

Resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord-Nederland

27 april 2006



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 27 april 2006

Geachte voorzitters en leden der Provinciale Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen,

Hierbij bieden wij u het door ons op 20 april 2006 vastgestelde rapport 'resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord-Nederland' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord-Nederland

27 april 2006

Samenvatting 7

- 1 Inleiding, onderwerp en context 11**
 - 1.1 Aanleiding en vraagstelling onderzoek 11
 - 1.2 Onderwerp van onderzoek 12
 - 1.3 Aanpak en uitvoering van onderzoek 14
 - 1.4 Context: doelgroep en (regionale) ontwikkelingen 15

- 2 Subsidieproces: van verwerving tot afsluiting 19**
 - 2.1 Subsidieproces en -criteria 19
 - 2.2 Selectieproces maatregelen 19
 - 2.3 Beoordelingsproces en -criteria maatregelen 21
 - 2.4 Projectafsluiting 24
 - 2.5 Deelconclusie subsidieproces 24

- 3 Beheer en beleidsinformatie 27**
 - 3.1 Projectbeheer en voortgangsinformatie 27
 - 3.2 Beleidsinformatie 27
 - 3.3 Deelconclusie beheer en beleidsinformatie 30

- 4 Realisatie en resultaten 31**
 - 4.1 Resultaten generieke en gerichte stimulering bedrijfsleven 31
 - 4.2 Realisatie en resultaten overige maatregelen 36
 - 4.3 Deelconclusie realisatie en resultaten 37

- 5 Conclusie en aanbevelingen 39**
 - 5.1 Conclusie 39
 - 5.2 Aanbevelingen 40

- 6 Bestuurlijke reactie en nawoord 43**
 - 6.1 Inleiding 43
 - 6.2 Bestuurlijke reactie 43
 - 6.3 Nawoord Noordelijke Rekenkamer 47

- Bijlage 1 Afkortingen 49
- Bijlage 2 Toelichting Kompasprogramma en -criteria 51
- Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording 57
- Bijlage 4 Literatuurlijst en overzicht geïnterviewden 67

Samenvatting

De Noordelijke Rekenkamer heeft in de periode oktober 2005 – januari 2006 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van vijf maatregelen ter versterking van het Midden- en Kleinbedrijf in Noord-Nederland. De maatregelen hebben betrekking op generieke en gerichte stimulering van het Midden- en Kleinbedrijf, op het bieden van financieringsfaciliteiten en het identificeren van nieuwe mogelijkheden. Kernbegrippen zijn innovatie, exportbevordering en kwaliteitsverbetering. De onderzochte maatregelen maken deel uit van het ‘Kompas voor het Noorden’, een ruimtelijk economisch ontwikkelingsprogramma voor Noord-Nederland in de periode 2000-2006. De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen voeren, verenigd in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), hun economisch beleid grotendeels uit door middel van dit overkoepelende programma. Uit de geselecteerde maatregelen is een representatieve steekproef van projecten getrokken (hoofdstuk 1).

De Rekenkamer heeft waardering voor de wijze waarop het subsidieproces is opgezet. Er is sprake van een eenduidige indiening van projectaanvragen bij de Uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband. Door de organisatie, opzet van functiescheiding en de werking daarvan in de praktijk is het risico op belangen-verstrengeling bij de projectbeoordeling tot minimale proporties teruggebracht. Het projectbeheer levert waardevolle informatie op over de stand van zaken en de voortgang op financieel en inhoudelijk gebied op projectniveau. De Rekenkamer plaatst echter kanttekeningen bij een aantal onderdelen van het subsidieproces. Uit het onderzoek is gebleken dat criteria, zoals inhoudelijke additionaliteit, ‘geen vervolgsubsidie’ en ‘overige financiering zekergesteld’ niet altijd of niet eenduidig wordt toegepast. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat bij projectafsluiting alleen op de hoogte en de samenstelling van de subsidiabele kosten wordt getoetst. Er vindt geen afrekening plaats op de realisatie van de bij indiening en toekenning verwachte resultaten in de vorm van prestaties en economische effecten. Ook de realisatie van verwachte (andere) publieke en private bijdragen en de hoogte van de totale projectkosten vormen geen onderwerp van afrekening. (hoofdstuk 2).

De Rekenkamer waardeert de wijze waarop het operationaliseren van doelstellingen in concrete indicatoren – een belangrijke voorwaarde voor sturen op resultaat – consequent is doorgevoerd. Maar als gevolg van de gehanteerde werkwijze bij de projectafsluiting wordt geen bruikbare beleidsinformatie gegenereerd over hetgeen tot nu toe daadwerkelijk is bereikt. Bij de eindafrekening wordt geen verschillenanalyse gemaakt tussen verwachte en gerealiseerde effecten. Informatie over geleverde prestaties en gerealiseerde effecten wordt niet gebruikt als benchmark bij de beoordeling van nieuwe projecten. Daardoor wordt geen juist en volledig beeld van de werkelijkheid gegeven. Dit heeft ook te maken met de wijze van presentatie, woordkeuze en ge-

hanteerde begrippen. De Rekenkamer acht dit ernstig. Zij beschouwt het bovendien als een gemiste kans, omdat bij de aanvang van het programma de intentie bestond om te rapporteren over effecten en niet over de hoeveelheid uitgevoerde projecten of uitgegeven geld (hoofdstuk 3).

De door de Rekenkamer verzamelde informatie over realisatie en resultaten van afgeronde steekproefprojecten levert een divers beeld op: positieve punten, maar ook tegenvallende verwachtingen. Positief is dat bij een drietal maatregelen het aantal deelnemende bedrijven (fors) hoger is uitgevallen dan bij aanvang was verwacht. Bij twee maatregelen valt een hogere private bijdrage dan verwacht op als positief punt, zeker omdat dit bij één maatregel geen voorwaarde voor subsidiëring is. Tegenvallende resultaten doen zich voor op het gebied van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. Hoewel de geleverde prestaties grotendeels boven verwachting zijn, levert dit niet de verwachte resultaten op. Niet alleen het achterblijven van resultaten die moeten zorgen voor de versterking van de marktsector, maar vooral het ontbreken van informatie over de juiste stand van zaken vindt de Rekenkamer een ernstige situatie. Veel informatie over hetgeen de maatregelen hebben opgeleverd is nog niet beschikbaar en de door de Rekenkamer berekende vrijval uit eerdere jaren is aanzienlijk hoger dan waarmee gerekend wordt bij de committering op nieuwe projecten. Dit maakt sturen op resultaat moeilijk, zo niet onmogelijk (hoofdstuk 4).

De Rekenkamer verbindt aan de uitkomsten van haar onderzoek de conclusie dat er onvoldoende inzicht is in hetgeen op maatregelniveau al dan niet is bereikt, zodat (bij)sturing op resultaten niet kan plaatsvinden. Zij acht dit vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid ongewenst. Desalniettemin is de Rekenkamer van mening dat er vooral sprake is van 'onbenutte kansen' en ziet zij mogelijkheden om de informatievoorziening te optimaliseren en resultaatgerichte sturing te verbeteren. De Rekenkamer is van mening dat haar aanbevelingen niet alleen van waarde zijn om na afloop van deze Kompasperiode eind 2006 de balans op te kunnen maken, maar dat deze ook bij het invullen van het nieuwe Kompas bruikbaar zijn (hoofdstuk 5).

In de gezamenlijke reactie op het rapport geven de provinciebesturen aan dat zij de conclusies niet kunnen onderschrijven en daarom ook geen aanleiding zien de aanbevelingen over te nemen. Het belangrijkste argument hiervoor richt zich op het systeem van de projectadministratie, dat naar de mening van de provincies maar zeer beperkt bruikbaar is om de effectiviteit van Kompasmaatregelen te vergroten. Aangegeven wordt dat met name extern evaluatieonderzoek daarvoor veel beter geschikt is. De Rekenkamer betreurt dit standpunt ten zeerste en verbaast zich over de argumentatie. Over de bruikbaarheid van het systeem van projectinformatie verschilt de Rekenkamer beslist van inzicht met de provinciebesturen. Het systeem bevat weliswaar lacunes ten aanzien van informatie over realisatie en resultaten waardoor de bruikbaarheid beperkt is, maar verbeteringen zijn naar het oordeel van de Rekenkamer zeer wel mogelijk. In potentie is het een adequaat

systeem dat bovendien de basis vormt voor externe informatieverstrekking aan het Algemeen Bestuur van SNN en Provinciale Staten over voortgang van Kompasmaatregelen. De Noordelijke Rekenkamer deelt de opvatting dat evaluatief onderzoek nodig is om beleidsinformatie te genereren over de effectiviteit van maatregelen. Het gaat dan echter om de beleidsinformatie achteraf. De Rekenkamer blijft daarom van oordeel dat directe operationele informatie over resultaten van wezenlijk belang is om slagvaardig en flexibel (bij) te sturen als dat nodig is (hoofdstuk 6).

1 Inleiding, onderwerp en context

1.1 Aanleiding en vraagstelling onderzoek

Het ruimtelijk-economisch beleid van Drenthe, Groningen en Fryslân – verenigd in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland¹ – wordt voor het overgrote deel uitgevoerd in een overkoepelend programma, het Kompas voor het Noorden². Het achterliggende doel van dit ontwikkelingsprogramma is het inlopen van de relatieve achterstand van het Noorden ten opzichte van de rest van Nederland. Bij de start van het Kompas was het uitgangspunt³ dat met het creëren van 43.000 extra banen het economisch faseverschil in 2010 zou zijn ingelopen – later is dit bijgesteld tot 14.525 volledige additionele arbeidsplaatsen in 2006. De uitvoering van het beleid vindt plaats door de inzet van maatregelen die een concrete vertaling zijn van drie deelprogramma's. Deze zijn gericht op vitale stedelijke centra, een aantrekkelijk landelijk gebied als voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling, concentratie van wonen en werken in economische gebieden en versterking van de marktsector.

De Noordelijke Rekenkamer heeft in de periode oktober 2005 – januari 2006 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van maatregelen gericht op het Midden- en Kleinbedrijf ter versterking van de Noordelijke marktsector. De keuze voor dit onderwerp vloeit rechtstreeks voort uit haar onderzoeksstrategie, die zich onder andere richt op publieke voorzieningen die van belang zijn voor het Noorden op het gebied van economie en werk. De keuze voor het moment van onderzoek heeft te maken met het aflopen van de huidige Kompasperiode eind 2006. De visie voor toekomstig beleid is neergelegd in de Strategische Agenda 2007-2013⁴ en bouwt voort op de uitgangspunten en resultaten in de periode 2000 tot en met 2006. De werkwijze uit het

- 1 Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) opgericht in 1992 is een openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, waarin Drenthe, Groningen en Fryslân deelnemen. Kerntaak van het SNN is het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Noord-Nederland.
- 2 Kompas voor het Noorden, Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006, vastgesteld 21 december 1999. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting inzake inhoud, aanpak, uitvoering en verantwoordelijkheden binnen het Kompas en Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN).
- 3 Op basis van het advies van de Commissie Ruimtelijk Economisch Perspectief Noord-Nederland (Commissie Langman), 11 september 1997. De Noordelijke visie op dit advies (Kompas voor de toekomst, 9 december 1997) werd in hoofdlijnen door het kabinet gedeeld. 16 april 1998 zijn de afspraken tussen kabinet en SNN vastgelegd in het zogeheten 'Langman-akkoord', hetgeen resulteerde in het Kompas voor het Noorden.
- 4 Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013, Visie in ontwikkeling van Drenthe, Fryslân en Groningen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, vastgesteld 26 januari 2005.

huidige Kompas om de doelen te realiseren, namelijk door middel van een integrale en programmatische aanpak, zal worden gehandhaafd. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen een toegevoegde waarde bieden bij het verder invullen en concretiseren van die visie en programmatische aanpak.

De probleemstelling⁵ van het onderzoek is als volgt geformuleerd: 'In hoeverre dragen de Kompasmaatregelen gericht op het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) bij aan het versterken van de marktsector, welke factoren leveren hieraan een bijdrage of vormen een belemmering hiervoor en welke mogelijkheden voor (verdere) verbetering kunnen worden geïdentificeerd?'

1.2 Onderwerp van onderzoek

De programmatische aanpak van het Kompas kenmerkt zich door een gelaagde structuur, waarin de deelprogramma's worden uitgewerkt in thema's, die verder op grond van beleidslijnen worden vertaald in maatregelen. De doelstellingen van de maatregelen zijn aan de hand van indicatoren geconcretiseerd en worden uitgevoerd in de vorm van projecten. Voor het totale Kompasprogramma zijn voorts algemene criteria geformuleerd om in aanmerking te komen voor subsidie.

Het deelprogramma Markt (M)⁶ kent een viertal thema's, waaronder 'versterking van de marktsector in Noord-Nederland'. Het onderzoek is afgebakend naar maatregelen gericht op het MKB die de versterking van de marktsector helpen realiseren. Andere maatregelen uit dit thema die zich richten op het subsidiëren van investeringen en loonkosten van bedrijven door middel van premiereregelingen én maatregelen gericht op de toeristische sector, zijn niet in het onderzoek betrokken.

De volgende vijf maatregelen gericht op generieke en gerichte stimulering van het MKB zijn in het onderzoek betrokken:

A: Generieke stimulering vernieuwing MKB (kennistransfer)

Gericht op thematische acties met als doel de marktsector te stimuleren tot invoering van innovaties, technologische vernieuwing, kwaliteitsverbetering door middel van inschakeling van intermediaire organisaties en eventuele gespecialiseerde commerciële adviesbureaus. Verhoging van het kennisniveau dat noodzakelijk is bij exporteren, innoveren en kwaliteitszorg staat daarin centraal⁷.

B: Gerichte stimulering van het bedrijfsleven (Tenderprocedure)

De doelstelling is eveneens het stimuleren van de marktsector tot invoering van innovaties, technologische vernieuwing, kwaliteitsverbetering en meer export. Deze maatregel gold tot 2004 als sluitstuk van de projectmatige versterking (vangnet) voor indiening van

5 Zie bijlage 3 voor een toelichting op onderzoeksopzet, aanpak en verantwoording.

6 Zie bijlage 2 voor een toelichting op de Kompasstructuur en transponeringstabel van de maatregelen.

7 Zie bijlage 2 voor een toelichting op de Kompasstructuur en transponeringstabel van de maatregelen.

projecten die niet passen onder de andere marktsectormaatregelen⁸. In 2004 is de Tenderprocedure samengevoegd met maatregel A.

C: Financieringsfaciliteiten

Doel van deze maatregel is de vestiging van nieuwe industriële en stuwende dienstverlenende bedrijven in de kernzones te bevorderen door middel van het aanbieden van adequate financieringsmogelijkheden. Deze maatregel is overigens niet uitsluitend voor het MKB bedoeld. Het gaat om verstrekking van risicodragend kapitaal, achtergestelde renteloze of laagrentende leningen met flexibele aflossingstermijnen aan nieuwe toetreders in de regio, alsmede ten behoeve van innovatieve activiteiten (pre-concurrentieel) met een hoog risicoprofiel aan reeds in de regio gevestigde bedrijven⁹.

D: Financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten (NIOF)

Deze maatregel heeft als doel de bevordering van de groei van middelgrote en kleine industriële en zakelijk dienstverlenende bedrijven. Dit gebeurt met behulp van een regeling die strategische activiteiten als innoveren, exporteren, marketing en kwaliteitsverbetering financieel stimuleert¹⁰.

E: Branchedoorlichting en acties

Deze maatregel kent als het doel de marktsector te stimuleren tot invoering van innovaties, technologische vernieuwing, kwaliteitsverbetering en meer export. Dit doel dient te worden bereikt door het identificeren van nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden bij belangrijke sectoren voor de Noordelijke economie door middel van branchedoorlichtingen en door de inzet van Task Forces¹¹.

8 Kompas voor het Noorden 2000-2006, blz. 90. Maatregel M.2.3.d. is overigens niet in het onderzoek betrokken, omdat het daarbij niet alleen gaat om het versterken van het toeristisch bedrijfsleven maar zich ook richt op het verbeteren van het toeristisch promotiebeleid, professionalisering van de VVV's en organisatie van festivals en evenementen. Deze maatregel heeft derhalve niet alleen betrekking op het toeristische MKB, maar op de gehele toeristische sector.

9 Kompas voor het Noorden 2000-2006, p. 86.

10 Kompas voor het Noorden 2000-2006, p. 87.

11 Kompas voor het Noorden 2000-2006, p. 88.

De totale omvang van de diverse geldstromen die worden ingezet om bovenstaande maatregelen uit te kunnen voeren, bedraagt ruim 138 miljoen euro voor de periode 2000–2006. De verdeling naar maatregelen en bronnen is in tabel 1.1 weergegeven:

Tabel 1.1

Begrote inzet Rijks- en Europese middelen per te onderzoeken maatregel (in euro's)

A: Generieke stimulering van vernieuwende activiteiten in het MKB (kennistransfer), samengevoegd met		
B: Gerichte stimulering van het bedrijfsleven (tenderprocedure)		
Doelstelling 2 EFRO	27.811.636	
EZ/Kompas	41.467.000	
Interreg 3A EFRO	2.062.150	
Overig Rijk (cofinanciering Rijk)	1.198.051	
Uitfasering EFRO	<u>1.322.000</u>	
Totaal A+B		73.860.837
C: Financieringsfaciliteiten		
Doelstelling 2 EFRO	2.975.455	
EZ/Kompas	5.436.000	
Uitfasering EFRO	<u>344.000</u>	
Totaal C		8.755.455
D: Financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten		
Doelstelling 2 EFRO	15.074.000	
EZ/Kompas	35.906.000	
Uitfasering EFRO	<u>1.285.000</u>	
Totaal D		52.265.000
E: Gerichte stimulering MKB: branchedoorlichting en acties		
Doelstelling 2 EFRO	522.727	
EZ/Kompas	3.041.000	
Uitfasering EFRO	<u>93.000</u>	
Totaal E		3.656.727
Totaal maatregelen 2000–2006		138.538.019

Bron: Jaarprogramma Kompas voor het Noorden 2005

1.3 Aanpak en uitvoering van onderzoek

De uitvoering van maatregelen en het realiseren van doelstellingen geschiedt in de vorm van concrete projecten, die in aanmerking kunnen komen voor Kompassubsidie. Het onderzoek richt zich op de aanvragen voor Kompassubsidie in de periode 2000–2004, omdat voor dit tijdvak bekend is hoeveel aanvragen er per maatregel zijn gehonoreerd. Tevens is voor dit tijdvak gekozen vanuit de vooronderstelling dat een groot deel van deze projecten inmiddels is afgerond. Het vaststellen in hoeverre de verwachtingen vooraf overeenkomen met de uiteindelijke resultaten zou dan mogelijk moeten zijn.

Gezien de diversiteit in aantallen, (financiële) omvang en aard van de projecten is voor iedere maatregel een representatieve steekproef

getrokken¹². Er is rekening gehouden met spreiding over de jaren, over de provincies en indien bekend de sectorindeling van de aanvragende bedrijven. De dossiers van deze 'steekproefprojecten' zijn onderzocht op de wijze waarop het proces van aanvraag tot afsluiting is verlopen. Ook is nagegaan welke beoordelingscriteria daarbij zijn gehanteerd en bij de afgesloten projecten of de verwachte output en impact is gerealiseerd. Vervolgens heeft een analyse plaatsgevonden van de prestaties en van de financiële gegevens. Aanvullend zijn interviews gehouden met eindbegunstigden van 'steekproefprojecten' en met intermediaire organisaties, met medewerkers bij de provincies en met medewerkers van de Uitvoeringsorganisatie SNN. De bevindingen zijn voorgelegd voor hoor en wederhoor bij de in het onderzoek betrokken medewerkers van Drenthe, Groningen en Fryslân en de Uitvoeringsorganisatie SNN.

Het normenkader dat bij dit onderzoek is gehanteerd is gebaseerd op algemene normen die betrekking hebben op 'goed openbaar bestuur' en op een aantal specifieke normenkaders. Het Kompas voor het Noorden bevat het kader voor het beleid, de te bereiken doelstellingen en indicatoren voor output en impact. Tevens kent het Kompas criteria voor beoordeling en selectie van projecten (algemeen en verbijzonderd bij enkele maatregelen). Tenslotte zijn in een aantal Europese verordeningen voorschriften opgenomen waarin onder andere normen zijn gesteld ten aanzien van de doeltreffendheid en kwaliteit van de uitvoering¹³.

1.4 Context: doelgroep en (regionale) ontwikkelingen

MKB: omvang en sectoren

Het MKB vormt de ruggengraat van de Noordelijke economie. Voor het begrip 'MKB' worden verschillende definities gehanteerd. In Nederland wordt de grens met het grootbedrijf vaak gelegd op 100 werkzame personen. Europees ligt de grens hoger, namelijk op 250 werkzame personen. SNN hanteert de Europese grens. Aangezien het CBS in haar bedrijvenstatistiek een grootteklasse hanteert van meer dan 100 werkzame personen zijn de vestigingen tussen 100 en 250 werkzame personen niet te traceren. In tabel 1.2 is weergegeven hoeveel vestigingen van bedrijven in Noord-Nederland per sector tot het MKB volgens de Nederlandse definitie behoren. Het gaat hierbij om ca. 67.000 bedrijven, dat wil zeggen ruim 99% van de vestigingen in Noord-Nederland. De industrie kent in vergelijking met andere sectoren relatief veel grote vestigingen.

¹² Voor de verantwoording van de steekproef en de selectie van projecten wordt verwezen naar bijlage 3, waarin de onderzoeksverantwoording wordt toegelicht.

¹³ Voor een toelichting op het normenkader wordt verwezen naar bijlage 3.

Tabel 1.2

Vestigingen van bedrijven
in Noord-Nederland per 1
januari 2005, naar sector en
grootteklasse.

	Totaal vestigingen	0 - 5 personen	5 - 10 personen	10 - 100 personen	100 of meer personen
SBI'93	Absoluut				
A landbouw en bosbouw	15105	14715	215	165	5
B Visserij	75	65	5	-	-
C Delfstoffenwinning	50	20	5	15	5
D Industrie	5485	3485	700	1065	235
E Openbare voorzieningsbedrijven	115	90	5	15	5
F Bouwnijverheid	7545	5990	695	820	40
G Reparatie consumentenart. handel	18875	14750	2430	1650	50
H Horeca	4275	3390	625	260	5
I Vervoer, opslag en communicatie	3150	2305	375	430	40
J Financiële instellingen	1615	1185	205	200	20
K Verhuur; zakelijke dienstverlening	11770	10165	745	765	90
Totaal sectoren A-K	68060	56160	6005	5385	495

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2006-01-03

Om de MKB-maatregelen in het Kompas voor het Noorden beter te kunnen plaatsen, is het van belang de regionale economische ontwikkelingen van Noord-Nederland sinds 2000 in beeld te brengen en af te zetten tegen de nationale trends. Daarbij is gekeken naar de gehele economische structuur. Uit de kerncijfers blijkt dat de economie in Noord-Nederland in de periode 2000-2004 iets sneller is gegroeid dan landelijk (tabel 1.3). Delfstoffenwinning is buiten beschouwing gelaten: deze heeft veel invloed op het volume van het bruto regionaal product van Noord-Nederland, maar genereert zeer beperkt werkgelegenheid. De hogere economische groei vertaalt zich ook in een grotere regionale werkgelegenheidsgroei dan voor Nederland als geheel. Over de laatste vijf jaar is de werkgelegenheid per saldo in het Noorden met ruim 15.000 banen toegenomen en in Nederland als geheel met circa 118.000. Omgerekend zijn er in het Noorden tussen 2000-2004 ongeveer 4500 banen meer bijgekomen dan wanneer de werkgelegenheidsgroei dezelfde als landelijk geweest zou zijn¹⁴. De procentuele groei van het totaal aantal noordelijke bedrijfsvestigingen was tussen 2000 en 2004 ook hoger dan nationaal.

14 Rijksuniversiteit Groningen, Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006, Achtergrondrapport & Bijlagen, blz. 3 en 12.

Tabel 1.3	Indicatoren	Noord-Nederland	Nederland
Kerncijfers economische ontwikkeling Noord-Nederland en Nederland, 2000-2004.	Economische groei (gemiddelde volumemutatie per jaar), excl. delfstoffenwinning	0,9%	0,8%
	Werkgelegenheidsontwikkeling (gemiddelde mutatie per jaar)	0,7%	0,5%
	Ontwikkeling aantal bedrijfsvestigingen (gemiddelde mutatie per jaar)	3,1%	2,8%
	Ontwikkeling aantal starters (gemiddelde mutatie per jaar)	3,5%	1,3%
	Ontwikkeling aantal opheffingen (gemiddelde mutatie per jaar)	4,6%	6,4%
	Ontwikkeling aantal uitgesproken faillissementen bedrijven (gemiddelde mutatie per jaar)	17,0%	17,1%

Bron: RUG/Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006, VVK/Bedrijvendynamiek 2000-2004 en CBS/Statline.

Het aantal startende bedrijven is in het Noorden sinds 2000 eveneens sneller gegroeid dan landelijk, vooral door een sterke stijging in 2004. Tegelijkertijd groeide het aantal uitgesproken faillissementen bij bedrijven, een indicator voor de verslechtering van de economische conjunctuur, in het Noorden een fractie minder sterk dan in Nederland. Terwijl het aantal faillissementen in Nederland als geheel in 2004 nog steeg, daalde het reeds in Noord-Nederland (bron: CBS).

2 Subsidieproces: van verwerving tot afsluiting

2.1 Subsidieproces en –criteria

Het proces dat ten grondslag ligt aan Kompasubsidies kent een projectfasering in algemene zin: Na verwerving en selectie vindt de projectbeoordeling plaats en wordt na afloop het project formeel afgesloten en afgerekend. De uitvoering van projecten¹⁵ vindt plaats door of bij de deelnemende bedrijven, intermediaire organisatie en de Uitvoeringsorganisatie SNN, waar ook de beheer(sing) van de uitvoering plaatsvindt.

Het Kompas voor het Noorden kent een aantal algemene uitgangspunten en voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor (co)financiering van projecten. Zo moeten maatregelen bijdragen aan een duurzame ruimtelijk-economische structuur van Noord-Nederland en veelal gericht zijn op een breder doel dan de individuele organisatie die de aanvraag indient. Tevens kent het Kompas naast standaardsubsidievoorwaarden een aantal algemene criteria waaraan bij indiening van de aanvraag moet zijn voldaan. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat het geen individuele bedrijfssteun of vervolgsubsidie betreft en de subsidie niet wordt aangevraagd voor reguliere activiteiten.

Bij de selectie van projecten onder de marktsectormaatregelen spelen criteria¹⁶ als value for money (verantwoorde verhouding tussen kosten en baten), marktgerichtheid, behoefte vanuit de markt en eigen financiële bijdragen een rol. Daarnaast geldt dat subsidies steeds eenmalig en maximaal zijn, na vaststelling niet meer worden verhoogd en dat er geen vervolgsubsidies worden verleend voor dezelfde activiteiten. Voor elk project wordt een eigen bijdrage verlangd: het Kompas financiert in de regel projecten nooit volledig¹⁷. De hoogte van de eigen bijdrage varieert en is afhankelijk van de aard van het uit te voeren project.

2.2 Selectieproces maatregelen

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat bovenstaande algemene criteria in de door haar onderzochte (steekproef)dossiers expliciet als selectie- en beoordelingscriterium worden gehanteerd. Alleen het criterium 'geen vervolgsubsidie' blijkt niet eenduidig te worden toegepast. Bij een aantal projecten dat voor de totale Kompasperiode is ingediend,

¹⁵ Onder de vijf in het onderzoek betrokken maatregelen vallen projecten. Voor twee van deze maatregelen geldt dat ze uit één project (NIOF-regeling onder D) respectievelijk twee projecten (Venture Kapitaal Fonds II en III onder C) bestaan. Deze projecten kennen een (groot) aantal deelnemende bedrijven.

¹⁶ In bijlage 3 zijn alle criteria voor verwerving, selectie en beoordeling van projecten opgenomen.

¹⁷ Een uitzondering hierop vormen de projecten onder twee in het onderzoek betrokken maatregelen, namelijk het project NIOF (D) en de projecten onder Branche-doorlichtingen en –acties (E).

is gebleken dat deze worden opgedeeld in twee of drie periodes. De eerste fase wordt afgerond met een verplichte tussentijdse evaluatie voordat een toekenning voor de tweede en eventueel derde subsidie plaatsvindt. Van strijdigheid met het criterium dat er geen vervolgsubsidie plaatsvindt – hetgeen op het eerste gezicht wel aan de orde lijkt te zijn, temeer omdat de projecten onder dezelfde naam maar met een opvolgend nummer in de projectadministratie staan – is dan ook geen sprake. Dit is wel het geval voor een viertal grote projecten die een voortzetting zijn van ofwel landelijk stopgezette projecten of van reeds in het Noorden lopende projecten. In strikte zin betreft het hier geen vervolgsubsidies voor onder het Kompas gefinancierde projecten. Naar de mening van de Rekenkamer bestaat evenwel strijdigheid met de bedoeling dat er alleen subsidie wordt verstrekt voor nieuwe activiteiten.

Actoren bij verwerving, selectie en indiening

Zowel de generieke stimuleringsmaatregel als de financieringsfaciliteit kunnen worden getypeerd als aanbodgerichte stimuleringsmaatregelen: intermediaire organisaties als Syntens, Kamers van Koophandel en de NOM spelen door het aanbod van hun kennis, ervaring en netwerken een belangrijke rol bij indienen en/of uitvoeren van projecten respectievelijk maatregelen.

De wijze van verwerving, indiening en selectie verloopt niet hetzelfde bij de vijf maatregelen. De gebruikelijke Kompaslijn, die inhoudt dat de afzonderlijke provincies in eerste instantie projecten initiëren, stimuleren en selecteren – om deze vervolgens ter beoordeling in te brengen in het SNN – wordt alleen gevolgd bij de maatregel gericht op generieke stimulering (A)¹⁸. Bij de drie provincies worden ambtenaren ingezet als ‘projectverwerfers’ die (mede) verantwoordelijk zijn voor het ‘Kompaswaardig’ maken van projectaanvragen in de zin dat deze de technische en inhoudelijke toets der kritiek kunnen doorstaan bij de beoordeling. Provinciale bestuurders en ambtenaren kunnen ook zelf activiteiten en projecten initiëren. Tenslotte kan betrokkenheid worden getoond door het beschikbaar stellen van eigen provinciale middelen als cofinanciering. De provincies dienen de aanvraag voor een project, vergezeld van advies van GS en een projectbeslisoverzicht in bij SNN. In tegenstelling tot Drenthe en Groningen, dient Fryslân alle projectaanvragen in, ook die een negatief ambtelijk en/of bestuurlijk advies hebben gekregen.

De uitvoering van de maatregel ‘financieringsfaciliteiten’ in de vorm van deelnemingen is opgedragen aan de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM). Het project in de steekproef (Venture Kapitaal Fonds II) is als één geheel ingediend bij SNN voor beoordeling en besluitvorming.

De projectaanvragen voor financiële stimulering van strategische be-

¹⁸ Na samenvoeging in 2004 van de Tenderprocedure (B) met deze maatregel, volgt de Tenderprocedure dezelfde wijze van verwerving en selectie via de provinciale lijn.

drijfsactiviteiten (D) worden rechtstreeks bij de Uitvoeringsorganisatie SNN ingediend door de eindbegunstigden zelf. Dit kunnen individuele bedrijven zijn, maar ook clusters van bedrijven of bedrijven en instellingen. De regeling waarmee de maatregel wordt uitgevoerd (NIOF¹⁹) is opgesplitst naar aanvraagjaren, die als afzonderlijke projecten worden geadministreerd.

De projecten onder 'Branchedoorlichtingen en -acties' (E) worden uitgevoerd door het Adviescollege voor de Markt (AMa), dat zelf projecten selecteert of verkennende studies uitvoert die tot projecten moeten leiden. Task Forces vormen hierbij een belangrijk instrument en hebben tot doel 'Kompaswaardige' projecten te genereren. Deze Task Forces kunnen worden beschouwd als projecten en het besluit tot instelling daartoe legt de AMa voor aan SNN om doublures met andere initiatieven te voorkomen.

De gerichte stimulering van het bedrijfsleven (B) vond tot 2004 plaats door projecten tegen elkaar af te wegen in een tenderprocedure. Verwerving en selectie van projecten vond plaats door indiening van projectaanvragen bij de Uitvoeringsorganisatie SNN waarna de projecten in volgorde van prioriteit aanspraak konden maken op subsidie totdat het maximum van het tenderbudget was bereikt. Er zijn in totaal zeven rondes geweest. Wegens gebrek aan belangstelling is in 2004 besloten de maatregel niet meer zelfstandig uit te voeren en samen te voegen met de generieke stimuleringsmaatregel.

De provinciale rol bij verwerving en selectie van projecten onder de generieke (en later ook onder de gerichte) stimuleringsmaatregelen is opvallend vanwege het belang dat bij versterking van de marktsector²⁰ gehecht wordt aan samenwerking tussen bedrijven en aan de rol die intermediaire organisaties wordt toegedicht. In het Kompas²¹ wordt als organisatie van (uitvoering van) de maatregel een contract tussen SNN en intermediaire organisaties, respectievelijk adviesbureaus genoemd. In de praktijk blijkt dat vooral intermediaire organisaties een rol spelen.

2.3 Beoordelingsproces en -criteria maatregelen

Beoordelingsproces

De projectaanvragen voor Kompassubsidie²² worden vervolgens ingediend bij SNN. Eerst wordt de projectaanvraag behandeld in de Project Beoordelingscommissie (PBC)²³ op basis van een pre-advies op het projectbeslisoverzicht dat is opgesteld door de Uitvoeringsorganisatie

19 NIOF 2000; Subsidieregeling Noordelijke Innovatieve Ondersteuningsfaciliteit.

20 Kompas voor het Noorden 2000 t/m 2006, p. 35.

21 Kompas voor het Noorden 2000 t/m 2006, p. 85.

22 Aanvragen voor subsidie onder de NIOF-regeling worden direct door eindbegunstigden ingediend bij UO SNN. Deze regeling wordt hierna apart behandeld.

23 De PBC is samengesteld uit ambtenaren uit de drie provincies, ambtenaren van de ministeries van EZ en LNV en medewerkers van de Uitvoeringsorganisatie SNN.

SNN. Deze behandeling leidt tot een positief of negatief advies (inclusief bepaling van het subsidiebedrag) van de PBC aan de Bestuurscommissie²⁴ Economische Zaken en Toerisme. In de Bestuurscommissie wordt vervolgens besloten of en eventueel onder welke (aanvullende) voorwaarden de subsidie wordt toegekend. De Uitvoeringsorganisatie SNN stelt vervolgens een committeringsbrief op die bepalend is voor het projectbeheer en –uitvoering.

Er is door het scheiden van ambtelijke projectbeoordeling, bestuurlijke besluitvorming en uitvoering een systeem van ‘checks and balances’ tussen betrokken partijen georganiseerd. Door deze opzet en werking in de praktijk wordt voorkomen dat provincies projecten als eigen succes kunnen ‘claimen’. De provinciale vertegenwoordigers in de PBC mogen zich niet met de projectontwikkeling bij de provincies bezig houden. In SNN-verband is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau sprake van een interprovinciale toetsing. Dit systeem van ‘checks and balances’ wordt nog aangevuld met een drietal waarborgen voor de behandeling in de PBC: het ministerie van EZ kan een afwijkend standpunt innemen²⁵, het ministerie kan om behandeling in het Dagelijks Bestuur van SNN vragen en het ministerie kan om een time-out verzoeken voor ruggespraak. De Rekenkamer heeft waardering voor deze opzet van functiescheiding en werking in de praktijk.

Algemene beoordelingscriteria

De beoordeling van projectaanvragen geschiedt aan de hand van een groot aantal criteria²⁶. Het betreft in de eerste plaats algemene criteria die voor het gehele Kompas gelden, waaronder criteria met een randvoorwaardelijk karakter. De Rekenkamer heeft ten aanzien van twee algemene criteria geconstateerd dat deze geen rol (kunnen) spelen bij de beoordeling. Eén criterium is niet relevant en ten aanzien van een ander criterium is de randvoorwaarde bij een aantal projecten verheven tot doelstelling. Bij de eerste constatering betreft het de toetsing op ruimtelijke ordeningselementen die bij de onderhavige marktsectorprojecten geen rol spelen. Met betrekking tot het tweede criterium is duurzaamheid als randvoorwaarde opgenomen, terwijl het bij drie projecten een expliciete projectdoelstelling is. Ten aanzien van het criterium dat de overige financiering door de eindbegunstigde zeker dient te zijn gesteld, is bij zeventien projecten gebleken dat dit in de praktijk werd losgelaten: bij ‘voldoende vertrouwen’ is er positief besloten en is het voorschot verstrekt. Overigens is zeker dat in twaalf gevallen deze financiering later alsnog is gerealiseerd. Tenslotte is gebleken dat bij vier projecten een voorschot is verstrekt voordat formeel aan de (aanvullende) voorwaarden was voldaan.

24 Het SNN kent drie Bestuurscommissies, waarbij elke provincie voorzitter is van één van deze commissie. In elke commissie hebben tevens twee gedeputeerden zitting. Zie voor verdere toelichting hierop bijlage 2.

25 Ten aanzien van de marktsectormaatregelen heeft EZ van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

26 In bijlage 2 zijn de criteria die van toepassing zijn bij de projectbeoordeling opgenomen.

Specifieke beoordelingscriteria

Naast algemene inhoudelijke beoordelingscriteria is er ook een aantal specifieke beoordelingscriteria die onder andere betrekking hebben op value for money, de kosten per te realiseren vaste arbeidsplaats en additionaliteit²⁷. Bij de projecten onder de maatregel 'generieke stimulering' is gebleken dat de initiatiefnemers van deze projecten allemaal intermediaire organisaties zijn, die het belang in het project uitdrukken door inbreng in natura (menskracht) of in uren of voorzieningen. Bij een viertal grotere projecten heeft de Rekenkamer geconstateerd dat dit bij deze organisaties tot interne capaciteitsbenutting leidt, die marktconform in de subsidiabele kosten wordt gewaardeerd. Hierdoor worden er met Kompassubsidie activiteiten van door het ministerie van EZ gefinancierde organisaties bekostigd. Bij zeven projecten onder de maatregel 'gerichte stimulering' (Tenderprocedure) vraagt de Rekenkamer zich af of aan de voorwaarde 'meerwaarde ten opzichte van bestaande activiteiten' is voldaan. Dit blijkt niet uit de projectdossiers. De inhoudelijke additionaliteit van een aantal projecten kan niet zonder meer worden aangetoond.

Beoordelingsproces aanvragen in het kader van de NIOF-regeling

Zoals eerder aangegeven wordt de maatregel 'financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten' uitgevoerd met behulp van een subsidieregeling. De maatregel beoogt strategische activiteiten op het gebied van innoveren, marktverkenning, export en haalbaarheidsonderzoek te stimuleren. Ondernemers uit het MKB – met uitzondering van ondernemingen uit de primaire sector, de detailhandel en horeca – kunnen rechtstreeks bij de Uitvoeringsorganisatie SNN hun aanvraag indienen. Er zijn verschillende voorwaarden van toepassing, afhankelijk van het soort project: clusterprojecten²⁸ en ontwikkelingsprojecten. Tot het plafond van het beschikbare budget voor het betreffende aanvraagjaar²⁹ is bereikt, wordt de subsidie zonder beleidsmatige afweging verstrekt indien is voldaan aan de voorwaarden. Hoewel de maatregel bedoeld is voor het MKB, kunnen ten gevolge van de 'de minimis-regel'³⁰ van de Europese Commissie ook ondernemingen die niet tot de MKB-doelgroep behoren deze subsidie aanvragen. Dit was het geval bij drie bedrijven uit de steekproef.

27 Hieronder wordt verstaan dat de behoefte uit de markt en de technische en financiële haalbaarheid onderbouwd moet zijn; dat er meerwaarde is ten opzichte van bestaande voorzieningen en activiteiten; dat er wordt voorzien in een duidelijk behoefte waar de markt niet in voorziet en dat de initiatiefnemers zelf belang hechten aan het project door een financiële bijdrage te leveren.

28 Clusterprojecten: door samenwerking ondernemingen onderling en met kennisinstellingen; ontwikkelingsprojecten: nieuwe producten of productieprocessen, internationalisering door een exportdeskundige in dienst te nemen, een kennisdrager in dienst nemen.

29 Een aanvraagjaar (met alle aanvragen die daarin zijn gedaan door ondernemers) wordt in de projectadministratie van UO SNN geboekt als één project.

30 NIOF 2000, versie 2005, p.14-15. Hierdoor kunnen grote ondernemingen op grond van een aantal criteria in aanmerking komen voor subsidie; een aantal sectoren is uitgesloten en het maximum van de totale overheidssteun mag niet meer dan 100.000 euro aan subsidie bedragen voor een periode van drie jaar.

2.4 Projectafsluiting

Na afronding van het project wordt er een verzoek tot definitieve vaststelling van het project bij de Uitvoeringsorganisatie SNN ingediend. Dit verzoek dient vergezeld te gaan van een inhoudelijk verslag over de eindresultaten en een accountantsverklaring. Ter controle kan de Uitvoeringsorganisatie SNN een verificatieonderzoek door een accountant laten uitvoeren. Na vaststelling van de hoogte van de subsidiabele kosten wordt de subsidie definitief bepaald: als blijkt dat niet alle kosten te beschouwen zijn als subsidiabele kosten, kan de subsidie lager uitvallen. In het kader van de vaststelling wordt het totaal aan projectkosten in de beoordeling meegenomen.

Bij alle afgeronde projecten in de steekproef heeft de Rekenkamer geconstateerd dat alleen op de hoogte en samenstelling van de subsidiabele kosten wordt getoetst. Er vindt bij de afsluiting van een project geen afrekening plaats op:

- de realisatie van de bij de indiening en toekenning verwachte output en impact;
- de daadwerkelijke cofinanciering door overheden en de gerealiseerde private bijdragen in de projectkosten, beide ten opzichte van de verwachtingen vooraf;
- de hoogte van de totale projectkosten.

Dit betekent onder andere dat als de totale projectomvang (waaronder activiteiten die moeten leiden tot output/impact in relatie tot de doelstelling) achteraf lager is dan vooraf bij de aanvraag is verwacht, de hoogte van de uiteindelijke subsidie niet naar rato wordt bijgesteld. Hierdoor is er sprake van sturen op subsidiabele kosten en niet van sturen op resultaten. Zolang er geen prikkel is om bij achtergebleven prestaties het subsidiebedrag neerwaarts bij te stellen, blijft het risico bestaan dat aanvragers verwachtingen te hoog voorspiegelen en als het ware 'overvragen'. Hoewel bij de beoordeling vooraf wordt getoetst op onderbouwing en validiteit van deze verwachtingen, is tegelijkertijd uit gesprekken en uit analyse van de dossiers gebleken dat een criterium als 'value for money' bij de projectafsluiting niet of nauwelijks wordt gehanteerd.

2.5 Deelconclusie subsidieproces

Hoewel er voor de in het onderzoek betrokken maatregelen verschillende processen zijn als het gaat om selectie en indiening van aanvragen, blijkt uit de dossiers dat er sprake is van een eenduidige indiening van projectaanvragen bij de Uitvoeringsorganisatie SNN. Door de organisatie, opzet van functiescheiding en de werking daarvan in de praktijk is het risico op belangenverstremgeling tot minimale proporties teruggebracht. De Rekenkamer heeft hier waardering voor. De uitgebreide set aan voorwaardelijke en inhoudelijke toetsings- en beoordelingscriteria biedt een stevige waarborg om het subsidieproces transparant te maken.

Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal criteria niet altijd of

niet eenduidig wordt toegepast. Dit heeft tot gevolg dat bij bepaalde projecten niet duidelijk is waarom de aanvragen gehonoreerd zijn, terwijl niet aan bepaalde criteria, zoals additionaliteit en 'zekerstelling financiering' was voldaan. Het proces is niet alleen minder transparant geworden, ook de relatie tussen projecten en de doelstelling van maatregelen komt onder druk te staan. Dit gegeven gevoegd bij het feit dat bij de afsluiting van projecten de relatie tussen middelen, prestaties en effecten niet meeweegt in de afrekening en er geen verschillenanalyse wordt gemaakt tussen verwachting en realisatie, is de Rekenkamer van mening dat sturing op het realiseren van de doelstellingen van de maatregelen onvoldoende plaatsvindt.

3 Beheer en beleidsinformatie

3.1 Projectbeheer en voortgangsinformatie

Zodra op de aanvraag positief is besloten geeft de Uitvoeringsorganisatie SNN een subsidiebeschikking af in de vorm van een commitmentsbrief. De subsidie wordt in de vorm van voorschotten uitgekeerd – eventueel nadat aan aanvullende voorwaarden is voldaan. De eindbegunstigden zijn verplicht ieder kwartaal op financieel gebied en halfjaarlijks op inhoudelijk gebied over de voortgang aan de Uitvoeringsorganisatie SNN te rapporteren. Als eindbegunstigden niet of te laat rapporteren, dan worden zij gerappelleerd en gewaarschuwd voor het intrekken van de subsidie. De NIOF-regeling vormt hierop een uitzondering: er vindt bevoorschotting plaats van de subsidiabele kosten tot 80% van het gecommitteerde bedrag, zonder dat een inhoudelijke voortgangsrapportage vereist is.

De voortgangsrapportages zijn bedoeld om eventuele afwijkingen of aanpassingen in de projectuitvoering tijdig te kunnen signaleren. Het gaat daarbij niet alleen om financiële informatie. Ook informatie over de stand van zaken met betrekking tot de verwachtingen die de eindbegunstigde vooraf heeft opgegeven over output en impact (bijvoorbeeld de omvang van de uitgelokte investeringen of bruto gecreëerde werkgelegenheid) is van belang. De Uitvoeringsorganisatie SNN kan een aanpassing of afwijking van de uitvoering van het projectplan goed- of afkeuren.

Uitvoeringsorganisatie SNN houdt strak de hand aan de rapportageverplichting en er worden bovendien bij intermediaire organisaties, die meerdere subsidieprojecten uitvoeren, voortgangsgesprekken gevoerd. Daarom bevreemdt het de Rekenkamer dat de voortgangsgegevens op projectniveau niet worden geaggregeerd naar informatie over de stand van zaken op maatregelniveau. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de informatie die door eindbegunstigden wordt verstrekt (zowel inhoudelijk als financieel) niet is terug te vinden in het jaarverslag. Wel wordt per maatregel in het jaarverslag vermeld voor welk bedrag er aan verplichtingen is aangegaan (gecommitteerd). De inhoudelijke informatie inzake output en impact in het jaarverslag heeft derhalve alleen betrekking op de bij aanvraag van het project formuleerde verwachtingen. In Kompasdocumenten wordt dit aangeduid met invulling. Bovendien zijn er gegevens over gerealiseerde output en impact op projectniveau beschikbaar, maar deze worden niet gebruikt als benchmarkinformatie bij de beoordeling van nieuwe projecten. Doordat de gegevens niet zijn geaggregeerd naar maatregelniveau kunnen deze ook niet als sturingsinformatie op resultaat dienen.

3.2 Beleidsinformatie

Beleidsinformatie op basis van een expliciete koppeling tussen middelen, prestaties en effecten dient in het algemeen om verantwoording

over de inzet van die middelen te kunnen afleggen. Daarnaast dient beleidsinformatie als sturingsinstrument om bij achterblijvende prestaties of effecten andere prioriteiten te kunnen stellen. Beleidsinformatie is nodig om de vraag te kunnen beantwoorden: worden de goede dingen op de goede manier gedaan?

Beleidsinformatie is bruikbaar³¹ zodra deze

- concreet is, dat wil zeggen dat er indicatoren zijn benoemd waar een streefwaarde/-richting aan is gekoppeld;
- relevant is, dat wil zeggen dat het jaarverslag de meest relevante informatie bevat die over de bereikte effecten en geleverde prestaties beschikbaar is;
- betrouwbaar is, dat wil zeggen dat de informatie over de gerealiseerde effecten een juist en volledig beeld van de werkelijkheid geeft.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de informatie die beschikbaar is over marktsectormaatregelen getypeerd kan worden als bruikbare beleidsinformatie. Voor een drietal maatregelen, te weten generieke en gerichte stimulering van het bedrijfsleven en financieringsfaciliteiten is er op projectniveau concrete informatie over invulling, prestaties, realisatie en over de voortgang. Dit geldt overigens niet voor alle projecten onder de generieke en gerichte stimuleringsmaatregel. Er is echter geen systematische vertaling van projectinformatie naar beleidsinformatie op maatregelniveau beschikbaar over de koppeling tussen middelen, prestaties en effecten. De opeenvolgende jaarverslagen³² bevatten informatie over de invulling (verwachtingen ingevuld door eindbegunstigde vooraf) en niet over de resultaten. Voor de maatregelen financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten (NIOF) en branchedoorlichtingen en -acties is er uitsluitend financiële informatie en informatie over de output beschikbaar. Hierdoor is er op maatregelniveau nog geen sprake van bruikbare beleidsinformatie.

In het Kompas voor het Noorden³³ staat de intentie verwoord om de verantwoording zoveel mogelijk af te kunnen leggen over effecten. Dit is als volgt verwoord:

“ Kernpunt hierbij is de behoefte om een zogenaamd resultaatgerichte benadering te hanteren bij de uitwerking van de programmatische aanpak voor 2000 tot en met 2006. Het gaat hierbij om een systematiek voor sturing, monitoring, verantwoording en toezicht, waarbij de taken van alle betrokkenen zo scherp mogelijk worden gedefinieerd, en verantwoording zo concreet mogelijk in termen van prestaties en resultaten dient plaats te vinden. Dat wil zeggen dat bij de verantwoor-

31 Een groot deel van de normatiek voor beleidsinformatie is ontleend aan rapporten van de Algemene Rekenkamer, zoals Staat van de beleidsinformatie 2005, Tweede Kamer 2004-2005, 30 116, nrs.1-2.

32 Jaarverslag 2002, deel II, p. 13, Jaarverslag 2003, p.13 Jaarverslag 2004, p.19 en 24-25 Jaarrapportage 2004, p. 21-26. Dit geldt ook voor 'Feiten en cijfers' overzicht medio 2004, SNN.

33 Kompas voor het Noorden, 2000 t/m 2006, p. 12.

ding niet het proces centraal staat (hoeveel projecten zijn uitgevoerd, hoeveel geld is uitgegeven, en dergelijke) maar de effecten ervan. Door middel van indicatoren moet de realisering van het programma zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt, op het niveau van projecten, maatregelen en doelstellingen.”

Het operationaliseren van de doelstellingen van vier van de vijf maatregelen door er concrete output- en resultaatindicatoren met streefwaarden aan te verbinden is als geslaagd te beschouwen. Voor één maatregel (financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten) is geen ‘formele’ doelstelling terug te vinden en zijn er – met uitzondering van het aantal deelnemende bedrijven aan de regeling – ook geen indicatoren geformuleerd om te kunnen beoordelen of de groei van bedrijven is bevorderd.

Voor verantwoording over effecten is het van belang dat er eenduidigheid bestaat over de gepresenteerde informatie en de gehanteerde begrippen. Ten aanzien van twee begrippen is de Rekenkamer van mening dat de informatie hierover niet in het juiste perspectief is geplaatst. ‘Investerings’ in de zin van uitgelokte private vervolginvesteringen is een belangrijke resultaatindicator in het Kompas. Juist bij de onderhavige maatregelen geeft de mate waarin ondernemingen vervolginvesteringen doen een belangrijke indicatie of de bovenliggende doelstelling, namelijk versterking van de marktsector, effect sorteert. Het begrip investeringen wordt in het Kompas echter tweeledig gehanteerd – overigens in overeenstemming met het ministerie van EZ – namelijk voor zowel de hierboven beschreven vervolginvesteringen als ook voor de uitgaven voor het dekken van kosten met een eenmalig karakter. Eenzelfde euvel doet zich voor ten aanzien van de private bijdrage. Bij veel projecten wordt vooraf een private bijdrage als voorwaarde om in aanmerking voor subsidie te komen gevraagd. Deze bijdrage wordt vervolgens ook gepresenteerd als effect, waardoor oorzaak (marktinitiatief met gevraagde ondersteuning van publieke middelen) en gevolg (subsidie met private bijdrage) door elkaar gaan lopen.

Informatie in het juiste perspectief (kunnen) plaatsen heeft ook te maken met de wijze van presentatie en woordkeus. Zo wordt bijvoorbeeld eerst aangegeven dat ‘over de effecten per maatregel wordt gerapporteerd’³⁴. Verderop wordt vermeld dat ‘de gegevens (‘invulling’) een optelsom zijn van waarden van indicatoren zoals deze in de beschikkingen over de afzonderlijke projecten (vooraf) zijn vastgelegd’. Dit geeft geen duidelijk beeld waarover nu gerapporteerd wordt. Ditzelfde geldt voor het beeld dat is ontstaan op basis van de Mid Term Review³⁵. In deze review is aangegeven dat de gegevens uit het monitoringssysteem van Uitvoeringsorganisatie SNN verwachte output en verwachte werkgelegenheidseffecten zijn en dat het beter is om te spreken over verwachte effecten in het kader van de evaluatie. Uit gesprekken is ge-

34 SNN, Jaarrapportage 2004, deel II, p. 7.

35 Mid Term Review, Ecorys 2003, een tussentijdse evaluatie van het Kompasprogramma in opdracht van EZ.

bleken dat in de loop der jaren het woord 'verwachte' achter de horizon is verdwenen in het beeld dat bestaat over de effectiviteit van Kompasmaatregelen. Tevens wordt in de Mid Term Review een genuanceerd beeld gegeven over de omvang van de economische effecten van de tot dan toe goed gekeurde projecten, namelijk dat deze omvang geschat wordt op 4510 fte netto gecreëerde werkgelegenheid. In de daaropvolgende jaarprogramma's³⁶ wordt gemeld dat 'de Mid Term Review aangeeft dat de uitvoering van het Kompas tot en met 2002 circa 4500 arbeidsplaatsen heeft opgeleverd'. Een schatting die gebaseerd was op verwachtingen vooraf, wordt gepresenteerd als daadwerkelijk al gerealiseerd resultaat.

Dat betekent naar de mening van de Rekenkamer dat er geen juist en volledig beeld van de werkelijkheid wordt gegeven, zodat de informatie niet kan worden getypeerd als bruikbare beleidsinformatie.

3.3 Deelconclusie beheer en beleidsinformatie

Het projectbeheer dat door een strak regime van voortgangsrapportages wordt gevoerd, levert waardevolle informatie op over de stand van zaken en de voortgang op financieel en inhoudelijk gebied op projectniveau. Deze informatie is concreet doordat (de doelstellingen van) de maatregelen zijn geoperationaliseerd met behulp van output- en resultaatindicatoren. Door verwachtingen te presenteren als resultaten en door het ontbreken van de koppeling tussen effecten, prestaties en middelen is de informatie die in Kompasdocumenten wordt gegeven geen bruikbare beleidsinformatie. Doordat bij de eindafrekening geen verschillenanalyse wordt gemaakt tussen verwachte en gerealiseerde effecten en de informatie over output en impact niet wordt gebruikt als benchmarkinformatie bij de beoordeling van nieuwe projecten, is de beschikbare informatie ook niet bruikbaar als (bij)sturingsinstrument op maatregelniveau. De vraag of 'de goede dingen goed worden gedaan' kan daarom naar de mening van de Rekenkamer op basis van de beschikbare informatie over de marktsectormaatregelen niet beantwoord worden. De Rekenkamer ziet dit als een gemiste kans, omdat er door de opzet en organisatie van de informatievoorziening een schat aan gegevens is die echter nog niet geaggregeerd is tot toegankelijke, toepasbare en bruikbare informatie. De Rekenkamer ziet het bovendien als gemiste kans, omdat de intentie was uitgesproken om te rapporteren over effecten en niet over hoeveel projecten zijn uitgevoerd en hoeveel geld er is uitgegeven. Het is naar de mening van de Rekenkamer ernstig dat, door informatie in het perspectief te plaatsen waarin verwachtingen als resultaten worden gepresenteerd, er geen juist en volledig beeld van de werkelijkheid wordt gepresenteerd.

³⁶ Jaarprogramma 2004, p. 19 en Jaarprogramma 2005, p. 19.

4 Realisatie en resultaten

De resultaten van de marktsectormaatregelen worden uitgedrukt in output- en impactindicatoren: aantal deelnemende bedrijven, werkgelegenheid en/of omzet en vervolginvesteringen. De informatie over verwachte effecten wordt in het geautomatiseerde systeem van de Uitvoeringsorganisatie SNN ingevoerd. Om na te gaan in hoeverre de maatregelen zijn gerealiseerd en/of aan de verwachtingen is voldaan en tot welke resultaten dat heeft geleid, heeft de Noordelijke Rekenkamer uit de dossiers van de afgerekende projecten de door de eindbegunstigde verstrekte informatie over output en impact verzameld. Dat betekent dat de hieronder weergegeven bevindingen inzake resultaten betrekking hebben op de informatie verstrekt door de eindbegunstigde achteraf, maar dat niet daadwerkelijk is vastgesteld dat deze ook zijn bereikt. Deze informatie was ten tijde van het onderzoek nog niet opgenomen in het geautomatiseerde informatiesysteem.

Voor een effectieve sturing op en uitvoering van beleid is inzicht in de financiële realisatie en resultaten van groot belang. Immers hoe eerder bekend is welke maatregelen tot dreigende overschrijding of, omgekeerd, tot vrijval zullen leiden, des te effectiever gestuurd kan worden op het bijstellen van prioriteiten of accenten. Vanwege de omvang en complexiteit (verschillende geldstromen met eigen proces en criteria) van het Kompasprogramma en de verantwoordingseisen die daarmee samenhangen, wordt in de jaarprogramma's gewerkt met een indicatieve financiële ruimtetoedeling. Deze toedeling vormt het kader voor de projectontwikkeling en kent een jaarlijkse cyclus met verantwoording daarover in het jaarverslag. De flexibiliteit in het Kompasprogramma (schuiven tussen maatregelen en over de jaargrens heen) maakt het onder andere mogelijk dat er rond de 10% op maatregelniveau 'overgecommitteerd' wordt en bij subsidieregelingen met een vrijval van rond de 25% rekening wordt gehouden³⁷.

De inhoudelijke en financiële resultaten worden per maatregel toegelicht.

4.1 Resultaten generieke en gerichte stimulering bedrijfsleven

Een aantal kanttekeningen bij de gepresenteerde informatie is van belang:

- het betreft informatie uit de steekproefdossiers uit de periode 2000-2004;
- de door de eindbegunstigde verstrekte informatie met betrekking tot de invulling (invull.) is gebaseerd op verwachtingen vooraf;
- bij de vaststelling (vast.) is in een drietal gevallen sprake van een op grond van een ondernemersenquête gevalideerde verwachting;

³⁷ Jaarprogramma 2005, p. 33.

de effecten van een aantal projecten is nog niet bekend (Nb); bij de optelling is het totaal op nul gesteld in tabellen 4.1 en 4.2; indien er geen indicator is benoemd is de betreffende cel leeg.

Tabel 4.1
Indicatoren A

Project	Status	Aant. deelnemende MKB		Bruto gecreëerde werkgel. (fte's)		Tijdelijk werkgel. (fte's)		Uitgelokte private vervolginvest. (in €1000)	
		Verl.	Vastst.	Verl.	Vastst.	Verl.	Vastst.	Verl.	Vastst.
RD1	afgerekend	150	66	10	20				
RCD9	afgerekend	300	260	300	240			3.000	7.500
RCG15	afgerekend	20	65	129	nb				
RG2	afgerekend	140	145	11	nb				
RF3	afgerekend	50	26	10	1			227	nb
RCF1	afgerekend	50	47	100	101				
RG28	afgerekend			30	34	7	6	700	nb
RG12	afgerekend	35	nb	16	nb				
RM8	afgerekend	1.026	1.158	350	260				
RD43	nog niet afgesloten ¹								
RF56	nog niet afgesloten								
EF39	nog niet afgesloten								
RCG12	nog niet afgesloten								
RCG19	nog niet afgesloten								
RG69	nog niet afgesloten								
Totaal		1.771	1.767 ²	956	656	7	6	3.927	7.500

¹ De (voortgangs)resultaten van nog niet afgesloten resultaten zijn niet meegenomen in deze tabel.

² Wanneer resultaten niet bekend ('nb') zijn, zijn deze bij de optelling tot het totaal op nul gesteld.

Dezelfde kanttekeningen zijn van belang bij de resultaten van de maatregel 'gerichte stimulering bedrijfsleven' (Tenderprocedure).

Tabel 4.2 Indicatoren B

Project	Status	Aant. deelnemende MKB		Bruto gecreëerde werkgel. (fte's)		Tijdelijk werkgel. (fte's)		Uitgelokte private vervolginvest. (in €1000)	
		Verl.	Vastst.	Verl.	Vastst.	Verl.	Vastst.	Verl.	Vastst.
RM14	afgerekend	8	7			3	8		
RM17	afgerekend	4	9	40	25			18.000	10.000
RCG3	afgerekend	18	26	10	10				
RM78	afgerekend	10	10	25	nb			77	nb
RCD5	afgerekend	8	10	7	nb	0	0		
RM123	afgerekend					1	1		
RM103	afgerekend			25	38	11	10		
RM5	afgesloten, niet afgerek.					2	nb	69	nb
RM13	afgewezen								
RM16	afgewezen								
RM55	stopgezet	200	0	50	0			2000	0
RM56	stopgezet	150	0	40	0			700	0
RM59	stopgezet	5	0	1	0	1	0	31	0
RM75	stopgezet	8	8	3	0	1	1		
RD29	stopgezet								
RF57	ingetrokken			10	0				
RM130	ingetrokken	9	0	23	0				
Totaal		420	70 ¹	234	73	19	20	20.877	10.000

¹ Wanneer resultaten niet bekend ('nb') zijn, zijn deze bij de optelling tot het totaal op nul gesteld.

Deelnemende MKB

Het aantal deelnemende MKB-bedrijven aan projecten in het kader van de generieke stimuleringsmaatregel (A/tabel 4.1) laat een positief beeld zien. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst nog naar boven worden bijgesteld omdat een aantal projecten nog niet is afgesloten. Dit positieve beeld is grotendeels te verklaren doordat project RM8 niet alleen het grootste aantal deelnemende bedrijven verwachtte (1026), maar ook ruim boven verwachting heeft gepresteerd (1158 deelnemers). De projecten onder de gerichte stimuleringsmaatregel (B/tabel 4.2.) kennen een aanzienlijk lager aantal deelnemende bedrijven dan verwacht, namelijk eenzesde; dit valt grotendeels te verklaren door het vroegtijdig stopzetten van een aantal projecten, waaronder twee projecten die verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van het verwachte resultaat.

Werkgelegenheidseffecten

Ten aanzien van de werkgelegenheidseffecten blijkt uit het onderzoek dat de resultaten op het gebied van tijdelijke werkgelegenheid zijn behaald. Ten aanzien van de bruto gecreëerde werkgelegenheid blijven de vastgestelde waarden achter bij de ingevulde verwachtingen of zijn de verwachtingen nog niet gerealiseerd (nog niet afgesloten projecten). Bij de generieke stimulering vernieuwing bedrijfsleven is ruim tweederde van het totaal verwachte aantal arbeidsplaatsen gecreëerd; bij de gerichte stimuleringsmaatregel is minder dan eenderde van het verwachte aantal arbeidsplaatsen gecreëerd. Bij deze maatregel is een groot aantal projecten stopgezet, hetgeen (deels) de tegenvallende resultaten verklaart. De reden van het stopzetten is overigens niet door de Rekenkamer onderzocht.

Vervolginvesteringen

Een aantal bedrijven heeft aangegeven dat de projecten tevens zouden leiden tot uitgelokte private vervolginvesteringen. Deze lange termijn doorwerking van een project is een belangrijke voorwaarde voor de versterking van de economische structuur. Uitgelokte private vervolginvesteringen geven een indicatie in hoeverre zich dat ook al voordoet. Bij beide maatregelen is er voor één project bekend wat de hoogte van deze vervolginvesteringen is. Project RCD9 onder de generieke stimuleringsmaatregel zal waarschijnlijk meer dan tweemaal zoveel aan vervolginvesteringen opleveren dan was verwacht – in plaats van 3 miljoen euro is dit 7,5 miljoen euro geworden. Het tegenovergestelde doet zich voor bij project RM17 onder de gerichte stimuleringsmaatregel: hier was een vervolginvestering verwacht van 18 miljoen euro, er is 10 miljoen gerealiseerd.

Financiële aspecten 'generieke stimulering MKB'³⁸

Voor de vijftien projecten in de steekproef was een totaal aan subsidie verleend van ruim 23 miljoen. Voor de negen inmiddels afgerekende projecten was tezamen een bedrag van bijna 12 miljoen aan subsidie verleend. Na afrekening is het totale subsidiebedrag vastgesteld op ruim 9 miljoen, hetgeen een vrijval oplevert van 22%.

Cofinanciering kan worden gezien als indicator van de behoefte in de markt en de mate waarin de marktsector – al dan niet gesteund door andere publieke middelen dan Kompassubsidie – bereid is een bijdrage te leveren in de projectkosten. Als het gaat om het aandeel van private partijen in de cofinanciering dan blijkt dat er een bedrag was begroot van ruim 7,3 miljoen euro; na afrekening is het bedrag uiteindelijk vastgesteld op ruim 6,2 miljoen euro, hetgeen een afwijking ten opzichte van de verwachting van 16% betekent. Voor één van de negen afgerekende projecten zijn nog geen gegevens beschikbaar, zodat de vergelijking betrekking heeft op de overige acht afgerekende projecten. Twee projecten (RF3 en RM8) hebben een hogere private bijdrage in de projectkosten geleverd dan begroot.

³⁸ Zie tabel 4.4 in bijlage 3 Onderzoeksverantwoording.

De financiering van projectkosten bestaat uit publieke (Kompassubsidie en overige publieke middelen) en private middelen. Bij de beoordeling van een projectplan wordt bij aanvraag rekening gehouden met de verhouding tussen de gevraagde Kompasbijdrage (subsidie) en de totale kosten. De totale projectkosten van de acht afgerekende projecten uit de steekproef bedragen ruim 15 miljoen euro. De verdeling van de financiering van deze kosten is:

- private middelen 6,234 miljoen euro en
- publieke middelen 8,882 miljoen euro (Kompas: 6,530 miljoen en overig publiek: 2,352 miljoen euro).

Hiermee is verhouding tussen privaat en publiek circa 1:1,5. Voor deze maatregel was in eerste instantie in het geheel geen private bijdrage voorzien. Het is de Rekenkamer niet duidelijk waarom hier bij aanvang van de maatregel geen rekening mee is gehouden. Het gaat immers om een marktsectormaatregel die uiteindelijk ten goede komt aan de deelnemende bedrijven. Bovendien blijkt uit de praktijk dat deze projecten wel degelijk aanzienlijke private bijdragen kennen.

Financiële aspecten 'gerichte stimulering MKB'³⁹

Van de vijftien projecten in de steekproef zijn er zeven definitief vastgesteld en afgerekend. Eén project (RM5) is al wel afgerond maar nog niet vastgesteld. De overige projecten zijn vroegtijdig stopgezet of ingetrokken door de eindbegunstigde.

Het totaalbedrag aan verleende subsidie voor alle projecten in de steekproef bedraagt ruim 7,5 miljoen euro. In de vergelijking tussen de verleende subsidie en het totaal aan vastgestelde subsidie is één project (wel afgesloten, maar nog niet afgerekend) niet meegenomen. Dit geldt eveneens voor een stopgezet project waarvoor ruim 5,5 miljoen euro aan subsidie was verleend. Hierdoor levert de vergelijking tussen verleende subsidie (1,938 miljoen euro) en het vastgestelde bedrag (1,489 miljoen euro) een vrijval op bijna een half miljoen euro, hetgeen 23% van het gecommiteerde subsidietotaal is.

Het totaal van de cofinanciering door overheden (anders dan de Kompassubsidie) valt 7% lager uit dan begroot, maar opvallend genoeg zijn de private bijdragen aanzienlijk hoger dan eerder verwacht, namelijk 25%. Dit is op het conto van project RM103 te schrijven dat ook boven verwachting presteert als het gaat om werkgelegenheidsgroei.

De projectkosten worden voor ruim de helft gedekt uit publieke middelen. De private partijen leveren de overige 46%. Als project RM103 uit de berekeningen wordt gelaten, dan is de verhouding publiek-privaat: 72% versus 28%. Voor een maatregel die bedoeld is ter ondersteuning van marktinitiatieven vindt de Rekenkamer de publieke bijdrage opvallend hoog.

³⁹ Zie tabel 4.5 in bijlage 3 onderzoekverantwoording.

4.2 Realisatie en resultaten overige maatregelen

De maatregel 'financieringsfaciliteiten' (C) kent twee grote projecten, waaraan verschillende bedrijven deelnemen en die worden uitgevoerd door de NOM. Eén van deze twee (Venture Kapitaal Fonds II) is in het onderzoek betrokken. Uit opgave van de NOM blijkt dat de prestaties op het gebied van deelnemende bedrijven en groei van werkgelegenheid de verwachtingen (ver) overtreffen. Er was gerekend op een deelname van 22 bedrijven hetgeen er uiteindelijk 30 zijn geworden en terwijl de werkgelegenheidsdoelstelling was gesteld op 168 zijn er uiteindelijk 496 arbeidsplaatsen gecreëerd. Het subsidiebedrag verbonden aan dit project was ruim 5 miljoen euro; de vrijval ten opzichte van de beschikking is na afrekening ruim een halve ton⁴⁰ - iets meer dan 1%.

De maatregel 'financiële stimulering bedrijfsactiviteiten' (D) die wordt uitgevoerd door de NIOF-regeling is opgeknipt in 'aanvraagjaren' die als één totaal project voor dat jaar worden geadmistreerd. De Rekenkamer heeft uit de gecombineerde aanvraagjaren 2000-2001 en het aanvraagjaar 2004 in totaal achtenzeventig projectaanvragen in de steekproef betrokken. Voor beide aanvraagjaren is het totaal aantal deelnemende bedrijven (ver) boven verwachting: voor 2000-2001 was een deelname verwacht van 500 bedrijven terwijl dit er uiteindelijk 640 zijn geworden. Voor het aanvraagjaar 2004 is de verwachting van 345 deelnemers ver overtroffen met 865 deelnemers. Resultaten zijn bij deze maatregel niet bekend, omdat deze vooraf niet hoeven te worden opgegeven.

Uit het gecombineerde aanvraagjaar 2000-2001 en het aanvraagjaar 2004 zijn achtenzeventig dossiers betrokken in de steekproef. Dat betekent dat de totalen betrekking hebben op de steekproefdossiers en niet op het totaal van een jaar.

Tabel 4.3
financiën steekproefprojecten NIOF in aanvraagjaren 2000-2001 en 2004

Aanvraagjaar	Begrote kosten (in €1000)	Verleende subsidie (in €1000)	Werkelijke kosten (in €1000)	Vastgestelde subsidie (in €1000)	Vrijval (in €1000)
2000-2001	1.450	606	898	347	259
2004	1.784	694	200	85	nb
Totaal	3.234	1.299	1.098	432	nb

De subsidieverlening vanuit NIOF is gebaseerd op een percentage van de kosten – afhankelijk van de projectsoort. Vooraf wordt een begroting ingediend, achteraf wordt er afgerekend op basis van aangetoonde

⁴⁰ De subsidiebeschikking bedroeg 5, 048 miljoen euro. De vrijval na afrekening van de subsidiabele kosten is 56.400,- euro.

gemaakte kosten (rekeningen). Voor het aanvraagjaar 2004 zijn geen vergelijkingen gemaakt omdat het overgrote deel van de projecten nog niet is afgerekend.

Een vergelijking tussen begrote kosten (1,45 mln euro) en werkelijk gemaakte kosten (0,898 mln euro) in het aanvraagjaar 2000-2001 levert een afwijking op van 38%. Overigens is het aanvraagjaar nog niet afgesloten: NIOF wordt in één keer aan het einde van deze Kompasperiode (alle aanvraagjaren tezamen) afgesloten en afgerekend.

De vergelijking tussen het verleende subsidiebedrag (0,606 mln) en het vastgestelde subsidiebedrag (0,347 mln) voor het aanvraagjaar 2000-2001 levert een vrijval op van 0,259 miljoen euro oftewel 43% ten opzichte van het gecommitteerde bedrag.

De activiteiten onder de maatregel 'branchedorlichtingen en -acties' (E) hebben geleid tot de doorlichting van de sector transport en logistiek. Het aantal deelnemende bedrijven (80) is hoger uitgevallen dan vooraf verwacht (75). In de loop van de Kompasperiode is het accent verschoven van branchedorlichtingen naar Task Forces die onder auspiciën van de AMa projecten moeten genereren. Door verschuiving in doelstelling en indicatoren is een vergelijking tussen het oorspronkelijk plan, activiteiten en financiering niet meer mogelijk. Kompassubsidie wordt aangewend voor apparaatskosten van de Task Forces, die de te verwachten resultaten voornamelijk afhankelijk stellen van de 'kans' dat voorverkenning leidt tot 'Kompaswaardige' projecten.

4.3 Deelconclusie realisatie en resultaten

Bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op onderzoeksgegevens uit de steekproefdossiers. In gesprekken is gebleken dat deze steekproef een representatief beeld geeft van de projecten in deze maatregelen. De realisatie en resultaten van de vijf marktsectormaatregelen levert een divers beeld op: positieve punten, maar ook tegenvallende verwachtingen.

Positief is dat bij een drietal maatregelen het aantal deelnemende bedrijven (fors) hoger is uitgevallen dan bij aanvang was verwacht. Bij één maatregel heeft dit project (VKF II) ook geleid tot aanzienlijk meer arbeidsplaatsen dan vooraf was voorzien. Bij de twee andere maatregelen zijn er geen andere prestaties bekend dan het aantal deelnemers. Bij de twee maatregelen ter stimulering van het bedrijfsleven (A en B) valt de hogere private bijdrage dan verwacht op als positief punt, zeker omdat dit bij A geen voorwaarde voor subsidiëring is. Ook blijft bij deze maatregelen de tijdelijke werkgelegenheid dichtbij de verwachting. Opvallend is dat de vrijval op projecten uit de maatregelen aanzienlijk hoger is (22%) dan waarmee bij overcommittering (10%) rekening mee wordt gehouden. Voor de projecten uit de NIOF-regeling geldt dit eveneens: 43% vrijval ten opzichte van 25% waarmee gerekend wordt. Er is onvoldoende informatie beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over de vraag of de uitgelokte private vervolginvesteringen hebben geleid tot

versterking van de marktsector.

Tegenvallende resultaten doen zich voor op het gebied van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. Hoewel de (voorwaardelijke) prestaties grotendeels boven verwachting zijn, levert dit niet de verwachte resultaten op. Niet alleen het achterblijven van resultaten die moeten zorgen voor de versterking van de marktsector, maar vooral het ontbreken van informatie over de juiste stand van zaken vindt de Rekenkamer een ernstige situatie. Voor de totale Kompasperiode is een totaalbedrag van ruim 138 miljoen euro beschikbaar⁴¹ voor de marktsector-maatregelen die betrokken zijn in het onderzoek. Veel informatie over hetgeen de maatregelen hebben opgeleverd is nog niet beschikbaar en de vrijval uit eerder jaren is aanzienlijk hoger dan waarmee gerekend wordt bij de committering op nieuwe projecten. Dit maakt sturen op resultaat moeilijk zo niet onmogelijk.

⁴¹ Zie tabel 1.1.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De Mid Term Review⁴² van het Kompas voor het Noorden gaf indertijd aan dat de belangrijke verandering in de sociaal-economische context, namelijk een omslag van hoogconjunctuur naar laagconjunctuur, onder andere met zich mee bracht dat het realiseren van additionele werkgelegenheidsgroei in de toekomst een zwaardere opgave zou worden. Voorts is daarbij aangetekend dat de termijn waarop de werkgelegenheidseffecten zich manifesteren voor een belangrijk deel (ruim) na afloop van de programmaperiode ligt.

Uit de informatie⁴³ inzake de regionale ontwikkelingen tussen 2000 en 2004 blijkt dat de Noordelijke economie robuust is en tegen een stootje kan. Ondanks een laagconjunctuur en depressie nam de werkgelegenheid ten opzichte van de rest van Nederland meer toe, groeide het aantal starters sneller dan landelijk en was het aantal faillissementen een fractie minder dan voor Nederland als geheel.

Interessant is dan de vraag of er een causaal verband bestaat met het Kompasbeleid gericht op versterking van de marktsector. Is het beleid doelmatig en doeltreffend⁴⁴? Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek naar vijf maatregelen die in samenhang de marktsector moeten versterken, kan dit causale verband niet worden aangetoond.

Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat bij bepaalde maatregelen resultaten achterblijven bij verwachtingen en dat projecten onderpresteren, maar ook met het feit dat er (nog) geen bruikbare beleidsinformatie voorhanden is. De Rekenkamer is positief gestemd over de opzet en organisatie van de uitvoering van de maatregelen (zoals geoperationaliseerde indicatoren, het beoordelingsproces en goed werkende functiescheiding) en beheer(sing) van de projecten door voortgangsrapportages en monitoring. Dit laatste punt lijkt tevens een valkuil: er is een schat aan gegevens in de projectdossiers en (deels) in het geautomatiseerde systeem opgenomen over realisatie en resultaten, maar er is nog geen geaggregeerde informatie op maatregelniveau. Het accent is verschoven van sturing op en verantwoording over effecten – hetgeen de intentie was bij de het begin van het Kompasprogramma – naar sturing op en verantwoording over committering van middelen en over verwachtingen. Door bovendien het woord ‘verwach-

42 Mid Term Review, Ecorys, 2003, p. 11-12.

43 Zie hiervoor Hoofdstuk 1, § 1.4.

44 In dit onderzoek wordt doelmatigheid begrepen als: optimalisering van de verhouding tussen de inzet van middelen en resultaat (output) en doeltreffendheid als: optimalisering van de verhouding tussen resultaat en effecten.

te' bij de gepresenteerde resultaten in het jaarverslag⁴⁵ achterwege te laten ontstaat het beeld dat het om werkelijk gerealiseerde resultaten gaat.

De Rekenkamer verbindt hieraan de conclusie dat er onvoldoende inzicht is op hetgeen op maatregelniveau al dan niet is bereikt, zodat (bij)sturing op resultaten niet kan plaatsvinden. De Rekenkamer acht dit vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid ongewenst. Niet alleen is met de uitvoering van deze beleidsmaatregelen ruim 138 miljoen euro gemoeid, maar tevens gaat het om beleid ten aanzien van één van de belangrijkste pijlers van de Noordelijke economie: het versterken van de marktsector door het midden- en kleinbedrijf te stimuleren. Het is dan van het grootste belang om tijdig te weten of de goede dingen goed worden gedaan, of dat er wellicht andere 'goede' dingen zouden moeten worden gedaan.

5.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer is van mening dat er sprake is van 'onbenutte kansen' en zij ziet mogelijkheden om de informatievoorziening te optimaliseren en resultaatgerichte sturing te verbeteren.

Door informatie te genereren over succes- en faalfactoren op projectniveau, kan deze gebruikt worden om te benchmarken. Wat maakt bepaalde projecten succesvol? Waarom 'mislukken' projecten? Deze informatie zou dan niet alleen moeten worden gebruikt bij de beoordeling van nieuwe projecten, maar tevens om de beoordelingscriteria zelf nog eens goed tegen het licht te houden. Verfijning van criteria en grotere validiteit van de onderbouwing van verwachtingen, maar ook het schrappen van niet relevante of nauwelijks te operationaliseren criteria behoort dan tot de mogelijkheden. Door bij de indiening niet alleen te vragen naar de effecten die verwacht worden, maar ook op welke termijn deze gerealiseerd worden, wordt duidelijk op welk moment een reële stand van zaken voorhanden is. Overwogen kan worden om direct na afrekening te bezien of de resultaten al behaald zijn, maar vanwege het naijl-effect dit na twee jaar opnieuw na te gaan. Met behulp van deze (nieuwe) informatie kan steeds beter gestuurd worden op effectiviteit van beleid.

Door aggregatie van gegevens uit projecten tot bruikbare beleidsinformatie op maatregelniveau kan er resultaatgerichte sturing plaatsvinden. Als duidelijk is dat bepaalde soorten projecten keer op keer bij de verwachtingen achterblijven, kunnen er binnen een maatregel andere prioriteiten worden gesteld of accenten worden gelegd om de doelstelling te halen. Deze vorm van lerend vermogen is overigens al wel toegepast binnen de in het onderzoek betrokken maatregelen: zo is bijvoorbeeld na de Mid Term Review besloten de NIOF-regeling uit te

45 Jaarverslag 2003, p 12-13, Jaarverslag 2004, p. 18-19. In de toelichtende tekst is nog 'verwachte' bruto gecreëerde werkgelegenheid opgenomen: in de expliciete kaders komt 'verwachte' niet meer voor. Dit geldt ook voor de waarden van de andere resultaatindicatoren.

breiden met andere doelgroepen om zo meer het accent te leggen op kennisinnovatie. Door gerichte en tijdige informatie over prestaties en effecten van een dergelijke accentverlegging, kan blijken of de sturing op die resultaten daadwerkelijk effectief is.

Informatievoorziening is tevens gebaat bij een eenduidig gebruik van begrippen. De gehanteerde terminologie is op een aantal punten dusdanig complex geworden dat alleen 'ingewijden' de precieze betekenis van informatie kunnen duiden. Zo wordt bijvoorbeeld de term 'project' gebruikt voor ondernemersactiviteiten ter uitvoering van doelstellingen, maar ook voor een regeling (NIOF) ter uitvoering van een maatregel. De term 'invulling' wordt gebruikt voor hetgeen vooraf aan verwachtingen is aangegeven en onder vervolginvesteringen worden, in tegenstelling tot hetgeen in bedrijfseconomische zin gebruikelijk is, ook projectkosten verstaan. De Rekenkamer is van mening dat met een eenduidige begrippenset de informatie aan waarde kan winnen en beveelt aan dit kritisch te bezien.

De Rekenkamer geeft deze praktische uitwerking van de aanbeveling om de informatievoorziening te optimaliseren en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie te verbeteren in overweging. Niet alleen om na afloop van deze Kompasperiode een beeld te hebben van hetgeen daadwerkelijk is bereikt, maar ook ten behoeve van een volgende periode. Duidelijk is dat het Kompas – hoewel in afgeslankte vorm – zal worden voortgezet en dat innovatie-, kennis- en exportbevordering in het MKB van wezenlijk belang zijn.

Als het gaat om de inhoudelijke suggesties dan biedt het onderzoek daar maar een beperkt aantal aanknopingspunten voor. Desalniettemin wil de Rekenkamer haar ideeën op dat gebied meegeven. In de Strategische Agenda⁴⁶ is een aantal uitgangspunten genoemd waar de Rekenkamer zich goed in kan vinden. Deze hebben betrekking op intensiever samenwerken en kritischer de eigen bijdrage van het bedrijfsleven en het verwachte rendement op overheidsinspanningen bezien. Voor wat betreft generieke stimuleringsmaatregelen kan nadruk op de 'vraagkant' in plaats van op het aanbod van intermediaire organisaties bijdragen aan de effectiviteit van maatregelen. Dit geldt eveneens voor de nadruk op bijzondere of vernieuwende activiteiten ten opzichte van reguliere activiteiten. Of er behoefte bestaat aan een financieringsfaciliteit zoals in het huidige Kompas is de Rekenkamer niet duidelijk; wel hebben de activiteiten in het Venture Kapitaal Fonds tot aanzienlijk hogere werkgelegenheidsgroei geleid dan verwacht.

Het is niet de taak van de Rekenkamer om aanbevelingen te doen ten aanzien van de invulling van beleidskeuzes en –prioriteiten. Bovenstaande opmerkingen moeten dan ook niet als zodanig worden beschouwd. Wel geeft de Rekenkamer als aanbeveling mee de onderbouwing van deze keuzes alsmede de tot nu toe gehanteerde selectie-, beoordelings- en toetsingscriteria goed tegen het licht te houden.

⁴⁶ Strategische Agenda SNN 2007-2013, p. 11 en p. 20-21.

6 Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Inleiding

Het conceptrapport is voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de Colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen. In een gezamenlijke reactie gecoördineerd door SNN wordt ingegaan op de hoofdpunten van het rapport. Deze reactie is hieronder in § 6.2 integraal overgenomen. Dit hoofdstuk wordt besloten met een algemeen nawoord door de Rekenkamer.

6.2 Bestuurlijke reactie

“Met instemming hebben wij kennis genomen van uw constatering dat het beoordelingsproces voor het toekennen van de Kompassubsidies goed is opgezet en in de praktijk goed functioneert. Het voornaamste punt dat in uw conceptrapport wordt opgeworpen betreft de effectiviteit van de maatregelen in het “Kompas voor het Noorden, in het bijzonder de maatregelen gericht op versterking van het noordelijk midden- en kleinbedrijf. Met u zijn wij van oordeel dat het van buitengewoon belang is de maatregelen zo in te richten dat de effectiviteit ervan optimaal is en dat die projecten voor subsidiëring geselecteerd worden die het meest bijdragen aan de programmadoelstellingen.

U zoekt de mogelijkheid om de effectiviteit te vergroten in het systeem van de projectadministratie (voortgang, rapportage en afrekening). Naar onze opvatting is dat systeem voor dat doel maar zeer beperkt bruikbaar. Andere middelen, met name regelmatig extern evaluatieonderzoek, zijn daarvoor veel beter geschikt. Daarom laten wij regelmatig dergelijk onderzoek verrichten.

Wij zijn daarom tot de slotsom gekomen uw constateringen niet te kunnen onderschrijven en zien dan ook geen aanleiding uw aanbevelingen over te nemen.

Wij onderbouwen onze zienswijze door in het navolgende puntsgewijs op de voornaamste constateringen in het conceptrapport in te gaan.

1.

Uw constatering:

Bij de afrekening van een Kompassubsidie wordt geen bruikbare beleidsinformatie gegenereerd over de gerealiseerde effecten van het gesubsidieerde project. Er wordt te weinig lering getrokken uit de ervaringen met afgeronde projecten. De sturing op het realiseren van de programmadoelstellingen is onvoldoende.

Onze reactie:

Het is een misverstand te verwachten dat bij de afrekening van een subsidie al veel effecten vast te stellen zijn. Het overgrote deel van de Kompasprojecten is voorwaardenscheppend van aard. De effecten in termen van werkgelegenheid of uitgelokte investeringen doen zich pas voor na afrekening van de subsidie. Dit geldt evident voor bijvoorbeeld

het werkgelegenheidseffect van de aanleg van een bedrijventerrein. Als het terrein is aangelegd en wordt afgerekend is er nog geen bedrijf gevestigd en is er dus nog geen werkgelegenheidseffect. Het duurt vaak vele jaren totdat het terrein volledig is ingevuld en de daarmee gemoeide werkgelegenheid in kaart kan worden gebracht. Dat geldt evenzeer voor MKB-maatregelen. Een Kompassubsidie voor bijvoorbeeld een exportproject is bedoeld om bedrijven te stimuleren nieuwe afzetmarkten op te zoeken. Stel dat dit lukt, dan kan het geruime tijd duren totdat dit -ceteris paribus- leidt tot een hogere omzet en meer werkgelegenheid. Wij vinden het door ons gehanteerde projectinformatiesysteem niet het juiste middel voor het monitoren van effecten. Het meten van effecten is alleen mogelijk door het periodiek doen uitvoeren van gericht onderzoek. En alleen dergelijk onderzoek levert de beleidsinformatie op over de relevantie, de effectiviteit en de efficiëntie van de verschillende maatregelen binnen een programma. Dergelijk onderzoek vindt regelmatig plaats. In 2003 heeft Ecorys/NEI het Kompasprogramma tussentijds geevalueerd en onlangs is hiervan (voor het EFRO-deel) een update uitgevoerd. Maar ook eerder hebben dergelijke evaluaties plaatsgevonden (ISP: Berenschot apr. 1993, HdV Management Consultants jan. 1997, KPMG/BEA dec. 1998; IPR: NIB-Consult nov. 1998, Buck Consultants International juli 2004). En zeer recent is het Uitvoeringsprogramma Innovatie Landbouw Noord-Nederland geevalueerd. Verder wordt voor de grotere Kompasprojecten vaak een tussentijdse externe evaluatie gevraagd (bijv. TechnologieCentrum Noord-Nederland, Worldwide Commerce, Innoveren met ICT, Venture Kapitaalfonds). Gepland is dat ook na ommekomst van de huidige programmaperiode weer evaluatiestudies zullen worden uitgevoerd.

Betekent dit nu dat bij de toekenning van Kompassubsidies geen rekening gehouden wordt met de ervaringen met reeds afgerekende projecten? Geenszins. Op programmaniveau bieden de uitgevoerde evaluaties aanwijzingen voor de bijstelling van de inhoud en criteria van de maatregelen. Op projectniveau wordt, zoals u in uw rapport ook constateert, waar mogelijk en relevant bij de beoordeling ook gebruik gemaakt van ervaringsgegevens van eerder uitgevoerde projecten. Uw stelling dat sturing op het realiseren van doelstellingen van de maatregelen onvoldoende is onderschrijven wij daarom niet. Wij zijn van mening dat wat op dit vlak redelijkerwijs mogelijk is, ook daadwerkelijk gedaan wordt.

2.

Uw constatering:

De afrekening van een Kompassubsidie vindt plaats op basis van de subsidiabele kosten; prestaties en effecten, noch totale projectkosten spelen daarin een rol. Het wordt subsidieaanvragers gemakkelijk gemaakt de te verwachten effecten te overdrijven. Bij de afrekening van een project zouden ook prestaties en effecten een rol moeten spelen.

Onze reactie:

Het is correct dat de afrekening van Kompasprojecten plaatsvindt op basis van de subsidiabele kosten. Vallen deze lager uit dan begroot,

dan wordt de Kompasbijdrage naar rato lager vastgesteld. Bij de toekenning van een Kompasbijdrage wordt zorgvuldig bepaald welke kosten wel en welke niet subsidiabel worden gesteld. Soms zijn kosten niet subsidiabel op grond van de subsidiecriteria, soms worden kosten buiten beschouwing gelaten om andere redenen (bijv. controleerbaarheid).

Elk project wordt bij de eindafrekening getoetst op meerdere aspecten, financieel en inhoudelijk. Van elk project wordt standaard een inhoudelijk eindverslag verlangd, dat bij de eindafrekening wordt beoordeeld. Daarin wordt ondermeer gevraagd inzicht te geven in de al gerealiseerde en nog te verwachten effecten en deze worden vergeleken met de effecten die bij de start van het project voorzien werden. Dat de hoogte van de uiteindelijke subsidie wordt berekend op basis van de gerealiseerde subsidiabele kosten, conform EU-voorschriften en aldus vastgelegd in onze standaardvoorwaarden, wil niet zeggen dat andere factoren niet beoordeeld worden bij de eindafrekening.

Afrekening op basis van effecten is, zoals wij hierboven reeds hebben geschetst, onmogelijk tenzij de afrekening pas plaatsvindt jaren nadat de laatste uitgaven zijn gedaan. Dit is alleen al om praktische redenen een onbegaanbare weg. Zo moeten bijvoorbeeld de EFRO-middelen binnen twee jaar na afronding van het programma bij de Europese Commissie zijn verantwoord en daartoe dienen alle in het kader van dit programma uitgevoerde projecten eerst te zijn afgerekend.

Een ander en meer principieel probleem met het afrekenen op basis van effecten is dat er vaak geen eenduidig onderscheid gemaakt kan worden tussen effecten van de projectuitvoering en omgevingsfactoren. En tenslotte stuit afrekenen op effecten ook op principiële bezwaren van juridische aard. De rechtszekerheid van de subsidiënt vereist dat afgerekend wordt op basis van eenduidig, concreet vast te stellen zaken. De basis daarvoor kan niet anders dan een heldere en simpele subsidiegrondslag zijn.

3.

Uw constatering:

Voortgangsgegevens op projectniveau worden niet geaggregeerd naar informatie op maatregelniveau.

Onze reactie:

Deze constatering is onjuist. Van elk Kompasproject worden op systematische wijze realisatiegegevens vergaard en verwerkt. De gegevens worden door de Uitvoeringsorganisatie in haar automatiseringssysteem geregistreerd. Deze gegevens zijn niet alleen op projectniveau, maar ook op maatregel- en programmaniveau beschikbaar.

Dat deze gegevens tot op heden niet in jaarverslagen zijn gebruikt heeft te maken met het stadium waarin de uitvoering van het Kompasprogramma verkeert. Verreweg het grootste deel van de projecten waaraan Kompassubsidies zijn verleend is nog in uitvoering. Per 1 januari 2006 was slechts 9% van het totaal aan verleende subsidies afgerekend. Deze beperkte set gegevens levert nog geen representatief beeld van de programmavoortgang op.

4.

Uw constatering:

Verwachte resultaten worden als feitelijke resultaten gepresenteerd. De werkelijkheid wordt onjuist weergegeven.

Onze reactie:

In de weergave van effecten van maatregelen in de SNN-jaarverslagen is steeds sprake van verwachte werkgelegenheids- en investeringseffecten. Citaat: "Van alle per 31 december 2004 ondersteunde projecten wordt verwacht dat ze zullen resulteren in 11.600 nieuwe arbeidsplaatsen."

(Jaarverslag 2004, pag. 18) Uw constatering als zouden in het jaarverslag de verwachte effecten worden gepresenteerd als daadwerkelijk opgetreden effecten is derhalve onjuist.

5.

Uw constatering:

Enkele criteria voor de verlening van subsidies worden niet altijd of niet eenduidig toegepast.

Onze reactie:

De beoordeling van projecten vindt plaats aan de hand van een vaste checklist. De gehanteerde criteria, zoals "inhoudelijke additionaliteit" of "geen vervolgsubsidie", zijn echter geen criteria die eenvoudig te beantwoorden zijn. Doorgaans kan niet volstaan worden met een simpel ja of nee, maar gaat het veeleer om beredeneerde oordeelsvorming. En bij de beoordeling van de vraag of aan deze criteria is voldaan kan men van mening verschillen. De weging wordt inzichtelijk gemaakt in de voorstellen op basis waarvan de besluitvorming over de toekenning van Kompassubsidies plaatsvindt.

6.

Uw constatering:

De vrijval op projecten valt hoger uit dan waarmee bij de bepaling van de committeringsruimte rekening wordt gehouden. Ergo: aan het eind van de uitvoeringsperiode blijft er geld over.

Onze reactie:

In de wetenschap dat een behoorlijk aantal Kompassubsidies lager of soms zelfs niet worden afgerekend, kennen wij meer Kompasmiddelen aan projecten toe dan er aan budget beschikbaar is. Op basis van voortgangsinformatie wordt het zgn. overcommitteringspercentage regelmatig bijgesteld, met als uiteindelijk doel om aan het eind van de afrekenperiode het gehele budget te hebben besteed. Daarbij achten wij het van belang een zekere veiligheidsmarge in acht te nemen. De overcommitteringspercentages worden door het Dagelijks Bestuur vastgesteld en verwerkt in de Kompas-jaarprogramma's. De overcommitteringspercentages worden voor projecten en regelingen afzonderlijk bepaald en bedragen op dit moment resp. 11-14% en 35% (NIOF). (U noemt abusievelijk de percentages 10 en 22.) Op basis van een beperkte selectie van projecten kunnen -zoals u wel gedaan hebt- geen

conclusies getrokken worden over de te hanteren overcommitteringspercentages voor het totaal.”

6.3 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De drie provincies geven aan dat het van buitengewoon belang is de maatregelen zo in te richten dat de effectiviteit ervan optimaal is en dat die projecten voor subsidiëring worden geselecteerd die het meest bijdragen aan de programmadoelstellingen. Vergroting van de effectiviteit zou in de ogen van de provincies plaats moeten vinden door het uitvoeren van extern evaluatieonderzoek, omdat het systeem van projectadministratie voor dat doel maar zeer beperkt bruikbaar is. Dit is tevens de reden voor de provincies om de aanbevelingen niet over te nemen, hetgeen de Rekenkamer ten zeerste betreurt.

Over de bruikbaarheid van het systeem van projectadministratie verschilt de Rekenkamer van inzicht met de provincies. Het systeem bevat nog lacunes ten aanzien van de informatie over realisatie en resultaten waardoor de bruikbaarheid beperkt is, maar in potentie is het een adequaat systeem dat bovendien de basis vormt voor externe informatieverstrekking aan het Algemeen Bestuur en Provinciale Staten over voortgang van Kompasmaatregelen.

Tegelijkertijd blijkt uit de reactie dat de informatie over hetgeen bereikt is, wel aanwezig is. Er wordt een inhoudelijk eindverslag verlangd dat bij de eindafrekening wordt beoordeeld en er is informatie beschikbaar uit tussentijdse projectevaluaties. Ook wordt gesteld dat van elk project op systematische wijze realisatiegegevens worden vergaard en geregistreerd in het systeem. De Rekenkamer is dit laatste overigens niet tegengekomen in haar onderzoek. Zij wijt de verschillen van inzicht omtrent de feiten zoals weergegeven in de bestuurlijke reactie dan ook aan het feit dat de projectadministratie niet op een geaggregeerd niveau wordt bijgehouden.

De Noordelijke Rekenkamer deelt de opvatting van de provincies dat extern evaluatieonderzoek nodig is om beleidsinformatie te genereren over de effectiviteit van maatregelen. Evaluatief onderzoek kan door zijn aard echter geen directe operationele informatie opleveren om slagvaardig en flexibel (bij) te sturen als dat nodig is. Dit type informatie inzake resultaten ontbreekt op dit moment op sturingsniveau, maar is wel aanwezig in de projectdossiers. De Rekenkamer pleit ervoor om naast het uitvoeren van evaluaties op programmaniveau de operationele informatievoorziening verder te verbeteren. Deze basale informatie is een belangrijke en noodzakelijk bron voor effectief evaluatieonderzoek. Belangrijker evenwel is dat actuele en concrete informatie over succes- en faalfactoren van projecten, vertaald naar resultaten op maatregelniveau, ten goede komt aan de effectiviteit ervan.

Bijlage 1 Afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AMa	Adviescollege voor de Markt
Cie	Commissie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DB	Dagelijks Bestuur
EFRO	Europees Fonds Regionale Ontwikkeling
EOFGL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IPR	Investerings Premie Regeling
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LNV	(ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MTR	Mid Term Review
NIOF	Noordelijke Innovatie Ondersteuningsfaciliteit 2000
NOM	Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij
P(L)OP	Plattelands Ontwikkelingsprogramma
PBC	Project Beoordelingscommissie
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
UO-SNN	Uitvoeringsorganisatie van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VKF	Venture Kapitaal Fonds
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVK	Vereniging Kamers van Koophandel en Fabrieken
V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat

Bijlage 2 Toelichting Kompasprogramma en -criteria

Inleiding

Het economisch beleid van Drenthe, Fryslân en Groningen wordt voor het overgrote deel uitgevoerd in een overkoepelend programma: het Kompas voor het Noorden. In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op de achtergrond en inhoud van dit beleid in ruime zin én gericht op het MKB, op de organisatie en uitvoering van dit beleid, alsmede op de beoordelingscriteria voor projecten bij Kompas voor het Noorden.

1 Toelichting beleid en maatregelen

Achtergrond ruimtelijk-economisch beleid in Noord-Nederland
De Commissie Langman kreeg in 1996 van het kabinet de opdracht om advies uit te brengen over de gewenste versterking van de bijdrage van Noord-Nederland aan de nationale economie en over de verdere ontwikkeling van de kwaliteiten van Noord-Nederland. De conclusie van de Cie-Langman dat er sprake was van een economisch faseverschil tussen het Noorden en de rest van Nederland, leidde tot het advies dat dit verschil zou kunnen worden ingelopen wanneer er in het Noorden 43.000 extra banen bij zouden komen. De commissie becijferde dat hiervoor in de periode 2000-2010 een investeringsimpuls van €4,7 miljard (fl. 10,35 miljard) nodig is.

Het overleg tussen kabinet en het Noorden over de uitkomsten van dit rapport en de door de Noordelijke provincies gedeelde visie⁴⁷ resulteerde in het zogeheten 'Langman-akkoord'⁴⁸, waarin het kabinet de Noordelijke visie onderschreef, besloot middelen vrij te maken voor specifiek op het Noorden gericht beleid en zich committeerde om de Noordelijke zaak in Europees verband te bepleiten.

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)⁴⁹, waarin de drie Noordelijke provincies zijn verenigd, heeft vervolgens een ruimtelijke economisch ontwikkelingsprogramma geformuleerd: Kompas voor het Noorden 2000-2006⁵⁰.

47 Deze gedeelde visie is neergelegd in het 'Kompas voor de Toekomst' en bevat een ontwikkelingsstrategie voor Noord-Nederland voor de periode 2000-2010. Dit document is in december 1997 vastgesteld in de Interprovinciale Statencommissie.

48 Afspraken gemaakt in het bestuurlijk overleg tussen kabinet en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) op 16 april 1998.

49 Gemeenschappelijke Regeling Samenwerkingsverband Noord-Nederland, in werking getreden 1 juli 1992; meer informatie over taken, verantwoordelijkheden en organisatie SNN wordt gegeven in § 1.3.1.

50 Vastgesteld 9 februari 2000 door Provinciale Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen.

De totale omvang van de Rijks- en Europese middelen die door SNN kunnen worden ingezet om het Kompas uit te voeren, bedraagt ruim € 977 miljoen waarbij de verdeling naar bronnen en omvang van geldstromen er als volgt uitziet:

Tabel 1: door SNN in te zetten Rijks- en Europese middelen voor Kompas (in mln euro's)

Rijk	
Ministerie van EZ (EZ/Kompas)	422,0*
Ministerie van LNV (Stimuleringskader/UILNN)	12,8
Ministerie van LNV (Programmabeheer)	0,5
Ministerie van VROM (ISV)	27,0
Ministerie van V & W	12,7
Interdepartementale commissie economische structuurversterking (ICES)	9,7
Overig Rijk	53,8
Europese Unie (structuurfondsen)	
EFRO: Doelstelling 2	341,6
EFRO: Phasing-Out	15,0
EFRO: Interreg IIIA	13,8
EOGFL: P(L)OP	48,4
EOGFL: Leader	20,6
Totaal Rijks- en Europese middelen periode 2000-2006	977,9

* Ook heeft het ministerie van EZ middelen beschikbaar gesteld voor de 'Centrale IPR' (€ 139 miljoen). Deze aan de doelstellingen van het Kompas voor het Noorden bijdragende maatregel wordt uitgevoerd door het ministerie van EZ en is daarom niet opgenomen in deze tabel.

Bron: Jaarprogramma Kompas voor het Noorden 2005

Doelstellingen, thema's en maatregelen Kompas

Het achterliggende doel van het Kompas voor het Noorden is het inlopen van het economische faseverschil tussen het Noorden en de rest van Nederland, in combinatie met behoud en versterking van natuurlijke, landschappelijke en milieuwwaarden. Deze doelstelling is vertaald in de volgende drie deelprogramma's:

- M: versterking van de marktsector en concentratie van wonen en werken in economische kerngebieden;
- S: vitale stedelijke centra;
- L: een aantrekkelijk landelijk gebied als voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling.

Deelprogramma's zijn uitgewerkt in thema's met daaronder liggende maatregelen

Deelprogramma's	Thema's	Maatregelen	Kompas nummer
S: vitale stedelijke centra L: aantrekkelijk landelijk gebied M: versterking marktsector	M1 Vestigingsvoorwaarden Bedrijvigheid		
	M2 versterking marktsector	A Generieke stimulering MKB B Gerichte stimulering MKB C Financieringsfaciliteiten D Stimulering strategische bedrijfsactiviteiten (NIOF) E Branchedorlichtingen	M.2.2 M.2.3.e M.2.3.a M.2.3.b M.2.3.c
	M3 Versterking arbeidsaanbod		
	M4 Optimalisering infrastructuur/bereikbaarheid		

Uit het deelprogramma M(arkt) dat uit een viertal thema's met daaronder liggende maatregelen bestaat, richt dit onderzoek zich op thema 'versterking van de marktsector' (M2). Het onderliggende beleid, dat verder wordt uitgewerkt in maatregelen is gericht op:

- uitbreiding en herstructurering van stuwende industriële, dienstverlenende en toeristische bedrijven door premies te verlenen op investeringen;
- systematisch wegwerken van zwakke punten of wegnemen van bedreigingen binnen het MKB door aanbodgestuurde voorlichtingscampagnes, gericht op toepassing van ICT of op de bevordering van exportgerichtheid;
- op specifieke sectoren van het MKB (vraag)gerichte maatregelen –zoals branchedoorlichtingen en marktverkenningen die nieuwe mogelijkheden moeten identificeren ten behoeve van individuele bedrijven, clusters of een gehele branche.

De totale financiële omvang van de beschikbare Rijks- en Europese middelen voor het thema 'versterking van de marktsector' bedraagt ruim € 278 miljoen voor de periode 2000-2006. De financiële omvang van de binnen dit thema vallende en in dit onderzoek te betrekken maatregelen die specifiek zijn gericht op het MKB bedraagt ruim €138 miljoen voor de periode 2000-2006. In het rapport is de verdeling over maatregelen en naar bronnen weergegeven in tabel 1.1.

2 Organisatie en uitvoering: Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Het Kompas voor het Noorden is vormgegeven en wordt (aan)gestuurd en uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Dit bij gemeenschappelijke regeling ingestelde samenwerkingsverband kent een bestuur (algemeen en dagelijks) waarin de drie Noordelijke Provincies zijn vertegenwoordigd.

Het hoogste bestuursorgaan binnen SNN is het Algemeen Bestuur, dat wordt gevormd door leden van Provinciale Staten, gedeputeerden en de

commissarissen van de Koningin⁵¹. Het Algemeen Bestuur 'beraadslaagt en besluit over alle zaken die het Samenwerkingsverband aangaan'⁵². Daarnaast heeft het AB taken op het gebied van beleidsvoorbereiding, vaststellen van uitvoeringsprogramma's en daarover verslag doen⁵³.

Onder het Algemeen Bestuur functioneert het Dagelijks Bestuur. De leden van het Dagelijks Bestuur worden uit het midden van het Algemeen Bestuur aangewezen. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit de drie Commissarissen der Koningin en per provincie twee gedeputeerden. Belangrijke taken van het Dagelijks Bestuur zijn het voorbereiden van beleids- en uitvoeringsprogramma's, belangenbehartiging en fungeren als aanspreekpunt voor het Rijk en de Europese Unie⁵⁴. Het voorzitterschap – van vergaderingen van zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur – wordt uitgeoefend door één der Commissarissen en rouleert om de twee jaar.

3 Beoordelingscriteria Kompas voor het Noorden bij projecten

Bij de beoordelingscriteria die binnen Kompas voor het Noorden worden gehanteerd voor projecten kan onderscheid worden gemaakt tussen criteria met een randvoorwaardelijk karakter en criteria die een inhoudelijke beoordeling mogelijk maken.

Criteria met een randvoorwaardelijk karakter:

- Algemene gegevens
- Inhoudelijke projectgegevens
- Regelgeving
- Duurzaamheid
- Financiële gegevens

51 Provinciale Staten van iedere deelnemende provincie wijzen aan als leden van het Algemeen Bestuur één lid van iedere fractie, twee gedeputeerden en de Commissarissen der Koningin (artikel 9 GR/SNN). Ieder lid dat tevens lid is van Provinciale Staten, heeft een aantal stemmen dat overeenkomt met het aantal leden van zijn/haar fractie in Provinciale Staten (artikel 15 lid 3 GR/SNN).

52 Zie art. 15, lid 1 van de Gemeenschappelijke Regeling en Reglementen van het SNN.

53 Art. 16 van de 'Gemeenschappelijke Regeling en Reglementen' van het SNN geeft aan dat taken zijn: het vaststellen, ontwerpen en ter vaststelling voorleggen aan Provinciale Staten van het beleidsprogramma voor het Samenwerkingsverband; het jaarlijks vaststellen van een uitvoeringsprogramma (afwijkingen van het beleidsprogramma behoeven de instemming van Provinciale Staten) en het jaarlijks verslag doen over de uitvoering van het uitvoeringsprogramma aan de Provinciale Staten.

54 Zie voor een volledig overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van het Dagelijks Bestuur artikel 21 van de 'Gemeenschappelijke Regeling en Reglementen'.

Criteria met een inhoudelijk beoordelingskarakter:

Algemeen:

verbod op individuele bedrijfssteun;
inpasbaarheid van projectopzet en project binnen Kompasprogramma geselecteerde prioriteiten en maatregelen;
aantoonbare bijdrage aan de hoofddoelstelling van Kompas;
geen strijdigheid met Europees, nationaal en/of regionaal overheidsbeleid;
uitvoerbaarheid binnen de voor het programma geldende uitvoeringstermijn;
aantoonbaarheid dat Kompassubsidie noodzakelijk is;
gevolgen voor concurrentieverhoudingen binnen Noord-Nederland, milieuaspecten;
bevordering gelijke kansen en nieuw project voor de regio of is het een uitbreiding van een bestaand initiatief.

Selectiecriteria:

value for money (verantwoorde verhouding tussen kosten en baten);
verhouding tussen de hoogte van de subsidie ten opzichte van het beschikbare budget voor de maatregel, en tot de bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen die voor het betreffende thema en de maatregelen in het Kompasprogramma zijn gedefinieerd;
de kosten per te realiseren vaste arbeidsplaats.

Inhoudelijke additionaliteit:

onderbouwing behoefte uit de markt en de technisch en financiële haalbaarheid van het project;
de meerwaarde van het project ten opzichte van bestaande voorzieningen en activiteiten;
wordt voorzien in een duidelijke behoefte waarin de markt niet kan voorzien?
samenwerking tussen overheid, bedrijven en instellingen;
mate waarin initiatiefnemers zelf belang hechten aan het project uitgedrukt in te leveren financiële bijdrage.

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

Doel- en probleemstelling

Het onderzoek biedt inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de (MKB) maatregelen gericht op versterking van de marktsector. Tevens doet het onderzoek aanbevelingen die van waarde kunnen zijn bij het formuleren van het nieuwe structuurversterkend beleid. In de Strategische Agenda 2007-2013 is een visie neergelegd, waarin specifieke en generieke maatregelen gericht op versterking van het MKB een belangrijke plaats hebben, maar die nog nader uitgewerkt moeten worden.

De probleemstelling van het onderzoek die hieruit voortvloeit, luidt derhalve:

‘In hoeverre dragen Kompasmaatregelen gericht op het MKB bij aan het versterken van de marktsector, welke factoren leveren hieraan een bijdrage of vormen hiervoor een belemmering voor en welke mogelijkheden voor (verdere) verbetering kunnen worden geïdentificeerd?’

Onderzoeksvragen

Ter beantwoording van de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Zijn de MKB-maatregelen gerealiseerd en/of is aan de verwachtingen voldaan en tot welke resultaten heeft dat geleid?
2. Zijn de maatregelen doelmatig, doeltreffend en rechtmatig uitgevoerd?
3. In welke mate bestaat er bij de provincies en/of SNN inzicht in de resultaten van het beleid gericht op het versterken van de marktsector?
4. Welke onderbouwing lag ten grondslag aan de keuze voor en inzet van deze maatregelen (individueel en in samenhang) en in hoeverre is deze nog steeds actueel en relevant?
5. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderkennen in de sturing, beheersing en uitvoering van de MKB-maatregelen?
6. Welke mogelijkheden voor (verdere) verbetering zijn te onderkennen – mede gezien in het licht van de Strategische Agenda 2007-2013?

Steekproef

De populatie van de Kompasmaatregelen gericht op het MKB is per maatregel verschillend. Daarom is voor elke maatregel gekeken welke steekproef het beste aansluit bij die specifieke populatie. In alle gevallen zijn zoveel mogelijk projecten in de steekproef meegenomen die reeds zijn afgesloten. Daarnaast is gekeken naar de spreiding over de provincies, als er sprake is van verwerving via de individuele provinciale kanalen, en naar de spreiding over de jaren. Dit betekent dat ook projecten zijn geselecteerd die in 2003 of 2004 zijn gestart en nog niet zijn afgerond.

Bij een aantal projecten is geconstateerd dat zij uit meerdere fasen bestaan. In dergelijke gevallen is ervoor gekozen één fase te onderzoeken, maar in het dossieronderzoek wel te kijken in hoeverre er sprake is van tussentijdse evaluaties die hebben geleid tot bijstelling in vervolgfases.

A Generieke stimulering vernieuwing MKB

In de administratie van SNN zijn onder deze maatregel 50 projecten opgenomen, waarvan 44 gehonoreerd, 1 ingetrokken, 1 afgewezen en, ten tijde van het onderzoek, 4 in behandeling. Het gaat daarbij om een totaal subsidiebedrag van € 56,76 miljoen. Uit deze projecten is een representatief aantal van 15 voor het onderzoek geselecteerd. Bij deze maatregel vormt de verwerving van projecten door provincies een belangrijke bron van projecten. Bij de 15 geselecteerde projecten is gekeken naar een evenredige verdeling over de provincies. Eén project, is door meerdere provincies tegelijkertijd ingediend. Daarnaast zijn 6 Groningse, 4 Friese en 4 Drentse projecten in de steekproef opgenomen. Met deze 15 projecten is een totaal subsidiebedrag gemoeid van € 23,712 miljoen. (42 % van het totaal).

Projecten	Subsidiebedragen in 1000 euro
RD1	210
RCD9	2.818
RD43	2.245
RF3	120
RCF1	1.110
RF56	1.149
EF39	1.069
RCG15	290
RG2	1.153
RCG12	5.343
RG28	630
RG12	138
RCG19	1.000
RG69	1.000
RM8	5.435

B Gerichte stimulering van het bedrijfsleven (Tenderprocedure)

In de administratie van SNN zijn onder deze maatregel 49 projecten opgenomen, waarvan 36 gehonoreerd, 4 ingetrokken, 6 afgewezen en ten tijde van het onderzoek 3 aanvragen in behandeling. Uit deze projecten zijn er 15 voor het onderzoek geselecteerd. Naast 12 gehonoreerde projecten betreft het 1 ingetrokken en 2 afgewezen projecten. Met deze 15 projecten is een totaal subsidiebedrag gemoeid van € 7,587 miljoen (54% van het totaal).

Project	Subsidiebedrag (in 1000 Euro)	Jaar aanvraag	Jaar eindafrekening
RM14	347	2000	2005
RM17	91	2000	2004
RM13	0	2000	afgewezen
RM16	0	2000	afgewezen
RCG3	123	2001	2004
RM55	195	2001	2004
RM56	43	2001	2004
RM78	295	2001	2005
RCD5	24	2002	2005
RM5	60	2002	2005
RM59	36	2002	2003
RM75	42	2002	2004
RM103	545	2002	2004
RD29	5.589	2003	lopend
RF57	0	2003	ingetrokken
RM130	167	2003	2005
RM123	30	2003	2004

C Financieringsfaciliteiten

Onder deze maatregel zijn 2 projecten in de projectadministratie van SNN opgenomen, te weten VKF II en VKF III, twee venture kapitaalfondsen die door de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) worden uitgevoerd.

VKF II is in 2000 gestart, VKF III in 2004. VKF II is in de steekproef opgenomen. Het gaat hierbij om een totaal subsidiebedrag van € 5,105 miljoen (56% van het totaal).

D Financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten (NIOF) 2000-2001

Onder deze maatregel zijn 5 schijven in de SNN-administratie opgenomen. Er zijn drie aanvraagjaren voor de steekproef, 2000/2001 en 2004, geselecteerd aangezien de regeling in de loop der jaren is uitgebreid met nieuwe onderdelen en er sprake is van een verbreding van de doelgroep. Op basis van het SNN-overzicht met aanduiding van de bedrijfscategorie (de zogenoemde SBI-code) is per schijf een representatieve steekproef uit het aantal deelnemende bedrijven getrokken. Het gaat hierbij om 35 bedrijven uit de aanvraagjaren 2000/2001 en 43 bedrijven uit het aanvraagjaar 2004. De 78 bedrijven uit de steekproef hebben gezamenlijk een subsidietoekenning ontvangen van €1,299 miljoen (5% van het totaal).

NIOF 2000-2001

Dossier	Subsidiebedrag	Dossier	Subsidiebedrag
3039	0	2050	13.613
13085	0	2110	13.613
12018	12.778	12158	0
12198	10.891	12238	3.954
12338	6.534	12038	5.010
2090	5.914	3019	22.562
12138	3.993	12258	13.613
13105	41.015	12118	5.083
13005	34.207	13065	19.957
13025	61.260	12358	11.146
2010	13.613	12078	0
12058	6.172	11013	167.500
12178	3.540	12278	13.613
12218	10.120	12298	13.613
13045	47.783	12318	5.492
12098	13.613	2070	13.396
2030	11.943		
		Totaalbedrag	
		2000-2001	605.541

D Financiële stimulering strategische bedrijfsactiviteiten (vervolg/2004)

NIOF 2004

Dossier	Subsidiebedrag	Dossier	Subsidiebedrag
42139	13.000	43107	29.394
42559	14.000	43027	63.000
42005	2.330	43052	37.102
41006	0	42004	11.840
42605	6.248	43090	41.472
42672	6.080	43064	47.590
42226	3.680	43041	41.008
42432	2.940	42051	5.718
42339	14.400	42333	14.000
43011	55.350	42195	13.920
42097	14.000	42110	14.000
43063	63.000	42218	12.180
42311	24.358	42054	2.400
42598	34.938	42202	1.104
42288	0	42414	2.400
42171	18.250	42509	0
42633	9.600	42652	1.200
42584	13.277	43126	41.991
42660	1.450	42458	0
42267	2.626	42293	0
42542	14.000	42663	0
42236	0		
		Totaalbedrag	
		2004	693.846

E Branchedoorlichtingen en -acties

Onder deze maatregel zijn 10 projecten in de SNN-administratie opgenomen. Daarvan hebben 4 projecten betrekking op de apparaatskosten van het Adviescollege voor de marktsector, 3 projecten op de activiteiten van de Task Forces Noord-Nederland en 1 project op een branchedoorlichting van de sector transport en logistiek. In de steekproef zijn 2 projecten gekozen, te weten de branchedoorlichting uit 2000 en het eerste project Task Forces Noord-Nederland uit 2001. Hiermee is een totaal bedrag gemoeid van € 617.000 (17% van totale budget voor 2000-2004).

Bevindingen hoofdstuk 4

tabel 4.4 Generieke stimulering vernieuwende activiteiten MKB (voetnoot 37)

Generieke stimulering vernieuwende activiteiten in het MKB (Bedragen in € 1.000)

Afgerekende Projecten

	Kompassubsidie		Cofinanciering (overig overheid)		Cofinanciering privaat		Kostenverdeling		cumulatief
	verleend	vastgesteld	begroot	vastgesteld	begroot	vastgesteld	publiek	privaat	
Project RD1	210	186	154	173	99	60	359	60	419
Project RF3	120	57	222	268	137	155	325	155	480
Project RCF1	1.110	1.068	717	614	711	660	1.682	660	2.342
Project RCG15	290	200	164	126	13	0	326	0	326
Project RG2	1.153	680	653	532	1.489	636	1.212	636	1.848
Project RG28	630	567	766	556	681	330	1.123	330	1.453
Project RG12	138	63	46	7	288	146	70	146	216
Project RM8	5.435	3.709	76	76	3.927	4.247	3.785	4.247	8.032
Subtotalen	9.086	6.530	2.798	2.352	7.345	6.234	8.882	6.234	15.116
Project RCD9	2.818	2.718	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.		n.b.
Subtotaal afgerekend	11.904	9.248							

Niet afgerekende projecten

Project RD43	2.245
Project RF56	1.149
Project EF39	1.069
Project RCG12	5.343
Project RCG19	1.000
Project RG69	1.000
Subtotaal niet-afgerekend	11.806
Totaal verleende subsidies	23.710

Wanneer resultaten niet bekend (n.b.) zijn, zijn deze bij de optelling tot het totaal op nul gesteld

Bron: projectdossiers en SNN/BCA (aanvulling)

Bevindingen hoofdstuk 4

tabel 4.5 Gerichte stimulering vernieuwende activiteiten MKB (voetnoot 38)

Gerichte stimulering vernieuwende activiteiten in het MKB (Bedragen in € 1.000)

Afgerekende projecten

	Kompassubsidie		Cofinanciering (overige overheid)		Cofinanciering privaat		Kostenverdeling		cumulatief
	verleend	vastgesteld	begroot	vastgesteld	begroot	vastgesteld	publiek	privaat	
Project RM14	347	347	0	0	347	407	347	407	754
Project RM17	91	45	121	89	30	15	134	15	149
Project RCG3	123	122	533	533	164	177	655	177	832
Project RM78	295	295	529	498	77	113	793	113	906
Project RCD5	24	16	0	0	12	14	16	14	30
Project RM103	545	545	0	0	818	1.359	545	1.359	1.904
Project RM123	30	30	0	0	45	45	30	45	75
Subtotalen	1.455	1.400	1.183	1.120	1.493	2.130	2.520	2.130	4.650

Stopgezette projecten

Project RM55	195	41	0	0	230	87	41	87	128
Project RM56	43	18	28	12	36	6	30	6	36
Project RM59	36	0	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Project RM75	42	30	0	0	97	88	30	88	118
Project RD29	5.589	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Subtotaal stopgezet	5.905	89	28	12	363	181	101	181	282

Ingetrokken projecten

Project RM130	167	0							
---------------	-----	---	--	--	--	--	--	--	--

Niet afgerekende projecten

Project RM5	60	n.b.							
Totalen	7.587	1.489	1.211	1.132	1.856	2.311	2.621	2.311	4.932

Wanneer resultaten niet bekend (n.b.) zijn, zijn deze bij de optelling tot het totaal op nul gesteld.

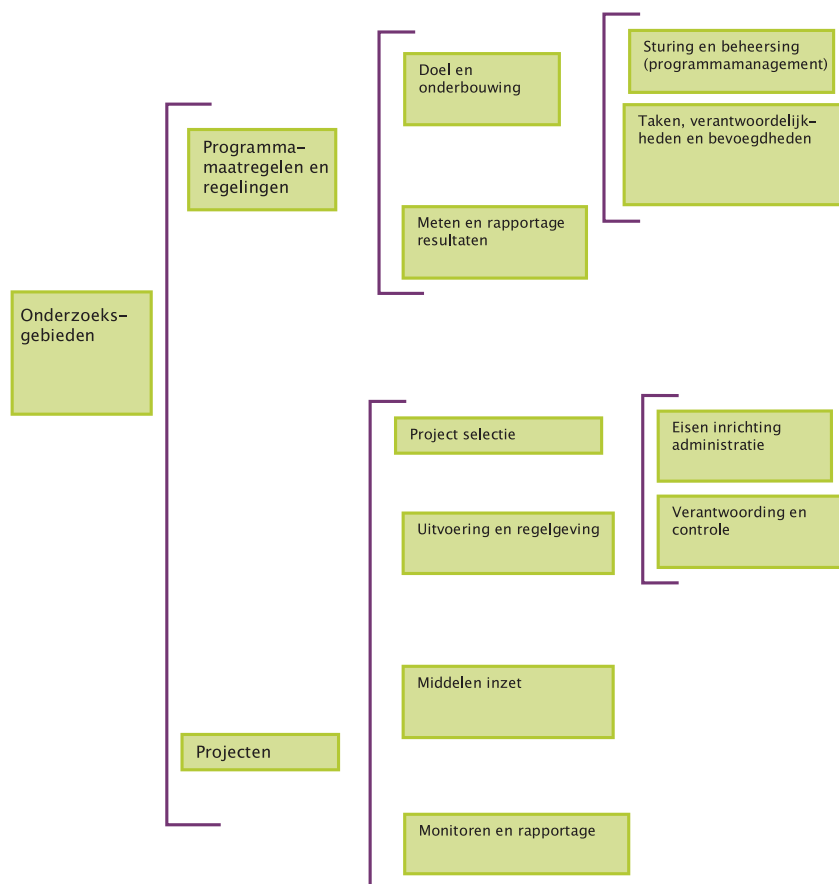
Bron: projectdossiers en SNN/BCA (aanvulling)

Onderzoeksmodel

In het onderzoek worden vijf MKB-maatregelen betrokken, die door middel van projecten worden uitgevoerd. Voor drie van deze maatregelen verloopt het proces van aanvraag voor subsidiering van een project langs de provinciale lijn (indiening) tot en met beschikking (Uitvoeringsorganisatie SNN en Bestuurscommissie). Eén maatregel wordt uitgevoerd middels een tenderprocedure, waar rechtstreeks door SNN wordt besloten en één maatregel wordt uitgevoerd door Uitvoeringsorganisatie SNN met behulp van de NIOF-regeling. Naast de procesgang

zijn er tussen de maatregelen ook verschillen. Om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen is gekeken naar de gemeenschappelijke elementen. Onderstaand basismodel geeft de gemeenschappelijke objecten van onderzoek aan. Het model is gebaseerd op een voorbeeld van de Canadese Rekenkamer maar specifiek gemaakt voor dit onderzoek.

Basis Onderzoekmodel



Toelichting verordeningen in normenkader

In de EG verordening nr. 1260/1999⁵⁵ zijn voorschriften opgenomen inzake:

- de doelstellingen;
- de inhoud van het programma;
- de samenhang van maatregelen;
- de te hanteren indicatoren;
- de wijze waarop inzicht gegeven moet worden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, uitvoering en controle en toezicht en
- op welk moment er welke evaluaties moeten worden uitgevoerd.

⁵⁵ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen.

Beheers- en controlesysteem

De eisen waaraan het beheers- en controlesysteem moet voldoen zijn uitgewerkt in de verordening (EG) nr. 438/2001⁵⁶. Hierin zijn richtlijnen en procedures opgenomen die de juistheid en de rechtmatigheid van de registraties in de administratie van de betalings- en beheersautoriteit moeten waarborgen. De reikwijdte van de verordening beperkt zich niet tot de taken van de betalings- en beheersautoriteit maar heeft ook betrekking op organisaties die namens hen optreden of namens hen taken uitvoeren voor de eindbegunstigde, of instanties of ondernemingen die verrichtingen uitvoeren.

Doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering

Op grond van artikel 35 lid 3 van de verordening (EG) 1260/1999 is een toetsingskader opgesteld. Dit kader bevat de criteria voor de selectie van de in het kader van de maatregel te financieren acties. Dit toetsingskader⁵⁷ is goedgekeurd door het Comité van Toezicht.

Enkelvoudig programmeringsdocument

Noord-Nederland 2000-2006⁵⁸

Het enkelvoudig programmeringsdocument (EPD) is het Europese Doelstellingsprogramma voor Noord-Nederland waarop door de Europese Commissie aan de regio middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) beschikbaar heeft gesteld ter medefinanciering van uit te voeren projecten en toe te passen regelingen. In totaal heeft de Europese Commissie € 357 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag maakt onderdeel uit van de totale financiering van het ruimtelijke-economische ontwikkelingsprogramma Kompas voor het Noorden. Het EPD bevat ondermeer kaders en normen over:

Visie en doelstelling van het programma en de beoogde effecten van het gevoerde beleid;

Uitwerking prioriteiten en maatregelen en beleidsaccenten en de synergie met beleidskaders op regionaal, nationaal en Europees niveau;

De financiering en additionaliteit;

Operationele aspecten, zoals uitvoeringsstructuur, evaluatie en bijstelling van het programma, projectontwikkeling, -selectie en afwikkeling, financiële afwikkeling projecten en maatregelen en monitoring voortgang projecten en maatregelen en communicatie en voorlichting.

56 Verordening (EG)nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit structuurfondsen toegekende bijstand.

57 Toetsingskader EZ/Kompas 2000-2006 en EPD 2 2000-2006 Noord-Nederland, maart 2001 UO-SNN.

58 Enkelvoudig Programmeringsdocument Noord-Nederland 2000-2006, versie 3, Gewijzigde EPD D2 en PO Noord-Nederland 2000-2006, juni 2005.

Programmacomplement⁵⁹

Onderdeel van het Enkelvoudig Programmeringsdocument Noord-Nederland is het Programmacomplement. Het programmacomplement betreft een meer gedetailleerde uitwerking van bepaalde onderwerpen. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen:

- Uitwerking van de maatregelen;
- Financiële tabellen;
- Programma-indicatoren;
- Geautomatiseerde gegevensuitwisseling en
- Promotie & publiciteit.

⁵⁹ Programmacomplement, Behorend bij het Enkelvoudig Programmeringsdocument Noord-Nederland voor de periode 2000-2006, maart 2004.

Bijlage 4 Literatuurlijst en overzicht geïnterviewden

Geraadpleegde documenten:

Kompas voor het Noorden, Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000-2006, SNN, december 1999;
Kompas voor de Toekomst, Ruimte voor ontwikkeling van Noord-Nederland, SNN, 22 januari 1998;
Versterking ruimtelijk-economische structuur, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 017, nr. 19;
Kompas op Koers en voldoende vaart?, Plausibiliteitstoets Kompas voor het Noorden 2000-2006, NEI, Rotterdam, december 1999;
Kompas op Koers, het "Kompas voor het Noorden"geijkt, SNN, Groningen, september 2003;
Kompas Jaarprogramma's 2003 tot en met 2005;
Enkelvoudig Programmeringsdocument Noord-Nederland 2000-2006, gewijzigd EPD D2 en PO Noord-Nederland 2000-2006, juni 2005;
Programmacomplement, behorend bij het Enkelvoudig Programmeringsdocument Noord-Nederland voor de periode 2000-2006, maart 2004;
Regionaal economisch beleid in de toekomst, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5;
Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, juli 2004;
Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013, Visie in ontwikkeling van Drenthe, Fryslân en Groningen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, Groningen, 26 januari 2005;
Jaarverslagen en begrotingen SNN 2000 tot en met 2004;
Jaarrekening SNN 2000 tot en met 2004;
Diverse Voortgangsrapportages Kompas voor het Noorden;
Rapport van Bevindingen prestatie-indicatoren deel 2 van het jaarverslag 2003, Deloitte en Touche, 18 november 2004;
Mid Term Review Kompas voor het Noorden, ECORYS, Rotterdam, 13 mei 2003;
Mid Term Evaluatie EPD D2 Noord-Nederland, ECORYS, Rotterdam, 21 mei 2003;
Noordelijke Arbeidsmarkt Verkenning 2006, Rijksuniversiteit Groningen, 2006;
Bedrijvendynamiek, jaarpublicaties 2000-2004, Vereniging Kamers van Koophandel en Fabrieken, 2001-2005;
NIOF 2000, versie 2005, SNN, 1 januari 2005;
Staat van de beleidsinformatie 2005, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer 2004-2005, 30 116, nrs. 1-2.

Overzicht geïnterviewden:

Directeur en medewerkers regioprogramma's en subsidieregelingen van de Uitvoeringsorganisatie Samenwerkingsverband Noord Nederland (UO SNN);

Medewerkers van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe, die betrokken zijn bij het Kompasprogramma;
Eindbegunstigden steekproefprojecten.

