

# Evaluatie van de Mkb-innovatie- stimulering Regio en Topsectoren (MIT)

**In opdracht van:**

Ministerie van Economische Zaken en  
Klimaat, Directie Innovatie & kennis

**Project:**

2022.191

**Publicatienummer:**

2023.191.2329

**Datum:**

Utrecht, 31 oktober 2023

**Auteurs:**

dr. Pim den Hertog  
Drs. Robbin te Velde  
Pim Verhagen MSc  
Dr. Devi Brands  
Derck Stabler MSc  
Kimberly Deppe MSc  
Prof. dr. Erik Brouwer  
Dr. ir. Matthijs Janssen

**dialogic**  
innovatie • interactie

**seo** •

# Managementsamenvatting

## **Doelstelling MIT**

De regeling Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (hierna: MIT-regeling) is in 2013 als landelijk instrument ingevoerd, maar kent sinds 2015 ook een regionaal deel en is in de loop der jaren uitgegroeid tot een (uniek) gecombineerd landelijk en regionaal (Rijk-Regio) instrument. De doelstelling van de MIT is tweeledig: 1) het bevorderen van innovatie in het mkb en 2) het mkb beter in staat stellen zich aan te sluiten bij de door de topsectoren opgestelde KIA's op nationaal niveau en RIS3-agenda's op regionaal niveau. De evaluatie ziet toe op de periode 2017-2021. Gelijktijdig met de evaluatie van de MIT is de regeling InnovatiePrestatieContracten (hierna: IPC-regeling) geëvalueerd. Deze regeling – met een vergelijkbare doelstelling, maar anders vorm gegeven – is separaat gerapporteerd.

## **Doelgroep, deelinstrumenten en budget**

De MIT kent een brede doelgroep. Globaal geformuleerd bestaat de doelgroep uit mkb'ers die willen innoveren en aansluiting willen of kunnen krijgen bij de door de topsectoren opgestelde KIA's op nationaal niveau dan wel (sinds 2015) de RIS3-agenda's op regionaal niveau. De MIT bestaat uit een zogenaamde mkb-versterkingsmodule en een TKI-versterkingsmodule met elk respectievelijk 5 (thans 3) en 2 deelinstrumenten. De vijf deelinstrumenten behorende tot de mkb-versterkingsmodule zijn de volgende: 1) de MIT-haalbaarheidsprojecten (met als doel de slaagkans van R&D-projecten bij mkb-bedrijven te vergroten); 2) de MIT-R&D-samenwerkingsprojecten (gericht op stimulering van samenwerking tussen tenminste twee mkb-bedrijven (en kennisinstellingen als eventuele onderaannemer op inhuurbasis) in gezamenlijke R&D- en innovatieprojecten); 3) MIT-kennisvouchers (voucher of "tegoedbonnen" uitgereikt aan mkb-bedrijven om in contact te treden met kennisinstellingen en zo hun innovatief vermogen te versterken); 4) De MIT-innovatieadviesprojecten (tot 2017 opengesteld, subsidie voor projecten waarin door een kennisinstelling of een adviesorganisatie advies wordt uitgebracht over een toepassingsgerichte kennisvraag van een ondernemer); 5) De IPC-module in de MIT – voor het laatst opengesteld in 2014 – is een variant in de MIT van de IPC-regeling die we meenemen in de separate evaluatie van de IPC-regeling). Binnen de TKI-versterkingsmodule wordt subsidie verstrekt aan de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's). Er zijn twee deelinstrumenten, te weten: 1) TKI-netwerkactiviteiten (gericht zich op het bevorderen van kennisdeling en netwerkvorming tussen mkb-ondernemers, bijvoorbeeld via masterclasses, workshops of conferenties); 2) TKI-innovatiemakelaars (deelinstrument dat TKI's kunnen inzetten om het mkb in contact te laten komen met innovatiemakelaars die kunnen adviseren omtrent mogelijkheden en kansen op het gebied van innovatie). De TKI-module kan enkel worden aangevraagd door de TKI's van de topsectoren, de andere deelinstrumenten in de mkb-module kunnen door de ondernemer zelf worden aangevraagd. Het instrumentarium van de MIT is door de jaren heen onderhevig geweest aan enkele veranderingen (zie voor de details hoofdstuk 2). In de vijf jaren die de evaluatieperiode beslaan was in totaal bijna 300 miljoen gemoeid met de MIT. In termen van budget zijn de en de MIT-haalbaarheidsprojecten veruit de meest omvangrijke deelinstrumenten. Het aantal ondernemingen dat gebruik heeft gemaakt van de MIT ontwikkelde zich in evaluatieperiode van circa 1400 in 2017, naar ruim 1800 in 2020 en 1600 in 2021.

## **Onderzoeksaanpak**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is in de periode februari-september 2023 onderzoek uitgevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van onderstaande kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden:

- **Deskstudie:** Deskstudie is uitgevoerd om de werking van de verschillende deelinstrumenten binnen de MIT-regeling en de relatie tot het ruimere beleidsinstrumentarium in beeld te brengen.
- **Portfolioanalyse:** Een portfolioanalyse van administratieve data is uitgevoerd om beter inzicht te krijgen in het gebruik en bereik van de MIT.
- **Econometrie:** Administratieve gegevens van de MIT zijn gekoppeld aan reguliere bedrijfsstatistieken in het CBS micro-lab voor een econometrische effectmeting.
- **Survey:** Om beter zicht te krijgen op de ervaringen van MIT-gebruikers is een groot-schalige survey uitgezet.
- **Interviews:** Er is een 20-tal (groeps-)interviews uitgevoerd met stakeholders.
- **Beleidsworkshop:** Op 28 augustus 2023 is een beleidsworkshop gehouden om de bevinden van het onderzoek te toetsen bij diverse stakeholders.

De conclusies op het vlak van gebruik en doelbereik, de doeltreffendheid, micro- en macro (of beleids-) doelmatigheid zijn hieronder kort weergegeven (voor een nadere onderbouwing verwijzen we naar hoofdstuk 2-6). Ook worden de belangrijkste beleidsopties in deze samenvatting kort aangeduid (voor een toelichting zie paragraaf 6.5)

### **Gebruik en doelbereik**

Wat betreft gebruik en doelbereik van de MIT en de deelinstrumenten zijn de belangrijkste bevindingen de volgende:

- De MIT richt zich vooral op het innovatief mkb dat bezig is met vernieuwing van producten, processen en diensten. De redenen om van de MIT gebruik te maken zijn divers.
- De groei van de MIT bestaat vrijwel volledig uit een toename van het aantal toegekende haalbaarheidsprojecten die laagdrempelig zijn, geen eisen stellen wat betreft samenwerking en beperkt wat financiële omvang (aantal kan snel stijgen bij toenevend budget) . Het gebruik van de overige instrumenten is vrij constant.
- De regio's maken nagenoeg geen gebruik van de mogelijkheden tot thematische afbakening om het bereik te veranderen. De regio's zouden dit wel willen, maar vanuit EZK is dit ontmoedigd om te voorkomen dat er vooraf een verdeling van het budget tussen verschillende doelen/doelgroepen plaatsheeft (of door regionale keuzes veel regionale aanvragen alsnog in het landelijk vangnet belanden) en de complexiteit ervan toeneemt.
- De vraag in de regio's (uitgedrukt in het aantal MIT-aanvragen) sluit over het algemeen vrij goed aan op het aanbod in de regio's (uitgedrukt in beschikbaar budget). In regio's waar de aansluiting suboptimaal was, zijn budgetten tussentijds naar boven of beneden bijgesteld. De verdeling van regionale budgetten (die ook tussentijds zijn bijgesteld) is dus vrij effectief gebleken, op enkele uitzonderingen na.
- Er zijn geen grote verschillen in toekenningspercentages tussen regio's voor de haalbaarheidsprojecten, R&D-samenwerkingsprojecten, innovatieadviesprojecten en kennisvouchers, op enkele uitzonderingen na. In die gevallen is een relatief laag toekenningspercentage het gevolg van budgetuitputting en een relatief hoog toekenningspercentage het gevolg van een hoge kwaliteit van aanvragen of relatief soepele beoordeling.
- De kennisvouchers zijn alleen nog populair binnen de topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, wat te herleiden is tot een enkele kennisinstelling. De kennisvouchers hebben een twee keer hoger toekenningspercentage dan de overige instrumenten. Dit hangt waarschijnlijk samen met een beperkt aantal (kwalitatief goede) projecten. De aanpassing in 2022 waarbij het onderscheid tussen een kleine (maximaal 70% tot een maximumbedrag van € 5.250) en grote voucher (maximaal 40% tot een maximumbedrag van € 9.000) is gemaakt lijkt hierin vooralsnog geen



verandering te hebben gebracht. Ook is het in de nieuwe regeling mogelijk geworden dat ten hoogste drie mkb-ondernemers kleine MIT-kennisvouchers bundelen tot een gecombineerd MIT-kennisoverdrachtsproject bij één kennisinstelling.

- De topsectoren Agri & Food en Logistiek maken relatief gezien beneden gemiddeld gebruik van de MIT ten opzichte van hun omvang (uitgedrukt in toegevoegde waarde in basisprijzen). Andere topsectoren, in het bijzonder T&U, LSH en HTSM-ICT, maken juist bovengemiddeld gebruik van de MIT ten opzichte van hun toegevoegde waarde in basisprijzen.
- De Topsector HTSM-ICT is verreweg de grootste gebruiker van de MIT en verantwoordelijk voor 40% van de toegekende haalbaarheidsprojecten en R&D-samenwerkingsprojecten in de periode 2017-2021. De Topsector T&U volgt op de tweede plaats en is verantwoordelijk voor bijna 70% van het aantal toegekende kennisvouchers. De topsectoren LSH, Agri & Food en Energie kennen van alle topsectoren de grootste stijging in het aantal toegekende aanvragen voor MIT-deelinstrumenten.
- Herhaaldelijk gebruik van hetzelfde MIT-deelinstrument over meerdere jaren komt regelmatig voor; meervoudig gebruik in hetzelfde jaar komt beperkt voor. Het gebruik blijft in de meeste gevallen beperkt tot één of twee instrumenten.
- De toename in bereik van de MIT volgt vooral uit een toename van het budget.

### **Doeltreffendheid**

Op het vlak van de doeltreffendheid zijn de belangrijkste conclusies de volgende:

- Op basis van de econometrische analyses constateren we dat er bij de haalbaarheidsprojecten een lichte indicatie is van een positief effect op het aantal fte. Het betreft hierbij met name een tijdelijk effect, vooral direct na toekenning van de subsidie. Bij de R&D-samenwerkingsprojecten lijkt er een meer structurele toename te zijn in het aantal fte en S&O-uren, welke beide toenemen tot drie jaar na toekenning en daarna afvlakken. Er is echter onvoldoende bewijs om vast te kunnen stellen of deze toenames structureel zijn. Beide instrumenten worden ook geassocieerd met hoger WBSO-gebruik, waarbij er aanwijzingen zijn dat beide instrumenten voor hoger WBSO-gebruik zorgen. Voor de kennisvouchers is geen statistisch bewijs gevonden voor een effect op de uitkomstmaten. Voor alle deelregelingen geldt dat er veel onzekerheid is over het mogelijke effect. De toename in werkgelegenheid en S&O-uren bij de haalbaarheidsprojecten en R&D-samenwerkingsprojecten laten vooral het directe effect van de subsidies zien. Er is geen indicatie dat de innovatie leidt tot meer productiviteit of hogere omzet wanneer wordt gecontroleerd voor het aantal fte.
- Sterke punten aan de MIT zijn de laagdrempeligheid, stabiliteit, de naamsbekendheid en de slagingskans (vanuit ondernemersperspectief). Zwakke punten – vanuit overheidsperspectief – zijn de kwaliteit van de aanvragen en de lage verantwoordingseisen.
- Gebruikers geven in de enquête aan dat de MIT leidt tot meer innovatieve activiteiten en meer samenwerking. De verschillen in de introductie van innovaties is echter beperkt ten opzichte van de referentiegroep.
- De interviews tonen een gemengd beeld van de doeltreffendheid. Geïnterviewden zijn vooral positief over de R&D-samenwerkingsprojecten, onder meer vanwege het hogere budget en de grotere mate van toetsing bij de beoordeling van het voorstel.
- De TKI-instrumenten kennen beperkte budgetten, weinig monitoring en er is geen goed zicht op de effecten.
- De sturing op missiegedreven KIA's en regionale prioriteiten komt nauwelijks uit de verf en is weinig bekend bij de gebruikers en heeft waarschijnlijk nagenoeg geen

effect. Dit hangt ook in belangrijke mate samen met KIA's die tot dusver veelal breed zijn en waar dus weinig richting vanuit kan gaan.

### **Doelmatigheid**

Wat betreft de doelmatigheid luiden de belangrijkste conclusies als volgt:

- Sinds 2015 zijn de uitvoeringskosten voor de MIT op landelijk niveau min of meer gelijk gebleven, terwijl het budget en het aantal deelinstrumenten waarvoor het verantwoordelijk is, is afgenomen. De uitvoeringskosten op landelijk niveau komen hiermee gemiddeld uit op 17% van het budget in de periode 2017-2021. Dit relatief hoge aandeel kan verklaard worden doordat RVO, ondanks dat het in de loop der tijd verantwoordelijk is geworden voor minder deelinstrument van de MIT, nog wel een apparaat in stand moet houden voor de beoordeling van R&D-samenwerkingsinstrumenten en de uitvoering van de MIT-kennismiddelen (relatief dure post vanwege het kleine budget) en de TKI-instrumenten.
- De uitvoeringskosten van de MIT-haalbaarheidsprojecten en R&D-samenwerkingsprojecten) in de regio's liggen naar schatting tussen de 3,5% en 9% van het budget. Hiermee verloopt de uitvoering in de regio's relatief efficiënt. Er bestaan echter sterke verschillen tussen regio's, die verklaard kunnen worden door mate van ervaring, automatisering en schaalvoordelen.
- De administratieve lasten van de MIT-deelinstrumenten liggen rond de 2% van het subsidiebudget, met uitzondering van de TKI-module, die liggen rond de 3%. Dit is relatief bescheiden in vergelijking met vergelijkbare regelingen.
- Ondernemers beschouwen de MIT over het algemeen als een laagdrempelig instrument. Desalniettemin zouden volgens dezelfde ondernemers de administratieve lasten verder verminderd kunnen worden.
- Uit de survey volgt dat 70% van de respondenten een externe adviseur/intermediair heeft ingehuurd voor de aanvraag. Belangrijkste redenen hiervoor zijn (op volgorde van meest gegeven antwoord): geen ervaring met het indienen van een aanvraag, geen inzicht in subsidiemogelijkheden, grotere gepercipieerde kans op toekenning, geen tijd voor het indienen van een aanvraag en een te complexe aanvraagprocedure.
- De MIT als gezamenlijk Rijk-regio instrument is uniek en kent voor- en nadelen. Voordelen zijn o.a. het hogere budget, dat een wildgroei van mkb-gericht R&D-instrumentarium is voorkomen, dat de uitvoering op onderdelen efficiënter is, regio's eigen accenten kunnen aanbrengen, en regio's ook beter zicht hebben op behoeften van regionaal mkb. Nadelen zijn de op punten verschillende uitvoering tussen regio's (waardoor de toegankelijkheid per regio van MIT-haalbaarheidsprojecten en MIT R&D-samenwerkingsprojecten kan verschillen) en het feit dat op veel verschillende plekken in het land een regeling wordt uitgevoerd en frequente afstemming tussen regio's en tussen Rijk en regio nodig is.
- De TKI-kennismakelaars en TKI-netwerkactiviteiten lijken niet op hun plek binnen de MIT-regeling, omdat het niet de financiering van individuele (of groepen) van bedrijven betreft. Een logischere keuze lijkt deze onder te brengen in de bestaande subsidierelatie die EZK/RVO al heeft met de TKI's.
- Momenteel is onvoldoende zicht op de resultaten die met de MIT-deelinstrumenten worden bereikt.
- Ten aanzien van de macro-doelmatigheid concluderen we dat er ruimte is om deze te verbeteren. Er zijn weliswaar diverse baten van de MIT (onderscheiden zijn a) grote bereik; b) effect op hoeveelheid R&D, innovatie en ontwikkeling werkgelegenheid van vooral MIT R&D-samenwerking en in mindere mate MIT-haalbaarheid; c) de doorgeleiding naar het overige R&D- en innovatiestimuleringsinstrumentarium;

d) aansluiting bij zeer specifieke doelgroepen (dit geldt met name voor vouchers);  
 e) de sturing van R&D richting maatschappelijke prioriteiten, en; 6) gerealiseerde samenwerking tussen Rijk en Regio die versplintering van instrumentarium heeft tegengegaan), maar deze zijn op een aantal vlakken bescheidener dan gehoopt en pakken verschillend uit voor de verschillende deelinstrumenten. Tegelijkertijd zijn de kosten van de MIT aanzienlijk en draagt ook het gecombineerde Rijk-Regio karakter van de regeling bij aan de relatief hoge kosten ervan. Het zondermeer wegnemen van een R&D instrument gericht op het mkb lijkt niet verstandig. Er is juist behoefte aan instrumenten die het mkb verleiden meer aan R&D en innovatie te laten doen en het is de vraag of alternatieven (sterker fiscale stimulering, meer gerichte financiering in plaats van subsidiering of meer gerichte [deelsegmenten mkb, maatschappelijke vraagstukken] voldoende aansluiten bij die behoefte.

Al met al concluderen we dat de MIT als geheel beperkt doeltreffend is, hoewel het beeld per deelinstrument verschilt. De MIT als instrument in termen van (micro-)doelmatigheid kent twee gezichten: de administratieve lasten zijn als geheel te overzien, maar de uitvoeringskosten zijn aanzienlijk. Ook wat betreft macro-doelmatigheid is ruimte voor verbetering.

### **Aanbevelingen**

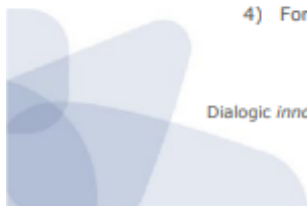
Het is naar onze mening tijd voor groot onderhoud aan de MIT. De MIT is ontstaan bij de start van het Topsectorenbeleid en is terecht gekomen in een dynamiek waarbij zowel het Topsectorenbeleid zelf is geëvolueerd (naar Missiegedreven Topsectoren en Innovatie Beleid, MTIB), het regionaal-economische en – innovatiebeleid is gewijzigd (en Rijk en regio zijn gaan samenwerken via de MIT) en ook het denken over valorisatiebeleid is veranderd. De MIT is onvoldoende meegegroeid in deze beleidsontwikkeling en verdient om die reden groot onderhoud. Het is noodzakelijk dat de positie van de MIT in de totale beleidsmix te verduidelijken.

Op basis van de uitgevoerde evaluatie hebben we de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1) Continueer de MIT, maar bedenk opnieuw waartoe de MIT (en daarbinnen de MIT haalbaarheid en de MIT R&D-samenwerking) primair dient en verduidelijk de doelstelling van de MIT. Hiertoe zijn in onze ogen twee scenario's denkbaar:
  - a. *Scenario 1: Moderniseer de MIT als onderdeel van het MTIB.*
  - b. *Scenario 2: Optimaliseer de MIT als een generiek R&D en innovatiestimuleringsinstrument gericht op het brede(re) mkb.*

Een derde hier niet genoemd scenario is de MIT in zijn geheel af te schaffen omdat deze in zijn huidige vorm beperkt doeltreffend en tamelijk bewerkelijk in de uitvoering is. We vinden dit scenario vooralsnog te ver gaan en niet verstandig omdat we een relatief toegankelijk instrument gericht op stimuleren van R&D en innovatie voor het mkb – en met een aanzienlijk budget en een behoorlijke waardering door gebruikers – legitiem vinden en niet zondermeer willen afschaffen.

- 2) De kennisvouchers als MIT-deelinstrument moeten heroverwogen worden als instrument om mkb in aanraking te brengen met kennisinstellingen c.q. kennisinstellingen te interesseren in vraagstellingen van het mkb.
- 3) Haal de twee TKI-instrumenten uit de MIT en overweeg deze te vervangen door directe financiering van de TKI's.
- 4) Formaliseer het Rijk-Regio karakter van de MIT ook middels de governance.



- 5) Verbeter de doeltreffendheid van de MIT-haalbaarheidsprojecten door strengere eisen te stellen, voorstellen hierop te toetsen en meervoudig gebruik van een en hetzelfde deelinstrument door een en hetzelfde bedrijf beter te toetsen.
- 6) Overweeg de beoordeling van de MIT R&D-samenwerking verder te poolen.
- 7) Blijf sturen op het verkleinen van de verschillen in voorwaarden tussen regio's.
- 8) Zet in op verdere automatisering en digitalisering van uitvoeringsprocessen, waardoor de efficiëntie van de uitvoering verhoogd kan worden en de uitvoeringskosten afnemen.
- 9) Zet sterker in op de meerwaarde van de Rijk-Regio samenwerking door het vergroten van de bekendheid van de MIT binnen het regionale innovatienetwerk en de bekendheid van MIT-gebruikers met andere innovatieregelingen.
- 10) Breng de administratieve lasten van de MIT verder terug, bijvoorbeeld bij de MIT-haalbaarheid en MIT R&D-samenwerking door procesmatige voorwaarden tussen regio's meer gelijk te trekken, duidelijker beoordelingscriteria op te stellen en gebruiksvriendelijker formats te hanteren voor aanvraagformulieren.
- 11) Overweeg goed of het wenselijk en nodig is "NGF-luiken" toe te voegen aan een al vrij complex instrument als de MIT dat mogelijk eerst wordt herontworpen.
- 12) Breng als Rijk en regio gezamenlijk de monitoring van de MIT-haalbaarheid en MIT R&D samenwerking op orde (en laat die aansluiten op de voorgestelde strengere eisen ten aanzien van te toetsen voorstellen, zie vijfde aanbeveling hierboven).