



Noordelijke  
Rekenkamer

# Werkt Het?

Beoordeling werkgelegenheidsmetingen  
structuurversterkende programma's  
2005-2015

**PROVINCIE GRONINGEN**



## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 12 november 2018

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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 Groningen



# Inhoud

|     |  |    |
|-----|--|----|
|     | Conclusies en aanbevelingen  | 3  |
| 1   | Hoeveel banen levert structuurversterking op?                                | 8  |
| 1.1 | Structuurversterking   | 9  |
| 1.2 | Vraagstelling  | 11 |
| 1.3 | Conclusie  | 15 |
| 2   | Analyses vooraf?   | 16 |
| 2.1 | Inleiding  | 17 |
| 2.2 | Ex ante ramingen   | 18 |
| 2.3 | Innovatief Actieprogramma Groningen: innovatiesubsidie voor bedrijven        | 21 |
| 2.4 | Noordelijke Vaarverbinding: rondje varen in Noordoost Groningen              | 24 |
| 2.5 | Carbohydrate Competence Centre: kenniscentrum op het gebied van koolhydraten | 27 |
| 2.6 | Conclusie  | 29 |
| 3   | Verantwoorden, lessen trekken?   | 31 |
| 3.1 | Inleiding  | 32 |
| 3.2 | Ex post evaluatie  | 34 |
| 3.3 | Innovatief Actieprogramma Groningen (fasen 1, 2 en 3)                        | 36 |
| 3.4 | Noordelijke Vaarverbinding   | 39 |
| 3.5 | Carbohydrate Competence Center (fasen 1 en 2)                                | 40 |
| 3.6 | Conclusie  | 42 |
| 4   | Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd?                                  | 44 |
| 4.1 | Inleiding  | 45 |
| 4.2 | Innovatieve Actieprogramma Groningen: fase 1, 2 en 3                         | 45 |
| 4.3 | Noordelijke Vaarverbinding   | 46 |
| 4.4 | Carbohydrate Competence Center: fasen 1 en 2                                 | 46 |
| 4.5 | Conclusie  | 47 |
| 5   | Wat waren best practices?  | 48 |
| 5.1 | Informatievoorziening en voortgangsrapportage over Atalanta Emmen            | 49 |
| 5.2 | Effectmetingen Talint foar Fryslân   | 49 |
| 5.3 | Ex post evaluatie IAG 2 en 3   | 50 |
| 5.4 | Conclusie  | 50 |

|     |   |           |
|-----|---|-----------|
| 6   | Bestuurlijke reactie en nawoord               | 51        |
| 6.1 | Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen | 52        |
| 6.2 | Nawoord Noordelijke Rekenkamer                | 55        |
|     | <b>Bijlagen</b>                               | <b>56</b> |
|     | Bijlage 1 Afkortingen                         | 57        |
|     | Bijlage 2 Begrippen                           | 58        |
|     | Bijlage 3 Beoordeelde rapporten               | 59        |
|     | Bijlage 4 Lijst geconsulteerde personen       | 60        |



# Conclusies en aanbevelingen

---

# Conclusies en aanbevelingen

## **Context, vraagstelling**

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

*Welke methoden heeft de provincie Groningen 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 structuurversterkende programma's onderzocht. Het betreft: *Innovatief Actieprogramma Groningen (IAG1, IAG2 en IAG3)*; *Blauwe Passage/Noordelijke Vaarverbinding* en het *Carbohydrate Competence Center (fase 1 - CCC1 en fase 2 - CCC2)*.

## **Conclusies**

1. De door de subsidieaanvragers opgestelde ramingen voldoen niet aan de eisen die aan een geslaagde ex ante studie mogen worden gesteld. De programmavoorstellen presenteren geen dekkend overzicht van de effecten. Alternatieven (waaronder het nulalternatief) worden niet beschreven. Er wordt geen gebruik gemaakt van meer dan één scenario.
2. De initiatiefnemers die de investeringssubsidie aanvragen, laten in een enkel geval een ex ante studie opstellen. Het provinciebestuur laat als subsidieverstrekker geen eigen ex ante studies uitvoeren. Daarmee wordt een moment van kritische toetsing gemist.
3. Ook de extern uitgevoerde ex ante studie over de Noordelijke Vaarverbinding voldoet niet aan alle eisen die aan een geslaagde ex ante studie mogen worden gesteld. Bovendien zijn de geraamde effecten bijzonder positief. Een pessimistisch scenario ontbreekt.
4. De besluitvorming over de toekenning van het grootste deel van de financiële middelen voor de drie programma's liep via het SNN. De besluitvorming over

---

<sup>1</sup> In dit verband wordt met vaststellingen bedoeld welke (werkgelegenheids)effecten er zijn gerealiseerd en niet zozeer welke uitgaven er zijn gedaan waarover verantwoording moet worden afgelegd bij de subsidie vaststelling.

de provinciale cofinanciering, een relatief klein deel in de totale financiering, liep via Provinciale Staten.<sup>2</sup> Deze wijze van bekostiging heeft gevolgen voor de mogelijkheden voor de provincie om sturing te geven aan het programma en voor de informatievoorziening aan PS. Als een vorm van verlengd provinciaal bestuur staat het SNN verder af van de Staten. Dit blijkt onder meer uit het feit dat kritische beoordelingen door het SNN van de onderzochte provinciale programma's (bij indiening en bij vaststelling) PS niet bereiken.

5. De meeste eindrapportages van de Groningse programma's worden opgesteld door de begunstigen ter verantwoording van de van het SNN ontvangen gelden. Deze eindrapportages kunnen *de methodologische toets* van een verantwoorde ex post evaluatie niet ten volle doorstaan. Vooral de eindrapportage van de Noordelijke Vaarverbinding en de eindrapportages van IAG1, IAG2 en IAG3 zijn mager, voor wat betreft de (onderbouwing van de) werkgelegenheidseffecten. De eindrapportage van de Noordelijke Vaarverbinding bevat helemaal geen informatie over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten. De eindrapportages van CCC1 en CCC2 bevatten lastig te interpreteren informatie over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten (zie hoofdstuk 3.5).
6. Naast het opstellen van de eindrapportages voor IAG1, IAG2 en IAG3 heeft de provincie Groningen (GS) enkele jaren nadat deze programma's waren afgerond een externe ex post evaluatie laten opstellen naar de effecten van het IAG2 en IAG3. De kwaliteit van deze evaluatie is beter dan de in conclusie 5 genoemde eindrapportages die zijn opgesteld door begunstigde partijen zelf. Dat de provincie een externe ex post evaluatie laat uitvoeren enkele jaren na de eindrapportage door begunstigde is geen standaard praktijk.<sup>3</sup> Het hier door de provincie gegeven voorbeeld verdient navolging.
7. Voor een provincie die werkgelegenheid hoog in haar vaandel heeft staan, stellen PS zich passief op. Er zijn geen ex ante studies uitgevoerd op initiatief van PS; er zijn geen ex post evaluaties uitgevoerd op initiatief van PS. Daar waar GS een ex post evaluatie op de agenda hebben gezet, is deze niet door PS besproken.
8. De ex ante studie voor de Noordelijke Vaarverbinding bereikt PS op een laat moment in de besluitvorming en levert daardoor geen bijdrage meer aan een tijdige en rationele besluitvorming door PS. De raming lijkt vooral te zijn gebruikt om Provinciale Staten ervan te overtuigen in te stemmen met één projectalternatief en met de provinciale cofinanciering.
9. In veel gevallen bereiken de eindrapportages PS niet. Er worden vrijwel geen lessen getrokken uit de ex post evaluaties en eindrapporten.

---

<sup>2</sup> Voor de onderzochte Groningse programma's liep besluitvorming over de toekenning van ruim € 26 miljoen aan EU en Rijksmiddelen via het SNN. Voor dezelfde projecten en programma's droegen de provincies in totaal € 8,6 miljoen euro bij (via provinciale cofinanciering).

<sup>3</sup> Dit onderzoek is ook uitgevoerd voor de provincies Fryslân en Drenthe. Van de programma's die de Rekenkamer heeft geselecteerd in de drie Noordelijke provincies heeft de Rekenkamer alleen bij dit programma een extern uitgevoerde ex post evaluatie aangetroffen die is uitgevoerd enkele jaren na de vaststelling van de subsidies. Hiermee komen de structurele werkgelegenheidseffecten beter in beeld.

## Aanbevelingen

- A. Zorg voor een kritische toetsing van de werkgelegenheidseffecten die subsidieaanvragers u in het vooruitzicht stellen bij de aanvraag voor een programma. Gedeputeerde Staten kunnen als subsidieverstrekker zelf een ex ante studie op (laten) stellen. Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten daar ook toe verzoeken. Dit biedt een waarborg voor een onafhankelijke uitvoering van de ex ante raming.
- B. Zorg voor een kritische toetsing van de werkgelegenheidseffecten die begunstigen rapporteren bij afronding van een programma. Gedeputeerde Staten kunnen als subsidieverstrekker zelf een ex post evaluatie op (laten) stellen. Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten daar ook toe verzoeken. Dit biedt een waarborg voor onafhankelijke uitvoering van de ex post evaluatie en vergroot de mogelijkheid voor GS en PS om te leren van de uitvoering van deze met de nodige onzekerheden omgeven programma's.
- C. Maak als PS gebruik van de mogelijkheid om zelf een ex ante studie en een ex post evaluatie op te (laten) stellen bij majeure en financieel omvangrijke programma's en bij programma's die anders hebben uitgedaan dan van te voren was gepland. Leg dit vast in een beleidsregel.
- D. Zie toe op de kwaliteit van de gemaakte ramingen en evaluaties en toets deze kritisch. Deze aanbeveling gaat zowel over de kwaliteit van de ex ante ramingen (paragraaf 2.2) als over die van de ex post vaststellingen (paragraaf 3.2). Sommige in het vooruitzicht gestelde werkgelegenheidseffecten lijken te mooi om waar te zijn, wat achteraf ook zo blijkt te zijn. In de bestudeerde eindverslagen wordt wel gerapporteerd over bruto effecten maar wordt geen rekening gehouden met verdringings-, substitutie- en cadeau-effecten. Zo rekent men zich ten onrechte rijk. Op basis van zo'n rooskleurige informatiepositie wordt het lastig om realistische besluiten te nemen.
- E. Voer een ex ante studie uit in een vroeg stadium van de besluitvorming, wanneer nog meerdere projectalternatieven voorwerp van beraad zijn. Dat komt ten goede aan een tijdige, transparante en rationele besluitvorming. voorkom dat ex ante studies alleen worden gebruikt als *verkoopargument* en uiteindelijk dienen voor het overreden van de subsidieverstrekker.
- F. Bij het verstrekken van een subsidie voor een majeur programma kan aan de begunstigde de verplichting worden opgelegd om drie jaar na de definitieve vaststelling van de subsidie een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de structurele, duurzame effecten van dat programma. Leg dit vast in een beleidsregel. Zo wordt geleidelijk aan een kennisbestand opgebouwd over wat er wel en wat er niet werkt.
- G. Zorg dat de informatie over veronderstelde effecten en vastgestelde effecten ook werkelijk op de agenda van PS wordt geplaatst. Hierbij rust een actieve informatieplicht op GS. PS moeten zelf actief om controleerbare informatie vragen. Hierbij dient GS beter gebruik te maken van de informatie die voor handen is bij het SNN.

H. De bekostiging van een groot deel van een structuurversterkend programma via het SNN (met middelen van de EU en/of het rijk) laat de informatieplicht van GS aan PS onverlet.

1

**Hoeveel banen levert de  
structuurversterking op?**

---

# Hoeveel banen levert de structuurversterking op?

## 1.1

### Structuurversterking

Het versterken van de economie door het scheppen van banen is een terugkerende prioriteit in het provinciale beleid. In achtereenvolgende coalitieakkoorden<sup>4</sup> kondigt het provinciebestuur aan zich te richten op het versterken van de economische structuur. Het provinciebestuur wil plannen die leiden tot een verbetering van de economische structuur ondersteunen. De provincie kan de infrastructuur verbeteren en kan de aanleg van recreatieve of toeristische voorzieningen ondersteunen. De provincie kan ook de samenwerking tussen ondernemers en kennisinstellingen bevorderen. Immers, deze samenwerking zal de innovatie – zo wordt verondersteld – stimuleren. Innovatie is noodzaak om bedrijvigheid en banen voor Groningen te behouden. Voor dergelijke plannen werden in de periode 2005–2015 substantiële bedragen vrijgemaakt.

#### Beschikbare fondsen

Een deel van deze stimuleringsgelden was afkomstig uit eigen provinciale middelen. Een groter deel was afkomstig uit gelden die de Europese Commissie en het Rijk voor economische structuurversterking via het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) aan Groningen ter beschikking hebben gesteld. Rijksmiddelen kwamen onder andere beschikbaar als gevolg van het *Regiospecifieke Pakket*.<sup>5</sup> Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland nam de besluiten over de aanwending van deze Rijksmiddelen.<sup>6</sup>

EU-middelen kwamen vooral beschikbaar via het Operationeel Programma van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: *OP EFRO*).<sup>7</sup> De besluitvorming over het besteden van deze EU-middelen lag ook bij het SNN.

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

<sup>4</sup> Voor 2003–2007: *Voor een sociaal en economisch sterk Groningen*; voor 2007–2011: *Groningen: sociaal en slagvaardig*; voor 2011–2015: *Energiek en scherp aan de wind: op naar een duurzaam en sociaal Groningen*.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> In het bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland wordt de provincie Groningen vertegenwoordigd door de CdK en twee gedeputeerden.

<sup>7</sup> 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 plaatsvindt.<sup>8</sup>

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.

### **Onzekerheden**

De ervaring met het scheppen van werkgelegenheid door provincies is niet onverdeeld positief.<sup>9</sup> Diverse deskundigen stellen dat het runnen van een bedrijf, het verkennen van mogelijkheden in de markt en het ontwikkelen van een gewild en commercieel verantwoord product beter aan marktpartijen kan worden overgelaten.<sup>10</sup> Het provinciebestuur kan wel voorwaarden scheppen waardoor banen behouden blijven en nieuwe banen ontstaan. Het is duidelijk dat er bij het provinciale streven naar het scheppen van werk, innovatie en duurzame productie diverse *onzekerheden* zijn. Zo is er bij het opstellen van een nieuwe subsidie-regeling altijd de onzekerheid of bedrijven wel kansrijke aanvragen zullen indienen. Ook is niet zeker dat de onderzoekers en de MKB-bedrijven de met subsidie ondersteunde innovatieprojecten wel op een doelgerichte en uitgekende manier uitvoeren en dat dit tot een commercieel haalbare toepassing zal leiden.

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

- kansen, maar ook risico's,
- directe effecten (bijvoorbeeld: nieuwe banen), maar ook indirecte effecten (bijvoorbeeld: verdwijnen van bestaande banen door verdringing); tijdelijke en blijvende effecten voor de werkgelegenheid,
- baten (doelbereiking), maar ook kosten (en de verhouding daartussen).

Tegen deze achtergrond is het vanzelfsprekend dat kritisch wordt gekeken naar projectvoorstellen van 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 dat een zo compleet mogelijk overzicht wordt gepresenteerd van de te verwachten gevolgen (effectenoverzicht). Aldus worden de kosten en baten van de investering verkend en worden de beslissers in staat gesteld een rationele afweging te maken waar men later, als het project is uitgevoerd, met tevredenheid op terug kan zien.

---

<sup>8</sup> In het ambtelijke jargon wordt ook gesproken over 'zwaluwstaarten'. Hiermee wordt bedoeld dat voor de bekostiging van een en hetzelfde 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 subsidieverstrekker welke controles over de projectuitvoering dient uit te voeren. Wie heeft de 'lead'?

<sup>9</sup> Bastiaan Overvest en Roel van Elk, Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectoren, in: ESB, jrg. 103, afl. 4761, pp.206-207, 11 mei 2018.

<sup>10</sup> Mrinal Datta-Chaudhuri, Market Failure and Government Failure, in: *Journal of Economic Perspectives*, jrg. 4, afl.3, pp.25-39, zomer 1990.



Wanneer het programma is uitgevoerd, kunnen er lessen worden getrokken. De met subsidie begunstigde initiatiefnemer zal een eindverslag moeten inleveren. In die eindrapportage brengt de subsidieontvanger verslag uit van hetgeen met de overheidsgelden werd bekostigd. Als er ook wordt beschreven welke effecten zijn opgetreden als gevolg van het programma dan is het mogelijk om – terugkijkend – lessen te trekken. Zo kan er in de loop der jaren een kennisbestand worden opgebouwd over welke maatregelen wel en welke niet werken bij het stimuleren van innovatie en het versterken van de economische structuur.

## 1.2 Vraagstelling

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

### **Besluitvorming over structuurversterkende programma's**

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

Een deel van de besluitvorming over de bekostiging van de structuurversterkende programma's speelt zich af binnen het College van GS. Een deel van deze besluitvorming in GS bereikt ook de Staten. Bij infrastructurele programma's, zoals bijvoorbeeld de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding, zullen PS in moeten stemmen met het besluit om provinciale cofinanciering te verlenen. Hoe Statenleden in het vervolg op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van deze projecten en programma's zal blijken in hoofdstuk vier.

Een ander deel van de subsidieverstrekking voor structuurversterkende projecten speelt zich af bij het SNN. Het SNN heeft overkoepelende stimuleringsprogramma's ontwikkeld zoals *Koers Noord* en het *Operationeel Programma Noord*. Ook de contacten met de beide grote sponsors (EC en EZ) lopen voor een belangrijk deel via het SNN. Het SNN verstrekt, net als de provincie Groningen, rechtstreeks subsidie aan Groningse projecten, in het kader van innovatie programma's en infrastructurele projecten. In het eerste deel van de onderzoeksperiode heeft het SNN de door de initiatiefnemers opgegeven werkgelegenheidseffecten op haalbaarheid getoetst. In enkele gevallen heeft deze plausibiliteitstoets (zie tekstkader) geleid tot bijstelling van de verwachte effecten van het programma.

#### 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 resultaat- en 9 outputindicatoren op basis van ervaringen met eerdere programma's in Noord-Nederland. Hierbij baseert Terp Advies zich voornamelijk op projectaanvragen, tussentijdse verslagen/rapportages en eindverslagen/-rapportages van de projectuitvoerders en in een paar<sup>11</sup> gevallen op informatie van gemeenten<sup>12</sup> en uit bedrijvenregisters.<sup>13</sup> 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). Voor bijvoorbeeld het Innovatieve Actieprogramma Groningen 1 wordt er op deze manier 48 mensjaren aan tijdelijke werkgelegenheid verwacht door het SNN bij een inzet van 6 miljoen euro.

#### EIM-TOOL

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

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

Opvallend is dat het SNN de EIM-tool ook gebruikt bij de beoordeling van de eindrapportage van de begunstigde bij de afronding van het project. Het door de begunstigde opgegeven resultaat met betrekking tot de werkgelegenheid wordt ook hier getoetst op plausibiliteit. Dat gebeurt door de gerealiseerde projectkosten en de gerealiseerde outputs te gebruiken als input voor de EIM-tool. Wanneer de begunstigde geen (plausibele) 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 over de plausibiliteitstoets, wordt de hierboven beschreven methode bedoeld die het SNN gedurende de onderzoeksperiode gebruikte om de door aanvragers/begunstigden ingediende (verwachte) werkgelegenheidsprojecten te controleren.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Dit is het geval voor de indicatoren 'nieuw ontwikkeld kantooroppervlak', 'gerenoveerd kantooroppervlak' en 'bruto gecreëerde werkgelegenheid (bij vestiging van bedrijven)'.  
<sup>13</sup> Voor het kengetal van de indicator 'startende ondernemingen' is gebruik gemaakt van informatie van de Kamer van Koophandel en uit gemeentelijke bedrijvenregisters.

## INNOVATIE

Vanaf 2014 is de werkwijze van het SNN voor wat betreft de monitoring van werkgelegenheidseffecten gewijzigd. Het EFRO-programma 2014–2020 is primair gericht op innovatie. Doelen worden vertaald in innovatie-indicatoren. Volgens de werkwijze van het nieuwe programma worden resultaten niet meer op projectniveau verzameld, maar op een hoger aggregatieniveau. Met behulp van informatie 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 waarneembare trends. Dit heeft als gevolg dat de werkgelegenheidseffecten niet langer expliciet mee worden genomen in projectplannen en in tussentijdse en eindrapportages. In de Groningse Staten ligt er nog altijd veel nadruk op het creëren van werkgelegenheid.

### Object van onderzoek: twee innovatieve programma's en één infrastructureel programma

Om vast te stellen hoe de provincie Groningen pleegt om te gaan met onzekerheden bij grote investeringen en met de kansen 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 Provinciale Staten daarbij worden betrokken. Tabel 1.1. toont de drie geselecteerde programma's.

Tabel 1.1 Geselecteerde programma's in periode 2005–2015

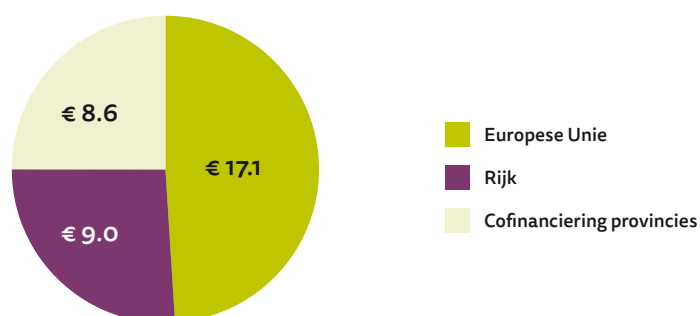
| Programma   | Omschrijving   |
|---|--|
| Innovatief Actieprogramma Groningen 1, 2 en 3 (IAG) | Subsidieprogramma waarmee innovatieve projecten van het Groningse bedrijfsleven worden ondersteund   |
| Noordelijke Vaarverbinding                          | Onderdeel van de gebiedsontwikkeling Blauwestad. Met de aanleg van de Vaarverbinding wordt het Oldambtmeer aan de noordkant ontsloten en kan er door boottoeristen een rondje Groningen worden gevaren |
| Carbohydrate Competence Center (CCC)                | Een initiatief van de Rijksuniversiteit Groningen gericht op de ontwikkeling van een kenniscentrum op het gebied van koolhydraten en voedingsmiddelen  |

Binnen de innovatie programma's IAG en CCC werden veel afzonderlijke projecten gesubsidieerd. Figuur 1.1 laat zien welke bedragen er met beide innovatieve programma's en het infrastructurele programma zijn gemoeid. Het betreffen middelen die zowel in SNN-verband als in provinciaal verband voor economische structuurversterking beschikbaar waren.<sup>14</sup> Om de haalbaarheid van deze drie programma's te verkennen werden er vijf projectplannen en één ex ante studie opgesteld. Deze zes analyses heeft de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek onder de loep genomen.

Na het verstrijken van de subsidietermijn moeten de subsidieontvangers eindverslagen opstellen over de uitvoering van de programma's. De Rekenkamer heeft zes eindverslagen en één ex post evaluatie aangetroffen. Deze zeven analyses werden in het kader van dit Rekenkamer onderzoek tegen het licht gehouden.

<sup>14</sup> Overige publieke en private middelen, zoals van gemeenten, kennisinstellingen en bedrijven, zijn buiten beschouwing gelaten in dit overzicht.

**Figuur 1.1** Omvang subsidie naar bron in miljoenen euro's



In totaal worden er in dit onderzoek dertien analyserapporten tegen het licht gehouden. Bijlage 3 bevat een overzicht van de beoordeelde analyses. Dit waren – voor zover de Rekenkamer dat kan overzien – alle beschikbare ramingen en vaststellingen behorende bij de drie 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 zijn gebruikt. In bijlage 2 wordt verder ingegaan op het begripsmatige onderscheid tussen programma's en projecten, tussen ramingen en ex ante analyses en tussen eindrapportages en ex post evaluaties.

Bij de provincie Groningen en bij het SNN werden de dossiers opgevraagd. In deze dossiers is gekeken naar toekomstverkenningen (in het traject naar subsidieverlening). In deze dossiers is ook gekeken naar ex post evaluaties en eindrapportages (in het traject van subsidievaststelling). Beide rapportagevormen zijn getoetst aan gangbare criteria. Ex ante analyses (zoals de Staten die onder meer hebben ontvangen over de mogelijke tracés van de Noordelijke Vaarverbinding) zijn beoordeeld aan de hand van standaarden die gangbaar zijn voor toekomstverkenningen.<sup>15</sup> De ex post analyses (bijvoorbeeld die van de Young Advisory Group over de resultaten van het IAG2 en IAG3) zijn getoetst aan criteria die worden gesteld aan proces- en productevaluaties.<sup>16</sup>

In feite is de inzet van het evaluatie-instrument een beleidskwestie waarop van Provinciale Staten een kaderstellende visie mag worden verwacht. Bij het investeren van grote bedragen in projecten met de nodige onzekerheid (in het kader hiervan kan gedacht worden aan het besluit om een provinciale bijdrage te verstrekken voor de bouw van het Groninger Forum) ligt een grondige ex ante verkenning beslist voor de hand. Als de risico's in kaart zijn gebracht, kan er nog worden bijgestuurd en kunnen PS tijdens de programmavoortgang de vinger aan de pols houden.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> In het derde hoofdstuk werken we die verder uit. Op deze plaats verwijzen we naar: Peter Swanborn, *Evalueren*, Den Haag, Boom Lemma, 2007.

### **Leeswijzer**

In het eerstvolgende hoofdstuk worden de vijf *projectplannen* en de ene *ex ante studie* besproken en beoordeeld. In het daarop volgende derde hoofdstuk worden de zes *eindverslagen* en de ene *ex post studie* besproken en beoordeeld. In bijlage 2<sup>17</sup> wordt stilgestaan bij wat de Rekenkamer verstaat onder een projectplan versus een ex ante studie en onder een eindverslag versus een ex post evaluatie. In het vierde hoofdstuk wordt beschreven hoe Provinciale Staten zich over deze programma's hebben laten informeren. In het vijfde en laatste hoofdstuk wordt ook kort stil gestaan bij best practices.

## **1.3**

### **Conclusie**

De drie onderzochte structuurversterkende programma's IAG, Noordelijke Vaarverbinding en CCC verkrijgen hun financiële middelen op grond van besluiten van tenminste twee verschillende bestuursorganen: het SNN en GS Groningen. GS Groningen worden gecontroleerd door de Provinciale Staten, maar, zoals figuur 1.1. laat zien, leveren GS een kleiner aandeel in de bekostiging van de drie programma's. Het SNN daarentegen levert een relatief groot aandeel in de bekostiging, maar staat als vorm van verlengd openbaar bestuur op grotere afstand van de Staten. De subsidiegelden vanuit Europa en het Rijk die het SNN mag verdelen, staan niet op de provinciale begroting.

---

<sup>17</sup> In bijlage 2 wordt eveneens stilgestaan bij de rolverdeling tussen PS en GS bij structuurversterkende programma's.

# 2

**Analyses vooraf?**

---

# Analyses vooraf?

## 2.1

### Inleiding

Van te voren is er altijd enige onzekerheid over hoe maatregelen die de provincie tot uitvoering wil laten brengen, zullen uitpakken. De provincie Groningen heeft ambitieuze plannen. GS wil de sociaaleconomische achterstand ten opzichte van de rest van Nederland wegwerken. Naast het creëren van werkgelegenheid richten GS zich op het stimuleren van innovatie in voor Groningen belangrijke sectoren, zoals duurzame energie, Healthy Ageing, biobased economie en de agrarische sector. Hiervoor zijn ook de nodige financiële middelen beschikbaar.

In de provincie Groningen zijn en worden er daarnaast projecten en programma's uitgevoerd, die zijn gericht op kennisontwikkeling en innovatie. In veel projecten zijn de grote kennisinstellingen, zoals de Rijksuniversiteit Groningen of het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG), betrokken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderzoeksinstituut ERIBA, één van de pijlers onder de speerpuntsector Healthy Ageing. Binnen dit onderzoeksinstituut wordt er onderzoek verricht naar de biologische grondslagen van veroudering. Ook het Carbohydrate Competence Center is een voorbeeld van een dergelijk, op kennisontwikkeling gericht, programma waarvan de Rijksuniversiteit Groningen de penvoerder is.

Soms is er regelgeving die voor de uitvoering van een project 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.<sup>18</sup> Bij Rijkswaterstaat worden grote infraprojecten (tracés voor 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 (reistijdwinst; vermindering filekans; betere doorstroming). Dankzij dergelijke studies vooraf wordt de besluitvorming verhelderd. Er ligt een landkaart waarop de beslisser kan zien waar deze terecht kan komen, wanneer hij de ene of de andere weg inslaat. Het gebruik van zo'n landkaart bevordert rationele besluitvorming.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer onderzocht welke ex ante analyses er in Groningen worden opgesteld, voordat er wordt besloten om investeringen te doen in de economische structuur. Het betreft één infrastructureel programma, de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding, en twee subsidieprogramma's die zijn gericht op kennisontwikkeling en innovatie:

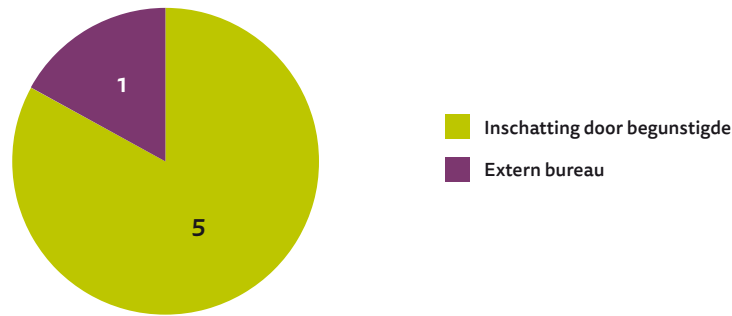
- het Innovatief Actieprogramma Groningen;
- het Carbohydrate Competence Center.

---

<sup>18</sup> De zogeheten milieu-effect-rapportage: MER.

In dit hoofdstuk kijken we terug op de vijf projectplannen en op de ene extern uitgevoerde ex ante analyse (zie figuur 2.1). Voordat de Rekenkamer de aangetroffen ramingen beschrijft, wordt stilgestaan bij aspecten die in een ex ante studie – idealiter – aan de orde moeten komen. Met behulp van dit normatieve inzicht<sup>19</sup> worden de zes aangetroffen documenten beoordeeld.

**Figuur 2.1** Type raming



## 2.2

### Ex ante ramingen

Volgens de Rekenkamer zijn de volgende zes – in tabel 2.1 genoemde – aspecten van belang om van een goede ex ante analyse te kunnen spreken.

**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 (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  |

<sup>19</sup> In dit onderzoek is gewerkt met een checklist met eisen die aan een geslaagde ex ante studie mogen worden gesteld. De inhoud van deze checklist correspondeert met tabel 2.1



Een eerste aspect dat in een ex ante analyse dan wel projectplan van belang is, is dat het probleem dat met de overwogen maatregelen wordt aangepakt in kaart wordt gebracht. Voordat er naar een oplossing wordt gekeken, moet worden aangegeven op welke punten de werkgelegenheid of de innovatiekracht achterblijft bij het landelijk gemiddelde en op welke punten er (ongewenste) verschuivingen in de economische structuur van Groningen optreden. Tot de probleemanalyse behoort ook het verkennen van de vraag waardoor deze verslechtering optreedt.

In tweede instantie komen de mogelijke maatregelen aan de orde. De vraag is dan of in het analyserapport kan worden aangegeven, wat het oorzakelijke verband is tussen de maatregel en de extra banen. Komt het bijvoorbeeld doordat er meer boottoeristen gaan varen in het Oldambtmeer en dat deze toeristen hun geld zullen uitgeven aan en rondom het meer? In de literatuur wordt dit wel de beleidstheorie<sup>20</sup> genoemd of ook wel het causale mechanisme. Zo is het denkbaar dat het met subsidie bekostigde onderzoek leidt tot patentaanvragen of octrooien die vervolgens worden gehonoreerd. Deze patenten kunnen dan dienen om nieuwe productielijnen te starten of bestaande productieprocessen te optimaliseren 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 aan 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 economische groei) worden verkend, maar moet ook een somberder scenario (*worst case*: laag conjunctuur keert terug) worden meegenomen.

Behalve meerdere scenario's is het van belang te onderkennen dat ook het maatregelpakket zelf kan variëren. Het innovatieve actieprogramma Groningen richt zich bijvoorbeeld op innovatie in Groningse speerpuntsectoren, zoals Life sciences en duurzame energie. Een alternatief is om het programma volledig open te stellen, dus ook voor MKB 'ers in andere sectoren. Het kan goed zijn dat de aanleg van een vaarverbinding de ontsluiting (en daarmee de aantrekkelijkheid voor toeristen) van het Oldambtmeer verbetert. De aanleg van de vaarverbinding brengt mogelijk ook nadelen met zich mee. Het is denkbaar dat er verschillende trajecten (*tracés*) met elkaar worden vergeleken, waarbij de gevolgen voor de fysieke omgeving van de aan te leggen vaarverbinding variëren. Het is denkbaar dat één van deze trajecten een betere uitkomst laat zien dan andere varianten. Op basis daarvan kan er door beleidsmakers een afgewogen keuze worden gemaakt voor een voorkeursvariant.

Het vierde aspect van een geslaagde ex ante analyse is een redelijk dekkend *overzicht van effecten* – zowel positief als ook negatief te waarderen. Dat de uitvoering van innovatief onderzoek geld zal kosten en dat er tijdelijke werkgelegenheid ontstaat om het onderzoek uit te voeren, is een min of meer vanzelfsprekend effect. Een geslaagde ex ante analyse dient echter ook inzichtelijk te maken wat het onderzoek aan blijvende effecten kan opleveren.<sup>21</sup> Innovatief onderzoek zal

<sup>20</sup> H.B. Tirion, *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk*, in: *Overheidsbeleid*, hoofdstuk 12, Kluwer, 2013.

<sup>21</sup> Indien de opstellers van mening zijn dat dat niet mogelijk is, dan dient helder onderbouwd te worden waarom dat niet mogelijk zou zijn.

ook indirecte werkgelegenheid opleveren. Ook dit is een aspect dat meegenomen dient te worden in een volledig overzicht van de effecten van het project of programma. Bij een omvangrijk onderzoeksprogramma is het de vraag of er genoeg geschoolde onderzoekers zijn die het onderzoek kunnen uitvoeren. Als dat niet zo is, dan worden er mogelijk onderzoekers vanuit het buitenland in dienst genomen. Dat betekent dat de werkloosheid onder de Noordelijke beroepsbevolking niet (direct) afneemt. In een geslaagde ex ante analyse wordt een poging gedaan een zo volledig mogelijk overzicht aan de lezer te presenteren van redelijkerwijs te verwachten positieve effecten (baten) en negatieve effecten (kosten).

Een vijfde kwaliteitsaspect is dat in de ex ante studie wordt stilgestaan bij het moment en de plaats waarop de 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 blijvende 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. Bij de onderzochte Carbohydrate Competence Center programma's slaat een deel van de baten, zoals gecreëerde banen, neer buiten het Noorden. In een goede ex ante raming wordt dit inzichtelijk gemaakt. De beslisser dient te beseffen dat er een reële kans is dat resultaten van in Groningen uitgevoerde innovatieprogramma's weglekken naar andere regio's in Nederland of Europa.<sup>22</sup>

Tenslotte een zesde aspect. Bij het opstellen van een ex ante raming worden bepaalde analyses uitgevoerd (trendextrapolaties, raadpleging experts, input/output-analyses analogieredeneringen met goed doorvorste casuïstiek) en worden er bepaalde veronderstellingen gehanteerd (ten aanzien van mogelijke economische scenario's en de werking van 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 inhoud is er ook een proceskant: hoe wordt de ex ante studie in de beleidsvoorbereiding gebruikt. In de literatuur<sup>23</sup> 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 de problematiek zoals deze zich aan de provincie aandient. De ex ante studie ondersteunt de vraag welke variant (welke maatregelen) – ten opzichte van het nulalternatief om het zo te laten als het is – de voorkeur verdient. In een latere fase van de besluitvorming wanneer de ideeën over de probleemaanpak al zijn uitgekristalliseerd en de belangrijkste inhoudelijke keuzen zijn gemaakt, kan het nodig zijn om andere beslissers

<sup>22</sup> Zie ter illustratie van dit punt de schriftelijke vragen die zijn gesteld door Statenlid T.J. Zanen d.d. 13-10-2009 aan GS over het Carbohydrate Competence Center. GS beantwoordde deze vragen op 17 november 2009 (briefnummer: 2009-63.190/47/A.8).

<sup>23</sup> 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.

(Provinciale Staten, sponsors) te overtuigen dat het verstandig is een fiat te geven aan de bekostiging van het inmiddels ontwikkelde maatregelenpakket. In die laatste fase wordt de ex ante studie veeleer ingezet als overtuigingsmiddel, met name in de richting van de sponsors.

Behalve het moment in de beleidsvoorbereiding waarin 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 want deze neemt ook de verantwoordelijkheid voor de projectuitvoering en zal eerst willen vaststellen wat de beste maatregel is en zal later ook willen aantonen dat met de voorgestelde maatregelen per saldo een positief eindresultaat wordt behaald. Maar het komt ook voor dat een instantie die moet beslissen over het beschikbaar stellen van de financiële middelen (zoals het Dagelijks Bestuur van het SNN of Provinciale Staten van Groningen) verzoekt een, van de aanvrager onafhankelijke, ex ante studie op te laten stellen. Het is voorstelbaar dat voordat Provinciale Staten een positief besluit nemen over een omvangrijk investeringsverzoek van een aan de provincie gelieerde partij, zij eerst door een onafhankelijk bureau willen laten verkennen wat mogelijke kosten en baten van uitvoering van deze investering zijn. In het resterende deel van dit hoofdstuk bespreekt de Rekenkamer de kwaliteit en het gebruik van de projectplannen en ex ante studies die bij de drie geselecteerde programma's van economische structuurversterking werden aangetroffen.

## 2.3

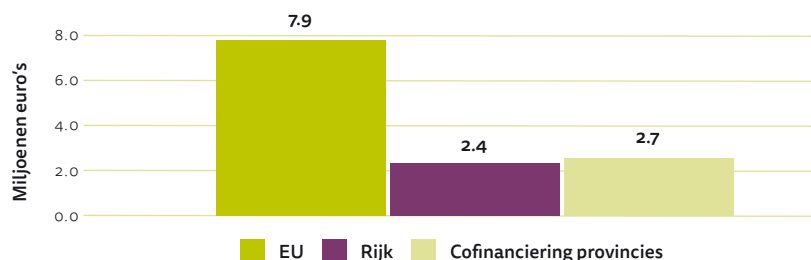
### Innovatief Actieprogramma Groningen: innovatiesubsidie voor bedrijven

Het Innovatieve Actieprogramma Groningen (IAG) is een subsidieregeling voor ondernemers. Met de subsidie kunnen ondernemers innovatieve processen, toepassingen, diensten en/of producten ontwikkelen en op de markt brengen. De gedachte is dat daarmee de positie van het midden- en kleinbedrijf in en daarmee de concurrentiekracht van de provincie Groningen wordt versterkt. Het IAG is een programma dat heeft gelopen in vier edities; de eerste drie edities zijn meegenomen in dit onderzoek.<sup>24</sup> De provincie Groningen heeft de fondsen voor dit subsidieprogramma verworven bij het Rijk en de EU (voor IAG2 en IAG3 liep dat via het SNN).<sup>25</sup> Figuur 2.2 geeft een overzicht van de Europese, Rijks- en provinciale bijdrage. Er zijn geen ex ante studies uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het IAG. De begunstigde, de provincie Groningen, heeft de plannen voor de programma's IAG1, IAG2 en IAG3 opgesteld, waarbij zij voor IAG2 en IAG3 een werkgelegenheidsdoelstelling formuleert. In tabel 2.2 worden de van te voren geraamde werkgelegenheidseffecten en de gerapporteerde ex post resultaten weergegeven. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de gerealiseerde resultaten.

<sup>24</sup> IAG 1: 2005–2008; IAG 2: 2008–2011; IAG 3: 2010–2014.

<sup>25</sup> Europese fondsen zijn gehonoreerd vanuit het ERDF en OP-EFRO programma; Nederlandse fondsen zijn gehonoreerd vanuit het Kompas- en Pieken in de Delta programma.

**Figuur 2.2** Omvang subsidie naar bron (IAG1, IAG2, IAG3)



**Tabel 2.2** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten IAG1, IAG2 en IAG3

|      | indicator                               | Raming (provincie Groningen) | eindrapportage (provincie Groningen)                         | ex post evaluatie (YAG)       |
|------|---|------------------------------|--|-------------------------------|
| IAG1 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | -                            | 35 direct en 171 indirect <sup>26</sup>                      |                               |
|      | tijdelijke werkgelegenheid in mensjaren | 48 <sup>27</sup>             | 57 (eindrapportage) <sup>28</sup>                            |                               |
| IAG2 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 40 <sup>29</sup>             | 62 (eindrapportage) <sup>30</sup><br>58 (SNN) <sup>31</sup>  | 377 (IAG2&IAG3) <sup>32</sup> |
| IAG3 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 35 <sup>33</sup>             | 85 (eindrapportage) <sup>34</sup><br>113 (SNN) <sup>35</sup> |                               |

<sup>26</sup> Brief van Provincie Groningen aan SNN, 16 juni 2009, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 1'.

<sup>27</sup> SNN, subsidieverleningsbeschikking, 6 juni 2005.

<sup>28</sup> Brief van Provincie Groningen aan SNN, 16 juni 2009, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 1'.

<sup>29</sup> Brief van SNN aan Provincie Groningen, 6 augustus 2008, onderwerp: 'Beschikking subsidie project Innovatief Actieprogramma Groningen 2 (IAG2)'.

<sup>30</sup> Bijlage bij Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 27 maart 2012, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 2'.

<sup>31</sup> Uit een controledocument van het SNN blijkt dat het gerapporteerde aantal van 62 arbeidsplaatsen door het SNN met de EIM-tool wordt getoetst en niet akkoord wordt bevonden. Op basis van de EIM-tool worden de gecreëerde arbeidsplaatsen neerwaarts bijgesteld naar 58. De door de provincie Groningen opgegeven waarde van 62 is gebaseerd op de informatie van de projectleiders van de in het programma opgenomen projecten. Het SNN stelt dat niet kan worden nagegaan hoe deze informatie door de provincie Groningen is beoordeeld en geeft daarom aan de EIM-waarden de voorkeur als indicatie voor de realisatiewaarden.

<sup>32</sup> Young Advisory Group, Evaluatie van de economische programma's IAG en FPM, Groningen, oktober 2016.

<sup>33</sup> Brief van SNN aan Provincie Groningen, 14 september 2010, onderwerp: 'Beschikking subsidie project Innovatief Actieprogramma Groningen 3 (IAG3)'.

<sup>34</sup> Bijlage bij Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 28 april 2015, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 3'.

<sup>35</sup> Uit een controledocument van het SNN blijkt dat het gerapporteerde aantal van 85 arbeidsplaatsen door het SNN gecontroleerd wordt met de EIM-tool en niet akkoord wordt bevonden. Met de EIM-tool worden de gecreëerde arbeidsplaatsen omhoog bijgesteld naar 113.

De werkgelegenheidsramingen die de provincie Groningen in haar subsidieaanvraag van het IAG2 en IAG3 heeft geformuleerd, zijn gebaseerd op de ervaringen met eerdere edities.<sup>36</sup> Voor het IAG1 is alleen een raming van de tijdelijke werkgelegenheid opgesteld. Deze raming is gebaseerd op het Referentiekader Indicatoren Terp Advies (€ 125.000 aan investeringen resulteert in één mensjaar aan tijdelijke werkgelegenheid). Alle drie ramingen zijn afkomstig van de begunstigde partij, de provincie Groningen. Deze ramingen zijn door de subsidieverstrekker, het SNN, op plausibiliteit getoetst.

Bij geen van de drie door de provincie Groningen opgestelde subsidieaanvragen wordt een nul alternatief beschreven, waarbij wordt geschetst welke innovaties sowieso, ook zonder subsidie, plaats zouden vinden. Er is geen onderscheid gemaakt tussen verschillende scenario's. Onzekerheden, risico's en aannamen zijn niet geëxpliciteerd. Voor het IAG2 en IAG3 wordt gesteld dat de beschreven effecten op zullen treden aan het eind van de looptijd van het programma. Waar de werkgelegenheidseffecten optreden, en of deze ten koste gaan van werkgelegenheid elders, wordt niet besproken. Er wordt in de raming geen onderscheid gemaakt tussen directe of indirecte werkgelegenheid. Over verdringingseffecten en cadeau-effecten wordt niet gerept. De ramingen bevatten geen dekkend overzicht van de effecten. De kwaliteit van de ramingen van de werkgelegenheidseffecten van het IAG is matig.

**Tabel 2.3** Drie ramingen van het IAG beoordeeld

|                              | Raming IAG1<br>(Bron: subsidieaanvraag provincie Groningen en subsidieverleningsbeschikking SNN) | Raming IAG2<br>(Bron: subsidieaanvraag provincie Groningen) | Raming IAG3<br>(Bron: subsidieaanvraag provincie Groningen) |
|------------------------------|--|---|---|
| probleemanalyse              | ja   | ja  | ja  |
| causaal mechanisme           | ja   | ja  | ja  |
| meer scenario's en varianten | nee  | nee   | nee   |
| overzicht effecten           | deels  | deels   | deels   |
| moment en plaats             | nee  | deels   | deels   |
| controleerbaar               | deels  | deels   | deels   |

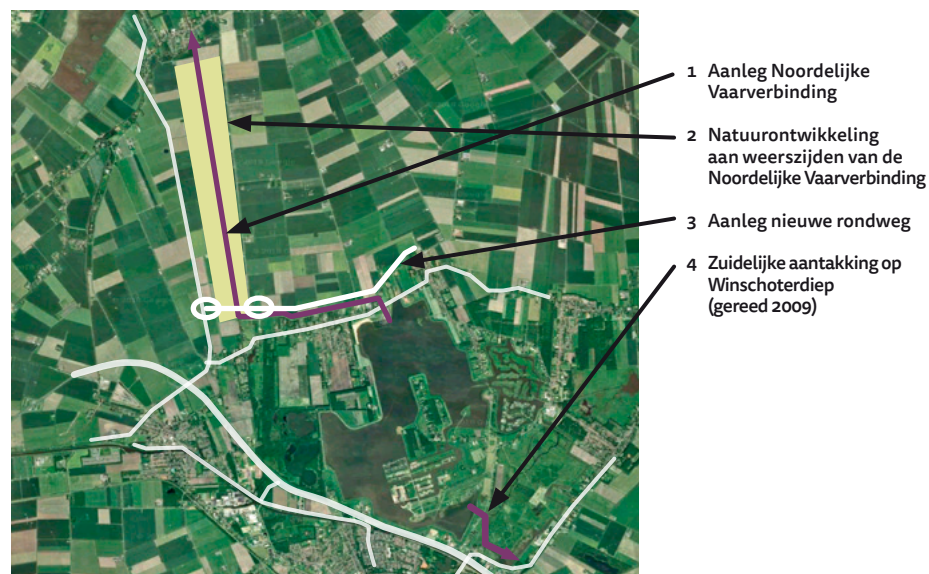
<sup>36</sup> De raming voor IAG2 is dus gebaseerd op de realisatie van IAG1 en de raming voor IAG3 is gebaseerd op de realisatie van IAG1 en IAG2.

## 2.4

### Noordelijke Vaarverbinding: rondje varen in Noordoost Groningen

Dit programma staat bekend onder verschillende namen. In dit rapport wordt de benaming *Noordelijke Vaarverbinding* gebruikt.<sup>37</sup> De Noordelijke Vaarverbinding vormt een aanvulling op de gebiedsontwikkeling *Blauwestad*.<sup>38</sup> In 2006 werd de eerste woning van Blauwestad opgeleverd en werd het Oldambtmeer gerealiseerd.<sup>39</sup> Met de Noordelijke Vaarverbinding wordt dit meer aan de noordzijde ontsloten. Zo ontstaat de mogelijkheid om een rondje te varen door de provincie Groningen. De achterliggende gedachte is dat er met deze gebiedsontwikkeling mensen van elders worden aangetrokken, die in de regio hun geld zullen besteden. Als gevolg van de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding, onderdeel van de gebiedsontwikkeling Blauwestad, worden er meer toeristen verwacht die in de regio hun geld zullen uitgeven, aan bijvoorbeeld watersport-gerelateerde activiteiten, recreatie en toerisme. Deze extra bestedingen zullen leiden tot extra werkgelegenheid. Figuur 2.3 laat een kaart zien van het plangebied en de deelprojecten die onder dit programma vallen.<sup>40</sup> De toenmalige gemeente Scheemda heeft voor de uitvoering van het project cofinanciering aangevraagd bij de provincie Groningen. De provincie Groningen vraagt tevens cofinanciering aan bij het Rijk en OP-EFRO subsidie bij de EU (beide via het SNN). Figuur 2.4 geeft een overzicht van de subsidiebijdragen van de provincie, het Rijk en de Europese Commissie.

**Figuur 2.3** Verschillende planelementen van de Noordelijke Vaarverbinding



<sup>37</sup> Het project wordt ook wel Noordelijke Vaarverbinding Blauwestad, Noordelijke Vaarverbinding Oldambtmeer of Blauwe Passage genoemd.

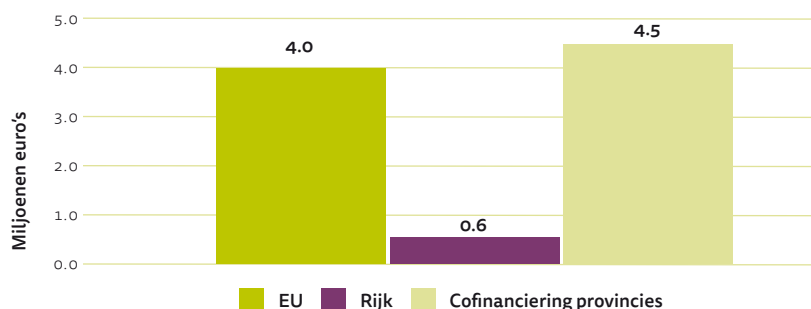
<sup>38</sup> Eind jaren tachtig nam de provincie Groningen het initiatief voor het water-, natuur- en woningbouwplan Blauwestad. Het plan bestaat uit:

- De aanleg van een nieuw meer van ruim 800 hectare;
- 350 hectare nieuw natuurgebied;
- Toeristische recreatieve voorzieningen;
- De mogelijkheid om te wonen aan het water, midden in de natuur.

<sup>39</sup> Website Blauwestad, <https://www.blauwestad.nl/over-blauwestad/geschiedenis>, geraadpleegd: oktober 2017.

<sup>40</sup> Ecorys, Effectmeting noordelijke vaarverbinding Blauwestad, Rotterdam april 2009, p. 12.

**Figuur 2.4** Omvang subsidie naar bron<sup>41</sup>



De Noordelijke Vaarverbinding is aangelegd voor boten met een doorvaarthoogte van maximaal 3,75 meter. Tijdens de uitvoering van het project Noordelijke Vaarverbinding werd duidelijk dat in het Termunterzijldiep twee bruggen te laag waren om met een boot van 3.75m hoogte onder door te varen.<sup>42</sup> GS heeft aan PS aanvullende subsidie gevraagd om ook deze bruggen op te hogen. Daarnaast is een aantal recreatieve vaarvoorzieningen opgewaardeerd. Dit betreft het project 'Upgrading Termunterzijldiep'. Het uiteindelijke doel was om de mogelijkheid te creëren dat boten een 'Rondje door Groningen' kunnen varen. Met de komst van de Noordelijke Vaarverbinding is het voor een kleinere boot (tot 2,50 m.) mogelijk om dit rondje te varen. Het is nog niet mogelijk om met een grotere boot het rondje door Groningen te varen.

Eén van de deelprojecten, de aanleg van een nieuwe rondweg (zie figuur 2.3), is niet afgerond. De aanleg van deze nieuwe rondweg had als doel om de dorpen Midwolda, Oostwold, Finsterwolde en Beerta te verlossen van het doorgaande vrachtverkeer van en naar de Oldambtpolders en Delfzijl. De rondweg is weliswaar aangelegd, maar de aansluiting op de provinciale weg ontbreekt (nog).<sup>43</sup> In het kader van de subsidieaanvraag voor de Noordelijke Vaarverbinding is er een *ex ante studie* uitgevoerd door Ecorys. Deze studie is opgesteld in opdracht van de projectorganisatie Ring Blauwestad.<sup>44</sup> Tabel 2.4 toont de van te voren geraamde werkgelegenheidseffecten en de later gerapporteerde resultaten. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de *ex post* resultaten van het project.

<sup>41</sup> De provinciale cofinanciering betreft de begrote cofinanciering. De uiteindelijke bijdrage van de provincie is onbekend. De omvang van de begrote subsidie vanuit de EU en het Rijk is gelijk aan de uiteindelijk vastgestelde subsidie.

<sup>42</sup> Gemeente Scheemda, EFRO-subsidieaanvraag, Bijlage A Projectplan en samenvatting Noordelijke vaarverbinding Blauwestad, p. 6 en p. 8.

<sup>43</sup> Stand van zaken najaar 2017.

<sup>44</sup> De projectorganisatie Ring Blauwestad bestond uit de toenmalig gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland en de provincie Groningen.

**Tabel 2.4** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten Noordelijke Vaarverbinding

|                            | indicator                               | Raming Ecorys <sup>45</sup> | Eindverslag Noordelijke Vaarverbinding | Eindafrekeningsnotitie SNN <sup>46</sup> |
|----------------------------|---|-----------------------------|--|--|
| Noordelijke Vaarverbinding | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 35                          | Werkgelegenheidseffect onbekend        | 36                                       |

Volgens de ex ante raming van Ecorys resulteert de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding in 35 structurele arbeidsplaatsen. Daarbij maakt Ecorys onderscheid tussen directe en indirecte arbeidsplaatsen. Deze arbeidsplaatsen komen tot stand doordat het gebied voor toeristen aantrekkelijker wordt. Doordat meer toeristen naar het gebied komen, zal meer geld in het gebied worden gespendeerd. Dit zal resulteren in extra werkgelegenheid. Dit causale mechanisme wordt in de raming helder beschreven. De raming is gebaseerd op de toepassing van kengetallen uit de sector van het vaartoeisme, zoals bijvoorbeeld het gemiddelde bestedingsbedrag per boot per dag. Voor de indirecte werkgelegenheid wordt gebruik gemaakt van een input-output analyse. De aannames die Ecorys doet om te komen tot de effectuitspraken zijn niet altijd controleerbaar. Bovendien komt het aspect *tijdelijke werkgelegenheid* niet aan bod in de raming, terwijl de werkzaamheden voor de uitvoering van het infrastructurele project betekenisvolle tijdelijke werkgelegenheid op leveren. In het rapport wordt niet stilgestaan bij het nulalternatief, waarin de Noordelijke Vaarverbinding niet zal worden gerealiseerd. Ook gaat de raming niet in op projectalternatieven en toekomstscenario's. Dat een toename van het boottoerisme in het gebied rondom het Oldambtmeer ten koste gaat van boottoerisme elders wordt niet opgemerkt (verdringingseffect). Dat extra boten en activiteiten op het water nadelige effecten op de waterkwaliteit en de omliggende natuur kunnen hebben, wordt niet besproken. De ex ante studie slaagt er niet in om een dekkend overzicht van de effecten te presenteren.

**Tabel 2.5** Ex ante raming Noordelijke Vaarverbinding beoordeeld

|                              | Raming Noordelijke Vaarverbinding (Bron: ex ante studie Ecorys) <sup>47</sup> |
|------------------------------|---|
| probleemanalyse              | ja  |
| causaal mechanisme           | ja  |
| meer scenario's en varianten | nee   |
| overzicht effecten           | deels   |
| moment en plaats             | deels   |
| controleerbaar               | deels   |

<sup>45</sup> Ecorys, *Effectmeting Noordelijke Vaarverbinding Blauwestad*, 2009.

<sup>46</sup> SNN, 'Noordelijke Vaarverbinding' Eindafrekeningsnotitie, 10 mei.

<sup>47</sup> Ecorys, *Effectmeting Noordelijke Vaarverbinding Blauwestad*, 2009.

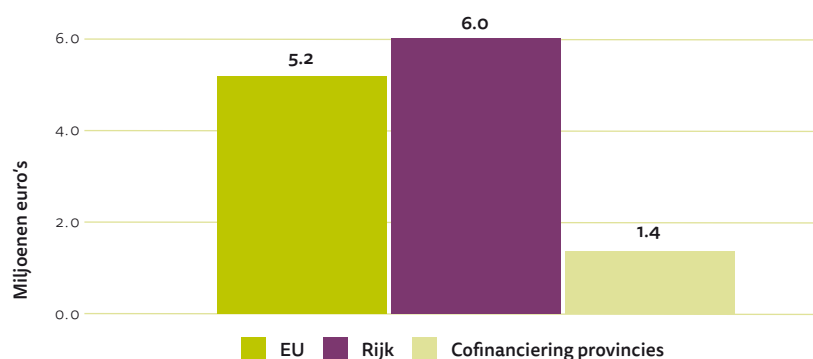


## 2.5

### Carbohydrate Competence Centre: kenniscentrum op het gebied van koolhydraten

Het Carbohydrate Competence Centre (CCC) vormt een onderdeel van de Rijksuniversiteit Groningen. Het CCC is een virtueel centrum waarin bedrijven en kennisinstellingen samenwerken om hun kennis op het gebied van koolhydraten uit te breiden. In dit onderzoek is gekeken naar de voortzettingfase (CCC1 – de voortzetting) en de versterkings- en verbredingsfase (CCC2 – de versterking en verbreding). De Rijksuniversiteit Groningen heeft namens de betrokken partnerinstellingen<sup>48</sup> bij het SNN subsidie aangevraagd voor CCC1 en CCC2. Deze subsidie is toegekend. Zie voor de omvang van de bijdragen van de Europese Commissie, het Rijk en de provincie Groningen de figuur 2.5.<sup>49</sup> Binnen CCC1 zijn twaalf onderzoeksprojecten uitgevoerd, binnen CCC2 waren dat er negen. De achterliggende gedachte is dat de onderzoeksprojecten die met deze subsidiegelden werden uitgevoerd belangrijke kennis voor commerciële toepassingen opleveren. Dit kan kennis zijn die bestaande productiemethoden efficiënter en/of duurzamer maakt of die de kwaliteit van de geproduceerde voedingsmiddelen verbetert. Deze kennis zou kunnen worden benut in de koolhydraat-gerelateerde bedrijvigheid in (Noord-)Nederland. Dat zou de concurrentiekracht van deze (Noordelijke) bedrijven ten goede komen.<sup>50</sup>

**Figuur 2.5** Omvang subsidie naar bron (CCC1 en CCC2)



<sup>48</sup> CCC1 betreft een samenwerking tussen vijf kennisinstellingen en dertien bedrijven. CCC2 betreft een samenwerking tussen zes kennisinstellingen en twintig bedrijven.

<sup>49</sup> De Europese middelen zijn afkomstig vanuit het OP-EFRO programma; de Rijksmiddelen zijn afkomstig vanuit het *Pieken in de Delta* programma.

<sup>50</sup> Twee concrete onderzoeksprojecten zijn Novel Sugar Mimetics en Koolhydraat gestuurde nutriënt opname bij vleeskuikens:

- Novel Sugar Mimetics* – drie onderzoeksinstellingen en vier bedrijven doen in dit project onderzoek naar alternatieve ingrediënten die suiker in voedingsmiddelen kunnen vervangen om zo de voedingswaarde van deze producten te verbeteren.
- Koolhydraat gestuurde nutriënt opname bij vleeskuikens* – in dit project onderzoeken drie kennisinstellingen en drie bedrijven samen wat het effect van koolhydraten is op de verteerbaarheid van voeding door vleeskuikens. Als een grondstof beter verteerbaar is, leidt dit altijd tot een hogere voederwaarde voor die grondstof. Hoe hoger de voederwaarde, hoe minder er van die grondstof benodigd is.

De Rijksuniversiteit Groningen heeft de subsidieaanvraag voor dit programma, bestaande uit meerdere onderzoeksprojecten, ingediend. Details, zoals welke partijen waren betrokken bij welk(e) onderzoeksproject(en), vormden een integraal onderdeel van de subsidieaanvraag. Dit wijst erop dat alleen bedrijven die zich in het netwerk van de Rijksuniversiteit Groningen bevonden, in de verstrekte subsidiegelden konden meedelen. Omdat het gaat om een omvangrijk bedrag aan publieke middelen (zie figuur 2.5) is het opvallend dat de Rijksuniversiteit Groningen als begunstigde mocht bepalen welke onderzoeksprojecten er zouden worden uitgevoerd en dat (GS van) de provincie Groningen geen grotere vinger aan de pols heeft gehouden.

Er zijn *geen ex ante studies* uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het CCC. De Rijksuniversiteit Groningen heeft de subsidieaanvraag voor CCC1 en CCC2 opgesteld, waarbij zij ook een werkgelegenheidsdoelstelling formuleert. In tabel 2.6 worden de van te voren geraamde werkgelegenheidseffecten en de gerapporteerde ex post resultaten weergegeven. In paragraaf 3.5 zal op deze ex post resultaten worden ingegaan.

**Tabel 2.6** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten CCC1 en CCC2

|      | indicator                               | raming  | eindrapportage   |
|------|---|---|--|
| CCC1 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 30 direct, 60 indirect (subsidieaanvraag) <sup>51</sup> | 112 (eindrapportage) <sup>52</sup><br>33 (SNN) <sup>53</sup> |
| CCC2 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 24 (subsidieaanvraag) <sup>54</sup>                     | 69 (eindrapportage) <sup>55</sup><br>83 (SNN) <sup>56</sup>  |

Ten aanzien van CCC1 verwacht de Rijksuniversiteit Groningen dat er 90 arbeidsplaatsen worden gecreëerd, waarvan 30 direct en 60 indirect. De 30 directe arbeidsplaatsen betreffen voornamelijk de onderzoekers die in de onderzoeksprojecten worden aangesteld. De subsidieaanvraag bevat gedetailleerde informatie over hoeveel fte er per onderzoeksproject benodigd is. De tijdelijke werkgelegenheid is daarmee controleerbaar. Een onderbouwing voor de te verwachten structurele werkgelegenheid ontbreekt. Daarnaast verwacht de Rijksuniversiteit Groningen dat er voor iedere arbeidsplaats die in de onderzoeksprojecten ontstaat (in totaal naar verwachting 30) er elders twee indirecte arbeidsplaatsen ontstaan (in totaal dus 60). Het is niet duidelijk op welk onderzoek deze vermenigvuldiging is gebaseerd.

<sup>51</sup> Subsidieaanvraag, Bijlage A, ongedateerd, opsteller: CCC (onderdeel Rijksuniversiteit Groningen).

<sup>52</sup> Carbohydrate Competence Center, *Naar een gezonde en duurzame samenleving*; project CCC1 2009–2013 'Noordelijk koolhydraatkenniscentrum CCC genereert wereldwijde concurrentiekracht', 7 april 2014.

<sup>53</sup> Brief van SNN aan de Rijksuniversiteit Groningen, 16 december 2015, onderwerp: 'definitieve vaststelling subsidie'.

<sup>54</sup> Subsidieaanvraag, Bijlage A, 6 augustus 2010, opsteller: CCC. Het betreft hier de derde variant van de subsidieaanvraag, want de eerste twee subsidieaanvragen zijn afgewezen.

<sup>55</sup> Carbohydrate Competence Center, *Naar een gezonde en duurzame samenleving*; project CCC2 2011–2014 'Noordelijk koolhydraatkenniscentrum CCC genereert wereldwijde concurrentiekracht', april 2015.

<sup>56</sup> Controledocument SNN, 3 december 2014.

Voor CCC2 verwacht de Rijksuniversiteit Groningen dat er 24 directe arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Opnieuw betreffen het vooral onderzoekers die in de onderzoeksprojecten zullen worden aangesteld. Ook deze subsidieaanvraag bevat gedetailleerde informatie over hoeveel fte er per onderzoeksproject nodig is. Dit maakt de tijdelijke werkgelegenheid controleerbaar. Een onderbouwing voor de te verwachten structurele werkgelegenheid ontbreekt. In de raming voor CCC2 wordt niet ingegaan op de te verwachten indirecte werkgelegenheid. Beide ramingen zijn afkomstig van de begunstigde partij, de Rijksuniversiteit Groningen. De ramingen zijn door het SNN, de subsidieverstrekker, op plausibiliteit getoetst.

Bij geen van de ramingen wordt er een nul alternatief beschreven, waarbij wordt geschetst welke onderzoeken er sowieso, ook zonder subsidie, zouden worden uitgevoerd. Ook worden geen alternatieve scenario's beschreven. Onzekerheden, risico's en aannamen zijn niet geëxpliciteerd. Zijn er bijvoorbeeld voldoende hoogopgeleide onderzoekers beschikbaar in Noord-Nederland? Zo niet, dan zullen deze ergens anders vandaan moeten worden gehaald. *Verdringingseffecten, cadeau-effecten en uitstralingseffecten* komen in beide ramingen niet aan de orde. Het is informatief dat er in de raming voor CCC2 wordt gesteld dat een deel van de baten neerslaat buiten het Noorden. Wanneer de baten optreden wordt in de ramingen niet duidelijk gemaakt. Al met al is de kwaliteit van de ramingen mager.

**Tabel 2.7** Twee ramingen van het CCC beoordeeld

|                              | Raming CCC1<br>(Bron: subsidieaanvraag<br>Rijksuniversiteit Groningen) | Raming CCC2<br>(Bron: subsidieaanvraag<br>Rijksuniversiteit Groningen) |
|------------------------------|--|--|
| probleemanalyse              | ja   | ja   |
| causaal mechanisme           | ja   | deels  |
| meer scenario's en varianten | nee  | nee  |
| overzicht effecten           | deels  | deels  |
| moment en plaats             | nee  | deels  |
| controleerbaar               | deels  | deels  |

## 2.6

### Conclusie

Bij het ramen van de werkgelegenheidseffecten zijn voor de drie onderzochte programma's uiteenlopende methoden gebruikt: ervaring met eerdere soortgelijke programma's (IAG), modelmatig met kengetallen (IAG, Noordelijke Vaarverbinding), input-output analyse (Noordelijke Vaarverbinding), op basis van werkvoorraad (tijdelijke werkgelegenheid CCC), geen nadere onderbouwing (structurele werkgelegenheid CCC).

De Rekenkamer concludeert:

- Bijna alle ramingen van de werkgelegenheidseffecten (5 van de 6) maken onderdeel uit van de subsidieaanvraag die de begunstigde heeft opgesteld. Deze ramingen zijn inhoudelijk onvoldoende. De ramingen presenteren geen

dekkend overzicht van de effecten en maken geen gebruik van scenario's en projectalternatieven.

- De ex ante raming voor de Noordelijke Vaarverbinding maakt geen gebruik van meerdere scenario's. Ook worden er geen projectalternatieven of een nulalternatief uitgewerkt. De geraamde effecten zijn optimistisch, zoals ook zal blijken in hoofdstuk 3.
- Er werden op verzoek of op initiatief van PS geen ex ante ramingen uitgevoerd.
- Doorslaggevende besluitvorming over de toekenning van financiële middelen loopt grotendeels via het SNN. Deze financiële middelen staan niet op de provinciale begroting. Besluitvorming over provinciale cofinanciering, een relatief klein deel in de totale programmafinanciering, loopt wel via de Staten.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Voor de onderzochte Groningse programma's liep besluitvorming over de toekenning van ruim € 26 miljoen aan EU en Rijksmiddelen via het SNN. Voor dezelfde programma's droegen de provincies in totaal € 8,6 miljoen euro bij (via provinciale cofinanciering).

3

**Verantwoorden,  
lessen trekken?**

---

# Verantwoorden, lessen trekken?

## 3.1

### Inleiding

Aan het eind van een subsidietraject hoort 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. In het eindverslag dient de subsidieontvanger aan te geven aan welke activiteiten het subsidiegeld werd besteed. Indien de subsidietoekenning er nadrukkelijk op gericht is om nieuwe banen te scheppen, ligt het voor de hand dat in de verantwoording aandacht wordt besteed aan de *tijdelijke werkgelegenheid* die met het tot besteding brengen van de projectsubsidie is gerealiseerd.

Het rapporteren over het scheppen van duurzame (*structurele*) werkgelegenheid ligt bij de afsluiting van het subsidietraject vaak lastiger. Met de structuurversterkende subsidie is bijvoorbeeld een op product vernieuwing gericht onderzoek verricht of is een toeristische infrastructuur tot stand gebracht. Of dit onderzoek werkelijk leidt tot een nieuwe productielijn die ook afzet en omzet genereert, is bij de afsluiting van het onderzoek (en de subsidietermijn) soms nog onzeker. Of bij het gebruiken en exploiteren van de nieuwe toeristische infrastructuur de resultaten kostendekkend zijn en de gebruikers de voordelen van de nieuwe infrastructuur ten volle waarderen, is bij het beëindigen van de subsidierelatie vaak nog onzeker. Wel is het mogelijk om aan het eind van het subsidietraject beter – dan bij het moment waarop de subsidie wordt aangevraagd – in te schatten wat de duurzame effecten op de werkgelegenheid zullen worden.

De eindverantwoording dient onder meer het doel de hoogte van de definitieve subsidie vast te stellen. De informatie die deze eindverantwoording oplevert, zet ook aan om na te denken of de *subsidieverstrekker* 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 het bijzonder: meer werkgelegenheid, respectievelijk: meer innovatie. Als de subsidieverstrekker of de subsidieontvanger deze vraag proberen te beantwoorden, spreekt de Rekenkamer over: een *ex post evaluatie*.

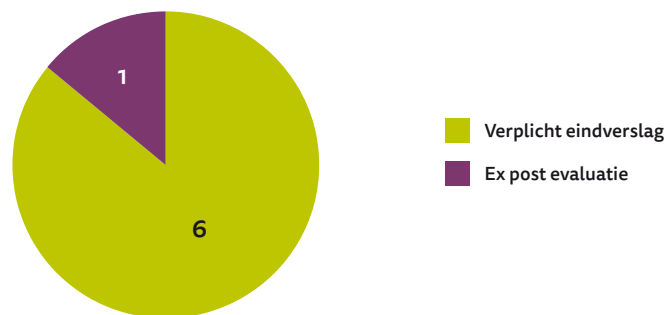
Het doel van *ex post evaluatie* is - behalve verantwoording over de aanwending van schaarse publieke middelen - het benutten van kansen om *lessen te trekken*, om er achter te komen welke maatregel wel en welke maatregel niet werkt, en onder welke bevorderende dan wel belemmerende condities dit effect optreedt. Wanneer we ervan uitgaan dat provinciale maatregelen die zijn gericht op het scheppen van werk of het stimuleren van innovatie met diverse onzekerheden te maken hebben, ligt het voor de hand dat provinciebestuurders en Statenleden willen weten wat achteraf gezien goed is gegaan en wat er fout is gegaan. De lessen liggen voor het oprapen. *Werkt het?* Zo kan een basis worden gelegd voor *evidence based* provinciaal beleid in de toekomst.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer onderzocht welke eindrapportages en ex post evaluaties er in de provincie Groningen zijn opgesteld met betrekking tot de Noordelijke Vaarverbinding, het Innovatief Actieprogramma Groningen en het Carbohydrate Competence Center. Daarbij is gekeken naar de kwaliteit van de aangetroffen rapporten.

Meer concreet kijkt de Rekenkamer terug op zes verplichte eindverslagen en één extern uitgevoerde ex post evaluatie na afloop van de drie geselecteerde programma's (zie ook figuur 3.1).

Voordat de Rekenkamer de aangetroffen documenten beschrijft, wordt stilgestaan bij aspecten die in een ex post evaluatie – idealiter – aan de orde moeten komen. Met behulp van dit normatieve inzicht<sup>58</sup> worden de zeven aangetroffen documenten vervolgens beoordeeld.

**Figuur 3.1** Type evaluatie



<sup>58</sup> In dit onderzoek is gewerkt met een checklist met eisen die aan een geslaagde ex post evaluatie mogen worden gesteld. De inhoud van deze checklist correspondeert met tabel 3.1

## 3.2

## Ex post evaluatie

De kwaliteit van de aangetroffen ex post evaluaties varieert. De volgende vijf aspecten zijn bij het bepalen van de kwaliteit van belang.

Tabel 3.1 Vijf aspecten van ex post evaluatie

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

In de eerste plaats is het van belang dat er in het rapport aandacht wordt besteed aan de *uitgangssituatie*. Dus het aantal banen in de sector waarvoor subsidie wordt gegeven *voordat* deze subsidie tot besteding komt. Dit wordt ook wel de nul-situatie genoemd. De uitgangssituatie moet worden vergeleken met het aantal banen op het moment dat de subsidieperiode is verstreken en vaak idealiter opnieuw enkele jaren later (de *nameting*). Het chronologisch op een rij zetten van deze metingen stelt de lezer in staat zich een beeld te vormen van de bruto werkgelegenheidsontwikkeling<sup>59</sup> in het met subsidie voorziene segment.

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

<sup>59</sup> De bruto werkgelegenheid is de werkgelegenheid die direct ontstaat als gevolg van een project of programma. De werkgelegenheidseffecten voor de regio kunnen echter anders uitpakken dan enkel het directe werkgelegenheidseffect *als gevolg van een project*. Om tot een zuivere uitspraak te komen over de werkgelegenheidseffecten voor de regio als gevolg van een project, dient er voor de indirecte werkgelegenheid en andere indirecte effecten, zoals bijvoorbeeld uitstralingseffecten, verdringings-effecten, substitutie-effecten of cadeau-effecten te worden gecorrigeerd. Het werkgelegenheidseffect dat het resultaat is van deze correctie noemt men het *netto* werkgelegenheidseffect.



bezoekersaantallen blijken te stijgen. De informatie over de werking van de middelen wordt bijvoorbeeld verkregen door de waargenomen verandering te vergelijken met de ontwikkeling in een gebied of sector waarvoor geen subsidie werd verstrekt. Of door de ontwikkeling in het gesubsidieerde segment af te zetten tegen het trendmatig gemiddelde. Soms verschaft ook een enquête onder zowel de afgewezen aanvragers als de begunstigde aanvragers een beeld van welke projecten sowieso zouden zijn uitgevoerd ook zonder subsidie en welke maatregelen juist dankzij het steuntje in de rug door de subsidie tot uitvoering zijn gekomen.<sup>60</sup> Door de bruto-ontwikkeling te vergelijken met de trendmatige ontwikkeling – zonder gesubsidieerde projecten – ontstaat een zuiverder beeld van het *netto-effect*.

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

Het vijfde en laatste aspect waaraan de Rekenkamer de nodige betekenis toekent, is de mate waarin de ex post studie voor de lezer *controleerbaar* is. Die controleerbaarheid betreft in de eerste plaats de verzamelde gegevens en in de tweede plaats de uitgevoerde analyses. Indien een studie controleerbaar is, kan de gebruiker ook beter de betrouwbaarheid van de voorspelling inschatten.

---

<sup>60</sup> Door het uitvoeren van een 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 tot stand gekomen 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).

### 3.3

## Innovatief Actieprogramma Groningen (fasen 1, 2 en 3)

Voor het programma IAG zijn er ten aanzien van alle drie onderzochte edities eindrapportages opgesteld. Deze eindrapportages zijn opgesteld door de begunstigde, de provincie Groningen, ter verantwoording van de via het SNN ontvangen gelden.<sup>61</sup> Daarnaast heeft de provincie Groningen opdracht gegeven aan de Young Advisory Group (YAG) voor het uitvoeren van een ex post evaluatie van het IAG2 en IAG3 enkele jaren na beëindiging van het subsidieprogramma.<sup>62</sup>

### Eindrapportages IAG1, IAG2 en IAG3

In de drie eindrapportages die de provincie Groningen heeft opgesteld, wordt ingegaan op de gerealiseerde bruto werkgelegenheidseffecten. Dit wordt weergegeven in tabel 3.2. In de eindrapportage van het IAG1 wordt niet duidelijk gemaakt hoe de bruto gecreëerde werkgelegenheid is gemeten. Ook wordt niet ingegaan op de verhouding tussen de direct (35) en de indirect (171) gecreëerde werkgelegenheid. De berekening van de tijdelijke werkgelegenheid is navolgbaar. De tijdelijke werkgelegenheid is niet bepaald op basis van rapportages van de begunstigde bedrijven of een andere vorm van observatie, maar op grond van een modelmatige benadering op basis van financiële investeringen en kengetallen. Net als bij de raming (paragraaf 2.3) is de effectuitspraak gebaseerd op de aanname dat iedere € 125.000 aan investeringsuitgaven één mensjaar aan tijdelijke werkgelegenheid oplevert. Dezelfde methode om, ex ante, de verwachte effecten te ramen wordt hier gebruikt om, ex post, de effecten “vast te stellen”. Doordat de gerealiseerde investeringen hoger zijn dan de vooraf begrote investeringen is de geschatte omvang van de tijdelijke werkgelegenheid hoger dan vooraf voor IAG1 werd geraamd. Zoals in tabel 3.3 staat vermeld, stelt het SNN de resultaten die de provincie rapporteert over IAG2 en IAG3 bij naar respectievelijk 58 fte en 113 fte. Volgens het SNN is de onderbouwing die de provincie Groningen heeft aangeleverd, gebaseerd op informatie van projectleiders van de individuele onderliggende projecten. Dat is voor het SNN onvoldoende, omdat niet kan worden nagegaan hoe de provincie Groningen deze informatie heeft gecontroleerd.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 16 juni 2009, onderwerp: ‘Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 1’; Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 27 maart 2012, onderwerp: ‘Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 2’; Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 28 april 2015, onderwerp: ‘Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 3’.

<sup>62</sup> Young Advisory Group, *Evaluatie van de economische programma's IAG en FPM*, Groningen, oktober 2016

<sup>63</sup> Controledocumenten SNN, 26 oktober 2012 en 14 oktober 2014.

**Tabel 3.2** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten IAG1, IAG2 en IAG3

|      | indicator                               | raming           | eindrapportage   | ex post evaluatie YAG |
|------|---|------------------|--|-----------------------|
| IAG1 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | -                | 35 direct en 171 indirect <sup>64</sup>                      |                       |
|      | tijdelijke werkgelegenheid in mensjaren | 48 <sup>65</sup> | 57 (eindrapportage) <sup>66</sup>                            |                       |
| IAG2 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 40 <sup>67</sup> | 62 (eindrapportage) <sup>68</sup><br>58 (SNN) <sup>69</sup>  | 377 (IAG2&IAG3)       |
| IAG3 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 35 <sup>71</sup> | 85 (eindrapportage) <sup>72</sup><br>113 (SNN) <sup>73</sup> |                       |

Bij de vaststelling van de werkgelegenheidseffecten wordt in de eindrapportages van IAG1, IAG2 en IAG3 geen rekening gehouden met eventuele externe factoren die van invloed kunnen zijn op de werkgelegenheid, zoals conjunctuurschommelingen, marktontwikkelingen of ontwikkelingen bij concurrerende bedrijven. Het geregistreerde effect wordt niet afgezet tegen een trend of een gebied waar innovatie tot stand komt zonder overheidsingrijpen. Ook is er in de eindrapportages niet inzichtelijk gemaakt wat de werkgelegenheidseffecten zijn van de onderliggende gesubsidieerde projecten en hoe deze zich verhouden tot het werkgelegenheidseffect van het IAG programma als geheel.

<sup>64</sup> Brief van Provincie Groningen aan SNN, 16 juni 2009, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 1'.

<sup>65</sup> SNN, subsidieverleningsbeschikking, 6 juni 2005.

<sup>66</sup> Brief van Provincie Groningen aan SNN, 16 juni 2009, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 1'.

<sup>67</sup> Brief van SNN aan Provincie Groningen, 6 augustus 2008, onderwerp: 'Beschikking subsidie project Innovatief Actieprogramma Groningen 2 (IAG2)'.

<sup>68</sup> Bijlage bij Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 27 maart 2012, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 2'.

<sup>69</sup> Uit een controledocument van het SNN blijkt dat het gerapporteerde aantal van 62 arbeidsplaatsen door het SNN gecontroleerd wordt met de EIM-tool en niet akkoord wordt bevonden. Met de EIM-tool worden de gecreëerde arbeidsplaatsen neerwaarts bijgesteld naar 58. De door de provincie Groningen opgegeven waarde van 62 is gebaseerd op de informatie van de projectleiders van de begunstigde projecten. Het SNN stelt dat niet kan worden nagegaan hoe deze informatie door de provincie Groningen is beoordeeld en neemt daarom de EIM-waarden als realisatiewaarden.

<sup>70</sup> Young Advisory Group, *Evaluatie van de economische programma's IAG en FPM*, Groningen, oktober 2016.

<sup>71</sup> Brief van SNN aan Provincie Groningen, 14 september 2010, onderwerp: 'Beschikking subsidie project Innovatief Actieprogramma Groningen 3 (IAG3)'.

<sup>72</sup> Bijlage bij Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 28 april 2015, onderwerp: 'Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 3'.

<sup>73</sup> Uit een controledocument van het SNN blijkt dat het gerapporteerde aantal van 85 arbeidsplaatsen door het SNN gecontroleerd wordt met de EIM-tool en niet akkoord wordt bevonden. Met de EIM-tool worden de gecreëerde arbeidsplaatsen bovenwaarts bijgesteld naar 113.

**Tabel 3.3** Drie eindrapportages en ex post evaluatie van IAG beoordeeld

|  | Eindverslag IAG1 | Eindverslag IAG2 | Eindverslag IAG3 | Ex post evaluatie YAG |
|--|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| voor- en nameting  | ja               | ja               | ja               | ja                    |
| uitvoering programma / project                           | ja               | ja               | ja               | deels                 |
| controlegroep, rivaliserende verklaring, causaal verband | nee              | nee              | nee              | deels                 |
| tijdelijke en structurele effecten                       | ja               | nee              | nee              | deels                 |
| controleerbaar   | deels            | nee              | nee              | ja                    |

### Ex post evaluatie YAG

De Young Advisory Group (YAG) heeft in opdracht van de provincie Groningen in 2016 twee economische subsidieprogramma's (IAG-2&3 en FPM<sup>74</sup>) geëvalueerd.<sup>75</sup> Het nieuwe college van GS wilde inzicht in de effecten van deze programma's om lessen te trekken met het oog op nieuw te ontwikkelen subsidieprogramma's. Dit rapport bevat een ex post evaluatie die door een externe partij is uitgevoerd; het kan derhalve worden aangemerkt als 'second opinion' op de verplichte eindrapportages voor het IAG2 en IAG3 die door de begunstigde zelf werden opgesteld. Tabel 3.2 laat zien dat het IAG2 en IAG3 volgens deze ex post evaluatie gezamenlijk hebben geresulteerd in 377 fte aan structurele werkgelegenheid. De onderzoekers van de YAG hebben interviews gehouden met contactpersonen van 13 (van de in totaal 48) projecten die subsidie vanuit het IAG2 of IAG3 hebben ontvangen. De gedachte daarbij is dat op basis van deze steekproef van projecten algemene lessen over de gehele populatie van 48 gesubsidieerde projecten binnen het IAG2 en IAG3 kunnen worden getrokken. Het is jammer dat gedetailleerde informatie over de 13 onderzochte projecten in het rapport ontbreekt.<sup>76</sup> Daarmee kan niet worden nagegaan hoe de resultaten op projectniveau zich verhouden tot de resultaten zoals die voor het volledige programma worden geschat. Er is wel naar neveneffecten gekeken. Zo wordt gesteld dat het goed mogelijk is dat er bij een deel van de projecten – ook zonder bijdrage van de provincie – de financiering rond was. De subsidie kan dan gezien worden als een welkome bonus (een *cadeau-effect*), maar niet als noodzakelijk om het project door te laten gaan. De bruto vastgestelde werkgelegenheid wordt niet gecorrigeerd voor dit effect. In het onderzoek wordt weinig nadruk gelegd op de tijdelijke werkgelegenheid die is ontstaan. De onderzoekers hebben de resultaten vergeleken met andere subsidieprogramma's die economische structuurversterking als doel hadden. Daarmee wordt de lezer in staat gesteld de resultaten van het IAG2 en IAG3 beter te plaatsen. Al met al is de kwaliteit van deze extern uitgevoerde ex post evaluatie redelijk te noemen. Voor de drie Groninger programma's die de Rekenkamer heeft onderzocht, is dit de enige ex post evaluatie die werd aangetroffen. Het rapport van deze ex post evaluatie wordt vervolgens als hamerstuk door Provinciale Staten behandeld (zie paragraaf 4.2).

<sup>74</sup> Provinciale Meefinanciering.

<sup>75</sup> Young Advisory Group, *Evaluatie van de economische programma's IAG en FPM*, Groningen, oktober 2016, p.16.

<sup>76</sup> In het rapport wordt verwezen naar een appendix met informatie over de individuele onderliggende projecten. Deze appendix ontbreekt.

## 3.4

### Noordelijke Vaarverbinding

De begunstigde, de gemeente Oldambt, heeft een eindverslag opgesteld over de aanleg van de Noordelijke Vaarverbinding. Dit eindverslag is opgesteld ter verantwoording van de van het SNN ontvangen gelden.<sup>77</sup> In het eindverslag wordt niet ingegaan op de werkgelegenheidseffecten van de Noordelijke Vaarverbinding. In het eindverslag wordt gesteld dat de economische effecten pas op de middellange termijn te meten zijn. Er wordt niet ingegaan op de tijdelijke werkgelegenheid. De effectuitspraken in het eindverslag zijn algemeen en kwalitatief van aard. Er is geen sprake van metingen, bijvoorbeeld van het aantal boottoeristen, het aantal gebruikers van de vaarverbinding, de tijdelijke werkgelegenheid voor de uitvoering van dit infrastructurele project en de structurele werkgelegenheid die als gevolg van het project opgetreden is. Cruciale gegevens om het aantal gebruikers van de vaarverbinding bij te houden, zijn de sluistellingen bij Midwolda, de zuidelijke ingang van de Noordelijke Vaarverbinding. Deze worden niet systematisch bijgehouden door de gemeente Oldambt noch door de provincie Groningen.

**Tabel 3.4** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten Noordelijke Vaarverbinding

|                            | indicator                               | raming           | eindrapportage         |
|----------------------------|---|------------------|------------------------|
| Noordelijke vaarverbinding | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte | 35 <sup>78</sup> | 36 (SNN) <sup>79</sup> |

Het SNN heeft het eindverslag beoordeeld. Het gerapporteerde werkgelegenheidscijfer dat in tabel 3.4 wordt vermeld, is afkomstig van het SNN. Het SNN heeft zich daarbij gebaseerd op de EIM-tool, omdat de begunstigde in haar eindverslag, volgens het SNN, “geen correcte onderbouwing heeft aangeleverd van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen in fte”. Bovendien verwacht het SNN niet dat de begunstigde alsnog een correcte onderbouwing zal geven.<sup>80</sup>

**Tabel 3.5** Eindverslag Noordelijke Vaarverbinding beoordeeld

|   | Eindverslag Noordelijke Vaarverbinding (2015) |
|---|---|
| voor- en nameting                       | nee   |
| uitvoering programma / project          | ja  |
| controlegroep, rivaliserende verklaring | nee   |
| tijdelijke en structurele effecten      | nee   |
| controleerbaar                          | nee   |

<sup>77</sup> Brief van Provincie Groningen aan SNN, 16 juni 2009, onderwerp: ‘Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 1’; Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 27 maart 2012, onderwerp: ‘Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 2’; Brief van Provincie Groningen aan het SNN, 28 april 2015, onderwerp: ‘Eindafrekening Innovatief Actieprogramma Groningen 3’.

<sup>78</sup> Ecorys, *Effectmeting Noordelijke Vaarverbinding Blauwestad*, 2009.

<sup>79</sup> SNN, ‘Noordelijke Vaarverbinding Eindafrekeningsnotitie’, 10 mei.

<sup>80</sup> SNN, ‘Noordelijke Vaarverbinding Eindafrekeningsnotitie’, 10 mei.

In het eindverslag wordt geen koppeling gelegd tussen de oorspronkelijk geraamde en de uiteindelijke gerealiseerde effecten. Een gemiste kans. Op basis van gegevens van de gemeente Oldambt kan worden afgeleid dat het aantal boten dat jaarlijks gebruikmaakt van de Noordelijke Vaarverbinding minimaal 76 en maximaal 608 is.<sup>81</sup> Dit wijkt sterk af van de door Ecorys geraamde 1.800 extra bootvaardagen. Zoals uit tabel 3.5 blijkt moet de kwaliteit van dit eindverslag – met betrekking tot de werkgelegenheidseffecten – als onvoldoende worden aangemerkt.

### 3.5 Carbohydrate Competence Center (fases 1 en 2)

Aan het eind van de looptijd van het CCC1 en CCC2 heeft de begunstigde, de Rijksuniversiteit Groningen, een eindrapportage opgesteld. Deze eindrapportages zijn verplicht, ter verantwoording van de via het SNN ontvangen gelden.<sup>82</sup> In beide eindrapportages wordt ingegaan op de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten van CCC1 en CCC2. Tabellen 3.6a en 3.6b laten zien om welke effecten het gaat. De tabellen tonen dat de begunstigde aan de hand van vier indicatoren rapporteert over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten. Omdat de begunstigde vooraf een inschatting heeft gemaakt van het bruto aantal gecreëerde arbeidsplaatsen in fte, is het logisch dat er op deze indicator wordt gerapporteerd. Waarom er daarnaast nog drie andere indicatoren worden opgenomen voor de werkgelegenheidseffecten is niet duidelijk. Het is bovendien niet helder hoe de indicatoren zich tot elkaar verhouden. Maakt het “aantal nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen” onderdeel uit van “aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte’s”? En zijn de “projectgebonden fte’s in vervolprojecten” tot stand gekomen door CCC1 respectievelijk CCC2? Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de aannahme dat 1 fte aan direct gecreëerde werkgelegenheid 2 fte aan indirect gecreëerde werkgelegenheid oplevert. Het wordt niet uitgelegd op welke bevinding of onderzoek deze forfaitaire vermenigvuldiging is gebaseerd. Doordat de indicatoren niet duidelijk worden gedefinieerd en doordat (mede hierdoor) onduidelijk is hoe de indicatoren zich tot elkaar verhouden, is het moeilijk te beoordelen hoeveel arbeidsplaatsen CCC1 en CCC2 werkelijk hebben opgeleverd. Het risico van dubbeltellingen ligt op de loer. Waar je zou verwachten dat een eindrapportage inzicht geeft in het gerealiseerde werkgelegenheidseffect, slagen de eindrapportages van CCC1 en CCC2 daar geenszins in. Integendeel, door de veelheid aan gepresenteerde informatie, is het lastig vast te stellen hoeveel werkgelegenheid CCC1 en CCC2 hebben opgeleverd.

<sup>81</sup> De sluis van Midwolda vormt de toegang tot de Noordelijke Vaarverbinding. Tussen mei 2015 en november 2017 is deze sluis 190 maal geopend (Bron: Interview gemeente Oldambt en bezoek jachthaven Midwolda, 24-10-2017). Per jaar komt dat neer op gemiddeld 76 sluisopeningen. Per sluisopening kunnen er 1 tot 8 boten door de Noordelijke Vaarverbinding varen. Dat komt erop neer dat er gemiddeld 76 tot 608 boten per jaar over de Noordelijke Vaarverbinding varen.

<sup>82</sup> Gemeente Oldambt, *Eindverslag Noordelijke Vaarverbinding SNN project 142*, 15 juli 2015.

**Tabel 3.6a** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten CCC1

|      | indicator  | raming  | eindrapportage <sup>83</sup>                   |
|------|--|---|--|
| CCC1 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte            | 30 direct, 60 indirect (subsidieaanvraag) <sup>84</sup> | 112 (eindrapportage)<br>33 (SNN) <sup>85</sup> |
|      | nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen in fte            |   | 99   |
|      | projectgebonden fte's in vervolprojecten (geschat) |   | 60   |
|      | totaal aantal gecreëerde arbeidsplaatsen in fte    |   | 270  |

**Tabel 3.6b** Geraamde en gerapporteerde werkgelegenheidseffecten CCC2

|      | indicator  | raming                              | eindrapportage <sup>86</sup>                  |
|------|--|-------------------------------------|---|
| CCC2 | bruto gecreëerde arbeidsplaatsen in fte            | 24 (subsidieaanvraag) <sup>87</sup> | 69 (eindrapportage)<br>83 (SNN) <sup>88</sup> |
|      | nieuw gecreëerde arbeidsplaatsen in fte            |                                     | 237   |
|      | projectgebonden fte's in vervolprojecten (geschat) |                                     | 60  |
|      | totaal aantal gecreëerde arbeidsplaatsen in fte    |                                     | 366   |

Het SNN heeft de eindrapportages over CCC1 en CCC2 beoordeeld. Volgens het SNN geeft de begunstigde geen correcte en/of volledige onderbouwing voor de waarden die zij opgeeft. Daarom stelt het SNN, op grond van een plausibiliteits-toets, het realisatiecijfer bij naar 33 fte (CCC1) respectievelijk 83 fte (CCC2).<sup>89</sup> Daarmee wijkt het oordeel van het SNN sterk af van het genoemde aantal fte in de eindrapportages (33 versus 112 en 270 voor CCC1; en 83 versus 69 en 366).

<sup>83</sup> Carbohydrate Competence Center, *Naar een gezonde en duurzame samenleving; project CCC1 2009–2013 'Noordelijk koolhydraatkenniscentrum CCC genereert wereldwijde concurrentiekracht'*, 7 april 2014.

<sup>84</sup> Subsidieaanvraag, Bijlage A, *ongedateerd*, opsteller: CCC (onderdeel Rijksuniversiteit Groningen).

<sup>85</sup> Brief van SNN aan de Rijksuniversiteit Groningen, 16 december 2015, onderwerp: 'definitieve vaststelling subsidie'.

<sup>86</sup> Carbohydrate Competence Center, *Naar een gezonde en duurzame samenleving; project CCC2 2011–2014 'Noordelijk koolhydraatkenniscentrum CCC genereert wereldwijde concurrentiekracht'*, april 2015.

<sup>87</sup> Subsidieaanvraag, Bijlage A, 6 augustus 2010, opsteller: CCC. Het betreft hier de derde variant van de subsidieaanvraag, want de eerste twee subsidieaanvragen zijn afgewezen.

<sup>88</sup> Controledocument SNN, 3 december 2014.

<sup>89</sup> Controledocumenten SNN, 3 december 2014 en 2 december 2015.

Tabel 3.7 Twee eindrapportages CCC beoordeeld

|  | Eindrapportage CCC1 | Eindrapportage CCC2 |
|--|---------------------|---------------------|
| voor- en nameting  | ja                  | ja                  |
| uitvoering project/programma                             | ja                  | ja                  |
| controlegroep, rivaliserende verklaring, causaal verband | nee                 | nee                 |
| tijdelijke en structurele effecten                       | nee                 | nee                 |
| controleerbaar   | deels               | nee                 |

Beide eindrapportages bevatten een bijlage met informatie over de onderliggende onderzoeksprojecten. Daar wordt ingegaan op de vraag hoeveel bruto gecreëerde arbeidsplaatsen het innovatieproject heeft opgeleverd. Met deze informatie wordt inzicht verschaft hoe de resultaten van de onderliggende projecten zich verhouden tot het programma als geheel. Dat maakt de resultaten op programmaniveau controleerbaar. Bij controle hiervan blijkt de som van de werkgelegenheidseffecten van de onderliggende onderzoeksprojecten niet te stroken met de gerapporteerde werkgelegenheidseffecten van beide programma's als geheel (zoals weergegeven in tabel 3.6). In de eindrapportage wordt daarnaast niet stilgestaan bij de invloed van externe factoren op en de neveneffecten die zijn opgetreden bij de doelbereiking van CCC1 en CCC2. De kwaliteit van deze eindrapportages is matig.

### 3.6 Conclusie

Bij het vaststellen van de werkgelegenheidseffecten zijn in de beschouwde periode verschillende methoden gebruikt: modelmatig op basis van kengetallen (tijdelijke werkgelegenheid IAG1), opgave door begunstigden (IAG 2 en 3), opgave per project (CCC), geen nadere onderbouwing (structurele werkgelegenheid IAG1, noordelijke vaarverbinding).

De Rekenkamer concludeert:

- Van de drie onderzochte Groningse programma's is er één ex post evaluatie aangetroffen. Deze is van een betere kwaliteit dan de aangetroffen eindrapportages.
- De eindrapportage van de Noordelijke Vaarverbinding en de eindrapportages van CCC1 en CCC2 zijn mager, voor wat betreft de werkgelegenheidseffecten. De eerste genoemde rapportage bevat geen informatie over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten; de eindrapportages van CCC1 en CCC2 bevatten moeilijk te interpreteren informatie over de gerealiseerde werkgelegenheidseffecten.
- PS hebben bij geen van de drie programma's een initiatief genomen om een ex post evaluatie te laten opstellen.



- Naast de eindrapportages voor IAG1, IAG2 en IAG3 heeft de provincie Groningen een externe ex post evaluatie laten opstellen naar de effecten van het IAG2 en IAG3 enkele jaren nadat deze programma's afgerond waren. Dit blijkt geen standaard praktijk te zijn.<sup>90</sup> De provincie geeft hiermee een goed voorbeeld (zie ook hoofdstuk 5).

---

<sup>90</sup> Een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd voor de provincies Fryslân en Drenthe. In deze twee andere provincies heeft de Rekenkamer geen voorbeeld aangetroffen waarbij er daadwerkelijk een aantal jaren na het verstrijken van de vaststellingstermijn een ex post evaluatie heeft plaatsgevonden van de duurzame effecten. In dat opzicht is de timing van de ex post evaluatie van het IAG een unicum.

# 4

**Hoe werden Provinciale  
Staten geïnformeerd?**

---

# Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd?

## 4.1

### Inleiding

In de drie meest recente coalitieakkoorden is de nodige aandacht besteed aan het inlopen van economische achterstanden op het landelijk gemiddelde. Het provinciebestuur heeft daarbij gemikt op kennisontwikkeling, innovatie en meer banen. Het provinciebestuur richtte zich vooral op speerpuntsectoren zoals duurzame energie en Healthy Ageing. De economische crisis (2008–2013) heeft ook in Groningen haar sporen achtergelaten. De structuurversterkende middelen die beschikbaar waren in de onderzochte periode konden worden aangewend om de gevolgen van de crisis te verzachten en de concurrentiekracht van de regio te versterken. In dit hoofdstuk wordt gezien hoe Provinciale Staten zich over de kansen en realisaties van drie structuurversterkende programma's hebben laten informeren. De Rekenkamer ziet Provinciale Staten niet alleen in haar rol als ontvanger van informatie. Provinciale Staten hebben ook een actieve rol als vrager van informatie en als controleur van het uitvoerend handelen van Gedeputeerde Staten. Bij het ene programma wordt deze rol beter vervuld dan bij het andere programma. Zo worden kritische vragen gesteld bij de provinciale subsidie aan het koolhydraatencentrum CCC. Bij de evaluatie van het Innovatieve Actieprogramma daarentegen, laten Statenleden een kans om lessen te trekken onbenut. Op dit vlak zijn er belangrijke lessen te trekken voor toekomstige stimulering van de economische structuur van de provincie Groningen.

## 4.2

### Innovatieve Actieprogramma Groningen: fase 1, 2 en 3

Bij het IAG1<sup>91</sup>, IAG2<sup>92</sup> en IAG3<sup>93</sup> worden Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten geïnformeerd over het voornemen om provinciale cofinanciering te verstrekken. Provinciale Staten stellen naar aanleiding hiervan geen aanvullende vragen en worden vervolgens niet op de hoogte gehouden over de voortgang van het IAG. Statenleden vragen daar zelf ook niet om. Aan het eind van iedere editie worden Provinciale Staten wel uitgenodigd om de afsluitende symposia van het IAG bij te wonen. Een enkel Statenlid neemt ook deel aan deze symposia.

<sup>91</sup> Brief van PS aan GS, 16 december 2004, onderwerp: 'Kompasaanvraag en provinciale cofinanciering Innovatieve actieprogramma Groningen (IAG)'.

<sup>92</sup> Brief van PS aan GS, 11 december 2007, onderwerp: 'Subsidieaanvraag Koers Noord/OP EFRO en provinciale cofinanciering van het Innovatief Actieprogramma Groningen 2'.

<sup>93</sup> Brief van PS aan GS, 17 november 2009, onderwerp: 'Verzoek provinciale cofinanciering IAG-3'.

Provinciale Staten zijn daarnaast geïnformeerd over de resultaten van IAG2 en IAG3 via de ex post evaluatie van de Young Advisory Group.<sup>94</sup> Deze ex post evaluatie is naar Provinciale Staten gestuurd<sup>95</sup> en heeft vervolgens op de agenda gestaan van de vergadering van de commissie mobiliteit, economie en energie. Deze evaluatie is ter kennisgeving aangenomen. Gelet op het grote belang dat Provinciale Staten hechten aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid, zeker in de beschouwde periode, had van Provinciale Staten een actieve opstelling mogen worden verwacht.

### 4.3 Noordelijke Vaarverbinding

Gedeputeerde Staten hebben in 2009 in een brief aan Provinciale Staten het verloop van de voorbereidingsfase van de Noordelijke Vaarverbinding beschreven.<sup>96</sup> De ex ante studie naar de effecten van de Noordelijke Vaarverbinding die Ecorys heeft opgesteld (zie paragraaf 2.4), wordt als bijlage meegestuurd. In de brief worden twee tracés beschreven en wordt aan Provinciale Staten gevraagd in te stemmen met één van deze tracés (het Oudlandsewegtracé) en met een provinciale cofinancieringsbijdrage voor de realisatie ervan. Op 23 september 2009 hebben PS met beide voorstellen ingestemd. Op dat moment had de raad van de toenmalige gemeente Scheemda reeds ingestemd met het tracé en een besluit genomen over haar eigen financiële bijdrage.<sup>97</sup> Op dat moment was er al contact geweest met het SNN over de mogelijkheid om EFRO-subsidie in te zetten voor de uitvoering van het project.<sup>98</sup> Pas op het moment dat er bij de gemeente Scheemda duidelijkheid was bereikt over het tracé en er enige zekerheid was over de mogelijkheid om Europese subsidiemiddelen in te zetten, konden Provinciale Staten zich uitspreken over het tracé en de inzet van provinciale cofinancieringsmiddelen. Na de besluitvorming over de cofinanciering en het tracé verminderde de betrokkenheid van Provinciale Staten. Het project ging in uitvoering. In deze periode zijn Provinciale Staten sporadisch over het project geïnformeerd. Bij de afronding van het project werden de PS-leden uitgenodigd voor een vaartocht over de nieuwe vaarverbinding.

### 4.4 Carbohydrate Competence Center: fases 1 en 2

Provinciale Staten zijn geïnformeerd over het besluit van Gedeputeerde Staten om het door de Rijksuniversiteit voorbereide programma CCC2 te financieren.<sup>99</sup> Daarnaast zijn er eind 2009 vragen gesteld door de *Partij voor het Noorden* over het verstrekken van een provinciale subsidie aan CCC. Er is onder andere gevraagd

<sup>94</sup> Brief van GS aan PS, 14 maart 2017, onderwerp: 'Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid Innovatief Actieprogramma Groningen en Provinciale Meefinanciering'.

<sup>95</sup> Brief van GS aan PS, 14 maart 2017, onderwerp: 'Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid Innovatief Actieprogramma Groningen en Provinciale Meefinanciering'.

<sup>96</sup> 2009-6-30 Brief van GS aan PS provincie Groningen, onderwerp: 'Tracékeuze en uitvoering noordelijke vaarverbinding Blauwestad'.

<sup>97</sup> Bron: Overeenkomst betreffende de realisatie van de vaarverbinding tussen Oldambtmeer en het Termuntenzijldiep en de realisatie van een nieuwe randweg voor Midwolda en Oostwold, e.e.a. met bijkomende werken in de gemeente Oldambt, 12-10-2010.

<sup>98</sup> Notulen vergadering van Provinciale Staten, d.d. 23 september 2009.

<sup>99</sup> Provincie Groningen, besluitenlijst nummer 39, 30 november 2010.

of Gedeputeerde Staten het niet een probleem vinden dat een deel van de baten neerslaat buiten het Noorden. Gedeputeerde Staten hebben daarop geantwoord dat CCC weliswaar een landelijke uitstraling en internationale ambities heeft, maar dat ook noordelijke partijen hieraan deelnemen. Doordat CCC (als onderdeel van de Rijksuniversiteit Groningen) in de stad Groningen is gevestigd, levert dat directe werkgelegenheid op en zal ook het regionale MKB van de kennis van CCC gebruik maken, aldus Gedeputeerde Staten. Verder wordt gesteld dat, indien het CCC niet als noordelijk initiatief zou zijn gestart, de kans groot was geweest dat het CCC zich in Wageningen zou hebben gevestigd. Na de besluitvorming over de cofinanciering zijn Provinciale Staten niet op de hoogte gehouden over de voortgang en afronding van CCC1 en CCC2.<sup>100</sup>

## 4.5

### Conclusie

- Gelet op het grote belang dat Provinciale Staten hechten aan de ontwikkeling van werkgelegenheid en versterking van de economische structuur, hadden Provinciale Staten zich actief moeten opstellen. Over de afronding van drie programma's – het IAG, het CCC en de Noordelijke Vaarverbinding – werd één ex post evaluatie uitgevoerd. Deze heeft Provinciale Staten bereikt. Dat PS hierover geen discussie hebben gevoerd, vormt een gemiste kans.
- Er bestaat een discrepantie tussen het belang dat statenleden hechten aan het creëren van werk en de vragen naar en het raadplegen van betrouwbare informatie over hoeveel banen een project of programma feitelijk heeft opgeleverd.
- De ex ante raming voor de Noordelijke Vaarverbinding bereikt de Staten op een laat moment in de besluitvorming. Het is aannemelijk dat de raming vooral is gebruikt om de Staten ervan te overtuigen in te stemmen met het voorgestelde tracé en met de provinciale cofinanciering, en minder om een goede inschatting te verkrijgen van de werkgelegenheidsaspecten als onderdeel van een bredere afweging.

---

<sup>100</sup> Overigens zijn de eindrapportages van CCC1 en CCC2 voor een ieder toegankelijk via de website van het CCC, <https://www.cccresearch.nl/pages/english/documents/reports.php>.

# 5

**Wat waren best practices?**

---

## Wat waren best practices?

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

### 5.1

#### **Informatievoorziening en voortgangsrapportage over Atalanta Emmen**

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

### 5.2

#### **Effectmetingen Talint foar Fryslân**

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

## 5.3

### Ex post evaluatie IAG 2 en 3

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

## 5.4

### Conclusie

- Het verdient navolging dat GS en PS voor de start van de programma-uitvoering afspraken maken over hoe de programma-uitvoering wordt gemonitord en wanneer PS worden geïnformeerd.
- De rapportages die de met subsidie begunstigde bedrijven leveren aan de provincie over de uitvoering van hun project kunnen door de provincie worden benut om zelf een degelijke en controleerbare rapportage op te stellen over de uitvoering van het programma op grond waarvan deze projectsubsidies werden verstrekt.
- Het verdient navolging 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 vast te stellen tijdelijke werkgelegenheidseffecten en de focus sterker kan komen te liggen op de duurzame werkgelegenheidseffecten.



# 6

## Bestuurlijke reactie en nawoord

---

# Bestuurlijke reactie

## 6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

Uw onderzoek richt zich op de methoden die wij in de periode 2005–2015 hebben gebruikt om werkgelegenheidseffecten van gesubsidieerde programma's vooraf in te schatten en achteraf vast te stellen. Aanvullend heeft u gekeken wat de kwaliteit van deze ramingen is en op welke wijze wij gebruik hebben gemaakt van deze ramingen.

Uw voornaamste conclusies zijn dat er, zowel op voorhand (ex ante) als achteraf (ex post), onvoldoende wordt geëvalueerd op (werkgelegenheids)effecten van gesubsidieerde programma's/projecten. Er wordt niet structureel (extern) geëvalueerd en Provinciale Staten (PS) worden daardoor onvoldoende geïnformeerd. PS stellen zich in uw ogen passief op: nemen geen initiatief om evaluaties uit te (laten) voeren en als er evaluaties op de agenda staan, worden deze niet of nauwelijks besproken. Hierdoor worden er onvoldoende 'lessen getrokken'.

Uw aanbevelingen die uit de conclusies voortvloeien zijn als volgt samen te vatten: zorg voor een kritische en kwalitatief voldoende toetsing door ex ante en ex post evaluaties uit te (laten) voeren bij subsidieprojecten. Overwogen kan worden om begunstigde van majeure subsidies verplicht drie jaar na vaststelling een evaluatie uit te laten voeren. Gedeputeerde Staten (GS) dienen PS actief te informeren over de uitkomsten van evaluaties, maar PS kunnen ook zelfstandig om evaluaties verzoeken of zouden een beleidsregel op kunnen stellen om dit meer structureel te verankeren. Dit alles om een kennisbestand op te bouwen over wat wel en niet werkt.

### **Reactie**

#### **HERKENBAAR**

In grote lijnen herkennen wij ons in uw bevindingen en onderschrijven wij de aanbevelingen om scherpte te betrachten bij ramingen en evaluaties van het provinciale beleid. Ook onderschrijven wij nadrukkelijk de door u genoemde ambitie om bij ons economisch stimuleringsbeleid zoveel mogelijk werkgelegenheid in onze regio te creëren. Vanuit deze achtergrond hebben wij in de huidige collegeperiode dan ook stevig ingezet op de aanscherping van de monitoring van met name de werkgelegenheidseffecten bij de uitvoering van onze economische projecten. Daarnaast hebben wij dit onderwerp ook bij het Samenwerkingsverband Noord Nederland onder de aandacht gebracht.

Staan praktijk is dat bij beoordeling van projecten die voor provinciale ondersteuning in aanmerking willen komen, kritisch wordt gekeken naar de prognoses met betrekking tot de werkgelegenheidseffecten. Bij afronding van de projecten dient er expliciet te worden gerapporteerd over deze effecten. Aansluitend wordt er na ongeveer twee jaar bekeken hoe de stand van zaken is. Dit gebeurt middels (externe) evaluaties op programmaniveau en door bezoeken aan individuele projecten. Zo ontstaat een goed beeld van de impact van onze maatregelen.

### MONITORING BELEIDSEFFECTEN

Monitoring van beleidseffecten vindt plaats op verschillende niveaus. Op beleidsniveaus in de beleidscyclus, op programmaniveau en op projectniveau. Door uw onderzoek slechts te richten op een drietal individuele projecten geeft het rapport ons inziens een te beperkt beeld van de monitoring die wij doen. Zo blijft bijvoorbeeld de additionele verantwoording over gerealiseerde beleidseffecten (waaronder de werkgelegenheidseffecten) via de integrale P&C cyclus nagenoeg buiten beeld in uw onderzoek.

In uw rapport wordt een aantal malen gesteld dat PS, op onderdelen, niet of onvoldoende geïnformeerd is. Wij hechten er aan om op te merken dat er op projectniveau geen informatieplicht bestond in de door uw beschouwde periode (enige uitzondering hierop is de besluitvorming bij de REP-Zuiderzeelijn projecten). Op het niveau van beleidsprogramma's (bijvoorbeeld het Economisch Actieprogramma Groningen) en ook grotere subsidieprogramma's, zijn PS geconsulteerd bij de besluitvorming, voortgang en evaluatie van deze programma's. Onder meer voor het Fonds Provinciale Meefinanciering (een omvangrijk provinciaal fonds van waaruit een grote hoeveelheid economische projecten wordt mede-gesubsidieerd) is voor de periode 2007–2015 een externe evaluatie uitgevoerd. In deze evaluatie, die is gedeeld met PS, wordt expliciet gekeken naar werkgelegenheidseffecten.

In uw rapport lijkt u (externe) evaluaties te vergelijken met projectplannen en eindrapportages van projecten. Zo geeft u bijvoorbeeld verschillende malen aan dat een projectplan is opgesteld door de begunstigde of dat een eindrapportage geen aanbevelingen bevat. Het zelf opstellen van projectplannen en eindverslagen door de begunstigde bij subsidieaanvragen is de gebruikelijke manier en deze werkwijze sluit ook aan bij de relevante subsidieverordeningen. Wij vragen hierbij niet standaard om een second opinion en gaan uit van de juistheid van de gegevens die de subsidieontvanger aanlevert. Waar er onduidelijkheid of twijfel is over de gegevens, vragen wij extra informatie op bij de eindbegunstigde.

Bij uitzondering en indien (bestuurlijk) gewenst, worden er op projectniveau (externe) ex ante of ex post evaluaties uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de ex ante studies rond het project *Forum Grote Markt* of de ex post studie bij het project *Lifelines*.

Tot slot merken wij hier op dat het op grote(re) schaal vooraf ramen en achteraf extern evalueren van de effecten van individuele gesubsidieerde projecten zorgt voor een enorme kostenpost en daarnaast ook een groot capaciteitsbeslag legt op onze organisatie.

### CONTINU AANDACHT

De verbetering van de P&C cyclus en de aanverwante beleidsevaluatie heeft, in samenspraak met PS, onze continue aandacht. Zo hebben wij in de huidige collegeperiode de Digitale Monitor ingevoerd ([www.monitorgroningen.nl](http://www.monitorgroningen.nl)), een instrument waarmee meerdere keren per jaar de voortgang en de effecten van ons beleid aan PS worden gepresenteerd. Daarnaast hebben wij, zoals eerder gemeld in deze brief, de afgelopen collegeperiode nadrukkelijk ingezet op het structureel monitoren van de (werkgelegenheids)effecten van ons economisch beleidsprogramma *Groningen@Work*. Ook deze informatie wordt vanzelfsprekend met PS gedeeld. Onze indruk is dan ook dat de huidige informatie-uitwisseling tussen GS en PS naar wederzijdse tevredenheid verloopt.

**Tot slot**

Wij zullen in alle openheid in gesprek gaan met PS over uw rapport en nodigen PS nadrukkelijk uit, indien er nadere wensen zijn, deze aan ons kenbaar te maken. Wij verwachten dat hiermee uw onderzoek en inspanningen een bijdrage zullen leveren aan de verdere verbetering van onze project- en beleidsverantwoording.

## Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat GS zich in het geschetste beeld herkennen en streven naar verdere verbetering van de programma- en beleidsverantwoording. De Rekenkamer weet dat GS veel waarde hechten aan het creëren van werkgelegenheid en dat GS de ontwikkeling daarvan op de voet volgen via onder meer [www.monitorgroningen.nl](http://www.monitorgroningen.nl).

In de reactie stelt GS dat de Noordelijke Rekenkamer zich vooral heeft gericht op drie individuele projecten en daarmee geen compleet beeld heeft geschetst. De Rekenkamer spreekt zelf over drie *programma's* waarvan meerdere afzonderlijke projecten een onderdeel zijn. Zo bestaat het programma IAG uit meerdere fasen en uit tientallen projecten per fase. Ook het programma CCC bestaat uit meerdere fasen en circa tien projecten per fase. Met de uitvoering van de drie geselecteerde programma's zijn omvangrijke publieke middelen gemoeid (ruim 34 miljoen euro). De Rekenkamer beveelt aan dat PS dergelijke *programma's* vooraf beoordelen, tijdens de uitvoering monitoren en uiteindelijk ook evalueren. Een door ons niet onderzocht structuurversterkend programma is de gedeeltelijke bekostiging van het programma Forum Groningen. In die casus zien we dat PS terecht hebben aangedrongen op een degelijke ex ante evaluatie. De aanbeveling is niet – zoals GS lijken te veronderstellen – deze evaluatieve druk van toepassing te verklaren op afzonderlijke projecten, maar wel op structuurversterkende programma's.

# Bijlagen

---

## Bijlage 1 Afkortingen

|         |  |
|---------|--|
| CBS     | Centraal Bureau voor de Statistiek                     |
| CCC     | Carbohydrate Competence Center                         |
| EC      | Europese Commissie                                     |
| EFRO    | Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling             |
| EIM     | Europees Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf     |
| ERIBA   | European Research Institute for the Biology of Ageing  |
| ERDF    | European Regional Development Fund                     |
| EZ      | Ministerie van Economische Zaken                       |
| FPM     | Fonds Provinciale Meefinanciering                      |
| FTE     | fulltime equivalent                                    |
| GS      | Gedeputeerde Staten                                    |
| IAG     | Innovatief Actieprogramma Groningen                    |
| MKB     | Midden- en Kleinbedrijf                                |
| MKBA    | Maatschappelijke kostenbaten analyse                   |
| 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 van het SNN                   |
| SNN     | Samenwerkingsverband Noord-Nederland                   |
| UMCG    | Universitair Medisch Centrum Groningen                 |
| YAG     | Young Advisory Group                                   |

## Bijlage 2 Begrippen

Nog twee opmerkingen over de gebruikte begrippen. In dit rapport draait het om de dertien analyses die werden gemaakt in het kader van de drie geselecteerde structuurversterkende programma's. Het Innovatieve Actieprogramma Groningen en de Noordelijke Vaarverbinding 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 kaders (het programma) voldoende duidelijk en ligt de besluitvorming over de afzonderlijke projecten bij GS en het SNN. Indien de projectvoorstellen buiten de vastgestelde kaders vallen, zullen deze uiteraard wel aan PS moeten worden voorgelegd.

Als de aanvrager van een subsidie een raming opstelt van de mogelijke werkgelegenheidseffecten van het te subsidiëren project, zal de Noordelijke Rekenkamer in de meeste gevallen niet spreken van een *ex ante studie*. Het document wordt aangeduid als een *projectplan* dat onderdeel is van de subsidieaanvraag. Er wordt in het rapport pas gesproken van een *ex ante studie* wanneer er gegevens en argumenten worden aangevoerd die de geraamde uitkomst (banen, innovatie) waarschijnlijk maken (onderbouwen). 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* (vergelijk de *ex ante studie* die de gemeente indient ter onderbouwing van de werkgelegenheidseffecten bij realisatie van de Noordelijke Vaarverbinding).

Als de subsidieontvanger zijn *eindverslag* indient en aan de subsidieverstrekker vraagt om het subsidiebedrag definitief vast te stellen, kan dit eindverslag in de meeste gevallen niet worden aangemerkt als een *ex post evaluatie*. Een analyse document wordt pas een *ex post evaluatie*, wanneer de gemeten mate van doelbereiking via een controleerbare redenering wordt gekoppeld aan de inzet van de met de subsidie bekostigde middelen of activiteiten. Alleen de rapportage die de Young Advisory Group heeft opgesteld naar de effecten van het IAG2 en IAG3 voldoet aan deze definitie van een *ex post evaluatie*.



## Bijlage 3 Beoordeelde rapporten

| Werkgelegenheidsraming ex ante                       | Kwaliteit raming werkgelegenheid | In-/extern <sup>101</sup> | Werkgelegenheidseffect ex post                      | Kwaliteit berekening werkgelegenheidseffect | In-/extern |
|--|----------------------------------|---------------------------|---|---|------------|
| <b>Innovatief actieprogramma Groningen 1, 2 en 3</b> |                                  |                           |   |   |            |
| Raming IAG1: 48 mensjaren                            | 2x ja<br>2x deels<br>2x nee      | intern                    | Eindverslag IAG1: 206 fte en 57 mensjaren           | 3x ja<br>1x deels<br>1x nee                 | intern     |
| Raming IAG2: 40 fte                                  | 2x ja<br>3x deels<br>1x nee      | intern                    | Eindverslag IAG2: 62 fte                            | 2x ja<br>3x nee                             | intern     |
| Raming IAG3: 35 fte                                  | 2x ja<br>3x deels<br>1x nee      | intern                    | Eindverslag IAG3: 85 fte                            | 2x ja<br>3x nee                             | intern     |
|  |                                  |                           | YAG Ex post evaluatie IAG2 en 3: 377 fte            | 2x ja<br>3x deels                           | extern     |
| <b>Noordelijke Vaarverbinding</b>                    |                                  |                           |   |   |            |
| Ecorys Raming Noordelijke Vaarverbinding 35 fte      | 2x ja<br>3x deels<br>1x nee      | extern                    | Eindverslag noordelijke vaarverbinding fte onbekend | 1x ja<br>4x nee                             | intern     |
| <b>Carbohydrate Competence Center</b>                |                                  |                           |   |   |            |
| Raming CCC1 90 fte                                   | 2x ja<br>2x deels<br>2x nee      | intern                    | Eindrapportage CCC1 112 fte                         | 2x ja<br>1x deels<br>2x nee                 | intern     |
| Raming CCC2 24 fte                                   | 1x ja<br>4x deels<br>1x nee      | intern                    | Eindrapportage CCC2 69 fte                          | 2x ja<br>1x deels<br>2x nee                 | intern     |

<sup>101</sup> Extern wil zeggen dat de raming of vaststelling niet is opgesteld door de subsidieaanvrager/begunstigde, noch door de subsidieverstrekker. Positief gedefinieerd: het externe rapport is opgesteld door een onderzoeksbureau dat door de subsidieaanvrager of de subsidieverstrekker werd ingehuurd.

## Bijlage 4 Lijst geconsulteerde personen

### Gemeente Oldambt

- Dhr. H. Huisman projectleider Noordelijke Vaarverbinding, gemeente Oldambt  
Dhr. H. Philbert beleidsadviseur recreatie en toerisme, gemeente Oldambt

### Carbohydrate Competence Center

- Dhr. G.J. Arends subsidie adviseur, CCC  
Dhr. W. Huizinga Business manager, CCC

### Provincie Groningen

- Dhr. D. Gerlach financieel strateeg/projectverwerver, provincie Groningen  
Dhr. R. Hoppenbrouwers programmamanager Economie Cultuur en projectfinanciering, Provincie Groningen  
Dhr. G. Meijerink clustercoördinator economie, Provincie Groningen  
Dhr. H. ter Welle beleidsmedewerker economie, Provincie Groningen  
Dhr. R.J.H. Wolters senior projectleider onderwijs en arbeidsmarkt, Provincie Groningen

### Samenwerkingsverband Noord-Nederland

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

### Overig

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



## **colofon**

### **ONTWERP EN OPMAAK**

Studio Peter Musschenga - [www.pjot.nl](http://www.pjot.nl)

### **DRUK**

Multa, Assen

### **FOTOVERANTWOORDING OMSLAG**

Labfoto's voor en achterzijde: Carbohydrate Competence Center  
Noordelijke Vaarverbinding: Gemeente Oldambt





**DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR**

Klaas Kwakkel  
Maria de Lange  
Michiel Herweijer

ASSEN 12 NOVEMBER 2018