



Noordelijke
Rekenkamer

Werkt Het?

*Beoordeling werkgelegenheidsmetingen
structuurversterkende programma's 2005-2015*

PROVINCIE FRYSLÂN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 12 november 2018

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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 Fryslân

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	3
Vraagstelling	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	5
1 Hoeveel banen levert structuurversterking op?	7
1.1 Onzekerheden	9
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Conclusie	13
2 Analyses vooraf?	14
2.1 Inleiding	15
2.2 Ex ante ramingen	16
2.3 Fryslân Fernijt: innovatiesubsidie voor bedrijven	19
2.4 Friese Meren Project	21
2.5 Investeringsprogramma Wurkje foar Fryslân	26
2.6 Conclusie	29
3 Verantwoorden, lessen trekken?	30
3.1 Inleiding	31
3.2 Ex post evaluatie	32
3.3 Fryslân Fernijt 1, 2 en 3	34
3.4 Friese Meren project	36
3.5 Wurkje foar Fryslân	39
3.6 Conclusie	41
4 Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd?	43
4.1 Inleiding	44
4.2 Fryslân Fernijt 1, 2 en 3	44
4.3 Friese Meren Project	45
4.4 Wurkje foar Fryslân	47
4.5 Conclusie	47
5 Wat waren best practices?	49
5.1 Informatievoorziening en voortgangsrapportage over Atalanta Emmen	50
5.2 Effectmetingen Talint foar Fryslân	50
5.3 Ex post evaluatie IAG 2 en 3	51
5.4 Conclusie	51
6 Bestuurlijke reactie en nawoord	52
6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	53
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	58

Bijlagen	59
Bijlage 1 Afkortingen	60
Bijlage 2 Begripsvorming	61
Bijlage 3 Overzichtstabel beoordeelde rapporten	62
Bijlage 4 Geconsulteerde personen	63

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Vraagstelling

Het behoud en scheppen van banen is in de beschouwde periode (2005–2015) een belangrijke ambitie van het provinciebestuur. Statenleden nemen besluiten over economische stimuleringsprogramma's die (mede) tot doel hebben werkgelegenheid te creëren. Om goed onderbouwde besluiten te nemen, kan van te voren (ex ante) een raming worden gemaakt van de verwachte werkgelegenheid die het programma kan opleveren. Na afloop (ex post) van het programma wordt idealiter geëvalueerd of de beoogde effecten werkelijk zijn bereikt. Maar gebeurt dit ook? Dit Rekenkameronderzoek beoogt Statenleden inzicht te geven in de kwaliteit en het gebruik dat wordt gemaakt van ramingen en eindrapportages van structuurversterkende programma's. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Welke methoden heeft de provincie Fryslân 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:

- Fryslân Fernijt 1, 2 en 3;
- Friese Meren Project;
- Wurkje foar Fryslân waaronder Talint foar Fryslân.

Conclusies

1. De aangetroffen ramingen en projectplannen voldoen niet allemaal aan de eisen die aan een geslaagde ex ante studie van werkgelegenheidseffecten mogen worden gesteld. Onzekerheden en risico's worden niet in alle gevallen benoemd; verdringingseffecten of varianten ontbreken. Bij twee programma's komt het nul alternatief niet aan de orde. De gepresenteerde effecten van het programma kunnen dan niet worden vergeleken met de situatie bij ongewijzigd beleid.
2. Bij de drie onderzochte programma's stelt de provincie zelf ex ante studies op of geeft zij aan externe bureaus (Ecorys, Terp Advies, Buck Consultants) opdracht om ex ante studies uit te voeren. Hiermee zorgt de provincie voor een kritische toets op haar eigen planvorming.
3. Van het Investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân* is geen eindevaluatie uitgevoerd. Hiermee zijn de uiteindelijke (werkgelegenheids-)effecten van het programma nog niet in beeld gebracht. De mogelijkheid om te leren van dit programma is nog niet benut.

4. Van het Friese Meren Project heeft nog geen eindevaluatie plaatsgevonden. PS zijn voornemens om hier wel een eindevaluatie van te laten maken, waarin ook de werkgelegenheidseffecten aan bod komen. Hiermee kunnen uit dit omvangrijke programma lessen worden getrokken.
5. Van Fryslân Fernijt 1, 2 en 3 zijn eindrapportages opgesteld, deze geven onvoldoende inzicht in het effect op de structurele werkgelegenheid. De tussentijdse en eindrapportages kunnen de methodologische toets niet doorstaan. Hier staat tegenover dat voor het onderdeel *Talint foar Fryslân* kwalitatief goede eindrapportages beschikbaar zijn.
6. Wanneer de eigen bijdrage aan de bekostiging van het programma uit provinciale middelen beperkt is, neemt de bijdrage van de provincie de vorm aan van cofinanciering, naast bijdragen vanuit het Rijk of de EU. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden voor de provincie om sturing te geven aan het programma, maar ook voor de informatievoorziening aan PS. In de bekostiging van het Friese Meren project en Fryslân Fernijt speelt het SNN een belangrijke rol, maar als een vorm van verlengd provinciaal bestuur staat het SNN verder af van de Staten en is deze subsidieverstrekker voor de Staten minder goed beïnvloedbaar.
7. Van Fryslân Fernijt bestaan eindrapportages, maar deze zijn niet naar de Staten gegaan. Van het Friese Meren Project en Wurkje foar Fryslân zijn er (nog) geen eindevaluaties beschikbaar. Zo zijn er achteraf nog weinig lessen getrokken uit de drie grote programma's.

Aanbevelingen

- A. Toets of de effecten die in het voorgestelde plan worden genoemd plausibel zijn. Indien het om een grote investering gaat of wanneer u risico's voorziet bij de uitvoering, dring dan aan op het (laten) uitvoeren van een ex ante studie. PS kunnen ook zelf opdracht geven een ex ante studie te laten uitvoeren.
- B. Toets of de eindrapportage inzicht biedt in de werkelijke effecten van het programma. Als de eindrapportage duidelijk tekort schiet en/of de uiteindelijke effecten sterk afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen, dring dan als PS aan op een onafhankelijke ex post evaluatie.
- C. Overweeg de optie om bij het verstrekken van een forse subsidie voor een majeur project/programma aan de begunstigde de verplichting op te leggen om drie jaar na de definitieve vaststelling van de subsidie een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de structurele, duurzame effecten van dat programma. Aldus ontstaat niet alleen een feitelijk inzicht in de projectuitvoering (en de tijdelijke werkgelegenheid) maar ook in de meer duurzame werkgelegenheidseffecten.
- D. Zorg dat informatie over veronderstelde en vastgestelde effecten ook werkelijk op de agenda van PS wordt geplaatst. Op GS rust een verplichting om uit eigen beweging informatie te verschaffen aan PS (actieve informatieplicht). PS moeten ook zelf actief om controleerbare informatie vragen. Benut de informatie die in tussentijdse en eindevaluaties wordt aangeboden. Zo wordt een grondslag ontwikkeld voor evidence-based beleid.

- E. Dat de bekostiging van een groot deel van het investeringsprogramma via het SNN loopt (met middelen van de EU of het Rijk) zoals bijvoorbeeld Fryslân Fernijt, laat de actieve informatieplicht van GS aan PS over de effecten onverlet.

- F. Wees duidelijk over welk doel met het programma wordt nagestreefd: is het doel het verbeteren van de werkgelegenheid in de provincie Fryslân of bijvoorbeeld primair het verbeteren van het innovatieklimaat? Deze duidelijkheid maakt ook uit voor het achteraf meten van de bereikte resultaten. In het eerste geval ligt het voor de hand de ontwikkeling van het aantal fte's te meten; en in het tweede geval bijvoorbeeld het aantal patenten, octrooien en/of start ups. In alle gevallen zal het moeilijk zijn 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 ex post onderzoek achterwege te laten, want daarmee gaat ook de kans verloren te leren van de successen en mislukkingen.

1

**Hoeveel banen levert
structuurversterking op?**

Hoeveel banen levert structuurversterking op?

Structuurversterking

Het versterken van de economie door het scheppen van banen is een terugkerende prioriteit in de Friese Staten. In achtereenvolgende coalitieakkoorden¹ kondigt het provinciebestuur aan zich te richten op het versterken van de economische structuur. De provincie wil onder andere het MKB stimuleren, werkloosheid tegengaan en een groei van de werkgelegenheid in de Friese watersportsector realiseren. 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. Het Friese Merenproject kan worden genoemd als een majeur structuurversterkend programma. Maar 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 bestaande banen te behouden en ook nieuwe te scheppen. Voor dergelijke programma's heeft de provincie in de periode 2005–2015 substantiële bedragen vrijgemaakt.

Beschikbare fondsen

Een relatief groot deel van deze stimuleringsgelden was afkomstig uit eigen provinciale middelen. De provincie Fryslân heeft tijdens de economische crisis (2008–2013) een deel van haar NUON-reserves aangewend om de regionale economie en werkgelegenheid te stimuleren. Een ander deel van de ingezette middelen was afkomstig uit gelden die de Europese Commissie en het Rijk voor economische structuurversterking via het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) aan Fryslân 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. In SNN-verband wordt besloten over de toekenning van financiële middelen. Een gevolg is dat de eigen provinciale middelen soms kunnen worden aangemerkt als *cofinanciering* voor projecten waarvan de besluitvorming over de

¹ Voor 2003–2007: *Fryslân: investeren in kwaliteit*; voor 2007–2011: Coalitieakkoord zonder titel; voor 2011–2015: *Nije Enerzjy foar Fryslân*.

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 dagelijks bestuur van het Samenwerkingsverband Noord Nederland wordt de provincie Fryslân vertegenwoordigd door de CdK en twee gedeputeerden. In het algemeen bestuur zitten de genoemde DB-leden, evenals drie PS-leden per provincie.

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.

bekostiging *primair* binnen het SNN-bestuur plaatsvond.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 om over de subsidieverstrekking door het SNN informatie te verkrijgen en daarop invloed uit te oefenen.

1.1

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 of het ontwikkelen van een gewild product beter aan marktpartijen overgelaten kunnen worden.⁷ Het provinciebestuur kan echter 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 wel eens ambitieuze projecten mislukt. Zo is er bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling altijd de onzekerheid of bedrijven wel voldoende kansrijke aanvragen zullen indienen. Ook is niet zeker dat de onderzoekers en de MKB-bedrijven de met subsidie ondersteunde projecten (bijvoorbeeld de innovatie onderzoeken) wel op een doelgerichte en uitgekende manier uitvoeren en dat dit vervolgens leidt tot commercieel verantwoorde producten. Wanneer er zulke forse investeringen in infrastructuur of innovatie op de agenda staan, is het logisch dat 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 elders)
- baten (doelbereiking), maar ook kosten (en de verhouding tussen beide).

Tegen deze achtergrond is het vanzelfsprekend dat kritisch wordt gekeken naar de voorgestelde programma's van de initiatiefnemers. De functionarissen en instanties die over de subsidieaanvragen moeten 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 economische conjunctuur). Ook is het wenselijk wanneer een zo compleet mogelijk overzicht wordt gepresenteerd van de te verwachten gevolgen (het effectenoverzicht). Aldus worden de kosten en baten van de investering verkend en worden de beslissers in staat gesteld om een rationele afweging te maken.

⁵ In het ambtelijke jargon wordt ook gesproken over *zwaluwstaarten*. Hiermee wordt bedoeld dat voor de bekostiging van een 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 over welke subsidieverstreker 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.

Vraagstelling

Aan het eind van de subsidietermijn kunnen er ook lessen worden getrokken. De met subsidie begunstigde initiatiefnemer zal immers een eindverslag moeten inleveren. In die eindrapportage brengt de subsidieontvanger verslag uit van hetgeen er met de overheids gelden aan activiteiten werd bekostigd. Het is mogelijk – om terugkijkend – lessen te trekken. Er kan zo 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 het versterken van de economische structuur. Zo is er minder kans 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 gekomen. Met het oog op deze overwegingen heeft de Noordelijke Rekenkamer de volgende *onderzoeksvraag* geformuleerd:

Welke methoden heeft de provincie Fryslân 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 *randvoorwaarden* gesteld. Deze randvoorwaarden (bijvoorbeeld het belang dat beide sponsors hechten aan innovatie en aan het wegwerken van economische achterstanden) spelen bij de subsidieverstreking door het SNN natuurlijk een belangrijke 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 bereikt ook de Staten. Bij omvangrijke programma's zoals het Friese Meren Project zijn er diverse elementen die om een besluit van PS vragen. Bovendien willen de Statenleden over zo'n ambitieus programma goed worden geïnformeerd. Bij de besluitvorming over subsidieprogramma's voor het MKB (Fryslân Fernijt 1, 2 en 3) is de rol van PS beperkter, zoals nog blijkt in het vierde hoofdstuk.

Een ander deel van de besluitvorming over de subsidieverstreking aan structuurversterkende programma's 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 hoofdsponsors (EC en EZ) lopen voor een belangrijk deel via het SNN. Voor dit Rekenkameronderzoek is het van belang dat het SNN – net als de provincie Fryslân – rechtstreeks subsidie verstrekt aan Friese projecten in het kader van bijvoorbeeld het Friese Meren Project. 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 ook geleid tot bijstelling van de verwachte effecten van het project.

Object van onderzoek: drie programma's

Om vast te stellen hoe de provincie Fryslân 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 tijdvak 2005-2015

Programma	Omschrijving
Fryslân Fernijt 1, 2 en 3	Subsidieprogramma waarmee innovatieprojecten van het Friese bedrijfsleven worden ondersteund
Wurkje foar Fryslân (quickwins) Talint foar Fryslân	Investeringsprogramma om een impuls te geven aan de Friese economie Traineeprogramma voor recent afgestudeerden
Friese Meren project ⁸	Programma dat een kwaliteitsverbetering van het merengebied beoogt. De kwaliteitsimpuls dient te leiden tot extra toerisme en dito werkgelegenheid

De drie bovengenoemde programma's kennen een lange 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. Voor het investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân* heeft de provincie haar NUON-reserves ingezet. Om de haalbaarheid van deze drie programma's te verkennen werden er drie projectplannen (*Talint foar Fryslân*, *Friese Meren*) en drie ex ante studies (*Friese Meren*, *Wurkje foar Fryslân*) opgesteld. Daarnaast zijn er twee ramingen voor *Fryslân Fernijt*, deze zijn niet nader onderbouwd door middel van een afzonderlijk rapport. Deze acht analyses zijn in het kader van dit onderzoek onder de loep genomen.

Na afloop van (een deel van) de programma's worden (tussen- en) eindrapporten opgesteld over de uitvoering van de programma's. De Rekenkamer heeft drie eindrapportages aangetroffen (*Fryslân Fernijt*) en zes ex post evaluaties (*Wurkje foar Fryslân*, *Talint foar Fryslân*, *Friese Meren project*). Ook deze negen ex post analyses werden in het kader van dit Rekenkamer onderzoek tegen het licht gehouden.

In totaal worden er 17 analyserapporten met betrekking tot werkgelegenheidseffecten tegen het licht gehouden (zie ook de bijlage 3). Dit waren alle beschikbare ramingen en evaluaties van de werkgelegenheidseffecten behorende bij de drie voor 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. Om de maatstaven waarmee studies worden beoordeeld te toetsen is er een werkconferentie gehouden met experts (zie: bijlage 4).

⁸ In de bestudeerde beleidsdocumenten en studies wordt consequent gesproken over het Friese Meren project. Het betreft echter een programma, waaronder veel afzonderlijke projecten vallen. In dit rapport wordt ook de term *Friese Meren Project* gebruikt, net zoals de provincie dat doet in haar stukken.

Bij de provincie Fryslân en bij het SNN zijn dossiers opgevraagd. In deze programma- en projectdossiers is gekeken naar toekomstverkenningen (vaak in het traject naar de subsidieverlening) en naar ex post evaluaties en eindrapportages (meestal in het traject van subsidievaststelling). Beide rapportagevormen zijn getoetst aan gangbare criteria. Ex ante analyses (zoals de Staten die onder meer hebben ontvangen over het Friese Meren Project) zijn beoordeeld aan de hand van standaarden die gangbaar zijn in de sfeer van toekomstverkenningen.⁹ De ex post analyses (bijvoorbeeld die van het Friese Meren Project en Wurkje foar Fryslân) zijn getoetst aan criteria die worden gesteld aan proces- en product-evaluaties.¹⁰ In bijlage 2 wordt verder ingegaan op de gebruikte terminologie.

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 programma's met de nodige onzekerheid (in het kader van dit rapport denken we bijvoorbeeld aan de investeringen in het Friese Meren Project) 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.

TERP ADVIES

Om te toetsen of de werkgelegenheidseffecten die begunstigden 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 resultaten 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 paar¹¹ gevallen op informatie van gemeenten¹² en bedrijvenregisters.¹³ Op basis van deze kengetallen kan er een indicatie van de verwachte resultaten (bijvoorbeeld aantal banen) worden gegeven bij een bepaalde input (vaak de inzet van een bepaalde hoeveelheid publieke gelden).

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 begunstigden. Net als in het Referentiekader Indicatoren Terp Advies worden er op basis van ervaringscijfers kengetallen opgesteld. De hoeveelheid ervaringscijfers die in het onderzoek van EIM wordt meegenomen is veel groter. Ten opzichte van Terp Advies neemt EIM ook de ervaringscijfers van projecten uit de periode 2002–2008 mee en neemt het projecten uit heel Nederland mee. Bovendien spitst het onderzoek zich toe op twee kengetallen, namelijk werkgelegenheid en uitgelokte R&D-investeringen. De reden hiervoor is dat

⁹ 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.

¹⁰ In het derde hoofdstuk werken we die verder uit. Op deze plaats verwijzen we naar: Peter Swanborn, *Evalueren*, Den Haag, Boom Lemma, 2007

¹¹ 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.

¹² Dit is het geval voor de indicatoren 'nieuw ontwikkeld kantooroppervlak', 'gerenoveerd kantooroppervlak' en 'bruto gecreëerde werkgelegenheid (bij vestiging van bedrijven)'.

¹³ Voor het kengetal van de indicator 12 startende ondernemingen is gebruik gemaakt van informatie van de Kamer van Koophandel en uit gemeentelijke bedrijvenregisters.

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 de 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 een gesubsidieerd project. Het door de begunstigde opgegeven resultaat met betrekking tot de werkgelegenheid wordt ook hier op plausibiliteit getoetst. 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 correcte 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 het toepassen van de plausibiliteitstoets, wordt de hierboven beschreven methode bedoeld die het SNN gedurende de onderzoeksperiode gebruikte om de door begunstigten ingediende (verwachte) werkgelegenheidseffecten te controleren.

INNOVATIE

Vanaf 2014 is de werkwijze van het SNN voor wat betreft de monitoring van werkgelegenheidseffecten anders. Het EFRO-programma 2014–2020 is primair gericht op innovatie. Doelen worden daarom uitgedrukt in innovatie-indicatoren. In het nieuwe programma worden resultaten niet meer op projectniveau verzameld, maar op een hoger aggregatieniveau (dat van de regio, dat van het programma). 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 mee worden genomen in projectplannen en eindrapportages. Dit is opmerkelijk, want in de Friese Staten ligt er nog onveranderd veel nadruk op het behouden en creëren van werkgelegenheid.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 2 worden de ramingen, projectplannen en ex ante evaluaties besproken en beoordeeld. In het daarop volgende hoofdstuk 3 worden de aangetroffen eindverslagen en ex post studies besproken en beoordeeld. In het vierde hoofdstuk wordt bekeken hoe de Statenleden over (de analyses van) werkgelegenheidseffecten werden geïnformeerd. In het vijfde hoofdstuk worden drie best practices besproken die de Rekenkamer in dit onderzoek heeft gesignaleerd en die als voorbeeld kunnen dienen voor de beleidsvoering in de komende Statenperiode.

1.3

Conclusie

Het programma *Wurkje foar Fryslân* is bekostigd vanuit de NUON-reserves van de provincie Fryslân. De twee andere structuurversterkende programma's krijgen hun financiële middelen op grond van besluiten van tenminste twee verschillende bestuursorganen: het SNN en GS Fryslân. GS Fryslân worden gecontroleerd door de Provinciale Staten; zij leveren een beperkt deel van de bekostiging van deze twee structuurversterkende programma's. Het SNN levert een groot aandeel in de bekostiging van deze twee structuurversterkende programma's, maar staat op grotere afstand van de Staten en is voor de Staten lastiger te beïnvloeden.

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 Fryslân heeft ambitieuze plannen. Met het investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân* wil de provincie tijdens de economische crisis zowel tijdelijke als structurele werkgelegenheid creëren. Met het programma *Fryslân Fernijt* wil de provincie innovatie stimuleren, in de veronderstelling dat dit werkgelegenheid zal opleveren. Met het *Friese Meren project* wil de provincie de werkgelegenheid in de Friese watersportsector met 30% laten stijgen. De nodige financiële middelen zijn beschikbaar.

Deskundigen¹⁴ merken op dat een goed beleidsontwerp begint met het in kaart brengen van de actuele probleemsituatie. Welke factoren veroorzaken dat belangrijke publieke waarden in de verdrukking komen? Vervolgens is er de verkenning welke maatregelen (interventies) er voor kunnen zorgen dat de probleemsituatie wordt omgebogen in een gewenste richting. Sommige maatregelen zijn radicaal en kostbaar. Andere mogelijke maatregelen sluiten goed aan bij bestaande trends en zijn betaalbaar. Er moeten keuzen worden gemaakt. Daarbij worden de kosten en baten van de alternatieve maatregelen tegen elkaar afgewogen. Soms betreft het kaderstellende keuzen die op de agenda komen van PS. Soms ook is er sprake van uitvoering binnen reeds vastgestelde kaders en dan zijn GS aan zet.

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 – op één noemer te krijgen. Er kan niet worden teruggevalen op ervaring met eerdere, vergelijkbare projecten. Hier kan worden gedacht aan het *Friese Meren Project* of het investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân*.

Op bepaalde beleidsterreinen 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.¹⁵ Door Rijkswaterstaat worden grote infraprojecten (nieuwe autowegen, etc.) eerst aan een maatschappelijke kostenbaten analyse (MKBA) onderworpen om vast te stellen of de kosten (inleveren landschapskwaliteit, kosten onteigening, kosten aanleg en onderhoud) wel opwegen tegen de baten (rijtijdwinst; vermindering filekans; betere doorstroming). Dankzij dergelijke studies vooraf wordt de besluitvorming verhelderd. Er ligt als het ware een landkaart waarop de beslissers kan zien waar deze terecht kan komen, wanneer zij de ene of de andere weg inslaat. Dit bevordert rationele besluitvorming.

¹⁴ A. Hoogerwerf, *Ontwerpen van beleid*, in: *Overheidsbeleid*, hoofdstuk 3, Kluwer, 2013.

¹⁵ De zogeheten milieu-effect-rapportage: MER.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer onderzocht welke ex ante analyses er in Fryslân worden opgesteld voordat er wordt besloten om majeure investeringen te doen in de economische structuur. Eén van de meest omvangrijke investeringen in de beschouwde periode was het Friese Meren Project. Met dit omvangrijke programma wilde de provincie een kwaliteitsverbetering van het Friese Merengebied en een groei van de werkgelegenheid tot stand brengen. Welke veronderstellingen lagen aan dit ambitieuze plan ten grondslag? Werden de veronderstellingen geëxpliciteerd en getoetst? Kortom: kwamen mogelijke risico's tijdig in beeld zodat er kon worden bijgestuurd?

In dit tweede hoofdstuk kijken we terug op de werkgelegenheidsramingen die in het kader van de drie geselecteerde programma's werden opgesteld. Voordat de Rekenkamer deze projectplannen en ex ante studies beschrijft, wordt stilgestaan bij aspecten die in een geslaagde ex ante studie – idealiter – aan de orde moeten komen. Met behulp van dit normatieve inzicht¹⁶ worden de negen werkgelegenheidsramingen beoordeeld.

2.2 Ex ante ramingen

Een goede ex ante raming besteedt aandacht aan tenminste zes aspecten (zie ook tabel 2.1).

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; studie is herhaalbaar

In de eerste plaats moet het probleem dat met de overwogen maatregelen wordt aangepakt in kaart worden gebracht. Voordat naar een oplossing wordt gekeken, moet worden aangegeven op welke punten de werkgelegenheid of innovatiekracht achterblijft bij het landelijk gemiddelde en op welke punten er (ongewenste) verschuivingen in de economische structuur van Fryslân optreden. Tot de probleemanalyse behoort ook het verkennen van de vraag waardoor deze verslechtering optreedt.

¹⁶ 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

In tweede instantie komen de mogelijke maatregelen aan de orde. De vraag is dan of in het analyse rapport kan worden aangegeven hoe er straks extra banen ontstaan. Zorgt het verbeteren van de waterinfrastructuur bijvoorbeeld voor meer bezoekers, uitgaven en dus werkgelegenheid? In de literatuur wordt dit wel de beleidstheorie¹⁷ genoemd of het causale mechanisme. Zo is het denkbaar dat het met subsidie bekostigde onderzoek leidt tot patentaanvragen of octrooien die vervolgens worden gehonoreerd. Deze patenten et cetera kunnen dan 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 kan worden uitgesloten dat er opnieuw 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 groei) worden verkend, maar hoort ook een meer sombere scenario (*worst case*: laag conjunctuur keert terug) te worden meegenomen. Behalve meer scenario's is het van belang dat ook het maatregelpakket zelf ook kan variëren. Het kan goed zijn dat de investeringen in *Wurkje foar Fryslân* (monumentenregeling, traineeship etc.) leiden tot meer werkgelegenheid. Het is ook denkbaar dat verschillende varianten van mogelijke investeringen naast elkaar worden doorgerekend. Het is mogelijk dat één van deze varianten (zowel monumenten aanpakken als traineeships) een betere uitkomst laat zien dan andere varianten (waarbij slechts één van deze twee maatregelen wordt ingezet).

Het vierde aspect van een geslaagde ex ante analyse is een redelijk dekkend overzicht van te voorziene effecten – zowel positief als ook negatief te waarderen. Dat het uitbaggeren van de Friese kanalen geld zal kosten, is een negatief te waarderen effect dat min of meer voor zich spreekt. Dat een diepere vaargeul meer boottoeristen zal aantrekken, is één van de baten die echter met meer onzekerheid is omgeven. Verder kunnen zich effecten voordoen doordat andere (niet watergebonden) toeristen de nieuwe attracties op de wal gaan bezoeken. De positieve effecten in het Friese Meren gebied zouden er toe kunnen leiden dat er minder bezoekers naar de IJsselmeerkust trekken (een zekere *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 baten en kosten.

Het vijfde aspect is dat er in de 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 zullen opleveren. Maar soms duurt het decennia voor de investering in de infrastructuur zijn rendement in banen 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 snel worden gedeeld. De beslisser dient te beseffen dat er een reële kans is dat resultaten van in Fryslân uitgevoerde innovatieprogramma's weglekken naar andere regio's in Nederland of Europa.

¹⁷ H.B. Tirion, De beleidstheorie uit de beleidspraktijk, in: *Overheidsbeleid*, hoofdstuk 12, Kluwer, 2013.

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

Gebruik

Behalve de inhoudelijke kant is er ook een proceskant: hoe wordt de ex ante studie in de beleidsvoorbereiding gebruikt. In de literatuur¹⁸ wordt aandacht besteed aan de fase van de projectvoorbereiding 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 het probleemveld zoals dit zich aan de provincie aandient. De ex ante studie ondersteunt de vraag welke variant (welke maatregelen) de voorkeur verdient - ten opzichte van het nulalternatief om het zo te laten als het is.

In een volgende fase van de besluitvorming wanneer de ideeën al zijn uitgekristalliseerd en de belangrijkste keuzen zijn gemaakt, kan het nodig zijn om andere beslissers (Statenleden, sponsors) te overtuigen dat het verstandig is hun fiat te geven aan het inmiddels ontwikkelde maatregelenpakket. In die latere fase wordt de ex ante studie veeleer 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 dat de subsidie-aanvrager zijn. De initiatiefnemer neemt meestal ook de verantwoordelijkheid voor de projectuitvoering op zich. Daarom zal deze eerst willen vaststellen wat de beste maatregel is. Pas daarna zal de initiatiefnemer willen documenteren dat er met de voorgestelde maatregelen per saldo een positief eindresultaat kan worden behaald. Het komt ook voor dat een instantie die moet beslissen over het beschikbaar stellen van de financiële middelen (zoals het DB van het SNN of GS/PS Fryslân) verzoekt 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 initiatiefnemer, zij eerst door een onafhankelijk bureau wil laten verkennen wat de waarschijnlijke kosten en baten van uitvoering van deze investering zullen zijn.

Er kan dus een onderscheid worden gemaakt naar een rapport op initiatief van de subsidieaanvrager (de latere begunstigde) of een rapport op initiatief van beslissers over subsidieaanvraag. Een en ander leidt tot vier mogelijkheden (contingenties). 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.

¹⁸ 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.

In het resterende deel 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 Fryslân Fernijt: innovatiesubsidie voor bedrijven

Inleiding

Om de innovatie in het Friese bedrijfsleven een impuls te geven heeft de Provincie Fryslân met financiële ondersteuning van de Europese Commissie het Regionaal Innovatie Programma Fryslân Fernijt (FF) opgezet. Dit programma loopt sinds 2004 en kent verschillende 'edities'. Het programma biedt ruimte voor experimentele, risicovolle samenwerkingsprojecten op het terrein van innovatie binnen een aantal sectoren zoals: recreatie en toerisme, ICT, duurzame energie en watertechnologie. Het programma wordt voornamelijk bekostigd vanuit het OP EFRO. Het SNN gaf de subsidieverlenende beschikking voor dit door de provincie uitgevoerde programma af en hield toezicht op de uitvoering. GS gaven de subsidieverleningsbeschikkingen af voor de individuele projecten die werden aangevraagd door bedrijven. Er zijn geen ex ante studies uitgevoerd naar mogelijke effecten van dit programma Fryslân Fernijt. Wel heeft de provincie Fryslân werkgelegenheidsdoelstellingen geformuleerd die te vinden zijn in afzonderlijke programmadosiers. Of deze doelstellingen haalbaar waren, werd niet onderbouwd. In tabel 2.3 worden de van te voren geraamde werkgelegenheidseffecten en achteraf gerapporteerde resultaten weergegeven.

Tabel 2.2 Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten Fryslân Fernijt 1, 2 en 3

Programma	indicator	raming	eindrapportage
FF 1 2004–2007	Bruto gecreëerde werkgelegenheid in fte	geen raming ¹⁹	444 (provincie) ²⁰
FF 2 2008–2010	Bruto gecreëerde werkgelegenheid in fte	60 (provincie) ²¹ 60 (SNN) ²²	44 (provincie) ²³
FF 3 2011–2014	Bruto gecreëerde werkgelegenheid in fte	48 (provincie) ²⁴ 200 (SNN) ²⁵ 48 (SNN) ²⁶	49,5 (provincie) ²⁷

¹⁹ Schriftelijk interview provincie Fryslân.

²⁰ ERDF Innovative Actions 2000–2006, Final Report Regional Programme of Innovative Actions in The Province of Fryslân (the Netherlands), Regional Innovation Programme Fryslân (RIPF/Fryslân Fernijt), 01.01.2004 to 31.12.2007, Analysed and approved by the Steering Committee on 24/6/2008.

²¹ Berenschot, Mid term evaluatie EFRO D2 2007–2013, bijlagenboek 1, d.d. 24–1–2011, p.16.

²² Brief van SNN aan Provincie Fryslân, onderwerp Wijziging subsidiebeschikking project 001 Fryslân Fernijt, d.d. 7–4–2010.

²³ Provincie Fryslân, Fryslân Fernijt II, Regionaal Innovatieprogramma Fryslân, januari 2008 - december 2010, eindrapportage, ongedateerd.

²⁴ Provincie Fryslân, Inhoudelijk eindverslag Regionaal innovatie programma Fryslân Fernijt III 2011–2013, ongedateerd.

²⁵ Brief van SNN aan Provincie Fryslân, onderwerp: beschikking project Fryslân Fernijt III projectnummer 246, d.d. 22–12–2010 en SNN, Notulen vergadering bestuurscommissie EZ d.d. 5–11–2010 p.12

²⁶ Na een interne controle op 2–12–2013 is de foutieve waarde naar beneden bijgesteld tot 48 fte (bron: SNN)

²⁷ Provincie Fryslân, Inhoudelijk eindverslag Regionaal innovatie programma Fryslân Fernijt III 2011–2013, ongedateerd

Ex ante ramingen

Voor FF I is er geen ex-ante raming opgesteld. Voor FF II is door de provincie 60 fte geraamd als haalbare doelstelling. Het is niet bekend welke methode hiervoor is gebruikt. SNN heeft het werkgelegenheidseffect beoordeeld en merkt op dat de schatting van 60 fte door de aanvrager binnen de bandbreedte van de plausibiliteitstoets past en laat dit streefgetal ongewijzigd.

Voor FF III is het werkgelegenheidseffect geraamd op 48 fte. Dit is gebeurd op basis van de resultaten van FF I en FF II. Ook is gekeken naar wat de bedrijven die projecten indienen zelf hebben opgegeven.²⁸ Doordat deze informatie niet inzichtelijk en beschikbaar is in de projectdossiers, is de raming naar het oordeel van de Rekenkamer niet controleerbaar. In de subsidieverleningsbeschikking van SNN is de werkgelegenheidsindicator gesteld op 200 bruto gecreëerde fte's. Dit getal is na een interne controle door het SNN in 2013 neerwaarts bijgesteld naar 48 fte. Een probleemanalyse ontbreekt bij de ramingen van FF. Het causale mechanisme is wel adequaat beschreven in de achterliggende beleidsdocumenten. Een overzicht van de (neven-)effecten, verschillende varianten en scenario's ontbreken. Er is niet beschreven waar en wanneer de maatschappelijke baten neerslaan.

Tabel 2.3 Twee ramingen Fryslân Fernijt beoordeeld2930

	Raming FF 2 (geen apart document, afgeleid uit Berenschot ²⁹)	Raming FF 3 (geen apart document, afgeleid uit eindverslag ³⁰)
probleemanalyse	nee	nee
causaal mechanisme	ja	ja
meer scenario's en varianten	nee	nee
overzicht effecten	nee	nee
moment en plaats	nee	nee
controleerbaar	nee	nee

Samenvattend

Voor Fryslân Fernijt 1 is geen raming opgesteld. De ramingen van FF 2 en FF 3 zijn niet neergelegd in een afzonderlijk document, maar zijn afgeleid uit de eindrapporten. De Rekenkamer heeft geen nadere onderbouwing voor de werkgelegenheidsramingen van Fryslân Fernijt aangetroffen. De ramingen voldoen hiermee niet aan de eisen die hieraan mogen worden gesteld. De ramingen hebben in de besluitvorming van PS geen rol gespeeld.

²⁸ Interview provincie Fryslân, november 2017.

²⁹ Berenschot, *Mid term evaluatie EFRO D2 2007-2013*, bijlagenboek 1, d.d. 24-1-2011, p.16

³⁰ Provincie Fryslân, *Inhoudelijk eindverslag Regionaal innovatie programma Fryslân Fernijt III, 2011-2013*, ongedateerd.

2.4

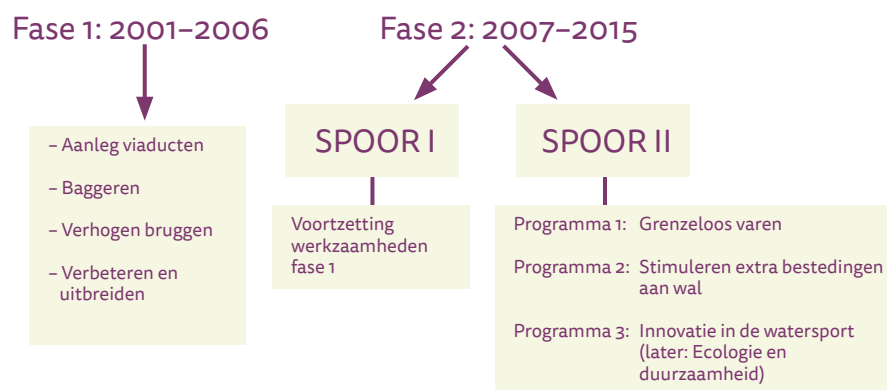
Friese Meren Project

Inleiding

Het programma *Friese Meren* (FMP) liep van 2000 tot en met 2015. Het programma omvat ruim 650 deelprojecten, die op verschillende manieren en uit verschillende bronnen zijn bekostigd. Het Friese Meren Project heeft als doel een kwaliteitsverbetering in het Friese merengebied te realiseren.³¹ Daarmee wordt een versterking van de marktpositie van de sector recreatie en toerisme beoogd. De gedachte is dat de kwaliteitsverbetering van het gebied ervoor zorgt dat het voor bezoekers en toeristen aantrekkelijker wordt. Door een toename van bezoekersaantallen, hun bestedingen en van private investeringen in het gebied zal ook de werkgelegenheid in de sector recreatie en toerisme in Fryslân toenemen. Volgens het oorspronkelijke Plan van Aanpak resulteert het FMP in een tijdelijke werkgelegenheid van 5.000–6.000 arbeidsjaren. Het verwachte permanente effect is een groei van de werkgelegenheid van 5 procent. Deze cijfers werden in het plan van aanpak niet onderbouwd. De eerste fase van het FMP werd uitgevoerd in de periode 2001–2006. In deze periode zijn vooral infrastructurele projecten uitgevoerd zoals een verhoging van bruggen, baggerwerkzaamheden in meren en kanalen en het verbeteren of uitbreiden van aanlegplaatsen.³²

In 2006 zijn de ambities en doelen voor de tweede fase (2007–2013) uiteengezet.³³ Daarbij werden er twee sporen onderscheiden, dit wordt in figuur 2.1 verduidelijkt.

Figuur 2.1 Weergave doelen en onderdelen FMP 2007–2013



In 2008 wordt het FMP fase 2 herijkt. De derde programmalijn (innovatie in de watersport) wordt ondergebracht in de eerste twee programmalijnen. Er komt een nieuwe programmalijn getiteld 'ecologie en duurzaamheid'.³⁴ Bij aanvang van het FMP was het doel: kwaliteitsverbetering van het Friese merengebied. Bij

³¹ Provincie Fryslân, Plan van Aanpak Friese Merenproject, vastgesteld door PS op 20 december 2000, p.3.

³² Ecorys en Altenburg&Wymenga, *Economische en Ecologische effectmeting*, 2008.

³³ Provincie Fryslân, *Koers op Fryslân Plan van Aanpak Het Friese Merenproject 2^e fase*, vastgesteld door PS op 21 februari 2007, p.67.

³⁴ Provincie Fryslân, *Evaluatie van het Friese Merenproject 2000–2010*, vastgesteld door GS op 14–12–2010, vastgesteld door PS op 09–02–2011.

de herijking in 2008 zijn aanvullend hierop door PS drie concrete doelen geformuleerd:

1. een werkgelegenheidsgroei van 30% in de watersport in Fryslân aan het einde van de looptijd
2. een bestedingsgroei van 150% per persoon per dag in de watersport in Fryslân aan het einde van de looptijd
3. een minimaal gelijkwaardige groei van het watertoerisme in het Friese merengebied met de ontwikkeling in de Duitse watersportgebieden.³⁵

In 2011 is het plan van aanpak voor de laatste fase van het FMP opgesteld. Van de hierboven genoemde doelen is besloten dat het derde doel aangepast wordt naar: *“De Friese Meren moeten dezelfde marktpositie behouden (of verbeteren) ten opzichte van andere watersportgebieden in Nederland”*. Daarnaast wordt er vanaf 2011 ingezet op versobering binnen met name het infrastructurele deel van het FMP (spoor I). De focus wordt gelegd op het uitvoeren van de geplande investeringen in de programmalijnen ‘grenzeloos varen’, ‘bestedingen aan de wal’ en ‘innovatie in de watersport’.³⁶

Aanvankelijk zijn de verwachte werkgelegenheidseffecten van het FMP geraamd in het Plan van aanpak en in een studie door Terp Advies. Daarnaast is er in 2008, toen de koers van het FMP werd aangescherpt, door Ecorys samen met het bureau Altenburg en Wymenga een raming opgesteld. Ook zijn er meerdere plannen van aanpak en tussentijdse rapportages opgesteld door het Projectbureau Friese Meren (een onderdeel van de provincie Fryslân). Tot op heden is er nog geen eind-evaluatie van het FMP opgesteld; wel zijn er tussentijdse evaluaties uitgevoerd in 2006, 2010 en 2013.

Ex ante ramingen

PLAN VAN AANPAK FRIESE MEREN (2000)³⁷

Het plan van aanpak beschrijft een aantal ontwikkelingen in het Friese Merengebied. Er is een ontwikkeling in de groei van hotels, pensions, recreatiewoningen en dag attracties. De werkgelegenheidsgroei in de direct aan de watersport gebonden sectoren (jachthavens en verhuurbedrijven) blijft achter. Er moet op deze ontwikkelingen worden ingespeeld om de marktpositie te behouden. Hierop vormt het FMP het antwoord.

Volgens het plan van aanpak resulteert het FMP in tijdelijke werkgelegenheid van 5.000–6.000 arbeidsjaren. Dit is de werkgelegenheid die ontstaat als gevolg van de voorgenomen infrastructurele werkzaamheden die zullen worden uitgevoerd, zoals baggeren en ophogen van bruggen. Er wordt niet ingegaan op de vraag welk deel van de tijdelijke werkgelegenheid binnen of buiten de regio neerslaat. Het verwachte permanente effect is een groei van de werkgelegenheid met vijf procent. Het is niet bekend via welke oorzakelijke verbanden en mechanismen deze werkgelegenheidsgroei tot stand komt en waar en wanneer deze groei zich zal manifesteren. De cijfers worden in het plan van aanpak niet onderbouwd.

³⁵ Provincie Fryslân, *Evaluatie van het Friese Merenproject 2000–2010*, vastgesteld door GS op 14–12–2010, vastgesteld door PS op 09–02–2011, p.29.

³⁶ Projectbureau Friese Meren, onderdeel van Provincie Fryslân, *Het Friese Merenproject Uitvoeringsprogramma 2011–2015 Versoberen, investeren, verzilveren en borgen*, vastgesteld door PS op 30 november 2011.

³⁷ Provincie Fryslân, *Plan van Aanpak Friese meren*, vastgesteld door PS 20 december 2000.

TERP ADVIES (2002) ³⁸

In 2000 hebben PS het plan van aanpak voor het FMP vastgesteld. Bij de uitwerking van het plan van aanpak constateerde het projectbureau Friese Meren dat er behoefte was aan inzicht in de (economische) effecten van het FMP. Dit onder andere ter onderbouwing van de diverse subsidieaanvragen.³⁹ Naar aanleiding hiervan is door Terp Advies in samenwerking met Stichting Recreatie een ex ante studie uitgevoerd naar de verwachte effecten van het FMP. Het onderzoek van Terp Advies werd in maart 2002 opgeleverd.

Volgens Terp Advies zullen de belangrijkste effecten van het FMP optreden als gevolg van de bestedingen van waterrecreanten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen consumptieve en niet-consumptieve bestedingen (zoals liggelden, huur van boten, reparatie en onderhoud, aankoop van scheepvaartbenodigdheden, etcetera). Naast de effecten die optreden via de bestedingen treden er – naar verwachting – ook andere effecten op. Het opheffen van knelpunten bij water-wegkruisingen zal leiden tot kortere wachttijden voor weg- en waterverkeer. Deze tijdsbesparing kan kwantitatief worden uitgedrukt. Andere effecten die zullen optreden zijn: het behoud van leefbaarheid op het platteland, aantrekkelijkheid als vestigingsregio voor mensen en bedrijven, imago van Fryslân, verbetering van de bereikbaarheid.

Terp Advies begint met een beschrijving van de huidige situatie, de nul situatie. Vanuit deze nul situatie worden twee beleidsopties doorgerekend. De eerste variant is het nul-scenario waarbij het FMP niet wordt uitgevoerd. De tweede variant is het 'scenario' waarbij het FMP wel wordt uitgevoerd. De veronderstelde gevolgen staan vermeld in tabel 2.5. In het nul scenario worden vaarwegen niet volledig op diepte gehouden, worden de knelpunten niet opgeheven en vinden er geen investeringen in recreatieve voorzieningen op de wal plaats. Deze stilstand brengt een relatieve verslechtering van het waterrecreatiegebied Fryslân in vergelijking met andere watersportlocaties in eigen land en het buitenland met zich mee.

Tabel 2.4 Raming bestedingen en werkgelegenheidseffecten FMP

	Nulmeting (2000)	Geen FMP (2012)	Wel FMP (2012)
Jaarlijkse bestedingen	€ 120 mln	€ 110 mln	€ 126 mln
Structurele banen in watersportsector (in fte's)	2.000	-230	+430
Tijdelijke werkgelegenheid voor uitvoering FMP	n.v.t.	0	4.300 arbeidsjaren

³⁸ Terp Advies, *Effecten Friese Merenproject*, 2002.

³⁹ Brief van GS aan PS, onderwerp: Aanbieding rapport *Overzicht effecten Friese Meren project* d.d. 13-11-2002.

ECORYS EN ALTENBURG & WYMENGA (2008) ⁴⁰

Begin 2007 hebben de Staten het plan van aanpak voor de tweede fase van het FMP vastgesteld. Er blijkt behoefte te bestaan aan een raming van de economische en ecologische effecten van het *gehele* programma Friese Meren. Om in deze informatiebehoefte te voorzien wordt opdracht verleend aan Ecorys en het bureau Altenburg & Wymenga. Om het effect van uitvoering van het FMP (de projectvariant) te benaderen worden de voorgenomen investeringen vertaald in een verhoogde vaarintensiteit (bijvoorbeeld vaardiepte, vaarhoogte en vaarbreedte). De veronderstelling is dat deze maatregelen leiden tot meer gebruik en daardoor tot hogere bestedingen. Een volgende veronderstelling is dat boottoeristen per persoon meer zullen besteden door kwaliteitsverhogende maatregelen op het water en aan de landzijde, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers en de aanleg van speelvoorzieningen. Deze hogere bestedingen resulteren vervolgens in additionele werkgelegenheid (zie: tabel 2.5).⁴¹

Tabel 2.5 Raming watersport gerelateerde werkgelegenheidseffecten FMP

Gecreëerde werkgelegenheid	Omvang
Structureel direct	285-329 fte
Structureel indirect	45-51 fte
Totaal structureel	330-380 fte
Tijdelijk direct	2.600 arbeidsjaren
Tijdelijk indirect	2.150 arbeidsjaren
Totaal tijdelijk	4.750 arbeidsjaren

Een andere veronderstelling is dat de maatregelen uit het FMP het gebied ook aantrekkelijker maken voor andere bezoekers dan watersporters. Op basis van een analyse van het ontwikkelingspotentieel van watersportkernen en het economisch functioneren van de horeca, wordt geconcludeerd dat met het FMP een additionele omzetstijging van €5 tot €12 miljoen per jaar kan worden gerealiseerd. In termen van werkgelegenheid gaat het dan om een effect van 90-225 fte's. Deze berekeningswijze is niet navolgbaar door een ontbrekende onderbouwing. Tabel 2.7 laat zien wat volgens Ecorys en Altenburg & Wymenga de verwachte gevolgen zijn van het uitvoeren van het FMP op de bestedingen en de werkgelegenheid. De effecten van het FMP worden vergeleken met de situatie waarbij er geen FMP wordt uitgevoerd, en waarbij sprake zal zijn van een afname van bestedingen en verlies aan werkgelegenheid.

⁴⁰ Ecorys en Altenburg&Wymenga, *Economische en Ecologische effectmeting Friese Merenproject*, 2008.

⁴¹ Anno 2006 is er al een groot aantal maatregelen van het FMP uitgevoerd. Hierdoor is er geen sprake van een zuivere nulmeting.

Tabel 2.6 Gevolgen uitvoeren van FMP

	Geen FMP (2026)	Wel FMP (2030)
Jaarlijkse bestedingen (in miljoenen euro's)	-12	+ 21,8 tot + 24,6
Structurele banen (in fte's)	- 210	+ 420 tot + 605
Tijdelijke werkgelegenheid voor uitvoering FMP (in arbeidsjaren)	0	4.750

Hierna (tabel 2.8) wordt de kwaliteit van de beide ex ante studies beoordeeld aan de hand van de criteria zoals genoemd in paragraaf 2.2.

Tabel 2.7 Ex ante analyses FMP beoordeeld⁴²

	Plan van Aanpak (2000)	Terp Advies (2002)	Ecorys en Altenburg & Wymenga (2008)
Raming werkgelegenheidseffect	5% werkgelegenheidsgroei, 5.000 – 6.000 manjaren tijdelijke werkgelegenheid	430 fte structureel, 4.300 manjaren tijdelijke werkgelegenheid	420–605 fte structureel, 4750 manjaren tijdelijke werkgelegenheid
probleemanalyse	deels	ja	ja
causaal mechanisme	nee	ja	ja
meer scenario's /varianten	nee	ja	ja
overzicht effecten	nee	deels	ja
moment-plaats	nee	deels	deels
controleerbaar	nee	ja	deels

Samenvattend

In het plan van aanpak zijn de werkgelegenheidseffecten van het FMP voor de eerste keer geraamd. De raming voldoet niet aan de te stellen kwaliteitscriteria. Daarnaast zijn er twee ex ante evaluaties aangetroffen van de werkgelegenheidseffecten van het Friese Meren Project. Uit de tabellen 2.5 en 2.6 blijkt dat deze twee ex ante evaluaties een vergelijkbare uitkomst hebben. Beide studies benadrukken de causale relatie tussen bestedingen en werkgelegenheidseffecten. De ex ante evaluatie die is opgesteld door Terp Advies voldoet aan de gestelde criteria. Deze ex ante studie heeft echter geen rol gespeeld in de besluitvorming (zoals nog zal worden besproken in hoofdstuk 4). Bij de herijking van het Friese Meren Project is een tussentijdse ex ante evaluatie uitgevoerd door Ecorys, Altenburg

⁴² Het is niet goed mogelijk om de ex ante ramingen met de ex post resultaten te vergelijken, omdat er geen ex post evaluatie van het tijdelijke en structurele werkgelegenheidseffect van het gehele Friese Meren Project heeft plaats gevonden.

en Wymenga. Ook deze studie voldoet in hoge mate aan de te stellen kwaliteitscriteria. Deze studie was onderdeel van de bijsturingsnotitie die GS in 2008 naar PS hebben gestuurd. Naar aanleiding van deze bijsturingsnotitie zijn destijds bij amendement door PS concrete doelen geformuleerd. De informatie uit de studie van Ecorys, Altenburg en Wymenga werd dus *benut* in het besluitvormingsproces.

2.5 Investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân*

Inleiding

De beleidsregel *Wurkje foar Fryslân* heeft mede tot doel de Nuonreserve in te zetten om zo aan ‘minskjen’ ‘wurk’ en ‘omjouwing’ middelen te bieden waarmee van onderaf kan worden bijgedragen aan drie thema’s: economische structuurversterking, versterken van het menselijk kapitaal en een verbeterde kwaliteit van de leefomgeving. Gedeputeerde Staten hebben aan Provinciale Staten verschillende varianten voor de inzet van de Nuonreserve voorgelegd. Provinciale Staten hebben gekozen voor de variant waarbij €300 miljoen wordt ingezet in het kader van *Wurkje foar Fryslân*. Het Nuon-geld wordt in Fryslân ook wel het *Pake en Beppe-geld* genoemd – want ‘het is geld dat door onze grootouders bijeen gespaard is bij de op- en uitbouw van het eigen provinciale elektriciteitsbedrijf’. Als gevolg van deze betrokkenheid werd het van groot belang geacht dat de resultaten vooraf goed werden geraamd en de effecten goed zouden worden gemeten. Een deel van de projecten die binnen het programma *Wurkje foar Fryslân* zijn uitgevoerd, werden aangeduid als *quickwin-project*. Voor deze projecten is een aparte raming en evaluatie uitgevoerd. In dit Rekenkameronderzoek ligt de nadruk op deze *quickwin-projecten*. Eén van de *quickwin-projecten* is het project *Talint foar Fryslân*. Dit project is specifiek gericht op het scheppen van werk. Dit deelprogramma beschouwt de provincie als succesvol.

In het document *Investeringsagenda Wurkje foar Fryslân 2013–2017*⁴³ is beschreven wat de provincie met dit programma wil bereiken. In de *Investeringsagenda* wordt een ‘profiel van de Friese economie’ geschetst. Daarin worden per sector onder meer het aantal vestigingen en banen weergegeven. De conclusie: de Friese economie is de afgelopen recessiejaren op bijna alle indicatoren achteruitgegaan. *Wurkje foar Fryslân* is hierop één van de antwoorden. Door te investeren in projecten die al min of meer uitvoering gereed zijn (*quickwin*), wil de provincie op korte termijn een impuls aan de Friese economie geven. Tabel 2.9 geeft een overzicht van de geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten van *Wurkje foar Fryslân* en *Talint foar Fryslân*.

⁴³ Provincie Fryslân, *Investeringsagenda Wurkje foar Fryslân 2013–2017*, oktober 2013.

Tabel 2.8 Geraamde en gerapporteerde effecten *Wurkje foar Fryslân*

Programma	indicator	raming	tussen-/eindrapportage
<i>Wurkje foar Fryslân</i>	Tijdelijke arbeidsjaren	1.600 arbeidsjaren t/m 2016 ⁴⁴	243 in 2014 prognose 2015–2016: 1009 ⁴⁵
	Structurele arbeidsplaatsen	2.500–5.000 behouden of gecreëerde arbeidsplaatsen ⁴⁶	
Traineeprogramma Talint foar Fryslân 1	Arbeidsjaren voor recent afgestudeerden	180 ⁴⁷	160 traineeplekken 142 trainees hebben het afgerond ⁴⁸
Traineeprogramma Talint foar Fryslân 2	Arbeidsjaren voor recent afgestudeerden	100 ⁴⁹	77 traineeplekken 66 trainees hebben het afgerond ⁵⁰

Ex ante ramingen

BUCK CONSULTANTSINTERNATIONAL (2013)⁵¹

Provinciale Staten geven in 2013 opdracht aan het onderzoeksbureau Buck Consultants International om de verwachte werkgelegenheidseffecten van *Wurkje foar Fryslân* in kaart te brengen. De raming van Buck is: ‘een werkgelegenheidstoename van 1.600 tijdelijke arbeidsjaren tot en met 2016 en van 2.500–5.000 structurele arbeidsplaatsen tot en met 2020’. Buck maakt onderscheid tussen (tijdelijke) arbeidsjaren en (vaste) arbeidsplaatsen. Daarnaast onderscheidt Buck behoud en creatie van structurele werkgelegenheid. Van behoud is sprake als er door uitvoering van het project of programma bestaande arbeidsplekken behouden blijven, die zonder deze impuls verloren zouden zijn gegaan, maar onder meer gunstige economische omstandigheden wel levensvatbaar zouden zijn geweest.

Om de tijdelijke werkgelegenheidseffecten te ramen hebben de onderzoekers van Buck aan de trekkers van de quickwin projecten gevraagd het directe werkgelegenheidseffect te schatten. Buck heeft deze cijfers ‘louter getoetst op plausibiliteit’. Op basis van kengetallen heeft Buck voor acht projecten het tijdelijke werkgelegenheidseffect ingeschat. De berekeningen zijn controleerbaar. Er wordt niet beschreven waar en wanneer de verwachte effecten zich zullen voordoen. Ook is een raming opgesteld voor het structurele werkgelegenheidseffect. Deze effecten kunnen volgens Buck niet één op één worden gekoppeld aan het bedrag dat door de provincie wordt geïnvesteerd.⁵² Buck beschrijft de gekozen methode als volgt: ‘het structurele werkgelegenheidseffect is (top-down) bepaald op basis van de verwachte

⁴⁴ Buck Consultants International, *Werkgelegenheidseffecten Wurkje foar Fryslân*, 24–10–2013

⁴⁵ Provincie Fryslân, afdeling informatievoorziening, *Tijdelijke werkgelegenheidseffecten 2014*, Quickwin projecten *Wurkje foar Fryslân*, 3–3–2015

⁴⁶ Buck Consultants International, *Werkgelegenheidseffecten Wurkje foar Fryslân*, 24–10–2013

⁴⁷ Provincie Fryslân, *Plan van aanpak Talint foar Fryslân*, 2013

⁴⁸ Provincie Fryslân, *Effectmeting Talint foar Fryslân*, november 2015

⁴⁹ Provincie Fryslân, *Plan van aanpak Talint foar Fryslân 2*, 2014

⁵⁰ Provincie Fryslân, *Effectmeting project Talint foar Fryslân II*, januari 2017

⁵¹ Buck Consultants International, *Werkgelegenheidseffecten Wurkje foar Fryslân*, Nijmegen, 24 oktober 2013.

⁵² Of een economisch effect structureel is, dat wil zeggen blijvend en succesvol op de langere termijn – ook wanneer het subsidietraject beëindigd is –, wordt mede bepaald door externe factoren als marktontwikkelingen (vraag), kostenfactoren (van arbeid, kapitaal, grondstoffen) en concurrentie.

investeringsvolumes vanuit *Wurkje foar Fryslân* en hierbij passende kengetallen voor werkgelegenheid per miljoen geïnvesteerde euro's vanuit vergelijkend onderzoek". Er wordt een onderscheid gemaakt naar vijf soorten investeringen⁵³. Per investeringscategorie is per miljoen euro's een bandbreedte bepaald van het waarschijnlijke effect op de werkgelegenheid.

Ex ante ramingen Talint foar Fryslân

Met het traineeprogramma Talint foar Fryslân 1 en 2 wil de provincie ervoor zorgen dat recent afgestudeerden werkervaring opdoen en op de arbeidsmarkt meer kans maken. Daartoe vergoedt de provincie de volledige loonkosten wanneer bedrijven jonge, recent afgestudeerde personen in dienst nemen. Bij Talint foar Fryslân 1 werd nog 100% van de loonkosten vergoed; bij TFF2 werden de kosten gelijk (fifty-fifty) met de werkgever gedeeld. De provincie heeft een plan van aanpak opgesteld, waarin wordt aangegeven hoeveel tijdelijke werkgelegenheid het traineeprogramma zal opleveren. Omdat het gaat om een traineeprogramma dat rechtstreeks op het creëren van werkgelegenheid is gericht, zijn de werkgelegenheidseffecten eenvoudig te rammen. Op basis van het beschikbare budget wordt geraamd dat aan TFF1 180 trainees en aan TFF2 100 trainees zullen deelnemen. De programma's hebben als doel om 180 respectievelijk 100 arbeidsjaren werkgelegenheid te creëren. In beide plannen van aanpak wordt niet ingegaan op neveneffecten, bijvoorbeeld negatieve effecten voor ouderen die werk zoeken (het verdringingseffect).

Tabel 2.9 Ex ante analyses *Wurkje foar Fryslân* beoordeeld⁵⁴

	Buck Consultants International, <i>Wurkje foar Fryslân</i> (2013)	Provincie Fryslân, Plan van aanpak, Talint foar Fryslân 1 (2013)	Provincie Fryslân, Plan van aanpak, Talint foar Fryslân 2 (2014)
probleemanalyse ⁵⁴	ja	ja	ja
causaal mechanisme	ja	ja	ja
meer scenario's / varianten	nee	n.v.t.	n.v.t.
overzicht effecten	deels	deels	deels
moment -plaats	ja	ja	ja
controleerbaar	deels	ja	ja

Samenvattend

Vooraf heeft Buck Consultants de werkgelegenheidseffecten van *Wurkje foar Fryslân* geraamd. Deze raming is deels controleerbaar. Voor Talint foar Fryslân zijn in de bijbehorende Plannen van aanpak twee ramingen opgesteld. Deze geven een goede onderbouwing van het beoogde werkgelegenheidseffect.

⁵³ Innovatiestimulering/clusterontwikkeling, bedrijfsfinanciering, aansluiting vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, kwaliteitsverbetering gebouwde omgeving en woningmarkt.

⁵⁴ In de drie ramingen zelf ontbreekt de probleemanalyse. Een probleemanalyse is echter wel aanwezig in de Investeringsagenda *Wurkje foar Fryslân* (2013).

Bij het ramen van werkgelegenheidseffecten zijn voor de drie onderzochte programma's uiteenlopende methoden gebruikt: een opgave door begunstigen/projectaanvragers (Fryslân Fernijt III); een simulatie met een model voor vaarintensiteiten (Friese Meren Project); een opgave door projecttrekkers en een controle hierop met behulp van kengetallen (Wurkje foar Fryslân); soms was er geen sprake van een geëxpliciteerde methode; er is dan een raming aangetroffen zonder onderbouwing (zoals bij Fryslân Fernijt I en II, Plan van aanpak Friese Meren Project).

- Het Friese Meren Project vormt het kader voor omvangrijke publieke investering in de Friese infrastructuur. De eerste raming van de werkgelegenheidseffecten (2000) voldeed niet aan de te stellen eisen. De tweede raming (2002) voldeed wel aan de te stellen eisen, maar werd niet benut bij de vormgeving van het maatregelpakket. De derde raming (2008) voldeed aan de te stellen kwaliteitseisen en werd door PS benut om de doeleinden scherper te formuleren.
- Provinciale Staten nemen het initiatief om een ex ante studie te laten maken voor het programma Wurkje foar Fryslân. De ramingen die aan Wurkje foar Fryslân en Talint foar Fryslân ten grondslag zijn gelegd komen grotendeels tegemoet aan de te stellen eisen.
- Aan de drie edities van het innovatieprogramma Fryslân Fernijt hebben geen deugdelijke ex ante ramingen ten grondslag gelegen.

3

**Verantwoorden,
lessen trekken?**

Verantwoorden, lessen trekken?

3.1

Inleiding

Aan het eind van een subsidietraject dient de begunstigde een eindverslag in te zenden aan 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.⁵⁵ In het eindverslag zal de subsidieontvanger aangeven aan welke activiteiten het subsidiegeld werd besteed. Indien de subsidietoekenning nadrukkelijk ook op het scheppen van banen is gericht, ligt het voor de hand dat in de verantwoording aandacht wordt besteed aan onder meer de *tijdelijke werkgelegenheid* die met het tot besteding brengen van de projectsubsidie is gerealiseerd en wellicht ook aan de structurele werkgelegenheid die tot stand werd gebracht.

Het rapporteren over het scheppen van duurzame (*structurele*) werkgelegenheid ligt bij de afsluiting van het subsidietraject overigens wat lastiger. Met de structuurversterkende subsidie is bijvoorbeeld een op product vernieuwing gericht onderzoek uitgevoerd of is een toeristische infrastructuur bekostigd. Of dit onderzoek leidt tot een nieuwe productielijn die ook afzet weet te genereren, 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 kostendekkend zullen zijn en de gebruikers de voordelen van de nieuwe infrastructuur ten volle weten te waarderen, is soms nog onzeker. Wel is het mogelijk om 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 primair 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 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 dit geval: meer werkgelegenheid, respectievelijk: meer innovatie. Als de subsidieverstrekker of de subsidieontvanger deze vraag systematisch probeert te beantwoorden, spreekt de Rekenkamer over: *ex post evaluatie*.

Het doel van *ex post evaluatie* is het benutten van kansen om *lessen te trekken*, om er achter te komen welke maatregel wel en welke maatregel niet blijkt te werken, en onder welke bevorderende dan wel belemmerende condities het vastgestelde effect is opgetreden. Wanneer we ervan uitgaan dat provinciale maatregelen gericht op het scheppen van werk of het stimuleren van innovatie bij marktpartijen met diverse onzekerheden te maken krijgen, ligt het voor de hand dat

⁵⁵ Indien uit het verslag zou blijken dat de projectuitvoering heel anders is gelopen dan van te voren was afgesproken, kan het ook zijn dat voorschotten worden teruggevorderd.

provinciebestuurders en Statenleden willen weten wat achteraf gezien goed is gegaan en wat er fout is gegaan. Deze lessen liggen voor het oprapen, wanneer men de eindrapportages serieus analyseert. *Wat werkt?* Zo ontstaat een voedingsbodem voor *evidence based* provinciaal beleid in volgende Statenperioden.

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 Rekenkamer de kwaliteit van de aangetroffen eindrapportages en ex post evaluaties heeft 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; zo wordt aannemelijk gemaakt dat het gerapporteerde effect kan worden toegeschreven aan de met subsidie ondersteunde interventie
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)

Een eerste belang is dat er in het rapport aandacht wordt besteed aan de *uitgangssituatie*. Dus het aantal banen in de sector/gebied waarvoor subsidie wordt gegeven voordat deze subsidie tot besteding komt. Deze ook wel nul-situatie genoemde stand der dingen moet vergeleken worden met het aantal banen op het moment dat de subsidieperiode is verstreken en vaak idealiter ook opnieuw enkele jaren later (de *nametingen*). 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.

Een tweede kwaliteitsaspect is in kaart te brengen waaraan de subsidiegelden werden besteed. *Wat was de maatregel zoals die in de praktijk werd uitgevoerd?* Het zal niet de eerste keer 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 in de economie, en 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.⁵⁶ De informatie over de werking van de middelen wordt idealiter verkregen door de waargenomen verandering *te vergelijken met een gebied of sector waarvoor geen subsidie werd verstrekt*. Of door de ontwikkeling van het gesubsidieerde deel af te zetten tegen een trendmatig 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.⁵⁷ Door de bruto-ontwikkeling te vergelijken met de trendmatige ontwikkeling zonder gesubsidieerde projecten ontstaat een zuiverder beeld van het netto-effect. Een goede ex post evaluatie maakt dus inzichtelijk in hoeverre het gerapporteerde verschil veroorzaakt wordt door de interventie.

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

Het vijfde aspect waaraan de Rekenkamer de nodige 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.

⁵⁶ Wanneer de vergelijking met de controlegroep achterwege blijft, is er het risico om de cadeaueffecten over het hoofd te zien.

⁵⁷ 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).

De provincie Fryslân heeft voor de drie edities van *Fryslân Fernijt* de voorgeschreven eindrapportages opgesteld en deze aan het SNN overlegd. In deze eindrapportages wordt ook op het gerealiseerde werkgelegenheidseffect ingegaan.

Fryslân Fernijt 1

De eindrapportage over Fryslân Fernijt 1 is in het Engels⁵⁸ opgesteld. De cijfers in deze rapportage berusten op een terugkoppeling van de projectleiders. Aan het begunstigde bedrijf heeft de provincie gevraagd welke economische effecten of spin-off het project heeft opgeleverd. Dit is nader uitgewerkt in vragen over de bij het project betrokken partijen, uitgelokte investeringen, toegang tot nieuwe markten, omzetverbetering, orders/opdrachten en nieuwe bedrijvigheid. De eindrapportage stelt dat er door toedoen van het *Fryslân Fernijt 1* 444 fte zijn ontstaan. Het betreft een optelsom van de door de deelnemers aan het programma gerapporteerde werkgelegenheidseffecten.

Fryslân Fernijt 2

De provincie geeft in haar tweede eindrapportage aan dat er 44 arbeidsplaatsen zijn gecreëerd. Het gaat om 13 fte binnen het thema *Recreatie en Toerisme*, 15,7 fte binnen het thema *Duurzame Energie* en 15,3 fte binnen het thema *Water*. SNN heeft, met behulp van de EIM-tool⁵⁹, een beoordeling van deze eindrapportage Fryslân Fernijt 2 uitgevoerd. Wat betreft de werkgelegenheidseffecten wordt opgemerkt dat de doelstelling in de subsidieverleningsbeschikking 60 fte was en dat er volgens de begunstigde 44 arbeidsplaatsen zijn gecreëerd. De gegevens die de provincie heeft aangeleverd, zijn gebaseerd op informatie die door de projectleiders van de individuele projecten zijn verstrekt.

Fryslân Fernijt 3

In het eindverslag van Fryslân Fernijt 3 wordt vermeld dat er 49,5 fte's (bruto gecreëerde arbeidsplaatsen) zijn gegenereerd. Het gaat daarbij om 35 fte binnen het thema *Duurzame Energie*, 9,5 fte binnen het thema *Water* en 5 fte binnen het thema *Gezond ouder worden*. De doelstelling was gesteld op 48 fte. De werkgelegenheidsdoelstelling is gehaald. Ook deze keer zijn de gegevens die de provincie heeft aangeleverd gebaseerd op de informatie die door de projectleiders van de projecten in hun afzonderlijke projectrapportages werden verstrekt.

In het eindrapport wordt alleen het resultaat op programmaniveau weergegeven. De resultaten van de individuele projecten worden niet weergegeven. Er is niet aangegeven of het gaat om tijdelijke of structurele arbeidsplaatsen. In de rapportage wordt ingegaan op de context waarbinnen het project werd uitgevoerd. Het programma Fryslân Fernijt heeft een innovatief karakter, waarbij experimentele en risicovolle samenwerkingsprojecten niet uit de weg werden gegaan. Het staat vaak niet vast of er uiteindelijk een marktrijp product zal ontstaan. Het blijkt daarom moeilijk om de uiteindelijke resultaten te kwantificeren.

⁵⁸ De titel is: *ERDF Innovative Actions 2000–2006, Final Report Regional Programme of Innovative Actions in The Province of Fryslân (the Netherlands), Regional Innovation Programme Fryslân (RIPF/Fryslân Fernijt), 01.01.2004 to 31.12.2007, Analysed and approved by the Steering Committee on 24/6/2008.*

⁵⁹ Het SNN heeft deze EIM-tool in de periode 2007–2013 gebruikt om gerapporteerde structurele werkgelegenheidseffecten van subsidie-aanvragers te toetsen op plausibiliteit. De tool werkt op basis van kengetallen per type project (zie tekstkader hoofdstuk 1).

Tabel 3.2 Drie eindrapportages van Fryslân Fernijt beoordeeld

	Eindverslag FF1 ⁶⁰	Eindverslag FF2 ⁶¹	Eindverslag FF3 ⁶²
gerapporteerd werkgelegenheidseffect	444 fte	44 fte	49,5 fte
voor- en nameting	nee	nee	nee
uitvoering programma / project	ja	ja	ja
controlegroep, rivaliserende verklaring, causaal verband	ja	ja	ja
tijdelijke en structurele effecten	deels	deels	deels
controleerbaar	nee	nee	nee

De provinciale contactpersonen hebben aangegeven dat er sprake kan zijn van een incubatietijd van enkele jaren – gemiddeld zelfs zo'n zes jaar – voordat een innovatief project leidt tot een commerciële toepassing en daarmee tot structurele werkgelegenheid. Enkele jaren na afsluiting van het innovatieprogramma ligt er nog geen meting van het uiteindelijke duurzame werkgelegenheidseffect van Fryslân Fernijt. Na de eindrapportage aan de provincie en de definitieve vaststelling van de subsidie wordt de relatie van de provincie met de begunstigde bedrijven verbroken. Om ook het langetermijneffect te kunnen vaststellen, zou er na een paar jaar moeten worden gekeken hoe de bedrijven er voorstaan. Dat gebeurt nu niet. Hier zijn – voor wat betreft de doorwerking van innovatie – zeker nog lessen te leren.

Samenvattend

Na afloop van drie edities van Fryslân Fernijt zijn door de provincie eindrapportages geschreven ter verantwoording richting SNN. Om het werkgelegenheidseffect van het programma te berekenen is gebruik gemaakt van de rapportages door de begunstigde bedrijven over de gesubsidieerde innovatieprojecten. De provincie heeft geen controles uitgevoerd op de door de begunstigde bedrijven gerapporteerde werkgelegenheidseffecten. Om het structurele werkgelegenheidseffect goed in kaart te brengen zou een evaluatie – enkele jaren na de subsidievaststelling – voor de hand liggen (zie ook aanbeveling c), maar deze eindevaluatie heeft (nog) niet plaats gevonden.

⁶⁰ ERDF Innovative Actions 2000–2006, Final Report Regional Programme of Innovative Actions in The Province of Fryslân (the Netherlands), Regional Innovation Programme Fryslân (RIPF/Fryslân Fernijt), 01.01.2004 to 31.12.2007, Analysed and approved by the Steering Committee on 24/6/2008

⁶¹ Provincie Fryslân, Fryslân Fernijt II, Regionaal Innovatieprogramma Fryslân, januari 2008 - december 2010, eindrapportage, ongedateerd

⁶² Provincie Fryslân, Inhoudelijk eindverslag Regionaal innovatie programma Fryslân Fernijt III 2011–2013, ongedateerd

De Rekenkamer heeft van het Friese Meren Project drie ex post evaluaties aange- troffen: de *Tussenbalans 2006 Programma Friese Meren* (2006)⁶³; *Evaluatie van het Friese Merenproject 2000–2010* (2010)⁶⁴ en *Het Friese Merenproject Tussenevaluatie 2013* (2013).⁶⁵

Tussenbalans 2006

Deze eerste evaluatie beschrijft de resultaten voor het tijdvak 2000–2005. Er wordt gesproken over een tussentijdse evaluatie want op dat moment is nog slechts een deel van het FMP uitgevoerd. De ambtelijke organisatie van de provincie Fryslân heeft de gegevens verzameld. In het plan van aanpak (2000) staan twee doelstellingen: 5% groei permanente arbeidsplaatsen in de sector recreatie en toerisme; en 5.000–6.000 tijdelijke arbeidsplaatsen. De gegevens van Toerdata Noord⁶⁶ worden geraadpleegd. In de periode 2000–2005 is de werkgelegenheid in de sector recreatie en toerisme met 9% gestegen. Er zijn 1.766 banen bijgekomen. Hiervan zijn er zo'n 395 banen bijgekomen in de watersportsector in het Friese Merengebied, een stijging met 14%. De werkgelegenheid in de sector recreatie en toerisme wordt vervolgens vergeleken met de werkgelegenheids- groei in Nederland als geheel. Hiermee wordt een beeld gegeven hoe de veran- dering van de werkgelegenheid in het Friese Merengebied zich verhoudt tot de werkgelegenheid in Nederland als geheel. Uit de rapportage blijkt dat de werkge- legenheid in Fryslân sterker is gegroeid dan in Nederland als geheel. Het rapport gaat niet in op de aard (voltijd/deeltijd, tijdelijk/structureel) van deze 395 banen. Wel wordt verwezen naar de oorspronkelijke raming in de ex ante studie van Terp Advies (2002). Terp Advies verwacht dat het complete programma FMP uiteinde- lijk resulteert in 580 permanente *arbeidsplaatsen* in de watersportsector.

Evaluatie van het Friese Merenproject 2000–2010

De tweede evaluatie betreft de resultaten over de periode 2000–2009. Ook deze studie is uitgevoerd door de ambtelijke organisatie van de provincie Fryslân. In deze evaluatie wordt veel aandacht geschonken aan de marktpositie van het Friese Merengebied, de bestedingen van watersporters en de werkgelegenheid in de Friese watersportsector. Dit correspondeert met de bijgestelde doelen die op initiatief van PS voor de 2e fase van het FMP zijn vastgesteld.⁶⁷ De toerismebranche heeft een periode van groei doorgemaakt. Maar vanaf 2008 is er geen sprake meer van groei. Consumenten gaan minder vaak en korter op vakantie; ze besteden minder en kiezen vaker voor locaties dicht bij huis. Brug- en sluisstellingen laten

⁶³ Projectbureau Friese Meren, onderdeel van provincie Fryslân, *Tussenbalans 2006 Programma Friese Meren*, vastgesteld door GS op 18 juli 2006.

⁶⁴ Projectbureau Friese Meren, onderdeel van provincie Fryslân, *Evaluatie van Het Friese Merenproject 2000–2010*, vastgesteld door GS op 14 december 2010, vastgesteld door PS op 9 februari 2011.

⁶⁵ Projectbureau Friese Meren, onderdeel van Provincie Fryslân, *Uitvoeringsprogramma 2011–2015 Het Friese Merenproject Tussentijdse evaluatie 2013*, vastgesteld door GS op 27 augustus 2013.

⁶⁶ Toerdata Noord is een samenwerkingsverband op toeristisch-recreatief gebied van de drie noordelijke provincies. Toerdata Noord vraagt jaarlijks een groot aantal gegevens op van toeristisch-recreatieve ondernemingen, inclusief gegevens over het aantal werkzame personen. (Bron: Toerdata Noord, *Toerisme in cijfers*, 2010, p.12)

⁶⁷ Provincie Fryslân, vergadering PS, 5 november 2008. Dit betrof de volgende doelen: Een werkgelegenheids- groei van 30% in de watersport in Fryslân aan het einde van de looptijd en Een bestedings- groei van 150% per persoon per dag in de watersport in Fryslân aan het einde van de looptijd (Provincie Fryslân, concept besluitenlijst PS-vergadering 5 november 2008).

de laatste jaren van de beschouwde periode een daling van het aantal passages zien. De reislustige senior vormt een steeds belangrijkere doelgroep. De belangstelling van jongeren voor watersport staat onder druk, ook vanwege de toenemende concurrentie van andere vrijetijdsactiviteiten en de lage prijs van buitenlandse vakanties. Ook het weer heeft een grote invloed op de drukte op het water.

Om de bestedingen van de watersporters in het Friese Merengebied vast te stellen, wordt geput uit het jaarlijkse consumentenonderzoek dat wordt uitgevoerd door Toerdata Noord.⁶⁸ Volgens deze gegevensbron lagen de bestedingen in 2000 per persoon per dag (p.p.p.d.) op € 41. Na een stijging in de periode 2001–2005 lagen de bestedingen p.p.p.d. anno 2009 opnieuw op het niveau van het jaar 2000 (€ 41). Ten opzichte van 2005 besteden toeristen minder geld aan de huur van boten en aan etentjes buiten de deur. Als belangrijkste oorzaak voor deze verandering wordt de crisis genoemd. In hoeverre deze cijfers worden beïnvloed door de maatregelen die in het kader van het FMP zijn uitgevoerd, blijft in het midden.

Volgens Toerdata Noord waren er in 2000 3.719 mensen werkzaam in de watersport in Fryslân (nulmeting). In 2009 waren er 4.563 mensen werkzaam in de watersport in Fryslân. Dat is een groei van 844 banen. Om hoeveel fte's het hierbij gaat, is niet bekend. Net als in de tussenrapportage uit 2006 wordt dit vergeleken met de werkgelegenheid in Nederland als geheel. Hieruit blijkt dat de werkgelegenheid in de sector recreatie en toerisme in Fryslân sterker is gegroeid dan in Nederland als geheel. Daarnaast wordt geschat dat er zo'n 3.500 arbeidsjaren aan tijdelijke werkgelegenheid werden gecreëerd. Onduidelijk is op welke informatie deze schatting is gebaseerd.

De omvang van de bestedingen is anno 2009 weer op hetzelfde niveau is als in 2000. De omvang van de werkgelegenheid ligt anno 2009 nog beduidend hoger dan in 2000. In deze evaluatie wordt dit verschil verklaard aan de hand van de teruggang in werkgelegenheid die zich voornamelijk afspeelt in de horeca.⁶⁹ De horeca maakt geen deel uit van de werkgelegenheid in de watersportsector. Aldus blijft deze teruggang buiten beeld als enkel de werkgelegenheid in de watersportsector in ogenschouw wordt genomen.⁷⁰ In de ex ante ramingen van de externe bureaus (2002 Terp Advies; 2008 Ecorys) wordt veel waarde gehecht aan de causale relatie tussen bestedingen en werkgelegenheid. De gedeputeerde gaat naar aanleiding van Statenvragen niet in op de relatie tussen bestedingen en werkgelegenheid.⁷¹

⁶⁸ Toerdata Noord is een samenwerkingsverband op toeristisch-recreatief gebied van de drie noordelijke provincies. Toerdata Noord vraagt jaarlijks een groot aantal gegevens op van toeristisch-recreatieve ondernemingen, inclusief gegevens over het aantal werkzame personen en de bestedingen van toeristen (Bron: Toerdata Noord, Toerisme in cijfers, 2010, p.12).

⁶⁹ Dit is gebaseerd op 'bestedingscijfers en signalen uit de markt'.

⁷⁰ Dit is echter maar een gedeeltelijke verklaring. Zoals uit figuur 2.7 op pagina 23 van de tussentijdse evaluatie blijkt, is de werkgelegenheid in de sector Recreatie en Toerisme (waar de sector horeca wel onderdeel van uitmaakt) gegroeid met zo'n 18 procent.

⁷¹ Provincie Fryslân, vergadering commissie Boarger en Mienskip, 2 februari 2011.

Tussentijdse evaluatie FMP (2013)⁷²

Deze derde rapportage gaat in op de resultaten in het tijdvak 2000–2013. De ambtelijke organisatie van de provincie Fryslân heeft deze rapportage opgesteld. Het vertrekpunt wordt gevormd door de doelstellingen die in het plan van aanpak voor de periode 2011–2015 zijn opgenomen.⁷³ De omvang van de werkgelegenheid in de Friese watersport wordt afgeleid uit de gegevens van het provinciaal Werkgelegenheidsregister.⁷⁴ De werkgelegenheid is in de periode 2000–2012 toegenomen met 402 structurele banen (voltijd en deeltijd). Dat is een toename van 12%. Tot en met 2008 groeide de watersport-gerelateerde werkgelegenheid sterk. Vanaf 2009 neemt de werkgelegenheid af, maar is nog altijd hoger dan in 2000 (nulmeting). Het per 2012 gerealiseerde aantal van 402 banen is in lijn met het verwachte effect op de watersport-gerelateerde werkgelegenheid zoals dat is beschreven in de ex ante studie van Ecorys en Altenburg & Wymenga. Het werkgelegenheidseffect in de sector recreatie en toerisme wordt bovendien vergeleken met de ontwikkeling van de werkgelegenheid voor Nederland als geheel. Uit de tussenrapportages blijkt niet dat de werkgelegenheid in Fryslân sterker is gestegen dan voor Nederland als geheel voor de sector recreatie en toerisme.

Na een sterke stijging van de bestedingen per persoon per dag (p.p.p.d.) in de periode 2000–2005 zijn de bestedingen in de daaropvolgende jaren afgenomen. Over de periode 2000–2012 is echter nog steeds sprake van een stijging van ongeveer 7%, van € 41 naar € 44 p.p.p.d.⁷⁵

De belangrijkste reden dat de werkgelegenheid sinds 2008 is afgenomen en de bestedingen niet meer zo hoog zijn als in 2005 blijkt de economische crisis te zijn. In het rapport wordt de vraag opgeworpen wat de autonome ontwikkeling van de werkgelegenheid zou zijn geweest, zonder FMP. Als omgevingsfactoren wordt gewezen op het omvangrijke en aantrekkelijk geprijsde concurrerende vakantieaanbod. Een gevolg is dat een watersportvakantie in Fryslân onder jongeren aan populariteit verliest. In tabel 3.4 worden de drie tussentijdse rapportages beoordeeld aan de hand van de kwaliteitseisen die in paragraaf 3.2 werden geïntroduceerd.

⁷² Projectbureau Friese Meren, onderdeel van Provincie Fryslân, Uitvoeringsprogramma 2011–2015 Het Friese Merenproject Tussentijdse evaluatie 2013, vastgesteld door GS op 27 augustus 2013.

⁷³ Dit zijn de volgende doelstellingen: Een werkgelegenheidsgroei van 30% in de Friese watersport over de planperiode 2000–2015; Een bestedingstoename van 150% per persoon per dag in de Friese watersport over de planperiode 2000–2015; De Friese Meren moet dezelfde marktpositie behouden (of verbeteren) ten opzichte van andere watersportgebieden in Nederland. In de analyse van de tussentijdse evaluatie in dit rapport ligt de focus op de vaststelling van de effecten met betrekking tot de bestedingen en werkgelegenheid en niet zozeer op de groeivergelijking met andere watersportgebieden in Nederland.

⁷⁴ De provincie Fryslân verzamelt cijfers voor het werkgelegenheidsregister Fryslân. Deze cijfers komen tot stand door ieder jaar te vragen aan bedrijven in de provincie hoeveel mensen er werken op 1 mei van dat jaar. Iedere provincie houdt zo'n register bij en dit wordt gebundeld in één landelijke database (Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen - LISA). In eerdere tussenevaluaties (2006 en 2010) worden er gegevens gebruikt van Toerdata Noord. Deze bronnen (Toerdata Noord en Werkgelegenheidsregister Fryslân) zijn hetzelfde; de cijfers van Toerdata Noord die zijn gebruikt in 2006 en 2010 kwamen rechtstreeks uit het werkgelegenheidsregister van de provincie Fryslân.

⁷⁵ De informatie over de gebruikte bron(nen) is verwarrend. Enerzijds wordt vermeld dat de bestedingcijfers zijn gebaseerd op het consumentenonderzoek Toerisme 2009 van Toerdata Noord. De bron voor de cijfers voor de jaren 2010, 2011 en 2012 wordt niet vermeld.

Tabel 3.3 Eindrapportages FMP beoordeeld

	Tussenbalans (2006)	Evaluatie (2010)	Tussenevaluatie (2013)
gerapporteerd werkgelegenheidseffect	395 banen	844 banen	402 banen
voor- en nameting	ja	ja	ja
uitvoering project / programma	ja	ja	ja
controlegroep, rivaliserende verklaring, causaal verband	ja	ja	ja
tijdelijke en structurele effecten	deels	ja	deels
controleerbaar	ja	deels	ja

Samenvattend

Tijdens de looptijd van het Friese Meren Project zijn drie tussenrapportages opgesteld, die aandacht besteden aan het werkgelegenheidseffect. Hierbij wordt gebruik gemaakt van informatie uit Toerdata Noord. In de evaluatie uit 2010 wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en structurele werkgelegenheidseffecten. In alle drie tussenrapportages wordt de werkgelegenheidsgroei in de sector recreatie en toerisme in Fryslân vergeleken met die van Nederland als geheel. Hiermee wordt getracht de invloed weer te geven van het FMP op de werkgelegenheid in de sector recreatie en toerisme ten opzichte van de autonome ontwikkeling.

3.5

Wurkje foar Fryslân

Quickwin 2014

Eén jaar na de start van het programma *Wurkje foar Fryslân* heeft de provincie in 2014 een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de *tijdelijke* werkgelegenheidseffecten van de quickwin projecten.⁷⁶ Het initiatief tot deze evaluatie lag bij Gedeputeerde Staten. De methode om werkgelegenheidseffecten te bepalen wordt uitgezet. Per quickwin is de omvang van de subsidie en van de totale investering bepaald. Met behulp van de offertes is per project een poging gedaan om het aandeel loonkosten inzichtelijk te maken. Deze gegevens komen uit op een werkgelegenheidseffect van in totaal 243 arbeidsjaar. Het uiteindelijke doel van het programma (dat 4 tot 5 jaar duurt) was 1.600 arbeidsjaar. De provincie heeft op basis van deze resultaten haar prognose voor de periode 2014–2016 aangepast. De provincie geeft in haar evaluatie aan dat de ex ante raming van Buck Consultants (zie paragraaf 2.5) van de tijdelijke werkgelegenheid te hoog is uitgevallen. Na correctie zou de prognose uitkomen op 1.470 arbeidsjaren. De provincie heeft voor de lopende projecten een nieuwe raming opgesteld van de verwachte werkgelegenheidseffecten in 2015–2016. In de rapportage worden de raming vooraf en de tussentijdse resultaten met elkaar vergeleken en worden de verschillen verklaard. Bovendien wordt per project de prognose voor de komende jaren

⁷⁶ Provincie Fryslân, afdeling informatievoorziening, Tijdelijke werkgelegenheidseffecten 2014 Quickwin projecten *Wurkje foar Fryslân*, 3–3–2015

bijgesteld, op basis van de empirische bevindingen in de tussentijdse evaluatie. Hiermee onderscheidt deze evaluatie zich in positieve zin.

Effectmeting Talint foar Fryslân 1 en 2

Van het deelprogramma *Talint foar Fryslân 1 en 2*⁷⁷ heeft de provincie Fryslân twee ex post evaluaties uitgevoerd. Tijdens beide traineeprogramma's heeft de provincie op drie momenten een tussenstand vastgesteld (bij 4, 12 en 16 maanden). Het doel van Talint foar Fryslân 1 en 2 was om 180 respectievelijk 100 werkervaringsplekken te bieden aan jonge, recent afgestudeerde personen. De ex post evaluatie had als doel om vast te stellen of de beide deelprogramma's een succes zijn geworden. Onder succesvol werd verstaan:

- de trainee maakt het jaar vol;
- de trainee volgt 100 uur opleiding passend bij de hoogst genoten opleiding;
- de opgedane werkervaring, (vakinhoudelijke) kennis en vaardigheden dragen positief bij aan verdere stappen in de loopbaan van de trainee;
- de trainee kan in dienst blijven bij het bedrijf. Of: de trainee vindt binnen een halfjaar na het traineeship elders een baan.⁷⁸

Beide rapporten beschrijven het verloop van het traineeprogramma. Volgens beide rapporten zijn uiteindelijk niet 180 en 100 trainees gestart, maar 160 respectievelijk 77 trainees. Gedurende het traineeship is een aantal trainees uitgevallen. Door middel van enquêtes onder trainees en werkgevers is het verloop van het traineeprogramma gemeten. Daarnaast zijn er verdiepende interviews geweest met zowel trainees als werkgevers en is op LinkedIn profielen van de trainees gekeken. De metingen hebben driemaal plaatsgevonden, na 4, 12 en 16 maanden. Er is sprake van meerdere meetmethoden, meetmomenten en gezichtspunten. Hiermee onderscheiden de rapporten zich in positieve zin.

De beide rapporten gaan niet in op neveneffecten zoals cadeau-effecten, verplaatsingseffecten en verdringingseffecten. Op de vraag of de trainee nu steviger in de arbeidsmarkt staat, kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. Ten tijde van de rapportages is er nog geen inzicht in de lange termijn effecten van de regeling. Er zijn geen maatregelen genomen om de lange termijn effecten van de regeling te meten. De rapporten gaan niet in op de doelmatigheid van de subsidieregeling. Wel blijkt na afloop van TFF1 dat een 100% loonkostensubsidieregeling aan de gunstige kant is. Daarom is er bij TFF2 voor gekozen dat de provincie en de werkgever elk de helft van de loonkosten betalen.

⁷⁷ Provincie Fryslân, *Effectmeting Talint foar Fryslân 1*, november 2015 en Provincie Fryslân, *Effectmeting Talint foar Fryslân 2*, januari 2017.

⁷⁸ Provincie Fryslân, *Rapportage Effectmeting project Talint foar Fryslân tranche 1*, nov 2015, p.6

Tabel 3.4 Eindrapporten over Wurkje foar Fryslân beoordeeld

	Provincie Fryslân Tijdelijke werkgelegen- heidseffecten 2014 Quick win projecten Wurkje foar Fryslân	Provincie Fryslân, Effectmeting Talint foar Fryslân 1 (2015)	Provincie Fryslân, Effectmeting Talint foar Fryslân 2 (2017)
gerapporteerd werkgelegenheidseffect	243 arbeidsjaren	160 trainees gestart; 142 hebben het voltooid	77 trainees gestart; 66 hebben het voltooid
voor- en nameting	n.v.t.	ja	ja
uitvoering programma / project	ja	ja	ja
controlegroep, rivaliserende verklaring, causaal verband	ja	ja	ja
tijdelijke en structurele effecten	deels	deels	deels
controleerbaar	deels	ja	ja

Samenvattend

De tussentijdse rapportage over Wurkje en de beide eindrapportages over Talint zijn opgesteld door de afdeling informatievoorziening van Provincie Fryslân. De tussentijdse rapportage van Wurkje onderscheidt zich in positieve zin omdat op basis van tussentijdse resultaten de prognoses voor de toekomst werden bijgesteld. Er zijn inspanningen gepleegd om op basis van empirische gegevens (offertes, loonkosten) de tussentijdse werkgelegenheidseffecten van het programma inzichtelijk te maken. Er ligt nog geen eindevaluatie van de tijdelijke en structurele werkgelegenheidseffecten van Wurkje foar Fryslân. De rapportages van Talint onderscheiden zich in positieve zin omdat gebruik is gemaakt van meerdere meetmethoden, meetmomenten en gezichtspunten. De rapportages geven een goed inzicht in het tijdelijke werkgelegenheidseffect van het programma. Het structurele lange termijn effect van de regeling maakt geen onderdeel uit van het rapport.

3.6

Conclusie

Bij het vaststellen van de werkgelegenheidseffecten zijn tussen 2005–2015 verschillende methoden gebruikt: opgave door begunstigden zelf (Fryslân Fernijt 1, 2 en 3); raadplegen van werkgelegenheidsregister Toerdata Noord (Friese Meren Project); afleiden loonkosten uit facturen (tussenevaluatie Wurkje foar Fryslân); interviews met betrokkenen (Talint foar Fryslân 1 en 2).

- Voor het FMP zijn drie tussentijdse evaluaties uitgevoerd. Deze zijn van goede kwaliteit. Er is nog geen eindevaluatie uitgevoerd.
- In de tussentijdse evaluaties van het Friese Meren Project wordt de werkgelegenheidsontwikkeling in de Friese watersportsector in beeld gebracht.
- De evaluaties van Wurkje en Talint zijn van goede kwaliteit. Van Wurkje zijn de tijdelijke werkgelegenheidseffecten in 2014 onderzocht, maar de uitein-

delijke structurele werkgelegenheidseffecten zijn niet onderzocht. Dit is opmerkelijk gezien het ambitieniveau en het budget van het programma.

- De onderbouwing van de werkgelegenheidseffecten in de eindrapportages van *Fryslân Fernijt 1, 2 en 3* is van onvoldoende kwaliteit. Provinciale Staten hebben weinig informatie gekregen over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten van het programma Fryslân Fernijt.
- Alle eindrapporten en ex post evaluaties zijn opgesteld door de ambtelijke organisatie van Provincie Fryslân. Zo kan het risico optreden dat *de slager zijn eigen vlees keurt*. Dit risico kan worden vermeden wanneer de methoden van ex post evaluatie nauwgezet en controleerbaar worden gevolgd. Hiervoor is gebleken dat de meeste interne ex post evaluaties inderdaad voldeden aan de te stellen eisen (zie ook hoofdstuk 5).

4

**Hoe werden Provinciale
Staten geïnformeerd?**

Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd?

4.1 Inleiding

In de drie meest recente coalitieakkoorden is de nodige politieke aandacht besteed aan het versterken van de economische structuur. Er werd gestreefd naar innovatie, participatie en werkgelegenheid. Ook in Fryslân zijn tijdens de crisis (2008–2013) de nodige banen verloren gegaan. De provincie Fryslân heeft zich actief ingespannen om de werkloosheid tegen te gaan en nieuwe werkgelegenheid te creëren. Hiervoor zette zij een deel van haar NUON-reserves in. Ook organiseerde de provincie een traineeprogramma om recent afgestudeerden tijdens de recessiejaren meteen werkervaring te laten opdoen.

In dit hoofdstuk wordt gezien hoe de Staten over de kansen en realisaties van de drie structuurversterkende programma's werden geïnformeerd. De Rekenkamer ziet PS niet slechts in een passieve rol als ontvanger van informatie. PS hebben een actieve rol als vrager van informatie en als controleur van het uitvoerend handelen van GS.

PS stellen bij het Friese Meren Project concrete, meetbare doelen. Regelmatig wordt over het meten van deze doelen gesproken. Ook vindt er discussie plaats over de haalbaarheid en het monitoren van deze doelen. PS werden tussentijds meerdere malen geïnformeerd over de voortgang van het FMP. Er is nog geen eindevaluatie opgesteld. PS hebben zich kunnen uitspreken over de gewenste vorm van de voorgenomen eindevaluatie.

Bij het programma Fryslân Fernijt ligt dit anders. Over dit programma hebben PS weinig informatie ontvangen. Op dit vlak zijn er lessen te trekken voor de toekomst wanneer er opnieuw ambitieuze programma's worden overwogen en na aanvaarding moeten worden gemonitord. Bij *Wurkje foar Fryslân* dringen de Staten eigener beweging aan op een ex ante evaluatie.

4.2 Fryslân Fernijt 1, 2 en 3

Door middel van bestuursrapportages werden Provinciale Staten twee maal per jaar over het programma *Fryslân Fernijt* geïnformeerd. Informatie over de projecten die binnen Fryslân Fernijt zijn uitgevoerd, werd gepubliceerd in speciale nieuwsbrieven (enkele keren per jaar), op een speciale website en via filmpjes op YouTube. Ook werden digitale magazines uitgebracht. Provinciale Staten ontvingen Nieuwsbrieven met daarin links naar websites en filmpjes. GS gaven vooral informatie over de tenders, de looptijd van het programma, de subsidievoorwaarden en de inhoud van de projecten waaraan subsidie werd toegekend. De informatie betreft projecten die gaan starten of net zijn gestart. Er is *geen* informatie over de resultaten. Begin

2011 worden PS-leden uitgenodigd voor een conferentie waarin het oude FF II werd afgesloten en het nieuwe FF III werd gepresenteerd. De eindrapportages over FF I II en III zijn niet verzonden aan PS. Hiermee hebben PS weinig inzicht gekregen in de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten van dit programma.

PS hebben eind 2011 ook overzichten ontvangen van de projecten die binnen het OP-EFRO/Pieken in de Delta zijn gesubsidieerd, waaronder Fryslân Fernijt. Ook is een overzicht gegeven van de *verwachte* effecten van deze projecten, waaronder de werkgelegenheidseffecten in aantallen fte's, direct en indirect. In dit *Overzicht verwachte effecten* is vermeld dat het verwachte werkgelegenheidseffect van Fryslân Fernijt 2 200 fte is en van Fryslân Fernijt 3 ook 200 fte. In de officiële beschikkingen heeft het SNN de indicator voor het verwachte werkgelegenheidseffect van Fryslân Fernijt 2 gesteld op 200 maar is deze in 2013 bijgesteld naar 60. Van Fryslân Fernijt 3 is deze in de beschikking gesteld op 48. In de tweede bestuursrapportage van 2012 wordt melding gemaakt van de indicatoren die een beeld moeten geven van de Friese economie: de stand van de werkgelegenheid, de economische groei en het aantal bedrijven. Het probleem bij deze indicatoren is dat de directe bijdrage van de provincie moeilijk kan worden vastgesteld en dat externe invloeden de waarden van deze indicatoren mede bepalen. Toch is er een aantal indicatoren geformuleerd die een indicatie geven van de bijdrage van de provincie.

4.3

Friese Meren Project

Gedurende de looptijd van het FMP zijn er diverse momenten geweest waarop PS zijn geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het FMP. De nu volgende beschrijving richt zich op de werkgelegenheidseffecten (en is daarmee niet volledig). In 2000 hebben Provinciale Staten ingestemd met het plan van aanpak FMP (2000).⁷⁹ In dit plan worden werkgelegenheidseffecten geraamd, maar deze raming werd niet deugdelijk onderbouwd. In 2002 is door Terp Advies in samenwerking met Stichting Recreatie een ex ante studie uitgevoerd naar de verwachte effecten van het FMP. Dit onderzoek van Terp Advies werd eind 2002 aan PS verstuurd⁸⁰ maar heeft geen rol gespeeld in de besluitvorming rond het FMP. Provinciale Staten zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het plan van aanpak voor de 2e fase van het FMP (vastgesteld begin 2007). In dat kader hebben de Statenleden ook de tussenrapportage uit 2006 ontvangen. Op 5 november 2008 heeft er in PS een discussie plaatsgevonden over een bijsturingnotitie⁸¹ voor de tweede fase van het FMP. De ex ante raming van de bureaus Ecorys, Altenburg en Wymenga vormde een onderdeel van deze bijsturingnotitie. PS formuleerden drie concrete doelen voor het FMP:

- een werkgelegenheidsgroei van 30% in de watersport in Fryslân aan het einde van de looptijd
- een groei van de bestedingen van 150% per persoon per dag in de watersport in Fryslân aan het einde van de looptijd
- een minimaal gelijkwaardige groei van het watertoerisme in het Friese

⁷⁹ Provincie Fryslân, vergadering PS, 19/20 december 2000.

⁸⁰ Provincie Fryslân, brief van Projectbureau Friese Meren (onderdeel provincie Fryslân) aan PS, onderwerp: aanbieding rapport *Overzicht effecten Friese Merenproject*, d.d. 13-11-2002

⁸¹ Provincie Fryslân, Rompnotitie Herijking, prioritering en programmamanagement 2^e fase Friese Merenproject, vastgesteld door GS op 16 september 2008.

merengebied als de groei in de Duitse watersportgebieden⁸²

In 2011 is er in de Statencommissie Boarger en Mienskip en ook in PS gediscussieerd over de tussentijdse evaluatie (2010).⁸³ De Statenleden hebben kennisgenomen van het (concept) Plan van Aanpak voor de periode 2011–2015. In de Statencommissie zijn diverse vragen gesteld naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie. Statenleden stellen dat de evaluatie een goed beeld schetst van de vooruitgang van het FMP in de periode 2000–2010. Een aantal vragen gaat over de voortgang op de drie doelen die in 2008 zijn geformuleerd. De gedeputeerde geeft aan dat het met de werkgelegenheid goed gaat (een stijging met 22,7%) en dat het doel van 30% haalbaar is. Met de ontwikkeling van de bestedingen gaat het minder goed. Dit is opmerkelijk, gezien de causale relatie tussen bestedingen en werkgelegenheid die in alle ex ante ramingen wordt verondersteld. Werkgelegenheidseffecten kunnen – in deze redenering – niet los worden gezien van de ontwikkeling van de bestedingen. De gedeputeerde geeft aan dat de bestedingen naar verwachting zullen toenemen zodra de economie weer aantrekt. In de daaropvolgende vergadering van PS wordt de evaluatie vastgesteld.

Op 30 november 2011 is er in PS gediscussieerd over het plan van aanpak voor de periode 2011–2015. Tijdens deze vergadering wordt besloten om het 3^e doel (vergelijkbare groei met Duitse watersportgebieden) te vervangen door: “de Friese Meren moet dezelfde marktpositie behouden (of verbeteren) ten opzichte van andere watersportgebieden in Nederland”.

In 2013 is er in de Statencommissie Boarger en Mienskip en in PS gediscussieerd over de tussentijdse evaluatie (2013).⁸⁴ Het gerapporteerde werkgelegenheidseffect valt tegen. In de Statencommissie worden diverse vragen gesteld naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie. Een aantal partijen stelt vragen over de tegenvallende groei van de werkgelegenheid en bestedingen. Er is twijfel of de gestelde doelen kunnen worden gehaald. GS verwachten dat de gestelde doelen alsnog zullen worden gehaald zodra de economische crisis voorbij is. De gedeputeerde geeft aan dat de doelen niet per 2015 zullen worden gehaald, maar vermoedelijk wel in de periode 2015–2020.

In de daaropvolgende PS-vergadering hebben PS de tussentijdse evaluatie FMP (2013) vastgesteld en ingestemd met de vervolgkoers voor de periode 2013–2015.⁸⁵ In de jaren 2015–2017 is in PS de ex post evaluatie van het FMP regelmatig onderwerp van discussie geweest.⁸⁶ Op dit moment ligt er een onderzoeksvoorstel voor de eindevaluatie van het Friese Meren Project. Aan de opzet van deze evaluatie hebben PS een bijdrage geleverd.

⁸² Provincie Fryslân, concept besluitenlijst PS-vergadering 5 november 2008.

⁸³ Provincie Fryslân, vergadering commissie Boarger en Mienskip, 2 februari 2011 en Provincie Fryslân, vergadering PS, 9 februari 2011.

⁸⁴ Provincie Fryslân, vergadering commissie Boarger en Mienskip, 2 oktober 2013 en Provincie Fryslân, vergadering PS, 16 oktober 2013.

⁸⁵ Provincie Fryslân, vergadering PS, 16 oktober 2013.

⁸⁶ Recent nog op 25 april 2018.

4.4

Wurkje foar Fryslân

Met het Investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân* hebben PS er in 2013 voor gekozen om in deze tijden van recessie een deel van haar provinciale reserves in de economie en in de werkgelegenheid te investeren. Met het traineeprogramma *Talint foar Fryslân* hebben PS ruim 200 recent afgestudeerden aan een jaar werkervaring geholpen. Met deze anticyclische actie heeft de provincie een rol gespeeld in het tegengaan van de werkloosheid in Fryslân.

PS hebben zich uitgesproken over de quickwins en hebben regelmatig met GS gesproken over (het monitoren van) de effecten van de quickwins. Met de vaststelling van de Investeringsagenda *Wurkje foar Fryslân* hebben PS tevens ingestemd met hoe de monitoring zou plaatsvinden. Afgesproken is dat dit zou gebeuren via een Midtermreview en een afzonderlijke evaluatie van *Talint*. Verantwoordingsinformatie over de quickwins is verwerkt in de 'breder' verantwoording over *Wurkje foar Fryslân* in bestuursrapportages en jaarrekeningen.

De ex ante raming van Buck Consultants is niet aangeboden aan PS. Wel zijn de uitkomsten van deze studie verwerkt in de Investeringsagenda. In de Investeringsagenda *WfF 2013-2017* is aangegeven dat de effecten van *Wurkje foar Fryslân* in 2016 in beeld zullen worden gebracht. Echter in 2015 trad een nieuw college aan en startte een nieuw programma: *Wurkje mei Fryslân*. Dit programma heeft een eigen monitoringskader. De eindevaluatie van *Wurkje foar Fryslân* is niet doorgegaan; PS hebben hier ook niet meer om gevraagd. Hiermee is een kans gemist om inzicht te krijgen in de totale, tijdelijke en structurele werkgelegenheidseffecten van het omvangrijke investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân*. Gezien de omvang van de investeringen en de hoge ambities vooraf, is het opmerkelijk dat er geen eindevaluatie van het investeringsprogramma heeft plaatsgevonden.

Er bestaan goede evaluaties van het programma *Talint foar Fryslân* en van *Wurkje foar Fryslân* (tussentijdse evaluatie). PS zijn (per brief of in de jaarrapportage) over deze evaluaties geïnformeerd. Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen beoordelen, hebben deze evaluaties geen noemenswaardige rol gespeeld tijdens het debat in Provinciale Staten. De evaluatie van *TfF 1* hebben de Staten ter kennisgeving aangenomen.

4.5

Conclusie

- Provinciale Staten hebben informatie ontvangen over de opzet en voortgang van het programma *Fryslân Fernijt*. Over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten hebben zij matig onderbouwde informatie ontvangen. De Staten hebben niet aangedrongen op een degelijke ex post evaluatie.
- In 2000 hebben PS het Plan van Aanpak voor het *Friese Meren Project* vastgesteld, terwijl op dat moment de onderbouwing voor de geraamde werkgelegenheidseffecten ontbrak.
- Provinciale Staten hebben regelmatig gesproken over de koers en de resultaten van het *Friese Meren Project*. GS hebben drie tussentijdse evaluaties naar de staten gestuurd, waarin aandacht wordt besteed aan de beoogde werkgelegenheids groei van 30% in de Friese watersportsector.

- PS hebben in de beschouwde periode actief vragen gesteld en invloed gehad op de monitoring van het Friese Meren Project. Doordat er nog geen eind-evaluatie is van het FMP, is het nog onduidelijk waardoor de gestelde werkgelegenheidsdoelstelling niet werd gehaald.
- Provinciale Staten hebben deugdelijke informatie ontvangen over het verloop en de resultaten van het traineeprogramma *Talint foar Fryslân*. Van *Wurkje foar Fryslân* ontbreekt een ex post evaluatie, waardoor onduidelijk blijft of de beoogde werkgelegenheidsdoelstelling is bereikt.

5

Wat waren best practices?

Wat waren best practices?

De Rekenkamer heeft vergelijkbaar onderzoek gedaan naar structuurversterkende subsidieprogramma's in de provincies Groningen en Drenthe. 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 de gemeente 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 Provinciale Staten 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 regelmatig 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 tijdens de grote recessiejaren één 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 de 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 met het doel om innovatie door 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 (namelijk: 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 er bovendien voor 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 werden 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 omvangrijk programma afspraken maken over hoe de programma-uitvoering wordt gemonitord en wanneer PS worden geïnformeerd.
- De rapportages die de met subsidie begunstigde bedrijven aan de provincie leveren 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 waar de meeste programma's ook op zijn gericht. Op deze manier ontstaat er een grondslag voor evidence-based beleid.

6

Bestuurlijke reactie en nawoord

Bestuurlijke reactie

6.1

Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

U geeft aan dat het bij beleidseffectmeting van overheidsingrijpen belangrijk is oog te hebben voor invloeden van buitenaf. Wij merken op dat het bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen ook van belang is oog te hebben voor de karakteristiek van openbaar bestuur. Als uitvloeisel van veranderingen in het politiek bestuurlijke klimaat worden beleidskeuzes gemaakt. Dit gebeurt vooral in de periode van coalitievorming en bij uitwerking daarvan in coalitieakkoorden. Daarbij wordt op basis van coalitieonderhandelingen nieuw beleid in gang gezet en bestaand (oud) beleid omgebogen of beëindigd. Ex ante of ex post evaluaties worden daardoor niet altijd uitgevoerd. Deze pragmatische werkwijze laat onverlet dat we blijven streven naar een vakmatig gezien verantwoorde en tevens realistische beleidscyclus met ex ante ramingen en ex post metingen.

Reactie op de conclusies

Wij herhalen de conclusie en geven vervolgens per conclusie de bestuurlijke reactie.

CONCLUSIE 1

De aangetroffen ramingen en projectplannen voldoen niet allemaal aan de eisen die aan een geslaagde ex ante studie van werkgelegenheidseffecten mogen worden gesteld. Onzekerheden en risico's worden niet in alle gevallen benoemd, verdringings-effecten of varianten ontbreken. Bij twee programma's komt het nul alternatief niet aan de orde. De gepresenteerde effecten van het programma kunnen dan niet worden vergeleken met de situatie bij ongewijzigd beleid.

BESTUURLIJKE REACTIE

Deze conclusie onderschrijven wij.

CONCLUSIE 2

Bij de drie onderzochte programma's stelt de provincie zelf ex ante studies op of geeft zij aan externe bureaus (Ecorys, Terp Advies, Buck Consultants) opdracht om ex ante studies uit te voeren. Hiermee zorgt de provincie voor een kritische toets op haar eigen planvorming.

BESTUURLIJKE REACTIE

Deze conclusie onderschrijven wij.

CONCLUSIE 3

Van het investeringsprogramma Wurkje foar Fryslân is geen eind-evaluatie uitgevoerd. Hiermee zijn de uiteindelijke (werkgelegenheids)effecten van het programma nog niet in beeld gebracht. De mogelijkheid om te leren van dit programma werd nog niet benut.

BESTUURLIJKE REACTIE

Deze conclusie onderschrijven wij. Hoewel de conclusie feitelijk gezien juist is, willen we in dit verband graag het volgende vermelden. Van het investeringsprogramma *Wurkje foar Fryslân* is geen eindevaluatie uitgevoerd omdat dit programma voortijdig is stopgezet en deels is geïntegreerd in het reguliere economische beleid van de provincie. Voor dit beleid hebben PS een nieuw monitoringskader vastgesteld op grond waarvan sindsdien monitoring plaatsvindt. In conclusie vijf geeft u aan dat voor het onderdeel *Talint foar Fryslân* wél kwalitatief goede eindrapportages beschikbaar zijn. Deze opmerking hoort bij conclusie drie. *Talint foar Fryslân* is een quickwin die valt onder *Wurkje foar Fryslân*. In de rapportage wordt overigens een aantal maal ten onrechte gesuggereerd dat de quickwins structurele werkgelegenheid tot doel hadden. Dat is onjuist; zij waren met name gericht op de tijdelijke werkgelegenheidsimpuls.

CONCLUSIE 4

Van het Friese Meren Project heeft nog geen eindevaluatie plaatsgevonden. PS zijn voornemens om hier wel een eindevaluatie van te laten maken, waarin ook de werkgelegenheidseffecten aan bod komen. Hiermee kunnen uit dit omvangrijke programma lessen worden getrokken.

BESTUURLIJKE REACTIE

Deze conclusie onderschrijven wij. De voorgenomen eindevaluatie wordt momenteel uitgevoerd. Deze zal voor behandeling in februari 2019 aan de Staten worden aangeboden.

CONCLUSIE 5

*Van Fryslân Fernijt 1, 2 en 3 zijn eindrapportages opgesteld, deze geven onvoldoende inzicht in het effect op structurele werkgelegenheid. De tussentijdse en eindrapportages kunnen de methodologische toets niet doorstaan. Hier staat tegenover dat voor het onderdeel *Talint foar Fryslân* kwalitatief goede eindrapportages beschikbaar zijn.*

BESTUURLIJKE REACTIE

Wij onderschrijven deze conclusie slechts ten dele, omdat *Fryslân Fernijt* niet primair gericht was op het realiseren van structurele werkgelegenheid, maar op het ondersteunen van relatief kleinschalige innovatieve projecten. Bovendien is het erg lastig om al direct na afloop van een project het structurele werkgelegenheidseffect te meten bij dit soort projecten. De projecten binnen *Fryslân Fernijt* zijn veelal nog niet rijp voor marktintroductie en dus is er nog niet direct zicht op een structureel werkgelegenheidseffect. Die treedt mogelijk pas op na een geslaagde marktintroductie. In dat geval ook nog niet altijd, want innovatie leidt vaak ook tot destructie, ofwel een verlies van werkgelegenheid bij de bedrijven die niet innoveren. Bovendien is er een gerede kans dat een deel van de projecten niet slaagt en dus geen werkgelegenheidseffect heeft. Verder merken we op dat *Talint foar Fryslân* onderdeel van *Wurkje foar Fryslân* was en niet van *Fryslân Fernijt*.

CONCLUSIE 6

Wanneer de eigen bijdrage aan de bekostiging van het programma uit provinciale middelen beperkt is, neemt de bijdrage van de provincie de vorm aan van cofinanciering, naast bijdragen vanuit het Rijk of de EU. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden voor de provincie om sturing te geven aan het programma, maar ook voor de informatievoorziening aan PS. In de bekostiging van het Friese Meren project en Fryslân Fernijt speelt het SNN een belangrijke rol, maar als een vorm van verlengd provinciaal bestuur staat het SNN verder af van de Staten en is deze subsidieverstrekker voor de Staten minder goed beïnvloedbaar.

BESTUURLIJKE REACTIE

Wij erkennen dat we deze taken op afstand gezet hebben en het daarmee verder van ons af staat. We merken hierbij echter op dat:

- Het feit dat de bijdrage uit provinciale middelen beperkt is, niet automatisch betekent dat de bijdrage dan de vorm van cofinanciering aanneemt.
- Het SNN is een samenwerkingsverband die bepaalde taken van ons uitvoert. In het dagelijks bestuur nemen, vanuit de provincie Fryslân, de commissaris van de Koning en twee gedeputeerden zitting. In het algemeen bestuur drie Friese PS-leden. Wij menen dat de Provincie daarmee wel degelijk mogelijkheden heeft om sturing te geven.

CONCLUSIE 7

Van Fryslân Fernijt bestaan eindrapportages, maar deze zijn niet naar de Staten gegaan. Van het Friese Meren Project en Wurkje foar Fryslân zijn er (nog) geen eindevaluaties beschikbaar. Zo zijn er achteraf nog weinig lessen getrokken uit de drie grote programma's.

BESTUURLIJKE REACTIE

Het eerste deel van de conclusie is correct; de eindrapportages van Fryslân Fernijt zijn niet naar de Staten gegaan en van het Friese Meren Project en Wurkje foar Fryslân zijn (nog) geen eindevaluaties beschikbaar. Voor Wurkje foar Fryslân zijn wel rapportages over het gecontinueerde deel als onderdeel van het reguliere economische beleid aan PS opgeleverd (zie ook opmerking bij conclusie drie). De eindevaluatie naar het Friese Meren Project wordt momenteel uitgevoerd.

Het tweede deel van de conclusie delen wij niet. Monitoring van beleidseffecten vindt plaats op verschillende niveaus, namelijk op beleidsniveau in de beleidscyclus en bij de uitvoering van beleid, onder meer via subsidieregelingen. Ook is er additionele verantwoording over gerealiseerde beleidseffecten via de integrale P&C-cyclus. Uit deze monitoring hebben wij wel lessen getrokken.

Reactie op de aanbevelingen

De aanbevelingen die van toepassing zijn op de ambtelijke organisatie, nemen wij op in onze P&C-systematiek daarvoor. Daarin worden ze toegewezen aan een verantwoordelijke en voorzien van een afhandeltermijn. Daarmee borgen we tijdige opvolging van de aanbevelingen. Wij herhalen de aanbevelingen en geven vervolgens per aanbeveling de bestuurlijke reactie.

AANBEVELING A

Toets of de effecten die in het voorgestelde plan worden genoemd plausibel zijn. Indien het om een grote investering gaat of wanneer u risico's voorziet bij de uitvoering, dring dan aan op het (laten) uitvoeren van een ex ante studie. PS kunnen ook zelf opdracht geven een ex ante studie te laten uitvoeren.

BESTUURLIJKE REACTIE

Als u met 'plausibel' bedoelt dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de maatregelen leiden tot de beoogde effecten stemmen wij in met deze aanbeveling.

AANBEVELING B

Toets of de eindrapportage inzicht biedt in de werkelijke effecten van het programma. Als de eindrapportage duidelijk tekort schiet en/of de uiteindelijke effecten sterk afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen, dring dan als PS aan op een onafhankelijke ex post evaluatie.

BESTUURLIJKE REACTIE

Wij raden PS aan alleen op een onafhankelijke ex post evaluatie aan te dringen als de uiteindelijke effecten sterk afwijken én hiervoor geen goede verklaring gegeven wordt. De effecten kunnen immers ook om verklaarbare redenen afwijken. Met deze toevoeging stemmen wij in met de aanbeveling.

AANBEVELING C

Overweeg de optie om bij het verstrekken van een forse subsidie voor een majeur project/programma aan de begunstigde de verplichting op te leggen om drie jaar na de definitieve vaststelling van de subsidie een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de structurele, duurzame effecten van dat programma. Aldus ontstaat niet alleen een feitelijk inzicht in de projectuitvoering (en de tijdelijke werkgelegenheid), maar ook in de meer duurzame werkgelegenheidseffecten.

BESTUURLIJKE REACTIE

Het opleggen van een verplichting zoals de Noordelijke Rekenkamer aanbeveelt, is juridisch gezien geen reële optie omdat er voor het opleggen van een dergelijke verplichting op grond van de artikelen 4:37 t/m 4:39 Awb geen ruimte is. Het gaat hier niet om een standaardverplichting of een verplichting die strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Daarnaast zal het laten verrichten van een onderzoek naar de werkgelegenheidseffecten van provinciale programma's (in verreweg de meeste gevallen) ook te ver verwijderd zijn van de gesubsidieerde activiteiten/projecten. GS kunnen zelf aan de hand van de projectresultaten die bij de vaststellingen worden overgelegd (op enig moment) evalueren in hoeverre haar subsidieprogramma's tot duurzame beoogde (neven)effecten hebben geleid. In dit verband is het tevens mogelijk om de subsidieontvangers te verzoeken om hun medewerking te verlenen aan evaluatieonderzoeken die GS zelf laat uitvoeren. De aanbeveling om de subsidieontvanger te verplichten een dergelijk onderzoek (op eigen kosten) uit te laten voeren nemen wij niet over.

AANBEVELING D

Zorg dat informatie over veronderstelde en vastgestelde effecten ook werkelijk op de agenda van PS wordt geplaatst. Op GS rust een verplichting om uit eigen beweging informatie te verschaffen aan PS (actieve informatieplicht). PS moeten ook zelf actief om controleerbare informatie vragen. Benut de informatie die in tussentijdse en eindevaluaties wordt aangeboden. Zo wordt een grondslag ontwikkeld voor evidence-based beleid.

BESTUURLIJKE REACTIE

Deze aanbeveling onderschrijven wij en nemen wij over. GS respecteren de actieve informatieplicht richting PS en zullen daarnaar handelen naar eer en geweten. Overigens wordt met deze aanbeveling de suggestie gewekt dat wij geen informatie over veronderstelde en vastgestelde effecten aan PS verstrekken. Dat is niet helemaal juist, verantwoording over gerealiseerde beleidseffecten vindt ook plaats via de integrale P&C cyclus.

AANBEVELING E

Dat de bekostiging van een groot deel van het investeringsprogramma via het SNN loopt (met middelen van de EU of het Rijk) zoals bijvoorbeeld Fryslân Fernijt, laat de actieve informatieplicht van GS aan PS over de effecten onverlet.

Bestuurlijke reactie: In punt e zien wij geen aanbeveling.

AANBEVELING F

Wees duidelijk over welk doel met het programma wordt nagestreefd: is het doel het verbeteren van de werkgelegenheid in de provincie Fryslân of bijvoorbeeld primair het verbeteren van het innovatieklimaat? Deze duidelijkheid maakt ook uit voor het achteraf meten van de bereikte resultaten. In het eerste geval ligt het voor de hand de ontwikkeling van het aantal fte's te meten; en in het tweede geval bijvoorbeeld het aantal patenten, octrooien en/of start ups. In alle gevallen zal het moeilijk zijn 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 ex post onderzoek achterwege te laten, want daarmee gaat ook de kans verloren te leren van de successen en mislukkingen.

BESTUURLIJKE REACTIE

Wij onderschrijven deze aanbeveling en nemen hem over. Wij herkennen dat het in alle gevallen moeilijk zal zijn de endogene effecten te onderscheiden van de exogene invloeden. Het monitoringskader behorend bij het reguliere economische beleid van de provincie heeft derhalve ook een hybride vorm. Enerzijds wordt gekeken naar de ontwikkeling van de context (exogene invloeden), anderzijds wordt gekeken naar 'gemeten effecten' van maatregelen. Dit wil zeggen door GS realistisch bevonden effecten waarop wordt gerapporteerd door ontvangers van subsidies voor projecten.

De Rekenkamer is verheugd dat GS Fryslân in algemene zin de conclusies en aanbevelingen onderschrijven. Ten aanzien van de reactie van GS bij conclusie 7 onderschrijft de Rekenkamer dat de provincie Fryslân resultaten uit de lopende monitoring heeft vertaald in beleidswijzigingen. De Rekenkamer heeft voorbeelden van deze actieve terugkoppeling in dit rapport gedocumenteerd bij de bijstelling van het Friese Meren Project en ook bij de tweede fase van Talint foar Fryslân. De Rekenkamer waardeert dat er tijdens de rit lessen worden getrokken.

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

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen

B&W	Burgemeester & Wethouders
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DB	Dagelijks bestuur
EC	Europese Commissie
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EIM	Europees Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf
ERDF	European Regional Development Fund
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FTE	fulltime equivalent
GS	Gedeputeerde Staten
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
WOZ	Wet waardering onroerende zaken

Bijlage 2 Begripsvorming

Twee opmerkingen over de gebruikte begrippen. In dit rapport draait het om de zeventien analyses die in het kader van de drie geselecteerde structuurversterkende programma's werden opgesteld. 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 uitgevoerd. In veel gevallen zijn deze door PS vastgestelde kaders (het programma) voldoende duidelijk en ligt de besluitvorming over de afzonderlijke projecten bij GS en het SNN. Indien de projectvoorstellen buiten de door PS vastgestelde kaders vallen, zullen deze (van het gestelde kader afwijkende) projectvoorstellen uiteraard wel aan PS moeten worden voorgelegd.

Als de initiatiefnemer of aanvrager van een subsidie een raming opstelt van de mogelijke werkgelegenheidseffecten van het te subsidiëren project, zal de NRK in de meeste gevallen nog niet spreken van een geslaagde ex ante evaluatie. Het document wordt aangeduid als een projectplan. Er wordt in dit Rekenkamerrapport pas gesproken van een geslaagde ex ante evaluatie wanneer er gegevens en argumenten worden aangevoerd waarom de geraamde uitkomst (banen) 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 initiatiefnemer of 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 geslaagde 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. De Noordelijke Rekenkamer beschouwt de effectmetingen van Talint foar Fryslân bijvoorbeeld als een geslaagde ex post evaluatie omdat in dit document op berekende wijze wordt aangegeven welke werkgelegenheidseffecten er aan de uitvoering van dit programma mogen worden toegeschreven.

Bijlage 3 Overzichtstabel beoordeelde rapporten

Projectplan / Ex ante evaluatie	Kwaliteit raming werkgelegenheidseffect	In-/extern ⁸⁷	Eindrapport / Ex post evaluatie	Kwaliteit berekening werkgelegenheidseffect	In-/extern
Fryslân Fernijt					
			eindverslag FFI 444 fte	2x ja 1x deels 2x nee	intern
Raming FF2 60 fte	1x ja 5x nee	intern	eindverslag FF2 44 fte	2x ja 1x deels 2x nee	intern
Raming FF3 48 fte	1x ja 5x nee	intern	eindverslag FF3 49,5 fte	2x ja 1x deels 2x nee	intern
Friese Meren Project					
Plan van aanpak (2000) 5000-6000 manjaren, 5% werkgelegenheidsgroei	1x deels 5x nee	intern	Tussenbalans (2006) 395 banen	4x ja 1x deels	intern
Terp advies (2002) 430 fte, 4300 manjaren	4x ja 2x deels	extern	Evaluatie (2010) 844 banen	4x ja 1x deels	intern
Ecorys, Altenburgh en Wymenga (2008) 420-605 fte, 4750 manjaren	4x ja 2x deels	extern	Tussenevaluatie (2013) 402 banen	4x ja 1x deels	intern
Wurkje foar Fryslân					
Buck, Wurkje foar Fryslân (2013) 2500-5000 arbeidsplaatsen, 1600 manjaren	3x ja 2x deels 1x nee	extern	Tijdelijke werkgelegenheidseffecten 2014 Quickwins Wurkje foar Fryslân 243 manjaren	2x ja 2x deels 1x n.v.t.	intern
Plan van aanpak Talint foar Fryslân 1 (2013) 180 manjaren	4x ja 1x deels 1x n.v.t.	intern	Effectmeting Talint foar Fryslân 1 (2015) 160 trainees gestart, 142 afgerond	4x ja 1x deels	intern
Plan van aanpak Talint foar Fryslân 2 (2014) 100 manjaren	4x ja 1x deels 1x n.v.t.	intern	Effectmeting Talint foar Fryslân 2 (2017) 77 trainees gestart, 66 afgerond	4x ja 1x deels	intern

⁸⁷ Extern wil zeggen dat de opsteller van de analyse niet werkzaam is bij de subsidieaanvrager (de uiteindelijk begunstigde) noch bij de subsidieverstrekker (het bestuursorgaan dat over de aanvragen en vaststellingen beslist).

Bijlage 4 Geconsulteerde personen

Provincie Fryslân

Dhr. P. Abma	programma controller, Provincie Fryslân
Dhr. T. Hazenberg	Beleidsmedewerker, Provincie Fryslân
Dhr. B. Hulsman	programmamanager, Provincie Fryslân
Mw. G. Idsinga	Adviseur Concerncontrol, Provincie Fryslân
Dhr. M. Ledegang	Projectleider, Provincie Fryslân
Dhr. R. Monnikhof	Coördinator, Provincie Fryslân
Mw. J. Porsius	projectleider, Provincie Fryslân
Dhr. A. Reitsema	Provincie Fryslân
Dhr. L.P. Stoel	Wethouder en Statenlid, Provincie Fryslân
Dhr. M. Tamminga	Analist beleidsinformatie, Provincie Fryslân

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. S. Oosterhof	Manager Foreign Direct Investment & Business Development, NOM
Dhr. G. Piek	Projectmanager, Provincie Drenthe
Mw. R. Westdijk	Coördinatiepunt Social Return 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

Renovatie brug: CC BY-SA 4.0 Marion Golsteijn



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR

Klaas Kwakkel
Maria de Lange
Michiel Herweijer

ASSEN 12 NOVEMBER 2018