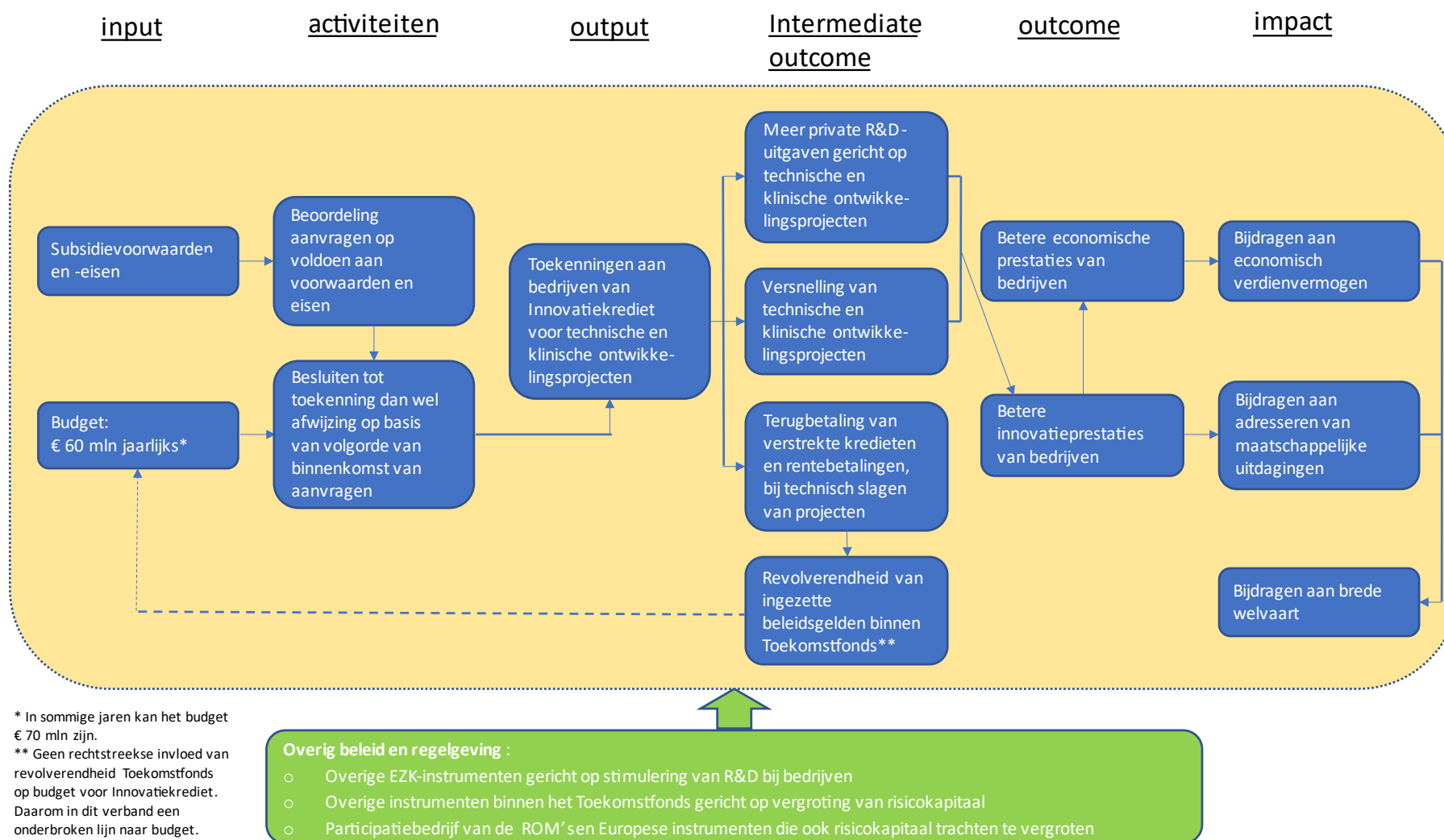
5. Eventueel bezwaar

Als een ondernemer het oneens is met het besluit, dan kan hierop bezwaar worden gemaakt. Het besluit op bezwaar kan daarna nog via een beroepsprocedure worden getoetst.

1.4 Beleidstheorie

In Figuur 1 staat een doelenboom van het IK weergegeven in de context van de beleidstheorie, op basis van een 'theory of change'-benadering. Het schema brengt in beeld hoe het beleid verondersteld wordt te werken van 'inputs' naar 'impacts'.

Figuur 1 Doelenboom van het IK in de context van de beleidstheorie



2. Onderzoeksaanpak

2.1 Onderzoeksmethoden

Het ministerie van EZK zet zich in om de effectiviteit van beleidsinstrumenten volgens een hoge evaluatiestandaard in beeld te brengen. Richtlijnen hiervoor worden, mede aan de hand van uitwerkingen voor afzonderlijke beleidsinstrumenten, gegeven in het rapport '[Durf te meten' van de Commissie Theeuwes](#) uit 2012. In 2022 is hier het rapport '[Durf te leren, ga door met meten. Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid' van de Commissie Ter Weel](#) bij gekomen, specifiek gefocust op methoden voor het evalueren van systeem- en transitiebeleid. Voor individuele instrumenten, al dan niet binnen bredere systeembenaderingen, blijven de methoden uit het rapport van de Commissie Theeuwes als leidraad gelden.

In de evaluatie dient kwantificering van effecten in evenwicht te zijn met het kwalitatieve onderdeel van het onderzoek, zodat resultaten van beide benaderingen kunnen worden vergeleken en de twee benaderingen elkaar kunnen aanvullen en versterken. Econometrische analyse, enquêtes, interviews, expertsessies en desk research kunnen alle deel uitmaken van de onderzoeksmethoden. Kwantitatieve en kwalitatieve benaderingen dienen elkaar aan te vullen en te versterken door ze zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Enquêtes en interviews onder bedrijven en expertsessies kunnen worden benut om eventuele missende informatie in het kwantitatieve onderzoek naar de doeltreffendheid op te vragen en om allerlei meer kwalitatieve onderzoeksvragen te beantwoorden binnen de verschillende thema's van het onderzoek. In paragraaf 2.3 zijn de te beantwoorden onderzoeksvragen naar thema geordend. Enquêteonderzoek is onder andere specifiek aan te bevelen voor informatie benodigd voor het onderzoek naar de administratieve lasten die het IK met zich meebrengt bij bedrijven.

Inschrijver krijgt grotendeels de ruimte om een eigen methodologische aanpak voor te stellen voor de inzet van de verschillende onderzoeksmethoden bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De voorgestelde aanpak zal worden beoordeeld onder 'Plan van aanpak' in de gunningscriteria (hoofdstuk 5.3.1) van het aanbestedingsdocument). Een randvoorwaarde is wel dat econometrisch onderzoek als methode zoveel mogelijk wordt toegepast daar waar dit op grond van databeschikbaarheid in voldoende mate haalbaar/zinnig is. Als ambitie geldt om net als in de vorige evaluaties van het IK het onderzoek naar de doeltreffendheid van de regeling in sterke mate econometrisch in te steken volgens de Theeuwes-systematiek. Belangrijk hierbij is om zoveel mogelijk met controlegroepen te werken en de methodiek van natuurlijke experimenten als leidraad te nemen voor de econometrische vormgeving van de uit te voeren regressieanalyses.

De controlegroepen kunnen worden gevormd uit bedrijven met projecten die voor een IK zijn afgewezen dan wel ingetrokken, terwijl behandelgroepen kunnen worden geconstrueerd uit bedrijven die een IK toegekend hebben gekregen. Daarnaast kan een bredere controlegroep worden gevormd uit bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de fiscale R&D-stimuleringsregeling WBSO. Het rapport 'Durf te meten' van de Commissie Theeuwes en de vorige evaluatie van het IK kunnen als referentie en inspiratie dienen voor de te hanteren econometrische methodiek. Als uitgangspunt kan dienen, aansluitend bij de vorige evaluaties van het IK, dat een 'difference-in-difference'-methodiek dan wel een hieraan gerelateerde 'fixed effects'-panelanalyse wordt gehanteerd. Het staat Inschrijvers vrij om creatief te zoeken naar verdere mogelijkheden om de doeltreffendheid van het IK econometrisch te onderzoeken.

Het econometrisch onderzoek is uit te voeren met microdata in de microdataomgeving van het CBS. Microgegevens van het IK zijn reeds gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS. In combinatie met andere microdata die bij het CBS gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister kunnen econometrische analyses worden uitgevoerd voor effectmeting binnen het evaluatieonderzoek. De microdata zijn tevens te benutten voor het presenteren van beschrijvende statistiek over toekenningen, afwijzingen en intrekkingen bij het IK, gecombineerd met informatie over verdelingen naar grootteklassen en sectoren waarin de bedrijven zich bevinden. In zulke beschrijvende statistiek kan voorts informatie over bijvoorbeeld R&D-uitgaven en omzetgroei van de bedrijven worden gepresenteerd.

De ervaring leert dat econometrische effectmeting in het geval van beleidsinstrumenten met relatief beperkte aantallen deelnemers in termen van toekenningen en afwijzingen 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 het IK op innovatieve prestaties van bedrijven niet haalbaar is. Zie paragraaf 2.2 en de daaraan gerelateerde bijlagen met informatie over de beschikbaarheid van data bij het CBS voor nadere informatie over de microdata bij het CBS.

Opdrachtnemer wordt gevraagd om in het econometrisch onderzoek microdata over een langere periode dan de evaluatieperiode 2018-2022 te benutten. Ten eerste wordt dan meer datamassa verkregen, waarmee econometrisch sterkere resultaten zijn te verkrijgen. Ten tweede is het dan pas goed mogelijk om effecten op economische prestaties te kwantificeren, aangezien die pas op langere termijn zijn te verwachten. Daarbij kan wat betreft IK-data desgewenst worden teruggeslagen tot het aanvangsjaar van deze regeling, 2008.

2.2 Data

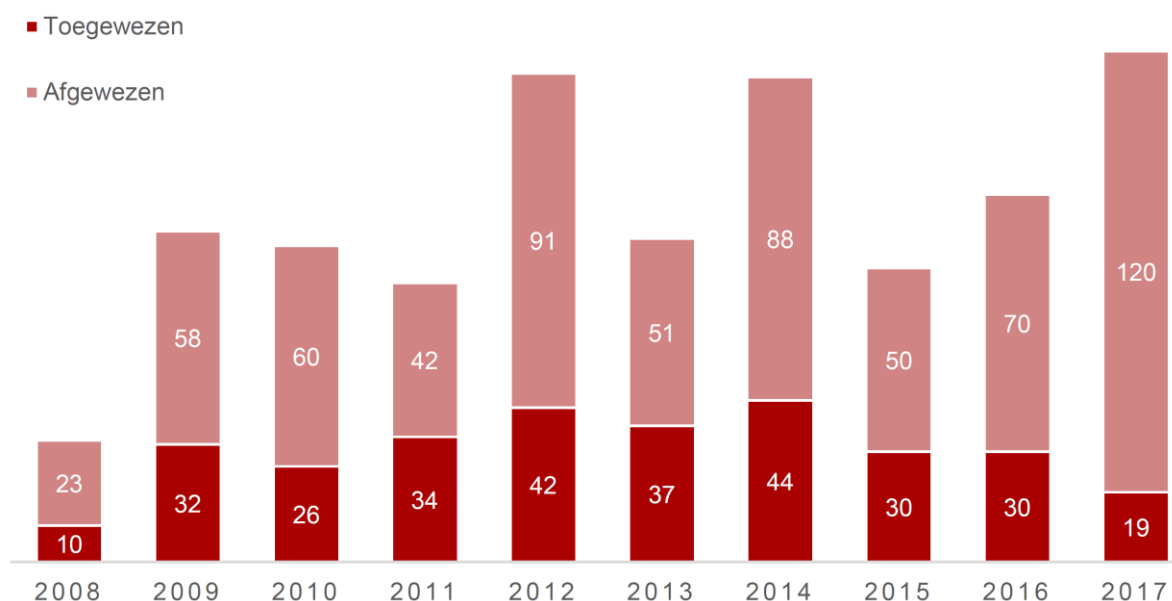
Data over IK in de microdataomgeving van CBS

IK-data afkomstig van RVO zijn reeds gekoppeld aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS en beschikbaar in de microdataomgeving van het CBS, op het niveau van bedrijfseenheden. Een documentatierapport van het CBS geeft in detail inzicht in de karakteristieken van die data. In de betreffende database zijn data over toekenningen en afwijzingen van het IK beschikbaar vanaf het eerste jaar van deze regeling, 2008, t/m 2022. Dit rapport, getiteld 'Documentatierapport Innovatiekrediet 2008-2020 V2, 2021-2022 V1' is als bijlage bij het aanbestedingsdocument gevoegd (bijlage 3a). De data zijn op gepseudonimiseerde wijze beschikbaar in de microdataomgeving van het CBS en daar te benutten in combinatie met andere databestanden die al dan niet standaard beschikbaar zijn voor externe onderzoekers in de microdataomgeving van het CBS.

In paragraaf 1.3 zijn tellingen gepresenteerd van aanvragen en daarbinnen toekenningen, afwijzingen en intrekkingen in de evaluatieperiode 2018-2022. De vorige evaluatie van het IK geeft inzicht in aantallen aanvragen en toekenningen in voorgaande jaren, teruglopend tot 2008. Die aantallen zijn weergegeven in onderstaande figuur 2, die is overgenomen uit het rapport van de vorige evaluatie.²⁴ In de figuur zijn totale aantallen aanvragen per jaar weergegeven, inclusief verhogingsaanvragen, met een onderscheid naar toekenningen en niet-toekenningen. De niet-toekende aanvragen zijn in de figuur aangeduid als afwijzingen, maar omvatten ook intrekkingen van aanvragen. Bedenk dat aantallen toekenningen en afwijzingen/intrekkingen per afzonderlijk jaar over reeksen van jaren zijn te benutten in econometrische analyse. Aantallen toekenningen en afwijzingen/intrekkingen per jaar in combinatie met het aantal jaren dat in beschouwing wordt genomen in econometrische analyse bepaalt het aantal waarnemingen dat te benutten is in de econometrische analyse.

²⁴ Technopolis en SEO Economisch Onderzoek, 2018, Evaluatie Innovatiekrediet 2012-2017, Amsterdam, blz. 106; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-872048.pdf>.

Figuur 2: Aantallen IK-aanvragen in de periode 2008-2017, zoals gerapporteerd in de vorige evaluatie van het IK; inclusief verhogingsaanvragen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. CBS/RVO

Data over IK beschikbaar bij RVO

Naast de data over het IK die op gepseudonimiseerde wijze beschikbaar zijn in de microdataomgeving van het CBS, zijn bij RVO zijn de volgende databestanden beschikbaar met betrekking tot de uitvoering van het IK:

- Monitoring aanvraag (per kalenderjaar):**
Voor elk jaar is een Excelsheet beschikbaar met daarin gegevens ter monitoring en bijhouding van de procesvoortgang van aanvragen. Hierin staan; IK identifier (jaartal van indiening plus identificatie cijfers: b.v. "IK22001") met opmerking als het een herindiening van eerdere aanvraag of verhogingsaanvraag is, naam bedrijf, titel project, datum indiening, datum wanneer aanvraag als volledig is bestempeld en dus in behandeling is gekomen van behandelaars, of loting heeft plaatsgevonden, behandeltermijn in weken, aanslag op budget Klinisch/Technisch. Vanaf 2010 staat er ook in deze sheet: datum (1e) gesprek met aanvrager, of de behandeltermijn opgeschort is geweest en van wanneer tot wanneer, de eerste indruk van de aanvraag (toekenning/[afwijzing/intrekking]), wanneer de conceptnota naar de programmacoördinator moest, de nota naar de adviescommissie, de datum van de beschikking.
- "Actie- en kaslijst beheer":**
Een Excel-bestand met een overzicht van het beheer van alle IK-leningen, namelijk: ID identifier, datum van vaststelling, of project geslaagd is (1/0), gesloten is (1/0), technisch (1/0) of klinisch (1/0) van aard is, rentepercentage (%), een classificatie van de fase waarin het project zich bevindt, en details over de hoofdsom en mate van terugbetaling, al dan niet door faillissementafwikkelingen. Ook staat er een risicoclassificering die bij vaststelling is gemaakt.
- "CAS" bestand:**
Een Excelbestand met een overzicht van de aanvrager, namelijk: IK identifier, naam, adres, Kamer van Koophandel nummer, verleend bedrag, uitbetaald bedrag, vastgesteld bedrag, status van project (in beheer, commerciële fase, kwijtgescholden, afgewezen bij aanvraag, ingetrokken bij aanvraag etc.), oorspronkelijke einddatum ontwikkeling, gewijzigde einddatum, geslacht contactpersoon.
- "Beheeroverzicht":**
Een Excelbestand met een korte beschrijving van de IK-aanvraagstatus; IK identifier, naam, verleend bedrag, uitbetaald bedrag, ingetrokken subsidie bedrag, openstaand bedrag, status van project (in beheer, commerciële fase, kwijtgescholden, afgewezen bij aanvraag, ingetrokken bij aanvraag etc.).

Bij de benutting van dergelijke informatie in het evaluatieonderzoek moet nog wel gezien worden wat op basis van de privacywetgeving mogelijk nog verwijderd moet worden voordat een extern bureau deze gegevens kan ontvangen.

Contactgegevens van aanvragers van het IK zijn bij RVO beschikbaar en kunnen binnen de juridische waarborgen van een verwerkersovereenkomst tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer voor het evaluatieonderzoek beschikbaar worden gesteld aan Opdrachtnemer voor het benaderen van contactpersonen binnen bedrijven die een IK hebben aangevraagd. Die gegevens zijn specifiek te benutten voor het benaderen van contactpersonen voor deelname aan enquêteonderzoek, interviews en expertsessies in het evaluatieonderzoek.

Verdere data beschikbaar in de microdataomgeving van CBS

De gegevens over het IK in de microdataomgeving van het CBS zijn gecombineerd met diverse andere data in de microdataomgeving van het CBS te benutten voor econometrische analyse en beschrijvende statistiek in het evaluatieonderzoek. Het CBS heeft in 2017 in opdracht van het ministerie van EZK een data assessment uitgevoerd ten behoeve van de vorige evaluatie van het IK en de evaluaties van andere financieringsinstrumenten die destijds parallel plaatsvonden. In dit data assessment is in kaart gebracht welke relevante databronnen bij het CBS op microniveau beschikbaar zijn voor statistische analyse en welke eigenschappen deze data hebben qua definities en dekking van bedrijven. Dit overzicht is als bijlage bij het aanbestedingsdocument gevoegd (bijlage 13, gecombineerd met twee aparte tabellen als bijlagen 13a en 13b). Hiernaast is een document beschikbaar waarin geactualiseerde informatie over verslagjaren en aanvullende informatie over sindsdien verschenen bronnen is opgenomen. Dit document met geactualiseerde informatie is opgesteld door EZK en afgestemd met het CBS en is eveneens als bijlage bij het aanbestedingsdocument gevoegd (bijlage 14). Er kan gebruik worden gemaakt van de microdata die regulier bij Microdata Services van het CBS beschikbaar zijn voor externe onderzoekers en daarnaast van WBSO- en RDA-data die specifiek voor deze evaluatie bij Microdata Services van het CBS beschikbaar worden gesteld.

De WBSO/RDA-data binnen de micro-omgeving van het CBS zijn microdata die bij de uitvoering van de R&D-stimuleringsregelingen WBSO en RDA zijn verzameld door RVO en aan het Algemeen Bedrijvenregister van het CBS zijn gekoppeld teruglopend tot 2004. Ze bevatten gegevens over S&O-uitgaven van bedrijven. S&O staat hier voor het begrip speur- en ontwikkelingswerk zoals dat door RVO bij de uitvoering van de WBSO/RDA gehanteerd wordt. De S&O-definitie van RVO verschilt van het begrip R&D (Research & Development) bij het CBS, maar sluit hier qua strekking goed bij aan. De data over S&O-uitgaven binnen de WBSO/RDA-gegevens hebben een veel grotere dekking van bedrijven (per jaar en ook over opeenvolgende jaren) dan de R&D-data die standaard beschikbaar zijn bij het CBS vanuit de R&D-statistiek. De R&D-data van het CBS zijn namelijk afkomstig uit enquêteonderzoek, met een relatief beperkte dekking van de totale populatie aan R&D-uitvoerende bedrijven en ook wisselende bedrijven over de tijd, met name als het gaat om mkb-bedrijven. Daarbij geldt ook nog dat bedrijven met minder dan 10 werkzame personen buiten de waarnemingsgroep van het CBS vallen bij de R&D-enquête. In aanmerking dient wel te worden genomen dat lang niet alle bedrijven die R&D verrichten volgens R&D-enquêtegegevens van het CBS ook gebruikmaken van de WBSO. Zie hiervoor een analyse die RVO enkele jaren geleden heeft uitgevoerd in samenwerking met het CBS en EZK, getiteld 'De ontwikkeling van de WBSO en het doelgroepbereik onder R&D-bedrijven in Nederland'.²⁵

Een beperking bij het gebruik van WBSO/RDA-data voor econometrische analyses is verder dat gegevens over de niet-looncomponent van de S&O-uitgaven binnen de WBSO/RDA-data beperkt beschikbaar zijn. Ten eerste zijn ze pas beschikbaar vanaf 2012, toen de RDA werd ingevoerd als fiscale tegemoetkoming voor niet-loonuitgaven binnen de S&O-uitgaven. De regeling werd ingevoerd als aanvulling op de WBSO, die voorzag in een tegemoetkoming voor S&O-loonuitgaven. Ten tweede heeft een zeer groot deel van de bedrijven binnen de RDA gebruikgemaakt van een forfaitair regime, waarbij de vergoeding voor de niet-looncomponent afhankelijk was van het aantal S&O-uren en er geen gegevens over de niet-loonkostencomponent bij RVO hoefden te worden opgegeven. Per begin 2016 zijn de WBSO en de RDA geïntegreerd in een nieuwe WBSO-regeling. Ook binnen deze nieuwe regeling maakt een zeer groot deel van de bedrijven gebruik van een forfaitair regime voor de tegemoetkoming voor niet-loonuitgaven binnen de S&O-uitgaven. Uit de

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/14/de-ontwikkeling-van-de-wbso-en-het-doelgroepbereik-onder-rd-bedrijven-in-nederland>

meest recente WBSO-evaluatie blijkt dat het aandeel van gebruikers van het forfaitaire regime binnen de eerdere RDA circa 75% heeft bedragen en binnen de nieuwe WBSO-regeling circa 85% bedraagt.²⁶

Gebruik van microdata bij CBS: procedurele aangelegenheden

Om onderzoek met microdata bij het CBS uit te kunnen voeren, dient de Inschrijver te beschikken over een machtiging hiertoe van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onz-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 de Inschrijver. In de Inschrijving dienen deze kosten (separaat) vermeld te worden. Zie voor informatie over de kosten: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onz-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 offerrerende partijen zich wenden tot Microdata Services van het CBS (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.

2.3 Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvragen dienen aan bod te komen in de evaluatie.

1. Doeltreffendheid van het beleid: In hoeverre is het beleidsinstrument effectief in het bijdragen aan de beleidsdoelstellingen?²⁷
2. Doelmatigheid van het beleid: Hoe staan de bereikte effecten/baten in relatie staan tot ingezette middelen / kosten en in aanvulling daarop: hadden de effecten/baten tegen lagere kosten kunnen worden bereikt met een andere vormgeving van het beleid?²⁸
3. Doelmatigheid van de bedrijfsvoering: vormt een specifiek aspect binnen de doelmatigheid van het beleid en heeft betrekking heeft op efficiëntie bij de uitvoering van het beleidsinstrument. Hoe efficiënt wordt het instrument uitgevoerd?
4. Doelgroepbereik: Hoe ziet de doelgroep van het instrument eruit en in welke mate wordt die bereikt?
5. Aanbevelingen: Wat zijn belangrijke aanbevelingen voor de toekomst?

Hieronder zijn vragen geformuleerd voor het onderzoeken van afzonderlijke aspecten binnen de onderscheiden hoofthema's. Die vragen dienen mede voor de beantwoording van bovenstaande hoofdvragen.

1. Doeltreffendheid van het beleid

- a. Wat is de omvang van private R&D-uitgaven bij IK-bedrijven? In welke mate heeft het IK hieraan bijgedragen en op welke manieren?
- b. Welke bijdrage levert het IK aan het realiseren van meer innovatieve producten en processen, dan wel aan de versnelling hiervan?
- c. Welke innovatie-effecten zijn zichtbaar bij van afgeronde projecten? Denk aan omzetaandeel van nieuwe en verbeterde projecten en aantal octrooien.

²⁶ Dialogic, APE en UNU-MERIT, 2019, Evaluatie WBSO 2011-2017, Utrecht, blz. 71-72; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-879801.pdf>.

²⁷ Beleidsdoel: realiseren duurzame economische groei van de Nederlandse economie door het versterken van de innovatiekracht door private R&D-uitgaven gericht op technisch en/of klinisch risicovolle ontwikkelingsprojecten voor nieuwe producten (inclusief diensten) en processen te verhogen. Subdoel: Innovatieve (mkb-)bedrijven helpen aan innovatiefinanciering, zodat ook private partijen meefinancieren en projecten sneller tot stand komen.

²⁸ Dit betreft een praktische vertaling voor operationeel gebruik in de evaluatie van het IK 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".

- d. Welke bijdrage levert het IK aan de economische prestaties van bedrijven in termen van omzet / toegevoegde waarde, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit?
- e. Wat is de bredere economische en maatschappelijke impact van het IK? Neem hierbij factoren mee als externe effecten bij andere bedrijven en maatschappelijke relevantie van de projecten die door het IK tot stand zijn gekomen.
- f. Wat is het effect van het ontvangen van een IK op de omvang van private investeringen in de fase van marktintroductie (vervolgfinanciering na ontwikkelingsfase)?
- g. Welke rol heeft het IK in het ecosysteem van innovatiefinanciering?
 - Welke meerwaarde en noodzaak biedt het IK in het ecosysteem van innovatie en ondernemingsfinanciering?
 - Maak daarbij onderscheid tussen het budget voor technische en klinische ontwikkelingsprojecten.
 - Betrek de doelgroep, andere financieringspartijen en andere (private) financieringsmogelijkheden bij de beantwoording van deze vraag.

Gerelateerd aan de onderzoeksvragen op het terrein van de doeltreffendheid van beleid zijn enkele te toetsen hypothesen geformuleerd:

- a. Door het ontvangen van een IK besteden bedrijven meer aan R&D.
- b. Projecten die gesteund worden met het IK komen sneller tot stand dan afgewezen projecten.
- c. Het ontvangen van een IK draagt positief bij aan de innovatieprestaties van een bedrijf.
- d. Het ontvangen van een IK draagt positief bij aan de economische prestaties van een bedrijf.
- e. Het ontvangen van een IK door een bedrijf draagt positief bij aan de economische prestaties van andere bedrijven (externe effecten).
- f. Het ontvangen van een IK leidt tot een hogere omvang van private investeringen in de fase van marktintroductie.

2. Doelmatigheid van het beleid

- a. Hoe verhouden de effecten/baten van het beleid zich tot de ingezette beleidsmiddelen? Betrek bij de ingezette beleidsmiddelen de mate van revolverendheid via terugbetalingen van kredieten en rentebetalingen over de kredieten (zie onderzoeksvraag 2c).
- b. In hoeverre hadden de effecten/baten tegen lagere kosten kunnen worden bereikt met een andere vormgeving van het beleid en op welke wijzen?
- c. Welk inzicht is er (op basis van gegevens over een langere periode) te geven in de mate van revolverendheid van het IK via terugbetalingen van kredieten en rentebetalingen over de kredieten?
- d. Is de inrichting van het IK-instrument passend bij de mate van marktfalen in de kapitaalmarkt ten aanzien van de verschillende (top)sectoren?
- e. In hoeverre past de huidige vorm van het IK als subsidie met terugbetalingsverplichting bij het doel van het instrument?
- f. In hoeverre is het IK nog additioneel aan andere vormen van publieke en private financiering?
- g. Heeft de onderbrenging van het IK in een revolverend fonds de doelmatigheid vergroot (eerst het Innovatiefonds MKB+, later het Toekomstfonds)?
- h. Zou de mogelijkheid om het IK om te laten zetten in aandelen bijdragen aan de doeltreffendheid van het instrument?
- i. Dragen de IK -voorwaarden en -beoordelingscriteria bij aan de doelmatigheid van het beleid? En zijn de criteria helder, transparant en meetbaar? Kijk hierbij ook naar het onderscheid tussen klinische en technische ontwikkelingsprojecten.
- j. Is het risicoprofiel van technische en klinische projecten passend bij de regeling?
- k. In hoeverre is de nieuwe rentestructuur, zoals ingevoerd in 2022, passend bij de regeling?
- l. Welke bijdrage levert de Quick Scan aan de doelmatigheid van het beleid?

3. Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

- a. Hoe hebben de uitvoeringskosten zich ontwikkeld (totaal en per aanvraag)? Geef hierbij aan in hoeverre de hoogte van de uitvoeringskosten passend is bij de uitvoering van de regeling. Kijk hierbij zowel naar het proces van beoordeling als het beheer van de IK -portefeuille.
- b. Hoeveel bedragen de administratieve lasten voor gebruikers? En hoe verhoudt dit zich ten opzichte van de administratieve lasten bij private financiering? Maak een onderscheid tussen de administratieve lasten bij de aanvraag van het IK en de administratieve lasten na de toekenning van IK (beheerperiode bij RVO).
- c. Welke bijdrage levert de Quick Scan aan de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

- d. Bij hoeveel van de ingediende projecten is een intermediair geraadpleegd en hoe succesvol zijn deze bij de beoordeling van de aanvraag ten opzichte van projecten die zijn ingediend zonder intermediair?
- e. Is de adviescommissie van toegevoegde waarde voor de doelmatigheid van het IK? Waarom (niet)?
- f. In hoeverre hebben de aanbevelingen uit de vorige evaluatie geleid tot verbetering in de bedrijfsvoering?

4. Doelgroep:

- a. Hoe ziet de (potentiële) doelgroep van het IK eruit?
- b. Hoe groot is deze (potentiële) doelgroep van het IK?
- c. In welke mate wordt deze (potentiële) doelgroep van het IK bereikt, afgemeten aan aanvragen en toekenningen?
- d. Hoe groot is de bekendheid van de IK -regeling onder deze (potentiële) doelgroep?
- e. Wat zijn redenen voor bedrijven in de (potentiële) doelgroep om geen IK-aanvraag in te dienen? Ervaren de bedrijven bepaalde belemmeringen?
- f. Hoe is de spreiding van de aanvragen en toekenningen naar grootteklassen van bedrijven en (top)sectoren?

5. Aanbevelingen

- a. Welke mogelijkheden zijn er om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de IK -regeling te vergroten, met behoud van de doelstelling? Neem hierbij in ieder geval mee: de rentepercentages, revolverendheid, terugbetalingscapaciteit van bedrijven ten opzichte van de terugbetaalafspraken, de vereiste cofinancieringseisen, het maximale leenbedrag, de juridische voorwaarden van het IK, en de kredietwaardigheid van externe financiers in verschillende sectoren.