

Evaluatie BSRI

Periode 2003 t/m 2008

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

ECORYS Nederland BV

Sacha Koppert
Rianne van Loon
Atze Verkennis
Sander Zondervan

Rotterdam, 1 oktober 2009

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Regio, Strategie &
Ondernemerschap
T 010 453 87 99
F 010 453 86 50

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Samenvatting	9
1.2 Doel van het onderzoek	9
1.3 Nut en noodzaak	9
1.4 Doeltreffendheid	10
1.5 Instrumentarium en doelmatigheid bedrijfsvoering	11
1.6 Conclusies	11
1.7 Aanbevelingen	12
2 Inleiding	15
2.1 Doel en vraagstelling	16
2.2 Aanpak van het onderzoek	16
2.3 De regeling	17
2.4 Premieverstrekkings in de periode 2003 tot heden	19
2.5 Leeswijzer	20
3 Nut en Noodzaak van het beleid	21
3.1 Sociaal-economische ontwikkeling	21
3.2 Verhouding regelingen Duitsland en België	29
3.2.1 De Steunkaart voor Nederland	29
3.2.2 Regelingen Grensgebieden	32
3.3 Nut BSRI in creëren level playing field	38
3.4 Conclusie	41
4 Doeltreffendheid	43
4.1 Bijdrage aan regionale structuurversterking	43
4.2 Verankering in de regionale economie	47
4.3 Werkgelegenheidseffecten	48
4.4 Bijdrage aan nieuwe producten/diensten	50
4.5 Blijvende investeringen?	50
4.6 Rol in acquisitie	50
4.7 Invloed BSRI op locatiekeuze	51
4.8 Belang BSRI in investeringsbeslissing	52
4.9 Werking discretionaire bevoegdheid	54
4.10 Conclusie	55

5 Instrumentarium en doelmatigheid bedrijfsvoering	57
5.1 Aanpassingen aan nieuwe economische ontwikkelingen	57
5.2 Complementariteit en wenselijkheid tot koppeling	57
5.3 Uitvoering	58
5.4 Werkbaarheid uitvoering	59
5.5 Wenselijkheid tot uitbesteding BSRI	61
5.6 Verbeterpunten	61
5.7 Conclusies	62
6 Conclusie en aanbevelingen	65
6.1 Conclusies op hoofdlijnen	65
6.2 Conclusies op deelaspecten	66
6.2.1 Nut en noodzaak	66
6.2.2 Doeltreffendheid	67
6.2.3 Instrumentarium en doelmatigheid van de bedrijfsvoering	68
6.3 Aanbevelingen	69
Bijlage 1	71
Deelnemers interviews	71
Bijlage 2	73
Beoordelingscriteriatabel	73
Bijlage 3	83
Gebieden en percentages BSRI regeling 2000-2006	83

Voorwoord

Voor u ligt het evaluatie rapport over het BSRI 2003-2008. Deze evaluatie is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken door ECORYS uitgevoerd in de periode mei-juli 2009.

Om de evaluatievragen te beantwoorden zijn onder andere enquêtes en interviews afgenomen met beleidsbetrokkenen en bedrijven. De informatie die de betrokkenen ons gaven zijn van groot belang voor het realiseren deze onderzoeksactiviteiten. We willen hen bij deze dan ook hartelijk danken voor hun medewerking.

Bij deze evaluatie is een stuurgroep betrokken. De onderzoekers willen de leden van deze stuurgroep hartelijk danken voor de waardevolle commentaren op de concept rapportages. Daarnaast willen we de opdrachtgever bedanken voor de gezamenlijke inspanning om in een kort tijdsbestek de noodzakelijke informatie te verzamelen.

Namens het evaluatieteam,

Sacha Koppert
Projectleider

1 Samenvatting

1.2 Doel van het onderzoek

In opdracht van Economische Zaken heeft ECORYS B.V. het Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten (BSRI) over de periode 2003 – 2008 geëvalueerd. Voor deze evaluatie is een dossieronderzoek naar de regeling en gesubsidieerde projecten uitgevoerd, zijn schriftelijke enquêtes afgenomen onder aanvragers en hebben interviews met beleidsbetrokkenen en bedrijven plaatsgevonden.

In deze evaluatie is gekeken naar nut en noodzaak van het beleid, doelbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid, het instrumentarium en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Deze hoofdvragen zijn verder uitgewerkt naar deelvragen en beoordelingscriteria, die leidend zijn voor het onderzoek.

In de onderzochte periode zijn 47 projecten gecommitteerd, waarvan 40 in het Noorden en 7 in Limburg. Hiermee is een totaal subsidiebedrag van ruim 151 miljoen euro gemeoid. De met BSRI gesubsidieerde investeringen bedragen op jaarbasis ongeveer 6% van de totale investeringen in Groningen, en in Friesland, Drenthe en Limburg iets meer dan 1%. Het overgrote deel van deze projecten is ten tijde van de evaluatie nog niet afgerond.

1.3 Nut en noodzaak

De rationale achter het BSRI in de huidige vorm is het creëren van een level playing field in vergelijking met concurrerende maatregelen in de grensgebieden. Zowel in Duitsland als in België bestaan regelingen die qua karakter en omvang van subsidie vergelijkbaar zijn met het BSRI. Hiermee heeft het BSRI haar nut voor het creëren van een level playing field. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de concurrerende subsidies maar in beperkte gebieden langs de grens van kracht zijn, afhankelijk van de gebieden die op de door de EU vastgestelde steunkaart staan. De concurrentie geldt dus maar met een relatief beperkt gebied. Daarnaast is de staatssteun, zowel in Nederland als in de grensgebieden, met de nieuwe steunkaart versoberd in termen van maximale percentages die toegekend kunnen worden. Ook zijn de gebieden die in aanmerking komen voor staatsteun kleiner in omvang. Hiermee neemt de noodzaak van het BSRI voor het creëren van een level playing field af.

Tot en met 2006 richtte het BSRI zich op het realiseren van een level playing field in Limburg en Overijssel. In de noordelijke provincies werd het BSRI ingezet om het faseverschil in het Noorden weg te werken en maakte het onderdeel uit van een pakket aan maatregelen, dat gericht was op deze doelstelling. De sociaaleconomische gegevens laten zien dat er nog steeds wel verschillen bestaan in economische ontwikkeling, maar dat deze vanwege een inhaalslag op diverse terreinen beduidend kleiner zijn geworden.

Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies zijn de BSRI gesubsidieerde investeringen overigens echter zeer beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het BSRI een grote rol heeft gespeeld in de inhaalslag die in het Noorden wel degelijk is gemaakt.

Vanwege de gunstige ontwikkeling in het Noorden is het economisch beleid na 2006 aangepast en werd de doelstelling losgelaten. Dit ging gepaard met het in werking treden van de nieuwe Steunkaart 2007-2013 en een nieuwe Uitvoeringsregeling voor het BSRI die tot uitvoering hiervan strekt. Het uitgangspunt van de steunkaart en daarmee het BSRI is sindsdien het realiseren van een level playing field in het Noorden en in Limburg.

Het BSRI blijkt daarnaast een rol te spelen in de internationale acquisitie van bedrijven om Nederland op de kaart te zetten, ofschoon dit niet tot de doelstelling van de regeling behoort. Het is hierbij niet van belang of het bedrijf daadwerkelijk gebruik maakt van de regeling, maar het gaat om het feit dat er een regeling is.

1.4 Doeltreffendheid

Het BSRI bereikt met name bedrijven die (potentieel) bijdragen aan structuurversterking. De gesubsidieerde bedrijven zijn stuwend, zetten meer dan gemiddeld in op R&D en zijn werkzaam in sectoren met een hogere toegevoegde waarde. Wel valt op dat het opleidingsniveau binnen deze bedrijven lager ligt dan het gemiddelde in Nederland en de regio.

De gesubsidieerde bedrijven zijn goed verankerd in de regio. Er is nauwelijks verhuisgeneigdheid en de bedrijven zijn over het algemeen al langere tijd gevestigd in de regio. Ook blijkt de kennis van het personeel een belangrijke bindende factor te zijn voor veel bedrijven. De projecten dragen bij aan de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten (in 40% van de projecten is dit het geval).

Aangezien de meeste projecten nog niet zijn afgerond, is het werkgelegenheidseffect van de projecten nog niet zichtbaar. Op basis van de inschatting van de bedrijven is er een gemiddelde verwachting van 41 arbeidsplaatsen per vestigingsproject (bruto). Bij de uitbreidingsprojecten en fundamentele wijzigingsprojecten gaat het om behoud van werkgelegenheid, aangevuld met extra arbeidsplaatsen.

Hoewel het niet het doel is van het BSRI, is gevraagd te bepalen wat de bijdrage is aan het beleid zoals neergelegd in Pieken in de Delta. Het blijkt dat BSRI in het Noorden relatief beperkt aansluit bij de doelsectoren zoals vastgesteld in Pieken in de Delta. Daar waar aansluiting is, concentreert het zich op duurzame energie. In Limburg is de aansluiting op de doelsectoren veel sterker.

Het BSRI is van invloed op de locatiekeuze bij vestigers, maar is niet van doorslaggevend belang. Naast het bestaan van subsidieregelingen zijn vestigingsfactoren, zoals beschikbaarheid van ruimte, kosten van de ruimte, afstand tot de markt en aanbod van personeel van belang. Bij uitbreidings- en wijzigingsprojecten heeft BSRI vooral invloed op de investeringsomvang.

De discretionaire bevoegdheid, waarbij de hoogte van het subsidiepercentage door de minister wordt vastgesteld, blijkt vooral tot interne discussie bij Economische Zaken te leiden en niet zozeer met de bedrijven zelf.

1.5 Instrumentarium en doelmatigheid bedrijfsvoering

De vraag of het BSRI aangepast dient te worden aan Pieken in de Delta wordt door de geïnterviewde beleidsmedewerkers verschillend beantwoord. Met name vanuit de regio wordt benadrukt dat het BSRI bij aanpassing aan de Pieken haar rol als generiek subsidie instrument kwijtraakt. Ook bedrijven buiten de gekozen sectoren kunnen van belang zijn voor het realiseren van werkgelegenheid. Mocht de doelstelling van het BSRI aan het nieuwe beleid worden aangepast dan moet bekeken worden of de BSRI regeling wel het juiste instrument is voor het behalen van de doelstellingen in Pieken in de Delta.

BSRI is het enige generieke instrument en daarmee complementair aan andere regelingen die een specifiek doel hebben. Ook de afbakening met de decentrale IPR is inmiddels duidelijk door de vastgestelde investeringsgrenzen. Om deze afbakening te bewerkstelligen is recent een aanpassing doorgevoerd.

Het BSRI wordt door een relatief beperkt aantal mensen uitgevoerd binnen het Ministerie van Economische Zaken. Over het algemeen blijkt dat de aanvraagprocedure erg lang duurt, omdat het voor de aanvragers vaak niet duidelijk is welke informatie er aangeleverd dient te worden en bedrijven moeite hebben te voldoen aan de financieringseis die stelt dat 25% van het project met eigen middelen moet worden bekostigd. Bruto reactietermijnen lopen aanzienlijk op waardoor de periode tussen aanvraag en beschikking in de praktijk meer dan 13 weken in beslag neemt. De looptijd van de subsidie is meestal te kort om de projecten tot volledige realisatie te brengen, waardoor de meeste projecten worden verlengd.

Vanwege de discretionaire bevoegdheid is tot nu toe gekozen voor de uitvoering van de regeling door het Ministerie zelf. Mocht deze bevoegdheid worden afgeschaft om de transparantie en efficiëntie van het BSRI te vergroten, dan kan de regeling worden uitbesteed, waarmee een verdere professionaliseringsslag mogelijk wordt.

1.6 Conclusies

Nut en noodzaak:

- Tot en met 2006 richtte het BSRI zich op het realiseren van een level playing field in de Limburgse grensstreek en op het wegwerken van een faseverschil in de economische ontwikkeling van de noordelijke provincies ten opzichte van de rest van Nederland. Wat het Noorden betreft was het hiermee een van de instrumenten die zich hierop richtten. De bijdrage van de BSRI investeringen aan het totale investeringsvolume is echter zeer beperkt geweest en door de versoering van de steunkaart is de rol die BSRI kan spelen verder afgenomen.

- Mede door de gunstige ontwikkeling van het Noorden is het uitgangspunt voor het BSRI sinds 2007 niet langer het wegwerken van het faseverschil, maar is de nadruk met het in werking treden van de nieuwe steunkaart komen te liggen op het level playing field. In termen van vergelijkbaarheid van de buitenlandse regelingen met het BSRI is dit nuttig, maar minder van belang als gekeken wordt naar de omvang van de steungebieden over de grens. Ook versoberen de maatregelen met de komst van de nieuwe steunkaart voor de periode 2007-2013 aan beide kanten van de grens en zowel in percentages als omvang van steunkaartgebieden. Hiermee neemt de noodzaak van het BSRI voor het creëren van een level playing field af.

Doelbereik:

- BSRI projecten dragen bij aan economische structuurversterking in termen van toegevoegde waarde en stuwende werkgelegenheid. In verhouding tot de totale investeringen in de BSRI provincies blijven de BSRI gesubsidieerde investeringen echter zeer beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het BSRI een grote rol heeft gespeeld in de inhaalslag die in het Noorden wel degelijk is gemaakt.
- De verankering van de gesubsidieerde bedrijven in de regio is relatief groot.
- De bijdrage van het BSRI aan Pieken om de Delta is relatief beperkt, maar dit is ook niet de doelstelling van de regeling.
- Regeling blijkt voor een deel van de bedrijven een wezenlijke factor in de investeringsbeslissing, maar is niet doorslaggevend in de keuze van de vestigingsplaats.
- Werking van de discretionaire bevoegdheid is niet problematisch, maar heldere indicatoren zouden leiden tot hogere transparantie van de regeling.

Instrumentarium en doelmatigheid:

- BSRI aanpassen aan doelsectoren Pieken in de Delta schiet (huidige) doel BSRI voorbij.
- De implementatie van de regeling in termen van management is efficiënt. De aanvraagprocedure en informatievoorziening naar bedrijven toe is voor verbetering vatbaar.

1.7 Aanbevelingen

1. Maak een heldere keuze in doelstelling van het Rijksbeleid en pas het instrumentarium hierop aan. Mocht het Rijksbeleid zich bijvoorbeeld alleen nog richten op de speerpunten uit Pieken in de Delta, dan dient te worden gezien welke instrumenten hier het beste bij passen. Een aangepaste BSRI is in dat geval niet noodzakelijkerwijs het beste instrument.

Indien het BSRI wordt voortgezet:

2. Overweeg de discretionaire bevoegdheid af te schaffen en te vervangen door duidelijke criteria voor het vaststellen van het premiepercentage.
3. Overweeg de uitvoering van de regeling uit te besteden, zeker als de discretionaire bevoegdheid wordt losgelaten. Dit komt de professionalisering van de uitvoering ten goede.

4. Pas de looptijd (toegestane termijn van indienen aanvraag tot volledige realisatie) van de projecten aan op basis van de realiteit en verduidelijk de aanvraagprocedures en de informatievoorziening
5. Begin met het tussentijds monitoren van de (werkgelegenheids)effecten van projecten. Dit zal bijdragen aan de informatievoorziening over de effectiviteit van de regeling, omdat er tot op heden pas bij de definitieve vaststelling van een project inzicht komt in de effecten/impact die het opgeleverd heeft.

2 Inleiding

De Investeringspremieregeling (IPR) voor regionale projecten is al ruim veertig jaar een belangrijk instrument in het regionaal economisch beleid van het ministerie van Economische Zaken. Het instrument heeft in de periode 2000 t/m 2006 een tweeledig doel gediend:

1. het terugbrengen van het faseverschil in ontwikkeling¹ tussen Noord-Nederland enerzijds en overig Nederland anderzijds;
2. het verminderen van de verschillen tussen investeringssubsidies in de provincie Limburg met België/Duitsland en in Twente met Duitsland; het 'level playing field'.

Na 2006 wordt het realiseren van een level playing field tussen Noord-Nederland – Duitsland en Limburg – België/Duitsland uitgangspunt voor het BSRI.

De bedoeling van het instrument is dat ondernemers door de investeringspremie beïnvloed worden om in de aangewezen regio's te investeren en tevens het soort investering, de omvang van de investering en de timing van de investering daarmee samen te laten hangen. De premie is bedoeld voor stuwende (uit de regio exporterende) bedrijven dan wel bedrijven die stuwend willen worden.

De IPR bestaat uit twee delen: een centraal deel voor de grote investeringen en een decentraal deel voor kleinere investeringen. Het centrale deel valt onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ, het decentrale deel wordt behandeld door het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). De centrale IPR is vastgelegd in het Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten (BSRI) van het ministerie van EZ.

Conform de kaderwet EZ-subsidies en het VBTB-traject van de Rijksoverheid ("van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording") moet het BSRI periodiek geëvalueerd worden. Het ministerie van EZ heeft aan ECORYS Nederland BV gevraagd de BSRI regeling te evalueren. Voor u ligt het rapport met de bevindingen van deze evaluatie.

¹ De **hoofddoelstelling van Kompas 2000-2006** is een bijdrage te leveren aan het inlopen van het economisch faseverschil tussen Noord-Nederland en Nederland als geheel, gemeten in termen van werkgelegenheid. Kwantitatief is de hoofddoelstelling Kompas-breed vertaald naar 13.300 – 22.700 extra banen in de periode 2000-2006. Het gaat daarbij om structurele banen die het gevolg zijn van structurele versterkingen van de Noord Nederlandse economie. Om de vorderingen van Noord-Nederland bij het inlopen van het economisch faseverschil te meten worden **nege** **omgevingsindicatoren** gemonitord (werkloosheid, werkgelegenheid, netto participatiegraad, sectorstructuur, stuwend karakter, verhoudingsgewijze toename eco. activiteiten kernzones en Noorden als geheel, diversificatie economie en innovativiteit (ECORYS, 2003, Mid Term Review Kompas voor het Noorden).

2.1 Doel en vraagstelling

Het doel van de evaluatie is het bepalen van nut en noodzaak van het BSRI en het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Hiermee wordt verantwoording gegeven over het BSRI. Tevens moet de evaluatie een basis bieden voor lessen voor de toekomst.

In de offerte-aanvraag zijn vijf ‘elementen’ (hoofdvragen) met in totaal 37 onderzoeksvragen gedefinieerd. De hoofdvragen betreffen:

- **Nut en noodzaak van het beleid.** Is het instrument nog relevant gegeven de huidige en te verwachten situatie in de betreffende gebieden?
- **Doeltreffendheid.** In hoeverre draagt het BSRI bij aan het realiseren van de doelstellingen van het beleid (effectiviteit)?
- **Doelmatigheid algemeen.** Hadden de doelstellingen kunnen worden gehaald met de inzet van minder middelen (efficiency)?
- **Instrumentarium.** Is het BSRI in deze vorm het meest aangewezen instrument?
- **Doelmatigheid van de bedrijfsvoering.** Hoe staat het met de kwaliteit van de uitvoering van het BSRI?

De hoofd- en sub-vragen zijn door ECORYS verder uitgewerkt in een beoordelingskader dat als basis heeft gediend voor de evaluatie. Dit beoordelingskader is opgenomen in Bijlage 2.

2.2 Aanpak van het onderzoek

De volgende activiteiten zijn ondernomen om de bovenstaande vragen te beantwoorden:

Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek bestond uit de volgende elementen:

- Dossieronderzoek BRSI regeling en statistische data ontwikkeling regio's
- Dossieronderzoek regelingen in de naastgelegen grensgebieden, zodat een beeld ontstaat over concurrerende maatregelen buiten Nederland
- Dossieronderzoek provinciale regelingen
- Dossieronderzoek 47 gehonoreerde aanvragen aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Hiermee is een eerste beeld verkregen van het type projecten en de verwachte resultaten.

Interviews beleidsniveau

Om een beeld te krijgen van de regeling, de tevredenheid over de regeling en het belang van de regeling zijn 10 interviews met medewerkers van EZ en deelnemende Provincies afgenomen. Daarnaast is gesproken met de ontwikkelingsmaatschappijen. Een lijst met geïnterviewden is opgenomen in Bijlage 1.

Schriftelijke enquête deelnemende bedrijven en bedrijven waarvan aanvraag niet gehonoreerd is

Er zijn twee schriftelijke enquêtes uitgezet, die online konden worden beantwoord. De eerste enquête was voor gehonoreerde aanvragen, de tweede voor ondernemers die een aanvraag hebben ingediend die niet gehonoreerd is.

In de onderzoeksperiode zijn 47 aanvragen gehonoreerd. Het panel voor de enquête bestond echter uit 40 bedrijven, vanwege een aantal faillissementen en het feit dat voor een aantal bedrijven meerdere aanvragen zijn ingediend door één contactpersoon. Hiervan hebben uiteindelijk 27 bedrijven de enquête ingevuld, waarvan 2 gedeeltelijk. Om de respons zo hoog mogelijk te krijgen is meerdere malen een schriftelijke herinnering gestuurd en is nagebeld door zowel ECORYS als het Ministerie.

Het panel van niet gehonoreerde aanvragen bestond uit 30 bedrijven. Hiervan hebben 9 de enquête ingevuld, waarvan 2 gedeeltelijk.

Interviews 10 deelnemende bedrijven

Met 10 bedrijven waarvan de aanvraag is gehonoreerd zijn telefonische interviews afgenomen. Deze verdiepingsslag is gebruikt om een nadere toelichting te krijgen op de antwoorden uit de enquête.

Interviews met bedrijven die geen aanvraag hebben ingediend

Ter aanvulling op de informatie vanuit bedrijven die een aanvraag hebben ingediend, zijn drie interviews afgenomen met bedrijven die zich gevestigd hebben in de BSRI regio, maar die geen aanvraag hebben ingediend. Dit dient ter illustratie van het overige materiaal: uit de uitkomsten mogen vanwege het beperkte aantal geen conclusies worden getrokken.

De onderwerpen die binnen de verschillende stappen aan de orde zijn gekomen, zijn terug te vinden in de beoordelingscriteria tabel die in de bijlage is opgenomen.

Beperkingen in het onderzoek

Over de geëvalueerde periode (2003-2008) zijn 6 van de 47 (daadwerkelijk uitgevoerde) projecten vastgesteld (uitgevoerd en afgerekend). Omdat het merendeel van de projecten uit deze evaluatieperiode nog niet afgerond is, kan de impact van de regeling in termen van gecreëerde werkgelegenheid, toegevoegde waarde en dergelijke nog niet vastgesteld worden. Om hier toch een uitspraak over te kunnen doen is uitgegaan van de verwachte effecten. Daarnaast is de doelstelling van het BSRI in de evaluatieperiode veranderd. Tot 2006 lag de nadruk in het Noorden op het oplossen van het faseverschil, terwijl het doel na 2006 het wegnemen van een ongelijk speelveld met de grensregio's werd. Omdat de evaluatie terugkijkt over de periode 2003-2008 moet rekening worden gehouden met beide doelen.

2.3 De regeling

BSRI behoort tot het instrumentarium van het regionaal economisch beleid en is een voortzetting van het regionale beleid zoals dat al sinds 1969 op grond van ministeriële regelingen wordt uitgevoerd. Hiermee werd beoogd de regio's met een zwakke economische structuur te versterken, waardoor de economische achterstanden ten opzichte van de rest van Nederland konden worden weggewerkt. De regeling voldoet aan de regionale steunkaart zoals die door de Europese Commissie is vastgesteld. Voor de periode tot 2007 zijn Limburg en Overijssel in de regeling opgenomen om een level playing field met België en Duitsland te realiseren.

Voor de periode na 2006 is een nieuwe Uitvoeringsregeling BSRI vastgesteld: BSRI2000 periode 2007-2013. Dit heeft te maken met de nieuw vastgestelde steunkaart, waarvan de uitvoeringsregeling tot uitvoering strekt. Het uitgangspunt voor de steunkaart en daarmee van de regeling is voor deze periode niet meer het wegwerken van de achterstand; de BSRI regeling wordt ingezet voor het realiseren van een level playing field. Het uitgangspunt van het Nederlandse voorstel voor de steunkaart was het wegnemen van een ongelijk speelveld met betrekking tot regionale steun van de buurlanden en was gericht op gebieden waar investeringen van enige omvang te verwachten zijn. Op de steunkaart zijn daarom gebieden in Noord Nederland en Limburg opgenomen.

De BSRI regeling beslaat Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Limburg (zie bijlage 3 voor een precieze afbakening). In de regeling BSRI2000 staat aangegeven dat deze regeling investeringspremies verstrekt voor:

- Vestigingsprojecten met ten minste 10 miljoen gulden subsidiabele kosten (4,5 miljoen euro);
- Vestigingsprojecten van bijzonder belang, met subsidiabele kosten van 30 miljoen gulden (13,6 miljoen euro) of meer;
- Fundamentele wijzigingsprojecten, met subsidiabele kosten van 100 miljoen gulden (45,4 miljoen euro) of meer;
- Strategische uitbreidingsprojecten met subsidiabele kosten van 30 miljoen gulden (13,6 miljoen euro) of meer.

In principe komen investeringen van bedrijven in alle sectoren in aanmerking voor de premie, met uitzondering van bedrijven die landbouwproducten, visserij- en aquacultuurproducten voortbrengen, de vervoerssector, de ijzer en staalindustrie, de kolensector, scheepsbouw, de synthetische-vezelsector en de automobieliindustrie. Deze sectoren zijn namelijk uitgesloten vanwege de staatssteunregelgeving van de EU.

De subsidies bedragen een percentage van de subsidiabele kosten over een maximum van 18 miljoen gulden (ongeveer 8,18 miljoen euro) voor vestigingsprojecten. Voor de overige typen projecten kan over een hoger investeringsbedrag een premie worden verstrekt. Bij ministeriële regeling wordt vervolgens voor ieder begrotingsjaar een subsidieplafond bepaald.

De maximale subsidiepercentages volgen de steunkaart. In een groot deel van Groningen en in Friesland en Drenthe bedroegen de subsidiepercentages maximaal 20% (voor een deel van Groningen was het maximum 10%). Voor de periode na 2006 zijn de percentages verlaagd en bedroegen de percentages voor het Noorden maximaal 15% en 10%. Voor het Zuiden bedroeg het subsidiepercentage maximaal 15% en na 2006 10%. Voor meer informatie: zie de steunkaart voor 2000-2006 zoals die is weergegeven in paragraaf 3.2.1.

De nieuwe steunkaart voor Nederland heeft niet alleen geleid tot lagere steunpercentages, maar ook het gebied dat voor steun in aanmerking komt is verkleind. Tot en met 2008 is er voor Nederland sprake van een overgangperiode en is de maximale bevolkingsdekking van de steunkaart vastgesteld op 9,9% van de bevolking. Vanaf 2010 wordt dit 7,5% van de Nederlandse bevolking. Dat betekent dat provincies en gemeenten in de komende periode regionale steun op een beperktere schaal in kunnen zetten.

2.4 Premieverstrekkingen in de periode 2003 tot heden

Het dossieronderzoek van de gehonoreerde aanvragen biedt zicht op het aantal investeringen dat met BSRI is uitgevoerd. Hieruit blijken eveneens de omvang van de (subsidiabele) investeringen en het gecommiteerde dan wel vastgestelde subsidiebedrag. De onderstaande tabel vat deze gegevens samen en maakt daarbij onderscheid tussen de verschillende typen projecten: vestiging, vestiging van bijzonder belang, strategische uitbreiding en fundamentele wijziging. In totaal is in de periode 2003 t/m 2008 ruim € 151 miljoen BSRI gecommiteerd. De gemiddelde subsidiepercentages bedragen 14% voor vestigingen, terwijl deze voor de overige investeringstypen rond de 6-7% liggen.

Tabel 2.1 Premieverstrekking 2003-2008

Type project	Aantal projecten	Omvang investeringen		Subsidiebedrag		Gemiddeld Subsidie—percentage*
		Totaal	Subsidiabel	Gecommiteerd	Uitgaven	
Vestiging	11	109.704.690	106.961.728	15.159.115	8.250.192	14%
Vestiging bijzonder belang	17	1.252.889.334	1.099.646.867	76.410.163	15.465.000	7%
Fundamentele wijziging	2	204.000.000	151.000.000	8.615.000	0	6%
Strategische uitbreiding	17	781.200.247	719.287.179	51.010.898	10.868.071	7%
	47	2.347.794.271	2.076.895.774	151.195.176	34.583.263	

*Gecommiteerd/Subsidiabel

Uit de kolom uitgaven valt op te maken dat een groot deel van de committeringen nog niet zijn besteed. Dit komt omdat het overgrote deel van de projecten nog loopt. Van zes projecten uit de periode 2003-2008 is het subsidiebedrag inmiddels vastgesteld omdat ze daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Deze zes projecten zijn in het Noorden gerealiseerd. In nagenoeg alle gevallen komt de vaststelling overeen met de committering. Daarnaast zijn er vier bedrijven failliet gegaan en is de subsidie van vier bedrijven op nihil gesteld vanwege samenloop² of het niet doorgaan van het project. Net als in de periode 1998-2002 is het overgrote deel van de subsidies verleend aan industriële bedrijven (ongeveer 3/4^e van de gehonoreerde aanvragen).

Als we kijken naar de bedragen die in de afgelopen jaren zijn gecommiteerd vallen vooral de relatief hogere bedragen in 2006 en 2007 op. In 2008 zijn minder BSRI aanvragen ingediend en valt de committering aanzienlijk lager uit.

² Sommige projecten komen voor meerdere subsidies in aanmerking. 'Samenloop' met andere subsidies vanuit EZ is echter niet toegestaan, de BSRI wordt in dat geval op nihil vastgesteld. Bij samenloop met subsidies vanuit andere bestuursorganen (incl. Europese gelden) wordt het totaal te committeren subsidiebedrag begrensd.

Tabel 2.2 Committeringen en (initiële*) subsidieplafonds per jaar (in 1000 €)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Committering	20.612	15.178	21.286	47.271	32.075	15.875
Subsidieplafond	16.031	13.500	13.100	47.634	31.540	23.500

* Voor de subsidieplafonds is uitgegaan van de Staatscourant publicaties. Waar mogelijk is het uiteindelijke (opgehoogde) bedrag opgenomen.

Om de bovenstaande cijfers in perspectief te plaatsen biedt het onderstaande overzicht inzicht in de totale investeringen in vaste activa voor alle BSRI provincies gecumuleerd over de periode 2003-2006. Uit deze cijfers blijkt dat de BSRI investeringen zowel absoluut als relatief verreweg het hoogst zijn in Groningen (gemiddeld 6% op jaarbasis). Voor de overige provincies ligt dat aandeel BSRI-investering op ruim 1% van alle investeringen, terwijl in Overijssel geen BSRI-investeringen zijn gepleegd.

Tabel 2.3 Totale investeringen in BSRI provincies

Provincie	Totale investeringen (2003-2006) Mln. euro	BSRI investeringen (2003-2008)	
		Mln. euro	Aantal projecten
Groningen	14.080	1.275	23
Friesland	13.216	272	8
Drenthe	10.477	163	9
Overijssel	23.593	0	0
Limburg	21.346	367	7

Bron: CBS

2.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen worden in de volgende hoofdstukken beantwoord, gevolgd door conclusies en aanbevelingen. In **hoofdstuk 3** staan de bevindingen voor **nut en noodzaak** van de regeling. In **hoofdstuk 4** wordt ingegaan op de **doeltreffendheid van het BSRI**. **Hoofdstuk 5** beslaat het **instrumentarium en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering** en wordt gevolgd door **conclusies en aanbevelingen (Hoofdstuk 6)**.

3 Nut en Noodzaak van het beleid

BSRI behoort tot het instrumentarium van het regionaal economisch beleid en beoogt de regio's met een zwakke economische structuur te versterken, waardoor de economische achterstanden worden weggewerkt. De regeling maakte tot en met 2006 onderdeel uit van een bredere aanpak om het faseverschil in de noordelijke provincies te verkleinen en viel daarmee onder een pakket aan afspraken dat op 16 april 1998 door het kabinet en het SNN is gemaakt. Voor Limburg en Overijssel werd de regeling tot 2007 ingezet vanwege het bestaan van verwante regelingen in België en Duitsland.

Voor de periode na 2006 is een nieuwe Uitvoeringsregeling BSRI vastgesteld: BSRI2000 periode 2007-2013. Dit heeft te maken met de nieuw vastgestelde steunkaart, waarvoor de uitvoeringsregeling tot uitvoering strekt. Het uitgangspunt van het Nederlandse voorstel voor de steunkaart en daarmee de nieuwe uitvoeringsregeling was niet langer het wegwerken van de achterstand maar het wegnemen van een ongelijk speelveld met betrekking tot regionale steun van de buurlanden (realiseren level playing field) en was gericht op gebieden waar investeringen van enige omvang te verwachten zijn. Op de steunkaart zijn daarom gebieden in Noord Nederland en Limburg opgenomen.

Om inzicht te bieden in het nut en de noodzaak van het BSRI gaat dit hoofdstuk in op het level playing field en regelingen die in België en Duitsland bestaan. Eerst worden echter diverse sociaal-economische gegevens gepresenteerd die inzicht bieden in de ontwikkeling van de noordelijke provincies en Limburg. Wat het Noorden betreft sluit dit aan op het doel van het BSRI tot en met 2006 (bijdragen aan verkleinen faseverschil). Omdat dit niet het geval is voor Limburg wordt deze provincie niet in alle grafieken en tabellen opgenomen.

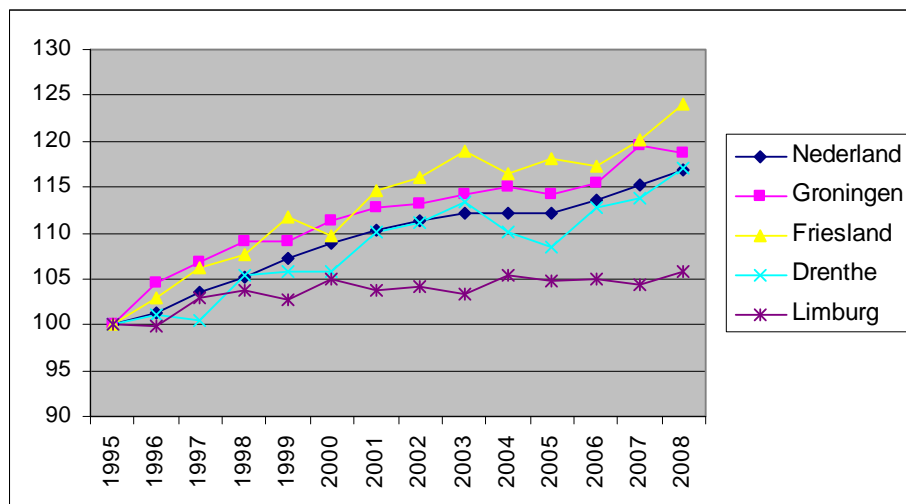
3.1 Sociaal-economische ontwikkeling

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens een overzicht gepresenteerd van gegevens over arbeidsparticipatie, werkgelegenheid, werkloosheid, arbeidsproductiviteit en inkomen.

Arbeidsparticipatie

De potentiële beroepsbevolking bestaat uit de inwoners in de leeftijd van 15 t/m 64 jaar. Beschikbaarheid van voldoende arbeidspotentieel is één van de locatiekeuze factoren die vaak door bedrijven wordt genoemd. Een ruim arbeidsaanbod is aantrekkelijk voor potentiële vestigingen.

Figuur 3.1 Groei van de beroepsbevolking

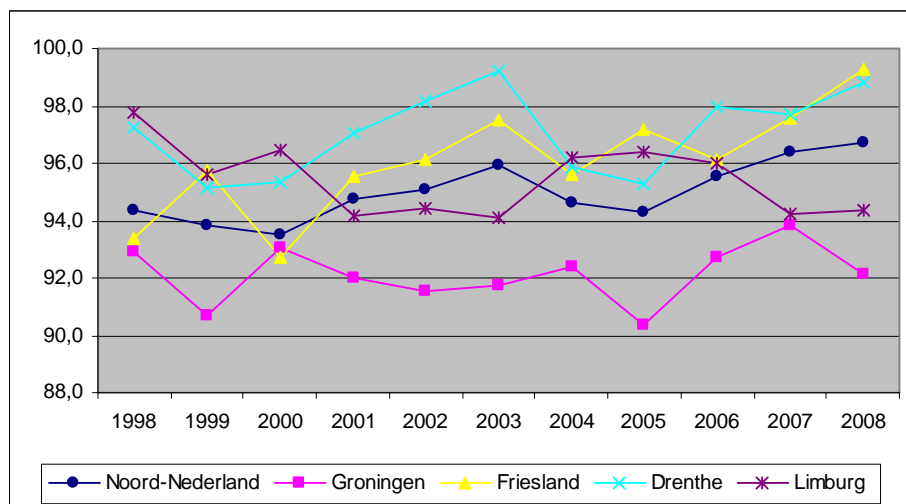


Bron: CBS

In de ontwikkeling van de beroepsbevolking valt vooral op dat de stijging in de noordelijke provincies grotendeels hoger ligt dan de nationale groei. De ontwikkeling in Limburg is reeds tot stilstand gekomen. Met de vergrijzing van de bevolking in het verschiet zal ook de stijging in de noordelijke provincies en voor Nederland gaan afvlakken.

De netto arbeidsparticipatie is de verhouding tussen de werkzame en potentiële beroepsbevolking. Uit de volgende grafiek blijken vooral Friesland en Drenthe richting het landelijk gemiddelde (67,5% in 2008) op te schuiven, waardoor ook het gemiddelde voor het noorden dichterbij het nationale gemiddelde komt te liggen. Dit verschil is inmiddels teruggelopen tot 2,2%. Groningen heeft in de periode 2005-2007 een enorme inhaalslag gemaakt, maar valt in 2007-2008 weer wat terug.

Figuur 3.2 Netto arbeidsparticipatie (landelijk = 100)

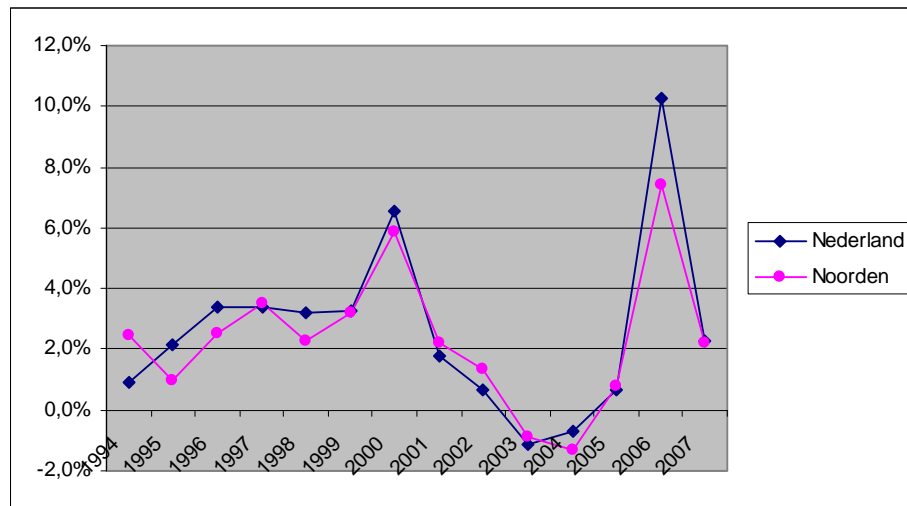


Bron: CBS

Werkgelegenheid

De onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het aantal banen voor het noorden en Nederland³. Hieruit blijkt, net als in de vorige evaluatie, de jaarlijkse toe- of afname een vergelijkbare trend te vertonen maar ook dat de ontwikkeling van het aantal banen in het noorden iets achterloopt bij de nationale ontwikkeling. Tijdens de echte piekjaren blijft de toename in het noorden iets achter bij de nationale groei. De enige periode waarin de toename in het noorden voor een aantal opeenvolgende jaren hoger ligt is 2001-2003.

Figuur 3.3 Ontwikkeling van het aantal banen



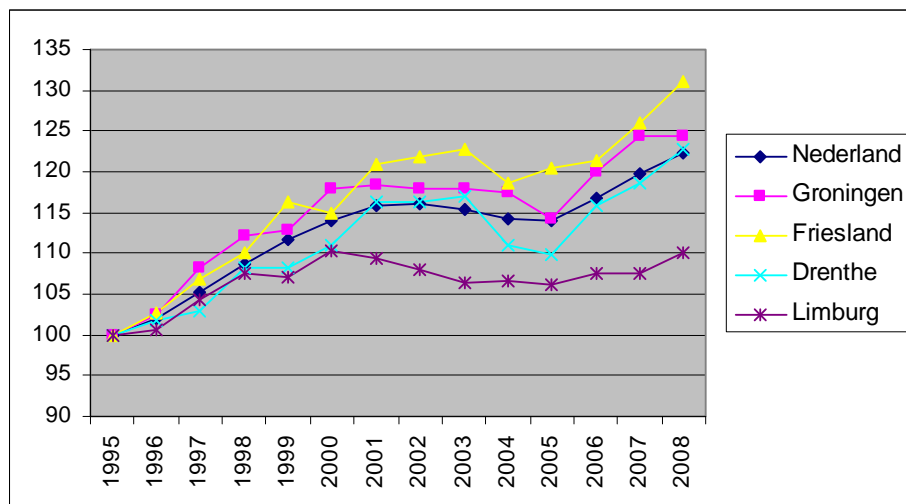
Bron: CBS

De werkgelegenheidsontwikkeling, uitgedrukt in werkzame personen, laat een overwegend stijgende lijn zien voor de noordelijke provincies. In Groningen en Friesland steeg het aantal werkzame personen zelfs sneller dan op nationaal niveau. De daling die ook in de ontwikkeling van het aantal banen optreedt, komt hier in afgevlakte vorm in terug.

In Limburg vlakke de groei van het aantal werkzame personen na 2000 af en is dat niveau pas in 2008 weer bereikt.

³ Vanaf 2006 hanteert het CBS een nieuwe definitie voor het aantal banen van werknemers wat een breuk veroorzaakt.

Figuur 3.4 Aantal werkzame personen (geïndexeerd, 1995 = 100)



Bron: CBS

Verschillen komen tevens tot uiting in de werkgelegenheidsstructuur, die op bepaalde sectoren afwijkt van het Nederlandse gemiddelde. Dit zegt iets over de over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde sectoren.

Tabel 3.1 Werkgelegenheidsstructuur naar aantal banen van werknemers (in %)

	Nederland	Groningen	Friesland	Drenthe	Limburg
A/B Landbouw, bosbouw, visserij	1,5	0,8	1,4	1,6	2,4
C Winning van delfstoffen	0,1	0,2	0,0	0,9	0,1
D Industrie (geen aardolie, cokesindustrie)	10,8	12,0	13,7	12,8	15,1
E Energie en water	0,3	0,7	0,5	0,5	0,4
F Bouwnijverheid	4,9	4,3	5,7	5,3	3,8
G Reparatie van consumentenartikelen en handel	16,3	13,3	15,6	15,2	15,5
H Horeca	4,1	3,3	3,9	4,3	5,0
I Vervoer, opslag en communicatie	5,8	4,8	4,3	3,8	6,0
J Financiële instellingen	4,5	2,7	4,5	4,0	3,4
K VH Zakelijke dienstverlening	20,3	20,1	15,0	16,4	17,3
L Openbaar bestuur, overheidsdiensten	6,4	6,9	6,0	7,4	5,6
M Onderwijs	6,4	9,2	7,8	5,7	6,4
N Gezondheids- en welzijnszorg	14,5	18,4	17,3	18,1	15,7
O Milieudienstverlening, cultuur/recreatie en overige dienstverlening	4,1	3,2	4,0	4,0	3,4
	100	100	100	100	100

Bron: CBS, 2008

Uit deze gegevens blijkt er in de noordelijke provincies verhoudingsgewijs meer werkgelegenheid in nijverheid (industrie, delfstoffenwinning, nutsvoorzieningen en bouw) en niet-commerciële dienstverlening (openbaar bestuur, onderwijs en zorg) aanwezig te zijn.

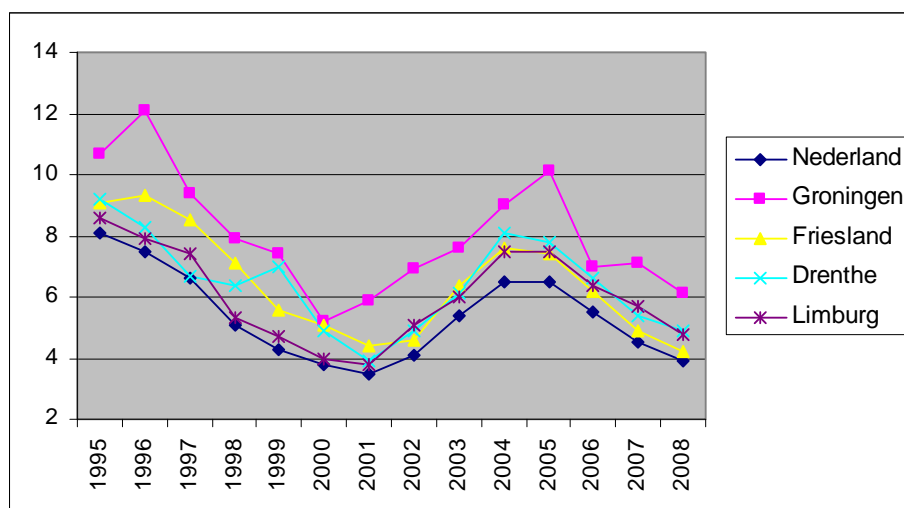
Sectoren in de zakelijke dienstverlening, handel en transport & communicatie zijn relatief minder vertegenwoordigd, terwijl hierin juist de sterkste werkgelegenheidsgroei optrad gedurende de laatste jaren (RUG, 2008). Dit was ongunstig voor de werkgelegenheidsontwikkeling in het noorden vanwege de ondervertegenwoordiging van deze sectoren. In deze periode van economische crisis is een oververtegenwoordiging van niet-commerciële dienstverlening juist gunstig, omdat deze sector minder conjunctuurgevoelig is. Voor de provincie Limburg valt vooral het belang van de industrie en de relatieve ondervertegenwoordiging van de zakelijke en financiële dienstverlening op.

De werkgelegenheid is niet alleen in bepaalde sectoren maar ook ruimtelijk geconcentreerd. In de Sociaal-economische schets van Noord-Nederland (RUG, 2008) wordt de werkgelegenheidsfunctie (aantal arbeidsplaatsen per hoofd van de beroepsbevolking) naar gemeente in afwijking van het landelijk gemiddelde weergegeven. Hieruit blijkt dat de kernzones in Noord Nederland⁴ een grotere of vrijwel gelijke werkgelegenheidsfunctie hebben ten opzichte van het landelijke cijfer. Hiermee wordt de centrumfunctie van deze gebieden onderstreept.

Werkloosheid

Een belangrijke maatstaf voor de economische ontwikkeling van een gebied is verder het werkloosheidspercentage. Deze cijfers zijn niet voorhanden voor alle gemeenten die voor BSRI in aanmerking kwamen en worden daarom op provinciaal niveau gepresenteerd.

Figuur 3.5 Werkloosheidspercentage



Bron: CBS

Zoals uit de figuur valt af te lezen daalde het landelijke en provinciale werkloosheidspercentage tot 2001, waarna het steeg tot 2005 om daarna weer richting het niveau van 2001 te duiken. Het werkloosheidspercentage van Limburg blijft het dichtst in de buurt van het landelijke cijfer, terwijl Groningen er het meest van afwijkt. Daar daalde het cijfer echter relatief sterk na de piek rond 2005. De werkloosheidspercentages van alle

⁴ A7-zone, Westergozone, Drentse stedenrij, Groningen-Assen en Eemsmond

BSRI provincies blijven echter gedurende de hele periode boven het landelijke cijfer uitkomen.

Uit de volgende tabel blijkt de regionale component (regionale minus nationaal werkloosheidspercentage) van de werkloosheid wel te zijn afgenomen voor het noorden als geheel. De grootste daling werd in de provincie Groningen gerealiseerd. Alleen Drenthe kende een stijging van de regionale component.

Tabel 3.2 Regionale component van de werkloosheid (NWW als % van de beroepsbevolking: afwijking van het Nederlandse % in procenten)

	Groningen	Friesland	Drenthe	Noorden
2000	4,7	1,6	1,2	2,5
2007	3,0	1,1	1,6	1,9

Uit deze cijfers blijkt vooral Groningen een inhaalslag te hebben gemaakt, ofschoon de werkloosheid nog altijd hoger ligt. Het werkloosheidspercentage van Limburg loopt ongeveer gelijk op met dat van Nederland als geheel.

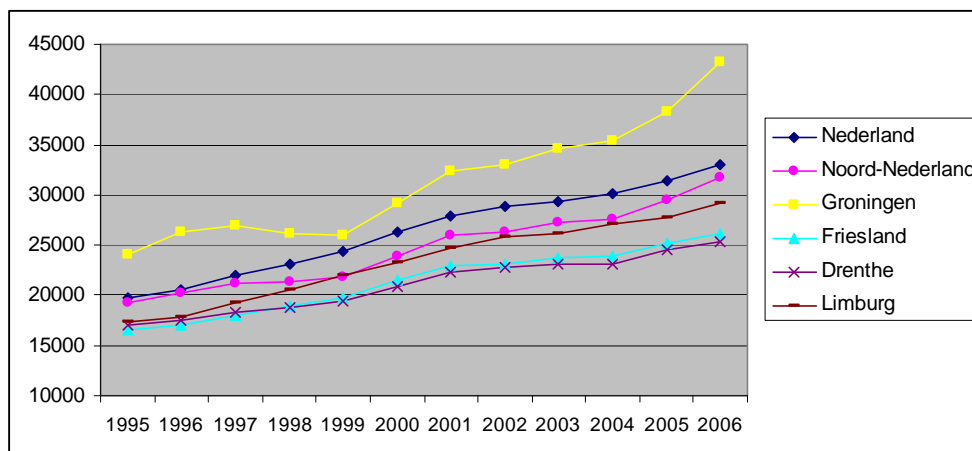
Uit statistieken voor enkele grotere gemeenten blijkt de werkloosheid voor bijvoorbeeld Heerlen, Groningen en Leeuwarden (aanzienlijk) hoger te liggen dan het provinciale gemiddelde. Dit doet zich ook voor in kleinere steden als Emmen, Assen en Hogeveen. Dit verschijnsel is overigens niet opvallend, aangezien het vaker voorkomt dat Nederlandse steden een hoger werkloosheidspercentage kennen dan hun provincie.

Arbeidsproductiviteit

Van belang voor de economische ontwikkeling van een gebied is verder het bruto regionaal product (BRP) en de arbeidsproductiviteit.

Zoals uit de volgende figuur blijkt ligt het BRP per inwoner voor de meeste BSRI provincies aanzienlijk lager dan het Nederlandse gemiddelde. Groningen vormt hierop de uitzondering met een hoger BRP per inwoner. Dit heeft de provincie grotendeels te danken aan de aardgasproductie, die in het vervolg buiten beschouwing gelaten wordt, omdat de toegevoegde waarde van de sector erg groot is maar er geen sterk verband bestaat met de werkgelegenheid in de provincie Groningen.

Tabel 3.3 BRP per inwoner



Bron: CBS

Circa 75% van het totale BRP in het noorden wordt gerealiseerd in de kerngebieden, waar de gemiddelde jaarlijkse groei iets hoger ligt dan de groei in het landelijk gebied. Het economische belang van deze kernzones neemt daarom toe.

Als we kijken naar de meest recente volumemutaties van de economische groei per provincie, dan valt op dat de economie van Drenthe in 2007 en 2008 harder groeide dan de nationale economie. Ook Friesland en Groningen (excl. delfstoffenwinning) groeiden elk een jaar sneller dan de nationale economie. De Limburgse economie kende ook positieve volumemutaties maar die bleven telkens onder het nationale gemiddelde. De tabel hieronder geeft een overzicht voor de jaren 2006 t/m 2008.

Tabel 3.4 Volumemutaties in % t.o.v. voorgaand jaar (excl. delfstoffenwinning)

	2006	2007	2008
Nederland	3.6	3.7	1.8
Groningen	1.5	2.7	2.1
Friesland	2.5	4.3	1.7
Drenthe	2.5	4.1	2.2
Limburg	2.5	3.5	0.7

Bron: CBS

Uit de onderstaande tabel blijkt de arbeidsproductiviteit van Friesland, Drenthe en het noorden als geheel lager te liggen dan het Nederlandse gemiddelde. Groningen stijgt hier echter bovenuit, terwijl deze cijfers exclusief aardgaswinning zijn opgenomen. In de Sociaal-economische schets van Noord-Nederland (RUG, 2008) wordt dit aan de sectorstructuur, innovativiteit en opleidingsniveau van het Groningse bedrijfsleven toegeschreven.

Tabel 3.5 Arbeidsproductiviteit in € per gewerkt uur (2007)

	Groningen	Friesland	Drenthe	Noorden	Nederland
Totaal (excl. delfstoffenwinning)	41,12	37,07	37,00	38,45	40,66

Bron: RUG, 2008, Sociaal-economische schets Noord Nederland

In hetzelfde rapport wordt ook de arbeidsproductiviteitsgroei gegeven, omdat dit inzicht biedt in het concurrentievermogen van de regio. Dit gegeven wordt berekend aan de hand van het verschil tussen procentuele volumemutaties in de toegevoegde waarde en het aantal gewerkte uren. De gemiddelde jaarlijkse groei bedroeg 1,5% in het noorden tegen 1,4% op nationaal niveau. Op provinciaal niveau blijkt Groningen gemiddeld twee maal sterker te stijgen dan Friesland en Drenthe, waardoor de voorsprong van de provincie uitloopt.

Inkomen

Ten slotte is ook het besteedbaar inkomen een maatstaf voor welvaart. Uit de onderstaande tabel blijkt dit voor alle BSRI provincies onder het landelijke niveau te liggen, in zowel 2000 als 2006. De achterstand is het grootst voor huishoudens in de provincie Groningen en kleiner in de provincies Drenthe en Limburg. In Groningen werd echter een relatief sterke inhaalslag gemaakt met een stijging van 21,9% tussen 2000 en 2006.

Tabel 3.6 Besteedbaar inkomen per huishouden

	2000 (1000 €)	2006 (1000 €)	Toename 2000-2006 (%)
Groningen	22,8	27,8	21,9
Friesland	23,6	28,9	22,5
Drenthe	24,9	30	20,5
Noorden	23,7	28,8	21,5
Limburg	25,2	29,5	17,1
Nederland	25,9	31,3	20,8

Bron: CBS

Samenvattend

Tot en met 2006 richtte het BSRI zich op het wegwerken van een faseverschil in de economische ontwikkeling van de noordelijke provincies ten opzichte van de rest van Nederland. Het was hiermee een van de instrumenten die zich hierop richtten. De in deze paragraaf opgenomen sociaal-economische gegevens laten zien dat er voor het Noorden nog steeds wel verschillen in economische ontwikkeling bestaan maar dat deze beduidend kleiner zijn geworden omdat het Noorden op diverse terreinen (werkloosheid, arbeidsparticipatie en besteedbaar inkomen) een inhaalslag heeft gemaakt. Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies blijven de BSRI gesubsidieerde investeringen overigens echter zeer beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het BSRI een grote rol heeft gespeeld in de inhaalslag.

Na 2006 is het budget van het BSRI verlaagd en is een nieuwe Steunkaart in werking getreden die het gebied dat voor subsidie in aanmerking komt verder beperkt.

Het uitgangspunt voor de steunkaart en daarmee de Uitvoeringsregeling BSRI is sinds 2007 niet meer het wegwerken van achterstanden, maar het realiseren van een level playing field in het Noorden en Limburg met de naastgelegen grensgebieden in België en Duitsland. Dit is gerelateerd aan de omslag die in het regionale beleid heeft plaatsgevonden: van het wegwerken van achterstanden naar het stimuleren van kansrijke sectoren. De volgende paragraaf gaat verder op het level playing field in.

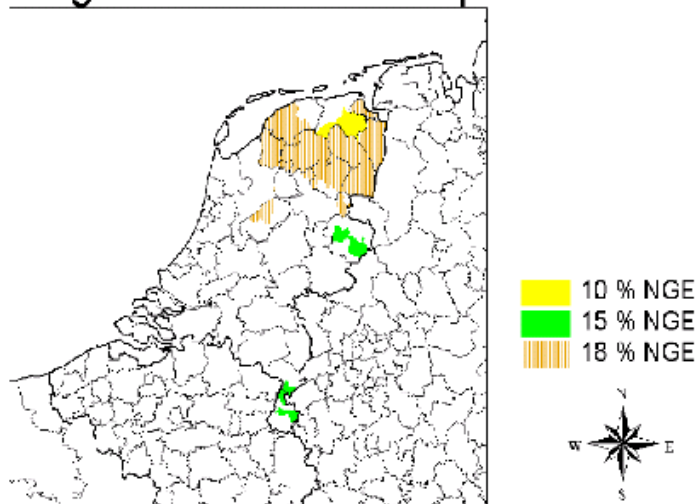
3.2 Verhouding regelingen Duitsland en België

3.2.1 De Steunkaart voor Nederland

De Staatssteunkaart van Nederland staat hieronder weergegeven. Deze kaart is leidend voor de gebieden waarin staatsteun mag worden verleend aan bedrijven en de maximale hoogte van deze steun. Het BSRI is actief binnen een selectie van de gebieden op de steunkaart. De maximale subsidies die mogen worden toegekend binnen het BSRI worden bepaald door voor de steunkaart voorgestelde maximale percentages.

Figuur 3.6 Staatssteunkaart voor Nederland (2000-2006)⁵

Regional state aid map 2000



	Grote bedrijven	Middelgrote en kleine bedrijven
Noord-Nederland:		
- Overig Groningen (NUTS niveau III)	10% nse	10% nse + 10% bse
- Rest van Noord-Nederland (°)	18% nse – 20% bse	18% nse – 20% bse
Flevoland (°)	18% nse – 20% bse	18% nse – 20% bse
Twente (*)	15% nse – 15% bse	15% nse – 15% bse
Limburg (Zone Noord)		
- Midden-Limburg (NUTS niveau III)	10% nse	10% nse
- Zuid-Limburg (NUTS niveau III) (*)	15% nse – 15% bse	15% nse – 15% bse
Limburg (Zone Zuid) (*)	15% nse – 15% bse	15% nse – 15% bse

(°) De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden dat de totale steunintensiteit nooit meer zal bedragen dan 18% nse of 20% bse.

(*) De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden dat de totale steunintensiteit nooit meer zal bedragen dan 15% nse of 15% bse.

⁵ Netto steunintensiteit: Het steunbedrag exclusief belasting, uitgedrukt als een percentage van de in aanmerking komende kosten van het project.

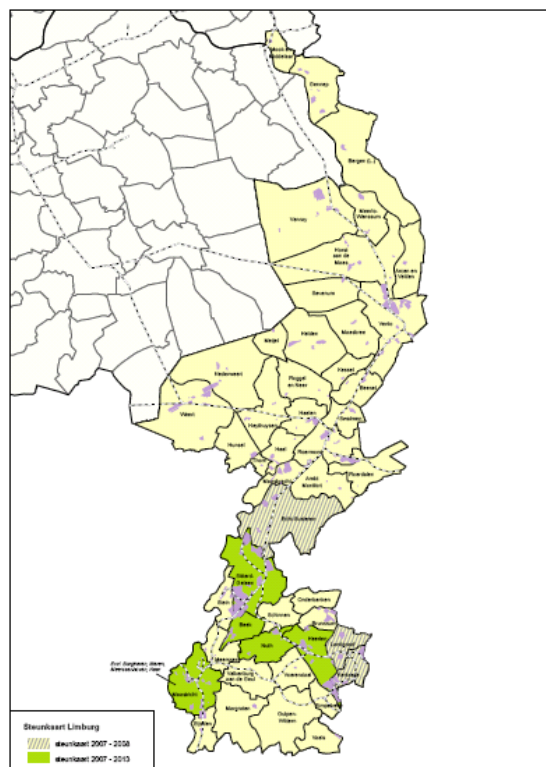
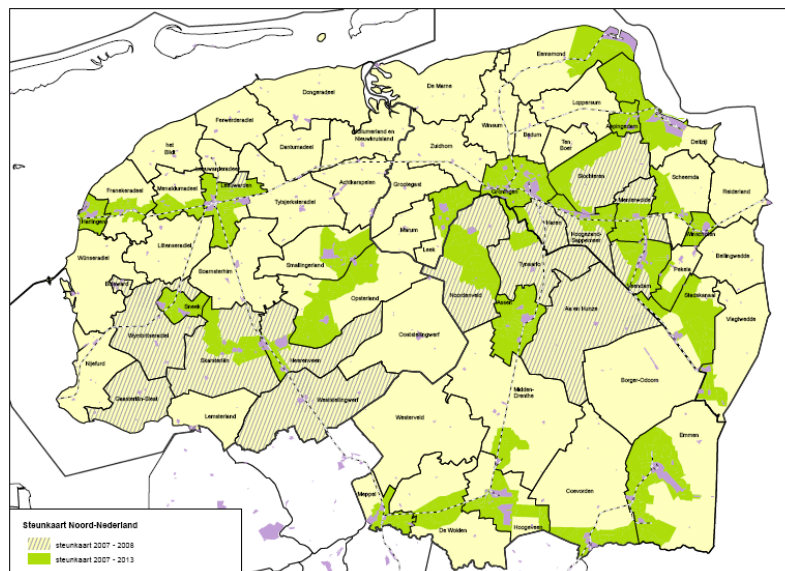
Bruto steunintensiteit: Het steunbedrag uitgedrukt als een percentage van de in aanmerking komende kosten van een project. Voor de berekening van bruto steunintensiteit worden de cijfers gebruikt vóór aftrek van directe belastingen. Van steun die in termijnen wordt uitgekeerd, wordt door discontering de waarde op het ogenblik van de verlening ervan berekend.

Het Brutostandaardsaldo (bss) is gedefinieerd door de Europese Commissie als: 'De in geldswaarde uitgedrukte totaalopbrengst minus bepaalde bijbehorende specifieke kosten'. Het bss geeft een vergoeding voor de factorkosten (arbeid en kapitaal) en de niet-toegerekende non-factorkosten zoals afschrijving en onderhoud (zie figuur). Het is een nominaal bedrag dat is uitgedrukt in euro.

De Nederlandse grootte-eenheid (nge) is een reële economische maatstaf die gebaseerd is op het brutostandaardsaldo (bss, opbrengsten minus bepaalde specifieke kosten). Het is een maat waarmee de economische omvang van activiteiten wordt weergegeven.

Na 2006 zijn door de Europese Commissie nieuwe steunkaarten vastgesteld. Voor het Noorden en Zuiden zijn deze nieuwe steunkaarten hieronder weergegeven. Hieruit blijkt dat het steungebied in Nederland ten opzichte van de periode 2000-2006 flink afgenomen is en dat het na 2008 nog verder beperkt is. De maximale steunpercentages liggen op 10% BSE of 15% BSE, afhankelijk van het steungebied. Voor de gebieden die tot 2008 op de steunkaart voorkwamen gold een maximum van 10%.

Figuur 3.7 Steunkaart voor Nederland 2007-2013



3.2.2 Regelingen Grensgebieden

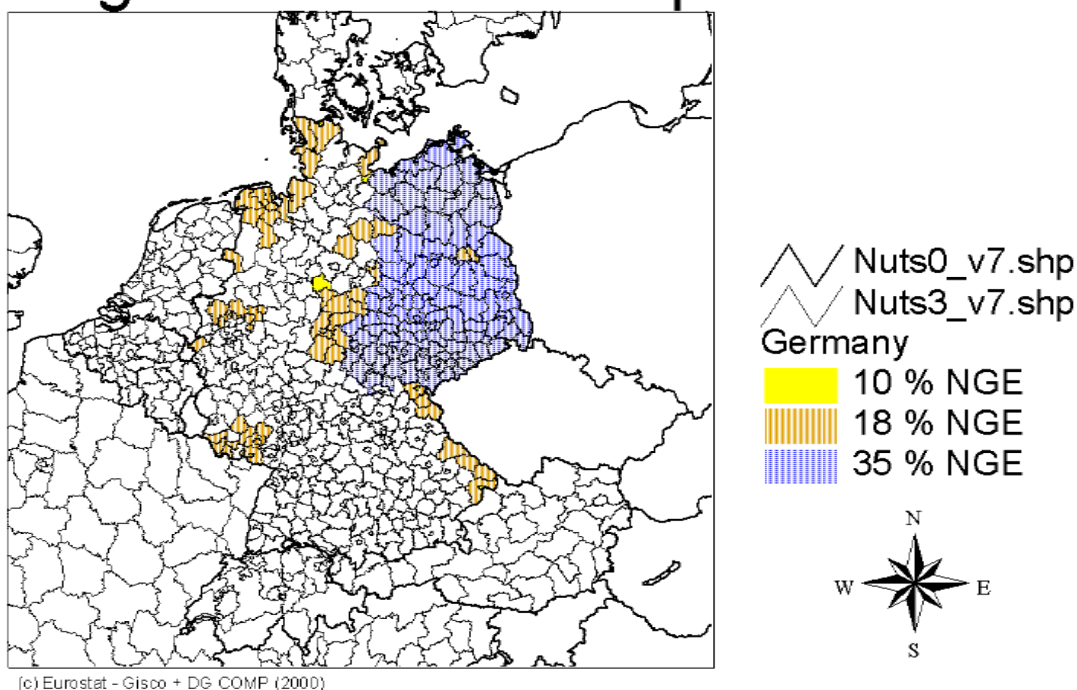
De steunkaart van Duitsland

Zoals op de steunkaart van Duitsland te zien valt, komt slechts een beperkt aantal gebieden direct langs de grens voor op de steunkaart. Het gaat hierbij om het gebied rondom Leer in Niedersachsen, het Grafschaft Bentheim en het gebied rond Heinsberg. Deze gebieden staan gepresenteerd op de onderstaande steunkaart voor Duitsland voor de periode 2000-2006 gevolgd door die na 2007.

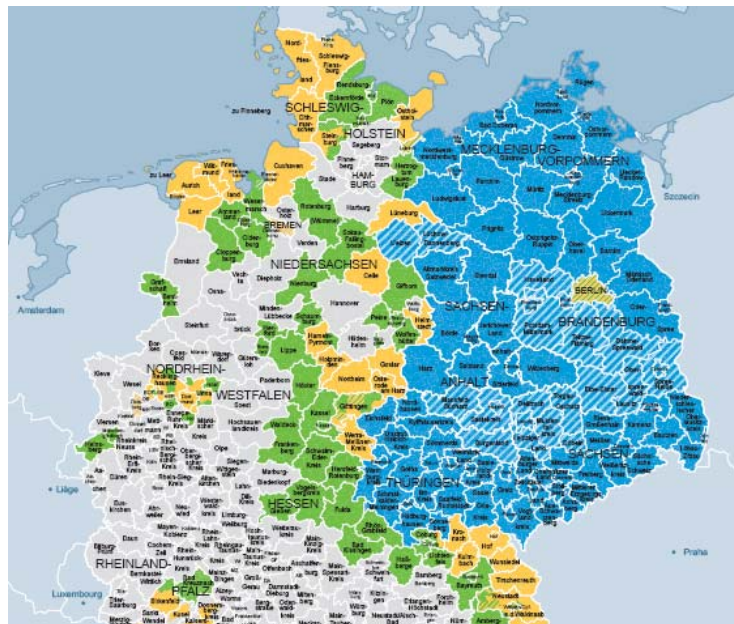
De steunpercentages die mogelijk zijn voor (het beperkte) aantal gebieden langs de grens, zijn met de nieuwe steunkaart verlaagd. Twee gebieden zijn nu geclassificeerd als D-steungebied, waar de steunpercentages het laagst zijn. Dit betekent dat steun die momenteel gegeven kan worden lager ligt dan in de periode 2000-2006.

Figuur 3.8 Staatssteunkaart voor Duitsland 2000-2007

Regional state aid map 2000



Figuur 3.9 Staatssteunkaart 2007-2013



- A, max steunpercentages kleine ondernemingen 50%, middel 40%, andere 30%
- C, max steunpercentages kleine ondernemingen 35%, middel 25%, andere 15%
- D, max steunpercentages kleine ondernemingen 15%, middel 7,5%, andere 0%

De regelingen in de Duitse grensregio

Voor Duitsland is het GA programma (Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur") vergelijkbaar met het BSRI. Vanuit dit programma worden ook premies op investeringen verstrekt.

De maximale investering die in aanmerking komt voor premie is 10 miljoen euro. De eerste 5 miljoen komt voor het volledige percentage in aanmerking, de volgende 2,5 miljoen (dus 5-7,5 miljoen) komt voor het percentage minus 3 procentpunt en de laatste 2,5 miljoen (7,5-10 miljoen) komt voor het percentage minus 5 procentpunten in aanmerking.

Het percentage steun dat verleend kan worden is afhankelijk van de in de steunkaart bepaalde maximale steunpercentages, aangepast aan het type investering. In de volgende tabel staan de huidige premiepercentages gepresenteerd.

Tabel 3.7 Premiepercentages GA Programma

Onderneming:	C Gebied			D Gebied		
	Klein (<50 werknemers)	Middelgroot (50-250 werknemers)	Groot (>250 werknemers)	Klein	Middelgroot	Groot
Oprichting	20%	15%	12%	15%	7,5%	0%
Uitbreiding	15%	12%	10%	12%	7,5%	0%
Rationalisering (+7,5% arbeidsplaatsen)	10%	7,5%	7,5%	0%	0%	0%
Rationalisering	0%	0%	0%	0%	0%	0%

De bovenstaande percentages zijn nagenoeg hetzelfde als in 2006 en in enkele gevallen minimaal verlaagd. In 2009 zijn de percentages tijdelijk, voor de periode van een jaar, verhoogd vanwege de crisis.

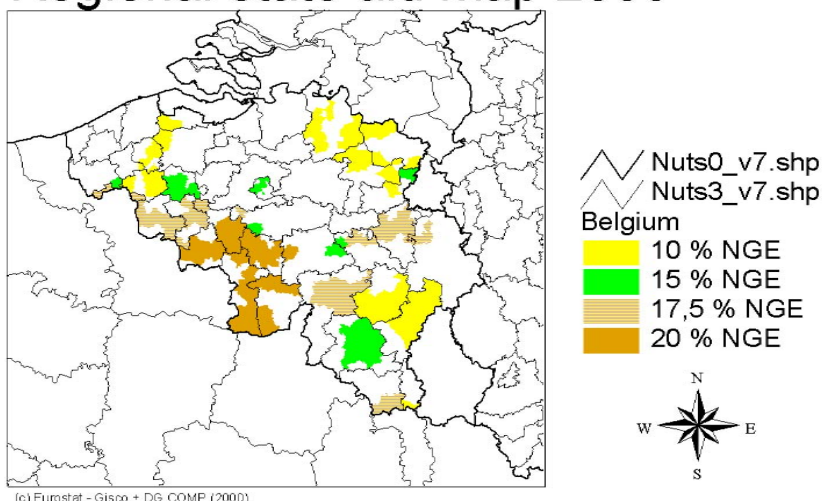
De steungebieden grenzend aan Nederland zijn als C of als D-gebied geclassificeerd. In D-gebieden wordt geen steun aan grote bedrijven verleend, in C-gebieden maximaal 12% bij oprichting.

De steunkaart van België

De steunkaart van België voor de periode die deze evaluatie beslaat is hieronder weergegeven. Hierop is te zien dat ten westen van Limburg een deel van het grensgebied op de Belgische steunkaart valt. Overige grensgebieden waar de kaart geldt liggen tegen Brabant aan. Brabant valt in Nederland niet onder de steunkaart.

Figuur 3.10 Staatssteunkaart België (2000-2006)

Regional state aid map 2000



In de periode 2007-2013 blijft 13,5% van de Belgische bevolking in aanmerking komen voor steun ingevolge artikel 87, lid 3, onder c), met een maximum van 15% of 10%, waarbij 6% wordt toegekend aan het Vlaams Gewest, 6% aan het Waals Gewest en 1,5% aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De regio Henegouwen waar 12,4% van de Belgische bevolking woonachtig is, kan tot en met 31 december 2010 in aanmerking komen voor steun ingevolge artikel 87, lid 3, onder a), met een maximale steunintensiteit van 30%. In 2010 zal de Commissie nagaan of het BBP van deze regio lager is dan 75% van het communautaire gemiddelde (EU-25). Is dit het geval, dan blijft het steunmaximum 30% bedragen; zo niet, dan komt de regio op grond van artikel 87, lid 3, onder c), in aanmerking voor steun van maximaal 20%.

Regelingen in België

Vlaanderen

In Vlaanderen bestaat een investeringsregeling voor de strategische investeringen en opleidingen. Het gaat hier om steun voor MKB bedrijven voor het gehele gebied, maar ook om investeringen van grote ondernemingen in de steungebieden. Voor strategische investeringen gaat het om een minimale investering van 8 miljoen euro. De maximale steunpercentages voor investeringen staan in de volgende tabel. De subsidie bedraagt maximaal één miljoen euro per aanvraag.

Tabel 3.8 Maximale steunpercentages voor investeringen

Grote van de onderneming	Buiten de Ontwikkelingszones	Binnen de Ontwikkelingszones
Grote ondernemingen	10%	10%
Middelgrote ondernemingen	7,5%	10%
Kleine ondernemingen	-	10%

Wallonië

In Wallonië wordt vanaf 2004 een investeringspremie die tevens gekoppeld is aan een vrijstelling van de onroerende voorheffing toegepast.

Steun aan grote bedrijven:

De grote onderneming heeft een bedrijfszetel in een ontwikkelingsgebied in het Waals Gewest.

- Investering draagt bij aan
 - de oprichting of de ontwikkeling van de grote onderneming;
 - het verhogen van de toegevoegde productiewaarde;
 - het scheppen van werkgelegenheid of de bescherming van het milieu.

Voor de berekening van het bedrag van de investeringspremie wordt rekening gehouden met het belang van het investeringsprogramma, het belang van de activiteit voor het Waals Gewest, de werkgelegenheidsdoelstelling, de impact van het investeringsprogramma en het kwaliteitsniveau van de tewerkstelling, de impact op het leefmilieu, de kapitaalintensiteit van het investeringsprogramma en de verwachte economische neveneffecten.

Het maximum percentage dat kan worden toegekend is 20% en daarnaast is de premie beperkt tot 75.000 euro per gecreëerde betrekking, behalve als de investering van groot belang blijkt voor het Waals Gewest, dan is deze beperking 100.000 euro.

Steun aan kleine en middelgrote ondernemingen:

Voor kleine en middelgrote ondernemingen gaat het over investeringen vanaf 25.000 euro tot grote investeringen. De minimale investering die in aanmerking komt wordt bepaald aan de hand van de omvang van het bedrijf. Om de premie te kunnen genieten moet de onderneming minstens een bedrijfszetel hebben in het Waals Gewest. De berekening van de premie is gebaseerd op:

- de basistegemoetkoming
- doelstelling voor werkgelegenheidscreatie
- de kwaliteit van de werkgelegenheid
- het belang van de activiteit
- de verwezenlijking van een investering in een afgedankte bedrijfsruimte
- de aanvullende steun voor de onderneming die deel uitmaakt van een concurrentiepool

Er wordt 300.000 euro investering per tot stand gebrachte betrekking gesubsidieerd. De maximum percentages die worden toegekend zijn 18% voor investeringen binnen het ontwikkelingsgebied (steunkaartgebied). Voor zowel kleine als middelgrote ondernemingen is de basistegemoetkoming 6% binnen het ontwikkelingsgebied. Deze wordt verder verhoogd naarmate er aan meer van de bovenstaande criteria wordt voldaan. Buiten het ontwikkelingsgebied is de basistegemoetkoming 3,5 % voor middelgrote en 4% voor kleine ondernemingen. Voor zeer kleine ondernemingen liggen deze percentages op respectievelijk 13% en 10%.

Vergelijking

In onderstaande tabel worden bovenstaande regelingen samengevat.

Tabel 3.9 Overzicht regelingen Nederland, Duitsland en België

	Minimale investering	Maximale bedrag dat in aanmerking komt voor subsidie	Maximum subsidie	Maximale subsidiepercentages tot 2007	Maximale subsidiepercentages na 2007
Nederland	4,5 miljoen voor vestiging 13,6 miljoen voor vestiging met bijzonder belang 54,4 miljoen voor fundamentele wijziging 13,6 miljoen voor strategische uitbreidingsprojecten	8,18 miljoen euro bij reguliere vestigingsprojecten en hoger bij andere typen projecten		20% (noord) en 15% (zuid)	15% (noord) en 10% (zuid)
Duitsland	NA	10 miljoen euro		12-20% voor vestiging 10-15% voor	Rondom Leer: 12-20% voor vestiging

	Minimale investering	Maximale bedrag dat in aanmerking komt voor subsidie	Maximum subsidie	Maximale subsidiepercentages tot 2007	Maximale subsidiepercentages na 2007
België (Vlaanderen)	8 miljoen euro		1 miljoen euro	10%	10-15% voor uitbreiding 7,5-10% voor rationalisering Overige steungebieden: Grote bedrijven uitgesloten 7,5-15% voor MKB
België (Wallonië)			75.000-100.000 euro per gecreëerde arbeidsplaats voor grote ondernemingen 300.000 per gecreëerde arbeidsplaats voor MKB	20% voor grote ondernemingen 18% voor MKB	

Zoals bovenstaand overzicht laat zien, zijn in kleine gedeelten van de grensgebieden regelingen van toepassing die vergelijkbaar zijn met het BSRI. De maximale steun die verleend mag worden wordt voor alle gebieden bepaald door de steunkaart.

Voor de gebieden direct grenzend aan Nederland verschilt de hoogte van de maximale steunpercentages niet veel met die in Nederland. Hierbij geldt dat voor de periode na 2007 grote bedrijven geen steun meer ontvangen met uitzondering in Leer. Daarnaast is er slechts een beperkt aantal gebieden in Duitsland dat direct grenst aan Nederland en voorkomt op de steunkaart.

Voor Duitsland ligt het maximale bedrag dat voor premie in aanmerking komt op 10 miljoen euro. In Vlaanderen ligt de ondergrens van de investering waarop premie wordt gegeven lager dan in Limburg (8 miljoen ten opzichte van 13,6 miljoen in Limburg). Investerings komen in Vlaanderen dus iets eerder in aanmerking voor een premie. De maximum bijdrage is, met 1 miljoen euro, daarentegen lager dan de maximum bijdrage die mogelijk is onder BSRI.

Uit het bovenstaande blijkt het BSRI concurrerend met de buitenlandse regelingen die vlak over de grens voorhanden zijn. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews.

3.3 Nut BSRI in creëren level playing field

Locatiefactoren en belang subsidiemaatregelen volgens aanvragers

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we aan de deelnemende ondernemers gevraagd of zij andere vestigingsplaatsen hebben overwogen voor hun investering en wat de belangrijkste locatiefactoren zijn. Hiermee ontstaat een beeld van het belang van BSRI op de locatiekeuze.

Uit de enquêtes blijkt dat 84% van de ondernemers andere vestigingsplaatsen heeft overwogen. Deze locaties lagen met name in andere delen van Nederland. Ook de Grensregio Duitsland (5 van de 21 bedrijven die deze vraag hebben ingevuld), de Grensregio met België (3 bedrijven), een andere EU lidstaat in West-Europa en Buiten Europa zijn opties die bij meerdere bedrijven meegespeeld hebben. 62% van de respondenten die meerdere vestigingslocaties hebben overwogen, verklaarden dat er ook op die alternatieve locaties vergelijkbare investeringspremies aanwezig waren. Het gaat dan om subsidies die voorhanden zijn in buitenlandse steunkaart gebieden. In 54% van de gevallen ging het hier echter wel om minder goede voorwaarden dan bij het BSRI. Als de subsidiemogelijkheden aantrekkelijker waren dan ging het vooral om de hoogte van de bijdrage. In de gevallen dat men in de grensregio's heeft gekeken waren er (op één geval na) investeringspremies beschikbaar. Deze premies werden soms als gunstiger gewaardeerd in termen van bijdrage (2x) en procedure/voorwaarden (2x). Er is overigens één aanvrager die een grensoverschrijdend project heeft uitgevoerd en daadwerkelijk gevestigd is op een gedeeld bedrijventerrein.

Uit de locatiefactoren van bedrijven die de enquête ingevuld hebben luidt de top 5 als volgt:

- 1 en 2: Beschikbaarheid ruimte/locatie
Stimuleringsmaatregelen
- 3 : Kosten ruimte/locatie
- 4 : Afstand markt
- 5 : Aanbod en beschikbaarheid van personeel

Hierin valt vooral het hoge belang van stimuleringsmaatregelen op. Dit werd ook al in eerdere evaluaties geconstateerd, na beschikbaarheid locatie en de ligging werd in de vorige evaluatie de beschikbaarheid van IPR als reden aangegeven voor de locatiekeuze. Zowel uit de vorige evaluatie als deze blijkt dat de aanwezigheid van een subsidie-instrument met name van belang is bij vestigingen en in (veel) mindere mate bij beslissingen rondom uitbreidingsinvesteringen. Het belang van een investeringspremie wordt wel genuanceerd met de constatering dat toch bijna 40% van de aanvragers die andere locaties voor hun project hebben overwogen locaties hebben bekeken waarvoor geen subsidieregeling beschikbaar was.

Hoewel ook aanvragers waarvan de aanvraag is ingetrokken of afgewezen in de enquête aangeven dat de aanwezigheid van een subsidie-instrument van belang is, hebben 3 van de 4 aanvragers waarvan de aanvraag is afgewezen uiteindelijk toch in de regio geïnvesteerd. Geen van de 7 aanvragers waarvan de subsidieaanvraag is ingetrokken of afgewezen heeft geïnvesteerd op een andere locatie. Navraag bij EZ leert dat slechts één van alle 43 niet gehonoreerde aanvragen uiteindelijk is doorgegaan op een andere locatie.

Percepties beleidsmakers over locatiefactoren en het belang van BSRI

Opmerkelijk is dat onder veel geïnterviewden vanuit het Ministerie van Economische Zaken een ander beeld bestaat over het belang van subsidiemaatregelen bij locatiekeuzes. Zij denken dat infrastructuur en bereikbaarheid, aanwezigheid van soortgelijke bedrijven (clustervorming), specifieke voorzieningen zoals een diepzeehaven, aanbod van (geschoolde) arbeidskrachten, afstand tot markt en toeleveranciers en onderwijsinstellingen belangrijke locatiefactoren zijn. Stimuleringsmaatregelen hebben volgens hen nauwelijks invloed op de locatiekeuzebeslissing, omdat bovenstaande factoren in grote mate de exploitatiekosten bepalen en de business case ook sluitend moet zijn zonder BSRI subsidie. Daarnaast vindt men het bedrag van de subsidie relatief beperkt t.o.v. de investeringen die normaliter met vestigingen en uitbreidingen gemoeid zijn. De (theoretisch) mogelijke situatie dat locaties gelijk scoren waardoor het BSRI de doorslag geeft wordt door de geïnterviewden onwaarschijnlijk geacht. Dit beeld komt niet overeen met het belang dat de ondernemers zelf in deze en de vorige evaluatie hechten aan de subsidie.

De meningen over het belang van de subsidie in de locatiebeslissing lopen in de gesprekken met regionale betrokkenen uiteen. Sommige gesprekspartners zijn van mening dat het BSRI helpt bij het aantrekkelijker maken van de business case en zo een belangrijke rol speelt bij het locatiekeuze proces. Anderen denken dat het BSRI, vanwege de relatief beperkte omvang, een veel kleinere bijdrage aan die keuze levert. Wel is het denkbaar dat investeringen groter worden dan oorspronkelijk gepland vanwege de BSRI bijdrage of sneller worden uitgevoerd. De reële dreiging bij strategische uitbreidingen dat Nederlandse bedrijven naar het buitenland verplaatsen wordt in twijfel getrokken door de meeste geïnterviewden.

Eerder onderzoek naar locatiefactoren

ECORYS heeft een aantal jaar geleden de ‘Internationale benchmark regionaal investeringsklimaat’ uitgevoerd (NEI, 2001). In het kader van deze studie is tevens een enquête onder allerlei typen bedrijvigheid uitgezet en is een set van 32 locatiefactoren voorgelegd. Hieruit kwam de volgende top 10:

Locatiefactor	Omschrijving
1. Houding van / Relatie met werknemers	Hart voor de zaak, vaardigheden, mentaliteit, kennisniveau
2. Wegtransport	Bereikbaarheid over de weg
3. Kwantiteit personeel	Regionale arbeidsmarkt algemeen: krapte?
4. Opleidingsniveau	Voldoende voor te verrichten werk (duur, zwaarte, richting, niveau, aansluiting praktijk)
5. Public support netwerk	Houding van overheden
6. Loonniveau	In de sector, in vergelijking met elders (sectoraal, regionaal)
7. Telecom-infrastructuur en diensten	Omvang, prijs, kwaliteit telecommunicatie- en IT-infrastructuur (netwerken, verbindingen)
8. Onderwijsfaciliteiten	
9. Woningaanbod	Krapte woningmarkt, kwaliteit en prijs aanbod, variatie, spreiding klassen, ligging, wijk, groen
10. Criminaliteit	Onveiligheidsgevoel, blauw op straat, Drugsoverlast, kleine criminaliteit (diefstal/inbraken)

Subsidies en premies maakten ook deel uit van de 32 locatiefactoren en werden op plaats 17 teruggevonden. De mate van waardering van stimuleringsmaatregelen verschilt dus sterk tussen BSRI aanvragers en ondernemers in het algemeen. De reden voor deze discrepantie is niet duidelijk en blijkt moeilijk te achterhalen. Andere studies en de percepties van beleidswerkers nuanceren wel het beeld dat uit de enquête volgt.

Percepties over stimuleringsmaatregelen in het buitenland

Men denkt eveneens verschillend over de realisatie van een level playing field in de grensgebieden. In de regio bestaat het vermoeden dat andere EU landen soepeler met subsidietoekenning omgaan en dat de percentages hoger zijn. Dit is echter veelal afhankelijk van het schaalniveau waarop de vergelijking met Nederland getrokken wordt. De hoogte van de subsidiepercentages in België en Duitsland zijn vergelijkbaar in de directe grensgebieden. Het maximale subsidiebedrag is wel lager in Vlaanderen, terwijl in Duitsland juist het maximale subsidiabele bedrag lager ligt dan in Nederland (afhankelijk van het type project).

De betrokkenen in de provincies geven aan dat het BSRI bijdraagt aan het realiseren van een level playing field, maar zijn grotendeels van mening dat een gelijk niveau nog niet is bereikt. Deze perceptie wordt niet bevestigd door de vergelijking van regelingen (zie voorgaande paragraaf). De interviews met ambtenaren van het Ministerie leveren een iets ander beeld op. Men is veelal van mening dat de investeringspremiemaatregelen en het totaalpakket dat kan worden aangeboden grotendeels vergelijkbaar is. Bovendien geven gesprekspartners aan dat wanneer dit niet het geval is de mogelijkheden voor aanpassing van Nederlandse steunmogelijkheden beperkt zijn, vanwege EU regelgeving. Daarnaast kunnen programma's als INTERREG leiden tot minder competitie als grensoverschrijdende samenwerking wordt gestimuleerd.

In nagenoeg alle interviews met beleidsmedewerkers komt naar voren dat het BSRI vooral van betekenis is als acquisitie instrument voor (internationale) vestigingsprojecten. Het is een gebaar waardoor bedrijven zich meer welkom voelen in de regio of in Nederland. Op die wijze kan het BSRI een rol spelen in de meer 'zachte' fase van het beslissingsproces. Dit laatste argument gaat ook op bij strategische uitbreidingsprojecten. Vooral als een internationale concernleiding beslist waar een bestaande vestiging wordt uitgebreid kan het BSRI in positieve zin bijdragen aan de keuze om dit in Nederland te doen.

De huidige regelingen verschillen niet veel van de regelingen die beschikbaar waren ten tijde van de vorige evaluatieperiode. De conclusie van de onderzoekers toen was dat "de overwegingen om vanuit een equal level playing field gedachte een IPR voor majeure projecten in Overijssel en Limburg in leven te houden nog steeds valide zijn" (Buck, 2004, p. 6). Tegelijkertijd is het duidelijk dat ook de regelingen in Duitsland versoberen in termen van percentages en omvang. Voor de meeste steungebieden langs de grens in Duitsland komen grotere bedrijven niet meer in aanmerking. Ook is het duidelijk dat nog maar een beperkt aantal gebieden langs de grens onder de steunkaart vallen. In die zin lijkt de noodzaak van het creëren van een level playing field af te nemen. BSRI lijkt wel van belang voor de nationale acquisitie van (buitenlandse) bedrijven om Nederland op de kaart te zetten, ofschoon dit niet tot de doelstelling van de regeling behoort. Hiertoe kan een decentrale regeling echter ook bijdragen.

3.4 Conclusie

Economische ontwikkeling van de BSRI gebieden

Tot en met 2006 richtte het BSRI zich op het realiseren van een level playing field in de Limburgse grensstreek en het wegwerken van een faseverschil in de economische ontwikkeling van de noordelijke provincies ten opzichte van de rest van Nederland. Het was hiermee een van de instrumenten die zich op de economische ontwikkeling van het Noorden richtten. De in dit hoofdstuk opgenomen sociaal-economische gegevens laten zien dat er nog steeds wel verschillen in economische ontwikkeling bestaan maar dat deze beduidend kleiner zijn geworden omdat de noordelijke provincies op diverse terreinen een inhaalslag hebben gemaakt. Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies blijven de BSRI gesubsidieerde investeringen echter zeer beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het BSRI een grote rol heeft gespeeld in de inhaalslag die in het Noorden wel degelijk is gemaakt.

Sinds 2007 is het uitgangspunt voor het BSRI mede door de gunstige ontwikkelingen niet meer het wegwerken van achterstanden, maar het realiseren van een level playing field.

BSRI is nog steeds nuttig voor het creëren van een level playing field in termen van vergelijkbaarheid van de regeling, maar is van minder belang als gekeken wordt naar de omvang van de steungebieden over de grens. Ook versoberen de maatregelen, met name in Duitsland, met de komst van de nieuwe steunkaart.

Zowel in Duitsland als België bestaan vergelijkbare investeringsregelingen, die voor wat betreft de subsidiepercentages en maximale subsidies concurrerend zijn met het BSRI. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de regelingen aan de Nederlandse en Duitse kant versoerd zijn met de nieuwe steunkaart. Voor de meeste Duitse gebieden geldt nu dat grote bedrijven niet meer voor subsidie in aanmerking komen. Hiermee neemt het nut van de BSRI voor het creëren van een level playing field af. Ook kan geconstateerd worden dat slechts een beperkt deel van de grensgebieden in Duitsland en België onder de steunkaart vallen, waarmee de concurrentie dus ook maar met een beperkt gebied speelt. Tegelijkertijd is het duidelijk dat het hebben van een subsidie-instrument (niet noodzakelijkerwijs BSRI) van invloed is op de locatiekeuze, maar niet van doorslaggevende betekenis.

BSRI speelt rol in acquisitie, ook al wordt er niet daadwerkelijk gebruik van gemaakt

Hoewel het niet de doelstelling is van het BSRI blijkt de regeling van belang te zijn als nationaal acquisitie-instrument. Het feit dat gemeld kan worden dat er een regeling is in Nederland, helpt bij de acquisitie van buitenlandse bedrijven, ongeacht de vraag of deze bedrijven er uiteindelijk gebruik van maken.

Meerdere locaties worden overwogen, maar vooral binnen Nederland

Bedrijven overwegen in bijna alle gevallen meerdere locaties voor hun project, maar de Belgische en Duitse grensregio's staan hierbij niet op een eerste plaats. Het gaat vooral om andere locaties binnen Nederland, waar geen BSRI kan worden aangevraagd. Als bedrijven overwegen in het buitenland te investeren dan wordt er uiteraard gekeken naar steunmaatregelen aldaar, waarbij een groot deel van de geënquêteerden ook subsidiemogelijkheden aantreffen.

Gezien de vergelijkbare subsidiepercentages die net over de grens worden aangeboden bestaan er geen grote verschillen tussen die regio's en de BSRI gebieden. Op basis hiervan concluderen we dat met het huidige BSRI de werkelijke concurrentie vanuit de regio's net over de grens in de praktijk beperkt is. Dit geldt eveneens voor de reële dreiging bij strategische uitbreidingen.

4 Doeltreffendheid

4.1 Bijdrage aan regionale structuurversterking

In deze paragraaf wordt bekeken of de bedrijven voldoen aan criteria zoals die zijn geformuleerd ter indicatie van regionale structuurversterking, zoals toegevoegde waarde, mate van stuwendheid en innovatie. Daarnaast wordt de vraag of BSRI heeft bijgedragen aan regionale structuurversterking beantwoord aan de hand van de bijdrage van BSRI aan het nieuwe beleid, zoals neergelegd in Pieken in de Delta.

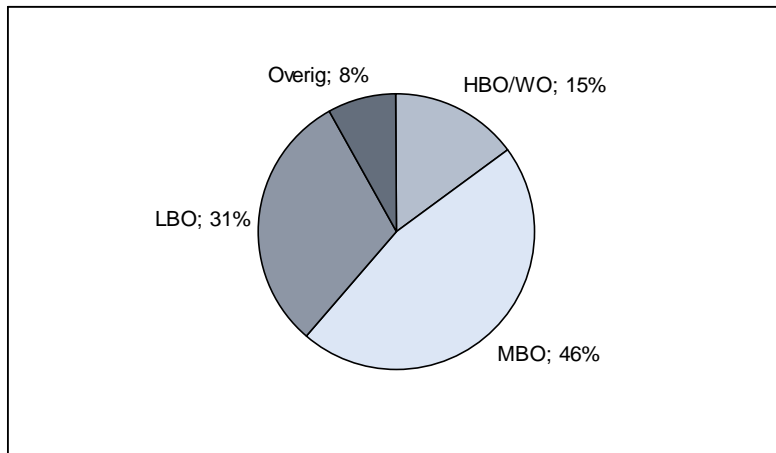
Aansluiting BSRI op andere factoren economische structuurversterking

Wanneer gekeken wordt naar het belang van R&D binnen de bedrijven berekenen we dat er gemiddeld 4,6% van de omzet gebruikt wordt voor R&D activiteiten. Als we corrigeren voor twee bedrijven die meer dan 20-25% van de omzet aan R&D besteden daalt het gemiddelde naar 2,1%. Dit is echter nog steeds hoger dan het Nederlandse gemiddelde van 1,73% van de omzet (CBS, 2005). Daarnaast houdt 5,4% van de fte medewerkers binnen de betreffende bedrijven zich bezig met R&D.

Uit de enquête blijkt ook dat de lokale kennisinfrastructuur niet van groot belang is voor de betrokken bedrijven. De ondernemers geven aan dat zij slechts matig gebruik maken van de kennisinfrastructuur die in hun omgeving aanwezig is. Daarnaast komt de aanwezigheid van kennisinfrastructuur slechts bij drie ondernemers voor in hun top-3 van locatiekeuzefactoren.

De ondernemers betrokken bij deze enquête hebben voor een groot deel te maken met werknemers die op MBO-niveau zijn opgeleid (zie figuur 4.1). Ook werknemers met een LBO-opleiding zijn voor een belangrijk deel aanwezig binnen deze bedrijven.

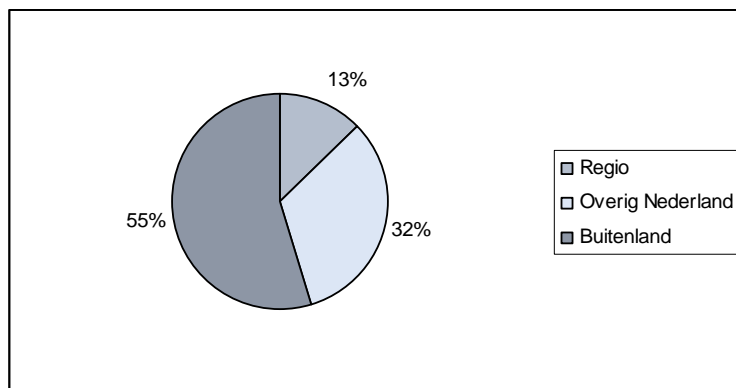
Figuur 4.1 Opleidingsniveau werknemers



Voor de Nederlandse beroepsbevolking als geheel ligt het opleidingsniveau op 32% hoog, 45% middelbaar en 24% laag. Dat is hoger in vergelijking met de projecten die uit de gehonoreerde aanvragen voortkomen. Voor de regio ligt het opleidingsniveau op 28% hoog, 48% middelbaar en 24% laag. Ook het opleidingsniveau van de regionale beroepsbevolking ligt daarmee hoger dan dat van de banen die uit de BSRI projecten voortvloeien. Dit betekent dat de projecten in kwalitatieve zin niet volledig aansluiten op de regionale arbeidsmarkt, ofschoon de hoog opgeleiden wellicht relatief minder problemen hebben met het vinden van een passende baan.

Eén van de vragen die aan bedrijven is gesteld, is of er sprake is van stuwende werkgelegenheid. Voor het grootste deel van de BSRI aanvragers blijkt dit het geval te zijn. Gemiddeld 87% van de afzet van de betrokken bedrijven komt buiten de regio terecht, waarvan 55% in het buitenland en 32% buiten de regio (zie figuur 4.2.).

Figuur 4.2 Afzetmarkt bedrijven met een gehonoreerde BSRI aanvraag



In het BSRI aanvraagformulier worden ‘vestigingen van bijzonder belang’ gevraagd om een nadere toelichting op hun bijdrage aan de economie. In de 17 aanvragen van dit type project komen de volgende antwoorden voor:

- opleidingsniveau medewerkers: 3x
- innovatie/duurzaamheid: 7x
- gebruik van regionale toeleveranciers: 10x
- samenwerking met regionale onderwijsinstellingen: 4x
- lange termijn binding met de regio: 3x
- bijdrage aan uitstraling/clustervorming/samenwerking tussen bedrijven: 8x

Aangezien de meeste projecten nog niet zijn afgerond, kan niet gekeken worden welke toegevoegde waarde zij creëren. Wel kan geconstateerd worden dat de BSRI projecten over het algemeen in de sectoren vallen waar gemiddeld een hogere toegevoegde waarde per arbeidsjaar wordt gerealiseerd dan in andere bedrijfstakken. De relatief hoge drempelwaarde die voor de centrale IPR/BSRI aanvragen geldt, draagt hier overigens aan bij doordat vooral kapitaalintensieve bedrijven hoge investeringsbedragen kennen.

Onderstaande tabel geeft weer wat de gemiddelde toegevoegde waarde per arbeidsjaar in de verschillende sectoren is en hoeveel BSRI projecten er in die sectoren vallen. Hieruit kan afgeleid worden wat BSRI in potentieel kan opleveren over de periode 2003-2008.

Tabel 4.1 Toegevoegde waarde van bedrijfssectoren en aantal BSRI projecten per sector

Bedrijfstak	Aantal projecten	TW per arbeidsjaar
Delfstoffenwinning	2	2.066.081
Aardolie-industrie	1	506.721
Energie en waterleiding bedrijven	1	356.573
Chemische basisproductenindustrie	5	299.172
Post en telecommunicatie	2	140.217
Basismetalaalindustrie	1	114.905
Milieudienstverlening	3	114.030
Voedings- en genotmiddelenindustrie	7	109.099
Dienstverlening t.b.v. Vervoer	2	91.129
Chemische eindproductenindustrie	2	79.258
Machine-industrie	2	77.426
Papierindustrie	3	77.198
Transportmiddelenindustrie	1	74.882
Juridische - en economische dienstverl.	1	71.944
Metaalproductenindustrie	2	59.065
Elektrotechnische industrie	5	51.940
Zorg en overige dienstverlening	1	49.671
Overige industrie	1	47.382
	42	

De gemiddelde toegevoegde waarde per arbeidsjaar (alle bedrijfsklassen) bedraagt overigens 69.237 euro. Zoals af te lezen valt uit de tabel zit circa 80% van de gehonoreerde BSRI projecten in sectoren die gemiddeld een hogere toegevoegde waarde hebben.

Op basis van het voorgaande kan geconstateerd worden dat BSRI met name bedrijven bereikt die (potentieel) bijdragen aan structuurversterking. De gesubsidieerde bedrijven zijn stuwend, zetten meer dan gemiddeld in op R&D en vallen in sectoren met een hogere toegevoegde waarde. Wel valt op dat het opleidingsniveau in de gesubsidieerde bedrijven iets lager ligt dan het opleidingsniveau in het Noorden. Overigens werd ook al in eerdere evaluaties geconcludeerd dat IPR, waarvan BSRI onderdeel is, bijdraagt aan structuurversterking op basis van de toekomstkracht van de ondersteunde sectoren.

Pieken in de Delta en de uitwerking naar het Noorden en Zuidoost-Nederland

In “Koers Noord: op weg naar pieken, duurzame groei door omschakeling naar een kenniseconomie 2007- 2010” wordt een vertaling gemaakt van Pieken in Delta voor de noordelijke provincies. De knelpunten die hierin worden aangegeven betreffen de metaalsector, die met name afhankelijk is van de lage kosten en waarvan veel producten aan het eind van hun levenscyclus zijn. Jouke van Dijk (RUG) nuanceert dit in meerdere publicaties door aan te geven dat zeker bij de fabricage van geavanceerde producten naast prijs, kwaliteit en betrouwbaarheid en flexibiliteit minstens zo belangrijk zijn. Dit biedt kansen voor innovatieve bedrijven met kwaliteitsproducten. Daarnaast staat de landbouw en hieraan gerelateerde voedings- en genotmiddelen industrie onder druk door veranderingen in het landbouwbeleid en WTO afspraken.

In het document staan vier opgaven genoemd voor de periode 2007-2010:

Opgave 1 Uitbouwen van pieken van nationaal belang:

- Energy Valley/duurzame energie
- Watertechnologie
- Sensortechnologie
- Agrosector: verbinding met groene life sciences, energie en chemie

Opgave 2 Transitie in regionale speerpunten (vanuit Kompas voor het noorden)

- Life sciences
- Toerisme

Opgave 3 versterking van het MKB m.b.t. export, innovatie en opleidingsniveau personeel (vanuit Kompas voor het noorden)

Opgave 4 oplossen ruimtelijke ijlheid door versterken ruimtelijke concentraties:

- Zuid-Drentse stedenrij
- Zone Groningen, Winschoten Assen
- Eemsdelta
- A7 zone
- Westergozone

In het programmadocument voor Zuidoost Nederland worden drie kennis assen als uitgangspunt genomen, te weten high tech systems & materialen, food & nutrition, life sciences & medische technologie.

Voor zowel het noorden als het zuiden zijn clustering en innovatie daarnaast centrale punten in het document.

Bijdrage van de regeling aan Pieken in de Delta

Op basis van het dossieronderzoek is een inschatting gemaakt in hoeverre de projecten aansluiten op de Pieken in de Delta (PiD) opgaven. De onderstaande tabel geeft deze verdeling naar sectoren weer. Hieruit blijkt dat de aansluiting van BSRI op de PiD in het Noorden relatief beperkt is en daar waar aansluiting is, deze zich concentreert op duurzame energie. In Limburg sluiten de meeste projecten wel aan op de PiD opgaven.

Tabel 4.2 Aansluiting op Pieken in de Delta

Noordelijke provincies		Limburg	
'Piek'	Aantal projecten	'Piek'	Aantal projecten
(Duurzame) energie	10	High Tech systems/materialen	3
Wartertechnologie	0	Food & nutrition	1
Sensortechnologie	0	Life sciences	0
Agrosector	2	Medische technologie	2
Geen aansluiting op PID*	28	Geen aansluiting op PID	1
	40		7

*Zie tabel 4.1 voor een opdeling van gehonoreerde aanvragen naar bedrijfssector

4.2 Verankering in de regionale economie

De mate van verankering in de regio is op een aantal manieren te achterhalen. De volgende indicatoren zijn gebruikt om de verankering in de regio te meten:

- Mate van verhuisgeneidgheid
- Duur van aanwezigheid in de regio
- Mate van gebruik regionale toeleveranciers
- Gebondenheid en belang personeel

De bevindingen op deze indicatoren zijn als volgt. Liefst 88% van de ondernemers geeft aan niet binnen vijf jaar te zullen verhuizen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de verhuisgeneidgheid wellicht beïnvloed wordt door de economische crisis. Verder blijkt dat 50% van alle betrokken bedrijven langer dan 10 jaar gevestigd is in de betreffende regio. Wanneer gekeken wordt naar het belang van de regio ten aanzien van toeleveranciers, kan gesteld worden dat de betrokken ondernemers gemiddeld voor 30% gebruik maken van regionale toeleveranciers. Daarnaast verklaart 64% van de respondenten gedeeltelijk afhankelijk te zijn van de kennis en ervaring van het eigen personeel. Deze is ook in andere regio's te vinden, maar het is ook van belang dat een deel van het personeel voor het bedrijf behouden blijft.

De aanvullende interviews met de bedrijven versterken het beeld uit de enquête. Bedrijven gaan uit van een lange termijn investering en geven aan vooral aan het regionale personeel gebonden te zijn.

Uit de interviews met het beleidsveld volgt een positief beeld over de verankering van BSRI projecten in de regio. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:

- Het contact tussen lokale/regionale ondernemers.
- Directe en zeker ook indirecte werkgelegenheid die de projecten opleveren.
- Vervolginvesteringen, vooral indien gesubsidieerd met een tweede BSRI aanvraag.

Gezien de omvang die normaliter met investeringen van BSRI projecten gemoeid is gaan betrokkenen er vanuit dat het in bijna alle gevallen om een lange termijn investering gaat.

Voor de geïnterviewde niet-aanvragers geldt dat twee van de drie bedrijven een redelijke tot grote binding hebben met de regio door personeel en leveranciers. Voor een derde bedrijf geldt dat de binding met de regio niet zo belangrijk is. Dit bedrijf heeft serieus overwogen zich elders te vestigen.

De verankering van de gesubsidieerde bedrijven in de regio is op basis van het bovenstaande goed te noemen.

4.3 Werkgelegenheidseffecten

Directe werkgelegenheidseffecten

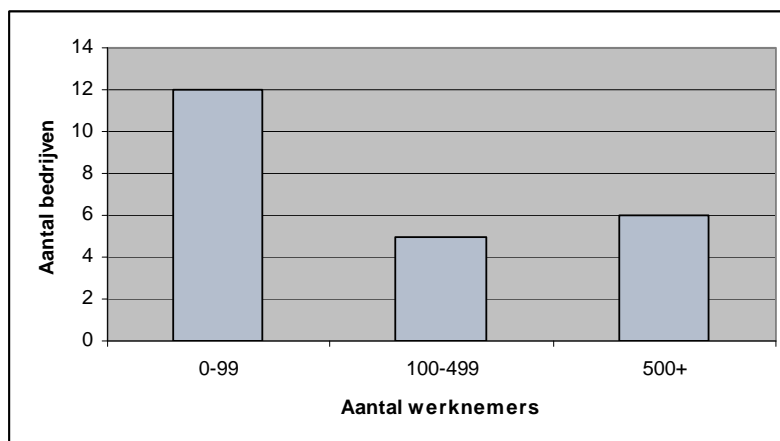
In het BSRI aanvraagformulier wordt gevraagd naar het aantal arbeidsplaatsen dat een bedrijf met het project denkt te realiseren. Voor de strategische uitbreidingen en fundamentele wijzigingen is het lastig om een gemiddelde te berekenen, omdat het daarbij vaak om behoud van werkgelegenheid gaat, aangevuld met extra arbeidsplaatsen die het project oplevert. Voor de vestigingsprojecten, al dan niet van bijzonder belang, is het eenvoudiger een gemiddelde te berekenen. Op basis van het dossieronderzoek komen we dan op een gemiddelde verwachte realisatie van 41 directe arbeidsplaatsen per vestigingsproject. Dit komt neer op een gemiddelde investering van 80.000 euro per direct gecreëerde arbeidsplaats bij vestigingsprojecten (bij de interpretatie van dit bedrag moet rekening gehouden worden met het feit dat er waarschijnlijk ook indirecte werkgelegenheid wordt gecreëerd). Het gaat hierbij overigens nadrukkelijk om bruto gecreëerde werkgelegenheid en niet om het netto-effect (dit is het effect dat direct toe te schrijven is aan het beleid).⁶ Omdat de meeste projecten zich nog in de realisatietermijn bevinden kunnen we op basis van het dossieronderzoek niet aangeven hoeveel directe arbeidsplaatsen er werkelijk gerealiseerd zijn.

Uit de enquête blijkt dat 12 van de 22 bedrijven op dit moment minder dan 100 werknemers in dienst hebben (zie figuur 4.3). Zestig procent van de respondenten verwacht een groei in het aantal werknemers in de komende twee jaar. Daarnaast heeft 77% van de ondernemers hetzelfde aantal medewerkers in dienst als aangegeven in de BSRI-aanvraag en 9% een hoger aantal. In de gevallen dat er minder werknemers in dienst zijn dan aangegeven in de aanvraag (14%) werd dit door de betreffende

⁶ Het netto-effect wordt berekend door een correctie aan te brengen op het belang van de regeling in de investeringsbeslissing en andere factoren die werkgelegenheid creëren. Hierdoor zal het netto werkgelegenheidseffect uiteindelijk lager zijn dan het bruto werkgelegenheidseffect. Aangezien het hier voornamelijk om verwachte arbeidsplaatsen gaat is het berekenen van een netto-effect nog te vroeg.

ondernemers vooral geweten aan de recente economische crisis. Zoals al eerder beschreven is de groep werknemers met een MBO opleiding de grootste bij de betrokken bedrijven.

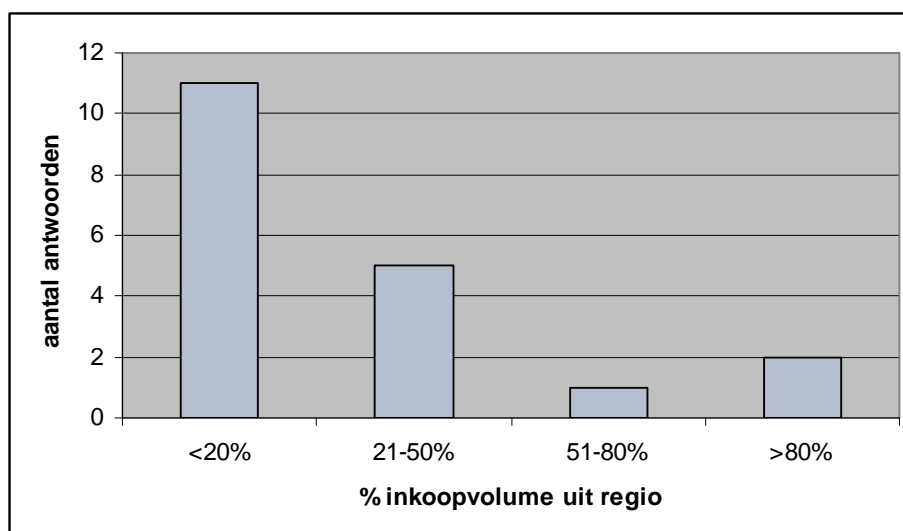
Figuur 4.3 Aantal werknemers



Indirecte werkgelegenheidseffecten

In de enquête is gevraagd naar het percentage van het inkoopvolume dat door regionale toeleveranciers geleverd wordt. Nagenoeg alle respondenten geven aan gebruik te maken van regionale toeleveranciers. De mate waarin dit gebeurt, verschilt echter sterk. De verdeling van de antwoorden is in de onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 4.4 % van het inkoopvolume dat door regionale toeleveranciers wordt geleverd – aantal antwoorden per klasse



Gemiddeld komt 30% van de toeleveranciers van de respondenten uit de regio.

4.4 Bijdrage aan nieuwe producten/diensten

Op de aanvraagformulieren benadrukken bedrijven vaak het innovatieve karakter van hun project of de nieuwe product-markt combinaties die kunnen ontstaan als gevolg van de investering. Vooral bij energiegerelateerde projecten wordt de bijdrage aan een duurzame toekomst aangegeven. Hierbij moet wel in gedachten worden gehouden dat deze aspecten vaak als argument voor het toekennen van ‘bijzonder belang’ worden gebruikt.

Ook in de interviews met beleidsmedewerkers en ontwikkelingsmaatschappijen is daarom gevraagd naar een algemene schets van het innovatieve karakter van de BSRI projecten. De gesprekspartners wijzen er echter op dat het BSRI niet gericht is op het stimuleren van innovatie en dat nieuwe activiteiten wellicht ook ontplooid waren zonder de subsidie. Zij vinden het lastig om aan te geven in hoeverre het BSRI bijdraagt aan het stimuleren van nieuwe activiteiten, producten en diensten.

In paragraaf 4.1 is terug te lezen dat een belangrijk deel van de bedrijven zich bezighoudt met (duurzame) energie. Dit is één van de sectoren die als belangrijk zijn aangestipt in Pieken in de Delta. Deze ontwikkeling draagt in die zin bij aan de mate van innovativiteit in regio.

Uit de enquête onder BSRI aanvragers blijkt dat 40% van de ondernemers nieuwe producten/diensten ontwikkeld heeft na vestiging, uitbreiding of wijziging. Daarnaast verklaart ongeveer de helft van de ondernemers nieuwe producten/diensten voor de regio te hebben ontwikkeld na vestiging, uitbreiding of wijziging. Ook in eerdere evaluaties is gewezen op dit effect. Uit de vorige evaluatie kwam hetzelfde beeld naar voren; 50% van de bedrijven heeft volgens dat rapport nieuwe economische activiteiten ontwikkeld.

4.5 Blijvende investeringen?

Enkele bedrijven zijn helaas failliet gegaan tijdens de realisatietermijn van hun project. Gedurende 2003-2008 gaat het om 4 bedrijven. Niet alle gehonoreerde aanvragen zijn ook daadwerkelijk uitgevoerd. Er is namelijk 1 bedrijf dat zich toch elders heeft gevestigd terwijl de aanvraag al gehonoreerd was.

4.6 Rol in acquisitie

De geïnterviewden (op beleidsniveau) dichten het BSRI vooral een rol toe als nationaal acquisitie instrument. Het is immers de enige subsidie die in Nederland op generieke wijze (niet sectorgericht) investeringen in gebieden stimuleert. Zeker als het gaat om het aantrekken van buitenlandse bedrijven is het van belang om een subsidiemogelijkheid aan te bieden. Dit helpt om Nederland op de longlist van multinationals te krijgen en te houden aangezien deze vrijwel standaard om subsidiemogelijkheden vragen. Dat de meeste bedrijven van die groep, indien de keuze op Nederland valt, uiteindelijk de voorkeur aan een niet-BSRI gebied geven is overigens van minder belang. De wervende rol van het BSRI is in dat geval al in de voorfase gespeeld.

Dit beeld komt ook naar voren in de vorige evaluaties, waar gemeld wordt dat het feit dat IPR beschikbaar is zorgt voor het 'op de radar' blijven van de IPR regio's.

4.7 Invloed BSRI op locatiekeuze

Uit de enquête volgt dat bij 80% van de uitbreidings- en wijzigingsprojecten ook een andere locatie is overwogen. Hierbij ging het vooral om vestigingsplaatsen in een EU land in Oost-Europa, gevolgd door locaties in West-Europese landen (niet zijnde de Duitse en Belgische grensregio's) en buiten Europa. Bij 87% van de vestigingsprojecten (zowel regulier als bijzonder belang) is ook een andere locatie overwogen. Hierbij ging het vooral om vestigingsplaatsen in een andere regio in Nederland. In totaal, dus voor alle typen projecten samen, antwoorden 21 respondenten dat ze andere locaties hebben overwogen. Hiervan gaven er 5 aan dat ook de grensregio in Duitsland een optie was en kozen 3 respondenten de grensregio in België. Meestal ging het echter om andere locaties in Nederland.

Voor één van de drie geïnterviewde niet-aanvragers is het bestaan van subsidies van invloed op de locatiekeuze (dit bedrijf heeft een andere subsidie ontvangen). Een ander heeft serieus naar andere locaties in België en Duitsland gekeken, waarbij het bestaan van subsidies zeker een overweging was. Overigens waren twee van de drie bedrijven niet bekend met de BSRI regeling.

Twee van de gehonoreerde aanvragers zijn daadwerkelijk over een korte afstand verplaatst, waarbij de bedrijfsactiviteiten volledig verplaatst zijn van een niet-BSRI gebied naar een BSRI-gebied. Uit een gesprek met één van die bedrijven blijkt het bestaan van een subsidiemogelijkheid op de nieuwe locatie van belang te zijn geweest in de locatiekeuze.

De perceptie van de EZ medewerkers is dat het BSRI geen deel uitmaakt van de belangrijkste locatiekeuzefactoren. Dit zijn volgens hen namelijk infrastructuur en bereikbaarheid, aanwezigheid van soortgelijke bedrijven (clustervorming), specifieke voorzieningen zoals een diepzeehaven, aanbod van (geschoolde) arbeidskrachten, afstand tot markt en toeleveranciers en onderwijsinstellingen. Vooral gezien het beperkte budget van de BSRI subsidie t.o.v. de investeringen waar het hier om gaat, zal de subsidie niet van doorslaggevende betekenis zijn. Het speelt hoogstens een rol bij verplaatsing over korte afstanden en bij vestiging van footloose bedrijven. De gesprekpartners erkennen wel het belang van het BSRI als acquisitie instrument. Stimuleringsmaatregelen maken namelijk deel uit van het totaalpakket dat kan worden aangeboden.

Dit beeld wordt bevestigd bij navraag in de Euregio Eems Dollard. Er wordt aangegeven dat vooral lagere grondprijzen een doorslaggevende rol in de locatiekeuze beslissing spelen.

Ook andere studies, waaronder de 'Internationale benchmark regionaal investeringsklimaat' van ECORYS tonen een ander beeld. Hierin staan subsidies en premies op plaats 17 van de 32 en maken ze dus geen deel uit van de belangrijkste locatiefactoren, in tegenstelling tot de waardering die BSRI aanvragers hieraan toekennen (zie paragraaf 3.3 voor een nadere toelichting).

Samenvattend kan gesteld worden dat de meningen over de invloed van subsidiemaatregelen op de locatiekeuze verdeeld zijn, waarbij vooral de (gehonoreerde) aanvragers een relatief grote rol van betekenis toedichten aan het BSRI. De reden voor deze discrepantie is niet duidelijk en blijkt moeilijk te achterhalen. De opinie van de EZ medewerkers en bevindingen uit eerder onderzoek nuanceren wel het beeld dat uit de enquête volgt.

4.8 Belang BSRI in investeringsbeslissing

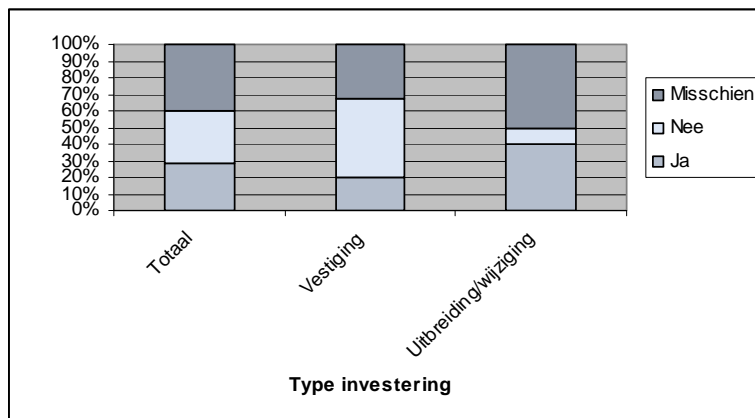
Wanneer nagegaan wordt of de investering ook had plaatsgevonden op de huidige locatie zonder BSRI bijdrage is er geen sprake van een eenduidig beeld.

Zeven (28%) van de respondenten die BSRI hebben aangevraagd, verklaart dat de vestiging/wijziging/uitbreiding ook had plaatsgevonden zonder BSRI bijdrage, waarvan een deel wellicht via een kleinere investering. Tien respondenten (40%) hadden dan overwogen op een andere locatie te investeren en daarnaast hadden 8 bedrijven (32%) met grote zekerheid op een andere locatie geïnvesteerd. In dat laatste geval zou er veelal een andere locatie in Nederland of Duitsland uitgekozen zijn, of er zou helemaal geen investering gedaan zijn.

Het is ook interessant om de antwoorden naar type project uit te splitsen. Uit de enquête is gebleken dat van de ondernemers die betrokken waren bij een vestigingsproject 47% niet op dezelfde locatie zou zijn gevestigd, wanneer de BSRI bijdrage niet was toegekend en dat 33% een andere plek zou hebben overwogen. Het overige deel van de respondenten (20%) geeft aan ook zonder BSRI subsidie te vestigen op dezelfde plek (zie figuur 4.5). Uit deze figuur blijkt ook dat het belang van het BSRI voor vestigingsprojecten groter is dan voor uitbreiding- of wijzigingsprojecten. Slechts 20% van de vestigingsprojecten had zeker ook doorgang gevonden zonder BSRI premie, terwijl dit bij de uitbreiding- en wijzigingsprojecten 40% zou zijn geweest. Eerdere evaluaties laten zien dat IPR (centraal en decentraal) bijdraagt aan een grotere investeringsomvang en het vervroegen van de investering (Buck).

Bij vestigingsbedrijven blijkt het BSRI dus in veel gevallen een medebepalende locatiefactor te zijn, terwijl dit voor uitbreidings- en wijzigingsprojecten minder het geval is.

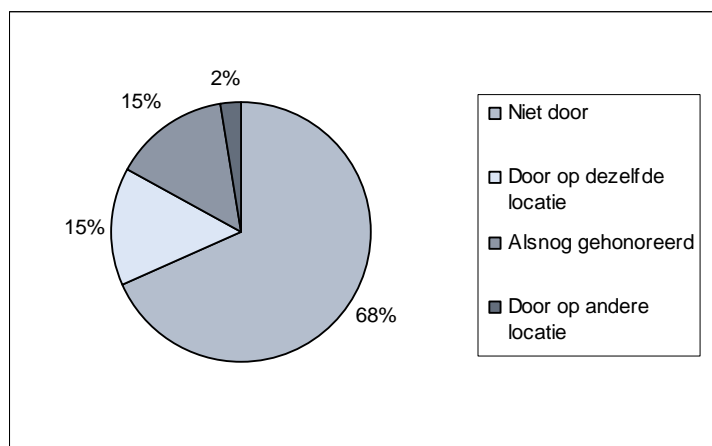
Figuur 4.5 Ook investering op de huidige locatie zonder BSRI bijdrage?



Uit aanvullende interviews met aanvragers bleek het BSRI niet de doorslaggevende factor voor de locatie te zijn bij strategische uitbreidingsprojecten. Deze bedrijven noemen vooral de voordelen van de originele locatie (zoals de investeringen en hogere kosten bij opzetten nieuwe locatie) en de belangen van het personeel en lokale management om daar ook te blijven. Het BSRI maakt wel deel uit van de overwegingen maar geeft niet de doorslag.

Van de bedrijven waarvan de BSRI aanvraag niet gehonoreerd is blijkt (uit navraag bij EZ) dat het merendeel zijn investeringsproject niet heeft laten doorgaan (zie figuur 4.6). De redenen hiervoor zijn echter niet bekend. Het is opvallend dat slechts één van de bedrijven na afwijzing van de BSRI bijdrage het project op een andere locatie heeft laten doorgaan. Dertig procent heeft het project echter toch door laten gaan op dezelfde locatie. Hiervan heeft de helft alsnog een BSRI subsidie ontvangen.

Figuur 4.6 Niet gehonoreerde aanvragen – gevolg voor het project



Belang van de hoogte van de premie

Van de respondenten geeft ongeveer de helft aan dat wanneer de subsidie 50% lager was geweest, ze een andere locatie voor hun project gekozen zouden hebben. Als minimaal vereist percentage voor vestiging in het BSRI gebied wordt gemiddeld 9% gegeven.

Wanneer de twee groepen (vestigingen en uitbreidingen/wijzigingen) worden vergeleken op dit onderwerp is het opvallend dat de (hoogte van de) BSRI bijdrage van groter belang is voor het al dan niet investeren op een bepaalde plek bij vestigingen dan bij uitbreidingen en wijzigingen. Vestigingsprojecten zijn dan ook meer footloose dan de andere typen investeringsprojecten.

Wanneer er in plaats van de BSRI premie alleen een leningsfaciliteit/garantie of goedkoop krediet beschikbaar zou zijn geweest, zou 53% van de respondenten zich niet gevestigd/uitgebreid/gewijzigd hebben in de regio. Op dit onderwerp is er nauwelijks verschil waar te nemen tussen de twee groepen (vestigingen en uitbreidingen/wijzigingen).

Samenvattend

De meeste ondernemers hebben ook andere vestigingslocaties overwogen. De rest van Nederland is hierbij belangrijk, maar ook de grensregio's en andere EU lidstaten worden genoemd. Veelal is er op locaties buiten Nederland een subsidieregeling aanwezig, maar er worden ook regio's overwogen waar dit niet het geval is. Uit de enquête blijkt dat de aanwezigheid van een investeringspremie als het BSRI voor veel ondernemers een belangrijke locatiekeuzefactor is geweest, met name bij vestigingen. Uit aanvullende interviews met aanvragers bleek het BSRI niet de doorslaggevende factor voor de locatie te zijn bij strategische uitbreidingsprojecten. De percepties van beleidsmedewerkers en eerdere studies nuanceren het belang van subsidies en premies als locatiefactor en wijken af van de enquêteresultaten in deze en ook de vorige IPR evaluatie. Er wordt namelijk minder belang aan subsidies en premies als locatiekeuzefactor gehecht.

4.9 Werking discretionaire bevoegdheid

De beschikkingen geven voor elke aanvraag het subsidiepercentage aan. Bij alle typen projecten kan en wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de discretionaire bevoegdheid van de Minister. Het gaat om ongeveer 75% van de projecten in de periode 2003-2008. Het subsidiepercentage wordt in die gevallen onder andere vastgesteld op basis van het (bijzonder) belang van het project voor de economie, budgetoverwegingen en de maximale percentages van de steunkaart. Vaak wordt voor soortgelijke projecten hetzelfde percentage gekozen, ook om discussies met aanvragers hierover te voorkomen. Dit heeft als gevolg dat de discretionaire percentages meestal tussen de 5 en 7,5% variëren. De kleinere, reguliere, vestigingsprojecten krijgen een hoger subsidiepercentage toegewezen, afhankelijk van het maximale percentage dat vanuit de steunkaart mogelijk is voor het desbetreffende gebied.

In de interviews bij EZ en provincies is gevraagd naar de tevredenheid met deze werkwijze en de meningen zijn wat de discretionaire bevoegdheid aangaat verdeeld. Als voordeel hiervan wordt de flexibiliteit die het creëert genoemd, waardoor meer beleidsmatig met de vaststelling van het subsidiepercentage kan worden omgegaan. Er bestaan echter ook bezwaren tegen behoud van de discretionaire bevoegdheid. Het gaat dan vooral om de onzekerheid die het voor bedrijven met zich meebrengt en de niet transparante werkwijze die niet strookt met het aankomende Kaderbesluit EZ subsidies, waaronder het BSRI vanaf 1 januari 2010 zal vallen.

De vaststelling van de subsidie percentages lijkt overigens vaker tot interne discussies te leiden en niet zozeer tot reacties van bedrijven. Ook vanuit de regio bestaat er weinig weerstand tegen.

Sommige betrokkenen vanuit het Ministerie zouden de discretionaire bevoegdheid liever afschaffen terwijl anderen voorstander zijn. Als oplossing wordt vaak het opstellen van een bandbreedte genoemd, die mogelijk aan (objectieve) indicatoren zoals type werk (hoogwaardig – laagwaardig), aantal banen, samenwerking met kennisinfrastructuur en innovatieve karakter kan worden gekoppeld. Dit gebeurt nu impliciet maar kan uiteraard in de regeling worden vastgelegd.

De bedrijven lijken weinig moeite te hebben met de discretionaire bevoegdheid. De meesten (88%) geven in de enquête namelijk aan dat het bij indiening van de aanvraag al vrij duidelijk is welk percentage verwacht mag worden.

Omdat de discretionaire bevoegdheid met name tot discussie leidt bij EZ en niet zozeer gebruikt wordt als onderhandelingsinstrument, dient deze bevoegdheid naar mening van de onderzoekers haar doel niet.

4.10 Conclusie

BSRI draagt bij aan economische structuurversterking in termen van toegevoegde waarde, stuwende werkgelegenheid, maar het opleidingsniveau van de werknemers is lager.

De sectoren waartoe de meeste projecten die zijn toegekend behoren hebben een hogere toegevoegde waarde dan gemiddeld. Er worden echter ook sectoren ondersteund die een lagere dan gemiddelde toegevoegde waarde hebben. Daarnaast zijn de bedrijven stuwend; meer dan de helft van de afzet gaat naar buiten de regio. Het opleidingsniveau van de werknemers is relatief lager dan het gemiddelde opleidingsniveau van de Noordelijke en Nederlandse beroepsbevolking.

Innovatiegraad geeft wisselend beeld

Het budget dat beschikbaar is voor R&D is hoger dan gemiddeld in Nederland en 40% van de ondernemers heeft nieuwe producten of diensten ontwikkeld, waarvan de helft nieuw is voor de regio. Een belangrijke sector die wordt ondersteund is de duurzame energiesector.

Bijdrage aan Pieken in de Delta beperkt, maar is ook niet de doelstelling van het beleid

Onder doelbereik is de vraag gesteld in hoeverre de regeling bijdraagt aan regionale structuurversterking. Hierbij is ook gekeken naar de aansluiting op Pieken in de Delta. De aansluiting in het noorden is relatief beperkt. In het Zuiden sluiten de projecten wel aan bij de doelsectoren van Pieken in de Delta. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de doelstelling van het BSRI niet gericht is op aansluiting met Pieken in de Delta.

Tegelijkertijd is de verankering in de regionale economie relatief groot

De duur van de vestiging in de regio is voor de helft van de bedrijven met gehonoreerde aanvragen meer dan 10 jaar en de overgrote meerderheid is niet van plan om binnen 5 jaar te vertrekken. Daarnaast blijkt de kennis en ervaring een redelijk belangrijke factor voor de bedrijven.

Regeling blijkt voor deel van de bedrijven factor in investeringsbeslissing

Op basis van de enquête blijkt het BSRI voor vestigingsprojecten van invloed te zijn op de keuze van de vestigingsplaats. Uit de enquête onder aanvragers blijkt dat een aantal bedrijven zonder de BSRI subsidie op een andere locatie zou hebben geïnvesteerd of dit sterk zou hebben overwogen. Uit aanvullende interviews met aanvragers bleek het BSRI niet de doorslaggevende factor voor de locatie te zijn bij strategische uitbreidingsprojecten. Bij uitbreidingen en wijzigingen heeft het BSRI met name invloed op de investeringsomvang.

De percepties van beleidsmedewerkers en eerdere studies nuanceren het belang van subsidies en premies als locatiefactor en wijken af van de enquêteresultaten in deze en ook de vorige IPR evaluatie. Er wordt namelijk minder belang aan subsidies en premies als locatiekeuzefactor gehecht.

Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies (zie paragraaf 2.4) blijven de BSRI gesubsidieerde investeringen zeer beperkt: 0% voor Overijssel, 1% voor Limburg/ Drenthe/Friesland en 6% voor Groningen. Bovendien mag verwacht worden dat een deel van de investeringen ook zonder subsidie in het gebied zou zijn uitgevoerd. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de BSRI subsidie een grote rol heeft gespeeld in het verkleinen van de achterstand of het stimuleren van de inhaalslag, die wel degelijk heeft plaatsgevonden gezien de sociaal-economische gegevens. Het BSRI maakte dan ook deel uit van een veel breder pakket aan maatregelen dat werd ingezet om het faseverschil weg te werken.

Werking discretionaire bevoegdheid niet problematisch, maar heldere indicatoren zouden leiden tot hogere transparantie

Over het algemeen wordt door zowel het bedrijfsleven als andere actoren de discretionaire bevoegdheid niet als problematisch ervaren. De discussies rondom de percentages zijn eerder een interne aangelegenheid bij het Ministerie dan dat het een vaak voorkomend onderwerp van discussie is met de aanvragende bedrijven. Gezien het voorstaande, lijkt het percentage niet een punt van onderhandeling te zijn om bedrijven over de streep te trekken. De rol die de regeling in de acquisitiefase speelt beperkt zich tot het kunnen aanbieden van een investeringspremieregeling, waardoor Nederland en de BSRI regio eerder als potentiële locatie overeind blijven en bedrijven zich meer welkom voelen. De onderzoekers zijn daarom van mening dat de transparantie en efficiëntie van de regeling vergroot wordt als vaste criteria worden gebruikt bij de vaststelling van het premiepercentage.

5 Instrumentarium en doelmatigheid bedrijfsvoering

5.1 Aanpassingen aan nieuwe economische ontwikkelingen

In de afgelopen jaren is de nadruk van het Rijksbeleid gelegd op het versterken van de sterktes in een regio in plaats van het wegwerken van de achterstanden. De vraag die nu gesteld wordt is of het BSRI aangepast dient te worden aan dit nieuwe beleid, zoals neergelegd in 'Pieken in de Delta'. Pieken in de Delta richt zich op bepaalde sectoren, terwijl het BSRI generiek wordt ingezet.

Alle geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan achter het nieuwe, nationale, economische beleid te staan waarin wordt ingezet op de Pieken in plaats van op het wegwerken van achterstanden. Binnen Pieken wordt onder andere ingezet op clustervorming, waarbij de achterliggende gedachte is dat dit de regio aantrekkelijker maakt als vestigingslocatie, en dit wordt daarom als kansrijke ontwikkeling beschouwd door de geïnterviewden. Dat betekent niet dat zij ook allen voorstander zijn van een selectie op Pieken in het kader van het BSRI. Enkele geïnterviewden vanuit het Ministerie lijkt dit wel een goed idee, om zo het beperkte budget te concentreren op die sectoren waarvan men denkt dat ze het Noorden en Limburg kunnen versterken. Er worden in de overige interviews echter de nodige bezwaren geopperd. Ten eerste is het de vraag of de speerpunten en Pieken ook achteraf de juiste blijken te zijn. Ten tweede bestaat er twijfel of het wel mogelijk is om harde selectiecriteria op te stellen voor de sectoren die dan nog in aanmerking komen voor de subsidie. Maar het belangrijkste argument dat vooral vanuit de regio (provincie en ontwikkelingsmaatschappijen) naar voren wordt gebracht is dat het BSRI dan haar rol als generieke subsidie kwijtraakt en dat het ook afbreuk zou doen aan haar wervende karakter. Dit argument is in eerdere evaluaties ook al aangevoerd. Men wil ook projecten die buiten de sectoren vallen kunnen ondersteunen en aantrekken met een subsidie, vooral als deze veel werkgelegenheid voor de regio opleveren.

5.2 Complementariteit en wenselijkheid tot koppeling

Er zijn enkele subsidies of premies die relatief vaak tegelijk met het BSRI aangevraagd worden. Het gaat dan vooral om de Energie-Investeringsaftrek en de Milieu-Investeringsaftrek (EIA en MIA), of andere energie/milieugerelateerde regelingen die bij Senter Novem aangevraagd kunnen worden. Vanwege samenloop (subsidies die ook onder het Ministerie van EZ vallen) wordt in enkele gevallen het subsidiebedrag op nihil vastgesteld. Het BSRI blijft echter de enige generieke investeringssubsidie en is daarmee complementair aan andere regelingen.

De afbakening met de decentrale IPR is recent verduidelijkt. Eerder kwam het voor dat projecten met een voor de decentrale IPR te hoog investeringsbedrag toch in aanmerking kwamen voor die subsidie, door het subsidiabele deel te verlagen. Dit is inmiddels niet meer mogelijk.

Ook bestaat er een aantal innovatieregelingen die wel samen met het BSRI kunnen worden aangevraagd, maar waarbij het bedrag in mindering wordt gebracht op de subsidie vanwege cumulatie.

Uit de interviews met het Ministerie blijkt dat de afstemming over subsidies die vanwege samenloop niet met het BSRI kunnen worden gecombineerd beter kan. Er zijn immers bedrijven die meerdere subsidie aanvragen indienen bij diverse instanties en het van de (timing van de) beschikking af laten hangen welke ze uiteindelijk willen ontvangen. Van twee bedrijven is de gehonoreerde aanvraag uiteindelijk op nihil gesteld vanwege subsidie samenloop. Werkelijke koppeling van subsidieregelingen lijkt overigens niet aan de orde.

5.3 Uitvoering

Er is binnen het Ministerie van Economische Zaken 1 persoon fulltime met de uitvoering van de regeling in de weer. Aan de inhoudelijke kant van de regeling en aan het beoordelen van de dossiers besteedt een andere ambtenaar nog eens 1,5 dag per week. Daarnaast worden enkele personen ingeschakeld voor bijvoorbeeld juridisch advies en het schrijven van de regeling (3 personen met flexibele inzet), dossiercontrole (circa 20 dagen per jaar) en budgetcontrole.

De regeling kent een aantal formulieren dat aan de termijnen is gekoppeld. Zo is er een aanvraagformulier, voorschotaanvraag en verzoek om vaststelling van de subsidie na afronding van het project. Intern bij het Ministerie zijn er uiteraard controle momenten bij de betalingen en het afgeven van de beschikking. Na realisatie van het project wordt opdracht aan een accountant gegeven om een verificatierapport op te stellen. Hierop volgt de definitieve subsidie vaststelling.

De begeleiding van bedrijven is op eigen initiatief door een medewerker opgezet en bijgehouden. Deze persoon onderhoudt ook contact met bedrijven (telefonisch en locatiebezoeken) en herinnert hen bijvoorbeeld aan de termijnen. De archivering van correspondentie en formulieren gebeurt vanaf 2006 ook elektronisch in het Atlas systeem.

5.4 Werkbaarheid uitvoering

De werkbaarheid van de uitvoering wordt in deze paragraaf voor zowel aanvragers als EZ medewerkers nader uitgewerkt.

Voor aanvragers

De aanvraag

Uit het dossieronderzoek blijkt het indienen van de aanvraag lang te duren. Er zijn bedrijven die hier langer dan een jaar over doen en telkens een incomplete aanvraag indienen, met veelvuldige correspondentie tussen het Ministerie en de aanvrager tot gevolg. Het is vaak de financieringseis (25% eigen middelen) waaraan voldaan moet worden die de aanvraagprocedure zo vertraagt. Bedrijven hebben moeite om dit aan te tonen.

In de enquête onder aanvragers beschouwt een aanzienlijke 71% van de geënquêteerden de aanvraagprocedure als matig of moeilijk. In de enquête werd ook om een toelichting gevraagd. Bedrijven die de aanvraagprocedure als matig of moeilijk beschouwen vinden soms dat formulieren lastig te vinden zijn. Ook komt het voor dat er veel te veel tijd zit tussen aanvraag en beschikking. In positieve zin wordt door een aantal bedrijven de 'uitstekende communicatie met EZ behandelaars' genoemd en de 'positieve stimulans vanuit het ministerie' om de definities uit de aanvraag helder te krijgen en deze tot een goed einde te brengen. Eén bedrijf beschrijft het aanvraagproces als volgt: 'Het ministerie heeft een probleemoplossende houding, ondanks de bureaucratische communicatie'.

In de enquête geeft 2/3^e van de bedrijven aan tevreden te zijn met de informatieverstrekking van de regeling. De overige 1/3^e beschouwt de informatieverstrekking matig of slecht, waarbij het antwoord 'slecht' maar door één bedrijf gegeven is. Eveneens 2/3^e van de aanvragers is tevreden met de termijn waarop de beschikking vanuit EZ kwam.

Aanvragers geven in de interviews aan dat ze de regeling ontoegankelijk vinden en dat het niet altijd even duidelijk is welke informatie precies bedoeld wordt in de aanvraagprocedure. Ook vinden zij dat de formulieren op Internet moeten staan en liefst ook nog online kunnen worden ingevuld.

Uit bovenstaande blijkt dat de toelichting op de aanvraag voor verbetering vatbaar is en dat het plaatsen van de formulieren op internet gewenst is.

De uitvoering

Wat de procedures voor aanvragers betreft staat vooral de termijn vast waarbinnen het project gerealiseerd moet worden. Normaliter bedraagt deze 18 maanden vanaf het moment dat de beschikking afgegeven is. In veel gevallen blijkt uit het dossieronderzoek verlenging te zijn aangevraagd, wat ten tijde van deze evaluatie bij 20 van de 47 projecten uit de evaluatieperiode gebeurd is. De redenen voor de vertraging lopen nogal uiteen, het gaat o.a. om trage interne besluitvorming, uitstel vanwege tegenvallende marktvooruitzichten en problemen met toeleveranciers voor het project in.

De verlenging werd in alle gevallen toegekend, waarbij wel altijd een nieuwe datum voor de aanvraag vaststelling van de subsidie werd aangegeven.

Bezwaarschriften

Niet alle bedrijven zijn het eens met het de aanvraagprocedure of werkwijze gedurende organisatie en dienen een bezwaarschrift in. Ook kan er vanuit de EU bezwaar bestaan tegen de subsidietoekenning. Uit het dossieronderzoek blijkt dat er gedurende 2003-2008 6 bezwaarschriften zijn ingediend. De redenen hiervoor zijn:

- voorwaarden voorschot toekenning te strikt
- bezwaar tegen afwijzing subsidieaanvraag
- bezwaar tegen hoogte subsidiepercentage of bedrag
- afgewezen goedkeuring voor staatssteun voor dit specifieke bedrijf door de EC.

Administratieve last

De administratieve last voor bedrijven valt mee volgens de EZ ambtenaren. Volgens hen is de informatie waar om gevraagd wordt beschikbaar vanuit de normale bedrijfsvoering. In de enquête onder aanvragers geeft 54% aan inderdaad geen problemen van de administratieve lasten te ondervinden. Er is dus toch 46% die dit aspect van de regeling als matig of zwaar ervaart. In verhouding tot de baten van de subsidie geeft echter 78% aan dat de administratieve last geen problemen geeft. Als rapportcijfer krijgt het BSRI gemiddeld een 7,3.

Voor EZ

De administratieve last wordt door beleidsmedewerkers als aanvaardbaar beschouwd. Wel wordt opgemerkt dat interne discussies over bijvoorbeeld subsidiabele investeringen en de discretionaire percentages de nodige tijd van medewerkers vergen. De termijn waarbinnen compleet bevonden aanvragen naar een beschikking worden gebracht verschilt daarom nogal. Dit heeft waarschijnlijk ook met werkdruk en piekbelasting te maken, die vooral optreedt aan het einde van het jaar omdat de BSRI met jaarbudgetten werkt. Er worden daarom relatief veel beschikkingen uitgegeven in november/december. Enkele geïnterviewden opperden het idee om het jaarbudget over jaargrenzen heen te tillen. Vanwege de budgetsystematiek is dit echter begrotingstechnisch niet mogelijk.

Duidelijk is dat de bruto reactietermijn van 13 weken niet altijd wordt gehaald. Dit is de termijn tussen de ontvangst van een (compleet bevonden) aanvraag en het afgeven van de beschikking. Doordat bedrijven vaak nog informatie aan moeten vullen gedurende dit traject, en daar relatief veel tijd voor nemen, loopt de bruto tijd in veel gevallen op en overschrijdt deze de 13 weken. De netto termijn van EZ loopt echter niet door als de ondernemer gegevens aan moet leveren. De netto tijd van 13 weken wordt daarom wel in bijna alle gevallen gehaald. Er is geen juridische procedure bekend die primair gevoerd is vanwege een overschreden termijn.

Ook in de interviews met provinciale betrokkenen is naar de tevredenheid met de inhoud en uitvoering van de regeling gevraagd. Men reageert positief hierop en noemt o.a. de goede communicatie met EZ.

5.5 Wenselijkheid tot uitbesteding BSRI

EZ medewerkers hebben geen principieel bezwaar tegen uitbesteding aan bijvoorbeeld Senter Novem. Er is echter altijd voor gekozen om de regeling bij EZ te houden, om de uitvoering dichtbij het beleid te houden en vanwege de discretionaire bevoegdheid. Dit laatste aspect is niet geschikt voor uitbesteding en zou aangepast moeten worden als uitbesteding een reële optie wordt. Het grote voordeel van uitbesteding zou het voorkomen van piekbelasting bij EZ zijn. Ook wordt de uitvoering dan minder kwetsbaar, omdat er dan meer personen bij de regeling betrokken zullen zijn.

5.6 Verbeterpunten

Uit de interviews en het dossieronderzoek komen enkele verbeterpunten naar voren. Het gaat dan om:

- heroverwegen van de realisatietermijn
- aanscherpen selectiecriteria
- juridische aspecten updaten/regeling moderniseren
- regeling transparanter maken

Deze verbeterpunten worden in de onderstaande aanbevelingen vertaald.

Aanbeveling: verleng de realisatietermijn

Uit het grote aantal verlengingsaanvragen blijkt dat de realisatietermijn voor de meeste bedrijven niet haalbaar is. Het gaat hier immers om aanzienlijke investeringen en dus grote projecten. Daarnaast worden vooral in tijden van recessie projecten verkleind of uitgesteld. Beleidsmedewerkers zijn daarom van mening dat de termijn wel mag worden uitgebreid.

Aanbeveling: scherp definitie selectiecriteria aan

Wat de selectiecriteria betreft gaat het vooral om de definitie van een strategische uitbreiding. Het is heel lastig om een aanvraag af te wijzen als er twijfel bestaat over de werkelijke intenties van het bedrijf, omdat dit lastig te achterhalen is en juridisch niet hard gemaakt kan worden. Ook worden er vaak discussies gevoerd over de omvang van de subsidiabele investeringen en minderingen die hierop worden aangebracht vanwege afstoot⁷. De definitie van bijzonder belang is een volgend aandachtspunt. Uit het dossieronderzoek blijken bedrijven namelijk allerlei redenen aan te dragen voor het bijzonder belang van een project. Het Ministerie beperkt zich volgens de regeling tot de betekenis van het project voor de productiestructuur en werkgelegenheid, maar het zou beter zijn om het begrip verder te definiëren. Met de sectoren die nu in aanmerking komen voor de subsidie is men het in principe eens. Wel merkten twee beleidsmedewerkers op dat NUTS voorzieningen (electriciteitscentrales) kunnen worden uitgesloten. Deze bedrijven hebben namelijk een sterke, specifieke, locatievoorkeur waardoor het BSRI geen rol in de locatiekeuze speelt.

⁷ Met afstoot wordt bedoeld dat grond, gebouwen en/of duurzame bedrijfsuitrusting worden afgestoten of buiten gebruik gesteld. Mocht dit binnen de periode één jaar voor aanvraag – één jaar na uitvoering van het project vallen, in een steunkaart gebied zijn en werkzaamheden van dezelfde SBI klasse betreffen dan heeft dit vermindering op de subsidiabele kosten tot gevolg.

Aanbeveling: moderniseer juridische aspecten regeling

De juridische aspecten van de regeling behoeven enige modernisering. De werkwijze van bedrijven is in de loop der jaren behoorlijk veranderd maar de regeling is hier niet op aangepast. Het gaat om zaken als erfpacht, werkmaatschappijen, EU richtsnoeren etc.

Aanbeveling: stel objectieve criteria voor de discretionaire bevoegdheid op

Ten slotte blijkt transparantie van regelgeving een belangrijk thema. De discretionaire bevoegdheid draagt hier niet aan bij maar biedt wel de nodige flexibiliteit. Bedrijven lijken overigens minder moeite met de discretionaire percentages te hebben. Voor hun is het vooral van belang dat er vroeg in het proces duidelijke verwachtingen worden geschept over de hoogte van de subsidie. Als er objectieve criteria komen om subsidiepercentages op vast te stellen kan er op dit punt een slag worden gemaakt.

Aanbeveling: stel formulieren via Internet beschikbaar

Bedrijven vinden de regeling eerder moeilijk toegankelijk omdat ze de formulieren niet op het Internet kunnen vinden en invullen. Ook wordt door enkele bedrijven een kortere termijn tussen aanvraag en beschikking genoemd.

5.7 Conclusies

BSRI aanpassen aan doelsectoren Pieken in de Delta schiet doel BSRI voorbij

Actoren op Rijksniveau en provinciaal niveau denken verschillend over de vraag of de BSRI regeling zou moeten aansluiting op de doelsectoren in Pieken in de Delta, maar over het algemeen worden hier nogal wat bezwaren voor aangeleverd. De onderzoekers zijn van mening dat, gezien de doelstelling van de BSRI regeling, het niet wenselijk is deze aan te laten sluiten op deze sectoren. Door dat te doen zou de doelstelling van de regeling veranderen. Als deze verandering in doelstelling wel wenselijk zou zijn, moet bekeken worden of de BSRI regeling wel het juiste instrument is voor het behalen van de doelstellingen in Pieken in de Delta.

BSRI heeft duidelijk ander doel dan andere regelingen

De BSRI regeling is gezien haar karakter complementair aan andere regelingen omdat het een generieke investeringsregeling betreft. Overige investeringssubsidies zijn specifiek op bijvoorbeeld milieu. Afstemming met betrekking tot de toekenning van andere regelingen zou wel wenselijk zijn, om in een eerder stadium het risico op dubbelfinanciering te voorkomen.

Management regeling relatief efficiënt, maar aanvraagprocedure kan verbeteren

Het aantal fte dat betrokken is bij de uitvoering van de regeling is beperkt en dat maakt het management efficiënt in termen van kosten. Het maakt de uitvoering van de regeling daarentegen wel kwetsbaar. De discussies over de subsidiepercentages worden door de medewerkers als inefficiënt ervaren. Tegelijkertijd blijkt dat de aanvraagprocedure verbetering behoeft. De informatie over de gegevens die aangeleverd dienen te worden bij een aanvraag kan verbeteren en ook de besluitvorming wordt als lang ervaren door de aanvragers. De bruto termijnen kunnen aanzienlijk oplopen gedurende dit traject.

Enige knelpunten in de uitvoering

Er is een aantal knelpunten geconstateerd op punten als de termijn waarbinnen te subsidiëren projecten moeten worden gerealiseerd (te korte tijd om het gehele project te realiseren), definities die niet duidelijk zijn en juridische aspecten die niet meer aansluiten op de realiteit (regels rondom erfpacht, werkmaatschappijen en dergelijke). Hier zijn aanbevelingen voor gegeven.

6 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies op hoofdlijnen gepresenteerd, gevolgd door de conclusies per deelaspect. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

6.1 Conclusies op hoofdlijnen

Tot en met 2006 richtte het BSRI zich op het realiseren van een level playing field in de Limburgse grensstreek en op het wegwerken van een faseverschil in de economische ontwikkeling van de noordelijke provincies ten opzichte van de rest van Nederland. Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies zijn de BSRI-gesubsidieerde investeringen echter zeer beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het BSRI een grote rol heeft gespeeld in de inhaalslag die in het Noorden wel degelijk is gemaakt.

Het uitgangspunt voor de steunkaart en daarmee het BSRI is vanaf 2007 niet meer het wegwerken van het faseverschil in het Noorden, maar het creëren van een level playing field (voor zowel het Noorden als Limburg). Concurrende maatregelen lijken qua aard en omvang op BSRI, waarmee het BSRI relevant is voor het doel. Deze relevantie neemt af na 2006 met de versobering van de verschillende regelingen naar aanleiding van de nieuwe steunkaart. BSRI blijkt daarnaast een belangrijke factor als nationaal acquisitie-instrument voor Nederland, ongeacht het feit of er daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt.

Het BSRI blijkt een rol te spelen bij investeringsbeslissingen bij vestiging en blijkt ook van invloed op het al dan niet investeren in uitbreidingen en wijzingen. In het laatste geval gaat het hierbij vooral om de investeringsbeslissing zelf en minder om de locatie. Het BSRI is echter niet doorslaggevend voor de investeringsbeslissing. Het BSRI draagt bij aan economische structuurversterking in termen van toegevoegde waarde en stuwende werkgelegenheid.

Tegelijkertijd speelt een discussie over de doelen van het Rijksbeleid, waarin een verschuiving is opgetreden naar innovatie en Pieken in de Delta. BSRI sluit in praktijk gedeeltelijk aan bij het speerpuntenbeleid zoals neergelegd in Pieken in de Delta, maar deze bijdrage is relatief beperkt. Dit is overigens ook niet het doel van het BSRI. Het aanpassen van het BSRI aan Pieken zou de doelstelling van de regeling veranderen. Mocht het Rijksbeleid zich alleen nog richten op de speerpunten uit Pieken in de Delta en/of innovatie, dan dient te worden bezien welke instrumenten hier het beste bij passen. Een aangepaste BSRI is in dat geval niet noodzakelijkerwijs het beste instrument.

De uitvoering van de regeling kan worden verbeterd door de externe communicatie rondom de regeling te verbeteren, de beslissingstermijnen te verkorten en de transparantie te vergroten. Afschaffen van de discretionaire bevoegdheid zou hieraan bij kunnen dragen. Uitbesteding van de regeling kan zorgen voor een verdere professionalisering en afstemming van de regeling.

6.2 Conclusies op deelaspecten

6.2.1 Nut en noodzaak

Economische ontwikkeling van de BSRI gebieden

Tot en met 2006 richtte het BSRI zich op het realiseren van een level playing field in de Limburgse grensstreek en op het wegwerken van een faseverschil in de economische ontwikkeling van de noordelijke provincies ten opzichte van de rest van Nederland. Wat het Noorden betreft was het BSRI hiermee een van de instrumenten die zich hierop richtten. De sociaal-economische gegevens laten zien dat er nog steeds wel verschillen in economische ontwikkeling bestaan maar dat deze beduidend kleiner zijn geworden omdat de noordelijke provincies op diverse terreinen een inhaalslag hebben gemaakt. Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies blijven de BSRI gesubsidieerde investeringen overigens echter zeer beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het BSRI een grote rol heeft gespeeld in de inhaalslag die wel degelijk is gemaakt in het Noorden.

Sinds 2007 is het uitgangspunt voor de steunkaart en het BSRI mede door de gunstige ontwikkelingen in het Noorden niet langer het wegwerken van achterstanden, maar het realiseren van een level playing field.

BSRI is nog steeds nuttig voor het creëren van een level playing field in termen van vergelijkbaarheid van de regeling, maar is van minder belang als gekeken wordt naar de omvang van de steungebieden over de grens. Ook versoberen de maatregelen, met name in Duitsland, met de komst van de nieuwe steunkaart.

Zowel in Duitsland als België bestaan vergelijkbare investeringsregelingen, die voor wat betreft de subsidiepercentages en maximale subsidies concurrerend zijn met het BSRI. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de regelingen aan de Nederlandse en Duitse kant versoerd zijn met de nieuwe steunkaart. Voor de meeste Duitse gebieden geldt nu dat grote bedrijven niet meer voor subsidie in aanmerking komen. Hiermee neemt de noodzaak van de BSRI voor het creëren van een level playing field af. Ook kan geconstateerd worden dat slechts een beperkt deel van de grensgebieden in Duitsland en België onder de steunkaart vallen, waarmee de concurrentie dus ook maar met een beperkt gebied speelt. Tegelijkertijd is het duidelijk dat het hebben van een subsidie-instrument (niet noodzakelijkerwijs BSRI) van invloed is op de locatiekeuze, maar niet van doorslaggevende betekenis.

BSRI speelt rol in acquisitie, ook al wordt er niet daadwerkelijk gebruik van gemaakt

Hoewel het niet de doelstelling is van het BSRI blijkt de regeling van belang te zijn als nationaal acquisitie-instrument. Het feit dat gemeld kan worden dat er een regeling is in Nederland, helpt bij de acquisitie van buitenlandse bedrijven, ongeacht de vraag of deze bedrijven er uiteindelijk gebruik van maken.

Meerdere locaties worden overwogen, maar vooral binnen Nederland

Bedrijven overwegen in bijna alle gevallen meerdere locaties voor hun project, maar de Belgische en Duitse grensregio's staan hierbij niet op een eerste plaats. Het gaat namelijk vooral om andere locaties binnen Nederland, waar geen BSRI kan worden aangevraagd. Als bedrijven overwegen in het buitenland te investeren dan wordt er ook gekeken naar subsidiemogelijkheden aldaar. Gezien de vergelijkbare subsidiepercentages die net over de grens worden aangeboden bestaan er geen grote verschillen tussen die regio's en de BSRI gebieden. Op basis hiervan concluderen we dat met het huidige BSRI de werkelijke concurrentie vanuit de regio's net over de grens in de praktijk beperkt is. Dit geldt eveneens voor de reële dreiging bij strategische uitbreidingen.

6.2.2 Doeltreffendheid

BSRI draagt bij aan economische structuurversterking in termen van toegevoegde waarde, stuwende werkgelegenheid, maar het opleidingsniveau van de werknemers is lager.

De sectoren waartoe de meeste projecten die zijn toegekend behoren hebben een hogere toegevoegde waarde dan gemiddeld. Er worden echter ook sectoren ondersteund die een lagere dan gemiddelde toegevoegde waarde hebben. Daarnaast zijn de bedrijven stuwend; meer dan de helft van de afzet gaat naar buiten de regio. Het opleidingsniveau van de werknemers is relatief lager dan het gemiddelde opleidingsniveau van de Noordelijke en Nederlandse beroepsbevolking.

Innovatiegraad geeft wisselend beeld

Het budget dat beschikbaar is voor R&D is hoger dan gemiddeld in Nederland en 40% van de ondernemers heeft nieuwe producten of diensten ontwikkeld, waarvan de helft nieuw is voor de regio. Een belangrijke sector die wordt ondersteund is de duurzame energiesector.

Bijdrage aan Pieken in de Delta beperkt, maar is ook niet de doelstelling van het beleid

Onder doelbereik is de vraag gesteld in hoeverre de regeling bijdraagt aan regionale structuurversterking. Hierbij is ook gekeken naar de aansluiting op Pieken in de Delta. De aansluiting in het noorden is relatief beperkt. In het Zuiden sluiten de projecten wel aan bij de doelsectoren van Pieken in de Delta. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de doelstelling van het BSRI niet gericht is op aansluiting met Pieken in de Delta.

Tegelijkertijd is de verankering in de regionale economie relatief groot

De duur van de vestiging in de regio is voor de helft van de bedrijven meer dan 10 jaar en de overgrote meerderheid is niet van plan om binnen 5 jaar te vertrekken. Daarnaast blijkt de kennis en ervaring een redelijk belangrijke factor voor de bedrijven.

Regeling blijkt voor deel van de bedrijven factor in investeringsbeslissing

Op basis van de enquête blijkt het BSRI voor vestigingsprojecten van invloed te zijn op de keuze van de vestigingsplaats. Uit de enquête onder aanvragers blijkt dat een aantal bedrijven zonder de BSRI subsidie op een andere locatie zou hebben geïnvesteerd of dit sterk zou hebben overwogen. Uit aanvullende interviews met aanvragers bleek het BSRI niet de doorslaggevende factor voor de locatie te zijn bij strategische uitbreidingsprojecten. Bij uitbreidingen en wijzigingen heeft het BSRI met name invloed op de investeringsomvang.

De percepties van beleidsmedewerkers en eerdere studies nuanceren het belang van subsidies en premies als locatiefactor en wijken af van de enquêteresultaten in deze en ook de vorige IPR evaluatie. Er wordt namelijk minder belang aan subsidies en premies als locatiekeuzefactor gehecht.

Ten opzichte van de totale investeringen in de BSRI provincies blijven de BSRI gesubsidieerde investeringen zeer beperkt: 0% voor Overijssel, 1% voor Limburg/Drenthe/Friesland en 6% voor Groningen. Bovendien mag verwacht worden dat een deel van de investeringen ook zonder subsidie in het gebied zou zijn uitgevoerd. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de BSRI subsidie een grote rol heeft gespeeld in het verkleinen van de achterstand of het stimuleren van de inhaalslag, die wel degelijk heeft plaatsgevonden gezien de sociaal-economische gegevens.

Werking discretionaire bevoegdheid niet problematisch, maar heldere indicatoren zouden leiden tot hogere transparantie

Over het algemeen wordt door zowel het bedrijfsleven als andere actoren de discretionaire bevoegdheid niet als problematisch ervaren. De discussies rondom de percentages zijn eerder een interne aangelegenheid bij het Ministerie dan dat het een vaak voorkomend onderwerp van discussie is met de aanvragende bedrijven. Gezien het voorstaande, lijkt het percentage niet een punt van onderhandeling te zijn om bedrijven over de streep te trekken. De rol die de regeling in de acquisitiefase speelt beperkt zich tot het kunnen aanbieden van een investeringspremieregeling, waardoor Nederland en de BSRI regio eerder als potentiële locatie overeind blijven en bedrijven zich meer welkom voelen. De onderzoekers zijn daarom van mening dat de transparantie en efficiëntie van de regeling vergroot wordt als vaste criteria worden gebruikt bij de vaststelling van het premiepercentage.

6.2.3 Instrumentarium en doelmatigheid van de bedrijfsvoering

BSRI aanpassen aan doelsectoren Pieken in de Delta schiet doel BSRI voorbij

Actoren op Rijksniveau en provinciaal niveau denken verschillend over de vraag of de BSRI regeling zou moeten aansluiting op de doelsectoren in Pieken in de Delta, maar over het algemeen worden hier nogal wat bezwaren voor aangeleverd. De onderzoekers zijn van mening dat, gezien de doelstelling van de BSRI regeling, het niet wenselijk is deze aan te laten sluiten op deze sectoren. Door dat te doen zou de doelstelling van de regeling veranderen. Als deze verandering in doelstelling wel wenselijk zou zijn, moet bekeken worden of de BSRI regeling wel het juiste instrument is voor het behalen van de doelstellingen in Pieken in de Delta.

BSRI heeft duidelijk ander doel dan andere regelingen

De BSRI regeling is gezien haar karakter complementair aan andere regelingen omdat het een generieke investeringsregeling betreft. Overige investeringssubsidies zijn specifiek op bijvoorbeeld milieu gericht. Afstemming met betrekking tot de toekenning van andere regelingen zou wel wenselijk zijn, om in een eerder stadium dubbelfinanciering te voorkomen.

Management regeling relatief efficiënt, maar aanvraagprocedure kan verbeteren

Het aantal fte dat betrokken is bij de uitvoering van de regeling is beperkt en dat maakt het management efficiënt in termen van kosten. Het maakt de uitvoering van de regeling daarentegen wel kwetsbaar. De discussies over de subsidiepercentages worden door de medewerkers als inefficiënt ervaren. Tegelijkertijd blijkt dat de aanvraagprocedure verbetering behoeft. De informatie over de gegevens die aangeleverd dienen te worden bij een aanvraag kan verbeteren en ook de besluitvorming wordt als lang ervaren door de aanvragers. De bruto termijnen kunnen aanzienlijk oplopen gedurende dit traject.

Enige knelpunten in de uitvoering

Er is een aantal knelpunten geconstateerd in termen van lengte van projecten (te korte tijd om het gehele project te realiseren), definities die niet duidelijk zijn en juridische aspecten die niet meer aansluiten op de realiteit (regels rondom erfpacht, werkmaatschappijen en dergelijke). Hier zijn aanbevelingen voor gegeven in hoofdstuk 5.

6.3 Aanbevelingen

Maak een heldere keuze in de doelstellingen van het Rijksbeleid en pas het instrumentarium daarop aan

De nadruk van het Rijksbeleid is in de loop der jaren verschoven van het wegwerken van achterstanden naar innovatie en het versterken van sterktes in de regio. Mocht het Rijksbeleid zich alleen nog richten op de speerpunten uit Pieken in de Delta en/of innovatie, dan dient te worden bezien welke instrumenten hier het beste bij passen. Een aangepaste BSRI is in dat geval niet noodzakelijkerwijs het meest geschikte instrument.

Overweeg de discretionaire bevoegdheid af te schaffen en te vervangen voor duidelijke criteria voor het vaststellen van het premiepercentage

Omdat de discretionaire bevoegdheid vooral tot interne discussie leidt en niet vaak gebruikt wordt als onderhandelingsinstrument om bedrijven over de streep te trekken, lijkt het gewenst het premiepercentage vast te stellen aan de hand van vaste criteria. Dit zal de uitvoering van de regeling vereenvoudigen en de transparantie verhogen.

Overweeg de uitvoering van de regeling uit te besteden

Uitbesteding lijkt wenselijk als discretionaire bevoegdheid wordt afgeschaft

Een belangrijke reden om de regeling in eigen beheer uit te voeren is de discretionaire bevoegdheid. In het geval dat deze wordt losgelaten, lijkt het voor de hand te liggen de regeling uit te besteden aan Senter Novem of aan de betreffende provincies zelf (SNN en de provincie Limburg).

Door de regeling te plaatsen in een instituut dat meerdere regelingen beheert, wordt de afstemming en check op mogelijke dubbelfinanciering vergemakkelijkt. Daarnaast zou uitbesteden van de regeling kunnen leiden tot een verdere professionaliseringslag in de uitvoering.

Pas de looptijd van de projecten aan op basis van de realiteit en verbeter de informatie rondom de aanvraag

De looptijd van de projecten is in de praktijk langer dan de toegekende termijn, veel projecten vragen verlenging aan. Gezien de tijd die hiermee gemoeid is en de relatief lange doorlooptijd voordat de beslissing is genomen, is het efficiënter de doorlooptijd aan te passen aan de realiteit. Daarnaast kan de informatieverstrekking over de informatie die moet worden aangeleverd bij de aanvraag en de beschikbaarheid van de aanvraagformulieren via Internet worden verbeterd.

Monitor de voortgang

Voor de uitvoering zijn in hoofdstuk 5 de nodige aanbevelingen gedaan. Hieraan willen we graag de aanbeveling toevoegen om voortaan ook tussentijds de effecten van projecten (in realisatiefase) te monitoren. Zoals ook in de vorige evaluaties is opgemerkt is het nu niet mogelijk om de impact van de projecten op de werkgelegenheid te meten, omdat bijna alle projecten uit de evaluatieperiode nog lopen en informatie over effecten pas bij subsidievaststelling bekend wordt. Daarom kan er nu alleen iets over te verwachten effecten gezegd worden. Tussentijdse monitoring zal bijdragen aan de informatievoorziening over de effectiviteit van de regeling.

Bijlage 1

Deelnemers interviews

Tabel 0.1 Geïnterviewden met een gehonoreerde BSRI – aanvraag

Naam respondent	Naam bedrijf	Locatie vestiging/uitbreiding
Dhr. C. Vroonland	Sara Lee International B.V.	Joure
Dhr. H. Hijlkema	Noblesse Wijster B.V.	Wijster
Dhr. A. Lamberts	Impress B.V.	Hoogeveen
Dhr. J. 't Hart	Biovalue Holding B.V.	Eemshaven
Dhr. P. Paulides	EPC Holding B.V.	Heerenveen
Dhr. E. Baar	Terminal Delfzijl B.V.	Eemshaven
Dhr. M. Cornel	Theo Pouw	Eemshaven
Dhr. G. Raeven	Nora	Maastricht
Dhr. W. de Zeeuw	Avebe	Ter Apelkanaal
Dhr. J. DaeyOuwens	Methanor VoF (via Ecofys)	Farmsum

Tabel 0.2 Geïnterviewden zonder BSRI – aanvraag

Naam respondent	Naam bedrijf	Locatie vestiging/uitbreiding
Dhr. B. Bolen	Zip-Pak International B.V.	Winschoten
Dhr. H. Manders	Mitsubishi Motors Europe B.V.	Born
Dhr. A. Rosier	Gorman-Rupp Europe B.V.	Leeuwarden

Tabel 0.3 Geïnterviewden Economische Zaken provincies en ontwikkelingsmaatschappijen

Geïnterviewd	Functie
Anouk Courage en Paul Habets	Provincie Limburg, hoofd afdeling Economische Zaken
Hans Hermsen	Provincie Groningen, hoofd afdeling Economische Zaken
Simon Tijsma	Provincie Friesland, hoofd afdeling Economische Zaken
Jacques Mikx	LIOF
Jan Hendrik van Tuil	NOM

Tabel 0.4 Geïnterviewden Ministerie van Economische Zaken

Geïnterviewd	Functie
Cees de Best	Uitvoering van de regeling
Reinder Jacobi	Uitvoering van de regeling
Paul Stol	Controller
Henny Jacobs en Cedrick Vreuls	NFIA
Eelco van der Eijk	Budgetcontrole
Andreas Burger	Dossiercontrole
Karin Bresjer	Juridische zaken

Bijlage 2

Beoordelingscriteriatabel

Tabel 0.1 Beoordelingscriteriatabel

Vraag	beoordelingscriterium	Bron	Wijze van beoordelen
Nut en Noodzaak beleid			
1. Is er sprake van een faseverschil in economische ontwikkeling van het BSRI gebied? Zo ja, is het wenselijk hier iets aan te doen?	Economische ontw. tov rest NL (werkgelegenheid, BRP) Mening EZ medewerkers, mening gedeputeerden, mening GOM e.d.	CBS Interviews EZ medewerkers, gedeputeerden, GOM e.d.	Statistische analyse Weergave mening geïnterviewden en eigen mening onderzoekers
1.a Bijstelling van BSRI gewenst n.a.v. vraag 1?	Mate van gelijkheid in economische ontwikkeling in relatie tot doel Overige uitkomsten van het onderzoek die tot bijstelling zouden kunnen leiden	Uitkomsten vraag 1 Uitkomsten onderzoek	Inschatting relevantie t.o.v. doel onderzoekers
2. Verhouding regelingen DTSL/BE	Bestaan zelfde type regeling Max. omvang investering per bedrijf Beschikbaar budget Grondslag subsidies	Regelingen BE/DTSL	Omvang max. investering t.o.v. max. investering BSRI Verschil grondslag subsidiering t.o.v. BSRI
3. Is Belgische en Duitse steunbeleid bijgesteld betreffende regio's grenzend aan het BSRI gebied?	Veranderingen in steunbeleid in periode 2003-2008 in grensregio's	Regelingen BE/DTSL	Verandering of niet, zo ja in welke richting
3.a Is bijstelling BSRI nodig t.o.v. steunbeleid Belgische en Duitse grensregio's	Alleen in geval van verandering (zie vraag 3) of verandering in de NL regeling: Mate van concurrentie van de regelingen in termen van verandering in investeringspremie en omvang budget regeling en subsidiegrondslag	Regelingen BE/DTSL	Concurrentie door hogere investeringsbijdrage Concurrentie door meer budget beschikbaar.
4. Nut BSRI in creëren level playing field	Nationaal: In Nederland: verschil BRP en werkgelegenheid regio's t.o.v. rest	CBS	Verschil in omvang/bijdrage en

	<p>van NL</p> <p>Internationaal: Omvang/bijdrage BSRI ten opzichte van omvang/bijdrage regelingen Duitsland/België</p> <p>Locatiekeuze factoren in de grensgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afstand markt - Kosten ruimte/locatie - Beschikbaarheid ruimte/locatie - Imago ruimte locatie - Bereikbaarheid - Kwaliteit en aanwezigheid personeel - Klantvriendelijkheid regio/gemeente - Afstand tot toeleveranciers - Afstand tot kenniscentra - Kwaliteit woonomgeving en voorzieningen - Kosten openbaar nut - Belastingen - Stimuleringsmaatregelen - Anders namelijk _____ <p>Mate waarin de grensgebieden concurreren obv die factoren invloed van BSRI op die factoren</p>	<p>Dossieronderzoek/informatie van GOM e.d.</p> <p>Enquêtes bedrijven</p> <p>Interviews bedrijven</p> <p>Enquête/interviews bedrijven</p>	<p>subsidiegrondslag regelingen concurrerende grensregio's</p> <p>Mate waarin BSRI van belang wordt geacht voor locatiekeuze</p>
5. In hoeverre is creëren van een level playing field effectief?	<p>Omvang/bijdrage en grondslag BSRI – regelingen Duitsland/België</p> <p>Locatiefactoren bedrijven die zich vestigden zonder subsidie</p> <p>Belang subsidie voor locatiekeuze</p>	<p>Dossieronderzoek</p> <p>Interviews/enquêtes gesubsidieerde bedrijven</p> <p>Interviews/enquête onder bedrijven die zonder subsidie in regio zijn gevestigd</p>	<p>Verskil BSRI – andere regelingen</p>
6. In hoeverre kan creëren van een level playing field ook voor andere grensgebieden effectief zijn	<p>Mate waarin concurrerende maatregelen in grensgebieden bestaan.</p> <p>Problematiek in niet-BSRI gebieden?</p>	<p>Zie bovenstaande vragen</p> <p>Statistische data</p>	
Doelbereik			
1. In hoeverre kunnen de sectoren waar het BSRI zich op richt de	<p>Check op vigerende regionaal-economische strategie: Pieken in de Delta</p>	<p>Deskresearch</p> <p>Statistische data</p> <p>toegevoegde waarde per</p>	<p>Aansluiting op Pieken in de Delta</p>

<p>regionale economische structuur versterken</p>	<p>basis van Pieken in de Delta en economische structuur (zie bijgevoegde notitie):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aansluiting van premieontvangers bij sectoren met hoogste toegevoegde waarde • Aansluiting van premieontvangers bij de sectoren energie, watertechnologie, sensortechnologie, lifesciences, toerisme voor Noord Nederland • Aansluiting van premieontvangers bij de sectoren tech systems & materialen, food & nutrition, life sciences & medische technologie in Limburg • Voor Noord Nederland: mate waarin vesting/uitbreiding in ruimtelijke concentraties heeft plaatsgevonden in Noord Nederland • Innovatie: R&D budget als % van de omzet van premieontvangers en aantal personeelsleden voor R&D • Opleidingsniveau personeel • Mate waarin vestiger gebruik maakt van aanwezige kennisinfrastructuur (eigen oordeel intensief/matig/nooit) • Aantal maal waarin aanwezige kennisinfra in top 3 locatiefactoren voorkomt. • Bijdrage vestiger aan nieuwe producten/diensten aan de regio • Stuwend: % afzet in de regio, % in Nederland, % internationaal 	<p>hoofd per sector, Innovatiegraad per sector Opleidingsniveau per sector</p> <p>Dossieronderzoek Enquête aanvragers</p>	
<p>2. Welke bedrijfssectoren hebben daadwerkelijk van BSRI gebruik gemaakt</p>	<p>Inventarisatie en verdeling in vergelijking met doelsectoren</p>	<p>Dossieronderzoek</p>	<p>Mate waarin alle doelsectoren zijn afgedekt.</p>
<p>3. Bijdrage sectoren aan versterking economische structuur Noord-Nederland en Limburg</p>	<p>Overzicht bestaande sectorstructuur Complementariteit ondersteunde sectoren tot bestaande sectorstructuur Groeipotentieaal ondersteunde sectoren, mede op basis keuzes Pieken</p>	<p>CBS Dossieronderzoek</p>	<p>Expert judgement</p>

<p>4. Welke aanpassingen in doelsectoren zijn aan te bevelen</p> <p>5 Bijdrage van gesubsidieerde bedrijven aan versterking economische structuur</p>	<p>Zie 1.</p> <p>Mate waarin vanuit doelsectoren gebruik wordt gemaakt van de regeling</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aansluiting van premieontvangers bij sectoren met hoogste toegevoegde waarde • Aansluiting van premieontvangers bij de sectoren energie, watertechnologie, sensortechnologie, lifesciences, toerisme voor Noord Nederland • Aansluiting van premieontvangers bij de sectoren tech systems & materialen, food & nutrition, life sciences & medische technologie in Limburg • Voor Noord Nederland: mate waarin vesting/uitbreiding in ruimtelijke concentraties heeft plaatsgevonden in Noord Nederland • Innovatie: R&D budget als % van de omzet van premieontvangers en aantal personeelsleden voor R&D • Opleidingsniveau personeel • Mate waarin vestiger gebruik maakt van aanwezige kennisinfrastructuur (eigen oordeel intensief/matig/nooit) • Aantal maal waarin aanwezige kennisinfra in top 3 locatiefactoren voorkomt. • Bijdrage vestiger aan nieuwe producten/diensten aan de regio <p>Stuwend: % afzet in de regio, % in Nederland, % internationaal</p>	<p>Interviews</p> <p>Dossieronderzoek</p> <p>Enquête onder gesubsidieerde bedrijven</p> <p>Interviews met bedrijven</p>	<p>Inventarisatie en expert judgement</p> <p>Inventarisatie</p>
<p>6. Hoe zijn gesubsidieerde bedrijven verankerd in regionale economie?</p>	<p>Mate van verhuisgeneigdheid</p> <p>Lengte van aanwezigheid in de regio</p> <p>Mate van gebruik regionale toeleveranciers</p> <p>Gebondenheid en belang personeel</p>	<p>Enquêtes en interviews bedrijven</p>	<p>Verhuisgeneigdheid binnen 5 jaar</p> <p>% regionale toeleveranciers t.o.v. totale inkoop</p>
<p>7 Meldingen misbruik?</p>	<p>Aantal meldingen misbruik en aard misbruik</p>	<p>Accountantsrapportages</p> <p>Interviews medewerkers</p>	<p>Meldingen en aard misbruik in vergelijking tot totaal aantal aanvragen en verstrekte subsidies</p>

8 Heeft BSRI voorkomen dat NL bedrijven uitbreidingsinvesteringen elders binnen de EU met overheidssteun hebben gerealiseerd	Overwogen vestigingsplaatsen/uitbreidingsplaatsen wel/niet Aanwezige subsidie Redenen om voor deze vestigingsplaats te kiezen of uit te breiden op de bestaande locatie en rol BSRI hierin Redenen waarom men voor een andere vestigingsplaats heeft gekozen (voor bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van de regeling en zich elders hebben gevestigd)	Enquêtes en interviews bedrijven	Combinatie van mate waarin bedrijven hebben overwogen zich elders te vestigen, de beschikbare subsidie daar en de reden om voor deze vestiging te kiezen
9. Welke rol speelt BSRI in acquisitie van bedrijven	Aantal bedrijven dat zich heeft gevestigd mbv BSRI t.o.v. totaal aantal vestigingen Aantal bedrijven dat BSRI heeft ontvangen en dit als belangrijk reden aangeeft voor vestiging in doelgebied	CBS/NFIA/NOM/LIOF Dossieronderzoek Enquête/interviews onder bedrijven Interviews overig	Percentage vestigers met subsidie t.o.v. totaal, Belang dat BSRI heeft gespeeld bij locatiekeuze bij BSRI ontvangers
Doeltreffendheid in de analyse zullen de vragen onder doeltreffendheid en doelbereik algemeen in samenhang worden bekeken.			
1. Direct gecreëerde werkgelegenheid	Aantal werknemers per BSRI ontvanger (bij vestiging, nu en toekomstverwachting) Aantal conform aanvraag (meer, minder, gelijk) Als minder: redenen Opleidingsniveau werknemers Mate waarin BSRI doorslaggevend was voor vestigingsplaatskeuze/uitbreiding	Dossieronderzoek, enquête	Totaal aantal werknemers BSRI gesubsidieerde vestigingen afgezet tegen het belang dat BSRI heeft gespeeld bij vestigingsplaatskeuze.
2. Indirecte werkgelegenheid	Schatting inkoopvolume toeleveranciers uit de regio en daarmee gemoeide werkgelegenheid Percentage inkoopvolume toeleveranciers – totaal inkoopvolume Lengte van verblijf in de regio	Enquêtes en interviews Indien mogelijk: I-O multiplier	Schatting van de geënuquêteerde bedrijven gecorrigeerd naar non respons (extrapolatie).
3. Heeft BSRI geleid tot nieuwe economische activiteiten, een nieuw product of innovatie	Aantal nieuwe economische activiteiten ontvanger, mater waarin ec. Act. Nieuw is voor de regio Aantal nieuwe producten/diensten bij	Dossieronderzoek Enquête en interviews regiodeskundigen	Overzicht nieuwe economische activiteiten, innovaties en nieuwe producten.

Vraag voor EZ: was dit een doel van het beleid? Anders is vraag misschien niet echt relevant	ontvanger en mate waarin product nieuw is voor de regio Aantal innovaties bij ontvangers en mate waarin innovatie uniek is voor de regio		
4. Hoeveel investeringen en hoe groot is aandeel totaal	Aantal investeringen met BSRI (uitgesplitst naar vestiging, uitbreiding) Omvang van de investeringen en aandeel subsidie Totale investeringen in regio	Dossieronderzoek Dossieronderzoek CBS/NOM/LIOF	% investeringen uitgevoerd met behulp van BSRI t.o.v. totale investeringen Belang BSRI voor deze investeringsbeslissing Investeringsvolume t.o.v. subsidiebedrag
5. In hoeverre zijn de investeringen blijvend	Aantal ontvangers dat activiteiten heeft beëindigd per sector en redenen beëindiging Aantal ontvangers vertrokken uit de regio: totale duur verblijf, sector en redenen	Dossieronderzoek Enquêtes bedrijven Interviews bedrijven	% ontvangers dat activiteiten heeft beëindigd/vertrokken is Sectoren waarin dit is gebeurd Redenen voor vertrek/beëindiging
6. In hoeverre vergemakkelijkt de subsidie het investeringsproject	Mate waarin de investering gedaan zou zijn zonder subsidie uitgesplitst naar type investering	Enquêtes bedrijven, interviews bedrijven	Mate waarin subsidie van belang is geweest voor investering.
Doelmatigheid algemeen			
1 Invloed BSRI op locatiekeuze	Welke andere locaties zijn overwogen per type investering (vestiging, strategische uitbreiding, fundamentele wijziging) Wat is de doorslaggevende reden geweest voor de locatiekeuze Hoe belangrijk was BSRI bij deze keuze	Enquêtes bedrijven Interviews bedrijven	Mate waarin andere locaties buiten de regio zijn overwogen Belangrijkste redenen voor locatiekeuze
2. In hoeverre heeft BSRI een rol gehad bij concerntleiding om in NN te investeren en niet bij een van de dochterondernemingen in andere EU lidstaat	Overwogen locaties Aanwezigheid subsidiemogelijkheden bij deze locatie Doorslaggevende factoren voor locatiekeuze Belang BSRI hierin	Enquêtes bedrijven Interviews bedrijven	Mate waarin andere locaties zijn overwogen en belang BSRI bij uiteindelijke locatiekeuze.
3. Hoogte subsidie doorslaggevend?	Als aangegeven wordt dat BSRI een belangrijke factor was: in hoeverre de helft van de bijdrage ook geleid	Enquête bedrijven die subsidie hebben ontvangen Enquête bedrijven die zich	Mate waarin een lagere bijdrage tot een andere keuze zou

	<p>hebben tot deze keuze, totaal en uitgesplitst naar type investering (vestiging, strategische uitbreiding, fundamentele wijziging)</p> <p>in hoeverre zou een leningsfaciliteit of goedkoop krediet ook geleid hebben tot deze keuze, totaal en uitgesplitst naar type investering (vestiging, strategische uitbreiding, fundamentele wijziging)</p> <p>Hebben bedrijven zich elders gevestigd vanwege hogere bijdrage</p> <p>In hoeverre is er concurrentie van andere regelingen (hogere bijdragen)</p>	<p>elders gevestigd hebben</p> <p>Overzicht concurrerende regelingen</p>	<p>hebben geleid.</p> <p>Mate waarin hogere bijdragen van andere regelingen tot het niet investeren in de doelregio hebben geleid.</p>
4. Investerings ook zonder subsidie	<p>Zie eerdere vragen: hoe belangrijk is de subsidie geweest voor de investeringsbeslissing (totaal en uitgesplitst voor vestiging, strategische uitbreiding, fundamentele wijziging)</p>	<p>Enquête/interviews bedrijven</p> <p>Enquête/interviews niet deelnemende bedrijven</p>	<p>Zonder subsidie volledige investering (onwaarschijnlijk antwoord overigens)</p> <p>Zonder subsidie ook investering, maar kleiner</p> <p>Zonder subsidie geen investering</p>
5. Minimale grens subsidie om nog invloed te hebben	<p>Zie vraag 3</p> <p>Onder bedrijven die zich elders hebben gevestigd: zou een dubbele bijdrage tot een andere beslissing hebben geleid</p>	<p>Enquête bedrijven die zich elders hebben gevestigd</p>	<p>Top 5 redenen voor vestiging/investering</p> <p>Invloed hogere bijdrage op keuze, invloed lagere bijdrage op keuze</p>
Vraag 6 vervalt			
7. Functioneren discretionaire bevoegdheid ministers	<p>Aantal maal dat er gebruik is gemaakt van deze bevoegdheid</p> <p>Aantal maal dat het wenselijk zou zijn geweest volgens de betrokken beleidsambtenaren/bestuurders</p> <p>Tevredenheid over de procedure</p>	<p>Interviews beleidsmedewerkers EZ en interviews in regio</p>	<p>Mening betrokkenen</p>
8. Verhouding subsidiepercentages België en Dtsl	<p>Subsidieregelingen België en Dtsl</p> <p>Grondslag voor subsidie (zie eerdere vragen onder nut en noodzaak)</p>	<p>Dossieronderzoek</p>	<p>Overzicht</p>
9. Verhouding provinciale regelingen en complementariteit	<p>Subsidieregelingen provincies</p> <p>Mate van overlap/verschil</p>	<p>Snn/Syntens Provincie Limburg/Friesland</p>	<p>Overzicht</p>
Instrumentarium			
Aanpassing aan nieuwe economische inzichten	<p>Uitkomst vraag over bijdrage aan structuurversterking</p> <p>Kansrijke ontwikkelingen in relatie tot</p>	<p>Desk research</p> <p>Interviews EZ medewerkers</p>	<p>Kansrijke</p>

	<p>mogelijkheden die regeling nu biedt</p> <p>Noodzaak om kansrijke ontwikkelingen te stimuleren</p>	<p>en GS</p> <p>Inzichten onderzoekers</p>	<p>ontwikkelingen die niet onder de regeling passen en waarvoor wens voor stimulering is uitgesproken.</p> <p>Meningen betrokkenen</p> <p>Mening onderzoekers</p>
Koppeling BSRI aan andere maatregelen	<p>Mate waarin andere maatregelen complementair zijn aan BSRI maar wel een duidelijke connectie hebben</p> <p>Mening geïnterviewden</p>	<p>Interviews EZ</p>	<p>Meningen betrokkenen</p> <p>Mening onderzoekers</p>
Werkbaarheid en uitvoering regeling	<p>Mening aanvragers over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - eenvoud indienen aanvraag - doorlooptijd aanvraag – goedkeuring - administratieve last/rapportagelast <p>Mening beleidsmedewerkers over administratieve last</p> <p>Aantal beroepsprocedures en redenen</p>	<p>Enquête bedrijven</p> <p>Interviews EZ</p> <p>Dossieronderzoek</p>	<p>Mening aanvragers</p> <p>Mening medewerkers EZ</p> <p>Mening onderzoekers</p>
Doelmatigheid bedrijfsvoering			
Doelmatigheid uitvoering BSRI	<p>Mening beleidsmedewerkers over administratieve last</p> <p>Mening beleidsmedewerkers over doorlooptijd, rapportageverplichtingen, etc</p> <p>Mening beleidsmedewerkers over bruikbaarheid monitoring systeem</p> <p>Mening deelnemende bedrijven over last aanvraagprocedure, doorlooptijd toekenning, rapportageverplichting (zie werkbaarheid)</p>	<p>Interviews EZ</p>	<p>Mening medewerkers EZ</p> <p>Mening onderzoekers</p>
<p>Mogelijkheden voor efficiëntie en uitbesteding</p> <p>Staan de uitvoeringskosten in verhouding tot regeling</p>	<p>Uitkomsten voorgaande en volgende vraag</p> <p>Kosten voor uitvoering: aantal fte – budget en aantal aanvragen/gehonorreerde aanvragen</p>	<p>Interviews EZ</p> <p>Dossierstudie</p>	<p>Mening medewerkers EZ</p> <p>Mening onderzoekers</p> <p>% overheadkosten - totale subsidiebedrag</p> <p>Mening onderzoekers afgezet tegen ervaring met soortgelijke regelingen en in historisch perspectief (en getoetst aan bestaande normen (Vraag: heeft EZ een beeld bij 'bestaande normen'))?</p>
Verbeteringen uitvoering	<p>Mogelijkheden voor verbetering die</p>		<p>Mening onderzoekers</p>

	onderzoekers zien op basis van uitkomsten bovenstaande vragen (instrumentarium en doelmatigheid)		

Bijlage 3

Gebieden en percentages BSRI regeling 2000-2006

In de provincie Groningen:

Van de gemeente Vlagtwedde:
het bedrijventerrein Groningen-Zuid Oost 20 bruto
Menterwolde 20 bruto
Veendam 20 bruto
Winschoten 20 bruto
Appingedam 20 bruto
Delfzijl 20 bruto
Eemsmond 10 netto
Groningen 10 netto
Haren 10 netto
Hoogezand- Sappemeer 10 netto
Leek 10 netto
Slochteren 10 netto

In de provincie Friesland:

Franekeradeel 20 bruto
Harlingen 20 bruto
Leeuwarden 20 bruto
Menaldumadeel 20 bruto
Bolsward 20 bruto
Sneek 20 bruto
Heerenveen 20 bruto
Opsterland 20 bruto
Skarsterland 20 bruto
Smallingerland 20 bruto
Van de gemeente Weststellingwerf: het bedrijventerrein Wolvega-Oostflank 20 bruto

In de provincie Drenthe:

Assen 20 bruto
Noordenveld 20 bruto
Zuidlaren 20 bruto
Emmen 20 bruto
Coevorden 20 bruto
Hoogeveen 20 bruto
Meppel 20 bruto
Van de gemeente Middelveld:
het bedrijventerrein Tweesporenland
20 bruto
In de provincie Overijssel:
Hardenberg 20 bruto
Steenwijk 20 bruto

In de provincie Overijssel:

Almelo 15 bruto
Hengelo 15 bruto
Oldenzaal 15 bruto
Borne 15 bruto
Wierden 15 bruto
Rijssen 15 bruto
Enschede 15 bruto

In de provincie Limburg:

Kerkrade 15 bruto
Landgraaf 15 bruto
Heerlen 15 bruto
Beek 15 bruto
Nuth 15 bruto
Sittard 15 bruto
Born 15 bruto
Susteren 15 bruto
Echt 10 netto
Maasbracht 10 netto