

Speciaal verslag

Het kmo-instrument in actie: een doeltreffend en innovatief programma met uitdagingen



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XIV
Inleiding	01-20
Het belang van kmo's en innovatie in de economie van de EU	01-03
Grotere gerichtheid op kmo's en innovatie in H2020	04-06
Wat is het kmo-instrument?	07-12
Korte geschiedenis van het kmo-instrument	13-20
Reikwijdte en aanpak van de controle	21-26
Opmerkingen	27-128
Gerichtheid op de juiste begunstigden	27-39
De doelstellingen en doelgroep van het kmo-instrument zijn tijdens de uitvoering ervan gewijzigd	28-34
Laattijdige invoering van het concept niet-financierbaarheid	35-39
Geografisch bereik	40-58
De participatiegraad loopt uiteen tussen landen — deels als gevolg van factoren waarop de Commissie geen invloed heeft	40-49
Bekendheid negatief beïnvloed door het ontbreken van een gerichte marketing- en communicatiestrategie op het niveau van de Commissie	50-58
Selectie van projecten	59-79
De middelen voor evaluatie zijn beperkt en de procedure voor evaluatie op afstand is overbelast door het grote aantal ingediende aanvragen	61-64
Presentatie aan de jury zorgt voor een aanzienlijke verbetering van de selectieprocedure, met inachtneming van de subsidietoekenningstermijn	65-69
Sommige IT-tools leveren risico's op voor het evaluatieproces	70-73
Herindiening van voorstellen die de middelen voor de evaluatie overbelast	74-79
Doeltreffendheid van de ondersteuning in de fasen van het kmo-instrument	80-105
Fase 1 biedt nuttige ondersteuning aan kmo's, maar in sommige lidstaten bestaan reeds soortgelijke regelingen	81-86

Fase 1 vormde een buitensporige belasting voor de administratie van het kmo-instrument	87-90
Fase 2 biedt doeltreffende ondersteuning aan kmo's	91-94
Diensten voor bedrijfsacceleratie in fase 3 hebben potentieel, maar zijn laattijdig opgestart	95-103
De doeltreffendheid van het kmo-instrument is niet beoordeeld en de toekomstige rol ervan in Horizon Europa moet nog worden bepaald	104-105
Investerings aantrekken na financiering van het kmo-instrument	106-128
De Commissie heeft slechts een beperkte kennis van de totale financieringsbehoeften van de begunstigden en heeft geen koppelingen met financiële instrumenten van de EU tot stand gebracht	107-116
De begunstigden trekken extra investeringen aan, maar de niveaus variëren in de EU	117-128
Conclusies en aanbevelingen	129-139
Gerichtheid op de juiste begunstigden	131
Geografisch bereik	132
Selectie van projecten	133-135
Doeltreffendheid van de ondersteuning in de fasen van het kmo-instrument	136-138
Investerings aantrekken na financiering van het kmo-instrument	139

Bijlagen

Bijlage I — Methodologie

Bijlage II — Statistieken

Bijlage III — Van het idee tot het voorstel voor de EIC in het kader van Horizon Europa

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I Het kmo-instrument werd in het kader van het kaderprogramma voor onderzoek Horizon 2020 opgericht om innovatie bij kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) te ondersteunen. Het doel ervan is het potentieel van kmo's te ontwikkelen en te benutten door de financieringsbereidheid voor projecten met een hoog risico in een vroeg stadium te vergroten en de marktexploitatie van onderzoekresultaten door de particuliere sector te bevorderen. Het is gericht op innovatieve kmo's in de EU en 16 geassocieerde landen die blijk geven van een sterke ambitie om zich te ontwikkelen, te groeien en te internationaliseren op het gebied van alle verschillende vormen van innovatie.

II Met een totale begroting van 3 miljard EUR voor de periode 2014-2020 voorziet het instrument in subsidies aan veelbelovende ondernemingen om hen te ondersteunen bij de ontwikkeling van een haalbaarheidsstudie (tot 50 000 EUR in fase 1) of bij het uitvoeren van onderzoek en ontwikkeling en markttests (2,5 miljoen EUR in fase 2). Bijstand kan ook worden verleend door middel van coaching, mentoring of andere diensten voor bedrijfsacceleratie (fase 3).

III Bij deze controle beoordeelden wij of het kmo-instrument innovatie door kmo's ondersteunt. We onderzochten of het is gericht op de juiste soorten kmo's, of het een brede geografische dekking had, of het selectieproces en de ondersteuning door de Commissie doeltreffend waren, en of de monitoring en follow-up door de Commissie met betrekking tot het instrument toereikend waren om verbeteringen te kunnen doorvoeren. Wij verwachten dat de opmerkingen die voortvloeien uit onze controle en de aanbevelingen die wij doen, worden meegenomen in het debat over het opzetten en beheren van de opvolger van het kmo-instrument vanaf 2020.

IV Wij hebben vastgesteld dat het kmo-instrument voorziet in doeltreffende ondersteuning van kmo's bij de ontwikkeling van hun innovatieprojecten en dat het EU-keurmerk dat ondernemingen krijgen doordat ze EU-steun ontvangen hen helpt om extra investeringen aan te trekken.

V De brede doelstellingen en streefdoelen van het instrument, samen met de wijzigingen die tijdens de uitvoering ervan zijn doorgevoerd, hebben voor de belanghebbenden evenwel enige onzekerheid opgeleverd. We hebben vastgesteld dat het risico bestaat dat het instrument een aantal kmo's financiert die op de markt hadden kunnen worden gefinancierd.

VI De deelname aan het kmo-instrument verschilt aanzienlijk van land tot land. Dit is deels te wijten aan externe factoren, maar ook aan de uiteenlopende niveaus van ondersteuning door nationale contactpunten en beperkingen in de marketing- en communicatieactiviteiten van de Commissie.

VII Wij hebben geconstateerd dat er tijdens de looptijd van het instrument verbeteringen zijn aangebracht in de evaluatie- en selectieprocedures, waarbij de mondelinge presentatie van projectvoorstellen aan een panel van juryleden een bijzonder nuttige aanvulling vormt bij het vaststellen van de beste voorstellen. Het ontbreekt echter aan feedback in twee richtingen tussen de evaluatiefasen. Daarnaast zijn sommige IT-instrumenten niet geschikt voor het beoogde doel, waardoor het proces, dat toch al onder druk staat, wordt ondermijnd.

VIII De herindiening van afgewezen voorstellen vormt een grote en toenemende belasting voor de middelen voor beheer en evaluatie, zonder waarde toe te voegen. Deze leidt niet alleen tot hogere administratieve kosten, maar ook tot een verlaging van het succespercentage, waardoor deelname wordt ontmoedigd.

IX In fase 1 van het instrument wordt doeltreffende ondersteuning geboden dankzij de eenvoudige en snelle selectieprocedure daarvan, het keurmerk van de EU en de toegang tot diensten voor bedrijfsacceleratie die daarmee wordt verschaft. De administratie van de Commissie moet in deze fase echter onevenredig hoge administratieve kosten dragen en het belang ervan is minder groot in de landen waar reeds soortgelijke programma's bestaan.

X Fase 2 van het instrument, waarin een hoger niveau van ondersteuning wordt geboden met het doel de innovatie op de markt te brengen, heeft dezelfde positieve resultaten als fase 1 en helpt kmo's ook bij het aantrekken van extra investeringen.

XI Wij hebben echter vastgesteld dat de meerderheid van de begunstigden nog aanvullende financiering nodig heeft om hun innovatieve inspanningen te ondersteunen en hun projecten op de markt te brengen. De Commissie heeft weinig actie ondernomen om verbanden te leggen tussen de financieringsbehoeften van kmo's en de door de EU ondersteunde financieringsinstrumenten, en haar kennis van de financiële behoeften van de begunstigden is beperkt.

XII Met coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie zouden de effecten van het instrument kunnen worden vergroot, maar aangezien deze laatsttijdig waren opgestart,

maakte slechts een klein deel van de kmo's gebruik van de diensten. Bovendien zijn zij onvoldoende afgestemd op de behoeften van de begunstigden.

XIII De monitoring van de aangetrokken investeringen en de ontwikkeling van ondernemingen is kostenefficiënt, maar hiermee wordt niet de werkelijke impact van het instrument beoordeeld. Hoewel de begunstigden erin geslaagd zijn investeringen aan te trekken naast de ontvangen subsidies, bestaan er onevenwichtigheden tussen de deelnemende landen, waarbij de kmo's in het noordwesten van Europa meer particuliere middelen konden aantrekken dan die in het zuiden en oosten van Europa.

XIV In het verslag doen we de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- verbeter de marketing- en communicatiestrategie voor het instrument;
- verbeter de steun aan de nationale contactpunten (NCP's) voor kmo's en het Enterprise Europe Network (EEN); verfijn de selectieprocedure voor het instrument om beter gebruik te maken van de middelen en de beste voorstellen te financieren;
- beperk het aantal mogelijkheden om een voorstel opnieuw in te dienen en publiceer het succespercentage per projectvoorstel;
- stel de lidstaten voor dat de Commissie regelingen beheert die vergelijkbaar zijn met die van fase 1;
- behoud een regeling die vergelijkbaar is met fase 2 in de volgende programmeringsperiode en bouw daarbij voort op de bestaande resultaten;
- versterk de diensten voor bedrijfsacceleratie door passende middelen toe te wijzen;
- identificeer en bevorder synergieën tussen het kmo-instrument en door de EU ondersteunde financiële instrumenten.

Inleiding

Het belang van kmo's en innovatie in de economie van de EU

01 Volgens het jaarverslag van de Europese Commissie over kmo's 2017/2018 maken kmo's 99 % uit van de bedrijven die actief zijn in de niet-financiële bedrijfssector van de EU en zijn ze goed voor 66 % van de totale werkgelegenheid en 57 % van de toegevoegde waarde in de niet-financiële bedrijfssector van de EU.

02 Zowel het Europees Parlement als de Raad hebben het belang van de ondersteuning van innovatie (met name baanbrekende innovatie) en de groei van start-ups en kmo's benadrukt. Zij hebben opgemerkt dat steun voor innovatieve kmo's en startende ondernemingen van essentieel belang is om het potentieel van Europa voor groei en sociaaleconomische transformatie te maximaliseren¹. In wetenschappelijke onderzoeken²³ is het verband aangetoond tussen ondernemerschap, activiteiten van kmo's, economische groei en creëren van werkgelegenheid.

03 In de Europa 2020-strategie⁴ wordt het belang van innovatie voor het stimuleren van groei en werkgelegenheid in de EU benadrukt. "Innovatie-Unie" is een van de zeven vlaggenschipinitiatieven in de strategie en is erop gericht om een innovatievriendelijk klimaat te scheppen waarin goede ideeën gemakkelijker kunnen worden omgezet in producten en diensten waardoor economische groei en banen ontstaan⁵.

¹ Effectbeoordeling van het negende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie van de EU (een nieuwe Horizon voor Europa).

² "The vital 6 per cent. How high-growth innovative businesses generate prosperity and jobs", 2009, NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts).

³ Henrekson, M. & Johansson, D. 2010. "Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence." *Small Business Economics*, 35, 227-244, blz. 240.

⁴ Mededeling van de Commissie "EUROPA 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020.

⁵ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm

Grotere gerichtheid op kmo's en innovatie in H2020

04 H2020 is het achtste kaderprogramma voor onderzoek van de EU. Met een begroting van 76,4 miljard EUR voor de periode 2014-2020 is dit het grootste publieke onderzoeks- en innovatieprogramma ter wereld⁶.

05 In H2020 is meer nadruk gelegd op innovatie dan in alle voorlopers ervan doordat wordt voorzien in meer financiering voor tests, prototyping, bedrijfsgestuurd O&O en de bevordering van innovatief ondernemerschap. In het kader van H2020 is ook een ambitieuzer streefcijfer vastgesteld wat betreft aan kmo's toe te wijzen middelen dan bij enig ander voorgaand kaderprogramma: kmo's moeten ten minste 20 % van de totale gecombineerde begroting van 9 miljard EUR voor de pijlers "Leiderschap op het gebied van ontsluitende en industriële technologieën" en "Maatschappelijke uitdagingen" ontvangen.

06 Voor het kmo-instrument (SME-I) is een budget van 3 miljard EUR uitgetrokken, wat overeenkomt met 33 % van de kmo-doelstelling voor het hele H2020-programma⁷.

Wat is het kmo-instrument?

07 Het SME-I werd in het kader van het kaderprogramma voor onderzoek (KP) Horizon 2020 (H2020) opgericht om innovatie bij kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) te ondersteunen. In het kader van dit instrument kunnen veelbelovende ondernemingen subsidies ontvangen om hen te ondersteunen bij de ontwikkeling van een haalbaarheidsstudie (fase 1) en bij het uitvoeren van onderzoek en ontwikkeling (O&O) en markttests (fase 2). Bijstand kan ook worden verleend door middel van coaching, mentoring of andere diensten voor bedrijfsacceleratie (fase 3). Het SME-I staat open voor kmo's in de lidstaten en de landen die associatieovereenkomsten hebben gesloten (geassocieerde landen)⁸ en heeft tot doel ondernemingen te helpen uitbreiden en internationaliseren.

⁶ Verordening (EU) nr. 1291/2013 tot vaststelling van H2020.

⁷ Idem.

⁸ http://ec.europa.eu/research/bitly/h2020_associated_countries.html

08 Het SME-I is een nieuw instrument, aangezien het kmo's de mogelijkheid biedt om als individuele begunstigden deel te nemen zonder noodzakelijkerwijs deel uit te maken van een consortium, zoals gewoonlijk vereist wordt door de kaderprogramma's voor onderzoek. Het is gericht op projecten die ten minste niveau 6 van technologische paraatheid hebben bereikt.

09 Het doel van het SME-I is het potentieel van kmo's te ontwikkelen en te benutten door de financieringsbereidheid in de zeer risicovolle eerste onderzoeks- en innovatiefasen te vergroten en de marktexploitatie van onderzoekresultaten door de particuliere sector te bevorderen. Het is gericht op kmo's die blijf geven van een sterke ambitie om te groeien en te internationaliseren, en ondersteunt alle vormen van innovatie waarbij elke activiteit een duidelijke Europese meerwaarde heeft.

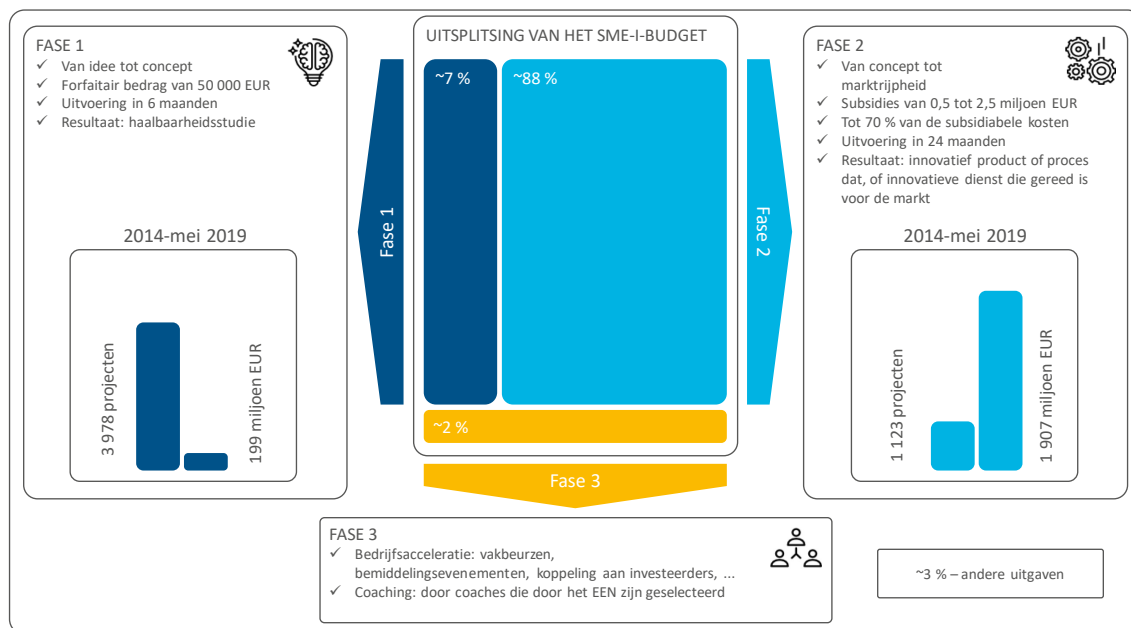
10 De verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling met betrekking tot het SME-I ligt bij DG Onderzoek en Innovatie (DG RTD) van de Europese Commissie, terwijl het wordt uitgevoerd door het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme).

11 Het instrument omvat drie fasen (zie [figuur 1](#)):

- **Fase 1 (het onderzoeken van de technische en commerciële haalbaarheid van een zakelijk idee):** het verkennen van de wetenschappelijke of technische haalbaarheid en het commerciële potentieel van nieuwe ideeën. Subsidies van 50 000 EUR worden toegekend met een cofinancieringspercentage van de EU van 70 %.
- **Fase 2 (ontwikkeling en demonstratie):** ontwikkeling van innovatie met het oog op demonstratie, verificatie van prestaties, testen, de ontwikkeling van proeflijnen, validatie voor markttoepassing, en andere activiteiten die erop gericht zijn om innovatieve producten en diensten op het punt te brengen waarop bereidheid ontstaat daarin te investeren en waarop deze rijp zijn voor invoering op de markt. Subsidies van maximaal 2,5 miljoen EUR kunnen worden toegekend met een cofinancieringspercentage van 70 %.
- **Fase 3 (aanvullende EU-steun om de markt te betreden):** het bieden van ondersteuning, opleiding en coaching, alsook het vergemakkelijken van de toegang tot risicokapitaal. Deze fase bestaat uit een pakket diensten die in de fasen 1 en 2 aan de begunstigden worden aangeboden. In deze fase worden geen aanvullende subsidies toegekend.

12 Hoewel de verschillende fasen genummerd zijn, is er geen sprake van een vaste volgorde bij het SME-I: fase 1 hoeft niet te zijn doorlopen om deelname aan fase 2 mogelijk te maken. De in fase 3 aangeboden diensten kunnen op elk moment tijdens de uitvoering van het innovatieproject worden verleend, of zelfs na de afronding ervan.

Figuur 1 — Het SME-I: structuur en verdeling van de begroting



Bron: ERK.

Korte geschiedenis van het kmo-instrument

13 Het kmo-instrument is in 2014 van start gegaan met een ontwerp dat is gebaseerd op het SBIR-programma⁹ van de VS. In het “trechtermodel” zou een groot aantal kleine investeringen worden gedaan in haalbaarheidsstudies voor veelbelovende innovatieprojecten (fase 1), waarna de beste doorstromen naar fase 2 en een hoger niveau van financiering. De verplichting om fase 1 te doorlopen voorafgaand aan fase 2 werd echter weggenomen tijdens de ontwerpfase, zodat de aanvragers zich rechtstreeks kunnen inschrijven voor elk van beide fasen.

⁹ <https://www.sbir.gov/about/about-sbir>.

14 Net zoals andere onderdelen van Horizon 2020 wordt het kmo-instrument uitgevoerd via werkprogramma's, die betrekking hebben op perioden van twee of drie jaar, en met elk werkprogramma kunnen de kenmerken van het instrument worden gewijzigd overeenkomstig de beleidsvoornemens.

15 In de werkprogramma's voor 2014-2015 en 2016-2017 werd het SME-I-budget verdeeld naar thematische onderwerpen, zoals biotechnologie, gezondheid en veiligheid. Kmo's zouden hun aanvraag doen in het kader van het onderwerp dat het best bij hun project paste.

16 Het werkprogramma voor 2018-2020 omvatte een proefproject Europese Innovatieraad (EIC), waarbij het SME-I werd samengebracht met andere programma's — Toekomstige opkomende technologieën (FET Open), Sneltraject voor innovatie (FTI) en H2020-prijzen. De belangrijkste wijzigingen voor het SME-I die in het kader van het EIC-proefproject zijn aangebracht, zijn:

- o een "bottom-up"-benadering in een open oproep zonder dat een aanvraag hoeft te worden gedaan in het kader van een thematisch onderwerp;
- o een "pitch" door kmo's voor selectie in fase 2: persoonlijke vraaggesprekken met een panel ervaren innovatoren;
- o meer begeleidings- en coachingmogelijkheden voor alle begunstigden door middel van fase 3.

17 In juni 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening tot vaststelling van Horizon Europa voor de periode na 2020 gepresenteerd¹⁰. Het voorstel voorziet in een EIC als derde pijler in een kaderprogramma met een begroting van 10,5 miljard EUR, waarin alle EU-steun voor baanbrekende en marktcreërende innovatie op een plaats zou worden gecombineerd en die twee instrumenten zou omvatten: de Pathfinder for Advanced Research en de Accelerator. De vroegere fase 1 zou dus definitief worden stopgezet, terwijl soortgelijke acties als die in de vroegere fasen 2 en 3 in de Accelerator zouden worden opgenomen¹¹.

¹⁰ Voorstel voor een verordening tot vaststelling van Horizon Europa (COM (2018) 435 final), juni 2018.

¹¹ In april 2019 bereikten de Commissie, het Europees Parlement en de Raad een [voorlopig algemeen akkoord](#) over Horizon Europa.

18 In maart 2019 wijzigde de Commissie het werkprogramma en lanceerde zij het uitgebouwde EIC-proefproject voor de periode van juni 2019 tot eind 2020. Het uitgebouwde EIC-proefproject vormt een overgang naar de voorgestelde Europese Innovatieraad in het kader van Horizon Europa (na 2020), waardoor een nauwere band ontstaat tussen de samenstellende delen en significante wijzigingen worden aangebracht in het SME-I. Fase 1 werd stopgezet en de volgende instrumenten werden ingevoerd:

- o de “Pathfinder”, die de vroegere FET-Open en FET-Proactief vervangt;
- o de “Accelerator”, die de vroegere fase 2 vervangt:
 - ontwikkeling en uitbreiding van risicovolle innovatie door kmo’s;
 - invoering van het concept niet-financierbaarheid¹²;
 - subsidies ten bedrage van maximaal 2,5 miljoen EUR;
 - optie van een kapitaalinjectie van maximaal 15 miljoen EUR (gemengde financiering).

19 Het EIC-proefproject was als ontwikkeling van het SME-I grotendeels in overeenstemming met het oorspronkelijke ontwerp ervan, terwijl in het kader van het uitgebouwde EIC-proefproject wijzigingen werden aangebracht die een overgang naar de voorgestelde EIC in het kader van Horizon Europa gemakkelijker maakten. Het SME-I is het belangrijkste onderdeel van zowel het EIC-proefproject als het uitgebouwde EIC-proefproject en maakt ongeveer twee derde van de respectieve begrotingen uit.

20 Het voorstel voor de Europese Innovatieraad in het kader van Horizon Europa, dat zich momenteel in de wetgevingsprocedure bevindt, houdt een aantal elementen van het instrument in stand, zoals een blijvende gerichtheid op kmo’s en uitsluitend subsidiesteun. Bepaalde andere aspecten die in overweging zijn genomen, moeten echter nog worden ontwikkeld of getest¹³.

¹² Het begrip niet-financierbaarheid wordt in de vaak gestelde vragen van de EIC gedefinieerd als het onvermogen om voldoende financiële middelen aan te trekken.

¹³ Bijvoorbeeld het verlenen van financiële steun aan projecten door middel van aandelenfinanciering en de gedeeltelijke aanvaarding van de selectieprocessen die in het kader van andere oproepen of programma’s worden uitgevoerd.

Reikwijdte en aanpak van de controle

21 Dit speciaal verslag is het nieuwste in een reeks publicaties van de ERK waarin financiële steun aan innovatieve kmo's wordt onderzocht¹⁴. Zowel het Europees Parlement als de Raad hebben het belang benadrukt van de ondersteuning van innovatieve kmo's en startende ondernemingen om het groeipotentieel van Europa te maximaliseren. Wij verwachten dat de opmerkingen die voortvloeien uit onze controle en de aanbevelingen die wij doen, worden meegenomen in het debat rond het meerjarig financieel kader over het opzetten en beheren van de opvolger van het kmo-instrument vanaf 2020.

22 Bij deze controle onderzochten wij of het kmo-instrument doeltreffend was bij de ondersteuning van innovatie door kmo's.

23 Tijdens de controle werd ingegaan op de vragen of:

- het instrument was gericht op de “juiste kmo's” (d.w.z. kmo's met een groot innovatiepotentieel);
- het instrument een groot geografisch bereik had en of daarmee naar excellentie werd gezocht;
- het selectieproces van de Commissie zo was opgezet dat de beste projecten werden gefinancierd;
- de Commissie doeltreffende steun verleende aan de begunstigden;
- de monitoring en follow-up door de Commissie met betrekking tot het instrument toereikend waren om verbeteringen te kunnen doorvoeren.

24 Onze controle was daarom gericht op het ontwerp, het beheer en de output van het SME-I en op de ontwikkeling ervan tot de EIC, met inbegrip van het EIC-proefproject. Wij hebben bij onze controle de in de periode van januari 2014 tot en met mei 2019 toegekende subsidies meegenomen.

¹⁴ Speciale verslagen over garanties (SV nr. 20/2017 over de mkb-garantiefaciliteit) en over durfkapitaal (SV nr. 17/2019).

25 Tijdens de controle werd bewijsmateriaal uit verschillende bronnen gecombineerd:

- o een controle van stukken;
- o een analytische evaluatie van gegevens;
- o enquêtes onder begunstigen, afgewezen aanvragers die een excellentiekeurmerk hebben ontvangen, beoordelaars op afstand en nationale innovatiebureaus (NIA's);
- o informatiebezoeken aan Bulgarije, Denemarken, Frankrijk, Roemenië, Slovenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk;
- o vraaggesprekken met de directoraten-generaal van de Commissie, Easme, de Europese Investeringsbank (EIB), het Europees Investeringsfonds (EIF) en andere relevante belanghebbenden.

26 Zie *bijlage I* voor meer informatie over onze controlemethodologie en bronnen van controle-informatie.

Opmerkingen

Gerichtheid op de juiste begunstigden

27 Volgens de H2020-verordening¹⁵ is het SME-I gericht op innovatieve kmo's met een sterke ambitie om zich te ontwikkelen, te groeien en te internationaliseren.

De doelstellingen en doelgroep van het kmo-instrument zijn tijdens de uitvoering ervan gewijzigd

28 Belanghebbenden bij het SME-I wezen er in vraaggesprekken en in antwoorden op onze enquêtes op dat het beter zou zijn geweest als het SME-I van meet af aan een nauwkeurigere omschrijving van de doelgroep en de doelstellingen ervan had gekend.

29 Deze ambiguïteit, met name ten aanzien van het type ondernemingen waarop het SME-I is gericht, werd ook benadrukt in het verslag van de kmo-deskundigenadviesgroep (EAG) van 2014¹⁶. Volgens de EAG zouden extra middelen en een grondiger analyse van de beoogde doelgroep de Commissie meer vertrouwen hebben gegeven dat het juiste soort aanvragers werd aangetrokken.

30 De doelstellingen van de opeenvolgende werkprogramma's zijn tijdens de uitvoering meermaals gewijzigd. De eerste twee werkprogramma's (2014-2015 en 2016-2017) waren gericht op elke vorm van innovatie die de groei van de onderneming stimuleerde en nieuw was op de markt. In de werkprogramma's voor het EIC-proefproject (2018-2020) en het uitgebouwde EIC-proefproject (2019-2020) werd de focus verschoven naar "marktcreërende" innovatie. Ter vergelijking: het SBIR-programma is sinds de verlenging ervan in 2011 weinig veranderd¹⁷.

31 De frequente veranderingen die tijdens de korte looptijd van het SME-I zijn doorgevoerd, hebben bij belangrijke actoren, zoals de nationale contactpunten (NCP's), het Enterprise Europe Network (EEN) en aanvragers, geleid tot verwarring met betrekking tot de vraag wat moet worden gefinancierd.

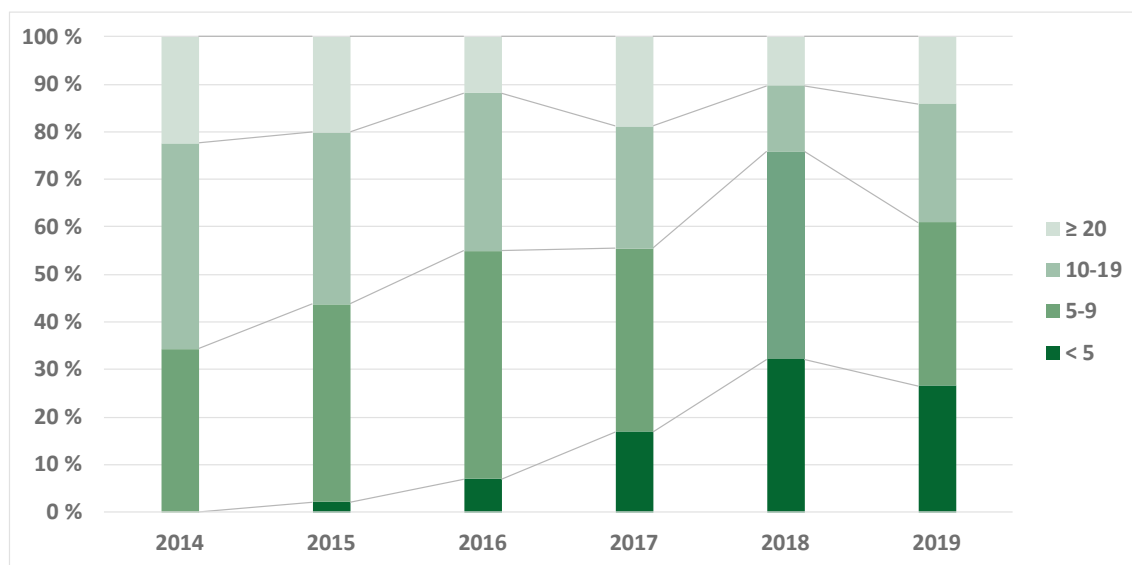
¹⁵ Verordening (EU) nr. 1291/2013 tot vaststelling van H2020.

¹⁶ Jaarverslag 2014 van de EAG inzake innovatie bij kmo's.

¹⁷ <https://sbir.nih.gov/reauthorization#eligibilityDiv>

32 Tijdens de uitvoering van het SME-I is het type ondernemingen dat de doelgroep vormde, verschoven van rijpe ondernemingen die hadden deelgenomen aan vroegere KP's naar innovatieve en met name jonge ondernemingen zonder eerdere ervaring met KP's. De invoering in 2018 van de bottom-upbenadering en de pitch in het kader van het EIC-proefproject heeft de overgang naar een jongere mix van kmo's versneld (zie [figuur 2](#)).

Figuur 2 — Bestaansduur van de in fase 2 gefinancierde kmo's per oproepjaar



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

33 Het huidige profiel qua bestaansduur van de begunstigden komt overeen met dat van de ondernemingen die zijn aangewezen in de Nesta-studie¹⁸ over de groeifactoren en de verschillen in gecreëerde werkgelegenheid voor ondernemingen. Dit wijst erop dat met de huidige portefeuille van begunstigden beter groei en werkgelegenheid kan worden gecreëerd.

34 Door de bottom-upbenadering is het probleem opgelost dat in de vorige structuur werd waargenomen, waarbij ondernemingen het “onderwerp” in het kader waarvan ze steun aanvragen, kiezen op basis van de verschillende succespercentages voor de toekenning van steun. Door deze benadering zijn ook de administratieve procedures voor de oproepen vereenvoudigd. Een alternatieve benadering kan passend zijn wanneer specifieke gebieden moeten worden afgebakend die als een prioriteit voor de EU worden beschouwd.

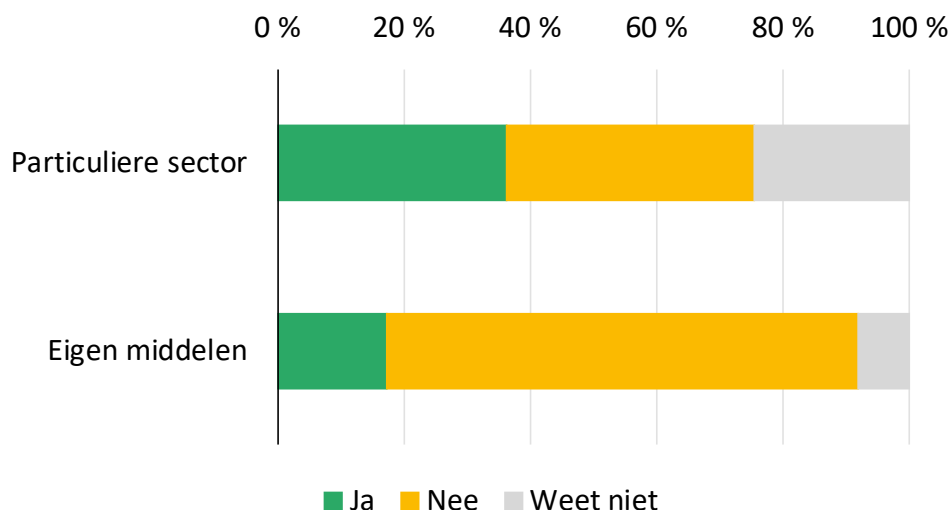
¹⁸ Nesta Working Paper nr. 11/02, “A look at business growth and contraction in Europe”.

Laattijdige invoering van het concept niet-financierbaarheid

35 Met het SME-I wordt beoogd “de financieringsbereidheid in de zeer risicovolle eerste onderzoeks- en innovatiefasen te vergroten”¹⁹. In de opeenvolgende werkprogramma’s is echter niet gespecificeerd hoe het instrument gericht kan worden op de kmo’s die moeite hebben om financiering uit andere bronnen te verkrijgen, en het concept “niet-financierbaarheid” werd pas in 2019 ingevoerd met het uitgebouwde EIC-proefproject.

36 Volgens verschillende geïnterviewde belanghebbenden bestaat het risico op verdringing van particuliere investeringen door het SME-I. Dit werd bevestigd in de resultaten van onze enquête onder begunstigden. Met betrekking tot fase 2 was 36 % van de respondenten van mening dat hun projecten financiering van de particuliere sector hadden kunnen krijgen en antwoordde 17 % dat zij de eigen middelen van hun onderneming hadden kunnen gebruiken om innovatie te financieren. Leden van de jury bevestigden dit risico ook tijdens het vraaggesprek (zie [figuur 3](#)).

Figuur 3 — De alternatieve bronnen van particuliere financiering voor ondernemingen in fase 2



Bron: Enquête van de Rekenkamer onder de begunstigden.

37 De belanghebbenden wezen echter op het “crowding-in-effect” van de EU-subsidie, waarmee de begunstigden later de extra middelen kunnen aantrekken die nodig zijn om hun innovatieprojecten vooruit te helpen en uit te breiden.

¹⁹ Verordening (EU) nr. 1291/2013 tot vaststelling van H2020.

38 De financierbaarheid van een project is een complex concept dat wordt bepaald door verschillende variabelen, zoals de omvang van de benodigde middelen, het tijdschema en de prijs. Gezien de complexiteit ervan waren de meeste ondervraagden van mening dat er behoefte was aan een definitie van financierbaarheid en dat moest worden omschreven hoe deze moet worden gemeten.

39 Vóór 2019 werd de financierbaarheid van de projecten niet in aanmerking genomen in het selectieproces van het SME-I. In feite werden in het kader van het instrument subsidies toegekend aan een aantal kmo's die op de markt hadden kunnen worden gefinancierd. De invoering van het concept niet-financierbaarheid vereist duidelijke bepalingen over de wijze waarop deze kan worden aangetoond, met name omdat het EU-keurmerk dat een subsidietoekenning in het kader van het SME-I vormt en de subsidie zelf extra financiële middelen aantrekken ter ondersteuning van innovatieprojecten van begunstigden.

Geografisch bereik

De participatiegraad loopt uiteen tussen landen — deels als gevolg van factoren waarop de Commissie geen invloed heeft

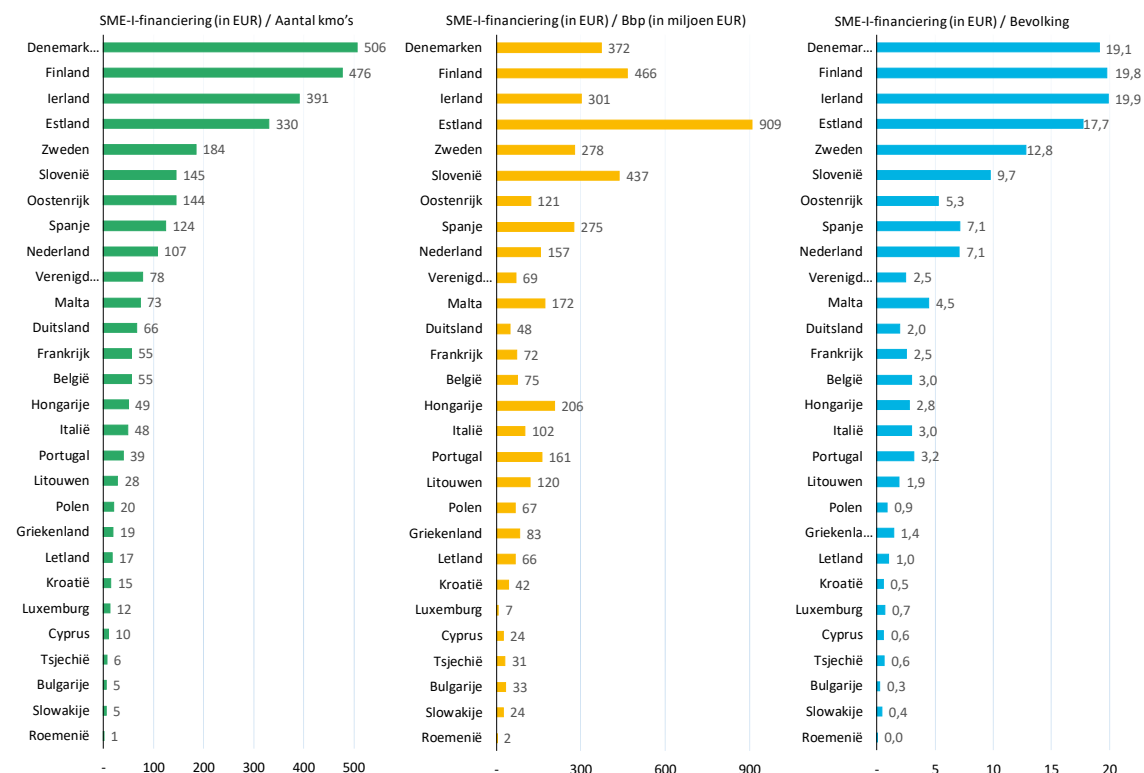
40 De belangrijkste factor die bepalend is voor SME-I-deelname en het succes van het project is excellentie. Gezien de uiteenlopende innovatieniveaus onder de lidstaten is een ongelijke verdeling van de middelen dan ook te verwachten. Tegelijkertijd wil de EU er echter via H2020 voor zorgen dat de voordelen van een door innovatie gedreven economie breed worden verspreid en worden geoptimaliseerd²⁰.

41 De onderstaande grafieken en kaarten (*figuur 4*, *afbeelding 1* en *afbeelding 2*) illustreren statistieken op landniveau over het aantal ingediende aanvragen en de ontvangen financiering in verhouding tot het aantal kmo's, het bbp en de bevolking. *Bijlage II* geeft een overzicht van de verdeling van de SME-I-financiering per lidstaat (absoluut en relatief gezien), het aantal toegekende projecten, het aantal voorstellen en het succespercentage per lidstaat.

²⁰ Overweging 14 van Besluit nr. 2013/743/EU van de Raad.

42 Van oudsher komen er bij de analyse van de uitvoering van Horizon 2020 twee verschillende groepen lidstaten naar voren: de EU-15 en de EU-13²¹. In het geval van het kmo-instrument kan met dit onderscheid de variatie in de ontvangen financiering niet worden verklaard (zie de eerste kolom van *figuur 4*).

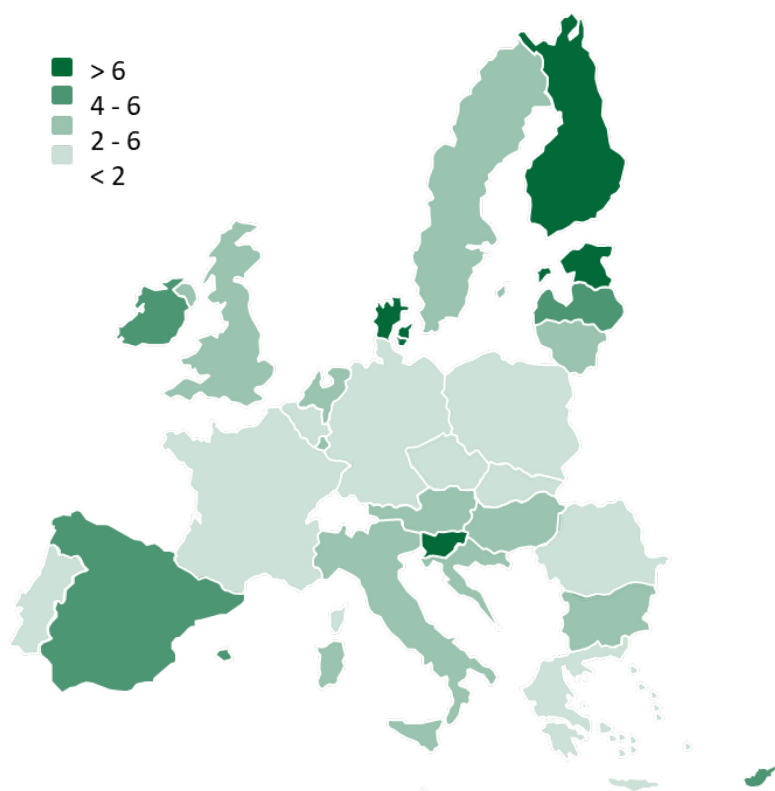
Figuur 4 — Verdeling van SME-I-financiering naar aantal kmo's, bbp
Verordening (EU) nr. 1291/2013 tot vaststelling van H2020, en bevolking



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

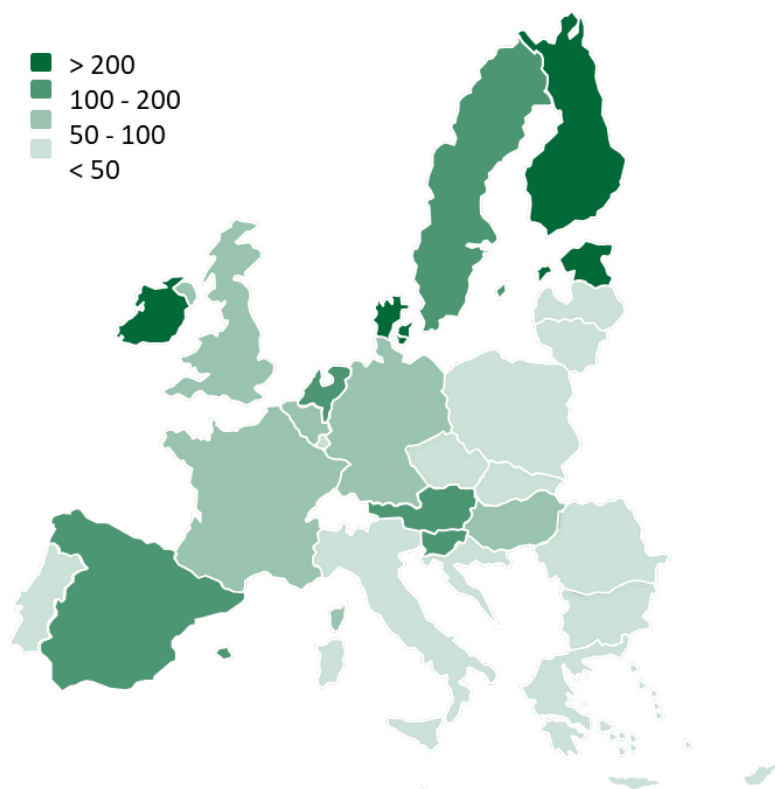
²¹ De EU-13-lidstaten zijn Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië, terwijl de EU-15-landen de overige 15 lidstaten van de Europese Unie zijn.

Afbeelding 1 — Aantal ingediende projectvoorstellen per duizend kmo's



Bron: ERK.

Afbeelding 2 — SME-I-financiering per kmo (EUR/kmo)



Bron: ERK.

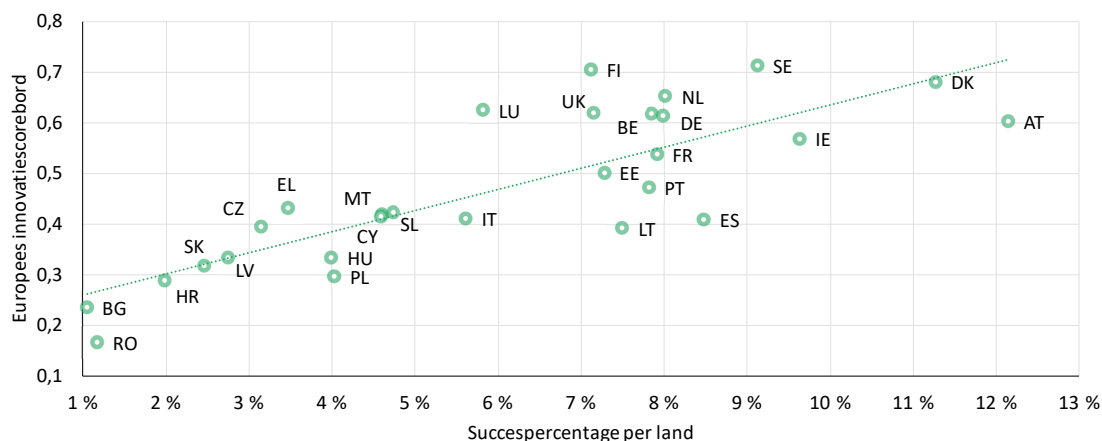
43 De participatiegraad bij het SME-I en het succespercentage van projecten worden beïnvloed door verschillende factoren:

- 1) het innovatie-ecosysteem en het aantal kmo's in het land;
- 2) het bestaan van een nationale strategie inzake het SME-I;
- 3) de inspanningen om het SME-I te promoten;
- 4) de ondersteuning door NCP's en het EEN.

44 Hoewel sommige van deze factoren buiten de controle van de Commissie liggen, heeft de Commissie wel invloed op andere, zoals de marketing en promotie van het instrument of de ondersteuning door de NCP's.

45 Verschillen in succespercentages tussen landen worden deels verklaard door de bestaande variatie in de innovatieniveaus. **Figuur 5** toont een sterke correlatie tussen de succespercentages bij het SME-I en de samenvattende innovatie-index van het Europees innovatiescorebord²².

Figuur 5 — Correlatie tussen het succespercentage bij het SME-I en het Europees innovatiescorebord 2019



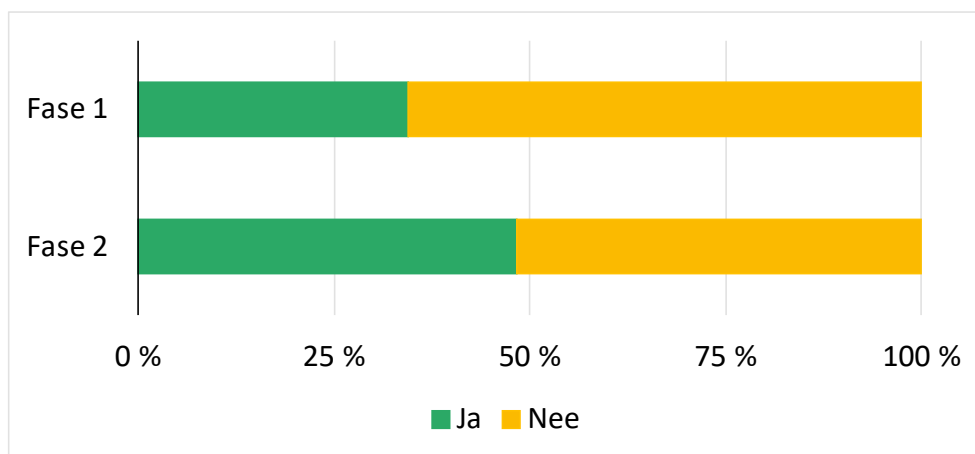
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

²² https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_nl

46 Een gemeenschappelijk kenmerk van de deelnemende landen met een hoge participatiegraad en hoge succespercentages ten aanzien van het instrument is de aanwezigheid van een actief nationaal innovatiebureau (NIA), dat optreedt als tussenpersoon voor de innovatieve kmo's. In de drie lidstaten met de laagste participatiegraad (in verhouding tot het aantal kmo's in het land) en de laagste succespercentages is er daarentegen geen NIA.

47 In onze enquête onder nationale innovatiebureaus (NIA's) vroegen we of zij nationale programma's hadden ter ondersteuning van kmo's bij het aanvragen van SME-I-steun. Iets minder dan de helft van de NIA's heeft bevestigd dat zij nationale programma's hadden ter ondersteuning van kmo's die een aanvraag indienden voor fase 2 en 35 % meldde dit voor fase 1 (zie [figuur 6](#)). Ondervraagden merkten op dat sommige nationale bureaus sinds de oprichting van het kmo-instrument vergelijkbare programma's hadden teruggeschroefd en in plaats daarvan hun bedrijven op het SME-I hadden voorbereid.

Figuur 6 — Bestaan er in uw land nationale programma's ter ondersteuning van kmo's bij het aanvragen van steun in fase 1 en/of fase 2?



Bron: Enquête van de ERK onder NIA's.

48 Spanje is een goed voorbeeld van een lidstaat met een nationale strategie ter ondersteuning van innovatieve ondernemingen die in aanmerking kunnen komen voor het SME-I. De Spaanse autoriteiten hebben een systeem opgezet om het SME-I aan de man te brengen door actief op zoek te gaan naar zeer innovatieve bedrijven en hen te ondersteunen bij het aanvragen van steun in het kader van het instrument. Spanje is de grootste begunstigde van het SME-I: het land ontvangt ongeveer 20 % van de totale begroting en heeft het grootste aantal kmo's die steunaanvragen indienen. Ondanks het feit dat het een bescheiden innovator is volgens het Europees innovatiescorebord, heeft het een van de hoogste succespercentages. Ierland en Denemarken promoten het instrument ook actief en bereiden hun kmo's voor op deelname.

49 In de bezochte lidstaten met een lage participatiegraad in het SME-I (wat de toegekende middelen en het succespercentage betreft) was het SME-I nauwelijks bekend. Op nationaal niveau was er weinig specifieke ondersteuning en werd het instrument weinig gepromoot; ook waren er weinig richtsnoeren voor ondernemingen met betrekking tot het instrument. Lage succespercentages hebben weer andere ondernemingen ontmoedigd om SME-I-steun aan te vragen. Bovendien heeft het bestaan van alternatieve nationale programma's, met hogere succespercentages, de aantrekkelijkheid van het SME-I verminderd voor ondernemingen en ondersteunende actoren zoals consultants.

Bekendheid negatief beïnvloed door het ontbreken van een gerichte marketing- en communicatiestrategie op het niveau van de Commissie

50 Het SME-I vormt een nieuwe vorm van steun in de KP's die met name is gericht op afzonderlijke kmo's met zeer innovatieve projecten en een marktgestuurde benadering kent.

51 De traditionele soorten H2020-aanvragers (universiteiten, grote ondernemingen en onderzoekscentra) zijn vertrouwd met de door H2020 geboden financieringsmogelijkheden. Deze organisaties hebben ervaring met zowel H2020 als voorgaande KP's en hebben in veel gevallen specifieke personeelsleden belast met het beheer van aanvragen en projecten. De soorten bedrijven waarop het SME-I is gericht, hebben doorgaans niet deelgenomen aan eerdere KP's en hebben overheidsmiddelen wellicht niet eens opgenomen in hun financieringsstrategie.

52 Wij hebben onderzocht of het SME-I werd gepromoot, uitgevoerd en gemonitord om kmo's eenvoudig toegang tot het instrument te bieden, zoals uiteengezet in Besluit 2013/743/EU van de Raad. We hebben ook gekeken naar de mate waarin marketingtechnieken zijn gebruikt om de juiste ondernemingen ervan bewust te maken dat deze financieringsmogelijkheid bestaat, en er moeten geschikte communicatiekanalen worden geïdentificeerd en gebruikt om deze te bereiken.

53 De Commissie en Easme hadden een beperkt budget om communicatieactiviteiten op te zetten en verschillende evenementen, voornamelijk H2020-informatiedagen, te organiseren om potentiële begunstigden van het SME-I samen te brengen. In de verslagen van de EAG werd gewezen op het ontbreken van een marketingstrategie voor het SME-I en op de noodzaak om de juiste "cliënten" te identificeren en de communicatiekanalen en -instrumenten dienovereenkomstig aan te passen. In de SME-I-evaluatie²³ werd dit gezien als een mogelijke verklaring voor de uiteenlopende penetratiegraad in de EU-28-landen en werd gewezen op de noodzaak om de communicatie- en marketingstrategie opnieuw te bezien.

54 Ondanks de inspanningen om potentiële begunstigden te bereiken, beschikte de Commissie niet over een gestructureerde marketing- en communicatiestrategie. Zij maakte geen gebruik van een voldoende gerichte aanpak om innovatieve kmo's te wijzen op de financieringsmogelijkheden die het SME-I biedt.

²³ "Evaluation of the SME instrument and the activities under Horizon 2020 Work Programme Innovation in SMEs", februari 2017.

55 De Commissie vertrouwt sterk op de promotie op nationaal niveau door de NCP's en het EEN om tot een uniforme uitvoering van het SME-I te komen. Zij beschouwt de NCP's als de belangrijkste structuur voor het verstrekken van praktische informatie en bijstand aan potentiële deelnemers. Aangezien kmo's minder bekend zijn met H2020 dan andere deelnemers aan het KP (zie paragraaf 51), is de rol van de NCP's van bijzonder belang voor kmo's. De NCP's worden aangewezen en betaald door de nationale autoriteiten. Zij moeten ervoor zorgen dat het nieuwe programma bekend wordt en gemakkelijk toegankelijk is voor alle potentiële aanvragers²⁴. Zoals vermeld in Speciaal verslag nr. 28/2018 van de ERK²⁵, verschilt het niveau van de door de NCP's geboden ondersteuning echter van lidstaat tot lidstaat. In sommige gevallen treden ze op als fulltime NCP, maar in andere gevallen hebben ze naast hun NCP-taken nog andere verantwoordelijkheden.

56 Het niveau van de door de NCP's verleende steun verschilt van lidstaat tot lidstaat, wat van invloed is op de participatiegraad en de succespercentages. Slechts in twee van de zes bezochte lidstaten werden de NCP's volledig ingezet voor deze rol. De NCP's in twee lidstaten organiseerden workshops voorstellen schrijven en onderzochten aanvragen vóór de indiening. Eén NCP organiseerde oefenpitches. Andere ondernamen weinig, afgezien van het organiseren van H2020-informatiedagen.

57 De NCP's en het EEN meldden dat het SME-I hoofdzakelijk op nationaal niveau was gepromoot met beperkte steun van de Europese Commissie, aangezien de NCP's in het kader van het programma geen specifiek budget voor verspreidingsactiviteiten toegewezen krijgen.

²⁴ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/ncp/h2020-standards-principles_en.pdf

²⁵ Speciaal verslag nr. 28/2018 "Het merendeel van de in het kader van Horizon 2020 ingevoerde vereenvoudigingsmaatregelen heeft het gemakkelijker gemaakt voor begunstigen, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering".

58 Access4SMEs is een H2020-coördinatie- en ondersteuningsactie om de transnationale samenwerking tussen NCP's op het gebied van kmo's en de toegang tot risicokapitaal te vergemakkelijken, en hun vaardigheden en instrumenten te verbeteren om hun ondersteuningsniveau te verhogen²⁶. De ondervraagden verklaarden dat Access4SMEs de belangrijkste bron van informatie met betrekking tot het SME-I was voor de NCP's, het EEN en begunstigden. Het netwerk werd echter pas in september 2016 opgericht — bijna drie jaar na de start van het instrument — en dus bestond het nog niet toen de diensten ervan het waardevolst zouden zijn geweest.

Selectie van projecten

59 Een doeltreffende selectieprocedure is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de beste aanvragen voor financiering worden geselecteerd. Met het oog hierop moeten er voldoende middelen worden toegewezen aan de selectieprocedure en moet het juiste type deskundige in elke fase van de evaluatie worden ingezet.

60 Het kmo-instrument is gebaseerd op een permanente open oproep tot het indienen van voorstellen, met vier uiterste termijnen per fase per jaar. Het evaluatieproces wordt op afstand uitgevoerd door vier onafhankelijke beoordelaars per voorstel. Sinds 2018 omvat de selectieprocedure voor de subsidies voor fase 2 een presentatie van de projecten aan een jury; dit vormt een tweede evaluatiefase en hierin wordt de beoordeling verricht door een panel van zes deskundigen, meestal investeerders.

De middelen voor evaluatie zijn beperkt en de procedure voor evaluatie op afstand is overbelast door het grote aantal ingediende aanvragen

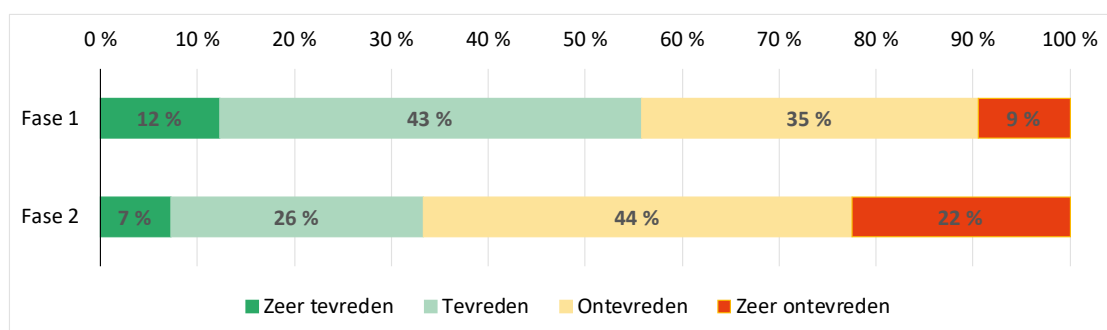
61 Easme ontvangt en beheert een zeer groot aantal voorstellen op elk van de vier uiterste termijnen per jaar voor elk van de twee fasen. Op de laatste uiterste termijn voor 2018 heeft het meer dan 1800 aanvragen ontvangen voor fase 2, en meer dan 2200 voor fase 1.

²⁶ http://www.access4smes.eu/project/#_goal

62 Het evaluatieproces staat onder druk door een combinatie van beperkte middelen en een groot aantal aanvragen. De beoordelaars hebben slechts 1,6 uur in fase 1 en 2,4 uur in fase 2 om de evaluatie en de bijbehorende documentatie af te ronden, hoewel de aanvragen lang zijn (10 bladzijden exclusief bijlagen voor fase 1 en 30 bladzijden exclusief bijlagen voor fase 2).

63 In onze enquête antwoordde slechts 34 % van de beoordelaars van fase 2 dat de 2,4 uur die de Commissie had toegewezen om de voorstellen te beoordelen, voldoende waren. De gemiddelde benodigde tijd was 5,1 uren. Voor fase 1 was 56 % van de respondenten tevreden en vroeg 3 uren in plaats van de 1,6 uur die waren toegewezen door de Commissie (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 — Mate van tevredenheid van de beoordelaars over het aantal uren dat is toegekend om voorstellen te evalueren



Bron: Enquête van de ERK onder beoordelaars.

64 De evaluatoren die onze enquête hebben beantwoord, waren meestal tevreden met de verstrekte richtsnoeren en opleiding, maar zouden graag feedback ontvangen over hun evaluaties alsmede statistieken over de resultaten, zodat zij hun prestaties kunnen benchmarken en verbeteren. Zij toonden zich bezorgd over de opleiding van nieuwe beoordelaars en de daaruit voortvloeiende variabiliteit in hun score. De statistieken van Easme bevestigen deze variabiliteit en de H2020-regels vereisen dat 25 % van de beoordelaars nieuw is.

Presentatie aan de jury zorgt voor een aanzienlijke verbetering van de selectieprocedure, met inachtneming van de subsidietoekenningstermijn

65 De invoering van de presentatie van de projecten aan een jury in 2018 was een positieve verandering, aangezien deze de zwakke punten compenseert die inherent zijn aan een evaluatie op afstand en de mogelijkheid biedt om de uitvoerbaarheid van het project en de mate waarin het team in staat zou zijn het uit te voeren, te verifiëren. Niettemin blijven bepaalde elementen suboptimaal.

66 De juryleden beoordelen 20 projectpresentaties tijdens een evaluatieweek en moeten de door de aanvragers ingediende documenten vooraf lezen. De juryleden die wij hebben bevestigd, waren echter van mening dat zij de documenten niet vroeg genoeg kregen om mogelijk 1 600 pagina's aan aanvraaginformatie door te nemen.

67 Zij stelden ook voor dat ze toegang zouden hebben tot de opmerkingen uit de verslagen van de op afstand werkende beoordelaars. Zo zou nuttige kennis behouden blijven, waardoor de efficiëntie wordt verbeterd, gezien de beperkte tijd die beschikbaar is voor het voorbereiden en bespreken van de presentatie van de projecten aan de jury's. Evenzo waren de beoordelaars van mening dat de kwaliteit van hun evaluaties zou worden verbeterd als zij de opmerkingen van de juryleden zouden ontvangen over de voorstellen die zij hadden geëvalueerd.

68 Momenteel wordt er niet systematisch een zorgvuldigheidsprocedure doorlopen ten aanzien van aanvragen in de presentatiefase. De leden van de jury wijzen op de noodzaak van een "lichte" zorgvuldigheidsprocedure om de juistheid van de door de aanvragers verstrekte informatie over octrooien, het profiel van de onderneming en de samenstelling van het team te verifiëren.

69 De Commissie heeft de subsidietoekenningstermijn (de periode tussen de uiterste termijn en de ondertekening van de subsidieovereenkomst) vastgesteld op maximaal drie maanden voor fase 1 en zes maanden voor fase 2. De werkelijke subsidietoekenningstermijn is sinds de start van het programma gedaald en ondanks de invoering van de presentatie aan de jury's in 2018 heeft Easme in dat jaar 90 % van de subsidieovereenkomsten binnen de streeftermijn ondertekend.

Sommige IT-tools leveren risico's op voor het evaluatieproces

70 Aanvragers dienen online voorstellen in via het systeem voor elektronische indiening van voorstellen op het H2020-portaal voor deelnemers.

71 Om presentaties van projecten te organiseren en jury's met passende vaardigheden samen te stellen, maakt Easme gebruik van een spreadsheet-werkmap die gevoelig is voor storingen die tot vertragingen kunnen leiden en een evaluatieprocedure in gevaar kunnen brengen.

72 Aangezien er geen specifieke IT-instrumenten bestaan om aanvragers te vergoeden voor hun deelname aan de pitch, worden zij geregistreerd als beoordelaars in het interne deskundigenbeheersysteem (expert management system, EMI). Bijgevolg bestaat het risico dat er bij vergissing contact met hen wordt opgenomen om voorstellen te evalueren.

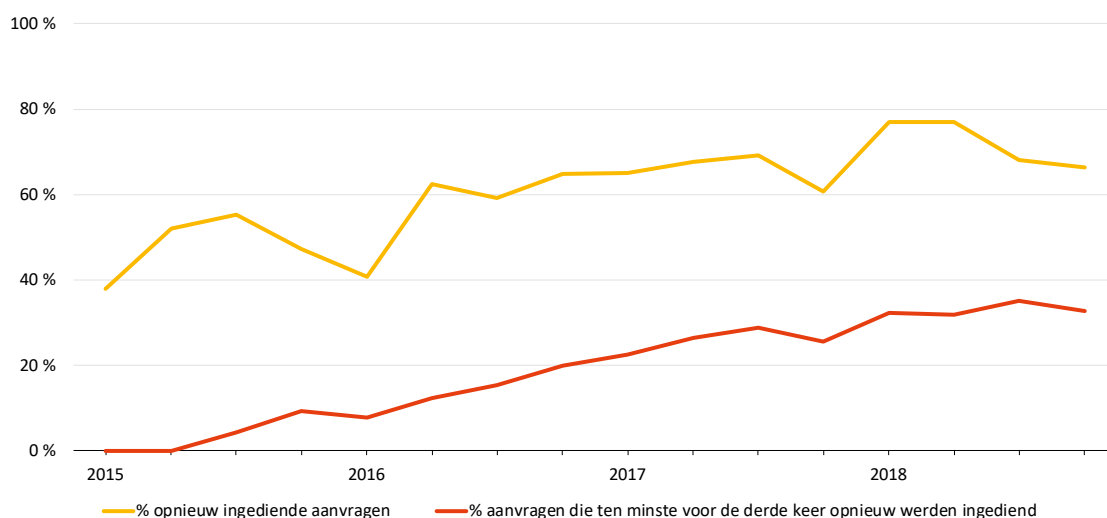
73 Bovendien vereisen veranderingen in het selectieproces die in september 2019 zijn ingevoerd in het kader van het uitgebouwde EIC-proefproject (verzoek om financiële gegevens van deelnemers en informatie over het niveau van technologische paraatheid) om aanvullende oplossingen die nog niet zijn ontwikkeld.

Herindiening van voorstellen die de middelen voor de evaluatie overbelast

74 Er is geen beperking gesteld aan het aantal keren dat een afgewezen aanvraag opnieuw kan worden ingediend in het kader van het SME-I. Bij de evaluatie wordt een opnieuw ingediend voorstel op dezelfde wijze behandeld als de eerste aanvragen, zonder dat informatie uit eerdere evaluaties wordt overgedragen.

75 De extra kosten voor de aanvrager om een ongewijzigd voorstel opnieuw in te dienen, zijn te verwaarlozen. Het aantal opnieuw ingediende aanvragen neemt gestaag toe en vormt nu een aanzienlijk aandeel van het totale aantal ingediende aanvragen. Voor de laatste uiterste termijnen van fase 2 voor 2018 (zie [figuur 8](#)) was 66 % van de aanvragen al eens eerder ingediend, waarvan de helft ten minste voor de derde keer.

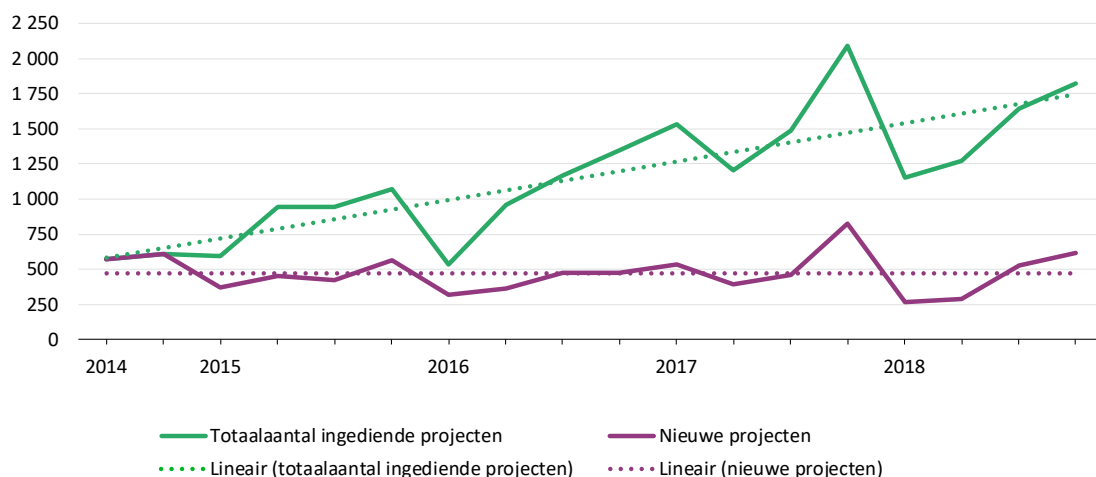
Figuur 8 — Aandeel opnieuw ingediende aanvragen in fase 2



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie tot eind 2018.

76 De toename van de aanvragen is alleen toe te schrijven aan de aanvragen die opnieuw worden ingediend. Het aantal nieuwe projecten waarvoor een aanvraag wordt ingediend voor fase 2 is stabiel gebleven op 500 aanvragen per uiterste termijn (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Projecten in fase 2: nieuw vs. totaal



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

77 De opnieuw ingediende aanvragen leggen een grote en toenemende druk op de middelen voor evaluatie. Tussen 2015 en 2018 bedroegen de kosten voor de evaluatie van voorstellen bij hun derde en daaropvolgende indiening — waarbij alleen rekening wordt gehouden met de honoraria van de deskundige beoordelaars op afstand — meer dan 4,3 miljoen EUR (waarvan meer dan 1,8 miljoen EUR in 2018).

78 Uit de tussentijdse evaluatie van H2020 bleek dat een te groot aantal inschrijvingen ervoor heeft gezorgd dat deelname wordt ontmoedigd, de kwaliteit van de evaluaties afneemt, de middelen onder druk komen te staan en een aantal hoogwaardige voorstellen geen financiering ontvangen.

79 Het gemiddelde succespercentage voor aanvragen in het kader van het SME-I is 4,7 % in fase 2 en 8,6 % in fase 1. Als we echter het succespercentage per projectvoorstel berekenen in plaats van per aanvraag, is ongeveer 11,5 % van de voorstellen in fase 2 en 16,6 % van de voorstellen in fase 1 succesvol.

Doeltreffendheid van de ondersteuning in de fasen van het kmo-instrument

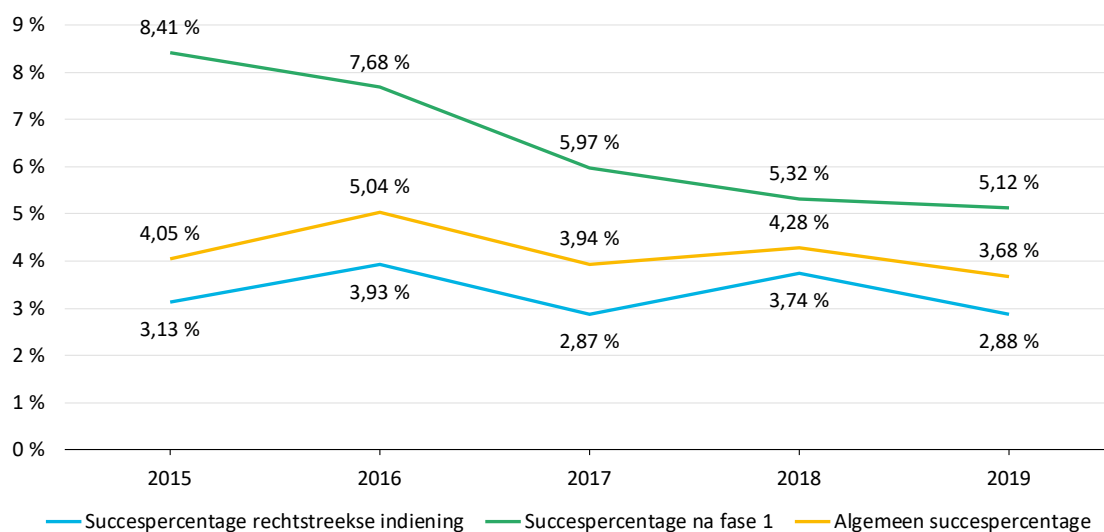
80 De in het kader van het SME-I geboden ondersteuning moet tijdig en relevant zijn en tegemoetkomen aan de behoeften van innovatieve kmo's.

Fase 1 biedt nuttige ondersteuning aan kmo's, maar in sommige lidstaten bestaan reeds soortgelijke regelingen

81 Volgens de bevroagde belanghebbenden zijn fase 1 en fase 2 in feite twee verschillende programma's geworden. Fase 1 helpt ondernemingen zonder ervaring met overheidsfinanciering, zoals kleine IT-bedrijven of startende ondernemingen; fase 2 is complexer, waardoor de ondernemingen die een aanvraag indienen voor fase 1 moeite hebben om een aanvraag in te dienen voor fase 2.

82 Het verschil in succespercentages tussen ondernemingen die fase 1 doorlopen voordat zij een aanvraag indienen voor fase 2 en ondernemingen die rechtstreeks een aanvraag indienen voor fase 2, is kleiner geworden in de loop van de uitvoering van het SME-I. Het succespercentage voor fase 2 is echter nog steeds 50 % hoger voor ondernemingen die fase 1 doorlopen dan voor ondernemingen die rechtstreeks een aanvraag indienen voor fase 2 (zie [figuur 10](#)).

Figuur 10 — Het succespercentage van kmo's die rechtstreeks een aanvraag indienen voor fase 2 vergeleken met kmo's die reeds vóór fase 2 een aanvraag hadden ingediend voor fase 1



Bron: ERK, op basis van gegevens van Easme.

83 De begunstigden in fase 2 die fase 1 hadden doorlopen, gaven aan dat de eerste fase een goede voorbereiding was en hen heeft geholpen het project te verbeteren.

84 De bevroagde belanghebbenden in sommige lidstaten waren van mening dat projecten in fase 1 vaak evengoed op nationaal niveau konden worden uitgevoerd, hoewel dit in sommige lidstaten een uitdaging zou zijn.

85 In onze enquête onder de NIA's gaf 48 % van de respondenten aan dat hun lidstaat nationale programma's had die vergelijkbaar waren met fase 1. Gevraagd naar de belangrijkste sterke punten van fase 1 van het SME-I ten opzichte van nationale programma's, verwezen de NIA's naar de snelle en transparante selectieprocedure, de geloofwaardigheid die het EU-etiket verschaft en de toegang tot coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie. Daarnaast prezen ze de kritieke massa van innovatieve ondernemingen die is opgebouwd dankzij fase 1 van het SME-I, waarmee het was gelukt om veel innovatieve bedrijven aan te trekken tot het EU-programma.

86 Op de vraag naar hun mening over het behoud van fase 1 in het kader het nieuwe KP, was 86 % van de NIA-respondenten van mening dat fase 1 behouden moet blijven in het nieuwe KP (zie [tekstvak 1](#) voor voorbeelden van meningen van NIA's over de vraag of de financiering voor fase 1 moet worden voortgezet). Volgens de voorstanders van het behoud van fase 1 hebben de diensten voor bedrijfsacceleratie en coaching ervoor gezorgd dat deze bedrijven beter in staat zijn om op professionele wijze met innovatieactiviteiten om te gaan, waardoor zij kunnen uitbreiden en groeien. Zij gaven aan dat het Europese karakter van de oproep tot het indienen van voorstellen kmo's ertoe aanzette hun ambitieniveau te verhogen vanaf de vroege ontwikkelingsfasen, en dat het eenvoudige en snelle evaluatieproces geen equivalent had op nationaal niveau. De tegenstanders van het behoud van fase 1 (14 %) wezen op het gebrek aan meerwaarde ten opzichte van nationale/regionale instrumenten en het ontbreken van een wezenlijk verband tussen fase 1 en fase 2.

Tekstvak 1

Meningen van nationale innovatiebureaus over fase 1

- “Fase 1 is een uitstekend toegangspunt tot Horizon 2020 voor kmo’s die nog geen ervaring hebben met Europese of internationale programma’s voor O&I. De mentoring- en coachingactiviteiten die het EEN verleent aan begunstigden van het SME-I hebben ervoor gezorgd dat deze bedrijven beter in staat zijn om op professionele wijze met innovatieactiviteiten om te gaan, waardoor zij kunnen uitbreiden en groeien.
- “Fase 1 heeft kmo’s in staat gesteld een stap verder te gaan. Kmo’s hebben zelf vaak onvoldoende kennis en middelen om uitputtende enquêtes te houden over intellectuele eigendom, de markt, mededinging, enz. Nadat het project fase 1 heeft doorlopen, zijn ze ook goed voorbereid om niet alleen een aanvraag in te dienen voor financiering in fase 2, maar ook voor andere financieringsmiddelen/kapitaal. De subsidie van de EC is ook een soort betrouwbaarheids- en kwaliteitskeurmerk.”
- “Fase 1 is waardevol, maar levert niet de meeste voordelen op. Het is van belang dat de lidstaten en de geassocieerde landen ook zelf investeren, zodat kleinschalige maatregelen zoals deze aan nationale/regionale instanties kunnen worden overgelaten. Niet alle lidstaten zijn op dit moment echter in staat om dergelijke steun te verlenen.”
- “Fase 1 voegt geen waarde toe; elke lidstaat kan een soortgelijk programma opzetten.”

Fase 1 vormde een buitensporige belasting voor de administratie van het kmo-instrument

87 Sinds het SME-I van start ging, zijn 3 978 subsidieovereenkomsten voor fase 1 ondertekend. Het proces van begin tot einde vereist aanzienlijke administratieve inspanningen op het gebied van evaluatie, subsidievoorbereiding, subsidieondertekening en coachingdiensten. Vier projectmedewerkers beheren ongeveer 1 000 projecten per jaar. De projectmonitoring is daarom beperkt tot administratieve controles, zonder dat de kwaliteit van de haalbaarheidsstudie wordt beoordeeld.

88 In *tabel 1* worden de kosten van de evaluatie op afstand per fase vergeleken met het totale toegekende bedrag. De tabel wijst op een groot verschil tussen de kosten van elke fase, waarbij de relatieve evaluatiekosten in fase 1 tien keer hoger liggen (per toegekende euro) dan in fase 2. De benchmark voor de evaluatiekosten in de sector particulier durfkapitaal ligt op 3 %.

Tabel 1 — Kosten van evaluaties op afstand

	FASE 1	FASE 2
Aantal geëvalueerde voorstellen	39 419	20 957
Aantal geëvalueerde voorstellen per dag en beoordelaar	5	3
Kosten van evaluatie op afstand per voorstel	360 EUR	600 EUR
Totale kosten	14 190 840 EUR	12 574 200 EUR
Toegekend bedrag	170 800 000 EUR	1 760 609 479 EUR
Kosten van evaluatie/Toegekend bedrag	8,3 %	0,7 %

Bron: ERK.

89 Ondanks de hogere administratieve overheadkosten die worden gemaakt voor fase 1 in vergelijking met fase 2, biedt fase 1 doeltreffende ondersteuning dankzij de snelle selectieprocedure op EU-niveau, het EU-keurmerk voor begunstigden en de toegang tot de BAS. Bovendien heeft deze fase veel innovatieve ondernemingen aangetrokken tot het EU-programma. Fase 1 is echter minder relevant in landen waar al soortgelijke programma's bestaan.

90 De Commissie heeft fase 1 met ingang van september 2019 stopgezet.

Fase 2 biedt doeltreffende ondersteuning aan kmo's

91 Alle bevroagde belanghebbenden (vertegenwoordigers van de NIA's en NCP's, innovatiedeskundigen, beoordelaars, juryleden, het EEN, koepelorganisaties van kmo's en begunstigden) prezen fase 2 vanwege de vele positieve elementen ervan, zoals:

- de omvang van de financiële steun op een hoog niveau van technologische paraatheid dat de lidstaten niet kunnen bieden²⁷;
- concurrentie tussen kmo's op EU-niveau;
- het aantrekken van extra investeringen door associatie met het EU-keurmerk (zie de paragrafen 119 en 121);
- beschikbaarheid van coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie;
- eenvoudige en snelle selectie- en gunningsprocedures in vergelijking met nationale regelingen;
- focus op de “go-to-market”-strategie van de projecten, waarbij projecten een actieplan ontwikkelen waarin wordt uiteengezet hoe de kmo klanten zal bereiken en een concurrentievoordeel zal behalen.

92 In onze enquête onder de NIA's vroegen wij of zij van mening waren dat fase 2 van het SME-I moet worden voortgezet in het kader van Horizon Europa en waarom (zie [tekstvak 2](#) voor voorbeelden van meningen van NIA's over de vraag of de financiering voor fase 2 moet worden voortgezet). Alle respondenten gaven aan dat deze moet worden behouden.

²⁷ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie waarbij bepaalde categorieën steun met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Tekstvak 2

Meningen van nationale innovatiebureaus over fase 2

- Deze fase biedt iets wat niet beschikbaar is op nationaal niveau; daarnaast zorgt deze ervoor dat internationale netwerken gemakkelijker kunnen worden opgericht. Coaching is ook belangrijk.
- Het is een uitstekend instrument dat gemakkelijk te begrijpen is voor de aanvragers.
- Het is een belangrijk en uniek programma om groeiende kmo's in de proeffase te ondersteunen.
- Uit het succes en de populariteit van de regeling bij kmo's blijkt dat deze een zeer geschikte structuur voor kmo's heeft. Door de wijzigingen die zijn doorgevoerd tijdens de uitvoeringsperiode (met name de vraaggesprekken) is de regeling waardevoller geworden.

93 Op de vraag of het ontwerp van het SME-I ingrijpend moet worden gewijzigd, antwoordde 75 % met “nee”, gaf 16 % beperkte wijzigingen aan en stelde slechts 11 % ingrijpender wijzigingen voor. Dit wijst erop dat de huidige vorm van fase 2 over het algemeen erg wordt gewaardeerd.

94 Fase 2 van het SME-I biedt doeltreffende ondersteuning aan de begunstigden. Met deze fase wordt een EU-keurmerk verleend dat bedrijven en projecten zichtbaar maakt, hen helpt om extra investeringen aan te trekken en toegang biedt tot het EU-netwerk van coaching en BAS. Fase 2 wordt in haar huidige vorm erg gewaardeerd door de bevraagde NIA's. Deze mening wordt gedeeld door alle bevraagde belanghebbenden.

Diensten voor bedrijfsacceleratie in fase 3 hebben potentieel, maar zijn laattijdig opgestart

95 Coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie (fase 3) spelen een sleutelrol in de algemene opzet van het SME-I, aangezien deze moeten tegemoetkomen aan de innovatiebehoeften van kmo's door middel van ondersteuning op maat, de ontwikkeling van competenties en netwerkvorming. Volgens een studie van de universiteit van Manchester zijn bedrijven (met name kleine ondernemingen) veel meer gebaat bij maatregelen die directe en indirecte steun combineren²⁸.

96 Coaching heeft betrekking op een breed scala van onderwerpen, met name bedrijfsontwikkeling, organisatieontwikkeling, samenwerking en financiering. De begunstigden in fase 1 worden drie dagen gecoacht en de begunstigden in fase 2 twaalf dagen. Dankzij het SME-I is het eerste Europese netwerk van coaches opgericht om begunstigden te ondersteunen.

97 De diensten voor bedrijfsacceleratie zijn opengesteld voor begunstigden in de fasen 1 en 2 en in dit kader wordt deelgenomen aan:

- vakbeurzen en conferenties;
- bedrijvendagen;
- evenementen voor investeerders;
- de innovatietop van de EIC;
- mentoring;
- het platform van de EIC-gemeenschap;
- een matchinginstrument voor investeerders;
- de EIC Academy.

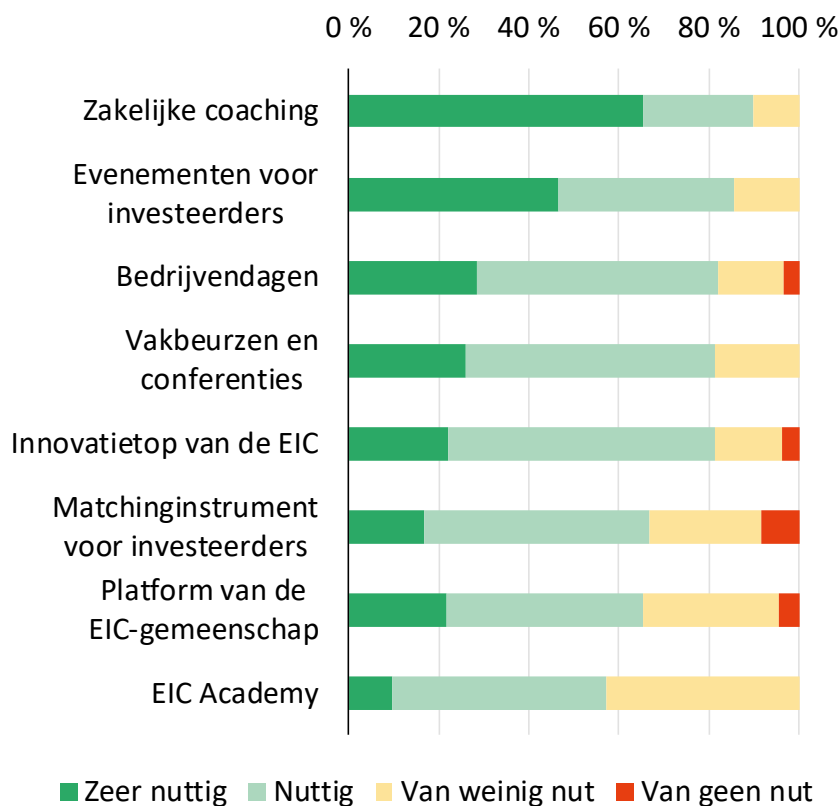
²⁸ "The Impact of Direct Support to R&D and Innovation in Firms", *Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, augustus 2012.

98 De evenementen en andere diensten voor bedrijfsacceleratie in fase 3 zijn er in de eerste plaats op gericht kmo's in contact te brengen met potentiële investeerders of zakenpartners. Easme heeft weinig ondernomen om begunstigden te helpen bij het bereiken van potentiële klanten (zowel grote particuliere ondernemingen als overheidsinstanties via innovatieve overheidsopdrachten).

99 De kmo-begunstigden die onze enquête hebben ingevuld, stelden zowel de regeling voor coaching als de gebruikte diensten voor bedrijfsacceleratie zeer op prijs (zie [figuur 11](#)). Deze positieve mening werd bevestigd door onze bezoeken aan begunstigden en de bevraagde NIA's. De NIA's en EEN-knooppunten stelden evenwel voor dat Easme:

- de organisatie van evenementen beter zou kunnen coördineren met lokale actoren (NIA's en EEN-knooppunten);
- de promotie van diensten voor bedrijfsacceleratie beter zou kunnen richten om te voorkomen dat kmo's e-mails ontvangen over evenementen die niet relevant zijn voor hen;
- mogelijkheden zou kunnen onderzoeken om samen te werken met nationale stimuleringsinstellingen die investeringskansen kunnen bieden aan de begunstigden van het SME-I.

Figuur 11 — Mate van tevredenheid onder de begunstigden over coaching en BAS



Bron: Enquête van de ERK onder de begunstigden.

100 De bevroagde innovatiedeskundigen zijn van mening dat diensten voor bedrijfsacceleratie de vraagzijde moeten stimuleren door kmo's en potentiële grote zakelijke klanten bij elkaar te brengen en hun deelname aan regelingen voor innovatieve overheidsopdrachten te ondersteunen.

101 Ter vergelijking: fase 3 van het SBIR-programma is gericht op overheidsopdrachten. In de Verenigde Staten zijn federale agentschappen met een jaarbegroting voor O&O van meer dan 100 miljoen USD verplicht om 3,2 % in de vorm van openbare aanbestedingen toe te wijzen aan begunstigden van het SBIR-programma. In 2015 hadden de contracten die tussen de federale agentschappen van de VS en de SBIR-begunstigden werden gesloten een waarde van 1,3 miljard USD, terwijl de subsidies in totaal 1,2 miljard USD bedroegen²⁹.

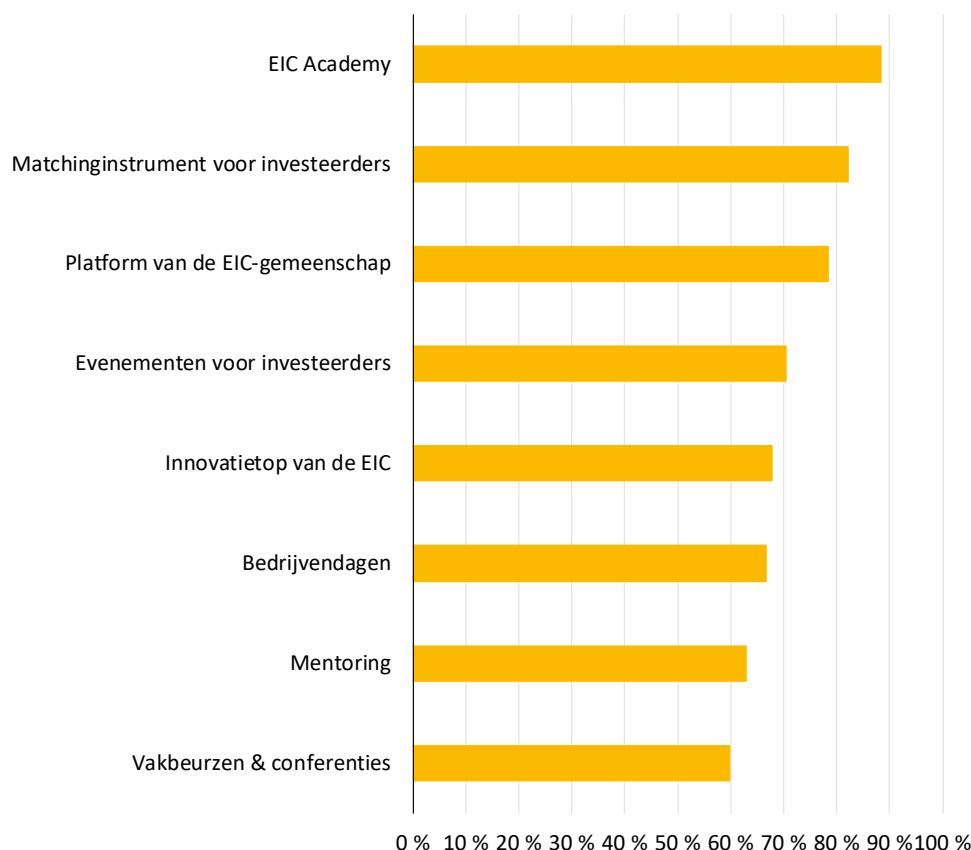
²⁹ SBA Office of Investment & Innovation on SBIR, december 2016.

102 In haar richtsnoeren inzake innovatiegericht aanbesteden³⁰ erkent de Commissie het belang van overheidsopdrachten voor innovatie voor kmo's en startende ondernemingen. In dit document stelt zij het volgende: "Door op te treden als richtinggevende klant kunnen overheidsinkopers innovatieve bedrijven de mogelijkheid bieden om hun nieuwe oplossingen onder levensechte omstandigheden te testen. Door klant te worden van innovatieve bedrijven en de omzet van die bedrijven te verhogen kunnen aanbestedende diensten voorts andere openbare en particuliere investeerders aanmoedigen om in hun activiteiten te investeren". Momenteel heeft de Commissie echter geen regelingen voor innovatieve overheidsopdrachten opgenomen in de diensten voor bedrijfsacceleratie om de begunstigden van het SME-I aan EU-agentschappen of nationale instellingen te koppelen.

103 Er wordt weinig gebruik gemaakt van de verschillende diensten voor bedrijfsacceleratie; de deelname van bevroagde begunstigden varieert van 12 % voor de EIC Academy tot 40 % voor vakbeurzen en conferenties (zie [figuur 12](#)). Dit kan deels worden verklaard door het feit dat sommige diensten pas eind 2017 van start zijn gegaan, bijna vier jaar na de lancering van het instrument.

³⁰ Mededeling C(2018) 3051 van de Commissie van 15.5.2018.

Figuur 12 — Percentage respondentent dat geen gebruik heeft gemaakt van BAS



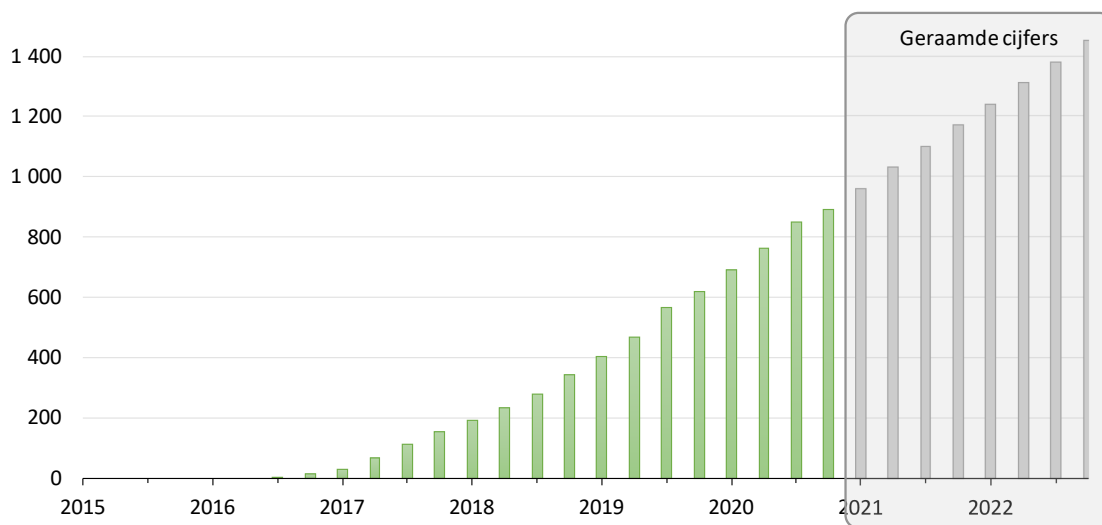
Bron: Enquête van de ERK onder de begunstigden.

De doeltreffendheid van het kmo-instrument is niet beoordeeld en de toekomstige rol ervan in Horizon Europa moet nog worden bepaald

104 Om tijdig input te leveren voor de opstelling van de nieuwe verordening heeft de Commissie meerdere evaluaties verricht in de eerste jaren van het SME-I — ondanks het gebrek aan rijpe gegevens (zie [figuur 13](#)) — zoals:

- de tussentijdse evaluatie van het SME-I die werd gepubliceerd in februari 2017, toen er nog geen innovatieproject in fase 2 was voltooid;
- de in mei 2017 gepubliceerde tussentijdse evaluatie van H2020, waarvoor dezelfde beperkingen gelden als in het bovenstaande punt;
- de in juni 2018 gepubliceerde effectbeoordeling van Horizon Europa. Slechts ongeveer 200 bedrijven hadden in dit stadium hun innovatieprojecten in fase 2 voltooid. Bovendien duurt het normaal gesproken enkele jaren voordat de werkelijke impact van het innovatieproject zichtbaar wordt.

Figuur 13 — Cumulatief aantal voltooide projecten in fase 2 van het SME-I en de periode waarop de evaluaties betrekking hadden



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

105 Aangezien het om een nieuw programma zonder voorgeschiedenis ging, werd het SME-I alleen op basis van input en de voltooide projecten in fase 1 geëvalueerd, en niet op basis van de resultaten van de projecten in fase 2. Dit gold ook voor de raadplegingen die zijn gehouden en de onafhankelijke verslagen die zijn opgesteld voor het ontwerp van de EIC in het kader van Horizon Europa (zie *bijlage II*). Daarom kon de Commissie het ontwerp van de EIC in het kader van Horizon Europa niet baseren op een uitgebreide analyse van de uitvoering, de geboekte resultaten en de impact van het SME-I.

Investerings aantrekken na financiering van het kmo-instrument

106 Een van de doelstellingen van het SME-I bestaat erin de toegang tot particulier kapitaal te vergemakkelijken en koppelingen met door de EU ondersteunde financiële instrumenten tot stand te brengen³¹. In Besluit 2013/743/EU van de Raad is het volgende bepaald: “Er wordt voorzien in koppelingen met de financiële instrumenten [...] bijvoorbeeld door voor kmo's die fase 1 en/of 2 succesvol hebben doorlopen een bepaald bedrag aan financiële middelen te reserveren.”

³¹ Verordening (EU) nr. 1291/2013 tot vaststelling van H2020.

De Commissie heeft slechts een beperkte kennis van de totale financieringsbehoeften van de begunstigden en heeft geen koppelingen met financiële instrumenten van de EU tot stand gebracht

107 Easme verzamelt niet systematisch informatie over de bijkomende financiële behoeften van de begunstigden in fase 2 om hun projecten volledig te ontwikkelen. In 2016 heeft Easme voor het laatst een enquête gehouden om deze behoeften te beoordelen, maar heeft daarbij niet gevraagd uit welke bron de financiering bij voorkeur wordt verstrekt of wat het beoogde gebruik ervan is.

108 In 2018 heeft DG RTD de EIB verzocht een studie op te stellen over de toegang tot financiering voor begunstigden van het SME-I, die vervolgens zou worden gebruikt om de effectbeoordeling van Horizon Europa te onderbouwen³². De EIB heeft het verslag op voorafgaande beoordelingen en een enquête onder een steekproef van begunstigden gebaseerd. De steekproef was echter niet representatief en slechts 24 begunstigden hebben de enquête beantwoord. Bijgevolg biedt het verslag slechts een beperkt inzicht in de werkelijke financiële behoeften van de begunstigden van het SME-I.

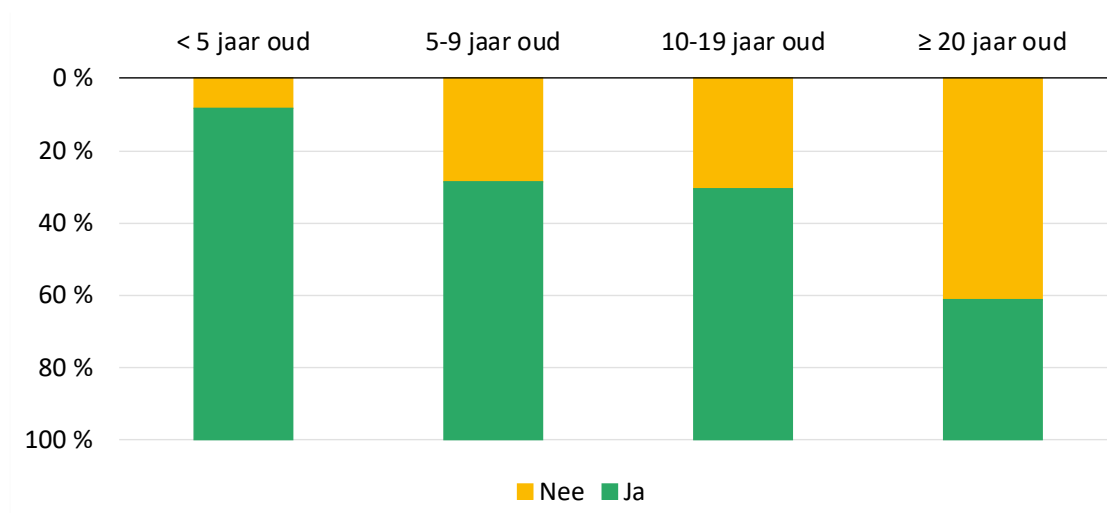
109 Onze representatieve enquête (zie *bijlage I*) gaf een indicatie van de financiële behoeften van de begunstigden in fase 2. Met name:

- gaf driekwart van de respondenten aan dat zij gemiddeld 7,1 miljoen EUR extra financiering nodig hadden;
- had 70 % van de respondenten die behoefte hadden aan extra financiering, belangstelling voor investeringen van particulier durfkapitaal, terwijl 48 % openstond voor schuldinstrumenten zoals leningen of kredietlijnen.

110 De aard van de beoogde financiering varieert naargelang van de maturiteit van het bedrijf; jonge kmo's zijn meer geïnteresseerd in kapitaalinjecties dan oudere (zie *figuur 14*).

³² EIB-Innovfin Advisory Group: "Improving Access to Finance for Beneficiaries of the SMEI" (maart 2018).

Figuur 14 — Aandeel van respondenten dat op zoek is naar durfkapitaalondersteuning, uitgesplitst naar bestaansduur van de onderneming



Bron: Enquête van de ERK onder de begunstigden.

111 De meerderheid van de begunstigden van het SME-I heeft extra financiering nodig om hun innovatie-inspanningen te ondersteunen en hun innovatieprojecten op de markt te brengen. De kennis van de Commissie over de financiële behoeften van de begunstigden is echter beperkt.

112 In het meerjarig financieel kader 2014-2020 heeft de EU een groot aantal financiële instrumenten opgezet om innovatie door kmo's te ondersteunen³³. 64 % van de begunstigden die de enquête hebben beantwoord, was echter niet op de hoogte van deze instrumenten.

³³ Onder meer: het initiatief "Toegang tot risicofinanciering" (InnovFin) in het kader van H2020; "Toegang tot financiering voor kmo's" (Cosme); Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)

113 In het verslag van de EIB over de toegang tot financiering voor de begunstigden van het SME-I³⁴ werden de volgende conclusies getrokken, die werden bevestigd door onze enquête en vraaggesprekken met begunstigden:

- Er is een financieringskloof voor begunstigden van het SME-I wanneer de projecten fase 2 verlaten.
- Subsidies geven een positief marktsignaal aan particuliere kapitaalverstrekkers.
- De beschikbare informatie over financiële instrumenten is versnipperd en de communicatie tussen particuliere en publieke kapitaalverstrekkers is beperkt.

114 In een verslag³⁵ van de EAG van 2016 werd erop gewezen dat er een gebrek aan synergieën is tussen de verschillende financiële interventies van de EU en dat het SME-I voor coördinatie met andere publieke investeerders moet zorgen, om beter tegemoet te komen aan de financieringsbehoeften van projecten na de voltooiing van fase 2.

115 Wij analyseerden de lijst van begunstigden van door de EU ondersteund durfkapitaal dat wordt beheerd door de EIB en het EIF en stelden vast dat eind 2018 slechts zestien begunstigden van het SME-I (waarvan er acht in fase 2 zaten) dergelijke financiële steun hadden ontvangen. In vijf gevallen vond de investering van het financiële instrument plaats vóór de subsidie van het SME-I was toegekend.

116 Sinds het SME-I van start ging, heeft het onder meer tot doel gehad koppelingen met door de EU ondersteunde financiële instrumenten tot stand te brengen. De Commissie heeft daartoe echter erg weinig ondernomen: zij heeft geen middelen gereserveerd voor begunstigden van het SME-I en de door de EU ondersteunde financiële instrumenten zijn nauwelijks bekend bij de begunstigden.

³⁴ EIB-Innovfin Advisory Group: “Improving Access to Finance for Beneficiaries of the SME-I” (maart 2018).

³⁵ H2020 EAG, Innovation in SMEs Annual Report 2016.

De begunstigden trekken extra investeringen aan, maar de niveaus variëren in de EU

117 De subsidieovereenkomsten in het kader van het SME-I bevatten geen rapportageverplichtingen voor begunstigden na de voltooiing van het project. In plaats daarvan monitort Easme de ontwikkeling van de begunstigden na de afronding van de subsidie van het SME-I aan de hand van twee bronnen, namelijk door externe contractanten beheerde databanken:

- **Bron 1:** wordt gebruikt om de door de begunstigden van het SME-I aangetrokken investeringen te beoordelen. De databank wordt aangevuld door informatie over investeringsrondes te verzamelen die online beschikbaar is voor het publiek. Om de betrouwbaarheid van deze bron te beoordelen, hebben wij controles uitgevoerd op een aselecte steekproef van 30 begunstigden in fase 2, die de cijfers, verkregen op basis van de online beschikbare informatie, bevestigden.
- **Bron 2:** wordt gebruikt om de evolutie in de tijd van de prestaties van de begunstigden van het SME-I te beoordelen op het gebied van omzet, netto-inkomsten, kasstroom en werkgelegenheidspeil.

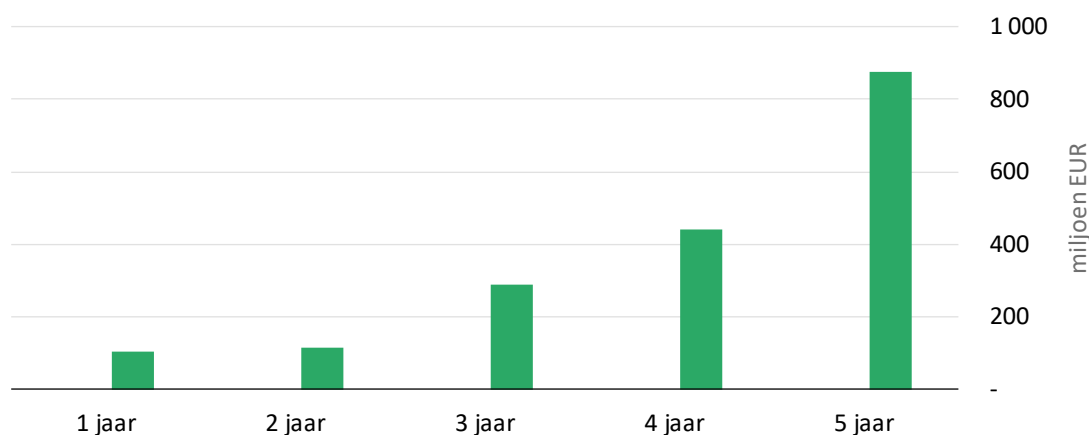
118 Rechtstreeks van de begunstigden verzamelde informatie is mogelijk minder betrouwbaar omdat zelfrapportage een vertekend beeld geeft. Bovendien is het kostenefficiënter om informatie van derden te gebruiken. Tegelijkertijd zijn beide informatiebronnen onvolledig, aangezien:

- **bron 1** de werkelijke investering die is aangetrokken door begunstigden van het SME-I onderschat vanwege de onbekende hoeveelheid investeringen in de vorm van schulden en kapitaalinjecties die niet online worden gepubliceerd;
- **bron 2** voor slechts ongeveer 60 % van alle begunstigden van het SME-I volledige informatie verschaft³⁶.

119 Volgens de online beschikbare informatie is de verhouding tussen investeringen en subsidies 2,9 voor begunstigden in fase 2 die een subsidie van het SME-I hebben ontvangen in 2014 en 2015 en waarvan de innovatieprojecten deze fase in 2017 hebben verlaten. **Figuur 15** toont de ontwikkeling van de extra investeringen die de begunstigden hebben aangetrokken in de jaren na de toekenning van de steun van het SME-I.

³⁶ Bron: Easme.

Figuur 15 — Ontwikkeling van de extra investeringen die de begunstigden hebben aangetrokken in de jaren na de subsidie



Bron: ERK, op basis van gegevens van Easme.

120 Deze cijfers omvatten geen investeringsrondes die niet online worden bekendgemaakt, zoals de meeste kleinere kapitaalinjecties en bijna al het schuldkapitaal dat wordt verstrekt door banken, fondsen en andere financiële actoren. Van de aangetrokken investeringen is voor slechts 11 % van de begunstigden in fase 2 informatie online beschikbaar voor het publiek.

121 Ter vergelijking: de meerderheid van de begunstigden in fase 2 (78 % van de respondenten van onze enquête) verklaarde dat de financiering in fase 2 hen heeft geholpen om bijkomende financiering aan te trekken om hun innovatiebehoeften te ondersteunen. Bijgevolg is de daadwerkelijke capaciteit van de begunstigden om investeringen aan te trekken waarschijnlijk hoger dan die welke wordt afgeleid uit de online beschikbare informatie.

122 Volgens informatie van derden (bron 1, zie paragraaf [117](#)), bevestigd door gegevens die in het kader van projectrapportage werden verzameld, laten begunstigden van het SME-I positieve trends zien in de structurele groei; de bedrijfsopbrengsten van ongeveer 75 % van de ondernemingen zijn gestegen sinds ze de subsidie hebben aangevraagd en 67 % heeft zijn personeelsbezetting verhoogd.

123 Om een doeltreffende strategie voor bedrijfsinlichtingen te ontwikkelen, is er behoefte aan een uitgebreide reeks effectmaatstaven op basis van betrouwbare gegevens, in combinatie met volledige geautomatiseerde profilering van de ondernemingen die projectvoorstellen indienen en voor een subsidie worden geselecteerd. Dit kan helpen:

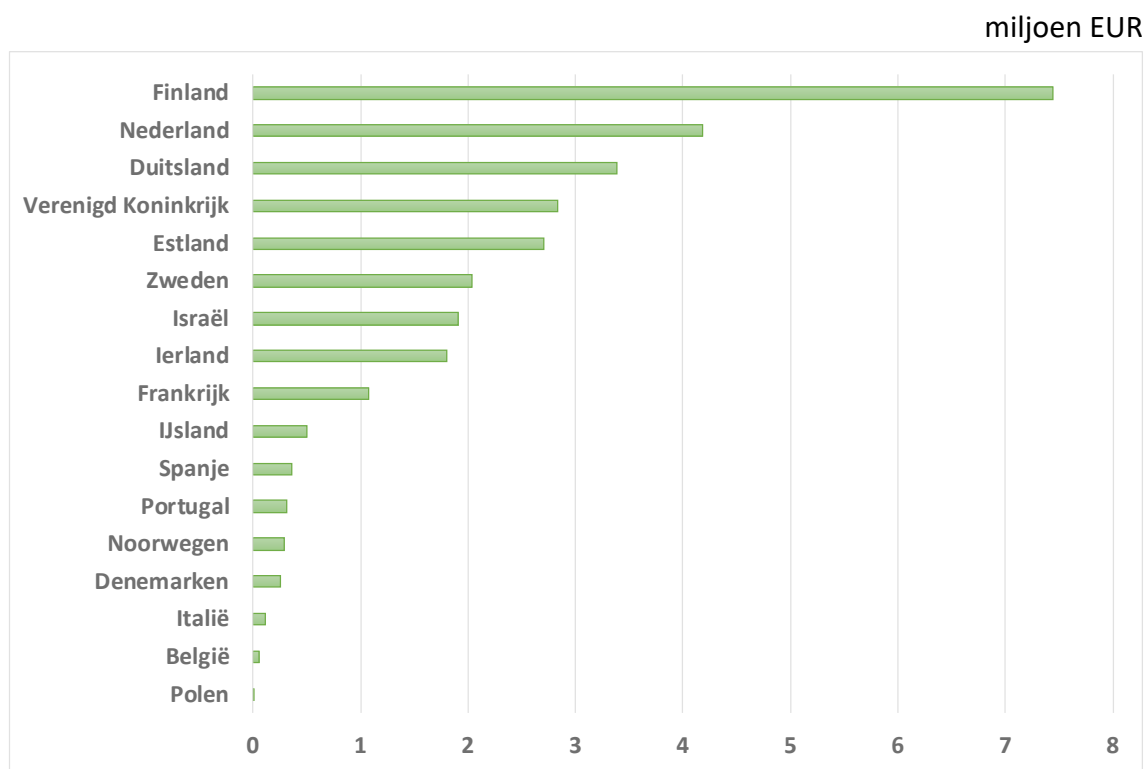
- participatiepatronen en potentiële onevenwichtigheden in kaart te brengen;
- effectmaatstaven aan clusters van deelnemers te koppelen, wat waardevolle informatie oplevert over de wijze waarop de algehele impact van het instrument kan worden gemaximaliseerd.

124 Het SME-I in het kader van het uitgebouwde EIC-proefproject heeft geleid tot verbeteringen op het gebied van bedrijfsprofilering, aangezien met de nieuwe administratieve formulieren gegevens worden verzameld over eerdere investeringsrondes, financiële gegevens en de eigendomsstructuur van de indieners. Tot op heden is in de fase van de indiening van voorstellen echter niet systematisch informatie verzameld over het geslacht van de aandeelhouders, dat een van de criteria is die door de juryleden worden beoordeeld.

125 Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de deelnemende landen; de begunstigden in fase 2 in het noordwesten van Europa slagen erin meer particuliere middelen aan te trekken dan kmo's in het zuiden en het oosten (zie [figuur 16](#))³⁷. Dergelijke onevenwichtigheden zijn deels te verklaren door de verschillen tussen de durfkapitaalmarkten in deze landen.

³⁷ *Bron:* Door de ERK uitgewerkte gegevens van Easme. Landen waarvoor geen extra investeringen in kaart zijn gebracht door middel van de “webcrawling”-techniek zijn niet opgenomen in de grafiek.

Figuur 16 — Gemiddelde aangetrokken investering per begunstigde in fase 2, per land van de begunstigde



Bron: ERK, op basis van gegevens van Easme.

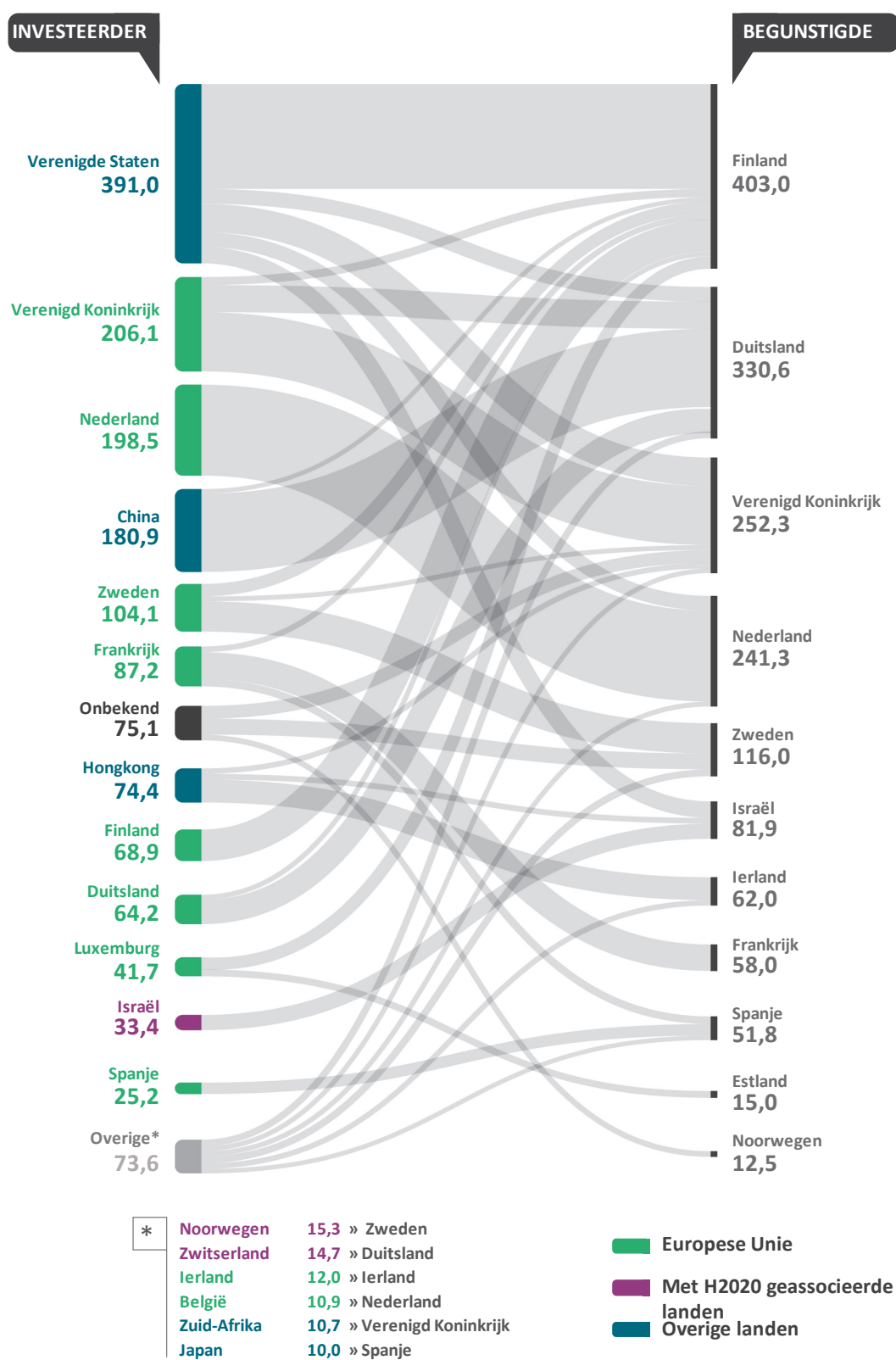
126 Uit de resultaten van onze enquête onder begunstigten blijkt dat de geografische locatie een bepalende factor is voor de neiging van een onderneming om naar aandelen- en/of schuldbeleggingen te zoeken. Meer bepaald is 84 % van de respondenten in de Noordse landen en het Verenigd Koninkrijk voornemens naar kapitaalinjecties te zoeken, ten opzichte van 54 % in Spanje en 42 % in Italië.

127 De EAG voor het SME-I heeft de kwestie van afwijkingen tussen landen en cultuurverschillen in het gebruik van marktgebaseerde instrumenten aan de orde gesteld en heeft aanbevolen het Europese landschap in kaart te brengen met het oog op een betere kennis van potentiële mede-investeerders en om na te gaan of grensoverschrijdende actoren in staat zijn om bepaalde financiële gaten te dichten wanneer de nationale systemen niet werken. In dit proces zouden platforms en specifieke evenementen hulp kunnen bieden³⁸.

128 *Afbeelding 3* toont de stromen van extra investeringen van meer dan 10 miljoen EUR naar begunstigde landen, uitgesplitst naar land van oorsprong. Van de 1,8 miljard EUR aan extra investeringen die is aangetrokken door begunstigden in fase 2 (zie paragraaf **119**) is ongeveer 400 miljoen EUR afkomstig van investeerders waarvan het hoofdkantoor in de Verenigde Staten is gevestigd en 181 miljoen EUR van investeerders in China. De grootste afzonderlijke investeerder in begunstigden in fase 2 is in de Verenigde Staten gevestigd, en drie van de vijf grootste investeringen (meer dan 50 miljoen EUR) zijn afkomstig van investeerders buiten de EU.

³⁸ H2020 EAG Innovation in SMEs, Consultation on the EU Strategic WP 2018-2020, juni 2016.

Afbeelding 3 — Aangetrokken investeringen per land van de investeerder en per land van de begunstigde in miljoen EUR



Bron: ERK, op basis van gegevens van Easme.

Conclusies en aanbevelingen

129 Wij hebben vastgesteld dat het kmo-instrument voorziet in doeltreffende ondersteuning van kmo's bij de ontwikkeling van hun innovatieprojecten en dat het EU-keurmerk ondernemingen helpt om extra investeringen aan te trekken. Er zijn echter geen koppelingen met door de EU ondersteunde financiële instrumenten tot stand gebracht die de begunstigden kunnen helpen uitbreiden en innovatieprojecten op de markt te brengen. Zowel fase 1 als 2 van het instrument bieden doeltreffende ondersteuning aan kmo's, hoewel fase 1 onevenredig hoge administratieve kosten met zich meebrengt. Het instrument wordt op bekwaame wijze beheerd door de Commissie. Het grote aantal opnieuw ingediende aanvragen en de beperkte middelen hebben de selectieprocedure en de ontwikkeling van de diensten voor bedrijfsacceleratie belemmerd.

130 Alle aanbevelingen zijn van toepassing op de opvolger van het kmo-instrument in het kader van Horizon Europa.

Gerichtheid op de juiste begunstigden

131 De brede doelstellingen en streefdoelen van het instrument, samen met de wijzigingen die tijdens de uitvoering ervan zijn doorgevoerd, hebben voor de belanghebbenden onzekerheid opgeleverd. Het huidige profiel van bedrijven past in het academische model van ondernemingen met een sterk groeipotentieel, maar het instrument financiert enkele kmo's die door de markt hadden kunnen worden gefinancierd (zie de paragrafen [28-39](#)).

Geografisch bereik

132 De deelname aan het instrument verschilt sterk van land tot land, deels wegens factoren waarop de Commissie geen invloed heeft, maar ook vanwege de uiteenlopende niveaus van ondersteuning door de nationale contactpunten en het Enterprise Europe Network (zie de paragrafen [43](#) en [45](#) en [figuur 5](#)). Met een beperkt budget heeft de Commissie evenementen en communicatieactiviteiten georganiseerd, maar haar marketing en communicatie was noch gestructureerd, noch voldoende doelgericht om de juiste ondernemingen te bereiken (zie de paragrafen [40-58](#)).

Aanbeveling 1 — De communicatiestrategie en de ondersteuning van de nationale contactpunten verbeteren, in het bijzonder voor de lidstaten met de laagste participatiegraad

De Commissie moet:

- a) zich meer op de marketing- en communicatiestrategie richten om de kmo's in de doelgroep bewust te maken van de financieringsmogelijkheden die worden geboden door het instrument en zijn opvolger in het kader van Horizon Europa,
- b) haar ondersteuning van de nationale contactpunten voor kmo's en het Enterprise Europe Network verbeteren door projecten voor "peer learning" en de uitwisseling van beste praktijken te bevorderen en ervoor te zorgen dat de ondersteuning van het netwerk van nationale contactpunten voor kmo's operationeel is aan het begin van het volgende kaderprogramma.

Streefdatum voor uitvoering: 2021

Selectie van projecten

133 Tijdens de looptijd van het instrument zijn verbeteringen doorgevoerd in de evaluatie- en selectieprocedures, waarbij de presentatie aan een jury een bijzonder nuttige toevoeging is om de beste voorstellen te selecteren, met inachtneming van de beoogde subsidietoekenningstermijn (zie de paragrafen [65-69](#)).

134 De scores die worden toegekend door evaluatie op afstand lopen uiteen, wat gedeeltelijk kan worden verklaard door de beperkte middelen en het grote aantal ingediende aanvragen. De opleiding voor beoordelaars wordt sterk gewaardeerd, met mogelijkheden voor verdere feedback op verschillende niveaus. De gebruikte IT-instrumenten zijn niet geschikt voor het beoogde doel, wat risico's inhoudt voor het evaluatieproces (zie de paragrafen [61-64](#) en [70-73](#)).

135 De herindiening van afgewezen voorstellen legt een grote en toenemende last op de middelen voor het beheer en de evaluatie, met hogere administratieve kosten tot gevolg. Bovendien leidt dit tot een lager succespercentage, waardoor deelname wordt ontmoedigd (zie de paragrafen [74-79](#)).

Aanbeveling 2 — Het selectieproces verbeteren

Om het gebruik van middelen te optimaliseren en een doelmatige selectie van de beste voorstellen te waarborgen, moet de Commissie de selectieprocedure op de volgende manieren verfijnen:

- a) de beoordelaars op afstand meer tijd geven om hun werk te doen;
- b) een informatiekanaal in twee richtingen tussen de beoordelaars op afstand en de juryleden opzetten om de laatstgenoemden toegang te geven tot de evaluatie op afstand en de eerstgenoemden feedback te geven over de kwaliteit van hun werk;
- c) speciaal daartoe ontworpen IT-tools ontwikkelen om het evaluatieproces op betrouwbare wijze te beheren;
- d) het aantal keren dat een voorstel opnieuw kan worden ingediend, beperken waardoor middelen vrijkomen die momenteel worden gebruikt om evaluaties van hetzelfde voorstel opnieuw uit te voeren bij meerdere opeenvolgende uiterste termijnen;
- e) om meer kmo's met uitstekende innovatieprojecten aan te moedigen om deel te nemen, moet de Commissie het succespercentage per projectvoorstel bekendmaken.

Streefdatum voor uitvoering: 2021

Doeltreffendheid van de ondersteuning in de fasen van het kmo-instrument

136 Fase 1 biedt doeltreffende ondersteuning, dankzij de snelle selectieprocedure, het EU-keurmerk voor begunstigden en de toegang tot de diensten voor bedrijfsacceleratie. Bovendien heeft deze fase veel innovatieve ondernemingen aangetrokken tot het EU-programma. De fase houdt evenwel een buitensporige last in voor het beheer van het instrument door de Commissie en er zijn landen waar reeds soortgelijke programma's bestaan (zie de paragrafen [81-89](#)). Fase 1 is met ingang van september 2019 stopgezet.

137 Fase 2 van het SME-I biedt doeltreffende ondersteuning aan de begunstigden en wordt in zijn huidige vorm erg gewaardeerd door alle belanghebbenden. Met deze fase wordt een EU-keurmerk verleend dat bedrijven en projecten zichtbaar maakt, hen helpt om extra investeringen aan te trekken en toegang biedt tot het EU-netwerk van coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie (zie de paragrafen [91-94](#)).

Aanbeveling 3 — Fase 1 vervangen en voortbouwen op steun aan kmo's in fase 2

De Commissie moet:

- a) aan de lidstaten voorstellen dat zij een regeling zal beheren die vergelijkbaar is met fase 1;
- b) de begunstigden van deze regeling toegang bieden tot coaching, diensten voor bedrijfsacceleratie en een EU-keurmerk, en
- c) een regeling, vergelijkbaar met fase 2 in het kader van de EIC binnen Horizon Europa, behouden, voortbouwend op de resultaten van het EIC-proefproject.

Streefdatum voor uitvoering: 2021

138 Met coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie zouden effecten van het instrument kunnen worden vergroot, maar aangezien deze laattijdig waren opgestart, zijn ze onvoldoende zichtbaar en maakte slechts een klein deel van de kmo's gebruik van de diensten. De toegewezen middelen zijn beperkt en de diensten kunnen meer op maat worden gesneden en beter op de vraagzijde worden gericht (zie de paragrafen [95-103](#)).

Aanbeveling 4 — De diensten voor bedrijfsacceleratie versterken

De Commissie moet de diensten voor bedrijfsacceleratie versterken door passende middelen toe te wijzen aan dit gebied, met als doel:

- a) meer op maat gesneden diensten voor bedrijfsacceleratie aan te bieden;
- b) het bewustzijn onder begunstigden te vergroten door middel van een gerichte communicatieaanpak;
- c) de vraagzijde beter aan te pakken door contacten te leggen met grote particuliere klanten en door middel van openbare aanbestedingen voor innovatieve projecten.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

Investerings aantrekken na financiering van het kmo-instrument

139 De meerderheid van de begunstigden van het SME-I heeft nog extra financiering nodig om hun innovatie-inspanningen te ondersteunen en hun innovatieprojecten op de markt te brengen. De Commissie heeft echter weinig actie ondernomen om koppelingen met door de EU ondersteunde financiële instrumenten tot stand te brengen en heeft de mogelijkheden om samen te werken met nationale stimuleringsinstellingen niet onderzocht. Bovendien zijn de begunstigden nauwelijks op de hoogte van de door de EU ondersteunde financiële instrumenten en is de kennis van de Commissie over de financiële behoeften van de begunstigden beperkt. Het EIB-verslag van 2018 over de toegang tot financiering voor begunstigden bevestigde dat de beschikbare informatie over financiële instrumenten versnipperd is en dat de communicatie tussen particuliere en publieke kapitaalverstrekkers beperkt is (zie de paragrafen [107-116](#)).

Aanbeveling 5 — Koppelingen met financiële instrumenten tot stand brengen

De Commissie moet:

- a) regelmatig informatie verzamelen over het bedrag en de aard van de financiering die begunstigden van het SME-I nodig hebben in de loop van de uitvoering van het innovatieproject;
- b) de begunstigden meer bewust maken van het bestaan van verschillende financiële instrumenten op EU- en nationaal niveau en advies geven over welke instrumenten het best aansluiten op hun financiële behoeften;
- c) synergieën met door de EU ondersteunde financiële instrumenten vaststellen en bevorderen om begunstigden van het SME-I te ondersteunen bij fondsenwerving;
- d) samenwerken met de lidstaten en nationale stimuleringsinstellingen om op nationaal niveau ondersteunde financiële instrumenten te promoten die mogelijk tegemoetkomen aan de financiële behoeften van de begunstigden van het SME-I.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

Dit verslag werd door kamer IV, onder leiding van de heer Alex Brenninkmeijer, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 december 2019.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

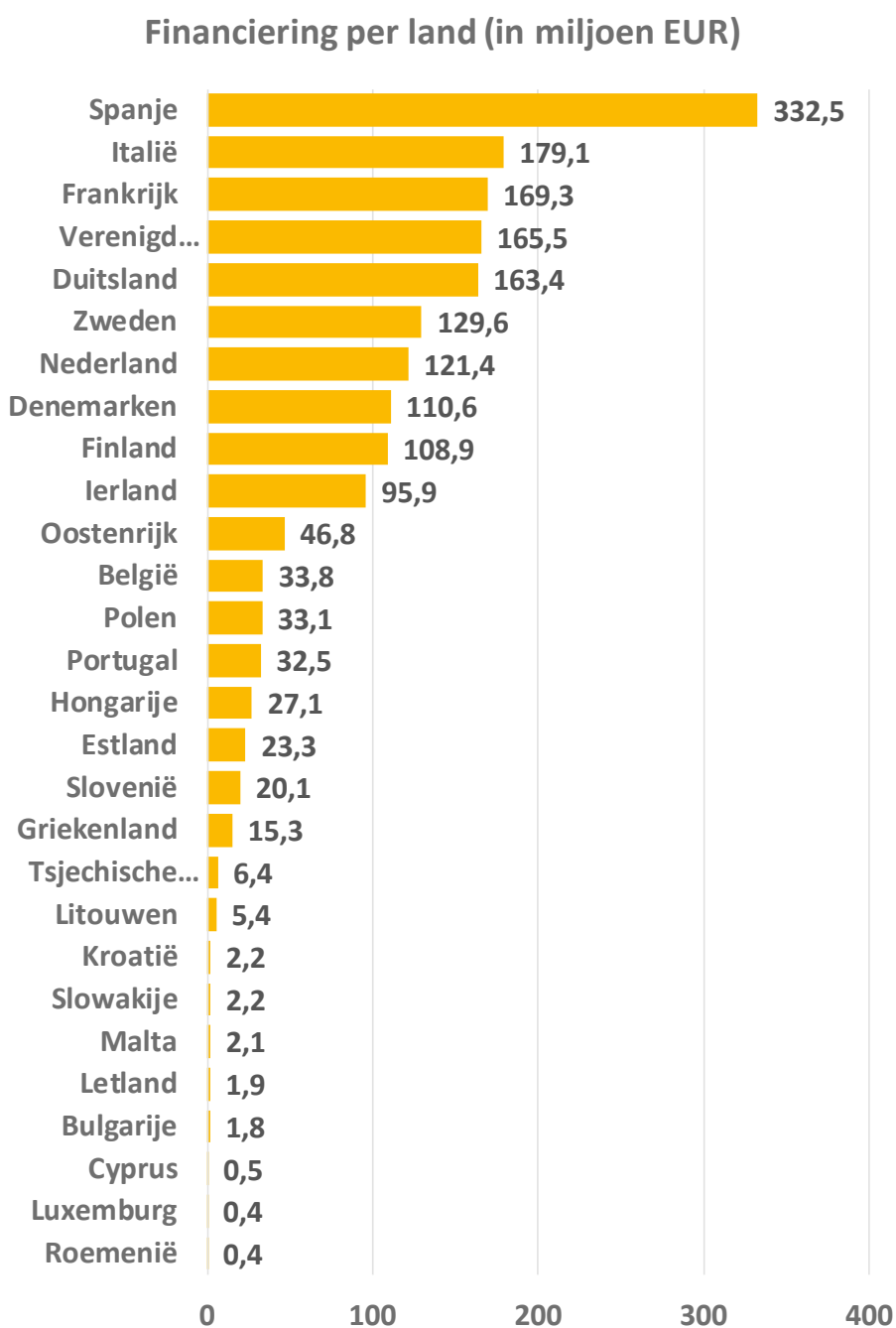
President

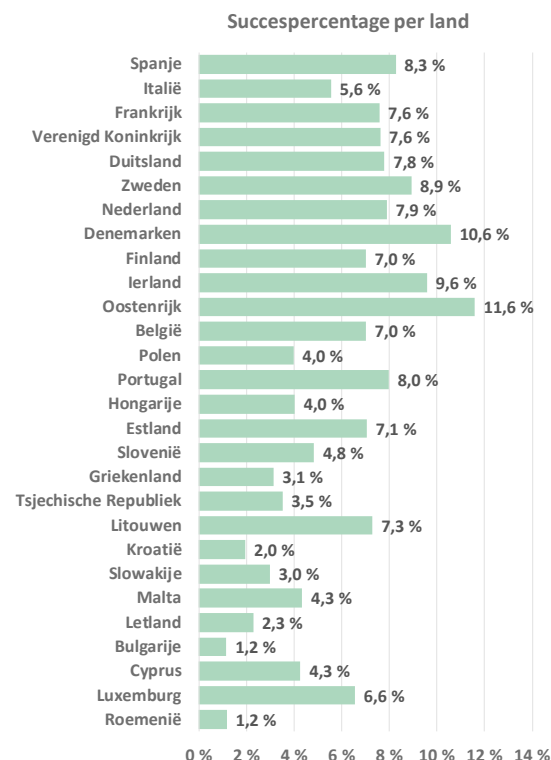
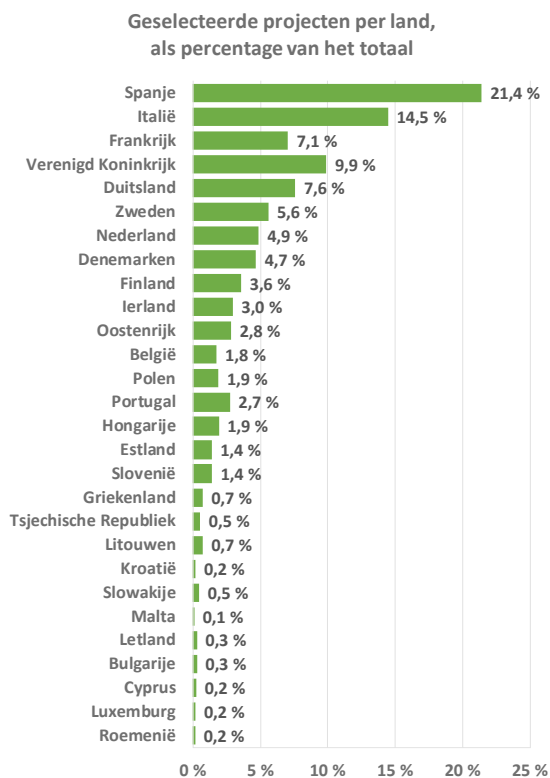
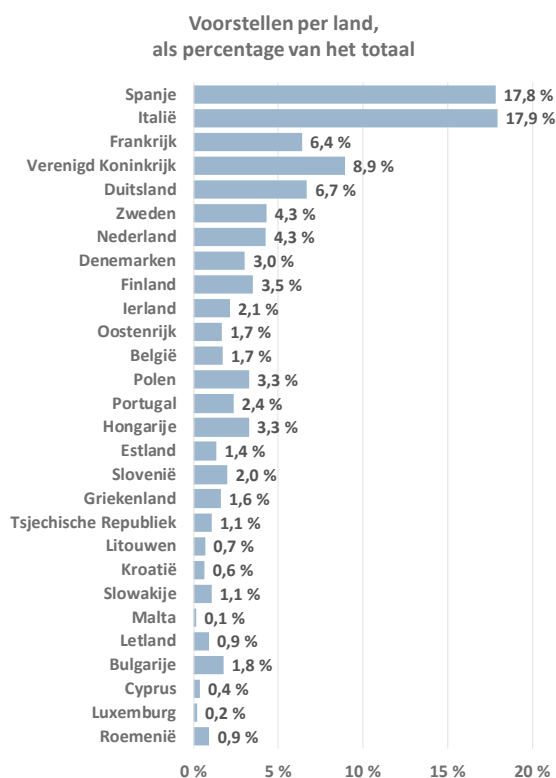
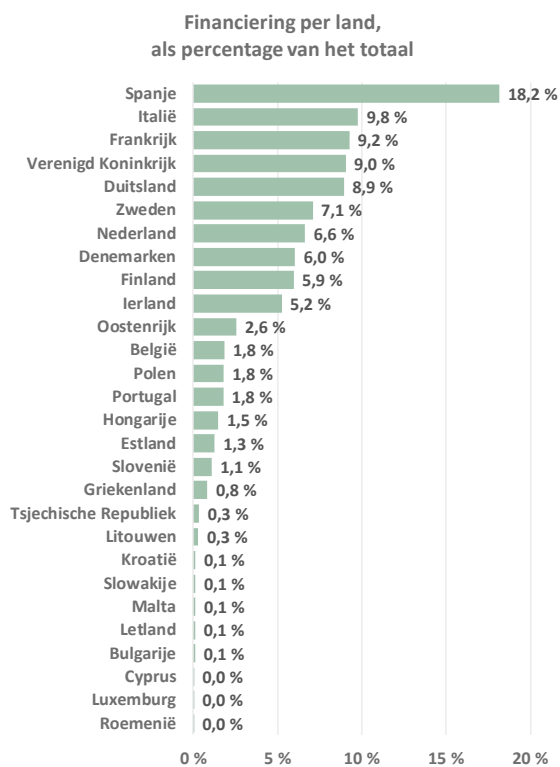
Bijlagen

Bijlage I — Methodologie

- 1) onderzoek aan de hand van openbare stukken en interne documenten van de Commissie zoals rechtsgrondslagen, richtsnoeren, effectbeoordelingen, evaluatie- en monitoringverslagen, wetgevingsvoorstellen, mededelingen, standpuntnota's en andere relevante documenten;
- 2) analytische evaluatie van gegevens uit verschillende bronnen: Corda, Business Objects, innovatiescorebord en webcrawling;
- 3) onlinevragenlijsten die in maart 2019 zijn verzonden naar:
 - een aselechte steekproef van 390 begunstigden en afgewezen aanvragers die een excellentiekeurmerk hebben gekregen, met een responspercentage van 71 % (88 % voor begunstigden in fase 2);
 - een aselechte steekproef van 158 beoordelaars op afstand, met een responspercentage van 96 %;
 - 32 NIA's of soortgelijke instanties, met een responspercentage van 100 %;
- 4) informatiebezoeken aan ministeries, innovatiebureaus, nationale contactpunten, het EEN, begunstigden en andere relevante belanghebbenden in Bulgarije, Denemarken, Frankrijk, Roemenië, Slovenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk;
- 5) een panel van onafhankelijke deskundigen op het gebied van innovatie uit verschillende sectoren;
- 6) vraaggesprekken met verschillende deskundigen op het gebied van innovatie die verbonden zijn aan het SME-I, zoals juryleden, leden van de EAG voor het SME-I in het kader van H2020 en vertegenwoordigers van adviesbureaus;
- 7) aanwezigheid als waarnemers bij de presentatie van projecten aan jury's (tweede stadium van de selectieprocedure in fase 2) en van een evenement voor diensten voor bedrijfsacceleratie;
- 8) vraaggesprekken met personeel van de Commissie van DG RTD, DG CONNECT, Easme en REA, alsook met de EIB en het EIF.

Bijlage II — Statistieken





Bron: ERK, op basis van gegevens van Easme.

Bijlage III — Van het idee tot het voorstel voor de EIC in het kader van Horizon Europa

- In juni 2015, tijdens de EOR-conferentie “A new start for Europe: Opening up to an ERA of Innovation”, heeft de Commissie het idee van een EIC gelanceerd.
- In het voorjaar van 2016 heeft de Commissie ertoe opgeroepen ideeën in te dienen om bij te dragen tot het opzetten van het EIC-proefproject. Via deze openbare raadpleging heeft de Commissie de standpunten van belanghebbenden gepeild over disruptieve, marktcreërende innovatie, lacunes in de huidige structuren voor innovatiesteun en de mogelijke opdracht van een EIC³⁹.
- Op 13 juli 2016 heeft de Commissie een workshop georganiseerd met meer dan 100 belanghebbenden uit de particuliere, onderzoeks- en publieke sector om het resultaat van de oproep tot het indienen van ideeën te bespreken⁴⁰.
- In november 2016 heeft de Commissie het starters- en opschalingsinitiatief gelanceerd met als doel een reeks bestaande en nieuwe acties onder één noemer samen te brengen ter ondersteuning van startende ondernemingen en ondernemingen die hun activiteiten willen opschalen⁴¹.

³⁹ Ideas for an EIC, Overview of Responses to the Call for Ideas, 2016.

⁴⁰ Ideas for an EIC - Summary of a validation workshop with stakeholders held on 13 July 2016.

⁴¹ COM(2016) 733 final, Mededeling “De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief”, november 2016.

- De Commissie heeft in januari 2017 de EIC-groep op hoog niveau van innovatoren (EIC High Level Group of Innovators — EIG HLG) opgericht met als opdracht de ontwikkeling van de EIC te ondersteunen. De groep, bestaande uit ondernemers, investeerders en innovatiedeskundigen, is tussen maart 2017 en december 2018 zes maal bijeengekomen en heeft in januari 2018 een complete reeks kernaanbevelingen (“Full set of key recommendations”) opgesteld⁴².
- Op 7 juni 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon Europa gepresenteerd⁴³. Het voorstel ging vergezeld van een effectbeoordeling⁴⁴.

⁴² “Europe is back: Accelerating breakthrough innovation”, EIC-groep op hoog niveau van innovatoren, januari 2018.

⁴³ COM(2018) 435 final, Voorstel voor een verordening tot vaststelling van Horizon Europa, juni 2018.

⁴⁴ SWD(2018) 307 final, Werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordeling, juni 2018.

Acroniemen en afkortingen

BAS: diensten voor bedrijfsacceleratie (business acceleration services)

Bbp: bruto binnenlands product

DG RTD: directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie van de Commissie

EAG: deskundigenadviesgroep kleine of middelgrote ondernemingen (Expert Advisory group)

Easme Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen

EEN: Enterprise Europe Network

EIB: Europese Investeringsbank

EIC: Europese Innovatieraad (European Innovation Council)

EIF: Europees Investeringsfonds

EIS: Europees innovatiescorebord

H2020: Horizon 2020

IT: informatietechnologie

Kmo's (of mkb): kleine en middelgrote ondernemingen (of midden- en kleinbedrijf)

KP: kaderprogramma

MFK: meerjarig financieel kader

NCP: nationaal contactpunt

NIA: nationaal innovatiebureau (National Innovation Agency)

O&O: onderzoek en ontwikkeling

SBIR: Small Business Innovation Research programme (Verenigde Staten)

SME-I: EU-instrument voor kleine en middelgrote ondernemingen (instrument for Small and Medium-sized Enterprises)

Verklarende woordenlijst

Baanbrekende innovatie: een product, dienst of proces waarbij nieuwe technologie of een nieuw bedrijfsmodel wordt geïntroduceerd die/dat leidt tot een paradigmaverschuiving waardoor aanzienlijke concurrentievoordelen worden gegenereerd.

Begunstigde: een natuurlijke of rechtspersoon die een subsidie of lening uit de EU-begroting ontvangt.

Disruptieve innovatie: een product, dienst of proces dat bestaande markten verstoort door de leidende ondernemingen en technologieën te verdrijven en een nieuwe reeks waarden toe te passen.

Europees innovatiescorebord: een vergelijkende analyse van de innovatieprestaties van de EU-lidstaten, andere Europese landen en regionale buurlanden.

Financieringsinstrument: financiële steun uit de EU-begroting in de vorm van investeringen in eigen vermogen of quasi-eigen vermogen, leningen, garanties of andere risicodelende instrumenten.

Geassocieerd land: een derde land dat partij is bij een internationale overeenkomst met de Europese Unie. Geassocieerde landen bij het kaderprogramma Horizon 2020 nemen onder dezelfde voorwaarden deel als juridische entiteiten uit de EU-lidstaten.

Gemengde financiering: de combinatie van subsidies en leningen of aandelenkapitaal uit publieke en private bronnen.

Nationaal contactpunt: een nationale entiteit die is opgericht en wordt gefinancierd door de regeringen van de EU-lidstaten of de met een kaderprogramma voor onderzoek geassocieerde landen, om aanvragers en begunstigden in het kader van Horizon 2020 steun en begeleiding in het land te bieden.

Oproep tot het indienen van voorstellen: een door een openbare entiteit gepubliceerd document waarin het voornemen bekend wordt gemaakt om projecten te financieren die aan de vermelde doelstellingen voldoen en waarin potentiële begunstigden worden opgeroepen aanvragen in te dienen.

Portaal voor deelnemers: de centrale online toegangspoort voor aanvragers en begunstigden in het kader van Horizon 2020 voor het vaststellen van financieringsmogelijkheden, de toegang tot documenten en richtsnoeren, het indienen van voorstellen en voor het papierloze beheer van subsidies en contracten met deskundigen. Zie <http://ec.europa.eu/research/participants/portal>.

Uiterste termijn: de datum waarop de voorstellen voor een bepaalde financieringsronde moeten zijn ingediend.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

“HET KMO-INSTRUMENT IN ACTIE: EEN DOELTREFFEND EN INNOVATIEF PROGRAMMA MET UITDAGINGEN”

I. Het kmo-instrument is de allereerste steunregeling in de geschiedenis van het kaderprogramma voor onderzoek dat individueel is afgestemd op innovatieve kmo's en dat door een uitvoerend agentschap wordt uitgevoerd. Kmo's waarvoor de steun in vorige kaderprogramma's achterbleef, hebben zich op grote schaal aangemeld voor deze nieuwe steunregeling, die in de loop der tijd nauwkeurig is afgestemd om beter op de daadwerkelijke behoeften in te spelen. Het succes van de eerste afsluiting van het Europese Innovatieraad (EIC)-proefproject Accelerator laat zien dat het door de Commissie gevolgde traject voldoet aan de verwachtingen van innovatieve kmo's.

INLEIDING

20. De Commissie heeft vanaf oktober 2019 de financiële ondersteuning van projecten met aandelenfinanciering getest.

OPMERKINGEN

31. Leden van het programmacomité voor Acces to Risk finance en kmo, die vaak ook nationale contactpunten (NCP's) zijn, werden regelmatig op de hoogte gehouden van de wijzigingen die in het kmo-instrument werden aangebracht.

Daarnaast zijn er door RTD en Easme communicatiecampagnes over dergelijke wijzigingen gevoerd om het bewustzijn van de betrokken belanghebbenden, waaronder NCP's en het Enterprise Europe Network (EEN), te vergroten.

34. Het kmo-instrument is bedoeld voor alle soorten innovatieve kmo's die blijk geven van een sterke ambitie om zich te ontwikkelen, te groeien en te internationaliseren.

Overeenkomstig de politieke prioriteiten van de nieuwe voorzitter van de Commissie wordt er overwogen om voor 2020 een specifieke oproep voor EIC-Accelerator te doen, afhankelijk van de goedkeuring door het strategisch-programmacomité.

36. De Commissie wijst erop dat dit risico sinds 2019 wordt aangepakt in het EIC-proefproject.

Daarnaast wil ze benadrukken dat er een grote kloof bestaat tussen de perceptie van de begunstigen van het SME-I en de realiteit wat betreft het aantrekken van geld uit durfkapitaal of “business angels”, waarbij het succespercentage vrij laag ligt.

54. De Commissie benadrukt dat zij een grote inspanning heeft geleverd om het (uitgebouwde) EIC-proefproject te promoten door workshops over SME-I te organiseren op diverse technologische conferenties in heel Europa (waaronder Slush, Wolves Summit, Smart City). De in het uitgebouwde EIC-proefproject geïntroduceerde wijzigingen zijn bekendgemaakt via roadshows en speciale evenementen die in alle lidstaten zijn georganiseerd.

Sinds het begin van Horizon 2020 zijn er in de lidstaten en de geassocieerde landen meer dan 65 contactevenementen georganiseerd. De informatiecampaagne van de Commissie in de lidstaten, die samen met de nationale contactpunten werd georganiseerd, is in 2019 geïntensiveerd met de deelname van kmo's. De Commissie heeft sinds juni 2019 een eenmalige reeks nationale en regionale raadplegingen van belanghebbenden in de lidstaten op gang gebracht voor het medeontwerp van de uitvoeringsmodaliteiten van Horizon Europa, waarmee het volgende kmo-beleid zal worden vastgesteld.

57. De Commissie is van mening dat de coördinatie- en ondersteuningsactie Access4SME heeft bijgedragen aan een vergroot bewustzijn onder NCP's en het EEN toen er wijzigingen in het ontwerp van het kmo-instrument werden geïntroduceerd.

64. Easme heeft inderdaad jaarlijks 25 % van de groep beoordelaars moeten vervangen om te voldoen aan de H2020-regels.

Om aan de behoefte aan opleidingen voor nieuwkomers tegemoet te komen, organiseert Easme sinds 2018 een deskundigendag in Brussel, waarbij zowel ervaren als nieuwe deskundigen worden uitgenodigd om trainingen te volgen en synergieën tot stand te brengen.

66. Naar aanleiding van de feedback van de juryleden heeft de Commissie er in oktober 2019 voor gezorgd dat juryleden twee volle weken krijgen om de voorstellen grondig te evalueren.

68. Om de kwestie waarop de Europese Rekenkamer in deze paragraaf wijst aan te pakken, heeft de Commissie in het uitgebouwde EIC-proefproject een zorgvuldigheidsprocedure geïntroduceerd. Vanaf oktober 2019 wordt van de aanvragers meer gedetailleerde informatie gevraagd over eigendom, intellectuele-eigendomsrechten en de samenstelling van het team in het kader van het uitgebouwde EIC-proefproject dat gemengde financiering aanbiedt. Deze aspecten worden nu door de beoordelaars meegenomen bij de evaluatie op afstand en de gespreksfase.

74. De Commissie kan een procedure voorstellen om het aantal opnieuw ingediende aanvragen te beperken. Dit is echter niet voorzien in de rechtsgrondslag van het kmo-instrument en is afhankelijk van de goedkeuring door het bevoegde programmacomité.

103. De Commissie benadrukt dat de lancering van de diensten voor bedrijfsacceleratie grondig is voorbereid en werd voorafgegaan door een openbare aanbestedingsprocedure.

107. Via verschillende kanalen (toepassing op BAS-investeerdersevenementen en bedrijfsprofiel in Scaleup-EU-matchingstool voor investeerders) verzamelt Easme tijdens en na de uitvoeringsperiode van de subsidie informatie over de aanvullende financiële behoeften van sommige begunstigden. Daarnaast moeten ondernemingen vanaf de afsluiting van oktober 2019 aangeven hoe zij alle vereiste ontwikkelingsactiviteiten tot aan hun toetreding op de markt willen financieren, afgezien van de aangevraagde subsidie en/of het eigen vermogen. Dit omvat een indicatie van zowel de benodigde bedragen als van de bronnen van mogelijke financiering.

111. De Commissie is begonnen met de aanpak van de kwestie waar de Europese Rekenkamer in deze paragraaf naar verwijst door de tenuitvoerlegging van het uitgebouwde EIC-proefproject in 2019.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

132. Het contact en de communicatie met belanghebbenden is een belangrijke prioriteit van de Commissie voor de goede uitvoering van de huidige en toekomstige kaderprogramma's. Er worden regelmatig contactevenementen over de uitvoeringsmodaliteiten van Horizon 2020 georganiseerd in lidstaten en geassocieerde landen. In de lidstaten is er een extra reeks evenementen op Horizon Europa gericht.

Aanbeveling 1 - De communicatiestrategie en de ondersteuning van de nationale contactpunten verbeteren, in het bijzonder voor de lidstaten met de laagste participatiegraad

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

135. De Commissie wil, zoals aanbevolen, vanaf januari 2021 een nieuwe aanpak voor Horizon Europa ontwerpen.

Aanbeveling 2 - Het selectieproces verbeteren

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

a) De Commissie heeft deze aanbeveling uitgevoerd vanaf het moment dat het evaluatieproces in oktober 2019 van start is gegaan, door de voorstellen twee weken eerder te versturen. Daarnaast zullen de deskundigen op afstand vanaf maart 2020 0,5 dag hebben om een voorstel te evalueren, tegenover 0,3 dag tot januari 2020.

b) De Commissie wil, zoals aanbevolen, vanaf januari 2020 een nieuwe aanpak toepassen.

e) De Commissie specificeert dat zij het succespercentage per indiening van een voorstel reeds bekendmaakt en stemt ermee in dat het succespercentage per projectvoorstel hieraan wordt toegevoegd.

Aanbeveling 3 - Fase 1 vervangen en voortbouwen op steun aan kmo's in fase 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

a) Sommige lidstaten hebben onder leiding van Tsjechië een informele werkgroep opgezet om fase 1 te repliceren met financiering op nationaal niveau, maar met behoud van een centrale EU-evaluatie. De Commissie kan een voorstel doen om hun coördinatie met een speciale subsidie te ondersteunen.

c) Het partieel algemeen akkoord van Horizon 2020 voorziet in de voortzetting van het stelsel met uitsluitend subsidie in de EIC-Accelerator, met een budget dat gelijk is aan Horizon 2020, terwijl het belangrijkste gebruik van het budget van de EIC-Accelerator gemengde financiering moet zijn.

Aanbeveling 4 - De diensten voor bedrijfsacceleratie versterken

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling binnen de middelen die beschikbaar zijn voor de opvolger van het kmo-instrument onder het volgende meerjarig financieel kader.

139. Wat bewustmaking van de begunstigden betreft, is er tussen 2014 en 2016 in alle lidstaten een brede communicatiecampagne voor de financiële instrumenten van InnovFin opgezet door de EIB en het EIF, waarbij contact is gelegd met vele kmo's, hoewel deze campagne niet specifiek gericht was op begunstigden van het kmo-instrument. De communicatiecampagne van het uitgebouwde EIC-proefproject in 2019 heeft mogelijke begunstigden gewezen op de mogelijkheid van aandelenfinanciering via de EIC-Accelerator.

De Commissie is sinds de afsluiting van het project in oktober 2019 ook begonnen met het verzamelen van gegevens uit de aanvraagprocedure over financiële behoeften, waaronder subsidies en het eigen vermogen van de ondernemingen die zich aanmelden om met succes uit te breiden.

Aanbeveling 5 - Koppelingen met financiële instrumenten tot stand brengen

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Met de overeenkomsten voor subsidie en eigen vermogen zal regelmatig toezicht worden gehouden op de financiële behoeften tijdens de uitvoering van het project en de opschalingsfasen.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal haar bewustmakingsactiviteiten voortzetten.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De partiële algemene overeenkomst van Horizon Europa voorziet pas vanaf 2021 in de mogelijkheid voor begunstigden om aandelenfinanciering aan te vragen.

d) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

Aangezien de aanbeveling ook betrekking heeft op de lidstaten, kan de Commissie deze alleen naar beste vermogen uitvoeren.

De Commissie zal de lidstaten en de nationale stimuleringsinstellingen ervan op de hoogte brengen via het kanaal van het bevoegde programmacomité.

Het creëren van het excellentiekeurmerk voor succesvolle voorstellen waaraan geen kmo-instrumentsubsidie kon worden toegekend was een eerste poging om synergieën tot stand te brengen met de nationale ecosystemen die innovatie ondersteunen.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Alex Brenninkmeijer, ondersteund door Raphael Debets, kabinetschef; John Sweeney, hoofdmanager; Juan Antonio Vazquez Rivera, taakleider; Alvaro Garrido-Lestache Angulo, Wayne Codd en Marco Montorio, controleurs.



Van links naar rechts: John Sweeney, Marco Montorio, Raphael Debets, Juan Antonio Vazquez Rivera, Wayne Codd , Alex Brenninkmeijer, Alvaro Garrido-Lestache Angulo.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	22.1.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	6.11.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	10.12.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	16.1.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan, mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U moet aanvullende rechten verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van het personeel van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan moet u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming vragen. Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreeerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid inzake hergebruik van de ERK, die u hiervoor ook geen licentie kan verlenen.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacybeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN: 978-92-847-4124-3	ISSN: 1977-575X	doi: 10.2865/20974	QJ-AB-19-025-NL-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4151-9	ISSN: 1977-575X	doi: 10.2865/926932	QJ-AB-19-025-NL-Q

Met het kmo-instrument van de EU, dat een budget van 3 miljard EUR voor de periode 2014-2020 heeft, wordt ernaar gestreefd innovatie bij kmo's en startende ondernemingen te ondersteunen door de financieringsbereidheid te vergroten en de marktexploitatie van onderzoekresultaten te bevorderen. Wij zijn nagegaan of het kmo-instrument de verwachte voordelen oplevert. Over het algemeen concludeerden we dat het voorziet in doeltreffende ondersteuning van kmo's bij de ontwikkeling van hun innovatieprojecten en dat het EU-keurmerk ondernemingen helpt om extra investeringen aan te trekken. De Commissie beheert het instrument op bekwame wijze. We bevelen echter aan dat de gerichtheid op begunstigen, de geografische reikwijdte en de selectie van projecten worden verbeterd. Er kan ook meer worden ondernomen om extra financiering aan te trekken waarmee innovatieprojecten op de markt kunnen worden gebracht. Aangezien de opzet van het kmo-instrument is herzien voor de periode 2021-2027 als onderdeel van de Europese Innovatieraad (EIC), bevelen we met name aan dat aspecten van de opzet worden behouden, de selectie van projecten wordt verbeterd, diensten voor bedrijfsacceleratie worden versterkt en synergieën met andere financiële instrumenten tot stand worden gebracht.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors