

Berenschot

EINDRAPPORT
EX ANTE EVALUATIE OPERATIONELE
PROGRAMMA'S
EFRO D2 2007-2013

Utrecht, 16 november 2006

Drs. R. Chr. van der Mark

Drs. B.J.F.A. Staffhorst

Drs. C.E.M. Weber

H.C. Visser MSc

Drs. M.C.M. Stamsnijder

Prof. dr. M. de Vaan

Berenschot

EINDRAPPORT
EX ANTE EVALUATIE OPERATIONELE
PROGRAMMA'S
EFRO D2 2007-2013

	Blz.
1. INLEIDING.....	I
1.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN DE EVALUATIE	I
1.2 UITVOERING VAN DE EVALUATIE.....	2
1.3 DE RAPPORTAGE VAN DE EVALUATIE	3
2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN EX ANTE EVALUATIES	4
2.1 CONCLUSIES.....	4
2.2 AANBEVELINGEN.....	8
BIJLAGEN.....	IO
BIJLAGE I: EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA NOORD-NEDERLAND	II
1. INLEIDING.....	I2
2. BEOORDELING SWOT.....	I3
2.1 RUIMTELIJK-ECONOMISCH PROFIEL.....	I3
2.2 SWOT... ..	I4
3. BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE.....	I5
3.1 INLEIDING	I5
3.2 BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN	I5
3.3 BEOORDELING MAATREGELEN EN PROJECTCATEGORIEËN	I6
3.4 BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN	I8

Berenschot

4.	BEOORDELING UITVOERING EN ORGANISATIE.....	19
5.	BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP.....	21
6.	EPILOOG.....	22

BIJLAGE 2:	EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA OOST-NEDERLAND.....	23
------------	---	----

1.	INLEIDING.....	24
2.	BEOORDELING SWOT.....	25
2.1	RUIMTELIJK-ECONOMISCH PROFIEL.....	25
2.2	SWOT... ..	25
3.	BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE.....	26
3.1	INLEIDING	26
3.2	BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN	26
3.3	BEOORDELING MAATREGELLEN EN PROJECTCATEGORIEËN	27
3.4	BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN	27
4.	BEOORDELING UITVOERING EN ORGANISATIE.....	28
5.	BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP.....	30
6.	EPILOOG.....	31

BIJLAGE 3:	EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA ZUID-NEDERLAND.....	32
------------	---	----

1.	INLEIDING.....	33
2.	BEOORDELING SWOT.....	34
2.1	RUIMTELIJK-ECONOMISCH PROFIEL.....	34
2.2	SWOT... ..	34
3.	BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE.....	36
3.1	INLEIDING	36
3.2	BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN	36
3.3	BEOORDELING MAATREGELLEN EN PROJECTCATEGORIEËN	37
3.4	BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN	38

Berenschot

4.	BEOORDELING BEHEER EN ORGANISATIE	39
5.	BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP	40
6.	EPILOOG	41
BIJLAGE 4: EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA WEST-NEDERLAND		42
1.	INLEIDING	43
2.	BEOORDELING SWOT	44
2.1	RUIMTELIJK ECONOMISCH PROFIEL	44
2.2	SWOT... ..	44
3.	BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE	46
3.1	INLEIDING	46
3.2	BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN	46
3.3	BEOORDELING MAATREGELEN EN PROJECTCATEGORIEËN	47
3.4	BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN	48
4.	BEOORDELING BEHEER EN ORGANISATIE	49
5.	BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP	50
6.	EPILOOG	51
BIJLAGE 5: EVALUATIEKADER.....		52
1.	INLEIDING	53
1.1	ACHTERGROND EN DOEL EX ANTE EVALUATIE	53
1.2	HET EVALUATIEKADER.....	54
2.	BEOORDELING VAN DE SWOT	56
3.	BEOORDELING VAN DOELEN EN PRIORITEITEN	57
3.1	INTERVENTIELOGICA	57
3.2	AANSLUITING BIJ INHOUDELIJKE KADERS	58

Berenschot

4.	BEOORDELING VAN PROGRAMMA, MAATREGELEN, ACTIVITEITEN EN DEELPROGRAMMA'S	59
4.1	INTERVENTIELOGICA	59
4.2	VERBINDING VAN HET INTERNATIONALE EN HET NATIONALE BELEID.....	60
4.3	AANSLUITING BIJ COMMUNAUTAIRE STRATEGISCHE RICHTSNOEREN EUROPESE COMMISSIE.....	61
5.	BEOORDELING BEHEER EN ORGANISATIE, MONITORING EN EVALUATIE.....	62
5.1	BEHEER EN ORGANISATIE.....	62
5.2	MONITORING EN EVALUATIE	64
6.	BEOORDELING VAN HET TOTSTANDKOMINGSPROCES VAN DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S	65
	BIJLAGE 6: GESPREKSPARTNERS.....	67
	BIJLAGE 7: BEGELEIDINGSCOMMISSIE	69
	BIJLAGE 8: OVERZICHTSTABELLEN.....	70

Berenschot

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL VAN DE EVALUATIE

Op 1 januari 2007 gaat bij de Europese Unie een nieuwe structuurfondsenperiode van start voor de periode 2007 tot 2013. Een van de fondsen betreft het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) doelstelling 2: 'regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid'. In dit verband zullen eind 2006 vier regio's in ons land een Operationeel Programma (OP) indienen. De indeling in vier regio's is als volgt:

- Noord (Groningen, Friesland en Drenthe).
- Oost (Overijssel, Gelderland).
- Zuid (Limburg, Noord-Brabant, Zeeland).
- West (Zuid-Holland, Noord-Holland, Flevoland, Utrecht, G4).

Vanuit de Europese Commissie dienen de ingediende OP's vergezeld te gaan van ex ante evaluaties, uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie. Deze ex ante evaluaties hebben als doel om de kwaliteit van de operationele programma's te vergroten. De uitvoering van de ex ante evaluaties wordt gecoördineerd vanuit het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit departement heeft Berenschot de opdracht gegeven om de operationele programma's van de vier Nederlandse regio's ex ante te evalueren. Dit is de eerste keer dat alle regio's tegelijkertijd en op identieke wijze door één bureau ex ante geëvalueerd worden. Dit betekent dat voor alle regio's de evaluatie identiek is verlopen en dat de OP's op een gelijke manier tegen het licht zijn gehouden. De volgende onderzoeksvragen worden in de ex ante evaluaties beantwoord:

- Is de sociaal-economische analyse van het programma adequaat en volledig uitgevoerd?
- Hoe ziet de relatie tussen programmastrategie en prioriteiten enerzijds en behoeften van de regio en de stad anderzijds eruit?
- Is de voorgenomen programmastrategie adequaat (en passend)?
- Is de strategie coherent met de communautaire strategische richtsnoeren en met het nationaal en regionaal beleid?
- Wat zijn de te verwachte resultaten van het operationeel programma?
- Zijn de voorgestelde systemen voor het beheer, de monitoring en de evaluatie van het programma adequaat?

Het opstellen van de OP's en de uitvoering van de ex ante evaluaties zijn de afgelopen maanden parallel uitgevoerd. Tussenresultaten van de ex ante evaluaties zijn gedurende de uitvoering met de regio's teruggekoppeld en (deels) verwerkt in nieuwe concepten van de OP's. Hierdoor is een sterke relatie ontstaan tussen de ex ante evaluaties en de totstandkoming van de OP's. De ex ante evaluaties hadden derhalve een sterk interactief en iteratief karakter. Overigens geldt dit in iets mindere mate voor de regio West, omdat daar pas in een laat stadium een concept OP beschikbaar kwam.

Berenschot

1.2 UITVOERING VAN DE EVALUATIE

De uitvoering van de evaluatie hebben wij gebaseerd op een evaluatiekader (zie bijlage 5). Het evaluatiekader bestaat uit een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen in een beoordelingskader op basis waarvan de programma's worden beoordeeld. Het evaluatiekader is gebaseerd op Europese richtlijnen en op nationale beleidskaders, zoals het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR). In dit document geeft het kabinet aan op welke wijze de structuurfondsen het meest effectief en efficiënt kunnen worden ingezet, waarbij de communautaire richtlijnen worden gevolgd. Het evaluatiekader is mede gebaseerd op enkele gesprekken met vertegenwoordigers van de ministeries van EZ en BZK en met de Europese Commissie. Kernpunten van het evaluatiekader is een nadere uitwerking van de beoordeling van:

- het ruimtelijk-economisch profiel
- de SWOT
- de doelen en prioriteiten
- de maatregelen en projectcategorieën
- de horizontale prioriteiten
- het beheer en de organisatie
- de monitoring en evaluatie
- het totstandkomingsproces van het OP.

Na vaststelling van het evaluatiekader is de uitvoering van de ex ante evaluaties daadwerkelijk gestart. In elke regio is de volgende werkwijze gehanteerd:

- Een startgesprek met vertegenwoordigers uit de regio. In dit gesprek is nader kennisgemaakt en zijn vooral van onze zijde toelichtende vragen gesteld over het eerste concept OP.
- Op basis van het gesprek en een analyse van het voorliggende OP hebben wij aan de hand van het evaluatiekader een eerste beoordelingsnotitie opgesteld.
- De eerste beoordelingsnotitie is besproken met een vertegenwoordiging uit de regio. Mede op basis hiervan zijn de OP's op onderdelen aangepast.
- In elke regio is gesproken met enkele deskundigen. Doel van deze gesprekken was om de visie van regiodeskundigen te horen op het voorliggende OP. De lijst van respondenten treft u aan in bijlage 6.
- Op basis van deze gesprekken, de eerste beoordelingsnotitie en een analyse van een nieuw concept OP hebben wij aan de hand van het evaluatiekader een tweede beoordelingsnotitie opgesteld. Dit betreft de rapportage inzake de ex ante evaluatie.
- De tweede beoordelingsnotitie is besproken met een vertegenwoordiging uit de regio. Mede op basis hiervan is de beoordelingsnotitie aangepast en definitief gemaakt. De afzonderlijke beoordelingsnotities treft u aan in de bijlagen 1 tot en met 4.

Berenschot

Wij hebben als ex ante evaluator, met uitzondering van de gesprekken met de experts, geen aanvullend primair onderzoek gedaan. De evaluatie is begeleid door een commissie onder leiding van professor Lambooy. In de commissie waren alle regio's en de ministeries van EZ en BZK vertegenwoordigd (zie bijlage 7). Vijf keer is met de begeleidingscommissie overleg gevoerd.

1.3 DE RAPPORTAGE VAN DE EVALUATIE

Gedurende de uitvoering van de evaluatie is intensief contact geweest met de regio's. Onze beoordelingsnotities hebben duidelijk positieve invloed gehad op de kwaliteit van de OP's. Veel opmerkingen zijn overgenomen en verwerkt in de OP's. In de bijlage van dit rapport zijn voor elke regio de definitieve ex ante evaluaties opgenomen. De notities gaan met name in op die punten die tot nu toe nog geen plaats hebben gekregen in de OP's. In sommige gevallen zijn overigens wel mondeling voornemens geuit om in een latere uitwerkingsfase onze opmerkingen mee te nemen. In het slothoofdstuk van elke ex ante evaluatie treft u op hoofdlijnen aan welke verbeteringen wij de afgelopen maanden in de OP's hebben geconstateerd mede naar aanleiding van onze opmerkingen. In het hoofdrapport gaan wij nader in op aandachtspunten, relevant voor alle OP's en ex ante evaluaties in het algemeen. Deze aandachtspunten zijn geordend naar de onderzoeksvragen zoals deze aan ons zijn gesteld. Het formuleren van deze aandachtspunten is mede gebaseerd op een vergelijkende analyse tussen de ex ante evaluaties voor alle vier regio's. Tevens presenteren wij aanbevelingen relevant voor de verder uitvoering van de OP's en relevant voor het opstellen van nieuwe OP's. Naast de afzonderlijk ex ante evaluaties zijn in de bijlagen het evaluatiekader en een overzicht van respondenten opgenomen.

Berenschot

2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN EX ANTE EVALUATIES

Voor elke regio hebben wij in een sterk interactief en iteratief proces ex ante evaluaties opgesteld (zie bijlagen). In het kader van de uitvoering van de ex ante evaluaties is een aantal onderzoeksvragen gesteld. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beantwoorden wij deze onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen gaan niet in op de afzonderlijke ex ante evaluaties van de regio's, maar geven meer inzicht over alle ex ante evaluaties in algemene zin. Voor met name de conclusies op het gebied van financiën, beheer, monitoring, evaluatie, te verwachten resultaten en te hanteren indicatoren geldt dat door de regio's is aangegeven dat deze in de volgende fase van concretisering van de programma's verder worden uitgewerkt. Bij het formuleren van de aanbevelingen in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk geven wij in dit verband een handreiking.

2.1 CONCLUSIES

Is de sociaal-economische analyse van het programma adequaat en volledig uitgevoerd?

In het algemeen is de analyse goed uitgevoerd. De analyse is behoorlijk compleet. Aandacht wordt besteed aan aspecten als bevolking, arbeidsmarkt, economische structuur, kennis en innovatie in de regio en het vestigingsklimaat. In de meeste regio's gaat de analyse in op deelgebieden binnen de regio. Actuele data en betrouwbare bronnen zijn gebruikt. In de meeste gevallen is uitgebreide aandacht besteed aan de steden.

De SWOT's zijn goed leesbaar en onderbouwd met recent en betrouwbaar cijfermateriaal. Ook de consistentie, plausibiliteit en navolgbaarheid van de SWOT's zijn in orde. De SWOT's zijn over het algemeen terug te voeren op de analyse van de ruimtelijk-economische context van de regio en hebben daarmee een duidelijk referentiekader. Sommige regio's hebben ook aparte SWOT's gemaakt voor steden dan wel stedelijke regio's. De SWOT's sluiten aan op de kernelementen van de Lissabon-agenda. De SWOT's en de beschrijving van het ruimtelijk-economisch profiel zijn soms algemeen en breedvoerig. Er zijn soms punten in opgenomen die weinig onderscheidend voor de regio zijn. Vaak is het ook onduidelijk welke elementen uit de SWOT's het meest belangrijk zijn. Het stellen van enige prioriteiten binnen de SWOT's is een goede basis om keuzes te maken binnen de OP's.

Hoe ziet de relatie tussen programmastrategie en prioriteiten enerzijds en behoeften van de regio en de stad anderzijds eruit?

De relatie is aanwezig. Omdat de SWOT's en de beschrijving van het ruimtelijk-economisch profiel algemeen en breedvoerig zijn, is deze relatie niet scherp. Idealiter bevat de beschrijving van het ruimtelijk-economisch profiel een scherpe analyse van specifieke knelpunten (bijvoorbeeld de redenen voor het achterblijven van export, of R&D of starters), krijgt een dergelijk knelpunt een plaats in de SWOT en vervolgens een plaats in de doelen, prioriteiten en maatregelen.

Berenschot

De steden en vele andere partijen zoals kennisinstellingen, werkgevers en werknemers organisaties zijn actief betrokken bij de totstandkoming van de OP's. Zij hebben hun behoeften kunnen uiten. Uit de OP's blijkt echter niet altijd even duidelijk hoe vergaand deze samenwerking is geweest en welke (concrete) afspraken er tussen betrokkenen zijn gemaakt over de uitvoering (en/of mede financiering) van de afzonderlijke programma's. Daarnaast blijft het voor ons de vraag wat de daadwerkelijke invloed van de diverse betrokkenen op de uiteindelijke operationele programma's is en in hoeverre deze betrokkenen zich in de geformuleerde visie en strategie kunnen vinden.

Is de voorgenomen programmastrategie adequaat (en passend)?

In het algemeen is de strategie adequaat. Prioriteiten worden in samenhang gepresenteerd. Voor alle regio's geldt dat er drie inhoudelijke prioriteiten zijn geformuleerd. Deze prioriteiten zijn in alle regio's nagenoeg gelijkkluidend:

- Innovatie, kenniseconomie en ondernemerschap.
- Aantrekkelijke regio's.
- Aantrekkelijke steden (stedelijke dimensie).

Als vierde prioriteit is in de regio's de prioriteit technische bijstand toegevoegd. Dit om uitdrukking te geven aan het belang van juiste randvoorwaarden voor uitvoering.

De regio's leggen binnen de prioriteiten eigen inhoudelijke accenten die passen binnen de EFRO-doelstellingen. De OP's richten zich in het algemeen op het versterken en benutten van de sterke punten van de regio's. De coherentie met de analyse van het ruimtelijk-economisch profiel en de SWOT's kan, zoals hiervoor vermeld, verder worden versterkt. Dit is mede een gevolg van het ontbreken van de scherpte in de beschrijving van het ruimtelijk-economisch profiel in relatie tot een verdere prioritering in de SWOT's. De argumentatie voor de publieke interventie is gebaseerd op staand beleid. De doelen en subdoelen zijn erg algemeen en niet in alle gevallen SMART geformuleerd. Zo zijn de omschreven doelen in veel gevallen niet regio-onderscheidend. Tevens moet worden aangemerkt dat de maatregelen soms erg algemeen zijn geformuleerd. Hierdoor komt de relatie met doelen, prioriteiten en SWOT onder druk te staan. Maatregelen zoals 'het ontwikkelen van nieuwe product-marktcombinaties' zijn te algemeen om aan te sluiten op specifieke doelstellingen. Hierdoor ontstaat eventueel ook ruimte voor projecten die volgens ons niet passen binnen de inhoudelijke doelstelling van EFRO. Uit een analyse van de verdeling van de gelden en de verdeling van de communautaire bijdragen blijkt dat regio's keuzen maken die niet altijd even duidelijk naar voren komen in de programmastrategie.

Is de strategie coherent met de communautaire strategische richtsnoeren en met het nationaal en regionaal beleid?

Alle regio's hebben een duidelijke relatie gelegd met de regionale strategische agenda's, het NSR en de Lissabon-agenda. Ook wordt aandacht besteed aan de aansluiting met andere Europese programma's zoals ESF, POP en Life+. De benoemde activiteiten passen in het algemeen goed binnen de nationale inhoudelijke kaders zoals verwoord in de nota's Pieken in de Delta, Nota Ruimte, Nota Mobiliteit, Grote Steden Beleid en Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Alle OP's besteden aandacht aan de zogenaamde horizontale prioriteiten. De gelijkheid tussen mannen en vrouwen en transnationale samenwerking krijgen in de meeste OP's aandacht. Voor elk OP is door een extern bureau een milieuraapport opgesteld in het kader van de Strategische Milieu Beoordeling.

Berenschot

In de milieurapporten worden de effecten van de prioriteiten van de OP's op een aantal milieu aspecten beschreven. Deze beschrijvingen sluiten aan op Europese richtlijn voor milieu-effectbeoordeling. Alle milieurapporten zijn ter visie gelegd.

Wat zijn de te verwachten resultaten van het operationeel programma?

Alle regio's gaan aansluitend op de prioriteiten in algemene beschrijvende zin in op de te verwachten resultaten. Voor alle programma's geldt dat het moeilijk te beoordelen is of de inspanningen ook tot de gewenste resultaten leiden. De activiteiten zijn niet of onvoldoende voorzien van kwantitatieve indicatoren en ook niet beschreven in het licht van kwalitatieve output en outcome. Dit betekent dat de effectiviteit van de voorgestelde activiteiten in het licht van de gestelde prioriteiten en doelstellingen onvoldoende is onderbouwd. Als gevolg van de algemeen geformuleerde doelstellingen, maatregelen en projectcategorieën is het moeilijk te bepalen wat te zijner tijd het effect van de besteden gelden zal zijn. De indicatoren zijn niet altijd gekoppeld aan de (sub)doelstellingen. Op deze wijze kan niet duidelijk worden welke doelstellingen wel of niet gehaald worden. Het verband tussen de context indicatoren en output en het effect is onduidelijk. Op enig moment dient er (hoe moeilijk dit ook is) enigszins een verband te worden gelegd tussen beiden. De hoogte van de streefwaarden bij de output- en resultaatindicatoren zijn niet onderbouwd en zo niet te beoordelen. De (slecht onderbouwde) indicator aantal projecten is op zich interessant als resultaat. Interessanter is wat het effect is geweest. Dit kan bij een aantal prioriteiten exacter, desnoods kwalitatief, bijvoorbeeld: hebben gemoderniseerde bedrijfslocaties er ook toe geleid dat er bedrijven zijn gekomen (en met hoe veel arbeidsplaatsen) en wellicht bedrijven van buiten de regio?

In elk OP is een verdeling van de communautaire bijdrage opgenomen naar de codes conform de verordening van de commissie. Alle regio's wijzen erop dat het een indicatieve verdeling betreft. In de regio's worden wel verschillende accenten gelegd bijvoorbeeld bij de verdeling van de territoriale dimensie naar steden en platteland. Enige onderbouwing van deze accenten al is het op hoofdlijnen, ontbreekt. Wij kunnen derhalve niet beoordelen of deze keuzes terecht zijn.

In alle regio's wordt mede financiering verwacht van het Rijk, provincies en gemeenten en van private partijen (zie bijlage 8 voor de overzichtstabellen). Regio's verdelen de gelden op onderdelen verschillend over de partners. De ene regio verwacht meer private gelden dan de andere regio. In de ene regio dragen gemeenten meer bij dan in de andere regio. Kennelijk worden in de regio's verschillende keuzen gemaakt. Onduidelijk is welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen.

De financiële onderbouwing van met name de te verwachten regionale en private gelden is in het algemeen gebaseerd op ervaringen tot nu toe. Wij vinden de onderbouwing voor de komende periode mager. Uit de OP's blijkt niet welke afspraken hieraan ten grondslag liggen. Wij kunnen derhalve niet beoordelen of deze inschattingen reëel zijn.

De verdeling van de gelden over de prioriteiten is conform de uitgangspunten van het NSR dat minimaal de helft van EFRO-middelen wordt ingezet op het gebied van innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie. Ook hier worden door regio's keuzen gemaakt. De ene regio zet bijvoorbeeld relatief meer geld in voor steden dan de andere regio. Ook hierbij zijn de overwegingen niet altijd duidelijk.

In de verschillende programma's is niet opgenomen welke maatregelen makkelijk te implementeren zijn en welke maatregelen ingewikkelder zijn. Ook de kostenefficiëntie van maatregelen is niet beschreven.

Berenschot

Zijn de voorgestelde systemen voor het beheer, de monitoring en de evaluatie van het programma adequaat?

Landelijk is vastgesteld dat respectievelijk LNV (Dienst Regelingen) en EZ (Directie Audit Dienst) de certificering- en auditautoriteit zijn. Taken en verantwoordelijkheden zijn landelijk bepaald. De beheersautoriteiten verschillen. In elk OP worden de taken en verantwoordelijkheden benoemd. In alle gevallen worden de (inter)nationale kaders nauwkeurig gevolgd. In het algemeen zijn de benoeming, taken en verantwoordelijkheden duidelijk.

Elke regio kent een constructie met een Comité van Toezicht, belast met monitoring. Doorgaans spelen alle partnerorganisaties een rol hierin. In de meeste gevallen is een van de provincies voorzitter. Interessant verschil is het gewicht dat de steden in de schaal leggen. Soms zijn meerdere steden vertegenwoordigd soms een enkele stad. Ook de verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden in de OP's beschreven. Deze volgen de Europese kaders.

Voor de meer dagelijkse aansturing is de managementautoriteit verantwoordelijk. De stuurgroepen beoordelen de projectvoorstellen. De indeling varieert van één stuurgroep tot meerdere stuurgroepen naar deelgebieden of prioriteiten. De bemensing is in de meeste gevallen nog niet duidelijk. Daarom kunnen wij nog niets zeggen over hoe de verhoudingen komen te liggen binnen de stuurgroepen en welke invloedsverdeling er ontstaat tussen bijvoorbeeld stakeholders als provincies en steden.

Het programmasecretariaat wordt gevoerd door eenheden binnen de beheersautoriteiten. In alle regio's voeren zij dezelfde activiteiten uit. Zij doen alle ondersteunende werkzaamheden voor de stuurgroepen en Comités van toezicht en dragen zorg voor alle werkzaamheden voor de uitvoering van het OP. In sommige regio's worden decentrale steunpunten ingesteld die een rol hebben om tot projecten te komen.

Wat betreft het samenspel tussen de genoemde gremia trekken wij op basis van de OP's de volgende conclusies:

- In het Comité van Toezicht en de Stuurgroep zijn deels dezelfde partijen vertegenwoordigd. Voorkomen moet worden dat hierdoor een pettenprobleem ontstaat doordat personen meerdere functies/verantwoordelijkheden (monitoring resp. uitvoering) hebben. Vanuit het oogpunt van adequate 'checks and balances' kunnen hier vraagtekens bij worden geplaatst. In sommige gevallen geeft de Stuurgroep advies over de toekenning van subsidies aan de managementautoriteit en opereert ook onder verantwoordelijkheid van de managementautoriteit en wordt gemonitord door een Comité onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de managementautoriteit.
- De taken, verantwoordelijkheidsverdeling en besluitvormingsprocedure tussen Stuurgroep en managementautoriteit is formeel wel helder, maar zou in de dagelijkse praktijk wel eens moeilijk uitvoerbaar kunnen zijn. In de OP's blijft onduidelijk (anders dan de gang naar de rechter) wat er gebeurt als de Stuurgroep adviseert een project uit een van de steden uit te voeren en de managementautoriteit (de provincie) ziet dit om haar moverende redenen niet zitten en de managementautoriteit vertraagt het besluit of wijst het project af. Dit moet in de uitwerking worden geregeld.

De beschrijving van uitvoering en organisatie dient een beeld te geven hoe van het OP wordt gekomen tot een nadere uitwerking in deelprogramma's en projecten. Op zich is wel duidelijk dat de managementautoriteit functioneert als trekker en aanjager van het programma, maar hoe dit ongeveer gaat gebeuren, blijft in sommige gevallen nog onduidelijk: Wie (en vooral hoe) gaat er nu de komende jaren aan trekken en sleuren zodat er goede projecten komen? Welke afspraken zijn hierover tussen de stakeholders gemaakt?

Berenschot

Er is geen stappenplan op hoofdlijnen hoe er van OP tot uitgewerkte deelprogramma's wordt gekomen. En verder: Wat gaat er gebeuren als de realisatie achterloopt en middelen onbenut blijven? Op basis van de OPs zien wij niet op alle voorgestelde activiteiten voldoende waarborgen om vertrouwen te kunnen hebben dat de beschikbare gelden ook goed kunnen worden weggezet.

Monitoring en evaluatie krijgen in alle OP's aandacht. In de OP's ontbreekt echter een jaarcyclus voor monitoring en wordt ook niet ingegaan hoe monitoring gebruikt kan worden om het programma bij te sturen als dat nodig blijkt te zijn.

2.2 AANBEVELINGEN

Nu de OP's in een afrondende fase zijn is het goed vooruit te kijken naar de nabije toekomst. De OP's dienen na vaststelling nader uitgewerkt te worden bijvoorbeeld door middel van het opstellen van een toetsingskader voor te ondersteunen projecten en het concreet uitwerken in deelprogramma's. Onze aanbevelingen luiden als volgt:

Voor de korte termijn:

- Maak op korte termijn meer concrete afspraken bijvoorbeeld op financieel terrein met andere publieke en private partijen zodat zij meer betrokken raken bij en commitment krijgen met de uitvoering van het OP.
- Werk de in het OP algemeen geformuleerde (sub)doelstellingen uit in SMART-termen zodat ook beter kan worden gevolgd in hoeverre de doelstellingen worden bereikt. Rapporteer hierover in tussenevaluaties.
- Concretiseer de mogelijke maatregelen en kom tot een verdere onderbouwing voor een publieke interventie.
- Formuleer in een toetsingskader per maatregel selectiecriteria waaraan projecten moeten voldoen, bijvoorbeeld naar gebied, (speerpunt)sector, combinatie gebied/speerpuntsector, aantal betrokken bedrijven, aantal betrokken kennisinstellingen.
- Voorzie de maatregelen van output- en outcome-indicatoren, formuleer streefwaarden en leg een verband met de te bereiken doelen zodat inzicht kan ontstaan in het (mogelijke) effect van de te besteden gelden. Bedenk van tevoren op welke wijze welke contextindicatoren van invloed kunnen zijn op de te bereiken resultaten en effecten. Werk dit alles uit in een op te stellen meerjarenprogramma voor monitoring en evaluatie. Geef hierbij ook aan hoe monitoring kan worden gebruikt om het programma bij te sturen als dat nodig is.
- Kom bij de uitwerking van de diverse betrokken gremia (Comité van Toezicht, stuurgroepen) tot een betere scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden inclusief de personele invulling. Het Comité van Toezicht dient uit personen moet bestaan die een onafhankelijke positie hebben en op meer objectieve wijze kunnen monitoren. Werk ook een escalatiemodel uit indien partijen er niet met elkaar uitkomen.
- Kom snel met een stappenplan hoe er van het OP tot uitgewerkte deelprogramma's wordt gekomen en hoe er de komende jaren continue aandacht wordt gegeven aan de vorming van goede projecten

Berenschot

Voor de volgende periode:

- Kom tot een verdere aanscherping van de SWOTs door een indicatie van belangrijkheid van de SWOT-aspecten te geven of een conclusie met de belangrijkste prioriteiten van de SWOTs te formuleren.
- Relateer de doelen beter dan nu het geval is, aan de regionale uitgangssituatie. Op deze wijze wordt de expliciete verbinding met de aspecten uit de SWOT sterker en wordt het programma robuuster, consistent en bovendien ook interessanter om te lezen.

De meeste aanbevelingen zijn gericht op de regio's. Wij kunnen ons goed voorstellen dat voor de regio overstijgende zaken het Ministerie van EZ het voortouw neemt.

Berenschot

BIJLAGEN

Berenschot

BIJLAGE 1: EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA NOORD-
NEDERLAND

Berenschot

1. INLEIDING

Op 1 januari 2007 zal de nieuwe structuurfondsenperiode ingaan voor 2007 tot 2013. De Nederlandse regio's zijn begonnen met het schrijven van hun programma's voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Berenschot is gevraagd om de operationele programma's van de vier Nederlandse regio's ex ante te evalueren voor Doelstelling 2: 'Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid'. De operationele programma's bevatten vier onderdelen; een SWOT, doelen en prioriteiten, deelprogramma's en een hoofdstuk over beheer en organisatie.

Deze notitie bevat de tweede beoordeling van het operationeel programma (OP) van de regio Noord. De eerste beoordeling op basis van het vijfde concept van het OP is begin mei opgesteld en besproken met de projectmanager Regio Noord. De tweede beoordeling is gebaseerd op versie 7.3.b van 19 juni dat bestuurlijk is goedgekeurd. Deze beoordeling is 30 augustus besproken. Wij evalueren het programma aan de hand van het door de begeleidingscommissie goedgekeurde evaluatiekader. In het kader van de beoordeling zijn gesprekken gevoerd met de heer Wiarda van de provincie Groningen (projectmanager OP Regio Noord), de heer Broos van het bureau ERAC (de opsteller van het OP), de heer Van der Meulen (directeur Ontwikkeling en Innovatie van de NOM) en de heer Van de Bilt (directeur van de Transfer en Liaison Group van de Rijksuniversiteit Groningen).

Berenschot

2. BEOORDELING SWOT

2.1 RUIMTELIJK-ECONOMISCH PROFIEL

Het OP besteedt aandacht aan bijna alle aandachtspunten zoals genoemd in het evaluatiekader. De beschrijving is behoorlijk compleet. De data zijn actueel en de bronnen betrouwbaar. Wij hebben de volgende aandachtspunten:

- In het kader van de kenniseconomie (1.3.1) worden zowel sleutelgebieden (drie) als speerpunt sectoren (zeven) benoemd en beschreven. Hoewel de keuze van tien speerpunten in vergelijking met het oude beleid al een duidelijke aanscherping is die past bij het gedachtegoed van Pieken in de Delta, vinden wij het nog steeds erg veel speerpunten. Een verdere analyse van de speerpunten is nog niet systematisch en ontbreekt op onderdelen, zoals de samenstelling van het speerpunt, hoe veel bedrijven, wat voor een bedrijven, uitgaven R&D door bedrijven, relaties tussen bedrijven binnen (en buiten) de regio, de relatie met de regionale kennisinfrastructuur. Wij hebben begrepen dat deze informatie deels wel in andere documenten beschikbaar is. In het verlengde van de analyse ontbreekt de onderbouwing van de speerpunten. Welke meerwaarde hebben de speerpuntsectoren als toerisme, commerciële zorg en ICT voor het noorden? Het speerpunt ICT vinden wij dusdanig generiek geformuleerd dat het volgens ons nauwelijks een speerpunt kan worden genoemd. Wij adviseren een verdere aanscherping van de onderbouwing van de speerpunten, wellicht gevolgd door een verder inperking van het aantal speerpunten, zodat de gelden meer gericht kunnen worden ingezet.
- In subparagraaf 1.3.2 wordt opgemerkt dat de exportgerichtheid matig is. Als oorzaken wordt gegeven dat de sectorstructuur ongunstig is (ondervetegenwoordiging transport en distributiesector) en het gebrek aan grote steden in de grensregio. Onduidelijk blijft in hoeverre en waarom de exportgerichtheid van het huidige bedrijfsleven in het noorden matig is. Op basis van een analyse van huidige knelpunten bij export kunnen ook oplossingsrichtingen geformuleerd worden die mogelijk mede op basis van het OP kunnen worden ondersteund.
- In subparagraaf 1.3.2 wordt ingegaan op de technologische vernieuwing die in het noorden achterblijft en dat daarin moet worden geïnvesteerd. De analyse blijft hangen op het feit dat de R&D-afdelingen van de meeste multinationals niet in het noorden zijn gevestigd. Wat ontbreekt, is een verdere analyse van het achterblijven van R&D in het noorden op basis waarvan oplossingsrichtingen kunnen worden geformuleerd. Aspecten hierbij zijn onder meer de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, de beschikbaarheid van goed gekwalificeerd personeel, de aanwezigheid van echte toppers uit de wetenschap en/of de beschikbaarheid van voldoende kapitaal voor MKB-bedrijven om risicovol te kunnen investeren.

Berenschot

2.2 SWOT

De SWOT is overzichtelijk ingedeeld in algemene kenmerken, arbeidsmarkt, economische structuur en vestigingsklimaat. Er is een aparte SWOT gemaakt voor de grote steden. In het algemeen kan de SWOT op enkele punten wat scherper. Wij zien de volgende verbeterpunten:

- De SWOT bestaat uit een groot aantal elementen. Onduidelijk is welke onderdelen van de SWOT het meest belangrijk zijn. Waar worden de prioriteiten gelegd? Waar liggen de beste kansen en wat zijn de grootste bedreigingen. Wij adviseren de SWOT hiermee af te sluiten. De verdere keuzen in het kader van het OP dienen vervolgens hierop aan te sluiten. Dit blijft nu impliciet.
- De SWOT kan op onderdelen beter aansluiten op de analyse van de ruimtelijke, economische situatie. De genoemde sleutelgebieden en speerpunten komen in algemene zin als kans terug, maar daar binnen zijn er sterke en zwakke punten en bedreigingen. Gezien het belang van deze sleutelgebieden en speerpunten ligt enige aanscherping voor de hand.

Berenschot

3. BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE

3.1 INLEIDING

In het OP van Noord bevat het hoofdstuk visie en strategie de volgende elementen:

- De ontwikkelingsvisie op Noord-Nederland: Noord-Nederland zet in op een dynamische kenniseconomie, sterke steden en een vitaal platteland. Dit driesporenbeleid wordt per spoor uitgewerkt in doelstellingen en hoofdlijnen. De keuze wordt gemaakt dat het OP zich vooral richt op het versterken en benutten van de sterke punten.
- Vervolgens wordt de doelstelling van het OP geformuleerd: Transitie van de Noord-Nederlandse economie naar een kenniseconomie waarin ontwikkeling en implementatie van innovatie en technologie samengaan met een versterking van de ruimtelijke kwaliteiten in stad en platteland. Deze centrale doelstelling wordt uitgewerkt in 8 subdoelstellingen.
- De strategie wordt uitgewerkt in 4 prioriteiten (innovatie, kenniseconomie en ondernemerschap, aantrekkelijke steden, aantrekkelijke regio's en technische bijstand). De eerste drie prioriteiten worden uitgewerkt in respectievelijk 4, 2 en 3 maatregelen. Elke maatregel wordt weer uitgewerkt in een aantal voorbeelden van project-categorieën.
- In een aparte paragraaf wordt aandacht besteed aan zogenaamde horizontale prioriteiten. Dit zijn (aansluitend bij de Europese Commissie): gelijkheid van kansen voor mannen en vrouwen, duurzame ontwikkeling en transnationale samenwerking.

Hiermee bevat dit hoofdstuk zowel doelen en prioriteiten als de uitwerking daarvan in deelprogramma's.

3.2 BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN

Het doel en de subdoelen zijn erg algemeen geformuleerd en sluiten goed op elkaar aan. Zij sluiten goed aan bij de strategische agenda voor Noord-Nederland. De drie inhoudelijke prioriteiten komen overeen met de Lissabon-agenda. De concentratie op de sterke punten sluit aan op het (inter)nationale beleid. Doelen en prioriteiten passen bij de SWOT. Bij alle subdoelstellingen zien wij als verbeterpunten dat zij specifiek (SMART) kunnen worden geformuleerd en enkele subdoelstellingen kunnen beter aansluiten op de SWOT, bijvoorbeeld:

- Het verbeteren van de aantrekkelijkheid van stedelijke en landelijke gebieden bijvoorbeeld is de vraag voor wie en aantrekkelijkheid op welke hoofdgebieden.
- Bij het ontwikkelen van aantrekkelijke bedrijfslocaties en bedrijfsruimten kan dezelfde vraag worden gesteld.
- Ook subdoelen als ontwikkeling en uitbreiding kennis- en opleidingsinfrastructuur kan specifiek (welke en voor wie).

De subdoelen zijn ook weinig onderscheidend. Waarom zijn dit nu de specifieke doelstellingen voor de regio Noord en zijn binnen de regio Noord niet subdoelen te koppelen aan regio's binnen Noord?

Berenschot

Op basis van de SWOT zou je bijvoorbeeld kunnen stellen dat het verbeteren van de bereikbaarheid zich richt op de regio Groningen – Assen en Leeuwarden en niet op alle stedelijke centra. Het zijn ook veel subdoelstellingen die bijna alles omvatten. Keuzen worden niet gemaakt. Als gevolg van de erg algemeen geformuleerde doelstellingen is het ook moeilijk te bepalen wat te zijner tijd het effect van de bestede gelden zal zijn. De in de bijlage genoemde indicatoren dienen dit inzicht te geven. Wij hebben hierbij de volgende kanttekeningen:

- De indicatoren zijn niet gekoppeld aan de (sub)doelstellingen, wel aan de prioriteiten. Op deze wijze kan niet duidelijk worden welke doelstellingen wel of niet gehaald worden.
- Het verband tussen de contextindicatoren en output en resultaatindicatoren is onduidelijk. Op enig moment dient er (hoe moeilijk dit ook is) enigszins een verband te worden gelegd tussen beiden.
- De hoogte van de streefwaarden bij de output- en resultaatindicatoren zijn niet onderbouwd en zo niet te beoordelen
- De (slecht onderbouwde) indicator aantal projecten is op zich interessant als resultaat. Interessanter is wat het effect is geweest. Dit kan bij een aantal prioriteiten exacter, desnoods kwalitatief, bijvoorbeeld: hebben gemoderniseerde bedrijfslocaties ook ertoe geleid dat er bedrijven zijn gekomen (en met hoe veel arbeidsplaatsen) en wellicht bedrijven van buiten het noorden? In het laatste geval is vrijwel zeker als gevolg van het project in het noorden extra werkgelegenheid geschapen.

3.3 BEOORDELING MAATREGELEN EN PROJECTCATEGORIEËN

De uitwerking van prioriteiten in maatregelen en in voorbeelden van projectcategorieën is op zich zelf een goed stramien voor het OP. Op onderdelen wordt terecht de aandacht gevestigd op enkele relevante thema's zoals de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, het opzetten van een financieringsinstrumentarium voor het bedrijfsleven, samenwerking tussen kennisinstellingen en MKB. De uitwerking kan echter volgens ons op onderdelen beter. Dit geldt voor bijna alle aspecten uit het evaluatiekader. Wij hebben de volgende verbeterpunten:

- Bij maatregel 1A wordt ingegaan op een groot aantal sectoren die grote kansen bieden in termen van groeiperspectief en innovatiepotentieel. Deze sluiten aan op de sleutelgebieden en speerpunten, zoals benoemd in hoofdstuk 1. De tekst over de sectoren is niet altijd duidelijk en consequent met de eerdere teksten in het OP:
 - Bij de maatregel wordt voor het eerste genoemd dat de sleutelgebieden in het noorden voldoende massa en perspectief hebben om mee te kunnen doen met de internationale top. Dit wordt in hoofdstuk 1 niet voor elk sleutelgebied onderbouwd. Dit geldt ook voor opmerkingen dat de speerpunten een bovengemiddeld innovatiepotentieel hebben en dat de activiteiten verder reiken dan Noord-Nederland en dat de speerpunten sterk zijn vertegenwoordigd. In het laatste geval is onduidelijk waarmee wordt vergeleken.
 - Wij constateerden reeds dat de keuze voor de sleutelgebieden en de speerpuntsectoren erg ruim is, met andere woorden dat er geen echte keuze is gemaakt. Bij het beschrijven van de maatregel wordt zelfs gemeld dat de maatregel niet op voorhand tot deze gebieden wordt beperkt.

Berenschot

- Wij twijfelen aan het bovengemiddeld innovatie potentieel van sectoren als toerisme en commerciële zorg.
- Maatregel 1B gaat in op de versterking van het kennisniveau van het MKB. In dit kader wordt aandacht besteed aan toepassing van ICT in het noordelijk MKB. In het algemeen worden enkele voorbeelden genoemd waarbij ICT niet optimaal wordt benut. Enige onderbouwing en relatie met hoofdstuk 1 ontbreekt. Tevens adviseren wij het MKB nader te specificeren naar sector.
- Maatregel 1C gaat over het stimuleren van ondernemerschap. Ook hiervoor geldt dat de beschrijving op onderdelen erg algemeen is. De maatregel moet leiden tot een toename van het aantal startende ondernemers en succesvolle groei van bestaande ondernemers. In welke sectoren wil de regio Noord met name het ondernemerschap stimuleren? Bij deze maatregel wordt terecht ook aandacht gevraagd voor de doorstartende ondernemer en hightechstarters. Enige onderbouwing in hoofdstuk 1 ontbreekt echter: wat zijn de ontwikkelingen bij deze (door)startergroepen, waar zijn zij gevestigd en tegen welke problemen lopen zij aan? In het kader van deze maatregel wordt ook melding gemaakt over een verbetering van de publieke dienstverlening richting ondernemers. Onduidelijk is in hoeverre dit een probleem is in de regio Noord.
- Maatregel 1D gaat over de versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur. Terecht wordt bij deze maatregel melding gemaakt van afstemming met ESF. Dit wordt verder uitgewerkt in de bijlagen. Wij vragen bij deze maatregel af in hoeverre het ondersteunen van professionalisering van HRM-beleid voor het MKB een publieke interventie rechtvaardigt.
- Maatregel 2B heeft betrekking op locaties voor kennisgeoriënteerde bedrijvigheid. In de ruimtelijk-economische analyse blijkt niet dat er een tekort (en hoe groot en waar) is aan bedrijfslocaties voor kennisgeoriënteerde bedrijven. Ook blijkt hier niet uit dat een upgradering van de stationsgebieden noodzakelijk is voor locaties voor kennisgeoriënteerde bedrijvigheid.
- Maatregel 3C ten slotte gaat over de opwaardering van bedrijfslocaties. Uit hoofdstuk 1 wordt niet duidelijk wat en hoe groot het knelpunt in deze is. Mede hierdoor is er geen scherpe verbanden tussen het probleem en de oplossingsrichtingen en de ondersteuning die op basis van het OP kan worden geboden.

De projectcategorieën zijn vaak onvoldoende specifiek geformuleerd. Enkele voorbeelden zijn:

- Het oprichten en uitbreiden van kenniscentra. Kenniscentra zijn alleen succesvol als er een relatie is met het bedrijfsleven die de kennis kan vermarkten en (internationaal) kan concurreren. De vraag is dus op welke kennisgebieden in dit verband wordt ingezet. De SWOT geeft hiervoor ook nog geen handvat.
- Bij maatregel 1C wordt het ontwikkelen van nieuwe product-marktcombinaties genoemd. Onduidelijk is wat hieronder wordt verstaan.
- Bij maatregel 3B wordt de ontwikkeling van innovatief mobiliteitsmanagement zeer beperkt uitgewerkt.

Berenschot

De projectcategorieën zouden aan kracht kunnen winnen door meer voorbeeldprojecten te noemen. Ook zouden per maatregel selectiecriteria kunnen worden geformuleerd waaraan projecten moeten voldoen, bijvoorbeeld naar gebied, (speerpunt)sector, combinatie gebied/speerpuntsector, aantal betrokken bedrijven, aantal betrokken kennisinstellingen. Zo kan er per maatregel focus ontstaan.

3.4 BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN

Het is prima dat de regio Noord hier apart aandacht aan besteedt. Gemeld wordt dat ieder project binnen het OP getoetst wordt op duurzaamheid. Onduidelijk is wat de consequenties zijn van een dergelijke duurzaamheidstoets. Wat gebeurt er als projecten niet of onvoldoende aan duurzaamheid bijdragen? Gaan deze dan niet door? En wie gaat dat bepalen?

Berenschot

4. BEOORDELING UITVOERING EN ORGANISATIE

Met een concrete uitwerking van de operationele programma's in termen van beheer en organisatie, monitoring en evaluatie wordt de daadwerkelijke uitvoering van het programma verankerd. In het OP wordt aandacht besteed aan de volgende punten:

- Verantwoordelijkheden en taken.
- Monitoring en evaluatie.
- Uitvoeringsprocedures.
- Promotie en publiciteit.
- Partnerschap.
- Overige bepalingen (horizontale doelstellingen, innovatieve projecten, afstemming Europese programma's, afstemming nationale programma's).
- Financiën.

Wij zien op dit gebied de volgende verbeterpunten:

- De invulling van het Comité van Toezicht en de Stuurgroep is onvoldoende scherp. Beide gremia kennen vertegenwoordigers; onduidelijk is echter hoeveel leden zij kennen. Zijn bijvoorbeeld alle provincies hierin vertegenwoordigd en alle grote gemeenten of een vertegenwoordiging ervan? Dit geldt tevens voor de rijksoverheid. Op deze wijze is geen indruk te krijgen hoe de verhoudingen liggen in het Comité en de Stuurgroep en is geen uitspraak te doen over de invloedsverdeling tussen de stakeholders als provincies en steden.
- Bij de invulling ontstaat er volgens ons mogelijk een pettenprobleem. Er bestaan onvoldoende checks and balances. In het Comité van Toezicht en de Stuurgroep zijn deels dezelfde partijen vertegenwoordigd. Onduidelijk is hoe hiermee wordt omgegaan. De Stuurgroep geeft advies over de toekenning van subsidies aan SNN en opereert ook onder verantwoordelijkheid van de managementautoriteit SNN, de monitoring ligt in handen van het Comité onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de managementautoriteit SNN. Als wij het goed begrijpen, besluit uiteindelijk SNN. Is dit het dagelijks bestuur van SNN? Zijn dus de gemeenten uiteindelijk niet betrokken bij de besluitvorming? Wij menen dat het Comité van Toezicht uit personen moet bestaan die een meer onafhankelijke positie hebben en op meer objectieve wijze de verantwoordelijkheid voor de monitoring kunnen dragen.
- Formeel adviseert de Stuurgroep over de toekenning van subsidies; het SNN besluit. Wij zien in deze constructie een spanningsveld. Wat te doen als SNN het niet eens is met de Stuurgroep over bijvoorbeeld een project van een gemeenten dat niet goed past binnen het provinciebeleid? Wellicht is het aanbevelingswaardig taken, verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocedure preciezer op hoofdlijnen in het OP op te nemen. Dit geldt ook voor een escalatiemodel als gremia als stuurgroep, SNN en/of Comité van Toezicht het niet eens zijn.

Berenschot

- Monitoring en evaluatie krijgen aandacht. Wat betreft de ex ante evaluatie hebben wij geconstateerd dat vele door ons gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in het definitieve OP. Onze aanbevelingen zijn echter niet zoals in het OP staat integraal overgenomen. Wat betreft de evaluatie is het onduidelijk hoe vaak en in welk jaar (welke jaren) een tussenevaluatie wordt gehouden. Er is derhalve nog geen jaarcyclus voor monitoring en evaluatie.
- De beschrijving van uitvoering en organisatie dient een beeld te geven hoe van het OP wordt gekomen tot een nadere uitwerking in deelprogramma's en projecten. Op zich is wel duidelijk dat de managementautoriteit SNN functioneert als trekker en aanjager van het programma. Maar hoe dit ongeveer gaat gebeuren, blijft nog onduidelijk: Wie (en vooral hoe) gaat er nu de komende jaren aan trekken en sleuren zodat er goede projecten komen? Welke afspraken zijn hierover tussen de stakeholders gemaakt? Er is geen stappenplan op hoofdlijnen hoe er van OP tot uitgewerkte deelprogramma's wordt gekomen. En verder: Wat gaat er gebeuren als de realisatie achterloopt en middelen onbenut blijven? Op basis van het OP zien wij onvoldoende waarborgen om vertrouwen te kunnen hebben dat alle beschikbare gelden ook goed kunnen worden weggezet.
- De financiële tabel geeft een overzicht van investeringsbijdragen naar de vier prioriteiten. De verdeling van de gelden over de prioriteiten is conform de uitgangspunten van het NSR dat minimaal de helft van EFRO-middelen wordt ingezet op het gebied van innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie. De onderbouwing van met name de regionale gelden en de private gelden is echter mager. Uit het OP blijkt niet dat er afspraken ten grondslag liggen. Wij kunnen derhalve niet beoordelen of deze bijdragen reëel zijn. In de bijlagen is een indicatieve verdeling van de communautaire bijdrage opgenomen. Het betreft een indicatieve verdeling. Enige onderbouwing van deze indicatieve verdeling, al is het op hoofdlijnen, ontbreekt.

Berenschot

5. BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP

Bijlage E geeft weer hoe het OP tot stand is gekomen. Het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) is de trekker van het OP. De projectleider is afkomstig van de provincie Groningen. Het OP is ambtelijk begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van de bestuurscommissies (en daarmee de provincies) en de vertegenwoordigers (doorgaans van EZ-eenheden) van de vier steden (Groningen, Assen, Emmen, Leeuwarden). Het bestuurlijk overleg wordt gevormd door gedeputeerden en de wethouders van de vier steden. Afstemming heeft plaatsgevonden met POP, ESF en PID. Inzake PID is er ook intensief overleg met EZ. Er is ook een gesprek geweest met vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Vele partijen zijn op verschillende manier geconsulteerd.

In het algemeen beoordelen wij de ambtelijke en bestuurlijke structuur voor de totstandkoming van het OP als duidelijk. Afstemming met POP, ESF en PID heeft plaatsgevonden. Afstemming met provincies en vier grote steden lijkt voldoende. Er is intensief contact geweest met EZ en de Europese Commissie over (de interpretatie van) de Europese richtlijnen. Leerervaringen van de vorige programmaperiode zijn meegenomen. De afstemming met andere actoren is voor het OP tot nu toe wellicht te beperkt en vrijblijvend geweest te meer toch een deel van de uitvoering van het OP ook door deze actoren gedragen moet worden. Onduidelijk is of er en zo ja welke toezeggingen over cofinanciering zijn gedaan. De totstandkoming van het OP zegt derhalve slechts in beperkte mate iets over de uitvoeringskracht van het programma.

Berenschot

6. EPILOOG

In de periode april – augustus 2006 is nauw samengewerkt met de projectmanager van de Regio Noord. Het was immers de bedoeling dat de ex ante evaluator niet alleen aan het einde zijn oordeel zou geven, maar dat gedurende het opstellen van het OP samen opgetrokken zou worden. De ex ante evaluator heeft in de vorm van notities en gesprekken op verschillende momenten de regio geadviseerd. Naar aanleiding van deze notities is het OP op diverse onderdelen verbeterd. De belangrijkste doorgevoerde verbeteringen zijn:

- In de beschrijving van het ruimtelijk-economische profiel zijn meer cijfers opgenomen.
- Bij de sleutelsectoren en speerpunten is meer informatie opgenomen over de bedrijvenkant.
- Op diverse onderdelen van het ruimtelijk-economisch profiel is de onderbouwing verstevigd.
- Er is een aparte analyse opgesteld van de economische ontwikkeling in de grote steden. Ook is er een aparte SWOT opgenomen van de grote steden.
- De SWOT is op verschillende onderdelen aangescherpt. Dubbelingen zijn eruit gehaald.
- Bij de strategie zijn de keuzes van Noord-Nederland duidelijker geformuleerd.
- Een aantal onduidelijke project categorieën is of aangescherpt of geschrapt.
- Veel maatregelen zijn aangescherpt en er zijn veel meer voorbeelden genoemd, zodat er een duidelijker beeld is ontstaan waar de maatregelen over gaan en zodat er ook een betere verbinding is ontstaan tussen voorbeelden van projectcategorieën en maatregelen.
- In de bijlagen is beter aangegeven wat er is geleerd van de vorige programmaperiode.
- In de bijlagen is nu aangegeven op welke wijze het OP tot stand is gekomen.

Van een deel van het commentaar dat in deze notitie is opgenomen, is Noord van mening dat dit te ver voert om in een OP op te nemen, maar dat Noord voornemens is in een eerstvolgende uitwerking (bijvoorbeeld in een toetsingskader) het commentaar te harte te nemen.

Berenschot

BIJLAGE 2: EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA OOST-
NEDERLAND

Berenschot

1. INLEIDING

Op 1 januari 2007 zal de nieuwe structuurfondsenperiode ingaan voor 2007 tot 2013. De Nederlandse regio's zijn begonnen met het schrijven van hun programma's voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Berenschot is gevraagd om de operationele programma's van de vier Nederlandse regio's ex ante te evalueren voor Doelstelling 2: 'Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid'. De operationele programma's bevatten vier onderdelen; een SWOT, doelen en prioriteiten, deelprogramma's en een hoofdstuk over beheer en organisatie.

Deze notitie bevat de tweede beoordeling van het operationeel programma (OP) van de regio Oost. De eerste beoordeling op basis van het concept van het OP is begin juni opgesteld en besproken met de opstellers vanuit de regio Oost. De tweede beoordeling is gebaseerd op de versie 10 die wij op 24 juli ontvangen hebben. Wij evalueren het programma aan de hand van het door de begeleidingscommissie goedgekeurde evaluatiekader. In het kader van de beoordeling zijn gesprekken gevoerd met de opstellers de heer Marringa van de Provincie Gelderland, de heer Brill van de Provincie Overijssel en de experts; de heer Mos van de Kamer van Koophandel regio Zwolle, de heer Ten Vergert van de Kamer van Koophandel regio Salland en Twente en de heer Ludwig van de SER Gelderland. De heer Van Bussel van de Provincie Gelderland heeft ons telefonisch toestemming gegeven om deze versie 10 te beoordelen. Deze versie zal ook aan PS en GS voorgelegd worden.

Berenschot

2. BEOORDELING SWOT

2.1 RUIMTELIJK-ECONOMISCH PROFIEL

Het OP besteedt aandacht aan bijna alle aandachtspunten zoals genoemd in het evaluatiekader. De beschrijving is inmiddels behoorlijk compleet. De data zijn actueel en de bronnen betrouwbaar. Wij hebben de volgende aandachtspunten.

- Inmiddels is een beschrijving van de vraag een aanbod naar bedrijventerreinen in het OP opgenomen. Deze beschrijving is naar ons idee echter nog steeds matig. Onduidelijk is met name welke typologie van bedrijventerreinen wordt ontwikkeld en in welke mate de ontwikkeling van de bedrijfsterreinen aansluit bij de stedelijke netwerken (en Valleys) die men met het ontwikkelingsplan wil stimuleren.

2.2 SWOT

De SWOT is overzichtelijk ingedeeld in algemene kenmerken, geografie en demografie, economie - kennis - innovatie, sociaal-economisch, omgevingskwaliteit en bereikbaarheid. In het algemeen kan de SWOT op enkele punten wat scherper. De relatie tussen de SWOT en het ruimtelijk-economisch profiel is over het algemeen goed. De sterktes en zwaktes die in het ruimtelijk-economisch profiel worden genoemd komen terug in de SWOT. In de bijlage zijn aparte beschrijvingen en SWOTS van de stedelijke netwerken opgenomen. Omdat het programma zich voornamelijk op de stedelijke netwerken en steden richt, vinden wij dit een waardevolle aanvulling.

Wij zien de volgende verbeterpunten:

- De SWOT bestaat uit een groot aantal categorieën. Het lijkt erop dat de behoefte aan volledigheid heeft gedomineerd. Hierdoor heeft de SWOT weinig reliëf.
- Op onderdelen is de SWOT erg algemeen. De bedreiging van bijvoorbeeld voortijdige schoolverlaters is weinig regio-specifiek. Soms zijn ook andere doorschieters opgenomen: als sociaal-economische sterkte wordt de relatief hoge arbeidsmoraal genoemd. Dit lijkt ons een erg algemeen begrip dat moeilijk meetbaar te maken is. Immers, ten opzichte van wie is de arbeidsmoraal in Oost-Nederland hoog? Wij adviseren u de SWOT-analyse hierop nog eens kritisch te bekijken. Wij menen dat de SWOT zoals hij er nu ligt nog niet voldoende is uitgebalanceerd.

Berenschot

3. BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE

3.1 INLEIDING

In het OP van Oost bevat het hoofdstuk visie en strategie de volgende elementen:

De ontwikkelingsvisie op Oost-Nederland. Oost-Nederland zet in op het versterken van de economische motor waarbij zij voornamelijk de verschillende stedelijke netwerken als de motoren van de economie beschouwd. Daarnaast zet zij in op: het verbeteren van de bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid in de stedelijke netwerken, het versterken van de economische centrumfunctie, het versterken van de leefomgeving en tot slot het aanpakken van de geconcentreerde sociaal-economische problematiek in de steden.

- Vervolgens wordt de doelstelling in het OP geformuleerd: ‘Ontwikkelen van Oost-Nederland tot een toonaangevende Europese innovatieve regio’. Deze centrale doelstelling wordt uitgewerkt in vier subdoelstellingen:
 - Versterken van de kenniseconomie en het regionale innovatieve vermogen door het benutten en versterken van de aanwezige kennisclusters.
 - Het versterken van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven, het stimuleren van ondernemerschap en het creëren van duurzame werkgelegenheid.
 - Het vergroten van de bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van Oost-Nederland.
 - Het versterken van de sociaal-economische attractiviteit van de stedelijke gebieden.
- De strategie wordt uitgewerkt in vier prioriteiten:
 - Versterken regionale innovatiekracht, kenniseconomie en ondernemerschap.
 - Versterken innovatieklimaat.
 - Versterken attractieve steden.
 - Technische bijstand.

De in hoofdstuk 3 geschetste visie sluit redelijk aan op de daarvoor gepresenteerde SWOT. Dit zou naar ons idee nog scherper kunnen waardoor het betoog aan kracht zou winnen.

3.2 BEOORDELING DOELLEN EN PRIORITEITEN

Op basis van de algemene visie zijn prioriteiten, maatregelen en subdoelen geformuleerd. Alle drie de elementen sluiten goed aan bij de strategische agenda voor Oost-Nederland en het NSR. De drie inhoudelijke prioriteiten komen overeen met de Lissabon-agenda. De concentratie op de sterke punten, zoals de Valleys, sluit aan bij het (inter)nationale beleid. In paragraaf 4.5 wordt de verbinding gelegd met andere EU-programma's en nationaal beleid, zoals Pieken in de Delta.

De uitwerking van de verschillende prioriteiten naar maatregelen op onderdelen is nogal vaag. Om bijvoorbeeld de innovatiekracht, kenniseconomie en het ondernemerschap te bevorderen, wordt als maatregel de kennisclusters voeding, gezondheid en technologie versterkt. Het subdoel van deze maatregel is het ontwikkelen van het landsdeel Oost-Nederland tot toptechnologische innovatieve regio op het gebied van Food, Health, en Technology.

Berenschot

Mogelijke projecten die in dit kader ondersteuning kunnen krijgen, zijn bijvoorbeeld projecten die netwerken verbinden. Naar ons idee is deze formulering zo ruim dat hieronder vele zaken kunnen vallen waarvan het de vraag is of zij het uiteindelijke doel dienen. Hierdoor wordt het moeilijk de effectiviteit van de maatregelen inzichtelijk te maken.

3.3 BEOORDELING MAATREGELEN EN PROJECTCATEGORIEËN

In het OP worden de maatregelen uitgewerkt in projectcategorieën. Deze maatregelen richten zich op de zeer verschillende onderwerpen, zoals het versterken van de innovatiekracht en het vergroten van de kwaliteit van de werk- en leefomgeving. De uitwerking in maatregelen maakt het programma zeer breed.

Aan het einde van iedere maatregel wordt de verbinding gelegd met de andere maatregelen. Dit komt ten goede aan de consistentie van het programma en de duidelijkheid van de beschrijving. De doelen worden SMART geformuleerd aan het begin van iedere maatregel. Dit levert werkbare indicatoren per maatregel op.

Bij de uitwerking van de prioriteiten in maatregelen zijn indicatoren aangegeven. In bijlage 2 wordt aangegeven wat de streefwaarde van de verschillende indicatoren is. Daarnaast wordt per indicator aangegeven welk effect men verwacht van een te nemen maatregel. Dit is naar ons idee een mooie opzet. Natuurlijk is het om de effectiviteit te kunnen meten wel van belang ook inzicht te hebben in de huidige stand van de verschillende indicatoren. Dit bij wijze van nulmeting. Voor zover wij kunnen overzien, is dit slechts ten dele het geval. In die zin zou daarom de ruimtelijk-economische beschrijving en SWOT beter kunnen aansluiten bij de beschrijving van prioriteiten en doelen.

Verder merken wij op dat de SMART-doelen vaak erg algemeen en kwantitatief zijn, terwijl de maatregelen vaak juist maatwerk en een kwaliteitsverbetering nastreven. De huidige systematiek is gebaseerd op de indicatorenset zoals deze in EU verband wordt gebruikt. Naar wij hebben begrepen, zal een en ander nog een nationale vertaling krijgen. Het lijkt ons daarbij van belang dat precies wordt gekeken naar de informatiewaarde die de verschillende indicatoren opleveren.

Bij maatregel 2.1 worden er voorbeelden gegeven om marktgericht te innoveren. Deze voorbeelden zijn erg algemeen. Zo worden clustervorming en ketenbenadering, facility sharing en nieuwe product-marktcombinaties genoemd. Onduidelijk is hoe ondernemers dit moeten gaan oppakken en wat concreet verwacht wordt dat ze gaan doen.

3.4 BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN

De regio Oost heeft ervoor gekozen om geen aparte prioriteit op te nemen voor de horizontale prioriteiten, maar om de thema's/prioriteiten 'gelijke kansen voor mannen en vrouwen' en 'milieu en duurzaamheid' onderdeel te laten zijn van de voorbereiding en uitwerking van de projecten. Deze horizontale prioriteiten krijgen een rol bij de uitwerking van het OP die wordt vastgelegd in de werkafspraken door middel van het toetsingskader. Berenschot vindt dit een prima manier van werken omdat de horizontale prioriteiten zo een vaste plaats krijgen in het werkproces.

Berenschot

4. BEOORDELING UITVOERING EN ORGANISATIE

Met een concrete uitwerking van de operationele programma's in termen van beheer en organisatie, monitoring en evaluatie wordt de daadwerkelijke uitvoering van het programma verankerd. De taken, verantwoordelijkheidsverdeling en besluitvormingsprocedure zijn duidelijk en puntsgewijs beschreven in het OP. Er wordt in het OP aandacht besteed aan de volgende punten:

- Financieringsplan.
- Verantwoordelijkheden en taken (beheersorganisatie).
- Toezicht en uitvoeringsorganisatie.
- Monitoring en evaluatie.
- Communicatie.
- Partnerschap.

Oost geeft aan dat een van de eerste stappen in de uitvoering van het programma zal zijn het opstellen van een toetsingskader. Op basis van de Europese en nationale regelgeving en de strategie van dit programma zullen criteria worden benoemd waaraan projecten/-activiteiten zullen worden getoetst om voor financiering in aanmerking te kunnen komen. Elementen die in ieder geval in het toetsingskader terugkomen zijn:

- Eligibiliteit en subsidiabiliteit van activiteiten.
- Toetsing van de zogenaamde horizontale doelstellingen zoals gelijke kansen, duurzaamheid.
- Specifieke criteria voor interregionale samenwerking.
- Specifieke criteria voor activiteiten voor ESF-doelen.

Naar ons idee zou een dergelijk kader een adequate borging kunnen opleveren.

Wij zien op het gebied van uitvoering en organisatie de volgende verbeterpunten:

- De uitwerking van het financieringsplan is te weinig onderbouwd. Zo is niet opgenomen van welke partijen cofinanciering verwacht wordt, met uitzondering van het Rijk. Ook is onduidelijk of dit plan door alle betrokkenen is geaccordeerd en op basis waarvan de bedragen opgesteld zijn. Wij kunnen derhalve niet beoordelen op het financieringsplan reëel is.
- Bij de invulling van het Comité van Toezicht en de Stuurgroep ontstaat er volgens ons een pettenprobleem en zijn er onvoldoende checks and balances. In het Comité van Toezicht en de Stuurgroep zijn deels dezelfde partijen vertegenwoordigd. Zo zitten de commissaris van de Koningin en een gedeputeerde van de Provincie Gelderland en Overijssel in het Comité van Toezicht, terwijl de Provincie Gelderland de heerautoriteit is en Gedeputeerde Staten de uiteindelijke beslissers zijn. Wij menen dat het Comité van Toezicht uit onafhankelijke personen, met verstand van zaken moet bestaan. Deze onafhankelijkheid achten wij nodig om de verantwoordelijkheid voor de monitoring te kunnen dragen.

Berenschot

- De voortgang van de monitoring wordt naar ons idee onvoldoende beschreven in het programma. Wordt er maandelijks, jaarlijks of ex-post gemonitord? Hoe wordt de voortgang van de uitvoering van het programma bewaakt en wat is hierbij de rol van de beheersautoriteit? In het Op wordt aangegeven dat de monitoring nog onderwerp is van discussie en dat daarom aan dit onderdeel geen nadere invulling wordt gegeven. Voor een voldragen OP is een verdere uitwerking naar ons idee van groot belang. Alleen met behulp van een adequaat monitoringsysteem kan de effectiviteit en slagvaardigheid van het programma voldoende worden bewaakt.

Berenschot

5. BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP

Het totstandkomingsproces van het OP wordt kort in het programma beschreven. Het programma is opgesteld in partnerschap tussen de provincies Gelderland en Overijssel, de stedelijke netwerken Zwolle Kampen netwerkstad, Netwerkstad Twente, Stedendriehoek, Vallei en Knooppunt Arnhem Nijmegen. De opstellers van het programma komen vanuit de Provincies Gelderland en Overijssel. Bij het opstellen van het programma is overeenstemming bereikt over de inhoud van het programma, in het bijzonder over de doelen, prioriteiten. In de fase van het opstellen van het programma is tevens een aantal andere maatschappelijke organisaties betrokken zoals het regionale bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Naar wij hebben begrepen, bestaat er nog steeds discussie over het al dan niet opnemen van de steden Apeldoorn en Ede in het plan. Beiden zijn formeel geen GSB-steden. De Staten menen dat dit niettemin voor de regio belangrijke steden zijn die een volwaardige rol in de uitvoering van het OP dienen te spelen. Deze discussie zal aan de Staten van de betrokken provincies worden voorgelegd.

In het programma is voor ons niet duidelijk naar voren gekomen wat de leerervaringen zijn van de uitvoering van de vorige EFRO-programma's. In de inleidende tekst is aangegeven dat hiervan wel gebruik is gemaakt. Naar ons idee zouden deze ervaringen uitgebreider moeten worden opgenomen omdat zo aanvullende informatie wordt gegeven over de uitvoeringskracht van het nu gepresenteerde programma.

Berenschot

6. EPILOOG

In de periode april tot september 2006 is nauw samengewerkt met de opstellers de heer Marringa vanuit de Provincie Gelderland en de heer Brill vanuit de Provincie Overijssel. Het was immers de bedoeling dat de ex ante evaluator zowel gedurende het opstellen van het programma als aan het einde een oordeel zou geven. Berenschot heeft in de vorm van notities en in gesprekken op verschillende momenten de regio geadviseerd. Naar aanleiding van deze notities is het OP op diverse onderdelen verbeterd. De belangrijkste doorgevoerde verbeteringen zijn:

- De data sluiten beter aan op het verhaal en er worden meer data ter onderbouwing gegeven. Bijvoorbeeld met betrekking tot de uitgifte van bedrijventerreinen.
- De tekst die het ruimtelijk-economisch profiel beschrijft is aangescherpt en de onderbouwing verstevigd.
- Het Triangle-concept en de verschillende technologieclusters die daarbij horen is beter uitgewerkt. Daarnaast is in het OP een beschrijving van de wisselwerking tussen de verschillende clusters opgenomen.
- De SWOT is concreter en scherper geworden. De verschillende categorieën zijn beter onderscheiden.
- De aansluiting bij het nationale beleid is uiteengezet in een aparte paragraaf.
- Bij beheer en organisatie zijn de taken en verantwoordelijkheden duidelijker uitgewerkt.

Berenschot

BIJLAGE 3: EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA ZUID-
NEDERLAND

Berenschot

1. INLEIDING

Op 1 januari 2007 zal de nieuwe structuurfondsenperiode ingaan voor 2007 tot 2013. De Nederlandse regio's zijn begonnen met het schrijven van hun programma's voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Berenschot is gevraagd om de operationele programma's van de vier Nederlandse regio's ex ante te evalueren voor Doelstelling 2: 'Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid'. De operationele programma's bevatten op hoofdlijnen vier onderdelen: een SWOT, doelen en prioriteiten, deelprogramma's en een hoofdstuk over beheer en organisatie.

Deze notitie bevat de beoordeling van het operationeel programma (OP) van de regio Zuid. De eerste beoordeling is begin mei aan de opstellers van het programma voorgelegd en was gebaseerd op het derde concept van het OP. Onze definitieve beoordeling is gebaseerd op de concepteindversie van het OP, een versie die gedateerd is op 28 juli 2006. Wij evalueren het programma aan de hand van het door de begeleidingscommissie goedgekeurde evaluatiekader. In het kader van de beoordeling is gesproken met de opstellers van het programma, te weten de heer Bouman en mevrouw Moonen (Bureau Stimulus) en de heer Joost Hagens (Bureau BUITEN). Daarnaast hebben wij versies van het operationeel programma voorgelegd aan de heer Boekema (Universiteit van Tilburg), de heer Burks (LIOF) en de heer Van Oorschot (BOM).

Berenschot

2. BEOORDELING SWOT

2.1 RUIMTELIJK-ECONOMISCH PROFIEL

Het beeld van Zuid-Nederland zoals dat in het operationeel programma geschetst wordt, geeft het ruimtelijk-economisch profiel van Zuid-Nederland goed weer. Er wordt nauwkeurig ingegaan op diverse recente kerngegevens, zoals ligging en oppervlakte en demografie, alsmede op de economische structuur van Zuid-Nederland en het profiel van de steden in de regio. De verschillende gegevens zijn in de tekst en in de bijlage van het operationeel programma goed onderbouwd met cijfermateriaal. Deze gegevens zijn bijvoorbeeld in meer dan voldoende mate opgenomen voor de beschrijving van de arbeidsmarkt (beroepsbevolking, participatiegraad, werkloosheid, opleidingsniveau), de economische structuur, werkgelegenheid naar sectoren, kennis en innovatie en het vestigingsklimaat.

Het operationeel programma gaat daarnaast op basis van actuele data en betrouwbare bronnen in op de karakteristieken van de deelgebieden Zuidwest- en Zuidoost-Nederland en de steden. Hoewel het programma nauwkeurig is in het benoemen van gegevens over de economische ontwikkeling wordt niet expliciet ingegaan op de vraag waarom bepaalde sterke ontwikkelingen in bijvoorbeeld de werkgelegenheid in Zeeland plaatsvonden en welke rol bijvoorbeeld deelgebieden als Zeeuws-Vlaanderen of het Havenschap Zeeland Seaports hierin spelen.

De opstellers van het operationeel programma hebben er bewust voor gekozen om in de beschrijving van het profiel van Zuid-Nederland de rol die topbedrijven als Philips, DSM en ASML bijvoorbeeld in relatie tot innovatie spelen niet expliciet te benoemen. Hiervoor is gekozen om discussies over wie wel en wie niet genoemd worden te voorkomen. Deze redenering is plausibel, alhoewel het nader ingegaan op specifieke bedrijven de beschrijving van het profiel wel zou versterken en deze ook minder abstract maakt.

2.2 SWOT

De SWOT-analyse van Zuid-Nederland is duidelijk leesbaar en goed onderbouwd met recent en betrouwbaar cijfermateriaal. Ook de consistentie, plausibiliteit en navolgbaarheid van de SWOT zijn in orde. Daarnaast benoemt de SWOT op heldere en overzichtelijke wijze de verschillende sterkten, zwaktes, kansen en bedreigingen en komt daarmee tegemoet aan de eis van concreetheid. De SWOT is verder terug te voeren op de analyse van de ruimtelijk-economische context van Zuid-Nederland en heeft daarmee een duidelijk referentiekader. De samenhang in de SWOT is ook in orde.

Een sterk punt van de SWOT is verder dat er een indicatie van belangrijkheid van aspecten is opgenomen, iets wat verhelderend werkt voor de rest van het operationeel programma. Eveneens positief is dat de SWOT niet alleen is opgesteld voor Zuid-Nederland als geheel, maar ook is uitgesplitst naar deelregio's en steden. Verder komen de elementen ondernemerschap en kennis sterk naar voren in de SWOT, waarmee het programma tegemoet komt aan de kernelementen van de Lissabon-agenda.

Hoewel de SWOT territoriaal is opgezet, is deze niet uitgesplitst naar projectcategorie. De opstellers van het programma hebben bewust gekozen voor deze territoriale opzet, omdat deze werkwijze volgens hen een goed beeld geeft van de verschillen per deelregio en steden. Het niet uitsplitsen naar projectcategorie brengt echter met zich mee dat de samenhang tussen SWOT en prioriteiten in bepaalde mate onder druk komt te staan, omdat de prioriteiten niet de territoriale opzet kennen.

Berenschot

Vanuit onze beoordeling van de SWOT-analyse willen we daarnaast graag enkele inhoudelijke kanttekeningen plaatsen. In onderstaande tabel lopen we deze langs:

Aandachtsgebied	Kritiekpunt
Zwakke kanten Zuid	In de analyse is niet opgenomen dat het overheidsaandeel R&D laag is.
Sterke kanten steden	In de analyse wordt ingegaan op de vruchtbare omgeving voor de creatieve klasse. Dit is echter vrij algemeen, er kan scherper worden geformuleerd hoe de creatieve klasse kan groeien. Ook wordt de kracht van bestaande samenwerkingsverbanden niet genoemd, zoals dat bijvoorbeeld bij Brabantstad het geval is.
Zwakke kanten steden	Er is geen aandacht voor het gegeven dat voortdurende congestie op noord-oostas (A2) een convergente stedelijke ontwikkeling belemmert.
Kansen Zuid en Zuid-oost	Een leidende rol in Europa als kennistrekker en businessaanjager voor high tech systemen en materialen. Dit is sterker en ambitieuzer dan nu in de analyse is opgenomen, maar realistisch in het perspectief van wat de regio aan sterktes heeft. Er kan daarnaast nog scherper worden geformuleerd hoe de Euregionale aanpak versterkt kan worden in de regio.
Bedreigingen Zuid-oost	In de analyse is niet opgenomen dat de omslag van klassieke industrie naar innovatieve kennisindustrie een brede regio-overstijgende inzet vraagt van zowel overheid als onderwijs. De bedreiging is dat door onvoldoende inzet de omslag te langzaam gaat waardoor de internationale slag om nummer één te zijn verloren wordt.
Kansen Zuidwest	Bij het formuleren van kansen worden detailpunten als vraaggestuurde ontwikkeling en just-in-time genoemd. Dit zijn geen kansen, maar middelen tot. De kans is 'vernieuwing van en innovatie in de procesindustrie'. Dit geldt ook voor de onderscheiden kansen met betrekking tot onderhoud en toeristisch product. Wij denken dat er drie kansen onderscheiden moeten worden: <ol style="list-style-type: none"> 1. Innovatie procesindustrie. 2. Benutting ligging aan zeehavens en noord-zuid corridor. 3. Recreatie in prachtige delta met cultuursteden.
Bedreigingen Zuid-west	Ruimtegebruik en/of conflicten tussen bovenstaand onderscheiden kansen kan/kunnen ertoe leiden dat cultuur en recreatie verloren gaan en wellicht ook de industrie, omdat de interesse om in het gebied te wonen laag is.
Kansen steden	Een prachtige groei voor banen in de dienstensectoren voor laagopgeleiden als de genoemde kansen gerealiseerd worden. (Dan is er echt geen arbeidsaanbodprobleem meer voor laagopgeleiden, de industrie creëert zeer veel banen in de diensten en daar zijn ook zeer veel banen voor laagopgeleiden bij.)

Berenschot

3. BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE

3.1 INLEIDING

De hoofddoelstelling van het OP Zuid is als volgt geformuleerd: Zuid-Nederland kenmerkt zich op Europees niveau op het vlak van innovatie en economische dynamiek door het stimuleren van een kennisintensieve en duurzame groei, waarbij de regio een koploperpositie binnen Nederland ambieert. Een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat is daarvoor een randvoorwaarde.

Bovenstaande hoofddoelstelling is vervolgens vertaald naar drie inhoudelijke prioriteiten:

1. Kenniseconomie, ondernemerschap en innovatie.
2. Attractieve regio's.
3. Stedelijke dimensie.

Deze prioriteiten worden afzonderlijk voorzien van een doelstelling, operationele doelen en activiteiten die daar weer onder passen.

3.2 BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN

De strategie die in het operationeel programma wordt beschreven volgt op de inhoud van Europese en nationale kaders en sluit aan bij de beschouwing van de ruimtelijke economische situatie in Zuid-Nederland. De hoofddoelstelling van het operationeel programma die uit deze documenten en beschouwing volgt, is vervolgens vertaald naar drie inhoudelijke prioriteiten die op hun beurt verder uitgewerkt zijn. De strategie is daarmee als consistent te beschouwen. De publieke interventie is vervolgens ook voldoende beargumenteerd.

De geformuleerde hoofddoelstelling is vrij breed en daarmee algemeen van karakter, maar de beschrijving van het onderscheidend vermogen van Zuid-Nederland die hieraan vooraf gaat, is wel kernachtig omschreven. Ook de drie benoemde prioriteiten zijn kernachtig omschreven. De onderlinge samenhang tussen de drie onderscheiden prioriteiten is ook in kaart gebracht.

De gekozen doelen en prioriteiten vloeien duidelijk voort uit de SWOT. De zaken die in de SWOT aan de orde zijn gekomen, hebben vrijwel allemaal betrekking op zaken als ondernemerschap, kennis en innovatie en de situatie in de steden.

In het operationeel programma wordt sterk de nadruk gelegd op de aansluiting bij Europese en nationale beleidsdocumenten als de Communautaire Strategische Richtsnoeren, het NSR en het Nationaal Hervormingsprogramma 2005 - 2008. Er wordt duidelijk geformuleerd dat de geformuleerde doelen en prioriteiten een uitvloeisel zijn van deze documenten en daarmee ook van de Lissabon-doelstellingen.

Het operationeel programma stelt dat het als een aanvulling moet worden gezien op het bredere Europees en nationaal beleid, waarin de ontwikkeling naar een duurzame, kennisintensieve en dynamische economie centraal staat. Er wordt daarmee expliciet aansluiting gezocht met bestaande inhoudelijke kaders.

Het programma is via de hoofddoelen van het programma voorzien van indicatoren voor de impact van het programma. In de tekst wordt terecht gesteld dat de causale bijdrage van het programma aan de regionaal economische ontwikkeling moeilijk is vast te stellen.

Berenschot

Ondanks deze bemoeilijking en het gegeven dat de opstellers van het programma nog verder werken aan het opstellen van geschikte indicatoren is in het programma alvast een voorzet opgenomen met outputindicatoren op kwaliteitsniveau en enkele resultaatindicatoren. Het programma gaat echter enigszins gemakkelijk voorbij aan het gegeven of bepaalde resultaten bereikt worden door algemene economische ontwikkelingen of door de resultaten van concrete projecten die met EFRO-middelen gefinancierd worden. Dit kan nog nader worden onderbouwd. Een kwantificering van de indicatorenset is ook nog niet opgenomen.

Hoewel er in het operationeel programma melding wordt gemaakt van het feit dat de toptechnologische ambitie niet ophoudt bij de landsgrenzen en dat het internationale aspect van economische ontwikkeling wordt ondergebracht onder doelstelling 3, gaat het programma enigszins gemakkelijk voorbij aan kansen voor grensoverschrijdende activiteiten op het terrein van toptechnologie.

3.3 BEOORDELING MAATREGELEN EN PROJECTCATEGORIEËN

De benoemde activiteiten passen goed binnen de strekking van de prioriteiten, die op hun beurt passen binnen de nationale (zoals Pieken in de Delta) en internationale (Europese) inhoudelijke kaders. Het programma is daarnaast te beschouwen als een samenhangend verhaal, waaruit blijkt dat in samenspraak met publieke en private partijen tot bepaalde keuzes is gekomen.

De prioriteitspecifieke beleidsvoorkeuren die aan de diverse prioriteiten zijn gekoppeld, werken verduidelijkend. De voorkeuren sluiten goed aan bij de beschrijving van de prioriteiten, waardoor de consistentie van het programma gewaarborgd blijft. In eerdere versies van het operationeel programma werd er echter niet gesproken over beleidsvoorkeuren, maar over prioriteitspecifieke projectselectiecriteria. Deze term is minder algemeen van aard en geeft een scherper beeld van de daadwerkelijke invulling van de prioriteiten met projecten. De veralgemenisering van de terminologie zet de meerwaarde ervan enigszins onder druk. De opstellers van het programma hebben bewust voor deze veralgemenisering gekozen, om de houdbaarheid van het programma te borgen. In een nader op te stellen toetsingskader zullen wel scherpere projectspecifieke selectiecriteria worden opgenomen.

In het programma is niet opgenomen hoe de balans tussen meer standaard, makkelijk te implementeren maatregelen en maatregelen die riskanter van aard zijn, ingeschat wordt (inschatting van het beleidsrisico).

Algemene opmerking bij de beschrijving van de activiteiten die onder de verschillende prioriteiten worden geplaatst is dat deze aan kracht kan winnen door voorbeelden te noemen. Hierdoor wordt krachtiger in beeld gebracht wat met de verschillende activiteiten bereikt kan worden en welke gewenste gevolgen dit kan hebben. De opstellers van het programma hebben echter bewust geen voorbeelden genoemd om zich op voorhand niet te veel te committeren aan specifieke activiteiten.

Bij de beschrijving van de activiteiten die thuishoren onder de prioriteit attractieve regio's wordt niet ingegaan op concrete activiteiten die grensoverschrijdend zijn. Zuid-Nederland kan als grensregio wel degelijk baat hebben bij dergelijke activiteiten. De opstellers van het programma hebben ervoor gekozen om de internationale dimensie niet op deze wijze mee te nemen hun stuk, aangezien zij deze activiteiten onder doelstelling 3 plaatsen.

Berenschot

3.4 BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN

In het toetsingskader voor projectselectie, zoals dat aan het begin van de programmaperiode door het Comité van Toezicht wordt opgesteld, zullen algemene uitgangpunten van het EU-beleid worden verankerd. Elementen als gelijkheid tussen mannen en vrouwen, non-discriminatie en duurzaamheid zullen hier in terug komen, zo wordt in het operationeel programma vermeld. Hoewel het operationeel programma niet voorbij gaat aan de horizontale prioriteiten is het gewenst dat in de tekst meer aandacht gegeven wordt aan hoe tegen deze prioriteiten wordt aangekeken en hoe deze geborgd zijn.

Berenschot

4. BEOORDELING BEHEER EN ORGANISATIE

Met een concrete uitwerking van het programma in termen van beheer en organisatie, monitoring en evaluatie wordt de daadwerkelijke uitvoering van het programma verankerd.

In het operationeel programma is opgenomen wie de beheersautoriteit, de certificeringautoriteit en de auditautoriteit vormen, alsmede hoe het Comité van Toezicht en de stuurgroepen werken en wie het programmamanagement voert. Per partij is goed uitgewerkt wat de rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn. Aan de eis dat de steden een belangrijke rol spelen binnen het opstellen en uitvoeren van het operationeel programma wordt voldaan. Zo hebben de steden een eigen prioriteit en een eigen Stuurgroep.

Hoewel de afzonderlijke verantwoordelijkheden van de verschillende partijen goed zijn uitgewerkt, zijn de onderlinge verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen nog niet uitvoerig beschreven. Ook de besluitvormingsprocedures zijn nog niet voldoende gedefinieerd, bijvoorbeeld op het gebied van welke partij ingrijpt als de voortgang van het programma onder druk staat en er problemen ontstaan bij de uitvoering van projecten (risicoanalyse). De opstellers van het programma geven aan in dit kader de verordeningen van de Europese Commissie te volgen.

Bij de invulling van het Comité van Toezicht en de stuurgroepen moet volgens ons gewaakt worden voor een pettenprobleem. De samenstelling van het Comité van Toezicht is reeds bekend, de samenstelling van de stuurgroepen nog niet. Als in beide gremia dezelfde actoren zitten, kan dit problematisch worden. Het Comité van Toezicht voor het operationeel programma Zuid-Nederland heeft echter bewust gekozen om actoren die bij het programma betrokken zijn in het Comité op te nemen, omdat zo ook programmaspecifieke kennis voorhanden is. Er ontstaat hier een dilemma. Scheid je de taken van Comité van Toezicht en de stuurgroepen en opereer je afstandelijk, of probeer je commitment te organiseren en door wel nauw betrokkenen op te nemen in het Comité. Onverenigbare rollen worden het best vermeden door het Comité van Toezicht uit personen te laten bestaan die een onafhankelijke positie hebben en zodoende op objectieve wijze te kunnen monitoren.

De financiële tabel geeft een overzicht van investeringsbijdragen naar de vier prioriteiten. De verdeling van de gelden over de prioriteiten is conform de uitgangspunten van het NSR dat minimaal de helft van EFRO-middelen wordt ingezet op het gebied van Innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie. De onderbouwing van met name de private gelden is echter mager. De opstellers van het programma hebben de bijdrage van private partijen voornamelijk gebaseerd op ervaringen uit het verleden, toekomstige bijdragen zijn dan voorlopig ook niet hard te maken. Uit het OP blijkt niet dat er afspraken aan ten grondslag liggen. In het operationeel programma is nog niet expliciet vermeld of de opgenomen financiële verdeling door alle betrokkenen is geaccordeerd.

In het programma is duidelijk omschreven op welke manier het financiële en administratieve beheer is geregeld en wie hiervoor de eindverantwoordelijkheid draagt. Ook zijn de regels rondom cofinanciering en oormerking opgenomen in het programma.

Het programma gaat in op monitoring en evaluatie en geeft de regels hieromtrent helder weer. Er is echter geen jaarcyclus voor monitoring en evaluatie opgenomen. De opstellers van het programma geven aan op basis van de verordeningen van de Europese Commissie tegemoet te komen aan de eisen die aan monitoring en evaluatie gesteld worden.

Berenschot

5. BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP

In een bijlage van het OP is opgenomen hoe het operationeel programma tot stand is gekomen. Onder regie van de betrokken autoriteiten (drie provincies en negen steden) is het programma opgesteld. Daarbij is onder meer via rondetafelgesprekken van gedachten gewisseld met organisaties uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen en intermediaire organisaties als de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, organisaties op het gebied van milieu en landschap. Verder is tussentijds regelmatig overlegd met vertegenwoordigers van het Rijk en de Europese Commissie. Het Comité van Toezicht van het lopende EPD Zuid, waarin een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties zit, is periodiek geïnformeerd over de voortgang en inhoud van het operationeel programma.

Bij het opstellen van het operationeel programma zijn duidelijk vele partijen betrokken en er is regelmatig overleg gevoerd tussen regionale publieke en private partijen. Daarnaast is het programma afgestemd met andere programma's, zoals het ESF en POP.

De beschrijving van het totstandkomingsproces is echter vrij algemeen van karakter. Er wordt niet expliciet gemaakt hoe de SWOT, de visie en strategie, alsmede de afspraken over beheer en organisatie zijn opgesteld. Ook blijft het onduidelijk wat de rol van het Ministerie van Economische Zaken is geweest bij de totstandkoming van het programma, hoe is omgegaan met de richtlijnen van de Europese Commissie en van welke bronnen/welk beleidskader gebruik is gemaakt bij het opstellen van het programma.

Er wordt niet expliciet gemaakt of de leerervaringen uit de vorige programmaperiode meegenomen zijn bij de totstandkoming van dit programma. Onduidelijk blijft daarnaast wat de invloed van de diverse betrokkenen op het uiteindelijke operationeel programma is en in hoeverre de diverse betrokkenen zich in de geformuleerde visie en strategie kunnen vinden.

Berenschot

6. EPILOOG

In de periode april – augustus 2006 is er veelvuldig overleg gepleegd met de opstellers van het operationeel programma Zuid-Nederland. Het was immers de bedoeling dat de ex ante evaluator niet alleen aan het einde zijn oordeel zou geven, maar dat gedurende het opstellen van het programma samen opgetrokken zou worden. De opstellers van het programma hebben de ex ante evaluator goed op de hoogte gehouden van de voortgang. De ex ante evaluator heeft in de vorm van notities en gesprekken op verschillende momenten de regio geadviseerd. Naar aanleiding van deze notities is het programma op diverse onderdelen verbeterd. De belangrijkste doorgevoerde verbeteringen zijn:

- De systematische compleetheid van cijfermateriaal is verbeterd door met name in de bijlagen meer statistieken op te nemen.
- In relatie tot de SWOT is een indicatie van belangrijkheid van aspecten opgenomen. In een eerder stadium ontbrak deze indicatie.
- Waar de prioriteiten eerder slechts afzonderlijk werden behandeld, is in het programma nu ook aandacht voor de samenhang tussen deze prioriteiten.
- Hoewel de causale bijdrage van het programma aan de regionale economische ontwikkeling moeilijk te meten is, is in het programma inmiddels ruimschoots aandacht voor indicatoren die dit bloot kunnen leggen.
- De publieke interventie wordt inmiddels beargumenteerd.
- Ten aanzien van beheer en organisatie hebben de opstellers van het programma uitgebreide informatie opgenomen die helder maken welke partijen een rol spelen en welke rollen, verantwoordelijkheden en taken daarbij gelden.
- Over monitoring en evaluatie geeft het programma inmiddels duidelijke informatie.
- Waar het programma eerder niet inging op de verankering van cofinanciering is hierover inmiddels tekst opgenomen.
- In een bijlage is nu aangegeven op welke wijze het operationeel programma tot stand is gekomen.

Berenschot

BIJLAGE 4: EX ANTE EVALUATIE OPERATIONEEL PROGRAMMA WEST-NEDERLAND

Berenschot

1. INLEIDING

Op 1 januari 2007 zal de nieuwe structuurfondsenperiode ingaan voor 2007 tot 2013. De Nederlandse regio's zijn begonnen met het schrijven van hun programma's voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Berenschot is gevraagd om de operationele programma's van de vier Nederlandse regio's ex ante te evalueren voor doelstelling 2: 'Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid'. De operationele programma's bevatten op hoofdlijnen vier onderdelen; een SWOT, doelen en prioriteiten, deelprogramma's en een hoofdstuk over beheer en organisatie.

Deze notitie bevat de beoordeling van het operationeel programma (OP) van het Landsdeel West. De eerste beoordeling is in augustus aan de opstellers van het programma voorgelegd en was gebaseerd op de conceptversie van het OP van 21 juli 2006. Onze definitieve beoordeling is gebaseerd op de versie die gedateerd is op 31 augustus 2006. Wij evalueren het programma aan de hand van het door de begeleidingscommissie goedgekeurde evaluatiekader. In het kader van de beoordeling is gesproken met enkele opstellers van het programma, te weten de heer Haase (Gemeente Amsterdam), de heer De Jonge (Provincie Zuid-Holland) en mevrouw Stigter (Lysias Consulting Group). Daarnaast hebben wij versies van het operationeel programma voorgelegd aan de heer Tordoir (Universiteit van Amsterdam en Kamer van Koophandel Amsterdam) en de heer Fris (Kennisalliantie Zuid-Holland).

Berenschot

2. BEOORDELING SWOT

2.1 RUIMTELIJK ECONOMISCH PROFIEL

De ruimtelijke structuur van het Landsdeel West wordt in het operationeel programma helder omschreven, waarbij het landsdeel sterk internationaal gepositioneerd wordt. Verschillende ontwikkelingen, zoals die op demografisch gebied, worden daarnaast helder uiteengezet. In de bijlage van het programma worden door middel van diverse statistieken de geschetste ontwikkelingen nader toegelicht. De sociaal-economische ontwikkeling wordt verder op hoofdlijnen geschetst en nader onderbouwd met cijfermateriaal.

Het programma geeft daarnaast een goed beeld van de arbeidsmarkt in het Landsdeel West. De algemene beschrijving is duidelijk en wordt nader onderbouwd met actuele data over participatiegraad, werkloosheid opleidingsniveau. Nader cijfermateriaal over de beroepsbevolking, zoals bijvoorbeeld over het percentage parttime en fulltime werkenden, ontbreekt echter.

De economische structuur van het landsdeel wordt met actuele data en op basis van betrouwbare bronnen onderbouwd. Zo gaat het programma in op het bruto regionaal product, het aantal bedrijven naar sectoren en werkgelegenheid naar sectoren.

Ook op kennis en innovatie gaat het operationeel programma goed in. Zo wordt het grote aantal kennisinstellingen en universiteiten genoemd en wordt met cijfermateriaal duidelijk gemaakt wat de uitgaven en investeringen in R&D betreffen. De aansluiting tussen kennis en innovatie en bedrijven wordt als problematisch beschouwd en wordt expliciet gemaakt in het programma. Over het aantal kenniswerkers per sector en het aantal uitgegeven patenten wordt geen informatie opgenomen.

Op het vestigingsklimaat en bereikbaarheid van het Landsdeel West gaat het operationeel programma in. Verder is cijfermateriaal opgenomen over bedrijventerreinen, kantoorlocaties, leefklimaat en bereikbaarheid.

Ten aanzien van de economische potentie van het Landsdeel West noemt het operationeel programma vijf bepalende factoren voor succesvolle ontwikkeling van de economie. Deze factoren betreffen innovatie, kennis, ruimte, bereikbaarheid en arbeidsmarkt. Het opnemen van deze vijf factoren biedt focus en schept duidelijkheid in het ruimtelijk economisch profiel. Een toelichting waarom juist deze vijf factoren zijn gekozen is niet opgenomen in het operationeel programma.

2.2 SWOT

De beschrijving van het ruimtelijk economisch profiel van het Landsdeel West is in de tekst van het operationeel programma gekoppeld aan de deelbeschrijvingen van de SWOT. Hierdoor sluiten beide elementen goed op elkaar aan en is inzichtelijk gemaakt waar de aspecten die in de SWOT benoemd worden hun oorsprong vinden. Het referentiekader van de sterke, zwakke, kansrijke en bedreigende elementen is duidelijk. De consistentie, plausibiliteit en navolgbaarheid van de SWOT, alsmede de cijfermatige onderbouwing en samenhang zijn eveneens in orde.

Berenschot

De indeling van de SWOT volgt de vijf factoren die eerder in het operationeel programma benoemd werden (innovatie, kennis, ruimte, bereikbaarheid en arbeidsmarkt). Hiermee is de SWOT ook direct in verschillende categorieën ingedeeld, wat de scherpheid van de analyse zeer ten goede komt. De genoemde categorieën sluiten echter niet direct (één op één) aan bij de kernelementen van de Lissabon-agenda (ondernemerschap, innovatie en meer en beter banen), hoewel de vijf categorieën daar wel onder te plaatsen zijn.

De SWOT wordt in het operationeel programma niet uitgesplitst naar steden of deelregio's. Ook is een indicatie van belangrijkheid van de verschillende aspecten uit de SWOT niet opgenomen.

Onze beoordeling van de SWOT leidt in hoofdzaak tot de vaststelling dat deze te algemeen gehouden is. Gezien de economische ontwikkelingen van het Landsdeel zouden wij graag de volgende inhoudelijke kanttekeningen willen plaatsen die de SWOT meer focus geven:

Ten aanzien van kansen en sterktes

Landsdeel West heeft een relatief goed internationaal ondernemersklimaat vanwege de ligging en de kwaliteit van verbindingen (mainportcomplexen, achterlandverbindingen), vanwege de kwaliteit van financiële, zakelijke en juridische diensten, vanwege interculturele competenties (goede Europese, transatlantische en Aziatische banden) en vanwege goede algemene institutionele voorwaarden (fiscale faciliteiten, robuust financieel-economisch en sociaal-economisch beleid). Met name de institutionele en culturele condities worden in het operationeel programma niet aangehaald.

Ten aanzien van bedreigingen en zwakten zien wij drie centrale elementen

- Gebrekkig vernieuwingsvermogen (genoemd in operationeel programma). Dit betreft met name grote delen van de industrie en de handel en logistiek.
- Arbeidsmarktdreigingen: In het operationeel programma worden uitvallers en wegtrekkers genoemd, maar de bedreiging zit dieper en breder. Zo gaat vergrijzing gecombineerd met slechte doorstroom van nieuwkomers in onze ogen voor grote problemen zorgen.
- Infrastructuur: Interne en externe lucht-, water-, weg- en railverbindingen worden in het operationeel programma slechts beperkt genoemd. Dit is echter een bijzonder bedreigende factor, omdat het om één van de meest belangrijke concurrentievoordelen gaat.

Berenschot

3. BEOORDELING VISIE EN STRATEGIE

3.1 INLEIDING

Landsdeel West wil, uiterlijk in 2015, behoren tot de top-5 van grootstedelijke regio's in Europa. Dat meet de regio af aan indicatoren als het bruto regionaal product, de arbeidsproductiviteit, de arbeidsparticipatie en de aantrekkelijkheid van de regio. In het programma leidt deze doelstelling tot drie samenhangende prioriteiten, die gezamenlijk de hoekstenen vormen van de concurrentiekracht in de regio.

Deze prioriteiten betreffen:

1. Kennis, innovatie en ondernemerschap.
2. Attractieve regio's.
3. Attractieve steden.

De afzonderlijke prioriteiten zijn voorzien van doelstellingen en activiteiten die daar weer onder passen.

3.2 BEOORDELING DOELEN EN PRIORITEITEN

In het operationeel programma is een duidelijke ambitie omschreven waarbinnen de drie onderscheiden prioriteiten en bijbehorende doelen logisch passen. De prioriteiten zijn kennis, innovatie en ondernemerschap, attractieve regio's en attractieve steden. Deze prioriteiten sluiten aan bij het Nationaal Strategisch Referentiekader en bij Europese inhoudelijke kaders als de Community Strategic Guidelines en de prioriteiten van de Lissabon-agenda.

Hoewel er geen directe verbinding is gelegd tussen de verschillende aspecten uit de SWOT en de genoemde prioriteiten en bijbehorende doelen is duidelijk dat deze wel degelijk in verbinding staan met elkaar. Zo hebben de elementen die in de SWOT aan de orde komen vrijwel zonder uitzondering betrekking op kennis, innovatie en ondernemerschap, het regionale perspectief en de steden.

In het programma wordt ingegaan op de vraag wat de focus van de verschillende prioriteiten is, echter voor de duidelijkheid zou het goed zijn om deze focus nogmaals te herhalen bij de afzonderlijke beschrijving van de prioriteiten en om deze aldaar nog verder toe te lichten en specifieker (SMART) te maken.

De keuze voor de doelen die in het operationeel programma onder de prioriteiten worden opgenomen wordt in vrijwel alle gevallen op hoofdlijnen toegelicht. De beschrijving van de doelen geeft vervolgens weer dat deze logisch voortvloeien uit en passen onder de benoemde prioriteiten.

De beschrijving van de doelen zou echter aan kracht winnen als deze ook worden weergegeven in het licht van de uitgangssituatie. Op deze wijze wordt de expliciete verbinding met de aspecten uit de SWOT sterker en wordt het programma robuuster en consistentier.

De consistentie van het operationeel programma kan daarnaast verder verbeteren door de relatie tussen de drie onderscheiden prioriteiten nader toe te lichten. De afzonderlijke prioriteiten worden helder omschreven, maar er wordt niet ingegaan op de vraag hoe de afzonderlijke prioriteiten elkaar kunnen versterken.

Berenschot

Daarnaast kunnen de doelen aan kracht winnen als deze meer regio-onderscheidend worden geformuleerd (territoriale differentiatie). Hoewel voor verschillende doelstellingen wel degelijk de situatie in Landsdeel West als uitgangspunt genomen wordt, is dat niet bij alle doelstellingen het geval. Juist voor deze doelstellingen is het gewenst dat in de tekst wordt aangegeven waarom ze op het Landsdeel West van toepassing zijn. Het antwoord op de vraag waarom deze doelstellingen nu juist bij het Landsdeel West horen wordt slechts in beperkte mate beantwoord. Om het programma meer regio-onderscheidend te maken is dit wel gewenst.

In het operationeel programma is per prioriteit een basisset indicatoren opgenomen. Hoewel de causale bijdrage van het operationeel programma aan de economische ontwikkeling te allen tijde moeilijk te meten zal zijn, geeft de opgenomen set basisindicatoren slechts een zeer beperkt beeld op hoe de bijdrage van het programma aan de economische ontwikkeling te meten is. Het programma gaat eveneens te gemakkelijk voorbij aan de vraag of bepaalde resultaten bereikt zullen worden door algemene economische ontwikkelingen of specifiek door de resultaten van projecten die door EFRO-middelen gefinancierd worden. De opgenomen set van indicatoren is daarnaast niet gekwantificeerd en ook is de uitwerking van de prioriteiten niet beschreven in het licht van kwalitatieve output en outcome.

Het operationeel programma beargumenteert kort waarom het Europese structuurfondsprogramma EFRO een bijdrage kan leveren aan de economische ontwikkeling van het Landsdeel West, waarmee de publieke interventie op hoofdlijnen beargumenteerd is.

3.3 BEOORDELING MAATREGELEN EN PROJECTCATEGORIEËN

In het operationeel programma worden de prioriteiten onderverdeeld in doelstellingen, die op hun beurt voorzien worden van activiteiten. Door dit stramen is het meteen duidelijk dat prioriteiten, doelstellingen en activiteiten nauw op elkaar aansluiten. Dit komt de consistentie van het programma ten goede. De benoemde activiteiten zijn goed te herleiden op de prioriteiten kennis, innovatie en ondernemerschap, attractieve regio's en attractieve steden, die op hun beurt passen binnen de nationale en internationale (Europese) inhoudelijke kaders. Ook wordt aangegeven dat bij het operationeel programma aansluiting is gezocht met andere programma's en bestaand beleid.

De verschillende activiteiten zijn slechts beperkt toegelicht. De uitwerking kan volgens ons op onderdelen beter door nader in te gaan op het specifieke regio-onderscheidende karakter van de activiteiten. Door specifiek in te gaan op de vraag waarom deze activiteiten nu juist van belang zijn voor (een deel van) het Landsdeel West krijgt het operationeel programma een meer onderscheidend karakter.

De beschrijving van de verschillende activiteiten kan aan kracht winnen door concrete voorbeelden te noemen. Hierdoor wordt op een simpele wijze krachtig voor het voetlicht gebracht welke mogelijke uitwerking een activiteit kan hebben en welk gevolg dit heeft voor de regionale economische ontwikkeling.

In het programma is niet opgenomen hoe het beleidsrisico ingeschat wordt. Zo wordt niet stilgestaan bij de vraag hoe de balans tussen meer standaard, makkelijk te implementeren maatregelen en maatregelen die riskanter van aard zijn voorzien wordt.

Berenschot

3.4 BEOORDELING HORIZONTALE PRIORITEITEN

Het operationeel programma gaat slechts in zeer beperkte mate in op horizontale prioriteiten als gelijkheid van mannen en vrouwen, non-discriminatie en duurzaamheid. Aan deze prioriteiten wordt niet expliciet aandacht besteed in bijvoorbeeld een aparte paragraaf. Alleen in de uitwerking van verschillende doelstellingen worden sommige horizontale prioriteiten aangestipt. De borging van horizontale prioriteiten verdient in onze ogen dan ook nog nader aandacht.

Berenschot

4. BEOORDELING BEHEER EN ORGANISATIE

Door het programma uit te werken in termen van beheer en organisatie en monitoring en evaluatie wordt de daadwerkelijke uitvoering van het programma verankerd.

In het programma wordt aangegeven welke actoren fungeren als managementautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit en welke verantwoordelijkheden deze autoriteiten afzonderlijk hebben. Aan de eis dat de steden een volwaardige rol vervullen bij de uitvoering van het programma wordt voldaan. Zo hebben de steden een eigen prioriteit en een eigen stuurgroep. Het operationeel programma komt tegemoet aan de eis dat de G4 in het programma een apart deelprogramma krijgt.

Hoewel de afzonderlijke verantwoordelijkheden van de verschillende partijen goed zijn uitgewerkt, worden de onderlinge verantwoordelijkheden nog niet beschreven. Ook de besluitvormingsprocedures zijn nog niet voldoende gedefinieerd, bijvoorbeeld wanneer een partij ingrijpt als de voortgang van het programma onder druk komt te staan en er problemen ontstaan bij de uitvoering van projecten (risico-analyse).

Bij de invulling van de verschillende gremia ontstaat er volgens ons een pettenprobleem en zijn er onvoldoende 'checks and balances' opgenomen. In het Comité van Toezicht en de Stuurgroep zijn bijvoorbeeld deels dezelfde partijen vertegenwoordigd. Hoe wordt hiermee omgegaan? Onverenigbare rollen worden in onze ogen het best vermeden door het Comité van Toezicht te laten bestaan uit personen die een onafhankelijke functie hebben en zodoende op objectieve wijze kunnen monitoren.

Ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie wordt geen aandacht besteed aan de mate waarin deze organisatie tegemoet komt aan zaken als betrouwbaarheid, flexibiliteit, klantvriendelijkheid en continuïteit.

Het operationeel programma bevat een financieel kader waarin de investeringsbijdragen naar de vier prioriteiten zijn uitgesplitst. Bij het opmaken van het financieel kader hebben de opstellers van het programma rekening gehouden met de randvoorwaarden die de Europese Commissie en het Rijk gesteld hebben. In het programma is aangegeven hoe de afspraken rondom cofinanciering zullen worden gemaakt, deze afspraken moeten echter nog gemaakt worden. Over cofinanciering van private partijen geeft het operationeel programma geen informatie. In het operationeel programma is nog niet expliciet vermeld of de financiële verdeling door alle betrokkenen is geaccordeerd.

In het programma is nog niet omschreven op welke manier het financiële en administratieve beheer exact is geregeld en wie hiervoor de eindverantwoordelijkheid draagt. In het programma is bijvoorbeeld nog niet helder weergegeven wie wanneer mag optreden wanneer de uiteindelijke realisatie achterloopt en wat er gebeurt met onbenutte middelen. De regels rondom oormerking van gelden ontbreken eveneens in het programma.

Het operationeel programma geeft weer hoe de regels rondom monitoring en evaluatie voorzien zijn en hoe hier invulling aan wordt gegeven. De opstellers van het programma geven aan op basis van de verordeningen van de Europese Commissie tegemoet te komen aan de eisen die aan monitoring en evaluatie gesteld worden. In het programma is voorts nog geen jaarcyclus voor monitoring en evaluatie opgenomen.

Berenschot

5. BEOORDELING TOTSTANDKOMING OP

Over de totstandkoming van het operationeel programma is in de tekst aandacht op hoofdlijnen aandacht besteed. De vier betrokken provincies (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) hebben samen met de vier grote steden (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag) het operationeel programma opgesteld en vervolgens bestuurlijk vastgesteld. Daarbij hebben de provincies formeel de belangen behartigd van de gemeenten die niet behoren tot de G4. De gemeenten die behoren tot de G27-steden in het Landsdeel West zijn wel direct betrokken bij de voorbereiding.

De colleges van Gedeputeerde Staten en de Colleges van B&W consulteren voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het operationeel programma de partners met wie zij het programma willen uitvoeren.

Het programma is afgestemd met Europese en nationale kaders en is eveneens afgestemd met programma's als het ESF, POP, Pieken in de Delta en het Grotestedenbeleid.

Echter kan nader worden uitgelegd hoe het totstandkomingsproces vorm heeft gekregen. Er wordt niet duidelijk gemaakt hoe de SWOT, de visie en strategie, alsmede de afspraken over beheer en organisatie zijn vastgesteld. Ook blijft het onduidelijk wat de rol van het Ministerie van Economische Zaken is geweest bij de totstandkoming van het operationeel programma. Onduidelijk blijft ook wat de invloed van diverse betrokkenen op het uiteindelijke operationeel programma is geweest en in hoeverre deze betrokkenen zich in de geformuleerde (uitwerking van) visie en strategie kunnen vinden.

De beschrijving van het totstandkomingsproces kan tenslotte verrijkt worden door in te gaan op de vraag hoe leerervaringen uit de voorgaande programmaperiode in het voorliggende operationeel programma zijn verwerkt.

Berenschot

6. EPILOOG

In de periode april – september 2006 is er overleg gepleegd met de opstellers van het operationeel programma Landsdeel West. Het was immers de bedoeling dat de ex ante evaluator niet alleen aan het einde zijn oordeel zou geven, maar dat gedurende het opstellen van het programma samen opgetrokken zou worden. De opstellers van het programma hebben de ex ante evaluator op de hoogte gehouden van de voortgang. De ex ante evaluator heeft in de vorm van een presentatie van de belangrijke kanttekeningen bij het operationeel programma de regio geadviseerd. Naar aanleiding van deze presentatie is het programma op diverse onderdelen verbeterd. De belangrijkste doorgevoerde verbeteringen zijn:

- De publieke interventie wordt inmiddels grondiger beargumenteerd.
- De beschreven activiteiten zijn meer concreet gemaakt dan in eerdere versies van het operationeel programma.
- Per prioriteit is een basisset indicatoren opgenomen.
- Ten aanzien van beheer en organisatie gaat het programma in op welke partijen functioneren als autoriteiten en welke verantwoordelijkheden daaraan gekoppeld zijn.
- Het financiële kader is inmiddels voor een deel uitgewerkt.
- Het programma gaat in op de afspraken die er gemaakt gaan worden rondom cofinanciering.

Berenschot

BIJLAGE 5: EVALUATIEKADER

Berenschot

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN DOEL EX ANTE EVALUATIE

In januari 2007 gaat een nieuwe structuurfondsenperiode van start (2007 - 2013). In dit kader is de staatssecretaris van EZ verantwoordelijk voor de coördinatie van het sociale cohesiebeleid. Het Europese cohesiebeleid, waaronder ook het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) valt, is gericht op het vergroten van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie. Het beleid kent vanaf 2007 drie doelstellingen.

- Doelstelling 1: Convergentie: gericht op minst welvarende landen en regio's in de Unie.
- Doelstelling 2: Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid: gericht op alle overige regio's in de Unie.
- Doelstelling 3: Europese territoriale samenwerking: gericht op alle regio's in de Unie ter vergroting van de onderlinge samenwerking over de landsgrenzen heen.

De Europese Commissie en het kabinet hebben besloten dat het structuurbeleid moet passen onder de zogenaamde Lissabon-agenda, een agenda die drie prioriteiten kent:

- Attractieve regio's en steden.
- Innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie.
- Meer en betere banen.

Het EFRO heeft tot doel om bij te dragen aan de harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten, het concurrentievermogen te verbeteren, de werkgelegenheid, milieubescherming en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen, teneinde aldus de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de diverse regio's te verkleinen en de achterstand van de achtergebleven regio's te verminderen.

De programmaperiode die in 2007 van start gaat, kent drie niveaus. Op Europees niveau heeft de Europese Commissie de zogenaamde 'Community Strategic Guidelines' opgesteld, waarin de richtlijnen vanuit Europa voor de nationale en regionale strategische programma's geformuleerd zijn. Op nationaal niveau dient een 'National Strategic Reference Framework' te worden opgesteld, waarin de strategie vermeld moet worden waarmee de verschillende doelen nagestreefd worden. In Nederland geeft het Nationaal Strategisch Referentiekader 2007 - 2013 vorm aan dit vereiste. Overigens is dit document nog een concept en dient het kabinet hierover nog een definitief besluit te nemen. Ten slotte moeten op regionaal niveau zogenaamde operationele programma's gemaakt worden waarin omschreven staat welke doelstellingen op regionaal niveau nagestreefd worden en hoe deze bereikt willen worden.

Voor de operationele programma's die onder Doelstelling 2 van het EFRO vallen heeft Nederland gekozen voor een indeling in vier regio's:

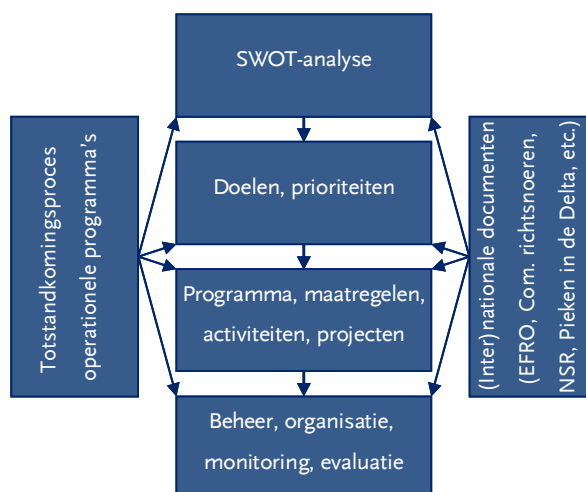
- Noord (Groningen, Friesland en Drenthe).
- Oost (Overijssel, Gelderland).
- Zuid (Limburg, Noord-Brabant, Zeeland).
- West (Zuid-Holland, Noord-Holland, Flevoland, Utrecht, G4).

Berenschot

Alle vier regio's zijn inmiddels bezig met het schrijven van hun operationeel programma. De Europese Commissie heeft de lidstaten verplicht gesteld om, in voorbereiding op het van start gaan van de nieuwe programma's, een ex ante evaluatie uit te voeren. Deze ex ante evaluatie is bedoeld om toewijzing van middelen te optimaliseren en de kwaliteit van de operationele programma's te vergroten. De doelstelling van deze ex ante evaluatie is dan ook: 'Komen tot een optimale toewijzing van de begrotingsmiddelen voor de operationele programma's en het verbeteren van de kwaliteit van de programmering'. Hierbij heeft de commissie een interactief en iteratief proces voor ogen waarin de ex ante evaluator en de vertegenwoordigers uit de regio's in nauwe samenhang en op basis van een constructieve dialoog samenwerken om de kwaliteit van de programma's te verhogen.

1.2 HET EVALUATIEKADER

Voor u ligt het evaluatiekader voor de uitvoering van de ex ante evaluatie van de operationele programma's voor EFRO D2. Doel van het kader is inzicht te geven op welke aspecten de operationele programma's door de onderzoekers worden beoordeeld. Onderstaand schema vat de aandachtspunten van het evaluatiekader samen. De operationele programma's bevatten een sterkte-zwakteanalyse van de regionale economie. Vervolgens worden op basis hiervan doelen en prioriteiten geformuleerd. Deze worden nader geconcretiseerd in een programma met maatregelen, deelprogramma's, activiteiten, etc. Ten slotte is er aandacht voor hoe de komende jaren de uitvoering er uit gaat zien (beheer, organisatie, monitoring, en evaluatie). Elk onderdeel van dit stramien kent twee belangrijke randvoorwaarden: een zorgvuldig proces van totstandkoming in de regio en een goede inpassing van de internationale (zoals EFRO, communautaire richtsnoeren) en nationale kaders (NSR, Pieken in de Delta). De kern van dit evaluatiekader betreft een vertaling van deze (inter)nationale kaders naar toetsbare aspecten van beoordeling.



De Europese, nationale en regionale documenten waarop wij dit beoordelingskader hebben gebaseerd zijn:

- Draft Community Strategic Guidelines.
- Draft Working Paper on Indicators for Monitoring and Evaluation.
- Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation.
- Evaluatiekader Structuurfondsen 2000-2006.
- Verschillende Europese en nationale verordeningen.

Berenschot

- Concept Nationaal Strategisch Referentiekader.
- Ex ante evaluatie structuurfondsen 2000-2006.
- Mid term review en Update Mid term reviews 2000-2006.
- Werkdocumenten voor de operationele programma's 2007-2013.

Verder hebben wij ter kennismaking en ter voorbereiding op het opstellen van ons beoordelingskader gesproken met de volgende personen:

- De heer Bringmann (Ministerie van BZK).
- De heer Van der Beek (Ministerie van EZ).
- De heren Hartog en Muijzers (Europese Unie).
- De heer Wiarda (Regio Noord).
- De heer Bouman en mevrouw Moonen (Regio Zuid).
- De heer De Jonge (Regio West).
- De heer Maringa (Regio Oost).

In dit hoofdstuk hebben wij kort de achtergrond van de aanstaande structuurfondsperiode en onze ex ante evaluatie van de programma's die vallen onder EFRO D2 omschreven. Het evaluatiekader dat wij hanteren, is gebaseerd op een vijftal basiselementen. Daarbij gaat het met name om de consistentie tussen de verschillende onderdelen. De vijf basiselementen zijn:

1. Beoordeling van de SWOT.
2. Beoordeling van de doelen en prioriteiten van de operationele programma's.
3. Beoordeling programma, maatregelen, activiteiten en deelprogramma's.
4. Beoordeling beheer en organisatie, monitoring en evaluatie.
5. Beoordeling van het totstandkomingsproces van de operationele programma's.

In de volgende hoofdstukken zullen wij ons evaluatiekader presenteren aan de hand van bovenstaande punten (hoofdstuk twee tot en met zes). Per onderdeel geven wij aan wat naar ons idee de belangrijkste punten van beoordeling moeten zijn.

Berenschot

2. BEOORDELING VAN DE SWOT

De SWOT-analyse vormt het fundament van het programma. Op basis van de analyse worden prioriteiten gesteld en doelstellingen geformuleerd. De SWOT-analyse is gebaseerd op een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van het ruimtelijk-economisch profiel van het gebied. Aandachtspunten zijn ontwikkelingen op het gebied van:

- de bevolking
- de arbeidsmarkt (beroepsbevolking, m/v, parttime/fulltime, werkloosheid, participatiegraad, opleidingsniveau)
- de economische structuur (BRP, aantal bedrijven naar sectoren, type bedrijvigheid (mate van innovativiteit), startende bedrijven, export en werkgelegenheid naar sectoren (in fte en toegevoegde waarde per fte)
- kennis en innovatie (kennis en onderwijsinstellingen, uitgaven en investeringen R&D, aansluiting kennis en innovatie bedrijven, kenniswerkers per sector, patenten)
- het vestigingsklimaat (bereikbaarheid, kantoorlocaties, bedrijfsterreinen, ICT-infrastructuur, leefklimaat).

Afhankelijk van de regio dient de analyse nader in te gaan op deelgebieden binnen de regio (bijvoorbeeld stad – land en of specifieke deelregio's).

De analyse van de ruimtelijk-economische situatie van de regio beoordelen wij verder op:

- het gebruik van actuele data en concreetheid
- het gebruik van betrouwbare bronnen.

De analyse over de ruimtelijk-economische situatie mondt uit in een oordeel over de regio in de vorm van een SWOT. Aandachtspunten in deze zijn:

- een duidelijk verband tussen de SWOT en de analyse over de ruimtelijk-economische situatie
- de consistentie, plausibiliteit en navolgbaarheid van de SWOT
- een scherp onderscheid tussen de verschillende categorieën binnen de SWOT
- concreetheid
- duidelijkheid referentiekader van de sterke, zwakke, kansrijke en bedreigende elementen
- samenhang
- nadere aandacht voor stad of steden en/of deelregio's
- de cijfermatige onderbouwing
- aansluiting bij kernelementen van de Lissabon-agenda (ondernemerschap, innovatie, kenniseconomie, meer en betere banen)
- een logische nadere prioritering en/of indicatie van belang van de SWOT-aspecten.

Berenschot

3. BEOORDELING VAN DOELEN EN PRIORITEITEN

De beoordeling van de doelen en prioriteiten van het operationele programma bestaat uit twee blokken.

1. De interventielogica:
 - Allereerst worden in de verschillende workingpapers eisen aan formulering en operationalisering van doelen en prioriteiten en de aansluiting van doelen op prioriteiten gesteld.
 - Daarnaast gaat het hierbij om de vraag of de doelen en prioriteiten logisch volgen uit de SWOT-analyse.
2. Aansluiting bij de inhoudelijke kaders:
 - In de Community Strategic Guidelines en Nationaal Strategisch Referentiekader wordt een inhoudelijk kader gesteld. De doelen en prioriteiten dienen hierop aan te sluiten.

3.1 INTERVENTIELOGICA

Aan de formulering en operationalisering van de doelen en prioriteiten wordt een aantal eisen gesteld:

- Op programmaniveau dient er een consistente strategie beschreven te worden waarbinnen de doelen en prioriteiten op logische wijze een plek krijgen.
- Het operationeel programma dient vergezeld van indicatoren op basis waarvan resultaten (doelbereik) gemeten kan worden. De set van indicatoren dienen ook context-indicatoren te bevatten.
- In het operationeel programma dient de beschrijving van de doelen te worden afgezet tegen een beschrijving van de uitgangssituatie.
- De geformuleerde prioriteiten moeten elkaar zoveel mogelijk versterken.
- De voorstelde publieke interventie dient beargumenteerd te zijn.
- Inschatting van de beleidsrisico in relatie tot de gekozen prioriteiten: De balans tussen meer standaard, makkelijk te implementeren maatregelen en maatregelen die riskanter van aard zijn, maar mogelijk meer effect hebben.
- De prioriteiten moeten logisch voortvloeien uit de gestelde doelen.
- De doelen moeten SMART-geformuleerd zijn.
- De doelen moeten voldoende (regio) onderscheidend zijn.
- De gekozen doelen en prioriteiten moeten duidelijk voortvloeien uit de SWOT-analyse.
- Wij zullen de thematische, geografische en financiële accenten per programma analyseren en afzetten tegen het beeld dat de SWOT-analyse oproept.

Berenschot

3.2 AANSLUITING BIJ INHOUDELIJKE KADERS

De regionale operationele programma moeten passen binnen de kaders, zoals die door de EU (Community Strategic Guidelines) en het Rijk (NSR) zijn aangegeven.

In de onderstaande box zijn deze kaders uiteengezet.

Hoofdpijnen Nationaal Strategisch Referentiekader en Communautaire Richtsnoeren

- Aansluiten bij prioriteiten Lissabon-agenda:
 - Attractieve regio's en steden.
 - Innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie.
 - Meer en betere banen (niet van belang voor EFRO).
- Structuurbeleid geeft extra impuls aan concurrentievermogen van Nederland.
- Investerings in werk- en woonklimaat.
- Vergroten arbeidsaanbod.
- Vergroten van innovatievermogen.
- Versterken kenniseconomie.
- De besteding structuurfondsen dient de groeivermogens van alle Nederlandse regio's te versterken.
- Prioriteit attractieve regio's en steden is van extra belang om juiste randvoorwaarden te creëren waarbinnen het innovatieve vermogen van regio's en steden tot bloei kan komen. Hierbij wordt er specifiek aandacht besteed aan stedelijke knelpunten.
- Focus in afzonderlijke programma's aanbrengen door in te zetten op een beperkt aantal thema's die voor het betreffende gebied relevant en urgent zijn.
- Van belang zijn voorts de territoriale prioriteiten (steden, platteland, Europese Territoriale Samenwerking).

De geformuleerde prioriteiten en doelen die in de programma's zijn opgenomen dienen te passen binnen deze doelen en een bijdrage te leveren aan de realisatie daarvan.

Berenschot

4. BEOORDELING VAN PROGRAMMA, MAATREGELEN, ACTIVITEITEN EN DEELPROGRAMMA'S

Bij de beoordeling van het programma, maatregelen, activiteiten en deelprogramma's staat de interventielogica centraal:

1. Volgt de uitwerking van het programma en maatregelen logisch uit de gekozen prioriteiten en de daarbij geformuleerde doelstellingen?
2. Is ten gevolge hiervan te verwachten dat de inspanningen ook zullen leiden tot de beoogde resultaten?

Daarnaast gaat het om samenhang. Past het in het programma voorgestelde beleid bij de inhoudelijke kaders die Brussel stelt en het nationaal reeds gevoerde beleid. In de EC-workingpapers is hierover een aantal inhoudelijke eisen geformuleerd:

3. Past het voorgestelde beleid binnen de nationale en internationale inhoudelijke kaders?

4.1 INTERVENTIELOGICA

Wij zullen analyseren de mate waarin programma en maatregelen aansluiten bij de gestelde doelen en prioriteiten. Concreet gaat het om de volgende vragen:

- Leidt de keuze van maatregelen, projectcategorieën en dergelijk tot de beoogde outputs, resultaten en impact, en voldoet die impact uiteindelijk aan de behoeften van het gebied?
- Werken de relaties tussen de verschillende elementen zoals verondersteld in het programma en is de waarde van de gekozen indicatoren reëel?
- Welke waarden van de indicatoren worden beoogd en welke relaties tussen indicatoren en externe invloeden worden verondersteld?
- Is de veronderstelde actielogica voldoende onderbouwd?
- Is de kwalitatieve doorwerking van de instrumenten (inputs) voldoende doordacht, mede als gevolg van te verwachten externe ontwikkelingen?
- Biedt het programma voldoende focus? Ingezet wordt op deelprogramma's met een zekere massa om versnippering te minimaliseren. Geconcentreerde inzet van middelen heeft naar verwachting het hoogste rendement.
- Zijn de juiste indicatoren voor de output en outcome gekozen?
- Is de keuze van de indicatoren logisch in het kader van de strategie en te bereiken doelstellingen?
- Is de kwantificering van de indicatoren transparant, logisch en plausibel? Sluiten deze aan bij de eerder geformuleerde kaders voor effectmeting? Zo nee is of zijn de afwijkingen plausibel?
- Is de kostenefficiëntie voldoende meegenomen?

Berenschot

4.2 VERBINDING VAN HET INTERNATIONALE EN HET NATIONALE BELEID

Aan het programma en de maatregelen worden een reeks van inhoudelijke eisen gesteld die in het kader hieronder uiteen worden gezet.

- Aansluiten bij bestaand nationaal beleid zoals dit is verwoord in de nota Pieken in de Delta en de nota Ruimte. Hierbij zijn met name de volgende punten van belang:
 - Toetsing van de coherentie van het operationele programma met de nationale programma's op het gebied van economische groei en werkgelegenheid.
 - Focus gewenst op technologiegebieden, voor fysieke investeringen ruimtelijke focus gewenst.
 - Het operationele programma dient aan te sluiten op eventueel reeds lopende gebiedsgerichte programma's.
- In het Nationaal Referentiekader zijn de drie Lissabon-prioriteiten als vertrekpunt genomen:
 - Attractieve regio's en steden.
 - Innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie.
 - Meer en betere banen (ESF).

Van belang zijn voorts de territoriale prioriteiten (steden, platteland, Europese Territoriale Samenwerking).

Het operationele programma moet in relatie tot deze prioriteiten een integraal karakter kennen.

- Waar in de programma's wordt ingegaan op attractieve regio's en steden staan voor Nederland twee thema's centraal; infrastructuur en versterken synergie tussen omgeving en groei. Daarbinnen ligt het accent op de stedelijke netwerken en economische kerngebieden. Voor zover er sprake is van investeringen in plattelandsgebieden dienen deze aan te sluiten bij de algemene inzet van de drie hoofdprioriteiten.
- Binnen de stedelijke netwerken mogen de steden stedelijke prioriteiten aangeven die passen binnen het GSB-kader. Dit is breder dan de Lissabon-prioriteiten.
- De operationele programma's dienen geen optelling van gemeenten, regio's of provincies te zijn, maar een samenhangend geheel te vormen waarin het geheel meer is dan de som der delen.
- Getoetst wordt of de resultaten van de environmental assessment in acht zijn genomen bij het opstellen van de programma's.
- Evaluatie of gelijkheid tussen mannen en vrouwen en non-discriminatie is in acht genomen in de programma's.
- De deelprogramma's moeten een economische meerwaarde hebben, een duurzaam karakter hebben en ruimtelijk geconcentreerd worden ingezet.
- Activiteiten in de operationele programma's moeten elkaar versterken.
- Daarnaast dienen de verschillende operationele programma's binnen EFRO, ESF en POP elkaar te versterken.

Berenschot

4.3 AANSLUITING BIJ COMMUNAUTAIRE STRATEGISCHE RICHTSNOEREN EUROPESE COMMISSIE

De Europese Commissie heeft als kader een aantal richtsnoeren geformuleerd. Deze richtsnoeren representeren een framework waarbinnen lidstaten en regio's hun programma's dienen op te stellen. Daarbij hebben zij voldoende ruimte voor eigen initiatief. De richtsnoeren zijn naast het NSR een leidraad op basis waarvan lidstaten en regio's hun programma's dienen te baseren.

Richtsnoer 1: Maak van Europa en haar regio's een meer attractieve plaats waarin geïnvesteerd en gewerkt wordt:

- Vergroot en verbeter infrastructuur (waaronder openbaar vervoer).
- Versterk de synergie tussen bescherming van het milieu en groei.
- Benoem Europa's intensief gebruik van traditionele energiebronnen.

Richtsnoer 2: Verbeteren kennis en innovatie voor groei:

- Vergroten en verbeteren investeringen in onderzoek en technologische ontwikkeling.
- Faciliteer innovatie en promoot ondernemerschap.
- Promoot de informatiemaatschappij.
- Verbeter de toegankelijkheid tot financiën.

Richtsnoer 3 is relevant voor ESF, maar niet voor EFRO.

Berenschot

5. BEOORDELING BEHEER EN ORGANISATIE, MONITORING EN EVALUATIE

Met een concrete uitwerking van de operationele programma's in termen van beheer en organisatie, monitoring en evaluatie wordt de daadwerkelijke uitvoering van het programma verankerd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de uitvoering van de programma's een bijzonder belangrijk aandachtspunt vormt waar ook in een ex ante evaluatie in grote mate aandacht aan besteed dient te worden. Tegelijkertijd bestaat er vanuit Brussel begrip voor het feit dat het ondoenlijk is om zeven jaar van te voren in de operationele programma's tot in details de monitoring te hebben uitgewerkt. Onderstaand geven wij per onderdeel een aantal minimale kwaliteitseisen weer die wij in onze ex ante evaluatie zullen opnemen.

5.1 BEHEER EN ORGANISATIE

In de operationele programma's dient uitgewerkt te zijn hoe beheers- en organisatieaspecten worden georganiseerd. Hiervoor zijn verschillende eisen te formuleren, waartoe we hieronder overgaan:

- In het programma dient uitgewerkt te zijn welke organisatie fungeert als trekker en aanjager van het programma.
- In het programma dient uitgewerkt te zijn hoe de trekker is ingebed, welke afspraken tussen de betrokken partijen gelden, wie in het kader van het programma welke bevoegdheden heeft en welke procedures van besluitvorming worden gehanteerd.
- In het programma zijn per partij de rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgewerkt.
- De praktijk van de programma's wordt gekenmerkt door een veelheid aan beleidsbepalende, belanghebbende, financierende en uitvoerende partijen. De effectiviteit van het programma betreft primair de invloedverdeling, ofwel checks and balances, tussen de partijen die zeggenschap hebben en die belangen hebben. In dit kader wordt gekeken naar:
 - Zijn alle belangen evenwichtig vertegenwoordigd?
 - Worden de belangen en zeggenschap op de juiste manier gescheiden?
- Het Nationaal Strategisch Referentiekader stelt dat de steden een belangrijke rol hebben bij het opstellen en uitvoeren van de programma's. Gesteld wordt dat deze rol zal moeten worden ingevuld binnen de context van de operationele programma's en dat ook bij de uitvoering de steden een volwaardige rol hebben. In het programma moet deze eis verankerd zijn.
- In het Nationaal Strategisch Referentiekader wordt ook gesteld dat het vereist is dat er in de operationele programma's aandacht is voor het feit dat provincies, grote steden, kennisinstellingen en bedrijfsleven samenwerken aan de uitvoering van de programma's.

Berenschot

Om de voortgang en realisatie te bewaken, zijn drie autoriteiten benoemd:

- De managementautoriteit. Dit is de organisatie die verantwoordelijk is voor het management en het aanjagen van de uitvoering. Deze organisatie grijpt in bij onderuitputting.
- De certificerende autoriteit. Dit is de organisatie die het administratieve proces rond de besteding van middelen controleert.
- De auditautoriteit. Deze functie is belegd bij EZ.

Over de rol en taak van de managementautoriteit en de verdeling van de verantwoordelijkheden dienen in het programma duidelijke afspraken te zijn vastgelegd. Daarnaast moeten afspraken zijn gemaakt over de rol, taak en verantwoordelijkheden van de certificerende autoriteit.

- De verdeling van financiële middelen over de programma's dient te worden uitgevoerd conform de verdeelsleutel die de EC heeft voorgesteld. In het programma is een eerste financiële verdeling opgenomen die door alle betrokkenen is geaccordeerd.
- Het Nationaal Strategisch Referentiekader stelt dat D2-middelen voor ten minste 75% besteed moeten worden aan Lissabon-doelen die direct bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid. Concreet betekent dit dat, gelet op het feit dat reeds 90% van de ESF-middelen daarop is ingezet, voor EFRO geldt dat 60% van de middelen daaraan besteed dient te worden. Vervolgens is het de bedoeling dat minimaal de helft van de EFRO-middelen ingezet wordt op innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie.
- Het kabinet stelt dat de G4 binnen de regio West een apart deelprogramma krijgt met eigen budget en verantwoordelijkheden. In het operationele programma van West dient aan deze eis gehoor te worden gegeven.
- In tegenstelling tot de voorgaande periode zullen in de nieuwe periode alleen publieke middelen meetellen als cofinanciering, in het programma moet aan deze bepaling voldaan worden. In het programma zijn afspraken met betrekking tot cofinanciering opgenomen. (Ten tijde van de uitvoering van de ex ante evaluatie is het eerste punt komen te vervallen.)
- In het programma is uitgewerkt op welke manier het financiële en administratieve beheer is geregeld en wie hiervoor de eindverantwoordelijkheid draagt.
- In het programma is opgenomen wie wanneer mag optreden wanneer de uiteindelijke realisatie achterloopt en wat er gebeurt met de onbenutte middelen.
- In het programma is concreet in een stappenplan uitgewerkt welk vervolgproces en planning worden gehanteerd om van algemeen programma naar uitgewerkte deelprogramma's te komen.
- Voldoet de uitvoeringsorganisatie primair aan eisen van betrouwbaarheid, flexibiliteit, klantvriendelijkheid en continuïteit?

Berenschot

5.2 MONITORING EN EVALUATIE

Naast dat in de operationele programma's beheers- en organisatiefactoren uitgewerkt moeten zijn, is het ook noodzakelijk dat er aandacht wordt besteed aan monitoring en evaluatie. In onze ex ante evaluatie zullen we met betrekking tot deze punten aandacht besteden aan de volgende aspecten:

- In het programma zijn aan de doelen concrete indicatoren verbonden.
- In het programma zijn afspraken gemaakt over de verzameling van de relevante gegevens om de indicatoren op gezette tijden te kunnen opstellen.
- In het programma is aangegeven welke organisatie zorgt voor het opstellen van een monitoringsrapportage en evaluatie besprekingen.
- In het programma is een jaarcyclus voor monitoring en evaluatie opgenomen.

Berenschot

6. BEOORDELING VAN HET TOTSTANDKOMINGSPROCES VAN DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S

Dit onderdeel bevat een analyse van de wijze waarop de verschillende programmaonderdelen tot stand zijn gekomen.

1. Op welke wijze is de SWOT analyse tot stand gekomen?
2. Op welke wijze is tot formulering van doelen en prioriteiten gekomen?
3. Op welke wijze is het programma tot stand gekomen, incl. maatregelen en projectcategorieën?
4. Op welke wijze zijn de afspraken over de organisatie en beheer, monitoring, evaluatie en financiering tot stand gekomen?

Hieronder volgt een nadere uitwerking van hierboven beschreven vragen.

- Hoe zijn de hierboven genoemde programmaonderdelen tot stand gekomen?
- Wie heeft het totstandkomingsproces getrokken?
- Welke partijen zijn daarnaast bij het proces betrokken geweest?
- Wie (ambtelijk en bestuurlijk) en op welke wijze zijn de steden betrokken?
- Wat zegt de wijze van totstandkoming van de verschillende programmaonderdelen over de uitvoeringskracht van het programma?
- Zijn programmaonderdelen waaronder de SWOT door betrokken partijen formeel geaccepteerd/bestuurlijk bekrachtigd?
- Welke (bestuurlijke) knelpunten doen zich voor in de relatie tussen de verschillende bestuurlijke partijen in een landsdeel (ten tijde van de totstandkoming van het programma)?
- Wat hebben de partijen tot nu toe gedaan om cofinanciering te realiseren of hier de uitgangspunten/ systematiek voor te formuleren?
- Op welke wijze is afgestemd met andere programma's (bijvoorbeeld ESF, POP)?
- Wat is de rol van EZ geweest bij de totstandkoming van de programma's?
- Zijn richtlijnen van de Europese Unie voldoende onder de aandacht gebracht (door EZ of de EC)? Word er naar gehandeld?
- Op welke wijze (gronden) zijn inhoudelijke afwegingen tot stand gekomen? (Bijvoorbeeld, waar in te investeren, rijke regio's in plaats van arme regio's.)
- Op welke wijze (gronden) zijn procesmatige afwegingen tot stand gekomen? (Wie doet wat en wanneer?)
- Is er gebruikgemaakt van beschikbare bronnen; zijn er relevante bronnen over het hoofd gezien?

Berenschot

- Wat is de 'acceptatiestatus' van de gebruikte bronnen; hoe (on)omstreden zijn de gebruikte bronnen?
- Wat/ welk document of beleidskader hebben partijen gedurende de totstandkoming van het programma als inhoudelijke leidraad gebruikt?
- Zijn de leerervaringen uit de vorige programmaperiode meegenomen bij de totstandkoming van het operationeel programma.

Berenschot

BIJLAGE 6: GESPREKSPARTNERS

Algemeen

De heer Muijzers, DG Regionaal Beleid, Europese Unie

De heer Hartog, DG Regionaal Beleid, Europese Unie

De heer Bringmann, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer Van der Beek, Ministerie van Economische Zaken

Programma Noord

De heer Wiarda, Provincie Groningen

De heer Broos, Erac

Experts

De heer Van der Meulen, NOM Groningen

De heer Van de Bilt, Rijksuniversiteit Groningen Transfer & Liaison Group

Programma Oost

De heer Marringa, Provincie Gelderland

De heer Bril, Provincie Overijssel

Experts

De heer Mos, Kamer van Koophandel Regio Zwolle

De heer Ter Vergert, Kamer van Koophandel Regio Salland en Twente

De heer Ludwig, SER Gelderland

Programma Zuid

De heer Bouman, programmadirecteur Stimulus

Mevrouw Moonen, programmamanager Stimulus

De heer Hagens, Bureau BUITEN

De heer Overbeek, Provincie Noord-Brabant

Experts

De heer Boekema, Universiteit van Tilburg

De heer Burks, Industriebank LIOF

De heer Van Oorschot, BOM

Berenschot

Programma West

Mevrouw Stigter, Lysias Consulting Group

De heer Haasse, Gemeente Amsterdam

De heer De Jonge, Provincie Zuid-Holland

Experts

De heer Tordoir, Kamer van Koophandel Amsterdam en Universiteit van Amsterdam

De heer Fris, Kennisalliantie Zuid-Holland

Berenschot

BIJLAGE 7: BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Prof. dr. J. Lambooy	Voorzitter
L. Boot	Provincie Zuid-Holland
H. Bouman	Stimulus
W. Bringmann	Ministerie van BZK
J. Coenraads – Stortelder	Ministerie van EZ
M. Jeleniewski	Rotterdam
M. Mensink	Provincie Gelderland
R. van Raak	Ministerie van EZ
M. Roelofsma	Ministerie van EZ
J. Wiarda	Provincie Groningen
A. Wolters	Ministerie van EZ

Berenschot

BIJLAGE 8: OVERZICHTSTABELLEN

Tabel. Overzicht invulling Comités van toezicht

	Noord	Oost	Zuid	West
Commissaris	X	1 (Gelderland)	1 (Brabant)	X
Gedeputeerden	X	2	3	X
Steden	X	5	2	X
Ministeries	X	3 (EZ, LNV, BZK)	1 (EZ)	X
Kennisinstelling	X	1	1	X
Milieuorganisaties		1	1	X
Werkgevers	X	X	1	X
Werknemers	X	X	1	X
Europese Commissie	X	1	1	X
Voorzitters Stuurgroep		2		

Tabel. Verdeling gelden kennis en innovatie

	Noord	Oost	Zuid	West
Totaal	265.440.000	241.529.000	205.250.000	PM
EFRO Abs	132.720.000	84.535.000	82.100.000	PM
%	50%	35%	40%	
Rijk Abs	72.996.000	57.967.104	48.800.000	58.300.000
%	27%	24%	24%	
Regio/lokaal Abs	46.452.000	50.721.216	12.775.000	PM
%	18%	21%	6%	
Privaat Abs	13.272.000	48.305.920	61.575.000	PM
%	5%	20%	30%	

Berenschot

Tabel. Verdeling gelden attractieve regio's

	Noord	Oost	Zuid	West
Totaal	118.500.000	100.100.000	102.625.000	PM
EFRO Abs	47.400.000	40.040.000	40.023.000	
%	40%	40%	39%	PM
Rijk Abs	17.419.000	15.015.000	7.184.000	0
%	15%	15%	7%	
Regio/lokaal Abs	52.614.000	40.040.000	55.418.000	PM
%	44%	40%	54%	
Privaat Abs	1.066.500	5.005.000	0	PM
%	1%	5%		

Tabel. Verdeling gelden attractieve steden

	Noord	Oost	Zuid	West
Totaal	118.500.000	33.779.200	89.489.000	PM
EFRO Abs	47.400.000	15.200.640	35.509.000	PM
%	40%	45%	40%	
Rijk Abs	10.665.000	7.769.216	9.696.000	23.300.000
%	9%	23%	11%	
Regio/lokaal Abs	59.368.500	9.120.384	44.284.000	PM
%	50%	27%	49%	
Privaat Abs	1.066.500	1.688.960	0	PM
%	1%	5%		

Tabel. Verdeling gelden posten totaal

	Noord	Oost	Zuid	West
Totaal	521.400.000	387.056.000	410.500.000	PM
EFRO Abs	237.000.000	145.600.000	164.200.000	247.000.000
%	45%	38%	40%	
Rijk Abs	101.080.500	80.751.320	65.680.000	81.600.000
%	20%	21%	16%	
Regio/lokaal Abs	167.914.000	105.705.600	119.045.000	PM
%	32%	27%	29%	
Privaat Abs	15.405.000	54.999.880	61.575.000	PM
%	3%	14%	15%	

Berenschot

Tabel. Verdeling gelden over categorieën

	Noord	Oost	Zuid	West
Totaal	521.400.000	387.056.000	410.500.000	PM
Innovatie/kennis Abs	265.440.000	241.529.600	205.250.000	
%	51%	62%	50%	45%
Steden Abs	118.500.000	33.779.200	89.489.000	
%	23%	9%	22%	32%
Regio's Abs	118.500.000	100.100.000	102.625.000	
%	23%	26%	25%	19%
Technische bijstand Abs	18.960.000	11.648.000	13.136.000	
%	4%	3%	3%	4%