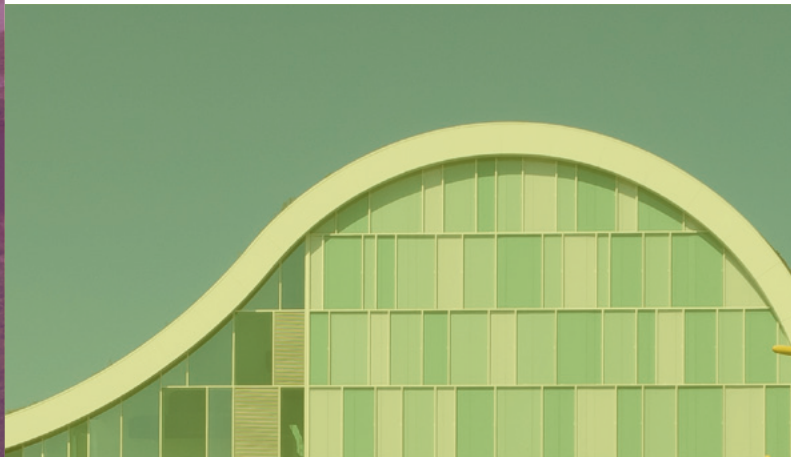




Werkt Het?

Beoordeling werkgelegenheidsmetingen
structuurversterkende programma's
2005-2015

PROVINCIE DRENTHE



 Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 12 november 2018

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 3 oktober 2018 vastgestelde rapport 'Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr.drs. M. Ch. A. Smilde
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Werkt Het?

Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende
programma's 2005-2015

Provincie Drenthe

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Vraagstelling	4
	Conclusies	4
1	Hoeveel banen levert structuurversterking op?	7
1.1	Structuurversterking	8
1.2	Vraagstelling	10
1.3	Conclusie	14
2	Analyses vooraf?	15
2.1	Inleiding	16
2.2	Ex ante ramingen	17
2.3	Innovatief Actieprogramma Drenthe: innovatiesubsidie voor bedrijven	20
2.4	Centrumontwikkeling Atalanta Emmen	22
2.5	Ontwikkeling cluster sensortechnologie	26
2.6	Conclusie	29
3	Verantwoorden, lessen trekken?	31
3.1	Inleiding	32
3.2	Ex post evaluatie	33
3.3	Innovatief Actieprogramma Drenthe (fases 1, 2, en 3)	34
3.4	Atalanta	37
3.5	Sensorcluster	39
3.6	Conclusie	45
4	Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd?	47
4.1	Inleiding	48
4.2	Innovatieve Actieprogramma Drenthe: fasen 1, 2 en 3	48
4.3	Atalanta: Integrale Gebiedsontwikkeling Centrum Emmen	49
4.4	Investeren in het sensortechnologiecluster	50
4.4	Conclusie	52
5	Wat waren best practices?	54
5.1	Informatievoorziening en voortgangsrapportage over Atalanta Emmen	55
5.2	Effectmetingen Talint foar Fryslân	55
5.3	Ex post evaluatie IAG 2 en 3	56
5.4	Conclusie	56

6	Bestuurlijke reactie en nawoord	57
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	58
6.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	61
	Bijlagen	62
	Bijlage 1 Afkortingen	63
	Bijlage 2 Begripsvorming	64
	Bijlage 3 Beoordeelde rapporten	65
	Bijlage 4 Interviews	67

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Vraagstelling

Het scheppen van banen is in de beschouwde periode (2005–2015) een belangrijke provinciale ambitie. Op voorstel van GS nemen Statenleden besluiten over economische stimuleringsprogramma's die (mede) tot doel hebben werkgelegenheid te creëren of te behouden. Om daarover goed onderbouwde besluiten te nemen, kan van te voren (ex ante) een schatting worden gemaakt van de verwachte werkgelegenheid die het programma kan gaan opleveren. Na afloop van het programma wordt idealiter geëvalueerd of de beoogde effecten werkelijk zijn bereikt. Dit rekenkamer onderzoek beoogt Statenleden inzicht te geven in de kwaliteit en het gebruik dat wordt gemaakt van dergelijke ramingen en eindrapportages. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Welke methoden heeft de provincie Drenthe in de periode 2005–2015 gebruikt om werkgelegenheidseffecten van gesubsidieerde programma's vooraf in te schatten en achteraf vast te stellen; wat is de kwaliteit van deze ramingen en vaststellingen; en welk gebruik heeft de provincie van deze ramingen en vaststellingen gemaakt?

Om de opgeworpen vraag te beantwoorden, zijn de plannen (en ex ante ramingen) en de eindrapportages (en ex post evaluaties) van drie omvangrijke structuurversterkende programma's onderzocht. Het betreft: *Innovatief Actieprogramma Drenthe* (IAD1, IAD2 en IAD3); *IGO-Atalanta* en drie projecten binnen het sensortechnologieprogramma: *SensorUniverse*, *Hanze Institute of Technology* (HIT) en *INCAS3*.

Conclusies

1. De door de subsidieaanvragers opgestelde projectplannen voldoen meestal niet aan de eisen, die aan een geslaagde ex ante evaluatie mogen worden gesteld. Onzekerheden en risico's worden niet benoemd, een nulalternatief ontbreekt en de gepresenteerde effecten worden niet onderbouwd.
2. De ex ante studies voor de drie onderzochte programma's worden door de *subsidieaanvragers* opgesteld en ingediend. De provincie laat als subsidiegever geen eigen ex ante studies uitvoeren. Hiermee wordt een moment van kritische toetsing gemist.
3. De Rekenkamer heeft onrealistisch hoge ramingen van werkgelegenheidseffecten aangetroffen, met name bij de onderzochte sensorprojecten (paragraaf 2.5). Daar staat het goede voorbeeld van twee realistische ex ante ramingen voor het programma *IGO-Atalanta* tegenover.
4. Bijzondere aandacht is vereist voor het gebruik dat in ex ante studies en projectplannen wordt gemaakt van informatie, die onderdeel uitmaakt van een als

vertrouwelijk aangemerkte business case (paragraaf 2.4). Niet alleen worden zo de gepresenteerde effecten minder goed controleerbaar, maar ook het debat over de wenselijkheid van het programmavoorstel wordt bemoeilijkt.

5. Voor de onderzochte eindrapportages en ex post studies geldt dat deze 'de methodologische toets' meestal niet kunnen doorstaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de laatste twee eindrapportages over het innovatieve actieprogramma Drenthe. Dit geldt in sterkere mate voor de in opdracht van de provincie Drenthe uitgevoerde tussenevaluatie van de sensorprojecten door ERAC. Een positieve uitzondering vormt de door de provincie Drenthe zelf uitgevoerde, eerste evaluatie van het programma IAD1.
6. De informatievoorziening van GS aan PS laat regelmatig te wensen over. Dit geldt voor het innovatieve actieprogramma Drenthe, maar zeker voor de drie onderzochte sensorprojecten. PS hebben in de genoemde gevallen niet actief aangedrongen op het tijdig verschaffen van kwalitatief gedegen verantwoordingsinformatie.
7. Bij programma's waarbij de eigen bijdrage uit provinciale middelen beperkt is, terwijl het aandeel van het Rijk of de EU aanzienlijk groter is, neemt de bijdrage van de provincie de vorm van cofinanciering aan. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden van de provincie om sturing te geven aan het programma, maar ook voor de informatievoorziening aan PS. In de bekostiging van de onderzochte programma's speelt het SNN een grote rol, maar het SNN staat verder af van de Staten. Dit blijkt onder meer uit het feit dat kritische oordelen van de SNN-uitvoeringsorganisatie over de onderzochte provinciale programma's PS (bij indiening en bij vaststelling) niet bereiken.
8. Er worden vrijwel geen lessen getrokken uit de ex post evaluaties en eindrapporten. In veel gevallen worden de eindrapportages niet aan PS voorgelegd. Waar wel een ex post evaluatie aan de Staten wordt voorgelegd, kan het gebeuren dat er vervolgens geen bespreking volgt (paragraaf 4.3).

Aanbevelingen

- A. De provincie (PS, GS) kan als instantie die het investeringsprogramma vaststelt, zelf een ex ante raming of ex post evaluatie op (laten) stellen. Dit biedt een waarborg voor onpartijdige uitvoering van het effectenonderzoek. Tevens kan zo een second opinion worden verkregen op de ramingen en eindafrekeningen die door subsidieaanvragers/ontvangers worden overlegd. Uit een vergelijking van de projectplannen en eindrapportages blijkt dat deze plannen veelal te optimistisch zijn en dat de eindrapportages meestal geen informatie bevatten over de structurele (duurzame) effecten. De Rekenkamer beveelt degelijk onderzoek aan bij majeure, financieel omvangrijke programma's en bij programma's die anders hebben uitgedaan dan van te voren was gepland.
- B. Bij het verstrekken van een subsidie voor een majeur programma kan aan de begunstigde de verplichting worden opgelegd om drie jaar na de definitieve vaststelling van de subsidie een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de structurele, duurzame effecten van dat programma. Zo wordt geleidelijk een kennisbestand opgebouwd over wat wel en wat er niet heeft gewerkt (evidence based beleid).

- C. De kwaliteit van de gemaakte ramingen dient kritisch beoordeeld te worden. Deze aanbeveling ziet zowel op de kwaliteit van de ex ante-ramingen (paragraaf 2.2) als op die van de ex post vaststellingen (paragraaf 3.2). Sommige in het vooruitzicht gestelde werkgelegenheidseffecten lijken te mooi om waar te zijn, wat achteraf ook zo blijkt te zijn. In de bestudeerde eindverslagen wordt wel gerapporteerd over de tijdelijke effecten maar niet over de structurele effecten, en wordt er wel gerapporteerd over bruto-effecten maar deze worden niet gecorrigeerd voor verdringing, trends en cadeau-effecten. Zo rekent men zich ten onrechte rijk. Vanuit zo'n te rooskleurige informatiepositie wordt het lastig om realistische besluiten te nemen.
- D. Zorg dat de informatie over veronderstelde effecten en vastgestelde effecten ook werkelijk op de agenda van PS wordt geplaatst. Hierbij rust een actieve informatieplicht op GS. PS moeten ook zelf actief om controleerbare informatie vragen.
- E. De bekostiging van een groot deel van een structuurversterkend programma via het SNN (met middelen van de EU of het rijk) laat de actieve informatieplicht van GS aan PS onverlet.
- F. Wees terughoudend in het gebruik van vertrouwelijke business cases. De burger kan deze informatie niet op waarde schatten en de Staten kunnen in het openbare debat slechts een beperkt beroep doen op de kennis uit deze bron. Dit staat een rationele en transparante besluitvorming in de weg.
- G. Voer een ex ante-studie uit in een vroeg stadium van de besluitvorming, waarbij nog meerdere varianten open staan. Voorkom dat ex ante-studies uitsluitend worden gebruikt als *verkoopargument* voor een maatregelpakket dat al in kannen en kruiken is.
- H. Wees duidelijk over welk doel met het programma wordt nagestreefd: is het doel het verbeteren van de werkgelegenheid in de provincie Drenthe of bijvoorbeeld primair het verbeteren van het innovatieklimaat? Dat maakt uit voor het achteraf meten van de bereikte resultaten. In het eerste geval ligt het voor de hand het aantal fte's te meten en in het tweede geval bijvoorbeeld het aantal patenten, octrooien of start ups. In alle gevallen zal het moeilijk zijn om de endogene effecten ten gevolge van het bekostigde programma te onderscheiden van exogene invloeden (waaronder de ontwikkeling van de economische conjunctuur). Dat laatste mag geen reden zijn onderzoek achterwege te laten. Met het achterwege laten van onderzoek gaat ook een kans verloren om te leren van de mislukkingen en van de successen die geboekt zijn bij het uitvoeren van (mede-) door de provincie bekostigde programma's.

1

**Hoeveel banen levert de
structuurversterking op?**

Hoeveel banen levert structuurversterking op?

1.1

Structuurversterking

Het versterken van de economie door het scheppen van banen is een terugkerende prioriteit in de Drentse Staten. In achtereenvolgende coalitieakkoorden¹ kondigt het provinciebestuur aan zich te richten op het versterken van de economische structuur. Het provinciebestuur wil plannen die aantoonbaar tot werkgelegenheid leiden financieel ondersteunen. De provincie kan de infrastructuur verbeteren en de aanleg van recreatieve of toeristische voorzieningen ondersteunen. De provincie kan ook de samenwerking tussen ondernemers en kennisinstellingen bevorderen. Immers, deze samenwerking zal de innovatie – zo wordt verondersteld – stimuleren en innovatie is noodzakelijk om banen te behouden en nieuwe te scheppen. Voor dergelijke plannen werden in de periode 2005–2015 substantiële bedragen vrijgemaakt.

Beschikbare fondsen

Een deel van deze stimuleringsgelden was afkomstig uit eigen provinciale middelen. Een groter deel was afkomstig uit gelden die de Europese Commissie en het Rijk voor economische structuurversterking via het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) aan Drenthe ter beschikking hebben gesteld. Rijksmiddelen kwamen vooral beschikbaar als gevolg van het *Regiospecifieke Pakket*.² Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland nam de besluiten over de aanwending van deze Rijksmiddelen.³

EU-middelen kwamen vooral beschikbaar via het Operationeel Programma van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: *OP EFRO*).⁴ Ook de besluitvorming over het besteden van deze EU-middelen lag bij het SNN.

De financiële middelen waarover in SNN-verband wordt besloten, zijn omvangrijker dan de middelen die de provincie via de eigen provinciale begroting en reserves kan vrijmaken. Een gevolg is dat de eigen provinciale middelen regelmatig worden aangemerkt als *cofinanciering* voor projecten waarvan de besluitvorming

1 Voor 2003–2007: *Werk maken in een veilig en sociaal Drenthe*; voor 2007–2011: *Kiezen voor de kracht van Drenthe*; voor 2011–2015: *Focus en verbinding in Drenthe*.

2 Voor het gehele Noorden werd door het Rijk op basis van een bestuursovereenkomst in 2008 een bedrag van € 2,16 miljard ter beschikking gesteld. Deze overeenkomst werd gesloten ter compensatie van het schrappen van de hogesnelheidsverbinding (*Zuiderzeelijn*) tussen het Noorden en de Randstad.

3 In het bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland wordt de provincie Drenthe vertegenwoordigd door de CdK en twee gedeputeerden.

4 Voor de uitvoering van het operationeel programma Noord was uit het Europees Fonds in de periode 2007–2013 een bedrag van € 169,4 miljoen beschikbaar. Ook in dit programma werd gestreefd naar het versterken van de concurrentiekracht van de regionale economie.

over de bekostiging *primair* binnen het SNN-bestuur plaatsvindt.⁵

Over de aanwending van de eigen provinciale middelen leggen Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten verantwoording af via de gebruikelijke cyclus van begroting en rekening. Het is voor Statenleden echter lastiger over de subsidieverstrekking door het SNN informatie te verkrijgen en daarop invloed uit te oefenen.

Onzekerheden

De ervaring met het scheppen van werkgelegenheid door provincies is niet onverdeeld positief.⁶ Diverse deskundigen stellen dat het 'runnen' van een bedrijf, het verkennen van mogelijkheden in de markt en het ontwikkelen van een gewild product beter aan marktpartijen overgelaten kunnen worden.⁷ Het provinciebestuur kan wel voorwaarden scheppen waardoor banen behouden blijven en nieuwe banen ontstaan. Het is duidelijk dat er bij het provinciale streven naar het scheppen van werk, innovatie en duurzame productie diverse *onzekerheden* zijn. Er zijn ambitieuze projecten die zijn mislukt. Zo is er bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling altijd de onzekerheid of bedrijven wel kansrijke aanvragen (plannen) gaan indienen. Ook is niet zeker dat de onderzoekers en de MKB-bedrijven de met subsidie ondersteunde projecten (bijvoorbeeld: innovatieonderzoek) wel op een doelgerichte en uitgekiende manier uitvoeren en dat dit tot een succesvolle en commercieel verantwoorde toepassing zal leiden.

Wanneer er forse investeringen in infrastructuur of innovatie op de agenda staan, is het logisch dat er in PS en in GS wordt gesproken over:

- kansen, maar ook risico's
- directe effecten (bijvoorbeeld nieuwe banen), maar ook indirecte effecten (bijvoorbeeld verdwijnen van bestaande banen door verdringing)
- baten (doelbereiking), maar ook kosten (en de verhouding tussen beide).

Tegen deze achtergrond is het vanzelfsprekend dat kritisch wordt gekeken naar projectvoorstellen van initiatiefnemers. De functionarissen en instanties die over de subsidieaanvragen besluiten, hebben graag in beeld welke varianten van het plan er zijn en hoe die varianten zich zullen gedragen onder uiteenlopende scenario's (waaronder bijvoorbeeld een tegenvallende conjunctuur). Ook is het wenselijk wanneer een min of meer compleet overzicht van de te verwachten gevolgen (effectenoverzicht) wordt gepresenteerd. Aldus worden de kosten en baten van de investering verkend en worden de beslissers in staat gesteld een afweging te maken waar zij later – als het project is uitgevoerd – met tevredenheid op terug kunnen zien.

⁵ In het ambtelijk jargon wordt ook gesproken over *zwaluwstaarten*. Hiermee wordt bedoeld dat voor de bekostiging van één en het zelfde project subsidiebesluiten worden genomen door het SNN maar ook door het provinciebestuur. Bovendien is het gebruikelijk dat ook de beide andere Noordelijke provincies een klein aandeel in het project voor hun rekening nemen. Door deze bekostiging uit meerdere bronnen kunnen er vragen ontstaan welke subsidieverstrekker welke controles over de projectuitvoering dient uit te voeren. Wie heeft de 'lead'?

⁶ Bastiaan Overvest en Roel van Elk, Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectoren, in: ESB, jrg. 103, afl. 4761, pp.206–207, 11 mei 2018.

⁷ Mrinal Datta-Chaudhuri, Market Failure and Government Failure, in: *Journal of Economic Perspectives*, jrg. 4, afl.3, pp.25–39, zomer 1990.

Aan het eind van de subsidietermijn kunnen lessen worden getrokken. De met subsidie begunstigde initiatiefnemer zal immers een eindverslag inleveren. In die eindrapportage brengt de subsidieontvanger verslag uit van wat met de overheidsgelden werd bekostigd. Het is mogelijk – om terugkijkend – lessen te trekken. Zo kan er in de loop der jaren een kennisbestand worden opgebouwd over welke maatregelen wel en welke niet (blijken te) werken bij het stimuleren van innovatie en de versterking van de economische structuur.

1.2

Vraagstelling

Voorkomen moet worden dat Statenleden bij het afsluiten van het subsidietraject moeten constateren dat er goede bedoelingen waren en voldoende publieke gelden werden aangewend, maar dat er geen duurzame werkgelegenheid tot stand is gebracht. Met het oog op deze overwegingen heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke methoden heeft de provincie Drenthe in de periode 2005–2015 gebruikt om werkgelegenheidseffecten van gesubsidieerde programma's vooraf in te schatten en achteraf vast te stellen; wat is de kwaliteit van deze ramingen en vaststellingen; en welk gebruik heeft de provincie van deze ramingen en vaststellingen gemaakt?

Besluitvorming over structuurversterkende programma's

Bij de besluitvorming over de op structuurversterking gerichte programma's spelen verschillende instanties een rol. Het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Ministerie van Economische Zaken hebben aan de beschikbaar gestelde financiën (OP-EFRO, Regiospecifieke Pakket) bepaalde doelen meegegeven. Deze doelen (bijvoorbeeld het belang dat beide sponsors hechten aan innovatie en aan het wegwerken van economische achterstanden) spelen bij de subsidieverstrekking een randvoorwaardelijke rol.

Een deel van de besluitvorming over de bekostiging van de structuurversterkende programma's speelt zich af binnen het College van GS. Een deel van deze besluitvorming in GS bereikt ook de Staten. Bij infrastructurele programma's (zoals de centrumvernieuwing van Emmen) zijn er diverse aspecten die om een besluit van PS vragen. Bovendien zitten de Statenleden op het vinkentouw om goed over dit ambitieuze programma te worden geïnformeerd. Bij de besluitvorming over subsidieprogramma's voor het MKB (zoals : IAD1, IAD2, en IAD3) is de rol van PS beperkter, zoals nog blijkt in het vierde hoofdstuk.

Een ander deel van de subsidieverstrekking voor structuurversterkende projecten speelt zich af bij het SNN. Het SNN heeft overkoepelende programma's ontwikkeld zoals *Koers Noord* en het *Operationeel Programma Noord*. Ook de contacten met de beide grote sponsors op de achtergrond (de Europese Commissie en het ministerie Economische Zaken) lopen voor een belangrijk deel via het SNN. Het SNN verstrekt – net als de provincie Drenthe - rechtstreeks subsidie aan Drentse projecten binnen het sensortechnologiecluster en ook in het kader van de centrumvernieuwing in Emmen. In het eerste deel van de onderzoeksperiode heeft het SNN de door de initiatiefnemers opgegeven werkgelegenheidseffecten op haalbaarheid getoetst. In enkele gevallen heeft deze plausibiliteitstoets (zie kader) in de subsidietoekenning van het SNN tot een bijstelling van de verwachte effecten van het project geleid.

TERP ADVIES

Om te toetsen of de werkgelegenheidseffecten die begunstigen ramen realistisch zijn, maakt het SNN in de periode 2000–2006 gebruik van het Referentiekader Indicatoren Terp Advies. Terp Advies heeft kengetallen opgesteld voor 17 resultaat- en 9 outputindicatoren op basis van ervaringen met eerdere programma's in Noord-Nederland. Hierbij baseert Terp Advies zich voornamelijk op projectaanvragen, tussentijdse verslagen/rapportages en eindverslagen/-rapportages van de projectuitvoerders en in een paar⁸ gevallen op informatie van gemeenten⁹ en uit bedrijvenregisters.¹⁰ Op basis van deze kengetallen kan er een indicatie van de verwachte resultaten (bijvoorbeeld aantal banen) worden gegeven bij een bepaalde input (bijvoorbeeld omzet). Voor bijvoorbeeld 'Atalanta, economie van de Verbinding' gaat Gemeente Emmen er in het projectplan vanuit dat € 1 miljoen omzet 13 fte aan dienstverlening genereert.

EIM-TOOL

In de periode 2007–2013 maakt het SNN gebruik van de EIM-tool om de plausibiliteit te toetsen van de geraamde werkgelegenheidseffecten door begunstigen. Net als in het Referentiekader Indicatoren Terp Advies worden op basis van ervaringscijfers kengetallen opgesteld. De hoeveelheid ervaringscijfers die in het onderzoek van EIM worden meegenomen, is veel groter. Ten opzichte van Terp Advies neemt EIM ook de ervaringscijfers van projecten uit de periode 2002–2008 mee en neemt zij projecten uit heel Nederland mee. Bovendien spitst het onderzoek zich toe op twee kengetallen, namelijk werkgelegenheid en uitgelokte R&D-investeringen. De reden is dat deze indicatoren een belangrijke rol innemen in de monitoring van projecten onder het OP-EFRO 2007–2013.

Aan de hand van (in sommige gevallen) outputindicatoren, zoals bijvoorbeeld het aantal vierkante meters vloeroppervlakte, en de begrote projectkosten toetst de EIM-tool of het door de begunstigde verwachte werkgelegenheidseffect realistisch is.

Opvallend is dat het SNN de EIM-tool ook gebruikt bij de beoordeling van de eindrapportage van de begunstigde bij de afronding van het project. Het door de begunstigde opgegeven resultaat met betrekking tot de werkgelegenheid wordt ook hier getoetst op plausibiliteit. Dat gebeurt door de gerealiseerde projectkosten en daar waar van toepassing de gerealiseerde outputs te gebruiken als input voor de EIM-tool. Wanneer de begunstigde geen plausible onderbouwing aanlevert voor de gerealiseerde werkgelegenheid, wordt de uitkomst van de EIM-tool als leidend genomen.

Daar waar in dit onderzoek wordt gesproken over controle door het SNN of plausibiliteitstoets, wordt de hierboven beschreven methode bedoeld die het SNN gedurende de onderzoeksperiode gebruikte om de door begunstigen ingediende (verwachte) werkgelegenheidseffecten te controleren.

INNOVATIE

Vanaf 2014 is de werkwijze van het SNN voor wat betreft de monitoring van werkgelegenheidseffecten gewijzigd. Het EFRO-programma 2014–2020 is primair

⁸ Voor één indicator ('toename areaal biologische landbouw') is gebruik gemaakt van informatie van landbouworganisaties, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Landbouw Economisch Instituut.

⁹ Dit is het geval voor de indicatoren 'nieuw ontwikkeld kantooroppervlak', 'gerenoveerd kantooroppervlak' en 'bruto gecreëerde werkgelegenheid (bij vestiging van bedrijven)'.

¹⁰ Voor het kengetal van de indicator 11 startende ondernemingen is gebruik gemaakt van informatie van de Kamer van Koophandel en uit gemeentelijke bedrijvenregisters.

gericht op innovatie. Doelen worden daarom uitgedrukt in innovatie-indicatoren. Volgens de werkwijze van het nieuwe programma worden resultaten niet meer op projectniveau verzameld, maar op een hoger aggregatieniveau. Met behulp van data van onder meer het CBS wordt de ontwikkeling in de Regio bekeken. Ook worden tussentijdse evaluaties uitgevoerd van het programma waarbij wordt gekeken naar de bijdrage van het programma aan trends die waarneembaar zijn. Dit heeft als gevolg dat de werkgelegenheidseffecten niet langer expliciet worden gemaakt in projectplannen, tussentijdse en ex post evaluaties. Opmerkelijk, want in de Drentse Staten ligt er nog altijd veel nadruk op het creëren van werkgelegenheid.

Object van onderzoek: drie programma's

Om vast te stellen hoe de provincie Drenthe pleegt om te gaan met onzekerheden bij grote investeringen en met de kansen om daaruit lessen te trekken, zijn er voor dit Rekenkameronderzoek drie structuurversterkende programma's geselecteerd. In de wetenschap dat elk programma anders is en haar eigen eisen stelt, kunnen er toch vaste patronen zijn hoe risico's worden verkend en hoe PS daarbij worden betrokken. Tabel 1.1. toont de drie geselecteerde programma's.

Tabel 1.1 Geselecteerde programma's in periode 2005–2015

Programma	Omschrijving
Centrumontwikkeling Emmen/Atalanta, economie van de verbinding	Een groot aantal centrumvernieuwingsprojecten (waaronder de verhuizing van het dierenpark Emmen), focus op: 'Atalanta, economie van de verbinding'
Innovatief Actieprogramma Drenthe 1, 2 en 3 ¹¹	Subsidieprogramma waarmee innovatieprojecten in het Drentse bedrijfsleven worden ondersteund
Drie onderdelen van sensortechnologiecluster: – Sensor Universe – INCAS3 – HIT	SensorUniverse is de clusterorganisatie die onderzoekers en ondernemers binnen deze sector bijeen dient te brengen; het HIT is een initiatief van de Hanzehogeschool en betreft de ontwikkeling van de opleiding Advanced Sensor Applications en de uitbouw van het Applied Research Centre CENSI (Centre of Excellence for Intelligent Sensor Innovations). INCAS3 is een wetenschappelijk onderzoeksinstituut op het terrein van sensoren en sensorsystemen

De drie bovengenoemde programma's kennen een langere looptijd. Binnen deze drie programma's werden veel afzonderlijke projecten gesubsidieerd. De drie programma's gezamenlijk leggen een relatief groot beslag op de middelen die in deze periode zowel in SNN-verband als in provinciaal verband voor economische structuurversterking beschikbaar waren. Om de haalbaarheid van deze drie programma's te verkennen, werden er zes projectplannen en drie ex ante studies opgesteld. Deze negen analyses zijn in het kader van dit onderzoek onder de loep genomen (zie hoofdstuk 2).

Na het verstrijken van de subsidietermijn moeten de subsidieontvangers eindverslagen opstellen over de uitvoering van deze drie programma's. De Rekenkamer heeft zeven eindverslagen aangetroffen. Daarnaast werden ook drie ex post evaluaties aangetroffen. Deze tien analyses werden in het kader van dit Rekenkamer onderzoek tegen het licht gehouden (zie hoofdstuk 3).

¹¹ Tussen 2005–2007 betrof dit het 'Innovatieve acties programma Drenthe', destijds afgekort IAP Drenthe. Tussen 2008–2010 en 2010–2012 heette dit 'Innovatief actieprogramma Drenthe'. Voor het leesgemak wordt in dit rapport de afkorting IAD gebruikt voor alle drie de programma's.

In totaal worden er in dit rapport 19 analyserapporten beoordeeld (in bijlage 3 wordt hiervan een overzicht gegeven). Dit waren – voorzover de Rekenkamer dat kan overzien – alle beschikbare ramingen en vaststellingen behorende bij de drie voor dit onderzoek geselecteerde programma's. Aan de hand van deze 'steekproef' stelt de Rekenkamer vast wat de kwaliteit van deze studies is en hoe deze rapporten in de besluitvorming worden gebruikt.

Bij de provincie Drenthe en bij het SNN zijn de projectdossiers opgevraagd. In deze programma- en projectdossiers is gekeken naar toekomstverkenningen (in het traject naar subsidieverlening). In deze programma- en projectdossiers is gekeken naar ex post evaluaties en eindrapportages (in het traject van subsidievaststelling). Beide rapportagevormen zijn getoetst aan gangbare criteria. Ex ante analyses (zoals de Staten die onder meer hebben ontvangen over de gebiedsontwikkeling Atalanta) zijn beoordeeld aan de hand van standaarden die gangbaar zijn voor toekomstverkenningen.¹² De ex post analyses (bijvoorbeeld die van Berenschot over de gang van zaken in het sensorcluster) zijn getoetst aan criteria die worden gesteld aan proces- en productevaluaties.¹³ In bijlage 2 wordt nader ingegaan op deze begripsvorming.

In feite is de inzet van het evaluatie instrument een beleidskwestie waarop van de Staten een kaderstellende visie mag worden verwacht. Bij het investeren van grote bedragen in projecten met veel onzekerheid (in het kader van dit rapport denken we bijvoorbeeld aan de investeringen in het sensortechnologiecluster) ligt een grondige ex ante verkenning beslist voor de hand. Als de risico's in kaart zijn gebracht, kan er soms nog worden bijgestuurd en kunnen PS tijdens de programmavoortgang de vinger aan de pols houden (zoals bijvoorbeeld gebeurde tijdens de uitvoering van het programma Atalanta).

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 2 worden de zes projectplannen en de drie ex ante evaluaties besproken en beoordeeld. In het daarop volgende hoofdstuk 3 worden de zeven eindverslagen en de drie ex post studies besproken en beoordeeld. In het vierde hoofdstuk wordt bekeken hoe de Statenleden zich over deze analysedocumenten hebben laten informeren. Dit vierde hoofdstuk laat zien dat naarmate de Staten zich actiever opstellen (en meer vragen stellen), GS ook meer informatie aanlevert. Als er aan de voorkant (dus bij ex ante verkenning) of aan de achterkant (dat is bij de ex post evaluatie) een tekort aan betrouwbare informatie op tafel ligt, kan dit niet slechts op het conto van GS Drenthe of van de SNN-organisatie worden geschreven. In het afsluitende hoofdstuk worden best practices weergegeven die de Rekenkamer bij de uitvoering van dit onderzoek heeft aangetroffen en die als voorbeeld kunnen dienen voor de stappen die nog moeten worden gezet.

¹² In het volgende hoofdstuk lichten we die standaarden toe. Hier verwijzen we naar: Dick Hanemaayer, *Ex ante evaluatie in Nederland: de stand van zaken*, Den Haag, Boom Lemma, 2012.

¹³ In het derde hoofdstuk werken we die verder uit. Op deze plaats verwijzen we naar: Peter Swanborn, *Evalueren*, Den Haag, Boom Lemma, 2007

1.3

Conclusie

De drie onderzochte structuurversterkende programma's krijgen hun financiële middelen op grond van besluiten van tenminste twee verschillende bestuursorganen: het SNN en GS/PS Drenthe. GS Drenthe worden weliswaar gecontroleerd door de Staten, maar leveren een relatief klein aandeel in de bekostiging van de drie structuurversterkende programma's.¹⁴ Het SNN daarentegen levert een relatief groot aandeel in de bekostiging van de drie structuurversterkende programma's¹⁵, maar staat als vorm van verlengd provinciaal bestuur op grotere afstand van de Staten.

¹⁴ De bijdrage van de provincie Drenthe aan de onderzochte delen van de drie programma's bedroeg in de periode 2007–2013 16 miljoen euro.

¹⁵ De bijdrage van het rijk en de EU die liep via besluitvorming van het SNN was voor de onderzochte delen van de drie programma's in dezelfde periode 32 miljoen euro.

2

Analyses vooraf?

Analyses vooraf?

2.1

Inleiding

Van te voren is er altijd enige onzekerheid over hoe maatregelen die de provincie tot uitvoering brengt, zullen uitpakken. De provincie Drenthe heeft ambitieuze plannen. GS wil problemen van hoge werkloosheid voorkomen en belangrijke doelen op het vlak van innovatie verwezenlijken. De nodige financiële middelen zijn beschikbaar.

Soms liggen er hardnekkige problemen op tafel, worden er ingrijpende voorstellen gedaan met onomkeerbare gevolgen, en is het lastig het complete scala van effecten – positief en negatief – van te voren op één noemer te krijgen. In bepaalde gevallen kan er niet worden teruggevallen op ervaring met eerdere, vergelijkbare projecten. Hier kan worden gedacht aan het voornemen om in Assen een Factory Outlet Centre toe te staan. Ook het besluit om in Emmen het centrum op de schop te nemen en de bestaande dierentuin te verplaatsen naar de toen nog onbebouwde es, kan worden gezien als zo'n ingrijpende en onomkeerbare maatregel. Soms is er regelgeving die in zulke gevallen een ex ante analyse voorschrijft. Bij planologische besluiten waarbij ingrijpende veranderingen in de fysieke ruimte worden overwogen, kan op de initiatiefnemer de verplichting rusten eerst een rapport op te laten stellen met een rapportage over alle – positieve en negatieve – effecten voor het milieu en de leefomgeving.¹⁶ Bij Rijkswaterstaat worden grote infraprojecten (nieuwe autowegen, etc.) eerst aan een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) onderworpen om vast te stellen of de kosten (inleveren landschapskwaliteit, onteigening, kosten aanleg en onderhoud) wel opwegen tegen de baten (reistijdwinst; vermindering filekans; betere doorstroming). Dankzij dergelijke studies vooraf wordt de besluitvorming verhelderd. Er ligt als het ware een landkaart waarop de beslisser kan zien waar deze terecht kan komen, wanneer hij de ene of de andere keuze maakt. Het gebruik van zo'n landkaart bevordert rationele en transparante besluitvorming.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer onderzocht welke ex ante analyses er in Drenthe worden opgesteld voordat er wordt besloten om majeure investeringen te plegen in de economische structuur. Eén van de meest omvangrijke investeringen in de beschouwde periode was het streven een kenniscentrum op het vlak van sensortechnologie op te richten en de banden van het Drentse en internationale bedrijfsleven met dit nieuwe kenniscentrum te leggen en te intensiveren. Welke veronderstellingen lagen aan dit ambitieuze plan ten grondslag? Werden deze veronderstellingen geëxpliciteerd en ook getoetst? Kortom: kwamen mogelijke risico's tijdig in beeld zodat er kon worden bijgestuurd?

In dit hoofdstuk kijken we terug op de zes projectplannen en drie ex ante analyses die werden opgesteld in het kader van de drie geselecteerde programma's:

¹⁶ De zogeheten milieu-effect-rapportage: MER.

de centrumvernieuwing van Emmen, het programma om de innovatie in het Drentse bedrijfsleven aan te zwengelen en de al genoemde keuze een groot deel van de beschikbare middelen tot structuurversterking aan te wenden voor opbouw en uitbouw van een sensortechnologiecluster.

Voordat de Rekenkamer deze projectplannen en ex ante studies beschrijft, wordt stilgestaan bij aspecten die in een ex ante studie – idealiter – aan de orde komen. Met behulp van dit normatieve inzicht¹⁷ worden de negen aangetroffen documenten beoordeeld.

2.2 Ex ante ramingen

Volgens de Rekenkamer zijn de zes in tabel 2.1 genoemde aspecten van belang voor een goede ex ante evaluatie.

Tabel 2.1 Zes aspecten van ex ante evaluatie

1	probleemanalyse	in rapport wordt aangegeven welke belangen/waarden in het gedrang komen en wat daarachter de drijvende krachten zijn
2	causaal mechanisme	van de in de beschouwing betrokken maatregelen wordt aangegeven via welke mechanisme het gewenste effect (doel) wordt bevorderd
3	meer scenario's en meer varianten	in het rapport wordt besproken welke variaties er mogelijk zijn in het maatregelpakket (inclusief een nul variant); verder worden uiteenlopende scenario's (idealiter tenminste drie) geschetst die zich in de relevante omgeving van het beleid kunnen voordoen
4	overzicht effecten	de van belang zijnde effecten, zowel positief als negatief, van het maatregelpakket worden verkend; er wordt een poging gedaan deze effecten op één noemer te brengen respectievelijk overzichtelijk te presenteren
5	moment - plaats	in het rapport wordt aandacht besteed aan de vraag waar (gebied) en wanneer (tijdstip) de positieve en negatieve effecten kunnen optreden
6	controleerbaarheid	methoden en veronderstellingen worden geëxpliciteerd

Een eerste aspect dat in een ex ante analyse dan wel projectplan van belang is, is dat het probleem dat met de overwogen maatregelen wordt aangepakt, in kaart wordt gebracht. Voordat er naar een oplossing wordt gekeken, moet worden aangegeven op welke punten de werkgelegenheid of de innovatiekracht achterblijft bij het landelijk gemiddelde en op welke punten er (ongewenste) verschuivingen in de economische structuur van Drenthe plaatsvinden. Tot de probleemanalyse behoort ook het verkennen van de vraag waardoor deze verslechtering optreedt. In tweede instantie komen de mogelijke maatregelen aan de orde. Wordt in het analyse rapport ook aangegeven wat het oorzakelijke verband is tussen de maatregel en de extra banen? Komen er bijvoorbeeld nieuwe arbeidsplaatsen doordat er meer bezoekers naar de dierentuin komen en dat dit grotere aantal bezoekers leidt tot een groter beroep op dienstverlening (horeca, bewaking)? Het benoe-

¹⁷ In dit onderzoek is gewerkt met een checklist met eisen die aan een geslaagde ex ante evaluatie mogen worden gesteld. De inhoud van deze checklist correspondeert met tabel 2.1.

men van dit mechanisme wordt ook wel de beleidstheorie¹⁸ genoemd. Zo is het denkbaar dat het met subsidie bekostigde innovatieonderzoek leidt tot patentaanvragen of octrooien die vervolgens worden gehonoreerd. Deze patenten et cetera kunnen er dan toe dienen om productielijnen te starten en om gedurende de looptijd van het patent de concurrentie voor te zijn.

Een derde aspect is dat de toekomst geen gegeven is. De toekomst moet worden beschouwd als een waaier met mogelijkheden. Ook al is er op dit moment sprake van een hoogconjunctuur, niet uitgesloten kan worden dat er weer een crisis optreedt. De werking van de maatregelen moet worden getoetst op *robuustheid*. In een verkenning van het toekomstige gebruik van met provinciale gelden aan te leggen infrastructuur moet niet alleen een *sunshine scenario* (onbelemmerde economische groei) worden verkend, maar moet ook een meer sombere scenario (*worst case*: laag conjunctuur keert terug) worden meegenomen. Behalve meerdere scenario's is het van belang om onder de aandacht te brengen dat ook het maatregelpakket zelf kan variëren. Het kan goed zijn dat een centrumvernieuwing met een nieuwe dierentuin leidt tot meer werkgelegenheid. Het is denkbaar dat er verschillende varianten naast elkaar worden doorgerekend, want het aantal vierkante meters voor de dierentuin, het plein en voor het vloeroppervlak van de centrumvoorzieningen kunnen natuurlijk variëren. Het is denkbaar dat één van deze varianten een betere uitkomst laat zien dan andere varianten: dit betekent dat één van deze varianten domineert en daarmee aantrekkelijker is dan de andere.

Het vierde aspect van een geslaagde ex ante analyse is een redelijk dekkend *overzicht van effecten* – zowel positief te waarderen, als ook negatief te waarderen effecten. Dat de aanleg en het onderhoud van een nieuw centrum en dierentuin geld zal gaan kosten, is een effect dat min of meer voor zich spreekt. Dat nieuwe centrumvoorzieningen en een nieuwe dierentuin een zekere hoeveelheid bezoekers zullen trekken, werd vooraf zo beoogd. Verder kunnen zich effecten voordoen op de verkeersdoorstroming en de parkeergelegenheid, die wellicht nieuwe kosten met zich mee brengen. Daarnaast kunnen effecten optreden bij winkelcentra en dierentuinen elders, wat gepaard kan gaan met verlies van bezoekers en uiteindelijk werkgelegenheid elders (*verdringing*). In een geslaagde ex ante analyse wordt een poging gedaan een zo volledig mogelijk overzicht aan de lezer te presenteren van redelijkerwijs te verwachten positieve effecten (baten) en negatieve effecten (kosten).

Het vijfde aspect is dat in de ex ante studie wordt stilgestaan bij het *moment* en de *plaats* waarop deze effecten zullen optreden. Natuurlijk is er de verhoogde kans dat bepaalde infrastructurele maatregelen banen opleveren. Maar soms duurt het decennia voor de investering in de infrastructuur zijn rendement in banen werkelijk oplevert. Het schoolvoorbeeld is de investering in de aanleg van de Eemshaven waarbij pas twintig jaar na oplevering een positief effect op de structurele werkgelegenheid bleek op te treden. Behalve het moment waarop gewenste effecten optreden, is er natuurlijk ook de locatie. Regelmatig zien wij dat programma's die in Noord-Nederland worden uitgevoerd ook leiden tot banen in de rest van Nederland en daarbuiten. Kennis kan gemakkelijk worden gedeeld. De beslisser dient te beseffen dat er een reële kans is dat resultaten van

¹⁸ H.B. Tirion, De beleidstheorie uit de beleidspraktijk, in: *Overheidsbeleid*, hoofdstuk 12, Kluwer, 2013.

in Drenthe uitgevoerde innovatieprogramma's weglekken naar andere regio's in Nederland of Europa.¹⁹

Tenslotte nog een zesde aspect. Bij het opstellen van een ex ante raming worden bepaalde analyses uitgevoerd (trendextrapolaties, raadpleging experts, analogie-redeneringen met inmiddels goed doorvorste casuïstiek) en worden er bepaalde veronderstellingen gehanteerd (ten aanzien van mogelijke scenario's en de werking van geselecteerde maatregelen). Een deugdelijke ex ante analyse maakt duidelijk welke bewerkingen er door de opstellers werden uitgevoerd. Het *explicitieren van gehanteerde aannames en gevolgde methodieken* stelt anderen in staat een kritische (second) opinie te geven. Indien een dergelijke uitleg (eventueel in de bijlagen) ontbreekt, wordt de ex ante analyse een black box. De analyse is dan niet controleerbaar. Ook dit is een kwaliteitsaspect.

Gebruik

Behalve de inhoudelijke kant is er ook een proceskant: hoe wordt de ex ante studie in de beleidsvoorbereiding gebruikt? In de literatuur²⁰ wordt aandacht besteed aan de fase van de beleidsvoorbereiding waarin de ex ante studie op tafel wordt gelegd. In een vroeg stadium van besluitvorming zal het gaan over de vraag welke probleemaanpak (maatregelkeuze) het beste past bij de problemen zoals deze zich aan de provincie aandienen. De ex ante studie ondersteunt in die fase de vraag welke variant (welke maatregelen) – ten opzichte van het nulalternatief om het zo te laten als het is – de voorkeur verdient.

In een latere fase van de besluitvorming wanneer de ideeën over de probleemaanpak al zijn uitgekristalliseerd en de belangrijkste keuzen al zijn gemaakt, kan het nodig zijn om andere beslissers (Statenleden, sponsors) te overtuigen dat het verstandig is een fiat te geven aan het inmiddels ontwikkelde maatregelenpakket. In die laatste fase wordt de ex ante studie vooral ingezet als overtuigingsmiddel, bijvoorbeeld in de richting van de sponsors.

Behalve het moment in de beleidsvoorbereiding waarop de ex ante studie op tafel komt (vroeg of laat) is er nog de vraag wie het initiatief neemt de ex ante studie op te (laten) stellen. Vaak zal de subsidie-aanvrager (die ook de verantwoordelijkheid voor de projectuitvoering neemt, zoals bijvoorbeeld de gemeente Emmen) willen vaststellen wat de beste maatregel is en zal zij later willen documenteren dat met de voorgestelde maatregelen per saldo een positief eindresultaat wordt behaald.

Maar ook de instantie die moet beslissen over het beschikbaar stellen van de financiële middelen (zoals het DB van het SNN of PS Drenthe) kan besluiten een, van de aanvrager onafhankelijke, ex ante studie uit te laten voeren. Het is voorstelbaar dat voordat de Staten een positief besluit nemen over een omvangrijk investeringsverzoek van een aan de provincie gelieerde partij, zij eerst door een onafhankelijk bureau willen laten verkennen wat mogelijke kosten en baten van uitvoering van deze investering zijn. De Rekenkamer maakt dus een onderscheid naar een rapport op initiatief van de subsidieaanvrager (de latere begunstigde) of

¹⁹ Vergelijk de schriftelijke vragen van de D66 fractie d.d. 29-11-2017 aan GS. GS beantwoordde deze vragen over onder meer 19 weglekeffecten op 20-12-2017 (kenmerk: 51/3.1/2017003375).

²⁰ Jan van Helden, Toen het erom spande bij Groninger Forum: politieke besluitvorming en financiële argumentatie over een omstreden project, in: *MAB*, jaargang 91, afl. 7/8, pp. 211-223, augustus 2017.

een rapport op initiatief van beslisser over de subsidieaanvraag. Dit leidt tot vier mogelijkheden. Als de subsidieverstrekker de beslissing neemt om voorafgaand aan een besluit over de subsidietoekenning een onderzoek uit te laten voeren, kan het zijn dat er sprake is van een 'second opinion', dus van een toets op de plannen en analyses zoals deze door de subsidieaanvrager worden gepresenteerd.

In het resterende deel van dit hoofdstuk bespreekt de Rekenkamer de kwaliteit en het gebruik van de projectplannen en ex ante studies die bij de drie geselecteerde programma's van economische structuurversterking werden aangetroffen.

2.3

Innovatief Actieprogramma Drenthe: innovatiesubsidie voor bedrijven

Het Innovatieve Actieprogramma Drenthe²¹ is een subsidieregeling voor ondernemers. Het doel is ondernemers (MKB) te stimuleren nieuwe producten, processen en diensten te ontwikkelen en de toepassing daarvan te testen in de praktijk en zo de (inter)nationale concurrentiekracht in Drenthe te versterken. Het IAD is een programma dat in de periode tussen 2005 en 2012 in drie edities heeft gelopen.²² De provincie Drenthe heeft de fondsen voor dit subsidieprogramma verworven bij het SNN (deels op basis van het OP-EFRO en deels op basis van het EZ/Kompasprogramma). IAD1 was vooral gericht op het thema sensortechnologie. IAD2 en IAD3 kenden een bredere focus: ook innovatie in andere sectoren van de Drentse economie konden worden gehonoreerd. Tijdens de looptijd van IAD3 werd het programma voortijdig gestaakt.²³

Er zijn geen ex ante studies uitgevoerd naar mogelijke effecten van het IAD. De provincie Drenthe heeft de plannen voor de programma's IAD2 en IAD3 opgesteld. Daarin worden werkgelegenheidsdoelstellingen vermeld. Of deze doelstellingen haalbaar waren, werd niet afzonderlijk onderbouwd. Van het programma IAD1 is geen projectplan aangetroffen. In de notulen van een bestuurscommissie van het SNN wordt van dit programma wel een werkgelegenheidsdoelstelling genoemd. Deze doelstelling keert ook terug in de beschikking waarin het SNN aan de provincie Drenthe de fondsen toekent om het programma uit te voeren. In tabel 2.2 worden de van te voren geraamde werkgelegenheidseffecten en de gerapporteerde ex post resultaten weergegeven.

²¹ Tussen 2005–2007 werd dit programma overigens aangeduid als 'Innovatieve Acties Programma Drenthe'.

²² IAD 1: 2005–2007; IAD 2: 2008–2010; IAD 3: 2010–2012.

²³ Tijdens een controle van de Rijks Audit Autoriteit (nu: Auditdienst Rijk) werden er onregelmatigheden geconstateerd in de projectadministratie van de provincie Drenthe.

Tabel 2.2 Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten IAD1, IAD2 en IAD3

Programma	indicator	raming	eindrapportage
IAD1	bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte	40 ²⁴	ca. 50 ²⁵
	tijdelijke werkgelegenheid in mensjaren	32 ²⁶	ca. 60 ²⁷
IAD2	bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte	40 (provincie) ²⁸ 40 (SNN) ²⁹	126 (eindrapportage) ³⁰ 89 (SNN) ³¹
	bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte	30 (provincie) ³² 30 (SNN) ³³	8 (eindrapportage) ³⁴ 17 (SNN) ³⁵

De werkgelegenheidsdoelstellingen in de projectplannen en subsidieverleningsbeschikkingen voor IAD2 en IAD3 zijn niet onderbouwd; het is niet bekend welke veronderstellingen zijn gebruikt om tot de conclusie te komen dat de opgegeven doelstellingen haalbaar zijn. Voor het schatten van het *tijdelijke* werkgelegenheidseffect van IAD1 – dat op 32 mensjaren werd geraamd – is gebruik gemaakt van het *Referentiekader Indicatoren Terp Advies*. Dit model gaat er vanuit dat een investering van € 125.000 resulteert in één mensjaar werkgelegenheid.

²⁴ Doelstelling in subsidieverleningsbeschikking 2006.

²⁵ Eindrapportage IAD1 (Provincie Drenthe, *Eindrapportage KOMPAS programma IAP Drenthe*, projectnummer RD036, 27-10-2008).

²⁶ Doelstelling in subsidieverleningsbeschikking 2006.

²⁷ Eindrapportage IAD1 (Provincie Drenthe, *Eindrapportage KOMPAS programma IAP Drenthe*, projectnummer RD036, 27-10-2008).

²⁸ Provincie Drenthe, *Innovatief actieprogramma Drenthe 2008–2010*, april 2008, p.25

²⁹ Doelstelling in subsidieverleningsbeschikking 2010, Brief van SNN aan provincie Drenthe, Onderwerp: 'Project 009 IAP Drenthe, Wijziging subsidiebeschikking', d.d. 1-4-2010.

³⁰ Provincie Drenthe, *Inhoudelijke eindrapportage Innovatief actieprogramma Drenthe*, 30-9-2013.

³¹ Uit een controledocument bij SNN blijkt dat het gerapporteerde aantal van 126 arbeidsplaatsen door het SNN gecontroleerd wordt met de EIM-tool en niet akkoord wordt bevonden. Met de EIM-tool worden de gecreëerde arbeidsplaatsen omlaag bijgesteld naar 89. De EIM-waarden worden als realisatiewaarden genomen, omdat de onderliggende projecten niet gecontroleerd zijn.

³² Provincie Drenthe, *Beleidsregel innovatief actieprogramma Drenthe 2010–2012*, Projectplan, 16-3-2010, p. 23

³³ Doelstelling in subsidieverleningsbeschikking 2011.

³⁴ Realisatie volgens Eindrapportage IAD3 (ongedateerd).

³⁵ SNN heeft het aantal gerapporteerde arbeidsplaatsen gecontroleerd met de EIM-tool en op grond daarvan omhoog bijgesteld naar 17 fte. In een controledocument van SNN is als reden aangegeven dat de begunstigde alleen de reeds gerealiseerde arbeidsplaatsen heeft meegenomen en dat deze indicator ook betrekking heeft op te verwachten toekomstige arbeidsplaatsen.

Tabel 2.3 Drie ramingen van het IAD beoordeeld

	Raming IAD1 (bron: notulen SNN)	Raming IAD2 (bron: Projectplan provincie Drenthe)	Raming IAD3 (bron: Projectplan provincie Drenthe)
probleemanalyse	deels	ja	ja
causaal mechanisme	ja	ja	ja
meer scenario's en varianten	nee	nee	nee
overzicht effecten	nee	nee	nee
moment en plaats	nee	nee	nee
controleerbaar	deels	nee	nee

De drie ramingen zijn afkomstig van de begunstigde partij: de provincie Drenthe. Deze ramingen worden door de subsidieverstrekker – het SNN – getoetst op plausibiliteit. Bij geen van de drie door de provincie Drenthe opgestelde programmaplannen wordt een nul alternatief beschreven, waarbij wordt geschetst welke innovaties er sowieso – ook zonder subsidie – zouden plaatsvinden. Ook wordt in de drie ramingen (programma-aanvragen) geen rekening gehouden met uiteenlopende scenario's. Hoewel de crisis van 2008–2013 wellicht onverwacht is gekomen, is het wel een standaard bij het opstellen van ramingen dat ook wordt gewerkt met een *worst-case-scenario*. Onzekerheden, risico's en aannamen zijn niet geëxpliciteerd. Er is niet beschreven *waar en wanneer* de maatschappelijke baten neerslaan. Er is niet aangegeven of het gaat om directe of indirecte werkgelegenheidseffecten. Over verdringingseffecten of cadeau-effecten worden niet genoemd. De kwaliteit van de inschattingen van de werkgelegenheidseffecten van het IAD zijn niet hoog te noemen. Hoe innovatie tot banen zal leiden en bijvoorbeeld niet reeds bestaande banen teniet zal doen, wordt niet uitgewerkt.

De Rekenkamer stelt vast dat de doelbereiking van de eerste twee subsidieprogramma's (IAD1 en IAD2) gelet op de voor-na-vergelijking (in tabel 2.3) positief is. Dat laatste geldt niet voor het programma IAD3. Dit programma is voortijdig afgebroken waardoor er wellicht niet kon worden gerealiseerd wat in potentie tot de mogelijkheden van dit programma behoorde.

2.4 Centrumontwikkeling Atalanta Emmen

Het programma *Atalanta* bestaat uit meerdere onderdelen (projecten). Het programma is gericht op het aantrekkelijker maken van het centrum van Emmen. In het programma zitten verkeersmaatregelen (tunnel, plein) maar ook ruimtelijke verplaatsingen (van een theater en van een dierentuin). Het is een ambitieus programma. Het programma dat primair door de gemeente Emmen werd ontwikkeld, kwam tevens in aanmerking voor een subsidie vanuit onder meer het RSP-fonds. Een centrale gedachte achter het programma is dat wanneer het stadscentrum aantrekkelijker en beter bereikbaar wordt, er meer bezoekers (winkelen, theaterbezoek, bezoeken dierenpark) komen en dat hierdoor – als één van de deeleffecten – de omvang van de dienstverlening (en de daarmee verbonden werkgelegenheid) zal toenemen. In dit Rekenkameronderzoek is niet het gehele programma onderzocht. De nadruk ligt in het Rekenkameronderzoek op een deelproject: *Atalanta, Economie van de verbinding*. Dit deelproject heeft betrekking

op het nieuwe Verbindingsplein. Met de transformatie van dit plein worden de nieuwe dierentuin en theater op aantrekkelijke wijze met het centrum verbonden. De gemeente Emmen heeft bij de provincie Drenthe voor dit deelproject een aanvraag tot cofinanciering ingediend. De provincie heeft bij het SNN vervolgens middelen verworven uit het fonds OP-EFRO. In deze paragraaf beziet de Noordelijke Rekenkamer in hoeverre aan de subsidieaanvraag dan wel aan de beoordeling van deze subsidieaanvraag onderbouwde ramingen ten grondslag hebben gelegen. Er zijn – voorzover de Noordelijke Rekenkamer – heeft kunnen vaststellen voor het project Atalanta één projectplan en twee ex ante analyses opgesteld: in de eerste plaats het door de gemeente Emmen opgestelde projectplan³⁶ en daarnaast twee door onderzoeksbureau Ecorys in opdracht van de gemeente Emmen uitgevoerde ex ante evaluaties: een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (2011)³⁷ en een economische effectanalyse (2011)³⁸.

Tabel 2.4 Drie ramingen over Atalanta beoordeeld

	Gemeente Emmen Projectplan subsidieaanvraag (2009)	Ecorys, MKBA (2011)	Ecorys, economische effectanalyse (2011)
probleemanalyse	ja	ja	ja
causaal mechanisme	ja	ja	ja
meer scenario's en varianten	nee	ja	ja
overzicht effecten	deels	deels	ja
moment - plaats	ja	deels	ja
controleerbaar	ja	deels	deels

De economische effectanalyse van Ecorys voor het gehele programma Atalanta scoort goed op de verschillende aspecten en ook de beide andere ramingen zijn van goede kwaliteit. Een bezwaar tegen de MKBA en de economische effectanalyse van Ecorys is dat deze deels zijn gebaseerd op een *geheime businesscase* en hierdoor minder controleerbaar zijn. De methoden die in de drie ramingen zijn gebruikt, worden beschreven.

In het door de gemeente Emmen zelf opgestelde projectplan is het aantal banen berekend op basis van kengetallen en de aanname dat €1 miljoen omzet 13 fte aan dienstverlening genereert. In de economische effectanalyse is de raming gebaseerd op een input-outputanalyse, bezoekersaantallen en bestedingen.

In de drie ex ante ramingen zijn werkgelegenheidseffecten van het programma Atalanta ingeschat aan de hand van verwachte bezoekersaantallen en bestedingen. In het Projectplan zijn waarden opgenomen voor de volgende variabelen: aantal dagtoeristen en verblijfstoeristen, bestedingen van (dag- en verblijfs-) toeristen en aantal arbeidsplaatsen door dagtoerisme en verblijfstoerisme. Het causale mechanisme waaraan de maatregel zijn werking ontleent, wordt duidelijk

³⁶ Gemeente Emmen, Projectplan bij EFRO subsidieaanvraag, 2009.

³⁷ Ecorys, Gebiedsontwikkeling Atalanta, Een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse, 17 augustus 2011.

³⁸ Ecorys, Gebiedsontwikkeling Atalanta, Een economische effectanalyse, 2 september 2011.

beschreven. Op basis van kengetallen die detailhandel- en horecaomzet relateren aan werkgelegenheid (13 fte per € miljoen omzet), is het effect van het project op de werkgelegenheid berekend. Het werkgelegenheidseffect wordt geraamd op ca 250 extra fte in 2015, oplopend tot ca 312 fte in 2020, zowel binnen Emmen als in de bredere regio.³⁹ De *tijdelijke* werkgelegenheid wordt geschat op 1.000 mensjaren per jaar voor een periode van 5 jaar tijdens de *bouwactiviteiten*.

In de MKBA van Ecorys wordt het werkgelegenheidseffect geraamd aan de hand van het jaarlijks aantal bezoekers Hoofdstraat Emmen/DPE Next, de gemiddelde bestedingen van een dagtoerist, het aantal werknemers bij de diertuin, de reistijdwinst en de WOZ-waarde van omliggende woningen van de Hoofdstraatlocatie. Aan de MKBA ligt een businesscase ten grondslag (met o.a. cijfers over bezoekers en hun bestedingen) die voor de lezer niet toegankelijk is. Statenleden hebben de businesscase onder geheimhouding mogen inzien. In de MKBA wordt enkele malen ter onderbouwing verwezen naar deze businesscase. Dit geldt bijvoorbeeld voor de opbrengsten van de oude en de nieuwe diertuin. De opbrengsten uit kaartverkoop stijgen naar verwachting van € 10 naar € 26 miljoen per jaar. De parkeeropbrengsten gaan van € 0,4 naar € 0,7 miljoen per jaar. Opgemerkt moet worden dat enkele aspecten *niet* in de MKBA meegenomen zijn, zoals bijvoorbeeld:

- de geldbesparing wanneer het project niet doorgaat (bij deze nul-variant kennen de bezoekersaantallen en de omzetontwikkeling waarschijnlijk een zekere trend). Het geld kan dan in andere projecten worden geïnvesteerd wat ook tot werkgelegenheid kan leiden;
- de optie de oude diertuin te renoveren;
- het verlies van landbouw- en natuurgrond van de oude es van Emmen;
- mogelijke overlast bij de nieuwe diertuin, meer toeristen, dus meer verkeer /afval etc.⁴⁰

In de Economische effectanalyse van Ecorys wordt het structurele werkgelegenheidseffect berekend door uit te gaan van de groei van de bezoekers aan (het centrum en de diertuin van) Emmen, uitgaven van deze bezoekers aan (dierenpark) Emmen en overnachtingen in hotels/accommodaties. Het geraamde bruto werkgelegenheidseffect van Atalanta bedraagt 820 fte (bruto effect). Hiervan zijn 730 fte additioneel (netto effect). Ruim de helft van de extra werkgelegenheid wordt in Emmen gecreëerd. Een deel in de nabije regio. Het overgrote deel van de extra werkgelegenheid in Emmen is directe werkgelegenheid bij het dierenpark.⁴¹

Achteraf kan worden vastgesteld dat de raming van bezoekersaantallen en werkgelegenheid in de nieuwe diertuin aan de optimistische kant zijn geweest. Ecorys ging uit van een werkgelegenheidseffect van ca. 400 fte in Emmen, waarvan het overgrote deel in de nieuwe diertuin. Volgens berichtgeving op RTV Drenthe zijn van de 600 mensen (dit is niet hetzelfde als fte) een kwart, dus

³⁹ Projectplan bij EFRO-Subsidieaanvraag, p16

⁴⁰ Het rapport geeft geen compleet overzicht van de verwachte effecten. Het is een keuze welke effecten worden meegenomen in de MKBA en welk gewicht eraan wordt toegekend. Van de emissies en het dierenwelzijn is een 'Pro Memorie' post gemaakt. Deze effecten zouden niet zijn uit te drukken in geld. Daarbij kan worden opgemerkt dat het juist het doel is van een MKBA om ook dit type maatschappelijke effecten in geld uit te drukken. Andere maatschappelijk effecten die niet in de analyse worden genoemd, zijn bijvoorbeeld de kapitaalvernietiging die zich voordoet wanneer een oude diertuin of oud theater wordt achtergelaten.

⁴¹ Ecorys, Economische effectmeting, 2011, p.24.

150 mensen in vaste dienst is, de rest van het personeel werkt op oproepbasis. Ecorys ging in haar MKBA uit van 1,3 miljoen bezoekers per jaar, in 2017 waren dat er 1 miljoen.⁴²

Tabel 2.5 Geraamde werkgelegenheidseffecten Atalanta Emmen⁴³

Raming werkgelegenheidseffect	Emmen Projectplan (2009)	SNN Subsidieverleningsbeschikking (2011)	Ecorys MKBA (2011)	Ecorys Effectanalyse (2011)
Heeft betrekking op	Verbindingsplein	Verbindingsplein	IGO-Atalanta	IGO-Atalanta
structureel werkgelegenheidseffect	250-312 fte	68 fte	442 fte extra t.o.v. nulalternatief 116 additionele banen	Bruto: 820 fte Netto: 730 fte
tijdelijk werkgelegenheidseffect	1.000 mensjaren	-	-	4.700 mensjaren

Wanneer de vier ramingen worden vergeleken, komt naar voren dat de gehanteerde terminologie niet identiek is. In het projectplan van de gemeente worden structurele en tijdelijke werkgelegenheidseffecten van elkaar onderscheiden; in de economische effectanalyse wordt onderscheid gemaakt tussen een bruto en netto werkgelegenheidseffect.⁴⁴ De *tijdelijke* werkgelegenheid ontstaat door de aanleg van de infrastructurele werken (plein, tunnel, dierentuin, parkeerterrein). Terecht houdt Ecorys rekening met het gegeven dat er behalve nieuwe banen ook bestaande banen zijn, die verdwijnen (vandaar het onderscheid tussen het bruto en het netto effect).

2.5 Ontwikkeling cluster sensortechnologie

Het programma *ontwikkeling sensortechnologiecluster* omvat meerdere projecten die mede door de provincie Drenthe worden gesubsidieerd. Dit onderzoek richt zich op drie projecten: SensorUniverse, Hanze Institute of Technology en INCAS3. SensorUniverse is de clusterorganisatie die tot taak had partijen (onderzoekers, bedrijven) binnen de sector sensortechnologie bijeen te brengen; het HIT is een initiatief van de Hanzehogeschool en betreft de ontwikkeling van een Hbo-opleiding Advanced Sensor Applications en de uitbouw van het Applied Research Centre CENSI (Centre of Excellence for Intelligent Sensor Innovations). INCAS3 is een wetenschappelijk onderzoeksinstituut op het terrein van sensoren en sensorsystemen. Deze drie organisaties werden opgericht vanuit het provinciale streven naar structuurversterking van de regionale economie. Het ging om het scheppen van hoogwaardige werkgelegenheid.

⁴² <http://www.dvhn.nl/drenthe/Bezoekers-blijven-weg-bij-Wildlands-in-Emmen-18-miljoen-euro-verlies-23275931.html>

⁴³ Het is niet goed mogelijk om deze ramingen te vergelijken met de ex post resultaten omdat er nog geen ex post evaluatie van de structurele effecten van het Atalanta programma heeft plaatsgevonden.

⁴⁴ Indien er dankzij de subsidie nieuwe werkgelegenheid wordt gecreëerd moet niet worden vergeten dat er wellicht op andere plaatsen (bij concurrerende bedrijven) banen verloren gaan. Onder andere door dit verdringingseffect is er een verschil tussen de bruto en de netto werkgelegenheid. Ook komt het voor dat de bruto werkgelegenheid als effect van de subsidie wordt gecorrigeerd voor investeringen die de ondernemer sowieso had willen doen. Er wordt over de subsidie dan wel gesproken als een cadeaueffect. Ook dat leidt tot een verschil tussen de bruto en de netto werkgelegenheid.

Er is één ex ante raming van werkgelegenheidseffecten binnen dit sensorcluster aangetroffen: een onderzoek van Nauta waarin de mogelijkheid voor een vitaal sensorcluster wordt onderzocht (2006)⁴⁵. Daarnaast zijn er twee projectplannen die ook prognoses van de werkgelegenheidsontwikkeling bevatten: het projectplan van het Hanze Institute of Technology (2009)⁴⁶ en het projectplan voor INCAS3 (2009)⁴⁷ dat overigens het stempel betrouwbaar draagt.

SensorUniverse

Nauta heeft de mogelijke economische effecten van een sensorcluster verkend in zijn rapport *Programma Sensor Universe 2006–2008, Fundament voor internationaal toonaangevend cluster sensorsystemen in Noord-Nederland*. Dit document levert de onderbouwing voor de aanvraag van een Kompas-subsidie bij het SNN. Nauta verwijst in zijn onderbouwing naar de econoom Michael Porter, die gedachten heeft ontwikkeld over 'economische clusters'. Nauta stelt dat er weliswaar een hoogwaardige kennispiek is rond ASTRON (een centrum voor astronomisch onderzoek in Dwingeloo), maar dat het voor het overige *ontbreekt aan vrijwel alle elementen* die noodzakelijk zijn om tot een bloeiend sensorcluster te geraken.⁴⁸ Toch is deze laatste constatering volgens Nauta geen reden pessimistisch te zijn, aangezien er plaatsen in de wereld zijn die hebben laten zien dat het wel degelijk mogelijk is in perifere gebieden met weinig kritische massa toch een succesvol economisch cluster tot ontwikkeling te brengen.⁴⁹ Ten aanzien van de werkgelegenheidseffecten zijn er in het rapport van Nauta ramingen opgesteld voor de jaren: 2011, 2016 en 2026.

Tabel 2.6 Geraamde werkgelegenheidseffecten voor programma SensorUniverse⁵⁰

	2011	2016	2026	-
Startups	10	50	100	900
Vestigingen per jaar	5	10	15	110
Werkgelegenheid	500	5.000	15.000	-

Het rapport bevat een minder overtuigende onderbouwing voor de in tabel 2.6 opgenomen cijfers. In de toelichting op deze cijfers wordt verwezen naar succesvolle clustervorming in het buitenland. Gesteld wordt dat, om over twintig jaar in Noord-Nederland te kunnen spreken van een hoogwaardig economisch cluster op

⁴⁵ F. Nauta, Department of Imagination, Programma Sensor Universe 2006–2008, Fundament voor internationaal toonaangevend cluster sensorsystemen in Noord-Nederland, 2006. Bij de totstandkoming van dit document is ook een klankbordgroep betrokken geweest; de Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen welke personen aan deze klankbordgroep hebben deelgenomen.

⁴⁶ HIT, Projectplan HIT, 26 februari 2009.

⁴⁷ INCAS3, Innovation Centre for Advanced Sensors and Sensor Systems van Dr. J.H.G. van Pol en Dr. H.J. Wörtche, 2009.

⁴⁸ F. Nauta, Programma Sensor Universe 2006–2008, Fundament voor internationaal toonaangevend cluster sensorsystemen in Noord-Nederland, 24 juli 2006, Eindversie op basis van commentaar klankbordgroep, p.5.

⁴⁹ Hij verwijst daarbij naar clusters in San Diego, Leuven, Silicon Valley en de North-Carolina Research Triangle. Ook de economische opkomst van Ierland wordt genoemd als een voorbeeld van succesvolle clustervorming.

⁵⁰ F. Nauta, Department of Imagination, Programma Sensor Universe 2006–2008, Fundament voor internationaal toonaangevend cluster sensorsystemen in Noord-Nederland, 2006.

het gebied van sensorsystemen, als streefcijfer(s) voor de omvang van het cluster het ontwikkeltempo van andere internationale clusters zoals in Leuven en North-Carolina moet worden gehanteerd.⁵¹

Er is niet aangegeven of het in tabel 2.6 gaat om tijdelijke of structurele werkgelegenheid, om directe of indirecte werkgelegenheid. Er wordt geen melding gemaakt van verdringingseffecten, noch van cadeau effecten. Evenmin is helder hoe kan worden nagegaan of de doelen zijn bereikt. In het rapport wordt geen 'nulalternatief' beschreven: de mogelijkheid dat de overheid het sensortechnologiecluster niet financieel ondersteunt wordt niet genoemd. Evenmin worden meerdere scenario's beschreven. De Rekenkamer heeft de gepresenteerde cijfers niet kunnen controleren.

Er worden *wel* enkele onzekerheden of risico's benoemd, bijvoorbeeld dat vrijwel alle relevante elementen die nodig zijn om tot een bloeiend sensorcluster te komen ontbreken. Er is niet aangegeven met welke maatregelen deze ontbrekende elementen kunnen worden ondervangen. Ook is niet beschreven waar de effecten – waaronder de werkgelegenheidseffecten – zullen optreden. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat deze raming naar Provinciale Staten is gestuurd. De raming heeft echter wel de basis gelegd voor de KOMPAS-subsidieaanvraag bij het SNN. Het SNN heeft in de subsidieverleningsbeschikking deze geraamde werkgelegenheidscijfers niet overgenomen. In de toekenningsbeschikking is de bruto te creëren werkgelegenheid gesteld op 10 fte direct en 14 mensjaren tijdelijke werkgelegenheid (uitgaande van een verhouding van 1 mensjaar per € 125.000 aan investering). Dit kritische oordeel van het SNN werd niet met de Provinciale Staten van Drenthe gedeeld.

Hanze Institute of Technology

In het Projectplan van de HIT is het te realiseren werkgelegenheidseffect geraamd op 8 fte. De onderliggende aanname wordt als volgt omschreven: als het HIT een jaarinstream haalt van 120 studenten, een totaal studentenbestand heeft opgebouwd van 400 personen, wanneer jaarlijks ongeveer 80 tot 100 hoogopgeleide abiturienten uitstromen en de regio erin slaagt om daarvan 75% voor Noord-Nederland te behouden, zal er een jaarlijkse instroom van 60 tot 100 werknemers in de Noordelijke arbeidsmarkt zijn. Hoe de geraamde 8 fte zich verhouden tot de instroom van 60 tot 100 mensen op de arbeidsmarkt, is niet duidelijk. Dat het aanbod van afgestudeerden zijn eigen markt vraag scheidt, is niet vanzelfsprekend. In het plan is aangegeven dat het hier gaat om directe werkgelegenheid. Ook de aard van de gecreëerde werkgelegenheid wordt beschreven: het zullen werknemers worden van de bedrijven die de opleiding mede verzorgen; zij zullen binnen dit project worden geselecteerd en voorbereid. Daarnaast gaat het om werkgelegenheid in de vorm van onderzoekscapaciteit binnen het Applied Research Centre van de Hanze Hogeschool. Er wordt geen nulalternatief (dus ontwikkelingen zonder overheidsinterventie) beschreven. Er worden geen verschillende scenario's onderscheiden. Een scenario waarbij de studentenaantallen – om welke reden dan ook - tegenvallen, is niet beschreven. Voor wat betreft de werkgelegenheidseffecten wordt geen aandacht besteed aan verdringingseffecten noch aan cadeau-effecten. Opvallend is dat in de verschillende subsidieverleningsbeschikkingen (van SNN en de provincie Drenthe) de indicator voor het

⁵¹ Bij deze analogieredenering kunnen vraagtekens worden geplaatst.

te bewerkstelligen werkgelegenheidseffect van dit project afwisselend op 8 fte en dan weer op 4 fte wordt gesteld.

INCAS3

Het projectplan is bestempeld als vertrouwelijk en werd opgesteld door Dr. J.H.G. van Pol, oprichter van INCAS3 en Dr. H.J. Wörtche, directeur van INCAS3. In het projectplan wordt vermeld dat INCAS3 in de periode tot en met 2013 beoogt uit te groeien tot een instelling met bijna 70 arbeidsplaatsen voor hoog opgeleide onderzoekers. Daarnaast draagt INCAS3 bij aan de toename van werkgelegenheid door participerende bedrijven de gelegenheid te bieden, gebruik te maken van de onderzoeksresultaten van INCAS3 en te participeren in door INCAS3 geënta-meerde onderzoeken. Verder leeft er de verwachting dat INCAS3 voor bedrijven, instellingen en getalenteerde onderzoekers buiten Noord-Nederland een belangrijke vestigingsfactor zal zijn. De schatting is dat INCAS3 in de periode tot en met 2013 ongeveer 20-30 onderzoeksprojecten zal uitvoeren, waarvan de helft met andere bedrijven. Zeker 20 bedrijven zullen naar schatting actief participeren in het onderzoeksprogramma. In het projectplan is een tabel opgenomen met de beoogde personeelsopbouw in de periode 2009 tot en met 2013. De directie blijft in die periode uit twee functionarissen bestaan; het secretariaat bestaat in 2009 en 2010 uit 1 medewerker en daarna uit 2. Vanaf 2010 wordt er één communicatiemedewerker aangesteld. Verder zijn er posities voor senior onderzoekers, ingenieurs, postdocs en promovendi. De verwachting is dat de organisatie groeit van 14 medewerkers in 2009, naar 30 in 2010, 44 in 2011 en 69 in 2012/2013. Er is geen nadere toelichting op deze cijfers. De schatting is niet controleerbaar.

In het projectplan wordt geen nulalternatief beschreven. Evenmin worden meerdere toekomstscenario's uitgewerkt. Onzekerheden, risico's of aannamen (bijvoorbeeld over de marktvraag naar betaalde onderzoeksopdrachten) worden niet benoemd. Er is niet beschreven waar de maatschappelijke baten neerslaan – behalve dat de regio Noord-Nederland van het project zal profiteren. Wel wordt beschreven *wanneer* de beoogde effecten zullen optreden: in 2012 zal het beoogde werkgelegenheidseffect – 69 à 70 fte – bereikt zijn en op 1 januari 2014 zal INCAS3 naar verwachting financieel zelfstandig zijn. Er wordt niet – aan de hand van een businesscase of een inzicht in de orderportefeuille – onderbouwd of deze inschatting realistisch is.

De Stichting INCAS3 heeft in september 2012 bij SNN verzocht een aantal wijzigingen in het subsidiearrangement door te voeren: verlenging van de einddatum van de subsidieperiode van eind 2013 naar eind 2015, aanpassing van de planning van de verwachte uitgaven per jaar en neerwaartse aanpassing van de doelstelling van het aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen van 70 fte naar 36 fte. Het argument voor dit laatste verzoek is dat INCAS3 de subsidiemiddelen verspreid over een langere periode wil inzetten. Ook met deze meer bescheiden omvang wordt de ambitie om als internationaal onderzoeksinstituut te opereren in voldoende mate gerealiseerd, zo vermeldt INCAS3. Deze bijgestelde raming werd niet naar Provinciale Staten gestuurd.

Tabel 2.7 Drie ramingen van projecten in sensorcluster beoordeeld⁵²

	Nauta (2006)	HIT Projectplan (2009)	INCAS3 Projectplan (2009)
Geraamd werkgelegenheidseffect	500 fte in 2011 5.000 fte in 2016 15.000 fte in 2026	8 fte	69–70 fte
Heeft betrekking op	Project Sensor Universe	Hanze Institute of Technology	Onderzoeksinstituut Incas3
probleemanalyse	nee	deels	nee
causaal mechanisme	ja	ja	nee
meer scenario's en meer varianten	nee	nee	nee
overzicht effecten	deels	deels	deels
moment - plaats	deels	ja	ja
controleerbaar	deels	nee	nee

2.6 Conclusie

Om de werkgelegenheidseffecten *vooraf* te ramen werden de volgende methoden gebruikt: modelsimulatie uitgaande van vaste kengetallen (Atalanta, IAD1); maatschappelijke kosten baten analyse en input output analyse (Atalanta); vergelijking met succesvolle clustervorming in buitenland (Sensor Universe); geen geëxpliciteerde methode (HIT, Incas3, IAD).

- Of innovatie leidt tot nieuwe werkgelegenheid is – per definitie – met onzekerheid omgeven. Voor het *Innovatieve Actieprogramma Drenthe* is van te voren geen *ex ante* studie opgesteld. Voor de investeringen in het sensorcluster werd wel een *ex ante* studie opgesteld. In deze laatste *ex ante* studie is alleen het optimistische scenario uitgewerkt. Een *worst-case-scenario* ontbrak. Het SNN heeft besloten de op deze optimistische *ex ante* studie gebaseerde werkgelegenheidsramingen neerwaarts bij te stellen.
- In beide *ex ante* analyses voor het programma Atalanta die in opdracht van de gemeente Emmen zijn opgesteld, worden de risico's en effecten die aan dit programma van stedelijke vernieuwing verbonden zijn grotendeels controleerbaar in kaart gebracht. Hierbij is gebruik gemaakt van een vertrouwelijke business case.
- Gelet op de grote ambities en de omvangrijke investeringen had het voor de hand gelegen dat de Staten kritisch hadden gekeken naar de kansen en risico's van het programma sensortechnologie. PS hebben geen verzoek gedaan een *second opinion* uit te voeren.

⁵² Het is niet goed mogelijk om deze ramingen te vergelijken met *ex post* resultaten, omdat geen goede informatie over *ex post* resultaten beschikbaar is of omdat zaken anders zijn gelopen dan voorafgepland.

- Er zijn geen ex ante analyses aangetroffen op initiatief van de subsidieverstrekker. Alle projectplannen en ex ante analyses waren afkomstig van partijen die subsidie aanvroegen en later met subsidie werden begunstigd. Het instrument van ex ante studie werd niet ingezet als middel om een **second opinion**⁵³ te verkrijgen. In het geval van het sensortechnologiecluster is dit een gemiste kans gebleken.
- Door het gebruik van verschillende grootheden (bruto versus netto werkgelegenheid, structurele en tijdelijke werkgelegenheid, directe en indirecte werkgelegenheid) zijn de uitkomsten van de verschillende analyses onderling lastig te vergelijken.

⁵³ Vergelijk: Piet de Kroon, Het belang van tegenspraak in lerende organisaties, in: *Ruimte voor Provinciaal Beleid*, Alphen aan den Rijn, 2015, pp.19–31.

3

**Verantwoorden,
lessen trekken?**

Verantwoorden, lessen trekken?

3.1

Inleiding

Aan het eind van een subsidietraject moet de begunstigde een eindverslag sturen naar de subsidieverstrekker. Op basis van deze verantwoording stelt het bestuursorgaan (SNN, GS) het definitieve subsidiebedrag vast en zal het subsidieverlenende bestuursorgaan het resterende, nog uitstaande deel van de toegekende subsidie uitbetalen. In het eindverslag moet de subsidieontvanger aangeven aan welke activiteiten het subsidiegeld werd besteed. Indien de subsidietoekenning nadrukkelijk ook gericht is op het scheppen van banen, ligt het voor de hand dat in de verantwoording aandacht wordt besteed aan de *tijdelijke werkgelegenheid* die met het tot besteding brengen van de projectsubsidie is gerealiseerd.

Het rapporteren over het scheppen van duurzame (*structurele*) werkgelegenheid ligt bij de afsluiting van het subsidietraject lastiger. Met de structuurversterkende subsidie is bijvoorbeeld een op productvernieuwing gericht onderzoek verricht of werd er een toeristische infrastructuur gerealiseerd. Of dit onderzoek werkelijk leidt tot een nieuwe productielijn die ook afzet genereert, is bij de afsluiting van het onderzoek (en de subsidietermijn) soms nog onzeker. Of bij het gebruiken en exploiteren van de nieuwe toeristische infrastructuur de resultaten winstgevend zijn en de gebruikers de voordelen van de nieuwe infrastructuur ten volle weten te waarderen, is soms nog onzeker. Wel is het mogelijk aan het eind van het subsidietraject beter – dan bij de subsidieaanvraag – in te schatten wat de duurzame effecten op de werkgelegenheid zullen zijn.

De eindverantwoording dient onder meer het doel de hoogte van de definitieve subsidie rechtmatig vast te stellen. De informatie die deze eindverantwoording oplevert, zet ook aan om na te denken of de subsidiegever met het programma op de goede weg heeft gezeten. In deze afsluitende fase rijst de vraag of de ingezette middelen en de uitvoering van het programma hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen, en in het bijzonder: meer werkgelegenheid, respectievelijk: meer innovatie. Als de subsidieverstrekker of de subsidieontvanger deze vraag systematisch beantwoordt, spreekt de Rekenkamer over: *ex post evaluatie*.

Het doel van *ex post* evaluatie is behalve verantwoording over de aanwending van schaarse publieke middelen het benutten van kansen om *lessen te trekken*, om er achter te komen welke maatregel wel en welke maatregel niet werkt, en onder welke bevorderende dan wel belemmerende condities dit effect is opgetreden. Provinciale maatregelen gericht op het scheppen van werk of het stimuleren van innovatie bij marktpartijen krijgen met diverse onzekerheden te maken. Daarom ligt het voor de hand dat provinciebestuurders en Statenleden willen weten wat achteraf gezien goed is gegaan en wat er fout is gegaan. Deze lessen liggen aan het eind van het subsidietraject voor het oprapen. *Wat werkt?* Zo ontstaat een voedingsbodem voor *evidence based* provinciaal beleid in de toekomst.

3.2

Ex post evaluatie

Voordat wordt ingegaan op de lessen die uit de drie onderzochte programma's van structuurversterking worden getrokken, wordt in deze paragraaf besproken hoe de kwaliteit van de aangetroffen eindrapportages en ex post evaluaties wordt vastgesteld. De kwaliteit van de aangetroffen ex post evaluaties varieert. De volgende vijf aspecten zijn bij het bepalen van de kwaliteit van belang.

Tabel 3.1 Vijf aspecten van ex post evaluatie

1	meting uitgangssituatie en situatie na uitvoering project/programma	door ontwikkeling op doelindicatoren in de tijd op een rij te zetten ontstaat inzicht in de doelbereiking
2	uitvoering project/programma	in kaart brengen wat er (en wanneer) feitelijk met de subsidiemiddelen tot stand is gebracht
3	vergelijking met controle groep: ontwikkeling zonder subsidie en zonder project uitvoering	ontwikkeling op doelindicatoren in zelfde periode in sector/gebied zonder subsidie in kaart brengen; hiermee wordt autonome ontwikkeling zonder subsidie benaderd
4	uitsplitsing tijdelijke en duurzame effecten	doelindicatoren betreffen vooral duurzame werkgelegenheid; over tijdelijke werkgelegenheid is relatief veel informatie beschikbaar; beide verschijnselen moeten worden onderscheiden
5	controleerbaarheid	gegevensbronnen, methoden en veronderstellingen worden geëxpliciteerd (studie is daardoor herhaalbaar)

In de eerste plaats is het van belang dat in het rapport aandacht wordt besteed aan de *uitgangssituatie*: dus het aantal banen in de sector waarvoor subsidie wordt gegeven voordat deze subsidie tot besteding komt. Deze nul-situatie moet worden vergeleken met het aantal banen op het moment dat de subsidieperiode is verstreken en vaak idealiter ook opnieuw enkele jaren later (de *nameting*). Het chronologisch op een rij zetten van deze metingen, stelt de lezer in staat om zich een beeld te vormen van de bruto werkgelegenheidsontwikkeling in het met subsidie voorziene segment.

In de tweede plaats is het van belang om in kaart te brengen waaraan de subsidiegelden feitelijk werden besteed. *Wat was de maatregel zoals die in de praktijk werd uitgevoerd?* Het kan zijn dat de maatregelen zoals die in de subsidieaanvraag werden aangekondigd op een andere manier en op een later moment tot uitvoering worden gebracht. Het zijn echter de uitgevoerde maatregelen die doorwerken, niet de aangekondigde of geplande maatregelen.

In de derde plaats is het van belang dat de geconstateerde verandering in het aantal banen of in het aantal innovatieve processen/producten in verband kan worden gebracht met de dankzij de subsidie ingezette maatregelen. Soms zien we immers dat ook zonder subsidie de innovaties worden doorgevoerd of de bezoekersaantallen blijken te stijgen. De informatie over de werking van de middelen wordt bijvoorbeeld verkregen door de waargenomen verandering *te vergelijken met een gebied of sector waaraan geen subsidie werd verstrekt*. Of door de ontwikkeling van het gesubsidieerde deel af te zetten tegen een trendmatig (landelijk) gemiddelde. Soms verschaft ook een enquête onder afgewezen aanvragers en begunstigde aanvragers een beeld van welke projecten sowieso zouden zijn uitgevoerd ook

zonder subsidie en welke maatregelen dankzij het steuntje in de rug door de subsidie tot uitvoering zijn gekomen.⁵⁴ Door de bruto-ontwikkeling te vergelijken met de trendmatige ontwikkeling zonder gesubsidieerde projecten ontstaat een zuiverder beeld van het netto-effect.

In de vierde plaats is het van belang dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de werkgelegenheid die wordt bewerkstelligd door de subsidie tot besteding te brengen (de *tijdelijke* werkgelegenheid) en de *duurzame* werkgelegenheid. De duurzame werkgelegenheid ontstaat doordat succesvolle ideeën een productieve toepassing vinden of doordat bijvoorbeeld de nieuwe toeristische infrastructuur tot een meer omvangrijke dienstverlening aan bezoekers leidt.

Het vijfde en laatste aspect waaraan de Rekenkamer betekenis toekent, is de mate waarin de ex post studie controleerbaar is voor de lezer. Die *controleerbaarheid* betreft in de eerste plaats de verzamelde gegevens en in de tweede plaats de uitgevoerde analyses.

3.3 Innovatief Actieprogramma Drenthe (fases 1, 2, en 3)

Van het programma IAD zijn de drie verplichte eindrapportages aangetroffen. Maar er is geen ex post evaluatie gevonden. De drie verplichte eindrapportages heeft de begunstigde – de provincie Drenthe – opgesteld ter verantwoording van de van het SNN ontvangen gelden.⁵⁵

IAD1

De begunstigde organisatie, de Provincie Drenthe, rapporteert in deze eindrapportage aan het SNN over het aantal aan de subsidieregeling deelnemende bedrijven, de tijdelijke werkgelegenheid in mensjaren, en de bruto gecreëerde werkgelegenheid in fte's. Per gesubsidieerd bedrijf worden de omvang van de gecreëerde tijdelijke werkgelegenheid (in mensjaren) en de structurele werkgelegenheid (in fte's) beschreven. Deze informatie is afkomstig uit rapportages van alle aan het programma deelnemende bedrijven aan de provincie. De data en methoden zijn beschreven en controleerbaar. De gerapporteerde gecreëerde werkgelegenheid is vergeleken met de doelstellingen uit de beschikking. Medewerkers van de provincie hebben ieder bedrijfsproject bezocht. Er heeft controle plaatsgevonden van de gegevens die de bedrijven hadden aangeleverd. Zo moest een accountantsverklaring worden meegezonden. In de eindrapportage wordt niet ingegaan op neveneffecten. De eindrapportage is ingediend bij het SNN. Deze rapportage is niet onder de aandacht van PS gebracht.

⁵⁴ Door het uitvoeren van een goede effectiviteitsanalyse kan onderscheid worden gemaakt tussen het bruto werkgelegenheidseffect en het netto werkgelegenheidseffect. Een deel van de geconstateerde verandering in werkgelegenheid zou ook zonder de toegepaste maatregelen totstandgekomen zijn als gevolg van ontwikkelingen uit externe factoren. Een deel van de aan de maatregel toegeschreven werkgelegenheidsgroei zou moeten worden gecorrigeerd voor werkgelegenheidsverlies op andere plaatsen (als gevolg van verdringing van concurrerende aanbieders).

⁵⁵ Provincie Drenthe, 'Eindrapportage KOMPAS-programma' IAP Drenthe (2008); Provincie Drenthe, Inhoudelijke eindrapportage Innovatief actieprogramma Drenthe (2013); Provincie Drenthe, Inhoudelijk eindverslag IAD 2010–2012 (ongedateerd). Ook is het instrument tender geëvalueerd door Bureau Beleidsonderzoek. Het betreft een procesevaluatie die de ervaringen met de inzet van het instrument 'tendering' weergeeft.

IAD2

In de eindrapportage van de tweede ronde van dit programma zijn de gegevens die door de begunstigde bedrijven zijn gerapporteerd bij elkaar opgeteld. Het is onduidelijk of consequent gebruik gemaakt is van dezelfde begrippen en registratiemethoden.⁵⁶ De door de begunstigde bedrijven gerapporteerde gegevens zijn niet gecontroleerd, bijvoorbeeld door een accountantsverklaring op te vragen of door controles van de provincie. De rapportages van de afzonderlijke bedrijven zijn niet opgenomen in het eindrapport. Hiermee neemt de controleerbaarheid van deze eindrapportage af. Deze evaluatie is niet aan Provinciale Staten toegezonden. Wel hebben GS de Provinciale Staten per brief⁵⁷ over de voorlopige resultaten van het IAD2-programma geïnformeerd. Volgens de brief aan PS zijn er meer dan 100 fte gecreëerd. Volgens het SNN is er – na de uitvoering van een check op de aangeleverde gegevens – 89 fte aan banen gecreëerd.

IAD3

Het eindverslag, dat de begunstigde, de provincie Drenthe heeft opgesteld, is niet zozeer een ex post evaluatie van de effecten van IAD3, maar veeleer een beschrijving van de wijze waarop de eerste tender is verlopen. Ook bevat het eindverslag een toelichting op het voortijdig beëindigen van het IAD3. In het rapport wordt vermeld dat de eerste tender van IAD3 in totaal 8 fte nieuwe arbeidsplaatsen heeft gecreëerd. De werkgelegenheidseffecten zijn niet bepaald op basis van rapportages van de begunstigde bedrijven, maar met behulp van kengetallen uit de *Rekentool kengetallen structuurfondsen*. Het gebruik van deze rekentool wordt niet in het rapport toegelicht.⁵⁸ In het eindverslag is niet inzichtelijk gemaakt wat de werkgelegenheidseffecten van de 11 gesubsidieerde projecten zijn. Er heeft geen empirische, ex post vaststelling van het werkgelegenheidseffect plaatsgevonden. Mogelijke neveneffecten worden niet besproken. Dat laatste is een gemiste kans, aangezien de provincie lessen had kunnen trekken uit het mislukken van IAD3. Ten tijde van IAD3 zat het economisch tij tegen. Een nadere analyse was wellicht bruikbaar geweest. Het eindverslag is niet beschikbaar gesteld aan Provinciale Staten.

⁵⁶ Zo kan er zowel worden gerapporteerd in termen van werknemers en fte's. Het onderscheid tussen tijdelijke en duurzame extra werkgelegenheid wordt niet gemaakt. Ook het onderscheid tussen directe werkgelegenheid bij het gesubsidieerde bedrijf en indirecte werkgelegenheid bij onder meer de toeleveranciers wordt niet eenduidig gemaakt.

⁵⁷ Brief van GS aan PS, onderwerp IAD 2008–2010 en 2010–2012, d.d. 13–11–2012

⁵⁸ De Rekentool is vooral ontwikkeld om te worden benut bij het vooraf toetsen van projectplannen, subsidieaanvragen en niet om eindrapportage of studies ex post te beoordelen.

Tabel 3.2 Drie eindrapportages van Innovatieve Actieprogramma 1, 2 en 3 beoordeeld

	Eindverslag IAD1	Eindverslag IAD2	Eindverslag IAD3
gerapporteerd werkgelegenheidseffect	ca. 50 fte ca. 60 arbeidsjaren	126 fte	8 fte
voor- en nameting	nee	nee	nee
uitvoering project / programma	ja	ja	nee
controlegroep, rivaliserende verklaring	nee	nee	nee
tijdelijke en structurele effecten	ja	deels	deels
controleerbaar	ja	nee	nee

De kwaliteit van de eerste eindrapportage is relatief hoog. De afzonderlijke gesubsidieerde projecten worden bezocht. Vervolgens worden deze gegevens geaggregeerd naar het programmaniveau.⁵⁹ Voor de twee daarop volgende fasen van het programma neemt de kwaliteit van de informatie af. Dat is een gemiste kans. Tijdens de uitvoeringsperiode van IAD3 gaat het mis.⁶⁰

Samenvattend

Het eerste eindverslag over IAD voldoet aan drie van de vijf eisen die aan een geslaagde ex post evaluatie mogen worden gesteld. Toch is – ook na drie eindrapportages – niet duidelijk welke innovatieve activiteiten en productieprocessen exclusief dankzij de IAD-subsidie tot stand zijn gekomen.⁶¹ Om de gerealiseerde werkgelegenheid bij IAD3 vast te stellen, werd een ex ante tool (berekening met kengetallen) ingezet, terwijl raadpleging van de eindverslagen van de 11 projecten betrouwbare informatie zou hebben opgeleverd, tenminste over de tijdelijke werkgelegenheid.

⁵⁹ In 2009 schrijft het Bureau voor Beleidsonderzoek, in: Tender getoetst, dat in opdracht van de provincie de tender methodiek heeft beschreven het volgende: Op het niveau van zowel de individuele projecten als de regeling zelf zou de effectiviteit met meer heldere, meetbare innovatie-indicatoren moeten worden gemonitord. Het is aan te bevelen daarvoor met name (output)indicatoren te gebruiken die een directe relatie met innovatie hebben zoals spin-off en patenten. p.59.

⁶⁰ Opmerkelijk is dat er in dezelfde periode wel een goed controleerbare externe evaluatie heeft plaatsgevonden. Het Bureau voor Beleidsonderzoek heeft een procesevaluatie opgesteld over het gebruik van het instrument tendering. Dit is een goede, beschrijvende studie die voldoet aan de te stellen eisen. Maar deze studie ging niet in op de werkgelegenheidseffecten van het innovatieve actieprogramma zelf.

⁶¹ Er is niet gekeken naar cadeau-effecten. Er is dus niet gekeken naar innovaties en onderzoeken die sowieso zouden zijn uitgevoerd, ook zonder subsidie van de provincie.

3.4

Atalanta

Er liggen twee eindrapportages van het programma Atalanta: een *Eindverslag* van de gemeente Emmen⁶² over het deelproject het plein van de verbinding en een *Midtermreview en preview* van de gemeente Emmen en de provincie Drenthe gezamenlijk over het gehele programma.⁶³ Volgens betrokkenen kan dit laatste document – ondanks de benaming *Midtermreview* – als eindevaluatie worden beschouwd, omdat in 2016 het grootste deel van de werkzaamheden reeds was afgerond.

Tabel 3.3 Twee eindrapportages programma IGO-Atalanta beoordeeld

	Eindverslag (2015)	Midtermreview (2016)
gerapporteerd werkgelegenheidseffect	820 fte ⁶⁴	541,5–666,5 manjaren regionale werkgelegenheid ⁶⁵
voor- en nameting	nee	deels
uitvoering project / programma	ja	ja
controlegroep, rivaliserende verklaring	nee	nee
tijdelijke en structurele effecten	nee	deels
controleerbaar	nee	ja

Het eindverslag van de gemeente Emmen over de resultaten van het deelproject *Atalanta economie van de verbinding* gaat niet in op werkgelegenheidseffecten (behalve een herhaling van de raming vooraf) en voldoet ook op andere punten niet aan de eisen die aan een geslaagde ex post evaluatie mogen worden gesteld. De *Midtermreview en preview* scoort aanzienlijk beter. Dit rapport beschrijft vooral de tijdelijke werkgelegenheidseffecten terwijl de structurele werkgelegenheid een belangrijk doel van het programma was.

Het *Eindverslag* bevat een fotoverslag van het vernieuwde centrum van Emmen. Duidelijk wordt gemaakt dat de aangekondigde maatregelen conform zijn uitgevoerd. Er wordt niet teruggekoppeld naar de specifieke gekwantificeerde doelen uit het projectplan. Er worden geen gegevens gemeld over bezoekersaantallen, bestedingen van bezoekers of daaruit resulterende werkgelegenheid. Het wordt uit het *Eindverslag* niet duidelijk of er werkelijk sprake is van meer werkgelegenheid als gevolg van de gesubsidieerde maatregelen. Per deelproject worden de uitgevoerde fysieke ingrepen beschreven. De effecten van de afzonderlijke deelprojecten worden niet benoemd. De nagestreefde effecten, zoals vooraf geraamd, worden herhaald. Het SNN stelt – in een toetsing van deze eindrapportage – het werkgelegenheidseffect vast op 64 fte bruto gecreëerde werkgelegenheid.

⁶² Gemeente Emmen, Inhoudelijk eindverslag EFRO-subsidie, 'Atalanta, de economie van de verbinding', september 2015.

⁶³ Gemeente Emmen en Provincie Drenthe, 5 jaar IGO Atalanta, Midterm review en preview, mei 2016.

⁶⁴ Het gerapporteerde effect betreft een herhaling van de ex ante raming van Ecorys.

⁶⁵ Het tijdelijke werkgelegenheidseffect is berekend door de opgave van de betrokken bedrijven te aggregeren.

In de *Midterm review en preview* wordt teruggekoppeld naar de ex ante ramingen uit de MKBA en de economische effectmeting van Ecorys. In deze eindrapportage wordt gesteld dat het 'om meerdere redenen niet mogelijk bleek' om op dat moment al de gerealiseerde structurele werkgelegenheidseffecten te vergelijken met de ingeschatte werkgelegenheidseffecten uit het onderzoek van Ecorys. Daarom is ervoor gekozen om te rapporteren over de tijdelijke werkgelegenheid die direct voortvloeit uit de uitvoering van de diverse deelprojecten en daarbij met name te kijken naar het regionale effect.⁶⁶ In de rapportage worden de inhoudelijke, financiële en werkgelegenheidsaspecten van de afzonderlijke projecten en het gehele programma beschreven.

Het regionale tijdelijke werkgelegenheidseffect van het project wordt vastgesteld op 541,5–666,5 mensjaren. Het werkgelegenheidseffect voor personen uit de SROI-doelgroep⁶⁷ is vastgesteld op 41,5 manjaren werkgelegenheid. Dit is onderzocht door de betrokken bedrijven te vragen hoeveel manjaren tijdelijke werkgelegenheid (SROI en regionaal) het project voor het betreffende bedrijf heeft opgeleverd.⁶⁸ Deze door de bedrijven opgegeven aantallen zijn bij elkaar opgeteld.

De structurele werkgelegenheidseffecten worden in de *Midterm review* buiten beschouwing gelaten. Deze effecten zijn volgens de rapportage nog niet te meten omdat de eerste projecten pas recent waren afgerond.⁶⁹ De nieuwe dierentuin is een belangrijke motor in de werkgelegenheid die het Atalanta programma moet opleveren. Volgens het rapport⁷⁰ groeide de werkgelegenheid in de dierentuin van 350 naar 450 à 500 medewerkers. In de rapportage wordt niet ingegaan op bezoekersaantallen (aan centrum en dierentuin) en bestedingen. Verder bevat de rapportage een aantal uitspraken van bedrijfsleiders en directeurs van de bij de aanleg van de nieuwe infrastructuur betrokken bedrijven over wat het Atalanta-programma hun bedrijf aan (tijdelijke) werkgelegenheid heeft opgeleverd.

Tabel 3.4 Vastgestelde werkgelegenheidseffecten Atalanta

	Eindverslag 2015 over deelproject Atalanta economie van de verbinding	Vaststelling door SNN over deelproject Atalanta economie van de verbinding (2015)	Midterm review 2016 van gehele programma IGO-Atalanta
structurele werkgelegenheid	–	64	–
tijdelijke werkgelegenheid	–	–	541–666 manjaren in de regio

⁶⁶ MTR en Preview 5 jaar GO Atalanta, Gemeente Emmen en Provincie Drenthe, mei 2016, p.11. Daarbij is 'de regio' ruim gehanteerd; ook delen van Overijssel en Groningen behoren er toe.

⁶⁷ Social Return on Investment; vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Emmen is er de doelstelling om voor minimaal 5% van het aantal gecalculeerde uren werkzoekenden, leerlingen en/of stagiaires in te zetten.

⁶⁸ Deze vraag is bij iedere kwartaalrapportage aan de betrokken bedrijven gesteld. In iedere kwartaalrapportage is een overzicht opgenomen van de door dit project totstandgebrachte tijdelijke werkgelegenheid (regionaal en SROI).

⁶⁹ MTR, p.10.

⁷⁰ MTR, p.44.

Samenvattend

Het bleek mogelijk de tijdelijke werkgelegenheid die de uitvoering van de deelprojecten heeft opgeleverd in kaart te brengen. Er is (nog) geen poging gedaan het structurele werkgelegenheidseffect in kaart te brengen. Toch was het geven van een impuls aan de structurele werkgelegenheid in het centrum van Emmen één van de hoofddoelen. De discussie over de ontwikkeling van de bezoekersaantallen van de nieuwe dierentuin en de gevolgen daarvan voor bestedingen en werkgelegenheid heeft onverminderd de aandacht van de gemeenteraad van Emmen. Indien een degelijke ex post evaluatie wordt uitgevoerd, wordt daarmee tegemoet gekomen aan vragen die leven bij de volksvertegenwoordigers. Bovendien verschaft de ex post studie aangrijpingspunten om lessen te trekken voor toekomstige structuurversterkende programma's.

3.5

Sensorcluster

Het programma sensortechnologie kende diverse deelprojecten. De Rekenkamer heeft drie deelprojecten onder de loep genomen: Incas3, de sensoropleiding van de Hanzehogeschool en de clusterorganisatie SensorUniverse. Ten aanzien van deze drie deelprojecten werden er vijf eindrapportages respectievelijk ex post evaluaties aangetroffen. Meer concreet gaat het daarbij om: de tussentijdse evaluatie van de clusterorganisatie SensorUniverse II door ERAC (2011)⁷¹, de eindrapportage van SensorUniverse II⁷², een review en verkenning van toekomstscenario's voor het sensorcluster door onderzoeksbureau Berenschot⁷³ en de eindrapportages van HIT⁷⁴ en INCAS3⁷⁵.

⁷¹ ERAC BV, Tussentijdse Evaluatie Sensor Universe II, 2011.

⁷² Sensor Universe, *Eindrapportage van Sensor Universe II* (ongedateerd).

⁷³ Berenschot, *Toekomst Sensorcluster Assen - Review en toekomstscenario's*, 2016.

⁷⁴ Hanze University of Applied Sciences Groningen, *Eindverslag Koers Noord HIT* (ongedateerd).

⁷⁵ INCAS3, *Eindrapportage INCAS3*, september 2015.

Tabel 3.5 Vijf eindrapporten over het sensorcluster beoordeeld

	Tussentijdse evaluatie ERAC (2011)	Eindrapportage Sensor Universe 2	Berenschot (2016)	HIT Eindverslag	INCAS3 Eindverslag (2015)
gerapporteerd werkgelegenheidseffect	663 fte 750 fte ⁷⁶	2.000 banen 750 fte ⁷⁷	35 fte direct ⁷⁸	3 fte ⁷⁹	25 medewerkers
voor- nameting	deels	nee	ja	nee	nee
uitvoering project / programma	ja	ja	ja	ja	ja
controle groep, rivaliserende verklaring	nee	nee	nee	nee	nee
tijdelijke en structurele effecten	deels	nee	deels	nee	deels
controleerbaar	nee	nee	ja	nee	ja

ERAC

Het bureau ERAC heeft in mei 2011 een tussentijdse evaluatie van SensorUniverseII uitgebracht. Voor het bepalen van de vermoedelijke werkgelegenheidseffecten is gebruik gemaakt van een ramingsmethode die het SNN hanteert. In deze ramingsmethode⁸⁰ wordt uitgegaan van het geïnvesteerde bedrag op basis van eerdere ervaringen benaderd in welke orde van grootte de mogelijke werkgelegenheidseffecten waarschijnlijk liggen. In het onderzoeksrapport wordt verwezen naar een onderzoek van het bureau *Effics* dat in 2006 in opdracht van de NOM is uitgevoerd⁸¹ en dat door ERAC als nulmeting of ijkpunt wordt beschouwd. In dit laatstgenoemde onderzoek werd gesteld dat het aantal arbeidsplaatsen dat verbonden is met sensortechnologie op dat moment 1.200 bedroeg. Er waren volgens dit rapport 80 bedrijven die zich bezighielden met activiteiten die gebruik maakten van sensortechnologie.

In de tussentijdse evaluatie van SensorUniverseII heeft ERAC de werkgelegenheidseffecten van de individuele projecten die onder de vlag van SensorUniverse worden uitgevoerd geëvalueerd. Met 'individuele projecten' wordt bedoeld op de projecten die door toedoen van het 'makelen en schakelen' van clusterorganisatie SensorUniverse tot stand zijn gekomen. Voorbeelden daarvan zijn: INCAS3, HIT, IJkdijk, SensorCity, etc. In de tussentijdse evaluatie wordt over deze projecten opgemerkt dat de projecten ook zelf rapporteren over de resultaten en dat wanneer ook de resultaten van SensorUniverse worden meegenomen het risico van dubbel telling dreigt. Daarnaast wordt opgemerkt dat SensorUniverse na 2011 het volgen van de projectindicatoren niet langer systematisch heeft uitgevoerd.

⁷⁶ Doelstelling individuele projecten en doelstelling Sensor Universe II

⁷⁷ 2.000 banen betreft de uitgangssituatie, 750 fte betreft een doelstelling.

⁷⁸ Werkgelegenheidseffecten van investeringen in sensor cluster

⁷⁹ Bruto gecreëerde arbeidsplaatsen

⁸⁰ De EIM-tool.

⁸¹ Ir. M.W.S. Dirks, *Effics, Innovatieve Toepassingen van Sensortechnologie; Combinatie van Kennis, Kracht en Kansen in Noord-Nederland*, 10 november 2006 (Opdrachtgever: N.V. NOM).

In een bijlage bij deze evaluatie wordt per deelproject een overzicht gegeven van onder meer de werkgelegenheidsdoelen. Ook daarvoor is gebruik gemaakt van de ramingsmethodiek die het SNN hanteert. Het gaat in deze methodiek echter om verwachtingen en niet om behaalde resultaten. ERAC laat weten dat er voor een deel van de projecten geen actuele informatie beschikbaar is, waardoor geen betrouwbare raming kon worden gegeven van de haalbaarheid van de doelen.⁸² De tussentijdse evaluatie van ERAC is niet naar Provinciale Staten gestuurd. Wel zijn de Staten over de uitkomsten van deze evaluatie geïnformeerd in een brief van GS, gedateerd 11 juli 2012, over *Ontwikkelingen sensorsysteemtechnologie Drenthe*. In deze brief wordt vermeld dat SensorUniverse 700 fte heeft gecreëerd. Als bron voor deze cijfers wordt de Tussentijdse evaluatie van ERAC van mei 2011 genoemd. Deze bron bevat echter geen realisatiegegevens.

Eindrapportage Sensor Universe II

SensorUniverse heeft voor de tweede fase een *Eindrapportage SensorUniversell* ingediend bij het SNN.⁸³ Ten aanzien van het thema 'werkgelegenheid' wordt in de Eindrapportage geconcludeerd: "Met een geschatte toegevoegde waarde van rond de €100 miljoen en ongeveer 2.000 banen is er een klein, maar substantieel cluster gecreëerd dat zorgt voor werkgelegenheid in het Noorden van Nederland. Daarbij is sensortechnologie vertegenwoordigd in het merendeel van de cross-over projecten van de speerpuntclusters in Noord-Nederland". Elders in de rapportage⁸⁴ wordt gemeld: "Het project heeft een onderscheidende bijdrage geleverd aan de versterking van de noordelijke economie. Dat komt onder meer naar voren in de geschatte werkgelegenheid van ongeveer 2.000 banen en een toegevoegde waarde van rond de € 100 miljoen". Als bronvermelding voor de 2.000 gecreëerde banen wordt genoemd: Buck Consultants (november 2011) *Agenda Kenniseconomie Noord-Nederland*. Deze *Agenda Kenniseconomie Noord-Nederland* is opgesteld op initiatief van SNN. Hierin is onder het kopje 'Uitgangssituatie' vermeld dat er in Noord-Nederland ca. 175 sensortechnologiebedrijven zijn waar 2.000 mensen werken⁸⁵, met een toegevoegde waarde van €100 miljoen. Het aantal van 2.000 banen is een *uitgangssituatie* (een nulmeting) en geen bereikt resultaat.

In de Eindrapportage wordt in het hoofdstuk *Indicatoren*⁸⁶ voor het thema *werkgelegenheid* de doelstelling uit 2008 herhaald (750 fte). Er wordt niet vermeld of deze doelstelling is behaald; de doelstelling wordt slechts (als doelstelling) vermeld. De projecten die zijn uitgevoerd door toedoen van SensorUniverse zijn beschreven, evenals de activiteiten die SensorUniverse heeft ontplooid, maar tot hoeveel banen dit heeft geleid, blijft onduidelijk. Ook wordt geen informatie gegeven over de aard van de gerealiseerde arbeidsplaatsen.⁸⁷ Er wordt verwezen naar een nulmeting en deze meting wordt gepresenteerd als behaald resultaat. Risico's die in eerdere evaluaties werden genoemd, worden kort vermeld, maar

⁸² In de bijlage wordt dan ook gesteld dat de doelstellingen van de projecten veelbelovend zijn.

⁸³ Eindrapportage Sensor Universe II, ongedateerd.

⁸⁴ Eindrapportage Sensor Universe II, ongedateerd, p.18.

⁸⁵ Dit wordt voor een deel geconcretiseerd: ASTRON: 220 medewerkers, RUG: 30 fte bij het Stratingh-instituut en 165 fte bij het Kapteyninstituut en SRON, INCAS3: 35 fte.

⁸⁶ Eindrapportage Sensor Universe II, ongedateerd, p.19.

⁸⁷ Ook wordt niet ingegaan op bestaande banen die eventueel verloren zijn gegaan door het ontstaan van de nieuwe banen (het zogeheten verdringingseffect), noch wordt stil gestaan bij nieuw gecreëerde banen die ook zonder subsidie en het werk van deze clusterorganisatie zouden zijn ontstaan (het zogeheten cadeaueffect).

het rapport bevat geen suggesties hoe aan deze risico's het hoofd geboden kan worden.

De Eindrapportage is naar Provinciale Staten gestuurd en met een brief van GS van 3 december 2014 geagendeerd voor de vergadering van de Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 18 februari 2015. De fracties van PvdA, D66 en VVD hebben de provinciale bijdrage aan het sensorcluster op de agenda geplaatst. Zij maken zich zorgen over de effectiviteit van het sensorcluster en met name over de mogelijkheden van het MKB om in deze nieuwe technologie te participeren. In de discussie in de Staten wordt niet ingegaan op de Eindrapportage, noch op geraamde of gerealiseerde werkgelegenheidseffecten.

Berenschot

Naar aanleiding van financiële problemen bij enkele gesubsidieerde projecten binnen het sensorcluster (onder andere INCAS3) hebben de provincie Drenthe en de gemeente Assen enkele toekomstscenario's voor het sensorcluster laten uitwerken. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Assen in 2013 besloten dat er een review van het gehele sensorcluster moet worden uitgevoerd. Het onderzoeksbureau Berenschot heeft deze opdracht gekregen. Er is een review uitgevoerd van de periode 2013–2016, waarbij de kosten en investeringen enerzijds en de opbrengsten en meerwaarde voor Assen en het regionale MKB anderzijds in kaart zijn gebracht. Daarnaast zijn de voor- en nadelen en kosten en baten van drie toekomstscenario's op een rij gezet. Deze drie varianten behelzen:

- stopzetten project SensorCity⁸⁸ en/of INCAS3
- SensorCity en INCAS3 continueren in huidige vorm
- in stand houden activiteiten SensorCity en INCAS3 in andere organisatievorm en via aangepaste opdracht sterk laten oriënteren op MKB in Drenthe en Noord-Nederland

Het formuleren van verschillende toekomstscenario's en het analyseren van de voor- en nadelen van de drie varianten impliceert een ex ante studie. Maar aan deze ex ante studie gaat een grondige probleemverkenning vooraf. In die zin omvat het onderzoek van Berenschot ook een ex post evaluatie van de periode 2013–2016. De Rekenkamer bespreekt in dit hoofdstuk het terugkijkende deel van het Berenschotrapport.

Onder het kopje *resultaten en effecten* wordt teruggeblikt op de ambitie die in 2006 werd geformuleerd: *in tien jaar tijd een internationaal toonaangevend cluster rond intelligente sensorsystemen in Noord-Nederland ontwikkelen*. Berenschot stelt dat er op het moment van rapporteren (2016) geen sprake is van een samenhangend cluster. Het ontbreekt aan massa en aan samenwerking tussen de instituten die opgericht zijn (INCAS3, HIT en SensorCity) en het lokale en regionale bedrijfsleven. Volgens informatie van de provincie Drenthe hebben het bedrijfsleven en private instellingen niettemin voor enkele tientallen miljoenen in sensortechnologie geïnvesteerd; is Assen een meer aantrekkelijke vestigingsplaats geworden; en wordt er binnen sensorcluster door de bedrijven onderling meer samengewerkt. Daarnaast zijn er volgens het rapport door het sensorcluster veelbelovende ontwikkelingen op gang gekomen: het HTSM-platform, het Regions of Smart Factory programma en sensor gerelateerde innovatiewerkplaatsen.

⁸⁸ Niet te verwarren met SensorUniverse. Het project Sensor City behelst een grootschalig sensornetwerk in de stad Assen.

In het rapport van Berenschot is onder het kopje *Werkgelegenheidseffecten van investeringen in het sensorcluster* de *directe* werkgelegenheid in de resterende onderdelen van het sensorcluster beschreven anno 2016: ca. 35 fte, bestaande uit medewerkers van INCAS3 (ca. 20 fte), SensorCity (ca. 1,5 fte) en de opleiding sensortechnologie op de Hanze Hogeschool (ca. 14 fte). De gegeneerde *indirecte* werkgelegenheid is lastig te bepalen, aldus Berenschot. Opgemerkt wordt dat het inzicht in werkelijk gerealiseerde structurele arbeidsplaatsen en toegevoegde waarde voor de regio ontbreekt, maar dat dit aanmerkelijk lager ligt dan destijds gepresenteerd.⁸⁹

Berenschot verwijst naar de *Tussenevaluatie SensorUniverse* uit 2011 door ERAC waarin werd gesteld dat op grond van geïnitieerde projecten circa 700 arbeidsplaatsen zijn gerealiseerd en meer dan 150 MKB-bedrijven zijn geïnvolveerd. Deze tussenevaluatie speelde een rol bij het informeren van de gemeenteraad van Assen en Provinciale Staten van Drenthe bij besluitvorming over een nieuwe subsidieperiode in 2013. Volgens Berenschot is in dit rapport vooral sprake van een optelsom van projectintenties. Berenschot verwijst naar de passage in de *Eindrapportage van SensorUniverseII* waarin vermeld is dat SensorUniverse na 2011 de projectindicatoren niet heeft gemonitord van projecten waaraan door SensorUniverse is bijgedragen en dat het daardoor niet mogelijk is voor deze projecten de scores op de vooraf vastgestelde indicatoren te benoemen.

Berenschot vermeldt dat in 2013 in de nota's aan de gemeenteraad en Provinciale Staten lovend wordt gesproken over de resultaten van onder meer SensorUniverse. Er wordt gesproken over een verdubbeling van het aantal sensor gerelateerde bedrijven in Noord-Nederland (van 80 naar 175) en de realisatie van 700 arbeidsplaatsen.⁹⁰ Berenschot merkt op dat deze cijfers berusten op een optelsom van projectdoelstellingen en dus niet zijn gebaseerd op een meting van werkelijke arbeidsplaatsen. Hoeveel nieuwe bedrijven en arbeidsplaatsen er werkelijk zijn gerealiseerd, is niet duidelijk, maar het zijn er aanmerkelijk minder, aldus Berenschot. Berenschot concludeert dat er – zeker na het wegvallen van de clusterorganisatie SensorUniverse - geen focus (meer) is op het creëren van werkgelegenheid/business development en dat een partij ontbreekt die verbindingen legt tussen wetenschap, onderwijs en bedrijfsleven. Daarmee is er onvoldoende samenhang: wel afzonderlijke instituten en projecten, maar *geen samenhangend cluster*.

Berenschot heeft de arbeidsplaatsen bij de diverse onderdelen van het sensorcluster redelijk direct kunnen vaststellen. Om de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten bij de betrokken projecten in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van deskstudie en interviews. Eenvoudig kon worden geteld hoeveel mensen er bij SensorUniverse, HIT en INCAS3 werkzaam waren.

Over het project *Hanze Institute of Technology*⁹¹ merkt Berenschot op dat de ontwikkeling van zowel het bachelor- als het masterprogramma langzamer op gang kwam, dan in 2008 werd voorzien. Ook de instroom is vervolgens minder gegroeid dan was beoogd. De oorspronkelijke businesscase ging uit van 150 instromers per

⁸⁹ Berenschot, *Toekomst Sensorcluster Assen – Review en toekomstscenario's*, 1 november 2016, p.12.

⁹⁰ Berenschot, *Toekomst Sensorcluster Assen – Review en toekomstscenario's*, 1 november 2016, p.17.

⁹¹ Op dat moment inmiddels is omgedoopt tot het Hanze Institute of Engineering (HIE).

jaar; dit is volgens Berenschot in 2016 gestabiliseerd op ca. 40 studenten. Aan docentenzijde is er sprake van 14 fte.

Over het project INCAS3 schrijft Berenschot dat er op het moment van onderzoek ongeveer 20 personen werken, waaronder enkele promovendi en stagiaires. De vaste personeelskern omvat ongeveer 15 fte. De personeelsomvang is beperkt gehouden, dit om de verplichte uitgaven te reduceren. Ondanks deze kostenreductie is INCAS3 er niet in geslaagd om tot een positieve exploitatie te komen. De komende jaren wordt structureel een exploitatietekort verwacht. Daarbij komt dat er in 2016 een liquiditeitsprobleem ontstaat. Het streven naar financiële zelfstandigheid van INCAS3 is – volgens Berenschot – niet reëel.

HIT Eindverslag

Het Eindverslag dat de Hanzehogeschool heeft opgesteld ten behoeve van de subsidievestiging⁹², bevat geen informatie over het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen. Wel bevat het verslag een bijlage met een overzicht van de indicatoren, met informatie over de realisatie. Voor de indicator ‘aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen’ is vermeld dat de doelstelling 45 fte was en dat de realisatie op 3 fte uitkomt. Hierop is geen toelichting gegeven. Bij de vaststelling van de subsidie heeft SNN een controle van deze indicatoren uitgevoerd. De indicator voor het werkgelegenheidseffect was bij aanvang gesteld op 45 bruto gecreëerde arbeidsplaatsen. Realisatie tot en met de rapportagedatum 24-10-2015 is 3 fte. In een controledocument waarin SNN verslag doet van haar toetsing is vermeld dat de begunstigde heeft aangegeven dat er een groei is geweest van bijna 3 fte; van ruim 9,3 fte eind 2009/begin 2010 naar 12,1 fte eind 2011/begin 2012. Daarbij heeft begunstigde gekeken naar de direct bij het project betrokken medewerkers. Gelet op de omvang van de geïnvesteerde subsidie leidt de schattingsmethodiek van het SNN tot een aanzienlijk hogere waarde, namelijk: 45 fte. Deze waarde is door SNN aangehouden. Het argument is dat de begunstigde niet alle fte's heeft meegenomen. Het Eindverslag was overigens uitsluitend bestemd voor subsidievestiging door het SNN. Het verslag is niet naar Provinciale Staten gestuurd.

INCAS3 Eindverslag

De Eindrapportage, die door INCAS3 is opgesteld, stelt dat INCAS3 grotendeels volgens het projectplan opereert. De doelstelling ‘Uitbreiding noordelijke kennisinfrastructuur’ is behaald doordat de Stichting INCAS3 is opgericht en nog steeds bestaat, aldus de Eindrapportage. Hierbij moet worden opgemerkt dat op 20 december 2016 de stichting INCAS3 failliet werd verklaard en de activiteiten werden beëindigd. Ten aanzien van de doelstelling ‘hoogwaardige werkgelegenheid’ wordt in de Eindrapportage opgemerkt dat de Stichting INCAS3 op dat moment (2015) 25 werknemers in dienst heeft. Dit zijn volgens de rapportage direct aan het project toe te wijzen nieuwe arbeidsplaatsen. Hierbij moet worden opgemerkt dat ‘werknemers’ en ‘arbeidsplaatsen’ niet hetzelfde zijn. De aanvankelijke doelstelling was 70 structurele nieuwe fte te creëren. In september 2012 heeft INCAS3 bij het SNN gevraagd om een wijziging van deze indicator van 70 fte naar 35 fte. Ook wanneer deze doelstelling neerwaarts wordt bijgesteld, is het behaalde resultaat van 25 werknemers niet toereikend. Bovendien gaat het hier om een *tijdelijk* werkgelegenheidseffect dat wegvalt zodra de subsidiestroom is beëindigd.

⁹² K. Timmerman, Hanze University of Applied Sciences Groningen, *Eindverslag Koers Noord HIT*, ongedateerd.

In deze eindrapportage gaat het om een simpele meting. Het aantal medewerkers dat bij INCAS3 in dienst is wordt opgegeven als een direct – de NRK voegt toe: tijdelijk – werkgelegenheidseffect. In die zin is de meting controleerbaar. In de Eindrapportage wordt het verschil tussen de feitelijke 25 medewerkers en ten doel gestelde 35 fte niet verklaard. Wel wordt het argument dat werd opgegeven om de doelstelling naar beneden bij te stellen van 70 naar 35 fte herhaald: binnen de subsidievoorwaarden heeft INCAS3 niet de mogelijkheden gehad eigen vermogen op te bouwen en daardoor was er financieel onvoldoende volume voor 70 medewerkers. De Eindrapportage is naar SNN gestuurd maar niet aangeboden aan Provinciale Staten.

Samenvattend

Het investeren in een nieuw te ontwikkelen kenniscluster was ambitieus. Er zijn omvangrijke middelen geïnvesteerd. Bij de planvorming (zie paragraaf 2.5) wordt gewezen op relatief grote risico's. In de beschouwde periode heeft de Rekenkamer twee externe ex post evaluaties aangetroffen: ERAC en Berenschot. De kwaliteit van de eerstgenoemde evaluatie schoot tekort. De tweede externe ex post evaluatie had een goede kwaliteit, maar kwam op een laat tijdstip beschikbaar. De programmabewaking en projectbewaking schoten tekort. Kansen om bij te sturen werden gemist.

3.6

Conclusie

Om *achteraf* de werkgelegenheidseffecten te bepalen zijn de volgende methoden gebruikt: het afleiden van het werkgelegenheidseffect uit de doelstelling of raming (Atalanta, SensorUniverse); opgave begunstigden of betrokken bedrijven (IAD 1 en 2, MTR Atalanta, SensorUniverseII, Berenschot Sensorcluster, Incas3); modelmatig met behulp van kengetallen (IAD 3); geen geëxpliciteerde methode (HIT).

- Van de bescheiden eerste fase van het innovatieve actieprogramma Drenthe (IAD1) heeft de provincie Drenthe zelf een degelijke eindevaluatie van het werkgelegenheidseffect opgesteld. De twee daarop volgende eindrapportages zijn – wat betreft de vaststelling van het werkgelegenheidseffect – van ontoereikende kwaliteit. Het door de provincie ten aanzien van IAD2 opgegeven werkgelegenheidseffect wordt door het SNN in neerwaartse zin bijgesteld. De Statenleden worden geïnformeerd door GS-brieven waarin wordt verwezen naar de eindrapportages. De eindrapportages zelf worden niet meegezonden. In de brieven krijgen de Staten voornamelijk informatie over voorgenomen effecten (optimistisch), niet over de (soms tegenvallende) gerealiseerde effecten.
- In de eindrapportage Midterm Review en Preview die door de gemeente Emmen en de provincie Drenthe over het programma IGO-Atalanta is uitgebracht, is de met de uitvoering van de gesubsidieerde maatregelen gepaard gaande *tijdelijke werkgelegenheid* controleerbaar in kaart gebracht. Ten aanzien van de *structurele werkgelegenheidseffecten* zal in 2020 worden gerapporteerd.
- De in opdracht van de provincie Drenthe door ERAC uitgebrachte tussenevaluatie van SensorUniverseII voldoet niet aan de te stellen eisen. Op het moment dat dit rapport werd uitgebracht (in 2011) waren er nog mogelijkheden om bij

te sturen. Toen de provincie en de gemeente Assen in 2016 opdracht gaven aan Berenschot om een onafhankelijke procesevaluatie op te stellen, was het te laat om het tij nog te keren.

- Van ‘succes’ (IGO-Atalanta en IAD1) en ‘falen’ (sensortechnologiecluster) is nog weinig geleerd. Het IGO-Atalanta programma ging vergezeld van degelijke ex ante analyses; het IAD1-programma ging vergezeld van een degelijke ex post evaluatie. Bij het management van het sensortechnologiecluster heeft het voortdurend ontbroken aan betrouwbare informatie. Een degelijke en controleerbare vorm van informatievoorziening (deugdelijke ex ante en ex post studies) stelt bestuurders en Statenleden in staat rationele besluiten te nemen en bij te sturen waar dat wenselijk en mogelijk is.

4

**Hoe werden Provinciale
Staten geïnformeerd?**

Hoe werden provinciale staten geïnformeerd?

4.1 Inleiding

In de drie meest recente coalitieakkoorden heeft het provinciebestuur het afgelopen decennium de nodige aandacht besteed aan het inlopen van economische achterstanden op het landelijk gemiddelde. Het provinciebestuur heeft gemikt op innovatie en meer banen. In Drenthe zijn tijdens de afgelopen crisis (2008–2013) de nodige banen verloren gegaan. In de beschouwde periode kwamen er aanzienlijke budgetten beschikbaar om het tij te keren. In dit hoofdstuk wordt bezien hoe de Staten zich over deze kansen en de realisatie van drie structuurversterkende programma's hebben laten informeren. De Rekenkamer ziet PS niet alleen in haar rol als ontvanger van informatie. PS hebben ook een actieve rol als vrager van informatie en als controleur van het uitvoerend handelen van GS. Soms werd deze rol met verve gespeeld, zoals bij het programma IGO-Atalanta. Soms holden PS – naar het oordeel van de Rekenkamer – achter de feiten aan. Op dit vlak zijn er lessen te trekken voor de toekomst wanneer er opnieuw ambitieuze programma's worden overwogen en na vaststelling moeten worden gemonitord.

4.2 Innovatieve Actieprogramma Drenthe: fasen 1, 2 en 3

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat GS PS hebben geïnformeerd over de werkgelegenheidsramingen die ten grondslag hebben gelegen aan IAD1. Het projectplan voor IAD2, met daarin de raming van het werkgelegenheidseffect, is op 3 april 2008 aan Provinciale Staten toegestuurd. Ook heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen dat Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de werkgelegenheidsraming die ten grondslag ligt aan het innovatieprogramma IAD3. Provinciale Staten zijn niet systematisch over de werkgelegenheidseffecten van de drie edities van het IAD geïnformeerd. Provinciale Staten kregen de informatie over de uitvoering van IAD2 en IAD3 door middel van brieven (niet door toezending van de eindrapportages), een bustoer langs de gesubsidieerde projecten en een 'prijsuitreiking': dat laatste was een evenement waarin projecten die voor subsidie in aanmerking waren gekomen, werden gepresenteerd. De informatievoorziening aan de Staten had vooral betrekking op voornemens, goede bedoelingen, niet op behaalde resultaten. Ook hebben Provinciale Staten in 2011 het *IAD-boek* ontvangen met daarin een overzicht van alle gesubsidieerde projecten binnen IAD3 en 'inspirerende interviews' met begunstigden. In het *IAD-boek* wordt soms beschreven welke werkgelegenheidseffecten de projecten kunnen hebben. In 2010 hebben GS aan PS per brief laten weten dat het IAD op termijn zou kunnen leiden tot ca 1.000 fte arbeidsplaatsen. Uit de laatste kolom

van tabel 2.3 blijkt dat dit een rijkelijk optimistische schatting is geweest.⁹³ Gelet op het grote belang dat de Staten hechten aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid – en zeker in de beschouwde periode – had van PS een actieve opstelling mogen worden verwacht.

4.3 **Atalanta: Integrale Gebiedsontwikkeling Centrum Emmen**

Voorafgaand aan de start van dit programma zijn door de provincie en de gemeente afspraken gemaakt over de wijze van rapporteren. Er is door de bestuurders (GS en B&W) zowel aan de gemeenteraad als aan PS gevraagd hoe zij geïnformeerd willen worden over de voortgang van de stedelijke vernieuwing. Het resultaat was een *informatieprotocol*, waarin staat beschreven hoe de besturen aan de volksvertegenwoordigers over de voortgang zullen rapporteren.⁹⁴

Provinciale Staten hebben de MKBA en de economische effectanalyse die in 2011 door Ecorys werden opgesteld, ontvangen. Op 1–2–2012 is in de vergadering van PS gesproken over een extra krediet van € 12 miljoen⁹⁵ voor de verplaatsing van de dierentuin. Vooraf hebben PS-leden de onderliggende businesscase kunnen inzien, maar onder geheimhouding.⁹⁶ Enkele dagen eerder had het programma Argos een radio-uitzending uitgezonden over het project en de rapporten van Ecorys. In de Argos-uitzending wordt gesteld dat de aannames in de ex ante studie betrekkelijk optimistisch zijn. De uitzending komt in het debat een paar keer aan bod. Sommige Statenleden vragen of de aannames ten aanzien van bezoekersaantallen te optimistisch zijn. Het werkgelegenheidsargument trekt een meerderheid van de Statenleden over de streep om met de extra investering in de dierentuin akkoord te gaan.

In mei 2013 ontvangt de provincie een eerste kwartaalrapportage van de gemeente Emmen over de uitvoering van het programma. In reactie hierop stelt de provincie specifieke vragen over de tijdelijke werkgelegenheid en over de kansen voor werk-leer trajecten. De gemeente heeft deze vragen beantwoord.⁹⁷ PS worden over de voortgang van het project op de hoogte gehouden door middel van drie- of vier maandelijkse rapportages, gevoed vanuit de gemeente Emmen. Op verzoek van PS maakten medewerkers van de provincie aanvullend op de rapportages van de

⁹³ In de eindrapportage van de provincie wordt gesproken over 126 banen. Het SNN toetst deze eindrapportage en stelt het aantal gecreëerde banen neerwaarts bij naar 89. De richting PS uitgesproken verwachting dat het op termijn (wanneer?) 1.000 banen kunnen worden, wordt niet onderbouwd.

⁹⁴ Gemeente Emmen en Provincie Drenthe, ongedateerd, Informatieconvenant programma Centrumvernieuwing Emmen, Enkele afspraken t.a.v. het onderling informeren omtrent belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot Centrumvernieuwing Emmen/Atalanta.

⁹⁵ € 6 miljoen subsidie en € 6 miljoen lening.

⁹⁶ In de vergadering heeft de CdK aangegeven dat geheimhouding een voorwaarde was van de gemeente Emmen.

⁹⁷ Brief van Gemeente Emmen aan GS van Provincie Drenthe, 28–6–2013, onderwerp: Brief provincie Drenthe m.b.t. toelichting op aspect werkgelegenheid uit kwartaalrapportage CVE 2013-Q1.

gemeente fact-sheets⁹⁸ of een toelichting daarop.⁹⁹ Ook zijn regelmatig brieven en stukken aan PS gestuurd over de voortgang van het project.¹⁰⁰ Ook mondeling werd er een toelichting gegeven. De Statenleden kregen gelegenheid om het programma in uitvoering te bezichtigen. Het programma is diverse malen in PS besproken.

Het eindverslag van het deelproject *Atalanta, Economie van de Verbinding* is opgestuurd naar SNN ter verantwoording van de besteding van de middelen uit het EFRO-fonds. Dit eindverslag is niet naar Provinciale Staten gegaan. Halverwege de looptijd van het programma Atalanta, toen het grootste deel van de werkzaamheden was afgerond, werd de *MTR en Preview* opgesteld. Deze rapportage is in juni 2016 aan Provinciale Staten gestuurd. De MTR was geagendeerd voor de vergadering van de Statencommissie FCBE van 29 juni 2016. In deze vergadering is de rapportage overigens niet besproken.

De Rekenkamer constateert dat PS zich goed hebben laten informeren over de voortgang van het programma. PS hebben aan de voortgang van dit programma de aandacht gegeven die past bij de financiële omvang en het belang dat aan de doelen worden gehecht. Maar de Midterm Review (*het moment om lessen te trekken*) bleef op 29 juni 2016 onbesproken.

4.4

Investeren in het sensortechnologiecluster

Op 11 juli 2012 hebben Gedeputeerde Staten Provinciale Staten per brief geïnformeerd over 'Ontwikkelingen sensorsysteemtechnologie Drenthe'. In deze brief staat dat SensorUniverse 700 fte heeft gecreëerd. Als bron wordt verwezen naar de Tussentijdse evaluatie door ERAC van mei 2011. In deze Tussentijdse evaluatie stelt ERAC niet dat SensorUniverse 700 fte heeft gecreëerd. In dit evaluatierapport zit wel een tabel met de doelstellingen van SensorUniverseII en van de individuele projecten. In 2016 zal onderzoeksbureau Berenschot opmerken dat "*de onderbouwing van deze cijfers is te herleiden naar een optelling van projectdoelstellingen en dus niet gebaseerd is op reële metingen*".¹⁰¹

⁹⁸ Tijdens de vergadering van de Commissie FCBE op 6–11–2013 wordt besproken hoeveel werkgelegenheid het Atalanta project tot nu toe heeft opgeleverd volgens de kwartaalrapportage. PS leden geven aan werkgelegenheid erg belangrijk te vinden en de Gedeputeerde zegt toe dat de provincie dit bij gemeente Emmen onder de aandacht zal brengen. Ook wordt gesproken over de manier waarop de provincie betrokken moet zijn bij het project. De regie ligt bij Emmen maar de provincie moet betrokken blijven. PS worden op de hoogte gehouden via kwartaalrapportages, RSP-analyses en PS-leden kunnen vragen stellen. De gedeputeerde zegt toe dat de provincie een overzicht/Factsheet zal toevoegen aan de kwartaalrapportages, waarop in één oogopslag te zien is hoe het staat met de inhoudelijke en financiële voortgang en de risico's. In de drie komende kwartaalrapportages 2013-Q4, 2014-Q1 en Q2 wordt deze fact-sheet toegevoegd. Hierop staat weergegeven hoeveel regionale werkgelegenheid en SROI Centrumvernieuwing Emmen heeft opgeleverd.

⁹⁹ In de commissie FCBE van 14–1–2015 werd gesproken over het Atalantaproject. PS hebben aangegeven dat de fact-sheet niet informatief is en dat zij een specifieke toelichting van GS willen. De gedeputeerde heeft daarop toegezegd dat hij een toelichting op de voortgangsrapportages van Emmen zal maken. Hiermee is de fact-sheet vervallen.

¹⁰⁰ GS hebben PS in december 2012 geïnformeerd over de provinciale betrokkenheid bij het project IGO Atalanta en Centrumvernieuwing Emmen en de manier van monitoring en informatievoorziening (Brief van GS aan PS, 12–12–2012, onderwerp: 'IGO Atalanta Emmen, rol en inzet provincie en monitoringsprogramma').

¹⁰¹ Berenschot, *Toekomst Sensorcluster Assen. Review en toekomstscenario's*, 1 november 2016.

In 2013 bespreken de Staten de toekomst van het sensorcluster en de clusterorganisatie SensorUniverse.¹⁰² GS geven het advies om als provincie de komende jaren te blijven inzetten op doorontwikkeling van het sensorcluster en om de Stichting SensorUniverse een renteloze lening van €620.000 te geven. Het beoogde effect is verankering van het sensorcluster in de Drentse economie en het stimuleren van innovatie met als doel werkgelegenheid. GS stellen dat vanaf circa 2007 ongeveer €135 miljoen is geïnvesteerd in sensorprojecten, waarvan €60 miljoen door marktpartijen. Het aantal sensortechnologie gerelateerde bedrijven in Noord-Nederland is grofweg verdubbeld (van 80 naar 175) en naar schatting zijn er 700 arbeidsplaatsen gerealiseerd. Daarbij moet bedacht worden – zo stellen GS – dat het cluster nog in de beginfase verkeert en dat sensortechnologie van groot belang is als *enabler* van andere noordelijke speerpunten. De informatie die de Staten op dat moment – in de lente van 2013 – krijgen, is afkomstig uit een rapport (de Tussentijdse evaluatie van mei 2011) dat op dat moment twee jaar oud is. In de lente van 2013 wordt bepleit dat de provincie Drenthe extra moet investeren in het sensortechnologiecluster, terwijl de stichting SensorUniverse één jaar later – op 1 april 2014 – zal worden opgeheven. In het Statenstuk *Toekomst sensorcluster* staat een overzicht van de doelstellingen en realisaties van het project HIT. In het Statenstuk is tevens beschreven dat het aantal banen dat door het project INCAS3 zal worden gegenereerd niet de oorspronkelijke doelstelling van 70 fte zal bereiken. De verwachting is dat de bereikte formatieomvang van bijna 40 fte kan worden gecontinueerd. Zo ontstaat de financiële ruimte in de overgangsfase naar zelfstandigheid van INCAS3.

Op 18 maart 2014 hebben GS Provinciale Staten per brief geïnformeerd over ontwikkelingen rond de Stichting SensorUniverse. De boodschap is dat het project SensorUniverse II per 1 april 2014 eindigt. Het is tijd voor een 'nieuwe organisatievorm' waarbij de overheden zich meer dan in het verleden beperken tot faciliteren. De brief benadrukt dat het sensorcluster ook in de toekomst van belang is voor de werkgelegenheid. De afgelopen jaren is 'een stevige basis gelegd'. Nu de structuur staat, moet de focus worden gelegd op doorontwikkeling. Op 1 april 2014 eindigt de subsidieperiode van Stichting SensorUniverse.

In april 2014 stelt de fractie van D66 vragen over de gang van zaken in het sensorcluster na de opheffing van de Stichting SensorUniverse. D66 vraagt hoe de provincie Drenthe zorgt dat de industrie, kennisinstellingen en overheden de ontwikkeling die bij SensorUniverse in gang is gezet optimaal benutten. Het antwoord van GS luidt dat het Platform HTSM Noord dit gaat doen, dat met het regionale MKB een nieuw programma zal worden opgezet en dat overheden subsidie zullen verstrekken.¹⁰³ Op 10 juni 2014 informeren GS PS over deze nieuwe organisatievorm. Partijen in het sensorcluster hebben *onder aanvoering van ASTRON* hierover overeenstemming bereikt. De provincie Drenthe zal dit platform HTSM Noord (HTSM = High Tech Systems & Materials) gaan ondersteunen.

Op 3 december 2014 informeren GS PS per brief over de provinciale inbreng in het sensorcluster en het stopzetten van de clusterorganisatie SensorUniverse. GS stelt dat door toedoen van SensorUniverse het aantal bedrijven in Noord-Nederland

¹⁰² Het betreft Statenstuk 2013–568 'Toekomst sensorcluster' voor besluitvorming op 17 april 2013.

¹⁰³ Brief van GS aan D66, 28 mei 2014, onderwerp: 'beantwoording vragen ex artikel Reglement van Orde over SensorUniverse'.

dat zich bezighoudt met sensorsysteemtechnologie in enge zin bijna is verdubbeld (van 80 naar 175) en dat naar schatting 700 directe arbeidsplaatsen zijn gerealiseerd. In november 2016 sturen GS aan PS een brief over de financiële problemen bij INCAS3. De informatie in deze brief is ontleend aan het rapport van Berenschot. Op 22 november 2016 wordt de brief in een Statencommissie besproken. CDA en SP verwijzen in de discussie naar het Berenschotrapport. De fracties van 50-Plus en de ChristenUnie snijden het thema *werkgelegenheidseffecten*¹⁰⁴ aan. Beide partijen willen weten hoeveel banen er uiteindelijk zijn gerealiseerd en hoe zich dat aantal verhoudt tot de ramingen bij de start van het sensorcluster. De ChristenUnie vraagt of bij dit soort zaken alleen wordt uitgegaan van informatie van de begunstigde, en of er ook een contra-expertise wordt ingewonnen. De Gedeputeerde merkt op dat de provincie alleen afgaat op informatie van de begunstigde. Er zijn volgens hem geen andere mogelijkheden.

In november 2015 stelt de fractie van de SP schriftelijke vragen over SensorUniverse. Er is een overzicht gevraagd van alle subsidies aan het sensorcluster. Daaruit bleek dat er in 7 jaar tijd € 175 miljoen (door publieke en private partijen) is geïnvesteerd in de diverse sensorprojecten.¹⁰⁵ De provincie heeft uit eigen middelen 17,7 miljoen geïnvesteerd. Ook daarna hebben de Staten gesproken over het sensortechnologiecluster. De onderzoeksperiode loopt echter tot en met 2015; de latere discussies vallen buiten het bestek van dit rapport.

Samenvattend

De Rekenkamer concludeert dat Provinciale Staten summier zijn geïnformeerd over de werkgelegenheidseffecten van de sensorprojecten. De hoge provinciale ambitie op het gebied van sensortechnologie is in de eerste periode niet gepaard gegaan met een actieve en kritische vraag vanuit de Staten naar betrouwbare informatie. Pas toen het te laat was en het tij niet meer kon worden gekeerd, hebben de Statenfracties kritische vragen gesteld en zakelijke informatie ontvangen.

4.4

Conclusie

- Provinciale Staten hebben met regelmaat en indringend vragen gesteld over de voortgang van het programma IGO-Atalanta. Van te voren is er nagedacht over de gewenste wijze van rapporteren en informeren. Waar de afgesproken werkwijze niet aansloot bij de informatiebehoefte van de Statenleden, is de wijze van rapporteren aangepast. Provinciale Staten hebben zich actief laten informeren over de voortgang en de tijdelijke werkgelegenheidseffecten van dit programma. De vraag naar de structurele werkgelegenheidseffecten is nog onbeantwoord gebleven. Toen er een eerste ex post evaluatie op de agenda stond, werd deze niet door PS besproken.
- Provinciale Staten hebben informatie ontvangen over de voortgang van het IAD. Over de (werkgelegenheids-)effecten hebben zij aanvankelijk wel, maar later geen informatie (meer) ontvangen.

¹⁰⁴ Alle andere aspecten waarover gediscussieerd is (o.a. kosten, gevolgen, oorzaken, hoe nu verder) blijven hier buiten beschouwing.

¹⁰⁵ Beantwoording vragen ex artikel 'Reglement van orde over SensorUniverse', 16 december 2015.

- Provinciale Staten hebben met regelmaat informatie ontvangen over de ontwikkelingen in het sensortechnologiecluster. De kwaliteit van deze informatie was onder de maat.
- Provinciale Staten hebben aanvankelijk nauwelijks belangstelling getoond voor de ontwikkelingen in het sensortechnologiecluster. Pas toen de ontwikkelingen niet meer te keren waren, werden er kritische Statenvragen gesteld.

5

Wat waren best practices?

Wat waren best practices?

De Rekenkamer heeft vergelijkbaar onderzoek gedaan naar structuurversterkende subsidieprogramma's in de provincies Groningen en Fryslân. In dit afsluitende hoofdstuk worden drie best practices gepresenteerd die als voorbeeld kunnen dienen.

5.1 Informatievoorziening en voortgangsrapportage over Atalanta Emmen

Atalanta Emmen omvat een groot aantal centrumvernieuwingsprojecten in Emmen, waaronder de verplaatsing van de dierentuin en de aanleg van een 'Verbindingsplein'. Voorafgaand aan het programma Atalanta hebben de provincie Drenthe en de gemeente Emmen gezamenlijk afspraken gemaakt over het onderling informeren over relevante ontwikkelingen. Tijdens het verloop van het programma ontvingen PS kwartaalrapportages met hierin een actuele beschrijving van de tijdelijke werkgelegenheidseffecten die het programma heeft opgeleverd voor de regio en voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (*Social return on investment*). Deze tussentijdse informatie bood PS de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. Waar nodig werd de gewenste wijze van rapporteren aangepast. Op deze manier hebben PS gedurende de uitvoering van het programma op regelmatige basis nauwkeurig inzicht verkregen in de tijdelijke werkgelegenheidseffecten van dit omvangrijke programma. Een voorbeeld dat beslist navolging verdient.

5.2 Effectmetingen Talint foar Fryslân

Talint foar Fryslân is een traineeprogramma waarin jong afgestudeerden een jaar werkervaring kunnen opdoen bij werkgevers in Fryslân. Gedurende en na afloop van het traineeprogramma heeft de interne afdeling beleidsonderzoek van de provincie effectmetingen uitgevoerd, om inzicht te krijgen in het verloop en de resultaten van het programma. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende gezichtspunten, meetmethoden en meetmomenten. Het resultaat zijn overzichtelijke rapportages die goed te controleren zijn. De uitkomsten van de effectmetingen van *Talint foar Fryslân 1* zijn gebruikt bij het ontwerp van tweede editie van *Talint foar Fryslân*. De degelijke rapportages laten zien dat het niet noodzakelijk is om evaluaties van het verloop en de resultaten van een omvangrijk programma te laten uitvoeren door een extern bureau. De eigen onderzoeksafdeling van de provincie Fryslân bleek goed in staat te zijn om op een degelijke en controleerbare wijze betrouwbaar beleidsonderzoek uit te voeren.

5.3

Ex post evaluatie IAG 2 en 3

Het innovatieve actieprogramma Groningen (IAG) is een subsidieprogramma om innovatie in het Groninger bedrijfsleven te stimuleren. De tweede editie liep tussen 2007 – 2011 en de derde editie tussen 2009 - 2014. Ook in Drenthe en Fryslân liepen soortgelijke programma's (IAD en Fryslân Fernijt). Van deze innovatieve actieprogramma's zijn direct na afloop van de subsidietermijn eindrapportages opgesteld door de provincie (de programma-uitvoerder) aan het SNN (de subsidieverstrekker). In Groningen is ervoor gekozen om een *aantal jaar na afloop* van het innovatieprogramma (eind 2016) de effecten te evalueren. Het voordeel is dat de tijdelijke werkgelegenheidseffecten die het gevolg zijn van de besteding van de subsidie dan verder terug in de tijd liggen en dat de onderzoekers zich concentreren op de meer duurzame veranderingen bij de begunstigde bedrijven en de bijdrage van de subsidie daarin. De provincie heeft een extern bureau ingehuurd om deze ex post evaluatie uit te voeren. Dit bureau heeft een steekproef genomen van begunstigde projecten. Met vertegenwoordigers van de geselecteerde projecten zijn interviews gehouden. Deze evaluatie enkele jaren na beëindiging van het subsidietraject laat zien dat de opgetreden werkgelegenheidseffecten enkele jaren na afloop van de programma's anders (in dit geval: hoger) zijn dan op het moment dat de eindrapportages voor de subsidievaststelling kon worden opgesteld. Ook heeft dit externe bureau een vergelijking gemaakt met (de resultaten van) andere structuurversterkende programma's. Deze ex post evaluatie geeft statenleden inzicht in het lange termijn effect van een subsidieprogramma en plaatst deze inzichten in een breder perspectief. Op basis van deze informatie kunnen Statenleden lessen trekken over wat er wel en niet heeft gewerkt.

5.4

Conclusie

- Het verdient navolging dat GS en PS voor de start van de uitvoering van een programma afspraken maken over hoe de programma-uitvoering wordt gemonitord en wanneer PS worden geïnformeerd.
- De rapportages die de met subsidie begunstigde bedrijven leveren aan de provincie over de uitvoering van hun project kunnen door de provincie worden benut om zelf een degelijke en controleerbare rapportage op te stellen over de uitvoering van het programma in het kader waarvan deze projectsubsidies werden verstrekt.
- Het verdient navolging om enkele jaren na de beëindiging van een subsidieprogramma opnieuw te (laten) onderzoeken wat de structurele effecten van dat programma zijn geweest. Het voordeel is dat dan de nadruk niet meer ligt op de makkelijk vaststelbare tijdelijke werkgelegenheidseffecten en de focus sterker komt te liggen op de duurzame werkgelegenheidseffecten.

6

Bestuurlijke reactie en nawoord

Bestuurlijke reactie

6.1

Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben Gedeputeerde Staten kennisgenomen van de uitkomst van uw rekenkameronderzoek *Werkt het?* waarin u beschrijft én een oordeel geeft over de wijze waarop wij in de periode 2005–2015 de werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende programma's en projecten (methodisch) vooraf raamden en na afloop vaststelden. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven.

Algemeen

Terecht merkt u op bladzijde 8 van uw rapport op (citaat): *“Het is duidelijk dat er bij het provinciale streven naar het scheppen van werk, innovatie en duurzame productie diverse onzekerheden zijn.”* Op complexe en sterk in beweging zijnde terreinen als duurzaamheid, energie, innovatieve producten en digitalisering is het onzeker dat met subsidieontvangers overeengekomen inspanningen ook garanties geven op de gewenste effecten qua innovatie en/of werkgelegenheid. Daarbij speelt ook dat in de tijd omstandigheden kunnen wijzigen, zoals het algemeen economische klimaat en veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten. Die onzekerheid is voor ons echter geen reden om dan maar af te zien van handelen. De provincie is verantwoordelijk voor het regionaal economisch (innovatie) beleid. Wij geven dat beleid vorm door versterking van de regionale innovatiekracht van het bedrijfsleven en optimalisatie van de regionale bedrijfsomgeving. Het stimuleren van innovatie gaat per definitie gepaard met het accepteren van een bepaalde mate van risico (*risk-appetite*). Onze rol is immers ontwikkelingen en acties tot stand te brengen die anders niet, in veel mindere mate of veel later tot stand zouden komen. Met die notie in gedachten herkennen wij ons in grote lijnen in uw bevindingen. En ook onderschrijven wij in het algemeen de aanbevelingen om meer scherp te betrachten bij ramingen en evaluaties. Hierna gaan wij puntsgewijs kort in op uw conclusies en aanbevelingen.

De conclusies

CONCLUSIE 1 (PROJECTPLANNEN VOLDOEN NIET AAN DE TE STELLEN EISEN VAN DE EX AN TETOETS)

U baseert uw conclusie op uw eigen voor dit rapport gebruikte normenkader en niet zozeer op de destijds gestelde eisen. Naar onze mening hebben wij op basis van algemene subsidieverordeningen of specifieke regelingen op grond van de toenmalige gestelde eisen gehandeld. Dat geldt bij sommige regelingen ook voor onafhankelijke beoordelingscommissies.

CONCLUSIE 2 (STUDIES WORDEN DOOR AANVRAGERS OPGESTELD, KRITISCHE TOETSING MIST)

De constatering dat studies door aanvragers worden opgesteld is juist, dat laat onverlet dat deze door ons of namens ons worden getoetst.

CONCLUSIE 3 (RAMINGEN ZIJN NIET ALTIJD REALISTISCH)

Dat ramingen in de praktijk niet altijd realistisch blijken, beamen we. We verwijzen

ook naar onze opvatting dat het stimuleren van innovatie per definitie gepaard gaat met onzekerheden en soms tot verwachtingen leidt die niet kunnen worden ingelost. Omgekeerd kan overigens ook.

CONCLUSIE 4 (INFORMATIE ONTBREEKT DOOR OPGELEGDE VERTROUWELIJKHEID)

Wij delen uw constatering dat hiervoor bijzondere aandacht is vereist. Dat kan door per geval en binnen de wet te zoeken naar passende oplossingen.

CONCLUSIE 5 (EX POSTTOETS METHODOLOGISCH VAAK ONVOLDOENDE)

Wij verwijzen hier naar onze reactie op conclusie 1.

CONCLUSIE 6 (INFORMATIE VAN GS AAN PS LAAT TE WENSEN OVER)

Wij hebben PS via de reguliere planning- en control cyclus op de hoogte gehouden van ontwikkelingen, ook separate informatie is gedeeld en er zijn bijvoorbeeld ook werkbezoeken georganiseerd. We leren van ervaringen. Voor het sensorcluster hebben we daarover een informatiebijeenkomst georganiseerd over welke lessen we (GS en PS) uit dit dossier konden trekken. Verder hebben PS via de Regeling grote projecten de mogelijkheid om nadere (scherpere) eisen te stellen aan hun informatiepositie als zij dit wensen. Daaraan zullen wij altijd gehoor geven.

CONCLUSIE 7 (STURING OP AFSTAND, MINDERE INFORMATIEPOSITIE PS, SPECIFIEK SNN)

Het SNN voert ónze programma's uit en wordt door de provincies (dagelijks) bestuurd. Over de programma's kunnen PS meepraten. Het SNN legt jaarlijks verantwoording af, overigens niet op projectniveau. PS kunnen daar kennis van nemen, ook – naar onze observatie – van kritische oordelen.

CONCLUSIE 8 (VRIJWEL GEEN LESSEN GETROKKEN UIT EVALUATIES)

Wij vinden deze conclusie erg scherp geformuleerd. Lessen worden geleerd, het kan zeker beter en zeker vaker. Die uitdaging pakken we op. Overigens komt het voor dat projectevaluaties soms hun relevantie verliezen als het regionaal economisch beleid (bijvoorbeeld ook bij een coalitiewisseling) geheel of op onderdelen wordt aangepast of beëindigd, zoals tussentijds het geval was bij het derde Innovatief actieprogramma (IAD3).

De aanbevelingen

AANBEVELING A (ZELF EX-ANTE- OF EX-POSTEVALUATIES OPSTELLEN, OOK ALS SECOND OPINION)

De aanbeveling onderschrijven wij. En het is juridisch ook mogelijk dat te doen. Echter, dit mag geen gevolgen hebben voor de vaststelling van de subsidie. Bij de vaststelling van projecten wordt, afhankelijk van het subsidiebedrag, een activiteitenverslag met eventueel een financieel verslag opgevraagd. Bij subsidies tot € 125.000,- wordt alleen het activiteitenverslag gevraagd. Boven dit bedrag wordt ook een financieel verslag gevraagd. Na vaststelling kan niet zomaar een 'second opinion' worden aangevraagd. De subsidie is vastgesteld en daarmee is het subsidieproces afgerond. Er kan dus zeker een onderzoek naar de gegevens worden gedaan, maar dit kan niet betekenen – uitgezonderd gevallen waarin sprake zou zijn van fraude, dan mag tot vijf jaar na vaststelling de vaststelling worden heroverwogen – dat de uitkomsten van het activiteitenverslag dan wel het financiële verslag worden heroverwogen. Dit zou schuren aan de rechtszekerheid van de subsidieontvanger.

AANBEVELING B (VERPLICHTING OPLEGGEN AAN BEGUNSTIGDE TOT ONAFHANKELIJK ONDERZOEK NAAR EFFECTEN)

We onderschrijven de aanbeveling om bij majeure projecten en programma's onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren en daarvan in de beleidscyclus te leren. Op grond van de Wet (Awb) is een dergelijke verplichting niet op te leggen aan de begunstigde. In praktijk worden dergelijke onderzoeken in onze opdracht uitgevoerd. Zo hebben wij studies laten uitvoeren naar innovatiebevordering in Noord-Nederland, studies die overigens wijzen op een positief effect.

AANBEVELING C (HANTEER GEEN ROZE BRIL)

Dat is zeker niet de bedoeling. De door u gehanteerde normenkaders voor ex-ante- en ex-postevaluaties geven ons zeker aanknopingspunten om onze beoordelingen op een hoger niveau te brengen.

AANBEVELING D (ZORG BIJ RAMINGEN EN EVALUATIES VOOR PLAATSING OP DE PS-AGENDA)

Wij zijn van mening dat wij PS op een rapportage-technisch wenselijk aggregatieniveau voldoende informeren, ook via andere wegen dan uitgebreide documenten, zoals bijvoorbeeld bedrijfsbezoeken aan ondernemingen die innovatieprijzen hebben gewonnen. En we nodigen PS nadrukkelijk uit indien er nadere wensen zijn, deze aan ons kenbaar te maken.

AANBEVELING E (ER IS ACTIEVE INFORMATIEPLICHT AAN PS ALS PROGRAMMA VIA SNN LOOPT)

In punt E zien wij geen aanbeveling. Wij onderschrijven uw constatering.

AANBEVELING F (WEES TERUGHOUDEND MET VERTROUWELIJKE BUSINESSCASES)

Daar zijn wij het mee eens, maar tevens constateren wij dat het juridisch lastig kan zijn. Volgens de Wet openbaarheid van bestuur mag een onderneming tegenhouden dat bepaalde gevoelige bedrijfsinformatie – die bijvoorbeeld de concurrentiepositie van die onderneming in gevaar brengt – openbaar wordt gedeeld. Wanneer er subsidies worden gegeven voor innovatieve projecten zal een onderneming logischerwijs snel een (terecht) beroep doen op deze grondslag.

AANBEVELING G (IN EEN VROEG STADIUM EX ANTEONDERZOEK DOEN MET VARIANTEN)

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zullen die waar mogelijk vragen dan wel zelf uitvoeren. Ex-anteonderzoeken die zich beperken tot het ontwikkelen van een doelredeneratie (u heeft blijkbaar het idee dat dit gebeurt) hebben naar onze mening geen waarde en worden door ons ook zo behandeld.

AANBEVELING H (WEES DUIDELIJK OVER HET DOEL)

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Tegelijkertijd is er vaak sprake van een hybride situatie, zoals bij regelingen die zich beperken tot innovatieve producten, waarbij de veronderstelling is (en vaak niet meer dan dat) dat dit op termijn goed is voor het ondernemingsklimaat en de werkgelegenheid. Of het doel gehaald wordt is daarmee lastig te monitoren laat staan te wegen. Het ontslaat ons niet van de plicht dit zo goed mogelijk te doen.

Tenslotte

Wij wensen u succes met de afronding van uw rapportage en kijken met belangstelling uit naar de behandeling van uw rapportage in de Staten.

De Rekenkamer is verheugd dat GS Drenthe de conclusies en aanbevelingen in algemene zin onderschrijven.

De reactie van GS op aanbeveling B geeft de Rekenkamer gelegenheid een toelichting te geven. Dit onderzoek laat zien dat de eindverantwoording door de met subsidie begunstigde programma-uitvoerder vaak het laatste feitelijke verslag is over het structuurversterkende programma. Op dat moment zijn meestal wel de *tijdelijke werkgelegenheidseffecten* bekend (we weten dan hoeveel mensen dankzij de subsidie aan het werk zijn geweest). Maar de vraag of er ook duurzaam werkgelegenheid werd gecreëerd, valt dan soms nog moeilijk te beantwoorden. Het is de Staten in de meeste gevallen om deze duurzame werkgelegenheid te doen geweest. Door de rapportageverplichting (drie jaar na de subsidievaststelling) bij de begunstigde te leggen, gaat de provincie Drenthe doelmatig om met haar publieke middelen. GS zien juridische bezwaren. De rapportageverplichting kan niet worden afgedwongen. De Rekenkamer veronderstelt dat het in veel gevallen mogelijk zal zijn om hierover met de programma-uitvoerder werkbare afspraken te maken.

De reactie van GS op aanbeveling D, geeft aanleiding tot de volgende verduidelijking. In dit rapport (p.13) ging het niet over de beoordeling van afzonderlijke projecten maar over de beoordeling van omvangrijke investeringsprogramma's: Atalanta, Sensorcluster, Innovatieve Actieprogramma Drenthe. De Rekenkamer beveelt nadrukkelijk aan dat de Staten de discussie aangaan over de mogelijke effecten van dergelijke forse investeringen. Dit is ook gebeurt ten aanzien van de centrumontwikkeling van Emmen. Het debat bleef echter achterwege bij de investering in de ontwikkeling van het sensorcluster.

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen

ASTRON	Netherlands Institute for Radio Astronomy
B&W	Burgemeester & Wethouders
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CENSI	Centre of Excellence for Intelligent Sensor Innovations
DB	Dagelijks bestuur
DPE	Dierenpark Emmen
EC	Europese Commissie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EIM	Europees Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf
ERAC	European and regional affairs consultants
ERDF	European Regional Development Fund
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FCBE	Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie
FTE	fulltime equivalent
GS	Gedeputeerde Staten
HIT	Hanze Institute of Technology
HTSM	High Tech Systems & Materials
IAD	Innovatief Actieprogramma Drenthe
IGO	Integrale gebiedsontwikkeling Atalanta
INCAS3	Innovation center for advanced sensors and sensor systems
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MKBA	Maatschappelijke kostenbaten analyse
MTR	Midterm Review
NOM	Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij
PiD NN	Pieken in de Delta Noord-Nederland
PS	Provinciale Staten
R&D	Research & Development
REP/RSP	Ruimtelijk economisch programma/Regio Specifiek Pakket
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SER	Sociaal economische raad
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
SROI	Social Return on Investment
SU	SensorUniverse
WOZ	Wet waardering onroerende zaken

Bijlage 2 Begripsvorming

Twee opmerkingen over de gebruikte begrippen. In dit rapport draait het om de negentien analyses die werden gemaakt in het kader van drie geselecteerde structuurversterkende programma's. Deze programma's hebben GS als kaderstellend voorstel aan PS voorgelegd. Maar om een dergelijk programma – wanneer het eenmaal is vastgesteld – tot uitvoering te brengen, moeten er diverse afzonderlijke projecten worden geëntameerd. In veel gevallen zijn deze kaders (het programma) voldoende duidelijk en ligt de besluitvorming over de afzonderlijke projecten bij GS en het SNN. Indien de projectvoorstellen buiten de vastgestelde kaders vallen, zullen deze projectplannen uiteraard aan PS moeten worden voorgelegd.

Als de aanvrager van een subsidie een raming opstelt van de mogelijke werkgelegenheidseffecten van het te subsidiëren project, zal de Rekenkamer in de meeste gevallen niet spreken van een (geslaagde) *ex ante* evaluatie. Het document wordt aangeduid als een *projectplan*. Er wordt in dit rapport pas gesproken van een *ex ante evaluatie* wanneer er gegevens en argumenten worden aangevoerd waarom de geraamde uitkomst (banen, innovatie) waarschijnlijk is. Soms zal de subsidieaanvrager zijn aanvraag (en de raming van het werkgelegenheidseffect) vergezeld laten gaan van een dergelijke onderbouwing, en dus van: een *ex ante studie*.

Als de subsidieontvanger zijn *eindverslag* indient en aan de subsidieverstrekker vraagt om het subsidiebedrag definitief vast te stellen, kan dit eindverslag in de meeste gevallen niet worden aangemerkt als een *ex post evaluatie*. Een analyse document wordt pas een *ex post evaluatie*, wanneer de gemeten mate van doelbereiking via een controleerbare redenering wordt gekoppeld aan de inzet van de met de subsidie bekostigde middelen of activiteiten en alternatieve verklaringen voor het geconstateerde effect worden uitgesloten. De Noordelijke Rekenkamer beschouwt de eindrapportage van de provincie Drenthe over het IAD 1 programma als een geslaagde *ex post evaluatie* omdat in dit document door de subsidieontvanger op beredeneerde wijze wordt aangegeven welke werkgelegenheidseffecten er aan de uitvoering van dit programma mogen worden toegeschreven.

Bijlage 3 Beoordeelde rapporten

Projectplan / Ex ante evaluatie	Kwaliteit raming werkgelegenheidseffect	In-/extern ¹⁰⁶	Eindrapport / Ex post evaluatie	Kwaliteit berekening werkgelegenheidseffect	In-/extern ¹⁰⁷
Atalanta Emmen					
Projectplan EFRO subsidie aanvraag (2009) 250-312 fte, 1000 manjaren	4x ja 1x deels 1x nee	intern	Inhoudelijk eindverslag EFRO (2015) (herhalen doelstelling)	1x ja 4x nee	intern
Ecorys MKBA (2011) 442 fte extra t.o.v. nulalternatief, 116 additionele banen	3x ja 3x deels	extern	5 jaar IGO Atalanta MTR en Preview (2016) 541,5-666,5 manjaren	2x ja 2x deels 1x nee	intern
Ecorys, Economische effectanalyse (2011) bruto 820 fte, netto 730 fte, 4700 manjaren	5x ja 1x deels	extern			
Innovatief Actieprogramma Drenthe					
Raming IAD1 (bron: notulen SNN) 40 fte, 32 manjaren	1x ja 2x deels 3x nee	intern	Eindrapportage Kompas IAD1 (2008) ca 50 fte, ca 60 manjaren	3x ja 2x nee	intern
Projectplan IAD2 40 fte	2x ja 4x nee	intern	Inhoudelijke eindrapportage IAD2 (2013) 126 fte	1x ja 1x deels 3x nee	intern
Projectplan IAD3 30 fte	2x ja 4x nee	intern	Inhoudelijk eindverslag IAD3 (ongedateerd) 8 fte	1x deels 4x nee	intern
Sensortechnologiecluster					
Nauta, Programma Sensor Universe (2006) 15.000 fte in 2026	1x ja 3x deels 2x nee	extern	ERAC, Tussentijdse evaluatie Sensor Universe (2011) (herhalen doelstelling)	1x ja 2x deels 2x nee	extern
HIT, Projectplan HIT 8 fte	2x ja 2x deels 2x nee	intern	Eindrapportage SU II (ongedateerd) (herhalen doelstelling)	1x ja 4x nee	intern

¹⁰⁶ Met het label extern wordt aangegeven dat de raming is opgesteld door een organisatie die niet rechtstreeks als subsidieverstrekker (bestuursorgaan) of als subsidieaanvrager (belanghebbende) bij de besluitvorming over de subsidieverstrekking betrokken is.

¹⁰⁷ Met het label extern wordt aangegeven dat de raming is opgesteld door een organisatie die niet rechtstreeks als subsidieverstrekker (bestuursorgaan) of als subsidieaanvrager (belanghebbende) bij de besluitvorming over de subsidieverstrekking betrokken is.

INCAS3, Projectplan (2009) 69-70 fte	1x ja 1x deels 4x nee	intern	Berenschot (2016) 35 fte	3x ja 1x deels 1x nee	extern
			Eindverslag Koers Noord HIT (ongedateerd) 3 fte	1x ja 4x nee	intern
			Eindrapportage INCAS3 25 medewerkers	2x ja 1x deels 2x nee	intern

Bijlage 4 Interviews

Provincie Drenthe

Mw M. Leijn	Beleidscoördinator Innovatie, Provincie Drenthe
Mw I. Philips	Programmasecretaris RSP, Provincie Drenthe
Dhr. G. Piek	Projectmanager, Provincie Drenthe
Mw J. Schuten	Onderzoeker, Provincie Drenthe
Mw J. Warners	Projectleider IAD, Provincie Drenthe

Gemeente Emmen

Dhr. D. van Alebeek	Hoofd Programmabureau Centrumvernieuwing Emmen, Gemeente Emmen
Mw L. Schomaker	Coördinator programmabeheersing, Gemeente Emmen

Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Dhr. H. Emmens	Hoofd dienstverlening, Samenwerkingsverband Noord-Nederland
Dhr. L. Hulsman	Programmabeheerder, Samenwerkingsverband Noord-Nederland
Dhr. A. de Ree	Projectmedewerker, Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Overig

Dhr. P. Elhorst	hoogleraar ruimtelijke economie en econometrie, Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. J.D. Gardenier	directeur, onderzoeksbureau CAB
Dhr. J. van Helden	emeritus hoogleraar management accounting, Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. G. Piek	projectmanager, Provincie Drenthe
Dhr. M. Tamminga	beleidsonderzoeker, Provincie Fryslân
Dhr. K. McWhorter	Regiomanager Noordoost Nederland, Ampliar B.V.

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Atlas theater Emmen voorzijde: CC BY-SA 4.0 Michielverbeek

Atlas theater Emmen achterzijde: CC BY-NC 2.0 Alias 0591

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Klaas Kwakkel
Maria de Lange
Michiel Herweijer

ASSEN 12 NOVEMBER 2018

