



# Evaluatie Vroege- fasefinanciering

Onderzoeksrapportage

*Opdrachtgever:*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Arnhem, 12 oktober 2018

Ons kenmerk 1018096-013/ene/mja

**K  
PLUS  
V**



# Evaluatie Vroege- fasefinanciering

Onderzoeksrapportage



*Opdrachtgever:*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Arnhem, 12 oktober 2018

Ons kenmerk 1018096-013/ene/mja

*Deze evaluatie is uitgevoerd door:*

Bente Lieftink  
Edwin Netjes  
Eelco Buunk  
Hendrik van der Meulen  
Koen van Vliet

*Contactpersoon:*

Edwin Netjes  
+31 6 27 08 55 01  
netjes@kplusv.nl

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
De evaluatie van Vroegefasefinanciering	6
Conclusies	6
Belangrijkste aanbevelingen	7
<b>Summary</b>	<b>9</b>
The evaluation of Vroegefasefinanciering	9
Conclusions	9
Recommendations	10
<b>1 Inleiding op de evaluatie</b>	<b>12</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	12
1.2 Doelstellingen	12
1.3 Onderzoeksaanpak	13
1.4 Begeleidingscommissie	14
1.5 Leeswijzer	14
<b>2 Vroegefasefinanciering – het idee achter de regeling</b>	<b>16</b>
2.1 Introductie op de VFF	16
2.2 Achtergrond en beleidstheorie	17
2.3 De uitvoerders van VFF	21
2.4 De regeling	21
2.5 De werkwijze van VFF	29
<b>3 Analyse – Doeltreffendheid van VFF</b>	<b>34</b>
3.1 Inleiding	34
3.2 Meer proof of concepts in Nederland?	34
3.3 Succesvolle vervolgfiancieringen na VFF?	39
<b>4 Analyse – Doelmatigheid van VFF</b>	<b>42</b>
4.1 Uitvoeringskosten	42
4.2 Tijdsbesteding van aanvragers	48
4.3 Een passende werkwijze?	50
4.4 Een passend financieel instrument?	53
<b>5 Analyse – De rol van de VFF in het ecosysteem en de samenwerkingsagenda Rijk-Regio</b>	<b>61</b>
5.1 De positie en de rol van VFF in de financieringsketen	61
5.2 Een (financierings)markt in beweging	64
5.3 Samenwerking in de uitvoering	66
5.4 Samenwerking met de regio	67



<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>72</b>
6.1	De doeltreffendheid van VFF	72
6.2	De doelmatigheid van VFF	73
6.3	De rol van VFF in het ecosysteem en de samenwerking Rijk-Regio	74
6.4	Beantwoording van de hypothesen	75
<b>7</b>	<b>Aanbevelingen voor de VFF</b>	<b>76</b>
7.1	Slim geld voor het innovatieve mkb	76
7.2	Tot besluit	78



## Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht deelvragen	79
Bijlage 2	Begeleidingscommissie	81
Bijlage 3	Definitielijst	82
Bijlage 4	Leden adviescommissies	84
Bijlage 5	Overzicht interviews	85
Bijlage 6	Beschrijvende statistieken en analyse enquête	87
Bijlage 7	Berekening kostenniveau VFF	110
Bijlage 8	Bronnen van financiering	111
Bijlage 9	VFF in het financieringslandschap	112
Bijlage 10	Provinciale fondsen	114
Bijlage 11	Literatuurlijst	115
Onze contactgegevens		117

## Samenvatting



### De evaluatie van Vroegfasefinanciering

De introductie van nieuwe producten en diensten op de markt is risicovol. Door dit risico is het vaak lastig voor ondernemers om financiering te vinden, waardoor niet alle innovaties de markt bereiken. De Vroegfasefinanciering (VFF), die in 2014 als instrument van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van start is gegaan, is er op gericht innovatieve starters en mkb-ondernemingen middels leningen te ondersteunen bij de ontwikkeling van innovatieve producten of diensten. Met de VFF krijgen ondernemers de mogelijkheid om een proof of concept te ontwikkelen om hiermee de technische haalbaarheid van hun idee te testen en de commerciële potentie van hun innovaties te valideren. De VFF richt zich op de fase die door de hoge mate van (financieel) risico nog niet interessant is voor (private) financiers en heeft als doel om deze *funding gap* te overbruggen.

De VFF wordt uitgevoerd door RVO.nl en TTW (onderdeel van NWO) en richt zich op drie doelgroepen: innovatieve starters, innovatief mkb en academische/hbo/TO2-starters. Innovatieve starters en innovatief mkb kunnen terecht bij RVO.nl, academische/hbo/TO2-starters bij beide uitvoerders. Voor de innovatieve starters en het innovatief mkb is per project maximaal 350.000 euro beschikbaar, waarbij starters 100% van de kosten via de lening van de VFF gefinancierd kunnen krijgen en het mkb maximaal 45% van de kosten. Voor de innovatieve starters die met kennis vanuit kennisinstellingen innoveren en aankloppen bij TTW is 250.000 euro per project beschikbaar.

De VFF bestaat inmiddels vier jaar en is nu voor het eerst geëvalueerd. Hierbij is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Daarnaast is er gekeken naar de rol en positie van de regeling binnen het financieringslandschap en het ondernemersecosysteem. Deze evaluatie is gebaseerd op relevante documenten, studies en kamerstukken, aangevuld met interviews, een enquête en case studies. Tevens is gekeken naar cbs-microdata, maar door onvolledigheid van de data over de evaluatieperiode is het gebruik hiervan achterwege gelaten.

### Conclusies

Ondernemers die financiering vanuit de VFF ontvangen hebben meer proof of concepts gerealiseerd dan ondernemers die zijn afgewezen voor de VFF. Uit de evaluatie blijkt dat de VFF een versnellend effect lijkt te hebben op de ontwikkeling van een proof of concept. De wijze waarop het instrument is ingericht, sluit aan op de behoeftes van ondernemers. De VFF is deels complementair met het huidige aanbod in de financieringsmarkt, maar biedt ook financiering voor de groep ondernemers die geen alternatieve financiering kan aantrekken en daarmee geen aansluiting kan vinden op het Nederlandse innovatie-ecosysteem. De VFF werkt daarmee als instrument zoals het is beoogd en heeft vanuit dat oogpunt een rol binnen het innovatie-ecosysteem in Nederland.

Het aantal contactmomenten met RVO.nl wordt door de ondernemers gewaardeerd. Beide uitvoerders van de VFF werken zorgvuldig. De hoogte van de lening en de rente sluiten aan op de huidige behoeftes van de ondernemers die de VFF toegekend hebben gekregen. De kosten van de regeling zijn passend gezien de opzet van de regeling. Bovendien is het jaarlijks beschikbare budget voor de regeling toereikend. Binnen het deel van de regeling dat wordt uitgevoerd door TTW zijn enkele ondernemers afgewezen op basis van budgetuitputting. Binnen het deel dat uitgevoerd wordt bij RVO.nl is dit niet het geval geweest.



Het bereik van de VFF is nog beperkt, vergeleken met andere instrumenten voor dezelfde doelgroep. Dat heeft deels te maken met de manier waarop het instrument gepresenteerd wordt en doordat de regio's met name hun eigen instrumenten promoten. Daarnaast is de looptijd van de lening niet altijd optimaal afgestemd op de zogenaamde revenue horizon van ondernemers uit verschillende sectoren. Ook een betere samenwerking tussen Rijk-Regio zou kunnen bijdragen aan de bekendheid van de VFF, maar bovenal aan het beter functioneren van het ecosysteem. Binnen de regio bestaan nu overlappende regelingen, die ondernemers in sommige gevallen, naast financiering, ook meer inhoudelijke ondersteuning bieden (slim geld). De VFF is niet opgezet om deze ondersteuning te bieden; vanuit de VFF wordt verwacht dat regionale partijen of toekomstige investeerders deze ondersteuning op zich nemen. Afstemming over aansluiting van andere instrumenten is van belang om mogelijke concurrentie tussen de instrumenten te voorkomen en er voor te zorgen dat de genoemde ondersteuning ook daadwerkelijk tot stand komt.

Het aantal innovatieve mkb-ondernemers dat gebruik wil maken van de VFF is beperkt. Er zijn ook geen aanvragen gehonoreerd. Dit heeft voor een groot deel te maken met de criteria die vanuit de regeling zijn gesteld. Er moet worden gelet op een *free-rider* effect. Hiervan is sprake als een bedrijf een nieuwe onderneming start met als doel om gebruik te maken van de gunstige voorwaarden voor innovatieve starters. In het geval van de VFF kunnen de door de mkb opgerichte nieuwe ondernemingen profiteren van de voorwaarde dat 100% van de kosten voor het traject gefinancierd wordt zonder dat deze ondernemingen geconfronteerd worden met de problemen waar de innovatieve starters tegenaan lopen en waarop de VFF zich richt.

Ook laat deze evaluatie zien dat de samenwerking tussen de uitvoerders kan worden verbeterd. Een hechtere samenwerking kan bijdragen aan lagere kosten en een meer overzichtelijke administratie/documentatie. Tevens kan een goede informatie-uitwisseling helpen om shopgedrag van ondernemers tussen de twee uitvoerders te voorkomen.

### **Belangrijkste aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek en de hieruit voortvloeiende conclusies, die hiervoor op hoofdlijnen benoemd zijn, komen wij tot de volgende aanbevelingen met betrekking tot het instrument VFF:

- Door duidelijke, eenduidige definities te hanteren en te communiceren kan het doelgroepbereik vergroot worden. In het onderzoek is naar voren gekomen dat niet elke ondernemer op de hoogte is van wanneer hij/zij in aanmerking komt voor de VFF.
- Voer aanpassingen door aan het leninginstrument gericht op aflossingstermijnen en creëer ruimte voor financiële betrokkenheid van de beoogd vervolfinancier.
- Om het *free-rider* effect tegen te gaan moet er tijdens de beoordeling van een aanvraag expliciet gekeken worden of het bedrijf een recent opgestarte dochter van bestaand mkb bedrijf is of dat het bedrijf recent is opgericht door de eigenaren van een mkb bedrijf in dezelfde sector.
- Beoordeel of het noodzakelijk is om het aantal indieningsmomenten bij TTW te vergroten.
- Onderzoek de mogelijkheid om leningen om te zetten in converteerbare leningen, in het geval dat het in belang van vervolfinanciering wenselijk is.
- Maak van VFF slim kapitaal: borg betrokkenheid van investeerders in het bieden van ondersteuning.

Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering en uitvoerders van VFF:

- Duidelijke communicatie naar aanvragers over de start van de doorlooptijd maakt helder wanneer de 13 weken ingaan.
- Laat onderdelen gezamenlijk uitgevoerd worden (zoals bijzonder beheer), en blijf actief leren van elkaar.

- Integreer de data-registratie, bij voorkeur in één systeem. Dit creëert overzicht voor EZK en vergroot de evalueerbaarheid van de regeling.

#### Aanbeveling samenwerking Rijk-Regio:

- Creëer helderheid over de subsidiariteit en bespreek wie welke risico's draagt ten aanzien van de financiering van de vroege fase. Schep daarbij ook onderling duidelijkheid over de financiering van de ondersteunende functies in het ecosysteem.
- Verbeter de informatie-uitwisseling tussen publieke actoren. Dit verbetert de samenhang van het ecosysteem, zorgt voor betere aansluiting met de ondersteunde structuren en bevordert efficiënt gebruik van publieke middelen.
- Stel een passende vorm vast, waarbij de middelen van het Rijk en de regio vanuit een gezamenlijke visie worden ingezet. Dit altijd in aanvulling op de VFF als landelijk instrument, wat er voor zorgt dat ondernemers niet tussen wal en schip belanden, afhankelijk van de regio waarin zij zitten.

De VFF vervult haar beoogde rol voor ondernemers, omdat zij een unieke doelgroep weet te bereiken die elders niet aan financiering komt. De afgelopen jaren is de VFF van nut geweest voor ondernemers in Nederland, die hiermee hun proof of concept hebben kunnen realiseren. In de uitvoering is veel geleerd, hetgeen ook beoogd was bij de start van dit nieuwe instrument. Deze inzichten kunnen nu ingezet worden voor een vervolg van de VFF. Door het instrument te verbinden aan de regionale ecosystemen, deels aan te passen aan de behoeften van ondernemers en financiers en door een duidelijke rolverdeling te bereiken met de regio's, zal de VFF haar rol goed kunnen blijven vervullen.





## Summary



### The evaluation of Vroegefasefinanciering

The introduction of innovative products and services can be high risk. This risk can make it difficult for entrepreneurs to receive funding and potentially results in innovations not reaching the market. The Vroegefasefinanciering (VFF) is an instrument that has been implemented by the Dutch Ministry of Economic Affairs and Climate (EZK) and aims to support innovative starters and SMEs through loans for the development of innovative products or services. The VFF allows entrepreneurs to develop a proof of concept to test the technical feasibility of their idea and to validate the commercial potential of their innovation. Due to the high (financial) risk of this phase it is often avoided by (private) investors. The goal and focus of the VFF is to bridge this *funding gap*.

The VFF is carried out by RVO.nl and TTW (part of NWO) and focuses on three target groups: innovative starters, innovative SMEs and academic/hbo/TO2-starters. Innovative starters and SMEs can apply for funding through RVO.nl, and academic/hbo/TO2-starters can apply through both RVO.nl and TTW. For the innovative starters and SMEs there is a maximum amount of 350.000 euro available per project. For starters, 100% of the costs can be financed through the VFF, and for SMEs a maximum of 45% of the costs can be financed. A maximum of 250.000 euro per project is available for innovative starters that are a spin-off from academic institutions.

The VFF was implemented four years ago and has been evaluated for the first time. To do so, the effectiveness and efficiency of the instrument were examined. Subsequently, the position of the instrument within the financial landscape and the entrepreneurial ecosystem were surveyed. This evaluation is supported by relevant documents, studies and parliamentary papers, interviews, questionnaires and case studies. Cbs-microdata was also examined during the evaluation period but, due to incompleteness, the results from analysis of this data was omitted.

### Conclusions

Entrepreneurs that are awarded funding from the VFF realize more proof of concepts than the ones that do not receive VFF. The results of the evaluation suggest that the VFF has an accelerating effect on the development of a proof of concept and is in line with the needs of entrepreneurs. The VFF is partially complementary to other current possibilities for financial support but also offers funding to the group of entrepreneurs who do not succeed in attracting alternative funds and thus are unable to connect to the Dutch innovation ecosystem.

The amount of contact with RVO.nl is appreciated by the entrepreneurs. Both executors of the VFF work carefully and efficiently. The amount of loan received and interest due corresponds to the current needs of the entrepreneurs who have been awarded the VFF; and the costs of the instrument are appropriate considering its format. Moreover, the annual budget for the instrument is sufficient. Within the portion of the instrument carried out by the TTW only a few entrepreneurs were rejected due to budget exhaustion. This was not the case within the portion carried out by RVO.nl.

In comparison to similar instruments with the same target groups, the VFF has a limited range. This is partially due to the way it is presented and that regions frequently promote their own instruments. In addition, the duration of the loan is not always optimally in line with the revenue horizon of the entrepreneurs. Improved collaboration between government-region would benefit the recognition of the VFF, but above all, improve the functioning of the ecosystem. Within the

region there are similar instruments that offer entrepreneurs substantive support in addition to funding ('smart capital'). The VFF was not designed to offer this type of aid. Instead, it expects regional parties or future investors to assist in this support. Coordination regarding possible linking between similar instruments/regulations is essential to minimize effects of probable competition and to ensure that the previously mentioned support is realized.



The amount of innovative SME-entrepreneurs that apply for the VFF is limited and none of the applications have been accepted. This is mostly due to the criteria that has been set by the instrument. Possible *free-rider* effects must be recognized. This is the case when an existing company starts a new enterprise in order to benefit from the favorable conditions for innovative start-ups. In the case of VFF, new enterprises set up by SMEs can benefit from the condition that 100% of the costs are financed without being confronted with the problems that innovative starters face.

This evaluation also demonstrates that the collaboration between the executors of the VFF can be improved. A more efficient collaboration can result in lower costs and in transparent and practical administration/documentation. Additionally, a good exchange of information can also help prevent the 'shopping behavior' of entrepreneurs between the two grantors.

### **Recommendations**

Considering the basis of the research and the resulting conclusions, which have been outlined above, we have come to the following recommendations with regard to the VFF instrument:

- The target group can be increased by using clear, unambiguous definitions and communication. The results suggest that not every entrepreneur is aware when he/she is applicable for the VFF.
- Adjust the loan instrument, focusing on repayment-terms and create room for financial involvement of intended future investors.
- In order to prevent the free-rider effect it is essential that applications are explicitly examined to determine whether the new enterprise is a subsidiary SME or recently founded by the owner of a similar SME company in the same sector.
- Assess whether an increase in amount of submission dates by TTW is required.
- Investigate the possibility of changing loans into convertible loans if this is in the interest of follow-up funding.
- Convert VFF to smart capital: secure investor involvement in providing support.

Recommendations with regard to the implementation and executors of VFF:

- Clear communication towards the applicant regarding the turnaround time makes it clear when the 13 weeks commence.
- Allow segments to be carried out cooperatively (e.g. special asset management), and continue to learn from each other.
- Integrate the data-registration into one system. This creates a clear overview for EZK and makes evaluation of the instrument easier.

Recommendations collaboration government-region:

- Create clarity concerning subsidiarity and discuss who bears what risks with regard to financing the early phase. Furthermore, create mutual clarity regarding the funding of the supporting functions in the ecosystem.
- Improve the exchange of information between public actors. This enhances the cohesion of the ecosystem, improves the connection with supporting structures and promotes efficient use of public resources.

- Establish an appropriate form, in which resources of the government and the region are implemented to tackle a shared vision. This should be done in addition to the VFF as a national instrument, which ensures that entrepreneurs do not fall between two stools.

The VFF is successful for entrepreneurs because it reaches a unique target group that does not succeed in receiving funding elsewhere. In the past years the VFF has helped entrepreneurs in the Netherlands realize and develop their proof of concepts. The implementation of this instrument has led to valuable new insights which can be taken into account during the continuation of the VFF. By connecting the instrument to the regional ecosystems, partially adapting it to the needs of the entrepreneurs and investors, and by achieving a clear division of roles within counties, the VFF will continue to be effective.





# 1 Inleiding op de evaluatie

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Innovatie en nieuwe bedrijvigheid zorgen voor nieuwe producten, diensten en technieken die de Nederlandse welvaart vergroten en maatschappelijke vraagstukken kunnen oplossen. Nederland heeft een uitstekende kennisbasis, maar de introductie van nieuwe producten en diensten op de markt blijft risicovol. Door dit risico is het vaak lastig voor ondernemers om financiering te vinden, waardoor niet alle innovaties de markt bereiken.

Om in te spelen op deze behoefte van ambitieuze ondernemers, en risicovolle innovaties mogelijk te maken, is in 2014 de Vroegefasefinanciering (VFF) van start gegaan als nieuw instrument van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK, destijds Economische Zaken). De financieringsregeling richt zich op innovatieve starters, bestaand innovatief mkb met een vernieuwingstraject en academische starters uit kennisinstellingen. Het doel van de regeling is om de activiteiten in de vroege fase van het ontwikkelen en valideren van een innovatie te financieren. In deze fase ervaart de doelgroep een mismatch tussen de financieringsvraag en het aanbod vanuit de markt.

In de eerste jaren sinds de inrichting van de VFF hebben ondernemers hun weg weten te vinden naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en NWO-domein Toegepaste en Technische Wetenschappen (TTW), de uitvoerders van de regeling namens het ministerie. RVO.nl verzorgt de uitvoering voor mkb-ondernemers en innovatieve starters. TTW voert de regeling uit voor academische, hbo en TO2 (Toegepast Onderzoek Organisaties) innovatieve starters. De regeling staat hier beter bekend als de 2<sup>e</sup> fase van Take-off.

In de periode 2014-2017 zijn er in totaal 341 VFF-aanvragen gedaan, waarvan er 126 aanvragen zijn toegekend. In deze periode is ook de samenwerking met de regio's (provincies) verder vorm gegeven en zijn de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) ingezet om het instrument onder de aandacht te brengen. In dezelfde periode zijn verschillende overheden en marktpartijen met nieuwe instrumenten gekomen voor dezelfde doelgroep als de VFF. Ook is het economisch perspectief van bedrijven aanmerkelijk verbeterd. Hiermee is het ecosysteem veranderd, en daarmee ook de relatie met de VFF.

De VFF heeft een evaluatie verplichting in 2018 volgens de EZK-begroting, hetgeen via deze voorliggende evaluatierapportage gestalte heeft gekregen. Hierin komen de hiervoor aangestipte ontwikkelingen aan bod en wordt het instrument geëvalueerd. Naast de VFF wordt in 2018 onder andere ook het Innovatiekrediet geëvalueerd. De evaluatie van VFF is daarom niet op zichzelf staand en wordt in een later stadium in een meta-analyse van het ondernemersecosysteem meegenomen.

## 1.2 Doelstellingen

In opdracht van EZK richt de evaluatie van de VFF zich op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling in de periode 2014-2017. De doeltreffendheid van de regeling wordt gedefinieerd als de mate waarin de doelstelling van de VFF (namelijk: de realisatie van meer proof of concepts) is bereikt. Om de doelmatigheid van de regeling te beoordelen wordt gekeken naar de volgende twee aspecten:

- doelmatigheid van de uitvoering: de uitvoeringskosten van de overheid en administratieve lasten bij bedrijven;
- doelmatigheid van het beleid: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.



De evaluatie kent een viertal (hoofd)thema's:

1. De effectiviteit van de regeling: bereikt de regeling zijn doelgroep? En treft de regeling doel doordat bedrijven die VFF toegekend hebben gekregen meer proof of concepts realiseren en een grotere kans hebben op (private) vervolfinanciering?
2. Is het beleid efficiënt: hoe verhouden de beleidskosten zich ten opzichte van de effecten?
3. Wat zijn de uitvoeringskosten van de overheid: hoeveel kost de uitvoering van de VFF en hoe verhoudt dit zich tot andere financieringsregelingen gericht op het vergroten van de innovatieve kracht van Nederland?
4. Wat zijn de administratieve lasten voor bedrijven: wat zijn de kosten van de aanvraag van de VFF en bijkomende administratieve handelingen voor bedrijven (in termen van werkuren)?

De beantwoording van de vragen moet worden gezien vanuit het perspectief dat het instrument nog maar een korte periode ingezet wordt, bepaalde effecten zullen pas na langere tijd zichtbaar worden. De evaluatie kent daarmee zowel het karakter van terugkijken, alsook het verkennen van de mogelijkheden om het instrument te verbeteren. In Bijlage 1 geven we een overzicht van de deelvragen die voor het onderzoek zijn vastgesteld.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Voor de uitvoering van het evaluatieonderzoek is gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden, bestaande uit: deskresearch, interviews, enquête, case studies en expertsessies. Hieronder geven we de belangrijkste onderzoeksactiviteiten weer.

#### 1.3.1 Deskresearch

Een eerste basis voor het verkrijgen van de juiste inzichten over de werking van de VFF en de ontwikkelingen in de context waarin de VFF zich bevindt is deskresearch. Voor dit onderzoek hebben we een literatuur- en documentatieonderzoek uitgevoerd. Op basis van de bestaande documenten, zoals beleidstukken en de administratieve data die beschikbaar zijn gesteld door uitvoerders RVO.nl en TTW, is de ontstaansgeschiedenis en werking van de VFF in kaart gebracht. Daarnaast is via diverse economische theorieën de VFF, als overheidsinterventie in de passende wetenschappelijke context geplaatst. Een overzicht van de geraadpleegde academische literatuur en documenten staat in Bijlage 11.

#### 1.3.2 Interviews

Naast de inzichten verkregen uit de literatuur- en documentenstudie hebben we gesproken met diverse stakeholders om de verwachtingen, opinies, attitudes en ervaringen omtrent de VFF te achterhalen. We hebben daartoe vertegenwoordigers van provincies, ROM's, private financiers, beleidsmakers, uitvoerders van de regeling en leden van de adviescommissie ondervraagd (zie Bijlage 5 voor een overzicht van de gesprekspartners). Deze gesprekspartners hebben vragen voorgelegd gekregen over onder meer de werking en procedure van de VFF, de meerwaarde van het instrument, de positie van de VFF in het gehele instrumentarium en het effect en impact van de VFF. Daarnaast is er met de gesprekspartners gereflecteerd op de mogelijke ontwikkelpunten van het instrument en de samenhang met andere instrumenten.

#### 1.3.3 Enquête

Om inzicht te verkrijgen in de ervaringen van de doelgroep van de VFF met het instrument is een online enquête uitgezet onder de aanvragers. De enquête is uitgestuurd naar 253 unieke ondernemers. De enquêtevragen hadden betrekking op het gebruik en het effect van de VFF. Daarnaast is er informatie opgehaald over de administratieve lasten en potentiële verbeterpunten.

Om een compleet beeld te krijgen van de behoefte en de ervaringen van de VFF-doelgroep hebben we aanvullend telefonische interviews afgenomen met ondernemers die een Quickscan van RVO.nl hebben ingevuld, maar uiteindelijk geen aanvraag hebben ingediend.



#### **1.3.4 Data analyse**

Verschillende databestanden zijn gekoppeld en gebruikt voor dit onderzoek:

- data voortkomend uit de enquête;
- data aangeleverd door de uitvoerende instanties RVO.nl en TTW;
- CBS microdata.

Voor deze evaluatie zijn verschillende statistische toetsen gedaan op de beschikbare data. Meer toelichting op de data-analyse is te vinden in hoofdstuk 3.

#### **1.3.5 Case studies**

Om de doelmatigheid van de VFF in brede zin te toetsen zijn er casestudies uitgevoerd. De cases van ondernemers geven een gedetailleerd beeld van de VFF als instrument om de innovatie verder te helpen. We hebben vier succesvolle en vier afgewezen VFF-aanvragen bestudeerd. Per casus zijn we in gesprek gegaan met de ondernemer. Het accent lag op de vraag in hoeverre de innovatie is ontwikkeld, en in hoeverre de VFF hierop van invloed is geweest. De cases schetsen een rijk beeld over de impact van de VFF.

#### **1.3.6 Expertsessies**

Tijdens de uitvoering van de evaluatie zijn er twee expertsessies gehouden. De expertgroep bestond uit: een expert op het gebied van risicodragende financiering, een lid van de adviescommissie VFF, een vertegenwoordiger van RVO.nl, een vertegenwoordiger van TTW, een wetenschapper in het financieringsdomein, een onderzoeker op het gebied van de financieringsmarkt en een vertegenwoordiger van EZK. In de eerste sessie zijn de bevindingen gevalideerd en in de tweede sessie zijn de conclusies en aanbevelingen besproken.

### **1.4 Begeleidingscommissie**

De werkzaamheden voor de evaluatie vonden plaats in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Voor de looptijd van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Er zijn zes leden aangesteld (zie Bijlage 2). De commissie heeft erop toegezien dat het onderzoek binnen de vastgestelde kaders van de onderzoeksopdracht is uitgevoerd en diende als klankbord voor de onderzoekers.

### **1.5 Leeswijzer**

In het rapport komen de volgende onderwerpen aan orde:

- In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de VFF. Hierin bespreken we de ontstaansgeschiedenis van de regeling en geven we een feitelijke beschrijving van het instrument.
- In hoofdstuk 3 analyseren we de doeltreffendheid van de regeling.
- In hoofdstuk 4 analyseren we de doelmatigheid van de regeling. Hierbij kijken we ook naar de ervaringen van de aanvragers van de regeling.
- In hoofdstuk 5 analyseren we de rol van VFF in het ecosysteem en gaan in op de samenwerkingsagenda Rijk-Regio.
- Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6 en 7).

De deelvragen die (primair) worden behandeld, worden in elk hoofdstuk en daaronder liggende paragrafen vooraf uitgelicht. Bijlage 3 bevat een overzicht van definities van verschillende termen die veelvuldig terugkomen in het onderzoek. Dit betreft ook termen waarbij het van belang is om vast te stellen welke definitie in het kader van dit onderzoek gehanteerd is.

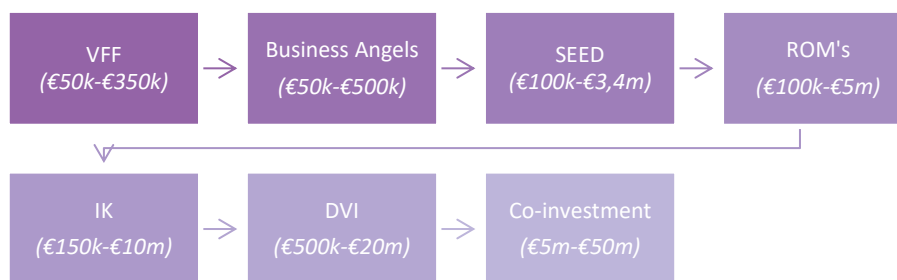


## 2 Vroegefasefinanciering – het idee achter de regeling

### 2.1 Introductie op de VFF

#### A.2 Hoe ziet de VFF eruit? Wat zijn de historie, achtergrond, context en veranderingen sinds de laatste evaluatie?

De VFF is het instrument van EZK dat zich richt op de ontwikkeling van innovaties van de ideefase naar de startfase. De VFF is bedoeld voor innovatieve starters (tot vijf jaar), bestaand mkb en innovatieve starters die starten vanuit een hbo-, universitair- of TO2-instituut. De regeling wordt in opdracht van EZK uitgevoerd door RVO.nl en het NWO-domein Toegepaste en Technische Wetenschappen (hierna te noemen TTW, voorheen STW). Innovatieve starters en bestaand mkb worden middels de VFF in staat gesteld om de technische haalbaarheid van hun idee te testen en de commerciële potentie van hun innovaties te valideren. De VFF wordt ingezet als een subsidie, in de vorm van een geldlening met rente. Het primaire beoogde effect van de VFF ligt op het vergroten van de kans op meer gerealiseerde proof of concepts, doordat financiële knelpunten in de vroege fase van innovaties worden weggenomen. Wanneer we de VFF laten verhouden tot het Technology Readiness Level (TRL) van innovaties, de mate van ontwikkeling van een technologie die in Nederland veelgebruikt wordt, kan de VFF aangevraagd worden voor innovaties die TRL 2-6 hebben. Wanneer daarnaast gekeken wordt naar de grootte van de financieringsbehoefte in de verschillende levensfasen van een onderneming, en wanneer rekening wordt gehouden met het risico dat de overheid loopt, dan wordt de VFF binnen EZK geplaatst vooraan de lijn van financieringsinstrumenten (zie ook Figuur 1).<sup>1</sup>



Figuur 1 VFF ten opzichte van andere financieringsinstrumenten

De VFF is in eerste instantie ingericht als nieuwe pijler van het Innovatiefonds mkb+ en gefinancierd met eenmalige middelen uit het stimuleringspakket 2014. De VFF is later ondergebracht in het Toekomstfonds, een fonds waarmee wordt beoogd de innovatieve kracht van Nederland te versterken door het aanbod van risicodragend vermogen voor verschillende levensfasen van bedrijven te vergroten. Het Toekomstfonds bestaat ook uit verschillende instrumenten die geheel of gedeeltelijk revolverend moeten zijn. De VFF valt in de laatste categorie. Vanuit de regeling wordt een revolverend percentage van 20-40% geaccepteerd.<sup>2</sup> Dit percentage is gehanteerd om het instrument ook daadwerkelijk in te zetten voor de beoogde doelstellingen, namelijk het mogelijk maken van risicovolle innovaties, waarbij niet alle plannen ook daadwerkelijk succesvol zullen blijken.

<sup>1</sup> Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, kamerstuk bedrijfslevenbeleid, 2018. 32637, nr 318.

<sup>2</sup> Reactie 43 punten uit Agenda StartUpNL' bij Kamerbrief over beleid voor ambitieuze ondernemers, 17-3-2014, Kamerstuk 31 311, nr. 104.





Binnen TTW heeft de VFF haar plek gevonden als onderdeel van de zogenaamde Take-off regeling. De Take-off regeling bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is de haalbaarheidsstudie, ook wel bekend als fase 1, die wordt uitgegeven als subsidie. Het tweede onderdeel is de VFF, ook wel bekend als fase 2, die wordt ingezet als geldlening. Voor deze evaluatie wordt alleen fase 2 meegenomen.

Binnen de werkwijze voor het VFF-instrument dat wordt uitgevoerd door RVO.nl is een belangrijke positie toebedeeld aan de financier die het traject na de proof of concept zou willen financieren. De VFF wordt door het Rijk niet zozeer als cofinanciering, maar als voorfinanciering ingezet, voordat de markt haar rol kan pakken. Aan de VFF voor innovatieve starters en bestaand mkb (uitgevoerd door RVO.nl) wordt als voorwaarde gesteld dat een financier een intentieverklaring afgeeft voor de financiering van de innovatie na de afloop van VFF. Aan de VFF voor innovatieve starters vanuit hbo-, universitair- of TO2-instituten (uitgevoerd door TTW) wordt deze voorwaarde niet gesteld. Wel wordt aan hen een intentieverklaring gevraagd vanuit de gelieerde kennisinstelling, waarin wordt aangegeven dat de instelling bereid is "zodanige rechten op de IE [intellectueel eigendom] te verlenen zodat dit later in het proces geen belemmering vormt."<sup>3</sup>

In de plannen voor de VFF was een belangrijke rol voor de VFF weggelegd in de regio. Regionale ecosysteem partijen zoals valorisatieprogramma's, incubators, accelerators en ROM's kunnen een belangrijke rol spelen bij de voorlichting, screening en scouting van ondernemers die van de VFF gebruik willen maken.<sup>4</sup>

## 2.2 Achtergrond en beleidstheorie

- A.1 Hoe ziet de beleidstheorie eruit?**
- A.2 Hoe ziet de VFF eruit? Wat is de historie, achtergrond, context en veranderingen sinds de laatste evaluatie?**
- A.3.1 Welke bredere economische en maatschappelijke doelen tracht de regeling te bereiken? Denk hierbij aan externe effecten en marktfalen.**
- A.3.2 Hoe dient de regeling deze bredere economische en maatschappelijke doelen te bereiken.**

### 2.2.1 De voorgeschiedenis van de VFF

De VFF is te analyseren vanuit een traditie van innovatie-instrumenten vanuit de Nederlandse overheid. De ondersteuning van bedrijven en ondernemers door de Nederlandse overheid bij vernieuwing gaat terug naar de jaren '50 van de vorige eeuw. In 1949 verscheen de eerste industrialisatienota. In het verlengde van deze nota is in 1953 het Technisch Ontwikkelingskrediet (TOK) als instrument opgenomen. Het TOK was er op gericht om met risicodragende kredieten ontwikkelingstrajecten te ondersteunen die dicht tegen de markt aanzaten, vooral op het gebied van technologie. Vanaf 1976 verschoof het beleid van de overheid steeds meer naar de ondersteuning van innovaties.

<sup>3</sup> Call for proposals. Take-off fase 2 –Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2 Richtlijnen voor het aanvragen. NWO toegepaste en technische wetenschappen. Versiedatum 20 juni 2018.

<sup>4</sup> mkb Samenwerkingsagenda 2016-2017. Een gezamenlijke aanpak in mkb innovatiestimulering. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/06/08/mkb-samenwerkingsagenda-2016-2017/mkb-samenwerkingsagenda-2016-2017.pdf>.



Het budget voor innovaties groeide en er werden meer instrumenten ontwikkeld.<sup>5</sup> De regeling Technologisch Ontwikkelingskrediet (1953-2001) en de daaropvolgende regeling Technisch Ontwikkelingsprojecten (2001-2002) zijn uiteindelijk op 1 januari 2003 afgeschaft. Aanleiding daartoe was het Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Technologiebeleid (2002). Het rapport schetst enkele opties voor verdere stroomlijning van de instrumenten die het Rijk had om innovatie te stimuleren. Daarbij suggereren de auteurs van het rapport om de steun aan individuele bedrijven te beperken tot de WBSO, en in te zetten op de wisselwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven. Hierdoor zou een betere koppeling tussen kennis en ondernemerschap worden gelegd. Daarnaast suggereren de auteurs om meer generiek beleid te voeren, waardoor minder vanuit een thematische grondslag moet worden gedacht.<sup>6</sup> In de reactie vanuit het kabinet op dit rapport zegde de toenmalige minister van Economische Zaken toe om het aantal instrumenten te beperken.<sup>7</sup>

Enkele jaren later, in 2006, wordt de regeling Uitdagingskrediet gelanceerd, die vervolgens in 2008 is vervangen door het Innovatiekrediet. Beide kredietregelingen richten zich op het ondersteunen van ondernemers bij de ontwikkeling van nieuwe producten, processen of diensten. In tegenstelling tot eerdere regelingen wordt bij het Uitdagingskrediet en het Innovatiekrediet de terugbetaling niet gekoppeld aan een eventuele omzet, iets wat later ook in de VFF terug te zien is. De belangrijkste verandering in het Innovatiekrediet, ten opzichte van het Uitdagingskrediet, is dat binnen het Innovatiekrediet de nadruk meer op het commerciële perspectief van de innovatie kwam te liggen en dat het krediet rentedragend werd.<sup>8</sup> Beide regelingen boden een kredietbedrag van maximaal 35 procent van de totaal geraamde ontwikkelingskosten, waarbij de minimale kosten op 300.000 euro en de maximale kosten op 1 miljoen euro lagen. Later wordt het minimale bedrag teruggebracht naar 150.000 euro.

Het Bedrijvenbeleid, dat in 2010 door het toenmalige kabinet werd gevormd, heeft ervoor gezorgd dat de inzet van de Nederlandse overheid op het vlak van het stimuleren van ondernemers van karakter is veranderd. Het beleid veranderde van een beleid dat gestoeld is op een marktperspectief naar een beleid dat meer gericht is op een systeemperspectief. Het aantal subsidies voor individuele bedrijven wordt afgebouwd en er komt meer aandacht voor de wisselwerking tussen de samenwerking van publieke en private investeringen. Daarnaast wordt ook de samenwerking in het innovatie ecosysteem tussen Rijk, regio, bedrijven en kennisinstellingen belangrijker.<sup>9</sup>

Ook in de motivering van de oprichting van de VFF zien we deze twee verschillende perspectieven opduiken. Enerzijds een marktperspectief dat kijkt vanuit de individuele ondernemers en hun bedrijfsomgeving. De nadruk ligt hier op het wegnemen van knelpunten in de marktwerking, zoals het ontstaan van informatieasymmetrie op de kapitaalmarkt. Deze heeft tot gevolg dat de financieringskosten van ondernemingen oplopen, of dat de financiering van ondernemingen niet op gang komt. Ook is er sprake van hoge transactiekosten waardoor er problemen ontstaan in de markt van het risicokapitaal. Jonge innovatieve bedrijven zijn daar extra gevoelig voor, door weinig zekerheden die zij kunnen geven.

<sup>5</sup> Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Rapport WRR, 2013.

<sup>6</sup> Backing winners – 2003, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, nr. 53.

<sup>7</sup> Innovatiebeleid, kamerstuk II, 2012, 33009 nr 2.

<sup>8</sup> Evaluatierapport UK en IK, 2013. Ape rapport nr. 1032.

<sup>9</sup> Beleidsdoorlichting Economische Zaken, kamerstuk, 2015 30991 nr 23.



Het andere perspectief betreft het systeemperspectief, waarin meer wordt gekeken naar de interacties tussen ondernemingen, kennisinstellingen en overheden en de aanwezigheid van knelpunten in het innovatie ecosysteem. Dit perspectief zien we terug in de VFF door de beoogde samenwerking die middels de VFF tot stand zou moeten komen tussen de ondernemers zelf, universiteiten, financiers en dienstverleners.

Daarnaast wordt de rol van de overheid gelegitimeerd door de aanwezigheid externe economische en maatschappelijke effecten, waardoor de maatschappelijke baten in de vorm van innovatie en groei vaak groter zijn dan de private baten.

De VFF bouwt binnen TTW voort op twee eerdere regelingen, namelijk de Valorisation Grant en de Life Science Pre Seed Grant. De Valorisation Grant is in 2004 in het leven geroepen door Technologiestichting STW, met als doel om kennis en kunde vanuit wetenschappelijke onderzoeksinstellingen te commercialiseren. De Valorisation Grant bestond uit de financiering van twee fases. In de eerste fase was er budget voor een technologische en commerciële haalbaarheidsstudie. In de tweede fase was het budget gericht op de daadwerkelijke valorisatie: ontwikkelingen van producten, aantrekken van klanten of de koppeling met financiers. De Life Science Pre Seed Grant is een in 2008 ontwikkeld instrument van het Netherlands Genomics Initiative (NGI) en onderdeel van het LifeSciences@Work programma, het programma werd uitgevoerd door ZonMw. Middels de Life Science Pre Seed Grant werden innovatieve starters binnen de Life Sciences ondersteund bij het commercialiseren van hun kennis en kunde. Beide regelingen zijn als subsidies uitgevoerd. In 2014 zijn deze regelingen gesloten en daarvoor is de Take-off regeling in de plaats gekomen, met daarin opgenomen de Vroegefasefinanciering als Take-off fase 2.

### 2.2.2 Doelstellingen en economische theorie

Naar aanleiding van het in 2013 verschenen rapport 'Verkenning mkb-financiering' van de commissie Hoek, concludeerde het toenmalig kabinet dat de status van met name van het mkb bij het verkrijgen van financiering problematisch was. Het kabinet signaleerde voornamelijk knelpunten daar waar het gaat om financiering van innovatieve starters en doorgroeiërs. Dit had verschillende redenen. De aanhoudende krimp van de economie, een bezuinigende overheid en consumenten die terughoudend waren in de aankoop, zorgden voor een afname van de omzet van het mkb en een groeiend percentage faillissementen.<sup>10</sup> Dit resulteerde in een hoger kredietrisico en druk op de kredietwaardigheid van ondernemers. Het waren vooral de ondernemers met een financieringsbehoefte tot € 250.000 die moeilijk aan financiering konden komen.<sup>11</sup> Hoewel dit vooral bij banken het geval was, gingen ook private investeerders, die enkele jaren daarvoor nog veel investeerden, minder in risicovolle activiteiten investeren.

Dat speelde vooral bij de financiering van de vroege fase van innovaties, omdat "activiteiten in die fase niet meer passen binnen R&D-subsidies (te dicht op de markt) en private investeerders tegelijkertijd nog niet willen investeren in deze zeer risicovolle activiteiten omdat het voor hen te ver van de markt afstaat".<sup>12</sup> In deze fase is het nog niet helder of de ontwikkelingen ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor zijn investeringen in een onderneming in deze fase omgeven door een relatief hoog kredietrisico vergeleken met investeringen die meer zekerheid bieden. Vanwege dit relatieve risico zijn dergelijke investeringen vanuit het perspectief van (conventionele) financiers nog minder aantrekkelijk. Het rendement is in deze levensfase (gezien als gemiddelde van de verschillende financiers) negatief (-0,13 procent IRR)<sup>13</sup>. Behalve in incidentele gevallen, is het investeren in bedrijven in deze levensfase niet rendabel. De

<sup>10</sup> Algemeen beeld van het mkb in de marktsector in 2012-2013. Bangma, K. & Snel, D. 2012.

<sup>11</sup> Verkenning mkb-financiering. Commissie Hoek, 2 juli 2013.

<sup>12</sup> Rapportage Ondernemingsfinanciering, 2013, kamerstuk 32637 nr 61.

<sup>13</sup> Pan-European Private Equity Performance Benchmarks Study, EVCA, 2013.

onzekerheid van investeringen in de vroege fase was niet nieuw, maar de eerder genoemde ontwikkelingen zorgden voor een grotere risicomijdendheid onder investeerders, banken en andere financiers. Innovatieve starters en groeiondernemers kwamen extra in de problemen bij de financiering van hun ideeën, omdat ze in een fase terecht kwamen die niet meer bediend werd via onderzoekssubsidies, maar óók niet interessant was voor marktpartijen.<sup>14</sup>



Vanuit de visie dat de Nederlandse economie steeds meer verschuift naar entrepreneurial economy, waarin vitaliteit, innovatiekracht en commercialisatie van kennis centraal staan, werd dit gezien als een ontwikkeling waarvoor overheidsingrijpen kon worden gelegitimeerd. Innovatieve ondernemingen bieden, naast de potentiële bedrijfswinsten, ook andere economische en maatschappelijke baten. Innovaties dragen bij aan economische groei middels potentiële tweede- en derde-orde-effecten. De toepassingsmogelijkheden van innovaties in andere markten en via kennis-spillovers bieden een additionele economische baat. Er zijn ook bredere maatschappelijke baten. Innovaties kunnen oplossingen aandragen voor zowel alledaagse individuele, als bredere maatschappelijke problemen. In beide gevallen is er sprake van een maatschappelijke baat. Denk bijvoorbeeld aan innovaties binnen de zorgsector, energiesector, transportsector of voedselsector. Deze maatschappelijk baten van innovatief ondernemerschap worden doorgaans niet geïnternaliseerd binnen de onderneming. Ze worden door de kredietverstrekker niet gezien als mogelijke toekomstige inkomsten, die (vanuit een finance perspectief) een investering onderhevig aan een hoger risico kunnen verantwoorden.

Om de hierdoor veroorzaakte mismatch tussen vraag en aanbod van kapitaal aan te pakken presenteerde het kabinet een plan om de toegang tot financiering voor bedrijven te vergroten. De VFF was één van de instrumenten die vanuit het actieplan werd ingezet om de toegang tot kapitaal voor ambitieuze ondernemers te vergroten. Aan het plan werd een bedrag van 125 miljoen euro gekoppeld. Van dit bedrag werd 75 miljoen euro begroot voor de VFF en investeringsfaciliteit business angels.<sup>15</sup>

Met deze middelen wordt beoogd het risicoprofiel van vroegefase-investeringen te verkleinen en investeerders eerder te laten instappen. De regeling voor de VFF richtte zich op twee doelgroepen: innovatieve starters die ontstaan binnen de kennisinstellingen (universiteit en hbo) en het bestaand innovatief mkb. De innovatieve starter die niet vanuit kennisinstellingen voortkomt, kwam in eerste instantie niet in de plannen voor, maar werd in 2014, vanuit het actieplan 'Ambitieuze Ondernemerschap; Een agenda voor startups en groeiers' toegevoegd.<sup>16</sup> Deze doelgroep diende ondersteund te worden in het slechten van barrières die de weg naar groei belemmerden, wat zou leiden tot bijvoorbeeld meer omzet, banen en productiviteit. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) werd als uitvoerder aangewezen voor de financiering van starters en het mkb. Hiervoor werd 34 miljoen euro beschikbaar gesteld. Stichting Technische Wetenschappen (STW), nu NWO/Toegepaste en Technische Wetenschappen (TTW), werd de uitvoerder voor de academisch starters. Hiervoor werd 14 miljoen euro beschikbaar gesteld.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Bedrijfslevenbeleid, Brief van minister van Economische zaken, 2013, 32637 nr 85.

<sup>15</sup> Stimulering Ondernemingsfinanciering, kamerbrief, 2013, DGBI-O / 13156534.

<sup>16</sup> Ambitieuze Ondernemerschap, Kamerbrief, 2014, kenmerk DGBI-O /14014831.

<sup>17</sup> Idem.



## 2.3 De uitvoerders van VFF

### 2.3.1 Combinatie van expertises

De VFF wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en NWO-domein Toegepaste en Technische Wetenschappen (TTW, voorheen STW). RVO.nl verzorgt de uitvoering voor mkb-ondernemers en innovatieve starters. TTW voert de regeling uit voor academische, hbo en TO2 (Toegepast Onderzoek Organisaties) innovatieve starters.

### 2.3.2 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)

De taak om het beleid van de ministeries uit te voeren op het gebied van ondernemen ligt bij RVO.nl. RVO.nl is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), maar werkt ook voor andere ministeries. RVO.nl heeft als doel om ondernemers te helpen en ondersteunen in het duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Hierbij biedt ze ondernemers diverse producten en diensten aan, waaronder: voorlichting en advies, financiële regelingen, netwerken en hulp bij het vinden van zakenpartners. De VFF is één van de financieringsinstrumenten waar RVO.nl uitvoerder van is.

### 2.3.3 Toegepaste en Technische Wetenschappen (TTW)

Het NWO-domein TTW verbindt mensen en middelen wetenschapsbreed met als doel om technologie en technische kennis te ontwikkelen die bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dit doen zij door technisch-wetenschappelijk onderzoek te financieren, gebruikers en onderzoekers bij elkaar te brengen en door projecten te begeleiden naar optimale kansen voor kennisoverdracht. TTW is verantwoordelijk voor diverse financieringsinstrumenten (subsidies) zoals Open Technologieprogramma, Perspectief, Partnership, Demonstrator, Open Mind en Vernieuwingsimpuls en de Take-off regeling. De laatste regeling bestaat uit een fase 1 en een fase 2. Fase 1 is bedoeld voor de financiering van een haalbaarheidsonderzoek, fase 2 betreft de Vroege fasefinanciering. Het TTW-domeinbestuur neemt de besluiten over de toewijzing van de financiële middelen (in het geval van de VFF gaat dit via een mandaat van de minister van EZK). TTW ontvangt voor het uitvoeren van haar missie financiering van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), en het bedrijfsleven. Fase 2 van de Take-off regeling wordt volledig gefinancierd door EZK, hier heeft OCW geen aandeel in.

## 2.4 De regeling

### A.2 Hoe ziet de VFF eruit? Wat is de historie, achtergrond, context en veranderingen sinds de laatste evaluatie?

#### 2.4.1 Doelstellingen

De VFF is erop gericht ondernemers in staat te stellen innovaties die zich in de vroege fase van ontwikkeling bevinden verder te ontwikkelen, zodat ze na een bepaalde tijd succesvol gecommmercialiseerd kunnen worden. De vroege fase start vanaf het moment dat een concept of een dienst theoretisch werkzaam is, maar er nog geen demonstratiemodel is ontwikkeld. Gekoppeld aan het TRL-level van innovaties, kan de VFF aangevraagd worden die een TRL level hebben van 2-6. Doel van de VFF is om te komen tot een proof of concept, waarmee aangetoond kan worden dat het idee ook een technologisch en commercieel interessant product is. De VFF beoogt enerzijds ondernemers te ondersteunen om deze vroege fase te kunnen overbruggen en op deze manier de marktkansen te vergroten. Anderzijds biedt het investeerders en fondsen een middel om te financieren nadat het risicoprofiel van de innovatie, dankzij de VFF, is verkleind.

In verschillende interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd worden ook nog additionele redenen benoemd voor de wijze waarop de VFF uiteindelijk is ingericht.

Ten eerste, doordat de VFF als geldlening wordt uitgezet, wordt de ondernemer gestimuleerd om zich al in een vroeg stadium te richten op de commercialisatie van zijn/haar ideeën. Ten tweede zorgt de intentieverklaring van de investeerder ervoor dat ondernemers in een vroeg stadium nadenken over de financiering van hun innovatie en hun onderneming. Hierdoor zullen ze beter in staat zijn om het groeipad te financieren.



#### 2.4.2 Werking van de regeling

De VFF is bedoeld om starters en mkb-ondernemingen te faciliteren in het ontwikkelen van een proof of concept en daarmee de kans van slagen op de markt te vergroten.

De VFF is ingericht als lening, waarover rente wordt berekend. Het rentepercentage is gekoppeld aan de EU-referentierente.<sup>18</sup> In 2014 lag het rentepercentage van de VFF op 5,44 procent.

De huidige rente voor de regeling bedraagt 4,82 procent (per 1 januari 2018). Voor het afsluiten van de geldlening wordt vanuit EZK geen garantie of onderpand gevraagd. Er is ook geen vorm van hoofdelijke aansprakelijkheid.

De maximale duur van het innovatie-traject is twee jaar. Deze twee jaar beginnen op de startdatum van het traject. Deze startdatum moet bij Take-off 2 binnen zes maanden vanaf het moment van toekennen liggen, tenzij schriftelijk anders overeengekomen.<sup>19</sup> De lening wordt verstrekt in twee tranches. De tweede tranche wordt verstrekt wanneer de kostenrealisatie van de eerste tranche door de betreffende uitvoerende partij is verantwoord. De VFF dient na afloop van de twee jaar door de ontvanger in zes jaarlijkse termijnen te worden terugbetaald. Waarbij de eerste vijf jaar 20 procent van de hoofdsom wordt terugbetaald en in jaar zes het nog openstaande bedrag. De ondernemer kan tot tweemaal toe een jaar uitstel vragen.

Sinds de oprichting van het instrument in 2014 zijn er nog enkele belangrijke aanpassingen gedaan. Aan de hand van de eerste ervaringen met het instrument is in juli 2015 besloten om bij RVO.nl een adviescommissie aan het instrument toe te voegen. De commissie bestaat uit wetenschappers, ondernemers en onafhankelijke deskundigen op diverse gebieden. Ze worden benoemd voor een periode van twee jaar. De commissie adviseert de minister over de binnengekomen aanvragen. Daarnaast werd, in het kader van de samenwerkingsagenda Rijk-Regio nadrukkelijker een sterkere samenwerking beoogd met de regio's, om een betere toeleiding tot het instrument te bewerkstelligen. Ook wordt in 2015 bepaald dat het instrument officieel de titel Vroegefasefinanciering krijgt, en niet meer wordt weergegeven als Vroege Fase Financiering.<sup>20</sup>

In hetzelfde jaar wordt de toepassing regeling op nog een belangrijk punt aangescherpt. Om de samenwerking met de regio te versterken wordt ingezet op regionale teams die ideeën screenen en scouten en voorlichting geven aan ondernemers die van de VFF gebruik willen maken. De ROM's moeten daarbij een coördinerende rol gaan vervullen.<sup>21</sup>

Sinds begin 2016 kunnen ook hbo-innovatieve starters gebruik maken van de regeling via TTW.<sup>22</sup> Gebleken is dat de meer toepassingsgerichte kennis van hbo-instellingen een belangrijke bron is voor een vroegefasetraject waarin de proof of concept kan worden geleverd. De hbo-innovatieve starter bouwt voort op kennis die is ontwikkeld binnen een hbo-instelling. Voor de hbo-innovatieve starters gelden dezelfde voorwaarden als voor academische starters.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/reference\\_rates.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html)

<sup>19</sup> Call for proposals Take-off fase 2 Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2 Ronde 7 – Najaar 2017, juni 2017.

<sup>20</sup> Regeling van de Minister van Economische Zaken van 30 april 2015. 2015, 12059.

<sup>21</sup> Uitwerking Aanvullend Actieplan mkb-financiering, kamerbrief, 2016, kenmerk DGBI-O / 16169603.

<sup>22</sup> Regeling van de Minister van Economische Zaken van 17 december 2015. 2015, 46243.



Dit betekent dat, om in aanmerking te komen voor de VFF, de starter een rapport van een haalbaarheidsstudie moet aanleveren waaruit onder andere blijkt dat het beoogde product commercieel perspectief heeft. Vanaf de start van de regeling was al beoogd om deze doelgroep mee te nemen. Er moest echter nog worden uitgezocht of de uitvoering bij NWO - onderdeel Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA of bij TTW kwam te liggen. Als laatste wordt in juni 2017 de regeling ook opengesteld voor innovatieve starters die voortkomen uit onderzoek van Deltares, ECN, Marin, NLR, TNO en Wageningen-Research, verenigd als TO2-instellingen: instellingen voor toepast onderzoek. Voor hen gelden dezelfde voorwaarden als voor starters vanuit universiteiten en hbo-instellingen.<sup>23</sup>

Om verder in te kunnen gaan op de VFF en de manier waarop de regeling wordt uitgevoerd, splitsen we de regeling in het gedeelte dat door RVO.nl (innovatieve starters en mkb) wordt uitgevoerd en het gedeelte dat door TTW (academische/hbo/TO2 starters) wordt beheerd. De regeling is voor beide partijen anders ingericht en kent ook deels andere voorwaarden.

In verschillende interviews die wij hebben uitgevoerd, wordt opgemerkt dat er ondernemers zijn die voor beide regelingen in aanmerking kunnen komen. Innovatieve starters uit kennisinstellingen zijn niet verplicht om bij TTW aan te vragen, maar kunnen dit ook bij RVO.nl doen. Uit onze interviews blijkt dat daar diverse redenen voor zijn, zoals de hoogte van het aan te vragen bedrag (€ 350.000 bij RVO.nl versus € 250.000 bij TTW), de gedachte dat vanuit RVO.nl meer vanuit het ondernemerschap wordt gekeken en het vermijden van de intentieverklaring van een investeerder wanneer bij TTW wordt aangevraagd. Het precieze aantal ondernemers is lastig te achterhalen, maar uit de data die wij tot onze beschikking hebben, kunnen wij in ieder geval zeven ondernemingen destilleren die zowel bij TTW als RVO.nl een aanvraag hebben ingediend. In vier gevallen werd eerst bij TTW de aanvraag afgewezen of ingetrokken en bij RVO.nl ingediend, bij twee gevallen was dit andersom.

#### **2.4.2.1 VFF voor innovatieve starters en mkb-ondernemers**

De regeling die wordt beheerd door RVO.nl kent twee doelgroepen: innovatieve starters en mkb-ondernemers. Met de innovatieve starter wordt verwezen naar niet-beursgenoteerde kleine ondernemingen tot vijf jaar na hun registratie, die nog geen winst hebben uitgekeerd en niet uit een fusie zijn ontstaan en kunnen worden gekwalificeerd als innovatief. Dat laatste wordt beoordeeld aan de hand van twee criteria:

- Het eerste criterium stelt dat de starter aan de hand van een evaluatie moet aantonen dat hij of zij in de toekomst "producten, diensten of procedures zal ontwikkelen die in technologisch opzicht nieuw zijn of een wezenlijke verbetering inhouden ten opzichte van de huidige stand van de techniek in deze sector, en die een risico op technologische of industriële mislukking inhouden".<sup>24</sup>
- Vanuit het tweede criterium wordt verwacht dat de kosten voor onderzoek en ontwikkeling de drie voorafgaande jaren aan de aanvraag minimaal tien procent van de totale exploitatiekosten bedragen, of, indien er dat jaar is gestart, er door een onafhankelijke accountant kan worden beoordeeld dat dit in het lopende belastingjaar het geval zal zijn.

Volgens de Europese richtlijnen vallen onder de mkb-definitie zowel de kleine als middelgrote mkb-ondernemingen. Hierbij heeft een kleine onderneming minder dan 50 personen in dienst en maximaal een jaaromzet of balanstotaal van 10 miljoen euro. Een middelgrote onderneming heeft minder dan 250 personen in dienst en maximaal een balanstotaal van 43 miljoen euro.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Regeling van de Minister van Economische Zaken van 6 juni 2017, 30743.

<sup>24</sup> Artikel 2, onderdeel 80. VERORDENING (EU) Nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014, waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard. PBEU 2014, L 187/24.

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition/>

Voor zowel de innovatieve starter als de kleine en middelgrote mkb-onderneming gelden verschillende voorwaarden, die voortvloeien uit de ruimte die vanuit staatssteun-perspectief geboden wordt. Onderstaande tabel geeft deze voorwaarden weer:



Type onderneming:	Mkb- onderneming klein	Mkb- onderneming middelgroot	Innovatieve starter
Geldlening in % van de in aanmerking komende kosten	45%	35%	100%
Minimale kosten	€ 110.000	€ 142.000	€ 50.000
Maximale kosten	€ 350.000	€ 350.000	€ 350.000
Minimale lening	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Maximale lening	€ 157.500	€ 122.500	€ 350.000

Tabel 1 Voorwaarden VFF lening per doelgroep van RVO.nl

Voor het instrument voor deze doelgroep wordt jaarlijks een maximaal bedrag vastgesteld. De regeling staat open tot dit subsidieplafond bereikt is. In de eerste twee jaar van de regeling werd een apart bedrag voor elke categorie vastgesteld. In 2015 is halverwege dat jaar een nieuw plafond ingesteld. In 2016 is ervoor gekozen de bedragen per doelgroep samen te voegen en één subsidieplafond aan te houden voor alle doelgroepen gezamenlijk. Dat had enerzijds te maken met het lage aantal aanvragen dat vanuit het bestaande mkb werd ingediend, maar het niet mogelijk was dit bedrag in te zetten voor innovatieve starters. Anderzijds met de verandering naar een instrument waarbij innovatieve starters en mkb evenveel kans maken op de VFF. Onderstaande tabel geeft het plafond van de VFF per jaar aan.<sup>26</sup>

Jaar	Bedrag innovatieve starter	Bedrag mkb
2014	€ 2.250.000	€ 2.250.000
2015 <sup>27</sup>	€ 5.100.000 / € 4.000.000	€ 1.000.000 / € 1.000.000
2016	€ 7.000.000	
2017	€ 7.000.000	

Tabel 2 Plafond VFF

Sinds de regeling in 2014 is geopend, zijn er 229 aanvragen ingediend bij RVO.nl voor de VFF. Hoewel de regeling ook is opengesteld voor bestaand mkb, blijkt het aantal mkb'ers dat een aanvraag doet erg beperkt. Van deze 229 aanvragen zijn 222 aanvragen gedaan door ondernemers die behoren tot de groep innovatieve starters en zeven aanvragen door bestaand mkb.

Uit diverse interviews die wij hebben uitgevoerd voor dit onderzoek komt het beeld naar voren dat dit deels te verklaren is door de gestelde voorwaarden van de regeling. Die maken het aantrekkelijk om niet als bestaand mkb een aanvraag te doen, maar een nieuwe entiteit op te richten en vanuit die nieuwe entiteit een aanvraag te doen. In dat laatste geval valt de ondernemer onder de doelgroep innovatieve starter en is 100 procent van de kosten voor het traject via de VFF te financieren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het gevaar bestaat dat voorbij wordt gegaan aan het doel van de VFF, namelijk de financiering van de *funding gap* voor innovaties van bedrijven die nog geen toegang hebben tot privaat kapitaal. Bovenliggende entiteiten kunnen immers over genoeg kapitaal beschikken om de innovatie zelf te financieren.

<sup>26</sup> Cijfers afkomstig uit jaarlijks gepubliceerde 'Regeling openstelling EZ-subsidies' voor de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017, onder respectievelijk nummer WJZ/14099314, WJZ/14198913, WJZ/15157287 en WJZ/16182895.

<sup>27</sup> In 2015 is halverwege het jaar een tweede plafond ingesteld.



Binnen de VFF is op dit moment geen ruimte om dit potentiële *free-rider* effect te onderzoeken, anders dan de beoordeling of een onderneming voldoet aan de definitie van het mkb, bovenliggende vennootschappen maken geen onderdeel uit van de beoordeling.



Van de 229 aanvragen die tot en met 2017 zijn gedaan, zijn er 72 toegekend. In het aantal aanvragen zitten 39 ondernemers die na een eerste afgewezen of ingetrokken aanvraag nogmaals een aanvraag hebben gedaan. Deze tweede poging heeft in 16 gevallen geleid tot een toezegging tot financiering. Een viertal ondernemers heeft hierna een derde poging ondernomen. Deze hebben alle vier eveneens geleid tot een toezegging. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal aanvragen dat is gedaan; het gaat dus niet om het aantal unieke ondernemers/aanvragers.

Jaar	Aanvragen	Toegekend	Afgewezen	Ingetrokken
2014	48	8	26	14
2015	64	22	34	8
2016	55	22	23	10
2017	62	20	27	15
<b>Totaal</b>	<b>229</b>	<b>72</b>	<b>110</b>	<b>47</b>

Tabel 3 Overzicht aanvragen RVO.nl

Er zijn ook aanvragen die niet voor de commissie komen, namelijk omdat ze vanuit RVO.nl worden afgewezen op formele gronden (status afgewezen) of worden ingetrokken door de ondernemer (status ingetrokken). Wanneer ondernemers (nog) niet aan de formele eisen voldoen wordt in sommige gevallen gevraagd de aanvraag in te trekken en vervolgens aan te passen en opnieuw in te dienen. Voor zowel ondernemers als voor RVO.nl de meest efficiënte oplossing. Een aanvraag krijgt ook de status afgewezen wanneer ze voor de commissie is geweest en de commissie een negatief advies heeft afgegeven. Het is belangrijk hierbij op te merken dat de Adviescommissie in 2014 en in het eerste half jaar van 2015 nog niet was ingesteld.

De VFF richt zich op alle sectoren waarin gewerkt wordt met technologische ontwikkelingen. Vanuit onze analyse zien we dat bepaalde sectoren in verhouding meer gebruik maken van de VFF dan andere sectoren.

Jaar	Life Sciences & Health		Agri Food		High Tech Systems & Material		Overige <sup>28</sup>	
	Aangevraagd	Toegekend	Aangevraagd	Toegekend	Aangevraagd	Toegekend	Aangevraagd	Toegekend
2014	11	3	7	1	25	3	5	1
2015	19	6	3	0	39	14	3	2
2016	15	5	0	0	40	17	0	0
2017	15	3	1	0	46	17	0	0
<b>Totaal</b>	<b>60</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>150</b>	<b>51</b>	<b>8</b>	<b>3</b>

Tabel 4 Ingediende en toegekende aanvragen per sector bij RVO.nl

Bij RVO.nl wordt gebruik gemaakt van het *first come, first served* principe. Het kan dus zijn dat aanvragen worden afgewezen omdat het subsidieplafond van dat jaar is behaald. Dat is bij RVO.nl in de praktijk niet het geval. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het beschikbare bedrag, het aangevraagde bedrag en het bedrag dat uiteindelijk aan aanvragen is toegekend per jaar. Voor de helderheid hebben we hier de regelingen voor de innovatieve starters en het mkb bij samengevoegd.

<sup>28</sup>In verband met het lage aantal aanvragen, is deze categorie een samenvoeging van de sectoren Chemie, Creatieve Industrie, Logistiek en Water.

Onderstaande tabel laat zien dat het bedrag dat wordt aangevraagd elk jaar groter is dan het beschikbare budget, maar het totaal toegekende bedrag is lager. Hoewel het beschikbare bedrag dus wordt overvraagd, zijn er geen aanvragen afgewezen op grond van te weinig budget.



Jaar	Plafond	Aangevraagd <sup>29</sup>	Toegekend <sup>30</sup>
2014	€ 4.500.000	€ 12.150.285	€ 2.281.158
2015 voorjaar	€ 6.100.000	€ 8.023.636	€ 3.402.186
2015 najaar	€ 5.000.000	€ 9.598.820	€ 2.015.104
2016	€ 7.000.000	€ 17.196.637	€ 6.206.394
2017	€ 7.000.000	€ 18.266.777	€ 5.202.546
<b>Totaal</b>	<b>€ 29.600.000</b>	<b>€ 65.236.155</b>	<b>€ 19.107.388</b>

Tabel 5 Overzicht toegekende bedragen RVO.nl

De adviescommissie die vanuit RVO.nl de minister adviseert over het hanteren van de afwijzingsgronden voor de aanvragen is in juli 2015 in het leven geroepen. De commissie kan de aanvraag van een mkb'er afwijzen, indien zij van mening is dat:

- het vernieuwingsfasetraject geen experimentele ontwikkeling vormt;
- het aannemelijk is dat de mkb-ondernemer de financiering waarvoor de aanvraag is ingediend zelf heeft of kan verkrijgen bij anderen;
- het onvoldoende aannemelijk is dat de toekomstige investeerder in staat is om aan de voorwaarden uit de intentieverklaring te voldoen;
- er onvoldoende vertrouwen is dat de aanvrager het traject in technische zin kan voltooien en daarmee financiering zal krijgen van de toekomstige investeerder;
- er onvoldoende vertrouwen bestaat dat de mkb-ondernemer de geldlening kan terugbetalen.<sup>31</sup>

In theorie kan een aanvraag ook worden afgewezen als het budget is overschreden. Dit is in de praktijk echter niet voorgevallen.

De commissie kan de aanvraag van een innovatieve starter afwijzen, indien zij van mening is dat:

- de innovatieve starter de financiering waarvoor hij/zij een aanvraag heeft ingediend zelf kan financieren of kan verkrijgen bij anderen;
- het onvoldoende aannemelijk is dat dat toekomstige investeerder aan de hand van het vroegefaseplan, het plan heeft opgevat de innovatieve starter te financieren;
- het onvoldoende aannemelijk is dat toekomstige investeerder in staat is om te investeren;
- er onvoldoende vertrouwen is dat de innovatieve starter het vroegefasetraject in technische zin kan voltooien en daarmee financiering zal krijgen van de toekomstige investeerder;
- er onvoldoende vertrouwen bestaat dat de innovatieve starter de geldlening kan terugbetalen.

Zoals in de afwijzingsgronden te zien is, wordt er grote waarde gehecht aan de intentieverklaring van een investeerder. Het doel van deze intentieverklaring is tweeledig. Enerzijds om de ondernemers in deze fase al te laten nadenken over vervolgfianciering, anderzijds om op die manier de VFF in een keten van financiering te plaatsen en te zorgen voor vervolgfianciering na de vroege fase. Aan de beoogde investeerder worden ook bepaalde eisen gesteld. Zo dient de investeerder:

- nog geen kapitaal in de onderneming van de aanvrager te hebben geïnvesteerd;

<sup>29</sup> Op basis van het moment dat de aanvraag als volledig is aangemerkt.

<sup>30</sup> Soms gaat een aanvraag over de jaargrens heen. Een aanvraag in december 2016, kan in januari 2017 worden toegekend. In deze tabel wordt de aanvraag dan qua aangevraagd bedrag gerekend in 2016 en toegekend bedrag in 2017.

<sup>31</sup> Regeling nationale EZ-subsidies, Artikel 3.16.4. Afwijzingsgronden. stcrt 2014, 2014, 20679.



- kennis, netwerk en ervaring te hebben met de businesscase van de ondernemer;
- over juiste middelen te kunnen beschikken om vervolginvestering te verstrekken;
- onafhankelijk te zijn.

Dit laatste houdt in dat de investeerder geen belang heeft als afnemer, als toeleverancier, of als persoonlijke relatie met de aanvrager.<sup>32</sup>

#### 2.4.2.2 VFF voor ondernemingen op basis van kennisinnovaties uit kennisinstellingen

Bij de VFF die wordt uitgevoerd door TTW gaat het om het starten van een onderneming op basis van kennisinnovaties uit kennisinstellingen. Het VFF-deel dat wordt beheerd door TTW kent drie doelgroepen: innovatieve starters die voortbouwen op kennisinnovaties uit universiteiten (en universitair medisch centra), hogescholen en TO2-instellingen. De regeling VFF is ondergebracht onder het label van de bredere Take-off regeling, die onderverdeeld is in twee onderdelen: haalbaarheidsstudies (fase 1), waarbij het gaat om een bedrag tot € 50.000 en vroegefasetrajecten (fase 2), waarbij het gaat om een bedrag vanaf € 50.000 tot € 250.000. De regeling van TTW met betrekking tot vroegefasefinanciering wordt dan ook aangeduid als 'Take-off Fase 2'.

Voor starters die met de kennis van een academische en TO2-instelling ondernemen, wordt zowel fase 1 als fase 2 door TTW uitgevoerd. Hbo starters kunnen voor fase 1 terecht bij SIA en voor fase 2 bij TTW. Eén van de criteria van de VFF binnen TTW is dat er bij de aanvraag een haalbaarheidsrapportage wordt toegevoegd. Deze kan voortvloeien uit een fase 1 aanvraag, maar het is geen verplichting dat dit elkaar opvolgt (maar in de praktijk is dit wel vaak het geval). Bij een aanvraag zijn minimaal twee entiteiten betrokken (een kennisinstelling en een innovatieve starter), waarbij de hoofdaanvrager afkomstig is van de startup.<sup>33</sup>

Voor het instrument voor deze doelgroep wordt jaarlijks een maximaal plafondbedrag vastgesteld. Waar het bij het RVO.nl instrument mogelijk is het gehele jaar door aanvragen te doen, werkt TTW met een halfjaarlijkse tender. Onderstaande tabel geeft het subsidieplafond per jaar aan van Fase 2 van de Take-off regeling.<sup>34</sup>

Jaar	Bedrag	Doelgroep
2014 – najaar <sup>35</sup>	€ 2.150.000	Academische innovatieve starters
2015 – voorjaar	€ 2.400.000	Academische innovatieve starters
2015 – najaar	€ 2.050.000	
2016 – voorjaar	€ 2.500.000	Academische en HBO innovatie starters
2016 – najaar	€ 1.900.000	
2017 – voorjaar	€ 2.000.000	Academische en HBO innovatie starters
2017 – najaar	€ 3.800.000	Academisch, HBO en TO2 innovatieve starters

Tabel 6 Subsidieplafond VFF regeling TTW

Sinds de regeling in 2014 is geopend, hebben 112 innovatieve starters een aanvraag voor de Vroegefasefinanciering gedaan. Van deze 112 aanvragen zijn 100 gedaan op basis van ontwikkelde kennis binnen de universitaire context, vijf vanuit een hbo-instelling en zeven vanuit een TO2-organisatie. In totaal hebben vijf innovatieve starters na een afwijzing een tweede

<sup>32</sup> Zie website RVO.nl <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/achtergrondinformatie-vff>, bekeken op 1 augustus 2018.

<sup>33</sup> Call for proposals Take-off fase 2 Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2 Ronde 7 – Najaar 2017, juni 2017.

<sup>34</sup> Cijfers afkomstig uit jaarlijks gepubliceerde 'Regeling openstelling EZ-subsidies' voor de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017, onder respectievelijk nummers WJZ/14099314, WJZ/14198913, WJZ/15157287 en WJZ/16182895.

<sup>35</sup> In het najaar van 2014 en het voorjaar van 2015 is het budget dat vanuit EZK beschikbaar is gesteld aangeuld met een bedrag van respectievelijk 250.000 euro en 500.000 euro. Dat bedrag is door OCW vanuit het Take-off Fase 1 overgeheveld naar de Vroegefasefinanciering.

aanvraag gedaan. Dit heeft bij twee van hen geleid tot een toewijzing. In de overige drie gevallen werd ook de tweede aanvraag afgewezen.



Jaar	Aanvragen	Toegekend	afgewezen
2014 – najaar	11	8	3
2015 – voorjaar	4	3	1
2015 – najaar	10	7	3
2016 – voorjaar	10	7	3
2016 – najaar	26	7	19
2017 – voorjaar	23	8	15
2017 – najaar	28	14	14
<b>Totaal</b>	<b>112</b>	<b>54</b>	<b>58</b>

Tabel 7 Overzicht aanvragen TTW

Sinds de tweede indieningstermijn van 2015 houdt TTW op ook bij binnen welke discipline de toegekende aanvragen vallen.<sup>36</sup> Uit deze cijfers blijkt dat 23 projecten vallen onder Bèta/Techniek, 17 onder Life Sciences en drie projecten vallen onder Alfa/Gamma discipline. Er zit hierin een goede gelijkenis met de sectoren die via RVO.nl worden gehonoreerd (zie hiervoor tabel 5), behalve dat agri-food hierin minder naar voren komt. Dit kan ook samenhangen met de registratiesystematiek.

Er zijn verschillende redenen waarom aanvragen kunnen worden afgewezen. Naast de harde voorwaarden die voortkomen uit de criteria uit de regeling die gelden voor de VFF, zoals het minimale en maximale bedrag, wordt de aanvraag ook voorgelegd aan een commissie die als taak heeft het ministerie te adviseren over de beoordeling van de aanvragen.

Er zijn grofweg drie redenen waarop een aanvraag kan worden afgewezen:<sup>37</sup>

1. de voorgenomen activiteiten waarop de haalbaarheidsstudie betrekking heeft zijn in technische of financiële zin onvoldoende risicovol om de haalbaarheidsstudie te rechtvaardigen;
2. de haalbaarheidsstudie geeft naar verwachting onvoldoende inzicht in het commercieel perspectief en de uitvoerbaarheid van de voorgenomen activiteiten waarop de haalbaarheidsstudie betrekking heeft;
3. er bestaat op voorhand onvoldoende vertrouwen in het commercieel perspectief of de uitvoerbaarheid van de voorgenomen activiteiten waarop de haalbaarheidsstudie betrekking heeft.

Een vierde reden voor afwijzing komt voort uit het eerder genoemde subsidieplafond: een aanvraag kan worden afgewezen indien het subsidieplafond is bereikt. In het najaar van 2016 is dat bij zes aanvragen het geval geweest, in het voorjaar 2017 was dat bij één aanvraag het geval. In totaal gaat het bij deze zeven aanvragen om een totaalbedrag van € 1.715.000. Voor de volledigheid geven we in onderstaande tabel het totaal van aangevraagde en toegekende bedragen weer.

<sup>36</sup>Zie voor 2017 <https://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/programmas/take-off/toekenningen/2017>.

<sup>37</sup>Regeling van de Minister van Economische Zaken van 1 juni 2017, Stct. 2017, 30743.



Jaar	Beschikbaar	Aangevraagd	toegekend
2014 – najaar	€ 2.150.000	€ 2.737.778	€ 1.988.138
2015 – voorjaar	€ 2.400.000	€ 1.000.000	€ 750.000
2015 – najaar	€ 2.050.000	€ 2.499.137	€ 1.749.800
2016 – voorjaar	€ 2.500.000	€ 2.498.732	€ 1.748.907
2016 – najaar	€ 1.900.000	€ 6.391.582	€ 1.743.150
2017 – voorjaar	€ 2.000.000	€ 5.686.400	€ 2.000.000
2017 – najaar	€ 3.800.000	€ 6.594.718	€ 3.468.034
<b>Totaal</b>	<b>€ 16.800.000</b>	<b>€ 27.408.347</b>	<b>€ 13.448.029</b>

Tabel 8 Overzicht toegekende bedragen TTW

De commissie van TTW geeft haar oordeel over de verschillende aanvragen die per openstelling zijn binnengekomen. De aanvragen worden vervolgens gerangschikt aan de hand van een score op vier verschillende punten:

- het commercieel perspectief;
- de kennisbasis en innovativiteit;
- de kwaliteit van innovatieve starter en het team;
- de kwaliteit van het voorgenomen vroegefasetraject.

In tegenstelling tot de regeling die vanuit RVO.nl wordt uitgevoerd, geldt het criterium voor uitzicht op een toekomstige investering niet voor ondernemingen die gebruik maken van de VFF via TTW. Wanneer er binnen de Take-off regeling gesproken wordt over een intentieverklaring, wordt gewezen op een verklaring die afgegeven dient te worden door de betreffende kennisinstelling van de ondernemer. In deze verklaring wordt gesteld dat de instelling bereid is de innovatieve starter "zodanige rechten op de intellectuele eigendom te verlenen zodat dit later in het proces geen belemmering vormt." Dit is bijvoorbeeld van belang om vervolfinanciering te kunnen verkrijgen of om een samenwerking aan te gaan met een strategische partij voor de opschaling van een innovatie.

## 2.5 De werkwijze van VFF

In paragraaf 2.4 zijn de richtingen binnen de VFF, die voor innovatieve starters en mkb-ondernemers en die ondernemingen op basis van kennisinnovaties uit kennisinstellingen, besproken. In deze paragraaf wordt gekeken naar de werkwijze van de VFF, in gelijke volgorde. De werkwijze wordt vanuit twee verschillende kanten bekeken, zowel vanuit de ondernemers die de VFF aanvragen als ook vanuit de uitvoerende partijen.

### 2.5.1 VFF voor innovatieve starters en mkb-ondernemers

#### 2.5.1.1 De Quickscan

Innovatieve starters en bestaand mkb kunnen gebruik maken van de Quickscan Vroegefasefinanciering. Met deze scan biedt RVO.nl aanvragers de mogelijkheid om vrijblijvend hun projectidee of plan voor te leggen aan adviseurs van RVO.nl. Naar aanleiding van het afronden van de Quickscan wordt een gesprek ingepland met één van de medewerkers van het mkb-financieringsdesk. De doelstelling van dat gesprek is om te bekijken of een eventuele aanvraag vanuit de aanvrager en vanuit RVO.nl zinvol wordt geacht, maar ook om te verkennen welke alternatieve mogelijkheden de ondernemer kan benutten. Uit onderstaande tabel blijkt dat RVO.nl met bijna alle ondernemers die de Quickscan hebben ingevuld een gesprek heeft gevoerd. Het advies dat RVO.nl geeft is niet bindend. Ondernemers kunnen ook bij een negatief Quickscan-advies een aanvraag doen. Anderzijds is een positief advies geen garantie tot een toegekende aanvraag. Wanneer we bedrijven die een negatief advies hebben gekregen naast de aanvragen leggen, zien we dat in ieder geval vijf ondernemers ondanks een negatief advies toch een aanvraag hebben ingediend.



Drie van hen hebben uiteindelijk een toekenning gekregen. We kunnen niet beoordelen of de ideeën van de ondernemer tussen het advies vanuit de Quicksan en het indienen van een aanvraag nog zijn aangepast. Uit de cijfers over de Quicksan blijkt ook dat de scan door 43 bestaande mkb-ondernemers is ingevuld. Geen van deze ondernemers heeft uiteindelijk een aanvraag ingediend. De resultaten van de enquête laten zien dat de Quicksan door ondernemers gezien wordt als een nuttig instrument, 65 procent van de respondenten geeft aan dat de uitkomsten van de Quicksan een sterke tot allesbepalende rol heeft gespeeld bij de beslissing om de aanvraag in te dienen (zie Bijlage 6).

Jaar	Aantal	Gesproken	Positief
2014	195	191	71
2015	129	125	47
2016	183	178	64
2017	190	188	49
<b>Totaal</b>	<b>697</b>	<b>682</b>	<b>231</b>

Tabel 9 Overzicht Quicksans

### 2.5.1.2 Aanvraag

De aanvraag van de ondernemer wordt online gedaan via het aanvraagformulier Vroegefasefinanciering. Er is een apart formulier voor innovatieve starters en bestaand mkb. In het formulier is in 2015 de vraag toegevoegd of er begeleiding vanuit een ROM is geweest en/of er een bezwaar is wanneer de aanvraag met de ROM uit de desbetreffende regio wordt gedeeld. Bij het formulier moeten verschillende bijlagen worden toegevoegd, zoals het ondernemersplan (inclusief vroegefaseplan, waarin uiteengezet wordt op welke wijze de proof of concept wordt ontwikkeld), een cashflow prognose vanaf de start van het vroegefasetraject over een periode van maximaal 8 jaar, de begroting van het vroegefaseplan, een S&O verklaring van RVO.nl of een verklaring van een onafhankelijke accountant, de getekende verklaring van de toekomstige investeerder en de bewijsstukken van de financiële draagkracht van de betreffende investeerder. Aanvragers dienen binnen 13 weken na het indienen van een aanvraag uitsluitel te krijgen. Wanneer blijkt dat de aanvraag nog niet volledig is, stopt de tijd tot het moment dat de aanvraag volledig is bevonden.

Aan de kant van RVO.nl wordt op het moment van ontvangst een volledigheidstoets gedaan door een financieel economisch medewerker van RVO.nl. Tevens wordt er een eerste en tweede projectadviseur aan een aanvraag toegewezen. Eén van hen controleert de volledigheidstoets en vraagt, indien nodig, extra informatie op bij de aanvrager. Wanneer de extra informatie niet wordt ontvangen, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Wanneer de aanvraag volledig is, wordt een gesprek gepland tussen de twee projectadviseurs, de aanvrager en idealiter ook de investeerder. Tijdens het gesprek worden enkele zaken getoetst en worden eventuele aanvullende vragen gesteld. Op basis van het plan, het intakegesprek en de input vanuit de ROM schrijft de projectadviseur in overleg met de tweede PA een analyse. Op basis van deze aanvraaganalyse wordt gekeken of de aanvraag voldoet aan de vormvereisten, zoals bijvoorbeeld het bedrag dat wordt aangevraagd en de looptijd van het VFF-plan. Wanneer de aanvraag niet voldoet aan de vereisten, wordt de aanvraag afgewezen en verschijnt de aanvraag ook niet voor de commissie. Als de aanvraag wel voldoet aan de vormvereisten, maar een duidelijke afwijzing is, zal hij ook niet voor de commissie verschijnen.

### 2.5.1.3 De adviescommissie

De adviescommissie Vroegefasefinanciering mkb-ondernemers en innovatieve starters (AVFF) is in juli 2015 in het leven geroepen en heeft de status van een adviesorgaan.

De commissie bestaat uit minimaal drie en maximaal twintig leden en wordt benoemd voor maximaal twee jaar.<sup>38</sup> De commissie die in 2015 is benoemd, bestaande uit zes leden, is in 2017 herbenoemd voor twee jaar.<sup>39</sup>

De adviescommissie kent een volgordelijkheid in werkwijze. De projectadviseur verstuurt de uitnodiging voor de commissievergadering naar de aanvrager. De procescoördinator VFF bekijkt elke aanvraag en controleert bij de leden van de adviescommissie of er sprake is van (schijn van) belangenverstrengeling. De verantwoordelijkheid ligt dus bij het individuele lid van de adviescommissie om (mogelijke) betrokkenheid te melden. Belangenverstrengeling ontstaat wanneer het commissielid (in)direct zakelijke of relationele betrokkenheid heeft met de ondernemer of diens aanvraag.<sup>40</sup> Een lid van de AVFF neemt niet deel aan de voorbereiding, beraadslaging en vaststelling van een advies, indien de (in)directe betrokkenheid is geconstateerd. Wanneer de aanvrager zelf van mening is dat bepaalde commissieleden geen inzage in het plan mogen hebben, bijvoorbeeld omdat hij of zij in dezelfde sector actief is, dient de aanvrager zijn of haar aanvraag in te trekken.<sup>41</sup>

Tijdens de commissievergadering wordt de aanvrager uitgenodigd om, wederom idealiter samen met de investeerder, een presentatie te geven en eventuele onduidelijkheden toe te lichten. Vervolgens heeft de commissie de tijd om vragen te stellen. De commissievergadering kent een frequentie die afhankelijk is van het aantal ingediende aanvragen. De voorzitter van de commissie stelt naar aanleiding van de vergadering een conceptadvies op voor de minister. Het advies dat gegeven kan worden kent vier mogelijkheden:

- Volledig toekennen. De AVFF adviseert de minister om de aanvraag in zijn geheel toe te wijzen volgens de aanvraag.
- Committeren onder voorwaarden. De AVFF adviseert de minister om de aanvraag toe te kennen mits er op korte termijn voldaan wordt aan bepaalde concrete voorwaarden. De projectadviseur van RVO.nl ziet er op toe of er aan de voorwaarden is voldaan. De aanvraag wordt in dat geval niet nogmaals aan de commissie voorgelegd.
- Afwijzen.
- Aanhouden: de commissie geeft advies waarop de aanvraag verbeterd dient te worden. De aanvrager krijgt de kans de aanvraag in een volgende commissievergadering nogmaals te presenteren.

Het advies wordt zo volledig en zorgvuldig mogelijk gemotiveerd en dient als uitgangspunt voor een beschikking aan de aanvrager. Het beschikbare budget wordt uiteindelijk verdeeld door de minister. Ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen, kunnen een bezwaar indienen.

#### **2.5.1.4 Traject na toekenning**

Wanneer de aanvraag wordt toegekend, wordt door de uitvoerende partij en de ondernemer een geldleningsovereenkomst afgesloten. De geldlening wordt vervolgens in twee tranches verstrekt. De eerste tranche wordt verstrekt binnen 14 dagen na ondertekening van het geldleningsovereenkomst. De tweede tranche wordt verstrekt wanneer de aanvrager heeft aangetoond de eerste tranche op een correcte manier te hebben gebruikt. In enkele gevallen kan er gekozen worden om nog een derde tranche in te voeren. RVO.nl kan bijvoorbeeld van mening zijn dat de ondernemer te veel financiering ontvangt voor de (verwachte) kosten die hij/zij zal gaan maken, of ze heeft het vermoeden dat de toekomstige investeerder niet langer van plan is te investeren. In dit soort gevallen kan er gekozen worden voor een derde tranche.

<sup>38</sup> Besluit benoeming en vergoeding leden Adviescommissie vroegefasefinanciering mkb-ondernemers en innovatieve starters. Gepubliceerd onder identificatienummer BWBR0037008.

<sup>39</sup> Besluit houdende herbenoeming en vergoeding leden Adviescommissie vroegefasefinanciering mkb-ondernemers en innovatieve starters, Stcrt 2017, 35261.

<sup>40</sup> Werkwijze Adviescommissie, vastgesteld in commissievergadering 3/2017 op 8 mei 2017.

<sup>41</sup> Idem.





In de geldleningovereenkomst is een aantal rapportagemomenten, afhankelijk van de looptijd van het vroegefaseproject, vastgesteld.

Drie maanden na afloop van het traject moet vanuit de ondernemer een verzoek tot vaststelling worden ingediend. Het gehele vroegefasetraject wordt afgesloten wanneer de lening is terugbetaald. Voor bijzonder beheer, zie 4.4.3.

### **2.5.2 VFF voor ondernemingen op basis van kennisinnovaties uit kennisinstellingen**

Ondernemers hebben binnen de regeling van TTW twee keer per jaar de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen. Tot halverwege 2017 was het eerste contact tussen aanvrager en TTW vaak pas na het indienen van de aanvraag. Wel bestond de optie om vooraf contact op te nemen met TTW indien er specifieke vragen waren over de aanvraag. Vanuit de gesprekken die we hebben gevoerd ontstaat het beeld dat, alhoewel hier niet veel gebruik van werd gemaakt, dit wel als positief werd ervaren. Halverwege 2017, bij de start van de tweede tender (ronde 7) is de intentieverklaring ingevoerd. Deze intentieverklaring dient voorafgaand aan de aanvraag te worden ingediend door aanvrager, en is bedoeld als *expression of interest* en niet gericht op een eventuele voorselectie en/of beoordeling.<sup>42</sup> De intentieverklaring is ingericht om verschillende redenen. Ten eerste om een eerste contactmoment tussen TTW en aanvrager te creëren. Ten tweede om, indien er een startup betrokken is bij de aanvraag, een intentie te verkrijgen waaruit blijkt dat de kennis of IE van de kennisinstelling wordt overgedragen aan de startup.<sup>43</sup> Ten slotte moet het ervoor zorgen dat ondernemers, binnen de verschillende instrumenten van TTW, bij het goede financieringsinstrument belanden.

#### **2.5.2.1 Aanvraag**

Binnen vijf dagen na ontvangst van de intentieverklaring, wordt door de programmacoördinator VFF een uitnodiging verstuurd voor het indienen van een volledige aanvraag. De aanvraag voor de Take-off fase 2 (VFF) gebeurt middels het 'Aanvraagformulier Take-off fase 2 – vroegefasetraject'. Het aanvraagformulier moet volledig worden ingevuld en aangevuld met de bijlagen: vroegefaseplan, formulier mkb-toets, overeenkomst tussen aanvrager en kennisinstelling, rapport van een haalbaarheidsstudie en aanbevelingsbrieven. Documenten worden digitaal aangeleverd via het aanvraagsysteem van NWO (ISAAC). Na ontvangst worden de stukken door de programmasecretaris van TTW gecontroleerd op volledigheid en getoetst aan de formele vereisten, zoals het gevraagde bedrag, de aanwezigheid van de documenten en de duur van het traject.<sup>44</sup> Wanneer de aanvraag als niet passend binnen de formele vereisten wordt aangemerkt, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld eenmalig een herziene versie van het plan in te dienen. De aanvrager heeft hier vijf dagen de tijd voor.

Wanneer er uiteindelijk definitief wordt besloten dat de aanvraag niet past, dan wordt de aanvraag als niet ontvankelijk verklaard. Vanuit het elektronisch systeem wordt vervolgens een verzoek gestuurd naar de aanvragen om de aanvraag uit het systeem terug te trekken.<sup>45</sup> Indien de aanvraag voldoet aan de formele vereisten wordt de aanvraag aan de adviescommissie voorgelegd.

<sup>42</sup> Verslag 6e vergadering Take-off adviescommissie op 7 juni 2017.

<sup>43</sup> Call for proposals Take-off fase 2 Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2 Ronde 7 – Najaar 2017, juni 2017.

<sup>44</sup> Call for proposals Take-off fase 2 Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2 Ronde 7 – Najaar 2017, juni 2017.

<sup>45</sup> TWIISE Take-off aangepast. paragraaf 3.5. 'ontvangst en beoordeling aanvragen Take-off vroege fase financiering.





### 2.5.2.2 De adviescommissie

De adviescommissie die vanuit TTW de aanvragen beoordeelt, heeft een andere werkwijze dan de commissie vanuit RVO.nl. Een belangrijk verschil is dat binnen de procedure van TTW, de secretaris geen advies geeft aan de commissie.

Voorafgaand aan de commissievergadering wordt er vanuit de adviescommissie een adviesrapport opgesteld waarin de commissie de aanvraag beoordeelt aan de hand van de criteria. Dit adviesrapport wordt aan de aanvrager toegezonden. Vanuit dit rapport wordt ook een eerste ranking opgesteld op de volgende onderdelen:<sup>46</sup>

1. kennisbasis en innovativiteit van het vroegefasetraject;
2. commercieel perspectief van het vroegefasetraject;
3. kwaliteit van de innovatieve starter en het team dat betrokken is bij het vroegefasetraject;
4. kwaliteit van het vroegefasetraject projectplan.<sup>47</sup>

Tijdens de commissievergadering heeft de ondernemer de kans om te reageren op het rapport en het plan te presenteren aan de commissie en eventuele onafhankelijke deskundigen die zijn uitgenodigd. Op basis van deze presentatie, en de beantwoording van de eventuele vragen, wordt een definitieve ranking van alle projecten opgesteld. Het beschikbare budget wordt aan de hand van die rangschikking verdeeld.

Het definitieve rapport wordt door de secretaris van TTW met de aanvrager gedeeld. Ondernemers die zijn afgewezen kunnen een bezwaar indienen.

### 2.5.2.3 Traject na toekenning

Na de beschikking wordt er tussen TTW en de aanvrager een uitvoeringsovereenkomst afgesloten, waarin de voorwaarden voor de geldlening worden vastgelegd. Dit moet binnen acht weken na de beschikking gebeuren, anders wordt er niet aan de geldende voorwaarden voldaan en vervalt de VFF. Binnen TTW wordt de lening verstrekt in twee tranches. Bij de eerste tranche wordt een derde van het bedrag van de lening overgemaakt. Na de eerste tranche wordt een gesprek gevoerd tussen TTW en de ondernemer, waarin het project wordt geëvalueerd en gekeken wordt naar de wijze waarop het geld is besteed. Hiervoor dient de projectleider een rapport van kostenverantwoording op te stellen. De Program Officer en assistent controller (TTW) controleren de financiële administratie. Op basis van het gesprek en rapport wordt besloten of de volgende tranche ook wordt uitbetaald. Tussendoor heeft TTW geen contact met de ondernemers of met de kennisinstelling van waaruit deze innovatie tot stand komt.

---

<sup>46</sup> Waarbij de wegingsfactor respectievelijk 1, 2, 1 en 1 is. Het commerciële perspectief weegt dus het zwaarst in de beoordeling.

<sup>47</sup> Call for proposals 'Connecting Innovators' Take-off fase 2 -Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Stct. 2018, 42541.

## 3 Analyse – Doeltreffendheid van VFF



### 3.1 Inleiding

Bij een evaluatie van een instrument is het belangrijk na te gaan in hoeverre het instrument werkt zoals dat bedoeld is. Daarom wordt hier gekeken of de VFF het beoogde doel bereikt. Dit doel is om de funding gap in de financiering van innovaties te overbruggen. Om het doelbereik meetbaar te maken, wordt gekeken naar de mate waarin ondernemingen die VFF ontvangen daadwerkelijk proof of concepts ontwikkelen en of zij een grotere kans hebben op het ontvangen van vervolfinanciering.

Voor de beantwoording van de doeltreffendheidsvraag zijn de volgende twee hypothesen opgesteld:

- Hypothese 1: het ontvangen van VFF vergroot de kans op het realiseren van meer proof of concepts.
- Hypothese 2: met het ontvangen van VFF hebben ondernemingen een grotere kans op (private) vervolfinanciering na een geslaagde proof of concept.

### 3.2 Meer proof of concepts in Nederland?

- B.1 Heeft de invoering van de VFF ertoe geleid dat er meer proof of concepts<sup>48</sup> van onderzoeken/ideeën/concepten zijn gerealiseerd dan als deze regeling niet was ingevoerd?**
- B.1.1 Op welke wijze is de kwaliteit van de gerealiseerde proof of concept te beoordelen?**
- B.1.2 Hebben bedrijven die een aanvraag hebben gedaan, maar welke is afgewezen, alsnog doorgezet met de proof of concept fase?**

#### 3.2.1 Kracht van de analyse

Om de hypothese te toetsen dat ontvangers van VFF meer proof of concepts realiseren en dat zij een grotere kans hebben op vervolfinanciering, zou idealiter gebruik gemaakt worden van paneldata-analyse. Door bedrijven in dezelfde doelgroep die wel en geen gebruik van de regeling hebben gemaakt tegen elkaar af te zetten over de tijd, kan een beeld worden geschetst van het effect van de VFF op het ontwikkelen van het proof of concept. De voorkeur zou hierbij liggen op een model, waarbij data van verschillende ondernemers met en zonder VFF voor een bepaalde periode zou worden gebruikt. De beschikbare data is echter niet toereikend om een dergelijke analyse uit te voeren. Zo ontbreekt de controlegroep die geen financiering heeft aangevraagd volledig. De groep waarvan de aanvraag is afgewezen zou als controlegroep kunnen dienen, maar hier schuilt een mogelijke selectie bias, doordat bedrijfskenmerken bepalend kunnen zijn voor het succesvol indienen van een VFF-aanvraag als wel voor het succesvol ontwikkelen van een proof of concept. Daarnaast is de beschikbare data incompleet en uit balans, waardoor er een zeer beperkte selectie overblijft om een analyse mee uit te voeren. Daarom is afgezien van het gebruik van de resultaten van de paneldata-analyse voor het toetsen van de hypothesen.

Om de hypothesen toch te toetsen is ingezet op data die opgehaald is bij de ondernemers zelf. Deze is opgehaald middels een online enquête. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de response op de online enquête.

Van de compleet ingevulde enquêtes zijn 64 procent ingevuld door ondernemers die bij RVO.nl de meest recente aanvraag hebben ingediend.

<sup>48</sup> Conform de definities zoals deze voor de regeling van toepassing zijn.

De overige 36 procent heeft bij TTW een aanvraag ingediend. Het percentage respondenten waarvan de meest recente aanvraag is toegekend is ongeveer 62 procent. Het aandeel afgewezen aanvragen is 34 procent. De overige 4 procent zijn ingetrokken aanvragen. De volledige analyse en beschrijvende statistieken van de enquêteresultaten is te vinden in Bijlage 6. De enquêteresultaten geven enig inzicht in de hoeveelheid ondernemers die een proof of concept hebben ontwikkeld binnen de aangeschreven sample. In dit hoofdstuk worden alleen de meest relevante resultaten besproken.

	RVO.nl	TTW	Totaal
<b>Aangeschreven</b>	<b>160</b>	<b>93</b>	<b>253</b>
Toegekend	68	53	121
Afgewezen	73	40	113
Ingetrokken	19	-	19
<b>Reacties (volledig ingevuld)</b>	<b>60 (37)</b>	<b>37 (21)</b>	<b>97 (58)</b>
Toegekend	32 (23)	28 (15)	60 (38)
Afgewezen	24 (12)	9 (6)	33 (22)
Ingetrokken	4 (2)	-	4 (2)
<b>Response rate (volledige reacties)</b>	<b>37,5% (23%)</b>	<b>39,7% (22,5%)</b>	<b>38,3% (23%)</b>

Tabel 10 Overzicht respons per uitvoerder en status van aanvraag

### 3.2.2 Uitkomsten

In de enquête is gevraagd of bedrijven het proof of concept reeds ontwikkeld hadden en of er reeds vervolgfianciering is verkregen. Een groot deel van de respondenten heeft deze vragen beantwoord (N=74). Op basis van de enquête kunnen we stellen dat er een positieve, maar vrij zwakke, correlatie is tussen de status van de aanvraag en de realisatie van het proof of concept, en tussen de realisatie van het proof of concept en het verkrijgen van vervolgfianciering (beide significant met  $p < 0,01$ ). In Tabel 11 is de correlatie tussen de variabelen 'Status van aanvraag', 'realisatie van proof of concept' en 'vervolgfianciering verkregen' te zien.<sup>49</sup>

	Status aanvraag	Realisatie proof of concept	Vervolgfianciering verkregen
<b>Status aanvraag</b>	1	-	-
<b>Realisatie proof of concept</b>	0,3254***	1	-
<b>Vervolgfianciering verkregen</b>	0,0841	0,3060***	1

Tabel 11 Correlatietabel van de status van de aanvraag, het realiseren van het proof of concept en het verkrijgen van vervolgfianciering (\*\*\*)  $p < 0,01$ ; N=74)

In Tabel 12 zijn de responsaantallen verdeeld over de categorieën "wel VFF" en "geen VFF" (inclusief ingetrokken aanvragen) en de categorieën "Proof of concept (nog) niet gerealiseerd" en "Proof of concept wel gerealiseerd". Op basis van Pearson's  $\chi^2$ -test en Fisher's exacte toets blijkt dat bedrijven die wel gebruik hebben gemaakt van de VFF vaker aangeven het proof of concept gerealiseerd te hebben.<sup>50</sup>

Dit geeft echter geen beeld van de causaliteit en houdt geen rekening met andere effecten die van invloed kunnen zijn op het realiseren van het proof of concept. Zoals hierboven al

<sup>49</sup> Status aanvraag is 1 als de aanvraag is toegekend, anders 0; realisatie proof of concept is 1 als het proof of concept reeds is gerealiseerd, anders 0; vervolgfianciering verkregen is 1 als vervolgfianciering is verkregen, anders 0.

<sup>50</sup> Pearsons  $\chi^2 = 7,88$  ( $p = 0.005$ ) en 1-sided Fisher's exact = 0.006.

beschreven, kan er sprake zijn van een selectie bias, doordat bedrijven waarvan de VFF-aanvraag is afgewezen andere ondernemers- en bedrijfskenmerken hebben dan bedrijven waarvan de aanvraag is toegekend. Deze kenmerken kunnen van invloed zijn op het realiseren van een proof of concept. Om dit te onderzoeken, is een gedragsmodel nodig dat de achterliggende kenmerken van ondernemers en bedrijven die de samenhangen tussen het toegewezen krijgen van VFF-aanvragen en het ontwikkelen van een proof of concept beschrijft. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

	Proof of concept nog niet gerealiseerd	Proof of concept gerealiseerd	Totaal
<b>Geen VFF</b>	13	13	26
<b>Wel VFF</b>	9	39	48
<b>Totaal</b>	22	52	74

Tabel 12 Frequentietabel gefinaliseerde en niet-gefinaliseerde proof of concepts ten opzichte van wel/geen VFF

In onderstaande Tabel 13 staan het aantal (niet) gerealiseerde proof of concepts verdeeld naar het jaar van de laatste VFF-aanvraag, waarbij zowel de ondernemers die hun aanvraag toegezegd zagen als de ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen zijn meegenomen. Hierin is te zien dat het aantal proof of concepts dat nog niet gerealiseerd is niet proportioneel afwijkt van het aantal dat wel gerealiseerd is, kijkend naar het jaar van aanvraag.<sup>51</sup>

Aanvraagjaar	2014	2015	2016	2017	Totaal
VFF toegekend en proof of concept gerealiseerd	7	10	13	9	39
VFF afgewezen en proof of concept gerealiseerd	0	3	5	4	12
VFF toegekend en proof of concept nog niet gerealiseerd	0	1	1	6	8
VFF afgewezen en proof of concept nog niet gerealiseerd	2	1	5	4	12

Tabel 13 Aantal gerealiseerde en (nog) niet gerealiseerde proof of concepts naar jaar van aanvraag VFF

Uit de enquête blijkt ook dat alle ondernemers die nog geen proof of concept gerealiseerd hadden, op één na, nog bezig te zijn met de ontwikkeling van het proof of concept. Op het oog is te zien dat er meer ondernemers die hun aanvraag in een later jaar hebben gedaan nog bezig zijn met de ontwikkeling van het proof of concept.

Aanvraagjaar	2014	2015	2016	2017	Totaal
VFF toegekend en nog bezig met ontwikkeling	0	1	1	6	8
VFF afgewezen en nog bezig met ontwikkeling	2	1	5	5	13
VFF toegekend en gestopt met ontwikkeling	1	0	0	0	1

Tabel 14 Bedrijven die aangaven het proof of concept nog niet gerealiseerd te hebben zijn over het algemeen nog bezig met de ontwikkeling

Uit het sample blijkt dat bedrijven die VFF toegekend hebben gekregen vaker een proof of concept gerealiseerd hebben. Bedrijven die geen VFF hebben gekregen, blijken echter ook door te gaan met de ontwikkeling van een proof of concept, maar wel met een vertraging. Dit kan

<sup>51</sup> Pearsons  $\chi^2 = 102,92$  ( $p = 0.199$ ).

komen doordat er überhaupt nog naar financiering moet worden gezocht of doordat het langer duurt om alternatieve financiering te vinden. Het exacte verband is uit de huidige gegevens niet op te maken. Hiervoor is nader onderzoek wenselijk.



### 3.2.3 Startups in Nederland

**B.1.2 Hoe verhoudt het aantal VFF-toekenningen per jaar zich tot het aantal beginnende startups per jaar?**

**B.1.3 Hoe verhoudt het aantal VFF-toekenningen per jaar zich tot het aantal bedrijven dat binnen de doelgroep valt?**

Zoals eerder vermeld, wordt binnen de officiële regeling van de VFF gesproken over doelgroep innovatieve starters. Ook vanuit RVO.nl wordt deze term gehanteerd. Op de website van NWO wordt de VFF toegeschreven aan "pas gestarte ondernemingen (startups)". Om te bepalen hoe het aantal VFF-toekenningen zich verhoudt tot het aantal startups/innovatie starters, is het nodig eerst te bepalen wat we onder beide verstaan. Voor de innovatieve starter is de definitie vastgelegd in de wetteksten voor, onder andere, de VFF. Voor de startups is dat een ander verhaal. Voor een definitie komen we uit op de website van het Ondernemersplein, waarop wordt gesteld dat een startup "een bedrijf [is] met een vernieuwend idee waarbij een schaalbaar en herhaalbaar product of dienst gemaakt wordt, vervaardigd door middel van nieuwe technologie".<sup>52</sup>

Er vindt door de Kamer van Koophandel geen registratie plaats van specifieke karakteristieken van ondernemingen, zoals social enterprises en startups. Wel is op basis van inschrijvingen vast te stellen wat het aantal startende ondernemingen in Nederland is. Hieronder staat dit weergegeven over de jaren 2014 – 2017.<sup>53</sup>

<b>Starters</b>				
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Q1	52.576	51.514	52.667	52.386
Q2	41.101	42.108	44.062	43.087
Q3	40.427	41.228	41.108	43.469
Q4	44.879	45.495	45.261	49.110
<b>Totaal</b>	<b>178.983</b>	<b>180.345</b>	<b>183.098</b>	<b>188.052</b>

Tabel 15 Aantal startende ondernemingen per jaar

Gemiddeld startten er tussen 2014 en 2017 jaarlijks 182.597 ondernemingen. Hiervan kan echter maar een deel gezien worden als startup.<sup>54</sup> In diverse onderzoeken wordt een benadering gegeven van het deel van deze populatie dat als startup kan worden aangemerkt:

1. Rabobank kijkt naar disruptieve sectoren waarbinnen startups veelal ontstaan en het aantal starters in deze sectoren. Op basis hiervan komen zij tot een jaarlijks aantal startups van 400.<sup>55</sup>
2. EZK hanteert de cijfers van Genome, samengesteld uit diverse databases: circa 2.900 startups (met 2.300 als ondergrens en 3.500 als bovengrens).

<sup>52</sup> <https://www.ondernemersplein.nl/artikel/startups/>

<sup>53</sup> Bron: KvK, Januari 2018, Bedrijvendynamiek Jaaroverzicht 2017.

<sup>54</sup> In dit onderzoek bezien we startups conform de definitie van Steve Blank: "een startup is een organisatie die is opgericht om te zoeken naar een herhaalbaar en schaalbaar businessmodel.

<sup>55</sup> <https://economie.rabobank.com/publicaties/2016/mei/meer-startende-sterren-het-toenemende-belang-van-startups-in-nederland/>



3. Startup Delta benut tenslotte de omgeving "Dealroom" om een inschatting te maken. In een niet verder gespecificeerde infographic stellen zijn het aantal startups op 4.000
4. Er zijn nog geen onderzoeken beschikbaar welke *bottom up* een inschatting maken. Dit kan bijvoorbeeld door het bij elkaar brengen van alle gerealiseerde financieringen van vroegefasefinanciers in een jaar door publieke en private partijen en op basis hiervan een uitspraak te doen over de totale populatie:
  - a. Via proof of conceptfondsen binnen de valorisatieprogramma's werden ruim 50 financieringen per jaar verstrekt aan startups.
  - b. Via venture capital fondsen werd in 2017 aan 54 startups financiering verstrekt.<sup>56</sup> In deze cijfers zitten ook de resultaten van de ROM's, maar niet van bijvoorbeeld regionale fondsen.
  - c. In 2017 hebben volgens de EBAN 84 ondernemers financiering ontvangen via de aangesloten business angels netwerken. Veelal zijn dit startups. Een belangrijk deel van de transacties van business angels is echter niet in beeld.<sup>57</sup>
  - d. Ook kan er gekeken worden naar toekenningen van subsidies zoals MIT en vouchers etc. om de populatie startups te benaderen. Daarnaast is er bovendien een groep die op eigen kracht haar stappen zet.

Op basis van de beoordeling van het aantal financieringen van slechts enkele financiers van startups is het onze verwachting dat de inschattingen van 400-3.500 startups in Nederland vrij uiteenlopend zijn. Het exacte niveau is echter niet vast te stellen. Jaarlijks monitort KplusV zelf ook de startup-markt en wij komen tot circa 1.000 unieke startups die starten of overwegen te starten (doch lang niet allen gaan daadwerkelijk van start). Maar ook dit zal een incompleet beeld zijn. Als illustratief bereik vergelijken wij het bereik van de VFF door het aantal Nederlandse startups te stellen op 1.000 en respectievelijk 3.000.

### **3.2.3.1 VFF als instrument voor de startups, en voor startups in de doelgroep van VFF**

De VFF verstrekt jaarlijks circa tussen de 16 en 42 financieringen (zie ook 2.3). Ter vergelijking, de ROM's (BOM, InnovationQuarter, LIOF, NOM en OostNL) hebben gezamenlijk 96 startups, scale-ups en innovatieve mkb'ers gefinancierd in 2017 (gemiddeld ca. 20 per ROM).<sup>58</sup> Ten opzichte van de totale populatie aan startups weet VFF tussen de 1,4 procent en 4,2 procent te financieren.

- 1.000 startups → bereik VFF is 4,2 procent.
- 3.000 startups → bereik VFF is 1,4 procent.

De doelgroep van VFF is echter smaller dan het totaal aantal startups, door de focus op innovatieve nieuwe producten en diensten. Het kan binnen de totale populatie startups ook gaan om een wezenlijke verbetering vergeleken met bestaande producten en diensten in dezelfde sector: een nieuw circulair businessmodel kan een heel kansrijke startup opleveren, maar dit valt niet onder de doelgroep van VFF. Op basis van bijvoorbeeld de SBI-indeling van bedrijven is er echter geen onderscheid te maken tussen bedrijven die wel en niet binnen de doelgroep voor VFF vallen.

Fase 2 van het Take off-programma is bedoeld voor kennisintensieve startups bij alle wetenschapsgebieden, maar het valt op dat vooral startups bij de Technische Universiteiten gebruik maken van deze VFF regeling. Een andere indicatie van de omvang van de doelgroep is het percentage wat wordt afgewezen voor de regeling omdat deze niet binnen de scope van de

<sup>56</sup> [http://www.nvp.nl/pagina/ondernemend%20vermogen/#\\_Investeringen\\_venture\\_capital](http://www.nvp.nl/pagina/ondernemend%20vermogen/#_Investeringen_venture_capital)

<sup>57</sup> EBAN, 2017, StatisticsCompendium EuropeanEarlyStage MarketStatistics.

<sup>58</sup> Regionale ontwikkelingsmaatschappijen groeimotor regionale economie, (<https://oostnl.nl/sites/default/files/attachments/Infographic%20-%20Resultaten%20ROMs%202017.pdf>)

regeling vallen. Een ander reden waarom het bereik hoger ligt, is dat niet alle startups een kapitaalvraag kennen. Uit de financieringsmonitor volgt dat 22 procent van het totale mkb zich oriënteert op financiering, voor startups zal dit aanmerkelijk hoger liggen, maar dit is zeker niet voor alles startups aan de orde.

Als we het bereik van VFF dan relateren aan de daadwerkelijke doelgroep, in scope van het instrument, en daar bovendien aan koppelen dat het dan ook moet gaan om ondernemers die daadwerkelijk een kapitaalvraag hebben, dan zal het bereik aanmerkelijk hoger liggen dan de genoemde range van tussen de 1,4 en 4,2 procent. Als bijvoorbeeld de helft van de startups in de doelgroep valt, en daarnaast driekwart daarvan op zoek is naar financiering, geeft dit een bereik van 3,7 procent en 11,2 procent.

### 3.3 Succesvolle vervolffinancieringen na VFF?

- B.2 Vinden er meer (private) vervolffinancieringen van proof of concepts plaats na een toegekende VFF?**
- B.2.1 Leiden toegewezen VFF-aanvragen tot een hogere omvang van private investeringen na de afronding van het proof of concept?**
- B.2.2 Welke type investeerders verschaft financiering (business angels, publieke fondsen, venture capital etc.)?**
- B.2.3 Haken er primaire investeerders af, ook na een succesvol proof of concept? Zo ja, zijn de ondernemers dan in staat om andere financiers te vinden?**
- B.2.4 Vinden er tussentijdse overnames plaats van VFF-toegekende ondernemingen?**

Zoals in 3.1 al is laten zien, is er in de data van onze enquête geen significante correlatie te zien tussen de status van de VFF-aanvraag en het verkrijgen van vervolffinanciering. Ook in Tabel 16 is te zien dat er geen significante verschillen zitten tussen respondenten die wel/geen VFF krijgen en die wel/niet vervolffinanciering krijgen.<sup>59</sup>

Status aanvraag	Vervolffinanciering verkregen	Geen vervolffinanciering verkregen	Totaal
Geen VFF	23	14	37
Wel VFF	30	30	60
<b>Totaal</b>	<b>53</b>	<b>44</b>	<b>97</b>

Tabel 16 Frequentietabel met aantallen respondenten die (geen) vervolffinanciering hebben gekregen verdeeld naar status van VFF-aanvraag

Wanneer we kijken naar de hoogte van de investeringen na het realiseren van een proof of concept, zien we dat bedrijven die geen VFF toegekend hebben gekregen gemiddeld hogere bedragen aan vervolffinanciering ontvangen hebben. Dit geldt in de gevallen dat er al een proof of concept is gerealiseerd, en ook in de gevallen dat de ondernemer hier nog mee bezig is. De hoogte van de investeringen na het realiseren van het proof of concept staan weergegeven in Tabel 17.

<sup>59</sup> Pearsons  $\chi^2 = 13.66$  ( $p = 0.243$ ) en 1-sided Fisher's exact = 0.169

Ondanks dat er op het oog een verschil zit in de gemiddelde ontvangen vervolfinanciering is er geen statistisch verschil aan te tonen tussen de groepen met en zonder VFF.<sup>60</sup> Ook het verschil tussen de ondernemingen VFF hebben ontvangen en die het proof of concept wel en niet gerealiseerd hebben is niet statistisch aantoonbaar.<sup>61</sup> Het verschil in vervolfinanciering tussen wel en niet toegekende aanvragen is gemiddeld € 110.000, maar door een hoge spreiding in individuele bedragen is ook dit verschil niet statistisch aantoonbaar.<sup>62</sup> Er zijn ondernemers die aangeven een proof of concept te hebben ontwikkeld, maar geen vervolfinanciering te hebben gevonden. Dit kan verklaard worden doordat ondernemers het finaliseren van het proof of concept anders definiëren dan de vervolfinancierier.

	Vervolfinanciering ontvangen	Frequentie
Gerealiseerd en VFF toegekend	€ 856.565	23
Gerealiseerd en VFF niet toegekend	€ 981.428	7
Niet gerealiseerd en VFF toegekend	€ 237.500	2
Niet gerealiseerd en VFF niet toegekend	€ 840.000	6

Tabel 17 Overzicht van gemiddelde ontvangen vervolfinanciering en aantallen ondernemers per categorie

Als we kijken naar het type investeerder, dan is te zien dat bijna elke ondernemer financiering ontvangt van Informal investors/business angels (Tabel 18); 64 procent van de ondernemers die VFF ontvangen en 73 procent van de ondernemers die geen VFF ontvangen geven aan via deze groep financiering te ontvangen. Ondernemers die geen VFF ontvangen geven tevens relatief vaak aan gebruik te maken van Venture Capitalists.<sup>63</sup> Er wordt door beide groepen relatief vaak middels 'andere' instrumenten financiering gevonden. In deze categorie worden subsidies, het IK en omzet/klanten genoemd.

	Wel VFF	Geen VFF
Crowdfunding	7%	0%
Informal investors / business angels	64%	73%
Bank	21%	18%
Publiek financieringsinstrument (zoals Regionale ontwikkelingsmaatschappij)	14%	18%
Venture capitalists	14%	55%
Geld vanuit kennisinstelling/TO2/HBO	0%	0%
Seedfondsen	11%	0%
Private equity	18%	18%
Anders	43%	36%

Tabel 18 percentage respondenten dat aangeeft van een bepaald financieringsinstrument gebruik te maken (meerdere antwoorden mogelijk)

Tabel 19 toont het aantal financieringsinstrumenten dat door de verschillende respondenten wordt gebruikt voor financiering voor de doorontwikkeling en marktintroductie. De meeste ondernemers worden via één (aanvullend) instrument gefinancierd. Gemiddeld wordt de vervolfinanciering door 1,6 tot 1,7 vervolginstrumenten ingevuld. Statistisch zijn er geen verschillen tussen de groepen die wel en geen VFF hebben ontvangen.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Een t-test voor de groep die het proof of concept gerealiseerd (VFF ten opzichte van geen VFF ontvangen) heeft geeft een waarde van  $t = 0,25$ , met 25 vrijheidsgraden ( $p = 0,80$ ). De groep die het proof of concept niet gerealiseerd heeft (VFF ten opzichte van geen VFF ontvangen) geeft  $t = 0,73$ , d.f. = 6 ( $p = 0,49$ ).

<sup>61</sup>  $T = -0,79$ , d.f. = 23 ( $p = 0,44$ ).

<sup>62</sup>  $T = -0,29$ , d.f. = 36 ( $p = 0,77$ ).

<sup>63</sup> Voor Venture Capitalist: Pearson's  $\chi^2 = 3,27$  ( $p = 0,07$ ) en 1-sided Fisher's exact = 0,09. Voor de overige instrumenten: (Pearson)  $p > 0,20$  en Fisher  $> 0,54$  (minimale waarde weergegeven).

<sup>64</sup>  $T = 0,-0,28$ , d.f. = 45 ( $p = 0,78$ ).





Aantal financieringsinstrumenten	Wel VFF	Geen VFF
1	21	7
2	4	7
3	4	1
4	2	-
5	1	-
<b>Gemiddeld</b>	<b>1,69</b>	<b>1,60</b>

Tabel 19 Frequenties van aantal respondenten naar aantallen financieringsinstrumenten

Dertien ondernemers geven aan dat een financier is afgehaakt. Eén hiervan geeft aan dat de financier is afgehaakt en dat het proof of concept niet gerealiseerd is. Voor de overige twaalf geldt dus dat de financier is afgehaakt en dat hiernaast het proof of concept gerealiseerd is. Van deze twaalf ondernemers geven er tien aan vervolfinanciering te hebben gevonden (negen hiervan geven aan het ook al te hebben ontvangen). Het lijkt er dus op dat, bij het afhaken van de vervolfinancier, ondernemers in staat zijn om elders vervolfinanciering te vinden.

Binnen de enquête hebben we ook naar overnames gevraagd na de toekenning van de VFF. Eén respondent heeft aangegeven dat er een tussentijdse overname heeft plaatsgevonden. Deze respondent geeft tevens aan dat het proof of concept nog in ontwikkeling is en dat er nog geen vervolfinanciering is gevonden. Op de vraag waarom dit nog niet is gebeurd, gaf de ondernemer aan hier nog niet klaar voor te zijn. Hieraan zijn echter geen conclusies te verbinden, aangezien er onvoldoende waarnemingen zijn om nadere uitspraken te doen.

Ondernemers die VFF krijgen lijken geen grotere kans te hebben op het verkrijgen van vervolfinanciering. Er lijkt geen verschil te zitten in de hoogte van de financiering en de status van de aanvraag. Ook lijkt er weinig tot geen verschil te zitten in het aantal en het type financieringsinstrumenten waarmee de vervolfinanciering wordt ingevuld als de groepen met en zonder VFF naast elkaar worden gezet. Het enige verschil is dat ondernemers die geen VFF hebben gekregen de financiering vaker door Venture Capitalists in lijken te vullen. Het effect van afhakende financiers lijkt beperkt tot niet-bestaand. Tot slot is er één ondernemer die VFF heeft gekregen die aangaf te zijn overgenomen. Dit zijn onvoldoende waarnemingen om conclusies aan te verbinden.

## 4 Analyse – Doelmatigheid van VFF

### 4.1 Uitvoeringskosten

#### D.1.1 Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten van de overheid?

VFF is een nieuw type instrument voor zowel TTW als voor RVO.nl. Het direct verstrekken van leningen aan de doelgroep maakt dat er diverse (werk)processen ontworpen moesten worden en er bijvoorbeeld geïnvesteerd is in nieuwe (ICT)systemen. De hierna beschreven uitvoeringskosten bestaan uit de kosten die gemaakt zijn door de uitvoerders van het instrument. Hier moet een kanttekening bij worden geplaatst dat dit niet het totaal aan kosten betreft. Zo is de subsidieverlening aan de ROM's (zie 5.3.2.) hierin niet meegerekend. De kosten die EZK maakt vanuit haar rol als opdrachtgever aan TTW en RVO.nl zijn eveneens niet meegenomen.

Het is ook zo dat de VFF acteert in een ecosysteem waarin diverse andere partijen kosten maken, die bijdragen aan het instrument. Bijvoorbeeld de universiteiten met hun technology-transfer-offices (TTO) of de ROM's in de toeleiding. Maar ook diverse publieke-private samenwerkingsverbanden die in de regio's werken aan de realisatie van succesvolle startups. Van dergelijke initiatieven heeft de VFF profijt doordat zij met een beperkte promotie een goede aanwas krijgt voor het instrument.

Voor dit onderzoek beschrijven wij de kosten van de VFF sec op het niveau van de uitvoerders TTW en RVO.nl. We duiden deze in vergelijking met andere publieke instrumenten en toetsen de kosten aan wat in de private markt gangbare kosten zijn. Kosten van het ecosysteem laten we buiten beschouwing.

#### 4.1.1 De daadwerkelijke kosten

De kosten die zijn voldaan door EZK aan beide uitvoerders zijn gegeven in Tabel 20. Het richtpercentage voor de uitvoeringskosten moet liggen tussen zes en acht procent. Vanaf het moment dat de regeling van kracht werd, heeft RVO.nl boven dit percentage gezeten. De stijgende kosten zijn voor een deel te verklaren door de groeiende portefeuille waar RVO.nl mee te maken heeft.

Jaar	Kosten TTW <sup>65</sup>	Uitgezet Kapitaal	%	Kosten RVO.nl <sup>66</sup>	Uitgezet Kapitaal	%	Totaal Uitgezet kapitaal
2014	€ 100.000	€ 1.988.138	5,3	€ 275.511	€ 2.281.158	12,1	€ 4.269.296
2015	€ 200.000	€ 2.499.800	8,0	€ 602.208	€ 5.417.290	11,1	€ 7.917.090
2016	€ 250.000	€ 3.492.057	7,2	€ 871.157	€ 6.206.394	14,0	€ 9.698.451
2017	€ 250.000	€ 5.468.034	4,6	€ 1.000.519	€ 5.202.546	19,2	€ 10.670.580
<b>Totaal</b>		<b>€ 13.448.029</b>	<b>6,0</b>		<b>€ 19.107.388</b>	<b>14,4</b>	<b>€ 32.555.417</b>

Tabel 20 Kosten voor de uitvoering van VFF

#### 4.1.2 Activiteiten waarvoor kosten gemaakt worden

De uitvoeringskosten van VFF bestaan uit de middelen die RVO.nl en TTW moeten inzetten om de regeling uit te voeren. In paragraaf 2.5 staan de activiteiten beschreven die in het kader van deze regeling worden uitgevoerd.

<sup>65</sup> NWO werkt met beheerskosten die ambtshalve wordt vastgesteld, er wordt we een vast bedrag gekregen per jaar voor het uitvoeren van de regeling.

<sup>66</sup> Conform opgave RVO.nl. RVO.nl werkt met een systeem van voor- en nacalculatie.





#### 4.1.2.1 Uitvoeringskosten TTW

Bij TTW is de VFF onderdeel van de Take-off regeling: haalbaarheidsstudies (fase 1) en vroegefasetrajecten (fase 2). Door deze aansluiting op een reeds bestaand instrument kon een gedeelte van de werkwijze in stand worden gehouden. Voor de drie wetenschappelijke clusters (bèta, alfa/gamma en life sciences) zijn drie secretarissen verantwoordelijk. Daarnaast is er een programmacoördinator Take-off. Zij zijn onder andere verantwoordelijk voor het verzamelen en doorgeleiden van de aanvragen naar een beoordelingscommissie.

Na toekenning van een aanvraag heeft TTW éénmalig (formeel) contact met de ondernemer op het moment dat het bedrag van de eerste tranche besteed is. In veel gevallen vindt er dan een bedrijfsbezoek plaats. Tijdens het gesprek met de ondernemer wordt besproken hoe het geld is besteed en wordt de toekomstprognose onder de loep genomen. De begeleiding tijdens het traject wordt door de betrokken kennisinstellingen uitgevoerd. Hier is bewust voor gekozen, aangezien de instellingen vaak dichterbij de ondernemer staan. Een van de interviewpartners spreekt over een hoge mate van zelfredzaamheid bij aanvragers, waardoor ook tijdens het aanvraagproces weinig hulpvragen binnen komen en dus ook weinig additionele kosten worden gemaakt.

De belangrijkste activiteiten waarvoor TTW kosten maakt zijn:

- de interne beoordeling van aanvragen;
- het actualiseren van ingediende aanvragen;
- het opstellen van rankings;
- het optreden van de beoordelingscommissie;
- de ondersteuning van de beoordelingscommissie;
- het bedrijfsbezoek na de uitbetaling eerste tranche;
- de beoordeling van het schriftelijke rapport voor uitbetaling tweede tranche;
- het beheer van de leningen.

#### 4.1.2.2 Uitvoeringskosten RVO.nl

Het uitgangspunt bij RVO.nl is een volledig digitaal systeem, waarin ook brieven van RVO.nl digitaal worden verstuurd. Momenteel is dit systeem nog niet volledig in gebruik. Er zijn vijf medewerkers binnen RVO.nl bezig met de workflow van een VFF aanvraag, en die verschillende rollen invullen. Dit zijn de procescoördinator, twee projectadviseurs, een financieel-economisch medewerker en een administratief medewerker. De belangrijkste activiteiten waarvoor RVO.nl kosten maakt zijn:

- de uitvoering en analyse van de Quickscans;
- de juridische ondersteuning voor aanvrager;
- het controleren van de volledigheidstoets;
- de intakegesprekken;
- het optreden van de adviescommissie (vergoeding leden adviescommissie; reiskosten adviescommissieleden; kosten vergaderlocaties);
- het optreden van het secretariaat van de adviescommissie (vergaderingen organiseren, stukken ter voorbereiding, Adviescommissie assisteren bij schrijven advies aan minister);
- de overleggen met regionaal team;
- de reguliere afstemming met regionale teams over samenwerking;
- het beheer van de leningen;
- de advisering ondernemers.

De uitvoeringskosten van RVO.nl zijn in de loop der tijd hoger geworden dan in eerste instantie was voorzien. Daarvoor zijn verschillende redenen te benoemen, waaronder de populariteit van de regeling waardoor er meer aanvragen binnen zijn gekomen dan geoffreerd, geen aanvragen op fondsniveau maar op project niveau (VFF verschaft directe leningen aan bedrijven), de aard van de regeling wat heeft geleid tot diverse bezwaarzaken en de samenwerking met regionale teams.<sup>67</sup> Ook het feit dat steeds meer projecten in de beheerfase komen en te maken krijgen met moeilijkheden om de betalingstermijn te halen zorgt voor extra beheerskosten.

#### 4.1.3 Verschillen die tot andere kosten leiden

TTW kent een kostenniveau dat aanmerkelijk lager ligt dan RVO.nl. Dit kent een aantal oorzaken:

- het verschil in werkwijze (tenderprocedure versus first come first, served beleid);
- daarmee samenhangend de aanvragen en de werkwijze voor de beoordeling van aanvragen die bij RVO.nl voorafgaand aan de adviescommissie veel substantiëler is dan bij TTW;
- daarnaast heeft RVO.nl meer te maken met bezwaar- en beroepsprocedures;
- maar bovenal is bij RVO.nl, meer dan bij TTW, de kostbare beheersfase begonnen. Onze inschatting is dat de kosten bij TTW de komende jaren nog wel zullen stijgen, zodra ook dit financiële beheer ingevuld moet worden.<sup>68</sup>

Ten aanzien van de kosten voor het uitvoeren van de VFF is er veelvuldig afstemming geweest tussen EZK en haar uitvoerders. Belangrijk in deze afstemming is het vertrekpunt dat het beheren van een lening-instrument niet alleen kosten kent voor het uitzetten van de financiering, maar juist ook voor het beheren en afwickelen van een financiering. Er lijkt sprake van een onderschatting van de kosten voor het beheer.

#### 4.1.4 Vergeleken met andere instrumenten

Gevraagd is de kosten voor de uitvoering van dit instrument af te zetten tegen de SEED-faciliteit (SEED) en het Innovatiekrediet (IK), die ook door RVO.nl worden uitgevoerd. De gegevens van IK en SEED voor de periode 2014-2016 in onderstaande tabel zijn de bedragen zoals ze aan EZK geoffreerd zijn. Vanuit RVO.nl is aangegeven dat dit vrijwel gelijk zal staan aan de realisatie. Voor 2017 staat in tabel 21 wél het bedrag opgenomen dat er uiteindelijk aan uitvoeringskosten is geweest. Voor het VFF zijn dit totale directe uitvoeringskosten (bijv. declaraties van adviescommissieleden) inclusief investeringen in toekomstig te gebruiken ICT-systemen en overhead van zowel RVO.nl als ook TTW. Het gaat bij het uitgezet kapitaal om het kapitaal dat het betreffende jaar is uitgezet.

Jaar	Kosten IK	Uitgezet Kapitaal	Kosten SEED <sup>69</sup>	Uitgezet Kapitaal	Kosten VFF	Uitgezet Kapitaal
2014	€ 3.429.504	€ 50.000.000	€ 974.973	€ 38.000.000	€ 375.511	€ 4.269.296
2015	€ 4.006.113	€ 52.000.000	€ 939.204	€ 31.000.000	€ 802.208	€ 7.917.090
2016	€ 4.645.043	€ 55.000.000	€ 1.122.607	€ 31.000.000	€ 1.131.157	€ 9.698.451
2017	€ 4.317.375	€ 60.000.000	€ 1.299.311	€ 40.000.000	€ 1.250.519	€ 10.670.580

Tabel 21 Uitvoeringskosten van VFF (RVO.nl en TTW) vergeleken met SEED en IK

<sup>67</sup> Memo uitvoeringskosten Vroegefasefinanciering op 24 augustus 2015.

<sup>68</sup> RVO.nl heeft elk kwartaal overleg met de ondernemer over de voortgang, en brengt elk half jaar een bezoek aan het bedrijf, naast de informatie welke via rapportage wordt beoordeeld.

<sup>69</sup> Cijfers afkomstig van website Bedrijvenbeleidinbeeld.nl.

De vergelijking met deze instrumenten gaat echter deels mank. In tegenstelling tot SEED zijn IK en VFF-instrumenten waarmee direct financiering wordt verschaft in plaats van indirect. Bij een indirect instrument worden de meeste kosten gemaakt op het niveau van de uiteindelijke uitvoerder, zoals bijvoorbeeld een fondsmanager van een SEED-fonds.

De kosten van VFF lijken ten opzichte van IK hoger. Wanneer we het totaal uitgezette kapitaal tussen 2014 en 2017 vergelijken met de uitvoeringskosten in 2017, ervan uitgaande dat in die kosten zowel beheerkosten als ook behandelingskosten zitten, zien we dat de uitvoeringskosten bij de VFF 6,5 procent bedragen. Voor IK was dit 2,0 procent. Voor deze verschillen zijn twee verklaringen:

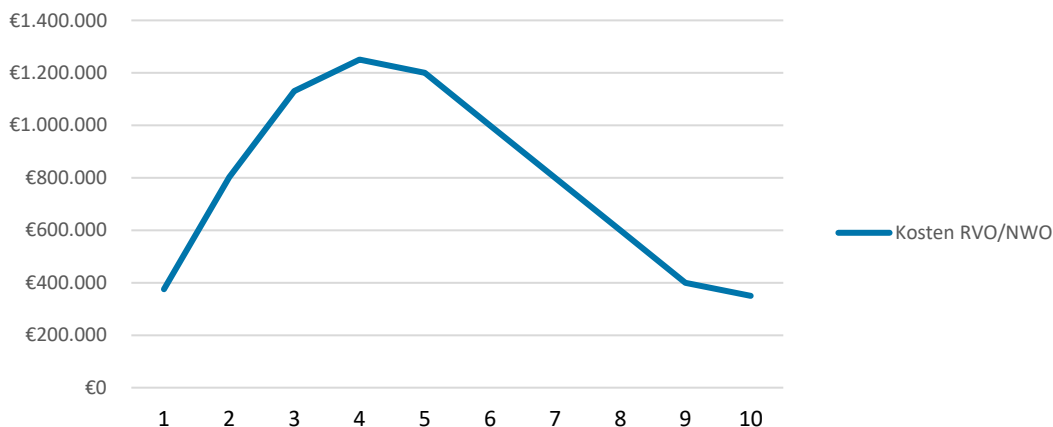
- Het aantal aanvragen en verstrekte financieringen binnen VFF (unieke aanvragen): een kleine lening vraagt bijna evenveel werk als een grotere via IK.<sup>70</sup>
- Tevens is er bij VFF sprake van een nieuw instrument wat ook zijn "inleertijd" kent.

#### 4.1.5 Een ander perspectief op kosten

De kosten die voor de uitvoering van VFF gemaakt worden, laten zich ook vergelijken met de kosten van het managen van een fonds zoals dit bijvoorbeeld door een ROM gedaan wordt. De werkwijze is vergelijkbaar, evenals de ontvanger van de middelen.

Een gebruikelijk kostenniveau in de private sector is ca. 2,5 procent per jaar van het totale kapitaal van een fonds/instrument.<sup>71</sup> Het kostenniveau in de publieke sector ligt in veel gevallen iets hoger. Dit is niet gecorrigeerd voor de rentebaten die voor een leningenfonds van toepassing zijn. Kijkend naar de totale omvang van het totale kapitaal van de VFF (€ 46.5 miljoen) geeft dit de gemiddelde kosten van € 1,16 miljoen per jaar, berekend over de gehele looptijd van het fonds.

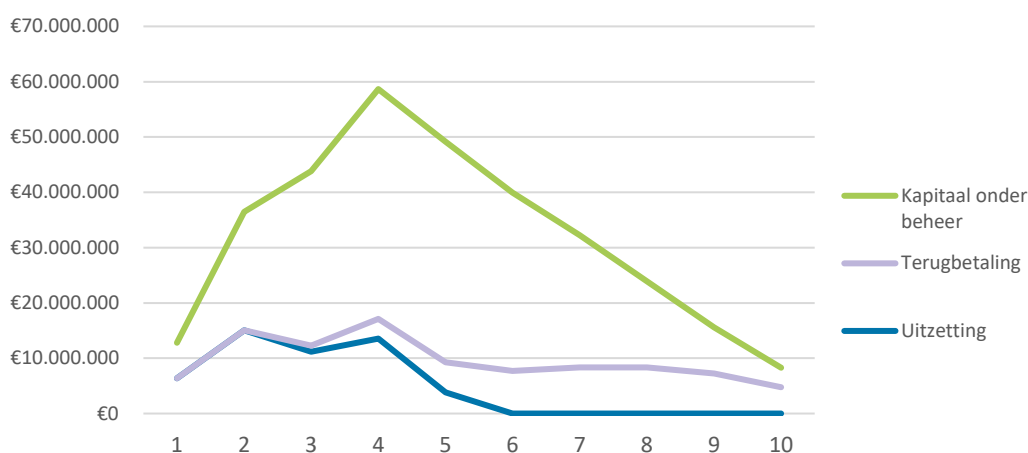
In figuur 2 staat weergegeven hoe dit modelmatig werkt. Er wordt een budget aan leningen uitgezet (voor het gemak is er gekozen voor € 50 miljoen). Dit wordt in beheer genomen en na enige tijd vloeit dit terug (zie Figuur 3). De kosten zijn het hoogste in de eerste twee tot vijf jaar, waarna deze aflopen (Figuur 2); er wordt aangenomen dat na vijf jaar geen nieuwe leningen meer worden uitgezet. Uiteindelijk zijn de kosten dan te beoordelen door de gemiddelde kosten over de looptijd ten opzichte van de fondsomvang (budget van de regeling). In Bijlage 7 is een overzicht opgenomen met de modelmatige ontwikkeling van de kosten voor VFF, berekend vanuit perspectief van een fonds van een vergelijkbare omvang als de VFF. Dit vormt een goede toets of de VFF een acceptabel kostenniveau weet te realiseren.



Figuur 2 Kostenontwikkeling fonds – modelmatig

<sup>70</sup> Dit is echter een probleem voor alle kleine leningen, ook binnen de bancaire setting.

<sup>71</sup> Robinson en Sensoy (2012, "Do Private Equity Fund Managers Earn their Fees?")



Figuur 3 Uitzetting en aflossing van leningen – modelmatig

Voor een goede beoordeling is het van belang om te zien dat een aantal zaken, die geen onderdeel uitmaken van dienstverlening van TTW en RVO.nl, normaliter wel inbegrepen zijn in een dergelijk kostenniveau:

- Actieve marketing en communicatie (verantwoordelijkheid ligt binnen VFF deels bij regionale partners en de kennisinstellingen).
- Actieve scouting van potentieel financierbare bedrijven.
- Inhoudelijk beheer na financiering gericht op de ontwikkeling van het bedrijf, ondersteuning bij vervolffinanciering etc. (de focus ligt binnen de VFF op financieel beheer).

Er zijn echter ook aspecten van private fondsen die de VFF niet kent en die kostendrukkend werken:

- Private fondsen kennen geen bezwaar- en beroepsprocedures.
- Private fondsen kunnen selectie aan de poort toepassen. De VFF moet alle aanvragen in behandeling nemen.

In Noord-Holland bijvoorbeeld kent hun innovatiefonds een jaarlijkse gemiddelde kostenvoet van twee procent of € 420.000 op een totale fondsomvang van € 21 miljoen.<sup>72</sup> Dit is vergelijkbaar met de VFF, maar zal door haar beperktere schaal wat minder efficiënt kunnen werken dan RVO.nl en bovendien zal het haar eigen marketing moeten voeren. Maar daar haar private karakter zullen er minder kosten zijn voor bezwaar- en beroep.

In Zuid-Holland kent het fonds UNIIQ met een omvang van € 22 miljoen en beheer en uitvoeringskosten van € 2.882.000.

Op basis van de modelmatige berekening blijkt dat de kosten van de VFF kunnen dalen tot onder de 2 procent per jaar op basis van de totale omvang, uitgaande van een scenario van afnemende kosten in de komende jaren als gevolg van het afwikkelen van de portefeuille. Op basis daarvan zit de VFF op een vergelijkbaar kostenniveau als andere fondsen. Let wel, dit is alleen in een modelmatige benadering en wanneer de VFF wordt gezien als een fonds met een gelimiteerd totaal kapitaal. In de praktijk zullen er nieuwe leningen worden uitgezet, wat krimp van het portfolio onwaarschijnlijk maakt.

<sup>72</sup> Voorgenomen besluit tot oprichting Innovatiefonds Noord-Holland BV, Provincie Noord-Holland, 2017



#### 4.1.6 Samenwerking tussen de uitvoerders

Er zijn verschillen in de werkwijze van TTW en RVO.nl (zie paragraaf 2.5). Gelet op het primaire proces van het beoordelen, verstrekken en beheren van leningen kennen beide echter ook een veelheid aan gelijksoortige activiteiten.

Vanuit EZK als opdrachtgever is het een nadrukkelijke wens dat de organisaties met elkaar samenwerken en van elkaar leren, het is tenslotte een regeling met twee uitvoerders. De mate waarin hier invulling aan gegeven wordt, beschrijven we aan de hand van een aantal thema's:

1. Benutting van gezamenlijke (IT)-systemen.
2. Uitwisselingen van informatie over aanvragers ("shoppen tussen TTW en RVO.nl").
3. Overnemen/benutten van werkprocessen.

Beide uitvoerders werken met hun eigen systemen, en wisselen hier niet actief kennis over uit. RVO.nl is momenteel aan het investeren in een nieuw IT-systeem ten dienste van (onder meer) de VFF en brengt daartoe ook kosten ten laste van EZK. Binnen TTW vindt een dergelijk ontwikkeltraject niet plaats. De aanvraagroutes en -systemen zijn gescheiden. Een alternatief zou een gezamenlijke aanvraagportal kunnen zijn.

Er vindt geen uitwisseling plaats tussen NWO en RVO.nl over aanvragen die in de pijplijn zitten (zie ook paragraaf 2.5). Vooraf zijn hier ook geen afspraken over gemaakt met de aanvragers, waardoor het niet mogelijk is om zonder toestemming informatie te delen. De komst van de AVG heeft dit verder op scherp gezet. Ten aanzien van deze evaluatie is gebleken dat er aan de voorkant, op het moment dat een ondernemer een aanvraag doet of interesse toont in een instrument, onvoldoende juridische waarborgen worden aangebracht om de noodzakelijke samenwerking rondom een instrument te faciliteren. Dit is het geval tussen TTW en RVO.nl, maar ook tussen de uitvoerders en het ecosysteem daar omheen (regio's, kennisinstellingen). In de praktijk blijkt het zo niet mogelijk om "shopgedrag" tussen de uitvoerders te voorkomen. Ondanks dat er tijdens de intake bij RVO.nl gevraagd wordt naar andere subsidie-instrumenten constateerde de adviescommissie van RVO.nl dat er aanvragen zijn ingediend die ook de TTW-route doorlopen hebben en blijkt uit de data dat zeven ondernemingen zowel bij TTW als RVO.nl een aanvraag hebben ingediend. Het is echter niet mogelijk dat een onderneming via beide instrumenten gefinancierd wordt.

Op het niveau van werkprocessen stemmen TTW en RVO.nl regelmatig zaken af en wordt er geleerd van elkaars ervaringen. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld de werkwijze en afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures, inzicht in het functioneren van de adviescommissie en het beoordelingsproces in aanloop tot besluitvorming over financiering. Doel hierbij is niet om werkprocessen te uniformeren, maar te verkennen of er relevante aanknopingspunten zijn voor het eigen proces. Er vinden geen gezamenlijke acties plaats om het ecosysteem rondom de VFF te betrekken en te informeren, of om dit aan te sluiten op het instrument.

Wat opvalt is dat RVO.nl en TTW primair zelfstandig alle zaken organiseren, uitwerken en uitvoeren, terwijl het ook een optie was geweest (en ook nog is) dat er over en weer diensten ingekocht worden. Zo heeft RVO.nl bijvoorbeeld al langer ervaring met het verstrekken en beheren van leningen. TTW heeft daarentegen goede relaties met de universiteiten die een sleutelpositie hebben in de ecosystemen waaruit veel potentiële aanvragers voortkomen, ook voor het deel wat wordt uitgevoerd door RVO.nl.

## 4.2 Tijdsbesteding van aanvragers

### D.1.2 Hoe hoog zijn de administratieve lasten van de bedrijven?<sup>73</sup>

Onder de administratieve lasten voor bedrijven vallen de middelen die de aanvragers moeten inzetten om een VFF aan te vragen en de procedure tot toekenning (afwijzing) te doorlopen. Daarnaast wordt er ook gekeken naar de administratieve last nadat de financiering is ontvangen.

Uit de resultaten van de enquête blijkt dat ruim 80 procent van de respondenten, waarvan de aanvraag positief is beoordeeld, de rol van RVO.nl en TTW binnen de aanvraagprocedure als (ruim) voldoende beoordeeld. Bij de respondenten waarvan de aanvraag is afgewezen is ongeveer 40 procent tevreden over de rol van de uitvoerders tijdens de procedure. De tijd die ondernemers nodig hebben voor een aanvraag verschilt aanzienlijk. Een enkeling geeft aan meer dan 1000 uur aan de aanvraag hebben besteed. In scherp contrast geeft een ondernemer aan 4 uur bezig te zijn geweest met een aanvraag. Het gemiddelde ligt op 132 uur/ruim 16 dagen per aanvraag. Hieronder bespreken we per uitvoerder de ervaren administratieve lasten van ondernemers.

#### 4.2.1 Administratieve lasten aanvragers RVO.nl

De ondernemers die een aanvraag hebben ingediend bij RVO.nl spreken wisselend over de administratieve lasten. Ondernemers die via RVO.nl een Quicksan hebben ingevuld geven aan dat de scan informatie geeft dat dit ondersteunend is ter voorbereiding op de daadwerkelijke aanvraag. Het gesprek met één van de RVO-adviseurs na de uitslag van de Quicksan geeft de aanvrager aanknopingspunten voor ofwel het indienen van een aanvraag voor de VFF dan wel de mogelijkheden van andere regelingen. Het gesprek met de adviseur wordt door meerdere geïnterviewde ondernemers erg positief gewaardeerd. De Quicksan wordt door ondernemers gezien als een nuttig middel ter voorbereiding van de aanvraag, maar ook voor toeleiding naar andere financieringsinstrumenten indien blijkt dat de VFF niet passend is.

Het merendeel van de bedrijven die deelgenomen hebben aan de enquête geeft aan dat de VFF aanvraag door het bedrijf zelf is gedaan. Elf ondernemers geven aan dat ze een intermediair hebben ingeschakeld die de aanvraag voor hen heeft ingediend. Wel heeft een grotere groep een adviseur betrokken bij de aanvraag. Opvallend is dat het aantal aanvragen dat via een intermediair, zoals een subsidie-adviesbureau, is gedaan, proportioneel vaker is afgewezen dan toegekend ten opzichte van aanvragen die door ondernemers zelf zijn gedaan. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de door de ondernemer zelf geschreven aanvragen meer blijf van ondernemerschap laten zien dan aanvragen die geschreven zijn door intermediairs.

Het opstellen van de aanvraag neemt volgens ondernemers relatief meer tijd in beslag dan bij andere financieringsinstrumenten. Gemiddeld wordt er ongeveer 132 uur aan een aanvraag besteed, maar daarbij moeten we opmerken dat er enkele respondenten hebben aangegeven meer dan 500 uur te hebben besteed. Wanneer we kijken naar de meest gegeven antwoorden, dan ligt dat tussen de 110 en 120 uur. Ondernemers geven aan dat er veel informatie moet worden aangeleverd. Een aantal ondernemers geeft aan dat deze informatie vaak nog niet beschikbaar of beperkt uitgewerkt is, omdat de onderneming nog niet zo ver is. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld een marketingplan voor een product dat nog uitontwikkeld moet worden. Er wordt echter ook aangegeven dat het indienen van de aanvraag ondersteunend is bij de verdere ontwikkeling van de eerste ideeën (de verzakelijking wordt versneld), de basis die gelegd wordt voor de VFF-aanvraag kan daarvoor worden benut.

<sup>73</sup> Hierbij zullen we onderscheid maken in de periode tot aan een goedgekeurde aanvraag en de administratieve last nadat financiering is ontvangen.







In de gesprekken met de ondernemers komt ook naar voren dat het vaak lastig is voor de jonge innovatieve bedrijven om diverse aanvraagprocedures te doorlopen. Dit heeft voornamelijk te maken met het gebrek aan tijd en dat elke aanvraag weer een specifiek format vereist. Het lijkt echter in de rede te liggen dat een uitgewerkte aanvraag wel aanknopingspunten biedt voor een aanvraag bij een ander financieringsinstrument.

Er zit een groot verschil in tevredenheid over de doorlooptijd tussen ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend en is afgewezen. Ruim zeventig procent van de ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend is (ruim) tevreden over de doorlooptijd. Van de groep ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen is nog geen twintig procent tevreden over de doorlooptijd. Een aantal respondenten heeft in een commentaar aangegeven dat de ervaren doorlooptijd rond een half jaar duurde. Het verschil met de maximum doorlooptijd van een aanvraag van 13 weken kan verklaard worden doordat ondernemers de doorlooptijd meten vanaf het eerste moment van (incomplete) indiening of doorlopen van de Quicksan, terwijl vanuit RVO.nl gemeten wordt vanaf het moment dat de ingediende aanvraag compleet is.

Er wordt aangegeven dat dit verbeterd zou kunnen worden door meer gebruik te maken van standaard formats voor verschillende instrumenten. Dit strekt verder dan het instrumentarium van RVO.nl, maar gaat dan bijvoorbeeld ook over de ROM's en provinciale fondsen.

**Case: PHYSEE Group B.V.**

PHYSEE, gevestigd in Delft, is een propertechbedrijf dat zich richt op de ontwikkeling en verkoop van transparante, slimme en duurzame geveloplossingen voor gebouwen. De PowerWindow- en SmartWindow technologieën zijn door PHYSEE ontwikkeld. Het bedrijf is een spin-off van de Technische Universiteit Delft en in 2014 opgericht. In 2014 won PHYSEE de 'Nederlandse startup van het jaar'-prijs. Hierna volgde diverse andere awards, waaronder de 'World Economic Forum Technology Pioneer' award in 2017. In 2015 heeft PHYSEE Vroegefasefinanciering aangevraagd bij RVO.nl. PHYSEE is in eerste instantie, na het invullen van een Quicksan, geadviseerd geen aanvraag te doen. Later is de VFF-aanvraag alsnog ingediend en toegekend. Inmiddels heeft PHYSEE meer dan 20 ingenieurs in dienst en vervolfinanciering opgehaald.

*Tekstbox 1 Case PHYSEE Group B.V.*

#### **4.2.2 Administratieve lasten aanvragers TTW**

De administratieve lasten worden door aanvragers van Take-off 2 in vergelijking met andere instrumenten niet als belastend ervaren. Ook als we kijken naar het gemiddelde aantal uur dat, aldus de respondenten uit onze enquête, wordt besteed aan de aanvraag, valt op dit lager is dan de aanvraag bij RVO.nl. Gemiddeld besteed een ondernemer 80 uur aan de TTW aanvraag. Dit heeft mogelijk te maken met de ondersteuning vanuit de kennisinstelling en de ervaring die men heeft met het doen van aanvragen. In de wetenschap is het aanvragen van subsidies onderdeel van de praktijk; voor ondernemers is dat minder het geval. Deze bevinding wordt ook ondersteund door de gesprekspartners vanuit de kennisinstellingen. Zij geven het volgende aan: "wetenschappers weten ons gemakkelijk te vinden. Er is veel begeleiding vanuit de instelling bij het doen van een aanvraag". Er wordt aangegeven dat er sprake is van een snelle doorlooptijd van aanvraag tot toekenning. Men is hier dan ook in het algemeen tevreden over. Ook de administratieve lasten na toekenning worden als minder belastend ervaren in vergelijking met andere instrumenten. De rapportage die moet worden aangeleverd alvorens de tweede tranche wordt uitbetaald, wordt door sommige ondernemers wel als erg tijdrovend beschouwd.



#### **Case: MRIGuidance B.V.**

MRI Guidance, opgericht in 2016 en gevestigd in Utrecht, is een spin-off bedrijf vanuit UMC Utrecht. Het bedrijf heeft een 'BoneMRI' ontwikkeld, de eerste techniek binnen de medische beeldvorming dat zowel het bot als de weke delen kan visualiseren. Bovendien wordt er in tegenstelling tot de huidige bot visualisatie methodes, geen gebruik gemaakt dan schadelijke straling. In 2016 heeft MRI Guidance Take-off fase 1 toegekend gekregen. Na het afronden van de haalbaarheidsstudie is er een aanvraag ingediend voor Take-off 2 (vroegefasetraject). De aanvraag is in eerste instantie afgewezen door de adviescommissie, omdat naar hun oordeel de kans op vervolfinanciering klein was. Het plan is aangescherpt en in 2017 is Take-off 2 toegekend. Inmiddels heeft MRIGuidance € 1.500.000 seed financiering opgehaald en wordt BoneMRI in meerdere ziekenhuizen gevalideerd. Momenteel heeft MRIGuidance acht mensen in dienst. BoneMRI gaat naar verwachting begin 2019 de markt op.

*Tekstbox 2 Case MRI Guidance B.V.*

### **4.3 Een passende werkwijze?**

#### **4.3.1 Vergelijking tussen instrumenten**

**D.1.3 Waarin verschilt de werkwijze voor uitvoering van VFF ten opzichte van de andere risicofinancieringsinstrumenten in de vroege ontwikkelfases (MIT, IK, SEED)? Is bijvoorbeeld tranche financiering te verkiezen boven milestone financiering (zoals bij Innovatiekrediet)? Wat zijn de voor- en nadelen?**

In paragraaf 2.5 staat de werkwijze beschreven zoals deze door de uitvoerders wordt ingezet om de financieringsaanvragen te behandelen. Daarnaast is er een aantal zaken die onderdeel zijn van de lening-overeenkomst (feitelijk een uitvoeringsovereenkomst). Op basis hiervan is er een aantal aspecten te identificeren om de VFF te vergelijken met andere risicofinancieringsinstrumenten. In het geval van SEED, een regeling waarmee het Rijk fondsen selecteert die vervolgens de middelen in de vorm van een risicokapitaal financiering uitzetten, bezien wij dit op het niveau van de fonds, omdat dit het niveau is waar de keuzes ten aanzien van tranchering en milestone financiering gemaakt worden. Bij het IK, de MIT en de VFF vindt dit plaats op instrumentniveau. Tabel 22 geeft een overzicht van de verschillende werkwijzen van de diverse instrumenten.

Aspect	SEED	IK	MIT <sup>74</sup>	VFF
0. Scouting van proposities	Actieve verbinding met ecosysteem	Geen	Geen of beperkte rol regio's	Geen
1. Uitbetaling van de financiering.	Milestones	Milestones	Tranches op basis van kostenrealisatie	Tranches op basis van kostenrealisatie
2. Advisering over de aanvraag	Investeringscommissie van het fonds	Adviescommissie	Geen	Adviescommissie
3. Primaire instrument	Participatie	Lening	Subsidie	Lening <sup>75</sup>
4. Terugbetalingstermijn	Nvt	10 jaar <sup>76</sup>	Nvt	6 jaar
5. Besluitvorming over toekenning aan ondernemer, uitstel en aanpassingen	Fonds (directie/IC)	Minister van EZK	Minister van EZK	Minister van EZK
6. Ondersteuning na financiering	Actieve betrokkenheid, samen bouwen aan succes	Geen	Geen	Geen

Tabel 22 Verschillen in de werkwijzen van diverse instrumenten

De VFF laat zich spiegelen aan de SEED-regeling, als wij het leninginstrument van VFF bezien op het niveau van de fondsen die de financiering verstrekken aan ondernemers. En ten tweede aan het IK, wat qua instrument waarmee direct leningen verschaft worden, ook te vergelijken is met VFF. Het IK financiert wel in een veel latere fase. Tot slot is de MIT als subsidieregeling een veel minder vergelijkbaar product.

#### SEED-fondsen versus VFF

De belangrijkste verschillen tussen de VFF en SEED zijn (nummering conform tabel):

1. Milestonefinanciering versus getrancheerde financiering.
3. Type instrument (participatie versus lening).
5. De autonomie in de besluitvorming bij SEED.
6. En de directe betrokkenheid van de investeerders bij de ondernemingen versus de financiering "op afstand" via VFF.

Het derde aspect (type instrument) komt aan bod in paragraaf 4.4. De andere verschillen behandelen wij in dit deel.

Milestonefinanciering is het verstrekken van een financiering in gedeelten. Een volgend deel wordt uitbetaald na het bereiken van een zogenaamde "milestone". Wat deze mijlpaal inhoudt wordt bepaald aan de hand van de business van de ondernemer en kan verschillende invullingen krijgen. Voorbeelden zijn het realiseren van een eerste demo-product of het aantrekken van een eerste klant. Tranche-financiering betreft het beoordelen van de mate waarin begrote kosten daadwerkelijk gerealiseerd zijn voor het vooraf benoemde doel. Voor milestonefinanciering is veelal een directe betrokkenheid bij de ondernemer van belang, om zo te kunnen zien of een mijlpaal is gehaald. Tranchering past meer bij een financier op afstand, die op basis van rapportages vaststelt of een betaling kan plaatsvinden.

De SEED-fondsen zijn privaatrechtelijke autonome fondsen. De VFF is een publiekrechtelijk instrument wat valt onder de Awb. Een fondsmanager van een SEED-fonds kan zelfstandig

<sup>74</sup> Met het MIT doelen we op de regeling mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT), deze regeling stimuleert innovatie bij het midden- en kleinbedrijf.

<sup>75</sup> Conform Algemene wet bestuursrecht (Awb) is dit ook een subsidie.

<sup>76</sup> Regeling nationale EZ-subsidies, artikel 3.9.8. WJZ / 13125043

besluiten financieringen te staken, bij te financieren of af te wijken van afspraken als dit in het belang is van de ondernemer (of het fonds). Het werken in de publiekrechtelijke setting kent deze flexibiliteit veel minder. Hierdoor is maatwerk minder mogelijk.

Tenslotte kennen veel SEED-fondsen een directe betrokkenheid bij ondernemers. Ze werken bijvoorbeeld met een 100-dagenplan om de ondernemer op het goede spoor te brengen, hebben invloed als aandeelhouder of stellen een RvC in. Vaak wordt ook business development gekoppeld aan het bedrijf om de kans op succes te vergroten. De fondsmanager zijn veelal ook zelf expert in de sector waarin zij investeren. Vanuit VFF wordt een dergelijke opvolgende support niet geboden. Wel wordt door middel van de intentieovereenkomst getracht om een investeerder vroegtijdig aan te sluiten op een ondernemer.



### **Voor- en nadelen?**

De setting waarin een financiering wordt verstrekt (publiek of privaat) is van groot belang in het beoordelen van de voor- en nadelen van de werkwijzen van de verschillende instrumenten. Milestonefinanciering stelt de impact van een onderneming en de realisatie van zijn kritische succesfactoren centraal. Autonomie is van belang voor een doelgroep van ondernemers waarbij het een wetmatigheid is dat een innovatieproject meer kost en langer duurt dan voorzien. De flexibiliteit waardoor maatwerk aan ondernemers geleverd kan worden, past bij de levensfase van de bedrijven waarbij er nog sprake is van extreem veel onzekerheden. De directe betrokkenheid is noodzakelijk om mijlpalen te kunnen vaststellen, maar ook om de kans op succes te vergroten. De drie grote verschillen in de werkwijze hangen daarmee nadrukkelijk met elkaar samen.

### **4.3.2 Het belang van de adviescommissies voor ondernemers**

**D.1.6 Leidt de instelling van een adviescommissie voor de VFF tot een goede aansluiting bij de behoefte van ondernemers? Hoe wordt het functioneren van de adviescommissie ervaren door stakeholders (commissie zelf, gebruikers regeling, RVO.nl)? En waarin verschillen de Adviescommissies van RVO.nl en TTW van elkaar?**

Zowel TTW als RVO.nl hebben een adviescommissie die adviseert over de toekenning van de VFF. Voor TTW is dit dezelfde commissie die ook adviseert over de toekenning van de middelen uit het instrument Take-off 1, waarmee een haalbaarheidsonderzoek mogelijk gemaakt wordt. De adviescommissies behandelen wij hierna per uitvoerder. In Bijlage 4 zijn de namen opgenomen van de leden van de commissies en hun achtergrond.

#### **4.3.2.1 Adviescommissie TTW**

In paragraaf 2.5.3.1 staat de werkwijze van de adviescommissie van TTW beschreven. De beoordeling van de aanvragen voor de vroegefasetrajecten vindt tijdens de commissievergadering plaats na de beoordeling van de haalbaarheidsstudies. Voorafgaand aan de commissievergadering is er een ranking gemaakt van aanvragen door de clustercommissie. Dit advies wordt in veel gevallen overgenomen door de adviescommissie.<sup>77</sup> Voor de aanvragers is er de mogelijkheid om voorafgaand aan de vergadering een videopitch op te sturen. Hier is tot op heden nog geen gebruik van gemaakt. De ondernemers geven in de gesprekken aan een voorkeur te hebben voor een face-to-face presentatie.

De gesprekken met ondernemers laten een gemengd beeld zien van ervaringen met de beoordelingscommissie en -vergadering. Aan de ene kant wordt er gesproken over een constructieve bijeenkomst en deskundigheid van commissieleden. Aan de andere kant wordt er

<sup>77</sup> Rapportages 'advies van commissie leidend tot besluit' 2014-2017.



door een aantal geïnterviewden gesproken over de samenstelling en expertise van de commissieleden. Er wordt aangegeven dat het niet helder is waarom er gekozen is voor een bepaalde samenstelling van de commissie. Daarnaast hebben ondernemers het gevoel dat er veel aanvragen in korte tijd moeten worden behandeld. Dit geeft de ondernemer een onprettig gevoel tijdens de bijeenkomst.

Uit de enquête blijkt dat 72 procent van de aanvragers tevreden is over de deskundigheid van de adviescommissie. Wel kwam het advies naar voren dat het goed zou zijn als er meer inhoudelijke experts op het gebied van techniek en innovatie in de commissie plaats zouden nemen. Uit de interviews met kennisinstellingen blijkt ook dat zij hier graag een actievere rol in zouden willen spelen.

#### **4.3.2.2 Adviescommissie RVO.nl**

In paragraaf 2.5.3.1 staat de werkwijze van de adviescommissie van RVO.nl beschreven. Bij de beoordeling van de VFF-aanvragen wordt door de adviescommissie geen gebruik gemaakt van een standaard beoordelingsformulier. Er wordt veel aandacht geschonken aan de haalbaarheid van het plan. De adviescommissie heeft de mogelijkheid om na de beoordeling extra voorwaarden als advies voor te stellen voor het toekennen van de lening. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan extra begeleiding/coaching door de investeerder.

Een geïnterviewd commissielid geeft aan dat er met regelmaat plannen worden afgewezen die formeel gezien goed zijn opgesteld, maar waarbij de haalbaarheid van het plan ter discussie staat. Commerciële haalbaarheid is een erg belangrijk criterium bij het beoordelen van de plannen.

Het functioneren van de adviescommissie wordt in zijn algemeenheid goed beoordeeld door de ondernemers. Respondenten benoemen de positieve atmosfeer en constructieve wijze van vragen stellen. De samenstelling van de commissie wordt echter ook in een aantal gevallen genoemd als mogelijk verbeterpunt. Een ondernemer geeft aan het gevoel te hebben gehad dat de expertise ontbrak bij het beoordelen van het plan.

De resultaten uit de enquête komen overeen met de gevoerde gesprekken met de ondernemers. Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij het eens/oneens waren met de stelling "de adviescommissie straalt deskundigheid uit". Uit de analyse blijkt dat 75 procent het eens of zeer eens is met de stelling. Respondenten waarvan de aanvraag is afgewezen zijn doorgaans minder positief dan respondenten waarvan de aanvraag is toegekend. De rol van RVO.nl tijdens de voorbereiding van de presentatie aan de adviescommissie wordt door de afgewezen aanvragen dan ook negatief beoordeeld. Dit zou kunnen betekenen dat deze ondernemers meer ondersteuning hadden verwacht tijdens de voorbereiding van de commissievergadering.

## **4.4 Een passend financieel instrument?**

### **4.4.1 Voorwaarden van het instrument**

**D.1.4 Op welke wijze kan de effectiviteit van de VFF (onderdelen) worden verbeterd door het gebruik van andere financieringsvoorwaarden (bijvoorbeeld omvang lening, rente, terugbetaling)?**

De voorwaarden van de regeling worden door ondernemers als positief ervaren. Onze enquête laat zien dat deze financieringsvoorwaarden over het algemeen de belangrijkste reden waren om voor de VFF te kiezen: twee derde van de ondernemers geeft aan dat dit de belangrijkste reden is geweest voor hun keuze. In ongeveer een kwart van de gevallen is het antwoord dat er geen alternatieve financiering is gevonden en het instrument daarmee de enige optie bleek. Veel van



de impact van de VFF (zowel de via RVO.nl als TTW verstrekte financieringen) dient zich nog te gaan bewijzen in de toekomst. Op basis van de ontwikkelingen in de regio's, de gesprekken met ondernemers, interviews met financiers en de aanbevelingen uit de enquête zijn er wel enige aanknopingspunten voor andere financieringsvoorwaarden:

1. Ticketsize (omvang lening).
2. Percentage financiering.
3. Rentepercentage.
4. Terugbetalingstermijn.
5. Beoordeling intercompany verhoudingen.

De ticketsizes verschillen tussen TTW en RVO.nl én per doelgroep:

- Via RVO.nl kan de innovatieve starter tussen de € 50.000 en € 350.000 ontvangen.
- Via TTW kan de aanvrager<sup>78</sup> € 250.000 ontvangen.
- Via RVO.nl kan het bestaande mkb tussen de € 50.000 en € 157.500 ontvangen, gelijk aan 35-45 procent van de in aanmerking komende kosten van het project.

In hoofdstuk 5 staat beschreven hoe de VFF zich begeeft in het totale landschap van financiers. Relevant is dat private financiers in interviews aangeven het passend te vinden dat de overheid in de vroege fase intervenueert. Vanuit deze optiek en op basis van de gevoerde gesprekken met ondernemers, is er aanleiding om de genoemde ticketsizes ter discussie te stellen.

Wel zijn er op deelgebieden enkele uitzonderingen te benoemen:

- Het maximale leningbedrag zal afhankelijk van het type bedrijf, het businessmodel en de sector waarin het bedrijf acteert tot een heel verschillend resultaat leiden. Zo kan een IT-service veel sneller de markt bereiken met een beperkte financiering. De ontwikkeling van een nieuw medicijn en een medisch instrument kent veelal een veel langere en kostbaardere opstartfase. Dus met de financiering van VFF zal een onderneming een beperktere TRL-stap kunnen maken, dan in minder kapitaalintensieve sectoren.
- Het bestaande mkb heeft tijdens de evaluatieperiode (maar ook daarna) geen gebruik gemaakt van het instrument. Doordat er sprake is van een gedeeltelijke financiering, met een percentage van 35-45 procent, is het veelal aantrekkelijker om gebruik te maken van een subsidie-instrument zoals de MIT of, in sommige regio's, instrumenten binnen EFRO of in INTERREG-programma's. Dit zijn vergelijkbare bedragen, maar dan in de vorm van subsidie.
- Aanvragers die gelieerd zijn aan een kennisinstelling kunnen zowel bij RVO.nl als bij TTW aanvragen. De reden om te kiezen voor één van de twee uitvoerders kan samenhangen met een aantal zaken:
  - Er is geen aanvraag mogelijkheid bij TTW (geen opengestelde tender).
  - Het subsidieplafond is bij een van de partijen bereikt.
  - De aanvrager kan geen intentieovereenkomst krijgen (of van private investeerder, of vanuit de kennisinstelling) en kiest daarom de andere route.
  - Het maximale bedrag via RVO.nl is € 100.000 hoger dan dit bij TTW is.

Omdat er geen uitwisseling van informatie plaatsvindt tussen TTW en RVO.nl in de aanvraagfase (zie ook 4.1.6), kent het hanteren van andere maxima dus het risico van "shoppen" tussen de uitvoerders, hetgeen in de praktijk ook het geval is.

Vanuit het perspectief van de (innovatieve) ondernemer is de VFF een interessante regeling omdat dit, net zoals diverse regionale fondsen, de kans biedt om 100 procent gefinancierd te worden in combinatie met een intentieovereenkomst. Ook veel andere instrumenten en fondsen die in deze fase financieringen bieden vereisen private co-financiering. Dit staat soms op

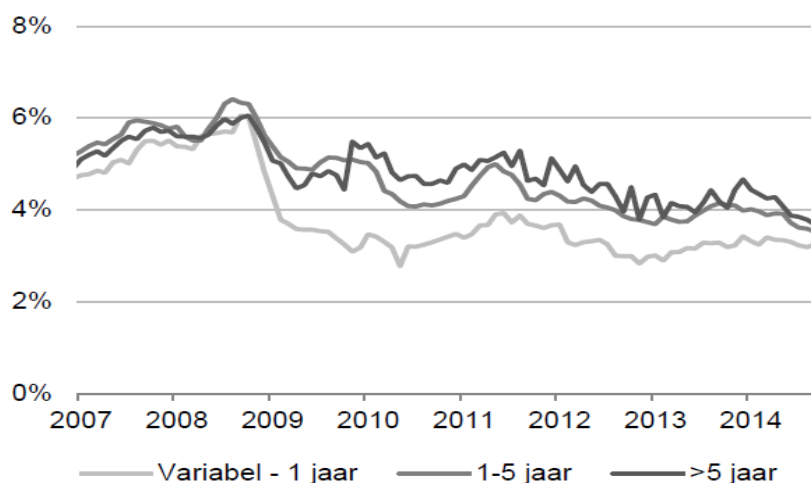
---

<sup>78</sup> In principe allen innovatieve starter, maar dan met een academische, hbo of TO2-herkomst.

gespannen voet met het vertrekpunt dat er sprake is van marktfalen. De eis tot co-financiering maakt dat financieringstrajecten langer (kunnen) duren of soms niet rond komen. Maar aan de andere kant zorgt een vroege aansluiting van bijvoorbeeld een business angel ook voor extra begeleiding van een ondernemer in de fase die het meest kritiek voor hem/haar is. Dit zorgt ervoor dat er niet alleen publieke betrokkenheid is, maar ook dat de markt aanhaakt op een project.

Het rentepercentage bedraagt circa 5 procent. Dit is een gunstig rentepercentage voor aanvragers. Vergelijkbare fondsen in bijvoorbeeld Noord-Holland (Innovatiefonds) en Gelderland (Groeiversneller) hanteren een rente van circa 8 procent en kennen soms nog andere (verzwarende) voorwaarden, zoals een conversierecht (zie ook 4.4.2.). In de vroege fase is het rentepercentage echter veelal niet van doorslaggevende aard voor een ondernemer. Het gaat er in die fase vooral om of een financiering wordt aangetrokken. De rentekosten zijn daaraan veelal van ondergeschikt belang.

Omdat er geen rendementsdoelstelling op de VFF zit, maar alleen een beperkte revolverendheidseis van 20-40 procent, en het doel is om middelen tegen zo gunstig mogelijke condities beschikbaar te stellen, is het rentepercentage dat gehanteerd wordt daarvoor passend. Het percentage ligt ruim 1 procent boven de kosten die banken aan het mkb met een financieringsvraag van kleiner van € 1 miljoen rekenen (zie Figuur 4).<sup>79</sup>



Figuur 4 Gemiddelde rente voor mkb-financiering

Het rentepercentage is ook passend in de setting van TTW, waarbij het inzetten van Take-off 2 ook betekent dat onderzoekers en andere aanvragers, die voorheen een subsidie zochten, voor het eerst in de leningsfeer terecht komen. Hoewel niet van doorslaggevende aard, helpt het deze transitie versnellen indien de kosten van de lening (rente) beperkt zijn.

Ten aanzien van de terugbetalingstermijn kent de VFF geen onderscheid tussen sectoren. Alle ontvangers kennen een gelijke periode waarbinnen terugbetaling zal moeten plaatsvinden, namelijk 6 jaar. Het af te lossen bedrag is de eerste vijf jaar gelijk aan 20 procent van de som van de uitbetaalde tranches. In het zesde jaar is het af te lossen bedrag gelijk aan het dan uitstaande bedrag van de hoofdsom plus de lopende rente. Een alternatieve optie is echter om aan te sluiten bij de technologische karakteristieken van een beoogde proof of concept. Een IT-concept, kent een veel kortere *time to market* dan bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuw medicijn of een medisch hulpmiddel wat via complexe certificeringen de markt moet betreden. Het is veelvuldig aan bod gekomen in dit onderzoek dat er op dit vlak meer onderscheid gemaakt kan

<sup>79</sup> ACM, 2015, concurrentie op de markt voor mkb-financiering.

worden, afhankelijk van de case. Door beter aan te sluiten op de ontwikkelingscyclus van verschillende ondernemers revolveren middelen sneller. Dit vermindert ook risico's op wanbetaling en defaults en verlaagd mogelijk ook de beheerskosten.

Zoals eerder wordt aangegeven, maken de voorwaarden van de VFF het aantrekkelijk om, indien het gaat om een mkb-ondernemer, een nieuwe entiteit op te richten en vanuit daar een aanvraag te doen. Die entiteit wordt op dat moment gelabeld als innovatieve starter en de aanvrager kan daarmee 100 procent van de kosten via de VFF financieren. In diverse interviews die wij hebben afgenomen wordt opgemerkt dat het idee bestaat dat dit in sommige gevallen inderdaad gebeurt. Het is voor de uitvoerders en de commissie binnen de huidige regeling niet mogelijk om te bepalen of er bovenliggende entiteiten zijn en of deze genoeg kapitaal beschikken om de innovatie zelf te financieren. Deze zogenaamde intercompany verhoudingen worden niet beoordeeld en meegewogen. Wanneer dat laatste het geval is, gaat de regeling namelijk voorbij aan haar doelstelling om de funding gap voor innovaties te verkleinen. Het aantal ondernemers die dit hebben gedaan is uit de data van de VFF niet te achterhalen. Uit onze enquête blijkt dat 25 van de respondenten een nieuwe entiteit hebben opgericht om de aanvraag te doen. Twaalf van hen hebben een positief advies ontvangen. Een van de opties om dit free-ridersgedrag te ondervangen is om de leningsovereenkomst, net als binnen de bancaire setting, te laten gelden voor alle entiteiten binnen een holding.

#### 4.4.2 Converteerbare leningen als alternatief?

##### D.1.5 Wat zijn de verschillen tussen een gewone lening en een converteerbare lening en wat zijn de voor- en nadelen in het gebruik?

De VFF zet, in tegenstelling tot sommige regionale en private fondsen, alleen reguliere leningen in. De andere fondsen benutten ook veelvuldig het instrument van converteerbare leningen. Op diverse punten lijken deze leningen op elkaar, maar er zijn ook duidelijke verschillen die van groot belang zijn voor de ontvangende ondernemer en voor de partij die de leningen beheert.

Aspect	Reguliere lening	Converteerbare lening
1. Terugbetalingsafspraken	Liggen vast	Liggen vast
2. Rente-afspraken	Liggen vast	Liggen vast
3. Rente-betaling	Vanaf de start	Vanaf de start, maar ook door middel van bijschrijving op de hoofdsom van de lening.
4. Conversierecht	Geen	Op afgesproken momenten zoals: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bij aantrekken vervolfinanciering (vreemd vermogen);</li> <li>- bij aantrekken investeerder (risicokapitaal);</li> <li>- bij het niet nakomen van rente- en/of afslossingsverplichtingen;</li> <li>- bij het niet nakomen van een milestone (zie 4.3).</li> </ul>

Tabel 23 Overeenkomsten en verschillen reguliere en converteerbare leningen

Ten aanzien van de inzet van een converteerbare lening bestaat er een veelheid aan zienswijzen en feitelijke aanleidingen om deze in te gaan zetten, of om dit juist bewust niet te doen. In de onderstaande tabel, lichten wij er een aantal uit, gericht op de beheersorganisatie van de VFF, het belang van de vervolginvesteerder, het financiële perspectief van het instrument en het belang van de ondernemer.



Vertrekpunt	Aspect	Toelichting van de voor- en nadelen
1. Beheersorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Van lening-verstrekker naar aandeelhouder</li> <li>Van passief naar actief beheer</li> </ul>	<p>Het acteren als aandeelhouder maakt veelal dat in het private domein geacteerd gaat worden. Een publiek instrument is daar minder toe in staat. Bijvoorbeeld de ROM's doen dit ook privaatrechtelijk.</p> <p>Om te kunnen sturen op een conversie is actief beheer vereist (zie ook 4.3. ten aanzien van milestones). De ondernemer dient actief gevolgd te worden. Een andere rol dan nu bij VFF.</p>
2. Vervolginvesteerder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Groeikapitaal aanwenden voor het uitnemen van een oude lening</li> </ul>	<p>Voor de vervolginvesteerders is het inzetten van een conversie, dan wel een opschorting van aflossingen op bestaande financieringen veelal en harde eis om er geld in te steken. Partijen doen dit veelal niet indien in de startfase van het bedrijf, geld "weglekt" ten behoeve van de aflossing van oude leningen, terwijl het bedrijf nog volop in ontwikkeling is.</p>
3. Het financiële belang van EZK	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kans op extra rendement via aandeelhouderschap</li> </ul>	<p>Een lening kent een beperkte upside, het saldo tussen afboekingen en beheerskosten aan de ene kant, en rente-baten en aflossingen is veelal negatief. Het inzetten van een converse kan de kans bieden op een veel groter rendement, als dit een belang betreft in een potentieel snelle groeier met een grote waardeontwikkeling.</p>
4. Het belang van de ondernemer	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de vroege fase belast met een aandeelhouder, daardoor ondernemer sneller uit positie</li> <li>Middelen inzetten voor de groei, kans op vervolffinanciering</li> </ul>	<p>Een ideaaltypische startup kent meerdere financieringsronden, en zal in elke fase een deel van de aandelen moeten verkopen om kapitaal aan te trekken. Door waarde-ontwikkeling van het bedrijf zal elk aandeel, steeds meer kunnen opbrengen. In het geval ene onderneming te snel, een te groot belang verkoopt, ontstaat de (onwenselijke situatie) dat de ondernemer te snel zijn belang ziet afnemen onder de 50 procent, terwijl het juist in de startfase de ondernemer is die het verschil maakt. Een pure lening zoals VFF komt hier aan tegemoet.</p> <p>Gelijk het belang van de vervolginvesteerder, kan het de ontwikkeling van de onderneming in de weg staan indien een lening terugbetaald moet worden, terwijl er daarnaast financiers worden aangezocht om (bij) te financieren.</p>

Tabel 24 Voor- en nadelen inzet converteerbare leningen

#### 4.4.3 Financiële tegenvallers bij ondernemers?

##### D1.7 Hoe wordt bij VFF omgegaan met defaults; verzuim of wanbetaling van de lening?

De VFF is nog een jong instrument. De financiële performance van de regeling zal de komende jaren zichtbaar worden. Voor de VFF geldt in principe een terugbetalingsverplichting, maar tegelijkertijd wordt er rekening gehouden met een beperkte revolverendheid van 20-40 procent (zie paragraaf 2.1). De verwachting is dat bij meer dan de helft van de ondernemers die gefinancierd worden via de VFF sprake zal zijn van financiële problemen. De afspraken met de ondernemer zijn vastgelegd in de gesloten uitvoeringsovereenkomsten (zie Tekstbox 3).

### Opeisbaarheid

1. Leninggever kan de onderhavige overeenkomst opzeggen en de lening is geheel of gedeeltelijk opeisbaar zonder dat daarbij enige termijn in acht hoeft te worden genomen indien:
  - a. Leningnemer enige bepaling van deze overeenkomst niet heeft nageleefd;
  - b. Leningnemer surséance van betaling heeft aangevraagd of ten aanzien van hem faillissement is aangevraagd;
  - c. Leningnemer overlijdt, wordt ontbonden of feitelijk wordt geliquideerd;
  - d. Leningnemer één of meerdere van zijn ondernemingen of een deel daarvan overdraagt of staakt of
  - e. executoriaal beslag is gelegd op enig belangrijk gedeelte van de vermogensbestanddelen van leningnemer of aan crediteuren van leningnemer is enig akkoord aangeboden.
1. Indien de niet-naleving door leningnemer van enige bepaling in deze overeenkomst zich leent voor herstel zal de opzeggingsgrond, bedoeld in het eerste lid, onder a, uitsluitend worden aangewend nadat leningnemer een redelijke termijn heeft gekregen om tot naleving over te gaan en er nog steeds sprake is van niet-nakoming.
2. In de gevallen bedoeld in het eerste lid kan leninggever besluiten de leningsovereenkomst in stand te laten maar de lening geheel of gedeeltelijk vervroegd op te eisen.

*Tekstbox 3 Afspraken met ondernemer in uitvoeringsovereenkomsten<sup>80</sup>*

Ten tijde van de evaluatie was er geen sprake van betalingsachterstanden bij ondernemers. Wel hebben enkele ondernemers uitstel van betaling aangevraagd.

#### **4.4.3.1 TTW**

Voor TTW is het nieuw om revolverende instrumenten in te zetten. De procedures daartoe dienden dan ook voor het eerst uitgewerkt te worden.<sup>81</sup> Dit is in nauwe afstemming met EZK gedaan. De volgende procedure binnen de (ISO gecertificeerde) TTW organisatie is ontstaan:

- De Financiële administratie bewaakt de terugbetalingen.
- Indien er sprake is van een blijvende achterstand in rente en aflossingen worden ondernemers gemaand.
- Overige procedures moeten nog uitgewerkt worden.

#### **4.4.3.2 RVO.nl**

Binnen RVO.nl is er dankzij de werkzaamheden voor de uitvoering van het IK al ervaring opgedaan met het financiële (bijzonder) beheer.

- De Financiële administratie bewaakt de terugbetalingen.
- Indien er sprake is van een blijvende achterstand in rente en aflossingen worden ondernemers gemaand en overgezet naar bijzonder beheer.
- In het geval hier geen gehoor aan gegeven zullen maatregelen genomen worden, zoals opeisbaar stellen van de lening, inzet van een deurwaarder.
- In het geval er sprake is van een faillissement zal RVO.nl namens EZK vorderingen indienen bij de curator van de betreffende onderneming.

Vanuit RVO.nl is becijferd dat een dergelijke inzet (qua vergelijkbaar werklast met het IK) bijna 40 uur per week in beslag neemt. Over enige tijd zullen er dan op basis van de portefeuille van de VFF er één FTE bezig zijn met dit beheer.

<sup>80</sup> Bijlage 9a.5, artikel 10 bij Regeling van de Minister van Economische Zaken van 24 juni 2014, nr. WJZ / 14104796.

<sup>81</sup> In de evaluatieperiode was dit nog niet het geval, maar in 2018 is deze uitwerking gestart. De informatie die weergegeven is, betreft de werkwijze zoals dezer medio 2018 door NWO is uitgewerkt.

#### 4.4.4 Intellectueel Eigendom

##### **D.1.8 Hoe wordt omgegaan met IE rechten in andere regelingen ten opzichte van de VFF en wat zijn de voor en nadelen van beide methodes?**

Ontvangers van de VFF gaan een leningsovereenkomst aan. In deze overeenkomst wordt geen pandrecht op IE of andere activa opgenomen. Ook worden er geen andere afspraken gemaakt met betrekking tot de IE-rechten. Dit in tegenstelling tot het IK. Hier krijgt RVO.nl het eerste pandrecht op alle in het project ontwikkelde materiële en immateriële activa. Het eerste pandrecht op de bestaande of al aanwezige activa die gebruikt worden voor het project, komt ook toe aan RVO.nl.<sup>82</sup>

SEED fondsen maar ook de ROM's gebruiken veelal participatie als instrument om kapitaal te verstrekken. Deze worden veelal aangevuld met leningen, waardoor veelal geen sprake van een mogelijkheid tot pandrecht (want dat is vaak al ingezet ter verkrijging van de leningen). Vaak wordt er in de participatieovereenkomst wel vastgelegd dat alle IE-rechten vastgelegd zijn en/of worden in de entiteit waarin wordt geparticipeerd. En in sommige gevallen wordt er rechtig gevestigd op IE om als aandeelhouder via een faillissement of doorstart niet buiten spel gezet te worden. Het inzetten van een pandrecht op IE vereist dat er actief gemonitord moet worden op dit onderpand, maar ook dat juridische waarborgen moeten worden aangebracht om dit recht zeker te stellen (bijvoorbeeld via notariële akten, periodieke kopieën van bronbestanden etc.).

De ervaringen die wij vanuit onze praktijk ervaren ten aanzien van pandrechten op IE in de vroege fase zijn niet positief. De kans dat deze daadwerkelijk leiden tot een verhoging van rendement voor de financier zijn beperkt. Dit kent een aantal oorzaken:

- De kosten van het zekerstellen van IE zijn aanmerkelijk, zowel incidenteel als door de continue aandacht die dit vereist.
- Een belangrijke reden waarom een claim op IE uitgewonnen wordt is dat de onderneming niet aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen of failliet is. Het is aannemelijk dat dit mede komt doordat de technologie (het IE) van de onderneming onvoldoende succesvol is ontwikkeld en niet aanslaat in de markt.
- Het uitwinnen van IE vereist tenslotte dat dit op enig moment te gelde gemaakt moet worden. Bijvoorbeeld door dit te veilen, actief naar een koper te zoeken of er een nieuw bedrijf omheen te creëren. Een rol die veelal minder goed past bij een publieke partij zoals EZK c.q. haar uitvoerders. De kans om dus daadwerkelijk IE te gelde te maken is dus beperkt.

#### 4.4.5 Intentie tot vervolfinanciering

##### **D.1.9 Het doel van de intentieverklaring van de toekomstige financier is om een balans te vinden tussen de vrijheid van de investeerder (om alsnog niet te investeren) en enige vastigheid voor RVO.nl (dat er een financiering volgt na VFF), hiermee krijgt RVO.nl een marktsignaal dat het idee financieringswaardig is. Wordt deze balans gehaald?**

RVO.nl verstrekt de VFF indien er voldoende vertrouwen is dat de lening zal worden terugbetaald door de aanvrager. Belangrijk in deze beoordeling is de verklaring van een investeerder die na het bereiken van de doelstellingen van het traject vervolfinanciering wil en kan verstrekken. Het trackrecord en de relatie met de investeerder weegt zwaar mee in de beoordeling van de aanvraag.

<sup>82</sup> <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/innovatiekrediet/stappenplan-innovatiekrediet/besluit>



De intentieverklaring zou met name een voordeel opleveren voor de investeerder; het is namelijk een *non-binding agreement* waardoor de investeerder na afronding van het traject daadwerkelijk kan bepalen of hij/zij instapt. Dit lijkt noodzakelijk aangezien de vroege fase risicovolle innovaties betreft en het niet duidelijk is wat het resultaat van het traject zal zijn. Bovendien geeft het de investeerder de tijd om de ondernemer beter te leren kennen. Voor de ondernemer dient de verklaring als bewijs dat het concept kans van slagen heeft en marktpartijen bereid zijn te investeren in de onderneming.

Door diverse geïnterviewden wordt aangegeven dat de intentieverklaring vooral in theorie een belangrijk onderdeel is van de VFF. Aansluiting met een vervolffinanciering is erg belangrijk wil een innovatie kans van slagen hebben. De intentieverklaring dwingt ondernemers na te denken over het vervolg van hun innovatie.

Het zorgt voor een schifting in ondernemers die werkelijk van plan zijn iets te ontwikkelen waarmee ze de markt op gaan. Toch worden er ook kanttekeningen geplaatst bij de intentieverklaring. Geïnterviewden benoemen de volgende elementen:

- Een *letter of intent (LOI)* maakt een onderneming nog niet *investor ready*. Inhoudelijke ondersteuning van de onderneming is belangrijker dan het afgeven een LOI.
- Er zit een lange periode tussen het afgeven van de intentieverklaring en afronding van het vroegefasetraject waardoor de intentie (aan beide kanten) kan veranderen.
- Als investeerder loop je een risico indien de ondernemer besluit, nadat er veel tijd is geïnvesteerd in de begeleiding van de ondernemer gedurende het traject, met een andere financierer door te gaan.
- Doordat het niet is toegestaan dat een investeerder ook een belang heeft in de onderneming, wordt deze in feite door VFF “buiten de boot gehouden” terwijl deze in sommige gevallen wel bereid was om een (beperkte) eerste investering te doen.

In de enquête is aan de respondenten gevraagd of investeerders die een intentieverklaring hebben afgegeven na afronding van het traject, hebben geïnvesteerd. Bij 61 procent van de respondenten waarvan de aanvraag bij RVO.nl is toegekend, blijkt de investeerder daadwerkelijk te hebben geïnvesteerd na afronding van het traject. In de gevallen waarbij de investeerder uiteindelijk toch niet investeerde, worden de volgende redenen genoemd:

- Verandering van koers van de investeerder.
- Onenigheid over de toekomst van het bedrijf.
- Persoonlijke omstandigheden.
- Gebrek aan financiële middelen.

Bij een van de ondernemers die we hebben gesproken, was het de ondernemer zelf die een andere investeerder heeft gezocht. Na het afronden van het vroegefasetraject bleek de ondernemer andere behoeftes (dit kan zowel de strategische fit betreffen als de financiële behoefte) te hebben dan de investeerder kon bieden. Van de respondenten waarvan de investeerder is afgehaakt na afronding van het vroegefasetraject, geeft 60 procent aan elders wel vervolffinanciering te hebben gevonden. Gemiddeld leverde dit € 762.222 aan financiering op.

De genoemde redenen sluiten aan bij wat ook in de interviews naar voren is gekomen. Het doel van de intentieverklaring lijkt daarmee behaald te worden. De investeerder heeft de ruimte om na afloop van het vroegefasetraject niet in te stappen. De ondernemer daarentegen vindt in de meeste gevallen vervolffinanciering. Wel kan er meer ruimte geboden aan investeerders om samen met VFF te financieren.

## 5 Analyse – De rol van de VFF in het ecosysteem en de samenwerkingsagenda Rijk-Regio



### 5.1 De positie en de rol van VFF in de financieringsketen

- C.1** Hoe gedraagt de VFF zich in de keten van financieringen?
- C.1.1** Wat is de rol van de VFF en hoe verhoudt dit zich tot andere vormen van financiering in de keten?
- C.3** Hoe is de aansluiting van de VFF op instrumenten die acteren in de fase voor de proof of concept?

#### 5.1.1 Inleiding

De ontwikkeling van innovaties gaat gepaard met risico's, maar ook met grote kansen voor het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en het realiseren van economische groei. Om dit te kunnen realiseren is financiering een cruciaal onderdeel van de bestanddelen die een onderneming nodig heeft om zich te ontwikkelen. Er zijn echter veel meer factoren die van belang zijn voor succes. De belangrijkste redenen (risico's) waarom een startup faalt geven een beeld van deze factoren:

- Geen marktvraag (42%).
- Liquiditeitsproblemen (29%).
- Niet het juiste team (23%).
- Verslagen door (veelal snellere) concurrentie (19%).
- Geen passende prijsstelling/kostprijs mogelijk (18%).<sup>83</sup>

Er is bovendien een doorslaggevende afhankelijkheid van de ondernemer/oprichter. Een bekende gezegde is *“Do you bet on the jockey or the horse?”* De rijder staat hierbij symbool voor de ondernemer; het paard voor het bedrijf. In de startup-fase is een bedrijf vrijwel geheel afhankelijk van de ondernemer, en naarmate een bedrijf groeit neemt deze afhankelijkheid af en kan het bedrijf zelfstandig bestaan. De fase waarin de VFF opereert kenmerkt zich dus door grote uitdagingen, die de startups moeten gaan slechten, en ondertussen blijven zij op zoek naar geld voor de realisatie van hun plannen.

In Nederland wordt het overgrote deel van de financiering aan het mkb verstrekt door banken.<sup>84</sup> Aangescherpte krediet- en solvabiliteitseisen bij de banken maken echter dat zij niet geacht worden de risico's te nemen die samenhangen met de doelgroep van de VFF. Dit blijkt ook uit de meeste recente financieringsmonitor: in 56 procent van de gevallen worden financieringsaanvragen afgewezen vanwege een te hoog risico.<sup>85</sup>

Ondernemers richten zich dan ook tot de zogenaamde “alternatieve financiers”. In Nederland zijn dit de facto alle niet-bancaire financiers die zich richten op het mkb. Het is deze groep financiers die in meer of mindere mate in staat is hogere risico's te accepteren.

#### 5.1.2 Alternatieve financiers in Nederland

In Bijlage 8 is een overzicht opgenomen uit de financieringsmonitor, waarin ook naar voren komt dat 40 procent van het microbedrijf (minder dan 10 medewerkers) zich richt tot een alternatieve financier. Hierbinnen zit ook de doelgroep van de VFF (zowel voor de ondernemers via TTW als via RVO.nl).

<sup>83</sup> CB Insights, 2 februari 2018, The Top 20 Reasons Startups Fail.

<sup>84</sup> [Bron, voegen we nog in, selectie van publieke bron].

<sup>85</sup> Panteia, juni 2018, Financieringsmonitor 2017-2.

Om de positie van de VFF (en van die alternatieve financieringsbronnen) te schetsen richten wij ons op drie categorieën van alternatieve financiers en financieringsbronnen (allen gericht op de startupfase), wat een verdieping vormt van de weergave in de financieringsmonitor:

- De rijksoverheid.
- De regionale overheid, soms in de vorm van een publiek private samenwerking.
- De private markt.

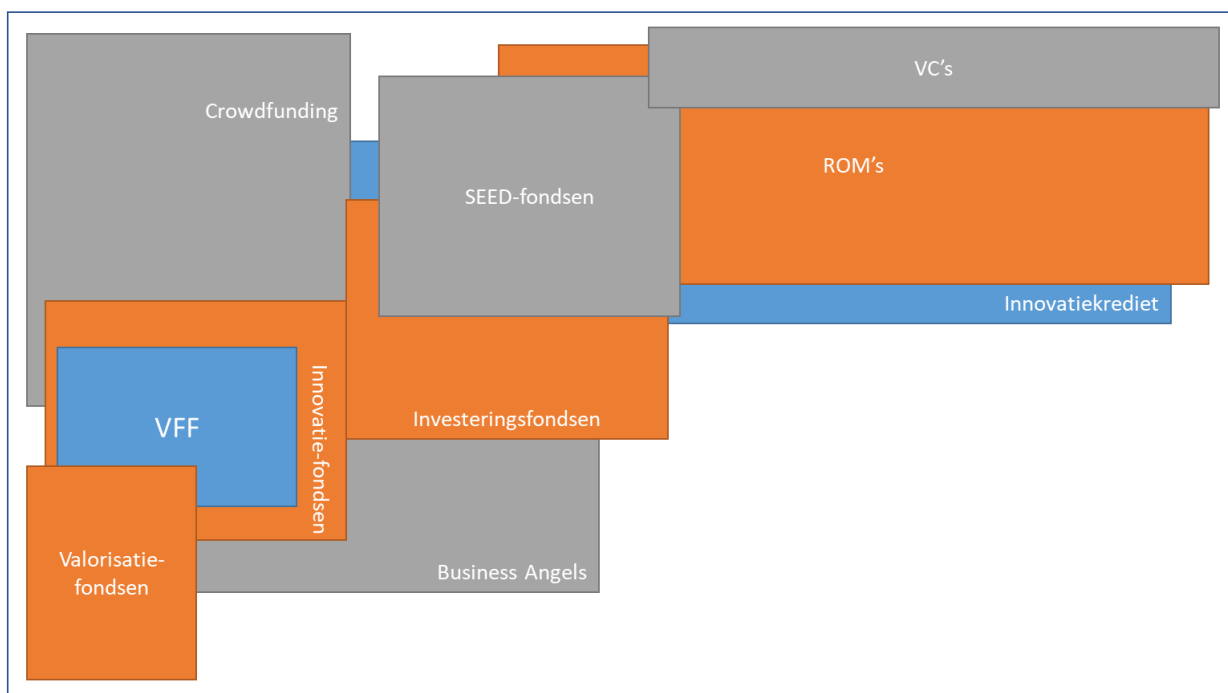
Deze drie categorieën zijn onderverdeeld naar de volgende alternatieve financieringen en financiers die in de vroege fase acteren:

Rijksoverheid	Regionaal en PPS	Privaat
1. Vroegefasefinanciering	3. Valorisatiefondsen <sup>86</sup>	7. Crowdfunding
2. Innovatiekrediet	4. Innovatiefondsen	8. Business angels / informele investeerders
	5. Provinciale investeringsfondsen	9. De SEED-fondsen <sup>87</sup>
	6. ROM's - participatiefondsen <sup>88</sup>	10. Venture Capital fondsen

Tabel 25 Verdeling van financiers en financieringen

In Bijlage 3 staan de definities opgenomen van deze financieringen en financiers zoals wij deze hanteren voor dit onderzoek. Schematisch geeft dit het volgende beeld. De y-as is gekoppeld aan het TRL level van de innovatie en/of de levensfase van de onderneming. Op de x-as het bedrag dat aan financiering via het betreffende instrument kan worden opgehaald.

### TRL/Levensfase



Figuur 5 Financieringslandschap in de vroege fase

<sup>86</sup> Deze zijn ook mede met rijksmiddelen gefinancierd, maar vaak ook in combinatie met andere middelen. Tevens zijn deze verankerd in de regionale ecosystemen. Daar staan ze opgenomen als PPS.

<sup>87</sup> Het gaat hierbij om de investeringsfondsen, en niet het gelijknamige instrument van het rijk.

<sup>88</sup> Ook de ROM's krijgen middelen vanuit het Rijk. Omdat deze echter voor het merendeel door de regio gefinancierd worden, hebben wij deze in de categorie Regionaal opgenomen.

In deze en de hierna volgende figuren dient de levensfase en het exacte financieringsbedrag als indicatief gezien te worden. Figuur 5 is in Bijlage 9 nader uitgesplitst naar de drie categorieën.

### 5.1.3 In verbinding met andere financiers?

Het doel van de VFF is om een uniek instrument te zijn in de markt, met de hoogste risico-acceptatie ten opzichte van andere financiers en een slimme koppeling met vervolfinanciering. In de praktijk is echter niet vast te stellen of dit ook daadwerkelijk het geval is.



#### Hoogste risico-acceptatie

Om vast te stellen of VFF daadwerkelijk het meeste risico voor haar rekening neemt, is het van belang om een financieringsaanvraag te zien in combinatie met de andere instrumenten in de markt van de VFF (zie ook 5.2). Een duidelijke rolverdeling in risicoacceptatie tussen rijk en regio helpt daar ook bij. Via een duidelijk belegde loketfunctie kan deze rolverdeling in de praktijk gebracht worden. Zo financiert de VFF bedrijven die (ons inziens) ook door de provinciale fondsen gefinancierd konden worden, maar zijn er ook afgewezen aanvragen bij provinciale fondsen die mogelijk wel in de *scope* van de VFF vallen, maar deze worden niet uitgewisseld. Soms kan het ook dat het beter is om een bedrijf niet via een valorisatiefonds te financieren, maar gelijk voor een groter bedrag bij de VFF, waardoor de ondernemer zich meer kan richten op zijn bedrijf in plaats van het realiseren van meerdere financieringsrondes. In de private setting is het niet makkelijk om vast te stellen of er sprake is van *crowding out* met overheidsmiddelen.

#### Samenwerking met private en opvolgende financiers

Bij de VFF is het noodzakelijk dat een private en/of opvolgende financiering door middel van een intentieovereenkomst aangeeft de vervolfinanciering te willen (en kunnen) dragen. Er worden na het verstrekken van de financiering door de uitvoerders van VFF weinig activiteiten ondernomen gericht op, of samen met, de beoogde vervolfinanciers. De mate waarin er een goede aansluiting is hangt dus primair af van de wijze waarop de ondernemer daar zelf invulling aan geeft en zijn weg vindt. Vanuit TTW en RVO.nl, maar ook vanuit de valorisatiefondsen, innovatiefondsen en wordt dit niet structureel gedaan. Wel zijn er diverse ROM's die (veelal vanuit de provinciale agenda) zich neerzetten als "one stop shop" voor financiering (onder meer Groeiversneller in Gelderland en FLINC in Noord-Nederland). Ook in regio's zonder ROM worden dergelijke rollen ingevuld (bijvoorbeeld PIMNH in Noord-Holland). Zoals ook zichtbaar is in figuur 5 zou er sprake moeten zijn van een doorlopende financiering vanaf de prille start tot de realisatie van snelle groei.

Uit de enquête ontstaat het volgende beeld (zie ook Bijlage 6). Ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend, is gevraagd of zij overwogen hebben om gebruik te maken van een ander financieringsinstrument. Vijftig ondernemers (70%) gaven aan dit te hebben overwogen. Vooral informele investoren en andere publieke financieringsinstrumenten zijn overwogen. Onder de publieke financieringsinstrumenten worden onder andere genoemd: UNIIQ, STW2, RedMedTech Ventures, PPM Oost, POC, NOM, MIT, InnovationQuarter, EFRO zoals kansen voor West en Health Innovations. Dit komt overeen met het beeld van de partijen die zich het meest direct verhouden tot de VFF (zie 5.2).

Aan de andere kant geeft een kwart van de respondenten aan dat zij geen alternatieve financiering konden vinden. Nog eens zes procent geeft aan dat de VFF het meest passende instrument was. Dit indiceert dat de VFF voor sommige ondernemers het enige alternatief voor financiering is. Hiermee vervult de VFF een aparte rol in de financieringsketen.

## 5.2 Een (financierings)markt in beweging

### C.2 Welke andere partijen en instrumenten acteren in dezelfde marktphase als de VFF? Zijn er dubbelingen of lacunes in het instrumentarium voor deze marktphase?



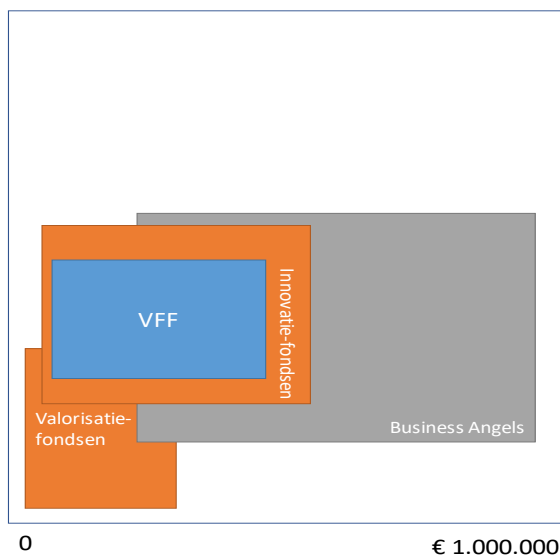
#### 5.2.1 Inleiding

Het is de afgelopen jaren “druk geweest” in financieringsland. Veel nieuwe initiatieven (fondsen, instrumenten, regelingen) zijn gestart of staan in de steigers. Voor ondernemers geeft dit meer keuze, maar de schaduwzijde hiervan is dat de veelheid aan aanbod de financieringsmarkt niet transparanter heeft gemaakt. Daarnaast ontstaan er regionale en sectorale verschillen (en soms daardoor concurrentie tussen financiers). Unieke eigenschappen van de VFF, zoals een 100 procent financiering, zijn door diverse fondsen overgenomen (onder meer in Noord-Holland).

Als we inzoomen op het financieringslandschap zijn instrumenten die in dezelfde marktphase vallen als de VFF de regionale innovatie-fondsen, business angels en de (aflopende) valorisatie-programma’s. Crowdfunding is op dit moment nog geen geëigende financier voor de hoge risico’s in de vroege fase.<sup>89</sup> Dit beeld wordt ook bevestigd in de enquête-uitkomsten (zie Bijlage 6).

Binnen de rijksoverheid zien wij geen ontwikkeling van andere instrumenten die zich richten op de vroege fase, waarin ook de VFF acteert. De ontwikkeling van InvestNL zal, zoals is aangegeven vanuit het ministerie, geen effect hebben op de vroege fase. De financieringen vanuit InvestNL zullen zich, zoals het nu lijkt, gaan richten op een latere (minder risicovolle) fase. Wel wordt er gewerkt aan de opzet van zogenaamde financieringstafels om de uitwisseling tussen financiers te verbeteren. Per categorie van financiers beschrijven we hierna de mate waarin deze overlappen met de VFF, dan wel waar lacunes zitten.

TRL/Levensfase



Figuur 6 Instrumenten in de marktphase van VFF

<sup>89</sup> Ook crowdfundingplatforms worden aangemoedigd om hun financiële resultaten (rendementen) zichtbaar te maken, en kennen soms een vergelijkbaar beoordelingsproces als een bank. De risico-acceptatie van de platforms neemt daarmee af.





## 5.2.2 Regionaal en PPS

De valorisatiefondsen en de (provinciale) innovatiefondsen acteren (deels in dezelfde) marktphase als de VFF. Vooral de (provinciale) innovatiefondsen kennen een grote overlap met de VFF. Wanneer we naar deze fondsen kijken vallen enkele zaken op.

### Valorisatiefondsen

- Valorisatiefondsen en de daarin ondergebrachte programma's van de kennisinstellingen kunnen de voorfase vormen voor de VFF.
- De betreffende fondsen zijn deels ook met dezelfde leningsbedragen actief. Onder andere door hun doelstellingen op het vlak van het aantal investeringen dat zij moeten doen, kiezen ze ervoor om eerst met hun eigen middelen te investeren, vaak in combinatie met hun supportprogramma's.
- Programma's/fondsen lopen leeg en lopen af.
- Vanuit het Rijk is recent de evaluatie naar het programma afgerond, een mogelijk vervolg is nog niet bepaald.<sup>90</sup>
- Er zijn diverse ontwikkelingen in de regio's gaande voor het "doorstarten" van de fondsen en de infrastructuur. Deze hebben de evaluatie niet afgewacht (bijvoorbeeld Noord-Brabant).
- Uit de voorgenoemde evaluatie blijkt de behoefte aan nieuwe instrument in de fase voor VFF.
- Er bestaan enkele valorisatie/proof of concept fondsen die als PPS zijn opgezet. De Regio Zwolle Incubator verschaft bijvoorbeeld leningen tot ca € 150k voor de vroege fase.<sup>91</sup> De middelen zijn bijeengebracht door Isala, Rabobank en Provincie Overijssel.
- Er is weinig tot geen informatie uitwisseling met VFF.
- Lacune: de valorisatiefondsen maar ook zeker de valorisatieprogramma's vormen de voorfase voor VFF maar ook voor de provinciale fondsen. Het ontbreken van voldoende beschikbaarheid van kleine leningen (< €100.00) en het door ondernemers kunnen benutten van een hoogwaardig innovatie-ecosysteem kan leiden tot verslechterde aanwas voor VFF en andere fondsen/instrumenten.

### Provinciale fondsen

- De innovatiefondsen bedienen op basis van hun reglementen veelal dezelfde doelgroep als de VFF, en kennen daarbij veelal een grotere handelingsvrijheid (ten aanzien van de inhoudelijke criteria). In Bijlage 10 staat een overzicht van deze fondsen per provincie.
- De fondsen zijn zo gestructureerd dat ze zo veel mogelijk gebruik maken van de maximale staatssteun-vrijstellingen.<sup>92</sup>
- Het aantal fondsen is mede toegenomen doordat er geen samenwerking met de VFF tot stand is gekomen, en het Rijk de VFF zonder directe verbinding met de regio's heeft neergezet.
- Partijen voeren soms fondsen uit die kunnen concurreren met de VFF (in ieder geval op basis van de ruimte in de financieringsreglementen), maar hebben aan de andere kant de NOM rol om vanuit hun basissubsidie de VFF te promoten.
- In enkele van deze concurrerende fondsen heeft het Rijk een rol. Deze rol kent verschillende functies:
  - Als mede-financier via EFRO (zoals UNIIQ, Innovatiefonds Noord-Holland).
  - Als aandeelhouder in de fondsmanager (via de ROM's zoals BOM, LIOF).
  - Mede-financier (fondsvorming Zeeland).
- Diverse provincies hebben ook investeringsfondsen gecreëerd voor opvolgfinanciering voor na de fase waarin de innovatiefondsen acteren (zoals het Innovatie- en Energiefonds in Gelderland of het Innovatiefonds in Brabant).

<sup>90</sup> Eindevaluatie valorisatieprogramma – Dialogic, 30 juni 2018

<sup>91</sup> <https://www.regiozwolleincubator.nl/>

<sup>92</sup> Verordening (EU) Nr. 651/2014 van de Europese Commissie.



- Er is weinig tot geen informatie uitwisseling met VFF.
- Lacune: Er wordt veel aandacht besteed aan de beschikbaarheid van kapitaal. Wat in veel regio's echter als tekortkoming wordt gezien is de beschikbaarheid van een ondersteunend investeringsgereedheidsprogramma dat bijdraagt aan hoogwaardige aanvragen en meer transparantie in de financieringsmarkt.

### 5.2.3 Private partijen

De business angels of informele investeerders acteren (deels) in dezelfde marktphase als VFF. Daarnaast zijn zij ook de belangrijkste opvolgende financier van de VFF. Andere partijen richten zich ook op deze fase. Zo is er bijvoorbeeld ook een privaat initiatief van de Rabobank dat zich richt op financiering in de vroege fase.

#### Business angels

- De business angel is in sommige gevallen medefinancier. In andere gevallen draagt de business angel een propositie aan bij VFF om een deel van het risico weg te nemen.
- De business angel is de meest voorkomende opvolgende financier, en kan vanuit zijn netwerk de brug vormen naar SEED-fondsen en venture capital.
- Soms is VFF de concurrent van de business angel. Het geld van de business angel (veelal ook in ruil voor een aandelenparticipatie) wordt niet ingezet omdat de ondernemer via VFF goedkopere middelen kan aantrekken met gunstigere condities.
- Lacune: Ondanks dat de business angels de meest voorkomende opvolgende financiers zijn, kan het mogelijke gebrek aan professionaliteit (investor readiness) een barrière vormen voor het succes van de onderneming.

#### Achtergestelde Innovatielening

- Via de Rabobank is er € 80 miljoen beschikbaar voor achtergestelde leningen tot € 150.000.
- Dit bedrag is beschikbaar in de dezelfde fase als VFF.
- Het betreft eerste financiering in een bedrijf, dus hoog risicovol.
- De financiering staat open voor ondernemingen binnen een beperkt aantal thema's: Circulaire economie, Food, Renewables en Vitality.

Verder zijn er geen ontwikkelingen waargenomen in het private deel van de financieringsmarkt die inwerken op VFF. Samen met de ontwikkelingen in de regio is (en deels komt) er tussen de € 200 en € 300 miljoen aan kapitaal beschikbaar gekomen. Ten opzichte van de € 50 miljoen voor de VFF is dit een substantiële ontwikkeling.

## 5.3 Samenwerking in de uitvoering

### 5.3.1 Uitwisseling van informatie

#### C.1.2 Hoe verloopt de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen?

Er is geen vaste informatie-uitwisseling tussen partijen. RVO.nl vraagt in de Quicksan of het goed is om deze te delen met de ROM's, en ontvangt dan in sommige gevallen (beperkte) feedback op de case. Er vindt geen afstemming plaats met de provinciale fondsen die in de fase van de VFF acteren (ook veelal via ROM's, maar ook de andere publieke fondsen). Er wordt wel voorlichting gegeven in die regio's. Uit de interviews blijkt dat de ROM's het wenselijk vinden om structureel te overleggen met de uitvoerders van de VFF. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er niet of nauwelijks sprake is van terugkoppeling van projecten/aanvragen.



Echter, vanuit de regionale teams van de uitvoerders wordt op bepaalde activiteiten wel samenwerking nagestreefd met de ROM's cq regio's, waarbij echter niet alle ROM's van deze mogelijkheden tot samenwerking gebruik maken (zie ook 5.4.2).

Een goede terugkoppeling draagt bij aan begripsvorming en inzichten over afgewezen aanvragen. Dit geeft handvatten om ondernemers in de regio beter te begeleiden naar VFF.

Ook TTW kent geen vaste informatie-uitwisseling met bijvoorbeeld de kennistransfer-afdelingen of de valorisatieprogramma's, die soms ook nog als financier vroegefasebedrijven financieren. Zij geven aan: 'eigenlijk zijn we te weinig betrokken bij het proces. Er is een bepaalde afstand tussen ons en de regeling'. Er wordt dan met name gesproken over de ondoorzichtigheid van beslissingen over toekenningen/afwijzingen.

TTW is haar voorlichtende rol aan het opstarten en verkent de mogelijkheden om ook via de universiteiten ondersteuning te bieden na financiering. De VFF acteert als een van het ecosysteem losstaand instrument.

### 5.3.2 Vervolgfinanciering via ander rijksinstrumentarium

**C.4 Worden na VFF ook aanvragen van het Innovatiekrediet of investeringen vanuit SEED-fondsen of via het DVI gefinancierde fondsen gedaan? Hoe is de aansluiting op deze instrumenten?**

Het blijkt dat een aantal ondernemers, na een VFF-traject, vervolgfianciering vinden via een financieringsregeling vanuit het Rijk. Zo krijgen vier ondernemers, die bij RVO.nl een VFF aanvraag toegekend hebben gekregen, vervolgfianciering via het Innovatiekrediet (IK). Daarnaast hebben twee ondernemers vervolgfianciering gevonden vanuit SEED-fondsen.

Wegens de beperkte beschikbaarheid van data, is het lastig om een uitspraak te doen over de aansluiting op deze instrumenten. Uit onze enquête blijkt dat ondernemers die een VFF traject hebben doorlopen veelal vervolgfianciering vinden bij informal investors/business angels (zie Tabel 18). Echter geeft dit geen indicatie dat de aansluiting op financieringsregelingen van het Rijk niet goed verloopt.

## 5.4 Samenwerking met de regio

### 5.4.1 Inleiding

Gezien de ontstaansgeschiedenis van VFF is er een bijzondere relatie met de regio's. Het begrip regio staat in deze context synoniem aan provincies. Zij waren betrokken bij de opstart van de VFF, en toen het instrument in uitvoering is genomen zijn er afspraken gemaakt over ondersteuning aan RVO.nl, ter concretisering van het gesloten covenant Rijk-Regio met de ROM's (waarin EZK een belang heeft). Het doel was om regionale teams in te zetten ten behoeve van de succesvolle uitvoering van de regeling. Dit deel heeft geen betrekking op de middelen die via NWO/TTW worden uitgezet naar ondernemers.

### 5.4.2 Subsidieverhoging van de ROM's

Via de regionale teams is beoogd gebruik te maken van de kennis en kunde van de regio's.



Door gezamenlijke voorlichting en informatieverstrekking was beoogd ondernemers beter te informeren over mogelijke financieringsinstrumenten, en daardoor ook te zorgen voor kwalitatief hoogwaardige VFF-aanvragen. Aanvullend op de reguliere ROM-activiteiten zijn nieuwe activiteiten overeengekomen:<sup>93</sup>

- Het opstarten en het faciliteren van het regioteam waar RVO.nl aan deelneemt.
- Gezamenlijke promotionele activiteiten gericht op de financiering van de vroege fase.
- Regionale Quickscan bespreken. Indien aanvragen inhoudelijk potentie hebben maar de aanvragen nog niet aanvraagwaardig zijn, zullen ze worden ingebracht in het regionale team.
- Het bespreken van potentiële cases zodat een juiste matching van een mogelijke financieringsvorm gemaakt kan worden. Hetzij landelijk, hetzij regionaal en breder dan VFF.
- Aanleveren van een afgestemde regionale overweging voor in de analyse voor de landelijke Adviescommissie VFF.

De vijf ROM's hebben allen de mogelijkheid gekregen om deze rol te vervullen, samen met partijen die met hen een rol vervullen in het regionale ecosysteem voor de vroege fase. Met IQ, LIOF, NOM en OostNL is een overeenkomst aangegaan, wat resulteerde in een eenmalige ophoging van de subsidie aan voornoemde ROM's met € 50.000 per organisatie. Een totaal van € 200.000. Dit om de opstartkosten en initiële out-of-pocket kosten te kunnen dekken, zoals communicatiemiddelen en locatiekosten van bijeenkomsten van het samenwerkingsverband.

De BOM heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Er zijn geen afspraken gemaakt met regio's zonder ROM's, om ook daar (betaalde) capaciteit beschikbaar te maken ter ondersteuning van de VFF (Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zeeland).

Vanaf 2017 maakt de ondersteuning van de ROM's voor de promotie van de VFF deel uit van hun reguliere takenpakket.<sup>94</sup> Uit de enquête komt na voren dat de bekendheid van de regeling echter vooral voorkomt uit de verwijzingen vanuit TTW en RVO.nl (veelal via hun website, 44 procent) of via een intermediair (25 procent). Slechts 9 procent van de aanvragen komt via de ROM's. Dit kan mede ook de verklaring kennen in het feit dat de ROM's veelal een rol hebben om eigen fondsen van leads te voorzien, maar kan ook duiden op een nog beperkte invulling van deze verantwoordelijkheid.

### 5.4.3 Samenwerking voor het Vroegefasefinanciering

**E.1 Hoe verloopt de samenwerking tussen het rijk en de regiopartners? Wat zijn de knelpunten in deze samenwerking?**

**E.3 Op welke wijze kan de samenwerking tussen Rijk en regio worden verbeterd?**

Vanaf de openstelling van de VFF in 2014 is onderzocht hoe de regeling kon worden versterkt door een betere verbinding te leggen met het regionale ecosysteem. Het initiële plan om samen met de regio's vroegefasefondsen in te richten is echter niet tot stand gekomen, omdat dit een snelle introductie van het instrument voor het mkb in de weg zou staan. In de plaats daarvan zijn in 2015 een aantal maatregelen getroffen. Zo is de regionale participatie in de landelijke adviescommissie vergroot. Tevens zijn er regionale teams gevormd voor voorlichting en screening van ondernemers die van de VFF gebruik willen maken. Deze teams worden sinds 2016 ingevuld door de regionale partners (ROM's), maar dit is niet van toepassing op alle regio's.

<sup>93</sup> Overeenkomsten "ophogen subsidie tbv faciliteren regioteam" tussen EZK en ROM's.

<sup>94</sup> Er is vanaf 2017 een nieuwe subsidieovereenkomst met de ROM's gesloten voor de meerjarige bijdrage van EZK

In paragraaf 5.4.2 staat beschreven dat de ROM's een belangrijke rol vervullen in de promotie, de voorlichting, het identificeren van leads en de Quicksan- beoordeling. Daarnaast vervullen ook de kennisinstellingen een belangrijke supportrol in de toeleiding van ondernemers naar de regeling. Sinds 2017 deelt TTW informatie met de ROM's, maar dit kent nog geen structurele basis. Vanuit RVO.nl worden er periodiek lijsten met Quicksan-indieners gedeeld met de regio. Uit de interviews is gebleken dat de samenwerking Rijk-Regio in de praktijk echter nog beperkt wordt ingevuld. De volgende knelpunten zijn tijdens de gesprekken naar voren gekomen:

- De VFF is een losstaand instrument en is niet verknoopt aan de onderzoeksprogrammering van kennisinstellingen of valorisatiecentra;
- De VFF is een losstaand instrument en is niet verknoopt aan de regionale supportstructuren en vroegefase fondsen.
- Er is beperkte onderlinge kennisuitwisseling. Veelal is deze gericht op het geven van voorlichting over het instrument, maar niet op de wijze waarop samenwerking tussen Rijk-Regio de ondernemers in de vroege fase kan bedienen.
- Er is geen terugkoppeling over de resultaten van aanvragen naar de regio's en kennisinstellingen.
- Er is geen regionale coördinatie in Noord-Holland<sup>95</sup>, Utrecht, Flevoland en Zeeland;
- En tenslotte is er geen afstemming tussen de uitvoerders van de VFF en de fondsmanagers in de regio's over de meest passende plek voor een aanvrager, het is nu ieder voor zich.

De wijze waarop de samenwerking verbeterd kan worden, staat opgenomen in de aanbevelingen in hoofdstuk 7.

## **E.2 Op welke wijze is de samenwerking tussen rijk en regio van invloed geweest op het aantal aanvragen bij de VFF?**

In veel regio's speelt het probleem dat de onderlinge rolverdeling (de subsidiariteit) tussen Rijk en Regio ten aanzien van de VFF en de hiermee samenhangende ondersteuning aan ondernemers niet duidelijk is. Ook ontbreekt een duidelijk handelingsperspectief over de gevraagde kwaliteit en activiteiten die voor deze doelgroep onderdeel moeten uitmaken van het regionaal economisch beleid. In haar investeringsinstructies aan de ROM's kiest EZK bijvoorbeeld positie als een financier die beperkte risico's wil nemen, maar haar kapitaal in stand wil houden. Risicovolle investeringen in de vroege fase vallen niet onder het ROM-mandaat. Toen het duidelijk werd dat er geen fondsvorming zou plaatsvinden met de regio's, is dit door veel regio's opgevat als een aanmoediging om dan op eigen titel hier verder mee te gaan. Soms zijn deze initiatieven alsnog onder beheer gebracht bij de ROM's. In 5.4.2 is reeds aan bod gekomen dat ondernemers de VFF vooral via haar uitvoerders en intermediairs weet te vinden. De mate waarin dit van invloed is geweest op de aanvragen is nu niet te kwantificeren, maar er is wel een indicatie dat deze niet positief is geweest.

Van beide kanten wordt gewerkt aan een verbetering van deze relatie, zoals ook uit de nieuwe mkb-samenwerkingsagenda 2018-2019 blijkt. Hierin is ook al een voorschot genomen op een andere invulling van de samenwerking:

<sup>95</sup> Ondanks dat er geen regionale coördinatie plaatsvindt in Noord-Holland komen er wel veel initiatieven uit deze regio.

“De uitkomsten van de evaluatie van EZK-financieringsinstrumenten [...] biedt onder andere inzicht in de werking van het vroege fase financieringsinstrument van EZK in het ecosysteem en de relatie tot andere instrumenten. Voor eventuele noodzakelijke aanpassingen in dit instrument treden EZK en provincies in overleg”.

#### 5.4.3.1 Verschillen tussen de regio's in beeld brengen

Op termijn kunnen de regionale effecten van de samenwerking én de concurrentie van de provinciale fondsen mogelijk wel in beeld gebracht worden door de ontwikkeling in regionale aanvragen te beoordelen (zie ook 5.4.3.2). Aanknopingspunten om dit effect aan te tonen liggen bijvoorbeeld bij Noord- en Zuid-Holland, qua doelgroep vergelijkbare regio's.

Tabel 26 laat per regio het aandeel van het bruto binnenlands product zien en vergelijkt dit met het aandeel van de toegekende aanvragen. Als het regionaal product als maatstaf wordt genomen voor het aantal gehonoreerde aanvragen, dan blijkt dat de regio Noord-Holland een sterke oververtegenwoordiging van het aantal aanvragen kent. Zuid-Holland laat de grootste ondervertegenwoordiging zien.

Provincie	Regionaal product <sup>96</sup> (%)	Aanvragen	Aantal aanvragen (%)	Afwijking t.o.v. regionaal product
Drenthe	2%	4	1,7%	-0,30%
Flevoland	2%	1	0,4%	-1,60%
Friesland	3%	0	0,0%	-3,00%
Gelderland	10%	27	11,8%	1,80%
Groningen	3%	7	3,1%	0,10%
Limburg	6%	14	6,1%	0,10%
Noord-Brabant	15%	39	17,0%	2,00%
Noord-Holland	21%	75	32,8%	11,80%
Overijssel	6%	9	3,9%	-2,10%
Utrecht	9%	15	6,6%	-2,40%
Zeeland	2%	2	0,9%	-1,10%
Zuid-Holland	21%	36	15,7%	-5,30%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>229</b>	<b>100%</b>	

Tabel 26. Overzicht aanvragen (via RVO.nl) uit de verschillende regio's

In de onderzoeksperiode was in Noord-Holland nog geen provinciaal fonds voor de vroege fase. Dit kan een verklaring vormen voor de relatieve oververtegenwoordiging: door het ontbreken van alternatieve financieringsinstrumenten voor innovatieve ondernemers en innovatief mkb komen er meer aanvragen binnen via RVO.nl. Vanaf de zomer van 2018 is dit wel actief geworden. Als er een afname wordt gezien, is dit indicatief voor de concurrentie die tussen ROM's en de VFF plaatsvindt.

#### 5.4.3.2 Verschillen tussen de kennisinstellingen

Wanneer we kijken naar de kennisinstellingen, die samen met startups een aanvraag doen voor de VFF regeling, zien we grote verschillen in binnengekomen aanvragen. Uit Tabel 27 blijkt dat vooral uit de Technische Universiteiten (TU/e, TUD en UT) veel aanvragen binnenkomen (54 procent van de aanvragen komt via één van de drie Technische Universiteiten).

<sup>96</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/17/regionale-economische-groei-2017>

Via de meeste hogescholen en kennisinstellingen is één aanvraag per hogeschool/kennisinstelling binnengekomen. Via de overige universiteiten en universitaire medische centra komen per stuk tussen de één en de vijf aanvragen binnen. De Technische Universiteit Delft is met 42 aanvragen veruit de grootste samenwerkingspartner. Een mogelijke verklaring hiervoor wordt gegeven door de geïnterviewden uit de betreffende kennisinstellingen. Zij geven onder andere aan dat er tweewekelijks een adviseur vanuit RVO.nl aanwezig is op de campus. Ondernemers maken graag gebruik van deze mogelijkheid en de spreekuren zitten nagenoeg altijd vol. Daarnaast benoemen zij het goede contact met TTW.



Kennisinstelling	Aantal	Kennisinstelling	Aantal
ACTA	1	RUMC	5
AMC	3	Saxion	1
CWI	1	TNO	3
ECN	1	TU/e	7
Erasmus MC	1	TUD	42
HAN	1	UL	1
Hanze Hogeschool	1	UMCU	5
HAS Hogeschool	1	UT	12
Hogeschool van Amsterdam	1	UU	4
Hubrecht	1	UvA	2
LUMC	2	VU	1
NKI	1	VUMC	2
RU	5	WUR	2
RUG	5		

Tabel 27 Overzicht van het aantal aanvragen via de verschillende kennisinstellingen

## 6 Conclusies

De VFF is gestart als nieuw instrument in een economisch lastige periode voor Nederland. Met het instrument en de wijze waarop dit door het Rijk zelf (via haar uitvoeringsorganisaties) uitgevoerd wordt, kon in 2014 snel geld vrij gemaakt worden om het innovatieve starters en mkb van kapitaal te voorzien. In deze evaluatie is de VFF beoordeeld tot en met 2017. Het instrument is daarnaast in de context geplaatst van een snel veranderend ecosysteem voor innovatie en ondernemerschap. De hierna volgende conclusies naar aanleiding van onze bevindingen vormen de opmaat naar de aanbevelingen in hoofdstuk zeven. Deze conclusies zijn voor het merendeel van toepassing op het instrument als geheel, en daarmee op de beide uitvoerders. Daar waar een conclusie expliciet van toepassing is op één van de uitvoerders, is dit aangegeven.



### 6.1 De doeltreffendheid van VFF

- Ondernemers met een financiering vanuit de VFF hebben ten tijden van de enquête al vaker een proof of concept gerealiseerd dan ondernemers die deze financiering niet ontvangen (zie 3.2.2). Het grootste gedeelte van de ondernemers (zowel met als zonder VFF) dat nog geen proof of concept heeft gerealiseerd is hier nog mee bezig (zie 3.2.2). Dit is in een indicatie dat ondernemers die financiering vanuit de VFF hebben gekregen het proof of concept sneller ontwikkelen (zie 3.2.2).
- Het jaarlijks beschikbare kapitaal wordt bij zowel TTW als RVO.nl doorgaans overvraagd. Bij TTW heeft dit in 2016 en 2017 geleid tot afgewezen aanvragen door budgetuitputting. Bij RVO.nl is dat (tot nu toe) niet gebeurd (zie 2.4.2.1 en 2.4.2.2).
- Het bereik van de VFF is ten opzichte van de andere financiers die deze doelgroep financieren én de totale startup-populatie beperkt. Met een betere bekendheid kunnen meer ondernemers profiteren van het instrument (zie 3.2.3.1).
- Het instrument heeft niet als doel om zogenaamd slim kapitaal te verstrekken. In de vroege fase is het nodig om ondernemers in staat te stellen om zich maximaal te ontwikkelen in de startfase van hun bedrijf. Slim kapitaal gaat over ondersteuning gericht op de ondernemer en onderneming waarbij naast geld bijvoorbeeld ook coaching, business development, ondersteuning bij investeringsgeredheid, netwerkvorming etc. benodigd is. Dit is niet het geval bij VFF (zie 4.3).
  - De coachende rol van de investeerder (of de beoogde financier vanuit de kennisinstellingen/TO2 in geval van NWO) wordt niet gemonitord en aangejaagd c.q. ondersteund (zie 5.1.3).
  - Er is geen koppeling tussen de ondernemer en de (veelal regionale) supportstructuren zoals YesDelft! of het aanbod van een ROM (zie 5.4.3).
- Ondernemers appreciëren de werkwijze voor de tranchering (4.3.1), waarbij niet gewerkt wordt met milestones maar met getrancheerde betalingen op basis van kostenrealisatie, dit kent een lagere administratieve last en sluit bovendien aan bij de praktijk dat het proces tot het realiseren van de POC nog veelal een ongewis proces is wat lastig in een milestone te vatten is.
- Het lening-instrument sluit aan bij de behoefte van ondernemers én zorgt deels voor een complementair aanbod in de financieringsmarkt (zie 4.4).
  - Private financiers vinden het passend dat de overheid in de vroege fase intervenueert (zie 4.4.1).
  - De rente wordt door ondernemers passend/aantrekkelijk geacht (zie 4.4.1).
  - De hoogte van de leningen eveneens, waarbij er wel wordt gewezen op de unieke uitdagingen in kapitaalintensieve sectoren waar het ontwikkelen van een "proof of concept" een veel omvangrijkere investering vraagt (zie 4.4.1).
  - De looptijd van de lening kan beter aansluiten bij de zogenaamde "revenue horizon" van een onderneming. Sommige sectoren en bedrijven kunnen sneller terugbetalen terwijl





- bijvoorbeeld in de medische sector een langere terugbetalingstermijn passend is (zie 4.4.1).
- Het wordt niet passend geacht om te gaan werken met converteerbare leningen, om daarmee mogelijk de financiële revolverendheid te vergroten. Wel zou er, gericht op het doel van VFF, de optie moeten zijn om in het belang van vervolfinanciering een lening te converteren (zie 4.4.2).
  - Op dit moment wordt in het geval er sprake is van een verbonden partij (denk aan holding en werkmaatschappij) alleen een beoordeling gemaakt op het niveau van de aanvragende rechtspersoon. Een dergelijke constructie wordt vaker dan verwacht ingezet. Zonder een beoordeling van verbonden partijen op hun draagkracht én commitment aan het te realiseren "proof of concept" ontstaat het risico van free-ridergedrag en financieel opportunisme (zie 4.4.1).

Resumerend is te stellen dat het instrument voor ondernemers werkt zoals dit vanuit EZK is beoogd en vastgelegd in de regeling. Onduidelijk is echter de mate van beheer die EZK als opdrachtgever nastreeft. Dit wordt door RVO.nl en TTW met een verschillende intensiteit ingevuld.

## 6.2 De doelmatigheid van VFF

- Aanvragers waarderen de adviserende rol van de uitvoerders, en (in het geval van RVO.nl) ook de rol in de doorgeleiding naar andere instrumenten (zie 4.2).
- Algehele tevredenheid is positief. Afgewezen aanvragers zijn positiever bij TTW. Een verklaring hiervoor kan zijn dat binnen de wetenschappelijke wereld men meer gewend is dat (subsidie)aanvragen niet gehonoreerd worden (zie Bijlage 6).
- Procesmatig wordt de regeling zorgvuldig uitgevoerd. De kwaliteit van de vastgelegde data kan verbeterd worden. Omdat er sprake is van één regeling, is het passend om informatie in één bestand vast te leggen. Op activiteitsniveau kunnen zaken ook onderling ingekocht/benut worden (bijvoorbeeld systemen, bijzonder beheerfunctie van RVO.nl) (zie 4.1.6).
- Qua kosten lijkt het totaal van de gecombineerde inzet van RVO.nl en TTW over de afgelopen jaren passend voor dit instrument. Het is wel van belang om zeker in de fase waarin er één nieuwe leningen worden uitgezet én onder beheer komen, scherp naar de kosten en de onderlinge samenwerking te kijken (zie 4.1).
- De informatie-uitwisseling is onvoldoende. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de uitwisseling tussen RVO.nl en TTW ten aanzien van aanvragen, om "shopgedrag" te voorkomen (zie 4.1.6). Maar ook uitwisseling tussen de uitvoerders en bijvoorbeeld ROM's, transfer offices van universiteiten en provinciale fondsen (zie 5.3.1). Zonder deze uitwisseling kan het ecosysteem niet goed functioneren. Privacy- en juridische beperkingen zijn ons inziens veelal te adresseren.
- Opvallend is dat de inzet van intermediairs die ondersteunen bij aanvragen, geen invloed heeft op de slagingskans van een aanvraag (zie 4.2.1).
- Het aantal contactmomenten vanuit RVO.nl wordt gewaardeerd. Aanvragers geven aan dat er, voor zowel RVO.nl als TTW, meer specialistische kennis op het gebied van techniek en innovatie in de commissie aanwezig mag zijn (zie 4.3.2).
- Binnen de regeling is het niet vastgelegd hoe de interactie met de investeerder tijdens het traject moet verlopen. Vanuit RVO.nl) vindt er beperkte interactie plaats met de investeerders nadat financiering is verstrekt. Bij TTW is een investeerder geen vereiste.
- De doorlooptijden wordt getypeerd als onnodig lang, doch niet ongebruikelijk. In het geval van TTW sluit een halfjaarlijkse tender mogelijk wel aan bij de gebruikelijke systematiek gericht op subsidieregeling van onderzoek, maar ondernemers zoeken een continue aanvraagmogelijkheid. Vooral voor RVO.nl wordt door enquêterespondenten geschetst dat

de praktische doorlooptijd van eerste contacten tot daadwerkelijke uitbetaling van een financiering wel tot een half jaar bedraagt. De doorlooptijd is officieel 13 weken vanaf een volledige aanvraag tot uitbetaling. Doordat ondernemers wellicht een ander tijdstip nemen als vertrekpunt (bijvoorbeeld invullen Quickscan of indiening eerste informatie voor aanvraag) wordt de doorlooptijd door hen als langer ervaren (zie ook 4.2).



### 6.3 De rol van VFF in het ecosysteem en de samenwerking Rijk-Regio

- De subsidiariteit ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van vroegefasefinanciering is onduidelijk. Zowel het rijk als de regio's acteren in deze levensfase en voor dezelfde doelgroep (zie 5.4.3).
  - Rijk en regio zijn het er over eens dat het Rijk in staat zou moeten zijn om het grootste risico te dragen, en vanwege de te bereiken schaal deze ook het beste kan dragen en spreiden (over sectoren etc.).
  - In de praktijk wordt dit niet bewerkstelligd omdat dit vereist dat instrumenten op elkaar aansluiten in plaats van overlappen en dat over de "twijfelgevallen" in gezamenlijkheid wordt vastgesteld waar deze gefinancierd gaan worden.
- In de regio zijn de afgelopen jaren diverse concurrerende instrumenten ontstaan in de vorm van innovatiefondsen en proof of conceptfondsen. De additionaliteit is daarmee afgenomen, en in sommige regio's zelfs nihil. Ook ten opzichte van de private markt is de additionaliteit verschillend per sector (bijvoorbeeld in vergelijking met de innovatielening van de Rabobank).
  - Deze fondsen overlappen qua doelgroep, leningsbedragen en condities met VFF (zie 5.2).
  - Soms worden de fondsen ook uitgevoerd door een ROM, die tevens de taak heeft om VFF te promoten.
  - De regionale fondsen kennen soms een grote druk om snel kapitaal uit te zetten, bijvoorbeeld omdat hier EFRO-middelen (subsiemiddelen vanuit de EU, het rijk en de provincies) voor ingezet worden. Deze dienen binnen de looptijd van EFRO te worden uitgezet, anders dienen middelen terugbetaald te worden aan de EU.
  - De meeste fondsen verstrekken "smart money" zoals UNIIQ, waarin ook ondersteuning aan de ondernemers wordt geboden.
- De ROM's zijn in de regio verantwoordelijk voor de bekendmaking van de VFF. Het instrument is echter nog niet heel bekend bij de doelgroep. De sturing op deze inzet voor de regeling vindt plaats via EZK en niet door de uitvoerders van de VFF (zie 5.4.2).
- Er is beperkte vaste informatie-uitwisseling tussen de uitvoerders en de regio (of de kennisinstellingen in de regio). Er vindt echter nog geen afstemming plaats over de keuze voor het meest passende instrument (zie 5.4.3).
- Vanuit voorliggende conclusies is het algehele beeld dat de VFF als instrument werkt zoals beoogd en daarmee een rol heeft in het innovatie-ecosysteem in Nederland. De VFF biedt financiering voor de groep ondernemers die geen alternatieve financiering kan krijgen en daarmee buiten het Nederlandse innovatie-ecosysteem valt (zie 5.1.3.)

## 6.4 Beantwoording van de hypothesen

Voor dit onderzoek zijn een tweetal hypothesen opgesteld die, op basis van de voorgaande conclusies, van een uitkomst voorzien kunnen worden:

<p><u>Hypothese 1</u>: het ontvangen van VFF vergroot de kans op het realiseren van meer 'proof of concepts'.</p>
<p><u>Uitkomst</u>: deze hypothese wordt op basis van de onderzoeksresultaten bevestigd. Ondernemers die financiering vanuit VFF hebben ontvangen hebben vaker dan ondernemers waarvan de VFF-aanvraag is afgewezen een proof of concept gerealiseerd.</p>
<p><u>Hypothese 2</u>: met het ontvangen van VFF hebben ondernemingen een grotere kans op (private) vervolfinanciering.</p>
<p><u>Uitkomst</u>: in de evaluatie kan dit beoogde effect van de regeling niet worden aangetoond. Door de beperkte beschikbaarheid van bruikbare data kan deze hypothese niet ontkracht noch bevestigd worden.</p>

### 6.4.1 Evalueerbaarheid van de regeling

De VFF is een jong instrument en wordt uitgevoerd door RVO.nl en TTW. De looptijd van de regeling en de inzet van twee partijen, maar ook diverse andere zaken zijn van invloed op de evalueerbaarheid van deze regeling:

- Er is geen geïntegreerd databestand (of bij voorkeur systeem) beschikbaar. De data van de twee uitvoerders is niet vergelijkbaar en vereist veel verzameltijd voor de uitvoerders en bewerkingstijd door de onderzoekers.
- Vanwege privacywetgeving moeten er goede waarborgen aangebracht worden zodat gegevens betrokken mogen worden in evaluaties. Op diverse momenten in dit onderzoek bleek dat dit niet of onvoldoende geregeld was.
- De regeling kent een beperkte set aan KPI's en indicatoren waarover de uitvoerders rapporteren, veelal gericht op "throughput" in de regeling. Zowel vanuit de onderzoekers, als vanuit de begeleidingscommissie van dit onderzoek is geconstateerd dat om het effect van VFF beter te duiden, er "alternative output measures" te definiëren zijn.
  - Voor het meten van de ontwikkeling van het proof of concept zou de voortgang volgens de volgende drie methoden geregistreerd kunnen worden bij de uitvoerders van de regeling:
    - Technological readiness level (TRL), op basis van self-assessment van de ondernemer.
    - Algemene inschatting van de ontwikkeling van het proof of concept (in procent) door de ondernemer.
    - Uitbreiding van het netwerk, gecategoriseerd naar verschillende types: partners (bijvoorbeeld op het gebied van kennisontwikkeling), investeerders, mogelijke klanten, etc.
  - Het ontwikkelen van een maatwerk-indicator kan bijdragen aan het beter meetbaar maken van de progressie van de individuele ondernemers (zie ook hoofdstuk 7).

Op deze wijze zal een volgende evaluatie tot een completere duiding van de effectiviteit van de regeling kunnen leiden. Zeker bij innovatie zijn de maatschappelijke effecten van groot belang.



## 7 Aanbevelingen voor de VFF

### 7.1 Slim geld voor het innovatieve mkb

Op basis van de resultaten en de conclusies zijn er aanbevelingen te doen voor VFF. Deze zijn onderverdeeld naar aanbevelingen gericht op:

1. Het instrument/de regeling.
2. De uitvoering en uitvoerders van VFF.
3. De samenwerking Rijk-Regio.
4. Verbeterde evaluatiemogelijkheden.

Deze aanbevelingen kennen als gezamenlijk vertrekpunt de vraag hoe de meerwaarde die de VFF nu heeft voor het innovatieve starters en mkb vergroot kan worden, in combinatie met een betere positionering van het instrument in het Nederlandse ecosysteem voor ondernemerschap en innovatie. De VFF vervult haar beoogde rol voor ondernemers, omdat zij een unieke doelgroep weet te bereiken welke elders niet aan financiering komt. Er zijn wel kansen om het instrument te verbeteren, op weg naar slim geld en in goede samenhang met de regio's. Hierbij constateren wij dat het realiseren van die samenwerking van belang is om te voorkomen dat de regionale instrumenten en de VFF met elkaar in concurrentie komen.

#### 7.1.1 Het instrument/de regeling

Het instrument kan op diverse punten verbeterd worden:

- Hanteer en communiceer duidelijke definities, zodat voor de doelgroep duidelijk is wanneer zij voor het instrument in aanmerking komen.
- Pas de regeling aan door de uitvoerders de ruimte te bieden om te kiezen voor aflossingstermijnen op maat, toetreding van de investeerder die de intentie tot vervolgfianciering afgeeft en voeg een geïntegreerde beoordeling van intercompany verhoudingen (veelal bovenliggende holding en/of aandeelhouder) toe aan de criteria.
  - Van belang is om vast te stellen of de investeerder die zijn intentie afgeeft, niet ook een deel van de financiering in de vroege fase kan verstrekken. Als blijkt dat de ondernemer dit niet wenselijk vindt omdat de condities van VFF voor hem gunstiger zijn dan die van de investeerder, dan duidt dit erop dat de investeerder die als vervolgfiancier optreedt mogelijk concurrentie van VFF ondervindt.
- Ten aanzien van de keuze om via TTW met een tender te werken in plaats van een *first come first serve* regeling, en de geuite wens om meer indieningsmomenten te creëren, bevelen wij aan om dit in jaarlijkse evaluatiegesprekken mee te nemen. De evaluatie biedt onvoldoende aanleiding om deze werkwijze aan te passen, maar mogelijk is dat in de toekomst wel het geval.
- Schep ruimte om een lening, in het belang van ondernemers om vervolgfianciering aan te trekken, om te zetten naar een converteerbare lening. Omdat RVO.nl/EZK geen aandeelhoudersrol in bedrijven nastreven, moet er gekeken worden naar andere mogelijke partijen die het belang over kunnen nemen.
- Maak van de VFF slim kapitaal:
  - Zorg voor meer betrokkenheid van de investeerders op het niveau van de ondernemer, maar ook door deze als groep meer te betrekken bij de VFF.
  - Neem naast een intentieovereenkomst van een financier ook het uitgangspunt op dat de ondernemer zich op passende wijze (soms regionaal) laat ondersteunen.

#### 7.1.2 De uitvoering en uitvoerders van VFF

De uitvoering van het instrument kan op diverse onderdelen verbeterd worden, waardoor de kwaliteit zowel voor de ondernemers als voor EZK als opdrachtgever zal toenemen.



Aanbevelingen zijn:

- Ten aanzien van de doorlooptijden is de belangrijkste aanbeveling om heldere tijdspaden te schetsen. Vooral dat de “teller pas gaat lopen” bij een volledige aanvraag (en dat dit vanuit de ondernemer al sneller het geval is) en dat de benoemde termijnen alleen gelden voor de besluitvorming en niet gaan over de daadwerkelijke overboeking van gelden, is daarin van belang. De doorlooptijden van de uitvoerders wijken niet af van hetgeen gebruikelijk is voor het aantrekken van financieringen.
- RVO.nl en TTW zijn verschillende organisaties, met een andere verhouding tot de ondernemers die zij ten dienste zijn. Er valt echter van elkaar te leren, te delen of zelfs over en weer in te kopen. Uiteindelijk wordt er gezamenlijk één regeling uitgevoerd.
  - Het opzetten van “bijzonder beheer” door TTW, terwijl dit bij RVO.nl beschikbaar is, lijkt bijvoorbeeld iets wat gezamenlijk kan.
  - Stel als opdrachtgever vast welke wijze van beheer beide uitvoerders dienen toe te passen. Dit zou niet moeten afwijken.
- Sommige rollen zijn lastig te beleggen bij RVO.nl of TTW, zeker waar deze het acteren in het private domein vereisen (aandeelhouderschap, uitwinnen IE etc.). Laat deze rollen over aan partijen welke in privaatrechtelijke setting kunnen acteren (zoals de ROM's).
- Harmoniseer de vastlegging van data (beide uitvoerders leggen informatie op identieke wijze vast), bij voorkeur in één systeem. Dit vergroot ook de evaluatie-mogelijkheden.

### 7.1.3 De samenwerking Rijk-Regio

De afgelopen jaren is VFF van een uniek instrument verworden tot een instrument dat in het ecosysteem in Nederland diverse equivalenten kent. De additionaliteit van de VFF is sinds de start aanmerkelijk afgenomen. Provincies hebben eigen fondsen opgezet die soms qua scope exact overeenkomen met de VFF. Het is aanbevelenswaardig dat de nationale en regionale overheden hun middelen niet voor hetzelfde doel inzetten. Hoe kan er weer samenwerking en samenhang ontstaan?

- Schep helderheid over de subsidiariteit tussen de overheden; wie draagt het hoogste risico voor de financiering van de vroege fase, wie financiert het ecosysteem voor de ondersteuning van ondernemers? Daarbij is dit veelal de grotere partij die de meeste risico's kan dragen. Of is, net als met instrumenten zoals de MIT, een gelijkwaardige verhouding beoogd voor de financiering van een instrument?
- De informatie-uitwisseling dient verbeterd te worden. Vanuit de visie van EZK ten aanzien van de entrepreneurial economy en de hieruit voortvloeiende ecosysteembenadering dient afstemming en uitwisseling tussen de publieke actoren goed te verlopen. Voor ondernemers dient duidelijk te zijn dat er sprake is van één ecosysteem, waarin publieke partijen met elkaar tot uitwisseling moeten komen voor een goede besteding van publieke middelen, maar bovenal dienen de ondersteuningsmogelijkheden voor het mkb duidelijker te zijn.
- De middelen van het Rijk en de provincies kunnen samen worden ingezet, om meer samenhang tussen de instrumenten te creëren. Hiervoor zijn een aantal varianten denkbaar:
  - Het deelnemen in de regionale fondsen → dit is het initiële plan zoals dit in 2014 is besproken. Hoewel nog steeds mogelijk, lijkt dit in de praktijk een gepasseerd station. Regio's hebben eigen fondsen met een eigen governance waar soms diverse partijen in deelnemen. Daarnaast kennen sommige fondsen ook een focus waardoor zij doelgroepen uitsluiten, die wel via de VFF bediend worden.
  - Het inzetten van de VFF als garantie faciliteit (zoals de groeifaciliteit) aan geselecteerde regionale fondsen is een theoretische mogelijkheid. Hierdoor kan VFF dekking bieden aan de risico's die regionale fondsen lopen. Op deze wijze kan er bovendien, op basis van een inschatting van de mate waar in de garantie ingeroepen wordt, een grotere impuls bieden dan de directe financiering.



- Het unieke van VFF (100 procent financiering, voor alle sectoren) is niet geheel overgenomen in de regionale fondsen. Regionale fondsen kennen vaak hun eigen regionale speerpunten, sectoren en eigenschappen. Voor ondernemers die daarvoor niet in aanmerking komen, zal de VFF ook direct open moeten staan, waardoor er een landsdekkend aanbod is.
  - Wel is het van belang om dan een mechanisme te introduceren waarmee dit vastgesteld kan worden (uitwisselinginformatie en afstemming over de passende financier vanuit het Rijk of de regio). Ook dient hiermee voorkomen te worden dat er kansrijke innovaties tussen wal en schip belanden of dat er concurrentie tussen overheden ontstaat. Een mogelijk aanknopingspunt kan liggen in de inzet van de financieringstafels, die door EZK voor deze doelstelling aangejaagd worden als onderdeel van de mkb-samenwerkingsagenda met de regio's.<sup>97</sup>
- Een combinatie van de garantie faciliteit gericht op het vergroten van het volume in aan financiering in de markt en het delen van risico, met de directe financiering via de VFF, waardoor er het een instrument is voor de ondernemers die niet in de scope van regio's vallen, lijkt het beste van beide werelden in zich te hebben.

#### 7.1.4 Verbeterde evaluatiemogelijkheden

Voor toekomstige evaluatiedoelinden, maar ook om EZK meer mogelijkheden te geven om de impact van VFF te monitoren en de maatschappelijke baten te beoordelen, kunnen de volgende zaken gemonitord worden:

- Technological readiness level (TRL), op basis van self-assessment van de ondernemer.
- Algemene inschatting van de ontwikkeling van het proof of concept (in procenten) door de ondernemer.
- Uitbreiding van het netwerk, gecategoriseerd naar verschillende types: partners (bijvoorbeeld op het gebied van kennisontwikkeling), investeerders en mogelijke klanten.

Het is raadzaam om een eigen indicator te ontwikkelen op basis van de hierboven genoemde metrics. Door hiernaast kwalitatieve stappen uit te vragen (3 tot 5 stappen) die zijn ondernomen na toekenning van VFF om tot een proof of concept te komen, kan aan de hand van de eerder genoemde TRL, eigen gerapporteerde voortgang en uitbreiding van het netwerk, een maatwerk-indicator voor de specifieke doelgroep ontwikkeld worden.

## 7.2 Tot besluit

De afgelopen jaren is de VFF van nut geweest voor ondernemers in Nederland, die hiermee hun proof of concept hebben kunnen realiseren. In de uitvoering is veel geleerd, hetgeen ook beoogd was bij de start van dit nieuwe instrument. Deze inzichten kunnen nu ingezet worden voor een vervolg van de VFF. Door het instrument te verbinden aan de regionale ecosystemen, deels aan te passen aan de behoeften van ondernemers en financiers en door een duidelijke rolverdeling te bereiken met de regio's zal de VFF haar rol goed kunnen blijven vervullen. Dit belang is nog steeds groot. De uitdagingen van ondernemers in hun zoektocht naar de financiering van de vroege fase van innovaties, zijn niet van voorbijgaande aard en vragen daarom een blijvende publieke interventie.

---

<sup>97</sup> Samen met banken en andere financiers worden door EZK en provincies in 2018 regionale financieringstafels aangejaagd. Deze dragen bij aan betere matching van vraag en aanbod, ook in het licht van het steeds vaker combineren van divers kapitaal voor de financiering van mkb-plannen. Hierdoor worden financieringsplannen verder geholpen, die anders niet waren gefinancierd. Partijen spreken een aanpak af van uitbouw en opschaling van bestaande regionale initiatieven, waarbij gebruik wordt gemaakt van de lessen in regio's (zoals Brainport), waar sinds 2015 ervaring is opgedaan met financieringstafels.

## Bijlage 1 Overzicht deelvragen



### A. Beleidstheorie

- A.1 Hoe ziet de beleidstheorie eruit?
- A.2 Hoe ziet de VFF eruit? Wat zijn de historie, achtergrond, context en veranderingen sinds de laatste evaluatie?
- A.3 Hoe verhoudt de beleidstheorie zich tot economische theorie?
- A.3.1 Welke bredere economische en maatschappelijke doelen tracht de regeling te bereiken? Denk hierbij aan externe effecten en marktfalen.
- A.3.2 Hoe dient de regeling deze bredere economische en maatschappelijke doelen te bereiken?

### B. Toetsen hypothesen

- B.1 Heeft de invoering van de VFF ertoe geleid dat er meer 'proof of concepts'<sup>98</sup> van onderzoeken/ideeën/concepten zijn gerealiseerd dan als deze regeling niet was ingevoerd?
- B.1.1 Hebben bedrijven die een aanvraag hebben gedaan, maar welke is afgewezen, alsnog doorgezet met de proof of concept fase?
- B.1.2 Hoe verhoudt het aantal VFF-toekenningen per jaar zich tot het aantal beginnende startups per jaar?
- B.1.3 Hoe verhoudt het aantal VFF-toekenningen per jaar zich tot het aantal bedrijven dat binnen de doelgroep valt?
- B.2 Vinden er meer (private) vervolfinancieringen van proof of concepts plaats na een **toegekende VFF**?
- B.2.1 Leiden toegewezen VFF-aanvragen tot een hogere omvang van private investeringen **na de afronding van het proof of concept**?
- B.2.2 Welke type investeerders verschaft financiering (business angels, publieke fondsen, venture capital etc.)?
- B.2.3 Haken er **primaire investeerders**<sup>99</sup> af, ook na een succesvol proof of concept? Zo ja, zijn de ondernemers dan in staat om andere financiers te vinden?
- B.2.4 Vinden er tussentijdse **overnames**<sup>100</sup> plaats van VFF-toegekende ondernemingen?

### C. VFF in context van entrepreneurial economy, ondernemingsecosysteem en (risico)kapitaalmarkt

- C.1 Hoe gedraagt de VFF zich in de **keten** van financieringen?
- C.1.1 Wat is de rol van de VFF en hoe verhoudt dit zich tot andere vormen van financiering in de keten?
- C.1.2 Hoe verloopt de **informatie-uitwisseling en samenwerking** tussen de verschillende betrokken partijen?
- C.2 Welke andere partijen en instrumenten acteren in dezelfde marktphase als de VFF? Zijn er dubbelingen of lacunes in het instrumentarium voor deze marktphase?
- C.3 Hoe is de aansluiting van de VFF op instrumenten die **acteren in** de fase voor de proof of concept?
- C.4 Worden na VFF ook aanvragen van het Innovatiekrediet of investeringen **vanuit SEED-fondsen of via het DVI gefinancierde fondsen** gedaan? Hoe is de aansluiting op deze instrumenten?

<sup>98</sup> Conform de definitie zoals deze voor de regeling van toepassing zijn.

<sup>99</sup> Onder primaire investeerders wordt verstaan de investeerder die bij het aanvragen van de VFF zijn intentie heeft afgegeven, danwel als investeerder reeds "aan boord was".

<sup>100</sup> Onder overname wordt voor het onderzoek (voorlopig) verstaan de gehele over gedeeltelijke overname van de aandelen van een onderneming, door een strategische koper.



#### D. Doelmatigheidsdiagnose van de VFF / efficiëntie van beleidsinstrument

- D.1 In hoeverre wordt de doelstelling van de VFF – het in staat stellen van ondernemers om te innoveren en te groeien – op een efficiënte wijze gerealiseerd?
- D.1.1 Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten van de overheid?
- D.1.2 Hoe hoog zijn de administratieve lasten van de bedrijven?
- D.1.3 Waarin verschilt de **werkwijze voor** uitvoering van VFF ten opzichte van de andere risicofinancieringsinstrumenten in de vroege ontwikkelfases (MIT, IK, SEED)? Is bijvoorbeeld tranche financiering te verkiezen boven milestone financiering (zoals bij Innovatiekrediet)? Wat zijn de voor- en nadelen?
- D.1.4 Op welke wijze kan de effectiviteit van de VFF (onderdelen) worden verbeterd door het gebruik van andere financieringsvoorwaarden (bijv. omvang lening, rente, terugbetaling)?
- D.1.5 Hoe verhoudt het gebruik van een gewone lening ten opzichte van het gebruiken van een converteerbare lening, wat zijn de voor- en nadelen?
- D.1.6 Leidt de instelling van een adviescommissie voor de VFF tot **een goede aansluiting bij de behoefte van ondernemers**? Hoe wordt het functioneren van de adviescommissie ervaren door stakeholders (commissie zelf, gebruikers regeling, RVO.nl)? En waarin verschillen de Adviescommissies van RVO.nl en TTW van elkaar?
- D.1.7 Hoe wordt omgegaan met IP rechten in andere regelingen ten opzichte van de VFF en wat zijn de voor en nadelen van beide methodes?
- D.1.8 Het doel van de intentieverklaring van de toekomstige financier is om een balans te vinden tussen de vrijheid van de investeerder (**om alsnog niet te investeren**) en enige vastigheid voor RVO.nl (**dat er een financiering volgt na VFF**), hiermee krijgt RVO.nl een marktsignaal dat het idee financieringswaardig is. Wordt deze balans gehaald?

#### E. Evaluatie samenwerkingsagenda Rijk-Regio

- E.1 Hoe verloopt de samenwerking tussen het rijk en de regiopartners? Wat zijn de knelpunten in deze samenwerking?
- E.2 Op welke wijze is de samenwerking tussen rijk en regio van invloed geweest op het aantal aanvragen bij de VFF?
- E.3 Op welke wijze kan de samenwerking tussen Rijk en regio worden verbeterd?



## Bijlage 2 Begeleidingscommissie



### Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Feite Hofman (voorzitter)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Jan Cobbenhagen	Maastricht University Holding B.V. / Adviescommissie VFF
Peter van Tilburg	Gebruiker IK
Roy Thurik	Erasmus Universiteit Rotterdam
Martin Carree	Universiteit Maastricht
Karen van der Wiel	CPB
Thomas Grosfeldt	VNO-NCW/ mkb Nederland

### Toehoorders

Naam	Organisatie
Adnan Sabir (projectleider)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Liselotte van Thiel	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Johanneke Henstra	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Heidi van Hooff	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)
Xavier Weenink	NWO/TTW

## Bijlage 3 Definitielijst



Begrip	Definitie
Vroegefase	De vroege fase in de ontwikkeling van vernieuwende producten en ideeën is de fase waarin de stap wordt gezet van idee tot de aanvang van de productontwikkeling: er worden concepten gecreëerd en geverifieerd, de geschikte markt wordt geïdentificeerd en de juiste licenties (IP's) worden ontwikkeld.
Starter	Een niet-beursgenoteerde kleine onderneming tot vijf jaar na registratie, die nog geen winst heeft uitgekeerd en niet uit een fusie is ontstaan.
Startup	Een bedrijf met een vernieuwend idee waarbij een schaalbaar en herhaalbaar product of dienst gemaakt wordt, vervaardigd door middel van nieuwe technologie.
Vroegefasefinanciering	Vormen van financiering voor in de eerste groeifasen van beginnende ondernemingen.
Valorisatiefondsen	Fondsen die bedoeld zijn ter financiering van de valorisatieprocedure zoals bijvoorbeeld het indienen van octrooiaanvragen voor onderzoeksresultaten of activiteiten m.b.t. commercialisering of maatschappelijke implementatie van onderzoeksresultaten.
Innovatiekrediet	En risicodragende geldlening bestemd voor de financiering van veelbelovende innovatieve projecten waarbij in voldoende mate de technische haalbaarheid is aangetoond.
Innovatiefondsen	Fondsen die als doel de stimulering van innovatie, groei van werkgelegenheid en de versterking van de regionale economische structuur heeft.
ROM's – participatiefondsen	Samenwerkingsverband in de regio met als aandeelhouders het rijk en de desbetreffende provincie dat als doel heeft om de regionale en lokale economie te versterken. Daartoe hebben zij vier taken verkregen: investeringsbevordering, ontwikkeling en innovatie bevordering, participatie en beheer, herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen.
Crowdfunding	Een manier van financieren waarbij gebruik wordt gemaakt van publieke financiering om een vooraf bepaalde hoeveelheid financiële middelen te vergaren van een ongedefinieerd netwerk van mensen.
Business angels/informele investeerders	Personen die een deel van hun kapitaal investeren in starters of bedrijven waarvan zij zelf geen eigenaar zijn.
SEED capital	Het type kapitaal, ook wel zaikapitaal, dat financiers of investeerders aan een nieuw bedrijf verstrekken voordat dit bedrijf over noemenswaardige inkomstenbronnen beschikt. De onderneming
SEED-fondsen	Een beleggingsfonds c.q. investeringsvehikel dat zich richt op het verstrekken van seed capital.
Venture Capital Fondsen	Een investeringsfonds gericht op risicovolle investeringen in innovatieve en/of snelgroeiende bedrijven.
Proof of concept	Een methode met als doel te demonstreren of een bepaald idee, technologie, of functionaliteit haalbaar is en aansluit bij de belevingswereld van de beoogde gebruikers,. Oftwel of het enige potentie heeft om daadwerkelijk gebruikt te worden zodra het op de markt is geïntroduceerd. POC is daarom een prototype dat is ontworpen om de haalbaarheid te bepalen.

---

TRL model<sup>101</sup>

*Fase 1. Fundamenteel onderzoek:* onderzoek van het basisprincipe, het idee.

*Fase 2. Toegepast onderzoek:* formulering van het technologische concept.

*Fase 3. 'Proof of concept':* experimenteel bewijs van het concept. Testen in laboratorium en analyse van eigenschappen en geschiktheid.

*Fase 4. Implementatie en test prototype:* design, ontwikkeling en validatie van de technologie in een laboratorium.

*Fase 5. Validatie prototype:* validatie van de technologie in een echte omgeving (pilot). Functionaliteiten en de eerste look en feel van een product, proces of dienst aanwezig.

*Fase 6. Demonstratie prototype in testomgeving:* demonstratie van de technologie in een testopstelling, die lijkt op een operationele omgeving.

*Fase 7. Demonstratie prototype in operationele omgeving:* demonstratie van het systeem in de vorm van een prototype in een gebruikersomgeving.

*Fase 8. Product/dienst is compleet en operationeel:* het concept is getest en bewezen en voldoet aan gestelde verwachtingen, kwalificaties en normen (certificering).

*Fase 9. Marktintroductie product/dienst/procedé:* demonstratie van het systeem in een gebruiksomgeving. Het concept is technisch en commercieel gereed; productrijp en klaar voor marktintroductie.

---



Tabel 28 Definitielijst

---

<sup>101</sup> definitie overgenomen van <https://www.gelderland.nl/Technology-Readiness-Levels>

## Bijlage 4 Leden adviescommissies

Adviescommissie Vroegefasefinanciering op 01 december 2017



### Adviescommissie RVO.nl<sup>102</sup>

Naam	Organisatie
Jan Cobbenhagen (voorzitter)	Maastricht University Holding B.V.
Jaap Beernink	Novel-T
Johannes Wolters	Lode Holding
Edmée Verhulp	Bluebee
Hein Siemerink	AFS Group
Christiaan Holland	Hub Holland B.V.

### Adviescommissie TTW<sup>103</sup>

Naam	Organisatie
Paul 't Hoen (voorzitter)	Holst Centre
Carine van den Brink	AXON Advocaten
Ger de Bruin	T&A Energy B.V
Ton de Jong	Universiteit Twente
Jacob van der Groot	Voormalig ABN AMRO
Kees Recourt	Stichting Mibiton
Ignace Karthaus	Karthaus & de Groen
Désirée Majoor	Hogeschool voor de Kunsten Utrecht

<sup>102</sup>Besluit houdende herbenoeming en vergoeding leden Adviescommissie vroegefasefinanciering mkb-ondernemers en innovatieve starters. *Stcrt* 2017, 35261.

<sup>103</sup>Besluit houdende wijziging samenstelling van de Adviescommissie vroegefasefinanciering academische innovatieve starters en hbo-innovatieve starters. *Stcrt* 2015, 46339.

## Bijlage 5 Overzicht interviews



### Expertinterviews

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Leonie van der Kruk + Michiel de Graef	Noord-Holland
Marijke Deegens	Gelderland
Stef Roell	Utrecht
Rinke Zonneveld en Liduina Hammer	Innovation Quarter
Edwin van Houte	Impuls Zeeland
Rob Schouten	OMFL
Coos Santing	Ministerie van EZK
Heidi van Hooff-Sprangers	RVO.nl
Xavier Weenink	NWO/TTW
Ronald Kleverlaan	Crowdfunding Hub
An Moorman-van Agten & Tjarda Molenaar	NVP
Anneke Olthuis	Rabobank
Bas Langelaar	BANN
Rein van Erp	SEED Fondsen via RVO.nl
Anne-Wil Lucas	StartupDelta
Martijn Lentz	KvK
Jorg Kop	Utrecht INC
Erik Boer	VU/UvA/IXA/AVL
Prof. Dr. Aard Groen	RUG
Jan Meiling	WUR/Startlife
Kees Eijkel	UT
Menno van Leeuwen	ABN AMRO
Maarten de Jong	Oneplanetcrowd
Erwin Holtland	Holding Technopolis Twente

### Interviews samenwerking Rijk-Regio

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Paul Apeldoorn	Provincie Brabant
Bas Doets	Gemeente Overijssel
Didier Manjoero	Gemeente Amsterdam
Gijs van der Molengraft	BOM

### Interviews private financiers

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Erik Schut	Enfuro Ventures
Paul Dankers	QAT Investments
Hans van Stiphout	Informal Investor
Rolph Segers	TU Delft/Climate KIC
Florian Ludwig	Thuja Capital

## Interviews ondernemers

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Hein Olthof	T-Minus Engineering B.V.
Marco de Boer	Ntrans Technologies
Vincent van den Berkel	Stokhos B.V.
Willem Kesteloo	PHYSEE Group B.V.
Eljakim Caus	Blue Plastics
Charles Hagens	EDSG
Juriaan Meulenaars	DIMAEN
Sonja Nijhuis	Breath in Balanz
Willem Zwetsloot	SeaState5
Maarten Thissen	Vastgoeddate Nederland
Jacques van Munster van Heuven	Condifood
Mark Floor	Xeelas



## Bijlage 6 Beschrijvende statistieken en analyse enquête

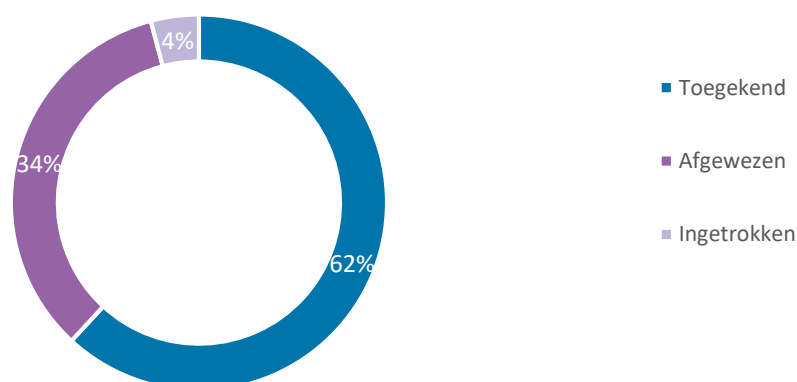


De enquête is uitgestuurd naar 253 unieke ondernemers. Van de 229 aanvragen bij RVO.nl en de 112 aanvragen bij TTW zijn er een aantal door dezelfde ondernemer ingediend. Deze dubbelingen zijn eruit gehaald. In de enquête wordt specifiek gevraagd naar de meest recente aanvraag. De respondentenlijst bevatte 160 ondernemers die VFF aan hebben gevraagd bij RVO.nl en 93 die de aanvraag bij via TTW hebben gedaan. Van de aangeschreven ondernemers heeft 19 de aanvraag ingetrokken. Van 113 ondernemers is de meest recente aanvraag afgewezen. Van de overige 121 ondernemers is de aanvraag toegekend.

De enquête is opgesteld in de online surveytool SurveyMonkey. In deze tool is het mogelijk om gegevens van te voren in te laden. De data van RVO.nl en TTW is gekoppeld aan de verschillende unieke ondernemers, waarbij de gegevens van de meest recente aanvraag is gebruikt. Deze gegevens zijn in SurveyMonkey geladen.

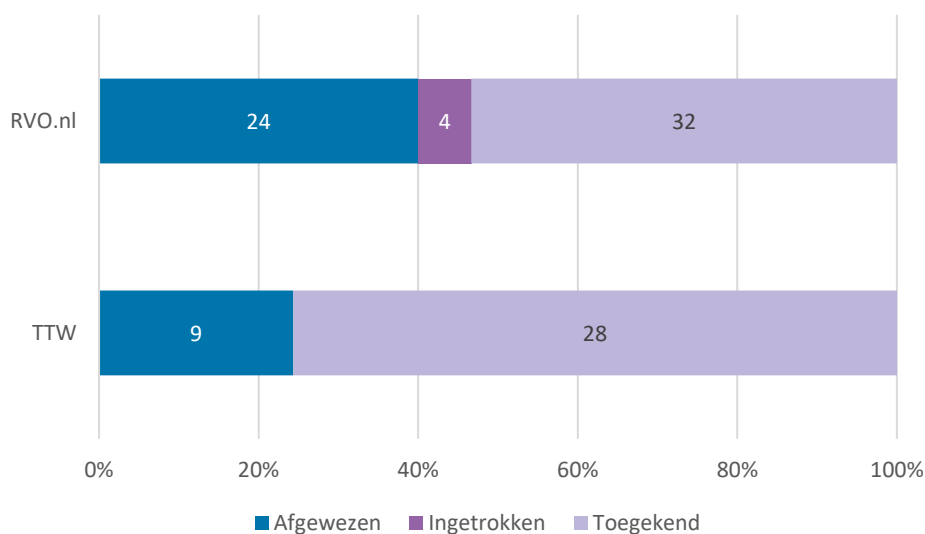
In totaal zijn 97 ondernemers begonnen met de enquête. Het aantal respondenten dat de enquête geheel heeft ingevuld is echter lager. Uiteindelijk heeft 58 respondenten de enquête geheel afgerond. Dit brengt het responsepercentage op 23 procent.

Van de compleet ingevulde enquêtes zijn 64 procent ingevuld door ondernemers die bij RVO.nl de meest recente aanvraag hebben ingediend. De overige 36 procent heeft een aanvraag bij TTW ingediend. Het percentage respondenten waarvan de meest recente aanvraag is toegekend is ongeveer 62 procent. Het aandeel afgewezen aanvragen is 34 procent. De overige 4 procent zijn ingetrokken aanvragen (Figuur 7). In vergelijking het totaal aantal aanvragen ligt het percentage toekenningen onder de respondenten relatief hoog.



Figuur 7 Aanvraagstatus respondenten (N=97)

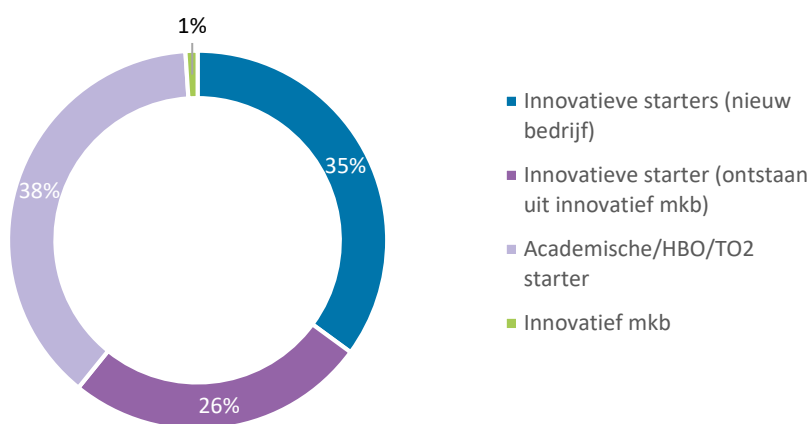
Als er een onderscheid wordt gemaakt tussen RVO.nl en TTW, dan blijkt dat ondernemers die een aanvraag bij TTW hebben ingediend en die is afgewezen, relatief minder aan de enquête deel hebben genomen (zie Figuur 8).



*Figuur 8 Verdeling respondenten met toegekend, afgewezen en ingetrokken aanvragen*

De verdeling van respondenten over mkb

- en innovatieve starter blijkt opvallend: slechts één mkb-bedrijf heeft deelgenomen aan het onderzoek. Een groot deel van de innovatieve starters geeft echter aan dat de onderneming is ontstaan uit een bestaand mkb-bedrijf met de intentie om een proof of concept te ontwikkelen (zie Figuur 9).



*Figuur 9 Verdeling diverse respondenten in bedrijfstypes (N=97)*



Innovatieve starters uit mkb lijken niet vaker of minder vaak een aanvraag toegekend te krijgen dan nieuwe innovatieve starters (zie Tabel 29).<sup>104</sup>

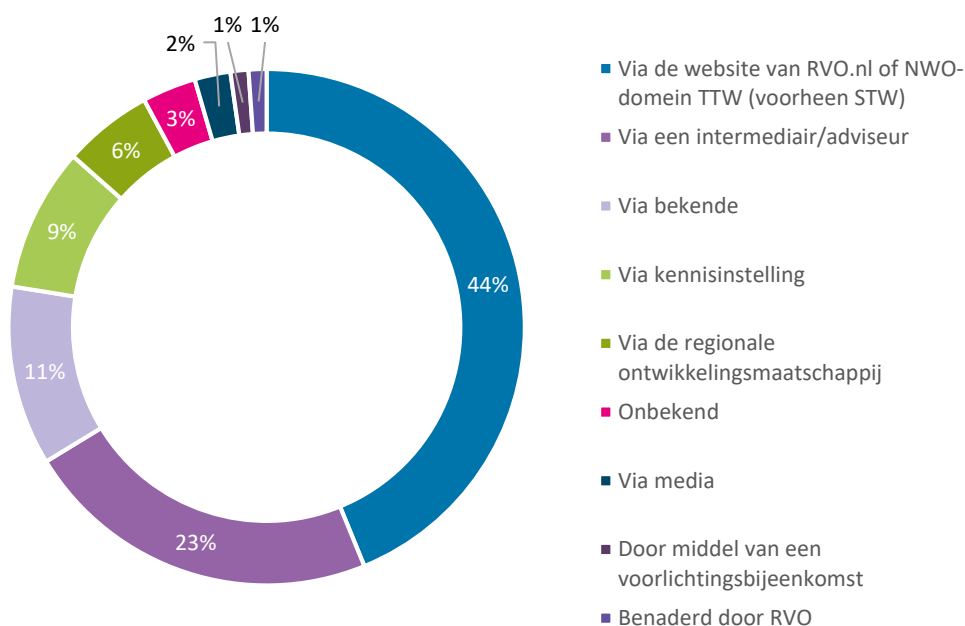


	Aanvraag niet toegekend	Aanvraag toegekend	Totaal
Innovatieve starter (nieuw bedrijf)	14	20	34
Innovatieve starter (voortkomend uit mkb)	13	12	25
<b>Totaal</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>59</b>

Tabel 29 Aantal toegekende en niet-toegekende aanvragen per type innovatieve starter

Een verdeling van hoe men bekend is geraakt met de VFF is te zien in Figuur 10. Het grootste gedeelte kent de VFF van de website van RVO.nl of TTW. Ook bekendheid via een intermediair/adviseur, bekende, kennisinstelling of regionale ontwikkelingsmaatschappij komt voor. Daarnaast zijn er nog enkele restcategorieën.

De meeste respondenten geven aan dat zij bekend zijn geraakt met de VFF via de website van RVO.nl of TTW (44 procent). Nog eens een kwart zegt de regeling via een intermediair of adviseur te kennen. Elf procent geeft aan de regeling via een bekende te kennen. Een kleiner deel kent de regeling via een kennisinstelling of via een ROM. Figuur 10 geeft een overzicht van de genoemde kanalen waarlangs de respondenten de regeling hebben leren kennen.



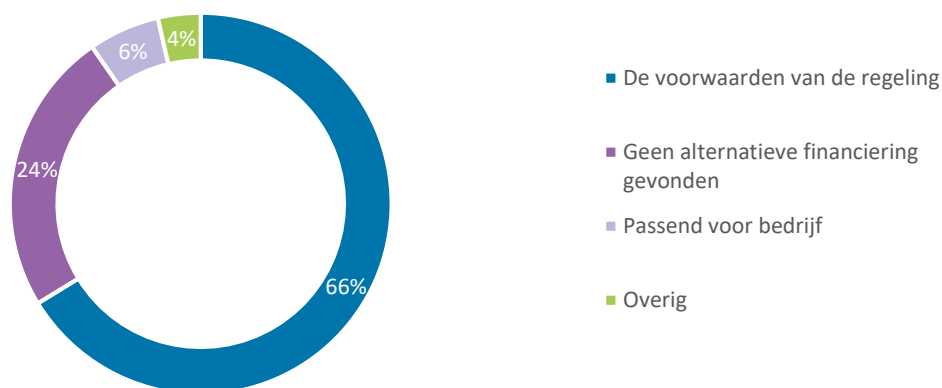
Figuur 10 Overzicht van hoe men bekend is geraakt met de VFF (N=89)

### Keuze voor de VFF

In Figuur 11 staan de redenen van de ondernemers om te kiezen voor de VFF weergegeven. Het blijkt dat de voorwaarden van de regeling over het algemeen de belangrijkste reden was om voor de VFF te kiezen: twee derde van de ondernemers geeft aan dat dit de belangrijkste reden is geweest voor hun keuze. In ongeveer een kwart van de gevallen is het antwoord dat er geen

<sup>104</sup> Pearson's  $\chi^2 = 0,68$  ( $p = 0,41$ ) en 1-sided Fisher's exact = 0,29.

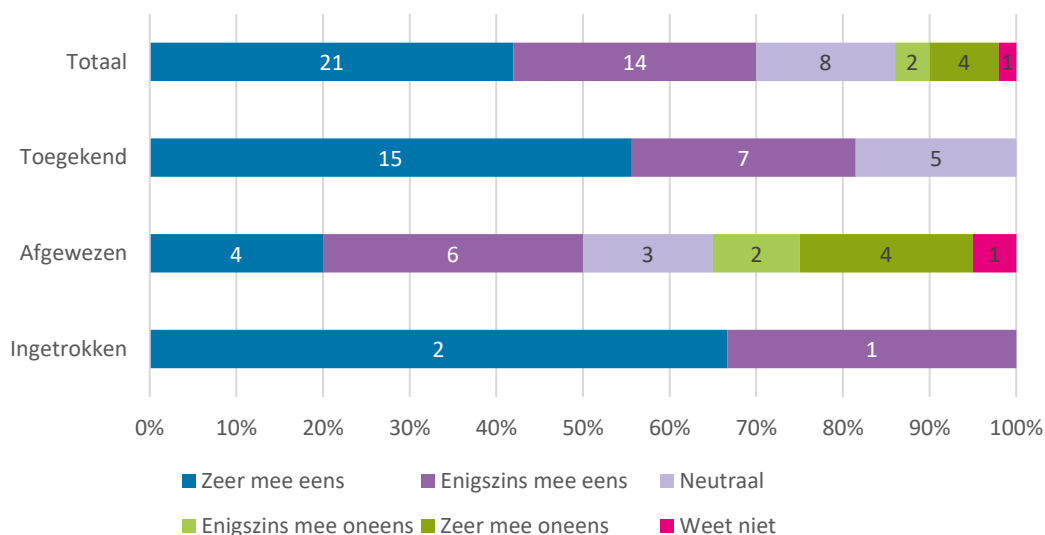
alternatieve financiering is gevonden. Een klein aandeel geeft aan dat de VFF het meest passend was voor het bedrijf. Hiernaast zijn er nog enkele individuele reacties. Zo geeft één bedrijf aan dat de begeleiding van de uitvoerder tijdens de aanvraagprocedure de belangrijkste reden was. Een ander geeft aan dat het een logische opvolging was vanuit Take-off fase 1.



Figuur 11 Belangrijkste reden voor keuze voor de VFF (N=83)

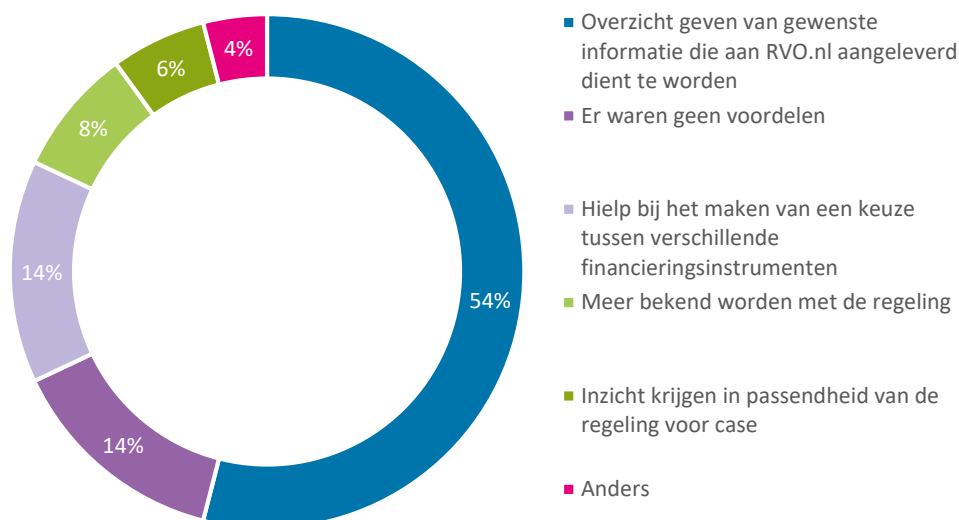
#### Quickscan door RVO.nl

Men is over het algemeen positief over de Quickscan: zeventig procent van de ondernemers geeft aan dat de Quickscan een nuttig hulpmiddel is (zie Figuur 12 - Totaal). Opvallend is dat alle respondenten waarvan de aanvraag is toegekend of is ingetrokken neutraal tot zeer positief tegenover de Quickscan staat. Ongeveer één derde van de afgewezen aanvragers is het enigszins/zeer oneens met de stelling dat de Quickscan een nuttig hulpmiddel is.



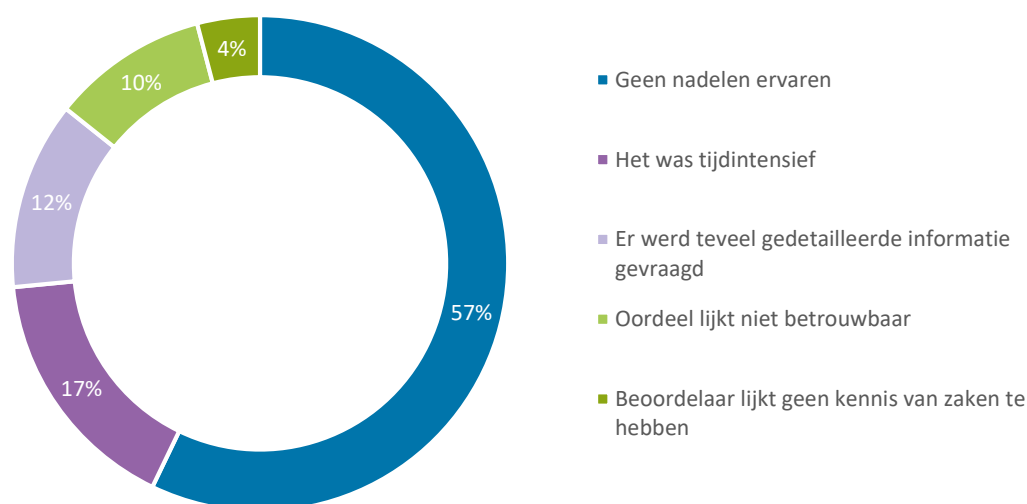
Figuur 12 Antwoord op "In welke mate bent u het eens/oneens met de volgende stelling: "de Quickscan Vroegefasefinanciering is een nuttig hulpmiddel" (N=50)

Het voornaamste voordeel is dat de Quickscan een overzicht geeft van de gewenste informatie die aan RVO.nl aangeleverd dient te worden. Daarnaast helpt de Quickscan in het maken van een keuze tussen verschillende financieringsinstrumenten.



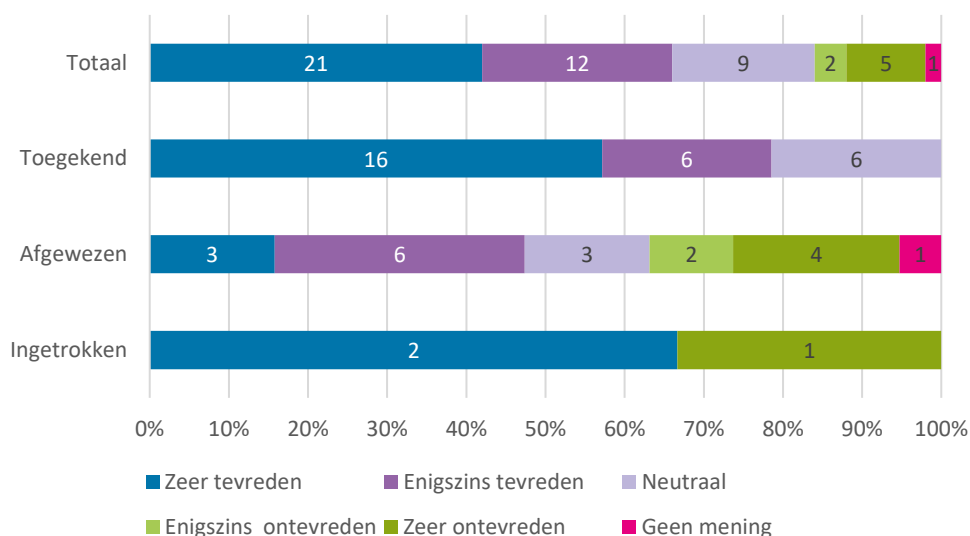
Figuur 13 Wat was uw voornaamste voordeel van de Quickscan Vroegefasefinanciering? (N=50)

Waar de meeste ondernemers aangeven een voordeel te ervaren van de Quickscan, geven de meeste ondernemers aan geen nadelen te hebben ervaren (57 procent). De meest genoemde nadelen zijn dat de Quickscan veel tijd kost en dat er veel gedetailleerde informatie wordt gevraagd. Ook geven sommige respondenten aan dat het oordeel niet betrouwbaar lijkt en dat de beoordelaar geen kennis van zaken lijkt te hebben (Figuur 14).



Figuur 14 Wat ervoer u als het grootste nadeel van de Quickscan? (N=50)

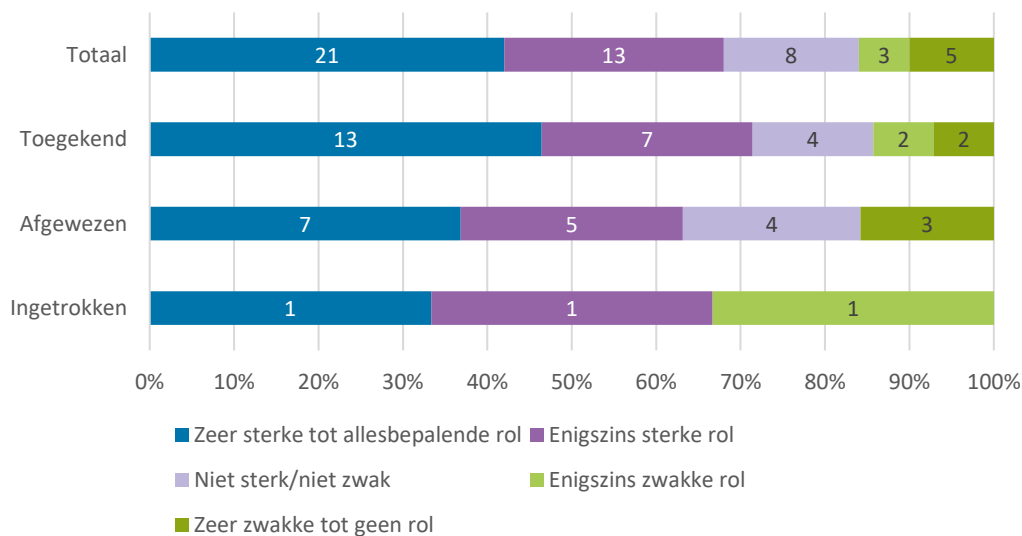
Figuur 15 toont de tevredenheid met de afhandeling van de Quickscan. Over het algemeen is men (zeer) tevreden (ongeveer 65 procent). In de lijn met de verwachting zijn ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend meer vaker en meer tevreden dan ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen.



*Figuur 15 Tevredenheid over afhandeling van de Quickscan (N=50)*

In Figuur 16 staat weergegeven wat de rol van de Quickscan was bij de beslissing om een aanvraag in te dienen. Opvallend is dat er weinig onderscheid is tussen de respondenten waarvan de aanvraag is toegekend en afgewezen.

Rond de 65 á 70 procent van de aanvragers geeft aan dat de uitkomsten van de Quickscan een enigszins sterke tot allesbepalende rol speelde bij de beslissing een aanvraag in te dienen.



*Figuur 16 Rol uitkomst Quickscan bij beslissing om aanvraag in te dienen (N=50)*

Ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van de Quickscan (in totaal acht), is gevraagd waarom zij hier geen gebruik van hebben gemaakt. De meeste ondernemers (vijf) geven aan dat zij niet bekend waren met de Quickscan. Twee ondernemers gaven aan dat een adviseur aangaf dat dit niet nodig was. Eén ondernemer gaf aan dat de tijd die nodig is voor de aanvraagprocedure niet verkort lijkt te worden door deelname aan de Quickscan.

De Quickscan wordt over het algemeen genomen positief beoordeeld en de meeste respondenten geven aan dat de Quickscan bijdraagt aan het inzichtelijk maken van de gevraagde informatie door RVO.nl/TTW. De meerderheid van de respondenten geeft aan geen nadelen te ervaren. De nadelen die werden genoemd, zijn de tijd die nodig is voor het invullen van de Quickscan, het detailniveau en onduidelijkheid omtrent de kwaliteit van het eindoordeel. De afhandeling van de Quickscan wordt positiever beoordeeld door ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend dan door ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen. De rol in de aanvraagbeslissing is enigszins sterk tot allesbepalend geweest voor rond de 65 tot 70 procent van de respondenten. Een klein deel van de respondenten nam geen deel aan de Quickscan. De meeste ondernemers die geen deel namen geven aan niet bekend te zijn geweest met de Quickscan.



### **Aanvraag**

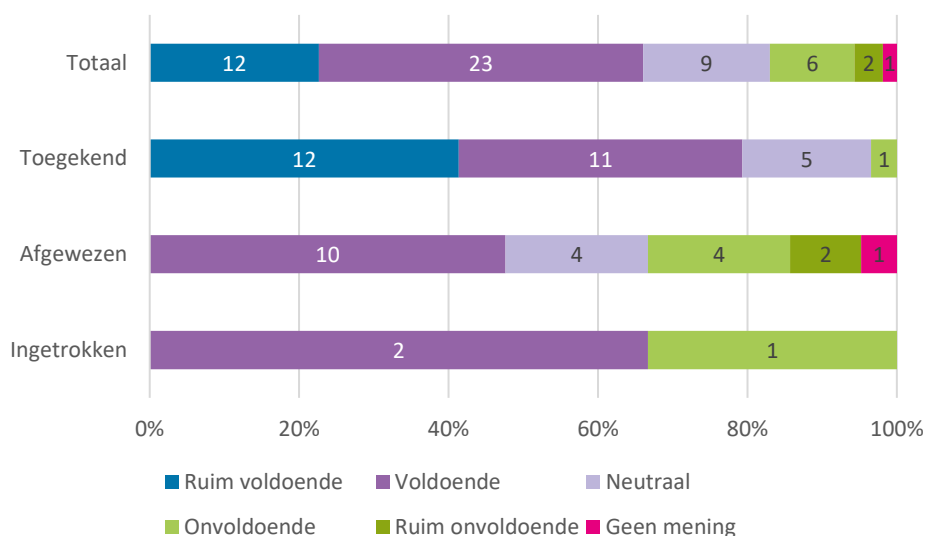
In deze paragraaf worden de reacties besproken uit de enquête die betrekking hebben op de aanvraagprocedure. Hierbij worden de reacties van de respondenten gesegmenteerd naar uitvoerder. De reden hiervoor is niet om de uitvoerders onderling te vergelijken, maar om voor elke uitvoerder een helder beeld te schetsen. Immers, door voor beide uitvoerders één beeld te schetsen wordt voorbij gegaan aan sterke- en verbeterpunten van elke uitvoerder apart.

Het merendeel van de bedrijven geeft aan dat de aanvraag door het bedrijf zelf is gedaan. Van de 87 ondernemers die de betreffende vraag hebben ingevuld, geven 76 aan dat zij de aanvraag zelf hebben gedaan. Slechts 11 ondernemers hebben een aanvraag gedaan via een intermediair; deze aanvragen zijn allemaal via RVO.nl gedaan. Op één na geven alle respondenten aan dat zij een intermediair hebben ingeschakeld om de aanvraag te doen aangezien een intermediair meer expertise heeft op dit gebied. De overige ondernemer geeft aan zelf te weinig tijd te hebben voor de aanvraag. Voor het doen van een aanvraag wordt over het algemeen een no-cure no-pay beloning gehanteerd: 7 van de 11 ondernemers geeft aan dat de vergoeding voor de intermediair een percentage van de lening betrof. Eén andere geeft aan dat de compensatie een combinatie van een vast bedrag en een percentage van de lening inhield. Voor de overige drie bestond de vergoeding voor de intermediair uit een vast bedrag. Erg opvallend is dat de aanvragen die via een intermediair gedaan zijn een veel lagere kans van slagen lijken te hebben: acht van de elf aanvragen die door een intermediair zijn gedaan, zijn afgewezen.

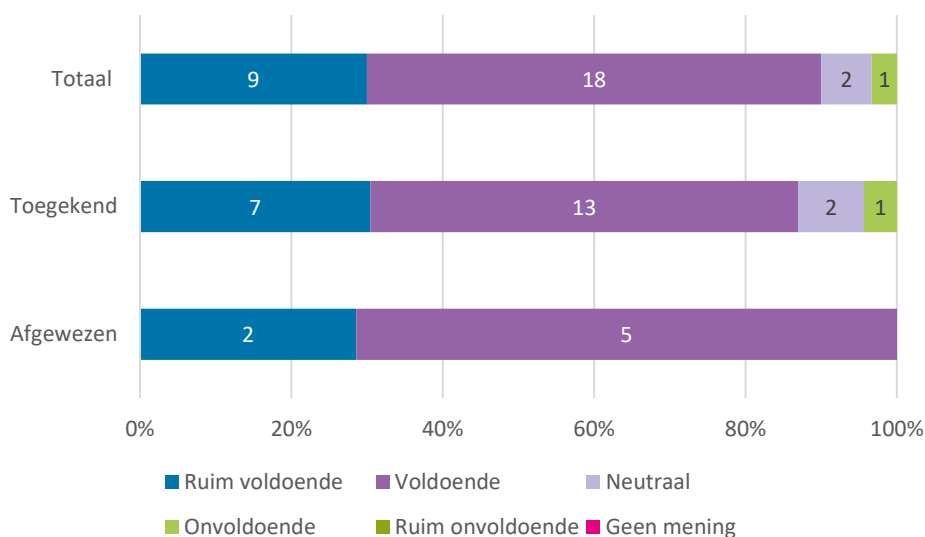
In totaal zijn er drie ondernemers die de hun aanvraag hebben ingetrokken en de vraag hebben beantwoord wat hiervoor de voornaamste reden was. De opgegeven redenen zijn:

- De aanvraag kostte (te)veel tijd.
- Op advies van RVO.nl ingetrokken en een aanvraag voor het IK gedaan.
- Er liepen 2 VFF-trajecten parallel aan elkaar.

Men beoordeeld de kwaliteit van de informatie op de websites van RVO.nl en TTW over het algemeen als voldoende, al blijken er wel verschillen te zijn tussen RVO.nl en TTW. Ondernemers die via RVO.nl een aanvraag hebben ingediend geven vaker een (ruime) voldoende als deze aanvraag is toegekend (Figuur 17). Ondernemers die hun aanvraag bij TTW hebben ingediend zijn in het algemeen erg positief (Figuur 18). Er is één verbeterpunt gemeld voor de website van TTW:

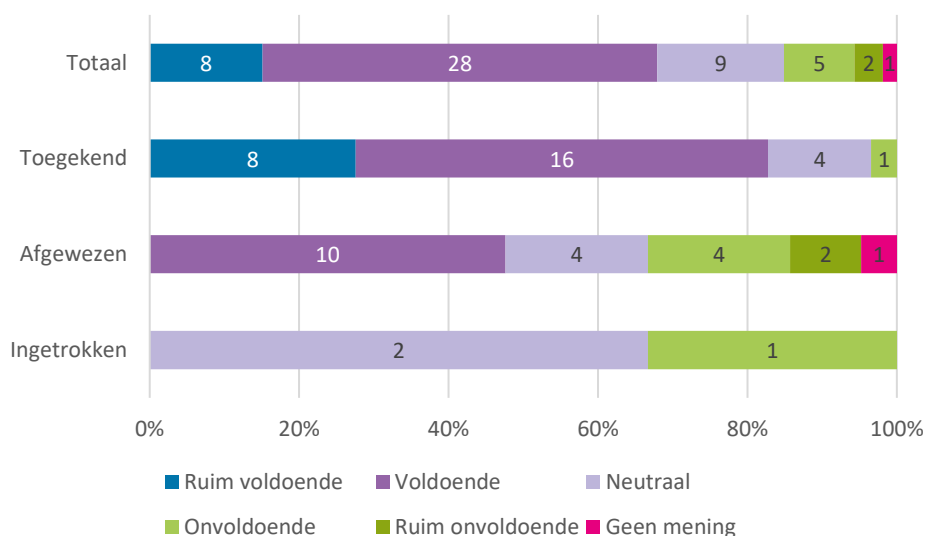


*Figuur 17 Oordeel kwaliteit van informatie op de website van RVO.nl om tot een aanvraag te komen (N=53)*

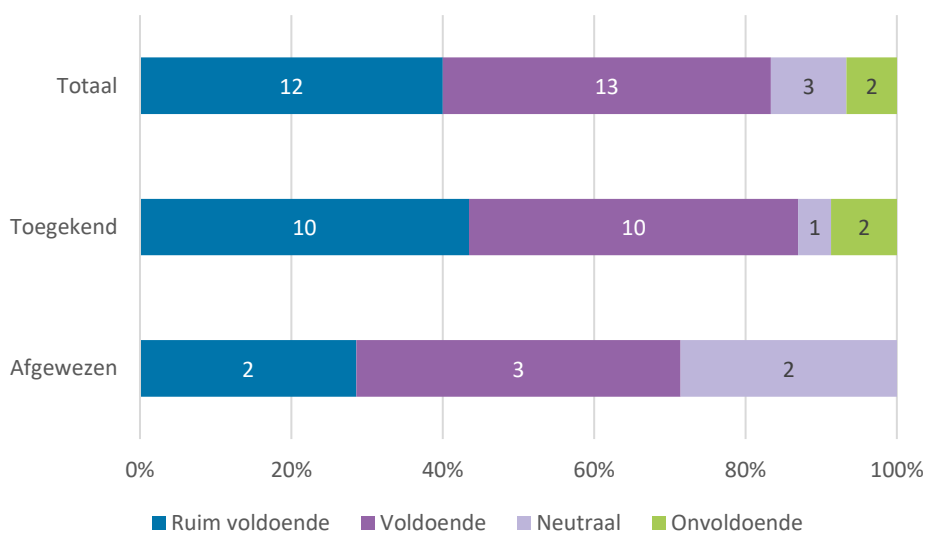


*Figuur 18 Oordeel kwaliteit van informatie op de website van TTW om tot een aanvraag te komen (N=30)*

De websites van de uitvoerende instanties worden over het algemeen als positief beoordeeld. Echter, ook hier is te zien dat de website van RVO.nl door ondernemers die een succesvolle aanvraag hebben ingediend, als meer overzichtelijk wordt beoordeeld dan ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen (Figuur 19). De website van TTW wordt door zowel ondernemers met waarvan de aanvraag is toegekend als afgewezen als (ruim) voldoende overzichtelijk beoordeeld (Figuur 20).



Figuur 19 Oordeel overzichtelijkheid website RVO.nl (N=53)



Figuur 20 Oordeel overzichtelijkheid website TTW (N=30)

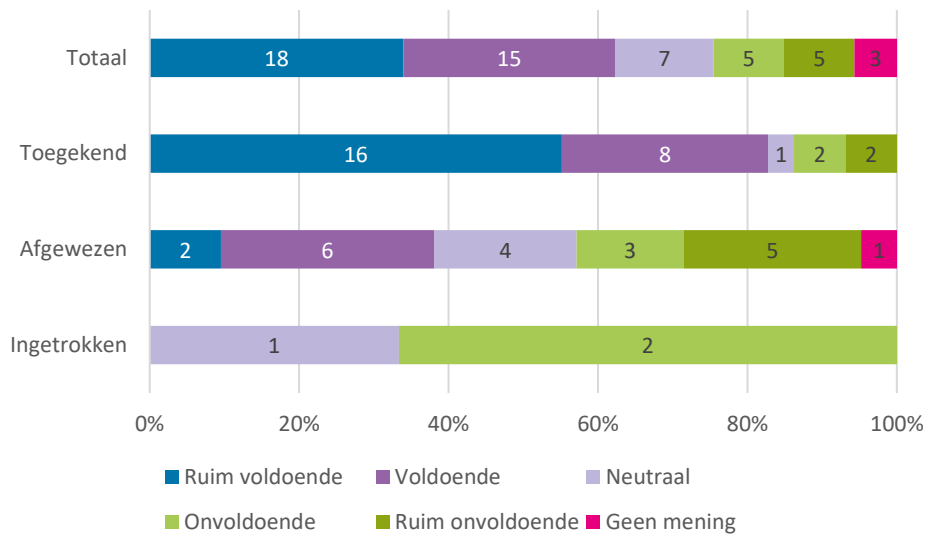
In de enquête is gevraagd naar verbeterpunten voor de websites van RVO.nl en TTW. Voor RVO.nl kwamen de volgende verbeterpunten naar voren:

- Taalgebruik kan helderder en meer afgestemd worden op de doelgroep van ondernemers.
- Overzichtelijkheid van de website zou geholpen zijn met een goede FAQ-pagina.
- Duidelijk stappenplan met tijdslijnen en data.
- Verschillen met andere tools zou duidelijker kunnen worden aangegeven.
- Duidelijkere informatie met betrekking tot criteria en slagingskans.

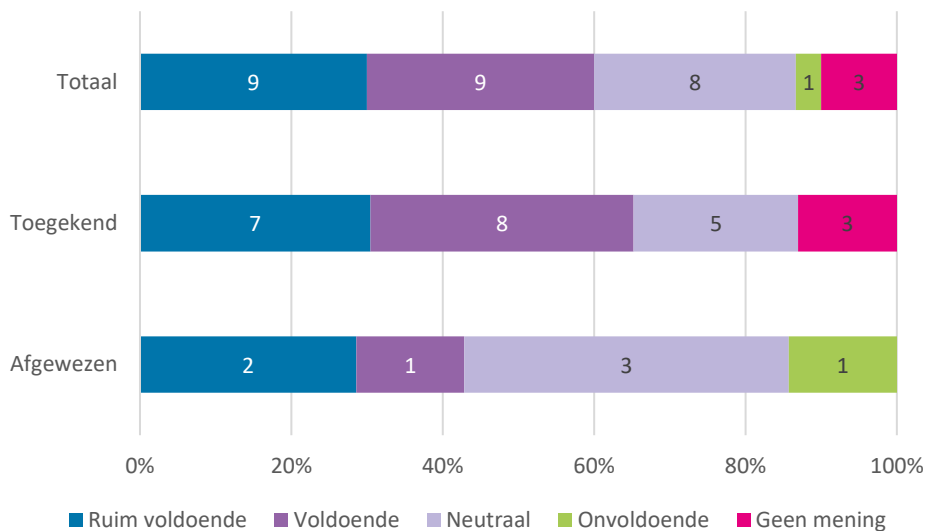
Met betrekking tot TTW kwam één verbeterpunt naar voren uit de enquête. Er wordt aangegeven dat het niet duidelijk is wat de juiste portal is om de aanvraag in te dienen en dat het niet duidelijk is of de indiening gelukt is.

De algehele rol van de uitvoerende partijen wordt minder positief beoordeeld. Zowel de rol van RVO.nl als TTW wordt door ongeveer zestig procent van de respondenten als (ruim) voldoende

beoordeeld. De rol van zowel RVO.nl als TTW wordt door ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen voor ongeveer veertig procent positief beoordeeld.



*Figuur 21 Rol RVO.nl tijdens aanvraagprocedure in het algemeen (N=53)*



*Figuur 22 Rol TTW tijdens aanvraagprocedure in het algemeen (N=30)*

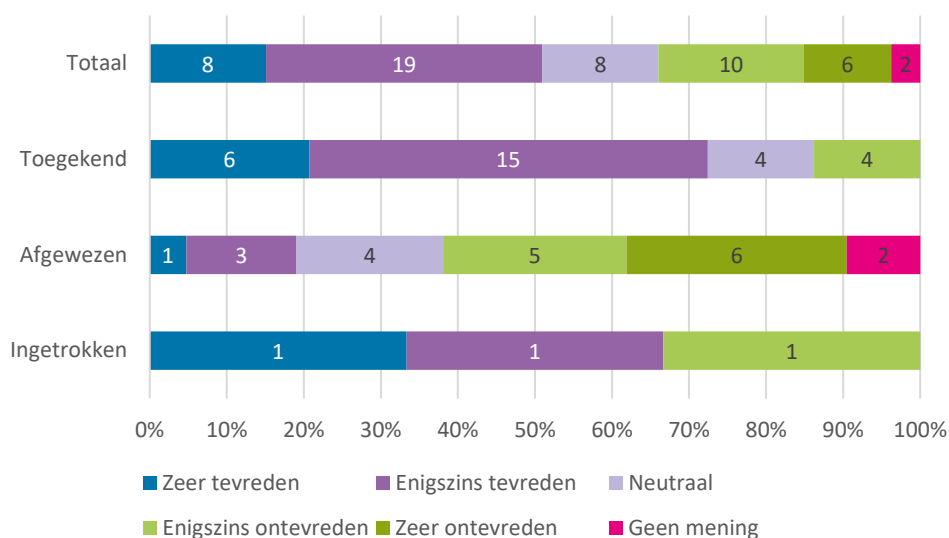
Vanuit RVO.nl kwamen de volgende verbeterpunten voor de rol van de uitvoerder:

- Herleidbaar maken op basis van welke criteria aanvragen worden toegewezen.
- Positievare stimulering en bruikbare feedback.
- Meer snelheid en duidelijkere communicatie.

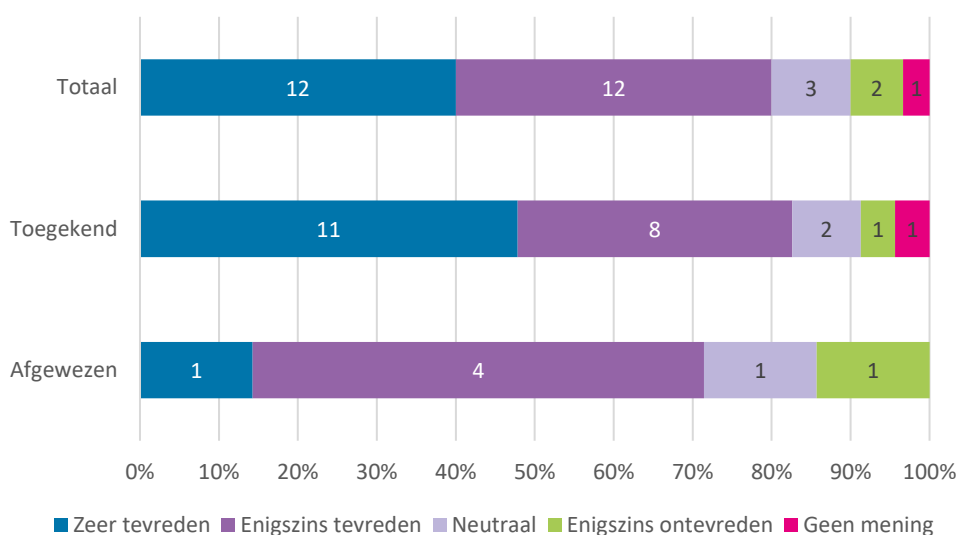
Vanuit aanvragers bij uitvoerder TTW zijn geen verbeterpunten gemeld.

Met betrekking tot de doorlooptijd zijn er grote verschillen te zien tussen ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend en afgewezen. Van de eerste groep is ruim zeventig procent (zeer) tevreden over de doorlooptijd van de aanvraag. Van de tweede groep is een kleine twintig procent (zeer) tevreden. Het oordeel over uitvoerder TTW kent ook een verschil, maar dit verschil is een stuk kleiner.





*Figuur 23 Tevredenheid met de doorlooptijd van de aanvraag bij RVO.nl (N=53)*



*Figuur 24 Tevredenheid met de doorlooptijd van de aanvraag bij TTW (N=30)*

Vanuit de groep respondenten die een aanvraag bij RVO.nl hebben gedaan, kwamen de volgende verbeterpunten:

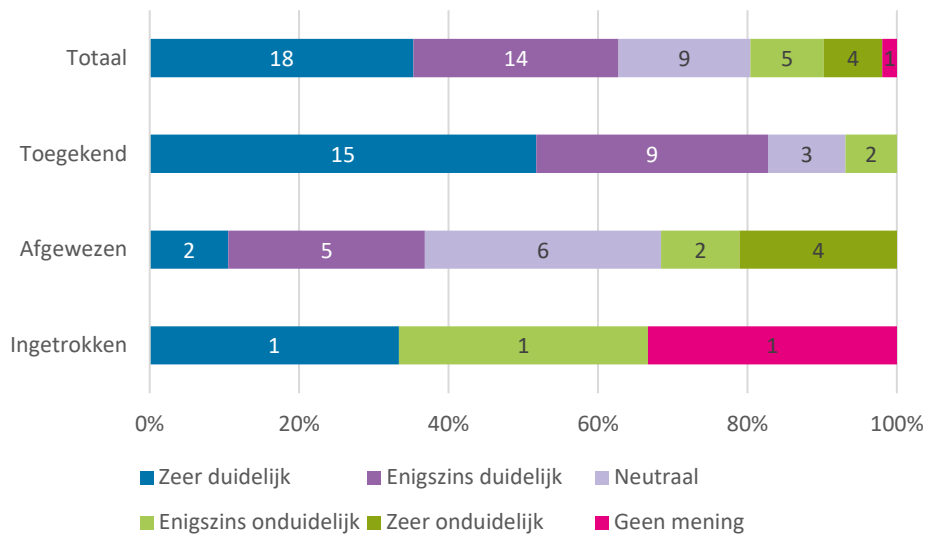
- De doorlooptijd meer laten aansluiten op de doelgroep.
- Helder maken welke informatie nodig is om tot een goede aanvraag te komen.

Ondernemers die een aanvraag hebben gedaan bij TTW geven de volgende verbeterpunten mee:

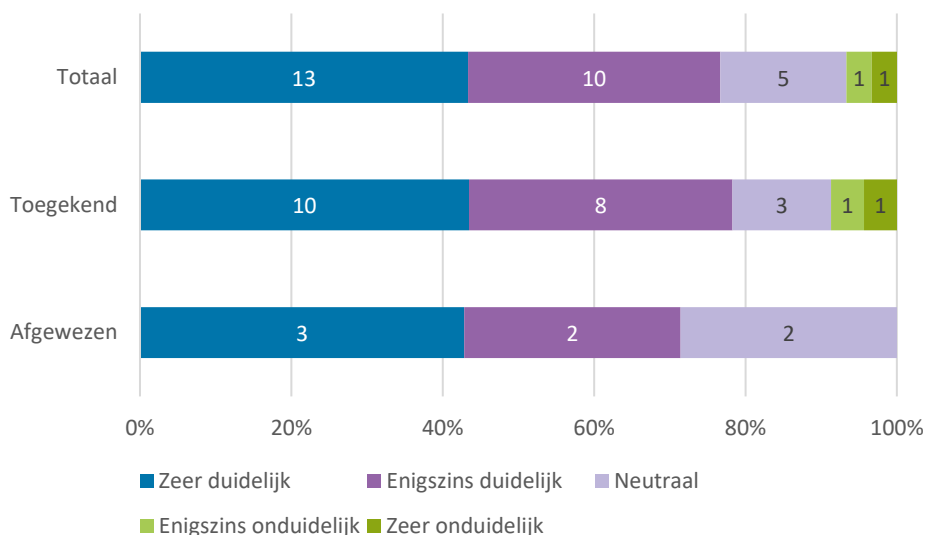
- De aanvraag moet sneller worden afgehandeld.
- De data moeten beter worden afgestemd/gecommuniceerd (bijvoorbeeld voor de pitch).

De mate waarin de status van de aanvraag duidelijk was tijdens de doorlooptijd is weergegeven in Figuur 25 voor RVO.nl en Figuur 26 voor TTW. De status van de aanvraag wordt door ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend als meer duidelijk beoordeeld dan door ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen. Dit effect is vooral zichtbaar bij RVO.nl.

Ondernemers die aangaven dat de status van de aanvraag onduidelijk was, geven aan dat het inzicht in de status over het algemeen wat beter zou mogen worden weergegeven.

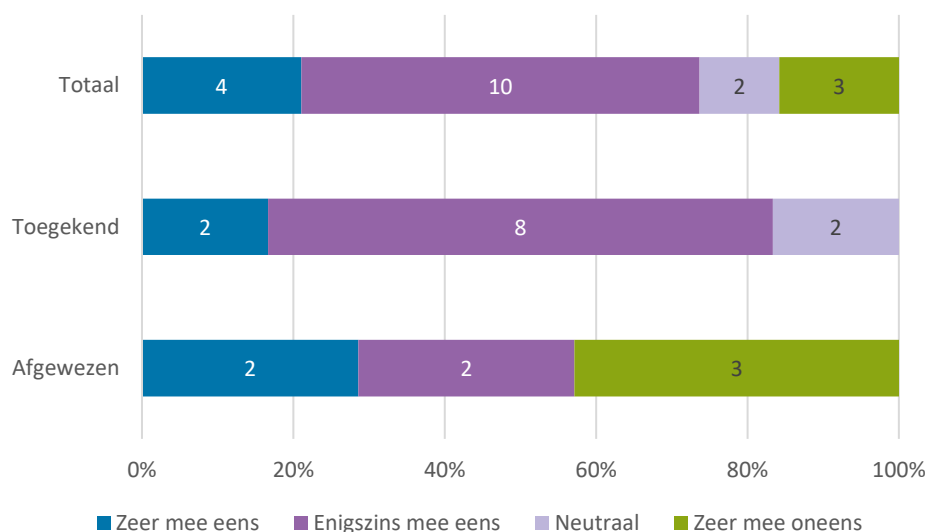


Figuur 25 Mate van duidelijkheid van de status van de aanvraag bij RVO.nl (N=51)

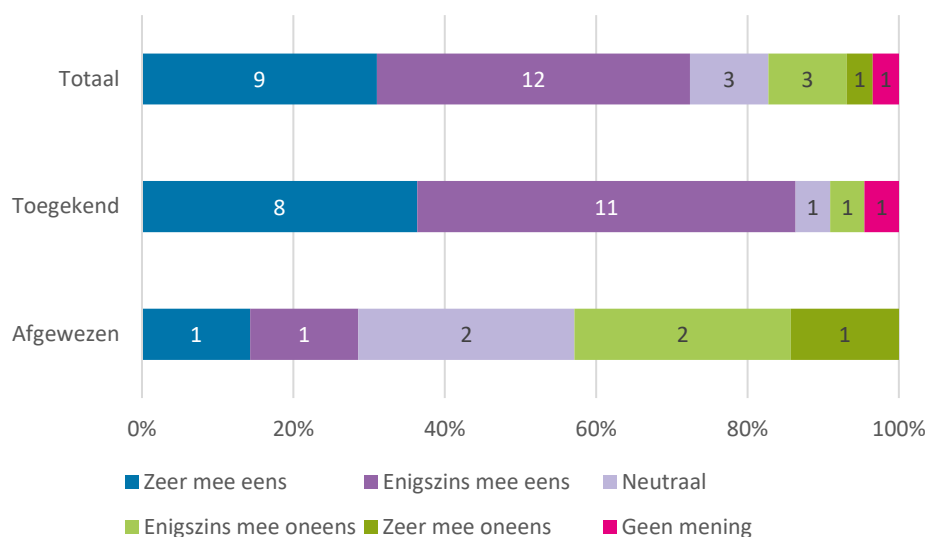


Figuur 26 Mate van duidelijkheid van de status van de aanvraag bij TTW (N=30)

In Figuur 27 en Figuur 28 staat voor respectievelijk respondenten die respectievelijk bij RVO.nl en TTW een aanvraag hebben ingediend in hoeverre zij het eens/oneens zijn met de stelling "de adviescommissie straalt deskundigheid uit". Het valt op dat de respondenten waarvan de aanvraag is afgewezen de adviescommissie minder deskundigheid uit vonden stralen. Dit geldt voor respondenten bij uitvoerder RVO.nl en TTW. Uit beide groepen respondenten kwam een gelijksoortig advies: het zou goed zijn als er meer inhoudelijke experts op het gebied van techniek en innovatie in de commissie plaats zouden nemen.

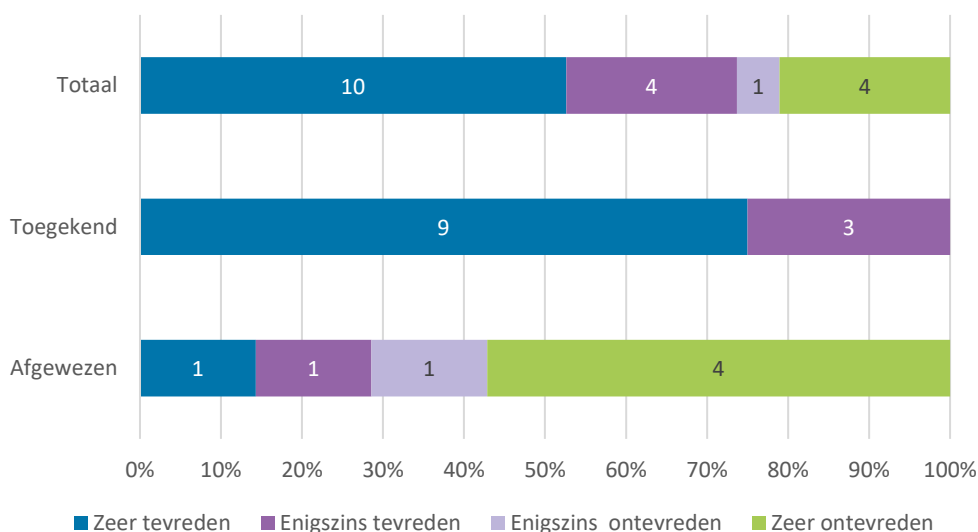


Figuur 27 Eens/oneens met de stelling: "de adviescommissie straalt deskundigheid uit" (RVO.nl; N=19)

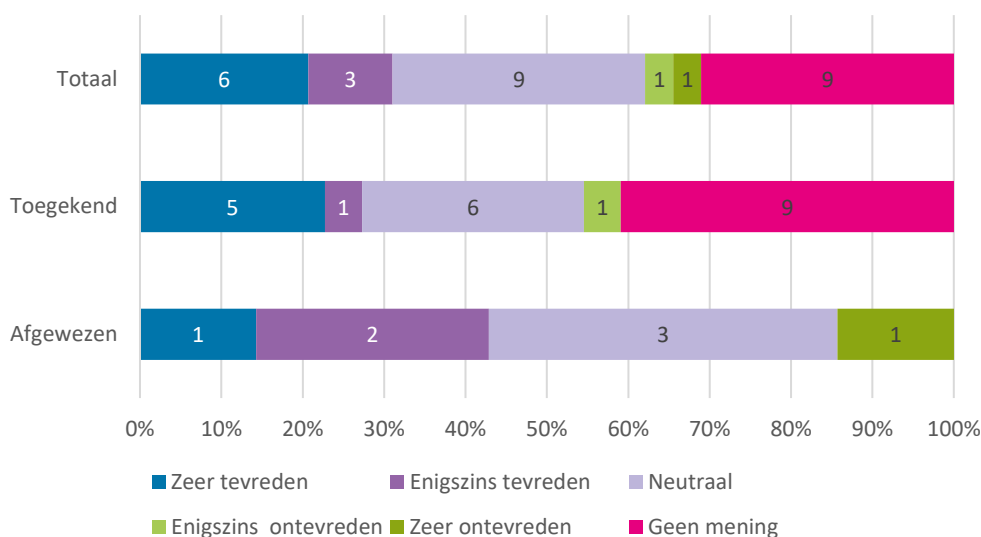


Figuur 28 Eens/oneens met de stelling: "de adviescommissie straalt deskundigheid uit"(TTW; N=29)

De mate waarin de respondenten tevreden waren over de rol van de uitvoerder bij de voorbereiding van de presentatie van de aanvraag voor de adviescommissie staat weergegeven in Figuur 29 (RVO.nl) en Figuur 30 (TTW). Respondenten waarvan de aanvraag is afgewezen zijn doorgaans minder positief dan respondenten waarvan de aanvraag is toegekend; dit geldt zowel voor TTW als voor RVO.nl.



*Figuur 29 Mate van tevredenheid rol uitvoerder bij voorbereiding presentatie adviescommissie (N=19)*



*Figuur 30 Mate van tevredenheid rol uitvoerder bij voorbereiding presentatie adviescommissie (N=29)*

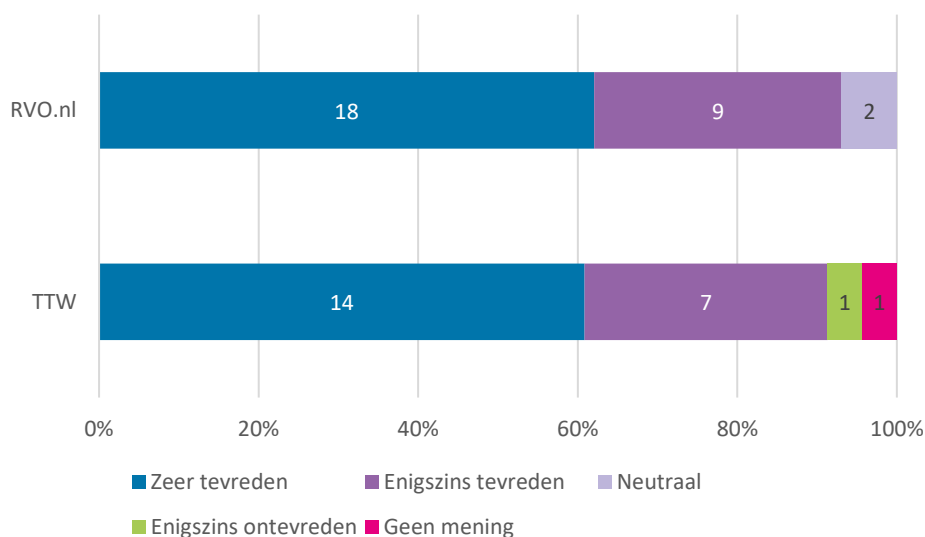
### Verbeterpunten voor het aanvraagproces

De volgende verbeterpunten werden genoemd in de enquête:

- Zorg voor een duidelijk aanvraagformat. Het formele taalgebruik en de precieze bewoordingen en definities bleken zich nogal nauw te komen, dit sluit niet aan bij het denkkader van ondernemers; business plannen worden tegenwoordig gemaakt in powerpoint (word is ouderwets; kost daardoor ook veel tijd).
- Versnellen van de procedure (voor een beginnend bedrijf is dit cruciaal).
- Meer dialoog; beslissingen worden genomen zonder discussie; 30 minuten voor de adviescommissie is te weinig; commissie moet meer oog hebben voor de impact van het product.
- VFF is een toegankelijk instrument; proces verliep professioneel.
- Duidelijkere communicatie wanneer het instrument geschikt is en wanneer niet (voor welke fase is het bedoeld; hier bestaat onduidelijkheid over); schema met TRL definities vanuit RVO.nl is wenselijk.

### Toegekende aanvraag

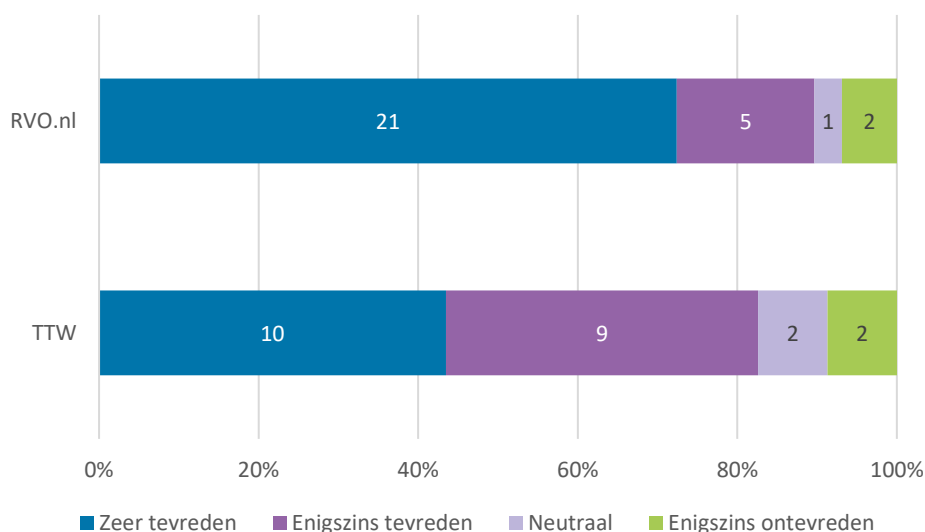
Ondernemers waarvan de aanvraag toegekend is, is gevraagd naar de mate waarin zij tevreden zijn met de onderbouwing van de beslissing. Figuur 31 toont het resultaat voor zowel RVO.nl als TTW. Slechts één ondernemer was enigszins ontevreden en had meer details gewenst.



Figuur 31 Mate van tevredenheid met onderbouwing van honorering aanvraag

De meeste ondernemers zijn (zeer) tevreden over de periode tussen toekenning en uitbetaling. In Figuur 32 is te zien dat vier respondenten enigszins ontevreden zijn. Zij gaven de volgende verbeterpunten:

- Helderere tijdsperiode aangeven waarop de lening betaald wordt.
- Minder aanvragen tegelijk in behandeling nemen om de wachttijd te beperken.

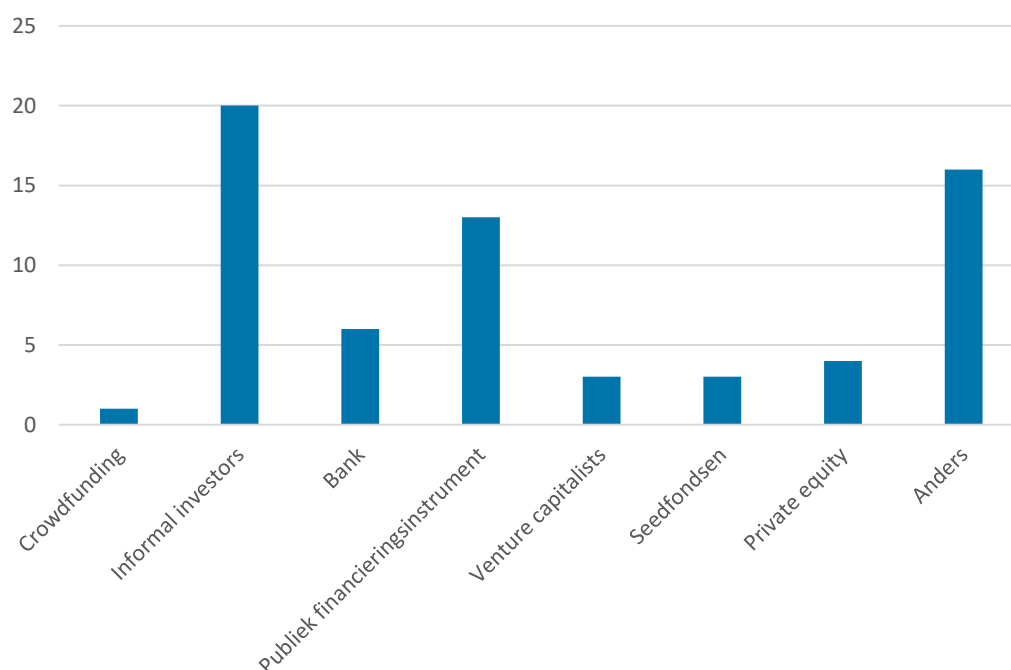


Figuur 32 Tevredenheid over de periode tussen toekenning en uitbetaling

De ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend, is tevens gevraagd of zij ook andere vormen van financiering hebben verkregen. Twintig van de 29 aanvragers bij RVO.nl geven aan ook andere financiering te krijgen. Bij TTW is dit aantal achttien van de 22. In Figuur 33 is te zien welke financiering er naast de VFF is verkregen. Het totaal telt op tot boven de 38, doordat respondenten meerdere antwoorden konden aankruisen.

Het meest genoemd is financiering door informal investors, gevolgd door publieke financieringsinstrumenten. Er is gevraagd de publieke financieringsinstrumenten nader te specificeren. De volgende instrumenten zijn genoemd: Horizon2020, Innovatiekrediet, PPM Oost, MIT, Participatie door NOM, Redmedtech, TKI, regionale investeringsmaatschappij en FOM (nu NWO).

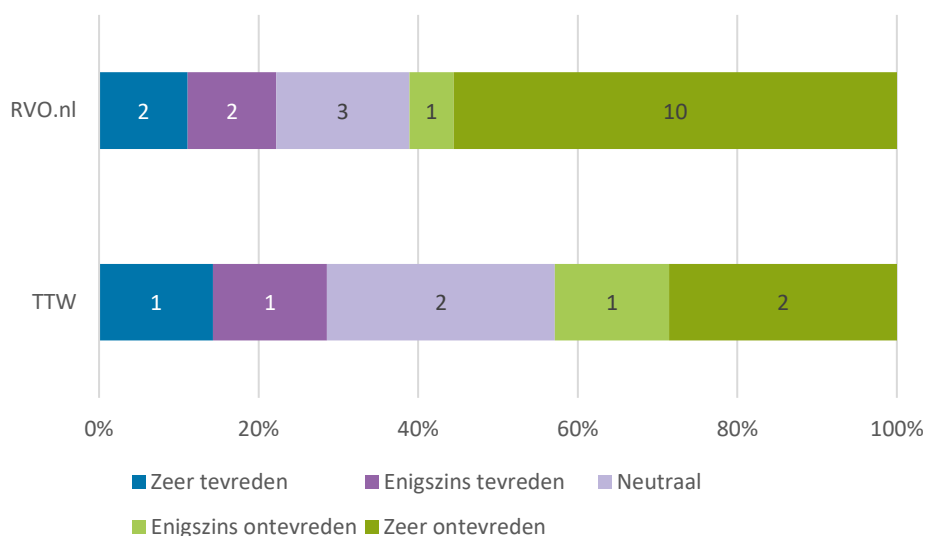
Daarnaast is er een grote groep van 'andere' financieringsinstrumenten. Hierbij worden subsidies, eigen geld, leningen bij bank in later stadium, achtergestelde innovatie leningen, verschillende fondsen en toekomstige klanten genoemd.



*Figuur 33 Aantal genoemde aanvullende financieringsinstrumenten (telt op tot boven de 38)*

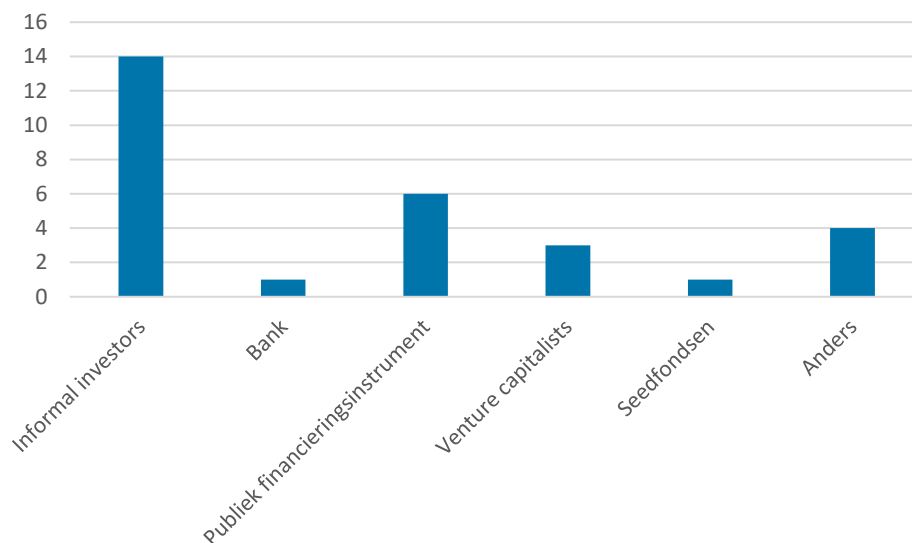
### **Afgewezen aanvraag**

Figuur 34 toont de mate van tevredenheid over de onderbouwing van de afwijzing van de aanvraag. Men is over het algemeen genomen niet tevreden tot zeer ontevreden over de onderbouwing van de afwijzing. Respondenten (die zowel via RVO.nl als TTW een aanvraag hebben ingediend) melden dat de onderbouwing niet voldoende beargumenteerd was. Eén respondent die meerdere aanvragen bij TTW heeft ingediend meldt dat er inconsistenties waren tussen beoordeling in verschillende rondes.



*Figuur 34 Mate van tevredenheid onderbouwing afwijzing*

Van de afgewezen aanvragers geven 23 respondenten aan dat zij alternatieve financiering hebben gevonden. In Figuur 35 staat weergegeven hoe vaak bepaalde financieringsinstrumenten zijn genoemd. Net als bij de aanvullende financiering, wordt ook alternatieve financiering vaak door informel investoren gedaan. Publieke financieringsinstrumenten die genoemd worden zijn: VIA, UNIIQ, IK, BOM en projectfinanciering van RVO Armoede beleid. De categorie 'anders' wordt ingevuld door financiering uit eigen middelen of via bekenden.

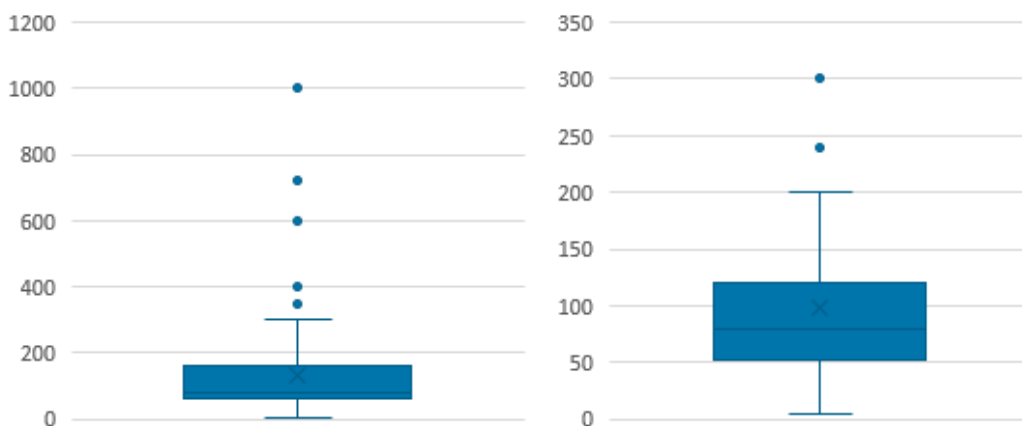


*Figuur 35 Aantallen genoemde financieringsinstrumenten*

Ondernemers waarvan de aanvraag is afgewezen en die geen alternatieve financiering hebben gevonden, is gevraagd of zij het beoogde proof of concept op een ander stadium willen ontwikkelen. Drie ondernemers geven aan dit van plan te zijn, één weet het nog niet en één andere geeft aan dit niet van plan te zijn.

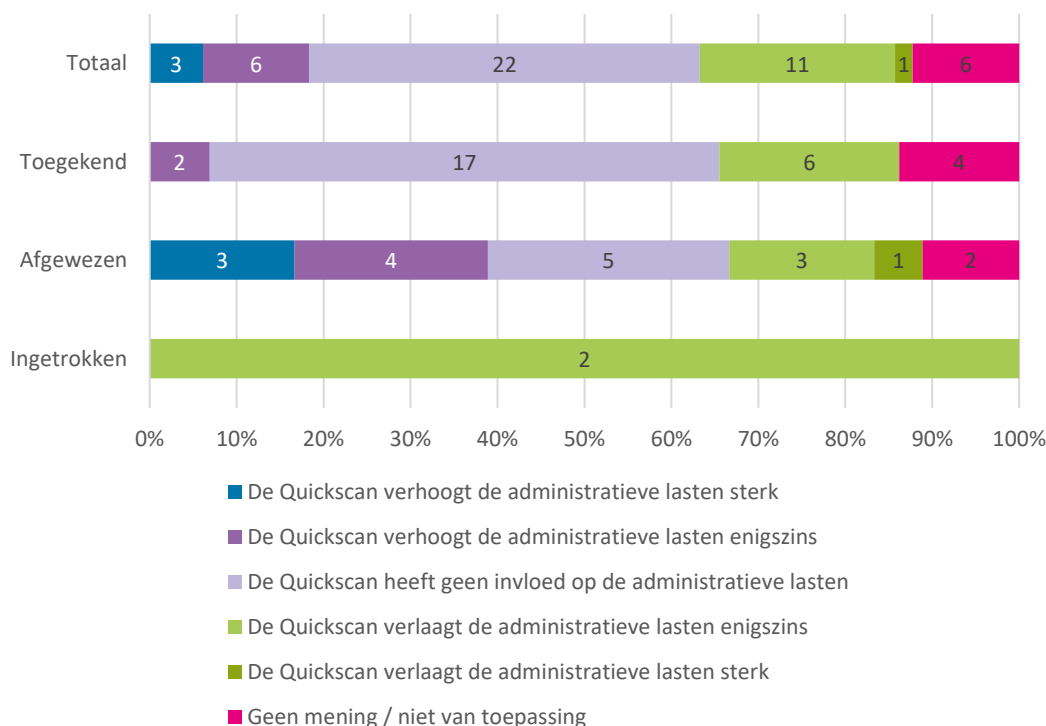
### Administratieve lasten

Respondenten geven aan gemiddeld 132 uur besteed te hebben aan de aanvraag. De gegeven antwoorden lopen sterk uiteen: de minimale tijdsbesteding die is opgegeven is 4 uur, terwijl de maximale tijdsbesteding 1.000 uur bedraagt. Zowel de modus als de mediaan is 80 uur. Figuur 36 toont een boxplot met de verschillende administratieve lasten in uur. Als de vijf hoogste waardes verwijderd worden, dan dalen de gemiddelde administratieve lasten naar 98 uur (figuur rechts).



Figuur 36 Boxplot met administratieve lasten in uur (totaal links: N=77; zonder vijf hoogste waardes rechts: N = 72)

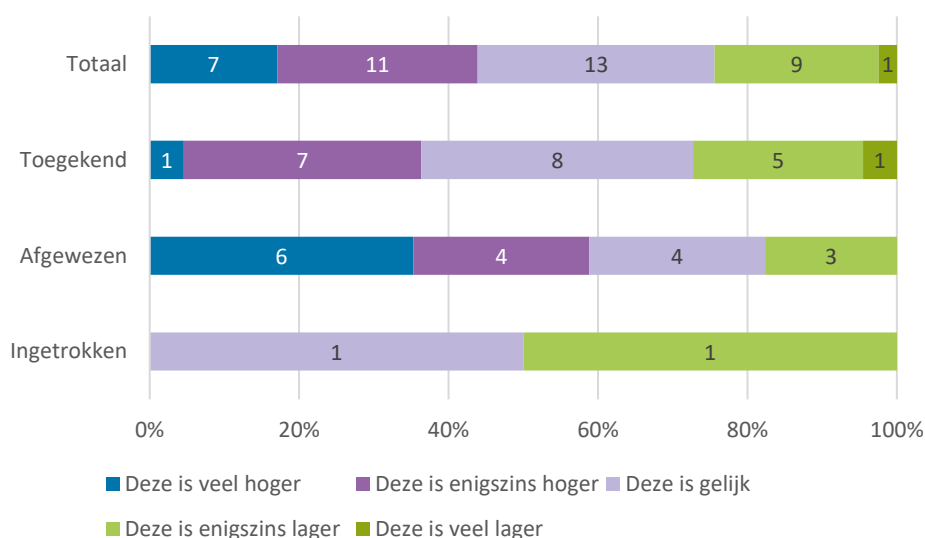
Uit de onderstaande figuur blijkt dat respondenten verdeeld in hun mening over het effect van de Quickscan op de administratieve lasten. De meeste respondenten die hun aanvraag toegekend hebben gekregen zien geen effect tot een verlagend effect, waar respondenten waarvan de aanvraag is afgewezen vaker ook een verhoging van de administratieve lasten ervoeren.



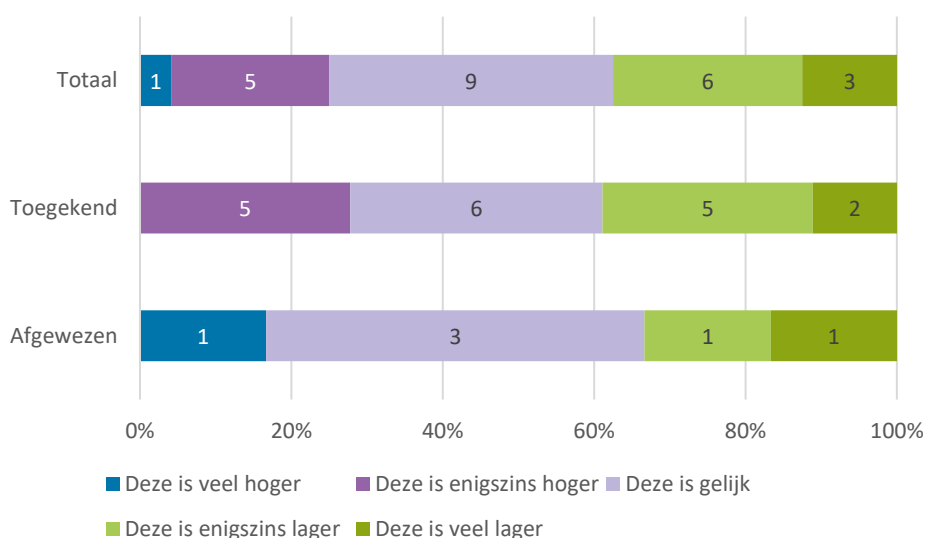
Figuur 37 Effect van de Quickscan op administratieve lasten (N=49)



Figuur 38 en Figuur 39 laten de ingeschatte verhoudingen zien van administratieve lasten van het doen van een aanvraag bij de VFF en in vergelijking tot andere financieringsinstrumenten. Respondenten die via RVO.nl een aanvraag hebben ingediend geven vaker aan dat de administratieve lasten van de VFF hoger zijn vergeleken met andere instrumenten. De respondenten die via TTW een aanvraag hebben ingediend geven iets vaker aan dat de lasten iets minder zwaar zijn voor de VFF. Er zit weinig onderscheid tussen de instrumenten waarmee vergeleken wordt. Informal investors, venture capitalists, business angels, subsidies en publieke financieringsinstrumenten worden vaak genoemd, zowel bij de groep die hogere als lagere administratieve lasten ervoer.

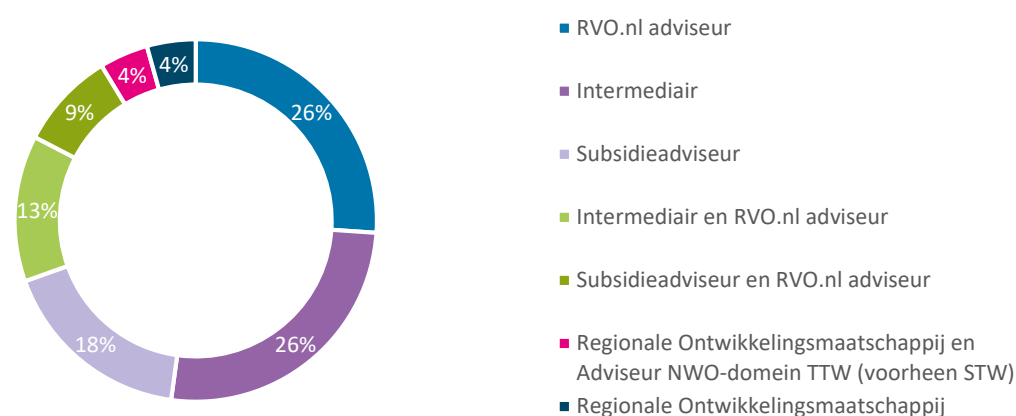


Figuur 38 Verhouding administratieve lasten aanvraag VFF ten opzichte van andere instrumenten (RVO.nl; N=41)



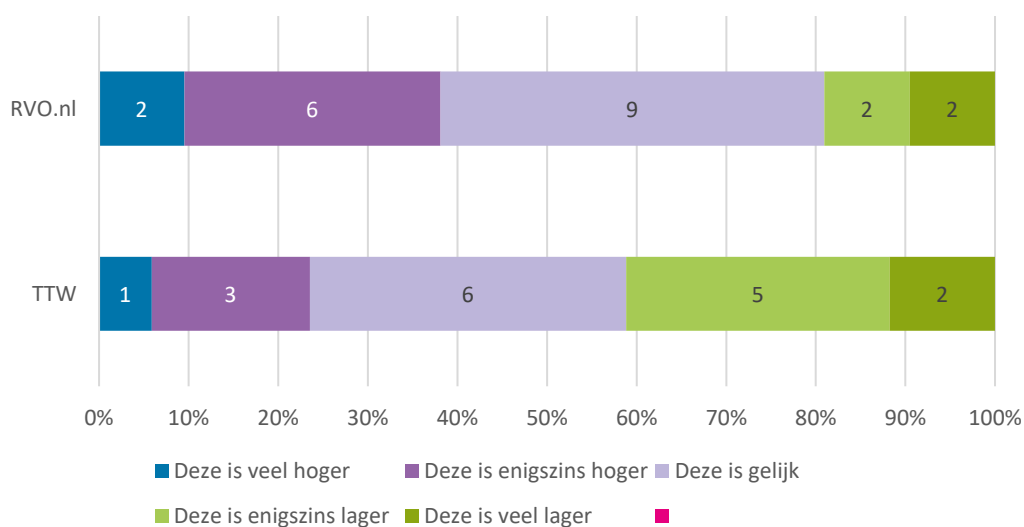
Figuur 39 Verhouding administratieve lasten aanvraag VFF ten opzichte van andere instrumenten (TTW; N=24)

In de enquête is tevens gevraagd naar ondersteuning bij de aanvraag. Van de groep die bij RVO.nl zijn aanvraag heeft ingediend, geeft een twintigtal ondernemers aan gebruik te hebben gemaakt van een ondersteuner. Aanvragers bij TTW geven dit viermaal aan. Ondersteuning bestond hierbij vooral uit de inzet van een adviseur of intermediair. Enkele respondenten geven aan ondersteuning te hebben ontvangen van een regionale ontwikkelingsmaatschappij (Figuur 40). Deze ondersteuning bestond uit: ondersteuning bij de aanvraagprocedure en bijkomend voorwerk. Ook is gevraagd naar de behoefte aan ondersteuning voor ondernemers die geen ondersteuning hebben gehad. Elf respondenten gaven aan een ondersteuningsbehoefte te hebben gehad bij de aanvraagprocedure en bijkomend voorwerk. De voornaamste redenen dat er geen ondersteuning is gezocht, zijn een gebrek aan middelen en geen zicht op partijen waar ondersteuning verkregen zou kunnen worden.



Figuur 40 Verdeling van ondersteunende partijen

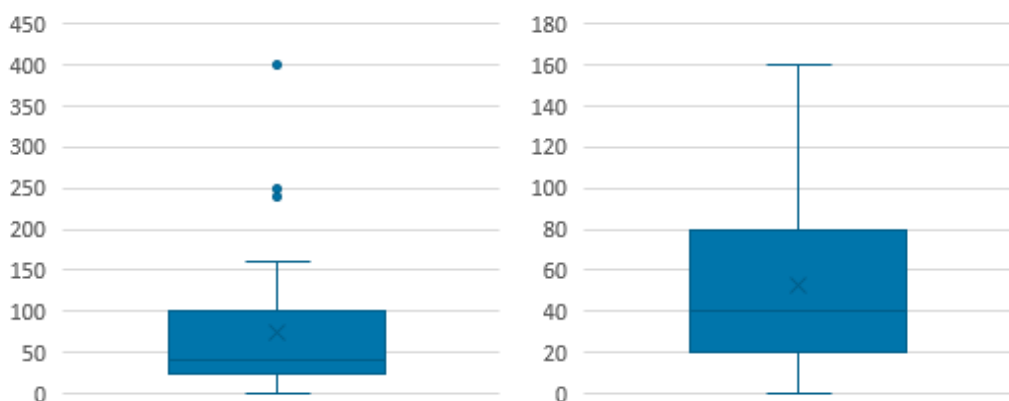
De administratieve lasten na toekenning is tevens uitgevraagd. In Figuur 41 is te zien hoe deze zich verhouden. Opvallend is dat ook hier aanvragers via RVO.nl vaker aangeven dat de administratieve lasten hoger liggen dan bij andere instrumenten, vergeleken met aanvragers via TTW. Ook hierbij is gevraagd met welk instrument er vergeleken wordt. Dit is door de verschillende categorieën ongeveer hetzelfde: bankleningen, business angels, subsidies en publieke financieringsinstrumenten.



Figuur 41 Vergelijking administratieve lasten tussen VFF en andere instrumenten

In Figuur 42 staat weergegeven wat de administratieve lasten per jaar zijn voor ondernemers die hun aanvraag toegekend hebben gekregen. In de linker boxplot staat de totale respons. In de rechter boxplot staat de respons zonder de vijf hoogste waarden.

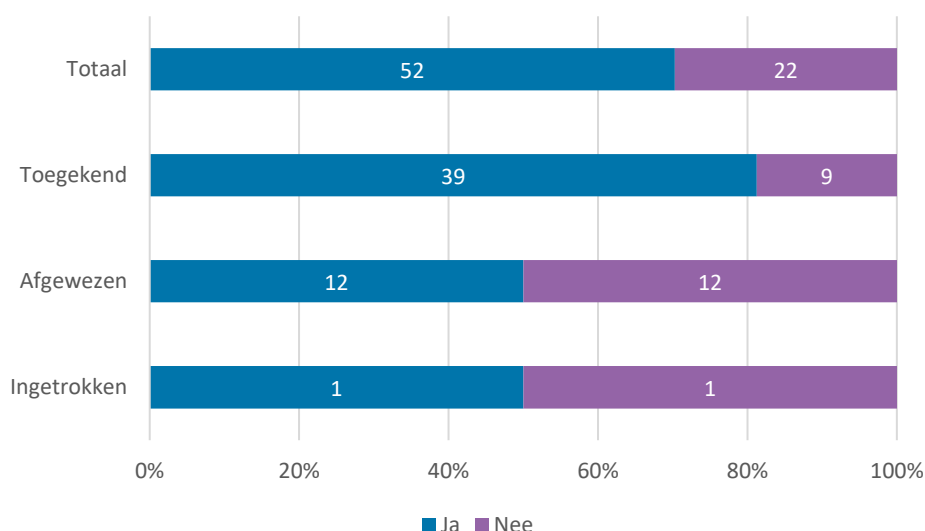
Het gemiddelde van de totale respons is 76 uur, met een mediaan en modus van 40 uur. Zonder de vijf hoogste waarden is het gemiddelde 52 uur met een mediaan en modus van 40 uur.



### Ontwikkeling proof of concept

Figuur 42 Boxplots met administratieve lasten na de aanvraag (in uur per jaar)(totaal links: N=48; zonder vijf hoogste waarden, rechts: N=43)

In het onderstaande figuur is samengevat of bedrijven het proof of concept al ontwikkeld hebben. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen RVO.nl en TTW. In dit figuur is te zien dat ondernemers die hun aanvraag voor de VFF gehonoreerd hebben gekregen, in tachtig procent van de gevallen het proof of concept al ontwikkeld hebben. Het percentage ondernemers dat geen VFF heeft gekregen ligt op vijftig procent. Op basis van een Fisher exact test blijkt dat het verschil op  $p < 0.05$  significant is. Ondanks dat dit geen sterke econometrische grondslag heeft en er achterliggende mechanismes aan het werk kunnen zijn die hier buiten beschouwing worden gelaten, kan dit gezien worden als eerste indicatie dat de VFF ervoor zorgt dat er meer proof of concepts worden ontwikkeld.



Figuur 43 Reeds ontwikkelde proof of concepts (N=74)

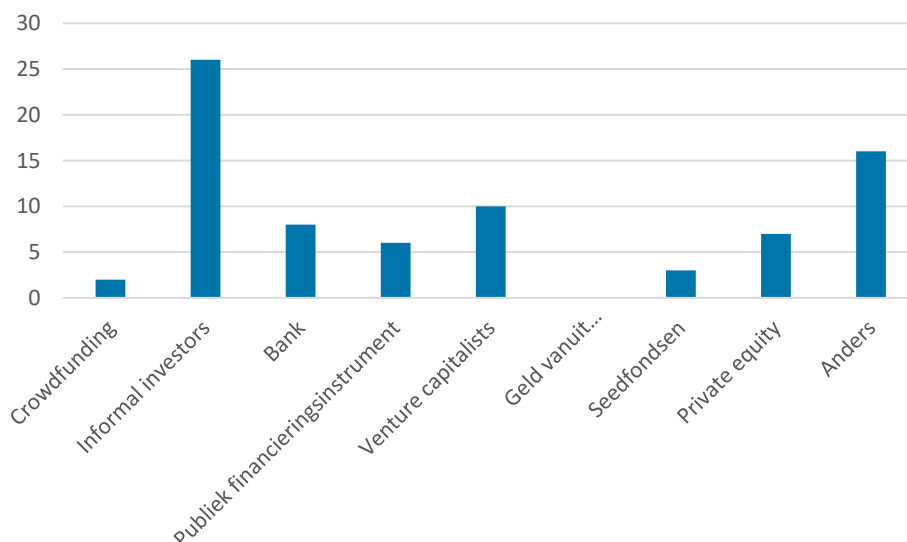
De 22 ondernemers die aangeven dat het proof of concept nog niet ontwikkeld is, geven op één na allemaal aan hier nog mee bezig te zijn. De ondernemer die aangeeft niet verder te werken geeft aan dat het proof of concept niet haalbaar was.

Respondenten is tevens gevraagd of investeerders die een intentieverklaring hebben afgegeven, zijn afgehaakt. Het blijkt dat er 17 investeerders zijn teruggetrokken uit de groep van 44 ondernemers die deze specifieke vraag beantwoordden. Genoemde redenen zijn:

- Verandering van koers van het de investeerder.
- Onenigheid over de toekomst van het bedrijf.
- Persoonlijke omstandigheden.
- Afwijzing van de aanvraag.
- Gebrek aan middelen.

Het afhaken van kennisinstellingen lijkt minder vaak te gebeuren: één respondent van een groep van 26 geeft aan dat de kennisinstelling is afgehaakt. De opgegeven reden is dat het product nu door de ondernemer zelf vermarkt kan worden, zonder verder onderzoek van de kennisinstelling.

Bedrijven die het proof of concept ontwikkeld hebben of hier nog mee bezig zijn, zijn gevraagd of zij financiering hebben gevonden voor de doorontwikkeling van het product. Uit de groep van 72 respondenten geeft 48 ondernemers aan deze financiering gevonden te hebben. Figuur 44 toont welke financieringsinstrumenten zijn noemden. Onder de publieke financieringsinstrumenten worden NOM, OostNL, IK en Horizon2020 genoemd. In de categorie 'anders' worden tevens subsidies, IK, VFF (!) en omzet/klanten genoemd. De gemiddelde hoogte van de vervolffinanciering is € 950.000, met een mediaan van € 550.000 en een modus van € 150.000. De groep die aangeeft nog geen vervolffinanciering te hebben, geeft aan dat de reden hiervoor is dat zij hier nog mee bezig zijn.

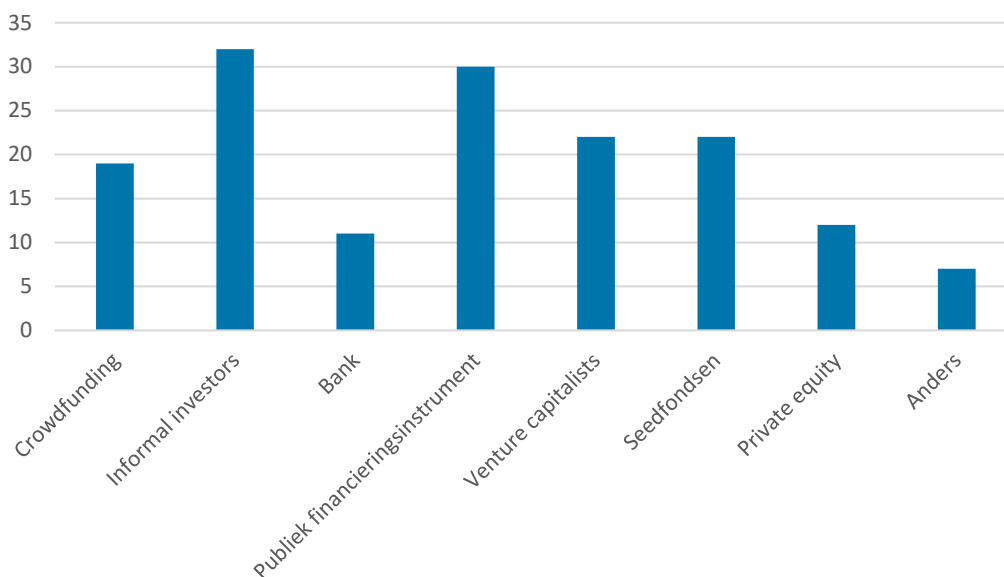


*Figuur 44 Aantallen van genoemde financieringsvormen voor de financiering van de doorontwikkeling van het product (N=48)*

Op de vraag of er andere financiering is aangevraagd zijn slechts twee reacties gekomen; eenmaal ja en eenmaal nee. De ondernemer die 'ja' antwoordde geeft aan via een publiek financieringsinstrument en met durfkapitaal verder te financieren. De ondernemer die 'nee' antwoordde, licht dit toe met: "dit kost teveel tijd en leidt teveel af".

Ondernemers waarvan de aanvraag is toegekend, is gevraagd of zij overwogen hebben om gebruik te maken van een ander financieringsinstrument. Vijftig ondernemers gaven aan dit te hebben overwogen. De overwogen instrumenten staan weergegeven in Figuur 45.

Vooraf informal investors en andere publieke financieringsinstrumenten zijn overwogen. Onder de publieke financieringsinstrumenten worden de volgende genoemd: UNIIQ, STW2, RedMedTech Ventures, PPM Oost, POC, NOM, MIT, InnovationQuarter, IK, Horizon2020, EFRO, kansen voor West, Health Innovations, Kickstarter en Brightmove.



Figuur 45 Overwogen alternatieve financieringsinstrumenten door aanvragers (N=71)

Er is ook gevraagd of het bedrijf is overgenomen sinds toekenning van de VFF, dan wel sinds de oprichting. Er zijn twee bedrijven overgenomen. Van de een is de aanvraag gehonoreerd. Deze is op 1 januari 2018 overgenomen. Van de andere is de aanvraag afgewezen en viel de overname op 24 mei 2018.

### Verbeterpunten voor de regeling

Tot slot is gevraagd naar algemene verbeterpunten voor de regeling. De volgende punten kwamen naar voren:

- Snellere beoordeling, is in belang van dynamische startup.
- Commissies moeten worden samengesteld echt op basis van inhoud en de verschillende toepassingsgebieden. Beoordelaar moet op de hoogte zijn van het toepassingsgebied van de aanvrager. In sommige gevallen leidt dit tot een onjuiste beoordeling omdat de technische complexiteit van het product niet goed ingeschat kan worden.
- Duidelijker aangeven welk template een investeerder in hoort te dienen als blijk van zijn commitment.

## Bijlage 7 Berekening kostenniveau VFF



In onderstaande tabel wordt uitgewerkt hoe een ideaaltypische kostenopbouw zou ontstaan. Een fonds (wat eenmalig € 50 miljoen aan kapitaal uitzet), is qua kosten te vergelijken met VFF. Elk jaar worden middelen uitgezet (uitzetting), en vanaf het derde jaar vinden (idealiter) de eerste terugbetalingen plaats. Het kapitaal onder de beheer is het saldo van uitzettingen en terugbetalingen. Als kosten zijn opgenomen de eerste jaren (werkelijke kosten) door TTW/RVO.nl. De afloop van kosten zal zich voor moeten doen, in het geval er geen nieuwe middelen uitgezet gaan worden voor VFF. De relatieve kosten zijn de kosten ten opzichte van het totale kapitaal.

Kapitaal	Jaar	Uitzetting van middelen	Terugbetaling	Leningen onder beheer	Kosten van VFF	Relatief t.o.v. kapitaal
€ 50.000.000	2014	€ 6.400.000		€ 6.400.000	€ 375.511	0,75%
	2015	€ 15.050.000		€ 21.450.000	€ 802.208	1,60%
	2016	€ 11.200.000	€ 1.066.667	€ 31.583.333	€ 1.131.157	2,26%
	2017	€ 13.540.000	€ 3.575.000	€ 41.548.333	€ 1.250.519	2,50%
	2018	€ 3.810.000	€ 5.441.667	€ 39.916.667	€ 1.200.000	2,40%
	2019		€ 7.698.333	€ 32.218.333	€ 1.000.000	2,00%
	2020		€ 8.333.333	€ 23.885.000	€ 800.000	1,60%
	2021		€ 8.333.333	€ 15.551.667	€ 600.000	1,20%
	2020		€ 7.266.667	€ 8.285.000	€ 400.000	0,80%
	2021		€ 4.758.333	€ 3.526.667	€ 350.000	0,70%
				<b>Totaal</b>	<b>€ 7.909.395</b>	<b>1,58%</b>

Tabel 30 Uitwerking ideaaltypische kostenopbouw

## Bijlage 8 Bronnen van financiering



	Financieringsmonitor 2017-2						2017-1
	micro- bedrijf	klein- bedrijf	midden- bedrijf	MKB	groot- bedrijf	alle bedrijven	alle bedrijven
<b>verwachte financieringsbehoefte in komend jaar</b>							
eigen vermogen	4%	5%	4%	4%	7%	5%	5%
vreemd vermogen	9%	8%	12%	10%	13%	11%	13%
beide	5%	6%	9%	7%	6%	6%	5%
geen	81%	81%	75%	79%	74%	77%	77%
<b>van bedrijven die voor komend jaar een financieringsbehoefte verwachten</b>							
<b>voor welke doelen vond oriëntatie plaats?</b>							
bedrijfsmiddelen	26%	46%	33%	34%	57%	45%	24%
huisvesting	24%	35%	18%	24%	19%	22%	25%
werkkapitaal	42%	24%	29%	32%	22%	27%	17%
groei & overnames	25%	24%	26%	25%	32%	28%	26%
<b>waar probeert men toekomstige financiering te verkrijgen?</b>							
bank(en)	63%	70%	90%	75%	87%	80%	54%
aandeelhouders/eigenaren	28%	63%	68%	52%	65%	57%	28%
familie & vrienden	26%	19%	12%	19%	1%	11%	7%
alternatieve bronnen	40%	39%	30%	36%	14%	27%	25%
w.v. crowdfunding	24%	24%	20%	23%	8%	17%	12%
w.v. business angels of informal investors	8%	11%	5%	7%	3%	5%	10%
gemiddelde toekomstige kapitaalbehoefte MKB (x € 100.000) (*)	1.5	3.0	15.0	2.2			0.4
totale toekomstige kapitaalbehoefte MKB (x € 1 miljard) (*) (**)	7.5	3.0	3.5	14.0			7.8
<b>verwacht men de toekomstige financiering te verkrijgen?</b>							
ja, volledig	71%	78%	76%	75%	90%	82%	91%
ja, deels	8%	9%	19%	13%	8%	11%	7%
nee	15%	5%	1%	6%	1%	4%	3%
gemiddelde verwachte financiering MKB (x € 1 miljoen) (*) (**)	1.2	2.7	13.7	2.0			0.1
totale verwachte financiering MKB (x € 1 miljard) (*) (**)	6.0	2.7	3.2	11.9			6.9
verwachte financiering in % toekomstige kapitaalbehoefte	80%	91%	91%	88%			88%

(\*) in verband met de grote spreiding van bedragen binnen het grootbedrijf wordt voor deze grootteklasse geen schatting gegeven

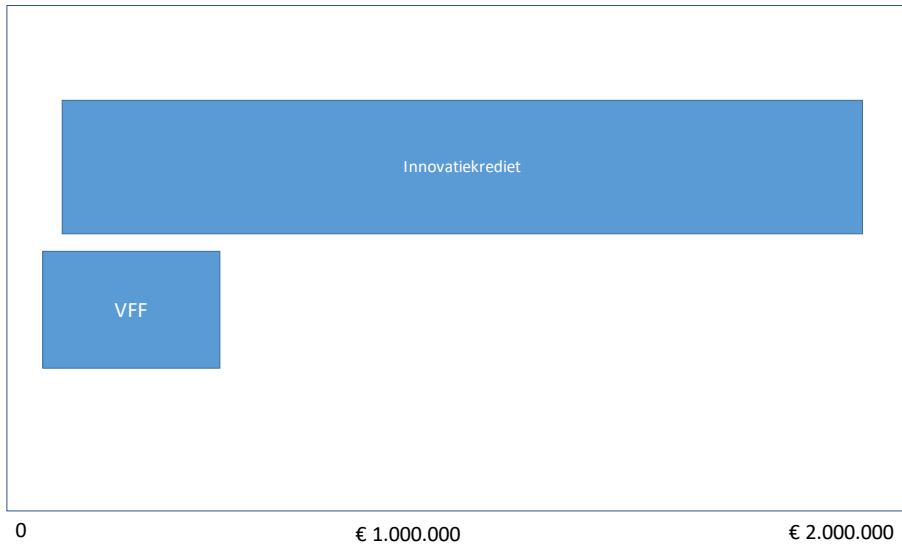
(\*\*) om de invloed van uitbijters te vermijden is met het mediane bedrag gerekend

Bron: Panteia

## Bijlage 9 VFF in het financieringslandschap

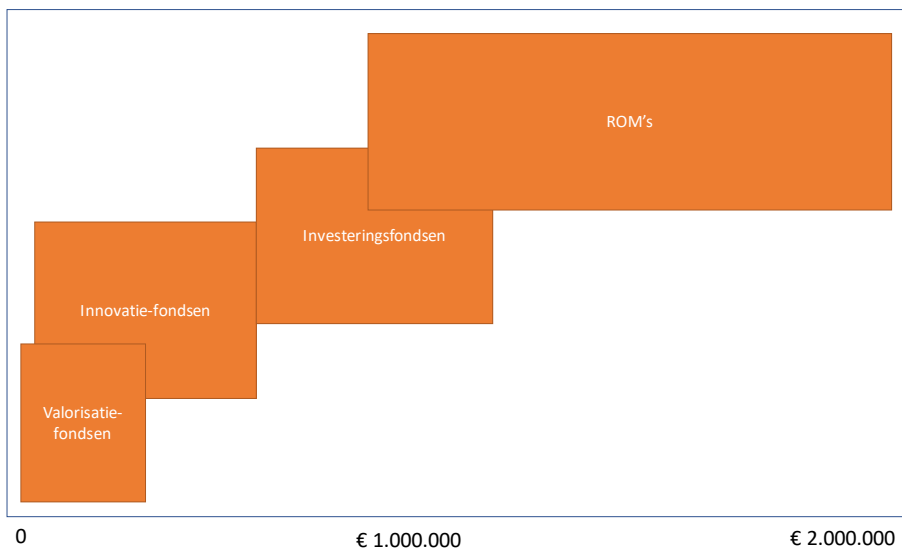


TRL/Levensfase



DIRECTE FINANCIERING VANUIT HET RIJK

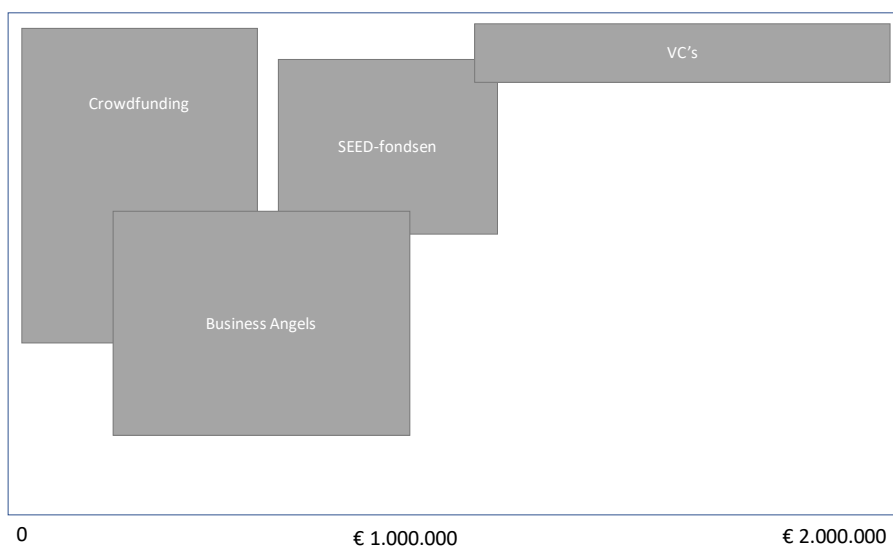
TRL/Levensfase



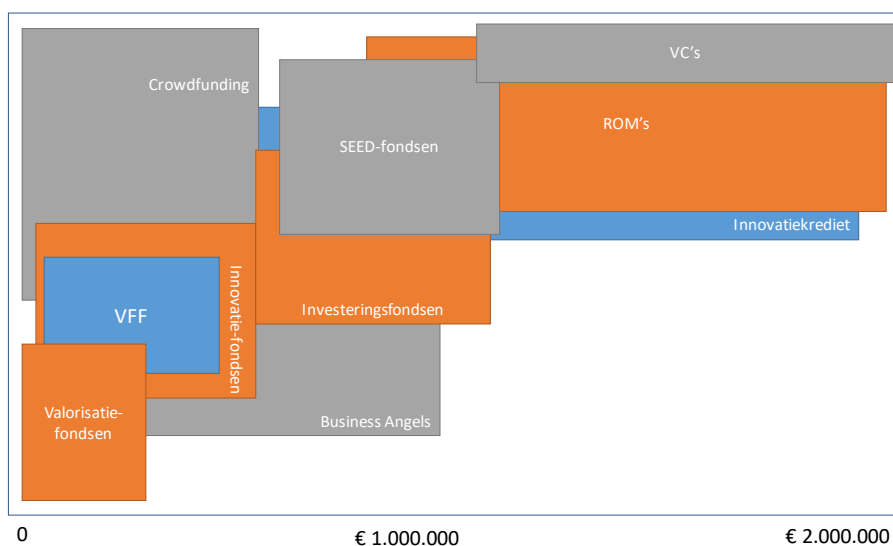
DIRECTE FINANCIERING REGIO'S, PPS, RIJK



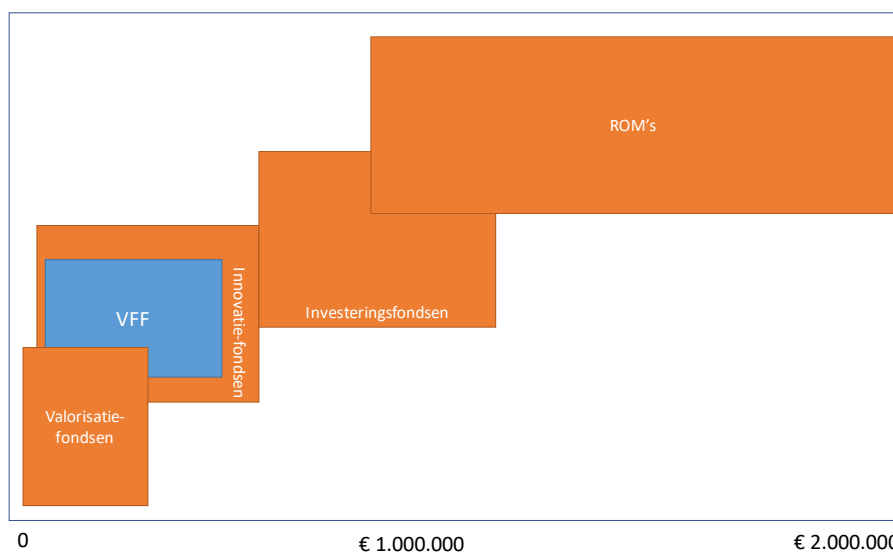
TRL/Levensfase



TRL/Levensfase



TRL/Levensfase



## Bijlage 10 Provinciale fondsen

<b>Provincie</b>	<b>Naam instrument/fonds</b>
Drenthe	Innovatiefonds Noord-NL, mkb Fonds
Flevoland	POC Fonds (28 september live)
Friesland	Doe Fonds/FOM, Innovatiefonds Noord-NL
Gelderland	IEG, Groeiversneller
Groningen	Innovatiefonds Noord-NL
Limburg	LBDF
Noord-Brabant	Braventure, Innovatiefonds
Noord-Holland	Innovatiefonds Noord-Holland
Overijssel	Innovatiekrediet
Utrecht	“in wording”
Zeeland	Impuls Fonds
Zuid-Holland	UNIIQ
<b>Totaal</b>	



## Bijlage 11 Literatuurlijst



### Literatuurlijst

- APE. (2013). Evaluatie Uitdagingskrediet en Innovatiekrediet, Den Haag, juli 2013.
- ACM. (2015). Concurrentie op de markt voor mkb-financiering.
- AWT. (2003). Advies 53. Backing Winners.
- AWT. (2014). Briljante bedrijven.
- Bangma, K.L., & Snel, D. (2013). Algemeen beeld van het mkb in de marktsector in 2013 en 2014.
- Commissie Hoek (2013). Verkenning mkb-financiering, Den Haag (Catshuisoverleg), juli 2013.
- Dialogic. (2018). Eindevaluatie valorisatieprogramma
- EBAN. (2017). Statistics Compendium European Early Stage Market Statistics.
- Kamer van Koophandel. (2018). KvK- bedrijvendynamiek Jaaroverzicht 2017, Utrecht, Januari 2018.
- Ministerie van Economische Zaken. (2016). Vooruitgang door vernieuwing. Rapportage bedrijvenbeleid 2016, Den Haag, oktober 2016.
- Panteia (2018). Financieringsmonitor 2017-2.
- Robinson, D. T., & Sensoy, B.A. (2013). Do Private Equity Fund Managers Earn Their Fees? Compensation, Ownership, and Cash Flow Performance. *Review of Financial Studies*, 26 (11), 2760-2797.
- Staatscourant 2014, nr. 17949.
- Staatscourant 2014, nr. 20679.
- Staatscourant 2018 nr. 42541
- WRR. (2013). Naar een lerende economie. Amsterdam, 2013.

### Kamerbrieven en bijlagen

- Kamp, H.G.J., & Dekker, S. (2013). Voortgangsrapportage Bedrijfslevenbeleid [Kamerbrief].
- Kamp, H. G. J. (2014). Ambitieuze ondernemerschap: een agenda voor startups en groeiers [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/17/kamerbrief-over-beleid-voor-ambitieuze-ondernemers>
- Kamp, H. G. J. (2014). Reactie 43 punten uit Agenda StartUpNL. Bijlage 2 uit Ambitieuze ondernemerschap een agenda voor startups en groeiers [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/17/reactie-43-punten-uit-agenda-startupnl>
- Kamp, H. G. J. (2015). Innovatiebeleid [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33009-10.html>
- Kamp, H. G. J. (2016). Gebruik van het financieringsinstrumentarium [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/17/kamerbrief-over-gebruik-van-het-financieringsinstrumentarium>
- Kamp, H. G. J. (2016). Voortgang mkb samenwerkingsagenda en evaluatie ROM's [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/08/kamerbrief-over-de-voortgang-mkb-samenwerkingsagenda-en-evaluatie-rom-s>.
- Kamp, H. G. J. (2016). mkb samenwerkingsagenda 2016-2017. Bijlage bij Voortgang mkb samenwerkingsagenda en evaluatie ROM's [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/08/mkb-samenwerkingsagenda-2016-2017>

- Kamp, H. G. J. (2016). Uitwerking aanvullend actieplan mkb-Financiering [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/06/kamerbrief-uitwerking-aanvullend-actieplan-mkb-financiering>.
- Keijzer, M.C.G. (2018). Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 4 juni 2018, nr. WJZ/18092236, tot wijziging van de Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2018 in verband met openstelling van de subsidiemodule Eurostarsprojecten en twee submodules van de subsidiemodule Vroegefasefinanciering van de Regeling nationale EZ-subsidies.



#### Documenten:

- NWO/TTW. (2017). Take-off aanvraagformulier-fase2-vroegefasetrajecten-ronde7.
- NWO/TTW. (2017). Take-off intentieverklaring-fase2-vroegefasetraject-ronde7.
- NWO/TTW. (2017). Call for proposals: Take-off fase 2.
- NWO/TTW. (2017). TWISE Take-off aangepast.
- NWO/TTW. (2018). Beoordelingschaal voor projectvoorstellen voor een Take-off haalbaarheidsstudie of vroegefasetraject.
- NWO/TTW. (2018). Overzicht commissieleden Take-off.
- RVO.nl. (2017). Workflow aanvraag VFF
- RVO.nl. (2017). Werkwijze Adviescommissie.
- RVO.nl. (2017). Aanvraaganalyse adviseur.
- RVO.nl (2018). Aanvraagformulier Vroegefasefinanciering-innovatieve starter.

#### Websites:

- <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition/>
- <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/achtergrondinformatie-vff>
- <https://economie.rabobank.com/publicaties/2016/mei/meer-startende-sterren-het-toenemende-belang-van-startups-in-nederland/>
- [http://www.nvp.nl/pagina/ondernemend%20vermogen/#\\_Investeringen\\_venture\\_capital](http://www.nvp.nl/pagina/ondernemend%20vermogen/#_Investeringen_venture_capital)
- [https://www.ing.nl/nieuws/nieuws\\_en\\_persberichten/2015/06/ing\\_alert\\_een\\_op\\_de\\_10000\\_starters\\_wordt\\_succesvolle\\_startup.html](https://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2015/06/ing_alert_een_op_de_10000_starters_wordt_succesvolle_startup.html)
- <https://oostnl.nl/sites/default/files/attachments/Infographic%20-%20Resultaten%20ROMs%202017.pdf>
- <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/innovatiekrediet/stappenplan-innovatiekrediet/besluit>
- <https://www.cbinsights.com/research/startup-failure-reasons-top/>
- <https://www.regiozwolleincubator.nl/>
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/17/regionale-economische-groei-2017>
- <https://www.gelderland.nl/Technology-Readiness-Levels>

## Onze contactgegevens

### KplusV

#### Vestiging Arnhem

Postbus 60055  
6800 JB Arnhem  
Westervoortsedijk 73  
6827 AV Arnhem  
T +31 (0)26 355 13 55

#### Vestiging Amsterdam

Postbus 74744  
1070 BS Amsterdam  
Science Park 402  
1098 XH Amsterdam  
T +31 (0)20 669 90 66

E [info@kplusv.nl](mailto:info@kplusv.nl)

I [www.kplusv.nl](http://www.kplusv.nl)



### Thema's



## Over KplusV

### Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

### Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

### Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

### En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

