

Oktober 2025

Beleidsevaluatie Eureka- instrumenten



Eindrapport



Oktober 2025

Beleidsevaluatie Eureka-instrumenten

Eindrapport

Stijn Zegel, stijn.zegel@technopolis-group.com

Carlijn Schumacher

Jan Willis Nillessen

Elmar Cloosterman

Micha Arnoldus

Lidewij Heerkens

Matthias Ploeg

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding van de evaluatie	8
1.2 Doel en scope van de evaluatie	8
1.3 Aanpak en methodologie	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Beschrijving van de EUREKA-instrumenten	12
2.1 Beleidscontext	12
2.2 Doelstellingen van de instrumenten & beleidstheorie	14
2.3 Werking en uitvoering	16
2.4 Overzicht van projecten	21
2.5 Inzichten vorige en buitenlandse evaluaties	24
3 Doeltreffendheid van het beleid	26
3.1 Doelgroepbereik	26
3.2 Impactroute Internationale samenwerking	29
3.3 Impactroute R&D en innovatie	35
3.4 Interactie- & neveneffecten	43
3.5 Hogere orde effecten	44
3.6 Aansluiting op (beleids)ontwikkelingen & andere instrumenten	47
4 Doelmatigheid van het beleid	55
4.1 Overzicht van ingezette beleids gelden	55
4.2 Verhouding effecten tot ingezette financiële middelen	56
5 Doelmatigheid van de uitvoering	61
5.1 Uitvoering van de instrumenten	61
5.2 Uitvoeringskosten RVO	63
5.3 Lasten deelnemers	66
5.4 Maatschappelijke kosten in verhouding tot beleids gelden	72
6 Conclusies & aanbevelingen	74
Bijlage A Econometrische analyse	80
Bijlage B Geïnterviewde organisaties	97
Bijlage C Enquête	99

Managementsamenvatting

Aanleiding, doel en aanpak van de evaluatie

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft opdracht gegeven voor de evaluatie van de Eureka-instrumenten over de periode 2019-2023. Eureka is een internationaal netwerk van ministeries en agentschappen uit 47 landen, medegefinancierd door de Europese Unie, gericht op het innovatieve mkb. De Eureka-instrumenten voor deze evaluatie betreffen Eurostars, Globalstars en de Eureka Clusters. Daarnaast heeft deze evaluatie ook betrekking op de Joint Undertakings, dit instrument is van de Europese Commissie (EC). In dit rapport beschrijft de term 'Eureka-instrumenten' alle vier de instrumenten (inclusief de Joint Undertakings).

De evaluatie is een verplichting vanuit de Comptabiliteitswet 2016. De evaluatie heeft als doel om de bijdrage van de Eureka-instrumenten aan de nationale beleidsdoelen te beoordelen. Dit betreft zowel de doeltreffendheid van het beleid als de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering. De werking van de instrumenten is geënt op twee impactroutes, namelijk de impuls op R&D en Innovatie en de impuls op internationale samenwerking. Verder is de internationale context waarin de instrumenten plaatsvinden van belang in de evaluatie, waarbij de ontwikkelingen in het (geo-)politieke landschap in acht worden genomen.

Om de evaluatievragen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van een methodologische aanpak bestaande uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden: deskresearch; een beknopte portfolioanalyse van aanvragen en projecten aangevuld door webscraping; interviews met beleidsmakers, uitvoerders, ecosysteemspelers en deelnemers; een enquête onder aanvragers; een diepgaande data-analyse aan de hand van CBS micro-data van bedrijven en een workshop met beleidsmakers.

Inzet van beleidsmiddelen

Over de vier instrumenten is in de jaren 2019 tot en met 2023 een aanzienlijke hoeveelheid beleidsgelden, in totaal €326,2 miljoen, ingezet waarmee deelnemende organisaties met subsidies zijn gesteund. De middelen die zijn ingezet via Globalstars zijn zeer beperkt, maar via de andere drie instrumenten zijn bedragen rond de €100 - €120 miljoen uitgezet. De middelen voor de Eureka-instrumenten zijn over de jaren zeer stabiel en groeien niet mee met de inflatie. Voor de Joint Undertakings zijn de ingezette beleidsmiddelen wel aanzienlijk gegroeid. De meeste middelen gaan naar het mkb (41%). Daarnaast gaan er relatief veel middelen naar het grootbedrijf (33%) en kennisinstellingen (26%) die vooral participeren in de Eureka Clusters en Joint Undertakings, waarin grotere subsidies beschikbaar zijn dan in Eurostars en Globalstars.

Doelgroepbereik

De Eureka-instrumenten weten in principe de doelgroep van internationaal georiënteerde innoverende bedrijven in Nederland redelijk goed te bereiken. Zo blijkt uit de analyse dat ongeveer 10% van de doelgroep van innoverende bedrijven met internationale R&D-samenwerking te worden bereikt. Wel is aan concentraties van middelen binnen het portfolio van projecten zichtbaar dat het bereik niet gelijk verdeeld is. De ongelijke verdeling in het bereik wordt versterkt doordat veel ecosysteemstakeholders (regionale ontwikkelingsmaatschappijen, vertegenwoordigers, loketten, etc.) beperkt zicht hebben op de Eureka-instrumenten. Subsidieadviseurs zijn veelal wel op de hoogte.

Het mkb komt als deelnemer sterk terug in Eurostars en Globalstars, en zijn er veel unieke deelnemers. Bij de Eureka Clusters en Joint Undertakings zijn het mkb, grootbedrijven en kennisinstellingen in gelijke mate betrokken en blijken er veel regelmatig terugkerende

deelnemers te zijn. De kans op een succesvolle subsidieaanvraag (slagingspercentage) is redelijk hoog bij Globalstars en de Joint Undertakings (44% resp. 50%), en een stuk lager voor Eurostars en Eureka Clusters (28% resp. 28%).

Binnen het portfolio zijn concentraties van middelen zichtbaar. Sectoraal zien we een oververtegenwoordiging terug van Life Sciences & Health, dit komt name voort uit projecten van Eurostars en in enige mate uit Eureka Clusters. Thematisch valt op dat erg veel projecten gericht zijn op AI en Data en minder op andere technologieën uit de NTS. Bepaalde centrale maatschappelijke thema's zoals veiligheid en circulaire economie komen niet of nauwelijks voor in het portfolio. De thematische nadruk van de Eureka Clusters en Joint Undertakings zorgt in de instrumentenmix van de vier geëvalueerde instrumenten voor een sterke budgettaire nadruk op elektronica, software, ICT en semiconductors.

Effecten van de instrumenten

De Eureka-instrumenten bieden toegang tot het internationale speelveld rondom belangrijke R&D-ontwikkelingen en zijn een waardevolle ingang tot kennis, technologie of innovaties van internationale partners. Bedrijven gaan in het vormen van een consortium actief complementaire samenwerkingen aan met partners die aanvullend zijn op eigen sterktes. Daarbij krijgen deelnemers vaak toegang tot het R&D-netwerk en in zekere mate ook het zakelijke netwerk van partners. Voor de kwaliteit van de samenwerking zijn onderling vertrouwen en gedragen gezamenlijke doelstellingen essentieel, hier gaat ook veel tijd en energie in zitten. Ongeveer de helft van de bedrijven geeft aan dat bestaande relaties zijn bestendigd of dat met nieuwe partners duurzame relaties zijn gevormd. Borging van de internationale samenwerking is als een aandachtspunt geïdentificeerd, omdat opvolging veelal nodig is om relaties na het project warm te houden. De samenwerking binnen projecten concentreert zich relatief vaak op reeds bekende samenwerkingspartners en partners uit hetzelfde land, vooral bij Eureka Clusters en Joint Undertakings. Het mkb heeft binnen de brede samenwerkingen van de Eureka Clusters en Joint Undertakings beperkte invloed op de koers van de projecten en moeite om het geheel te overzien.

In termen van R&D is er sprake van een flinke inzet. Bedrijven zijn vaak al met de betreffende innovatie bezig, maar de steun vanuit de Eureka-instrumenten stelt bedrijven in staat het ambitieniveau te verhogen, het proces te versnellen en internationale samenwerkingen aan te gaan. Deelnemers zijn positief over hoe de projecten verlopen. Monitoringsgegevens geven beperkte grip op de doelstellingen en uitkomsten van projecten. Projecten vertalen zich volgens bedrijven naar concrete R&D-resultaten, al komen er vanuit deelnemende bedrijven ook geluiden dat er meer uit de projecten gehaald kan worden en dat de innovativiteit van het project hoger kan liggen. Structurele verhoging van R&D wordt in enige mate gerapporteerd door bedrijven. Gezamenlijk wijzen de verschillende analyses voor de econometrische effectmeting gericht op R&D op een positief effect. Er is voorzichtigheid geboden bij de causale duiding van de effecten, omdat er in de modellen al voor de subsidie-interventie effecten zichtbaar zijn.

We zien ook neveneffecten terug. Het mkb geeft aan dat zij hun organisatie hebben kunnen professionaliseren aan de hand van inzichten die ze hebben opgedaan in de samenwerkingen (o.a. strategievorming). Verder geven partijen aan dat zij als gevolg van de samenwerkingen hun markt hebben verbreed.

Uit de analyses volgt dat de instrumenten waarschijnlijk doeltreffend zijn (niveau 3 in termen van de effectladder¹). Met de Eureka-instrumenten wordt een positieve en effectieve impuls gegeven aan internationale R&D-samenwerking. Dit is van waarde voor economische groei en het ontwikkelen van innovaties. Gegeven het profiel van de projecten is het aannemelijk dat hierdoor ook een positieve impuls ontstaat voor het bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en het verhogen van brede welvaart.

Samenhang met (beleids)ontwikkeling, prioriteiten en andere instrumenten

Ontwikkelingen in het geopolitieke landschap hebben de internationale verhoudingen opgeschud. Hierdoor is het belang van internationale samenwerking en het maken van strategische keuzes verder toegenomen. De geografische prioriteiten van EZ worden momenteel herijkt naar meer nadruk op samenwerking binnen Europa en gerichte strategische relaties daarbuiten. De huidige inzet van de Eureka-instrumenten laat zien dat er veel wordt samengewerkt met partners uit buurlanden, en binnen Europa in brede zin. Buiten Europa concentreert de samenwerking zich op landen waar een Innovatie Attaché is gepositioneerd. De mogelijke sturing op bepaalde thema's of beleidsprioriteiten is binnen de meeste Eureka-instrumenten beperkt. De projecten van de Eureka-instrumenten sluiten individueel in principe goed aan op de beleidsmatige prioriteiten van EZ, maar op portfolio-niveau is er sprake van concentraties van middelen op sommige prioriteiten (zoals AI) en beperkte inzet op andere prioriteiten (zoals veiligheid). Buiten Europa komen de prioritaire landen uit het herijkte beleid niet goed overeen met de landen die momenteel steun aanbieden in het kader van Globalstars, hierdoor neemt de relevantie van Globalstars sterk af.

In relatie tot andere steuninstrumenten hebben de Eureka-instrumenten een uniek karakter omdat ze zowel gericht zijn op R&D en innovatie als op internationale samenwerking. Na afloop van een Eureka-project is er beperkte steun om samenwerkingsrelaties warm te houden waardoor de kans bestaat dat een deel van het effect van de instrumenten komt te vervallen. De samenhang van de beschikbare steun voor internationalisering is hierdoor een aandachtspunt, ook in het kader van het nieuwe instrument in ontwikkeling, Techbridge. Er zijn wel steuninstrumenten gericht op handelssamenwerking, maar de stap naar handel is na een Eureka-project vaak nog groot. Voor bedrijven is internationalisering, met name buiten Europa, een intensieve stap. Daarom is het voor bedrijven belangrijk om zich niet alleen geïsoleerd te richten op R&D, maar gelijk ook handelskansen te verkennen.

Legitimiteit

Via de instrumenten wordt coördinatiefalen (ofwel systeemfalen) in de markt geadresseerd. Dit is de situatie waarin bedrijven vanwege gebrekkige transparantie van het speelveld en gefragmenteerde netwerken elkaar onvoldoende weten te vinden. Verder ontstaat, via de kennis die deelnemers opdoen in projecten, de gemaakte R&D voortgang en de verbinding met het internationale speelveld de mogelijkheid tot kennisspilovers naar het bredere speelveld binnen Nederland. Zonder de steun zou er minder sprake zijn van kennisspilovers vanuit het buitenland naar Nederland (marktfaalen). Marktfaalen en coördinatiefalen vormen de legitimatie voor de inzet van overheidsmiddelen via de Eureka-instrumenten.

Verhouding tussen effecten en ingezette beleidsmiddelen

¹ De effectladder heft vijf niveaus en maakt inzichtelijk hoe 'hard' de effectmeting is. In deze evaluatie is het effect van internationale samenwerking sterk naar voren gekomen en dit is niet econometrisch meetbaar. Voor niveaus 4 en 5 van de effectladder is (sterk) econometrisch bewijs een vereiste. Zie voor meer informatie:

<https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsevaluatie/hoe-wordt-het-bedrijvenbeleid-geëvalueerd>

De Eureka-instrumenten zijn in termen van de effectladder waarschijnlijk doelmatig (niveau 3). Er wordt gemiddeld per bedrijf ongeveer €350.000 geïnvesteerd. Hieruit komen aanzienlijke kwalitatief gemeten resultaten voort, in lijn met de werking van de instrumenten, met daarnaast ook nuttige neveneffecten. Het publieke risico is relatief beperkt in relatie tot het private risico (deelnemers betalen gemiddeld 70% van de projectkosten). Dit onderbouwt een positieve beoordeling van de doelmatigheid van het beleid.

De uitgevoerde Bang-For-The-Buck-analyse (BFTB), puur gericht op R&D, laat zien dat Eurostars-deelnemers gemiddeld tussen €0,57 en €1,49 aan extra R&D-uitgaven realiseren per euro subsidie over vijf jaar. De schatting van €0,57 kan worden beschouwd als een voorzichtige en methodologisch robuuste inschatting en de hogere waarde van €1,49 als een overschatting.

Kwaliteit van de uitvoering en uitvoeringskosten

De uitvoering van de Eureka-instrumenten in Nederland wordt als doelmatig beschouwd. De uitvoering door RVO is van hoge kwaliteit en de uitvoeringskosten liggen op het te verwachten niveau. Wel zijn de uitvoeringskosten fors gegroeid gedurende de evaluatieperiode en is het detailinzicht in de kosten beperkt. De opbouw en ontwikkeling van de kosten dient richting de toekomst scherper gemonitord te worden zodat dit doelmatig blijft.

De data- en informatievoorziening over het portfolio van aanvragen en projecten is onvoldoende op orde om het uitvoeringsproces en beleidsvorming te voeden. RVO heeft veelal wel inzicht in de individuele stukken, maar geen overzicht van het geheel. Dit komt onder meer door de afhankelijkheid van de Europese uitvoering en de vertrouwelijkheid van informatie over buitenlandse projectdeelnemers.

Beleving van deelnemers & administratieve lasten

Deelnemers zijn erg positief over RVO en de koppeling die wordt gemaakt met partners in het buitenland, mede via het Innovatie Attaché (IA) Netwerk. Kritiek vanuit de aanvragers gaat vooral over de internationale beoordelingsprocedure en over de onzekerheid die heerst rondom het toekennen van nationale subsidies aan partners in andere landen.

Logischerwijs zijn de administratieve lasten van de Eureka-instrumenten vanwege het internationale karakter aan de hoge kant in vergelijking met puur nationale instrumenten. Nederlandse aanvragers en deelnemers hebben naast de lasten vanuit de nationale uitvoering ook met de internationale uitvoering te maken, hierdoor lopen de administratieve lasten bij hen flink op.

Aanbevelingen

EZ wordt geadviseerd om proactief aan de slag te gaan met de internationaliseringsaanpak zodat een duidelijke samenhang tussen steuninstrumenten en een inzet van beleidsmiddelen enerzijds en beleidsprioriteiten anderzijds wordt gerealiseerd. EZ kan daarbij positieve sturing toepassen, waarbij de steun vanuit RVO en het AI-netwerk gericht ingezet wordt op thema's en landen die aansluiten op de beleidsprioriteiten. In de aanbevelingen wordt verder de aandacht gevestigd op de vorming en borging van langdurige duurzame samenwerkingsrelaties. RVO kan in de aanvraag, monitoring en opvolging meer aandacht besteden aan de vorming en borging van relaties met buitenlandse partners die voor deelnemende bedrijven van belang zijn. Voor het ondersteunen van bedrijven bij internationalisering buiten Europa kan EZ nauwer de samenwerking opzoeken met Buitenlandse Zaken zodat bedrijven voor internationale R&D en verkennen van handelskansen een samenwerkende overheid achter zich weten. Verder wordt geadviseerd om administratieve lasten terug te dringen, uitvoeringskosten beter in kaart te brengen en de data- en informatiestructuur beter de monitoring en evaluatie van beleid te laten ondersteunen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de evaluatie

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft opdracht gegeven voor de evaluatie van de Eureka-instrumenten over de periode 2019-2023. Eureka is een internationaal netwerk van ministeries en agentschappen uit 47 landen, medegefinancierd door de Europese Unie, gericht op het innovatieve mkb. De Eureka-instrumenten voor deze evaluatie betreffen Eurostars, Globalstars en de Eureka Clusters. Daarnaast heeft deze evaluatie ook betrekking op de Joint Undertakings, dit instrument is niet van Eureka maar van de Europese Commissie (EC). In dit rapport beschrijft de term 'Eureka-instrumenten' alle vier de instrumenten (inclusief de Joint Undertakings).

De evaluatie is een verplichting vanuit de Comptabiliteitswet 2016 en heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering te beoordelen. Specifiek richt de evaluatie zich op de effecten van de Nederlandse subsidie aan Nederlandse deelnemers op het realiseren van nationale beleidsdoelen, zoals innovatie en economische groei van hightech mkb. Daarnaast vervullen de instrumenten een belangrijke rol in het stimuleren van duurzame internationale samenwerkingsrelaties en het aanhaken van het Nederlandse bedrijfsleven bij internationale kennis- en innovatie-ecosystemen.

Hieronder staat een beknopte beschrijving van de vier instrumenten:

- **Eurostars** ondersteunt het innovatieve (hightech) mkb dat in samenwerking met (internationale) partners marktgerichte technologische ontwikkeling uitvoert. Het betreft R&D-projecten gericht op innovatieve producten, processen of diensten. We zien bij dit instrument grotere aantallen gesteunde bedrijven terug en samenwerking richt zich op de landen die deelnemen aan Eureka.
- **Globalstars** is gericht op markten buiten Eureka landen, veelal innovatieve en opkomende markten buiten Europa. Voor Globalstars zijn minder openstellingen geweest waardoor het aantal gesteunde partijen zeer beperkt is. Projecten zijn grotendeels uit recente jaren waardoor daar nog minder effecten te verwachten zijn.
- **Eureka Clusters** is gericht op bredere strategische samenwerkingen. Deelnemers bestaan uit mkb'ers, grootbedrijven en kennisinstellingen. De projecten komen voort uit strategische (marktgerichte) onderzoeksprogramma's. Thematisch is de Nederlandse deelname aan de Clusters gericht op elektronica, software en ICT. Aantallen deelnemers zijn beperkter dan in Eurostars en er zijn relatief veel grootbedrijven betrokken.
- **Joint Undertakings (JUs)** zijn vanuit de EU opgezet, we zien hierdoor strategische EU-belangen terug. Net als de Eureka Clusters hebben Joint Undertakings deelname van grootbedrijven, mkb en kennisinstellingen. Joint Undertakings zijn (publiek-)private partnerschappen gericht op R&D en innovatie waarbij vaak gezamenlijk gewerkt wordt aan het uitvoeren van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie. Net als bij de Clusters zien we in de Nederlandse inzet een thematische focus (micro- en nano-elektronica en embedded systemen), een beperkt aantal deelnemers en relatief veel grootbedrijven.

1.2 Doel en scope van de evaluatie

De evaluatie heeft als doel om de bijdrage van de Eureka-instrumenten aan de nationale beleidsdoelen te beoordelen. Dit betreft zowel de doeltreffendheid van het beleid als de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering. Verder is de internationale context waarin de

instrumenten plaatsvinden van belang in de evaluatie, waarbij ook de ontwikkelingen in het (geo-)politieke landschap in acht worden genomen.

De evaluatie is afgebakend via 31 evaluatievragen, zoals gepresenteerd in Tabel 1.

Tabel 1 Overzicht van evaluatievragen

Instrument	#	Vraag
Doeltreffendheid		In welke mate en op welke wijze heeft de subsidieregeling geleid tot effecten bij de geformuleerde doelen?
Eurostars, Globalstars, Eureka Clusters en JUs	1-8	In welke mate en op welke manier heeft deelname aan de instrumenten bij de deelnemers bijgedragen aan de volgende elementen? • meer en/of betere internationale technologische samenwerking • effectievere en/of efficiëntere inzet van R&D-uitgaven • meer innovativiteit • een snellere time-to-market van innovaties • het versnellen van innovatie • een hogere productiviteit • betere bedrijfsprestaties en specifiek een snellere groei voor hightech mkb-bedrijven • duurzame internationale samenwerkingsrelaties
Eurostars	9	Wat is de impact van de indirecte invloeden (zoals effectievere en efficiëntere inzet van R&D-uitgaven) en van de directe invloed van de subsidie op de uiteindelijke totale R&D-uitgaven?
	10	In hoeverre is de financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie bepalend geweest voor deelname aan het project? In hoeverre zouden de door deelnemers in Eurostars geïnvesteerde middelen zonder subsidie in andere R&D-activiteiten zijn geïnvesteerd? In hoeverre zouden dit R&D-activiteiten in internationale samenwerkingsverbanden zijn geweest?
Globalstars	11	Sluit de focus en inzet van het Globalstars instrument nog voldoende aan bij de geografische en beleidsmatige prioriteiten van EZ (directie I&K) en behoefte van bedrijven /kennisinstellingen?
	12	Door het mogelijke toetreden van Brazilië als lid bij Eureka wordt het aantal Globalstars-landen waarmee NL calls kan opzetten kleiner. Is een herijking of verruimde inzet van het instrument wenselijk?
	13	Kan Globalstars voldoende inspelen op veranderingen binnen het (geo-)politieke landschap? Is er voldoende mogelijkheid voor politieke inbreng/sturing, zodat er voldoende draagvlak blijft bestaan bij deelnemende landen? Is de (internationale) governance van Globalstars efficiënt ingericht, met verschillende organisaties?
Eureka Clusters en JUs	14	Wat is de impact van de indirecte invloeden (effectievere en efficiëntere inzet van R&D-uitgaven) en van de directe invloed van de subsidie op de uiteindelijke totale R&D-uitgaven?
	15	In hoeverre is de financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie bepalend geweest voor deelname aan het project? In hoeverre zouden de door deelnemers in Eureka Clusters en JUs geïnvesteerde middelen zonder subsidie in andere R&D-activiteiten zijn geïnvesteerd? In hoeverre zouden dit internationale samenwerkingsverbanden zijn geweest?
	16	In hoeverre is er een relevant verschil tussen de voordelen van betere internationale samenwerking voor grote/leidende bedrijven en voor kleinere/volgende bedrijven? In hoeverre is er een verschil vast te stellen in het effect van de financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie op deelname aan het project tussen grote/leidende bedrijven en kleinere/volgende bedrijven?

Instrument	#	Vraag
	17	Is de thematiek van de Eureka Clusters en JUs nog actueel, gezien de huidige industriële doelen en behoeftes in Nederland en Europa?
	18	Kunnen de Eureka Clusters en JUs inspelen op veranderingen binnen het politieke landschap? Is er voldoende mogelijkheid voor politieke inbreng/sturing, zodat er voldoende draagvlak blijft bestaan bij deelnemende landen?
	19	Is de huidige structuur voldoende in staat om startups en scale-ups te accommoderen?
Doelmatigheid		Hoe verhouden effecten zich tot de ingezette (financiële) middelen van de overheid? Hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot de ingezette beleidsgelden?
Doelmatigheid van beleid	20	Welke beleidsmiddelen zijn ingezet voor de Eureka-instrumenten? Hoe verhouden deze middelen zich tot de effecten in relatie tot beleidsdoelen?
Doelmatigheid van de uitvoering	21	Hoeveel projecten zijn ondersteund vanuit de regelingen? Hierbij wordt onderscheid gemaakt: • type projecten (dicht bij de markt of verder van de markt); • type van technologische innovaties ondersteund vanuit de projecten.
	22	Hoeveel deelnemers zijn op welke wijze betrokken bij de regelingen? Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar: • type deelnemers (mkb, grootbedrijf en kennisinstellingen); • indeling van deelnemers naar economische sectoren.
	23	Wat zijn de (gekwantificeerde) uitvoeringskosten voor RVO en hoe ontwikkelen deze zich in de tijd? Weer te geven in absolute bedragen en in verhouding tot de ingezette beleidsgelden (subsidiebudget) door het ministerie van Economische Zaken (en Klimaat).
	24	Wat is de kwaliteit van de uitvoering door RVO (o.a. de ondersteuning aan bedrijven en instellingen, risicoanalyse, controlesystematiek en eventuele onregelmatigheden)?
	25	Wat zijn de totale administratieve lasten voor de deelnemers (mkb, grootbedrijf, kennisinstellingen) aan de regelingen? Weer te geven in absolute bedragen en in verhouding tot de ingezette beleidsgelden (subsidiebudget).
	26	In welke mate is er bij de aanvragen gebruik gemaakt van adviesbedrijven (consultants en/of subsidieadviseurs)?
	27	Wat zijn de totale kosten verbonden aan het gebruik en de uitvoering van de regelingen (totaal van administratieve lasten bedrijven en uitvoeringskosten overheid)? Weer te geven in absolute bedragen en in verhouding tot de ingezette beleidsgelden (subsidiebudget) door het ministerie van Economische Zaken (en Klimaat).
Doelgroep-bereik	28	Hoe groot is de potentiële doelgroep die aan de criteria van de regeling voldoet, d.w.z. hoeveel bedrijven en hoeveel ((semi-)publieke) kennisinstellingen voldoen jaarlijks aan de criteria om deel te nemen aan de regeling?
	29	Hoeveel bedrijven en hoeveel ((semi-)publieke) kennisinstellingen in deze potentiële doelgroep worden jaarlijks bereikt? Weer te geven in absolute getallen en in verhouding tot de potentiële doelgroep.
	30	Zijn relevante adviesbedrijven (consultants en/of subsidieadviseurs) van de potentiële doelgroep bekend met de regelingen?
	31	Hoe groot is het mkb-aandeel in de regelingen en wat is de mate van verversing van het klantenbestand?

Technopolis B.V., 2025, op basis van het verzoek tot deze evaluatie vanuit het ministerie van EZ

1.3 Aanpak en methodologie

Om de evaluatievragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van een methodologische aanpak bestaande uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Voor de rapportage is een synthese gemaakt van de bevindingen uit deze methoden en is triangulatie toegepast om inzichten vanuit verschillende bronnen te bevestigen. De volgende methoden zijn toegepast:

- Deskresearch van bestaande literatuur over het instrument, het bredere beleid, de uitvoering (incl. kosten) en inzichten vanuit internationale bronnen.
- Een beknopte portfolioanalyse van aanvragen en projecten op basis van beschikbare gestructureerde projectinformatie, aangevuld door webscraping op indicatoren over internationalisering & samenwerking van bedrijven.
- Beleidsinterviews met stakeholders (beleidsmakers, uitvoerders, ecosysteemspelers) en interviews met bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de regelingen.
- Een enquête gericht op aanvragers van regelingen en gebruikers die subsidie vanuit Nederland hebben ontvangen. Er zijn separate enquêtes uitgestuurd naar bedrijven en kennisinstellingen alsmede naar toegekende en afgewezen aanvragers.
- Een diepgaande data-analyse aan de hand van CBS micro-data van bedrijven. Hiermee zijn beschrijvende statistieken opgesteld en econometrische effectanalyses uitgevoerd. Binnen deze econometrische analyses is een regressiediscontinuïteitsanalyse (RDD), Difference-in-Difference (DiD) benadering en eventstudie toegepast om de effecten van de regelingen te beoordelen. Deze aanpak maakte o.a. een vergelijking tussen de gesubsidieerde groep en een controlegroep.
- Een validatieworkshop met zowel interne als externe stakeholders om de bevindingen te toetsen en te reflecteren op mogelijke aanbevelingen.

In de bijlage zijn meer details te vinden over de toegepaste methodologie, waarbij we ook inzicht geven in de vraagstelling, gesprekspartners, aantallen respondenten, etc.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is verder opgebouwd uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de context van de Eureka-instrumenten beschreven, waarbij we ingaan op de beleidscontext, de doelstellingen van de instrumenten, de werking en uitvoering, en inzicht geven in het portfolio van projecten. Hoofdstukken 3 tot en met 5 bevatten de kernanalyses van de evaluatie. Hoofdstuk 3 biedt inzicht in de doeltreffendheid van de instrumenten. In hoofdstuk 4 en 5 worden respectievelijk de doelmatigheid van het beleid en van de uitvoering gepresenteerd. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2 Beschrijving van de EUREKA-instrumenten

2.1 Beleidscontext

2.1.1 Europese beleidscontext

De EU streeft ernaar haar positie op het gebied van kennis, innovatie en technologie op het wereldtoneel te behouden en te bestendigen, waarbij de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven in recente jaren steeds centraler is komen te staan. Gegeven het internationale karakter van kennis, innovatie en technologie zet de EU o.a. sterk in op internationale samenwerking, het stimuleren van groei van kleinere bedrijven (mkb en startups), het verbinden van (regionale) innovatie-ecosystemen en het versterken van de randvoorwaarden in de interne markt.

Ontwikkelingen van de afgelopen jaren zetten de positie van de EU onder druk. Denk daarbij aan de blootgelegde afhankelijkheden tijdens de COVID-19-pandemie, de tekorten aan grond- en brandstoffen en de internationale onrust veroorzaakt door de Russische invasie in Oekraïne en het Israëlisch-Palestijns conflict. Als onderdeel daarvan zijn zelfstandigheid, kennisveiligheid en strategische autonomie in belang toegenomen, waarin de relatie tot andere grote economieën zoals de VS en China een centrale rol speelt. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de *EU Chips Act*² (2023) en de door Nederland geïnitieerde *Semicon Coalition*³ (2025) ter versterking van het ecosysteem voor halfgeleiders en om tegenwicht te bieden voor bijv. de *CHIPS & Science Act*⁴ in de US en *The Big Fund*⁵ in China. Deze inzet heeft o.a. geleid tot het opzetten van de *Chips Joint Undertaking*⁶.

Recentelijk heeft, mede naar aanleiding van het Draghi-rapport⁷ en de genoemde uitdagingen, de Europese Commissie in 2025 het *Competitiveness Compass* aangenomen. Dit strategische plan is opgesteld om de innovatieve sterke punten van de EU beter te profileren, het concurrentievermogen van de EU te herstellen en een snellere economische groei te realiseren. Het *Competitiveness Compass* is gericht op drie belangrijke actiegebieden: het dichteren van de innovatiekloof, het koolstofvrij maken van de economie en het verminderen van afhankelijkheden.⁸ In het kader van de innovatiekloof wordt sterk ingezet op jonge opkomende bedrijven (startups, scale-ups), artificial intelligence (AI) en robotica, versimpeling van wet- en regelgeving en de adoptie van nieuwe technologieën waaronder kwantum, biotech en geavanceerde materialen. Verder staat het aangaan van strategische partnerschappen centraal in het verminderen van afhankelijkheden van enkele landen.

De EU geeft grotendeels via het Horizon Europa-programma vorm aan de aanpak gericht op kennis, innovatie en technologie, mede via het verstrekken van financiering en het bevorderen van internationale samenwerking. De *Joint Undertakings* is binnen Horizon Europa een van de strategische instrumenten die structurele publiek-private samenwerkingen en

² Europese Commissie, de Europese chipwet, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-chips-act>.

³ <https://www.government.nl/latest/news/2025/03/12/european-countries-agree-to-strengthen-position-in-semiconductor-industry>

⁴ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346>

⁵ <https://www.reuters.com/technology/china-sets-up-475-bln-state-fund-boost-semiconductor-industry-2024-05-27/>

⁶ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/chips-joint-undertaking_en

⁷ https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

⁸ Europese Commissie, Kompas concurrentievermogen, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_en

partnerschappen bevordert om de meest urgente uitdagingen van de EU aan te pakken. Daarnaast is de EIC, de *European Innovation Council*, van belang voor het verstrekken van innovatiefinanciering gericht op innovaties met een disruptief en risicovol karakter. Dit is een initiatief van de Europese Commissie dat disruptieve technologieën en innovaties in Europa wil bevorderen. De EIC ondersteunt de gehele innovatiecyclus met drie soorten onderzoeks- en innovatiesubsidies ^{9,10}, waarbij de *EIC Accelerator* specifiek gericht is op het mkb en startups voor de ontwikkeling van de precommercialiseringsfase naar de markt- of opschalingsfase. De EIC heeft hiermee de grootste raakvlakken met de Eureka-instrumenten.

Eureka is in 1985 opgericht vanuit een samenwerking tussen 18 landen en de Europese Commissie en is inmiddels uitgebreid tot 47 betrokken landen. Sinds het begin is Eureka sterk gericht op de competitiviteit van bedrijven, marktintegratie en R&D-samenwerking en bestaat het naast de inzet van de Europese Commissie en naast allerlei andere bilaterale samenwerkingen tussen landen. Via Eureka worden projecten gerealiseerd waarin bedrijven en kennispartners vanuit verschillende landen gezamenlijk op het gebied van R&D de samenwerking aangaan en bijdragen aan het adresseren van *global challenges*. De projecten worden uiteindelijk vanuit nationale (en EU bij de JUs) middelen ondersteund met financiering, meestal directe subsidies aan de projectpartners uit elk specifiek land. Hierdoor vormt Eureka een platform om tot bilaterale of multilaterale samenwerkingen te komen.

2.1.2 Nederlandse beleidscontext

Binnen Nederland is het ministerie EZ verantwoordelijk voor de uitvoering van de Eureka-instrumenten. Gedurende de evaluatieperiode (2019 - 2023) golden verschillende beleidsprioriteiten voor het ministerie.

In 2019 stelde het kabinet 25 missies vast, geclusterd in vier maatschappelijke thema's: Energietransitie & Duurzaamheid, Landbouw, Water & Voedsel, Gezondheid & Zorg en Veiligheid.¹¹ De uitvoering van deze missies werd ondersteund door en bouwde voort op de reeds bestaande Topsectoren, die hun kennis, netwerken en instrumenten inzetten om missiegedreven innovatie te stimuleren. In de Topsectoren wordt de inzet op onderzoek en ontwikkeling in publiek-private samenwerking vormgegeven en wordt geanalyseerd hoe Nederland internationaal kan samenwerken en concurrerend kan zijn. Zo wordt vanuit de Topsector High Tech Systemen en Materialen (HTSM) ingezet op strategische samenwerkingen met Frankrijk en Duitsland.¹²

In de begroting 2020¹³ werd innovatie als een kerndoel benoemd. Het toenmalige ministerie van EZK stemde zijn instrumenten af op de 25 missies via concrete Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) en het stimuleren van sleuteltechnologieën zoals kunstmatige intelligentie (AI), fotonica, nanotechnologie en kwantumtechnologie. Zo werd concreet gemaakt hoe de innovatiekracht van de Topsectoren ingezet kon worden voor het adresseren van maatschappelijke uitdagingen. Daarbij lag de nadruk op het verlagen van drempels voor

⁹ Europese Innovatieraad, EIC-financieringsmogelijkheden, https://eic.ec.europa.eu/eic-funding-opportunities_en

¹⁰ Europese Commissie, Horizon Europa – het onderzoeks- en innovatieprogramma 2021-27, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/9224c3b4-f529-4b48-b21b-879c442002a2_en?filename=ec_rtd_he-investing-to-shape-our-future.pdf

¹¹ Bron: <https://www.topsectoren.nl/actueel/nieuws/2019/april/03-04-19/kabinet25missies>

¹² Interview met Topsector HTSM

¹³ Bron: <https://www.rijksfinancien.nl/memorietext/Het%20kabinet%20wil%20daarom%20zich%20houden%20op%20fundamenteel%20en%20toegepast%20onderzoek%2C%20plus%20een%20incidentele>

R&D-investeringen, het versterken van onderzoek en TO2-instituten en het stimuleren van publiek-private samenwerking.¹⁴

In het coalitieakkoord van 2021¹⁵ werd de intentie om sterk in te zetten op onderzoek en innovatie bevestigd, met het oog op de Lissabondoelstelling om 3% van het BBP in R&D te investeren.¹⁶ Dit is later vertaald naar beleid om digitalisering en specifieke technologieën te bevorderen. Ook legde dit coalitieakkoord een focus op het versterken van het groei- en innovatief vermogen van het mkb en het stimuleren van ondernemerschap.

In 2022 is de Strategie Digitale Economie opgesteld. Hierin werden de ambitie en doelen van het kabinet voor de digitale transitie benoemd. Een van de pijlers die hierin voorkomt, en waar Eureka-instrumenten relevant voor zijn, is de ambitie om als Nederland voorop te lopen in de ontwikkeling en toepassing van digitale innovaties. Voortbouwend op onder andere bovenstaande strategie is de nationale beleidsagenda voor Digitale Open Strategische Autonomie (DOSA) opgezet, die Nederland en de EU wil versterken door strategische afhankelijkheden te verlagen en digitale weerbaarheid te vergroten. De agenda richt zich op tien beleidsprioriteiten, waaronder fotonica, halfgeleiders en netwerktechnologie.¹⁷ Internationale samenwerking wordt genoemd als maatregel die hieraan kan bijdragen.

In 2024 is vervolgens de Nationale Technologiestrategie (NTS) gepubliceerd. Hoewel de NTS buiten de evaluatieperiode valt, is deze wel zeer relevant voor de toekomst. Hierin identificeerde het kabinet tien sleuteltechnologieën die als strategisch belangrijk worden beschouwd voor het versterken van het verdienvermogen, het borgen van veiligheid en het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen. De strategie biedt richting voor gerichte investeringen en ontwikkeltrajecten.¹⁸ Voorbeelden van sleuteltechnologieën in de NTS zijn fotonica, halfgeleider technologie en kunstmatige intelligentie (AI).

In de Nederlandse inzet op de Eureka-instrumenten is de nadruk op digitalisering en specifieke technologieën ook terug te zien in de deelname aan de Clusters en Joint Undertakings die zich richten op elektronica, software, ICT en embedded systemen.

2.2 Doelstellingen van de instrumenten & beleidstheorie

Het Eurekaprogramma heeft 3 nationale Nederlandse doelstellingen¹⁹:

1. Economische groei aanjagen door het stimuleren van internationale technologische samenwerking tussen bedrijven;
2. Het bedenken en implementeren van gezamenlijke oplossingen voor economische, strategische en maatschappelijke vraagstukken;
3. Het verhogen van brede welvaart.

Om deze impact te bereiken, zijn per instrument doelstellingen gespecificeerd. Voor Eurostars is het voornaamste doel om de ontwikkeling en groei in het mkb te versnellen via het verkorten van de *time-to-market* van innovaties en het verkleinen van technische risico's. Globalstars beoogt dit ook, maar heeft daarbij als additionele doelstelling om de toegang voor innovatief

¹⁴ Bron: https://archieff.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting%2Ckst264855_5.html

¹⁵ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', tussen de VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

¹⁶ Bron: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/pdf>

¹⁷ Bron: <https://open.overheid.nl/documenten/66efd902-70dd-4663-ad9f-6524cfdac434/file>

¹⁸ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2024/01/19/de-nationale-technologiestrategie>

¹⁹ Vanuit beleidstheorie vanuit min. EZ & bron: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eureka>

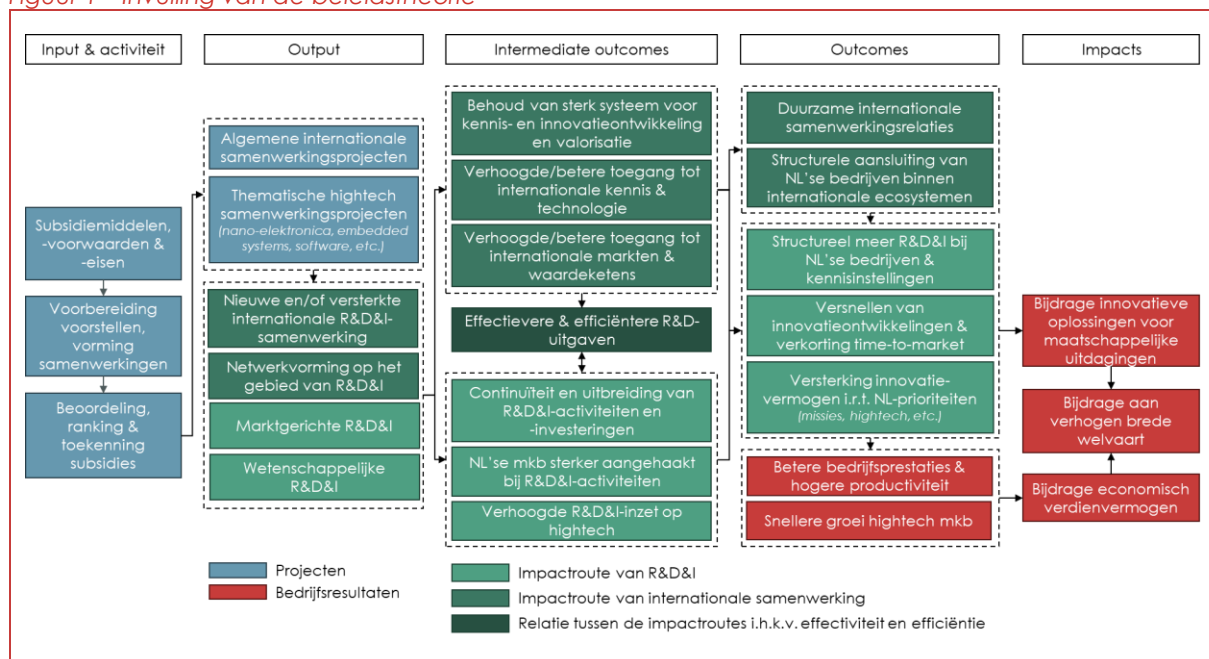
mkb tot specifieke internationale markten en waardeketens buiten het Eureka-netwerk te verbeteren. Bij de Eureka Clusters en de JUs is de doelstelling gericht op het creëren van een sterke concurrentiepositie op specifieke thema's via een strategische programmatische samenwerking. Er zijn in totaal (op Europees niveau) vijf Eureka Clusters, waarvan Nederland er aan twee deelnam gedurende de evaluatieperiode: ITEA3/ITEA4 (gericht op de ontwikkeling van software-intensieve systemen en diensten) en PENTA/Xecs (gericht op micro- en nano-elektronica). De JUs waar Nederland aan deelnam zijn de ECSEL JU (gericht op elektronica en slimme systemen) en de opvolger daarvan, KDT JU, die zich richt op sleuteltechnologieën in micro-elektronica.

Om beter te begrijpen hoe met deze instrumenten wordt gepoogd om de doelstellingen te behalen, is door Technopolis een beleidstheorie ontwikkeld (zie Figuur 1), op basis van de instrumentbeschrijving van RVO en de beleidstheorie van EZ. In onze uitwerking hebben we verder invulling gegeven aan twee primaire impactroutes, die vanuit de totstandkoming van projecten (blauw in de figuur) doorwerken naar hogere orde effecten (bedrijfsresultaten en impacts in rood). De impactroutes bestaan uit verschillende tussenstappen maar zijn samen te vatten onder twee grote noemers en een interactie daartussen:

- De impuls op R&D en Innovatie (R&D&I in de figuur), lichtgroen in de figuur.
- De impuls op internationale samenwerking, donkerder groen in de figuur.
- De interactie tussen de twee routes, zeer donkergroen in de figuur.

De interactie tussen de twee routes heeft betrekking op de effectiviteit en efficiëntie van de R&D-uitgaven. De interactie kan een vorm van specialisatie creëren waarbij strategische partners benodigde kennis en/of technologie inbrengen en deelnemers hun R&D richten op eigen krachten. Naast R&D biedt samenwerking mogelijk ook een markteffect indien partners bijvoorbeeld toegang bieden tot nieuwe markten en waardeketens waarin vraag leeft naar innovatieve producten die Nederlandse bedrijven kunnen ontwikkelen en leveren. Deze impactroutes bieden ook structuur in de evaluatieve analyse.

Figuur 1 Invulling van de beleidstheorie



Technopolis B.V., 2025, mede op basis van eerdere versies van de beleidstheorie vanuit EZ

2.3 Werking en uitvoering

Tabel 2 toont het overzicht voor de vier instrumenten en geeft inzicht in de doelstelling en activiteiten, het subsidiebedrag, de doelgroep, samenwerkingspartners, de thematische en geografische focus en looptijd. Eurostars en Globalstars zijn gericht op kleinere samenwerkingen en zijn over het algemeen niet thematisch gericht (al zijn er binnen Globalstars ook calls met een nauwere openstelling). Het gebruik van deze regelingen vertoont ook overeenkomsten (zie ook sectie 2.4), zo worden beide instrumenten primair gebruikt door het mkb. Eureka Clusters vallen ook onder Eureka, maar zijn inhoudelijk beter te vergelijken met de JUs met een sterkere thematische focus en grotere consortia. Wat betreft de financiering van de projecten, worden bij JUs projecten deels gefinancierd door de deelnemende landen en deels door de EU, terwijl bij de Eureka-instrumenten uitsluitend de deelnemende landen financieren. Na de overzichtstabel gaan we dieper in op de criteria en voorwaarden, aanvraagproces en beoordeling, en uitvoering na toekenning. Het betreft een beknopte versie van hoe het proces in het algemeen verloopt, met benoeming van verschillen tussen instrumenten. Voor meer details over het proces, criteria en voorwaarden verwijzen we naar de website van RVO.

Tabel 2 Overzicht werking en uitvoering Eureka-instrumenten

	Eurostars	Globalstars	Eureka Clusters	JUs
Voornaamste doelgroep	Primair: innovatief mkb Alle organisaties komen in aanmerking	Primair: innovatief mkb Alle organisaties komen in aanmerking	Primair: grootbedrijven en mkb Alle organisaties komen in aanmerking	Alle organisaties komen in aanmerking
Vereisten Nederlandse penvoerder	Eurostars-2: Kennisinstelling, grootbedrijf of innovatief mkb Eurostars-3: Nederlands bedrijf	Nederlands bedrijf (mkb of groot)	Nederlands bedrijf (mkb of groot)	Nederlands bedrijf (mkb of groot)
Ontwikkelfase	R&D tot demonstratie	R&D tot demonstratie	R&D tot marktintroductie	R&D tot marktintroductie
Jaarlijkse subsidie Nederlandse deelnemers²⁰	€17 – 22 miljoen	€0 – 2 miljoen	€19 – 25 miljoen	€22 – 34 miljoen
Maximaal subsidiebedrag per Nederlands consortium	€ 500.000	€ 350.000	€ 4 miljoen	€ 5 miljoen
Subsidiepercentage²¹	Voor Eurostars-2 golden dezelfde percentages als bij Globalstars. Eurostars-3: Mkb 50%	Mkb 35-45% Grote bedrijven 25-35% Kennisinstellingen 25-50%	Mkb 35-45% Grote bedrijven 25-35% Kennisinstellingen 25-50%	Mkb 30% Kennisinstellingen 25% Grote bedrijven 20%

²⁰ Volgens www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl

²¹ Voor Globalstars en de Eureka Clusters is dit afhankelijk van het type activiteit dat wordt gefinancierd. Voor ontwikkelingsactiviteiten gelden de lagere percentages en voor onderzoeksactiviteiten de hogere. Dit gold ook voor Eurostars-2, maar is vervallen bij Eurostars-3.

	Eurostars	Globalstars	Eureka Clusters	JUs
	Grote bedrijven 40% Kennisinstellingen 25-50%			Plus cofinanciering vanuit de EU met eenzelfde omvang
Looptijd	Maximaal 3 jaar	Maximaal 3 jaar	Maximaal 3 jaar	Maximaal 3 jaar
Vereisten voor partners internationaal project	Minstens 2 organisaties uit 2 landen Mkb draagt ten minste 50% van het budget	Minstens 2 organisaties uit 2 landen Geen verplicht percentage mkb	Minstens 2 organisaties uit 2 landen Geen verplicht percentage mkb	Minstens 3 organisaties uit 3 landen Geen verplicht percentage mkb
Thematische focus	Geen thematische focus	Er is geen vooropgesteld thematische focus in het internationale Globalstars-programma. Dit bepalen de deelnemende landen per call.	ITEA3/ITEA4: software-intensieve systemen en diensten PENTA/Xecs: micro- en nano-elektronica	2014 – 2021: ECSEL JU: elektronica en slimme systemen 2021 – 2023 JU KDT: sleutel-technologieën in micro-elektronica
Geografische samenwerking	Nederland en minstens 1 Eureka-land/land geassocieerd aan Eureka dat deelneemt aan Eurostars ²²	Nederland en minstens 1 geselecteerd Globalstars-land (bijv. India, Taiwan, Brazilië, Singapore of Japan)	Nederland en minstens 1 Eureka-land/land geassocieerd aan Eureka ²²	Nederland en minstens 1 EU-lidstaat of geassocieerd land dat formeel lid is van de JUs
Internationaal secretariaat/programma bureau	Eureka Secretariaat	Eureka Secretariaat	Eureka Secretariaat (ITEA en PENTA/Xecs office)	ECSEL en KDT JU Programme Office

Technopolis B.V., 2025, op basis van informatie van RVO & Eureka/EC

2.3.1 Criteria & voorwaarden

De Eureka-instrumenten kennen nationale en internationale voorwaarden. Een Nederlandse organisatie (bedrijf, kennisinstelling, UMC, etc.) komt alleen in aanmerking voor subsidie als er minimaal 1 Nederlands bedrijf in het consortium zit.²³

Internationale voorwaarden zijn onder andere dat geen deelnemer of land verantwoordelijk is voor meer dan 70% van de totale projectkosten.²⁴ In het geval van Eurostars moet het budget voor minstens 50% worden gedragen door mkb. Het consortium moet bestaan uit ten minste twee onafhankelijke entiteiten (drie voor de JUs) en het project moet gericht zijn op civiele toepassingen. Alle instrumenten maken in hun subsidiepercentages onderscheid tussen het grootbedrijf, mkb en kennisinstellingen, waarbij mkb en kennisinstellingen recht hebben op een hoger percentage subsidie. Overige kosten worden door de deelnemende partijen via een eigen bijdrage gefinancierd. Voor alle instrumenten is de looptijd maximaal 36 maanden.

²² EU-lidstaten, plus Albanië, Bosnië en Herzegovina, Canada, IJsland, Israël, Monaco, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, San Marino, Servië, Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika, Zuid-Korea, Zwitserland, Turkije en Oekraïne.

²³ Met uitzondering van Eurostars-2, zie tabel hierboven.

²⁴ Bij Eurostars-2 ging dit om 75%

Binnen Eurostars speelt thematische focus geen rol. Bij Globalstars kan, in beperkte mate, een thematische focus ingegeven door de nationale overheid. In calls kan gestuurd worden op bepaalde sectoren. Zo werd bijvoorbeeld in de call voor Singapore de voorkeur uitgesproken voor slimme mobiliteit en logistiek, geavanceerde productie en medische technologie.

Thematische focus is voor de Clusters en JUs juist een streng selectiecriteria. Een consortium kan zich alleen inschrijven op deze calls als het aan die focus voldoet. Bij deze instrumenten bepalen vertegenwoordigers van deelnemende landen en industrie (vertegenwoordigd door brancheorganisaties) de strategie van het instrument. Waar bij de Eureka-clusters de Europese Commissie niet betrokken is, is bij de JUs de Europese Commissie onderdeel van de zogenaamde Public Authorities Board. De strategie van een JU wordt vastgelegd in een zogenaamde *Strategic Research and Innovation Agenda*, welke de basis vormt voor het werkprogramma. De calls en bijbehorende thematische criteria en voorwaarden volgen hieruit.

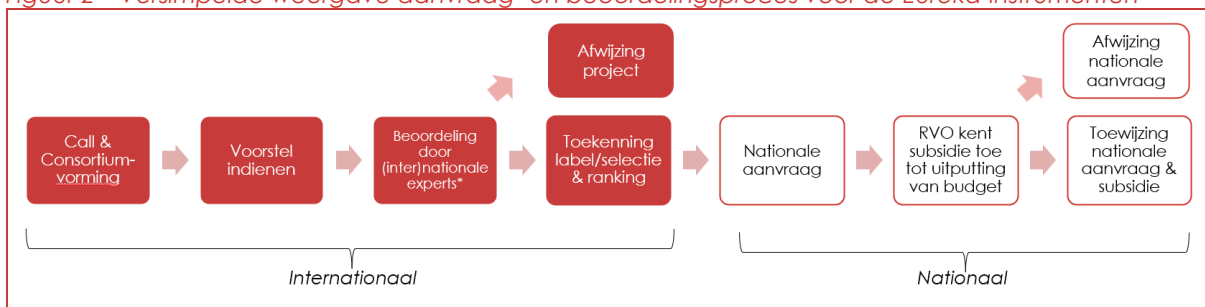
2.3.2 Aanvraagproces & beoordeling

Een project begint met het vormen van een consortium en het vinden van partners. Hierin bieden RVO en de EC algemene ondersteuning. Binnen RVO is dat team IRIS, het expertisecentrum voor marktgerichte internationale R&D-samenwerking. Zij bieden ondersteuning voor organisaties bij het vormgeven van een project, het zoeken naar partners in binnen- en buitenland en het vinden van de meest geschikte financieringsbronnen. Zo organiseert team IRIS matchmaking- en andere netwerkevenementen om aanvragers in contact te brengen met branchegeenoten in Nederland en potentiële partners in het buitenland. Op Europees niveau vervult het Enterprise Europe Network (EEN) een soortgelijke rol, binnen Nederland is RVO ook een van de partners binnen EEN, naast regionale ontwikkelingsmaatschappijen en andere steunorganisaties. EEN ondersteunt het mkb bij internationale handel en innovatie en adviseert en informeert over financieringen en ondersteunt het vinden van partners voor het vormen van consortia mede via een database met mogelijke samenwerkingspartners.

Tijdens de vorming van het consortium wordt bepaald wie de coördinator wordt van het consortium, de partij die het contact onderhoudt met het internationale secretariaat van het instrument. Daarnaast wordt een penvoerder van de Nederlandse subsidieaanvraag gekozen, die het contact zal onderhouden met RVO. Om voor de Nederlandse subsidie in aanmerking te komen, dient deze penvoerder een Nederlands bedrijf te zijn. Vanaf Eurostars 3 dient de coördinator van het internationale project een innovatief mkb te zijn, maar mag de Nederlandse penvoerder van de aanvraag ook een grootbedrijf zijn. Binnen Eurostars 2 mocht ook een kennisinstelling de penvoerder zijn.

De subsidie voor Eurostars, Globalstars en de Eureka Clusters kent een tweeledige aanvraagprocedure met een internationaal en een nationaal deel. Voor de JUs geeft RVO voorafgaand aan de internationale aanvraag al een commitment af. We lichten het aanvraagproces in de volgende secties verder toe waarbij we ingaan op de verschillen tussen de instrumenten. Figuur 2 geeft een sterk versimpelde weergave. Zo kennen Globalstars en Eureka Clusters ook een inhoudelijke nationale evaluatiestap.

Figuur 2 Versimpelde weergave aanvraag- en beoordelingsproces voor de Eureka-instrumenten



Technopolis B.V. (2025), gebaseerd op data van RVO, *afhankelijk van het instrument vindt de beoordelingsprocedure plaats op internationaal of nationaal niveau

Internationale aanvraag

Nadat het consortium is gevormd, schrijven de deelnemende organisaties een projectvoorstel. Voor Eurostars en Globalstars wordt gelijk een volledig projectvoorstel uitgewerkt en ingediend via het centrale Eureka-portaal. Bij de Eureka Clusters en Joint Undertakings dienen consortia eerst een verkort projectvoorstel in, met een overzicht van het project, het voornaamste doel, partnerschappen en verwachte impact. Ze worden hierbij met name beoordeeld op markt- en technologievisie, en samenstelling van het consortium. Bij goedkeuring worden verbeterpunten gedeeld om te verwerken in een volledig projectvoorstel. Hierin wordt de inhoud van het project gedetailleerd beschreven en het projectplan uiteengezet.

Voor Eurostars beoordelen drie onafhankelijke internationale experts elk voorstel op innovatie-excellentie, marktrelevantie en uitvoerbaarheid. Vervolgens bespreekt een Independent Evaluation Panel (IEP) de voorstellen, stelt een ranglijst op en bepaalt welke projecten in aanmerking komen voor een Eureka-label. Alleen projecten op deze ranglijst kunnen door naar de nationale financieringsfase. Bij Globalstars voeren landen op nationaal niveau de beoordeling uit en stemmen zij dit vervolgens af met de andere landen met deelnemers in die projecten om te bepalen welke projecten in beide landen gefinancierd kunnen worden.

Voor de Eureka Clusters gaat het projectvoorstel naar het secretariaat, waar internationale experts uit industrie en wetenschap het beoordelen op onder andere marktvisie, technologische relevantie, kwaliteit van het consortium en verwachte impact. Voor ITEA krijgen alleen voorstellen die aan de kwaliteitscriteria voldoen een zogenoemd cluster-label. Met dit label kunnen de partners in elk deelnemend land nationale financiering aanvragen. Bij Xecs geldt dat de nationale aanvraag plaatsvindt voor de labeling.

Bij de JUs dienen consortia hun projectvoorstel in via het Europese Funding & Tenders Portal. De beoordeling wordt gedaan door internationale experts volgens de Horizon-criteria: excellentie, impact en kwaliteit van de uitvoering. Dit wordt georganiseerd door de JU Offices. Op basis van deze rangschikking besluit de Public Authorities Board van de Joint Undertaking, bestaande uit vertegenwoordiging van deelnemende landen en de EC, welke projecten financiering krijgen. Het financieringsbesluit omvat zowel het EU-deel als het nationale cofinancieringsdeel. Nationale instanties leveren vooraf een financiële toezegging, maar doen geen aparte technische beoordeling.

Nationale aanvraag

Naast de internationale aanvraag verloopt binnen Nederland de nationale subsidiefase via RVO. Voor de nationale aanvraag leveren alle partners in Nederland naast de goedkeuring van het internationale projectvoorstel een nationale aanvraag aan, samen met nationale

bijlagen. Dit kunnen bijvoorbeeld een projectplan in het RVO-format, een gespecificeerde begroting, samenwerkingsovereenkomst, of zaken zoals een mkb-verklaring zijn. Bij Eurostars is er geen inhoudelijke beoordeling op nationaal niveau, aangezien dit is geregeld in het internationale programma. Bij Globalstars en de Eureka Clusters beoordelen de projectadviseurs en daarnaast een jury (Globalstars) of adviescommissie (Eureka Clusters) de Nederlandse contributie aan het projectvoorstel – bijvoorbeeld naar impact, economisch perspectief en technologische relevantie. De jury en adviescommissie rangschikken de projecten.

Bij de technische beoordeling kijkt RVO ook naar juridische en financiële aspecten, zoals de haalbaarheid van de begroting, de kredietwaardigheid van de deelnemer en de naleving van de staatssteunregels. Ook controleert RVO standaard de financiële draagkracht van ondernemingen.

Als er meerdere Nederlandse partijen in een project meedoen, wordt er één aanvraag per Nederlands samenwerkingsverband ingediend. RVO kent de subsidie toe wanneer:

- Het project voldoet aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen;
- Er nationaal budget beschikbaar is;
- Het project inhoudelijk is goedgekeurd in de Nederlandse beoordeling, aan de hand van selectiecriteria (m.u.v. Eurostars).

Bij Eurostars, Globalstars en de Eureka Clusters kan het voorkomen dat een project wel een internationaal label heeft gekregen maar in Nederland geen subsidie ontvangt, bijvoorbeeld als het budgetplafond is bereikt. In dat geval kunnen de deelnemers meestal nog steeds deelnemen aan het project, als zij ervoor kiezen zelf de kosten te dekken. Dit kan ook voor de projectdeelnemers uit andere landen het geval zijn indien zij geen subsidie kunnen ontvangen vanuit hun nationale overheid.

Voor de Joint Undertakings verloopt de nationale fase iets anders, na de positieve beslissing van de Public Authorities Board wordt de nationale financiering in Nederland via RVO geformaliseerd, waarbij nog steeds een juridische en financiële toets plaatsvindt voordat de subsidie wordt vastgesteld.

Maximaal 13 weken na het ontvangen van de nationale aanvraag ontvangt de aanvrager een bericht van RVO met betrekking tot de goedkeuring of afwijzing van de subsidie.

2.3.3 *Uitvoering na toekenning*

Na de toekenning van de subsidie door RVO begint de uitvoeringsfase van het project. Het internationale secretariaat/programmabureau richt zich op de monitoring van het verloop van het gehele project. Tijdens de uitvoering van het project blijft RVO verantwoordelijk voor de nationale monitoring en controle van de subsidie.

Tijdens de looptijd van het project rapporteren de partners over de voortgang. De frequentie hiervan is, afhankelijk van het instrument, jaarlijks of halfjaarlijks. RVO gebruikt deze rapportages om te controleren of het project conform de afspraken verloopt.

In geval van tussentijdse vragen, kan RVO of het desbetreffende secretariaat contact opnemen. Bij wijzigingen tijdens de looptijd van het project bespreekt de penvoerder dit met RVO. Bij kleinere wijzigingen (bijv. andere contactpersoon, adreswijzigingen) kan deze aanpassing via RVO geregeld worden. Bij grotere wijzigingen (bijv. wisseling van partner) is meestal ook toestemming nodig van het internationale secretariaat.

De uitbetaling verloopt doorgaans in meerdere termijnen, waarbij een eerste voorschot wordt gegeven na de toekenning van de subsidie en de ontvangst van een getekende

samenwerkingsovereenkomst. Na afloop van het project dient de penvoerder een verzoek tot vaststelling in en wordt een eindrapportage uitgebracht. Nadat het verzoek tot vaststelling, inclusief de financiële verantwoording is beoordeeld, wordt de eindbetaling gedaan.

Bij Eurostars, Globalstars en de Eureka Clusters verloopt de financiering en controle voor de Nederlandse deelnemers vooral via RVO. RVO voert op kwartaalbasis controles uit voorafgaand aan de kwartaalbetalingen, waarbij onder meer wordt nagegaan of een subsidieontvanger failliet is verklaard. Daarnaast is er een internationale rapportageverplichting, die ook voor JUs geldt. Dit betekent dat Nederlandse deelnemers zowel aan RVO als aan de JU rapporteren. De JU beheert daarnaast ook de centrale uitbetaling van het EU-deel van de subsidie, terwijl RVO de nationale cofinanciering beheert.

2.4 Overzicht van projecten

Om het inzicht in de instrumenten en de deelnemende organisaties te vergroten, bieden we in deze sectie een cijfermatig overzicht. We gaan daarbij in op statistieken over de periode 2019-2023 waarbij de instrumenten naast elkaar worden gepresenteerd.

In Tabel 3 staan cijfers gepresenteerd over het aantal *aanvragen* waarin Nederlandse aanvragers betrokken waren, gevolgd door Tabel 4 met cijfers over de *gesubsidieerde projecten*. Het aantal aanvragen en gesubsidieerde projecten is een stuk hoger voor Eurostars dan voor de andere instrumenten. Voor Globalstars zijn de aantallen aanvragen en projecten laag vanwege het beperkte aantal openstellingen. Het slagingspercentage is veel hoger voor Globalstars en JUs, hierdoor ligt het aantal gesubsidieerde projecten van Globalstars, Eureka Clusters en JUs bij elkaar in de buurt. Het aantal betrokken Nederlandse aanvragers is veel hoger bij de bredere samenwerkingen van de Eureka Clusters en JUs. Ook zien we veel meer grootbedrijven en kennisinstellingen terug, terwijl Eurostars en Globalstars meer op het mkb gericht zijn. Bij Eurostars, Eureka Clusters en JUs is te zien dat aanvragers vaak meerdere aanvragen hebben gedaan. Voor Eureka Clusters en JUs gaan subsidies vaker naar dezelfde partijen, met name bij de JUs is het aantal unieke partners veel lager dan het totaal aantal gesubsidieerde Nederlandse partners.

Tabel 3 Statistieken over aanvragen 2019-2023

	Eurostars	Globalstars	Eureka Clusters	Joint Undertakings
Aantal aanvragen met NL partners	913	48	170	116
Aantal NL coördinatoren als aanvrager	514	36	98	107
Totaal aantal NL aanvragers	1.248	61	800	640
NL aanvragers: mkb ²⁵	913	48	340	200
NL aanvragers: grootbedrijven	58	8	209	222
NL aanvragers: kennisinstellingen ²⁶	277	5	251	218
Totaal aantal unieke NL aanvragers	597	57	296	170
Gemiddeld aantal NL aanvragers per aanvraag	1,37	1,27	4,71	5,52
Aandeel unieke NL aanvragers van totaal NL aanvragers	48%	93%	37%	27%

Technopolis B.V., 2025, op basis van RVO monitoringsdata

Tabel 4 Statistieken over gesubsidieerde projecten 2019-2023

	Eurostars	Globalstars	Eureka Clusters	Joint Undertakings
Aantal gesubsidieerde projecten met NL partners	254	24	47	51
Slagingspercentage	28%	50%	28%	44%
Aantal NL coördinatoren	158	18	47	50
Totaal aantal NL partners	357	32	257	276
NL partners: mkb ²⁵	245	24	103	89
NL partners: grootbedrijven	20	4	75	100
NL partners: kennisinstellingen ²⁶	92	4	79	87
Totaal aantal unieke NL partners	262	29	152	99
Gemiddeld aantal NL partners per project	1,41	1,33	5,47	5,41
Aandeel unieke NL partners van totaal NL partners	73%	91%	59%	36%

Technopolis B.V., 2025, op basis van RVO monitoringsdata

In Tabel 5 staan vervolgens de gemiddelde, maximale en minimale projectkosten en subsidie voor de gesubsidieerde projecten weergegeven. Hier is duidelijk zichtbaar dat projecten van

²⁵ Cijfers van mkb'ers zijn inclusief startups en typen mkb (innovatief, R&D uitvoerend, etc.) die voor enkele instrumenten los zijn gerapporteerd

²⁶ Cijfers van kennisinstellingen zijn inclusief "other" partners, dit waren voornamelijk universitair medische centra en ziekenhuizen, in een enkel geval betreft het ook een stichting of bedrijf.

Eurostars en Globalstars financieel sterk op elkaar lijken. Eureka Cluster projecten zijn een slag groter en projecten vanuit de JUs nog weer een slag groter. Opvallend daarbij is dat de gemiddelde subsidie per Nederlandse partner binnen de Eureka Clusters en JU-projecten op een soortgelijk niveau ligt, zeker aangezien de maximale subsidie voor de JUs veel hoger ligt.

Tabel 5 Statistieken gesubsidieerde projecten 2019-2023: kosten & subsidiebedrag van NL partners

	Eurostars	Globalstars	Eureka Clusters	Joint Undertakings
Gemiddelde projectkosten van NL partner	€ 577.772	€ 477.274	€ 987.980	€ 2.289.866
Maximale projectkosten van NL partner	€ 1.427.600	€ 1.835.000	€ 4.643.855	€ 49.347.750
Minimale projectkosten van NL partner	€ 28.680	€ 44.100	€ 13.200	€ 101.807
Gemiddelde subsidie van NL partner	€ 259.753	€ 163.844	€ 411.292	NL: € 452.666 EU: € 451.460
Maximale subsidie van NL partner	€ 500.000	€ 350.000	€ 1.625.349	NL: € 6.027.397 EU: € 6.829.133
Minimale subsidie van NL partner	€ 13.706	€ 19.845	€ 3.300	NL: € 21.600 EU: € 18.075

Technopolis B.V., 2025, op basis van RVO monitoringsdata

De monitoringsdata over de vier instrumenten geeft geen systematisch inzicht in de sector waar de projecten zich op richten. Vanuit de beschrijvingen van de projecten is ook te herkennen dat er vaak aan technologische innovaties wordt gewerkt die mogelijke toepassingen hebben in verschillende sectoren. Het evaluatieteam heeft op basis van de beperkte projectbeschrijving getracht het merendeel van de projecten te classificeren. Hieruit blijkt dat met name de sectoren High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) en Life Sciences & Health (LSH) prominent terugkomen in de gesubsidieerde projecten. Daarnaast is binnen Eurostars ook een focus op landbouw en voedsel (Agri&Food) projecten terug te zien.

Op een soortgelijke manier is getracht de projecten te classificeren in termen van de nadruk op belangrijke sleuteltechnologieën uit de Nationale Technologiestrategie (NTS). Deze classificering was lastiger, aangezien de beknopte beschrijvingen vaak onvoldoende detail geven over de inzet op specifieke technologieën. Toch zien we over het gehele portfolio veel inzet op *Artificial Intelligence & data* terug. Bij Eurostars en Globalstars zien we ook *Biomolecular and cell technologies* vaker terugkomen, alsmede in zekere mate *Imaging technologies*. Bij de Eureka Clusters en JUs komen, zoals verwacht gezien de thematische focus, *Semiconductor technologies* en *Energy materials* sterker terug. *Cybersecurity technologies* komen niet sterk naar voren, mogelijk ligt dit aan de beperkingen van de beknopte beschrijvingen.

Binnen de gesubsidieerde projecten werken Nederlandse projectpartners samen met partners uit verschillende landen. In Tabel 6 presenteren we het aantal partners uit de verschillende partnerlanden voor de vier instrumenten, waarbij we de cijfers hebben geclusterd in verschillende groepen landen (zie de voetnoten voor een toelichting). Een relatief groot aantal partners komt uit nabijgelegen landen, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, het VK en België. Directe buurlanden komen het sterkst terug, waarbij Duitsland goed is voor 42% en België voor 22% van de samenwerkingen met partners uit nabijgelegen landen. Binnen Europa zien we daarna met name veel samenwerkingen met partners uit Zwitserland, Zweden en Spanje,

gevolgd door Oostenrijk, Italië, Finland en Noorwegen. Dat Zwitserland, Zweden en Finland hier prominent in terugkomen is te verklaren door het feit dat zij in Europa als innovatieleiders²⁷ worden gezien en ook Oostenrijk en Noorwegen worden gezien als sterk in innovatie. Spanje en Italië zijn daarentegen iets opmerkelijker gezien dit *moderate innovators* zijn, al zijn dit wel grote economieën. De aantallen partners uit landen buiten Europa zijn over het geheel gezien beperkt. Wel zijn de aantallen voor Turkije en Canada een stuk hoger, dit wordt compleet gedreven door de Eureka Clusters. Partners uit landen waarvoor gerichte Globalstars calls zijn opgezet (Brazilië, India, Taiwan en Singapore), komen niet terug in de andere instrumenten.

Tabel 6 Statistieken gesubsidieerde projecten 2019-2023: aantal partners uit partnerlanden

	Totaal	Totaal %	Eurostars	Globalstars	Eureka Clusters	Joint Undertakings
Buurlanden (5) ²⁸	593	43%	247	1	222	123
Europa (22) ²⁹	565	41%	203	1	127	234
Azië ³⁰	82	6%	9	39	14	1
Noord-Amerika ³¹	54	4%	4	0	33	17
Midden-Oosten ³²	54	4%	4	2	36	13
Zuid-Amerika ³³	27	2%	0	27	0	0
Afrika ³⁴	20	1%	1	0	0	0
Oceanië	0	0%	0	0	0	0

Technopolis B.V., 2025, op basis van RVO monitoringsdata

2.5 Inzichten vorige en buitenlandse evaluaties

Om inzicht te krijgen in aandachtspunten voor deze evaluatie hebben we de Europese evaluaties van de Joint Undertakings³⁵, Eurostars-2³⁶ en Eurostars-3³⁷, de evaluaties van de Eureka-instrumenten in andere lidstaten (Duitsland, VK, Oostenrijk) en de vorige evaluatie van

²⁷ European Innovation Scoreboard 2025, <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/c102236e-66b2-11f0-bf4e-01aa75ed71a1/language-en>

²⁸ Duitsland, België, Frankrijk, VK en Denemarken

²⁹ Alle Europese landen (ook niet-EU landen) behalve de 5 buurlanden

³⁰ Azië betreft Zuid-Korea, India, Taiwan en Singapore

³¹ Noord-Amerika betreft Canada en de VS

³² Midden-Oosten betreft Turkije en Israël

³³ Zuid-Amerika betreft Brazilië

³⁴ Afrika betreft Zuid-Afrika

³⁵ European Commission, (2017), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT INTERIM EVALUATION of the Joint Undertakings operating under Horizon 2020 {SWD(2017) 339 final}, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/qc451695-dd24-11e8-afb3-01aa75ed71a1/language-en>

³⁶ Europese Commissie, (2023), Eurostars-2 eindevaluatie - Evaluatiestudie van de Europese kaderprogramma's voor onderzoek en innovatie voor een innovatief Europa. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/96292c4b-e3e5-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en>

³⁷ Europese Commissie, (2024), Evaluatierapport voor Eurostars-3, onderdeel van het medegefinancierde Europese partnerschap "Innovatieve KMO's". <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3648c6fb-1e2f-11ef-a251-01aa75ed71a1/language-en>

de Nederlandse deelname (2013 – 2018) geanalyseerd. Enkele kernpunten die hieruit voortkomen zijn:

- **Grote relevantie voor mkb:** de Eureka-instrumenten bieden een toegankelijke manier om internationale R&D uit te voeren. In het VK werden met name de lage administratieve lasten en de relatief hoge slagingskans bij Eurostars als belangrijke reden genoemd voor bedrijven om deel te nemen.
- **Met name impact op internationale samenwerking:** in de evaluaties van andere lidstaten wordt benadrukt dat resultaten met name zichtbaar zijn in het versterken en opzetten van internationale samenwerkingen. Over de Joint Undertakings wordt hierbij genoemd dat de partnerschappen de belangrijke spelers in de verschillende gebieden hebben weten te betrekken en dat zij helpen om een langetermijnvisie voor de sectoren op te stellen.
- **Effecten op R&D en economische prestaties:** uit evaluaties blijkt dat deelname bedrijven extra ruimte geeft om R&D door te ontwikkelen naar producten en diensten. In Duitsland rapporteerde het merendeel van de deelnemers nieuwe commerciële toepassingen (zoals producten, prototypes en patenten) en in het VK werd een gemiddelde groei van ruim vijf FTE per deelnemer genoemd. Ook in Nederland werd deelname in verband gebracht met sterkere en snellere groei van bedrijven.
- **Sterke sectorale focus op Life Sciences & Health:** zowel uit de vorige evaluatie als de evaluatie van Eurostars-2 projecten bleek dat een groot deel van de projecten zich op dit gebied richt en dat de regeling goed aansluit bij bedrijven in deze sector.
- **Noodzaak voor meer monitoring van projectresultaten en -effecten:** dit volgt uit de evaluatie van Eurostars-2. Hierin wordt benoemd dat het verbeteren van het datamanagement een prioriteit moet zijn om meer inzicht te krijgen in daadwerkelijke impact van de instrumenten.

3 Doeltreffendheid van het beleid

3.1 Doelgroepbereik

3.1.1 *Steun gericht op het bereiken van de doelgroep*

RVO en EZ werken samen om bedrijven te bereiken via bijvoorbeeld netwerkevenementen, innovatiemissies en delegatiereizen. Team IRIS van RVO organiseert regelmatig matchmaking- en netwerkevenementen, waarbij organisaties in contact komen met branchegeenoten in Nederland en met potentiële partners en financiers in het buitenland. Hierbij treden zij samen met EZ op de voorgrond. Innovatiemissies brengen bedrijven samen met internationale partners via gerichte delegatiereizen en netwerkprogramma's brengen mogelijke partners onderling in contact. Daarnaast versterken Innovatie Attachés op Nederlandse ambassades de innovatiecontacten, kennisdeling en toegang tot buitenlandse markten.

3.1.2 *Potentiële doelgroep en het bereik daarvan*

Zoals beschreven in sectie 2.4, is er aanzienlijke vraag naar de Eureka-instrumenten. De slagingskans ligt voor Eurostars en de Eureka Clusters op 28% en voor Globalstars en de JUs op 44%-50%. Daarbij is binnen de groep aanvragers te zien dat zij vaak meerdere aanvragen indienen, met name bij Eurostars, Eureka Clusters en JUs. Voor Eureka Clusters en met name de JUs is bovendien aan het beperkte aantal unieke gesubsidieerde partners te zien dat vaker dezelfde partijen worden gesteund. De waarde van Eureka-instrumenten verschilt per type organisatie zo blijkt uit de interviews:

- Voor het **mkb** zijn de instrumenten aantrekkelijk omdat deze organisaties vaak beperkte onderzoeksfaciliteiten en financiële middelen hebben en nog niet altijd (breed) internationaal actief zijn. Uit de interviews blijkt dat deelname hen toegang geeft tot kennis, partners en internationale markten, terwijl de subsidie drempels verlaagt en risico's beperkt.
- Voor **Grootbedrijven** zijn internationale samenwerking en netwerkvorming de voornaamste reden om aan te vragen. Dit geeft hun toegang tot kennis en (niche-)expertise buiten de eigen organisatie.
- **Kennisinstellingen** gebruiken Eureka om hun kennisbasis te versterken, toepassingsmogelijkheden te verkennen en hun internationale bereik vergroten. Uit de interviews blijkt dat samenwerking met marktpartijen hierbij centraal staat.

Zoals behandeld in sectie 2.4 zijn er verschillen zichtbaar in de deelname aan de instrumenten. Bij de bredere samenwerkingen van de Eureka Clusters en Joint Undertakings zijn relatief veel Nederlandse aanvragers betrokken, met een sterkere vertegenwoordiging van grootbedrijven en kennisinstellingen. Zoals terug te zien in het profiel van de deelnemers zijn Eurostars en Globalstars meer op het mkb gericht. Op basis van webscraping van de websites van aanvragers van Eurostars zien we terug dat de websites van ongeveer 45% van de ondernemers zijn ingericht op internationale relaties en handel (bijv. beschikbaarheid in meerdere talen, verwijzing naar export, verwijzing naar internationale projectpartners, etc.). Dit laat zien dat het een gemixte groep betreft die niet allemaal reeds sterk internationaal georiënteerd zijn. Hierin zit tevens geen wezenlijk verschil tussen afgewezen en toegekende aanvragers.

Om het doelgroepbereik verder te analyseren is een analyse uitgevoerd van de aanvragers binnen het Eureka-instrumentarium en hoe zij zich verhouden tot de totale populatie van innovatieve bedrijven. Uiteraard geldt dat de Eureka-instrumenten op een nauwere doelgroep gericht zijn gegeven de nadruk op internationale samenwerking. Op basis van de Community Innovation Survey weten we dat ongeveer 29% van de innovatieve bedrijven internationaal

samenwerkt.³⁸ We definiëren de potentiële doelgroep van innovatieve bedrijven als het totaal aantal bedrijven dat gebruikmaakt van de WBSO. Deze bedrijven zijn actief in R&D en vormen daarmee een natuurlijke doelgroep voor deelname aan de Eureka-instrumenten. Het bereik is berekend door het aantal unieke bedrijven dat een aanvraag deed binnen een van de Eureka-instrumenten te delen door het totaal aantal WBSO-bedrijven per jaar. Om deze analyses te maken is gebruik gemaakt van CBS-microdata, vanwege koppelverlies kunnen de aantallen altijd iets verschillen van de daadwerkelijke getallen, maar verschillen zijn beperkt. Uitsplitsing naar mkb en grootbedrijf is in de analyse niet mogelijk vanwege te kleine unieke aantallen in verband met anonimiteit van bedrijfsstatistieken van het CBS (onthullingsrisico).

Tabel 7 geeft een overzicht van het gemiddelde bereik onder bedrijven van drie instrumenten: Eurostars, Clusters en Joint Undertakings. Voor Globalstars zijn er niet in elk jaar aanvragers en zijn de aantallen te beperkt om deze separaat te rapporteren. Het bereik is procentueel beperkt. Let op dat we de cijfers in de tabel uitzetten tegenover het totale bestand van innovatieve bedrijven zodat we later ook gemakkelijker (sectorale) uitsplitsingen kunnen presenteren. Indien we ons slechts richten op 29% van deze bedrijven die internationaal samenwerkt worden de getallen 3,4 keer zo hoog. Over de vier regelingen samen komt het bereik dan uit op ongeveer 10% van de internationaal samenwerkende innoverende bedrijven, dit is wel een redelijk goed bereik voor deze regelingen gezamenlijk.

Eurostars bereikt in alle jaren de grootste groep bedrijven. Het aandeel van de WBSO-populatie dat via Eurostars deelneemt ligt tussen de 0,8% en 1,5%. Vooral in 2021 is sprake van een piek, toen 231 bedrijven een aanvraag hebben ingediend, goed voor 1,48% van alle WBSO-bedrijven. Daarmee is Eurostars duidelijk het meest toegankelijke en breedst gebruikte instrument binnen Eureka.

Het bereik van de Eureka Clusters blijft daarentegen beperkt. Gemiddeld ligt het aandeel WBSO-bedrijven dat aanvraagt tussen de 0,15% en 0,27%, met absolute aantallen van slechts 22 tot 42 bedrijven per jaar. Dit bevestigt dat Clusters slechts door een selecte groep bedrijven wordt benut, waarschijnlijk vanwege de relatief hoge toetredingsdrempels (grote consortia, internationale coördinatie, thematische specialisatie).

De JUs nemen qua bereik een middenpositie in. Jaarlijks doen circa 55–63 bedrijven een aanvraag, wat neerkomt op een bereik van 0,36–0,41% van de WBSO-populatie. Het bereik is daarmee duidelijk groter dan dat van Eureka Clusters. De stabiliteit in de aantallen wijst erop dat JUs een redelijk vaste maar beperkte groep bedrijven aanspreken. Hier speelt bij dat de EU ook financiering geeft binnen de JUs, dit heeft een impact op het bereik.

Tabel 7 Overzicht van het aantal aanvragers per instrument relatief aan de WBSO-populatie

	WBSO-bedrijven	Eurostars aanvragen	Eurostars bereik %	Clusters aanvragen	Clusters bereik %	JU aanvragen	JU bereik %	Totaal	Max. %
2019	15.467	151	0,98%	40	0,26%	63	0,41%	254	1,64%
2020	15.819	172	1,09%	42	0,27%	63	0,40%	277	1,75%
2021	15.653	231	1,48%	37	0,24%	62	0,40%	330	2,11%
2022	15.293	187	1,22%	26	0,17%	63	0,41%	276	1,8%
2023	15.198	119	0,78%	22	0,45%	55	0,36%	196	1,59%

Technopolis B.V. 2025, op basis van CBS-microdata

³⁸ <https://longreads.cbs.nl/ict-kennis-en-economie-2021/innovatie-in-internationaal-perspectief/>

Daarnaast is het van belang om te kijken welke sectoren onder- of oververtegenwoordigd zijn binnen de instrumenten en in hoeverre deze aansluiten bij de beoogde doelgroep. Om de sectorale focus te analyseren is gekeken naar de verdeling van bedrijven over sectoren (volgens de SBI-codes). Het aandeel van een sector binnen een instrument is vergeleken met het aandeel van diezelfde sector binnen de totale WBSO-populatie. Door deze aandelen door elkaar te delen ontstaat een concentratiecoëfficiënt:

- Waarde >1: sector is oververtegenwoordigd in Eureka t.o.v. WBSO.
- Waarde <1: sector is ondervertegenwoordigd.

Tabel 8 geeft een overzicht van de concentratiecoëfficiënten per sector. Globalstars is daarbij samengenomen met Eurostars vanwege de kleine aantallen.

*Tabel 8 Sectorconcentraties binnen de Eureka-instrumenten. *sectoren met <10 bedrijven zijn niet opgenomen i.v.m. onthullingsrisico*

Instrument	Sectoromschrijving	# bedrijven	Aandeel in instrument (%)	Aandeel in WBSO (%)	Concentratie
Eurostars & Globalstars	Biotechnologisch S&O (medische producten/voeding)	42	7,53	0,67	11,27
	Overig natuurwetenschappelijk S&O	12	2,15	0,23	9,45
	Biotechnologisch S&O (overig)	13	2,33	0,27	8,77
	S&O gezondheid & voeding (niet-biotech)	26	4,66	0,65	7,14
	Vervaardiging medische instrumenten en hulpmiddelen	18	3,23	0,6	5,38
	Technisch speur- & ontwikkelingswerk	38	6,81	1,81	3,76
	Vervaardiging meet-/regel-/navigatie- en controleapparatuur	10	1,79	0,69	2,58
	Overige IT-dienstverlening	13	2,33	1,66	1,4
	Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies	59	10,57	8,1	1,31
	Ontwikkelen, produceren en uitgeven van software	65	11,65	13,86	0,84
	Organisatieadviesbureaus	16	2,87	3,43	0,84
Eureka Clusters	Technisch speur- & ontwikkelingswerk	17	7,52	1,81	4,16
	Ontwikkelen, produceren en uitgeven van software	51	22,57	13,86	1,63
	Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies	19	8,41	8,1	1,04
JUs	Technisch speur- & ontwikkelingswerk	20	12,74	1,81	7,04
	Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies	18	11,46	8,1	1,42
	Ontwikkelen, produceren en uitgeven van software	26	16,56	13,86	1,19

Technopolis B.V. 2025, op basis van CBS-microdata. Noot: door onthullingsrisico mogen sectoren met <10 bedrijven niet worden getoond. Dit betreft een vrij groot aantal sectoren met een concentratie <1. Hierdoor is het mogelijk dat de gepresenteerde sectoren bijna allemaal een concentratie van >1 kennen.

Eurostars en Globalstars zijn in volume het breedst (558 bedrijven in het sectoroverzicht) en tonen een uitgesproken Life Sciences & Health profiel. Dit kwam ook in de vorige evaluatie naar voren, zie sectie 2.5. We zien een grote vertegenwoordiging in Biotechnologisch S&O (medisch/voeding), Overig natuurwetenschappelijk S&O, Biotechnologisch S&O (overige toepassingen), S&O gezondheid & voeding (niet-biotech). Daarnaast is technisch S&O en meet-/regel-/navigatieapparatuur bovengemiddeld vertegenwoordigd. Software (65 bedrijven) is qua aantal bedrijven groot, maar ondervertegenwoordigd (0,84) ten opzichte van de WBSO-populatie.

Clusters kennen een smalle, technisch-georiënteerde instroom. Met 51 bedrijven in software (22,6%) en 19 ingenieursbureaus (8,4%) is het basisprofiel vergelijkbaar met de WBSO-mix (concentraties van ~1,6 en ~1,0). De sterke piek zit bij technisch speur- en ontwikkelingswerk: 17 bedrijven (7,5%) met een concentratie 4,16. Dit wijst op een duidelijke specialisatie in R&D-kernactiviteiten binnen consortia.

In JUs zijn software (26 bedrijven; concentratie 1,19) en ingenieursdiensten (18 bedrijven; concentratie 1,42) licht oververtegenwoordigd, maar de duidelijke piek ligt bij technisch S&O: 20 bedrijven met concentratie 7,04. Dit bevestigt het karakter van JUs als hooggespecialiseerde, thematisch nauwe trajecten met zware R&D-componenten.

3.1.3 Brede bekendheid van de instrumenten

Ecosysteemstakeholders zoals intermediairs, vertegenwoordigers, loketten, etc. kunnen een belangrijke rol spelen in het informeren en activeren van bedrijven en kennisinstellingen om deel te nemen aan de instrumenten. Wanneer zij de waarde van de instrumenten uitdragen vergroot dit het bereik van het instrumentarium. Uit de reacties op interviewverzoeken en andere interacties tijdens deze evaluatie blijkt dat de bekendheid en kennis van en ervaring met de Eureka-instrumenten binnen het Nederlandse innovatie-ecosysteem relatief beperkt is. Meerdere regionale ontwikkelingsmaatschappijen en andere publieke instanties, belangenverenigingen en in eerste instantie zelfs meerdere Topsectoren gaven aan beperkte kennis van de instrumenten te hebben. Er zijn ook duidelijke verschillen geconstateerd, aangezien een aantal belangenverenigingen en Topsectoren juist wel een scherpe blik op de instrumenten hebben (voornamelijk in de hoek van HTSM en LSH). Dit is in enige mate ook terug te zien in de beschikbare documentatie van deze partijen (visiestukken, internationaliseringsstrategieën, etc.) waarin de Eureka-instrumenten terugkomen.

Het is aannemelijk dat een aanzienlijk deel van de bedrijven verbonden aan de ecosysteemstakeholders baat kunnen hebben bij beter inzicht in de mogelijkheden die de Eureka-instrumenten bieden. Gegeven het belang van internationalisering kan met name bij centrale actoren zoals de Topsectoren een hogere bekendheid worden verwacht. Subsidieadviseurs zijn daarentegen wel goed op de hoogte van de Eureka-instrumenten en worden veelvuldig gebruikt door aanvragers van de instrumenten. Daarbij kwam in de interviews naar voren dat sommige bedrijven ook proactief benaderd zijn door subsidieadviseurs om hun interesse in deelname aan de instrumenten te toetsen.

3.2 Impactroute Internationale samenwerking

3.2.1 Samenstellen van de projectpartnerschappen (consortia)

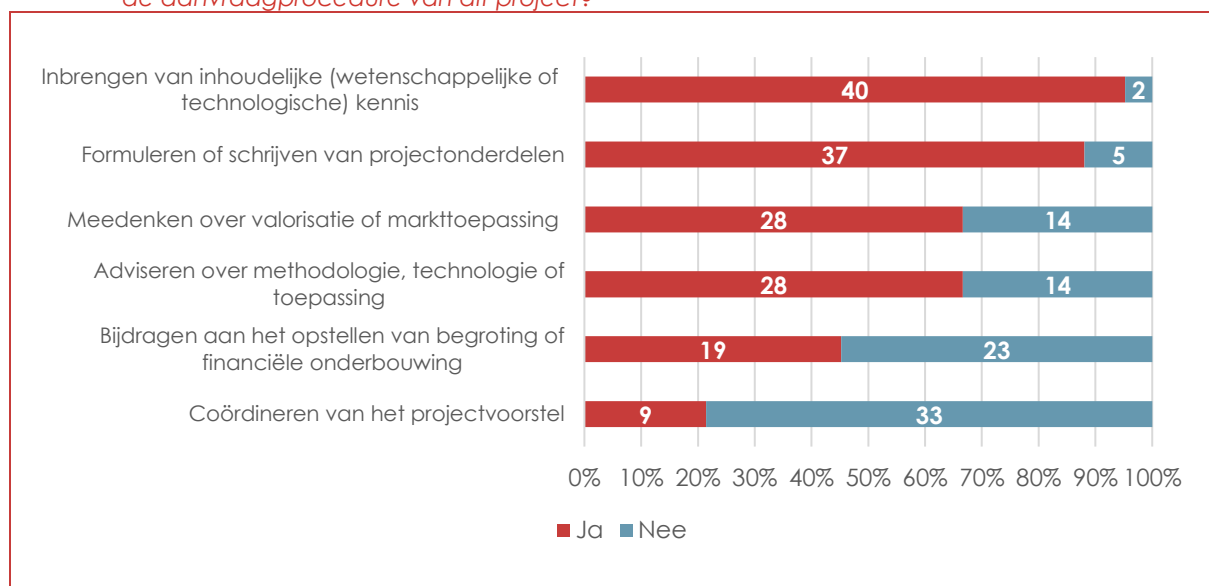
Deelname aan Eureka-instrumenten biedt de kans aan organisaties om met zowel bekende als nieuwe partners samen te werken. De samenstelling van de partnerschappen verschilt sterk tussen de verschillende instrumenten. Bij Eurostars en Globalstars nemen mkb-bedrijven vaker het initiatief in het vormen van een samenwerking. De consortia zijn daar kleiner, waardoor het voor het mkb eenvoudiger is om de leiding te nemen en enkele partners aan te haken. Bij JUs

en Eureka Clusters gaat het om grotere consortia, daar nemen grootbedrijven vaak de leidende rol. De enquête bevestigt deze verschillen tussen typen organisaties. Hierin is uitgevraagd met welke partijen de Nederlandse bedrijven hebben samengewerkt. Hieruit blijkt dat er veel wordt samengewerkt met het mkb. Van de gerapporteerde samenwerkingen met mkb'ers komt ongeveer 70% uit het buitenland. Bij samenwerking met mkb in het buitenland betreft dit vaker nieuwe partnerschappen, terwijl samenwerkingen met Nederlandse mkb'ers voor de helft al bekenden waren. Met kennisinstellingen wordt in gelijke mate met Nederlandse en internationale kennisinstellingen en met bestaande en nieuwe partners samengewerkt. Voor samenwerkingen met Nederlandse kennisinstellingen betreft het vaker bestaande partners terwijl het in het buitenland vaker nieuwe partners betreft. Met grootbedrijven, door de respondenten het minst genoemd als samenwerkingspartners, wordt in gelijke mate samengewerkt met nationale en internationale partners, en even vaak met nieuwe als met bestaande partners.

Voor het opstellen van de aanvraag nemen bedrijven vaak de leiding en coördinatie op zich. Net als voor de consortiumvorming gaat dit bij Eurostars en Globalstars met name om mkb, terwijl binnen de Eureka Clusters en JUs vooral grootbedrijven deze rol vervullen. Bedrijven bepalen veelal de strategische koers van de R&D- en innovatieactiviteiten. Kennisinstellingen vervullen een belangrijke ondersteunende rol door het leveren van inhoudelijke kennis en expertise, en dragen in belangrijke mate bij aan het formuleren en schrijven van projectonderdelen. Zie Figuur 3 voor enquêteresultaten over de rol van kennisinstellingen.

Een belangrijk aandachtspunt voor het vormen van consortia is de structuur van de Eureka-instrumenten, waarin na de internationale beoordeling subsidie wordt verleend door nationale subsidieverstrekkers totdat middelen zijn uitgeput. Door deze structuur komt het met regelmaat voor dat een van de partners binnen een goed beoordeeld project buiten de boot valt op nationaal niveau. Indien dit het geval is valt deze partner vaak uit het project. Dit zorgt vooraf voor tamelijk veel onzekerheid en zorgt ervoor dat aanvragers bij voorkeur samenwerken met partners uit landen met een groter budget om dit risico zo veel mogelijk te vermijden.

Figuur 3 Enquêteresultaten alle kennisinstellingen op de vraag: Wat was de rol van uw organisatie in de aanvraagprocedure van dit project?

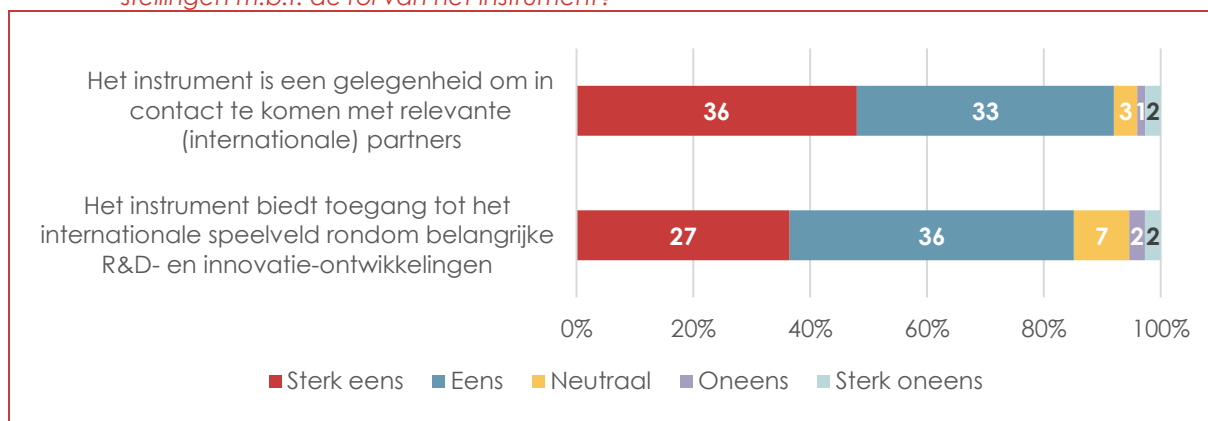


Technopolis B.V., 2025

3.2.2 Internationale technologische samenwerking

De deelname aan Eureka-instrumenten legt een goede basis voor internationale technologische samenwerking. Bedrijven geven aan dat de instrumenten toegang bieden tot het internationale speelveld rondom belangrijke R&D-ontwikkelingen, en dat ze gelegenheid bieden om in contact te komen met relevante (internationale) spelers, zie Figuur 4. Uit interviews komt naar voren dat met name in snel veranderende sectoren, zoals halfgeleiders en AI, internationale samenwerking een waardevolle manier is om zicht te houden op technologische ontwikkelingen.

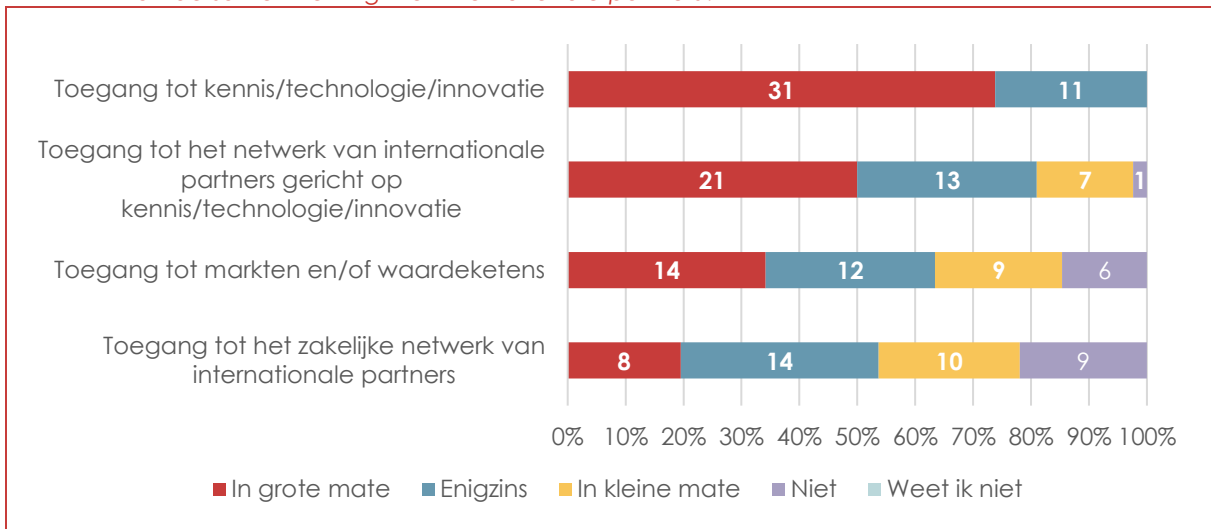
Figuur 4 Enquêteresultaten alle bedrijven op de vraag: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen m.b.t. de rol van het instrument?



Technopolis B.V., 2025

Aan de deelnemende bedrijven is gevraagd welke toegevoegde waarde zij ervaren van de internationale samenwerking. In zowel de interviews en als de enquête wordt de waarde van samenwerking als grootste waarde van de instrumenten benadrukt. Dit komt ook in de evaluaties van andere landen terug (zie sectie 2.5). De samenwerking biedt bedrijven een waardevolle ingang tot kennis en expertise van buitenlandse partners. In termen van toegang tot het netwerk van de internationale partners is dit ook het meest gericht op kennis, technologie en innovatie. Zie Figuur 5 voor de enquêteresultaten. Wel staat of valt goede samenwerking bij onderling vertrouwen en een gedragen gezamenlijke doelstelling. Deze punten komen zowel sterk terug als succesfactoren indien dit goed verloopt of als belemmeringen indien dit niet het geval is. Vertrouwen en gezamenlijkheid moeten over de tijd groeien. Deelnemers en ecosysteemstakeholders geven in interviews aan dat de samenwerking zich nog relatief vaak concentreert op al bekende samenwerkingspartners en tussen partners uit hetzelfde land. Ondanks het grote positivisme rondom de waarde van samenwerking wordt benadrukt dat er meer waarde valt te behalen indien nationale concentraties in de samenwerking, ook wel silo's genoemd, (nog meer) worden doorbroken.

Figuur 5 Enquêteresultaten toegekende bedrijven op de vraag: Wat was de toegevoegde waarde van de samenwerking met internationale partners?

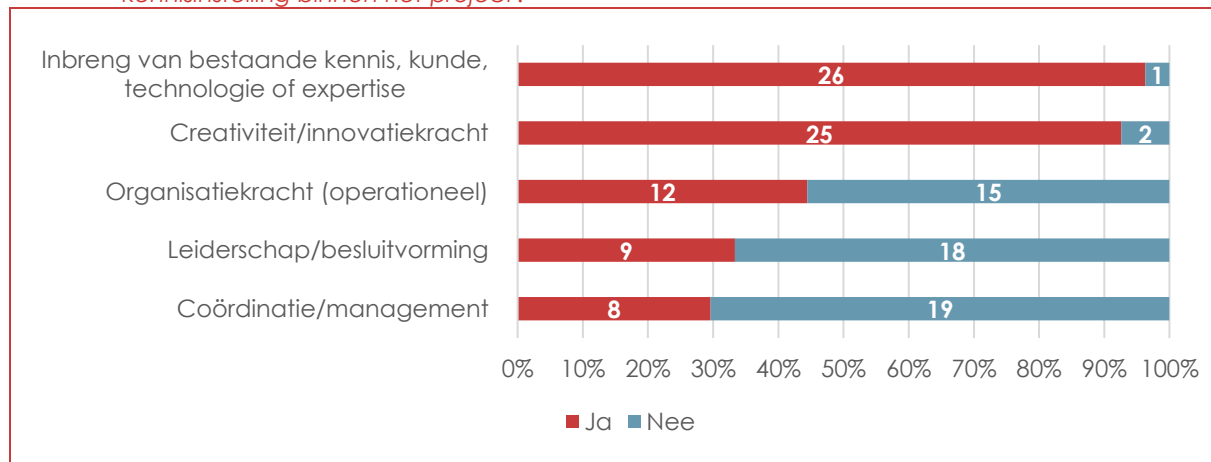


Technopolis B.V., 2025

Uit de interviews komt naar voren dat bedrijven technologische ontwikkelingen koppelen aan marktbehoeften, waardoor de commerciële toepasbaarheid van de innovaties wordt geborgd. Ondanks dat het niet de nadruk van de Eureka-projecten is, krijgen bedrijven toch ook in enige mate toegang tot buitenlandse markten, waardeketens en het zakelijke netwerk van partners (zie sectie 3.4 voor een verdere beschrijven van dit neveneffect).

De rol van kennisinstellingen is gericht op het inbrengen van bestaande kennis, kunde, technologie of expertise, creativiteit en innovatiekracht (zie Figuur 6, beperkte steekproef). In interviews wordt bevestigd dat hun ondersteunende rol zeer waardevol is, bijvoorbeeld in het meedenken met bedrijven over het beperken van technologische risico's. In termen van leiderschap, coördinatie en organisatie zien we terug dat deze rol wat groter is als alleen wordt samengewerkt met mkb'ers, indien er grootbedrijven betrokken zijn wordt deze rol snel erg minimaal. Een uitzondering daarop is de organisatorische rol van kennisinstellingen in het gebruik van faciliteiten, dit komt met name terug in het kader van Universitaire Medische Centra (UMC's).

Figuur 6 Enquêteresultaten toegekende kennisinstellingen op de vraag: Wat was de rol van uw kennisinstelling binnen het project?



Technopolis B.V., 2025

3.2.3 *Bredere samenwerkingsverbanden van Eureka Clusters en Joint Undertakings*

Specifiek voor de Eureka Clusters en JUs wordt in interviews benadrukt dat samenwerking in omvangrijke consortia voor veel deelnemers een uniek karakter heeft. Binnen deze consortia werken uiteenlopende typen organisaties samen, ieder vanuit een eigen belang, maar toch gericht op innovaties die voor de gehele industrie waardevol zijn. Opvallend is dat zelfs concurrerende bedrijven in dit kader bereid zijn samen te werken. In de praktijk ontdekken zij dat concurrentie op het ene terrein goed kan samengaan met samenwerking op een ander terrein waar de bedrijven elkaar kunnen aanvullen (zie ook neveneffecten in sectie 3.4). Dankzij deze dynamiek vergroot het instrument kans op doorbraken doordat verschillende perspectieven, belangen en expertises worden samengebracht. Wel valt op dat de intensievere samenwerking zich vaker op partners uit hetzelfde land concentreert. Hoe groter het consortium, zoals bij JUs en Clusters, hoe minder overzichtelijk het geheel wordt, waardoor de neiging ontstaat om de samenwerking binnen het project te beperken tot de landsgrenzen. Deze eerder benoemde silo's, nationale concentraties in de samenwerking, komen hierdoor sterker terug binnen de Eureka Clusters en JUs dan bij Eurostars en Globalstars.

Het mkb zou zonder de Eureka-instrumenten moeilijk toegang krijgen tot dergelijke omvangrijke consortia van de Eureka Clusters en JUs. Het mkb heeft over het algemeen geen coördinerende rol. Waar grootbedrijven in staat zijn de richting van het project te bepalen, sluiten mkb'ers vaak aan bij bestaande plannen. Hierdoor hebben mkb'ers beperkte invloed op de koers van de projecten. In interviews gaven meerdere mkb'ers aan door deelname beter zichtbaar te zijn geworden voor grootbedrijven, dit kan uitmonden in waardevolle nieuwe (klant)relaties. Deelname aan de brede samenwerkingen kan hierdoor voor het mkb zowel voor- als nadelen hebben:

- Bij een goede aansluiting van de projecten op de strategische koers van de mkb'er kan dit zaken sterk versnellen. Indien de aansluiting met de strategische koers minder goed is, is voor het mkb'ers lastiger scherp te krijgen welk voordelen de samenwerking oplevert. Vaak kunnen ze de aansluiting van tevoren niet goed overzien.
- Indien er sprake is van een dynamische samenwerking worden snel vruchtbare relaties gelegd die anders moeilijk te verkrijgen zijn en is de mkb'er goed zichtbaar voor meerdere andere partijen. Indien partijen relatief geïsoleerd werken binnen een eigen werkpakket, blijft de kruisbestuiving, die voor het mkb juist zo belangrijk kan zijn, beperkt.
- Een ander voordeel is dat de leidende en coördinerende partij vaak ook de administratieve lasten draagt, dit is voor het mkb vaak een drempel om aan dit soort projecten mee te werken. Hierdoor wordt het mkb ook minder gedwongen om overzicht over het gehele project te krijgen.

3.2.4 *Duurzame internationale samenwerkingsrelaties*

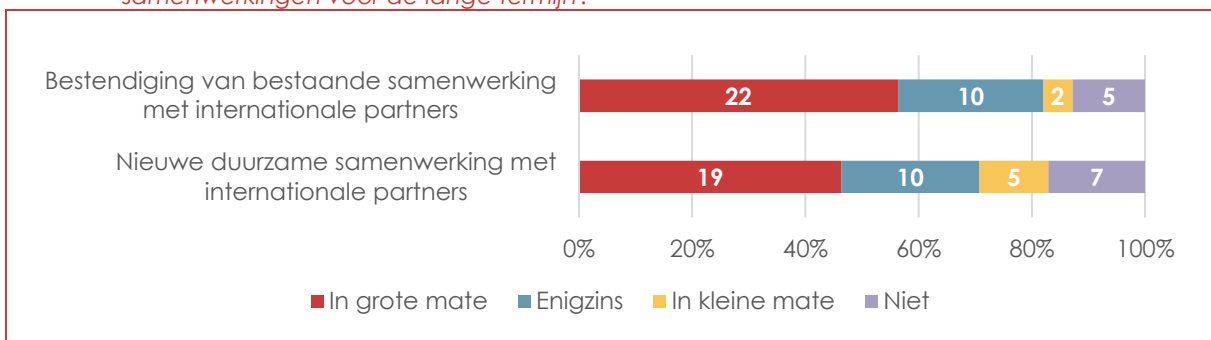
De mate waarin samenwerkingsrelaties duurzaam geborgd worden, hangt sterk af van de toewijding van de partners aan de doelstellingen van het project en aan de samenwerking. Zo benoemde deelnemers regelmatig in de interviews dat sommige deelnemers vooral eigen doelen nastreven en zich minder inzetten voor het project. Beperkte toewijding vormt voor de technische uitvoering van projecten doorgaans geen groot probleem, de activiteiten worden uitgevoerd zoals gepland. Voor de commercialisering en het bouwen van een duurzame samenwerkingsrelatie na afloop van het project is dit echter wel erg belangrijk. Uit interviews blijkt dat dit de reden is dat het voor sommige organisaties aantrekkelijker is om samen te werken met partners die zij voor het project al kenden.

Tijdens de uitvoering van projecten doen zich verschillende factoren voor die verduurzaming van internationale samenwerking bemoeilijken. Zo zorgde de uitbraak van COVID-19

gedurende de evaluatieperiode ervoor dat ontmoetingen, van grote waarde voor het verstevigen van relaties, niet konden plaatsvinden. Daarnaast worden personeelwisselingen binnen bedrijven regelmatig genoemd als obstakel. Laagdrempelig contact door persoonlijke relaties viel hierdoor soms weg. Daarnaast wordt ook vertraging rondom internationale partners aangehaald als factor. Wanneer RVO de subsidie voor de Nederlandse partner heeft toegekend maar dit in andere landen nog niet is gebeurd, kan dit het project verstoren. Wanneer partners wegvallen doordat nationale subsidies in partnerlanden niet aan partners worden toegekend, kan dit leiden tot ingrijpende wijzigingen in het consortium (helemaal als dit een toonaangevende partner betreft). Tot slot zijn er (zakelijke) cultuurverschillen tussen bedrijven die die internationale samenwerking kunnen bemoeilijken. Culturele verschillen kunnen het opbouwen van vertrouwen soms in de weg staan, zo geven meerdere bedrijven aan dat er in andere landen soms meer waarde wordt gehecht aan formele contracten en hiërarchie dan binnen Nederland. Voor nationale samenwerking is de afstand kleiner, communicatie gemakkelijker en het vertrouwen sneller opgebouwd.

Ondanks genoemde knelpunten, geeft 46% van de geënquêteerde bedrijven aan het sterk eens te zijn met de stelling dat er een duurzame samenwerking is ontstaan met nieuwe internationale partners. Daarnaast geeft 55% van de bedrijven aan het sterk eens te zijn met de bestendinging van bestaande samenwerkingsrelaties met internationale partners (zie Figuur 7).

Figuur 7 Enquêteresultaten toegekende bedrijven op de vraag: In hoeverre heeft het project geleid tot bestendinging van bestaande samenwerkingen en/of de opbouw van nieuwe duurzame samenwerkingen voor de lange termijn?



Technopolis B.V., 2025

Voor veel van de gesproken mkb'ers betekende deelname aan Eureka een van de eerste ervaringen met internationale samenwerking op deze schaal. De projecten bieden niet alleen toegang tot technologische kennis, maar ook tot nieuwe netwerken buiten Nederland. Zo geven bedrijven aan dat zij tijdens de samenwerking plannen hebben ontwikkeld om in vervolprojecten opnieuw met buitenlandse partners op te trekken, bijvoorbeeld binnen Eureka of in bredere Europese programma's zoals Horizon Europe. Daarnaast ontstaan er ook commerciële verbindingen. Sommige mkb'ers wisten als toeleverancier een nieuwe afzetmarkt in het buitenland te vinden of kregen toegang tot ketens waarin zij voorheen niet zichtbaar waren. Door deelname krijgen zij de kans buitenlandse partners te leren kennen en nieuwe markten te verkennen, wat op termijn kan resulteren in opvolgende projecten en het vormen van strategische relaties.

3.3 Impactroute R&D en innovatie

3.3.1 Inzet op Eureka-instrumenten

De projecten die uit de Eureka-instrumenten voortkomen, kennen een grote inzet op R&D. Uit de projectdata blijkt dat de Nederlandse deelnemers verantwoordelijk zijn voor €1.107 miljoen aan projectkosten gedurende de evaluatieperiode. Daarvan wordt €329 miljoen gedekt door de subsidie, wat betekent dat de inbreng van de deelnemers zelf gemiddeld 70,3% is. Vanuit interviews wordt duidelijk dat de R&D-projecten veelal in lijn liggen met de bestaande strategie en bestaande expertises van de deelnemers, of daar aanpalend aan zijn. Geïnterviewde bedrijven hebben het bijvoorbeeld over het inpassen van het project in hun innovatie- of technologieroadmap. Verschillende bedrijven geven aan dat het niet om compleet nieuwe trajecten gaat, maar dat zaken via de samenwerking in versnelling raken en meer aandacht krijgen. Richting het interne management helpt de kadering van een samenwerkingsproject om de prioriteit en slagkracht hiervoor te verhogen, zo komen plannen die deels al bestonden van de grond. De relaties met partners en subsidieverstrekkeners creëren een stok achter de deur.

3.3.2 De rol van Eureka-subsidies

Tweederde van de bedrijven met een toegekende aanvraag geeft in de enquête aan dat het project zonder toekenning van de subsidie (waarschijnlijk) niet was doorgegaan. Bij de rest zou het project mogelijk wel in een kleinere en minder ambitieuze vorm zijn doorgegaan. Vanuit de enquête met bedrijven met een afgewezen aanvraag komt een soortgelijke verhouding naar voren. Uit de interviews met bedrijven wordt duidelijk dat zij vaak al met de betreffende innovatie bezig waren, maar dat de subsidie hen in staat stelde het ambitieniveau te verhogen, het proces te versnellen en internationale samenwerkingen aan te gaan. Zo stelt de subsidie bedrijven in staat om projecten binnen de internationale context uit te voeren die anders mogelijk alleen binnen Nederland waren uitgevoerd of het internationale karakter te verhogen door, mede via de steun, in contact te komen met nieuwe partners.

Voor het mkb is de subsidie een belangrijke steun om dit soort projecten aan te gaan. Het mkb krijgt via de samenwerking in Eureka-projecten met regelmaat de kans om belangrijke onderzoeksfaciliteiten of -capaciteiten te gebruiken van grootbedrijven en kennisinstellingen. Het is wel uitdagend voor het mkb om aan te haken bij bredere samenwerkingen in de Eureka Clusters en Joint Undertakings. Zoals in sectie 3.2 beschreven moeten zij aanhaken bij de koers die reeds door grootbedrijven is bepaald en het is voor mkb'ers moeilijk om overzicht te houden over wat er allemaal plaatsvindt binnen een brede samenwerking. Indien een mkb'er in een project wordt betrokken dat erg goed aansluit bij de strategie kan dit R&D-stappen sterk versnellen, zelf hebben ze echter beperkte inbreng om de koers te bepalen. Vaak zijn projecten relevant voor mkb'ers omdat ze betrokken worden vanuit hun competenties, maar dat wil niet altijd zeggen dat de projectdoelstellingen ook overeenkomen met de R&D-doelstellingen van de mkb'er. Hoe vaak dat wel het geval is, is niet inzichtelijk. Voor startups en scale-ups zouden projecten geheel niet plaatsvinden zonder subsidie. Voor grootbedrijven is het subsidiebedrag in het grotere geheel vaak een "*druppel op de gloeiende plaat*", maar helpt het om met nieuwe partners in contact te komen die zonder subsidie niet in beeld waren gekomen. Indien de bedragen groter zijn, zoals het geval kan zijn bij de Eureka Clusters en met name de Joint Undertakings, helpt de subsidie om intern vanuit het bestuur sneller tot een positieve investeringsbeslissing te komen.

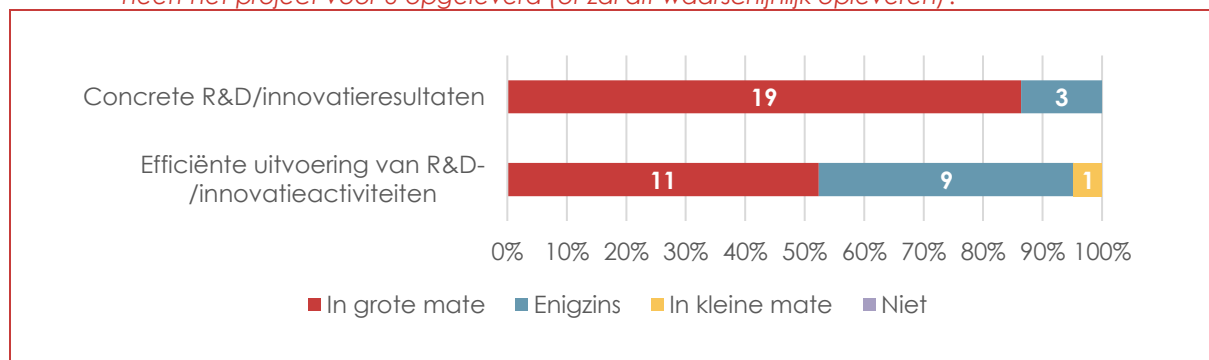
3.3.3 Uitkomsten van projecten

Vanuit de enquête en interviews komt een sterk positief beeld naar voren omtrent de kennis en R&D-resultaten die voortkomen uit de internationale samenwerkingsprojecten. Partijen

vullen elkaar sterk aan en brengen elkaar op nieuwe inzichten. Bedrijven geven in de enquête veelal aan dat de projecten goed verlopen en benadrukken de inspirerende internationale samenwerking en concrete R&D-resultaten. Bedrijven beoordelen het projectverloop, op een schaal van 1 tot 10, gemiddeld met een 7,8. De wisselwerking tussen verschillende bedrijven en andere partners in het project helpt bedrijven om voorbij hun kernactiviteiten te kijken en nieuwe mogelijkheden te herkennen. Verder wordt door verschillende bedrijven ook het betrekken van de eindgebruiker als een zeer sterke component gezien om de R&D-activiteiten sterker toe te spitsen op de marktvraag. Kennisinstellingen beoordelen het projectverloop gemiddeld met een 7,4 en benadrukken waardevolle kennisopbrengsten en resultaten die leiden tot vervolgonderzoek en betrokkenheid bij commerciële trajecten. Voor kennisinstellingen komt veelal terug dat zij sterke wetenschappelijke inzichten en kennis inbrengen, maar dat het project hun ook stuurt om meer (markt)gericht te werk te gaan.

Wat betreft concrete R&D- en innovatieresultaten laten de antwoorden op de gesloten enquêtevragen een zeer positief beeld zien. De steekproef van de enquête is beperkt omdat deze vraag alleen aan toegekende bedrijven met een afgerond project gevraagd konden worden. Het beeld van de efficiëntie waarmee deze resultaten tot stand komen is ook grotendeels positief, zie Figuur 8 voor de resultaten. Let op dat het hier niet gaat om hogere efficiëntie dan in het scenario dat niet internationaal wordt samengewerkt. Kwalitatieve reflecties vanuit de open antwoorden op de enquête en de interviews nuanceren dit beeld. Zo herkennen veel deelnemers verschillende beperkingen. Ondernemers geven aan dat het lastig kan zijn als je niet fysiek samen complexe R&D-uitdagingen kan bespreken of als je niet de gelegenheid hebt om samen *“het product in de handen te houden”*. Het delen van kennis wordt soms ook belemmerd door concurrentie, alhoewel sommige deelnemers aangaven dat duidelijke juridische afspraken over (intellectueel) eigendom dit kan verminderen. Deelnemers hebben eigen doelstellingen en prioriteiten, voor een bedrijf vaak geënt op perspectief op hun bedrijvigheid. Zodra deze tijdens het project verschuiven, te veel uit elkaar lopen of juist gaan overlappen, belemmert dit de R&D. Bij nieuwe samenwerkingen helpt het niet dat men onbekend is met de kwaliteiten en betrouwbaarheid van de ander. Ondanks dat de doelstellingen in veel projecten worden behaald, benadrukken gesprekspartners dat er ook tijd en energie gaat naar dit soort belemmeringen. Enkele ondernemers zijn daarom enerzijds tevreden en anderzijds kritisch over de daadwerkelijke voortgang en de innovativiteit van het project. Het is volgens deelnemers vaak niet het geval dat men na het project klaar is om de markt op te gaan, zeker omdat daar in een internationale context nog veel bij komt kijken. Zo heerst er vaak nog onzekerheid over de marktvraag (zeker in buitenlandse markten) en kunnen er in de praktijk nieuwe hindernissen in beeld komen (bijv. wet- en regelgeving).

Figuur 8 Enquêteresultaat toegekende bedrijven met afgerond project op de vraag: Welke resultaten heeft het project voor u opgeleverd (of zal dit waarschijnlijk opleveren)?

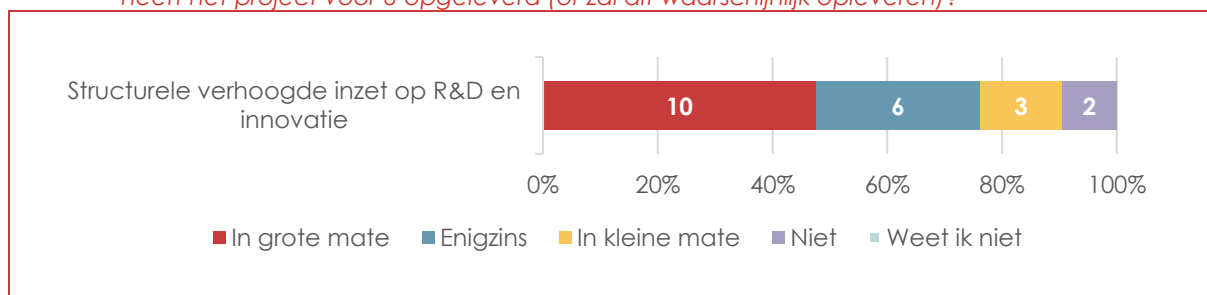


Technopolis B.V. 2025

3.3.4 Zicht op structurele R&D- en innovatie-effecten

De R&D- en innovatieresultaten die direct uit het project volgen, lijken in mindere mate ook te leiden tot structurele verhoogde inzet op R&D en innovatie bij deelnemende bedrijven. In de enquête geeft de helft van de respondenten aan dat er in grote mate sprake is van een structureel verhoogde inzet op R&D en innovatie, zie Figuur 9, ook voor deze statistieken is de steekproef beperkt. In de gesprekken komt veel terug dat projecten aansluiten op bestaande innovatieontwikkelingen en dat bedrijven over het algemeen ook zonder de Eureka-instrumenten wel met deze innovaties verder zouden zijn gegaan (al zij het minder snel, minder ambitieus, niet internationaal, etc.). De enquêteresultaten omtrent een structurele verhoogde inzet op R&D en innovatie dienen in dit licht gezien te worden.

Figuur 9 Enquêteresultaat toegekende bedrijven met afgerond project op de vraag: Welke resultaten heeft het project voor u opgeleverd (of zal dit waarschijnlijk opleveren)?



Technopolis B.V. 2025

We gaan econometrisch na wat de effecten zijn van deelname aan het Eureka-instrumentarium op innovatieve activiteit (R&D) van bedrijven. De centrale vraag hierin is in welke mate deelname leidt tot meer R&D-activiteiten, gemeten in Speur & Ontwikkelingsuren (S&O-uren) en S&O-uren per FTE. De analyses zijn uitgevoerd met CBS-microdata, gekoppeld aan projectgegevens van de instrumenten. Tabel 9 geeft een beknopte beschrijving van de methodes die zijn toegepast in de econometrische analyses.

Tabel 9 Beschrijving van de methodes voor de econometrische analyses

Difference-in-Difference (DiD)

De kernmethode in deze evaluatie is de difference-in-differences-benadering. Hierbij worden de veranderingen in uitkomsten (zoals S&O-uren, omzet of werkgelegenheid) bij deelnemende bedrijven vergeleken met de veranderingen bij een controlegroep van niet-deelnemers, vóór en na de start van een project. Het verschil in trends wordt geïnterpreteerd als het effect van deelname, onder de aanname dat beide groepen zonder interventie een vergelijkbare ontwikkeling zouden hebben doorgemaakt (parallele-trend aanname).

Eventstudie

De eventstudie bouwt voort op de DiD-aanpak, maar maakt het mogelijk om de dynamiek van effecten in de tijd zichtbaar te maken. Hierbij worden effecten geschat per jaar rond de toekenning, van een jaar voor de toekenning (t-1) tot en met vijf jaar na de toekenning (t+5).

Dit is belangrijk omdat bij R&D-projecten vaak sprake is van vertragingseffecten: bedrijven investeren eerst in onderzoek, waarbij pas na enkele jaren resultaten zichtbaar worden in termen van extra R&D-uren, nieuwe producten of omzetgroei.

Regression Discontinuity Design (RDD)

Waar mogelijk is ook een regression discontinuity design toegepast. Deze methode maakt gebruik van de beoordelingsscores die sommige projecten ontvangen. Bedrijven net boven en net onder de toekenningdrempel worden vergeleken. Omdat beide groepen qua karakteristieken zeer vergelijkbaar zijn, kan het verschil in uitkomsten direct worden geïnterpreteerd als een causaal effect

van deelname. RDD is alleen uitvoerbaar bij instrumenten waar scores systematisch worden toegekend en waar voldoende observaties rond de drempel beschikbaar zijn. In de praktijk is dit een beperkte subgroep van de totale populatie.

Populaties en controles

De analyses zijn uitgevoerd voor de totaalpopulatie (mkb + grootbedrijven) en specifiek voor het mkb, zowel met als zonder controles (sector, grootte, leeftijd). We onderscheiden Eurostars expliciet en presenteren daarnaast resultaten voor de totale Eureka-populatie (alle vier de instrumenten samen). Resultaten worden gepresenteerd in niveaus (bijv. uren, fte, euro's).

Tijdshorizon

Een belangrijk punt is dat de analyses gebruikmaken van een langere paneldataset (2008–2023), waarin CBS-microdata zijn gekoppeld aan projectgegevens. Hiermee wordt voorkomen dat de effecten onderschat worden doordat enkel de korte evaluatieperiode (2019–2023) wordt meegenomen. Voor veel projecten geldt dat de effecten pas enkele jaren na afronding zichtbaar worden, bijvoorbeeld bij omzetgroei of werkgelegenheidsuitbreiding. Door een langere horizon te gebruiken kunnen zowel directe als vertraagde effecten beter in beeld worden gebracht.

Modelspecificaties en robuustheidsanalyse

Voor de analyse zijn verschillende modelvarianten geschat om de effecten vanuit meerdere invalshoeken te kunnen beoordelen. In de basis onderscheiden we modellen voor: 1) de totale populatie bedrijven binnen alle instrumenten; 2) alle instrumenten, beperkt tot het mkb; 3) enkel Eurostars-projecten; en 4) enkel Eurostars-projecten beperkt tot het mkb.

Daarnaast zijn de analyses uitgevoerd met twee typen controlegroepen. Ten eerste is gebruikgemaakt van afgewezen aanvragers, waardoor een directe vergelijking mogelijk is tussen bedrijven die zich hebben aangemeld voor een instrument, maar geen steun ontvingen. Ten tweede is een gematchte controlegroep samengesteld uit de bredere WBSO-populatie. Hierbij zijn bedrijven gematcht op sector (SBI-code), bedrijfsleeftijd en R&D-intensiteit (S&O-uren in t-2), zodat een zo vergelijkbaar mogelijke groep ontstaat. Deze controlegroepen zijn toegepast in zowel de DiD- als eventstudie-analyses.

Om de vergelijkbaarheid tussen de verschillende modellen te waarborgen, is ervoor gekozen om het panel over de diverse instrumenten en analysemethoden consistent te houden. Alleen bedrijven waarvoor volledige observaties beschikbaar zijn over de periode van t-2 tot en met t+5 zijn opgenomen in de hoofdanalyses. Op deze manier wordt verzekerd dat alle modellen op dezelfde steekproef zijn gebaseerd en verschillen niet worden veroorzaakt door variatie in datadekking.

Als robuustheidscheck is tevens een alternatieve analyse uitgevoerd op het volledige beschikbare panel, inclusief bedrijven met kortere observatieperioden. De richting en orde van grootte van de effecten blijven in deze bredere specificatie grotendeels overeind, wat duidt op een stabiel patroon en beperkte gevoeligheid van de resultaten voor de gekozen databeperkingen.

Log-transformatie

Om te corrigeren voor scheefheid in de verdeling van variabelen zoals S&O-uren, omzet en werkgelegenheid, zijn de analyses uitgevoerd met een log-transformatie van de afhankelijke variabele. Deze transformatie vermindert de invloed van uitschieters en maakt de interpretatie van coëfficiënten in relatieve termen mogelijk.

De log-specificatie geeft de procentuele verandering in de uitkomstvariabele als gevolg van deelname aan, of ondersteuning via, het instrument. Een geschatte coëfficiënt van 0,05 betekent bijvoorbeeld dat deelnemers gemiddeld circa 5 procent hogere waarden laten zien dan vergelijkbare niet-deelnemers, ceteris paribus.

Technopolis B.V. 2025

In brede zin geven de econometrische analyses een genuanceerd, maar niet geheel eenduidig, beeld van de effecten van deelname aan het Eureka-instrumentarium. Daarbij is voorzichtigheid geboden aangezien de controlegroepen geen ideale vergelijking bieden.

De DiD-modellen met de gematchte controlegroep laten in de log-specificaties consequent significante positieve S&O-effecten zien, terwijl in modellen op het absolute aantal S&O-uren minder significante effecten worden gevonden. De DiD-modellen met de controlegroep van

afgewezen aanvragers laten in log-vorm geen significant effect op S&O-uren zien en tonen voor Eurostars in absolute uren een zwak significant negatief effect. De eventstudies bevestigen dat effecten na de start toenemen en aanhouden. De log-eventstudies wijzen erop dat de S&O-uren bij de gematchte groep vanaf $t=0$ tot en met $t+5$ duidelijk en substantieel hoger liggen.

De eventstudies laten tevens voor beide controlegroepen een significante voortrend in $t-1$ zien. Dit benadrukt terughoudendheid bij causale duiding van de effecten. Dit kan bij de controlegroep van afgewezen aanvragers geïnterpreteerd worden als een effect van het selectiemechanisme binnen de regelingen: bedrijven met een hogere R&D-potentie en zullen eerder subsidie toegekend krijgen. Voor de gematchte controlegroep is de voortrend methodologisch problematischer, omdat de matching op $t-2$ plaatsvond en het verschil direct daarna oploopt, zelfs voor toekenning van de subsidie. Hierdoor kan worden aangenomen dat de gemeten effecten niet enkel toe te schrijven zijn aan de verstrekte subsidie.

De RDD-analyses (die dicht bij een causale interpretatie komen) vinden geen statistisch significante discontinuïteiten rond de toekenningsgrens, noch voor S&O-uren, noch voor S&O per FTE. Dit ondersteunt een voorzichtige lezing van de DiD-uitkomsten.

Over de gehele linie wijzen de meeste resultaten op positieve samenhang tussen deelname en R&D-inspanningen (met in log-DiD bij de gematchte groep indicaties in de orde van 20–30%), en op substantiële positieve effecten op werkgelegenheid in de gematchte specificaties (circa +30% tot +40%). Tegelijkertijd beperken de geconstateerde voortrends (met name bij de gematchte groep) en het uitblijven van sprongen in de RDD de sterkte van de causale claims. In onderstaande paragrafen worden per benadering de resultaten gegeven. In Bijlage A zijn de resultaten van overige modelspecificaties weergegeven.

Difference-in-Difference analyse

In de difference-in-difference benadering worden de veranderingen in R&D-inspanningen van deelnemende bedrijven vergeleken met die van niet-deelnemers in de periode vóór en na projectdeelname. Er zijn twee varianten geschat:

1. met een controlegroep van afgewezen aanvragers;
2. met een gematchte controlegroep uit de WBSO-populatie, gematcht op sector (SBI-code), bedrijfsleeftijd en S&O-activiteit in $t-2$.

Effecten op S&O-uren

De analyses met de gematchte controlegroep laten zien dat deelname aan een Eureka-instrument leidt tot een sterke en statistisch significante stijging van S&O-uren in de log-specificaties. In Tabel 28 in de bijlage is tevens te zien dat in alle subgroepen (mkb, Eurostars) significante, positieve effecten gevonden worden, zowel in absolute als in logaritmische termen.

Bij de log-transformatie van S&O laten alle varianten van het model met de gematchte controlegroep significante, positieve effecten zien. Voor het model over alle instrumenten en bedrijven wordt een coëfficiënt van +0,297 ($p < 0,01$) gevonden, wat neerkomt op een procentuele stijging van circa 34,6% in S&O-uren bij deelnemende bedrijven ten opzichte van de gematchte controlegroep (Tabel 10). Andere modelspecificaties (enkel Eurostars en/of enkel mkb) laten zelfs nog sterkere effecten zien, met coëfficiënten die oplopen tot +0,390 (een stijging van 47,7%). De effecten zijn voor alle specificaties statistisch significant op 1%-niveau.

De analyses met de controlegroep van afgewezen aanvragers geven een ander beeld. Hier worden in de log-getransformeerde modellen geen significante effecten op S&O-uren gevonden. In het model met absolute S&O-uren komt voor de Eurostars-groep zelfs een zwak significant negatief effect naar voren (-1.836 uren; $p < 0,1$).

Effecten op S&O per FTE

Voor S&O per FTE wordt een consistent en positief beeld gevonden in de modellen met de gematchte controlegroep. Zowel in het model waarin alle instrumenten worden meegenomen (Tabel 10), als de modellen waar enkel wordt gekeken naar Eurostars en/of het mkb (Tabel 28 in de bijlagen). De coëfficiënten voor $\log(\text{S\&O per FTE})$ variëren van +0,174 tot +0,226 ($p < 0,01$) wat duidt op een stijging van de intensiteit van circa 19% tot 25%. Dit duidt op dat niet alleen de totale S&O-uren toenemen, maar de intensiteit per medewerker stijgt eveneens mee. Dit wordt ondersteund door de gelijktijdige, significante groei in werkgelegenheid ($\log$ FTE coëfficiënten van +0,103 tot +0,138), zie sectie 3.5.1.

De analyse met de controlegroep van afgewezen aanvragers (Tabel 29 in de bijlagen) toont een ander patroon. Hier worden geen significante effecten op de S&O-intensiteit per FTE gevonden.

Tabel 10 Resultaten DiD-analyse, S&O-uren en S&O-uren per FTE – gematchte controlegroep

	S&O-uren	S&O-uren per FTE	$\log(\text{S\&O-uren})$	$\log(\text{S\&O-uren per FTE})$
treatment	399,107 (5461,787)	53,478** (21,683)	0,297*** (0,055)	0,174*** (0,044)
Significantie	(n.s.)	$p < 0,05$	$p < 0,01$	$p < 0,01$
Observaties	4.089	4.088	4.089	4.089
R ² totaal	0,942	0,880	0,890	0,905
Within R ²	0,000	0,004	0,019	0,010

Technopolis B.V. 2025, Significantie: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Eventstudie

De eventstudie-analyse bouwt voort op de DiD-benadering en maakt het mogelijk om de tijdsdynamiek van effecten te onderzoeken. In plaats van één gemiddeld effect na deelname, worden effecten afzonderlijk geschat voor elk jaar rond het startmoment van het project (t-1 t/m t+5). Hierdoor wordt zichtbaar hoe snel effecten optreden en of ze tijdelijk of structureel van aard zijn.

Een cruciale bevinding die uit de eventstudie-modellen naar voren komt, is dat voor beide controlegroepen een significante pre-trend aanwezig is. Dit betekent dat de deelnemende bedrijven al in het jaar vóór de start van het project (t-1) een significant ander groeipatroon vertoonden dan de controlegroepen. Dit vereist voorzichtigheid bij de interpretatie van de causale impact van de instrumenten, al is de interpretatie ervan niet voor beide controlegroepen identiek.

De afwijkende groei in t-1 kan worden geïnterpreteerd als een mogelijk 'verwachtingseffect'³⁹: bedrijven die een aanvraag indienen, zijn mogelijk al intensiever bezig met de voorbereiding van het project, wat leidt tot extra S&O-inzet. Echter, aangezien de afgewezen groep óók een

³⁹ Binnen de evaluatie van 2013-2018 wordt deze pre-trend toegeschreven aan een verwachtingseffect.

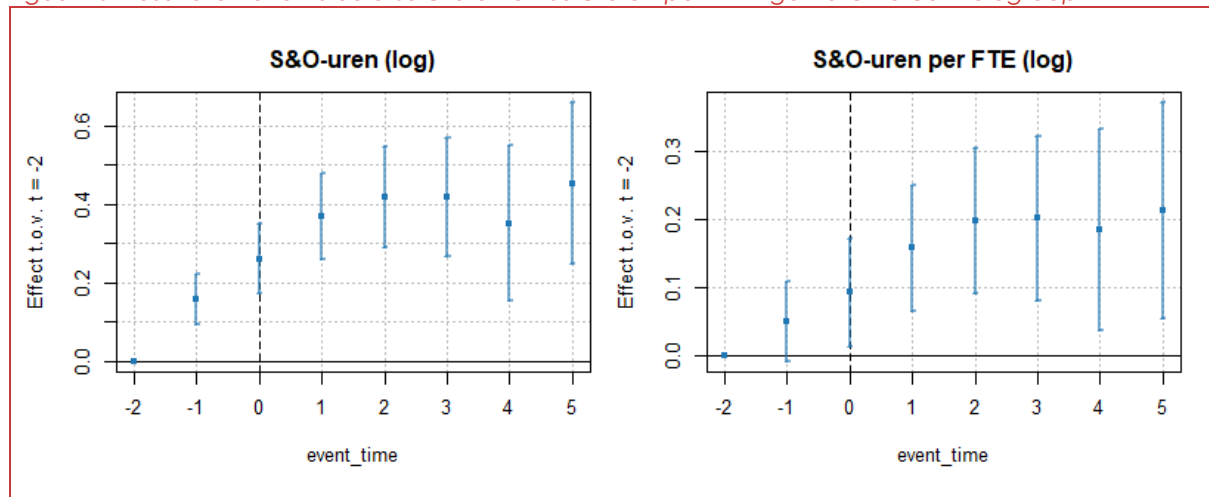
aanvraag heeft gedaan, kan worden aangenomen dat deze groep eenzelfde verwachting heeft. Een mogelijke andere verklaring heeft betrekking op het selectiemechanisme van de regelingen: een goed werkend selectiemechanisme binnen de regelingen filtert bedrijven met een grotere R&D-potentie. Ook als we in meer detail kijken naar voortrends in t-4 tot en met t-1 (zoals beschreven in Bijlage A.1.7), zien we dat de kenmerken van de populaties van toegekende en afgewezen aanvragers wezenlijk verschillen. Zowel de trend als het aantal S&O-uren en S&O-uren per FTE verschilt in de jaren voor aanvragen sterk van elkaar. Hierdoor kunnen vraagtekens worden gezet bij de bruikbaarheid van deze controlegroep.

Voor de gematchte controlegroep is een pre-trend in t-1 methodologisch problematisch. De matching is immers uitgevoerd op basis van kenmerken in t-2. Het feit dat er in het jaar direct na matching al een significant verschil ontstaat, suggereert dat er fundamentele, ongemeten factoren zijn die de S&O-ontwikkeling van de deelnemers onderscheiden van de gematchte controlegroep, nog voordat de subsidie-interventie daadwerkelijk begint.

De analyses met de controlegroep van afgewezen aanvragers laten zien dat de effecten met name in de eerste jaren na de start van het project significant zijn. Voor de log-getransformeerde S&O-uren (zie Tabel 36 in de bijlagen) zijn de coëfficiënten sterk en significant van t=0 tot en met t+3, maar lijken daarna aan significantie in te boeten. Dit suggereert een initieel effect dat in latere jaren afvlakt ten opzichte van deze specifieke controlegroep.

Deze resultaten staan in contrast met de sterke en aanhoudende effecten die worden gevonden op basis van de gematchte controlegroep, zoals gevisualiseerd in Figuur 10. Een dele van dit effect is zoals beschreven niet toe te wijzen aan de subsidie-interventie.

Figuur 10 Resultaten eventstudie S&O-uren en S&O uren per FTE – gematchte controlegroep



Technopolis B.V. 2025

De linkerfiguur toont de effecten op de S&O-uren. Hierin is de significante, positieve coëfficiënt in de pre-periode (t-1: +0,157) duidelijk zichtbaar. Direct vanaf het startmoment (t=0) stijgt het effect verder en blijft gedurende de gehele periode tot t+5 zeer significant en substantieel. De coëfficiënten liggen direct na de start al rond de +0,26 en stijgen in de jaren daarna tot boven de +0,40, wat correspondeert met een toename van circa 30% tot meer dan 50% in S&O-uren.

De rechterfiguur toont het effect op de S&O-intensiteit (S&O-uren per FTE). Ook hier is een zwak significante ($p < 0,10$) voortrend zichtbaar in t-1. Direct vanaf het startjaar (t=0) is het effect significant en positief, waarna het stapsgewijs verder toeneemt. Dit duidt op een directe en aanhoudende stijging van de R&D-intensiteit. De interpretatie is dat bedrijven zowel hun

personeel (FTE's) als hun S&O-inspanningen significant uitbreiden, waarbij de groei in S&O-uren de groei in personeel structureel overtreft.

Regression Discontinuity Design (RDD)

De Regression Discontinuity Design (RDD)-analyse biedt een aanvullende en zuiverdere manier om de effecten van deelname aan EUREKA, en met name Eurostars⁴⁰, te schatten. De methode maakt gebruik van het feit dat projectaanvragen een scoresysteem doorlopen, waarbij toekenning plaatsvindt op basis van een afkappunt. Bedrijven die net boven deze drempel scoren ontvangen financiering, terwijl bedrijven net onder de drempel worden afgewezen. Omdat beide groepen qua kwaliteit en potentieel zeer vergelijkbaar zijn, kan het verschil in uitkomsten rond de grens worden geïnterpreteerd als een causaal effect.

De RDD is uitgevoerd voor de effecten op S&O-uren en S&O-uren per FTE. Hierbij wordt gecontroleerd voor de projectscore, waardoor eventuele kwaliteitsverschillen tussen bedrijven boven en onder de drempel worden uitgefilterd. De analyse is beperkt tot projecten met beschikbare beoordelingsscores in de jaren waarin systematisch is gescoord.

De resultaten van de RDD-analyse laten geen statistisch significante discontinuïteiten zien rond de toekenningsgrens. De coëfficiënten voor S&O-uren variëren in richting en omvang tussen de jaren, maar blijven in alle gevallen niet-significant (p -waarden $>0,1$). Er wordt dus geen overtuigende sprong waargenomen tussen bedrijven net boven en net onder de drempel.

Ook voor S&O per FTE worden geen significante verschillen gevonden. Dat betekent dat bedrijven die steun ontvingen hun R&D-capaciteit niet zichtbaar sterker uitbreiden dan vergelijkbare afgewezen bedrijven, al kan de brede variëteit aan projecten hieraan bijdragen.

Tabel 11 Resultaten RDD - Eurostars

	Log (S&O-uren)	p-waarde	N	Log (S&O-uren per FTE)	p-waarde	N
t+0	-1,821	0,203	162	0,005	0,997	112
t+1	-1,237	0,364	127	0,489	0,772	134
t+2	-2,149	0,274	167	0,300	0,874	145
t+3	-3,675	0,175	153	2,551	0,265	153
t+4	-3,138	0,232	63	1,368	0,537	75
t+5	-4,369	0,460	74	2,443	0,371	65

Technopolis B.V. 2025, Significantie: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

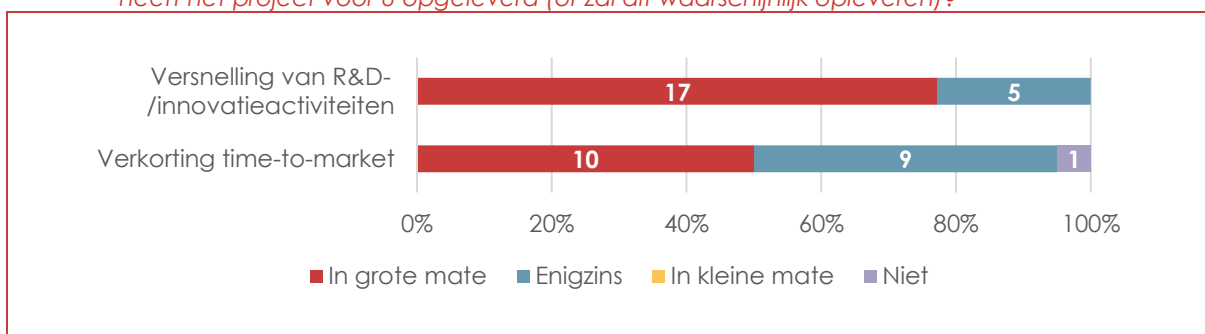
Versnelling van innovatie

Versnelling van innovatie is ook een belangrijk effect van de Eureka-instrumenten. Voor sectoren met snel opeenvolgende ontwikkelingen, zoals bij AI of halfgeleiders, is versnelling via internationale samenwerking volgens bedrijven zelfs een van de belangrijkste aspecten gezien de sterke internationale concurrentie. Als men niet snel genoeg handelt wordt, zoals bedrijven dat zelf zeggen, “de boot gemist”. We zien in de enquête dat veel respondenten aangeven dat R&D- en innovatieactiviteiten worden versneld, zie Figuur 11, let op dat de steekproef hier weer beperkt is omdat het gaat om toegekende bedrijven met een afgerond project. Uit de

⁴⁰ Eurostars kent de meest consistente beoordelingssystematiek en vormt daarom de basis voor de RDD-analyse.

interviews leren we dat versnelling met name komt door het kunnen benutten van kennis, kunde en technologie van andere organisaties. De innovatie-uitkomsten van de projecten zijn, zoals eerder beschreven, veelal nog niet gelijk klaar voor de markt. We zien in de enquête dus ook een iets minder positief signaal rondom het verkorten van de zogenaamde *time-to-market*. In de interviews nuanceren bedrijven dit nog verder door te benadrukken dat R&D en innovatie veelal ook geen lineair proces is: inzichten om niet verder te gaan zijn ook een resultaat en soms werkt iets technisch maar is het marktperspectief daarvoor (nog) niet rendabel of zijn de risico's te hoog of onvoldoende te overzien.

Figuur 11 Enquêteresultaat toegekende bedrijven met afgerond project op de vraag: Welke resultaten heeft het project voor u opgeleverd (of zal dit waarschijnlijk opleveren)?



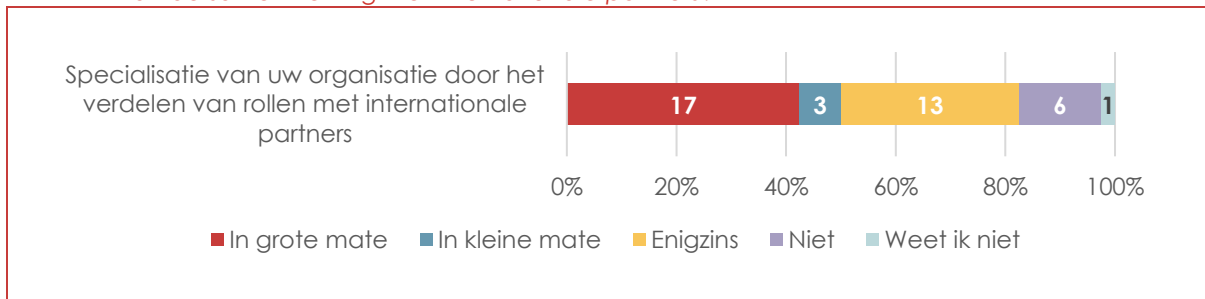
Technopolis B.V. 2025

3.4 Interactie- & neveneffecten

Naast de belangrijkste impactroutes van internationale samenwerking en R&D en innovatie is in de evaluatie ook aandacht besteed aan mogelijke interactie-effecten tussen deze impactroutes en andere neveneffecten die optreden.

Het belangrijkste interactie-effect betreft een mate van specialisatie in R&D. Door (internationale) samenwerking kan een deel van het R&D-vraagstuk en de daarvoor benodigde competenties, faciliteiten en middelen worden afgedekt door een samenwerkingspartner. Vaak geldt dat bedrijven niet het gehele R&D-vraagstuk zelf kunnen (en willen) afdekken en dat zij hiervoor sowieso, ook buiten de context van de Eureka-instrumenten, zoeken naar input vanuit partners. Dit interactie-effect is herkend in de evaluatie: bedrijven gaan actief complementaire samenwerkingen aan en zoeken naar partners die aanvullend zijn op hun eigen sterktes. De samenwerking is gericht op de onderdelen van het R&D-vraagstuk dat zij niet zelf kunnen invullen, hierdoor is het niet het geval dat een deel van de R&D-inzet bij de deelnemers zelf wegvalt. Sterker nog, zonder de input van anderen kunnen sommige R&D-trajecten niet worden uitgevoerd. Vaak hebben bedrijven voorafgaand aan Eureka al niet de intentie dergelijke R&D-vraagstukken zelf te adresseren. Ze zoeken extern naar oplossingen omdat ze niet in alles specialist kunnen en willen zijn. Via de samenwerking in Eureka-projecten ontstaat voor bedrijven de mogelijkheid om zich te richten op vraagstukken waar zij zelf sterk in zijn, en de dingen die ze nodig hebben, maar niet sterk in zijn, bij anderen te beleggen. Zoals beschreven voor de impactroute over internationale samenwerking is dit in de praktijk heel waardevol maar niet zo eenvoudig. Men heeft geen zicht op de exacte competenties van nieuwe (buitenlandse) samenwerkingspartners en vertrouwen moet groeien tijdens het project. Figuur 12 laat zien dat specialisatie in grote mate voorkomt bij meer dan 40% van de deelnemende bedrijven.

Figuur 12 Enquêteresultaten toegekende bedrijven op de vraag: Wat was de toegevoegde waarde van de samenwerking met internationale partners?



Technopolis B.V., 2025

Bedrijven hebben zelf beperkt zicht op neveneffecten zodra daar direct naar gevraagd wordt. Wij maken als evaluatoren uit de open antwoorden op enquêtevragen en uit de interviews op dat er twee vormen van positieve neveneffecten optreden.

Als eerste herkennen we een vorm van organisatieprofessionalisering die met name bij het mkb optreedt. Verschillende mkb'ers hebben aangegeven dat zij via de samenwerkingen een "kijkje in de keuken" krijgen bij andere (groot)bedrijven. Voor veel mkb'ers is dit een belangrijke bron van inspiratie om te reflecteren op bedrijfsaspecten zoals de organisatiestructuur. Daarbij helpt het bedrijven om zicht te krijgen op hoe bedrijven over de grens opereren, wat de mogelijkheden voor toekomstige samenwerking verder ondersteunt. Ook worden mkb'ers via deelname aan de projecten veelal gedwongen om verder vooruit te kijken dan dat zij normaal gesproken gewend zijn. Vanuit het vooruitkijken in het project en het leren van andere bedrijven geeft een mkb'er bijvoorbeeld aan nu zelf bezig te zijn met het opstellen van een roadmap en een langetermijnstrategie.

Als tweede zien we verschillende vormen van marktverbreding terug. Via de op R&D-gerichte samenwerking krijgen bedrijven een ingang in nieuwe markten en landen. Ze bouwen niet alleen R&D-gerichte relaties op, maar krijgen via partners en hun netwerk soms ook toegang tot zakelijke kanalen. In sommige gevallen gaat dit om innovatiegedreven diversificatie, bijvoorbeeld als uit het project zich een kans voordoet om een nieuw soort product aan te gaan bieden. In andere gevallen gaat het om een bestaand product dat ook in een ander land aangeboden kan worden. Een positieve relatie met de samenwerkingspartners uit het Eureka-project kan een aanzienlijke versteviging zijn van het imago van het Nederlandse bedrijf in het land (en soms ook buurlanden). Dergelijke neveneffecten komen niet alleen bij mkb'ers voor, ook grootbedrijven kunnen vruchtbare nieuwe samenwerkingen aangaan. Zo beschrijft een grootbedrijf dat zij met een van hun grootste concurrenten is gaan samenwerken binnen een JU en dat zij elkaar in de context van een andere markt juist konden versterken i.p.v. te concurreren.

3.5 Hogere orde effecten

3.5.1 Bedrijfsprestaties & groei

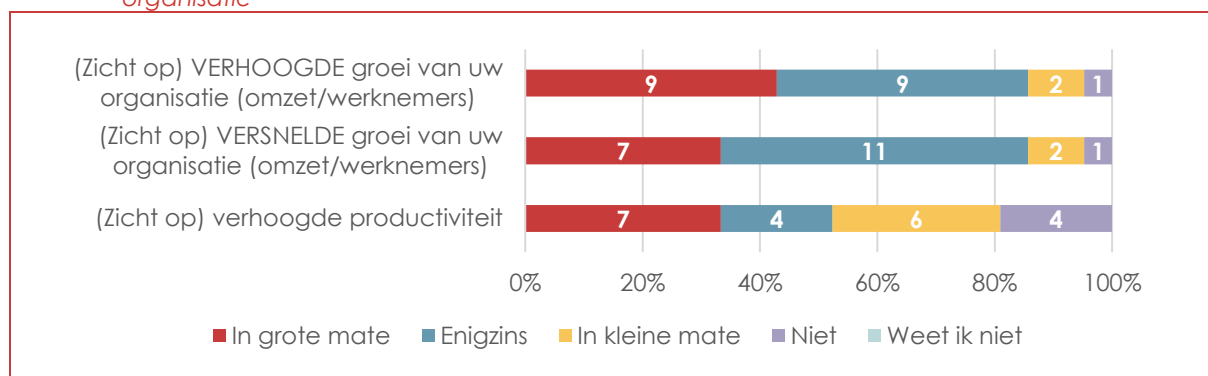
Hogere orde effecten hebben betrekking op hoe de effecten van Eureka-projecten uiteindelijk doorwerken in bedrijfsprestaties zoals verhoogde productiviteit, groei en versnelde ontwikkeling van (hightech) bedrijven. Dit kan volgen uit de R&D-effecten, maar kan mogelijk ook voortkomen uit de beschreven neveneffecten (professionalisering, marktverbreding) van de (internationale) samenwerking.

Figuur 13 laat zien dat zowel voor versnelde als verhoogde groei van de organisatie (omzet/werknemers) bedrijven enig effect rapporteren in de enquête (beperkte steekproef

van toegekende bedrijven met een afgerond project). Mogelijke verklaringen maken we op uit de open antwoorden uit de enquête en de reflecties uit de interviews met bedrijven. Zo is regelmatig door bedrijven de waarde van het betrekken van eindgebruikers benadrukt, dit geeft direct inzicht in marktbehoeftes. Daarnaast zijn uit de reflecties meerdere voorbeelden voorgekomen van bedrijvigheid die indirect is ontstaan vanuit de Eureka-instrumenten. Denk hierbij aan een dochterbedrijf dat een simulatieplatform voor robots ontwikkelt vanuit robotica-onderzoek, een medtech startup die is opgericht of een mkb'er die via een Taiwanese projectpartner toegang kreeg tot de Aziatische markt.

Deelname aan Eureka-projecten lijkt een beperktere invloed te hebben op de productiviteit van bedrijven. De gerapporteerde groei hoeft niet voort te komen uit productiviteitsgroei op basis van innovatie, zoals ook het voorbeeld van de mkb'er die via internationale samenwerking bredere marktoegang kreeg. Bedrijven benadrukken dat marktintroductie vaak nog ver weg is aan het eind van het project. Het toewerken naar commercialisering vraagt volgens ondernemers om een langdurige samenwerking binnen hetzelfde toepassingsgebied. Na afloop van het project valt het consortium vaak (deels) uit elkaar waardoor vervolgstappen verloren gaan.

Figuur 13 Enquêteresultaten toegekende bedrijven met afgerond project op de vraag: In hoeverre heeft het project geleid (of zal het naar verwachting leiden) tot langetermijneffecten voor uw organisatie



Technopolis B.V., 2025

Via de econometrische analyses is onderzocht in welke mate deelname aan het Eureka-instrumentarium doorwerkt in bredere economische prestaties van bedrijven. We passen dezelfde methode toe als eerder gepresenteerd in de analyses rondom R&D, zie Tabel 9 voor een toelichting. We stellen twee kernindicatoren centraal:

- Netto-omzet, als maatstaf voor de financiële prestaties van bedrijven en hun vermogen om innovaties te vertalen naar marktopbrengsten.
- Aantal FTE (werkgelegenheid), als maat voor de omvang van de onderneming en het directe effect van projecten op de inzet van personeel.

We voeren, net als bij de analyses gericht op R&D, verschillende analyses uit om de effecten op bedrijfsresultaten in kaart te brengen. De resultaten verschillen sterk afhankelijk van de gebruikte controlegroep. De analyses met de gematchte controlegroep laten zien dat er in de meeste modellen op $\log(fte)$ een sterk significant effect wordt gevonden op FTE, maar niet op omzet. Voor de controlegroep van afgewezen aanvragers worden daarentegen beperkte effecten gevonden op aantal FTE. Deze discrepantie benadrukt de noodzaak voor een voorzichtige interpretatie. Zoals eerder toegelicht, vertonen beide controlegroepen een

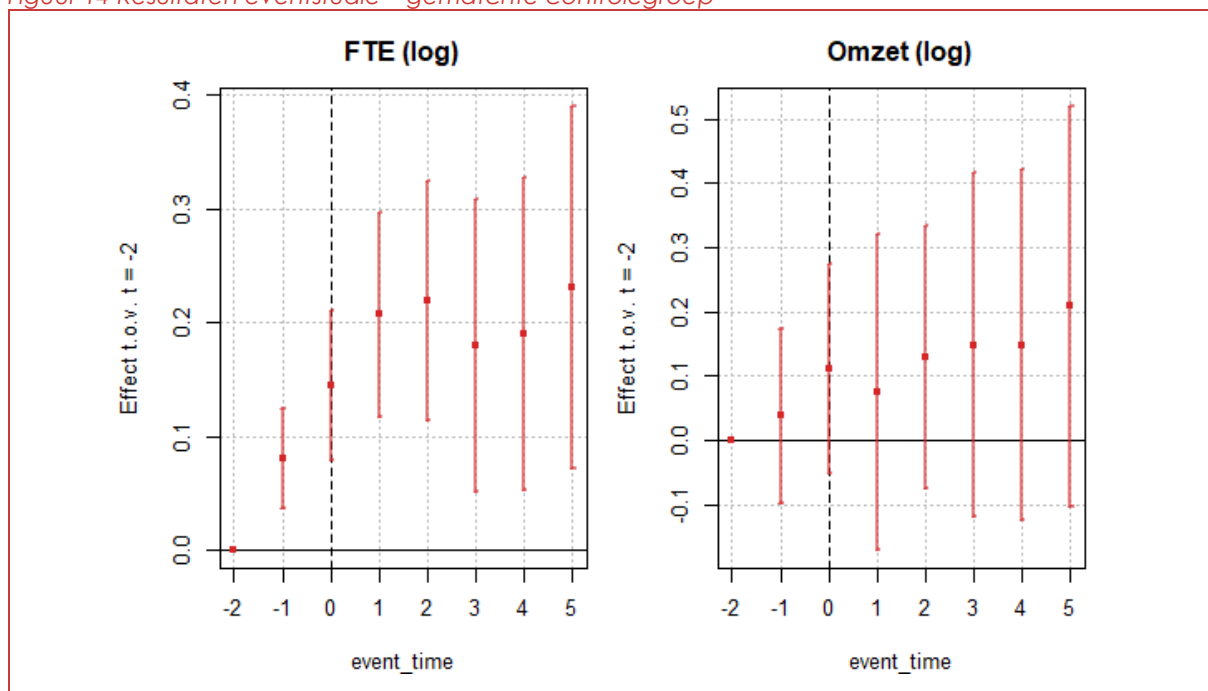
significante voortrend, waardoor resultaten niet met zekerheid kan worden aangetoond dat de effecten enkel toe te schrijven zijn aan de Eureka-subsidie.

De Difference-in-Difference-analyse voor log(FTE) op de gematchte controlegroep laat een significant positief effect zien van +0,103 ($p < 0,01$), wat overeenkomt met een stijging van circa 10,8% in het aantal werknemers bij deelnemende bedrijven ten opzichte van de gematchte controlegroep. Dit wijst erop dat deelnemende bedrijven hun personeelsbestand structureel uitbreiden. De effecten zijn robuust over de verschillende specificaties, met coëfficiënten die oplopen tot +0,138. In tegenstelling tot eerdere analyses wordt voor omzet geen significant effect gevonden in de DiD-modellen met de gematchte controlegroep.

De eventstudie-analyse bevestigt dit beeld, zoals gevisualiseerd in Figuur 14. De linker grafiek (FTE) laat zien dat het aantal FTE's bij deelnemende bedrijven toeneemt. Het effect piekt in het tweede jaar ($t+2$) op circa +0,21 log-punten (wat overeenkomt met een stijging van 23%) en blijft daarna significant en positief. Dit bevestigt dat bedrijven hun personeelsbestand structureel uitbreiden.

Reeds vóór de toekenning ($t-1$) is, net als bij de R&D-indicatoren, een significant positief effect zichtbaar van circa +0,10 log-punten. De rechter grafiek (Omzet) laat een ander patroon zien. Hier zijn de coëfficiënten gedurende de gehele periode niet statistisch significant, wat wordt bevestigd doordat de betrouwbaarheidsintervallen de nullijn consequent overlappen.

Figuur 14 Resultaten eventstudie – gematchte controlegroep



Technopolis B.V., 2025

3.5.2 Maatschappelijke uitdagingen & brede welvaart

Naast de doorwerking op bedrijfsprestaties hebben andere hogere orde effecten betrekking op het bijdragen aan het adresseren van maatschappelijke uitdagingen en het stimuleren van brede welvaart. Het in detail analyseren van deze maatschappelijke effecten is beperkt mogelijk omdat er geen goede data voor handen zijn om dit te meten. Wel is zichtbaar dat in de selectie van projecten aandacht uitgaat naar projecten die bijdragen aan de maatschappij. Mede door de betrokkenheid van de EU is het "do no significant harm" principe

leidend. Het is dus niet het geval dat er projecten worden gesteund die bijvoorbeeld inzetten op vervuilende technologieën. Het is wel het geval dat er veel steun uitgaat naar sleuteltechnologieën die een breed spectrum van toepassingsgebieden kunnen hebben. Ontwikkelde technologie kan dan zowel voor maatschappelijke doelen ingezet worden als voor doelen die niet in lijn liggen met deze doelen. We zien in het portfolio van projecten bij een groot aandeel van de projecten een duidelijk toepassingsgebied terug (bijv. Al in de landbouw), waarbij dat toepassingsgebied veelal in lijn ligt met maatschappelijke doelen. Zo komt gezondheid en zorg vaak terug waarin ook aandoeningen zoals dementie (een van de kernpunten in de Kennis- en innovatieagenda op gebied van gezondheid en zorg) worden geadresseerd. Ook in toepassingsgebieden rondom chips en ICT zien we vaak terug dat energieverbruik en -besparing centraal wordt geadresseerd in de projecten. Opvallend is dat bepaalde centrale maatschappelijke doelen, zoals veiligheid (incl. cybersecurity) en circulaire economie, vrijwel niet terugkomen in de Eureka-projecten. In sectie 4.1 gaan we hier verder op in waarin ook de relatie leggen met de ingezette beleidsmiddelen.

3.6 Aansluiting op (beleids)ontwikkelingen & andere instrumenten

3.6.1 Aansluiting op (beleids)ontwikkelingen

In de afgelopen jaren zijn er grote ontwikkelingen geweest in het geopolitieke landschap waardoor de internationale verhoudingen zijn opgeschud. Denk aan de blootlegging van afhankelijkheden door de COVID-19 pandemie, de tekorten aan grond- en brandstoffen en de internationale onrust veroorzaakt door de Russische invasie in Oekraïne en het Israëlisch-Palestijns conflict. Prioriteiten zoals kennisveiligheid en strategische autonomie zijn hierdoor in belang toegenomen, er wordt nu anders gekeken naar de relaties met andere grote economieën zoals de VS en China en er zijn sancties geïntroduceerd omtrent Rusland. Zie sectie 2.1 voor een diepere beschrijving van de beleidscontext.

Afgezien van de ontwikkelingen in het geopolitieke landschap is het belang van internationale samenwerking eerder toegenomen dan afgenomen. Zo wordt internationale samenwerking als essentieel gezien voor de ontwikkeling van technologieën en innovaties en het bijdragen aan oplossingen voor grote maatschappelijke uitdagingen. De manier waarop we de samenwerkingen aangaan dient wel strategischer bekeken te worden. In de Rijksbegroting van 2024 vanuit EZ staat verwoord dat het kabinet zich dan ook actiever wil opstellen.⁴¹ Zo wordt gesproken over “*regie voeren op de ontwikkeling van de industrie middels een proactief industriebeleid*” en dat het beleid zich specifiek zal gaan richten op een “*aantal strategische technologieën en waardeketens*”. Via het Missiegedreven Topsectoren en Innovatiebeleid wordt ingezet op het versterken van Nederlandse sterktes en het reduceren van risicovolle strategische afhankelijkheden. Dit wordt van belang gezien voor economische weerbaarheid, waarbij ook technologische ontwikkeling en het concurrentievermogen van Nederland worden genoemd. Ook specifiek de VS en China en de rivaliteit tussen deze economische grootheden worden benoemd. Op bepaalde dossiers met grote afhankelijkheden wordt, naast een duidelijke Nederlandse inzet, daarbij sterker het verband gelegd met Europa.⁴² Denk hierbij aan de afhankelijkheden rondom cloudinfrastructuur (zie ook de Strategie Digitale Economie) of de afhankelijkheden rondom grondstoffen (zie ook de Nationale Grondstoffenstrategie).

⁴¹ Ministerie van Financiën (2024), Begroting - XIII Economische Zaken en Klimaat, <https://www.rijksfinancien.nl/memorietoeelichting/2024/OWB/XIII/onderdeel/2142733>

⁴² Economische Zaken, 2025, Prioriteiten van het Ministerie van Economische Zaken in deze demissionaire periode

Het ministerie van EZ is momenteel bezig om via een beleidsonderzoek het beleid rondom internationale R&D-, innovatie- en technologiesamenwerking aan te scherpen. Hierbij wordt voortgebouwd op de inzichten uit een beleidsadvies rondom het Innovatie Attaché Netwerk⁴³. In dat advies wordt o.a. benadrukt dat er meer oog moet zijn voor opkomende landen, dat geopolitieke overwegingen sterker meegenomen dienen te worden, de focus op landen belangrijk voor de NTS/Groeimarkten kan worden vergroot en dat het netwerk flexibel moet blijven om te reageren op (beleids-)ontwikkelingen. In interviews geven EZ-beleidsmakers aan dat technologie en innovatie steeds nadrukkelijker worden gezien als machtsfactor, mede in het kader van geopolitieke verhoudingen. Het bedrijfsleven en sectoren spelen daarin een centrale rol. EZ wil meer nadruk leggen op samenwerking met landen binnen de EU en buiten de EU meer gerichte strategische keuzes maken. Mede daarvoor zet EZ in op een nieuw beleidsinstrument, Techbridge, waarin rondom specifieke thema's met specifieke landen de samenwerking aangegaan zal worden. Deze keuzes voor landen zullen anders zijn dan internationale samenwerking en handel in brede zin. Zo verschuift de aandacht weg van Brazilië en Turkije, die minder krachtig zijn op het gebied van R&D, innovatie en technologie. De inzet blijft geconcentreerd op de VS, Japan en Zuid-Korea. De aandacht voor Taiwan en Singapore, waar nu nog Innovatie Attachés aanwezig zijn, wordt kritisch heroverwogen en voor China zal dit minder gericht worden op het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven. Voor landen waar samenwerking meer op handel gericht zal zijn ligt de verantwoordelijkheid primair bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt in de handels- en investeringsagenda⁴⁴ beschreven hoe de internationale relaties moeten uitgaan van *“een gelijk speelveld, open markten, open strategische autonomie, economische weerbaarheid en veiligheid en de thema's digitalisering en verduurzaming”*. Hierin komt ook een sterkere nadruk terug op landen die kunnen bijdragen aan de weerbaarheid en autonomie van Nederland. Zo benoemt Buitenlandse Zaken de relatief nieuwe handelsakkoorden met Canada en Nieuw-Zeeland en wordt het belang van landen in de Indo-Pacific benadrukt met vermelding van Australië, India, Japan, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en landen in Zuidoost-Azië.⁴⁵

Vanuit de industrie komen soortgelijke beelden en ontwikkelingen naar voren. Ook zij benadrukken het belang van de EU en het aangaan van strategische samenwerkingen om afhankelijkheden te verminderen. Zo benadrukt FME (als vertegenwoordiger van technologische industriebedrijven) het Europese perspectief: de noodzaak voor een samenhangend handels-, industrie- en innovatiebeleid en een verhoogde aandacht voor samenwerking met landen in Zuid-Amerika en met India, Indonesië en Australië.⁴⁶ Uit het gesprek met VNO-NCW komen soortgelijke reflecties naar voren. Daarbij benoemen zij dat ook wordt verwacht dat er meer strategische interventies vanuit de EU zullen volgen in het kader van de geopolitieke ontwikkelingen, zoals nu reeds gaande rondom chips. Het is belangrijk dat Nederland daar goed bij aanhaakt. Te bezien valt hoe dat relateert aan de inzet via de Eureka-instrumenten.

⁴³ Dialogic in opdracht van Economische Zaken, 2025, beleidsadvies Innovatie Attaché netwerk

⁴⁴ Ministerie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, (2024), beleidsprioriteiten, <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/XVII/onderdeel/2140758>

⁴⁵ Ministerie BUZA, (2025), De Indo-Pacific: samenwerking met landen in Azië en Oceanië steeds belangrijker, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2025/samenwerking-in-de-indo-pacific>

⁴⁶ FME, Internationaal ondernemen voor economische veiligheid en concurrentiekracht, <https://www.fme.nl/standpunten/internationaal-ondernemen-voor-economische-veiligheid-en-concurrentiekracht>

De Topsectoren hebben niet allemaal een internationaliseringsstrategie en ook geen gezamenlijke uitgewerkte internationaliseringstrategie. Er zitten tevens tamelijk grote verschillen tussen de strategieën die wel beschikbaar zijn. Zo hebben de Topsectoren HTSM en Chemie een duidelijke nauwe focus op enkele landen, richt Topsector ICT zich primair op de EU, specificeert Topsector Agri&Food alleen specifieke landen buiten de EU en hebben de Topsectoren LSH en Water & Maritiem een zeer uitgebreide lijst met prioriteitslanden. Tabel 12 geeft een overzicht van de genoemde landen. Er zijn meerdere zaken die in de prioritaire landen van de Topsectoren opvallen. Zo komen de buurlanden zeer sterk terug, komen de VS sterk en China in zekere mate terug, komen de Indo-Pacific landen met name terug voor LSH, Agri&Food en Water & Maritiem en komt Oceanië totaal niet terug in de selectie. Door verder terug te kijken is ook zichtbaar dat de strategieën van de Topsectoren, aan de hand van de geopolitieke ontwikkelingen, in beweging zijn. Zo bevestigt de Topsector HTSM tijdens het interview de huidige nadruk op Duitsland en Frankrijk waar nu land-specifieke plannen voor uitgewerkt zijn. Voor de aansluiting bij dergelijke toegespitste plannen is het voor de Topsectoren belangrijk om het steuninstrumentarium gericht in te kunnen zetten om zo strategisch te bouwen aan sterk internationaal verbonden waardenketens. Het nieuwe instrument van EZ, Techbridge, lijkt hier beter voor ingericht dan het Eureka-instrumentarium waarin sturingsmogelijkheden beperkt zijn.

Vanuit de partnerlanden waar gedurende de evaluatieperiode via Eureka-projecten veel mee is samengewerkt zien we door de nadruk op Europa duidelijke overeenkomsten met de landen die benadrukt worden door EZ, Buitenlandse Zaken, de Topsectoren en bedrijfsvertegenwoordigers. Binnen Europa zien we vooral veel raakvlakken met de buurlanden, en de andere Europese landen genoemd in de strategie van LSH. De Eureka-instrumenten sluiten vanuit de sterke verbindingen binnen Europa goed aan op de geopolitieke ontwikkelingen. Veel landen die centraal staan buiten Europa zijn echter geen lid of geassocieerd land van Eureka⁴⁷, hierdoor is in dat opzicht de aansluiting op de geopolitieke ontwikkelingen minder goed. Buiten Europa zien we vooral raakvlakken met partners uit India, Singapore, Canada en Brazilië, met name gedreven door specifieke Globalstars calls en in het geval van Canada door Eureka Clusters en JUs. Daarnaast zien we ook veel samenwerkingspartners terug uit landen die niet in de strategieën worden genoemd, zoals Turkije (via Eureka Clusters), Zuid-Korea (via Eurostars en Eureka Clusters) en Taiwan (via Globalstars). Gezien de verschuiving in prioriteitslanden van EZ voor R&D-, innovatie- en technologiesamenwerking worden de mogelijkheden om via Globalstars strategisch te sturen op geografische prioriteiten beperkter.

⁴⁷ Op deze website staat welke programma's in welk land worden gefinancierd: <https://www.eurekanetwork.org/programme-resources/national-funding-bodies/>. Andere landen kunnen wel in aanmerking komen voor Globalstars, maar daar wordt momenteel geen financiering aangeboden.

Tabel 12 Prioritaire landen genoemd in internationaliseringstrategieën van de Topsectoren

	HTSM ⁴⁸	ICT ⁴⁹	LSH ⁵⁰	Agri&Food ⁵¹	Chemie ⁵²	Water & Maritiem ^{53 ***}
Buurlanden (5) ⁵⁴	Duitsland, Frankrijk	EU*	België, Frankrijk, Duitsland, VK	EU*	België, Duitsland, Frankrijk	
Europa (22) ⁵⁵		EU*	Spanje, Zweden, Zwitserland	EU*		Polen
Azië	Japan, China**		India, Indonesië, Singapore, Japan	India, Japan, Vietnam	China	Bangladesh, India, Indonesië, Myanmar, Singapore, Vietnam
Noord-Amerika	VS		VS	VS, Canada	VS	Mexico, VS
Midden-Oosten						Golfstaten, Iran
Zuid-Amerika			Brazilië	Colombia	Brazilië	Colombia
Afrika			Kenia			Zuid-Afrika
Oceanië						

Technopolis B.V., 2025, op basis van stukken van de Topsectoren. *De EU wordt vaak genoemd zonder daarbinnen landen verder te specificeren; **HTSM geeft aan de relaties met China af te willen bouwen, maar dat dit tevens een uitdaging is; ***Voor Water & Maritiem zijn alleen de "A"-prioriteitslanden gepresenteerd, in het plan staan ook nog "B"- en "C"-prioriteitslanden.

Naast de aansluiting op internationale prioriteiten is ook de aansluiting op thematische en technologische prioriteiten van EZ van belang. Het gaat hierbij met name om de aansluiting op de vijf centrale missies van het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid (MTIB)⁵⁶, de 10 geprioriteerde sleuteltechnologieën van de Nationale Technologiestrategie (NTS)⁵⁷ en kansrijke groeimarkten zie zijn geïdentificeerd⁵⁸. De vier instrumenten hebben verschillende raakvlakken met deze thematische en technologische prioriteiten van EZ:

- Eurostars is van de vier instrumenten het minst gericht op specifieke thema's en/of technologieën. Er is beperkte informatie beschikbaar om de nadruk van de projecten te analyseren, maar we zien globaal veel projecten terug op het gebied van *Artificial Intelligence & data* en *Biomolecular and cell technologies* en in zeker mate *Imaging technologies*. Thematisch ligt het zwaartepunt van de toepassingsgebieden zeer sterk op

⁴⁸ <https://hollandhightech.nl/hoe-we-helpen/international>

⁴⁹ <https://topsector-ict.nl/activiteiten/international>

⁵⁰ Health Holland, 2024, International Strategy 2024-2027 Looking forwards Top Sector Life Science & Health

⁵¹ <https://topsectoragrifood.nl/international/>

⁵² <https://chemistrynl.com/international/>

⁵³ <https://watermaritime.nl/home/exportpromotie/>

⁵⁴ Duitsland, België, Frankrijk, VK en Denemarken

⁵⁵ Alle Europese landen (ook niet-EU landen) behalve de 5 buurlanden

⁵⁶ Energietransitie; Circulaire Economie; Landbouw, Water & Voedsel; Gezondheid & Zorg; Veiligheid

⁵⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2024/01/19/de-nationale-technologiestrategie>

⁵⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/05/dialogic-seo-groeimarkten-voor-nederland>

Life Science & Health, daarna gevolgd door High Tech Systemen en Materialen, AgriFood & Water en ICT.

- Vanuit Globalstars zien we via calls gericht op geassocieerde landen wel een (brede) thematische en technologische richting terug. Zo waren de calls voor India gericht op zorg, landbouw en water en voor Taiwan op hightech, circulaire economie en fotonica. Voor Singapore kwam een hoog aantal onderwerpen aan bod⁵⁹, voor Japan was de opstelling breed met uitzondering van medicijnontwikkeling en nucleaire technologie en voor Brazilië waren de calls open voor alle technologie- en toepassingsgebieden.
- Voor de Eureka Clusters kiest Nederland ervoor om deel te nemen aan ITEA dat gericht is op software innovaties en op Xecs dat gericht is op micro- en nano-elektronische componenten en systemen. Een ander Eureka Cluster, SMART, waar Nederland niet aan deelneemt richt zich op *advanced manufacturing*. Ook dit cluster sluit erg goed aan op de prioriteiten van Nederland, maar blijkt volgens gesprekspartners minder professioneel georganiseerd te zijn dan ITEA en Xecs.
- De Joint Undertaking waar Nederland aan deelneemt, Chips JU, is gericht op de halfgeleiderindustrie. Daarnaast zijn er nog verschillende andere JUs met sterke raakvlakken met Nederlandse prioriteiten (met name groeiemarkten), zoals Innovative Health Initiative gericht op medtech, Clean Hydrogen gericht op groene waterstof, Circular Bio-based Europe gericht op de circulaire economie.

De inzet op de Eureka-instrumenten sluit sterk aan op de thematische en technologische prioriteiten van EZ. De minder gerichte instrumenten (Eurostars, enkele calls Globalstars) lijken op basis van beknopte informatie over de projecten ook op een manier gebruikt te worden die aansluit bij de prioriteiten. Binnen de keuzes gemaakt voor de deelname in Eureka Clusters en (met name) de Joint Undertakings zien we eerder een vrij nauwe keuze terug dan een keuze die niet aansluit bij de prioriteiten. Een nauwe keuze lijkt bij de recente ontwikkelingen aan te sluiten, waarbij het ministerie zicht specifiek wil richten op een aantal strategische technologieën en waardeketens.

3.6.2 Aansluiting op andere instrumenten voor internationale samenwerking/R&D en innovatie

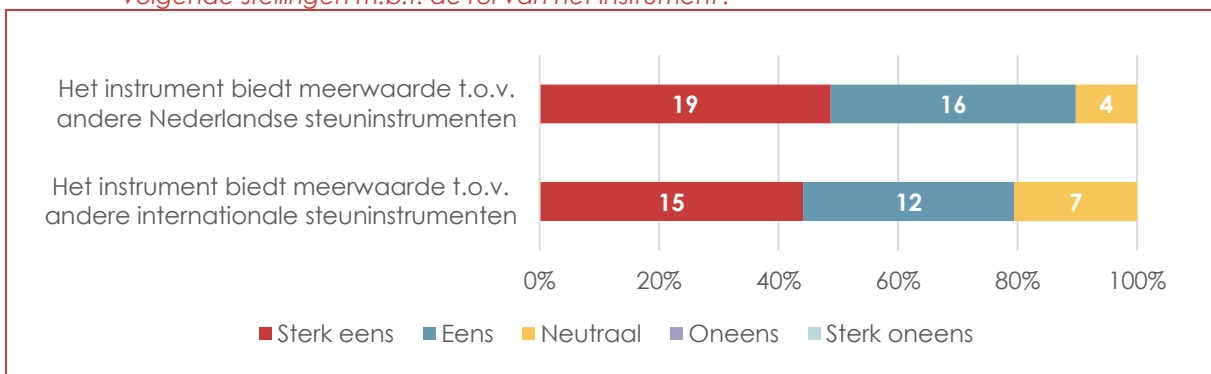
Naast de Eureka-instrumenten zijn er verschillende andere instrumenten die steun bieden voor R&D en innovatie ofwel het vormen van internationale samenwerkingen. Andere instrumenten die specifiek steun aanbieden voor internationale R&D-samenwerkingen zijn beperkt. Dit punt is in de interviews met ecosysteemstakeholders zeer sterk benadrukt, waarbij werd aangegeven dat ook met de Eureka-instrumenten de totale steun voor innovatiegedreven internationalisering erg beperkt is. In Figuur 15 en Figuur 16 staat weergegeven dat ook veel bedrijven en kennisinstellingen de meerwaarde van de Eureka-instrumenten ten opzichte van andere instrumenten sterk herkennen.

Binnen Eureka en met name Globalstars speelt ook het Innovatie Attaché Netwerk (IA-netwerk) een belangrijke rol. Dit netwerk ondersteunt, in opdracht van het ministerie van EZ, Nederlandse kennisintensieve bedrijven, kennisinstellingen en overheden om internationaal samen te werken. De groep bestaat uit 63 specialisten verspreid over zestien kennis economieën. Er waren tijdens de evaluatieperiode Innovatie Attachés in Brazilië, China, Taiwan, Duitsland (en Zwitserland), Frankrijk, India, Israël, Japan, Singapore, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Zuid-Korea en Zweden, maar zoals eerder

⁵⁹ Digital, circulair, klimaat, agrofood, mobility/logistics, advanced manufacturing, medtech

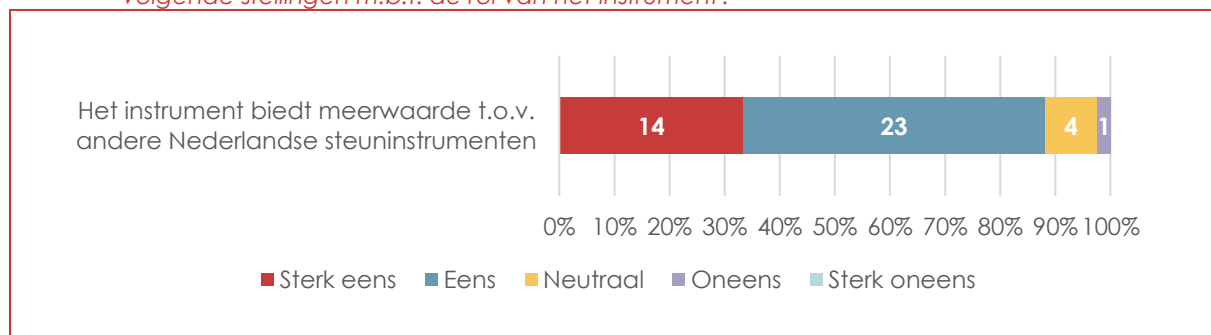
beschreven zal deze selectie van landen als onderdeel van de heroriëntering van EZ gaan veranderen. Opvallend is dat veel van de samenwerkingen en de calls voor Globalstars zich concentreren op de landen waar Innovatie Attachés gestationeerd zijn. Zij spelen ook een ondersteunende rol in de organisatie, de uitvoer, promotie en bespreking van projectideeën.

Figuur 15 Enquêteresultaten toegekende bedrijven op de vraag: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen m.b.t. de rol van het instrument?



Technopolis B.V., 2025

Figuur 16 Enquêteresultaten alle kennisinstellingen op de vraag: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen m.b.t. de rol van het instrument?



Technopolis B.V., 2025, op basis van enquêteresultaten

Op het gebied van R&D zijn relatief veel steuninstrumenten beschikbaar. Naast generieke instrumenten zoals de WBSO die een fiscaal voordeel bieden voor S&O-uren, noemen gesprekspartners met name het Innovatiekrediet en de EIC Accelerator. Deze twee instrumenten hebben relevante raakvlakken met de Eureka-instrumenten vanwege het marktperspectief waarop deze instrumenten zijn gericht. Het Innovatiekrediet betreft in de praktijk een lening gericht de ontwikkeling van technische en klinische projecten met grote technische risico's en een goed marktperspectief. Dit instrument richt zich primair op innovatieve bedrijven die de initiële validatiefase zijn ontstegen⁶⁰, maar is niet gericht op internationale samenwerking. Net als in deze evaluatie komt uit de evaluatie van het Innovatiekrediet naar voren dat ook daar de stap naar de markt nog groot is.⁶¹ De EIC Accelerator is genoemd als mogelijke vervolgstap op een Eureka-project voor innovatief mkb. Hiermee krijgen zij ondersteuning bij het opschalen en naar de internationale markt brengen

⁶⁰ Technopolis, Dialogic en SEO (2024). Evaluatie Innovatiekrediet 2018 – 2022. Bron:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/13/evaluatie-innovatiekrediet-2024>

⁶¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/13/evaluatie-innovatiekrediet-2024>

van een nieuw product, proces of dienst. Alleen zogenaamde 'deep tech' komt hiervoor in aanmerking.⁶² Dit programma richt zich op een latere fase (hogere Technology Readiness Level, TRL⁶³) dan de Eureka-instrumenten. Zo kan doorstroom bevorderd worden tussen de instrumenten, waardoor innovaties mogelijk sneller op de markt komen. De EIC Accelerator staat wel bekend om de extreem hoge competitie⁶⁴ met in 2024 een slagingskans van nog geen 6%, dit instrument biedt hierdoor voor veel bedrijven geen reële vervolgstap. Het instrument heeft een beperkt aantal deelnemers, zo werken in de financieringsronde van 2024 slechts 71 bedrijven geselecteerd, waarvan 11 uit Nederland. Nederland wordt samen met Duitsland en Zweden wel gezien als een 'top country' in het aantrekken van de financiering.

Het ministerie van EZ heeft een set aan instrumenten specifiek gericht op internationaal innoveren, waar ook de Eureka-instrumenten deel van uitmaken. Andere instrumenten betreffen innovatiemissies en het nieuwe Techbridge. De innovatiemissies openen deuren en agenderen thema's, waarna bedrijven Eureka-instrumenten actief aan de slag kunnen met R&D-samenwerking. De mogelijkheden om strategisch te programmeren via de Eureka-instrumenten is voor EZ beperkt. Deze mogelijkheden zijn volgens gesprekspartners van EZ en RVO binnen Eureka Netwerkprojecten groter, maar daar maakt Nederland nu geen actief gebruik van. Techbridge biedt in dat kader kansen, omdat dit instrument maatwerk mogelijk maakt met selectieve landen en Nederlandse partijen koppelt aan buitenlandse partners rond specifiek technologieën. Daarmee ontstaat meer ruimte voor proactieve sturing, onder meer via trilaterale trajecten met landen als Frankrijk en Duitsland, hetgeen sterker past bij strategieën van de Topsectoren zoals HTSM.

Nederlandse instrumenten die zich in algemene zin op internationale samenwerking richten, worden vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerd. Deze instrumenten staan veelal open voor een groot aantal doellanden, de nadruk ook sterk op landen buiten Europa. Hierdoor zijn de mogelijke raakvlakken het sterkst met Globalstars en in zeker mate met de samenwerkingen buiten Eureka binnen de Eureka Clusters en Joint Undertakings (denk bijv. aan partners vanuit Canada). Voorbeelden hiervan zijn de DHI- en PIB-programma's:

- De DHI-subsidie is bedoeld voor mkb-ondernemingen die zoeken naar financiering voor een demonstratieproject, haalbaarheidsstudie of investeringsvoorbereidingsproject in het buitenland. Het project dient daarvoor uitgevoerd te worden in een van de DHI-landen. DHI staat open voor vrijwel alle landen⁶⁵, met uitzondering van landen waarvoor internationale sancties gelden. Voor projecten in landen waarmee Nederland een brede ontwikkelingsrelatie heeft⁶⁶ en in fragiele staten⁶⁷ is een hoger subsidiepercentage beschikbaar. Uit de evaluatie voor 2016 t/m 2021⁶⁸ blijkt dat bijna de helft van de DHI-projecten plaatsvond in prioritaire landen voor handel, met name India, China en de VS.

⁶² European Innovation Council (n.d.). EIC Accelerator. Bron: https://eic.ec.europa.eu/eic-funding-opportunities/eic-accelerator_en

⁶³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/trl>

⁶⁴ https://eic.ec.europa.eu/news/eic-accelerator-71-companies-selected-most-competitive-funding-round-so-far-2025-02-17_en

⁶⁵ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/dhi/dhi-landen>

⁶⁶ Dit zijn Benin, Burkina Faso, Burundi, Ethiopië, Jemen, Mali, Mozambique, Niger, Oeganda, Palestijnse gebieden, Soedan en Zuid-Soedan.

⁶⁷ Voor het overzicht van fragiele staten, zie: <https://www.dggf.nl/landen>

⁶⁸ Technopolis (2023). Evaluatie Subsidieregeling DHI (2016 – 2021). Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1142145.pdf>

- Het Partners for International Business (PIB-)programma biedt ondersteuning voor internationale publiek-private samenwerking voor Nederlandse bedrijven. Ook PIB staat open voor vrijwel alle landen, behalve landen waarvoor internationale sancties gelden. Uit de evaluatie over 2016 t/m 2020⁶⁹ bleek dat de clusters in dit programma zich met name richtten op China, Singapore, India en Indonesië.

Waar Eureka-instrumenten de mogelijkheid bieden om internationale samenwerking te verdiepen in gezamenlijke R&D-projecten, zijn DHI en PIB gericht op het ontwikkelen van internationale marktkansen en in het bevorderen van handel. Wel is zichtbaar dat ook samenwerking gericht op kennis, onderzoek en innovatie voor komt. Dit kan een manier zijn om acceptatie van en vraag naar Nederlandse oplossingen te vergroten.

De relatie tussen de Eureka-instrumenten en deze op handel gerichte instrumenten is niet evident. Vaak is de stap richting de markt na een Eureka-project nog groot waardoor bedrijven vanuit de R&D niet gelijk de stap kunnen zetten richting de markt. Uit de interviews met EZ en RVO zijn niet geheel verrassend vrijwel geen synergieën tussen de Eureka-instrumenten, DHI en PIB naar voren gekomen. Er wordt niet actief gestuurd op samenhang tussen de Eureka-instrumenten en de andere instrumenten en/of opvolging met de deelnemers. Uit interviews met EZ blijkt dat dit sporadisch voor komt, gesprekspartners konden bijvoorbeeld noemen dat een specifieke Innovatie Attaché trajecten actief bij elkaar brengt. In de internationaliseringstrategieën van de Topsectoren is daarbij zichtbaar dat de verschillende instrumenten niet consistent terugkomen.

Voor bedrijven is internationaliseren een intensieve stap. Bedrijven kijken daarom niet geïsoleerd naar R&D en zoeken ook naar handelskansen die uit de samenwerking kunnen voortkomen. Uit de evaluaties van alle drie de instrumenten blijkt dat voor bedrijven het in contact komen met partners in de doelmarkt een kernpunt betreft. Continuïteit in de relaties en het opvolgen van opgezette samenwerking is daarin van groot belang. Ondanks de duidelijke verschillen tussen de instrumenten is de uitdaging voor bedrijven om internationale relaties te bestendigen groot en is het zonde om daarin niet alle mogelijke kansen te benutten. Daarbij is het opvallend dat er beperkte steun beschikbaar is voor internationale samenwerking die de inzet via de Eureka-instrumenten en de handelsinstrumenten met elkaar verbindt.

⁶⁹ Technopolis (2024). Evaluatie Partners for International Business. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/05/07/eindrapportage-evaluatie-pib>

4 Doelmatigheid van het beleid

4.1 Overzicht van ingezette beleidsgelden

Over de vier instrumenten is in de jaren 2019 tot en met 2023 een aanzienlijke hoeveelheid beleidsgelden, in totaal €326,2 miljoen, ingezet waarmee deelnemende organisaties met subsidies zijn gesteund. De middelen die zijn ingezet via Globalstars zijn zeer beperkt, maar via de andere drie instrumenten zijn bedragen rond de €100 - €120 miljoen uitgezet. In Tabel 13 staan de bedragen per jaar en instrument in detail weergegeven. Over de jaren heen zijn de budgetten voor de instrumenten relatief stabiel gebleven, met name voor Eurostars en de Eureka Clusters. We zien bij Globalstars de specifieke calls van 2019, 2021 en 2022 terug en bij de Joint Undertakings loopt het bedrag in recente jaren verder op.

Tabel 13 Overzicht van ingezette beleidsmiddelen

	Eurostars	Globalstars	Clusters	JUs	Totaal
2019	€17,2 mln.	€1,6 mln.	€19,8 mln.	€21,8 mln.	€60,4 mln.
2020	€19,1 mln.	€0 mln.	€20 mln.	€19 mln.	€58,1 mln.
2021	€21,8 mln.	€1,8 mln.	€19,6 mln.	€19,6 mln.	€62,8 mln.
2022	€21,3 mln.	€1,8 mln.	€19,8 mln.	€26,4 mln.	€69,3 mln.
2023	€22,2 mln.	€0 mln.	€19,6 mln.	€33,8 mln.	€75,6 mln.
Totaal	€101,6 mln.	€5,2 mln.	€98,8 mln.	€120,6 mln.	€326,2 mln.

Technopolis B.V. 2025, op basis van bedrijvenbeleidinbeeld.nl

In Tabel 14 presenteren we de verdeling van deze middelen over de typen gesteunde organisaties.⁷⁰ Daarin is de sterke nadruk op het mkb binnen Eurostars en Globalstars goed terug te zien. Bij de Joint Undertakings zien we echter het tegenovergestelde, daar gaan de meeste middelen naar het grootbedrijf gevolgd door de kennisinstellingen. Bij de Eureka Clusters is de verdeling van middelen over de typen gesteunde organisaties vrij evenredig.

Tabel 14 Ingezette beleidsmiddelen procentueel gesplitst naar typen gesteunde organisaties

	Eurostars	Globalstars	Clusters	JUs	Totaal
MKB	78%	80%	30%	19%	41%
Grootbedrijf	3%	11%	38%	52%	33%
Kennisinstelling	19%	10%	32%	28%	26%

Technopolis B.V. 2025, op basis van monitoringsdata van RVO

Op basis van de beknopte publieke beschrijvingen en titels van de projecten zijn de projecten vervolgens ingedeeld naar sector. Het betreft een ruwe indeling op basis van beperkte informatie, maar geeft wel een beeld van thematische richting van de projecten. Over het

⁷⁰ De uitsplitsing naar typen gesteunde organisaties is gemaakt op basis van de portfolio-analyse van monitoringsdata van RVO. Deze data verschillen in kleine mate van de cijfers gepresenteerd op bedrijvenbeleidinbeeld.nl. Een voorbeeld daarvan is dat het aantal projecten van Eurostars voor 2023 niet compleet is. Deze kleine verschillen zullen naar verwachting geen impact hebben op de procentuele verdeling over typen gesteunde organisaties.

portfolio van projecten zien we een zeer sterke nadruk op High Tech Systemen en Materialen (HTSM) en op Life Science & Health (LSH) terug. De nadruk op HTSM komt vooral voort uit de projecten van de Joint Undertakings, waarbij de nadruk binnen Eurostars projecten veel sterker op LSH ligt. Binnen de Eureka Clusters zien we beide sterk terugkomen. Daarnaast zijn er binnen de vier instrumenten relatief veel projecten gericht op ICT en op AgriFood & Water. Tabel 15 geeft een volledig overzicht van de ruwe indeling.

Reflecterend vanuit het thematische richting op de vijf centrale missies van het Missiegedreven Topsectoren en Innovatiebeleid⁷¹ zien we dat de missies Veiligheid en Circulaire Economie vrijwel niet aan bod komen. De missie op gebied van Gezondheid & Zorg komt zeer prominent terug, gegeven het aantal projecten op in de LSH-sector. Voor de missie Landbouw, Water en Voedsel lijkt de inzet vooral voort te komen uit Eurostars en Globalstars. De Energietransitie komt wel prominent terug in HTSM-projecten omdat daarin vaak het energieverbruik wordt aangekaart, specifieke projecten rondom energieopwekking zijn echter beperkt.

Veelal richten de projecten zich op het ontwikkelen en/of toepassen van technologieën waarbij we over de vier instrumenten een duidelijke nadruk terugzien op *Artificial Intelligence & data*. De indeling naar sector zegt hiermee vooral iets over het toepassingsgebied, zo kunnen projecten binnen de zorg of landbouw bijvoorbeeld sterk gericht zijn op innovatieve data of sensoren. De projecten die ingedeeld zijn op ICT betreffen projecten waarbij er geen duidelijk toepassingsgebied stond beschreven en/of indien het project sterker draaide om onderliggende ICT- en/of data-technologieën (algemene projecten over AI, databases, etc.).

Tabel 15 Ingezette beleidsmiddelen procentueel gesplitst naar sector (toepassingsgebied)

	Eurostars	Globalstars	Clusters	JUs	Totaal
High Tech Systemen en Materialen	11%	9%	38%	80%	46%
Life Science & Health	66%	29%	38%	6%	34%
ICT	8%	20%	12%	12%	11%
AgriFood & Water	11%	19%	5%	2%	6%
Overig	3%	23%	7%	0%	3%

Technopolis B.V. 2025, op basis van monitoringsdata van RVO

4.2 Verhouding effecten tot ingezette financiële middelen

In het hoofdstuk over de doeltreffendheid van de Eureka-instrumenten zijn zowel kwantitatieve effectmetingen (middels econometrie) als kwalitatieve analyses gepresenteerd. De kwantitatieve effectmetingen omtrent R&D laten effecten zien, maar de bevindingen zijn niet eenduidig over alle modellen en er is voorzichtigheid geboden bij de causale duiding van de effecten. We voeren een zogenaamde Bang-For-The-Buck (BFTB) analyse uit waarin de geïdentificeerde R&D-effecten in verhouding gesteld worden tot de ingezette beleidsmiddelen. De kwantitatief gemeten R&D-effecten betreffen slechts een deel van het totale effect van de Eureka-instrumenten, denk ook aan de effecten via internationale

⁷¹ De vijf centrale missies betreffen: Energietransitie; Circulaire Economie; Gezondheid & Zorg; Landbouw, Water en Voedsel; Veiligheid

samenwerking. We gaan daarom eerst in brede zin op de verhouding tussen de effecten en de ingezette middelen op basis van kwalitatieve bevindingen.

4.2.1 *Beschouwing van de verhouding tussen effecten en ingezette financiële middelen*

De Eureka-instrumenten maken het voor deelnemers mogelijk om R&D-projecten binnen een internationale context uit te voeren. De R&D-projecten zijn voor veel bedrijven niet geheel nieuw, maar komen wel versneld tot uitvoering en bedrijven worden in staat gesteld internationale samenwerkingen aan te gaan. De internationale samenwerkingen worden als de grootste waarde van het instrument gezien door deelnemende bedrijven. Zij noemen hiervoor vooral de toegang tot kennis uit het buitenland en de verbinding met het internationale R&D- en innovatiespeelveld. Via de projecten wordt een aanzienlijke R&D- en innovatie-inspanning gedaan die deels voortvloeit uit private middelen. Projecten leiden veelal tot concrete resultaten, al zijn er ook geluiden van deelnemende bedrijven dat er meer uit de projecten gehaald kan worden en de innovativiteit van het project hoger kan liggen. Structurele effecten (en de borging daarvan) komen minder evident naar voren in de bevindingen. Bedrijven rapporteren deels dat er sprake is van een structurele verhoging van R&D. De econometrische effectmeting gericht op R&D is niet geheel consistent en er is terughoudendheid bij causale duiding van de effecten. Gezamenlijk wijzen de verschillende analyses wel op een positief effect. Op het gebied van samenwerking rapporteren bedrijven ook deels de bestendiging van bestaande en het vormen van duurzame nieuwe samenwerkingsrelaties met buitenlandse partners, maar tegelijkertijd zijn deelnemers nog te veel geneigd nauwer samen te werken met partijen uit hetzelfde land. De kracht van de samenwerkingen komt ook aan bod in de neveneffecten bijv. via marktverbreiding en handel.

De Eureka-instrumenten zijn uniek in het aanbieden van steun voor het aangaan van internationale R&D-samenwerkingen. Effecten van de instrumenten verlopen prominent via de impactroute van (internationale) samenwerking. Via de instrumenten wordt een coördinatiefalen (ofwel systeemfalen) in de markt geadresseerd waarin bedrijven vanwege gebrekkige transparantie van het speelveld en gefragmenteerde netwerken elkaar onvoldoende weten te vinden. Via de kennis die deelnemers opdoen in projecten, de gemaakte R&D voortgang en de verbinding met het internationale speelveld ontstaat de mogelijkheid tot kennisspilovers (marktfalen) naar het bredere speelveld binnen Nederland. Dit gezamenlijk is een onderbouwing van de legitimatie voor de inzet van overheidsmiddelen via de Eureka-instrumenten.

De verhouding van de kwalitatieve effecten tot de ingezette beleidsmiddelen is te maken door te bezien dat er gemiddeld per bedrijf ongeveer €350.000 wordt geïnvesteerd (zie Tabel 5 in sectie 2.4 voor de getallen per instrument). Een investering die daarnaast sterk door private investeringen wordt ondersteund (gemiddeld 70% van de projectkosten). Met deze publieke en private investeringen wordt risico genomen aangezien internationaal innoveren zeker geen gegarandeerd succes betreft. Hieruit komen aanzienlijke resultaten naar voren in lijn met de werking van de instrumenten, met daarnaast ook nuttige neveneffecten. Het publieke risico is daarbij relatief beperkt in relatie tot het private risico. Wel ligt er duidelijk ruimte voor verdere verbetering van het instrumentarium en het gebruik daarvan waardoor de doelmatigheid van het beleid verder kan worden verhoogd. Denk daarbij aan de borging en opvolging van de effecten, strategische sturing op beleidsdoelen en de grip op het portfolio aan projecten en projectdoelstellingen en -resultaten.

4.2.2 Bang-For-The-Buck analyse op basis van kwantitatief gemeten R&D-effecten

In deze sectie presenteren we de Bang-for-the-Buck-analyse (BFTB) aan de hand van de geïdentificeerde R&D-effecten. Deze analyse zet de door deelname gegenereerde extra S&O-uren af tegen de kosten van de ontvangen publieke steun.

De berekening combineert de geschatte effecten uit de econometrische analyse (zie hoofdstuk 3) met gegevens over de gemiddelde subsidie, het aantal S&O-uren en de S&O-uitgaven per deelnemer. Op basis van de beschikbare data kon de BFTB-analyse worden uitgevoerd voor Eurostars, het grootste instrument binnen het EUREKA-programma.

De analyse geeft daarmee een indicatieve inschatting van de kosteneffectiviteit van de publieke middelen: *hoeveel extra S&O-uitgaven genereert één euro Eurostars-subsidie bij Nederlandse deelnemers?*

Interpretatie en methodologische overwegingen

Voordat de resultaten van de BFTB-analyse worden gepresenteerd, is een toelichting op de interpretatie van de onderliggende econometrische effecten van belang. Een bevinding uit de eventstudie-analyse is namelijk dat niet volledig wordt voldaan aan de zogeheten parallelle-trends-assumptie. Deze constatering geldt voor de vergelijking met zowel de controlegroep van afgewezen aanvragers als de gematchte controlegroep. Concreet betekent dit dat de Eurostars-deelnemers reeds voorafgaand aan de subsidietoekenning een significant afwijkend groeipatroon in S&O-uren vertoonden.

Deze bevindingen noodzaken tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de uiteindelijke BFTB-resultaten. Hoewel de eventstudie-methode ons in staat stelt om de effecten te corrigeren voor de waargenomen voortrend, wat in de hier gepresenteerde analyse is gedaan, geven de inherente verschillen tussen de groepen aan dat geen van beide controlegroepen een perfect 'counterfactual' scenario kan bieden. De BFTB-analyse biedt daarom een *indicatie* van de kosteneffectiviteit, gegeven de context van deze beperkingen.

Methodologische basis

De berekening van de BFTB volgt uit de schattingen die zijn gedaan binnen de Difference-in-Difference analyse met de gematchte controlegroep. Deze worden vertaald naar een gemiddelde stijging in S&O-uren per bedrijf over een periode van vijf jaar (t+1 tot en met t+5). Deze extra S&O-uren worden vervolgens omgerekend naar loonkosten, en uitgebreid met een opslagfactor voor niet-loonkosten (de zogeheten multiplier). De berekening maakt gebruik van de uitgangspunten genoemd in Tabel 16.

Tabel 16 gebruikte parameters binnen de BFTB-analyse

Parameter	Bron
Gemiddelde S&O-uren per bedrijf in t=0	Gebaseerd op WBSO-data en projectkoppeling (Eurostars populatie)
Eventstudie effect (t+1 t/m t+5)	Eventstudie, afgewezen controlegroep
Effectperiode	5 jaar, conform eventstudie-horizon
Gemiddeld S&O-uurloon	WBSO-data
Multiplier (inclusief niet-loonkosten)	Afgeleid uit verhouding loonkosten/niet-loonkosten volledige panel
Gemiddelde subsidie per deelnemer	Eurostars-projectdatabase (Nederlandse deelnemers)

Technopolis B.V. 2025

De berekening van de BFTB loopt in vier stappen:

1. Bepalen van het additionele aantal S&O-uren: De eerste stap is het berekenen van de hoeveelheid extra S&O-uren die een gemiddeld bedrijf genereert als gevolg van deelname. Hiervoor worden de geschatte jaareffecten (de coëfficiënten β uit de eventstudie) opgeteld en toegepast op het mediane⁷² aantal S&O-uren van een bedrijf.
2. Vertalen van uren naar loonkosten: Vervolgens worden deze extra uren omgerekend naar loonkosten. Op basis van WBSO-gegevens is bekend dat één uur S&O-werk gemiddeld €30,01 kost. Dit resulteert in de totale extra S&O-loonkosten.
3. Meenemen van niet-loonkosten: R&D-projecten bestaan niet alleen uit loonkosten, maar ook uit materialen, apparatuur en andere niet-loongerelateerde uitgaven. Om die kosten te betrekken, wordt gebruikgemaakt van een multiplier van 1,38 die is afgeleid door de totale S&O-loonkosten af te zetten tegen de totale S&O-niet-loonkosten van de steekproef. Dat betekent dat voor elke euro aan loonkosten gemiddeld nog eens € 0,38 aan andere kosten wordt gemaakt.
4. Afzetten tegen ontvangen subsidie: De laatste stap is het afzetten van deze extra S&O-uitgaven tegen de gemiddelde publieke bijdrage die bedrijven via Eurostars ontvangen. Gemiddeld bedraagt deze subsidie €259.753 per deelnemer. Door de totale extra S&O-uitgaven (uit stap 3) te delen door dit subsidiebedrag wordt zichtbaar hoeveel extra R&D-uitgaven elke euro publieke steun oplevert.

Resultaten BFTB-analyse

Voor de BFTB-analyse worden twee scenario's onderscheiden:

- Scenario A – Met correctie voor de pre-trend: De berekening is gebaseerd op het netto-effect, waarbij de al bestaande groeitrend (het effect in t-1) van de latere jaareffecten is afgetrokken.
- Scenario B – Zonder correctie voor de pre-trend: De berekening is gebaseerd op het bruto-effect, zonder correctie voor de voortrend.

De keuze voor deze twee scenario's is een directe methodologische consequentie van de in de eventstudie vastgestelde, significante pre-trend. Het doel van een Bang-for-the-Buck analyse is om de additionele R&D-inspanningen te meten die direct kunnen worden toegeschreven aan elke euro subsidie. Het scenario mét correctie sluit hier methodologisch op aan: door de voortrend, die al zichtbaar was voordat de subsidie werd uitgekeerd, van het totale effect af te trekken, wordt de schatting gezuiverd. Dit levert de meest realistische inschatting op van het (mogelijk) causale effect van de subsidie. Het scenario zonder correctie wordt ter vergelijking gepresenteerd, maar kent een beperking voor een BFTB-analyse: omdat dit scenario ook de groei uit de pre-periode meerekent (groei die niet door de subsidie veroorzaakt kan zijn) leidt dit per definitie tot een overschatting van de daadwerkelijke kosteneffectiviteit.⁷³ Tabel 17 geeft de resultaten van beide scenario's weer.

⁷² Vanwege de sterke heterogeniteit in de populatie m.b.t. S&O-uren (d.w.z: een aantal zeer grote bedrijven met een groot aantal S&O-uren) is gekozen voor het mediaan aantal S&O-uren om overschatting te voorkomen

⁷³ Tevens is de bang-for-the-buck berekend op basis van de gematchte controlegroep. Hierbij komt de bandbreedte tussen 0,27 en 1,68, afhankelijk of deze wordt gecorrigeerd voor de pre-trend. Omdat bij de gematchte controlegroep de pre-trend methodologisch problematischer is, is deze BFTB niet opgenomen in de rapportage.

Tabel 17 Overzicht BFTB-analyse

	A BFTB – afgewezen controlegroep, correctie pre-trend	B BFTB – afgewezen controlegroep, zonder correctie pre-trend
Mediaan aantal S&O-uren per bedrijf	7.112,5	7.112,5
Totale procentuele toename t+1 t/m t+5 ⁷⁴	50%	132%
Extra S&O-uren (5 jaar)	3.561	9.396
loonkosten	€30,01	€30,01
multiplier	1,38	1,38
Totale extra S&O-uitgaven (5 jaar)	€147.057	€387.977
Gemiddelde subsidie per deelnemer	€259.753	€259.753
Bang-for-the-Buck (BFTB)	0,57	1,49

Technopolis B.V. 2025

De resultaten laten zien dat de geschatte Bang-for-the-Buck voor Nederlandse Eurostars-deelnemers varieert tussen €0,57 en €1,49 aan extra R&D-uitgaven per ontvangen euro subsidie. Deze bandbreedte is consistent met de eerder uitgevoerde evaluatie van het Eureka-instrumentarium.⁷⁵ De bandbreedte geeft daarnaast het belang van de correctie voor de voortrend die in de eventstudie-analyse werd vastgesteld weer. De schatting van €0,57, waarin deze correctie is toegepast, kan worden beschouwd als een voorzichtige en methodologisch robuuste inschatting. Deze waarde, die onder de 1,0 ligt, suggereert dat de directe, meetbare extra R&D-uitgaven de subsidiekosten op basis van dit model niet volledig compenseren. De hogere waarde van €1,49 is waarschijnlijk een overschatting, omdat deze ook de groei meerekent die al gaande was vóór de interventie. Het blijft daarnaast belangrijk om te benadrukken dat dit slechts een deel van het totale effect van de Eureka-instrumenten betreft, zie ook de bredere beschouwing in sectie 4.2.1.

⁷⁴ De procentuele toename op basis van de log-coëfficiënten wordt berekend door $(e^{\beta_{t=1}} - 1) + \dots + (e^{\beta_{t=5}} - 1)$ te nemen, waarbij β de coëfficiënt van de eventstudie in jaar t weergeeft. Indien er gecorrigeerd wordt voor de pre-trend wordt de procentuele toename berekend door $(e^{\beta_{t=1}-\beta_{t=-1}} - 1) + \dots + (e^{\beta_{t=5}-\beta_{t=-1}} - 1)$

⁷⁵ Binnen de evaluatie over de periode 2013 – 2018 werd een bandbreedte van €0,91 tot €1,44 gevonden. Zie SEO (2020). Evaluatie van Nederlandse deelname aan Eurostars, Eureka Clusters en JTI's, 2013 - 2018

5 Doelmatigheid van de uitvoering

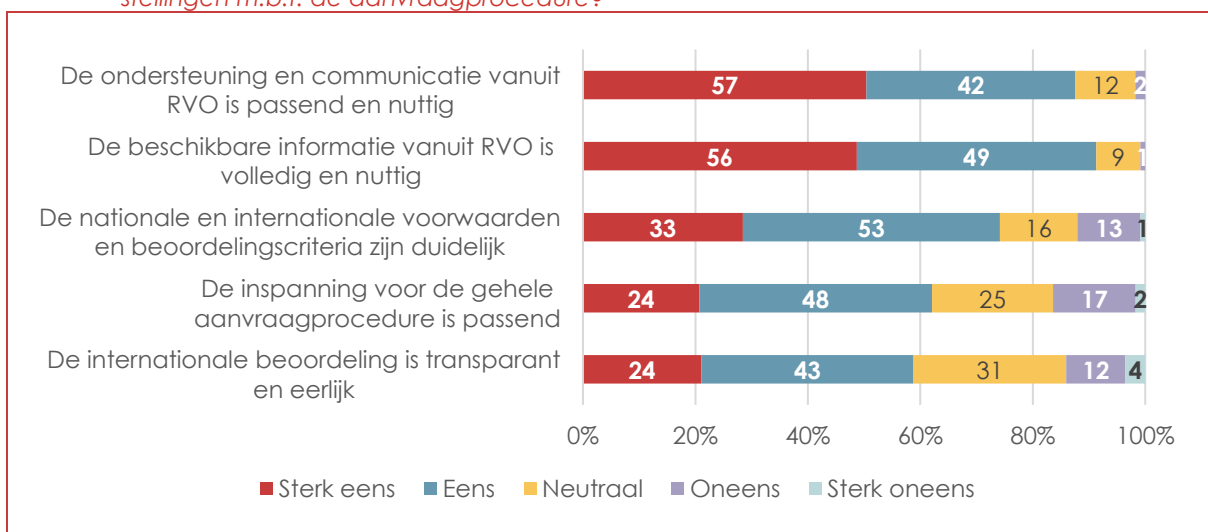
5.1 Uitvoering van de instrumenten

De uitvoering van de Eureka-instrumenten vindt plaats op twee niveaus. Op nationaal niveau wordt dit in Nederland verzorgd door de RVO. Op Europees niveau ligt de verantwoordelijkheid voor Eurostars, Globalstars en de Eureka Clusters bij het Eureka-secretariaat. Binnen de Clusters zijn hiervoor speciale kantoren ingericht, namelijk de ITEA Offices en het PENTA/Xecs Office. De Joint Undertakings verlopen via de Europese Commissie en hiervoor bestaan ook aparte kantoren. In dit geval gaat het om het ECSEL Programme Office en het KDT JU Programme Office. Voor meer informatie over de taakverdeling tussen de nationale en internationale organisaties, zie sectie 2.3. We richten ons in deze evaluatie op de kwaliteit van de uitvoering door RVO, maar gaan daar waar relevant beknopt in op het EU-niveau.

5.1.1 Tevredenheid van aanvragers en deelnemers

Over het algemeen zijn aanvragers tevreden met RVO en de uitvoering van de Nederlandse subsidie. Uit het klanttevredenheidsonderzoek dat RVO elk jaar afneemt onder de aanvragers, blijkt dat zij over de evaluatieperiode gemiddeld een 7,9 als cijfer geven voor de dienstverlening van RVO. Deze schommelt minimaal over de jaren. Ook in de enquête hebben we uitgevraagd hoe respondenten tegen de werking en uitvoering van de Eureka-instrumenten aankijken. Deze antwoorden zijn uitgesplitst in toegekende aanvragers, afgewezen aanvragers en het totaal. Van alle aanvragers is het merendeel het 'eens' of 'sterk eens' met de stelling dat de beschikbare informatie vanuit RVO nuttig is (90%) en dat de ondersteuning en communicatie vanuit RVO passend en nuttig is (85%), zie Figuur 17. Hoewel 74% van de respondenten aangeeft dat de (inter)nationale voorwaarden en beoordelingscriteria duidelijk zijn, zegt slechts 58% het 'eens' of 'sterk eens' te zijn met de stelling dat de internationale beoordeling transparant en eerlijk is. Voor de nationale beoordeling gaf 67% van de toegekende aanvragers aan het 'eens' of 'sterk eens' te zijn met de stelling dat deze transparant en eerlijk is. Deze vraag werd niet gesteld aan afgewezen aanvragers omdat zij hier beperkt mee in aanraking zijn gekomen.

Figuur 17 Enquête resultaten alle bedrijven op de vraag: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen m.b.t. de aanvraagprocedure?



Technopolis B.V. 2025, gebaseerd op data van RVO

Uit interviews blijkt dat het voor aanvragers als oneerlijk kan voelen dat een project op Europees niveau is goedgekeurd, en dan toch afgewezen kan worden voor Nederlandse subsidie. Dat brengt een bepaalde onzekerheid met zich mee voor bijvoorbeeld mkb, voor wie deelname zonder Nederlandse subsidie zo goed als uitgesloten is. Wel wordt hier ook bij vermeld dat de snelle communicatie over het wel of niet ontvangen van subsidie vanuit RVO sterk wordt gewaardeerd zodat die onzekerheid zo kort mogelijk duurt. Dit wordt bevestigd in de Klanttevredenheidsonderzoeken, waarin als groot pluspunt de medewerkers worden genoemd. Respondenten zijn met name tevreden over de kennis, het inlevingsvermogen en de duidelijkheid in communicatie van de medewerkers. Verbeterpunten die genoemd zijn, zijn het verloop van het proces (snelheid en gemak bevorderen) en het verbeteren van de bereikbaarheid van medewerkers.

Als we de resultaten uitsplitsen naar de toegekende en afgewezen aanvragen, dan is het beeld grotendeels gelijk al zijn afgewezen aanvragers over het algemeen net iets minder positief. Specifiek zijn afgewezen aanvragers het vaker 'oneens' met de stellingen dat de internationale beoordeling transparant en eerlijk is, dat de inspanningen voor de aanvraagprocedure passend zijn en dat de voorwaarden en beoordelingscriteria duidelijk zijn. Dit is niet onverwacht, aangezien hun inspanningen niet beloond zijn met een subsidie.

De ondersteuning en communicatie vanuit RVO lijkt passend en nuttig, dit wordt bevestigd door zowel de enquête als de interviews. RVO wordt, zeker in vergelijking met het Secretariaat en de Offices op Europees niveau, beschouwd als laagdrempelig, faciliterend en meedenkend. Ook de rol van RVO op het gebied van het verbinden van (mogelijke) partners wordt hierin sterk gewaardeerd. De 'grote spelers' weten elkaar vaak al te vinden, maar het biedt ook de kans voor een klein bedrijf in een kleinere niche om deel te nemen aan een Eureka-instrument. Specifiek voor Globalstars wordt genoemd dat de verbinding met de innovatieattachés bij de Nederlandse ambassade zeer waardevol is. Zij kunnen Nederlandse bedrijven snel in contact brengen met de juiste partijen in het Globalstars-land en hebben vaak een ingang (bijvoorbeeld door een eerdere innovatiemissie).

De uitvoering op twee niveaus (nationaal en internationaal) wordt door aanvragers over het algemeen niet als storend ervaren. De rolverdeling is duidelijk en mocht een aanvrager twijfelen dan zal RVO ze doorsturen. Wel wordt qua controlesystematiek opgemerkt dat een organisatie soms dubbele administratieve lasten ervaart, omdat zij aan zowel Nederlandse als Europese eisen moeten voldoen.

5.1.2 Ondersteuning van uitvoering en beleidsvorming

De risicoanalyses, waaronder analyse van de financiële draagkracht van ondernemingen sluit aan bij gangbare uitvoeringspraktijken. Het gebruik van een handhavingstool door RVO borgt een risicogerichte aanpak. De controlesystematiek is hiermee functioneel met een duidelijke koppeling aan betaalmomenten.

Voor de Nederlandse uitvoering en beleidsvorming maakt de splitsing tussen twee niveaus het complexer om informatie en data gestructureerd bij te houden en om strategische input op te halen. De aanvragen die op internationaal niveau worden ingediend bevatten mogelijk (gevoelige) informatie over bedrijven en innovatieve ontwikkelingen uit het buitenland waar RVO geen (mogelijke) subsidierelatie mee heeft. RVO kan via de IT-systemen wel individuele aanvragen volledig inzien, maar heeft deze niet centraal opgeslagen. Naast de zeer beknopte publieke samenvattingen kan de documentatie over de aanvragen en projecten niet zomaar in detail geanalyseerd worden op beleidsprioriteiten. Grip op het portfolio van projecten en de mogelijkheden om op synergie te sturen met andere beleidsinterventies zijn hierdoor beperkt. Gesprekspartners van EZ onderschrijven dit en geven aan dat zij geen gevoel van grip

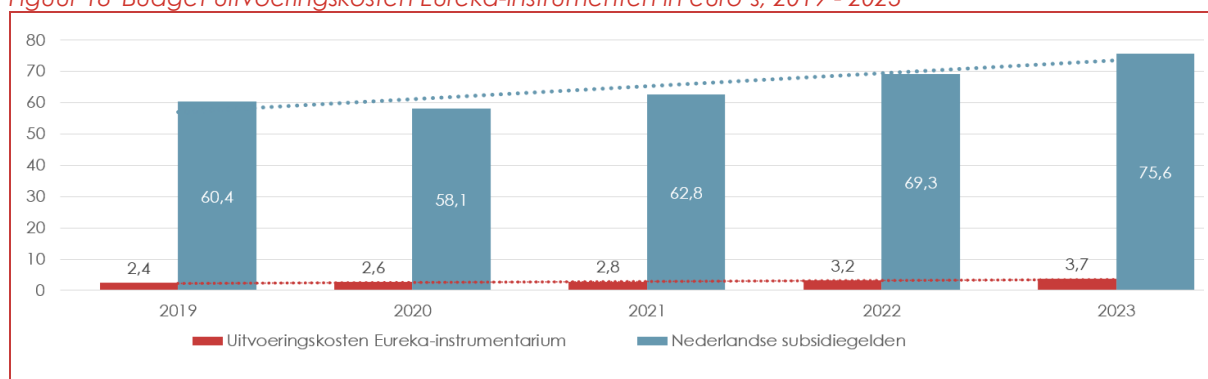
hebben op de projecten die via de Eureka-instrumenten worden uitgevoerd. Ze hebben slecht zicht op welke activiteiten er echt plaatsvinden en welke resultaten daaruit voortkomen. Daarbij komt dat de beperkte informatie die wel centraal wordt bijgehouden voor de verschillende instrumenten van elkaar verschilt en wordt er niet gewerkt met de categorisering die je hier zou verwachten (denk aan een andere sectorindeling dan de Topsectoren).

5.2 Uitvoeringskosten RVO

De Eureka-instrumenten vallen binnen RVO onder de afdeling 'Internationaal innoveren'.

Figuur 18 toont de stijgende lijn van de uitvoeringskosten van 2019 tot 2023, van €2,4 miljoen naar €3,7 miljoen (stijging van 54%). Gedurende deze periode is er sterke inflatie geweest die deze stijging deels kan verklaren. De Nederlandse subsidiegelden zijn over die periode ook gestegen, maar minder sterk. Ze stegen met 25% van €60,4 miljoen naar €75,6 miljoen.

Figuur 18 Budget uitvoeringskosten Eureka-instrumenten in euro's, 2019 - 2023



Technopolis B.V. 2025, gebaseerd op data van RVO

Om het niveau van de uitvoeringskosten te evalueren, stellen we de kosten in verhouding tot de beleidsgelden op. De uitvoeringskosten betreffen in 2019 4% van de Nederlandse subsidiegelden en dit groeit naar bijna 5% gedurende de evaluatieperiode (zie Tabel 18). Dit is met name gebeurd in twee sprongen: in 2019-2020 en 2022-2023. Van 2019 tot 2020 zijn de uitvoeringskosten gestegen, maar de Nederlandse subsidiegelden gedaald. Van 2022 naar 2023 zijn zowel de uitvoeringskosten als de Nederlandse subsidiegelden gestegen.

Tabel 18 Overzicht verhouding uitvoeringskosten RVO en beleidsgelden Eureka-instrumenten

	Uitvoeringskosten RVO	Nederlandse subsidiegelden	% uitvoeringskosten ten opzichte van subsidiegeld
2019	€2,4 mln.	€60,4 mln.	4,0%
2020	€2,6 mln.	€58,1 mln.	4,5%
2021	€2,8 mln.	€62,8 mln.	4,5%
2022	€3,2 mln.	€69,3 mln.	4,6%
2023	€3,7 mln.	€75,6 mln.	4,9%
Totaal	€14,7 mln.	€326,2 mln.	4,5%

Technopolis B.V. (2025), gebaseerd op data van RVO

De uitvoeringskosten konden niet exact per instrument aangeleverd worden. Alleen voor Globalstars kon RVO de jaarlijkse kosten aanleveren, voor de andere instrumenten heeft RVO een inschatting aangeleverd van de percentuele verdeling van uren (zie Tabel 19 voor een overzicht van deze percentages). De afdeling is ook verantwoordelijk voor andere instrumenten die geen onderdeel uitmaken van deze evaluatie, dit betreft naar schatting minimaal 10% van de uitvoeringskosten van de afdeling. Op basis van de percentages zijn de uitvoeringskosten voor de Eureka-instrumenten berekend. Bij de aangeleverde percentages is geen onderscheid gemaakt tussen Eureka Clusters en JUs: hierbij is aangenomen dat 15% van de kosten van 'Internationaal innoveren' aan beide instrumenten samen is besteed. Voor de verdere analyse van de uitvoeringskosten gaan we ervan uit dat zowel Eureka Clusters als JUs elk voor de helft (7,5%) aan deze uitvoeringskosten bijdragen.

Tabel 19 Overzicht inschatting RVO urenbesteding aan de Eureka-instrumenten

	Inschatting RVO % kosten van internationaal innoveren⁷⁶	Gefinancierde activiteiten
Eurostars	30%	Advies, promotie en begeleiding nieuwe aanvragen en lopende projecten.
Globalstars	Budget separaat aangeleverd, in verhouding ~5%	Advisering, evaluatie, begeleiding, monitoring en vaststelling van lopende projecten.
Eureka Clusters	7,5% (samen met JUs 15%)	Advies, promotie en begeleiding nieuwe aanvragen en lopende projecten in Eureka clusters ITEA en Xecs.
JUs	7,5% (samen met Eureka Clusters 15%)	Advies, promotie en begeleiding nieuwe aanvragen en lopende projecten in JU (ECSEL, KDT). Vanaf 2021 ook EuroHPV (maakt geen onderdeel uit van de evaluatie).
Projectbeheer	30%	Monitoring van lopende projecten, zoals voortgangsrapportages en vaststellingen. Zowel voor Eurostars als Clusters/JU.
Eureka algemeen	5%	Activiteiten waarvan de uren niet direct toe te wijzen zijn aan één van de Eureka-instrumenten, zoals deelname aan Eurekavergaderingen en workshops.
Overig	10%	Management, communicatie, evenementen, juridische zaken.

Technopolis B.V. (2025), gebaseerd op data van RVO

Tabel 20 en Figuur 19 tonen de onderlinge verhoudingen tussen de instrumenten in zowel de uitvoeringskosten als de beleidsmiddelen. Om de vergelijking beter te kunnen maken zijn de overige kostenposten zo goed mogelijk verdeeld over de vier instrumenten: de kosten voor projectbeheer en overige kosten naar rato van het subsidiebudget verdeeld over alle instrumenten, en de kosten voor algemene Eureka-deelname over alle instrumenten behalve de JUs.

Het grootste deel van de uitvoeringskosten gaat naar Eurostars, terwijl Globalstars het kleinste aandeel heeft. In verhouding tot de Nederlandse subsidiegelden wordt relatief gezien het

⁷⁶ Hiervan gaat ook 10% naar innovatiemissies. Deze maken geen deel uit van de evaluatie. Enkele andere posten zijn in ranges aangeleverd door RVO (zoals 25-30% voor Eurostars en 25-30% voor beheer). De bovenkant van deze ranges zijn aangehouden omdat anders de getallen niet tot 100% optellen.

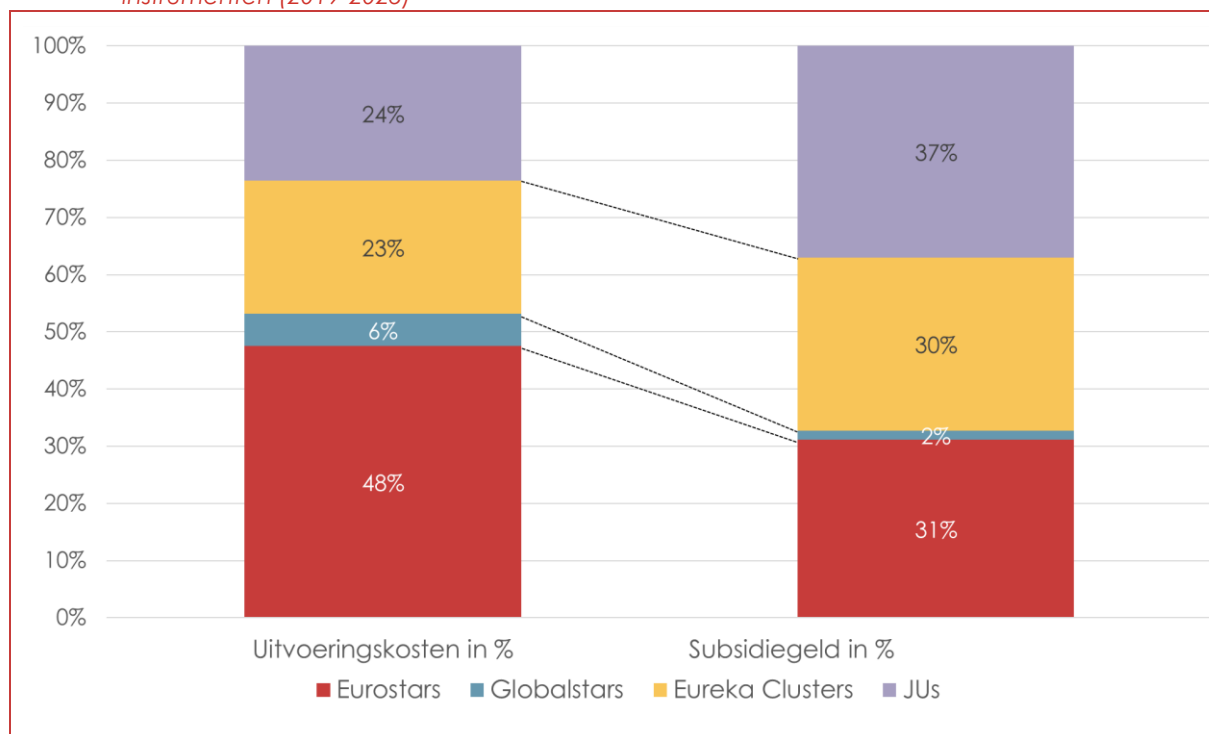
meeste besteed aan Globalstars, gevolgd door Eurostars, de Eureka Clusters en het minste aan JUs. Voor de JUs vinden de aanvraag en uitvoering dan ook voornamelijk op Europees niveau plaats. Nederland maakt daarnaast ook in brede zin kosten voor Horizon Europe van de Europese Commissie (denk aan beleidsinput, bijdrage aan de EU, etc.), maar deze vallen buiten de kosten die in deze analyse zijn meegenomen.

Tabel 20 Jaarlijkse uitvoeringskosten en subsidiegelden RVO Eureka-instrumenten

	Gemiddelde jaarlijkse uitvoeringskosten x € mln.	Uitvoeringskosten in %	Gemiddelde jaarlijkse subsidiegeld x € mln.	Subsidiebedrag in %
Eurostars	€1,4	48%	€20,3	31%
Globalstars	€0,2	6%	€1,0	2%
Eureka Clusters	€0,7	23%	€19,8	30%
JUs	€0,7	24%	€24,1	37%
Totaal	€2,9	100%	€65,2	100%

Technopolis B.V. (2025), gebaseerd op data van RVO

Figuur 19 Percentuele uitvoeringskosten en subsidiegelden, uitgesplitst naar de verschillende Eureka-instrumenten (2019-2023)



Technopolis B.V. 2025, gebaseerd op data van RVO

De uitvoeringskosten van de Eureka-instrumenten kunnen worden vergeleken met andere innovatiestimuleringsinstrumenten. Er zitten grote verschillen in de uitvoeringskosten van regelingen gegeven de verschillen in arbeid die bij de uitvoering komt kijken en de omvang van de steun per aanvraag. Zo zijn er zeer arbeidsintensieve regelingen die een diepgaande inhoudelijke beoordeling kennen en een sterke en langdurige begeleiding bieden tijdens projecten, zoals het Innovatiekrediet of TTW Perspectief (NWO). Ook zijn er regelingen die juist niet arbeidsintensief zijn, zoals de WBSO die via een belastingvoordeel wordt uitgevoerd. De

Eureka-instrumenten bevinden zich daartussen. Aangezien de inhoudelijke beoordeling voor Eurostars niet door RVO maar internationaal wordt uitgevoerd, valt te verwachten dat de kosten lager uitvallen. Enige inefficiëntie is daarentegen niet te voorkomen, omdat ook in Nederland de administratie en controle op voorwaarden op orde dient te zijn. Daarnaast zijn met name voor Eurostars en Globalstars de steunbedragen relatief klein wat de kosten ten opzichte van de beleids gelden relatief verhoogt. Een goede vergelijking van de uitvoeringskosten met een andere subsidie voor het mkb gericht op R&D met een soortgelijke omvang van de steun per aanvraag is lastig te maken omdat instrumenten zoals de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) of Vroege fase Financiering (VFF) deels regionaal worden uitgevoerd.

Als we kijken naar het Innovatiekrediet zien we uitvoeringskosten van ongeveer 7,5% van de beleidsmiddelen terug.⁷⁷ Dit komt overeen met TTW Perspectief waar naar schatting 7% wordt besteed. Bij de WBSO komen de kosten uit op ongeveer 1,5% van de beleidsmiddelen.⁷⁸ De uitvoeringskosten van de Eureka-instrumenten bevinden zich met 4,5% daar precies tussenin. Hieruit valt te stellen dat de uitvoeringskosten van de Eureka-instrumenten op het te verwachten niveau zitten. Wel is de sterke toename van de kosten gedurende de evaluatieperiode een duidelijk aandachtspunt, relatief gezien aan de beleidsmiddelen komt hier een groei van vrijwel 1 procentpunt uit voort. Daarnaast is ook de inzichtelijkheid van de uitvoeringskosten een duidelijk aandachtspunt, de administratie biedt onvoldoende inzicht om diepgaande vergelijkende analyses te maken. Dit maakt dat we ons in deze evaluatie hebben moeten berusten op schattingen en aannames om inzicht te geven in de doelmatigheid van de uitvoering, maar ook biedt dit beperkt houvast om de uitvoeringskosten van deze instrumenten te beheren.

5.3 Lasten deelnemers

Op basis van de enquête kan inzicht worden verkregen in de administratieve lasten. Aan alle respondenten is gevraagd een inschatting te maken van de tijdsbesteding tijdens de aanvraag. Aan bedrijven is daarnaast gevraagd of zij gebruik hebben gemaakt van een subsidieadviseur (of andere dienstverlener). Aan toegekende aanvragers is ook gevraagd naar de tijdsbesteding gedurende het project.

We willen de tijdsbesteding van RVO differentiëren van de internationale uitvoering om zo zicht te krijgen op de lasten die vanuit de Nederlandse uitvoering voortkomen. De tijdsbesteding gericht op RVO is voor deelnemers lastig te isoleren, daarbij geven deelnemers aan dat de tijdsbesteding ook deels relevant is voor zowel de nationale als Europese uitvoering. Om de vraagstelling voor respondenten niet te complex te maken is in het uitvragen van de tijdsbesteding geen verschil gemaakt in de tijd besteed voor de nationale en de Europese uitvoering. De uitsplitsing wordt gemaakt op basis van een procentuele schatting van de nationale en Europese lasten.

Op basis van de opgegeven tijdsbesteding en aan de hand van het StandaardKostenModel⁷⁹ wordt een berekening gemaakt van de totale lasten in Euro's. In essentie wordt de tijdsbesteding vermenigvuldigd met een uurtarief en daarna vermenigvuldigd met het aantal aanvragers om tot een totaalbedrag te komen.

⁷⁷ Evaluatie van het Innovatiekrediet 2018-2022

⁷⁸ Evaluatie van de WBSO 2018-2022

⁷⁹ Zie het Handboek Meting Regeldrukkosten, <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf>

Over het algemeen geldt dat het aantal respondenten op de enquête snel beperkt wordt zodra data wordt gesplitst naar subgroepen (type organisaties, instrumenten, afgewezen/toegekend). Zoals verwacht is het aantal respondenten vooral beperkt in de categorie grootbedrijven en voor Globalstars aangezien de totale populatie beperkt is. Gesplitste data worden wel gepresenteerd aangezien er aanzienlijke verschillen zichtbaar zijn en we hier rekening mee dienen te houden. Hoe we dit meenemen in berekeningen staat in detail beschreven. We maken in de berekening geen expliciet verschil tussen de rol van penvoerder, omdat deze informatie niet beschikbaar was voor alle enquêterespondenten⁸⁰, impliciet wordt dit wel meegenomen omdat bepaalde typen organisaties voor bepaalde instrumenten vaker de penvoedersrol bekleden (bijv. mkb binnen Eurostars of grootbedrijven binnen Eureka Clusters).

We presenteren in deze sectie de tijdsbesteding en kosten van de verschillende onderdelen van de administratieve lasten, in de volgende sectie (5.4) stellen we dit in verhouding tot de beleidsgelden.

5.3.1 Tijdsbesteding tijdens de aanvraag

We brengen eerst de totale tijdsbesteding in kaart, zonder dit op te splitsen tussen nationale of Europese lasten. De tijdsbesteding die respondenten aangaven te besteden voor het opstellen van de aanvraag ligt gemiddeld op 136 uur. De mediaan ligt iets lager, op 100 uur, dat is ook terug te zien aan enkele hoge uitschieters die ver boven de 250 uur besteden.

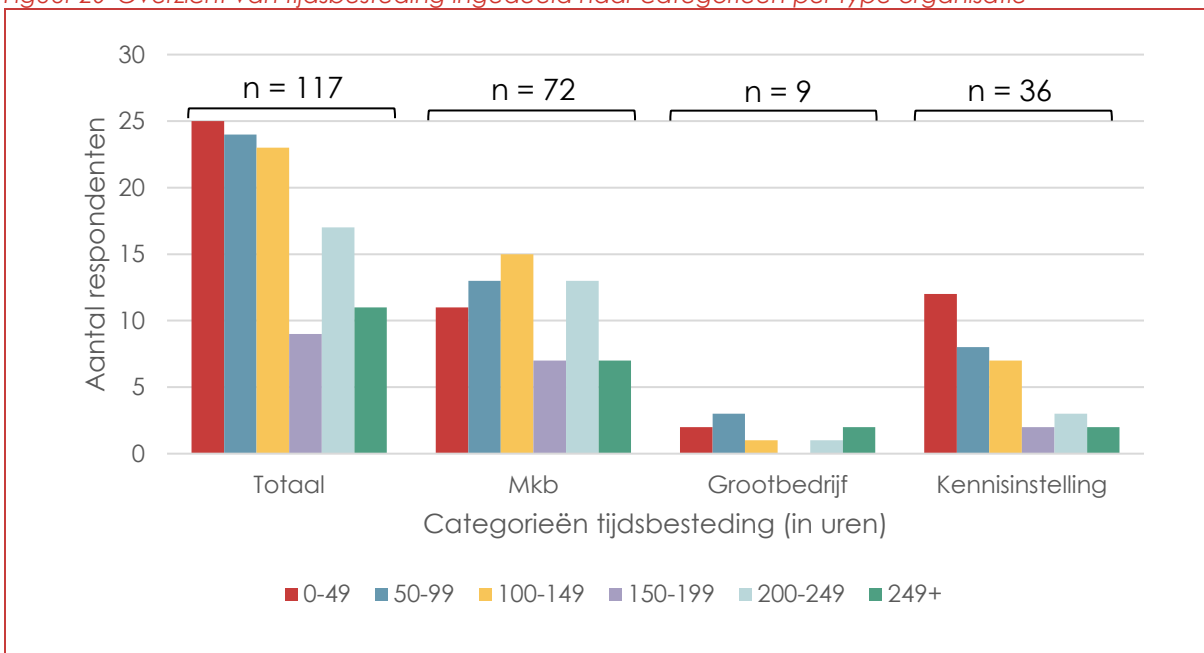
De tijdsbesteding van aanvragers lijkt niet sterk te verschillen tussen toegekende en afgewezen aanvragers. Gemiddeld rapporteren toegekende aanvragers 144 uur te besteden aan de aanvraag, afgewezen aanvragers rapporteren gemiddeld 125 uur. Zodra we de hoge uitschieters niet meenemen in de berekening komen de gemiddeldes nog dicht bij elkaar te liggen met gemiddeld 128 uur voor toegekende en 124 uur voor afgewezen aanvragers.

Er zijn wel grote verschillen zichtbaar tussen de typen aanvragers (mkb, grootbedrijf en kennisinstelling) en tussen de instrumenten. Daar zit ook een correlatie tussen, aangezien Eurostars en Globalstars sterker op het mkb zijn gericht en Eureka Clusters en Joint Undertakings gericht zijn op een brede samenwerking. Splitsing tussen zowel de typen aanvragers als de instrumenten is niet mogelijk gegeven de steekproefomvang. We presenteren eerst de gemiddelde kosten per type aanvrager en per instrument en brengen deze daarna samen voor de berekening van de administratieve lasten.

Figuur 20 geeft een overzicht van de tijdsbesteding ingedeeld naar categorieën per type organisatie. We zien voor bedrijven dat er een flinke spreiding zit in de tijdsbesteding. Voor kennisinstellingen concentreert dit zich op een lagere tijdsbesteding. Gemiddeld gezien komt de tijdsbesteding voor het mkb uit op 145 uren, voor grootbedrijven op 229 uren en voor kennisinstellingen op 97 uren.

⁸⁰ Een deel van de enquêterespondenten heeft gereageerd op een open, niet-persoonlijke, link.

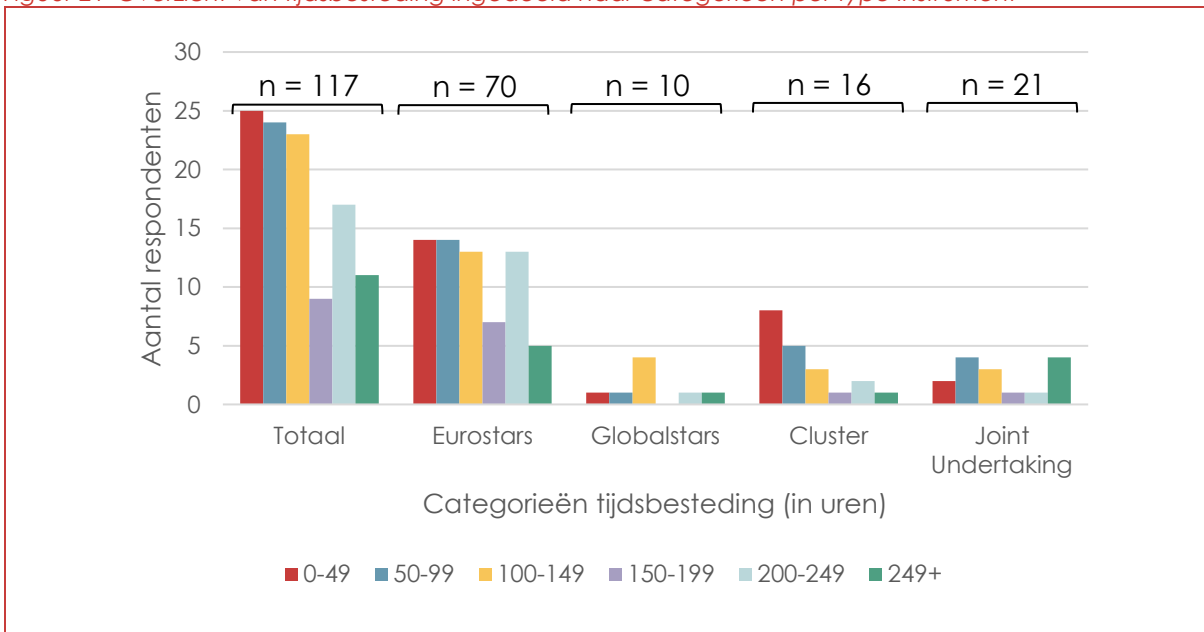
Figuur 20 Overzicht van tijdsbesteding ingedeeld naar categorieën per type organisatie



Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten

We zien dat de tijdsbesteding per organisatie tussen de instrumenten ook sterk verschilt, zie Figuur 21. Voor aanvragers van Eurostars en Globalstars ligt de gemiddelde tijdsbesteding op een soortgelijk niveau. Voor aanvragers van Eureka Clusters ligt dit iets lager en voor de Joint Undertakings een stuk hoger. De tijdsbesteding per instrument per aanvrager komt gemiddeld uit op 130 uren voor Eurostars, 129 uren voor Globalstars, 107 uren voor Eureka Clusters en 200 uren voor Joint Undertakings. De totale kosten per aanvraag zullen hoger zijn voor Eureka Clusters en Joint Undertakings veel hoger zijn dan bij Eurostars en Globalstars omdat er gemiddeld veel meer partijen per aanvraag betrokken zijn, zie de statistieken in sectie 2.4.

Figuur 21 Overzicht van tijdsbesteding ingedeeld naar categorieën per type instrument



Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten

Zoals beschreven in sectie 2.4 speelt het mkb een veel grotere rol in Eurostars en Globalstars projecten, waarbij het mkb, grootbedrijven en kennisinstellingen in gelijke mate betrokken zijn binnen de Eureka Clusters en Joint Undertakings projecten. Om rekening te houden met zowel de verschillen tussen typen organisaties als typen instrumenten moeten we de gemiddelde tijdsbesteding voor verschillende typen organisaties en voor de verschillende typen instrumenten vergelijken.

Hiervoor vertalen we eerst de kosten per type organisatie naar de instrumenten door rekening te houden met de samenstelling van de aanvragende consortia (bijv. meer of minder mkb, etc.). Dit doen we door de gemiddelde tijdsbesteding per instrument te berekenen op basis van 1) het aantal betrokken mkb'ers, grootbedrijven en kennisinstellingen dat een aanvraag heeft gedaan per instrument uit de portfolioanalyse en 2) de gemiddelde tijdsbesteding per type organisatie uit de enquête. Hierdoor krijgen we de gemiddelde tijdsbesteding per instrument gewogen naar de typen organisaties die aan het instrument deelnemen. Deze gewogen gemiddelden kunnen we vervolgens vergelijken met het gemiddelde per instrument uit de enquête.

In de vergelijking zien we dat de tijdsbesteding goed overeenkomt voor Eurostars, maar dat voor de andere instrumenten er wel grote verschillen zichtbaar zijn, zie Tabel 21. De meest logische verklaring is dat aanvragers een andere hoeveelheid tijd besteden voor de aanvragen van de verschillende instrumenten. Om tot een goed gemiddelde te komen voor de berekening van de administratieve lasten maken we de inschatting dat de werkelijke gemiddelde kosten tussen deze twee tijdsbestedingen in ligt.

Tabel 21 Overzicht inschatting tijdsbesteding aanvraag voor berekening administratieve lasten

	Gewogen gemiddelde naar type organisatie per instrument	Gemiddelde per instrument	Gemiddelde tijdsbesteding voor de berekeningen van administratieve lasten voor de aanvraag
Eurostars	139 uren	130 uren	135 uren
Globalstars	152 uren	129 uren	141 uren
Cluster	152 uren	107 uren	129 uren
Joint Undertaking	158 uren	200 uren	179 uren

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

5.3.2 Gebruik van adviesbedrijven tijdens de aanvraag

Aan bedrijven is in de enquête gevraagd of zij tijdens de aanvraag gebruik hebben gemaakt van adviesbedrijven (bijv. subsidieadviseurs). Uit de enquête blijkt dat 41% van de bedrijven gebruik heeft gemaakt van een adviesbedrijf voor het opstellen van de aanvraag.

Bedrijven met de ondersteuning van een adviesbedrijf besteedden evenveel tijd aan het opstellen van de aanvraag als bedrijven die zelfstandig de aanvraag opstelden. Op basis van de enquêteresultaten ligt het voordeel vooral in een hogere slagingskans. Zo geeft 73% van de bedrijven met een toegekende aanvraag aan gebruik te hebben gemaakt van een adviesbedrijf, waar dit bij bedrijven met een afgewezen aanvraag slechts 43% is. Een belangrijke opmerking daarbij is wel dat de enquêtesteekproef voor meer dan de helft uit bedrijven bestaat met een toegekende aanvraag (55%), waarbij het slagingspercentage voor het gehele portfolio van projecten slechts op 30% ligt.

De kosten die voor het betrekken van adviesbedrijven worden gemaakt, kunnen lastig berekend worden. Veel adviesbedrijven werken met een *no-cure-no-pay* model waarbij kosten alleen in rekening gebracht worden indien de aanvraag succesvol is. Daarnaast werken sommige adviesbedrijven met een uurtarief en anderen op basis van een percentage van het subsidiebedrag. Om deze kosten in kaart te brengen, moeten we een aantal aannames maken. We gaan ervan uit dat alleen bedrijven gebruik maken van subsidieadviseurs en gaan daarin uit van een gebruikerspercentage van 30% voor afgewezen en 50% voor toegekende aanvragers gegeven het positieve effect op de slagingskans. We schatten de kosten voor adviesbedrijven in op 5% van het gemiddelde subsidiebedrag. We zien in de markt ook vaak percentages terugkomen van rond de 10%, maar we nemen 5% als uitgangspunt voor de berekening omdat de kosten lager zullen uitvallen indien niet met een percentage maar met een vast bedrag wordt gewerkt. We nemen aan dat de helft werkt met een *no-cure-no-pay* model, dus berekenen we de kosten voor de helft van alle afgewezen en voor driekwart van de toegekende gebruikers van adviesbedrijven. In Tabel 22 staat de berekening weergegeven, het totaal aan ingeschatte kosten voor gebruik van adviesbedrijven komt voor de vier instrumenten samen uit op €7.698.741.

Tabel 22 Overzicht inschatting kosten voor gebruik van adviesbedrijven

	5% van het gemiddelde subsidiebedrag per aanvrager	Aantal afgewezen bedrijven dat betaalt voor advies	Aantal toegekende bedrijven dat betaalt voor advies	Totale kosten aan adviesbedrijven
Eurostars	€ 12.988	106	99	€ 2.666.040
Globalstars	€ 8.192	4	11	€ 120.425
Cluster	€ 20.565	56	67	€ 2.517.107
Joint Undertaking	€ 22.633	35	71	€ 2.395.169

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

5.3.3 Administratieve lasten tijdens de aanvraag (tijdsbesteding & adviesbedrijven)

Vervolgens berekenen we de totale administratieve lasten door het aantal aanvragers per instrument te vermenigvuldigen met de gemiddelde tijdsbesteding en het uurtarief en daar de kosten voor adviesbedrijven bij op te tellen. Het gemiddelde uurloon van een werknemer bedroeg in 2024 gemiddeld €29 volgens het CBS.⁸¹ Voor posities met meer verantwoordelijkheid, zoals managers, lag dit een stuk hoger op €41.⁸² Gegeven de omvang van de bedragen en de inzet van teams bestaande uit mensen met verschillende senioriteit gaan wij uit van een gemiddeld uurloon van €35. Zoals beschreven in het Handboek Meting Regeldrukkosten komt hier 40% voor werkgeverslasten en nog eens 25% voor overheadkosten bij. Hiermee komt het uurtarief uit op €57,75. De berekening staat weergegeven in Tabel 23.

De totale berekening over de vier instrumenten en alle aanvragers heen komt uit op €30.500.809. Voor het isoleren van de tijdsbesteding voor de nationale uitvoering gaan we uit van een percentage van 50% (gelijk verdeeld) voor Globalstars, Eureka Clusters en JUs. Voor Eurostars waarbij de inhoudelijke beoordeling alleen internationaal plaatsvindt gaan we uit

⁸¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/ontwikkeling-cao-lonen/uurloon>

⁸² <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85517NED>

van 30%. De berekening van de nationale administratieve lasten voor de aanvraag komt uit op €12.771.253.

Tabel 23 Berekening administratieve lasten – alle aanvragen

	Totaal aantal NL aanvragers	Gemiddelde tijdsbesteding per aanvrager	Uurtarief	Totale kosten advies-bedrijven	Totale administratieve lasten voor de aanvraag	Besteding aan RVO	Nationale administratieve lasten voor de aanvraag
Eurostars	1.248	135 uren	€57,75	€ 2.666.040	€ 12.395.760	30%	€ 3.718.728
Globalstars	61	141 uren	€57,75	€ 120.425	€ 617.133	50%	€ 308.567
Cluster	800	129 uren	€57,75	€ 2.517.107	€ 8.476.907	50%	€ 4.238.454
Joint Undertaking	640	179 uren	€57,75	€ 2.395.169	€ 9.011.009	50%	€ 4.505.505

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

Indien we alleen kijken naar de deelnemers aan de regelingen komen de kosten uit zoals weergegeven in Tabel 24. De voornaamste reden om dit los te bezien is dat hierdoor overbevraging van de regeling niet overmatig meetelt in de administratieve lasten (denk aan afwijzing vanwege budgetuitputting). In de tabel zijn ook de kosten voor adviesbedrijven alleen genoteerd voor toegekende bedrijven. De tijdsbesteding per aanvrager is gelijk gehouden aangezien we eerder hebben gezien, zie begin sectie 5.3.1, dat er amper verschil was tussen afgewezen en toegekende aanvragers. Dat geldt ook voor het wel of niet gebruiken van een advies bedrijf, zie sectie 5.3.2.

De totale berekening over de vier instrumenten en toegekende aanvragers komt uit op €12.164.984. Voor de nationale administratieve lasten komt dit uit op €5.267.710.

Tabel 24 Berekening administratieve lasten – toegekende aanvragen

	Totaal aantal NL aanvragers	Gemiddelde tijdsbesteding per aanvrager	Uurtarief	Totale kosten advies-bedrijven	Totale administratieve lasten voor de aanvraag	Besteding aan RVO	Nationale administratieve lasten voor de aanvraag
Eurostars	357	135 uren	€57,75	€ 1.290.648	€ 4.073.909	30%	€ 1.222.173
Globalstars	32	141 uren	€57,75	€ 86.018	€ 346.586	50%	€ 173.293
Cluster	257	129 uren	€57,75	€ 1.372.687	€ 3.287.272	50%	€ 1.643.636
Joint Undertaking	276	179 uren	€57,75	€ 1.604.135	€ 4.457.216	50%	€ 2.228.608

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

5.3.4 Administratieve lasten tijdens het project (tijdsbesteding)

De administratieve lasten tijdens de projecten zijn ook slechts deels gericht op de nationale uitvoering van RVO, denk aan interacties met en rapportage aan RVO en de vaststelling van de subsidie. Voor Eurostars accepteert RVO de internationale rapportage. Voor Globalstars rapporteren deelnemers alleen aan RVO en is er geen internationale rapportage. Voor de Eureka Clusters rapporteren deelnemers tijdens het project zowel aan het Eureka secretariaat (of Clusters organisaties) als aan RVO. Voor de Joint Undertakings rapporteren deelnemers vooral aan de Europese Commissie, de interactie met RVO concentreert zich op de subsidievaststelling aan het eind van het project. We maken hier een schatting van de kosten

binnen de Nederlandse context (gericht op RVO) door een percentage van de tijdsbesteding in de berekeningen aan te houden. We houden aan dat voor Eurostars en Eureka Clusters de besteding 50% betreft, voor Globalstars 100% en voor de Joint Undertakings 20%.

Uit de beschikbare enquêtedata, die ingaat op de totale administratieve tijdsbesteding (niet alleen gericht op RVO), blijkt dat over het algemeen het mkb en de kennisinstellingen een stuk minder tijd besteden dan grootbedrijven. Grootbedrijven nemen vaak de leiding waardoor de administratieve tijdsbesteding zich daar concentreert. Verder zien we dat alle waarden voor de Eureka Clusters en Joint Undertakings hoger liggen dan voor Eurostars en Globalstars. De waarden voor de Joint Undertakings zijn ook veel hoger dan voor de Eureka Clusters.

Voor het berekenen van de administratieve lasten tijdens de projecten is minder data beschikbaar dan voor de aanvraag aangezien alleen toegekende aanvragers in de enquête hierop konden reflecteren. We maken voor enkele waarden schattingen om invulling te geven aan de berekening. Op basis van de opgegeven tijdsbesteding houden we in de berekening aan dat het mkb gemiddeld 170 uren besteed ongeacht van het instrument. Voor kennisinstellingen houden we 170 uren aan binnen Eurostars en Globalstars en schatten we een waarde van 250 uren voor Eureka Clusters en 400 uren voor Joint Undertakings. Voor grootbedrijven schatten we de waarden voor Eurostars, Globalstars op 300 uren, voor de Eureka Clusters op 500 uren en voor de Joint Undertakings op 850 uren.

In Tabel 25 staat de berekening weergegeven, uitkomend op een totaal van € 16.108.785 en voor de nationale uitvoering € 5.888.825.

Tabel 25 Berekening administratieve lasten – tijdens projecten

	Totaal aantal uren van Nederlandse deelnemers	Uurtarief	Totale administratieve lasten tijdens projecten	Besteding aan RVO	Nationale administratieve lasten tijdens projecten
Eurostars	63.290	€57,75	€ 3.654.998	50%	€ 1.827.499
Globalstars	5.960	€57,75	€ 344.190	100%	€ 344.190
Cluster	74.760	€57,75	€ 4.317.390	50%	€ 2.158.695
JUs	134.930	€57,75	€ 7.792.208	20%	€ 1.558.442

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

5.4 Maatschappelijke kosten in verhouding tot beleidsgelden

Afsluitend brengen we de maatschappelijke kosten in kaart voor de nationale uitvoering en stellen deze in verhouding tot de beleidsgelden. De maatschappelijke kosten bestaan uit de uitvoeringskosten van RVO en de nationale administratieve lasten bij aanvragers en gebruikers. In

Tabel 26 presenteren we de maatschappelijke kosten zowel wanneer alle kosten van alle aanvragers worden meegenomen als wanneer slechts de kosten van gesteunde gebruikers worden meegenomen. De uitvoeringskosten van RVO zijn in beide gevallen gelijk omdat deze kosten op basis van beschikbare informatie niet zijn te splitsen, daarbij beslaan de uitvoeringskosten van RVO ook grotendeels de uitvoering rondom toegekende projecten. In het eerste geval betreffen de maatschappelijke kosten verbonden aan de nationale uitvoering 10% van de ingezette beleidsgelden, in het tweede geval gaat het om 8%.

In vergelijking met andere innovatiestimuleringsinstrumenten zien we terug dat bij de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) ongeveer 2% aan administratieve lasten terug, naast nog de kosten voor externe adviseurs. In het geval van de Eureka-instrumenten ligt dit

voor alleen de toegekende aanvragers en zonder kosten voor externe adviseurs op 3% van de ingezette beleidsgelden. Het is logisch dat dit voor Eureka hoger ligt dan voor een nationale regeling gegeven de inzet op de internationale consortiumvorming.

Tabel 26 Berekening totale maatschappelijke kosten 2019-2023 voor de nationale uitvoering

Nationaal	Alle aanvragen	Toegekende aanvragen
Uitvoeringskosten	€ 14.700.000	€ 14.700.000
Administratieve lasten tijdens aanvraag	€ 12.771.253	€ 5.267.710
Administratieve lasten tijdens projecten	€ 5.888.825	€ 5.888.825
Totale maatschappelijke kosten	€ 33.360.078	€ 25.856.535
Ingezette beleidsgelden	€ 326.200.000	€ 326.200.000
% maatschappelijke kosten	10%	8%

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

De gepresenteerde cijfers blijven een schatting omdat het splitsen van de kosten voor de nationale en internationale uitvoering complex is gegeven dat tijdsbesteding vaak voor beide relevant is en dat de nationale subsidies niet beschikbaar gesteld kunnen worden zonder de internationale uitvoering. Voor de Nederlandse aanvragers en deelnemers gelden uiteraard niet alleen de geschatte Nederlandse lasten, zij ervaren ook de administratieve lasten van het Europese loket. We presenteren daarom ook de situatie voor de totale maatschappelijke kosten. Indien we de cijfers opmaken voor de maatschappelijke lasten inclusief de Europese uitvoering zien we terug dat dit over alle aanvragen uitkomt op 19% van de ingezette beleidsmiddelen en op 13% voor enkel de toegekende aanvragen, zie Tabel 27. Deze cijfers zijn aanzienlijk en maakt dat de administratieve lasten voor de Eureka-instrumenten hoog worden geacht en een aandachtspunt zijn voor de toekomst.

Tabel 27 Berekening totale maatschappelijke kosten 2019-2023 inclusief de Europese uitvoering

Nationaal + Europees	Alle aanvragen	Toegekende aanvragen
Totale maatschappelijke kosten	€ 61.309.594	€ 42.973.769
Ingezette beleidsgelden	€ 326.200.000	€ 326.200.000
% maatschappelijke kosten	19%	13%

Technopolis B.V. 2025, op basis van enquêteresultaten & de portfolio-analyse

6 Conclusies & aanbevelingen

6.1 Conclusies: Doeltreffendheid van het beleid

Doelgroepbereik

De Eureka-instrumenten weten in principe de doelgroep van internationaal georiënteerde innoverende bedrijven in Nederland redelijk goed te bereiken. Zo blijkt uit de analyse dat ongeveer 10% van de doelgroep van innoverende bedrijven met internationale R&D-samenwerking te worden bereikt. Wel is aan concentraties van middelen binnen het portfolio van projecten zichtbaar dat het bereik niet gelijk verdeeld is. Deze concentraties van middelen liggen mogelijk niet in lijn met beleidsdoelstellingen. De ongelijke verdeling in het bereik wordt versterkt doordat veel ecosysteemstakeholders (regionale ontwikkelingsmaatschappijen, vertegenwoordigers, loketten, etc.) beperkt zicht hebben op de Eureka-instrumenten. Subsidieadviseurs zijn veelal wel op de hoogte.

Sectoraal zien we een oververtegenwoordiging terug van Life Sciences & Health, dit komt met name voort uit projecten van Eurostars en in enige mate uit Eureka Clusters. Thematisch valt op dat erg veel projecten gericht zijn op AI en Data en minder op andere technologieën uit de NTS. Bepaalde centrale maatschappelijke thema's zoals veiligheid en circulaire economie komen niet of nauwelijks voor in het portfolio. Verder zien we dat er, via Eureka Clusters en Joint Undertakings, veel middelen gaan naar grootbedrijven en dat de steun vaak naar dezelfde partijen gaat. De thematische nadruk van deze instrumenten zorgt in de instrumentenmix van de vier geëvalueerde instrumenten voor een sterke budgettaire nadruk op elektronica, software, ICT en semiconductors. Ook valt op dat de slagingspercentages voor met name Globalstars en de Joint Undertakings tamelijk hoog zijn (44% resp. 50%).

Rol van de subsidie en de instrumenten

De instrumenten helpen bedrijven de samenwerking aan te gaan met internationale partners met complementaire kennis en competenties. De subsidie, in termen van middelen, is met name voor het mkb, startups en scale-ups doorslaggevend om projecten uit te voeren. Voor het grootbedrijf zijn de middelen minder essentieel, maar helpt de subsidie om in contact te komen met nieuwe partners die anders niet in beeld waren gekomen en om intern tot investeringsbeslissingen te komen.

Effecten van de instrumenten

De Eureka-instrumenten zijn in termen van de effectladder⁸³ waarschijnlijk doeltreffend (niveau 3). De positieve effecten komen vooral voort uit de impactroute van internationale samenwerking. De effecten van de samenwerking werken door op de R&D-prestaties waarbij de kennis uit het buitenland en de verbinding met het internationale R&D- en innovatiespeelveld centraal staan. Wat betreft de impactroute van R&D zien we dat R&D-projecten voor veel bedrijven niet geheel nieuw zijn, maar wel versneld tot uitvoering komen en tot concrete resultaten leiden. Wel gaat er veel energie zitten in het opbouwen van vertrouwen en het komen tot gedragen gezamenlijke doelstellingen, hierdoor komen er vanuit deelnemende bedrijven ook geluiden dat er meer uit de projecten gehaald kan worden en dat de innovativiteit van het project hoger kan liggen. Structurele verhoging van R&D wordt in

⁸³ De effectladder heeft vijf niveaus en maakt inzichtelijk hoe 'hard' de effectmeting is. In deze evaluatie is het effect van internationale samenwerking sterk naar voren gekomen en dit is niet econometrisch meetbaar. Voor niveaus 4 en 5 van de effectladder is econometrisch bewijs een vereiste. Zie voor meer informatie:

<https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsevaluatie/hoe-wordt-het-bedrijvenbeleid-geëvalueerd>

enige mate gerapporteerd door bedrijven. Gezamenlijk wijzen de verschillende analyses voor de econometrische effectmeting gericht op R&D op een positief effect. Er is voorzichtigheid geboden bij de causale duiding van de effecten, omdat er in de modellen al voor de subsidie-interventie effecten zichtbaar zijn. Hierdoor is het niet mogelijk de bevindingen op niveau 4 van de effectladder in te schalen. In de hogere orde effecten is ook een groei in werkgelegenheid zichtbaar. De kracht van de samenwerkingen komt ook aan bod in de neveneffecten bijv. via marktverbreding, professionalisering en handel.

Over het geheel gezien wordt er met de Eureka-instrumenten een positieve en effectieve impuls gegeven aan internationale R&D-samenwerking. Dit is van waarde voor het ontwikkelen van innovaties en voor economische groei. Gegeven het profiel van de projecten is het aannemelijk dat hierdoor ook een positieve impuls ontstaat voor het bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en het verhogen van brede welvaart. Wel zijn er verschillende aandachtspunten geconstateerd. Zo kan het inzicht in de projecten worden vergroot zodat er meer grip ontstaat op de R&D-stappen die gezet worden. Daarnaast is de borging van de internationale samenwerking een aandachtspunt voor de toekomst omdat opvolging veelal nodig is om relaties na het project warm te houden. Daarbij is het belangrijk dat deelnemers met name binnen de brede samenwerkingen van de Eureka Clusters en Joint Undertakings niet te veel binnen hetzelfde land samenwerken en dat het mkb goed aangehaakt blijft.

Huidige samenhang met (beleids)ontwikkeling, prioriteiten en andere instrumenten

Ontwikkelingen in het geopolitieke landschap hebben de internationale verhoudingen opgeschud. Hierdoor is het belang van internationale samenwerking verder toegenomen en dienen er vanuit beleid meer strategische keuzes worden gemaakt.

De geografische prioriteiten van EZ worden momenteel herijkt naar meer nadruk op samenwerking binnen Europa en meer gerichte strategische relaties daarbuiten. De huidige inzet van de Eureka-instrumenten sluit sterk aan op deze versterkte nadruk op samenwerking binnen Europa. De mogelijke sturing op bepaalde thema's of beleidsprioriteiten is binnen de meeste Eureka-instrumenten beperkt. De projecten van de Eureka-instrumenten sluiten individueel in principe goed aan op de beleidsmatige prioriteiten van EZ, maar op portfolio-niveau is er sprake van concentraties van middelen en beperkte inzet op andere prioriteiten. Buiten Europa komen de prioritaire landen uit het herijkte beleid niet goed overeen met de landen die momenteel steun aanbieden in het kader van Globalstars, hierdoor neemt de relevantie van dit instrument sterk af.

In relatie tot andere steuninstrumenten hebben de Eureka-instrumenten een uniek karakter omdat ze zowel gericht zijn op R&D en innovatie als op internationale samenwerking. Na afloop van een Eureka-project is er beperkte steun om samenwerkingsrelaties warm te houden waardoor de kans bestaat dat een deel van het effect van de instrumenten komt te vervallen. De samenhang van de beschikbare steun voor internationalisering is hierdoor een aandachtspunt, ook in het kader van het nieuwe instrument in ontwikkeling, Techbridge. Er zijn wel steuninstrumenten gericht op handelssamenwerking, maar de stap naar handel is na een Eureka-project vaak nog groot. Voor bedrijven is internationalisering, met name buiten Europa, een intensieve stap. Daarom is het voor bedrijven belangrijk om zich niet alleen geïsoleerd te richten op R&D, maar gelijk ook handelskansen te verkennen.

6.2 Conclusies: Doelmatigheid van het beleid

Legitimiteit

Via de instrumenten wordt coördinatiefalen (ofwel systeemfalen) in de markt geadresseerd. Dit is de situatie waarin bedrijven vanwege gebrekkige transparantie van het speelveld en gefragmenteerde netwerken elkaar onvoldoende weten te vinden. Verder ontstaat, via de kennis die deelnemers opdoen in projecten, de gemaakte R&D voortgang en de verbinding met het internationale speelveld de mogelijkheid tot kennispijlovers naar het bredere speelveld binnen Nederland. Zonder de steun zou er minder sprake zijn van kennispijlovers vanuit het buitenland naar Nederland (marktfaalen). Marktfaalen en coördinatiefalen vormen de legitimatie voor de inzet van overheidsmiddelen via de Eureka-instrumenten.

Verhouding tussen effecten en ingezette beleidsmiddelen

De Eureka-instrumenten zijn in termen van de effectladder waarschijnlijk doelmatig (niveau 3). De verhouding van de kwalitatieve effecten tot de ingezette beleidsmiddelen is te maken door te bezien dat er gemiddeld per bedrijf ongeveer €350.000 aan publieke middelen worden geïnvesteerd. Een investering die daarnaast sterk door private investeringen wordt ondersteund (gemiddeld 70% van de projectkosten). Met deze publieke en private investeringen wordt risico genomen aangezien internationaal innoveren zeker geen gegarandeerd succes betreft. Hieruit komen aanzienlijke kwalitatief gemeten resultaten naar voren in lijn met de werking van de instrumenten, met daarnaast ook nuttige neveneffecten. Het publieke risico is daarbij relatief beperkt in relatie tot het private risico. Dit onderbouwt een positieve beoordeling van de doelmatigheid van het beleid. Wel ligt er duidelijk ruimte voor verdere verbetering van het instrumentarium en het gebruik daarvan waardoor de doelmatigheid van het beleid verder kan worden verhoogd. Denk daarbij aan de borging en opvolging van de effecten, strategische sturing op beleidsdoelen en de grip op het portfolio aan projecten en projectdoelstellingen, -activiteiten en -resultaten.

De uitgevoerde Bang-For-The-Buck-analyse (BFTB), puur gericht op R&D, laat zien dat Eurostars-deelnemers gemiddeld tussen €0,57 en €1,49 aan extra R&D-uitgaven realiseren per ontvangen euro subsidie over een periode van vijf jaar. De schatting van €0,57 kan worden beschouwd als een voorzichtige en methodologisch robuuste inschatting. De hogere waarde van €1,49 is waarschijnlijk een overschatting, omdat deze ook groei meerekent die al gaande was vóór de interventie.

Conclusies: Doelmatigheid van de uitvoering

Kwaliteit van de uitvoering en uitvoeringskosten

De uitvoering van de Eureka-instrumenten in Nederland wordt als doelmatig beschouwd. De uitvoering door RVO is van hoge kwaliteit en de uitvoeringskosten liggen op het te verwachten niveau. Wel zijn de uitvoeringskosten fors gegroeid gedurende de evaluatieperiode en is het detailinzicht in de kosten beperkt. De opbouw en ontwikkeling van de kosten dient richting de toekomst scherper gemonitord te worden zodat dit doelmatig blijft.

De data- en informatievoorziening over het portfolio van aanvragen en projecten is onvoldoende op orde om het uitvoeringsproces en beleidsvorming te voeden. Het belang hiervan neemt sterk toe nu dat er meer nadruk komt te liggen op strategische keuzes (zie ook *samenhang met (beleids)ontwikkeling*). RVO heeft veelal wel inzicht in de individuele stukken, maar geen overzicht van het geheel. Dit komt onder meer door de afhankelijkheid van de Europese uitvoering en de vertrouwelijkheid van informatie over buitenlandse projectdeelnemers.

Beleving van deelnemers & administratieve lasten

Deelnemers zijn erg positief over RVO en de koppeling die wordt gemaakt met partners in het buitenland, mede via het Innovatie Attaché (IA) Netwerk. Kritiek vanuit de aanvragers gaat vooral over de internationale beoordelingsprocedure en over de onzekerheid die heerst rondom het toekennen van nationale subsidies aan partners in andere landen.

Logischerwijs zijn de administratieve lasten van de Eureka-instrumenten vanwege het internationale karakter aan de hoge kant in vergelijking met puur nationale instrumenten. Nederlandse aanvragers en deelnemers hebben naast de lasten vanuit de nationale uitvoering ook met de internationale uitvoering te maken, hierdoor lopen de administratieve lasten bij hen flink op.

6.3 Aanbevelingen

- **Gebruik positieve sturingsmechanismen.** Gebruik binnen de instrumenten actief de mogelijkheden voor positieve sturing aangezien de mogelijkheden voor harde sturing via gerichte calls en uitsluitende voorwaarden beperkt zijn. Met positieve sturing wordt hier bedoeld op de sterk bepalende ondersteuning die via Innovatie Attaches (IAs) en RVO wordt geboden. Zorg dat deze ondersteuning (en de kennis en netwerken van betrokken mensen) aansluit op beleidsdoelen. Indien bijvoorbeeld samenwerkingen met Duitsland op het gebied van halfgeleiders van belang zijn, zorg dan dat de IA in Duitsland connecties in de halfgeleiderindustrie heeft en dat RVO Nederlandse organisaties die hiermee willen samenwerken actief benaderd en sterk ondersteund.
- **Breng het bereik van de instrumenten en de inzet van beleidsmiddelen in lijn met de beleidsprioriteiten.** De huidige individuele projecten sluiten over het algemeen goed aan op de beleidsprioriteiten, maar op het niveau van het portfolio zijn duidelijke concentraties en hiaten zichtbaar. We bevelen daarom aan dat EZ het portfolio scherper gaat monitoren en positief gaat sturen op een portfolio dat in lijn is met geografische en thematische doelstellingen. Denk daarbij aan de inzet op de verschillende technologieën uit de NTS, de toepassingsgebieden van deze technologieën, de bijdrage aan centrale maatschappelijke missies en de inzet op prioriteitslanden. Het is belangrijk dat het instrumentarium voldoende bekend is bij de verschillende doelgroepen en de centrale actoren in het Nederlandse innovatielandschap (regionale ontwikkelingsmaatschappijen, sector-/bedrijfsvertegenwoordigers, etc.).
- **Ga proactief te werk in de internationaliseringsaanpak met een duidelijke samenhang tussen steuninstrumenten.** Zorg dat de beschikbare steuninstrumenten in samenhang ingezet worden met een goede aansluiting op de nationale prioriteiten. Herijk de budgettaire inzet op de Eureka-instrumenten, met het oog op beschikbare middelen voor mkb'ers, grootbedrijven en kennisinstellingen en voor verschillende technologieën in de NTS. Met het oog op de geopolitieke ontwikkelingen en de komst van Techbridge is de inzet op Globalstars minder opportuun. De huidige stevige budgettaire inzet op Eureka Clusters en Joint Undertakings creëert een aanzienlijke nadruk op het grootbedrijf en kleurt de beleidsinzet op de thematische focus van de Clusters en JUs waarin Nederland deelneemt. Breng dit in lijn met de NTS zonder voor de internationaliseringsaanpak weer een aparte strategie uit te werken en zorg ook dat er ruimte blijft voor bijsturing omdat het internationale landschap niet statisch is en prioriteiten kunnen verschuiven.

- **Stel de vorming en borging van langdurige duurzame samenwerkingsrelaties centraal en identificeer mogelijkheden om deze relaties verder te ondersteunen.** Na de afronding van Eureka-projecten is de kans reëel dat opgebouwde relaties vervallen. Daarnaast zien we binnen de bredere samenwerkingen dat er sprake is van nationale silovorming en dat het mkb soms lastiger kan aanhaken. In de aanvraag voor Nederlandse subsidie dienen individuele aanvragers duidelijk te maken wat de waarde van relaties met specifieke buitenlandse partners is voor hun bedrijf. Tijdens de projecten kan RVO via de monitoring meer aandacht besteden aan de manier waarop de Nederlandse bedrijven in contact komen en blijven met (voor het bedrijf belangrijke) buitenlandse partners en hoe die relatie zich vormt. Na afloop van het project kan RVO met deelnemers opvolgen of zij het contact met (voor het bedrijf belangrijke) buitenlandse partners blijven onderhouden. EZ en RVO kunnen, mede samen met andere steunverstrekkers zoals Buitenlandse Zaken, zorgen dat binnen volgende internationale trajecten de gevormde samenwerkingsrelaties verder geborgd kunnen worden.
- **Ondersteun, met name voor markten buiten Europa, internationalisering gericht op R&D en handel gezamenlijk.** Internationaliseren buiten Europa is zeer risicovol, kostbaar en uitdagend voor bedrijven. Het is belangrijk om alle kansen voor bedrijven daarin integraal samen te brengen en te benutten. Steun voor geïsoleerde samenwerking voor alleen R&D is daarom minder op zijn plek. Zoek als EZ voor markten buiten Europa sterker de samenwerking op met Buitenlandse Zaken en zoek proactief naar een sterkere samenhang met instrumenten gericht op handelssamenwerking. Stel het bouwen van duurzame samenwerkingsrelaties centraal, zodat de samenwerkingen die ontstaan in Eureka-projecten verder gestimuleerd kunnen worden via andere steuninstrumenten. Binnen Europa kan ook naar grotere samenhang worden gezocht, maar hier zijn al meer steunmechanismen aanwezig vanuit de EU (denk bijv. aan het Enterprise Europe Netwerk).
- **Dring administratieve lasten terug door overlap met de internationale uitvoering te verminderen.** De administratieve lasten worden gedreven door de dubbele uitvoering op nationaal en Europees niveau. In het herzien van de data- en informatiestructuur omtrent aanvragen en projecten dient aandacht uit te gaan naar mogelijkheden om administratieve lasten terug te dringen met oog voor overlap in de uitvoering. Het is niet realistisch dat de administratieve lasten op een gelijk niveau komen als een puur nationale regeling en dat is ook niet het doel van deze aanbeveling.
- **Zorg voor betere administratie van de uitvoeringskosten.** Verbeter de inzichtelijkheid van de uitvoeringskosten en hoe middelen worden ingezet op kernprocessen zoals de aanvraag, het beheer van projecten na toekenning van de subsidie en algemene kostenposten. Dit moet het monitoren van efficiëntie en het analyseren van mogelijke verdere kostenontwikkelingen ondersteunen (belangrijk gezien de forse stijging van de afgelopen jaren). Reflecteer op de kosten van het oogpunt van de positieve sturing door na te gaan of de middelen op de activiteiten worden geconcentreerd die beleidsdoelstellingen ondersteunen. Voor evaluatieve doeleinden helpt het als dit voor alle regelingen op een eenduidige wijze wordt geadmistreerd.
- **Zorg dat de data- en informatiestructuur de monitoring en evaluatie van beleid ondersteund.** Er is op projectniveau veel informatie en data beschikbaar, maar deze kan beter gestructureerd worden zodat er op portfolioniveau gemakkelijk lessen uit getrokken kunnen worden en evaluatieve analyses op kunnen worden uitgevoerd. Wij raden aan om de kerndocumenten zoals aanvragen en projectrapportages centraal te archiveren en om aanvragen en projecten over de instrumenten heen duidelijker en eenduidiger te categoriseren. Voor monitoring van beleidsdoelstellingen is het nuttig om te categoriseren op NTS-technologieën (let daarbij op het verschil tussen toepassing en ontwikkeling),

toepassingsgebieden (of sector) en de bijdrage aan de 5 centrale thema's van de maatschappelijke missies in het kader van brede welvaart. Zo is er doorlopend inzicht in het aantal projecten en de inzet van beleidsmiddelen op beleidsdoelstellingen. Op het niveau van de aanvragers en deelnemers zijn er al inzichten beschikbaar over kerneigenschappen zoals type organisatie en omvang van de organisatie van belang, maar kan meer aandacht uitgaan naar de buitenlandse samenwerkingspartners voor het operationaliseren van de borging van langdurige duurzame samenwerkingsrelaties. Voor evaluatiedoeleinden is het belangrijk dat er analyses gemaakt kunnen worden van projectdoelstellingen, -activiteiten en -resultaten die verder gaan dan alleen het voldoende aan inspanningsverplichtingen. Voor bovenstaande punten is het van belang dat het gesprek aangegaan wordt met het Eureka-secretariaat en de Europese Commissie over de structurele beschikbaarheid van data en informatie, mede in het kader van mogelijke vertrouwelijkheid van informatie omtrent buitenlandse aanvragers en deelnemers.

Bijlage A Econometrische analyse

A.1 Methodologische toelichting econometrische analyse

In deze bijlage worden de econometrische methoden toegelicht die zijn gebruikt om de effecten van deelname aan Eureka-instrumenten (waaronder Eurostars) te schatten. De analyses zijn uitgevoerd met microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gekoppeld aan projectinformatie van RVO. De drie toegepaste methoden zijn:

- de Difference-in-Differences-analyse (DiD);
- de Eventstudie-analyse;
- de Regression Discontinuity Design (RDD).

Deze methoden vullen elkaar aan: de DiD-analyse identificeert gemiddelde verschillen vóór en na deelname, de Eventstudie toont de dynamiek in de tijd, en de RDD maakt, waar mogelijk, gebruik van toewijzingsdrempels om causale sprongen te schatten.

Zoals beschreven in Tabel 9. Zijn voor de verschillende methoden diverse modellen geschat:

- de totale populatie bedrijven binnen alle instrumenten;
- alle instrumenten, beperkt tot het mkb;
- enkel Eurostars-projecten;
- enkel Eurostars-projecten beperkt tot het mkb.

Daarnaast zijn de analyses uitgevoerd met twee typen controlegroepen. Ten eerste is gebruikgemaakt van afgewezen aanvragers, waardoor een directe vergelijking mogelijk is tussen bedrijven die zich hebben aangemeld voor een instrument, maar geen steun ontvingen. Ten tweede is een gematchte controlegroep samengesteld uit de bredere WBSO-populatie. Hierbij zijn bedrijven gematcht op sector (SBI-code), bedrijfsleeftijd en R&D-intensiteit (S&O-uren in t-2), zodat een zo vergelijkbaar mogelijke groep ontstaat. Deze gematchte controlegroep is toegepast in zowel de difference-in-differences als eventstudie-analyses.

Om de data op te schonen en bruikbaar te maken voor de analyse, zijn verschillende stappen ondernomen. Ten eerste, omdat de dataset voor enkele kernvariabelen een aantal zeer grote uitschieters bevatte die zorgden voor een aanzienlijke scheefheid (skewness) in de verdeling, is een top-winsorizing procedure toegepast. Concreet houdt dit in dat de top 0,5% van de observaties voor de variabelen S&O-uren, FTE en omzet is vervangen door de hoogste waarde die binnen de overige 99,5% van de dataset wordt waargenomen. Deze aanpak zorgt voor een robuustere dataset die minder gevoelig is voor de invloed van extreme waarden, zonder deze observaties volledig uit de analyse te verwijderen. Daarnaast zijn alle microbedrijven (<2 FTE) uit de dataset gehaald. Hiermee worden o.a. ZZP'ers die een aanvraag hebben gedaan voor een consortium en/of waarvoor bedrijven inconsistente data beschikbaar is eruit gefilterd. Ook is er een definitie voor 'mkb' geconstrueerd. Hierbij wordt er uitgegaan van bedrijven met <250 FTE en een omzet van <€50 mln.

A.1.1 Toelichting Difference-in-Differences-analyse (DiD)

De Difference-in-Differences-benadering (DiD) is een veelgebruikte methode om het causale effect van een beleidsmaatregel te schatten wanneer randomisatie ontbreekt. Het idee is dat de ontwikkeling van een uitkomstvariabele Y_{it} (bijvoorbeeld S&O-uren, werkgelegenheid of omzet) bij een behandelde groep bedrijven wordt vergeleken met die van een controlegroep, vóór en na de interventie.

De DiD-schattingvergelijking luidt als volgt:

$$Y_{it} = \alpha + \beta(Treat_i \times Post_t) + \gamma_i + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

Waarbij:

Y_{it} = uitkomstvariabele voor bedrijf i in jaar t;

$Treat_i$ = indicator (1 = deelnemer aan EUREKA, 0 = controlegroep);

$Post_t$ = indicator (1 = jaar ná toekenning, 0 = pre-periode);

γ_i = bedrijfsvaste effecten die tijdonafhankelijke verschillen (zoals sector of schaalgrootte) opvangen;

δ_t = jaardummies die gezamenlijke economische trends opvangen;

ε_{it} = residu

De coëfficiënt β is de DiD-schatter en representeert het gemiddelde verschil in de verandering van tussen deelnemers en niet-deelnemers over de tijd. Bij gebruik van log-getransformeerde variabelen (zoals log(S&O-uren)) kan worden geïnterpreteerd als het procentuele effect van deelname. De centrale aanname is de parallel-trend-aanname: in afwezigheid van de interventie zouden de trends in van de behandel- en controlegroep gelijk zijn gebleven.

In deze studie zijn DiD-modellen geschat met bedrijfs- en jaardummies en cluster-robuste standaardfouten op bedrijfsniveau (BEID). De controlegroep is gevormd door een gematchte groep niet-deelnemers op basis van sector (SBI-code), leeftijd en eerdere S&O-activiteit (in t-2).

A.1.2 Resultaten DiD-analyse

Tabel 28 en Tabel 29 geven een overzicht van de significante resultaten weer van alle modellen binnen de Difference-in-differences methode. In Tabel 28 zijn de resultaten weergegeven voor de controlegroep op basis van matching. Tabel 29 geeft de resultaten weer met de controlegroep van afgewezen aanvragers. Daaronder worden de belangrijkste modellen met significante effecten gepresenteerd.

Tabel 28 Overzichtstabel significante effecten Difference-in-Differences analyse op basis van verschillende modelspecificaties – gematchte controlegroep

	Alle instrumenten		Eurostars	
	Alle bedrijven	MKB	Alle bedrijven	MKB
S&O	(n.s.)	6791,576***	9121,128***	9931,357***
S&O per FTE	53,478**	55,938**	66,563**	69,120**
FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,297*** (0.055)	0,330***	0,364***	0,390***
Log(S&O per FTE)	0,174*** (0.044)	0,186***	0,218***	0,226***
Log(FTE)	0,103*** (0.033)	0,124***	0,122***	0,138***
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Tabel 29 Overzichtstabel significante effecten Difference-in-Differences analyse op basis van verschillende modelspecificaties – controlegroep afgewezen aanvragers

	Alle instrumenten		Eurostars	
	Alle bedrijven	MKB	Alle bedrijven	MKB
S&O	(n.s.)	(n.s.)	-1836,326*	(n.s.)
S&O per FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
FTE	6,866*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log (S&O)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log (S&O per FTE)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log (FTE)	0,052**	0,046*	0,042*	0,050*
Log (Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

De hier gepresenteerde twee modellen vormen de kern van de econometrische analyse:

- het hoofdmodel met de gematchte controlegroep voor alle instrumenten, en
- het vergelijkingsmodel met afgewezen aanvragers

In het matchingmodel worden alle bedrijven die deelnamen aan een EUREKA-project vergeleken met een gematchte groep niet-deelnemers uit de WBSO-populatie. Het model bevat vaste effecten per bedrijf en per jaar, waardoor tijdsinvariante verschillen worden uitgefilterd.

Tabel 30 Difference-in-Differences-resultaten – alle instrumenten, gematchte controlegroep

	(1) log(S&O)	(2) log(S&O per FTE)	(3) log(FTE)	(4) log(Omzet)
Treatment	0,297*** (0,055)	0,174*** (0,044)	0,103*** (0,033)	0,049 (0,066)
Vaste effecten (bedrijf/jaar)	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja
Observaties	4.089	4.088	4.150	4.151
R ² totaal	0,890	0,905	0,972	0,929
Binnen R ²	0,019	0,010	0,012	0,0008

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Het tweede model vergelijkt bedrijven die een EUREKA-project toegewezen kregen met bedrijven die wel een aanvraag indienden maar werden afgewezen. Deze vergelijking is beleidsmatig interessant omdat beide groepen vergelijkbare innovatieambities en aanvraaginspanningen hebben, maar slechts één groep daadwerkelijk financiering ontvangt.

Tabel 31 Difference-in-Differences-resultaten – alle instrumenten, controlegroep afgewezen aanvragers

	(1) log(S&O)	(2) log(S&O per FTE)	(3) log(FTE)	(4) log(Omzet)
Treatment	0,019 (0,041)	-0,023 (0,032)	0,052** (0,023)	0,053 (0,046)
Vaste effecten (bedrijf/jaar)	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja
Observaties	4.909	4.909	5.869	5.869
R ² totaal	0,881	0,915	0,961	0,916
Within R ²	0,005	0,001	0,005	0,001

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

A.1.3 Toelichting eventstudie

De Eventstudie-benadering is een uitbreiding van de DiD-analyse die het mogelijk maakt om de timing en duur van effecten te onderzoeken.

In plaats van één indicator voor “na toekenning” worden afzonderlijke dummyvariabelen opgenomen voor elk jaar rond het toekenningsmoment. Zo wordt zichtbaar in welke jaren effecten optreden en of ze tijdelijk of structureel zijn.

De schattingsvergelijking is als volgt:

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{k \neq -2} \beta_k D_{i,t+k} + \gamma_i + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

Waarbij:

- $D_{i,t+k} = 1$ als bedrijf i zich k jaar vóór of na de interventie bevindt;
- Het tweede jaar voor toekenning ($t = -2$) fungeert als referentiejaar;
- De β_k -coëfficiënten tonen de gemiddelde afwijking van het referentiejaar in jaar $t+k$

De β_k 's voor toekenning ($t < 0$) zijn meegenomen om te toetsen op mogelijke verwachtingseffecten.

De resultaten worden doorgaans grafisch weergegeven als een event-plot, waarin het effect per jaar (met betrouwbaarheidsintervallen) wordt getoond.

In deze studie wordt de variant met bedrijfs- en jaardummies toegepast en met standaardfouten geclusterd op bedrijfsniveau. De eventstudie-coëfficiënten zijn jaarlijkse verschillen t.o.v. het referentiejaar en niet cumulatief.

A.1.4 Resultaten eventstudie

Tabel 32 tot en met Tabel 39 geven een overzicht van alle significante die uit de eventstudie zijn gekomen per modelspecificatie. De eerste twee tabellen zijn op basis van de gematchte controlegroep, terwijl de laatste tabellen zijn op basis zijn van de controlegroep van afgewezen aanvragers.

Tabel 32 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, alle instrumenten – gematchte controlegroep – alle bedrijven

	Alle bedrijven						
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
S&O per FTE	(n.s.)	(n.s.)	54,153*	80,218***	45,255*	58,963*	75,913**
FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,157***	0,261***	0,369***	0,419***	0,420***	0,351***	0,454***
Log(S&O per FTE)	0,049*	0,092**	0,158***	0,197***	0,201***	0,184**	0,212***
Log(FTE)	0,100***	0,152***	0,199***	0,205***	0,161***	0,144**	0,200***
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

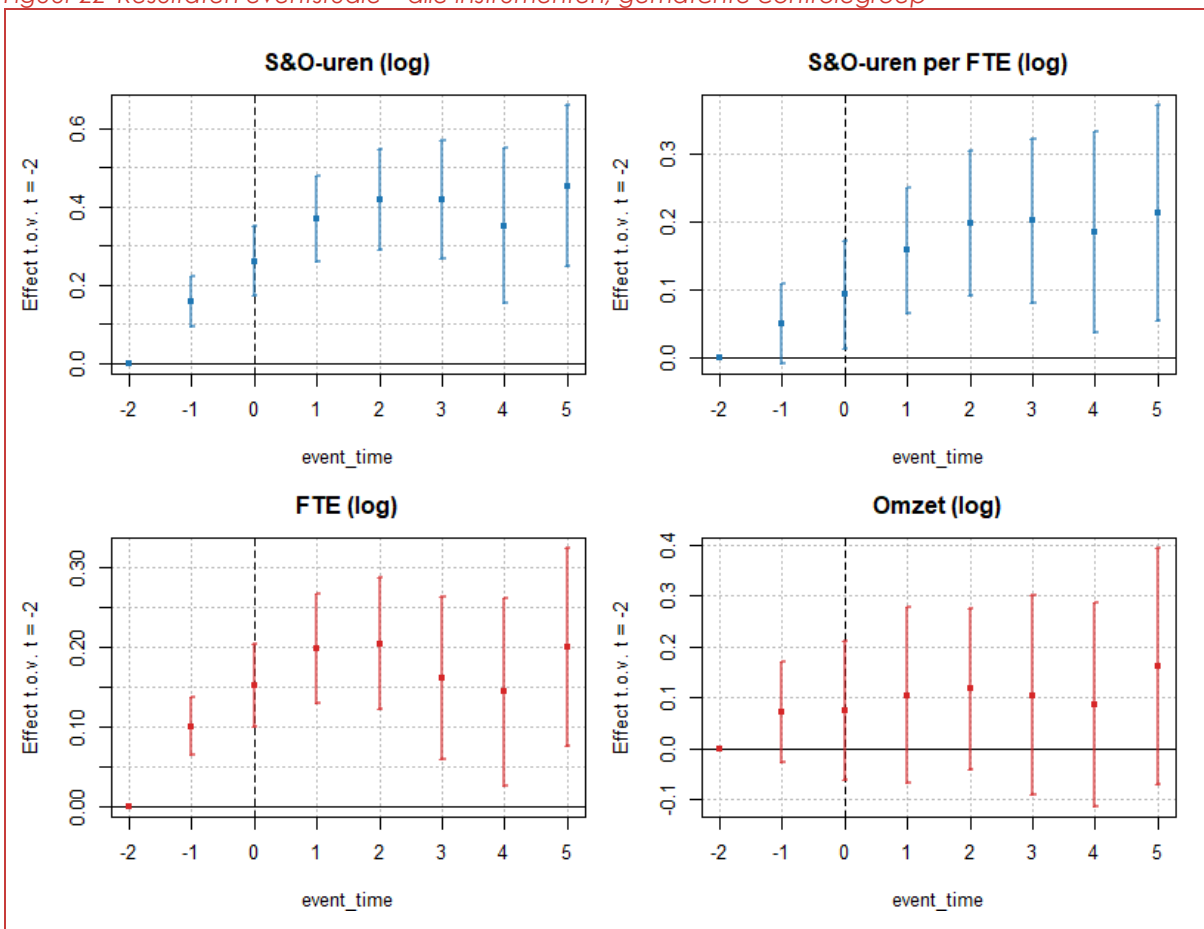
Tabel 33 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, alle instrumenten – gematchte controlegroep - mkb

	MKB						
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	2046,220***	3334,123***	6595,869***	8587,493***	6979,620***	8234,347***	14375,168** *
S&O per FTE	(n.s.)	(n.s.)	58,352*	87,369***	51,710*	63,785*	84,294**
FTE	2,785**	3,868*	6,467** (	9,990**	10,050*	14,356**	17,661**
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,174***	0,279***	0,399***	0,460***	0,487***	0,449***	0,545***
Log(S&O per FTE)	0,063**	0,102**	0,172***	0,218***	0,243***	0,243***	0,260***
Log(FTE)	0,102***	0,161***	0,217***	0,228***	0,184***	0,170***	0,240***
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	0,219*

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

De event-plot in Figuur 22 laat een duidelijk en consistent patroon zien in de effecten van deelname. Een belangrijke bevinding die uit de analyse naar voren komt, is de aanwezigheid van een significante, positieve pre-trend in t-1. In tegenstelling tot wat de parallele trends assumptie voorschrijft, lieten de deelnemende bedrijven dus al een significant sterker groeipatroon zien in het jaar voorafgaand aan de interventie.

Figuur 22 Resultaten eventstudie – alle instrumenten, gematchte controlegroep



Technopolis B.V. 2025

De alternatieve modelspecificaties, zowel voor MKB en Eurostars als met de controlegroep van afgewezen aanvragers, bevestigen dit algemene beeld. In alle gevallen worden significante pre-trends gevonden, gevolgd door onmiddellijke en aanhoudende positieve effecten op S&O-uren en FTE na de start van het project. Ook de stijging van de S&O-intensiteit per FTE is een consistente bevinding in de meeste modellen. Dit bevestigt de robuustheid van de patronen, al moet de interpretatie van de omvang van de effecten altijd worden gezien in de context van de geconstateerde pre-trends.

Tabel 34 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, Eurostars – gematchte controlegroep – alle bedrijven

Alle bedrijven							
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	(n.s.)	2575,975**	7447,356**	10210,484**	7367,166***	11216,520***	16408,081***
S&O per FTE	32,625*	55,347**	88,883**	111,474***	59,548*	84,826**	113,237***
FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,194***	0,313***	0,439***	0,499***	0,501***	0,527***	0,634***
Log(S&O per FTE)	0,102***	0,149***	0,219***	0,259***	0,260***	0,295***	0,349***
Log(FTE)	0,080***	0,145***	0,207***	0,220***	0,180***	0,190***	0,231***
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

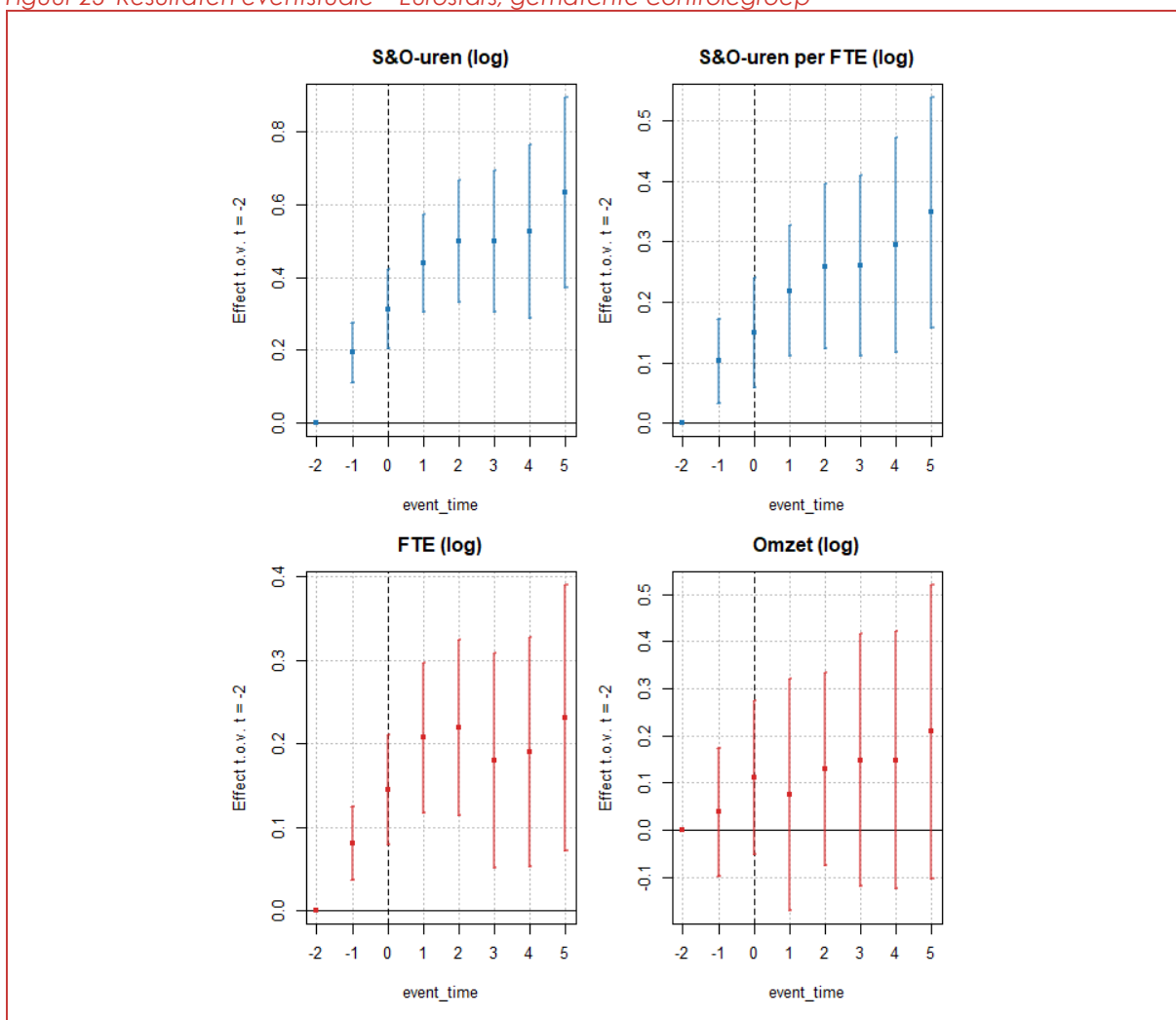
Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Tabel 35 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, Eurostars – gematchte controlegroep - mkb

MKB							
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	1558,796**	3442,021***	8407,950**	11300,965** *	8283,847***	11663,067** *	16592,848** *
S&O per FTE	33,668*	57,973**	91,357**	113,261***	58,672*	80,427*	110,614**
FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,200***	0,332***	0,464***	0,538***	0,535***	0,569***	0,670***
Log(S&O per FTE)	0,104***	0,157***	0,227***	0,278***	0,276***	0,313***	0,362***
Log(FTE)	0,084***	0,155***	0,223***	0,236***	0,194***	0,207***	0,250***
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Figuur 23 Resultaten eventstudie – Eurostars, gematchte controlegroep



Technopolis B.V. 2025

Tabel 36 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, alle instrumenten – controlegroep afgewezen aanvragers – alle bedrijven

	Alle bedrijven						
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
S&O per FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,114***	0,176***	0,248***	0,234***	0,203**	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O per FTE)	(n.s.)	(n.s.)	0,090*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(FTE)	0,074***	0,120***	0,151***	0,143***	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

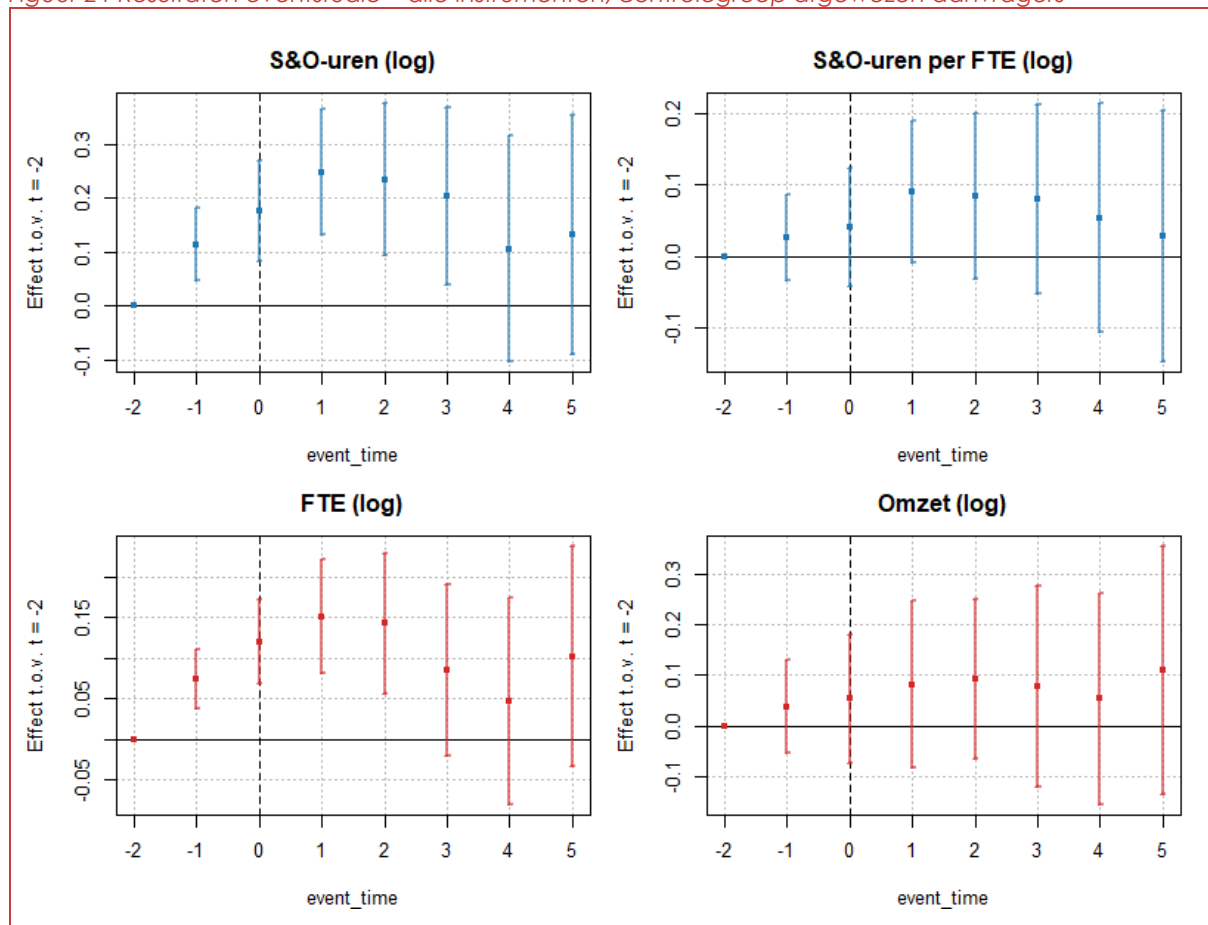
Tabel 37 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, alle instrumenten – controlegroep afgewezen aanvragers - mkb

	MKB						
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	907,998*	1785,013**	4476,053**	4460,347*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
S&O per FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
FTE	1,138**	1,714**	2,627**	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,119***	0,178***	0,256***	0,251***	0,241***	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O per FTE)	(n.s.)	(n.s.)	0,092*	0,102*	0,114*	(n.s.)	(n.s.)
Log(FTE)	0,071***	0,123***	0,157***	0,140***	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

De resultaten van het basismodel binnen de eventstudie (alle instrumenten, alle bedrijven), zijn weergegeven in Figuur 24.

Figuur 24 Resultaten eventstudie – alle instrumenten, controlegroep afgewezen aanvragers



Technopolis B.V. 2025

Tabel 38 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, Eurostars – controlegroep afgewezen aanvragers – alle bedrijven

	Alle bedrijven						
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	(n.s.)	(n.s.)	5683,445*	8048,411*	(n.s.)	8168,518*	11618,236**
S&O per FTE	32,878**	37,377*	65,140*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
FTE	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,139***	0,195***	0,277***	0,267***	0,205**	(n.s.)	0,237**
Log(S&O per FTE)	0,090**	0,090**	0,134**	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(FTE)	0,049**	0,102***	0,152***	0,156***	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

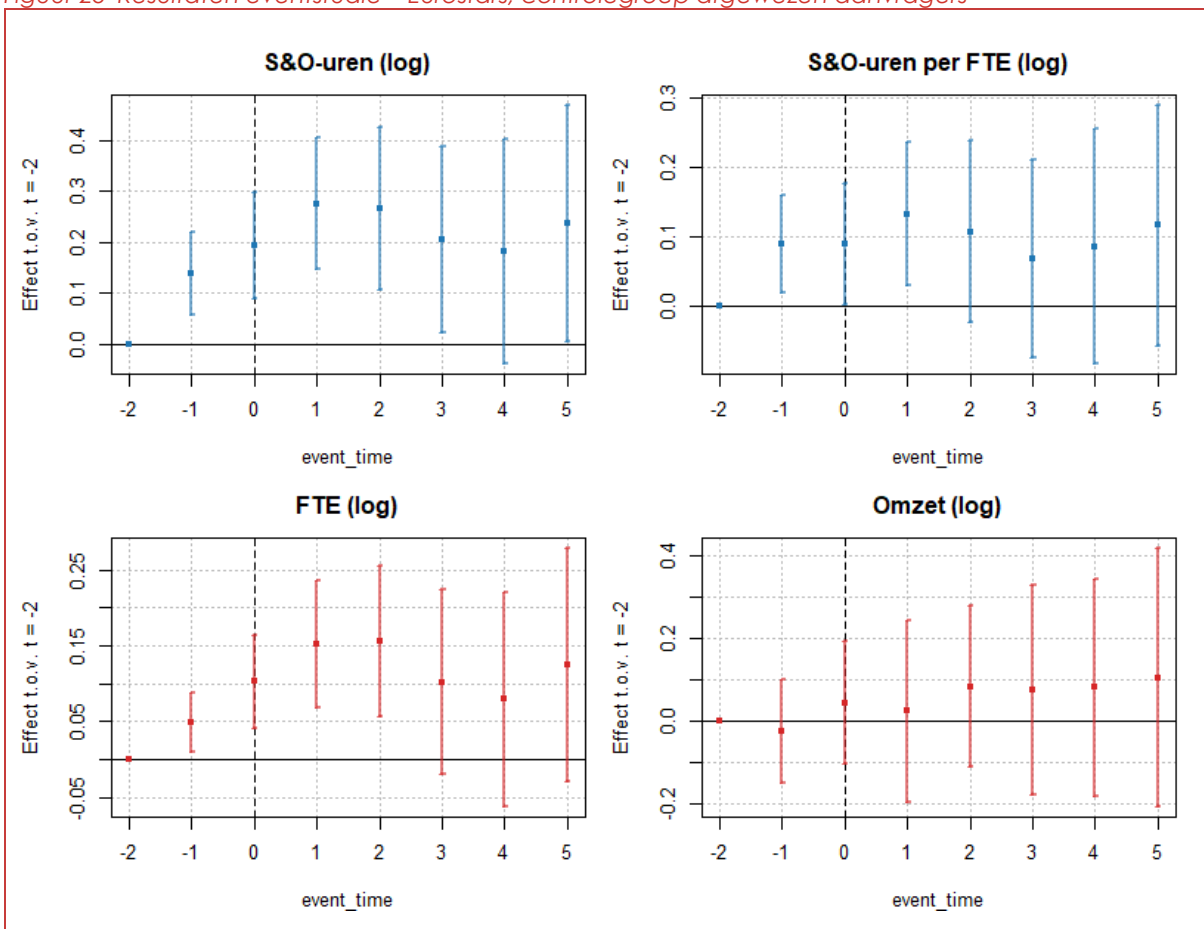
Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Tabel 39 Overzichtstabel significante effecten eventstudie analyse op basis van verschillende modelspecificaties, Eurostars – controlegroep afgewezen aanvragers - mkb

	MKB						
	t-1	t = 0	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
S&O	1106,231*	1920,125**	5877,440*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
S&O per FTE	35,031**	43,276*	74,254*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
FTE	(n.s.)	(n.s.)	2,388*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Omzet	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(S&O)	0,144***	0,211***	0,295***	0,285***	0,233**	0,203*	0,241**
Log(S&O per FTE)	0,089**	0,097**	0,141***	0,127*	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)
Log(FTE)	0,053**	0,110***	0,160***	0,150***	0,124*	(n.s.)	(n.s.)
Log(Omzet)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)	(n.s.)

Significantie: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Figuur 25 Resultaten eventstudie – Eurostars, controlegroep afgewezen aanvragers



Technopolis B.V. 2025

A.1.5 Toelichting Regression Discontinuity Design

De Regression Discontinuity Design (RDD) is een quasi-experimentele methode die gebruikmaakt van toewijzingsdrempels in scoringsprocedures. Wanneer projecten financiering krijgen op basis van een beoordelingsscore (bijv. toekenning bij ≥ 70 punten), kunnen bedrijven net boven en net onder deze drempel worden vergeleken. Omdat beide groepen qua kenmerken (en sterkte van het projectvoorstel) sterk op elkaar lijken, kan het verschil in hun uitkomsten worden geïnterpreteerd als het causale effect van toekenning.

In deze studie is gebruikgemaakt van een fuzzy RDD, omdat de toekenning niet strikt wordt bepaald door de score: niet elk project boven de drempel kreeg toekenning, bijvoorbeeld door budgetuitputting. De toewijzing is dus niet volledig discontinu maar gradueel. In dat geval wordt de score gebruikt als instrumentele variabele voor daadwerkelijke deelname. De schattingsvergelijking is als volgt:

$$Y_i = \alpha + \tau T_i + f(score_i - c) + \epsilon_i$$

Waarbij:

Y_i = de uitkomstvariable;

T_i = indicator is voor daadwerkelijke deelname aan het instrument;

$score_i$ = de beoordelingsscore van project i is en c de drempelwaarde;

$f(\cdot)$ = de continue functie is die de relatie tussen de score en de uitkomst modelleert aan beide zijden van de drempel;

T = het lokale gemiddelde behandelingseffect (LATE) weergeeft.

In het geval van een fuzzy RDD wordt deze vergelijking geschat met een two-stage least squares (2SLS) procedure, waarbij de toewijzingsindicator ($\text{score} \geq \text{drempel}$) dient als instrument voor daadwerkelijke deelname. De eerste fase bepaalt de waarschijnlijkheid van deelname gegeven de score; de tweede fase schat het effect van deelname op de uitkomst.

A.1.6 Resultaten RDD

In Tabel 40 en Tabel 41 zijn de resultaten van twee verschillende modelspecificaties gegeven voor S&O-uren. Hierbij gaat het om het volledige panel (alle instrumenten, alle bedrijven) en het panel met enkel Eurostars aanvragers. In beide gevallen worden geen significante effecten gevonden. Ook in verdere modelspecificaties (MKB, overige instrumenten) worden geen significante effecten gevonden. Ook op andere variabelen (omzet, FTE) worden geen significante effecten gevonden.

Tabel 40 Resultaten RDD-analyse op $\log(S\&O)$, alle instrumenten

Jaar ($t + k$)	Coëfficiënt	p-waarde	n (effectief)	Significantieniveau
$t + 1$	20,238	0,956	209	(n.s.)
$t + 2$	-10,094	0,710	205	(n.s.)
$t + 3$	-29,368	0,807	215	(n.s.)
$t + 4$	-27,488	0,780	220	(n.s.)
$t + 5$	15,177	0,706	143	(n.s.)

Technopolis B.V. 2025

Tabel 41 Resultaten RDD-analyse op $\log(S\&O)$, Eurostars

Jaar ($t + k$)	Coëfficiënt	p-waarde	n (effectief)	Significantieniveau
$t + 1$	-1,237	0,364	127	(n.s.)
$t + 2$	-2,149	0,274	167	(n.s.)
$t + 3$	-3,675	0,175	153	(n.s.)
$t + 4$	-3,138	0,232	63	(n.s.)
$t + 5$	-4,369	0,460	74	(n.s.)

Technopolis B.V. 2025

A.1.7 Controle op parallel trends-assumptie

Een belangrijke aanname bij de Difference-in-Differences-methode is dat de trends uitkomstvariabelen tussen de behandelgroep en de controlegroep parallel lopen in de periode voor toekenning. Dit betekent dat eventuele verschillen tussen de groepen in de post-periode daadwerkelijk kunnen worden toegeschreven aan de interventie (de projectdeelname), en niet aan reeds bestaande verschillen in trends.

Om deze assumptie te toetsen, is voor alle kernvariabelen een parallelle trend check uitgevoerd. Daarvoor zijn de gemiddelde waarden van beide groepen uitgezet over de tijd ($t-5$ tot $t+5$), zowel in absolute termen als in log-transformatie. De figuren hieronder tonen deze

trends met hun betrouwbaarheidsintervallen. Hierbij valt op dat de betrouwbaarheidsintervallen in niet-log-getransformeerde variabelen vrij groot zijn. Dit onderschrijft het belang van het gebruik van gelogde variabelen binnen de analyse.

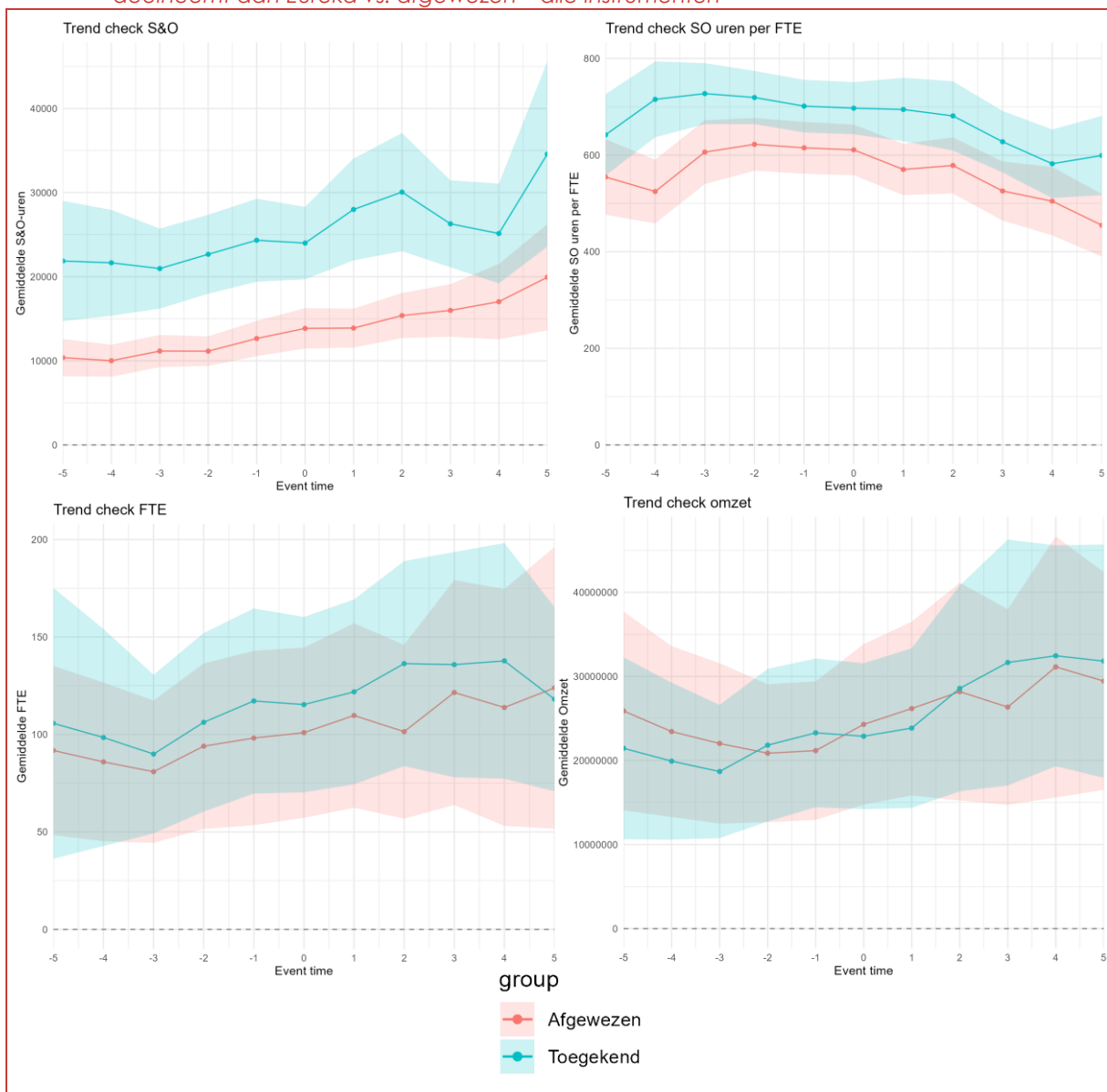
De analyse toont een duidelijk verschil in de validiteit van de twee controlegroepen. Voor de gematchte controlegroep lijkt de parallelle-trends-assumptie grotendeels houdbaar. Voor de kernindicatoren S&O-uren, FTE en omzet starten de deelnemers en de controlegroep in de pre-periode op een zeer vergelijkbaar niveau en lopen de trends grotendeels evenwijdig. Dit is logisch te verklaren, aangezien matching plaats heeft gevonden in t-2. Voor S&O per FTE ligt dit genuanceerder; hoewel de trends redelijk parallel lopen, is er andere trend zichtbaar in rond t-3 en is er voor de toegewezen groep een structureel hogere S&O per FTE in t-2 en t-1, wat suggereert dat deelnemende bedrijven al vóór hun project relatief meer R&D-intensief per werknemer waren.

Voor de controlegroep van afgewezen aanvragers wordt in verschillende gevallen niet aan de parallelle-trends-assumptie voldaan. Voor de kernindicatoren S&O-uren en S&O-uren per FTE is dit met name duidelijk. De controlegroep van afgewezen aanvragers start op een significant hoger niveau en de trends van beide groepen lopen in de pre-periode niet parallel, maar divergeren. Wanneer de analyse wordt toegespitst op enkel Eurostars, wordt dit beeld genuanceerd. Voor S&O-uren lijken de trends in de pre-periode op het eerste gezicht meer parallel te lopen, wat een betere uitgangspositie suggereert.

Deze observaties leiden tot een tweeledige conclusie die belangrijk is voor de rest van de analyse. Ten eerste tonen de figuren aan dat de gematchte controlegroep een betere vergelijkingsgroep is dan de afgewezen aanvragers. Waar de afgewezen groep al op voorhand sterk afwijkt, zorgt de matching voor een startpunt en een ontwikkeltraject dat in de figuren veel beter vergelijkbaar is.

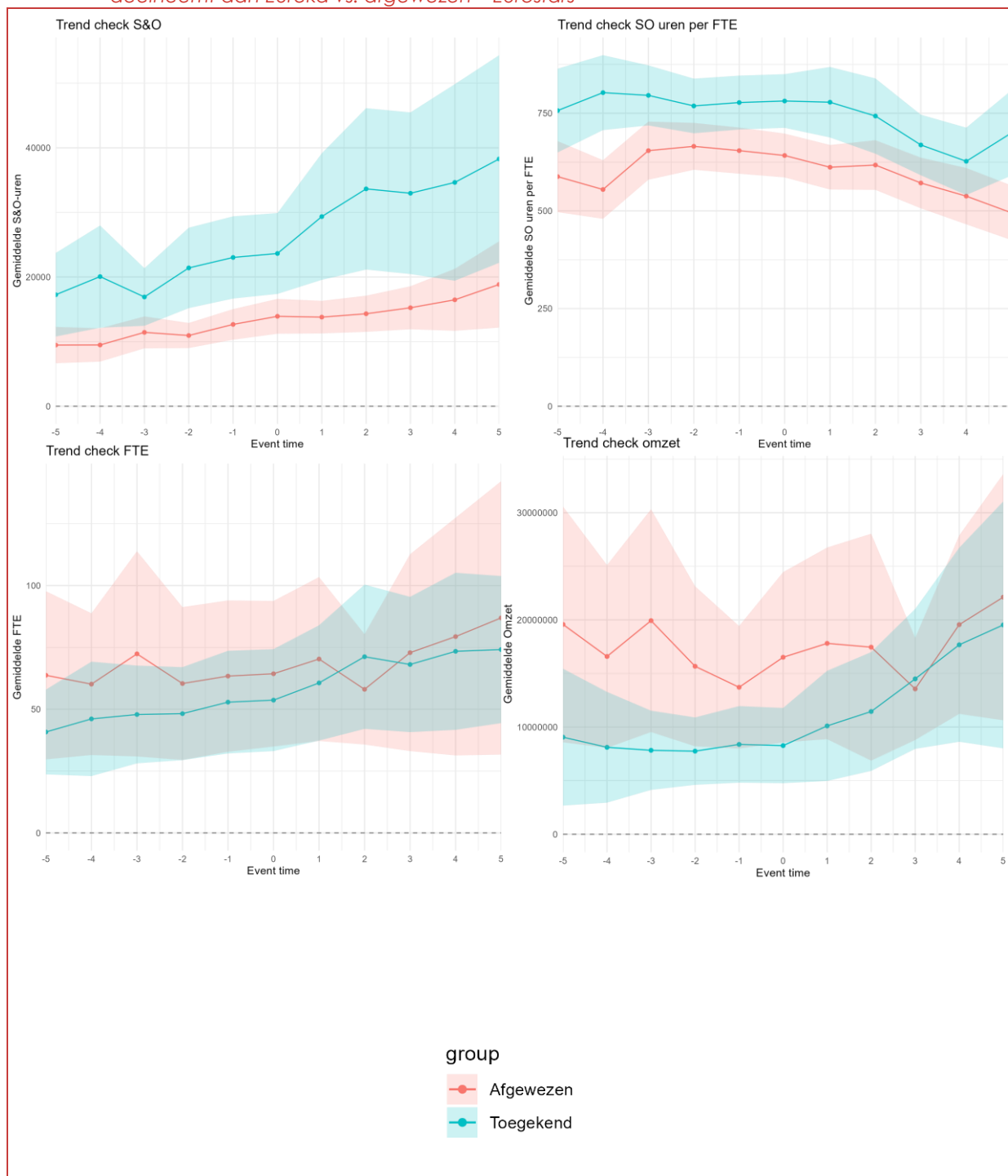
Echter laat de eerder beschreven eventstudie-analyse een belangrijk onderdeel zien wat de kracht van de gematchte controlegroep onderuithaalt: Bij de gematchte controlegroep wordt een statistisch significante voortrend in het jaar vóór de start (t-1) gevonden. Het betekent niet dat de analyse met de gematchte groep onbruikbaar is, maar het onderstreept wel waarom het noodzakelijk is om met voorzichtigheid met de resultaten om te gaan.

Figuur 26 Trends in uitkomstvariabelen (\$&O-uren, \$&O-uren per FTE, FTE en omzet) voor de groep die deelneemt aan Eureka vs. afgewezen – alle instrumenten



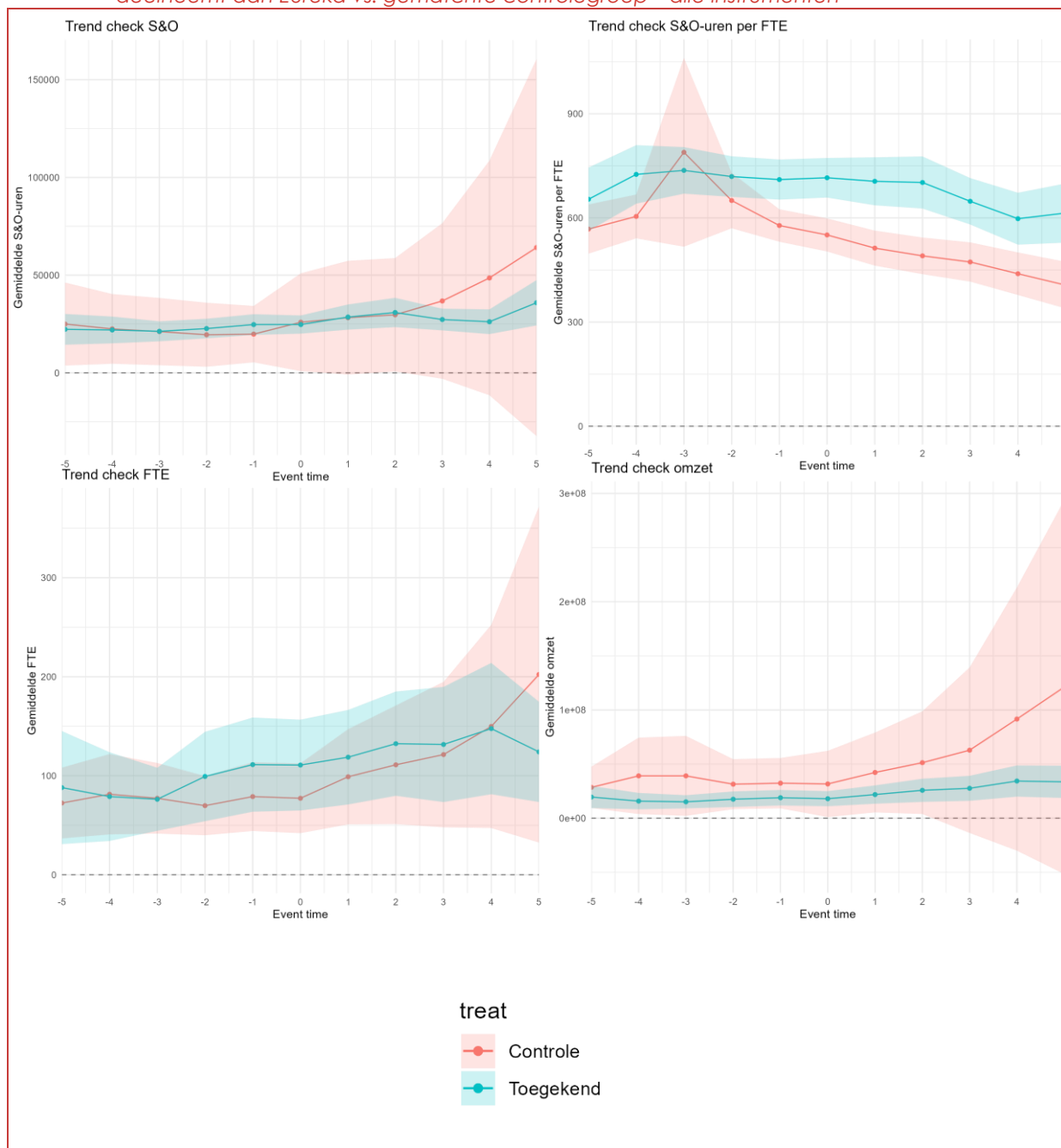
Technopolis B.V. 2025

Figuur 27 Trends in uitkomstvariabelen (\$&O-uren, \$&O-uren per FTE, FTE en omzet) voor de groep die deelneemt aan Eureka vs. afgewezen – Eurostars



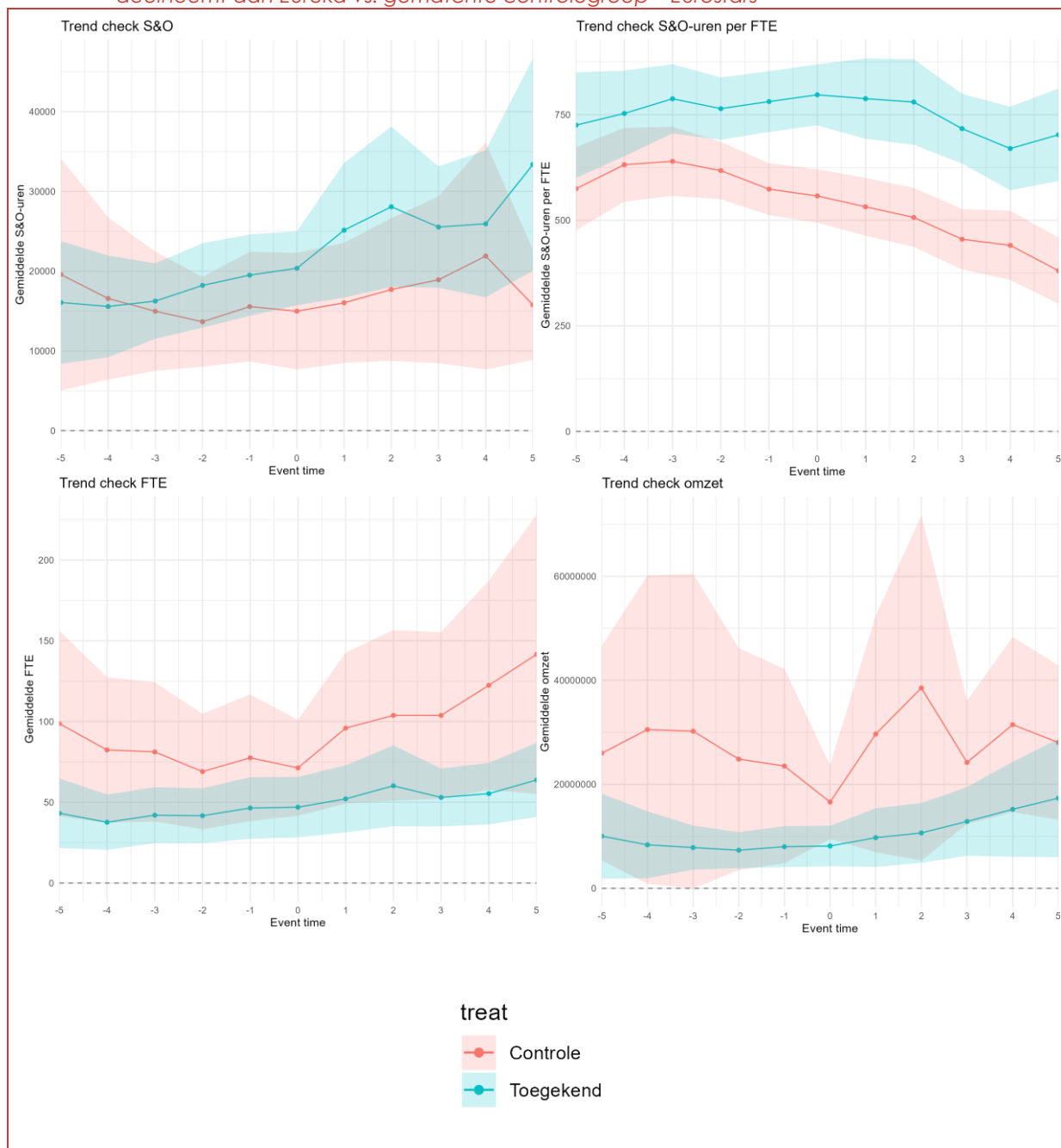
Technopolis B.V. 2025

Figuur 28 Trends in uitkomstvariabelen (\$&O-uren, \$&O-uren per FTE, FTE en omzet) voor de groep die deelneemt aan Eureka vs. gematchte controlegroep – alle instrumenten



Technopolis B.V. 2025

Figuur 29 Trends in uitkomstvariabelen (\$&O-uren, \$&O-uren per FTE, FTE en omzet) voor de groep die deelneemt aan Eureka vs. gematchte controlegroep – Eurostars



Technopolis B.V. 2025

Bijlage B Geïnterviewde organisaties

Voor dit onderzoek zijn (groeps)interviews gevoerd met het Ministerie van Economische Zaken, RVO, de Europese Commissie en het ITEA Regional Office. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met 26 bedrijven, waarbij rekening is gehouden met een goede afspiegeling van grootbedrijf en mkb. Binnen het mkb zaten startups, scale-ups en volwassen bedrijven. Daarnaast is ook gesproken met kennisinstellingen. De betrokken bedrijven en kennisinstellingen komen uit alle instrumenten: Eurostars, Globalstars, Joint Undertakings en Eureka Clusters (zowel ITEA3 en ITEA4, als PENTA en XECS). In een deel van de gesprekken met bedrijven bleek dat zij ook projecten hebben uitgevoerd binnen andere instrumenten. Waar dit het geval was, zijn deze instrumenten eveneens meegenomen in de interviews. In de tabel staat het instrument, waarvoor ze oorspronkelijk zijn benaderd. Tot slot hebben we ook gesproken met ecosysteemstakeholders.

Tabel 42 Overzicht van gesproken partijen

Type organisatie	Aantal	Organisatie	Betrokken instrumenten
Beleid & uitvoering	10	RVO	Alle instrumenten
		Ministerie van Economische Zaken	Alle instrumenten
		Europese Commissie	Eureka-clusters & Joint Undertakings
		ITEA Regional Office	Eureka-clusters
Grootbedrijf	10	Crown Bioscience Netherlands B.V.	Eurostars
		Sioux Logena BV	Globalstars
		Signify	Eureka-clusters
		Canon	Eureka-clusters
		Fokker Aerostructures	Eureka-clusters
		Achmea	Eureka-clusters
		Grassvalley	Joint Undertakings
		Philips	Joint Undertakings
		ASML	Joint Undertakings
		Lumileds Netherlands B.V.	Joint Undertakings
Mkb/startup/scale-up	15	Salvia BioElectronics BV	Eurostars
		VitroScan B.V.	Eurostars
		Corvus Drones B.V.	Eurostars
		AgriData Innovations b.v.	Eurostars
		CFLW Cyber Strategies	Globalstars
		NiceDay Healthcare Nederland B.V.	Globalstars
		Linksight	Eureka-clusters
		SafeCity B.V.	Eureka-clusters
		IWO Project BV	Eureka-clusters

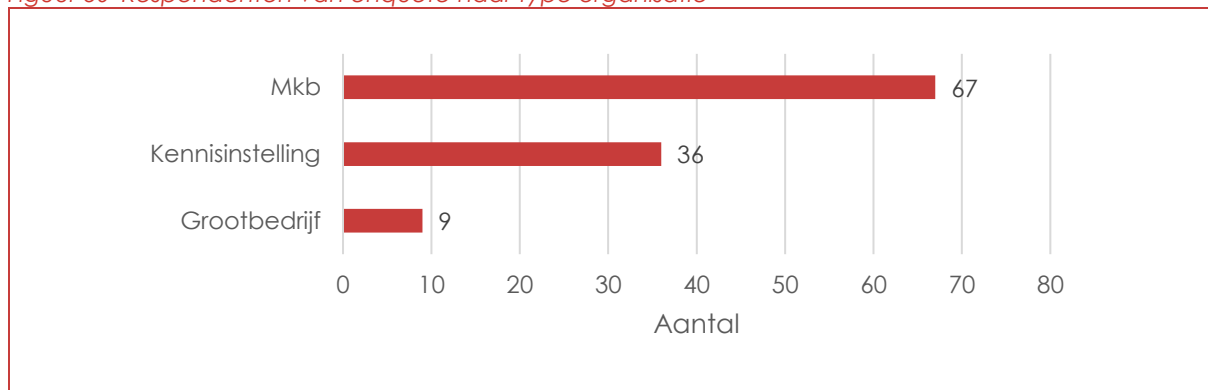
Type organisatie	Aantal	Organisatie	Betrokken instrumenten
		SystematIC design BV	Eureka-clusters
		Evalan BV	Eureka-clusters
		Munisense BV	Eureka-clusters
		CORDIS Automation B.V.	Eureka-clusters
		Evalan	Joint Undertakings
		PHIX BV	Joint Undertakings
Kennisinstituut	3	University Medical Center Utrecht	Eurostars
		TNO	Globalstars
		Stichting Imec Nederlands	Joint Undertakings
Ecosysteem-stakeholder	4	Topsector HTSM	Alle instrumenten
		Expert van TNO-Vector	Alle instrumenten
		Health Holland	Alle instrumenten
		FME	Alle instrumenten

Technopolis B.V., 2025

Bijlage C Enquête

De enquête is uitgezet onder aanvragers van de Eureka-instrumenten, zowel aanvragers met minstens één toegekende aanvraag als aanvragers met uitsluitend afgewezen aanvragen. Uiteindelijk hebben we 112 reacties gehad op de uitgezette enquête. Figuur 30 weergeeft het type organisatie dat de enquête heeft ingevuld enquête. Tabel 43 en Tabel 44 weergeven de verdeling van toegewezen en afgewezen aanvragers en type instrument waar de respondenten gebruik van hebben gemaakt.

Figuur 30 Respondenten van enquête naar type organisatie



Technopolis B.V. 2025

Tabel 43 Respondenten van enquête naar type organisatie en toewijzing/afwijzing van projecten

	Bedrijf	Kennisinstelling	Totaal
Toegekend	42	21	63
Afgewezen	34	15	49

Technopolis B.V. 2025

Tabel 44 Respondenten van enquête naar type organisatie en instrument

	Bedrijven	Kennisinstellingen	Totaal
Eurostars	48	23	71
Globalstars	8	2	10
Eureka-clusters	10	5	15
Joint Undertakings	10	6	16

Technopolis B.V. 2025

