

**Advies nr. 26**  
**(gedateerd 11 juni 1997)**  
**over het ISP-evaluatie-rapport van HdV en**  
**het voorlopig standpunt van de SNN-Commissie EZ.**

**SEAN-ADVIES, nr. 26 over het ISP-evaluatie-rapport van HdV en het voorlopig standpunt van de Commissie EZ**

- gevraagd advies bij brief van 7 april 1997 van SNN-Commissie EZ
- in eerste instantie behandeld in vergadering van 17 april 1997
- uitgebracht aan SNN-bestuur en Interprovinciale Statencommissie d.d. 11 juni 1997

Gaarne maken wij gebruik van de gelegenheid u te adviseren over het rapport "Evalueren: kompas voor stimuleren". Gegeven ons werkterrein beperken wij ons tot een reactie op hoofdlijnen en hoofdpunten van het rapport.

**1. Beleidskader ISP-V**

Het "Economisch Meerjarenperspectief Noord-Nederland 1994 - 2000" vormt tot nu toe het beleidskader waarbinnen het ISP en EU-doelstellingenprogramma's voor de verschillende deelregio's projectmatig verder uitgewerkt worden. (Voor een deel vindt deze uitwerking plaats op noordelijke schaal, voor een ander deel op de schaal van de regio's waarop de Europese programma's betrekking hebben).

Wij bevelen aan dit Economisch Meerjarenperspectief Noord-Nederland (EMNN) op basis van de Ruimtelijk-Economische Ontwikkelingsvisie Noord-Nederland, het rapport van de Commissie-Langman en de kabinetsbeslissing daarover te herschrijven tot een "**Nieuw-Noordelijk Perspectief**" (NNP). Dit zou, conform de taakopdracht van de Commissie-Langman kunnen worden onderscheiden in een perspectief voor de kortere (tot 2010) en langere termijn (tot 2030). Aanpassing van het EMNN ten behoeve van alleen de ISP-periode 1997 - 1999 achten wij niet raadzaam omdat daarmee een zeer beperkt perspectief wordt geschetst en het commitment van de rijksoverheid van beperkte duur zal zijn.

Wij nemen wat dit betreft aan dat het NNP - evenals dat in 1994 met het EMNN is gebeurd - met het Kabinet zal worden besproken. Het overleg met het Kabinet zal erop gericht moeten zijn op nationaal niveau een maximaal draagvlak voor het voorgenomen beleid te verkrijgen, mede door zoveel mogelijk aan te sluiten op de prioriteiten van het rijksbeleid. Dit zal tevens bijdragen tot een betere naleving van de door de departementen aangegane inspanningsverplichting inzake de cofinanciering van ISP-projecten. Daarnaast is het van belang dat SNN en Kabinet zich blijven inzetten om drempels, schotten en andere begrenzingen binnen Noord-Nederland tussen ISP en Europese programma's te slechten, teneinde deze inhoudelijk en financieel (nog) beter met elkaar te matchen.

Een visie op langere termijn, die ook van rijkszijde wordt onderschreven, zal zeker ook meer garanties bieden voor voortzetting van rijks- en EU-beleid voor het Noorden na 1999. Zo'n visie past ook in het lange-termijn denken van de rijksoverheid (Agenda 2000+; Project Nederland 2030).

Wij stellen voor de door de marktsectorcommissies bij te stellen ISP-Plannen van Aanpak (PvA) zo nodig aan te passen wanneer het NNP daartoe aanleiding geeft en deze in het NNP te integreren, zodat een eenduidig, overzichtelijk en richtinggevend document voor de 2e fase ISP-V en wellicht voor ISP-VI ontstaat.

Van belang is dat de PvA enerzijds voldoende ruim worden geformuleerd, zodat de marktsectorcommissies (MSC's) voldoende armslag hebben voor een zelfstandige aanpak en anderzijds hun werkterrein en bevoegdheden duidelijk worden aangegeven zodat overlap van werkzaamheden (die nu wordt geconstateerd tussen MSC's onderling en met ISP-publiek) tot het verleden behoort. Ook voor de projectindieners is een heldere terreinafbakening zeer gewenst.

Duidelijk moet ook zijn dat SNN verantwoordelijk is voor de vormgeving en uitvoering van het ruimtelijk-economisch beleid, terwijl de MSC's tot taak hebben aan de realisering daarvan bij te dragen door middel van marktsectorgerichte, structuurversterkende projecten.

Bij een heldere taak- en bevoegdhedentoedeling en duidelijke procedures tussen SNN en MSC's kan de toetsing door SNN van projectvoorstellen een marginale zijn. Een toedeling en procedures

waarin zowel SNN als MSC zich goed kunnen vinden is van bijzonder belang. Wanneer overeenstemming tussen SNN en de MSC's bereikt is over het Plan van Aanpak (als richtlijn voor haar handelen) dienen concrete projecten niet meer inhoudelijk getoetst te worden. SNN zal dan uitsluitend nog op formeel juridische en subsidietechnische gronden en op eventuele strijdigheid met ander beleid kunnen toetsen en wel voor de behandeling van een projectvoorstel in de MSC. Hierdoor wordt de efficiency bevorderd en de "leadtime" verkort.

Overigens willen wij nog benadrukken dat naast de ISP-marktsector, ook andere elementen en instrumenten van regionaal beleid zoals IPR, NOM, ISP-publiek (infrastructuur, regionale bedrijfsomgeving e.d.), en ander relevant beleid voor Noord-Nederland zoveel mogelijk in overeenstemming met het NNP moeten worden gebracht.

Voor wat betreft het ISP-publiek brengen wij in herinnering dat wij in ons advies nr. 10 (28 september 1993) gewaarschuwd hebben voor een versnippering van ISP-gelden (f 214 in ISP-V, waarvan 30% voor Friesland, 60% voor Groningen/Drenthe en 10% voor Overijssel). In dit advies schreven wij dat "een cruciaal element in het toekomstig beleid is het ontwikkelen van een geïntegreerd noordelijk ruimtelijk-economisch plan (o.m. het formuleren op hoofdlijnen van de functies van de onderscheiden zwaartepuntgebieden en de mogelijkheden tot versterking daarvan, vaststelling prioriteiten), mede als basis van het ISP- en Brusselse beleid".

## 2. Het ISP-budget

In ons advies nr. 20 (26 april 1995) hebben wij ervoor gepleit om, indien mogelijk, te werken met "flexibele schotten" tussen de budgetten van de drie MSC's. Uitgangspunt behoort immers te zijn dat voor "substantiële" projecten voldoende middelen beschikbaar zijn. Naarmate naar verwachting projecten grootschaliger worden, klemt dit des te meer. Voorts hebben wij destijds voorgesteld om in de ISP-evaluatie, eind 1996, niet alleen te evalueren of een andere financiële verdeling tussen de marktsectorprojecten en de Regeling Bedrijfsgerichte Stimulering (RBS) in de rede zou liggen, maar ook of een andere verdeling tussen marktsectorprojecten en ISP-publiek wenselijk is. Op deze vragen vinden wij in de evaluatie geen antwoord.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat de balans bij de inzet van ISP-gelden voor de publieke sector en de marktsector ten onrechte dreigt door te slaan naar de publieke sector. De afzonderlijke MSC's hebben op jaarbasis slechts directe invloed op de besteding van f 18 miljoen op een totaal ISP-budget van ca. f 73 miljoen. Wij maken deze opmerking in het licht van de overweging dat het ISP dient bij te dragen tot versterking van de productiestructuur en het productiemilieus. Voldoende samenhang en omvang van economische activiteiten naast een goede aansluiting op harde en zachte infrastructuur is van eminent belang. Met andere woorden: een onevenwichtig zware nadruk op infrastructuurversterking draagt onvoldoende bij aan het inlopen van de achterstand ten opzichte van de economische ontwikkelingen elders in het land. Indien men geloof wil blijven hechten aan de betrokkenheid van de marktsector bij de invulling van regionaal beleid is de bottom-line reeds overschreden.

Wij pleiten er tegen deze achtergrond voor om (een substantieel deel van) de RBS-regelingen rechtstreeks onder te brengen bij de handelingsbevoegdheid van de afzonderlijke MSC's. Wij denken dan tenminste aan de gelden voor speur- en ontwikkelingswerk waarvan HdV constateert dat de werking beperkt tot nihil is. Op jaarbasis komt hierdoor f 8 miljoen beschikbaar. Indien men primair de structuurversterkende bijdrage van deze globale regelingen poot te duiden, is het rendement ervan hoogst discutabel te noemen. Een en ander neemt niet weg dat menig individueel bedrijf zijn voordeel heeft gedaan met de ter beschikking staande fondsen, hetgeen evenwel nooit een doel op zich van deze regelingen kan zijn.

Indien er een speerpuntenbeleid wordt geformuleerd ten aanzien van technologie en export (zie punt 3) verdient het aanbeveling hieraan langs andere weg dan via de RBS invulling te geven. Ervaring leert dat schaarse middelen in de huidige opzet gemakkelijk verdampen en onvoldoende beklijven.

Bovendien leiden de vigerende regelingen tot onduidelijkheid en inefficiency ten opzichte van aandachtsgebieden/kernthema's van de marktsectorcommissies (bijv. technologie, internationalisering etc.).

Ter illustratie van bovenstaande kan de regeling die betrekking heeft op de "algemene management ondersteuning" worden genoemd, die ten zeerste uitnodigt tot misbruik ervan.

Overigens verdient het, ook gezien het zeer bescheiden budget van de MSC's krachtige ondersteuning te komen tot een geconcentreerde inzet van middelen van het ISP, nationaal en Brussels (stimulerings)beleid. Alleen via cofinanciering kunnen middelen geconcentreerd worden ingezet.

### 3. Geografische en thematische selectiviteit

De door SNN voorgestelde (grotere) geografische en daarbinnen een thematische selectiviteit van het instrumentarium onderschrijven wij. Zoals wij ook in onze adviezen over de ruimtelijk-economische inrichting van (Noord-)Nederland reeds hebben aangegeven zijn wij op grond van analyse van de noordelijke structuurkenmerken overtuigd voorstander van een grote mate van geografische selectiviteit in het ruimtelijk-economische beleidsinstrumentarium. ("Naarmate meer regio's/ontwikkelingszones worden geselecteerd kan ernstig afbreuk worden gedaan aan de beoogde effecten van het beleid", advies 23, pag. 7). Wij hebben daartoe voorgesteld extra instrumenten in te zetten in de noordelijke kernzones (hoofdstructuur: drie kernzones in samenhang met de havengebieden).

Ook het ISP-beleid voor de marktsector zal vooral moeten worden gericht op versterking van deze noordelijke hoofdstructuur. Daarbij zullen de ISP-middelen naar onze mening met name moeten worden ingezet voor de aandachtsvelden (thema's) internationalisatie (w.o. exportmanagement), technologische innovatie (w.o. het investeren in kennis bij werknemers), kwaliteitszorg, integrale ketenbenadering in de landbouw en T.en U.-relaties. Hierbij blijft het streven naar meer samenhang in economische activiteiten (clusters) van cruciaal belang.

Ook ondersteunen wij de gedachte om het acquisitie- en campagnebeleid vooral te concentreren op (speerpunt-)sectoren waar het Noorden zich in onderscheidt of waar het goede voorwaarden voor heeft, zoals chemie, scheepsbouw en scheepsonderhoud, voedings- en genotmiddelenindustrie, transport en logistiek, informatietechnologie, biotechnologie, MERA, medische technologie en (cultuur)toerisme.

Het gaat ons echter te ver om het ISP-beleid voor de marktsector exclusief aan te wenden voor een beperkt aantal stuwende sectoren (met uitsluiting van andere stuwende sectoren). Hierdoor zouden onnodig kansen in niet gekozen stuwende sectoren onbenut blijven. (Bij die kansen moet ook worden gedacht aan cofinanciering met beleid van andere overheden). Wel zou kunnen worden nagegaan of bijv. voor minder "geordende", betrekkelijk nieuwe sectoren met een relatief hoog ontwikkelingsrisico soepeler ISP-voorwaarden gesteld zouden kunnen worden.

Het belangrijkste argument voor geografische selectiviteit is het benutten van kansen op meer verdichting, kritische massa en grootschaligheid. Het ligt danook in de rede dat bij toespitsing van het beleid op bepaalde zones het structuurversterkende karakter en de grootschaligheid van projecten zullen toenemen. Maar wij delen de opvatting van SNN dat naast een groter accent in het beleid op grootschalige structuurversterkende projecten van liefst noordelijke betekenis de aandacht ook gericht moet blijven op de ontwikkeling van kleinschalige(r) projecten die goed binnen de gekozen thema's passen.

Slechts projecten die een meetbare bijdrage leveren aan de versterking van de economische structuur dienen onzes inziens door de marktsectorcommissie(s) gehonoreerd te worden, waarbij de continuïteit van het project niet afhankelijk mag zijn van de ISP-subsidie noch de subsidie een vervolgsubsidie kan zijn van een eerder door het ISP gehonoreerd project.

#### 4. De marktsectorcommissies

Mede gegeven de nog relatief korte looptijd van ISP-V delen wij uw opvatting dat de drie MSC's (MTI, Agrobusiness, Logistiek) in stand moeten blijven. De kracht van de huidige MSC's is gelegen in de samenstelling van onafhankelijke leden afkomstig uit de marktsector, waardoor zeer marktgericht en flexibel gewerkt kan worden. Om dezelfde reden pleiten wij er niet voor over te gaan tot het agentschapmodel. Als laagdrempelige, deskundige schakel tussen marktsector en overheid hebben de MSC's onzes inziens goed gefunctioneerd.

#### 5. Uitvoeringsaspecten

##### Tenderprocedure

Wij zetten vraagtekens bij de voorgestelde tenderprocedure die de flexibiliteit in de werkwijze niet ten goede lijkt te komen. Projecten en programma's worden werkendewijs in samenspel met de projectindieners ontwikkeld.

##### Afhandelingstermijnen

HdV acht de afhandelingstermijn van gemiddeld 7 maanden te lang.

Wij onderschrijven dit. Mogelijk zou de procedure verder verkort kunnen worden door de aanstelling van een of twee functionarissen die aan de hand van de PvA-criteria voor de drie MSC's de eerste (voor-)selectie van de ingediende projecten doen (incl. het nodige overleg met projectindieners). Indien duidelijk is dat projecten aan de criteria voldoen worden zij voorgelegd aan de betreffende MSC. Zo'n centrale eerste lijns intake verschaft ook naar de doelgroepen toe duidelijkheid. Ook zou de afhandeling van zaken verder kunnen worden versneld door de projectevaluatie (na realisering van het project) los te koppelen van het management, dat het project beoordeelt en daarvoor het licht op groen zet. Wij pleiten ervoor om de evaluatie op basis van objectieve criteria door een onafhankelijke instantie te laten uitvoeren.

##### ISP- en intermediaire adviesstructuur

In ons laatstgenoemde advies hebben wij benadrukt dat het ISP een "belangrijke sleutel in handen heeft tot het bereiken van een efficiëntere opzet van de intermediaire adviesstructuur". Volgens HdV zijn tot op heden weinig veranderingen in deze structuur gerealiseerd (pag. 45). Wij zien uit naar de nadere voorstellen van SNN op dit terrein.

##### ISP-programmamangement

Wij blijven van oordeel dat een functionele integratie van de NOM- en ISP-ontwikkelingsfuncties in het belang van synergieeffecten is. Deze effecten zijn in de afgelopen jaren ook aanwijsbaar. Binnen de structuur van de NOM is op noordelijke schaal expertise, menskracht en coördinatievermogen gebundeld die effectief ten dienste staat van het noordelijke bedrijfsleven.

#### 6. Casestudies

In hoofdstuk 4.5 van het evaluatierapport is aan de hand van 13 gevalstudies van marktsectorprojecten aandacht besteed aan de effecten van het marktsectorbeleid (relatie met de versterking van productiestructuur en -milieu).

Wij zien het als een gemis dat

- 1) de 150 gehonoreerde projecten niet overzichtelijk in categorieën zijn ingedeeld (bijv. export, innovatie, versterking bedrijfsvoering, technologie, logistiek, MERA) en
- 2) niet is geanalyseerd welke (categorieën van) projecten voor de structuurversterking als meest essentieel kunnen worden aangemerkt, ook in het licht van macro-gegevens over bijv. exportontwikkeling, TenU-ontwikkeling, ontwikkeling logistieke dienstverlening.

Zo'n presentatie en analyse (die zou aangeven waar de behoeften van het bedrijfsleven liggen) zouden goede (thematische) aanknopingspunten voor het toekomstige beleid kunnen opleveren. Daarbij had wellicht ook kunnen worden geanalyseerd welke onderzoeks-/haalbaarheidsprojecten

tot investeringen hebben geleid. (In ons advies nr. 20 (26-4-'95) schreven wij dat in ISP al veel onderzoek is gestimuleerd. Vermarktning van het onderzoek zou daarom voorrang moeten krijgen. In het licht van de HdV-constatering (pag. 128) dat haalbaarheidsstudies in veel gevallen meer dan 50%-ISP-bijdrage ontvangen - terwijl het streven is niet verder te gaan dan 50% - willen wij dit punt nogmaals onder uw aandacht brengen.

#### 7. Slotopmerkingen

Het evaluatierapport roept naar ons gevoelen hier en daar een wat als negatief te interpreteren beeld van de noordelijke sociaal-economische ontwikkeling op (bijv. pag. 17, 18, 122; "Hoewel de doelstellingen terzake verbetering van de werkgelegenheid niet in de gewenste mate zijn gerealiseerd, is de achterstandssituatie niet verder verslechterd"). Wij benadrukken het belang van een meer positieve benadering. Ondanks de gesignaleerde structuurkenmerken (pag. 15) loopt de ontwikkeling van Noord-Nederland het laatste decennium grosso modo in de pas met de landelijke ontwikkeling. Ook de noordelijke sectorstructuur tendeert naar het landelijk beeld. Dit mag een flinke prestatie heten, die erop duidt dat er kennelijk andere "compenserende" factoren zijn. Een prestatie van bedrijfsleven en overheid, die de verwachting wettigt dat - bij voortzetting van regionaal beleid de inhaalslag wordt gehaald.

Assen, 11 juni 1997