

Eindrapport evaluatie Projectstimuleringsregeling V (PSR)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

juni 2021



COLOFON

Opdrachttitel

Eindrapport evaluatie projectstimuleringsregeling V (PSR)

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Projectteam ERAC

Louis Linders (projectleider)

Luc van Aart

Roel Rutten

Dionne Klaessen

Projectteam Baker Tilly

Barry Damen

Louw Jan Feitsma

Datum opdrachtverstrekking

4 maart 2021

Datum eindrapport

28 juni 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Korte introductie PSR	7
3. Onderzoekresultaten	9
4. Uitvoering PSR	19
5. Conclusies en aanbevelingen	22
Bijlagen	27

Samenvatting

De PSR V is een subsidieregeling die door de Minister van Infrastructuur en Milieu¹ op 21 april 2015 is ingesteld, bedoeld als "stimulans voor het voorbereiden, opstellen en indienen van projectvoorstellen door leadpartners voor Interreg Europe, NWE of NSR die bijdragen aan de doelen van het desbetreffende programma en Rijksbeleid". Het betreft de stimulering van Interreg projecten in de programmaperiode 2014-2020. Voorliggend rapport bevat het evaluatieonderzoek naar de effecten en doeltreffendheid van de PSR.

Het onderzoek is in de periode maart t/m juni 2021 uitgevoerd door een consortium van twee externe bureaus (Baker Tilly B.V. en ERAC B.V.). De evaluatie bestaat uit een inventarisatie en analyse van diverse kwantitatieve data en kwalitatieve informatie verkregen uit enquêtes onder respondenten en interviews met direct betrokkenen van RVO. Deze analyse vond gelijktijdig plaats met de evaluatie van de Rijkscofinancieringsregeling CETSI V.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn:

- Er zijn 123 PSR aanvragen ingediend, waarvan er 98 zijn goedgekeurd. Deze hebben geleid tot 52 Interreg aanvragen. PSR heeft daarmee een impuls gegeven aan nieuwe Interreg aanvragen. In totaal is € 1.787.500 vastgesteld aan begunstigden van de PSR regeling.
- Het beschikbare budget voor PSR bedroeg € 2.500.000, hetgeen betekent dat de beschikbare middelen niet optimaal benut zijn. Belangrijkste reden hiervoor is dat in situaties waar PSR niet leidde tot een (volledige) Interreg aanvraag, de verleende subsidie werd teruggevorderd. Deze konden veelal niet meer worden ingezet, omdat de terugvordering in een volgend begrotingsjaar plaatsvond.
- Van de 52 met PSR ondersteunde Interreg aanvragen zijn er 34 goedgekeurd met een totale Interreg subsidie van ruim € 31 miljoen (Nederlands aandeel).
- PSR zorgt niet voor een grotere slagingskans van de Interreg projectvoorstellen, daarvoor is de beoordeling en besluitvorming te veel afhankelijk van andere (programma)factoren. Bovendien is PSR vooral ingezet in de eerste jaren van de programmaperiode en is het aannemelijk dat de kans op een positieve beoordeling stijgt in de loop van de programmaperiode door opgedane kennis en ervaringen.
- De meerderheid van de respondenten (h)erkent de stimulerende werking van de PSR en geeft aan dat zonder PSR geen Interreg project was ontwikkeld. Tevens waarden ze de laagdrempeligheid van de regeling en de ondersteuning door RVO.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat overwogen wordt om de PSR in de nieuwe programmaperiode een vervolg te geven. Met het oog hierop zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het inbouwen van enkele toetsingscriteria kan voorkomen dat een toestroom ontstaat van te 'vrijblijvende' of weinig kansrijke aanvragen.
- Een gerichte communicatie en acquisitie door RVO naar specifieke thema's, doelgroepen of regio's - relevant met aanstaande uitbreiding programmagebied NSR en NWE - draagt bij aan een goede spreiding van aanvragers. Daarmee worden ook niet alleen de 'usual suspects' bereikt.
- Overweeg om de PSR ook open te stellen voor organisaties die weliswaar geen leadpartner zijn, maar wel als 'projectinitiator' een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van nieuwe aanvragen.
- Overweeg de mogelijkheid om bij een getrapte procedure (stap 1 en 2 bij NWE en NSR) de subsidie ook in twee delen te splitsen, om daarmee het risico op onderrealisatie (als gevolg van terugvorderingen) te verkleinen.
- Besteed meer aandacht aan dataverzameling en monitoring en bepaal doelwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld aantal PSR aanvragen, aantal Interreg aanvragen, etc. Deze data - eventueel gecombineerd met input uit korte jaarlijkse enquêtes - geven actueel en gestructureerd inzicht in de voortgang en kunnen aanleiding zijn om de regeling aan te passen.

¹ Tegenwoordig ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Projectstimuleringsregeling Interreg V (PSR V²) was een subsidieregeling van het ministerie van Infrastructuur en Milieu³ bedoeld om de Nederlandse deelname aan de Interreg programma's te stimuleren. De PSR bood Nederlandse leadpartners een subsidie als stimulans voor het voorbereiden, opstellen en indienen van projectvoorstellen voor Interreg Europe, North West Europe (NWE) of North Sea Region (NSR). Deze dienden een bijdrage te leveren aan de doelen van desbetreffende programma's (zie tekstkader 1) en het Rijksbeleid. De PSR is in 2015 gestart met openstellingen in 2015 en 2016 en is vervallen per 1 mei 2020. In hoofdstuk 2 wordt een nadere toelichting op de PSR gegeven.

Dit evaluatieonderzoek van de PSR is gericht op de doeltreffendheid en de effecten van deze stimuleringssubsidie in de praktijk en dient een driedelig doel:

- Voldoen aan de evaluatieverplichting conform artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek;
- Verantwoorden van de resultaten van de regeling aan stakeholders;
- Basis bieden aan – eventuele – besluiten over bijstelling van het programma en/of toekomstige openstellingen (PSR VI).

Tekstkader 1: Korte introductie Interreg V programma's

<p>Interreg VB North-West Europe Het NWE programma heeft de ambitie om Noordwest-Europa een economische 'key player' te maken en een aantrekkelijke regio om te werken en wonen. Het programmagebied bestaat uit (delen van) 8 landen, waaronder een gedeelte van Nederland.</p> <p>Centraal staan drie thema's: - innovation; - low carbon; - resource and materials efficiency. Het programmabudget bedraagt € 396 miljoen (EFRO).</p> 	<p>Interreg VB North Sea Region De doelstelling van dit programma is het stimuleren van innovatie en duurzame economische groei in de Noordzee regio. Het programmagebied bestaat uit (delen van) 7 landen, waaronder een gedeelte van Nederland.</p> <p>Centraal staan vier prioriteiten: - thinking growth; - eco-innovation; - sustainable NSR; - green transport and mobility. Het programmabudget bedraagt € 167 miljoen (EFRO).</p> 	<p>Interreg Europe Interreg Europe co-financiert projecten en platforms voor regionale of lokale overheden en andere partners. Hierop kunnen ze praktijkvoorbeelden en ideeën uitwisselen om zo hun beleidsinstrument(en) te verbeteren.</p> <p>Thema's die ondersteund worden: - onderzoek, ontwikkeling en innovatie; - concurrentievermogen mkb; - overgang koolstofarme economie; - milieu/efficiënte omgang hulpbronnen Het programmabudget bedraagt € 359 miljoen (EFRO).</p> 
--	--	--

² PSR V, Staatscourant 2015-10986

³ In 2017 werd milieubeleid ('klimaat') van het ministerie van Infrastructuur en Milieu overgeheveld naar het ministerie van Economische Zaken en werd de naam van het ministerie gewijzigd in ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

1.2. Onderzoeksvraag

Deze evaluatie van de PSR kent de volgende hoofdonderzoeksvraag:

Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten van PSR V?

Deze hoofdonderzoeksvraag bestaat uit vijf deelvragen:

1. In hoeverre zouden projecten zijn gerealiseerd zonder PSR V?
2. In hoeverre heeft PSR V de juiste doelgroep bereikt?
3. Wat is de bijdrage van PSR V geweest aan de kwaliteit van projectvoorstellen (slagingskans) en daarmee aan de deelname van Nederlandse organisaties in Interreg projecten?
4. Wat is de bekendheid onder Interreg aanvragers over PSR V?
5. Hoe is de regeling beoordeeld door de aanvragers?

Onder doeltreffendheid - synoniem voor effectiviteit - wordt verstaan *'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'*. Voor het bepalen van de doeltreffendheid is een interventielogica nodig waarin een relatie wordt geschetst tussen input, output en impact. Voor de PSR is deze niet (vooraf) opgesteld, waardoor voor het bepalen van de doeltreffendheid aan onderstaande vijf elementen een interpretatie is gegeven die aansluit bij de doelstelling van de regeling.

- **Input** de interventies, instrumenten die met deze middelen worden uitgevoerd
--> *instrument PSR*
- **Activiteiten** mensen en middelen die worden ingezet
--> *ondersteuning / advies door RVO⁴*
- **Output** de directe output die met deze input en activiteiten worden geleverd
--> *aantal PSR aanvragen*
--> *omvang PSR subsidie*
- **Outcome** de directe effecten van deze prestaties
--> *aantal Interreg aanvragen ('stimulerende werking')*
--> *omvang Interreg subsidie*
--> *kwaliteit Interreg projectvoorstellen ('slagingskans')*
--> *meerwaarde Interreg projecten voor organisaties*
- **Impact** de uiteindelijk bereikte veranderingen
--> *bijdrage aan doelstellingen Interreg programma en Rijksbeleid*

In dit evaluatieonderzoek ligt de focus op de 'output' en de 'outcome'. De 'impact', zijnde de daadwerkelijke bijdrage aan de doelstellingen van het programma en het Rijksbeleid, maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie. De reden hiervoor is dat PSR in eerste instantie een stimuleringsregeling is, waarbij (bij de aanvraag) weliswaar getoetst wordt of deze past binnen de formele en inhoudelijke kaders van de regeling en het Interreg kader, maar de *mate* waarin deze bijdraagt niet getoetst wordt. De impact van de PSR aanvragen en daarmee uiteindelijk de Interreg projecten is feitelijk onderdeel van een (toekomstige) evaluatie van het betreffende Interreg programma, op het moment dat de projecten ook allemaal afgerond zijn.

⁴ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland; de uitvoering van de PSR is door het ministerie IenM belegd bij RVO.

1.3. Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een onderzoeksopzet opgesteld die bestaat uit diverse onderdelen. Deze worden onderstaand kort toegelicht.

Onderzoeksdoelgroep

De primaire onderzoeksdoelgroep betreft organisaties die een PSR aanvraag hebben gedaan. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen organisaties waarvan de PSR aanvraag is goedgekeurd en organisaties waarbij de aanvraag is afgewezen. Op basis van alleen deze groep is het niet mogelijk om een oordeel te geven over het resultaat en de meerwaarde ('outcome') van PSR. Daarom is gekozen om Nederlandse begunstigden van Interreg projecten die géén gebruik hebben gemaakt van PSR als 'controlegroep' toe te voegen.

Verzameling en analyse kwantitatieve data

Het kwantitatieve onderzoek is vooral gericht op de beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 2. Het vertrekpunt voor de kwantitatieve analyse ligt bij de (basis)data die zijn ontleend uit het projectmanagementsysteem en overige documentatie die door RVO beschikbaar zijn gesteld. Het betreft informatie over de aanvragers en begunstigden van PSR (aantal/typologie aanvragers, status, subsidiebedrag, etc). Daarnaast zijn data over de projecten met Nederlandse (lead)partners uit de Interreg programma's Europe, NWE en NSR verzameld en geanalyseerd. Deze informatie heeft onder meer betrekking op openstellingen, aantal projecten (aangevraagd, verleend, afgewezen), typologie aanvragers, thematische focus, totale kosten en totale subsidie. Ook deze informatie is beschikbaar gesteld door RVO.

QCA methode

Ter nadere analyse en duiding van de kwantitatieve data is de Qualitative Comparative Analysis (QCA) methode gebruikt. Deze methode kan gebruikt worden om te achterhalen waarom een beleidsmaatregel onder bepaalde omstandigheden wél het beoogde resultaat behaalt en onder bepaalde omstandigheden niet. Het geeft bijvoorbeeld inzicht in de vraag onder welke voorwaarden een subsidieprogramma wel en niet werkt. QCA gaat ervan uit dat combinaties van condities voldoende aanwezig moeten zijn - of zelfs noodzakelijk zijn - om een bepaalde uitkomst te bereiken. Om tot deze inzichten te komen, zijn onder andere succesvolle en niet succesvolle projecten met elkaar vergeleken om te beoordelen welke factoren bij hebben gedragen aan het succes.

Verzameling en analyse kwalitatieve informatie uit enquêtes en interviews

De bevindingen uit deze kwantitatieve analyse vormden aanleiding tot het specificeren van de vraagstellingen in relatie tot het kwalitatieve deel van het evaluatieonderzoek. Daarin is gezocht naar oorzaken, omstandigheden, nuanceringen en gevolgen 'achter' de cijfers om ook de onderzoeksvragen 3, 4 en 5 te beantwoorden en additionele inzichten voor onderzoeksvragen 1 en 2 te verkrijgen. Dit kwalitatieve onderzoek bestaat uit digitale enquêtes onder PSR aanvragers / Interreg begunstigden en enkele interviews met de beleidsmakers en uitvoerders van de PSR.

Digitale enquêtes onder aanvragers PSR en begunstigden Interreg projecten

De digitale enquête had als doel om de ervaringen van organisaties die een PSR aanvraag hebben gedaan te achterhalen. De vragen hadden betrekking op onder andere: motivatie om PSR aan te vragen, de procedure en de meerwaarde voor het Interreg project. De vragen in de enquête zijn geformuleerd als stellingen en de respondenten konden aangeven in hoeverre zij het met de betreffende stelling eens waren. Bij verschillende vragen was het desgewenst mogelijk een korte toelichting te geven. De digitale enquête (zie bijlage 1 voor vragenlijst) is verzonden aan alle PSR aanvragers (123) en Nederlandse leadpartners bij één van de drie Interreg programma's die géén PSR hebben aangevraagd (44). De respons op de enquêtes was respectievelijk 12% en 30%.

Interviews met de beleidsmakers en uitvoerders van de PSR

Om achtergronden van en ervaringen met PSR van beleidsmakers en uitvoerders op te tekenen, zijn enkele interviews met direct betrokkenen van RVO gehouden. Het voordeel van interviews is dat aan betrokkenen direct doorgevraagd kan worden op onderwerpen waardoor onderliggende meningen, advies of dynamiek achterhaald kunnen worden.

In bijlage 2 is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen. De interviews zijn in verband met COVID-19 restricties afgenomen via MS-Teams aan de hand van vragenlijsten die voorafgaand aan de interviews zijn toegezonden. Van de gesprekken zijn korte verslagen op hoofdlijnen gemaakt die ter accordering aan betrokkenen zijn voorgelegd. Gezien het beperkte aantal interviews en het kwalitatieve karakter zijn de uitkomsten vooral gebruikt ter bekrachtiging of nuancering van de kwantitatieve data. Daarnaast leveren ze belangrijke input op voor conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op het proces / procedures.

Planning en organisatie onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart t/m juni 2021, gelijktijdig met de evaluatie van de effecten en doeltreffendheid van de Interreg Rijkscofinancieringregeling CETSII. Daar is een aparte rapportage voor opgesteld, een aantal onderdelen uit beide rapportages vertonen gelijkenissen omdat de methode en / of resultaten (bijna) vergelijkbaar zijn.

Voor het onderzoek is een begeleidingsgroep samengesteld die is betrokken bij en geïnformeerd over de onderzoeksopzet, de voortgang en de (tussentijdse) resultaten. De samenstelling van de begeleidingsgroep is opgenomen in bijlage 2.

1.4. Opbouw rapportage

Hoofdstuk 2:	Korte introductie PSR
Hoofdstuk 3:	Presentatie onderzoeksresultaten
Hoofdstuk 4:	Uitvoering PSR
Hoofdstuk 5:	Conclusies en aanbevelingen

2. Korte introductie PSR

2.1. Achtergrond en doelstelling

De PSR V was een subsidieregeling die door de Minister van Infrastructuur en Milieu op 21 april 2015 is ingesteld, bedoeld als "stimulans voor het voorbereiden, opstellen en indienen van projectvoorstellen door leadpartners voor Interreg Europe, NWE of NSR die bijdragen aan de doelen van het desbetreffende programma en Rijksbeleid".

De PSR V was geen volledig nieuwe subsidieregeling. In de vorige Interreg periodes (III en IV) was de was de Projectstimuleringsregeling ook van kracht. Deze stimuleringsregeling is als onderdeel van de brede evaluatie van de Nederlandse deelname aan de programma's Interreg IVB en IVC in 2012 geëvalueerd⁵. De evaluatieresultaten gaven mede aanleiding de PSR ook voor de Interreg V programma's opnieuw in te zetten en is nu dus onderwerp van voorliggende evaluatie.

2.2. Doelgroep

De doelgroep van PSR bestond uit onderstaande Nederlandse organisaties, die optreden als leadpartner voor een project in een van de drie Interreg programma's.

- Gemeente, provincie, waterschap of zelfstandig bestuursorgaan (de overheidsinstellingen);
- Kennisinstelling (als bedoeld in Wet op het hoger onderwijs artikel 1.2);
- Een stichting of vereniging;
- Een regionale ontwikkelingsmaatschappij.

In de administratie van PSR aanvragers is onderscheid gemaakt tussen PSR V en PSR V A. Deze laatste kent specifiek gemeenten en provincies als doelgroep, omdat de bijdrage is verrekend met de bijdragen die gemeenten en provincies ontvangen uit het gemeente-/provinciefonds.

2.3. Budget en subsidiebijdrage

Het beschikbaar budget voor de PSR V bedroeg in totaal € 2,5 miljoen. Dit bedrag is in twee jaartranches beschikbaar gesteld (2015: € 1,5 miljoen; 2016: € 1,0 miljoen, publicaties in de Staatscourant). De maximale subsidie bedroeg € 25.000,- per aanvraag. Na een positieve beoordeling werd de subsidie toegekend. Indien echter de PSR aanvraag nadien werd ingetrokken of deze uiteindelijk niet tot een Interreg aanvraag leidde, werd het volledige bedrag teruggevorderd. Ook indien de Interreg aanvraag niet ontvankelijk werd verklaard door de betreffende programma autoriteiten, werd (een deel van) het bedrag teruggevorderd. Bij Europe ging het om het gehele bedrag, omdat bij dit programma direct een volledige aanvraag moest worden ingediend. Bij NWE en NSR gold dat vanwege de getrapte procedure (stap 1 projectidee; stap 2 volledige aanvraag) de helft van de PSR subsidie werd vastgesteld na een positieve ontvankelijkheidstoets bij stap 1 en de andere helft na een positieve ontvankelijkheidstoets bij stap 2. Deze omstandigheden verklaren het verschil in 'verleende' en 'vastgestelde' PSR subsidie bij meerdere aanvragen.

⁵ Interreg B EN C EVALUATIE - Evaluatie van Interreg B en C programma's in Nederland - Bureau Buiten, 2012

2.4. Aanvraagprocedure

Voordat een PSR subsidieaanvraag kon worden ingediend, moest contact geweest zijn met een adviseur van RVO. Een aanvraag werd tezamen met een aantal bijlagen / verklaringen ingediend bij RVO. De aanvraag werd vervolgens op volledigheid en de criteria getoetst. Na een positieve beoordeling werd de subsidie verleend en direct als voorschot uitbetaald. Afhankelijk van de ontvankelijkheid beoordeling van de aanvraag (zie vorige paragraaf) kon de PSR subsidie lager worden vastgesteld. In dat geval werd (een deel van) het bedrag teruggevorderd. Voor de vaststelling van de PSR subsidie hoefde de aanvrager geen andere verantwoording te overleggen.

3. Onderzoeksresultaten

3.1. Output: PSR aanvragen

3.1.1. Aantal PSR aanvragen en PSR subsidie

Tabel 1 laat een overzicht zien van het aantal PSR aanvragen ingediend per Interreg programma alsmede de verdeling van de PSR subsidie over de programma's.

Tabel 1: Ingediende en goedgekeurde PSR en PSR A Aanvragen (Bron: RVO, 2021)

	Aanvragen		Goedgekeurd		Vastgesteld bedrag
	PSR	PSR A	PSR	PSR A	PSR
Interreg Europe	8	10	6 (75%)	10 (100%)	€ 350.000,00
Interreg NSR	27	17	19 (70%)	16 (94%)	€ 650.000,00
Interreg NWE	47	14	35 (74%)	12 (86%)	€ 787.500,00
TOTAAL	82	41	60 (73%)	38 (93%)	€ 1.787.500,00
	123		98 (80%)		

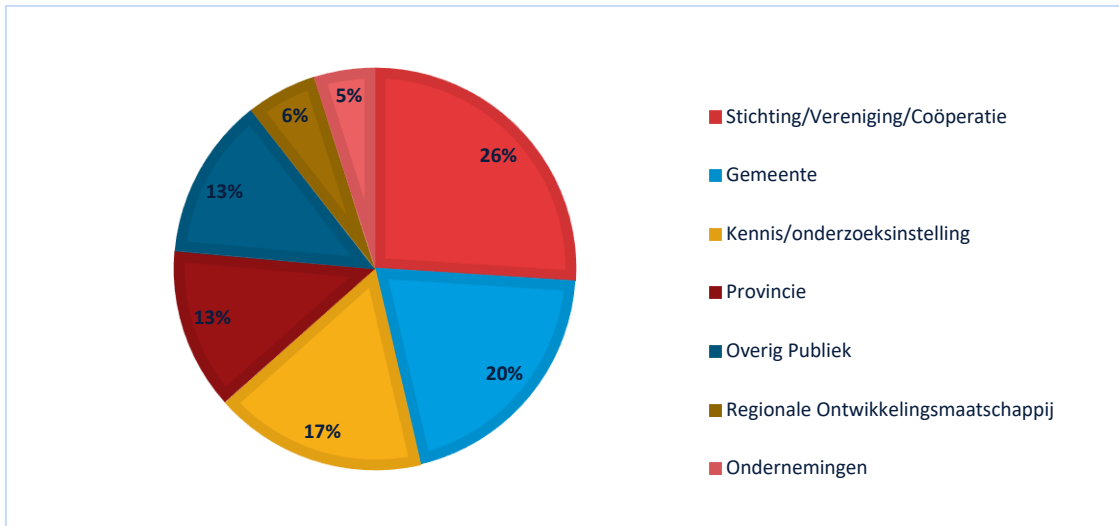
In totaal zijn 123 aanvragen ingediend waarvan 98 zijn verleend (80%). Verleend wil in dit kader zeggen dat de PSR bijdrage is toegekend als stimulans voor de ontwikkeling van een Interreg aanvraag. Een verleende subsidie kan later lager zijn vastgesteld, indien uiteindelijk geen Interreg aanvraag is ontwikkeld of de aanvraag niet 'eligible' is verklaard (zie toelichting in paragraaf 2.3). Van de overige aanvragen zijn er 15 afgekeurd (12%) en 10 ingetrokken (8%). Bijna de helft van de PSR aanvragen zijn ingediend met het oog op een project in het NWE programma.

Het totale subsidieplafond van alle openstellingen voor PSR bedroeg € 2.500.000. Van dit bedrag is uiteindelijk slechts € 1.787.500 (71,5%) daadwerkelijk vastgesteld. Dit aanzienlijke verschil kan verklaard worden doordat PSR al in een vroeg stadium kon worden aangevraagd. De PSR subsidie werd op dat moment verleend, in veel gevallen lang vóórdat een Interreg aanvraag werd ingediend. Aangezien niet alle PSR aanvragen hebben geleid tot een Interreg aanvraag óf een Interreg aanvraag niet 'eligible' werd verklaard, werd (een deel) van de PSR subsidie teruggevorderd. Het vrijgevallen budget kon vanwege de begrotingsjaren veelal niet meer opnieuw worden verleend, ondanks pogingen van RVO om de vrijgevallen middelen alsnog in hetzelfde jaar te verlenen. Dit onderwerp komt nader aan bod in hoofdstuk 4.

3.1.2. Doelgroep

De beoogde doelgroep van PSR bestond uit Nederlandse organisaties die optreden als leadpartner voor een project in een van de drie Interreg programma's. Figuur 1 laat een overzicht zien van het type organisatie van de PSR aanvragers.

Figuur 1: Type organisatie PSR aanvrager (bron: RVO, 2021)



De figuur laat zien dat de helft van de aanvragers bestond uit provincies, gemeenten en kennisinstellingen⁶ en een kwart uit stichtingen/verenigingen/coöperaties. Deze laatste groep zijn onder andere actief op het gebied van welzijn, gezondheidszorg, onderwijs en milieu. Hoewel regionale ontwikkelingsmaatschappijen expliciet als doelgroep zijn genoemd, vormden ze maar 6% van het aantal aanvragers. Opvallend is dat vaak dezelfde organisaties een aanvraag in hebben gediend. Zo zijn bijvoorbeeld 16 aanvragen ingediend door vier verschillende provincies (Friesland, Flevoland, Drenthe en Noord-Brabant), en zijn 21 aanvragen ingediend door kennis/onderzoeksinstellingen, waarvan vijf door dezelfde universiteit (TU Delft). In totaal zijn 6 aanvragen ingediend door ondernemingen die echter niet tot de doelgroep van PSR behoren en waarvan de aanvragen daarom ook zijn afgewezen.

De betrokkenen van RVO geven aan tevreden te zijn met de verdeling van de aanvragers over de verschillende doelgroepen. Naast de 'usual suspects' zijn namelijk ook nieuwe organisaties bereikt. Ook in de volgende periode is het doel om nieuwe organisaties aan te trekken naast de bekende doelgroep.

Van de respondenten die een PSR aanvraag hebben ingediend, geeft de meerderheid aan dat ze door RVO gewezen op de regeling. Uit de interviews blijkt dat de regeling bekend is onder partijen die al eerder een Interreg aanvraag hebben gedaan. Daarnaast heeft RVO ook zelf mensen gewezen op de PSR regeling en worden openstellingen ook vermeld in nieuwsbrieven en op de website.

⁶ Kennisinstellingen die formeel geregistreerd staan als stichting, zijn geteld als kennisinstelling en niet als stichting.

3.2. Outcome: Interreg projecten

3.2.1 Aantal Interreg projecten

Tabel 2 geeft een overzicht van de PSR aanvragen die hebben geleid tot een volledige Interreg aanvraag en uiteindelijk een goedgekeurd Interreg project.

Tabel 2: Interreg projecten met PSR (Bron: RVO, 2021; bewerking ERAC)

	PSR goedgekeurd	Volledige Interreg aanvraag ingediend ⁷ ('eligible')	Interreg projecten goedgekeurd ⁸	Verleende bijdrage Interreg (NL aandeel) ⁹
Interreg EUROPE	16	14	12 (75%)	€5.643.674,35
Interreg NSR	35	23	14 (40%)	€13.587.110,00
Interreg NWE	47	15	11 (23%)	€12.575.987,99
TOTAAL	98	52	34 (35%)	€31.806.772,34

Van de 98 goedgekeurde PSR aanvragen, hebben 52 aanvragers (53%) uiteindelijk een volledige¹⁰ aanvraag ingediend bij een van de Interreg programma's. Hiervan zijn uiteindelijk 34 (35%) aanvragen goedgekeurd binnen één van de drie Interreg programma's. Het slagingspercentage ligt bij Interreg Europe (75%) aanzienlijk hoger dan bij Interreg NSR (40%) en Interreg NWE (23%).

Opvallend is dat van de 47 goedgekeurde PSR aanvragen voor NWE uiteindelijk maar 15 volledige aanvragen zijn ingediend. Een groot deel van de aanvragers heeft dus afgezien van een aanvraag of de aanvragen zijn niet ontvankelijk verklaard bij stap 1 of inhoudelijk afgewezen bij stap 1. Dit beeld wordt ook bevestigd door RVO die aangeeft dat veel organisaties te 'vrijblijvend' een PSR aanvraag indienden, zonder dat ze zeker wisten of ze een Interreg project gingen ontwikkelen. Ook bleek een PSR aanvraag soms op voorhand al weinig kansrijk.

De totale Interreg subsidie die is verleend aan Nederlandse partners in deze projecten bedraagt ruim € 31 miljoen. De meeste subsidie is toegekend aan NSR en NWE projecten, hetgeen logisch is, omdat deze projecten financieel omvangrijker zijn dan de projecten in Interreg Europe.

In de vorige programmaperiode (Interreg IV) resulteerde 38 Interreg projecten die PSR aanvraag hadden ontvangen in een goedgekeurd Interreg project (zie tabel 3). In diezelfde periode werden aanzienlijk minder PSR aanvragen goedgekeurd waardoor procentueel (55%) meer aanvragen leidde tot een goedgekeurd Interreg project in vergelijking met Interreg V (35%). Uit de interviews komt naar voren dat dit verklaard kan worden doordat in de vorige periode meer inhoudelijk toetsing heeft plaatsgevonden, waardoor minder PSR aanvragen zijn goedgekeurd.

Tabel 3: Gegevens Projectstimuleringsregeling Interreg IV en Interreg V (Bron: RVO, 2021)

	PSR Aanvragen	Goedgekeurde PSR aanvragen	Goedgekeurde Interreg aanvragen	Vastgesteld bedrag PSR	Verleend bedrag Interreg (NL aandeel)
Interreg IV ¹¹	159	69	38 (55%)	€1.646.005,00	€37.550.932,00
Interreg V	123	98	34 (35%)	€1.787.500,00	€31.806.772,34

⁷ Volledige aanvraag is een ontvankelijke aanvraag; voor Interreg NWE en NSR geldt in dit geval een 'eligible' stap 2 aanvraag

⁸ Slagingspercentage berekend op basis van 'Goedgekeurde PSR aanvragen'

⁹ Het betreft hier de verleende Interreg subsidie aan de Nederlandse partners in de goedgekeurde projecten.

¹⁰ Met 'volledig' wordt in het kader van NSR en NWE een 'eligible' stap 2 aanvraag bedoeld.

¹¹ Interreg B EN C evaluatie - Evaluatie van Interreg B en C programma's in Nederland - Bureau Buiten, 2012

3.2.2 Thematische focus

Tabel 4 laat het thema / de prioriteit zien van de goedgekeurde Interreg projecten die PSR hebben ontvangen. Uit de tabel blijkt dat de helft van de projecten zijn ingediend in de voor het ministerie van IenW relevante beleidsthema's (klimaat, duurzame mobiliteit en circulaire economie). De andere helft van de projecten is ingediend binnen het thema 'innovatie'. Uit de interviews is naar voren gekomen dat een PSR aanvraag in veel gevallen al snel moest worden ingediend, omdat de regeling al in een vroeg stadium uitgeput dreigde te raken. Hierdoor konden de PSR aanvragen nog niet altijd worden gelinkt aan een inhoudelijke prioriteit of thema. Daarnaast was er op het moment van aanvraag nog niet altijd een definitieve projecttitel, hierdoor wijkt de projectnaam van het Interreg project in veel gevallen af van de projecttitel van de PSR aanvraag.

3.2.3 Stimulerende werking van PSR

Het doel van de PSR was het stimuleren van de voorbereiding en ontwikkeling van Interreg aanvragen. Op basis van de bevindingen in voorgaande paragrafen kan geconcludeerd worden dat deze doelstelling is gerealiseerd: er zijn met hulp van PSR Interreg aanvragen ontwikkeld waarvan 34 aanvragen uiteindelijk ook zijn goedgekeurd. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de stimulerende werking van de PSR, ook vanuit het oogpunt van de aanvragers. Daarom wordt eerst ingegaan op de motivatie van respondenten om deel te nemen aan PSR. Deze gegevens komen voort uit de enquêtes onder de respondenten. Vervolgens wordt op basis van data uit de drie verschillende programma's gekeken of PSR ook (aantoonbaar) heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van 'meer' Interreg aanvragen (dan zonder PSR).

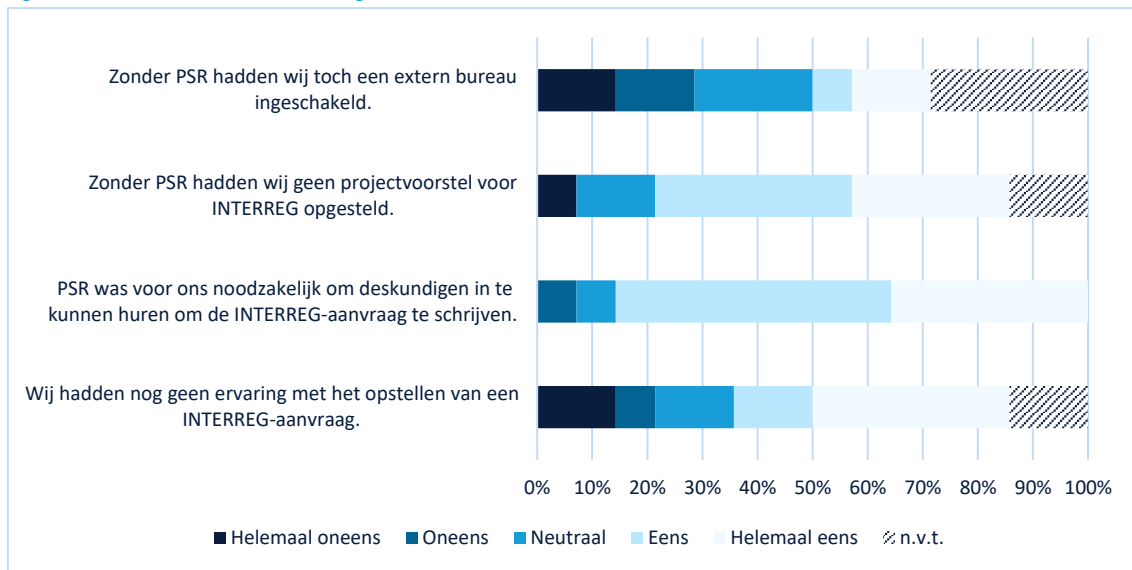
Tabel 4: Prioriteit goedgekeurde Interreg projecten met PSR (Bron: RVO, 2021)

Prioriteit	Aantal goedgekeurde Interreg projecten
Interreg NWE	
1. Innovation	6
2. Low Carbon	2
3. Resource & Materials Efficiency	2
Interreg NSR	
1. Thinking Growth	4
2. ECO-Innovation	2
3. Sustainable NSR	3
4. Green Transport & Mobility	3
Interreg Europe	
1. Strengthening research, technical development and innovation	5
2. Competitiveness of SME's	0
3. Low-carbon Economy	1
4. Environmental and Resource Efficiency	6
TOTAAL	34

Perspectief aanvragers: motivatie

Figuur 2 laat de motivatie voor een PSR aanvraag zien door respondenten. Hieruit is af te leiden dat 64% van de respondenten zonder PSR geen Interreg projectvoorstel zou hebben opgesteld. Dit impliceert dat PSR een belangrijke stimulator is geweest bij het besluit om een Interreg aanvraag te ontwikkelen. Aannemelijk is dat dit zeker geldt voor degenen die geen ervaring hadden met Interreg, dat is ongeveer 59% van de respondenten. Bovendien was voor 86% PSR noodzakelijk om deskundigen te kunnen inhuren ter ondersteuning van de Interreg aanvraag. Daarentegen geeft ongeveer 20% aan dat zij ook zonder PSR een extern bureau zouden hebben ingeschakeld.

Figuur 2: Motivatie voor de PSR aanvraag



De stimulerende werking van PSR blijkt ook uit diverse quotes van de respondenten (tekstkader 2).

Tekstkader 2: Citaten respondenten uit enquête PSR - motivatie voor een aanvraag

"De PSR regeling heeft het voor ons absoluut gemakkelijker gemaakt om bij onze organisatie intern akkoord te krijgen op het optreden als lead partner en daar de vele benodigde tijd in te steken. Zonder PSR hadden we dat akkoord niet gekregen."

"PSR heeft het (financiële) risico van een afgewezen aanvraag verkleind en het dus gemakkelijker gemaakt om bestuurlijk fiat te krijgen."

"PSR heeft geholpen om een betere aanvraag in te dienen, doordat we er meer tijd in konden steken."

"PSR is een zeer substantieel element in de beslissing om voor een Interreg aanvraag te gaan of niet (ook als je al een meer ervaren partij bent in het programma), omdat externe support erg bijdraagt aan kwalitatieve en dus meer succesvolle projectaanvragen, en de PSR bijdrage het financieel haalbaar maakt."

Uit de enquête onder de organisaties die géén PSR hebben aangevraagd, blijken diverse redenen waarom zij dat niet gedaan hebben. Allereerst was de meerderheid van deze groep niet bekend met de PSR regeling. Daarnaast geven respondenten aan geen externe financiering nodig te hebben gehad voor de inhuur van een bureau of het project zelf te hebben ontwikkeld, zonder behulp van een extern bureau. Een andere oorzaak voor het niet gebruik maken van PSR is het feit dat het budget van de regeling al uitgeput was. Uit deze enquête blijkt tevens dat de aanvraagprocedure en verantwoordingsplicht geen (grote) rol hebben gespeeld bij het niet aanvragen van PSR.

Invloed van PSR op het aantal aanvragen in diverse calls

Op basis van de cijfers in paragraaf 3.2. kan geconcludeerd worden dat PSR heeft bijgedragen tot de voorbereiding en ontwikkeling van nieuwe Interreg aanvragen. Aan de PSR zijn echter geen duidelijk meetbare doelstellingen en doelwaarden gekoppeld, waardoor het lastig c.q. onmogelijk is om een oordeel te geven of de aantallen 'hoog of laag' zijn of 'meer of minder' dan verwacht had mogen worden.

Om hier toch een *indicatie* van te kunnen geven, wordt in dit onderdeel een vergelijking gemaakt van de Interreg aanvragen die zijn ingediend in de calls dat PSR wél was opengesteld (2015 en 2016) en de calls dat PSR níet was opengesteld (latere calls). De cijfers geven een beeld en presenteren geen eenduidige conclusie. Dat heeft te maken

met de gebruikte basisdata die per programma verschillen, niet altijd eenduidig te interpreteren zijn en contextinformatie bevatten waar bij de verwerking geen rekening mee is gehouden (bijvoorbeeld herindieningen, gewijzigde projectnamen, gewijzigde leadpartners, etc). Ook ten aanzien van de gekozen afbakening in calls geldt dat deze in de praktijk minder hard is, omdat een PSR aanvraag uit 2016 geleid kan hebben tot een Interreg aanvraag in 2017.

Interreg Europe

In totaal zijn binnen Interreg Europe 837 aanvragen ingediend (peildatum 1 juni 2021), waarvan 40 door een Nederlandse leadpartner (4,7%). De PSR was opengesteld ten tijde van call 1 en 2 van het programma. Tijdens deze twee calls zijn in totaal 457 aanvragen ingediend waarvan 26 door een Nederlandse leadpartner (5,6%). Tijdens de laatste twee calls zijn 380 aanvragen ingediend waarvan 14 door een Nederlandse leadpartner (3,6%). In de eerste twee calls zijn door Nederlandse lead partners dus bijna twee keer zoveel aanvragen ingediend dan in de laatste twee calls. Het aantal en aandeel Nederlandse aanvragen lag in deze eerste twee calls dus hoger dan gemiddeld. Van de 26 aanvragen in call 1 en 2 hebben er 16 een PSR subsidie ontvangen.

Interreg NWE

Voor NWE geldt dat PSR opengesteld was ten tijde van call 1 t/m 5 van het programma en gesloten was ten tijde van call 6 t/m 9. Het totaal aantal ingediende aanvragen (stap 1) in de gehele periode bedroeg 595, waarvan 158 door Nederlandse leadpartners is ingediend (27%). Daarmee scoort Nederland aanzienlijk beter dan andere landen. Als gekeken wordt naar het onderscheid tussen de calls, dan blijkt dat er door Nederlandse aanvragers in call 1 t/m 5 meer aanvragen zijn ingediend dan in call 6 t/m 9 (88 respectievelijk 70). Van deze 88 hebben 47 aanvragen een PSR subsidie ontvangen.

Interreg NSR

Voor NSR geldt dat PSR opengesteld was ten tijde van call 1 t/m 3 van het programma en gesloten was ten tijde van call 4 t/m 11.. Het totaal aantal ingediende aanvragen in de gehele periode bedraagt 245, waarvan 99 door Nederlandse leadpartners zijn ingediend (40%). Ook hier scoort Nederland beter dan de andere landen. Een onderscheid tussen de calls laat zien dat in de eerste calls 59 aanvragen door Nederlandse partners zijn ingediend, in de latere calls was dat 40. In de jaren dat PSR was opengesteld, zijn er dus bijna 50% meer aanvragen ingediend dan in de jaren dat PSR niet was opengesteld. Van deze 59 aanvragen hebben 35 een PSR subsidie ontvangen.

Overall conclusie

Uit bovenstaande analyse blijkt in zijn algemeenheid dat het aantal ingediende Interreg aanvragen gedurende de calls dat PSR wel opengesteld was hoger lag dan gedurende de calls dat PSR niet opengesteld was. Met name bij Interreg Europe en bij NSR bestaan grote verschillen, bij NWE is het verschil iets minder groot. De cijfers laten zien dat Nederland bij de start van de programma's een goede positie heeft ingenomen ten opzichte van andere landen. Nederland scoort beter dan andere landen als het gaat om aan het aantal aanvragen. Een kanttekening hierbij is dat bij alle programma's de eerste calls het aantal aanvragen hoger was dan in latere calls. Deze trend is logisch verklaarbaar, omdat de start van een nieuwe programma verhoudingsgewijs altijd meer nieuwe aanvragen aantrekt.

3.2.4 **Kwaliteit projectvoorstellen en slagingspercentage**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke impact van PSR op de kwaliteit van de projectvoorstellen en daarmee de slagingskans. De vraag is in hoeverre PSR heeft geleid tot een betere kwaliteit en daarmee betere beoordeling c.q. grotere slagingskans. Ook deze paragraaf wordt eerst gezien vanuit het perspectief van de aanvrager, nadien wordt een mogelijke relatie tussen PSR en kwaliteit ook cijfermatig getoetst.

Op voorhand merken we op dat PSR niet als expliciet doel had om de slagingskans te vergroten. De slagingskans is namelijk van veel meer (externe) factoren afhankelijk die buiten de invloedssfeer van PSR liggen. Denk bijvoorbeeld aan factoren die liggen bij de leadpartner (keuze voor extern bureau, samenstelling partnerschap, ervaring met Interreg, etc.) en bij het programma (concurrentie van andere aanvragen, beschikbaar budget, etc.). Er is dus niet sprake van een directe causale relatie tussen PSR en de slagingskans.

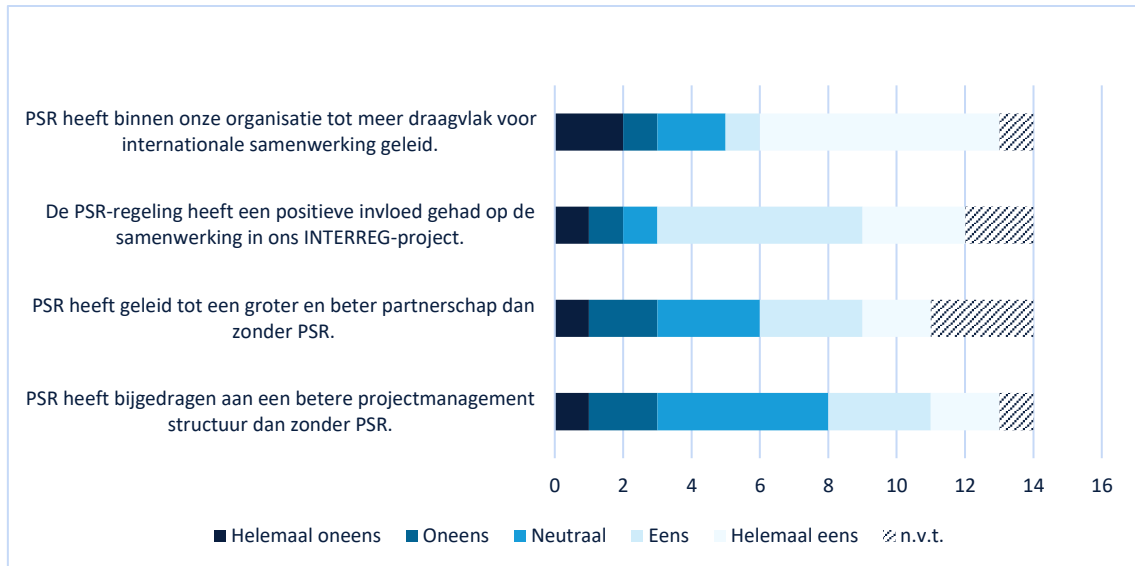
Perspectief aanvragers: kwaliteit projectvoorstellen

In de enquête onder de aanvragers is gevraagd naar hun ervaringen en mening over de impact van PSR op de kwaliteit van projectvoorstellen en de slagingskans. De respondenten geven aan dat naar hun mening PSR heeft geleid tot een grotere slagingskans op een positieve besluitvorming op de Interreg subsidieaanvraag. Een verbeterde kwaliteit van het projectvoorstel door de inzet van PSR werd ook positief beoordeeld.

Van de aanvragers die geen gebruik hebben gemaakt van PSR geeft ongeveer de helft van de respondenten aan een volgende keer hier wel gebruik van te willen maken. Zij geven aan dat de kosten hoger waren dan verwacht en dat het ontwikkelen van een voorstel complexer was dan gedacht.

PSR heeft naar de mening van de aanvragers een sterk positief effect op de samenwerking tussen de verschillende partners in het Interreg project (64%). Dit valt op te maken uit figuur 3. De respondenten gaven aan dat PSR binnen hun organisaties tot duidelijk meer draagvlak voor internationale samenwerking heeft geleid (57%). Op de stelling over de bijdragen van PSR aan een betere projectmanagement structuur antwoordden de respondenten ongeveer even vaak neutraal als positief. De relatie tussen PSR en een groter en beter partnerschap wordt door 35% als positief omschreven.

Figuur 3: Samenwerking en partnerschap



Tekstkader 3: Citaten respondenten uit enquête PSR - kwaliteit projectvoorstellen

"Door de PSR konden wij de regie nemen over het schrijven van de aanvraag en dus positief kritisch onze partners kiezen en daar ook meer tijd voor nemen, dit heeft tot een goed partnerschap geleid."

"Wij zijn een openbare school. De PSR heeft ons de ruimte gegeven om het project op een goede manier voor te bereiden en een krachtig consortium bij elkaar te brengen."

"PSR heeft denk ik geen invloed gehad op het budget of het partnerschap. Daar hebben we zelf genoeg expertise voor. Maar de specifieke kennis van het programma werd door de externe deskundige ingebracht en daar hebben we echt heel veel profijt van gehad."

"De druk om zo snel mogelijk in te dienen met zo min mogelijk voorbereiding, wordt verlaagd door PSR. Dit komt de kwaliteit absoluut ten goede: betere voorbereiding, meer tijd om een goed partnerschap samen te stellen, wat zich ook heeft vertaald in het resultaat. Wij hebben één project ingediend als lead partner in het NWE-programma."

Relatie tussen PSR en slagingspercentage

Op basis van data van de drie verschillende programma's is getoetst of er een relatie bestaat tussen de inzet van PSR en de slagingskans (positieve uitkomst¹²). Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen Nederlandse aanvragers die wél en géén gebruik hebben gemaakt van PSR. Hoewel de data tussen de programma's verschillen, kan binnen eenzelfde programma wel een vergelijking worden gemaakt tussen slagingspercentage van de Nederlandse aanvragers. De cijfers worden in tabel 5 gepresenteerd.

Tabel 5: Slagingspercentage per programma / calls (Nederlandse leadpartners) (Bron: RVO, 2021)

	Calls 2015-2016			Calls 2017 en later		
	# aanvragen	# goedgekeurd	slagings%	# aanvragen	# goedgekeurd	slagings%
Interreg EUROPE	26	9	35%	14	12	85%
Interreg NSR	59	16	27%	40	14	35%
Interreg NWE	88	19	22%	70	13	19%

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de inzet van PSR niet leidt tot een grotere kans op een positieve beoordeling. Sterker nog, het slagingspercentage ligt bij twee van de drie programma's in de latere calls hoger dan in de eerste calls toen PSR opengesteld was. De reden dat deze relatie niet bestaat, is eerder toegelicht: de besluitvorming over Interreg aanvragen is afhankelijk van meer (externe) factoren - zoals de kracht van het consortium (samenstelling, ervaring, daadkracht enz.) en aspecten die te maken hebben met de uitvoering van het programma (concurrerende aanvragen, beschikbare middelen, enz.) waar PSR geen invloed op heeft. Bovendien is het aannemelijk dat aanvragers (en adviesbureaus) gedurende de programmalooptijd kennis en ervaring opdoen die ingezet wordt voor nieuwe aanvragen, waardoor de slagingskans toeneemt. De cijfers ondersteunen dus niet de mening van de respondenten.

¹² De slagingskans is hier berekend als het aantal goedgekeurde aanvragen ten opzichte van het aantal ingediende aanvragen. Dit is een andere berekening en derhalve ander percentage dan in tabel 2 waar het percentage is berekend ten opzichte van het aantal PSR aanvragen.

3.2.5. Meerwaarde voor eigen organisatie

De meerwaarde van PSR voor de eigen organisatie is bevraagd aan de hand van vijf stellingen rondom meerwaarde, samenwerking en partnerschap in het Interreg project, waarbij onderscheid is gemaakt naar organisaties die bij het aanvraagtraject wel, of organisaties die bij het aanvraagtraject geen gebruik hebben gemaakt van PSR.

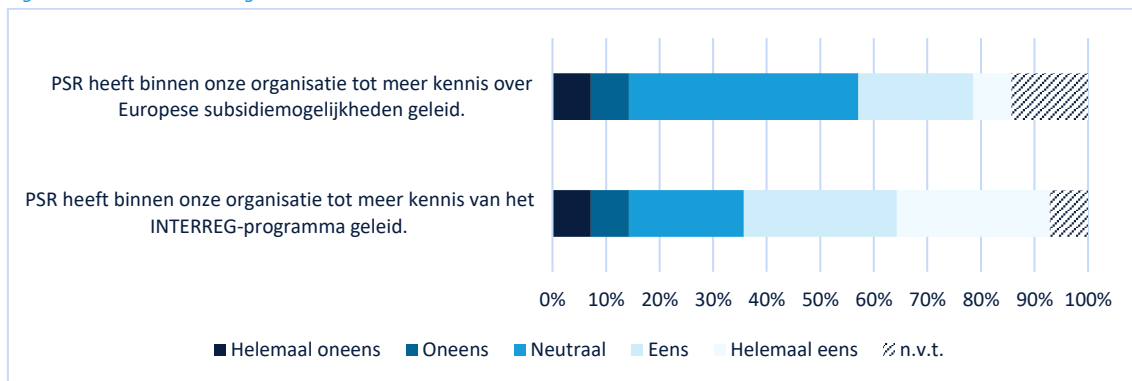
Aanvragers van PSR zijn op basis van stellingen gevraagd aan te geven wat hun oordeel was ten aanzien van de meerwaarde voor de organisatie c.q. onderlinge samenwerking en projectmanagement bij de uitvoering van het Interreg project. Daarbij is verbijzonderd naar de volgende aspecten:

- Opdoen van nieuwe netwerken/ contacten;
- Opdoen nieuwe kennis;
- Meerwaarde voor organisatie;
- Verloop projectmanagement;
- Samenwerking tussen partners.

Opvallend is dat vrijwel alle respondenten - zowel degenen die wel als degenen die geen gebruik hebben gemaakt van PSR - op al deze aspecten een positieve beoordeling gaven. De organisaties die bij het aanvraagtraject wel gebruik hadden gemaakt van PSR waren unaniem zeer positief, organisaties die geen beroep hadden gedaan op PSR oordeelden lichtelijk minder positief. De uitvoering van het Interreg project was op al deze onderdelen dus van grote meerwaarde.

In de context van het stimuleringsinstrument PSR zelf geeft figuur 4 inzicht ten aanzien van het aspect 'opdoen van nieuwe kennis'. Uit deze figuur kan worden opgemaakt dat bij het merendeel van de respondenten (55%) PSR heeft bijgedragen tot meer kennis over het Interreg programma binnen de eigen organisatie. De focus ligt duidelijk bij kennis over het Interreg programma: PSR is geen (grote) impuls gebleken om kennis over (andere) Europese subsidiemogelijkheden op te doen: 28% van de respondenten antwoordt hier positief op.

Figuur 4: Kennisontwikkeling



3.3. Achtergrond en onderzoeksresultaten QCA-methode

Om meer diepgaand inzicht te krijgen in de (combinaties van) factoren die bijdragen aan een succesvol Interreg project, is gebruik gemaakt van de QCA methode. Door te kijken naar de gemeenschappelijke kenmerken van organisatie met een succesvol Interreg project, kunnen causale uitspraken worden gedaan over de factoren die dat succes verklaren. In deze paragraaf worden de voornaamste onderzoeksresultaten van de QCA methode toegelicht. In bijlage 3 ('Achtergrond en onderzoeksresultaten QCA-methode') is een meer uitvoerige toelichting opgenomen. De aanbevelingen die volgen uit de QCA-methode worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd.

De QCA methode laat zien dat de overdracht van kennis en ervaring van RVO inzake PSR en CETSU-subsidieaanvragen voor alle organisaties belangrijk is. De kennisoverdracht die plaatsvindt bij de ondersteuning van deze organisaties

komt ook de Interreg projectvoorstellen zelf ten goede. Goede projectvoorstellen ontwikkelen zich vervolgens tot succesvolle projecten.

Er zijn duidelijk drie typen organisaties die om verschillende redenen gebruik maken van PSR dan wel CETS, de 'zelfstandige', 'beperkte' en 'afhankelijke' organisaties.

- 'Zelfstandige organisaties': organisaties die op basis van eigen kennis, expertise en financiële middelen succesvolle Interreg projectvoorstellen opstellen, maar die daarbij strategisch gebruik maken van de ondersteuning door RVO;
- 'Beperkte organisaties': organisaties die de noodzakelijke kennis en expertise dan wel financiële middelen ontberen om een goed Interreg projectvoorstel te schrijven;
- 'Afhankelijke organisaties': organisaties die zonder de extra kennis en expertise (PSR) dan wel extra financiële middelen (CETS) en de steun van RVO niet in staat zijn om Interreg projectvoorstellen te schrijven van een voldoende niveau

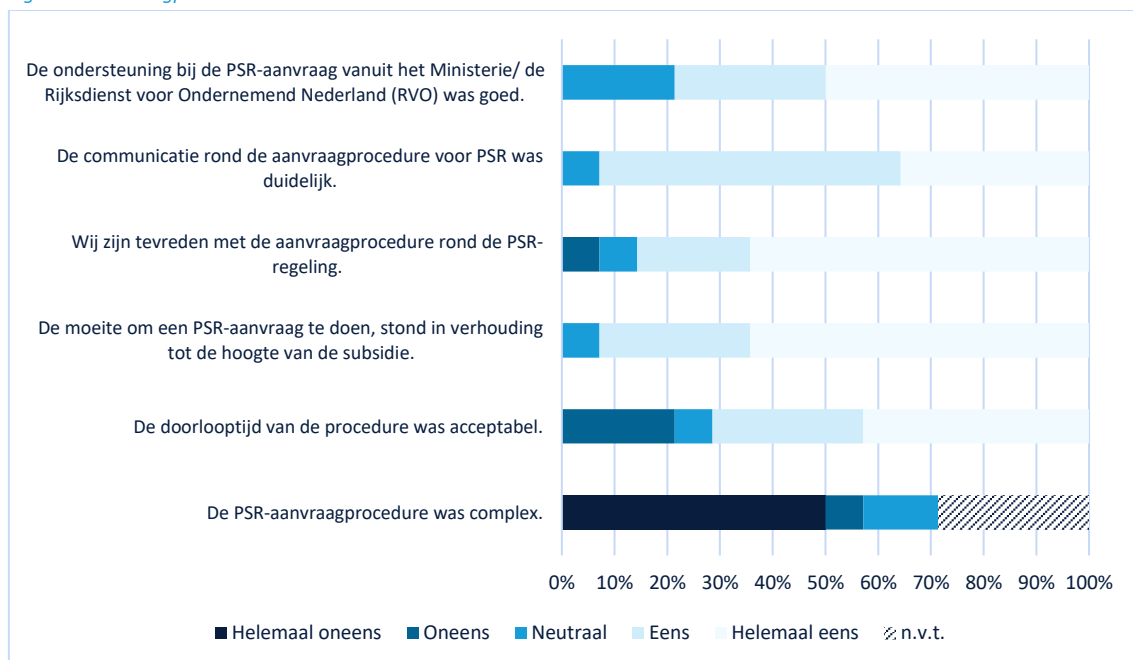
Uit de QCA methode blijkt dat een belangrijke reden waarom Interreg projectvoorstellen afgewezen worden, het feit is dat ze niet ambitieus genoeg zijn ('beperkte ambitie') in termen van kwaliteit en omvang ten opzichte van projectvoorstellen die wel succesvol zijn. Programma's als PSR en CETS hebben daarom als belangrijke functie om organisaties uit te dagen hun Interreg projectvoorstellen kwalitatief en financieel sterker, groter en beter te maken.

4. Uitvoering PSR

4.1. Beoordeling aanvraagprocedure PSR

In de enquête onder de PSR aanvragers is gevraagd naar de ervaringen met de aanvraagprocedure en de uitvoering van PSR. De uitkomsten zijn in figuur 5 weergegeven en laten een positief beeld zien. Er heerst grote tevredenheid over de aanvraagprocedure en de communicatie hieromtrent. Bijna alle respondenten zijn van mening dat de aanvraagprocedure niet complex was en het weinig moeite kostte om een aanvraag in te dienen. Dit laatste sluit ook aan bij de wens van het ministerie om een laagdrempelige stimuleringsregeling op te zetten zonder te veel administratieve lasten. Dat is dus gelukt. De uitkomsten laten ook een positieve beoordeling zien over de ondersteuning van RVO bij de uitvoering van de regeling. Gedurende de openstelling van de regeling zijn niet heel veel (complexe) vragen ontvangen. De citaten in tekstkader 4 onderstrepen de uitkomsten.

Figuur 5: Aanvraagprocedure PSR



Tekstkader 4: Citaten respondenten uit enquête PSR - aanvraagprocedure

"Helaas was de regeling zeer beperkt qua budget en loopt hij niet gelijk met de calls van sommige regelingen. Dit geeft de ene regeling meer kans dan de andere."

"De uitslag van de PSR aanvraag werd pas bekend nadat de aanvraag bij Interreg moest liggen, dat is jammer, omdat een zekerheid van de bijdrage juist helpt bij het voorbereiden van een aanvraag."

"Wij zijn heel blij met de lage drempel voor de PSR!"

"Helaas is er maar 1 PSR toegekend omdat de pot snel leeg was. Met een ruimere PSR regeling hadden we misschien meer projecten ingediend nu moesten we keuzes maken omdat de PSR onzeker was. De PSR is op voorhand, bij de projectontwikkeling geen zekerheid waar je op kunt bouwen."

"Het besluit over de toekenning van de PSR komt pas na de indiening van de aanvraag. Het proces liep niet gelijk met de openstelling van de calls."

4.2. Uitvoeringsaspecten PSR

In deze paragraaf worden enkele uitvoeringsaspecten beschreven die verband houden met PSR. De weergave is gebaseerd op interviews met betrokkenen van RVO. Het doel van deze paragraaf is niet om uitputtend te zijn, maar om een aantal onderwerpen te benoemen die expliciet in de gesprekken met betrokkenen van RVO naar voren zijn gekomen. Deze kunnen aanleiding zijn om bij een eventuele nieuwe regeling andere overwegingen of keuzes te maken.

Laagdrempeligheid is een kracht, eventueel hogere uitvoeringslasten voor lief nemen

Stimuleringsregelingen gericht op projectontwikkeling worden over het algemeen gekenmerkt door een overzichtelijke en laagdrempelige procedure en lage administratieve lasten (zowel voor aanvragers als de uitvoeringsorganisatie). In de voorbereiding van de PSR was het ook de nadrukkelijk wens van het ministerie om niet te veel eisen te stellen aan de regeling om de uitvoeringslasten te beperken, daar waar RVO wel voorstander was van enkele toetsingscriteria. In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de PSR als stimuleringsregeling heeft gewerkt, d de aanvragers waarden de laagdrempeligheid van de regeling.

Hoewel de daadwerkelijke uitvoeringskosten voor de PSR niet zijn berekend, blijkt uit de gesprekken met RVO dat de werkzaamheden en inspanningen vergelijkbaar zijn met andere regelingen. Echter, doordat de subsidiebedragen laag zijn en dezelfde handelingen dus vaak moeten worden uitgevoerd (administratie, beoordeling, verlening, vaststelling, etc.) zijn de uitvoeringslasten in verhouding wellicht hoger dan bij andere regelingen. Dit wordt door de direct betrokkenen niet als 'probleem' ervaren, volgens hen is dit onlosmakelijk verbonden met een stimuleringsregeling. Het laagdrempelige karakter is ook de kracht van de regeling en wordt zowel door de uitvoerders als door de aanvragers positief beoordeeld.

Beperkt aantal openstellingen zorgt voor run op aanvragen

De PSR heeft twee openstellingen gehad (2015 en 2016) en elke keer was er sprake van een 'run' op aanvragen. Volgens de betrokkenen bij het RVO was de belangrijkste oorzaak hiervoor het feit dat er per jaar maar één openstelling was en dat aanvragers bang waren om achter het net te vissen. Bovendien waren er geen hele strikte toetsings- en beoordelingscriteria waardoor veel aanvragers ook min of meer 'vrijblijvend' een aanvraag indienden om er maar zeker van te zijn dat de aanvraag tijdig was ingediend. Bijkomend negatief effect daarvan is dat veel aanvragen zijn ingediend, die uiteindelijk niet tot een Interreg aanvraag hebben geleid. Dit blijkt ook uit de cijfers (zie tabel 2). Langere openstellingen met een meerjarig subsidieplafond zouden dit in de toekomst wellicht deels kunnen ondervangen.

Een belangrijk verschil in de uitvoering ten opzichte van andere vergelijkbare (stimulerings)regelingen is dat andere regelingen vaak meerdere openstellingen hebben en de middelen lineair (evenredig over de looptijd) worden uitgekeerd. PSR kenmerkte zich daarentegen tot een beperkt aantal openstellingen met duidelijke piekmomenten ten aanzien van aanvraag en vaststelling.

Jaartranches zorgen voor onbenutte middelen

Een specifieke handeling die bij RVO tot extra inzet leidt, is het terugvorderen van de PSR subsidie indien de PSR begunstigde uiteindelijk geen Interreg aanvraag indient of (in geval van NSR en NWE) geen positieve beoordeling krijgt bij stap 1 en dus geen volledige aanvraag in mag dienen. In het eerste geval wordt het volledige bedrag teruggevorderd, in het tweede geval de helft van de toegezegde subsidie. Bij ongeveer 35 aanvragen (30%) is sprake geweest van een terugvorderingsprocedure.

Deze terugvorderingen verklaren zoals eerder aangegeven ook het verschil tussen het totaalbedrag aan verleende en vastgestelde subsidie. De huidige opzet van de PSR zorgt er namelijk voor dat deze teruggevorderde middelen vaak niet meer opnieuw ingezet kunnen worden. Dit komt omdat de openstellingen per jaartranche / begrotingsjaar

worden gedaan, waardoor middelen die in het jaar ná verlening teruggevorderd worden niet meer opnieuw ingezet kunnen worden. Aangezien de aanvraagprocedure van Interreg in de praktijk oploopt tot 12-18 maanden, is de vaststelling van de PSR subsidie vaak minimaal een jaar later dan de verlening. Bij een lagere vaststelling kunnen de vrijgevallen middelen dan niet meer ingezet worden.

Dit probleem zou (grotendeels) ondervangen kunnen worden door een continue meerjarige openstelling, een optie die weliswaar door RVO is onderzocht, maar niet mogelijk is. Een andere mogelijkheid is het splitsen van de totale bijdrage in een bijdrage bij verlening en een bijdrage bij vaststelling. De betrokkenen van RVO zijn echter van mening dat dit afbreuk doet aan de stimulerende kracht van de regeling.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken de conclusies van dit evaluatieonderzoek gepresenteerd aan de hand van de hoofdvraag en de deelvragen. Gestart wordt met de conclusies per deelvraag om uiteindelijk te komen tot een beantwoording van de hoofdvraag. In paragraaf 5.2 worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

5.1 Conclusies

Deelvraag 1: In hoeverre zouden projecten zijn gerealiseerd zonder PSR V?

- Als stimuleringsinstrument heeft PSR gewerkt. Dankzij PSR zijn nieuwe Interreg projectvoorstellen ontwikkeld en ingediend (52), waarvan een groot aantal is goedgekeurd (34). Zeker in het begin van de programmaperiode had Nederland, mede dankzij de inzet van PSR, een dominante positie verworven in alle programma's. Nederland scoort daarbij ook beter dan andere landen. Aannemelijk is dat een deel van deze projectvoorstellen niet zou zijn ontwikkeld zonder PSR. Dit blijkt ook uit diverse reacties uit de enquête onder de aanvragers. Anderzijds laten de cijfers zien dat ook veel projecten zijn ontwikkeld zonder PSR. Dit kan worden geconcludeerd op basis van de aantallen ingediende Interreg aanvragen in latere calls (toen PSR niet open was) en blijkt voorts ook uit reacties van Interreg begunstigden die (bewust) geen gebruik hebben gemaakt van PSR.
- De respondenten die gebruik hebben gemaakt van PSR zijn overtuigd van de meerwaarde:
 - Ruim 80% van de respondenten geeft aan dat PSR noodzakelijk was om deskundigen in te huren om een Interreg projectvoorstel te ontwikkelen. Zeker voor organisaties met weinig tot geen Interreg ervaring was PSR van duidelijke meerwaarde.
 - Ongeveer 60% van de respondenten geeft aan dat zij zonder PSR geen Interreg projectvoorstel zouden hebben ingediend. Uit individuele reacties blijkt dat PSR heeft geholpen om (eerder) bestuurlijk akkoord te verkrijgen om een Interreg aanvraag te ontwikkelen.
- Respondenten die geen gebruik hebben gemaakt van PSR geven aan dat ze het project in eigen beheer hebben ontwikkeld of dat ze de PSR subsidie niet nodig hadden om een extern bureau in te kunnen huren.

Deelvraag 2: In hoeverre heeft PSR V de juiste doelgroep bereikt?

- Uit de doelgroep analyse blijkt dat de organisaties die een PSR aanvraag hebben ingediend aansluiten bij de beoogde doelgroepen. Enige uitzondering hierop vormen enkele bedrijven wiens aanvraag is afgewezen, omdat ze niet tot de doelgroep behoren. De meeste aanvragers zijn gemeenten, provincies, kennisinstellingen en verenigingen/stichtingen. De bereikte doelgroepen zijn divers, maar met name bij de provincies en kennisinstellingen zijn enkele 'veelgebruikers' (provincie Friesland, provincie Drenthe, TU Delft) waar te nemen. Veel andere provincies en kennisinstellingen hebben geen gebruik gemaakt van PSR. In een aantal gevallen beschikten deze organisaties zelf over stimuleringsgelden.
- Uit de interviews met betrokkenen van RVO blijkt dat met PSR naast de 'usual suspects' wel degelijk ook nieuwe aanvragers zijn bereikt.

Deelvraag 3: Wat is de bijdrage van PSR V geweest aan de kwaliteit van projectvoorstellen (slagingskans) en daarmee aan de deelname van Nederlandse organisaties in goedgekeurde Interreg projecten?

- Een ruime meerderheid van de aanvragers die gebruik heeft gemaakt van PSR (70%) is van mening dat de kwaliteit van het Interreg projectvoorstel dankzij de inzet van PSR is verbeterd. Ongeveer 60% van deze doelgroep is ook van mening dat de inzet van externe expertise heeft geleid tot een grotere slagingskans van het Interreg projectvoorstel.

- Uit de kwantitatieve data blijkt dat PSR niet heeft geleid tot een grotere slagingskans van Nederlandse projecten in de Interreg programma's. Dat hier geen directe relatie tussen bestaat, is ook niet verwonderlijk. De slagingskans is namelijk van veel meer (externe) factoren afhankelijk, factoren die buiten de invloedssfeer van PSR liggen. Denk bijvoorbeeld aan factoren die verband houden met de leadpartner (keuze voor ondersteunend extern bureau, samenstelling partnerschap, ervaring met Interreg, etc.) en/of met het programma (concurrentie van andere aanvragen, beschikbaar budget, etc.). Bovendien was PSR opengesteld in de beginjaren van de programma's en is het aannemelijk dat door ervaring de slagingskans in de loop van de jaren is toegenomen.

Deelvraag 4: Wat is de bekendheid onder Interreg aanvragers over PSR V?

- Via bestaande kanalen (website, nieuwsbrieven, events, etc.) is door RVO bekendheid gegeven aan de PSR. De regeling is goed bekend bij de doelgroep die overweegt een Interreg project te ontwikkelen. Uit de interviews met RVO blijkt dat de regeling bekend is onder partijen die al eerder een Interreg aanvraag hebben gedaan. Van de respondenten die een PSR aanvraag hebben ingediend, geeft de meerderheid aan gewezen te zijn op de regeling door RVO..
- Slechts een heel beperkt aantal respondenten dat geen gebruik heeft gemaakt van PSR, maar wel met succes een Interreg aanvraag heeft gedaan, geeft aan de regeling niet te kennen.

Deelvraag 5: Hoe is de regeling beoordeeld door de aanvragers?

- Aanvragers zijn erg tevreden over de aanvraagprocedure, deze wordt als niet complex ervaren. Het kost weinig moeite om een aanvraag in te dienen. Daarmee is voldaan aan de wens van het ministerie om een laagdrempelige regeling op te zetten zonder veel administratieve lasten voor aanvragers.
- Aanvragers waarderen in sterke mate de inzet, ondersteuning en advies door RVO. Dit is van meerwaarde voor alle organisaties, zowel de meer ervaren als de onervaren organisaties.
- Uit de QCA komt naar voren dat ondersteuning vanuit RVO voor organisaties met weinig tot geen Interreg ervaring een noodzakelijke voorwaarde is voor het ontwikkelen van een succesvol Interreg project. Bij het ondersteunen van deze organisaties vindt kennisoverdracht plaats van RVO naar de betrokken organisaties. Deze kennis is niet alleen relevant voor het maken van een goed PSR voorstel maar helpt organisaties ook bij het maken van een goed Interreg projectvoorstel.

Hoofdvraag

Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten van PSR V?

De effecten van PSR zijn weergegeven in termen van 'output' en 'outcome' en worden hierna geïntegreerd in de vraag naar de doeltreffendheid. De doeltreffendheid (of effectiviteit) van een regeling is te definiëren als "de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd". Om een oordeel te kunnen geven over de doeltreffendheid van de PSR is aan onderstaande vijf elementen een interpretatie gegeven die aansluit bij de doelstelling van de regeling.

- **Input** de interventies, instrumenten die met deze middelen worden uitgevoerd
--> **instrument PSR**
- **Activiteiten** mensen en middelen die worden ingezet
--> **ondersteuning / advies door RVO**
- **Output** de directe output die met deze input en activiteiten worden geleverd

--> *aantal PSR aanvragen*

--> *omvang PSR subsidie*

- **Outcome** de directe effecten van deze prestaties
 - > *aantal Interreg aanvragen ('stimulerende werking')*
 - > *omvang Interreg subsidie*
 - > *kwaliteit Interreg projectvoorstellen ('slagingskans')*
 - > *meerwaarde Interreg projecten voor organisaties*

- **Impact** de uiteindelijk bereikte veranderingen
 - > *bijdrage aan doelstellingen Interreg programma en Rijksbeleid*

Ten aanzien van de doeltreffendheid kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Input: PSR is een laagdrempelig instrument met lage administratieve lasten waarmee organisaties worden gestimuleerd om een Interreg aanvraag te dienen;
- Activiteiten: de inzet van RVO bij het aanvragen van PSR en bij het ontwikkelen van Interreg projectvoorstellen wordt als heel waardevol beoordeeld door de respondenten. Uit de QCA methode blijkt dat de ondersteunende en adviserende rol van RVO van invloed is op het succes van het project.
- Output: er zijn 123 PSR aanvragen ingediend, waarvan er 98 zijn goedgekeurd. De daadwerkelijke output is echter lager dan in potentie mogelijk was, omdat minder middelen zijn vastgesteld (€ 1.787.500) dan oorspronkelijk begroot (€ 2.500.000). De beschikbare middelen zijn niet optimaal benut.
- Outcome:
 - PSR heeft geleid tot nieuwe Interreg aanvragen: 52 ingediende Interreg aanvragen, waarvan 34 goedgekeurd. Daarmee heeft het meerwaarde als stimuleringsinstrument;
 - De totale Interreg subsidie aan Nederlandse partners in deze projecten bedroeg ruim € 31 miljoen;
 - PSR heeft niet geleid tot een grotere slagingskans voor honorering van de Interreg aanvraag;
 - PSR heeft een duidelijke meerwaarde voor de betreffende organisatie: het is niet alleen een stimulans om een Interreg aanvraag te ontwikkelen, het ondersteunt daarnaast het besluitvormingsproces en draagt bij aan kennis- en netwerkontwikkeling.
- Impact: PSR draagt bij aan de doelstellingen van het Interreg programma en het Rijksbeleid, maar de mate waarin is (nu nog) niet beken. Dit omdat veel projecten nog niet zijn afgerond en dit vraagstuk feitelijk onderdeel is van een programma-brede evaluatie. Overigens is de omvang van de PSR aanvragen en de daarmee in verband staande goedgekeurde Interreg projecten dermate klein, dat redelijkerwijs ook geen grote impact verwacht kan worden op thema's als milieu, klimaat en duurzaamheid.

Overall conclusie

Uit de data en de reacties van de respondenten blijkt dat PSR aantoonbaar heeft bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling, namelijk het stimuleren van het voorbereiden, opstellen en indienen van Interreg aanvragen. PSR is op onderdelen zeker succesvol geweest, maar de output had hoger kunnen zijn. Er zijn minder middelen vastgesteld dan oorspronkelijk begroot en de beschikbare middelen zijn niet optimaal benut.. De ondersteunende en adviserende rol van RVO richting aanvragers wordt duidelijk van meerwaarde ervaren door de respondenten.

Aanvragers zien PSR ook daadwerkelijk als stimulant en ervaren ook positieve neveneffecten (besluitvorming, kennis, netwerken). De goedgekeurde PSR aanvragen en Interreg projecten dragen bij aan de programmadoelstellingen en het Rijksbeleid, maar de mate waarin kan - mede vanwege het feit dat veel projecten nog niet zijn afgerond - nu nog niet worden beantwoord.

5.2 Aanbevelingen

De cijfers in dit onderzoek laten de meerwaarde van de PSR zien en ondersteunen het voornemen van het ministerie om de regeling in de nieuwe programmaperiode voort te zetten. Onderstaande aanbevelingen zijn er op gericht om de effecten en de doeltreffendheid van PSR te vergroten.

Opzet van de regeling

- Hoewel de wens bestaat om een nieuwe regeling laagdrempelig te houden - hetgeen door de onderzoekers wordt onderschreven - kan het inbouwen van bepaalde (toetsings)criteria het risico op te veel vrijblijvende en/of kwalitatief slechte PSR - aanvragen verkleinen. Denk bijvoorbeeld aan een positieve (pré)toets door een adviseur van RVO, een uitgewerkte(re) versie van een projectidee (two pager met minimale vereisten), een commitment van één of twee andere (internationale) partner(s), een kortere doorlooptijd tot indiening bij het Interreg programma, etc. Dit voorkomt ook een run op aanvragen direct na de openstelling.
- Het werken met een meerjarenbudget in plaats van jaarbegrotingen verkleint het risico op vrijval van middelen. Het In geval deze mogelijkheid niet kan worden gerealiseerd, is een mogelijk alternatief hiervoor om - in geval van een getrapte procedure - het subsidiebedrag te splitsen in een bedrag voor stap 1 en een bedrag voor stap 2. Het leidt weliswaar tot meer administratieve lasten bij RVO en aanvragers, maar deze optie doet wel meer recht aan de planning en doorlooptijd van de Interreg programma's en draagt bij aan een verkleining van het risico op vrijval. Overigens leidt deze werkwijze naar verwachting tot minder terugvorderingen - en op dit onderdeel tot een administratieve lastenverlichting voor RVO.
- Overweeg een verdeling van de middelen over meerdere programmajaren, in plaats van alleen een sterke focus in de eerste jaren (zoals nu met PSR V is gebeurd). Een hoger budget / aandeel in de eerste jaren is logisch - vanwege de start van de programma's - maar budget in de latere jaren is ook wenselijk om een impuls te kunnen blijven geven aan nieuwe aanvragen.
- In de huidige opzet kunnen alleen leadpartners PSR aanvragen, terwijl een leadpartner niet per definitie altijd de inhoudelijke 'trekker' van het Interreg project met de meeste 'ontwikkelcapaciteit' is. Overweeg daarom om de PSR ook open te stellen aan andere partners (niet zijnde leadpartners) indien aantoonbaar is dat ze een voortrekkersrol in het project hebben ('projectinitiator'). Dit draagt naar verwachting ook bij tot een verbreding van de doelgroep (niet alleen de 'usual suspects'), omdat veel organisaties wel de inhoudelijke kennis hebben om een project te trekken, maar niet altijd de kennis en capaciteit hebben om de rol van leadpartner op zich te kunnen nemen.

Ondersteuning, advies en begeleiding (rol RVO)

- Overweeg de ontwikkeling van een maatwerk aanpak voor de drie typen organisaties (zie resultaten QCA methode) die gebruik maken van regelingen als PSR en CETS I om zodoende maximaal in te spelen op de organisatie specifieke mogelijkheden, drijfveren en wensen. Daag daarmee aanvragers uit om (nog) betere en ambitieuzere Interreg projectvoorstellen te ontwikkelen.
- De programmagebieden van NSR en NWE zijn in de volgende programmaperiode voor Nederland uitgebreid. De uitbreiding van het NSR programmagebied omvat provincies die nu al in het NWE gebied liggen en voor het NWE programmagebied geldt omgekeerd precies hetzelfde. Voor de doelgroepen in deze uitbreidingsgebieden geldt waarschijnlijk dat ze dus al wel bekend zijn met Interreg en met PSR, maar niet met de specifieke kenmerken (inhoudelijk, procedureel, etc.) en 'ongeschreven regels' van het nieuwe programma. Om deze organisaties tijdig bekend te laten geraken met de kansen van het voor hen nieuwe programma wordt geadviseerd om een gerichte communicatie acties richting deze doelgroepen te organiseren.
- Indien de wens bestaat om meer nieuwe doelgroepen te bereiken (niet de 'usual suspects'), is het belangrijk om tijdig met een gerichte communicatiestrategie te starten. Baken af welke organisaties 'prioriteit' hebben (bijvoorbeeld op basis van inhoudelijk thema of geografisch gebied). Kijk bijvoorbeeld naar organisaties die nu geen gebruik hebben gemaakt van PSR, organisaties die eerder als partner hebben deelgenomen in Interreg projecten, organisaties die eerder interesse hebben getoond, etc. en maak daarbij gebruik van andere databases, bijvoorbeeld van de regionale EFRO programma's in Nederland of specifieke nationale instrumenten/regelingen.
- Een uitgebreidere FAQ kan antwoord geven op specifieke, veel gestelde vragen, bijvoorbeeld over het gebruik van e-herkenning en de regels / procedures omtrent het terugvorderen van middelen.

Monitoring en rapportage

- De evaluatie heeft aangetoond dat de basisinformatie over de 'output' van PSR op orde is (aanvragers PSR, besluitvorming, subsidiebedragen, etc.) Echter, de informatie over de 'outcome', ofwel de Interreg resultaten, is niet gestructureerd aanwezig en de hoeveelheid informatie en mate van detail verschillen per programma. Dat maakt het bij een evaluatie als deze relatief complex en bewerkelijk om deze informatie te verzamelen, te toetsen op juistheid en volledigheid en vervolgens te analyseren. Bovendien verschillen de data waardoor ze niet altijd onderling vergelijkbaar zijn. Wij adviseren daarom om een en ander gestructureerder vorm te geven, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een uniform format waarin kengetallen en kerngegevens per programma worden gemonitord. Een regelmatige update (bijvoorbeeld twee keer per jaar of na elke call / besluitvorming ronde) zorgt ervoor dat de informatie altijd actueel en beschikbaar is.
- Definieer vooraf streefwaarden ten aanzien van de verwachte 'output' en 'outcome' van PSR: aantal PSR aanvragen, aantal Interreg aanvragen, verdeling over de programma's, verdeling over soort aanvragers, thematische verdeling, etc. Op basis van deze informatie kunnen gerichte keuzes gemaakt worden ten aanzien van mogelijke bijstelling van de regeling en gerichte ondersteuning / advisering richting de doelgroepen (bijvoorbeeld bij het achterblijven van aanvragen binnen een bepaalde prioriteit).
- De respons op de enquêtes was relatief laag, mede omdat het inmiddels al vijf jaar geleden is geweest dat de PSR was opengesteld. Niet alleen is de animo voor een enquête dan lager, ook zijn veel contactgegevens inmiddels verouderd. Overweeg daarom om bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks een korte enquête te versturen onder de aanvragers die als input gebruik kan worden om de regeling aan te scherpen of de dienstverlening door RVO te verbeteren. Dit helpt ook om eigen contactgegevens actueel te houden.

Bijlagen

Bijlage 1

Vragenlijst enquête PSR Aanvragers

De vragen zijn geformuleerd als stellingen. Respondenten konden op een schaal aangeven in hoeverre zij het met de stelling eens zijn. De schaal loopt van 1 (helemaal mee oneens) tot 10, 0 is niet van toepassing. Daarnaast was er de mogelijkheid om op iedere categorie een toelichting te geven.

MOTIVATIE VOOR DE PSR-AANVRAAG

1. Wij hadden nog geen ervaring met het opstellen van een INTERREG-aanvraag.
2. PSR was voor ons noodzakelijk om deskundigen in te kunnen huren om de INTERREG-aanvraag te schrijven.
3. Zonder PSR hadden wij geen projectvoorstel voor INTERREG opgesteld.
4. Zonder PSR hadden wij toch een extern bureau ingeschakeld.
5. Ruimte voor een korte toelichting over uw motivatie:

HET RESULTAAT VAN PSR

6. Door PSR was de kwaliteit van het INTERREG-projectvoorstel beter dan deze zonder PSR was geweest.
7. PSR heeft bijgedragen aan een betere projectmanagement structuur dan zonder PSR.
8. PSR heeft geleid tot een financieel omvangrijker INTERREG-project dan zonder PSR.
9. PSR heeft geleid tot een groter en beter partnerschap dan zonder PSR.
10. De PSR-regeling heeft een positieve invloed gehad op de samenwerking in ons INTERREG-project.
11. PSR heeft geleid tot een grotere slagingskans van de honorering van ons INTERREG-projectvoorstel.
12. PSR heeft binnen onze organisatie tot meer kennis van het INTERREG-programma geleid.
13. PSR heeft binnen onze organisatie tot meer kennis over Europese subsidiemogelijkheden geleid.
14. PSR heeft binnen onze organisatie tot meer draagvlak voor internationale samenwerking geleid.
15. Wij zouden – indien mogelijk – opnieuw een beroep doen op PSR voor een nieuw INTERREG-project.
16. Ruimte voor een korte toelichting over de effectiviteit van PSR:

AANVRAAGPROCEDURE PSR

17. Wij zijn per toeval op de mogelijkheid voor een PSR-aanvraag gestuit.
18. Wij zijn door het ministerie en/of RVO gewezen op de mogelijkheden van PSR.
19. De PSR-aanvraagprocedure was complex.
20. De doorlooptijd van de procedure was acceptabel.
21. De moeite om een PSR-aanvraag te doen, stond in verhouding tot de hoogte van de subsidie.
22. Wij zijn tevreden met de aanvraagprocedure rond de PSR-regeling.
23. De communicatie rond de aanvraagprocedure voor PSR was duidelijk.
24. De ondersteuning bij de PSR-aanvraag vanuit het Ministerie/ de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) was goed.
25. Ruimte voor een korte toelichting over de PSR-aanvraagprocedure:
26. Om de volgende vragen te kunnen beantwoorden moet de INTERREG-aanvraag daadwerkelijk goedgekeurd zijn.
 - a. Zo ja, ga verder met de enquête.
 - b. Zo nee, de enquête wordt beëindigd en u kunt het venster sluiten.

RESULTATEN EN SAMENWERKING IN HET INTERREG-PROJECT

27. De doelstellingen van het INTERREG-project zijn gehaald/ het project ligt op schema om de doelstellingen te behalen.
28. Dit INTERREG-project is voortijdig beëindigd zonder dat de geplande resultaten behaald zijn.
29. Dankzij het INTERREG-project is de uitstoot van CO2 verminderd (Klimaat).
30. Dankzij het INTERREG-project worden meer materialen hergebruikt (Circulaire economie).
31. Het INTERREG-project heeft bijgedragen aan duurzame mobiliteit.
32. Wij zijn tevreden met de resultaten van het INTERREG-project.
33. Wij zijn tevreden met de samenwerking tussen de partners in het INTERREG-project.
34. Het projectmanagement van het project is goed verlopen.
35. Dit INTERREG-project was van grote meerwaarde voor onze organisatie.
36. Onze organisatie heeft veel nieuwe kennis opgedaan in het INTERREG-project.
37. Onze organisatie heeft veel nieuwe netwerken/contacten opgedaan in het INTERREG-project.
38. Ruimte voor een korte toelichting over de resultaten van het project:

Vragenlijst enquête Controlegroep

De vragen zijn geformuleerd als stellingen. Respondenten konden op een schaal aangeven in hoeverre zij het met de stelling eens zijn. De schaal loopt van 1 (helemaal mee oneens) tot 10, 0 is niet van toepassing. Daarnaast was er de mogelijkheid om op iedere categorie een toelichting te geven.

MOGELIJKHEDEN PSR

1. Ik heb nog nooit van PSR gehoord.
2. De aanvraagprocedure was te omslachtig.
3. De verantwoordingsplicht voor PSR was te hoog.
4. Het budget voor de regeling was op.
5. Wij hebben het project zelf ontwikkeld, zonder hulp van een extern bureau.
6. Wij hadden voor de inhuur van een extern bureau geen externe financiering nodig.
7. Ruimte voor een korte toelichting waarom u geen PSR aanvraag heeft gedaan:
8. Het ontwikkelen van een INTERREG-projectvoorstel was moeilijker dan gedacht.
9. De kosten voor het maken van een INTERREG-projectvoorstel waren hoger dan gedacht.
10. Achteraf hadden wij beter een PSR-financiering kunnen aanvragen om het INTERREG-projectvoorstel te maken.
11. Bij een nieuw INTERREG-project gaan wij gebruik maken van de PSR-regeling.
12. Ruimte voor een korte toelichting:

RESULTATEN EN SAMENWERKING IN HET INTERREG-PROJECT

13. De doelstellingen van het INTERREG-project zijn gehaald/ het project ligt op schema om de doelstellingen te behalen.
14. Dit INTERREG-project is voortijdig beëindigd zonder dat de geplande resultaten behaald zijn.
15. Dankzij het INTERREG-project is de uitstoot van CO2 verminderd (Klimaat).
16. Dankzij het INTERREG-project worden meer materialen hergebruikt (Circulaire economie).
17. Het INTERREG-project heeft bijgedragen een duurzame mobiliteit.
18. Wij zijn tevreden met de resultaten van het INTERREG-project.
19. Wij zijn tevreden met de samenwerking tussen de partners in het INTERREG-project.
20. Het projectmanagement van het project is goed verlopen.
21. Dit INTERREG-project was van grote meerwaarde voor onze organisatie.
22. Onze organisatie heeft veel nieuwe kennis opgedaan in het INTERREG-project.
23. Onze organisatie heeft veel nieuwe netwerken/contacten opgedaan in het INTERREG-project.
24. Ruimte voor een korte toelichting over de resultaten van het project:

Bijlage 2

Samenstelling begeleidingsgroep en lijst geïnterviewden

Samenstelling begeleidingsgroep

Rike van Hattem-Schielen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, senior beleidsmedewerker
Frank Everaarts	RVO, coördinator Interreg B en C
Gé Huismans	RVO, Interreg adviseur - Interreg North West Europe

Geïnterviewden uitvoeringsorganisatie

Frank Everaarts	RVO, coördinator Interreg B en C
Gé Huismans	RVO, Interreg adviseur - Interreg North West Europe
Albin Hunia	RVO, Interreg adviseur - Interreg North Sea Region
Machtelijn Brummel	RVO, Interreg adviseur - Interreg Europe
Bregje Bakx	RVO, procescoördinator
Edwin Konings	Voorheen: Coördinator Interreg bij min. Infrastructuur en Milieu (ten tijde van PSR)

Bijlage 3

Achtergrond en onderzoeksresultaten QCA-methode

Achtergrond QCA-Methode

De invloed van PSR/CETSI op de resultaten van de Interreg projecten is onderzocht met behulp van QCA (Qualitative Comparative Analysis). QCA is een vergelijkende casestudie methode. Door te kijken naar de gemeenschappelijke kenmerken van organisaties met een succesvol Interreg project, kunnen causale uitspraken worden gedaan over de factoren die dat succes verklaren. QCA onderzoekt de antecedenten van zowel succesvolle als niet-succesvolle Interreg projecten. QCA identificeert noodzakelijke en voldoende voorwaarden voor het hebben van een (niet-)succesvol Interreg project. Als alle organisaties met een succesvol Interreg project een gemeenschappelijk kenmerk hebben, maar niet alle organisaties met dat kenmerk hebben een succesvol Interreg project, dan is dat kenmerk een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde voor een succesvol Interreg project. Als alle organisaties met een bepaald kenmerk een succesvol Interreg project hebben, maar niet alle organisaties met een succesvol Interreg project hebben dat kenmerk, dan is dat kenmerk een voldoende (maar geen noodzakelijke) voorwaarde voor een succesvol Interreg project. Individuele kenmerken zijn (vrijwel) nooit op zichzelf een voldoende voorwaarde, daarom zoekt QCA naar combinaties van kenmerken die gezamenlijk voldoende zijn voor het hebben van een succesvol Interreg project.

Opzet en verantwoording

In totaal hebben 25 organisaties die aan PSR en/of CETSI hebben deelgenomen de vragenlijst ingevuld; 14 voor PSR en 11 voor CETSI. Dat is te weinig voor afzonderlijke QCA-studies naar PSR en CETSI maar ruim voldoende voor een onderzoek naar alle 25 organisaties (cases) samen. Hoewel PSR en CETSI verschillende regelingen zijn, hebben ze een vergelijkbaar doel, namelijk het stimuleren en ondersteunen van een Interreg projectaanvraag. De uitkomst die deze QCA-studie verklaart, is het hebben van een succesvol Interreg project (SUCCES). Dit wordt gemeten met de vraag naar het behalen van de doelstellingen van het Interreg project. Deze vraag was hetzelfde in beide vragenlijsten (PSR en CETSI). De mate van het behalen van de doelstellingen konden organisaties aangeven op een schaal van 0 (doelstellingen helemaal niet behaald) tot 10 (doelstellingen volledig behaald). In deze QCA-studie gelden alle scores van 6 en hoger als 'doelen behaald'. Deze grenswaarde is ook gehanteerd voor de verklarende factoren (zie hieronder), omdat daarvoor dezelfde tienpuntschaal is gebruikt. Bij niet-succesvolle Interreg projecten ging het in alle gevallen om afgewezen projectvoorstellen.

In de QCA-studie zijn de volgende vijf factoren (verklarende kenmerken) onderzocht:

BIJDRAGE:	PSR/CETSI was een noodzakelijke bijdrage om expertise in te huren (PSR) dan wel om de financiering rond te krijgen (CETSI) voor het Interreg voorstel.
STIMULANS:	PSR/CETSI was een noodzakelijke stimulans om het Interreg voorstel te maken.
KWALITEIT:	Door de subsidie is de kwaliteit van het Interreg voorstel verbeterd (PSR) dan wel zou het Interreg voorstel van een mindere kwaliteit zijn geweest (CETSI).
STEUNMIN:	RVO heeft de subsidieaanvraag voor PSR/CETSI goed ondersteund.
OMVANG:	Dankzij de PSR/CETS-subsidie is een financieel omvangrijker Interreg voorstel ingediend.

De factoren STIMULANS, STEUNMIN en OMVANG zijn gebaseerd op precies dezelfde vragen in beide vragenlijsten. Voor het meten van de factoren BIJDRAGE en KWALITEIT zijn verschillende maar inhoudelijk vergelijkbare vragen gebruikt.

Onderzoeksresultaten

Succesvolle Interreg projecten

Steun van RVO (STEUNMIN) is een noodzakelijke voorwaarde voor het hebben van een succesvol Interreg project (SUCCES). Dit kan als volgt verklaard worden. Bij het ondersteunen van PSR/CETSI-aanvragen, vindt kennisoverdracht plaats van RVO naar de organisaties. Deze kennis is niet alleen relevant voor het maken van een goed PSR/CETSI-

voorstel maar helpt organisaties ook bij het maken van een goed Interreg projectvoorstel. Goede projectvoorstellen ontwikkelen zich vervolgens tot succesvolle projecten.

Aansluitend op STEUNMIN zijn er drie combinaties van kenmerken die voldoende zijn voor een succesvol Interreg project. Dat wil zeggen, er zijn drie verschillende 'routes' voor organisaties naar een succesvol Interreg project.

Route 1: 'Zelfstandige organisaties' (niet-BIJDRAGE*niet-STIMULANS*STEUNMIN)

Niet-BIJDRAGE wil zeggen dat deze organisaties PSR/CETSI niet nodig hadden om kennis (PSR) of financiële middelen (CETSI) te verkrijgen voor het maken van een succesvol Interreg projectvoorstel. Niet-STIMULANS wil zeggen dat deze organisaties ook zonder PSR/CETSI een Interreg projectvoorstel zouden hebben opgesteld. Desalniettemin hebben deze organisaties wel geprofiteerd van ondersteuning door het Ministerie (STEUNMIN) bij het maken van de PSR/CETSI-aanvraag. Dat wil zeggen, organisaties die zelf voldoende kennis en financiële middelen hebben om een Interreg voorstel te schrijven, hebben desalniettemin baat bij de ondersteuning door RVO. Dit zijn 'zelfstandige organisaties' die op basis van eigen kennis en expertise/ financiële middelen succesvolle Interreg projectvoorstellen maken, maar die daarbij strategisch gebruik maken van de ondersteuning door het Ministerie. Deze route was even belangrijk voor PSR als voor CETSI-aanvragen.

Route 2: 'Beperkte organisaties' (BIJDRAGE*STEUNMIN*OMVANG)

Organisaties die zelf onvoldoende financiële middelen hebben (BIJDRAGE) om een Interreg voorstel te maken, gebruiken PSR/CETSI en de steun van het Ministerie (STEUNMIN) om een financieel omvangrijker Interreg projectvoorstel (OMVANG) te schrijven. Het is plausibel dat de financiële omvang van een project een indicatie is van het ambitieniveau van het project. Deze projectvoorstellen zijn waarschijnlijk ambitieuzer en beter doordacht en behalen daardoor hun doelen. Dit zijn 'beperkte organisaties' die zelf de noodzakelijke kennis en expertise dan wel financiële middelen missen om een goed Interreg projectvoorstel te schrijven. Deze organisaties gebruiken de PSR/CETSI en de steun van RVO om ambitieuzere projectvoorstellen te schrijven dan ze op eigen kracht zouden kunnen. Deze route is vooral kenmerkend voor CETSI-aanvragen.

Route 3: 'Afhankelijke organisaties' (BIJDRAGE*STIMULANS*KWALITEIT*STEUNMIN)

Deze organisaties zijn afhankelijk van de steun van het Ministerie (STEUNMIN) en de extra expertise (PSR) dan wel extra financiële middelen (CETSI) om een kwalitatief goed Interreg projectvoorstel te schrijven (BIJDRAGE). Dit zijn 'afhankelijke organisaties' die zonder de kennis en extra expertise (PSR) dan wel extra financiële middelen (CETSI) en de steun van RVO niet in staat zijn om Interreg projectvoorstellen te schrijven van een voldoende niveau (STIMULANS). Deze organisaties gebruiken PSR/CETSI vervolgens om een beter Interreg projectvoorstel te ontwikkelen dan ze op eigen kracht hadden gekund (KWALITEIT). Deze route is kenmerkend vooral voor PSR aanvragen.

Niet-succesvolle Interreg projecten

Voor het niet hebben van een succesvol Interreg project (niet-SUCCES), is niet-OMVANG een noodzakelijke voorwaarde. Niet-OMVANG wil zeggen dat organisaties PSR/CETSI niet hebben gebruikt om een financieel omvangrijke, en daarmee ambitieuzer, Interreg projectvoorstel te ontwikkelen. Dergelijke beperkte Interreg voorstellen leggen het in de selectie af tegen de ambitieuzere voorstellen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de kracht van programma's als PSR en CETSI vooral zit in het 'uitdagen' van organisaties om een stap extra te zetten.

1. Aansluitend op niet-OMVANG blijkt dat er één combinatie van kenmerken ('route') is naar het hebben van een niet-succesvol Interreg project (niet-SUCCES) en dat deze route drie varianten heeft: Niet-KWALITEIT*niet-OMVANG*niet-STEUNMIN
2. Niet-KWALITEIT*niet-OMVANG*BIJDRAGE
3. Niet-KWALITEIT*niet-OMVANG*STIMULANS

In alle drie de varianten van deze route gaat het om een 'beperkte ambitie'. De Interreg projectvoorstellen van deze organisaties zijn afgewezen omdat PSR/CETSI niet is gebruikt om het Interreg project inhoudelijk en financieel beter en ambitieuzer te maken (niet-KWALITEIT*niet-OMVANG).

- Voor de eerste variant geldt dat de organisaties vinden dat RVO deze aanvragen onvoldoende ondersteund heeft (niet-STEUNMIN).
- Voor de tweede variant geldt dat extra expertise (PSR) dan wel extra financiële middelen (CETSI) (BIJDRAGE) op zich niet voldoende zijn om een beperkte ambitie te compenseren.
- Voor de derde variant geldt dat de stimulans van PSR/CETSI (STIMULANS) op zich niet voldoende is om een beperkte ambitie te compenseren. Al deze organisaties hebben mogelijk om deels opportunistische redenen gebruik gemaakt van PSR/CETSI om een Interreg projectvoorstel te ontwikkelen en hebben zich daarbij onvoldoende ambitieuze doelen gesteld.

Omdat vooral organisaties die gebruik hebben gemaakt van PSR hun Interreg projectvoorstellen zagen sneuvelen, is niet goed aan te geven welke route-varianten vooral bij PSR of CETSI voorkomen.

Conclusies QCA

De overdracht van kennis en ervaring van RVO inzake PSR en CETSI-subsidieaanvragen is voor alle organisaties belangrijk. De kennisoverdracht die plaatsvindt bij de ondersteuning van deze organisaties vanuit RVO komt ook de Interreg projectvoorstellen zelf ten goede.

Er zijn duidelijk drie typen organisaties die om verschillende redenen gebruik maken van PSR dan wel CETSI, de 'zelfstandige', 'beperkte' en 'afhankelijke' organisaties.

- 'Zelfstandige organisaties': organisaties die op basis van eigen kennis, expertise en financiële middelen succesvolle Interreg projectvoorstellen opstellen, maar die daarbij strategisch gebruik maken van de ondersteuning door RVO
- 'Beperkte organisaties': organisaties die de noodzakelijke kennis en expertise dan wel financiële middelen ontberen om een goed Interreg projectvoorstel te schrijven
- 'Afhankelijke organisaties': organisaties die zonder de extra kennis en expertise (PSR) dan wel extra financiële middelen (CETSI) en de steun van RVO niet in staat zijn om Interreg projectvoorstellen te schrijven van een voldoende niveau

De reden waarom Interreg projectvoorstellen afgewezen worden is omdat ze niet ambitieus genoeg zijn ('beperkte ambitie') in termen van kwaliteit en omvang ten opzichte van projectvoorstellen die wel succesvol zijn. Programma's als PSR en CETSI hebben daarom als belangrijke functie om organisaties uit te dagen hun Interreg projectvoorstellen kwalitatief en financieel sterker, groter en beter te maken.