

# Doeltreffendheid TMI-regeling

Provincie Flevoland

Onderzoeksopzet

Amsterdam, november 2014



# Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en achtergrond .....	2
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	3
3.	Afbakening .....	4
4.	Werkwijze .....	4
5.	Beoordelingskader .....	7
6.	Organisatie, rapportage, planning & procedure .....	8

# 1. Aanleiding en achtergrond

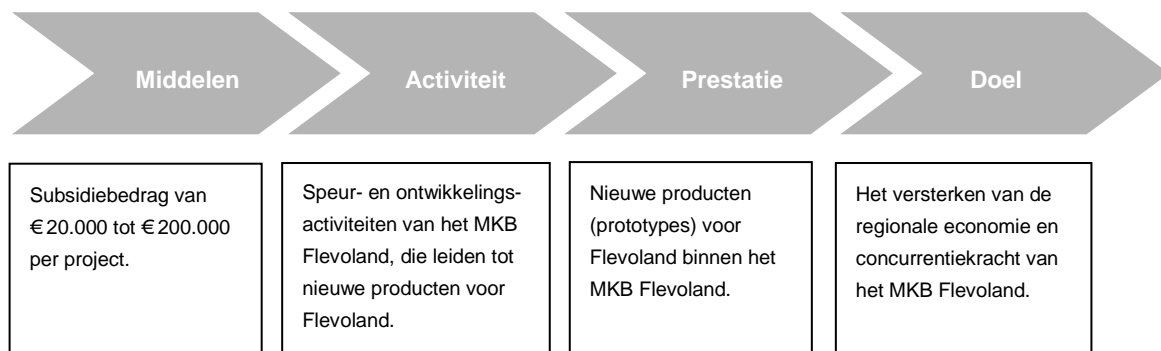
Zorgen voor een sterke regionale economie is één van de kerntaken van provincies. Een goede werkgelegenheid binnen de regio is daarbij het hoofddoel en om dit te bereiken investeren provincies in een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers.<sup>1</sup> Ook de provincie Flevoland wil de regionale economische structuur versterken door het uitbouwen van de Flevolandse kenniseconomie en het versterken van de vrijetijdseconomie.<sup>2</sup> De grote investeringen in de regionale economie van Flevoland staan beschreven in de Investeringsagenda. Voor de komende tien jaar gaat het om een totale investering van bijna €674 mln. voor programma's en grote projecten. De bijdrage van de provincie is €296 mln.<sup>3</sup>

Via de programmaraad zijn in 2013 vanuit de provincie Flevoland twee economische onderzoeksonderwerpen aangedragen, namelijk effectiviteit van economische programma's en onderuitputting op economische onderwerpen. De Rekenkamer heeft beide onderwerpen vervolgens nader verkend.

De onderuitputting op economische onderwerpen wordt vooralsnog niet onderzocht, omdat het efficiënter lijkt deze vraag eerst door GS te laten beantwoorden. Het economische beleid van de provincie Flevoland omvat namelijk een breed pakket aan economische stimuleringsmaatregelen, zoals Luchthaven Lelystad, Flevokust, Programma Noordelijk Flevoland, Investeringsimpuls Flevoland-Almere (IFA) en het Europese programma. De oorzaken voor onderbesteding op iedere stimuleringsmaatregel kunnen hierbij zeer divers zijn.

Voor wat betreft de effectiviteit van economische programma's is een onderzoek naar heel de Investeringsagenda niet opportuun vanwege de omvang van de programma's. Op basis hiervan bleek een onderzoek naar een fonds binnen het Europese programma de meeste toegevoegde waarde te hebben. Specifiek gaat het om een onderzoek naar de effectiviteit van de Technologische en Milieu-Innovatie regeling (TMI-regeling).<sup>4</sup>

De TMI-regeling is een subsidieregeling die gericht is op het subsidiëren van innovatieve projecten van het Flevolandse Midden- en Klein Bedrijf (MKB) en loopt al sinds 1994. Het is een regeling die valt binnen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Doel van het EFRO-programma is een sterke kenniseconomie, een duurzame economische ontwikkeling en attractieve steden en regio's om in te werken, wonen en recreëren.<sup>5</sup> De beschikbare middelen bestaan deels uit Europese, deels uit rijks- en deels uit provinciale middelen. De afgelopen periode, van 2007 tot en met 2013, bedroeg het totale budget €8,5 mln., waarvan €4,1 mln. provinciale cofinanciering. De opzet van de TMI-regeling ziet er als volgt uit:



<sup>1</sup> [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

<sup>2</sup> Provincie Flevoland (2012), Economische Agenda 2012-2015, p. 3

<sup>3</sup> Provincie Flevoland (2013), Investeringsagenda 2013-2022, p. 32

<sup>4</sup> Vanaf 2014 is de naam gewijzigd in Technologische en MKB Innovatie regeling.

<sup>5</sup> Bij het EFRO-programma werkt de provincie Flevoland samen met de andere Randstedelijke provincies en de vier grote steden onder de noemer 'Kansen voor West'.

De provincie wil het MKB stimuleren om te innoveren en stelt daarvoor middelen ter beschikking van € 20.000 tot € 200.000 per project. Met deze middelen kunnen subsidieaanvragers speur- en ontwikkelingsactiviteiten uitvoeren. De activiteiten moeten leiden tot nieuwe producten voor het MKB in Flevoland. Het uiteindelijke doel is om de regionale economie en de concurrentiekracht van het MKB in Flevoland te versterken. Om na te gaan of de resultaten en doelen van de regeling worden bereikt, kijkt de provincie vooral naar het aantal investeringen in nieuwe producten. Daarnaast moeten bedrijven in de subsidieaanvraag aangeven hoeveel werkgelegenheid met de ontwikkeling van het nieuwe product gemoeid is. De provincie beschouwt de regeling als uitermate succesvol en stelt dat het ondernemers ondanks het huidige economische klimaat toch stimuleert om te investeren in R&D en in technologische en milieu-innovaties.<sup>6</sup> Eind 2013 heeft de provincie besloten om opnieuw middelen ter beschikking te stellen voor de periode 2014 en verder.

De Rekenkamer vindt een doeltreffendheidsonderzoek naar de TMI-regeling om de volgende redenen van belang:

- De regeling bestaat al vanaf 1994 en is in opzet niet wezenlijk veranderd. Hierdoor kan worden nagegaan tot welke werkgelegenheidseffecten dit heeft geleid;
- De provincie gaat niet na tot welke werkgelegenheidseffecten de TMI-regeling heeft geleid na afronding van het subsidietraject. Hierdoor heeft een rekenkameronderzoek naar de werkgelegenheidseffecten meerwaarde;
- De provincie stelt de regeling op en voert deze uit, waardoor de provincie de mogelijkheid heeft om (bij) te sturen;
- De bijdrage van de provincie aan de regeling, in de vorm van cofinanciering, is substantieel; Het totale provinciale budget aan cofinanciering voor het EFRO-programma bedroeg € 10,5 mln. voor de periode 2007-2013. Hiervan was € 4,1 mln. bestemd voor de TMI-regeling;
- Gezien de hoeveelheid gesubsidieerde projecten kunnen mogelijk overkoepelende lessen getrokken worden. Zo zou dit onderzoek kunnen bijdragen aan het vergroten van het inzicht in de doeltreffendheid van Europese projecten. Tijdens de uitvoering van deze projecten wordt vaak niet gecontroleerd of de beoogde effecten worden gehaald. Of een EFRO-project doeltreffend is geweest (innovatie is bereikt), blijkt eventueel pas jaren na afloop van het project.<sup>7</sup>

## 2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid van de TMI-regeling en dan met name de werkgelegenheidseffecten. De uitkomsten van het onderzoek willen we gebruiken om PS en GS handvatten te bieden bij het opstellen en uitvoeren van de TMI-regeling en vergelijkbare regelingen. Het onderzoek wordt alleen voor de provincie Flevoland uitgevoerd.

### Vraagstelling:

In hoeverre is aannemelijk dat de TMI-regeling doeltreffend is geweest en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?
--

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende zes deelvragen:

1. Heeft de TMI-regeling in voldoende mate geleid tot nieuw-ontwikkelde producten?
2. Heeft de TMI-regeling in voldoende mate bijgedragen aan de werkgelegenheid die gemoeid is met de ontwikkeling van nieuwe producten?

<sup>6</sup> Provincie Flevoland (2013), Evaluatie TMI-regeling 2007-2013, p. 1

<sup>7</sup> Algemene Rekenkamer (2014), EU-trendrapport 2014 en Beantwoording vragen Tweede Kamer bij EU-tendrapport 2014

3. Heeft de TMI-regeling in voldoende mate geleid tot het in productie nemen van de nieuwe producten?
4. Heeft de TMI-regeling in voldoende mate bijgedragen aan de werkgelegenheid die gemoeid is met het produceren en verkopen van de nieuwe producten?
5. In welke mate is aannemelijk dat de TMI-regeling doeltreffend is geweest?
6. Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het al dan niet doeltreffend zijn van de TMI-regeling?

De uitwerking van de onderzoeksvragen en de wijze waarop deze beantwoord zullen worden, komen aan bod in paragraaf 4.

### 3. Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- De doeltreffendheid van de TMI-regeling van de provincie Flevoland in termen van *aannemelijkheid*. De (regionale) economie wordt beïnvloed door een groot aantal externe factoren, waardoor het moeilijk is om een causaal verband aan te tonen tussen het provinciaal economische beleid en economische effecten zoals werkgelegenheidsgroei.
- Het onderscheid in werkgelegenheid voor de duur van het ontwikkelen en maken van een nieuw product (prototype) en de werkgelegenheid die het directe gevolg is van het in productie nemen en verkopen van het nieuwe product.
- Succes- en faalfactoren van de TMI-regeling. Hiermee doelt de Rekenkamer op de belangrijkste oorzaken voor het al dan niet doeltreffend zijn van deze regeling.
- Subsidieontvangers en mogelijk subsidieaanvragers om na te gaan voor welke projecten subsidie is aangevraagd en wat de resultaten en (structurele) effecten van deze projecten zijn geweest.
- De periode vanaf het begin van de TMI-regeling in 1994 tot en met eind 2013. Vanaf 1 juli 2014 heeft de provincie Flevoland opnieuw budget beschikbaar gesteld, vooruitlopend op de middelen uit het EFRO 2014-2020. Deze periode acht de Rekenkamer vooralsnog te kort om uitspraken over de uitvoering van deze nieuwe regeling te doen. Niettemin zullen we gedurende het onderzoek zoveel mogelijk rekening houden met relevante, actuele ontwikkelingen.

Dit onderzoek richt zich niet op:

- De rechtmatigheid van de versterkte subsidies. Eventuele onregelmatigheden zullen we daarentegen wel melden, als we deze gedurende het onderzoek tegenkomen.
- Een beoordeling van de kwaliteit van beleidsdocumenten die als algemeen kader dienen voor de inzet van subsidies als beleidsdocument (zoals de algemene subsidieverordening van de provincie). Ook hiervoor geldt dat we wel melding maken als blijkt dat de formulering van het beleid een succes- of faalfactor zou zijn.

### 4. Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden. Voorafgaand hebben we twee specifieke opmerkingen:

1. Bij de vragen 1 tot en met 4 wil de Rekenkamer beoordelen in welke mate de resultaten van de TMI-regeling voldoende zijn geweest. De TMI-regeling kent echter geen concrete streefwaarden, waardoor het in principe niet mogelijk is om te beoordelen of de bijdrage van de regeling voldoende is geweest. Om toch tot een

oordeel te kunnen komen, willen we aan het begin van het onderzoek PS raadplegen om na te gaan welke resultaatverwachtingen er bij PS leven omtrent de effectiviteit van de regeling. Aan de hand van door de Rekenkamer geformuleerde effectindicatoren en een keuzelijst met streefwaarden, zullen wij de verwachtingen van PS omtrent de gewenste effectiviteit in kaart brengen. De gerealiseerde effecten van de TMI-regeling zullen we vervolgens confronteren met de door PS geformuleerde verwachtingen. Hiermee wil de Rekenkamer tot een oordeel komen of de TMI-regeling voldoende effectief is in relatie tot de verwachtingen van PS. Doordat de verwachting van PS pas aan het begin van dit onderzoek in kaart wordt gebracht en deze verwachting niet als kader aan GS is meegegeven, geeft de Rekenkamer geen oordeel of GS zich voldoende hebben ingespannen om aan de verwachtingen van PS te voldoen. Naast het in beeld brengen van de verwachting van PS zullen we nagaan of er kengetallen beschikbaar zijn van vergelijkbare regelingen, waartegen we de resultaten van de TMI-regeling ook kunnen afzetten.

2. De gesubsidieerde projecten gaan we in eerste instantie beoordelen aan de hand van de informatie die bij de provincie beschikbaar is. Hierbij valt te denken aan subsidieaanvragen en projectverslagen. Vervolgens zullen we enquêtes uitzetten onder de gesubsidieerde bedrijven. Daarna selecteren we een beperkt aantal subsidieontvangers waarmee we verdiepende interviews zullen gaan houden.

**Vraag 1:** Heeft de TMI-regeling in voldoende mate geleid tot nieuw-ontwikkelde producten?

De beantwoording van deze vraag leidt tot een totaaloverzicht van de nieuwe projecten die met behulp van de TMI-regeling tot stand zijn gekomen. Voor het beantwoorden van deze vraag zullen monitoringsgegevens en beschikbare evaluaties bij de provincie worden geraadpleegd. Ook worden projectverslagen van subsidieontvangers hiervoor doorgenomen. De uitkomsten zullen vervolgens worden afgezet tegen de verwachtingen van PS en eventuele beschikbare kengetallen.

**Vraag 2:** Heeft de TMI-regeling in voldoende mate bijgedragen aan de werkgelegenheid die gemoeid is met de ontwikkeling van nieuwe producten?

De beantwoording van deze vraag leidt tot een overzicht van de werkgelegenheid (aantal fte) bij de bedrijven die subsidie hebben ontvangen. Voor het beantwoorden van deze vraag zullen eveneens monitoringsgegevens en beschikbare evaluaties worden geraadpleegd. Ook worden verantwoordingsrapportages van de subsidieontvangers bij de provincie opgevraagd. Verder worden de projectdossiers en jaarverslagen van de gesubsidieerde bedrijven doorgenomen en gesprekken met de subsidieontvangers aangegaan. De uitkomsten zullen vervolgens worden afgezet tegen de verwachtingen van PS en eventuele beschikbare kengetallen.

**Vragen 3 en 4:** Heeft de TMI-regeling in voldoende mate geleid tot het in productie nemen van de nieuwe producten en in voldoende mate bijgedragen aan de werkgelegenheid die gemoeid is met het produceren en verkopen van de nieuwe producten?

De beantwoording van deze vraag geeft een overzicht van het aantal gesubsidieerde projecten dat heeft geleid tot het in productie nemen van het nieuwe product. Ook leidt het tot een overzicht van het aantal banen (aantal fte) door het in productie nemen van het nieuwe product.

Idealiter wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen:

- 1) het aantal werknemers voor de subsidieaanvraag,
- 2) het aantal werknemers aan het eind van het gesubsidieerde project,
- 3) het aantal werknemers vijf jaar na afronding van het gesubsidieerde project .

Vervolgens gaan we bij het gesubsidieerde bedrijf na in hoeverre het innovatieve project van belang is geweest voor de werkgelegenheid van het bedrijf. Voor het beantwoorden van deze vraag worden interviews bij de subsidieontvangers afgenomen. Verder zullen we de projectdossiers en jaarverslagen van de gesubsidieerde bedrijven doornemen. De uitkomsten zullen worden afgezet tegen de verwachtingen van PS en eventuele beschikbare kengetallen.

**Vraag 5:** In welke mate is aannemelijk dat de TMI-regeling doeltreffend is geweest?

Bij subsidieaanvragers zal worden nagegaan of de subsidie noodzakelijk was om het innovatieve project uit te voeren. Hierbij betrekken we ook een aantal subsidieaanvragen dat niet heeft geleid tot subsidieverstrekking. Dit kan een indicatie geven over de noodzaak van de subsidie.<sup>8</sup> Voor het beantwoorden van deze vraag worden interviews bij de subsidie-aanvragers en -ontvangers afgenomen en wordt nagegaan of de bedrijven ook het project hadden uitgevoerd zonder de subsidie. Ook gaat de Rekenkamer na of het gesubsidieerde product daadwerkelijk nieuw voor de provincie Flevoland was. Hiervoor zullen gesprekken worden gehouden met brancheorganisaties en ondernemingsverenigingen zoals de Kamer van Koophandel in de provincie Flevoland en eventueel met vergelijkbare bedrijven.

**Vraag 6:** Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor het al dan niet doeltreffend zijn van de TMI-regeling?

Beantwoording van deze vraag leidt tot een overzicht van de belangrijkste oorzaken waarom de regeling al dan niet doeltreffend is geweest. Hierbij maakt de Rekenkamer een onderscheid in:

- a) De opzet van de regeling (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan achterblijvende subsidieaanvragen door hoge administratieve lasten bij subsidieaanvragers);
- b) De invloed van externe ontwikkelingen (bijvoorbeeld als door de economische crisis minder werkgelegenheid tot stand is gekomen);
- c) De invloed van andere beleidsinstrumenten (zoals regelingen die ook gericht zijn op het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid bij het MKB van Flevoland).

Om na te gaan welke oorzaken ten grondslag liggen aan het wel of niet doeltreffend zijn van de regeling, zal de Rekenkamer de voortgangs- en verantwoordingsinformatie van de TMI-regeling doornemen. Hierbij kan gedacht worden aan de provinciale jaarstukken, verantwoordings- en monitoringsrapportages van het Operationeel Programma West en (tussentijdse) evaluaties van de TMI-regeling. Daarnaast zal de Rekenkamer informatie opvragen bij, en gesprekken aangaan met de ambtelijke organisatie van Flevoland als aanvulling op de beschikbare informatie. Ook zullen gesprekken worden gevoerd met subsidieaanvragers en -ontvangers.

---

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld in het geval de subsidieaanvraag was afgewezen, maar het project toch is uitgevoerd.



## 5. Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader. In Tabel 1 is het concept beoordelingskader opgenomen.

**Tabel 1 Concept beoordelingskader doeltreffendheidonderzoek TMI-regeling**

Nr.	Onderzoeksvraag en beoordelingscriteria
1.	<b>Heeft de TMI-regeling in voldoende mate geleid tot nieuw-ontwikkelde producten?</b>
	a. De uitvoering van projecten van de TMI-regeling door het MKB van Flevoland heeft geleid tot voldoende nieuwe producten voor Flevoland.
2.	<b>Heeft de TMI-regeling in voldoende mate bijgedragen aan de werkgelegenheid die gemoeid is met de ontwikkeling van nieuwe producten?</b>
	a. De TMI-regeling heeft voldoende bijgedragen aan de werkgelegenheid van het MKB in Flevoland die gemoeid is met de ontwikkeling van nieuwe producten.
	b. De groei van het aantal fte is toe te schrijven aan de ontwikkeling van het nieuwe product.
3.	<b>Heeft de TMI-regeling in voldoende mate geleid tot het in productie nemen van de nieuwe producten?</b>
	a. De TMI-regeling heeft in voldoende mate geleid tot het in productie nemen van de nieuwe producten.
4.	<b>Heeft de TMI-regeling in voldoende mate bijgedragen aan de werkgelegenheid die gemoeid is met het produceren en verkopen van de nieuwe producten?</b>
	a. De TMI-regeling heeft voldoende bijgedragen aan de werkgelegenheid van het MKB in Flevoland die gemoeid is met het produceren en verkopen van de nieuwe producten.
	b. De groei van het aantal fte is toe te schrijven aan de productie van het nieuwe product.
5.	<b>In welke mate is aannemelijk dat de TMI-regeling doeltreffend is geweest?</b>
	a. Zonder subsidie was het project van de subsidieontvangers niet (of met grote vertraging) uitgevoerd.
	b. Het gesubsidieerde product is/was daadwerkelijk nieuw voor Flevoland.

### Toelichting beoordelingscriteria

- 1) De TMI-regeling is gericht op het stimuleren van innovaties bij het MKB van de provincie Flevoland. Het is zodoende van belang om inzichtelijk te hebben of de regeling heeft geresulteerd in voldoende nieuwe producten bij het MKB van Flevoland.
- 2) Het ontwikkelen en maken van een nieuw product (prototype) levert werkgelegenheid op. Dit is werkgelegenheid voor de duur van het gesubsidieerde project.
- 3) Als het nieuwe product voldoet aan de verwachtingen van het bedrijf, dan zal het in productie worden genomen en worden verkocht.
- 4) Ook het in productie nemen van het nieuwe product levert werkgelegenheid op. Dit is werkgelegenheid die ontstaat na afloop van het subsidietraject .
- 5) Om te bepalen of aannemelijk is dat de TMI-regeling daadwerkelijk heeft geleid tot een nieuwe product en tot werkgelegenheid, moet worden nagegaan dat het project niet zonder de subsidie (of met grote vertraging) tot stand was gekomen. Immers, als subsidieaanvragers het nieuwe product ook zonder subsidie hadden ontwikkeld, dan was de subsidie niet noodzakelijk en is niet aannemelijk dat de regeling doeltreffend is. Ook dient te worden vastgesteld dat het gesubsidieerde product daadwerkelijk nieuw voor Flevoland was. Als het product niet nieuw voor Flevoland was, bestaat het risico dat vergelijkbare bedrijven in Flevoland daardoor benadeeld worden; Zo kan een vergelijkbaar bedrijf dat al een dergelijk 'nieuw' product maakt, te maken krijgen met extra concurrentie.

## 6. Organisatie, rapportage, planning & procedure

### Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- drs. Annelies Eggebeen (onderzoeker);
- drs. Steven van Oostveen (onderzoeker);
- drs. Arjan Wiggers (verantwoordelijk directielid).

### Rapportage, planning & procedure

In Tabel 2 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

**Tabel 2** Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoek	November 2014 – april 2015	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	April/mei 2015	Concept Bestuurlijke nota
Wederhoor, bestuurlijk	Mei/juni 2015	Eindrapport
Publicatie	Voor het zomerreces 2015	Eindrapport en 5-minutenversie
Behandeling	Na het zomerreces 2015	Presentatie + behandeling

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Het streven is om voorafgaand aan het feitelijk wederhoor een bestuurlijk interview met de verantwoordelijk gedeputeerde te houden. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijk nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Dit rapport en een 5-minutenversie van het onderzoek zullen naar verwachting voor het zomerreces 2015 gepubliceerd worden. De behandeling in de Statencommissie Economie & Bereikbaarheid kan dan na het zomerreces plaatsvinden.

### Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee, die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

# Colofon

RANDSTEEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
<a href="mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl">info@randstedelijke-rekenkamer.nl</a>	EMAIL
<a href="http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl">www.randstedelijke-rekenkamer.nl</a>	INTERNET
Amsterdam	
November 2014	