Mid-term evaluatie

JTF-programma Nederland

Procesevaluatie implementatie en uitvoering



Opdrachtgever:
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Publicatienummer:
2023.125-2453

Datum:
Utrecht, 6 januari 2025

dialogic
innovatie • interactie

Ockham|IPS

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting NL 3
Conclusies ten aanzien van doelstellingen van het JTF 3
Conclusies ten aanzien van de uitvoering 5
Conclusies ten aanzien van de implementatie van projecten 7
Conclusies ten aanzien van de eerste resultaten 9

Managementsummary EN 10
Conclusions regarding the objectives of the JTF 10
Conclusions regarding implementation of the program 12
Conclusions regarding implementation of projects 13
Conclusions regarding the first results 15

1 Inleiding 16
1.1 Introductie 16
1.2 Doelstelling procesevaluatie 16
1.3 Onderzoeksaanpak 17
1.4 Leeswijzer 17

2 Doelstellingen van het JTF 18
2.1 JTF in Nederland 18
2.2 Beleidstheorie 21
2.3 Raadsaanbeveling voor Nederland in 2024 30

3 Uitvoering en implementatie van het JTF-programma 31
3.1 Mobiliseren van projecten 31
3.2 Beoordelen en beschikken van projecten 35
3.3 Rapportages, declaraties en verantwoording 37
3.4 Aandacht voor het principe DNSH 38

4 Stand van zaken 42

5 Inhoud van JTF-projecten 48
5.1 Overzicht van de verschillende actielijnen 48
5.2 Projecten per actielijn 49

6 Tussentijdse resultaten 65
6.1 Tussentijdse mijlpalen 65
6.2 Perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden 65
6.3 Verwachte effect van de beschikte projecten 70

7 Conclusies en aanbevelingen 72
7.1 Conclusies 72
7.2 Lessen en aanbevelingen 73

Bijlage 1. Onderzoeksvragen tweede deelrapport 75

Bijlage 2. Overzicht respondenten 76

Bijlage 3. Koppeling actielijnen en indicatoren 79

Bijlage 4. Voortgang op indicatoren per spoor 84

Auteurs: Tessel Blom, Femke van Wijk, Vincent Mosmuller, Berend Holwerda (Dialogic); Gert-Jan Lindeboom, Bert-Jan Buiskool (Ockham IPS).

Begeleidingscommissie: Machiel Mulder (RUG), Onno Boeseman (Ministerie van SZW), Melanie Limon (Ministerie van SZW), Felix Netten (Ministerie van EZ), Sanna Maris (Ministerie van OCW), Arnoud Guikema (Provincie Zeeland), Sacha Koppert (Stimulus), Floor Koudijs (gemeente Rotterdam), Karin Maatje (Kansen voor West/gemeente Rotterdam), Frank Molema (SNN), Josepha Kuhn (Ministerie van SZW), Brian van Apeldoorn (Ministerie van SZW).

Managementsamenvatting NL

Het Just Transition Fund (JTF) is een fonds dat de Europese Unie in 2020 in het leven heeft geroepen om lidstaten te ondersteunen met de economische en maatschappelijke opgaves die voortkomen uit de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie. Nederland maakt aanspraak op €623 miljoen uit dit fonds, dat kan worden ingezet in regio's Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, Zeeuws Vlaanderen Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg. In 2022 is het Nederlandse programma formeel goedgekeurd, en in 2023 is het van start gegaan.

In deze evaluatie staat de volgende vraag centraal: **"Hoe verloopt de implementatie en uitvoering van het JTF-programma, welke tussentijdse resultaten worden behaald, en welke lessen voor de resterende programmaperiode kunnen hieruit getrokken worden?"**. Deze procesevaluatie dient als input voor de verdere uitvoering en inrichting van het programma voor de resterende periode voor het Nederlandse JTF-programma. Daarnaast zijn de bevindingen de basis voor de nationale mid-term review van het JTF-programma, die Nederland in 2025 bij de Europese Commissie in dient te leveren.

Om tijdig eerste inzichten op te kunnen leveren ten aanzien van de opzet en inrichting en toch een inkijkje te kunnen krijgen in de implementatie en uitvoering, is de procesevaluatie opgesplitst in twee rapportages. Het huidige document is het tweede deelrapport. Deze bevat naast geactualiseerde inzichten uit het eerste deelrapport ook inzicht in de uitvoering, de behaalde tussentijdse resultaten van implementatie, en de voortgang ten opzichte van de gestelde doelstellingen. In deze rapportage is ook expliciet de inhoud van toegekende projecten nader bestudeerd. Deze informatie is verzameld op basis van documentanalyse, interviews en analyse van administratieve gegevens, met peildatum 1 november 2024.

Conclusies ten aanzien van doelstellingen van het JTF

De Nederlandse operationalisering van de JTF-doelstelling is relevant voor Nederland en garandeert een wezenlijke bijdrage aan de bredere doelstelling van het JTF.

De Nederlandse operationalisering van de JTF-doelstelling richt zich op het mitigeren en voorkomen van de verwachte toekomstige sociaaleconomische gevolgen van de transitie. Daarbij zet Nederland niet in op het opvangen van sociaaleconomische gevolgen op de korte termijn, aangezien op het moment van programmeren en de eerste jaren van implementatie geen sprake is van bedrijven en sectoren die als gevolg van de transitie tot massaontslagen over moeten gaan. In plaats daarvan gaat de aandacht naar het voorkomen van toekomstige sociaaleconomische gevolgen van de transitie, bijvoorbeeld door het programma te richten op het terugdringen van tekorten op de arbeidsmarkt, en in het bijzonder in de technische beroepen die nodig zijn om de transitie mogelijk te maken. Daarmee is deze keuze voor Nederland relevant en garandeert dat het JTF een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de bredere doelstellingen van het JTF en de Europese Green Deal, naast de specifieke transitie-uitdagingen die door de regio's zijn geformuleerd.

➔ Stakeholders geven aan dat de toegevoegde waarde van het JTF met name besloten ligt in het bestendigen van samenwerking tussen actoren die elkaar anders niet snel vinden. Het is dan ook aan te bevelen dat het resterende budget wordt ingezet om dergelijke samenwerking tussen nieuwe partners te blijven stimuleren.

De bottom-up aanpak van het JTF in regionale plannen en openstellingsstrategieën hebben bijgedragen aan de grote diversiteit van projecten, hetgeen als een kracht van het JTF wordt gezien.

Door de bottom-up aanpak van het JTF zijn stakeholders in de regio's zelf gestimuleerd om een passend antwoord te vinden op de regionale transitie-uitdagingen. De grote diversiteit aan projecten die hierdoor met het Nederlandse JTF-programma worden ondersteund in elk van de zes geselecteerde regio's, wordt gezien als een kracht van het JTF. De gedifferentieerde openstellingsstrategieën in elk van de regio's hebben bijgedragen aan het mobiliseren van de diverse stakeholders rondom relevante projecten.

De geselecteerde indicatoren geven onvoldoende inzicht in het doelstellingenbereik van JTF.

Ondanks dat de toegevoegde waarde van het JTF duidelijk is, is onvoldoende gedefinieerd wanneer de doelstelling van JTF in de praktijk zou zijn bereikt. Ook staat onvoldoende vast op basis waarvan het JTF-programma aan het eind van de implementatieperiode als een succes zou kunnen worden gezien. Voor het Nederlandse JTF-programma zijn geen nieuwe indicatoren opgesteld. In plaats daarvan is gekozen alleen gebruik te maken van indicatoren die al in EFRO en ESF+ worden gebruikt. Deze sluiten regelmatig aardig aan, maar meten niet precies alle kernactiviteiten van het JTF, zoals de ontwikkeling van nieuwe (onderdelen van) onderwijsprogramma's en opgezette structuren voor duurzame samenwerking.

➔ Het is dan ook aan te bevelen om de mid-term review aan te grijpen om de huidige set aan indicatoren en streefwaarden op basis hiervan te herzien. Met name de mate waarin het JTF nieuwe (onderdelen van) onderwijsprogramma's en nieuwe structuren voor duurzame samenwerking mogelijk maakt kan met aanvullende indicatoren beter inzichtelijk worden gemaakt.

De voornaamste prioriteit in de aansturing van het JTF lijkt gericht op de snelle besteding van middelen. Er blijft daarmee beperkt ruimte om structurele projecten met een langere looptijd te ondersteunen.

Het Nederlandse JTF programma heeft een complexe structuur, door de combinatie van een nationaal programma met regionale uitvoering. Iedere regio heeft in detail eigen beleidskeuzes gemaakt, waardoor een gedeelde conclusie over 'het Nederlandse JTF-programma' al snel geen recht doet aan de realiteit in de regio's. De aansturing op nationaal niveau richt zich dan ook voornamelijk op het monitoren van de snelheid in het vastleggen van de bestedingen tot aan 2027. Op dit aspect zien we dat het JTF tot dusver goed presteert en op koers ligt om voldoende bestedingen te kunnen declareren tot aan 2027. De aandacht voor het vastleggen bestedingen is te begrijpen, met name in het licht van de Europese eisen ten aanzien van frontloading, en dient om te voorkomen dat budgetten uiteindelijk niet worden besteed. Nadeel hiervan is wel dat het JTF maar beperkt ruimte biedt om projecten te ondersteunen met een langere looptijd (> 3 jaar), terwijl deze mogelijk juist projecten kunnen zijn die een meer structurele bijdrage aan transitieopgaven in de regio zouden kunnen leveren.

➔ Het is inmiddels relatief laat om binnen het JTF-programma 2021-2027 alsnog de aandacht te verleggen naar projecten met een meer structurele bijdrage aan de transitieopgaven in de regio. Wel is aan te bevelen om op basis van de ervaringen met het JTF in Nederland te pleiten voor een flexibeler ritme van bestedingseisen, zodat kosten gedurende de gehele programmaperiode kunnen worden gedeclareerd. Zo kan een fonds als het JTF projecten met een meer structurele bijdrage aan de transitieopgave beter ondersteunen.

De STEP-verordening biedt kansen voor het JTF in Nederland om de uitvoering van het cohesiebeleid te versnellen.

De Europese STEP-verordening zoals vastgesteld in februari 2024 heeft als doel om de implementatie van cohesiebeleidsprogramma's te versnellen en introduceert daartoe een aantal veranderingen aan de regels van het JTF die hieraan bij kunnen dragen. In de jaarlijkse landspecifieke aanbeveling aan Nederland suggereert de Raad van de Europese Unie om het platform voor strategische technologieën (STEP-verordening[1]) te gebruiken om de implementatie van cohesiebeleidsprogramma's te versnellen en daarmee het concurrentievermogen van Nederland te verbeteren.[2] De beschikbaarstelling van voorfinanciering tot 30% van het JTF is hiervoor allereerst een relevant middel, naast nieuwe mogelijkheden om productieve investeringen van het grootbedrijf te ondersteunen. Daarnaast biedt de STEP-verordening aanknopingspunten voor het JTF om zich te richten op het verminderen van tekorten op de arbeidsmarkt in specifieke strategische sectoren.

➔ Het is aan te bevelen op korte termijn de Nederlandse JTF-regeling aan te passen zodat projecten in alle regio's gebruik kunnen gaan maken van de nieuw geboden mogelijkheden rondom voorfinanciering.

Conclusies ten aanzien van de uitvoering

Alle regio's zijn goed op weg in het vastleggen van JTF-budgetten voor projecten. Daarmee ligt het JTF-programma op koers om eind 2026 voldoende kosten te hebben gedeclareerd om terugvordering door de Europese Commissie te voorkomen.

De implementatie van het JTF is in volle gang; alle zes regio's zijn goed op weg in het vastleggen van de JTF-budgetten voor projecten. Met name de regio's IJmond, Groot-Rijnmond en Zeeuw-Vlaanderen-Vlissingen-Oost presteren bovengemiddeld en hebben begin november 2024 twee derde van het budget beschikt aan projecten die eind 2026 dienen te zijn afgerond. Daarmee ligt het Nederlandse JTF-programma op koers om eind 2026 voldoende kosten te hebben gedeclareerd om te voldoen aan de ambitieuze budgettaire eisen die volgen uit het Europees wettelijk kader voor het JTF. Hiermee lijkt op dit moment het risico op terugvordering door de Europese Commissie op grond van bestedingseisen beperkt.

➔ Ondanks de goede voortgang in het vastleggen van projecten en de doelmatige uitvoering blijft het aan te bevelen dat alle regio's met budgettaire ruimte ook in 2025 doorgaan met het mobiliseren van nieuwe projecten om alle beschikbare middelen tijdig te kunnen besteden.

In een aantal regio's vormen de beperkingen rondom ondersteuning voor het grootbedrijf een uitdaging.

Het JTF is hoofdzakelijk gericht op het midden- en kleinbedrijf (mkb), en stelt een aantal aanvullende voorwaarden om het grootbedrijf te ondersteunen. Het grootbedrijf speelt in een aantal regio's echter een cruciale rol in het op gang brengen, ondersteunen en versnellen van de transitie. De regionale plannen van West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg voldeden niet aan de voorwaarden om productieve investeringen door het grootbedrijf mogelijk te maken. Dit vormde een beperking in de mobilisatie en selectie van relevante projecten,

[1] Verordening 2024/795 van 29 februari 2024 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa ("STEP"), OJ L 2024/795, 29.2.2024.

[2] Raad van de Europese Unie (2024), AANBEVELING VAN DE RAAD inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Nederland, 11711/24.

aangezien grootbedrijven in de praktijk terughoudend bleken om medewerking en toezeggingen te verlenen wanneer zij niet actief betrokken zijn bij het innovatieproces. Met de nieuwe STEP-verordening zijn (beperkt) nieuwe mogelijkheden geopend om in deze regio's alsnog het programma open te stellen voor ondersteuning van grootbedrijf in een aantal strategische sectoren.

➔ Deze ervaring onderstreept het belang van gedegen regionale plannen in de voorbereidende fase. Het is dan ook aan te bevelen om in de voorbereiding van toekomstige Europese subsidieprogramma's samenwerking en interactie te stimuleren tijdens het schrijfproces van regionale plannen, zodat men kan leren van elkaars overwegingen en bewust bepaalde keuzes tegen het licht kan houden.

Vergunningverlening is een beperkende factor voor de snelle besteding van projecten in diverse regio's, waardoor het JTF in de regel wordt ingezet voor minder structurele investeringen.

Hoewel een project niet over een vergunning hoeft te beschikken bij het indienen van een aanvraag voor JTF, dient een project wel aan te tonen dat de nodige stappen zijn gezet. In een aantal regio's is het echter nauwelijks of niet mogelijk om vergunningen, zoals een bouwvergunning, te krijgen. Ook kunnen deze processen erg lang duren. Dit is belemmerend voor het opstarten van ambitieuze en structurele projecten, en kan zorgen voor veel vertraging bij de start van een project. Met name in de context van de vereiste snelle besteding van middelen binnen het JTF is om deze reden minder ingezet op structurele investeringen en meer op projecten die direct van start kunnen gaan.

Nauwgezette monitoring van bestedingen blijft van belang om onderbenutting te voorkomen, met name in de regio's die geen budget kunnen overcommitteren.

De zes regio's hebben sinds de start van het programma grote stappen gezet in het opzetten van openstellingen, het mobiliseren van mogelijke projecten en het beschikken en starten van een grote diversiteit aan projecten. Toch blijft continue monitoring van belang; regelmatig dienen projecten in de loop van de implementatie om diverse redenen toch niet alle voorziene kosten in als declaraties. Dan is het van belang om startklare projecten in de pijplijn te hebben die in de resterende looptijd van het programma kunnen worden uitgevoerd, wanneer hiervoor ruimte ontstaat. Dit speelt met name in de regio's die geen budget vrij (kunnen) maken om te overcommitteren Hierdoor zal er in de praktijk bij het wegvallen van een project direct een gedeelte van het budget vrijkomen, waarvoor vervanging dient te worden gezocht binnen de dan resterende looptijd van het JTF. Dit wordt steeds lastiger naarmate de grens waarbinnen kosten gedeclareerd kunnen worden dichterbij komt.

➔ Het is aan te bevelen om de regionale strategieën ter voorkoming van onderbesteding ook op nationaal programmaniveau tegen het licht te houden. Daarbij kunnen aanvullende maatregelen worden overwogen op programmaniveau om regio's te stimuleren een zeker niveau van overcommitment aan te gaan.

De bestedingen gericht op arbeidsmarktdoelstellingen zijn tot nu toe achtergebleven op de bestedingen die zich richten op economische doelstellingen, ondanks alle inspanningen in de regio's.

In navolging van de bestuurlijke afspraken heeft elke regio zich actief ingespannen om een evenredig aandeel van het budget aan arbeidsmarktprojecten te committeren. Daarbij is door regio's ingezet om bij projecten die zich richten op innovaties of infrastructuur ook aandacht in te ruimen voor arbeidsmarktvraagstukken, bijvoorbeeld door samen te werken met regionale opleiders in de ontwikkeling van nieuwe onderwijsprogramma's. De afspraak voor een evenredige verdeling is door de regio's vanaf het begin als een grote uitdaging

ervaren. In de praktijk zien de regio's namelijk dat investeringen in onderwijs en arbeidsmarkt activiteiten lager zijn dan (productieve) investeringen in innovatie en infrastructuur. Daarnaast loopt men hier tegen de beschikbare capaciteit van arbeidsmarktpartijen in de regio aan, zowel van opleiders als de arbeidsmarktregio's zelf. Op dit moment is West-Noord-Brabant erin geslaagd een evenredige verdeling te handhaven. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost liggen de budgetten al grotendeels vast waardoor een evenredige verdeling buiten bereik ligt. De overige regio's geven aan hier in de resterende programmaperiode nog steeds op in te zetten.

➔ De huidige ervaringen leren dat in de praktijk een evenredige verdeling van middelen tussen sociale en economische doelstellingen, in hun huidige definities, voor de meeste regio's een uitdaging is. Het is daarom aan te bevelen om in de toekomst al in de programmeringsfase stil te staan bij het operationaliseren van nationale afspraken rondom de verdeling van middelen binnen een regio, en waar nodig op nationaal niveau specifieke ondersteuning te bieden. Een verdere operationalisatie zou dan vergezeld kunnen gaan door afspraken rondom de minimaal vereiste inspanning door regio's, in de plaats van de huidige resultaatsverplichting.

Conclusies ten aanzien van de implementatie van projecten

De gecombineerde aandacht in projecten op zowel economie als arbeidsmarkt wordt door betrokkenen aangemerkt als een sterk punt van het JTF.

Voor de diverse betrokkenen is één van de sterke punten van het JTF de gecombineerde aandacht voor regionale economische diversificatie en de daaraan gekoppelde arbeidsmarktvraagstukken. Door projecten te selecteren op de sociaaleconomische integraliteit worden projecten gedwongen na te denken over samenwerking met partners die anders niet zomaar van de grond zouden zijn gekomen.

Het langdurige proces tussen indieningsdatum en beschikkingsdatum is een uitdaging voor subsidieaanvragers.

In de vroege uitvoering lopen subsidieaanvragers met name aan tegen de tijd tussen de indieningsdatum van een aanvraag en het moment van beschikking van de subsidie. De wettelijke beslistermijn voor de intermediaire instanties (II's) is 26 weken. Hier voldoen alle regio's aan, maar diverse subsidieaanvragers ervaren dit als te lang. De evaluatie laat verschillen zien tussen de zes regio's, waarbij met name de doorlooptijd tot aan beschikking in zuidelijke regio's korter is dan elders. Deze verschillen zijn te wijten aan de complexiteit van aanvragen, het aantallen betrokken partijen per aanvraag, en bijvoorbeeld de snelheid van antwoorden wanneer de II de vereiste financieel technische toetsen uitvoert, zoals de toets op staatsteun en financiële moeilijkheden (Onderneming in Moeilijkheden-toets), en toetsen op vergunningen en financiering.

➔ Subsidieaanvragers geven aan dat de doorlooptijd tussen indieningsdatum en beschikkingsdatum als lang wordt ervaren, wat een belemmering kan vormen voor de tijdige implementatie van de projecten. Het is daarom aan te raden het beschikkingsproces tegen het licht te houden en te kijken waar mogelijkheden liggen om het proces in te korten. Hierbij kunnen regio's ook leren van de zuidelijke regio's waar de doorlooptijd op dit moment korter is.

De mogelijkheid om voorfinanciering aan te vragen varieert tussen regio's, wordt met de STEP-verordening uitgebreid, en is voor sommige projecten belangrijk om voortvarend met implementatie van start te kunnen gaan.

De mogelijkheden voor voorfinanciering na het ontvangen van een beschikking variëren aanzienlijk tussen regio's, en in Groningen-Emmen ook tussen de openstellingen. In de zuidelijke regio's was bij de start van het programma geen voorfinanciering voorzien. In de overige regio's, waar wel voorfinanciering mogelijk was, had een minderheid van de projecten dit ook daadwerkelijk aangevraagd. Dit kan te maken hebben met de hoogte van de voorfinanciering (10% in westelijke regio's), of met de communicatie rondom deze mogelijkheid. Projecten die voorfinanciering hadden aangevraagd geven wel aan dat dit een belangrijk element is om voortvarend met implementatie van start te kunnen gaan. De nieuwe mogelijkheden die de STEP-verordening biedt rondom het beschikbaar stellen van voorfinanciering kan een positieve invloed hebben op de start van projecten die pas later zijn beschikt. Wel moet dit nog op projectniveau zichtbaar worden. De aanvullende liquide middelen (30%) die de verordening beschikbaar stelt om projecten te voorzien van voorschotten zijn uiteindelijk half november 2024 uitbetaald aan de II. De JTF-regeling voor de westelijke en noordelijke regio's dient nog te worden aangepast voordat projecten een aanvraag kunnen doen om over deze voorschotten te beschikken.

Het principe van 'do no significant harm' (DNSH) wordt adequaat gemonitord; ook zijn er geen aanwijzingen dat tot op heden beschikte projecten tegenstrijdig zijn met dit principe.

In deze fase zijn er geen aanwijzingen dat het JTF -programma projecten ondersteunt die het horizontale beginsel van DNSH schenden en daarmee (ernstige) inbreuk doen aan de milieudoelstellingen. Het JTF in Nederland is juist ingericht om projecten te selecteren die eraan bijdragen om industrie en infrastructuur in de geselecteerde regio's toekomstbestendig te maken en klimaatbestendigheid is daar een centraal principe in. Aan de hand van bestaande procedures op het niveau van het nationale programma, een risicoanalyse op regionaal niveau en gerichte monitoring op projectniveau kan een mogelijke schending van dit principe tijdig worden gesignaleerd. Deze procedures maken integraal deel uit van de programmering en uitvoering van het JTF en dragen daarmee bij aan het waarborgen van de klimaatbestendigheid van ondersteunde investeringen, zoals vastgelegd in het Europese wettelijke kader.

Ervaringen met de administratieve lasten rondom het voorbereiden van voortgangsrapportages zijn wisselend.

Inmiddels zijn de eerste rondes van voortgangsrapportages door de II's ontvangen. Ervaringen van penvoerders zijn gemengd. De lasten om te voldoen aan de verantwoordingseisen zijn aanzienlijk, en de coördinatie van projecten kan met name complex zijn binnen projecten met meerdere partners. Tegelijkertijd beamen de meeste penvoerders die ook ervaring hebben met andere Europese subsidies dat de eisen van het JTF niet wezenlijk anders zijn dan binnen bijvoorbeeld EFRO. Met name penvoerders van arbeidsmarktprojecten zijn kritischer, mogelijk omdat zij minder ervaring hebben met het verantwoordingsproces, dat voor een groot deel overeenkomt met de bestaande eisen van EFRO. Ook speelt voor deze projecten dat zij met name aanlopen tegen de eis om gedetailleerde persoonsgegevens (met name burgerservicenummers) dienen te rapporteren. De ervaringen met versimpelde kostensoorten zijn grotendeels positief.

➔ Voor veel penvoerders van met name arbeidsmarktprojecten is het verantwoordingsproces nieuw en het indienen van de eerste voortgangsrapportage een intensief proces. De verwachting is dat het indienen van toekomstige rapportages soepeler zal gaan, doordat zaken al ingeregeld zijn en penvoerders al ervaring hebben opgedaan. Het is wel aan te raden om samen met de arbeidsmarktprojecten te kijken hoe de rapportage van persoonsgegevens kan worden ingericht om voor deze projecten

geen barrières op te werpen in het bereiken van deelnemers en toch voldoende gegevens op te leveren ten behoeve van verantwoording en monitoring.

Conclusies ten aanzien van de eerste resultaten

Het is op dit moment nog te vroeg om de gerealiseerde voortgang op de outputindicatoren in de regio's te vergelijken met de gestelde mijlpalen voor 2024.

Door de vertraagde start van het programma is op (bijna) alle indicatoren nog geen gerealiseerde voortgang. Meer dan de helft van de projecten zijn pas beschikt in de loop van 2024, en hebben daarmee nog geen tijd gehad om de eerste outputs te rapporteren.

Op basis van de op dit moment beschikte projecten lijkt het niet realistisch dat de eindstreefwaarde voor alle indicatoren zal worden behaald.

Voor elke indicator is een eindstreefwaarde vastgesteld, die aangeeft wat het programma aan het eind van de implementatie verwacht te bereiken. Ten tijde van deze evaluatie wordt inmiddels duidelijk dat deze streefwaardes lang niet altijd een realistische verwachting meer blijken. In elke regio lopen daarom op dit moment activiteiten om de indicatoren en hun streefwaarden door te lichten en waar nodig bij te stellen, zodat ze beter aansluiten bij de kenmerken van JTF-projecten.

Managementsummary EN

The Just Transition Fund (JTF) is a fund established by the European Union in 2020 to support Member States with the economic and societal challenges arising from the transition to a climate-neutral and circular economy. The Netherlands is eligible to receive €623 million from this fund, which can be allocated to the regions of Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, Zeeuws Vlaanderen Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant, and Zuid-Limburg. In 2022, the Dutch program was formally approved, and implementation commenced in 2023.

This evaluation focuses on the following question**: "How is the implementation and execution of the JTF program progressing, what interim results are being achieved, and what lessons can be drawn for the remaining program period?"**. This process evaluation serves as input for the further execution and structuring of the program during the remainder of the Dutch JTF program period. Furthermore, the findings form the basis for the national mid-term review of the JTF program, which the Netherlands must submit to the European Commission in 2025.

To deliver initial insights on the setup and organization in a timely manner while also gaining a glimpse into implementation and execution, the process evaluation has been divided into two reports. This report is the second part of the process evaluation. It includes updated insights from the first part as well as information on execution, the interim results achieved during implementation, and progress toward the established objectives. This report also explicitly examines the content of approved projects in more detail. This information was gathered through document analysis, interviews, and analysis of administrative data, with a reference date of November 1, 2024.

Conclusions regarding the objectives of the JTF

The Dutch implementation of the JTF objectives is relevant for the Netherlands and ensures a substantial contribution to the broader goals of the JTF.

The Dutch implementation of the JTF objective focuses on mitigating and preventing the expected future socioeconomic impacts of the transition. The Netherlands does not aim to address short-term socioeconomic consequences, mainly because at the time of programming and during the initial years of implementation there were no companies or sectors expected to face mass layoffs due to the transition. Instead, the emphasis is on preventing future socioeconomic impacts, for example, by addressing labor market shortages, particularly in technical professions required to enable the transition. This approach is relevant for the Netherlands and ensures that the JTF can make a significant contribution to the broader objectives of the JTF and the European Green Deal, alongside the specific transition challenges identified by the regions.

➔ Stakeholders indicate that the added value of the JTF lies primarily in fostering collaboration among actors who might not otherwise connect. It is therefore recommended to allocate the remaining budget to encourage such cooperation between new partners.

The bottom-up approach of the JTF in regional plans and call strategies has resulted in a great diversity of projects, considered a strength of the JTF.

The bottom-up approach of the JTF has encouraged stakeholders in the regions to find suitable responses to local transition challenges. The resulting diversity of projects supported by

the Dutch JTF program in the six selected regions is seen as a strength. The differentiated strategies in each region have mobilized a variety of stakeholders around relevant projects.

The selected indicators do not provide sufficient insight into the achievement of JTF objectives.

Although the JTF's added value is evident, it is not well-defined when the JTF objectives are considered to be achieved in practice. Additionally, there is no clear basis for determining the success of the JTF program by the end of its implementation period. For the Dutch JTF program, no new specific indicators were developed; instead, existing indicators from EFRO and ESF+ are used. While these often align reasonably well, they do not precisely measure key JTF activities, such as the development of new educational programs or structures for sustainable collaboration.

➔ It is recommended to use the mid-term review to revise the current set of indicators and targets accordingly. Specifically, additional indicators could provide better insights into the extent to which the JTF facilitates new educational programs and sustainable collaboration structures.

The primary focus in JTF seems to be on the rapid allocation of funds, leaving limited room for structural projects with longer durations.

The Dutch JTF program has a complex structure, combining a national program with regional implementation. Each region has made detailed policy choices, meaning that a unified conclusion about "the Dutch JTF program" may not do justice to the reality in the regions. At the national level, management primarily focuses on monitoring the speed of fund allocation until 2027. In this respect, the JTF has performed well so far and is on track to declare sufficient expenditures by 2027.

The emphasis on fund allocation is understandable to prevent unused budgets, particularly in light of European frontloading requirements. However, this focus limits the ability to support longer-term projects (>3 years), which might contribute more substantially to the structural transition challenges in the regions.

➔ As it is relatively late to shift the focus within the 2021–2027 JTF program, it is recommended to leverage the experience gained with the JTF in the Netherlands to advocate for a more flexible approach to the requirements on annual declaration of costs, in order that costs are eligible throughout the entire programming period. This would allow a fund like the JTF to offer a more structural contribution to the challenges emanating from the transition.

The STEP Regulation offers opportunities to accelerate cohesion policy implementation as recommended by the country-specific recommendation of the European Semester.

The European STEP Regulation, adopted in February 2024, aims to accelerate the implementation of cohesion policy programs and introduces several changes to JTF rules to facilitate this. In the annual country-specific recommendation to the Netherlands, the Council of the European Union suggests using the Strategic Technologies for Europe Platform (STEP Regulation) to accelerate cohesion policy implementation and enhance the Netherlands' competitiveness.

The availability of up to 30% pre-financing for the JTF is a relevant tool, along with new opportunities to support productive investments by large enterprises. The STEP Regulation

also provides avenues for the JTF to address labor market shortages in specific strategic sectors.

➔ It is recommended to adjust the Dutch JTF program promptly so that projects in all regions can benefit from the newly introduced pre-financing opportunities.

Conclusions regarding implementation of the program

All regions are progressing well in allocating JTF budgets to projects, keeping the JTF program on track to meet expenditure requirements by the end of 2026 and avoid recovery of budget by the European Commission.

The implementation of the JTF is well underway; all six regions are making good progress in allocating JTF budgets to projects. Particularly, the regions of IJmond, Groot-Rijnmond, and Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost are performing above average, with two-thirds of their budgets already committed to projects as of early November 2024, which are to be completed by the end of 2026. As a result, the Dutch JTF program is on track to declare sufficient expenditures to meet the ambitious budgetary requirements under the European legal framework for the JTF. At this stage, the risk of recovery of budget by the European Commission due to unmet spending requirements appears limited.

➔ Despite the good progress in project allocations and efficient execution, it remains advisable for all regions with budgetary room to continue mobilizing new projects in 2025 to ensure timely utilization of all available funds.

Restrictions on support for large enterprises present challenges in some regions.

The JTF is primarily focused on small and medium-sized enterprises (SMEs) and imposes additional conditions for supporting large enterprises. However, large enterprises play a crucial role in some regions in initiating, supporting, and accelerating the transition. The regional plans for West-Noord-Brabant and Zuid-Limburg did not meet the conditions to enable productive investments by large enterprises. This limitation hindered the mobilization and selection of relevant projects, as large enterprises were reluctant to commit or cooperate when not actively involved in the innovation process. With the new STEP Regulation, limited new opportunities have been introduced to allow program support for large enterprises in strategic sectors within these regions.

➔ This experience highlights the importance of well-developed regional plans during the preparatory phase. Future European subsidy programs should promote collaboration and interaction during the drafting process of regional plans to allow learning from each other's considerations and critically assessing certain choices.

Public processes in relation to licenses and permits act as a limiting factor for the rapid deployment of projects in various regions, which, in combination with the frontloading requirements shifts the JTF focus to less structural investments.

While a project does not need to have a permit at the time of applying for JTF support, it must demonstrate that necessary steps have been taken. In some regions, obtaining permits, such as building permits, is nearly or entirely impossible, and these processes can be very time-consuming. This hinders the initiation of ambitious and structural projects and can cause significant delays. In the context of the JTF's requirement for rapid expenditure, this has resulted in a preference for projects that can start immediately rather than those requiring more extensive permits and licenses.

Careful monitoring of expenditures remains crucial to prevent underutilization, particularly in regions that cannot overcommit their budgets.

Since the program's inception, the six regions have made significant progress in launching calls, mobilizing potential projects, and approving and initiating a diverse array of projects. However, continuous monitoring remains essential. During implementation, projects may not declare all planned costs for various reasons. In such cases, it is crucial to have ready-to-start projects in the pipeline that can be implemented within the remaining program period when capacity becomes available. This is especially relevant for regions that cannot free up funds to overcommit their budgets. When a project is canceled, the freed budget must immediately be reassigned to another project within the remaining timeframe of the JTF, which becomes increasingly challenging as the deadline for cost declarations approaches.

➔ To prevent underutilization, it is recommended to review existing regional plans at the national level. Additional measures could be considered to encourage regions to adopt a certain level of overcommitment.

Expenditures targeting labor market objectives have lagged behind those aimed at economic goals, despite regional efforts.

Following administrative agreements, each region has actively worked to allocate a proportional share of the budget to labor market projects. Regions have also aimed to incorporate labor market issues into projects focusing on innovation or infrastructure, for example, by collaborating with local education providers to develop new training programs. Despite these efforts, achieving a proportional distribution has been a significant challenge for the regions. Investments in education and labor market activities have been lower than (productive) investments in innovation and infrastructure. Additionally, regions face capacity constraints among labor market stakeholders, including education providers and labor market organizations.

Currently, West-Noord-Brabant has managed to maintain a proportional distribution. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, budgets are already largely committed, making a proportional distribution unattainable. Other regions indicate that they remain focused on this objective for the remainder of the program period.

➔ Current experiences indicate that achieving a proportional distribution between social and economic objectives, as defined, is a challenge for most regions. It is therefore recommended to explore whether program objectives can be safeguarded differently in the future, for example, by combining further operationalization with an agreement that qualifies the minimally required efforts, as opposed to a result-based obligation.

Conclusions regarding implementation of projects

The combined focus on both the economy and the labor market in projects is considered a strong point of the JTF by those involved.

One of the strengths of the JTF, according to the various stakeholders, is its combined focus on regional economic diversification and associated labor market issues. By selecting projects based on socioeconomic integrality, projects are forced to consider collaboration with partners that might not have otherwise been established.

The lengthy process between the application date and the decision date is a challenge for grant applicants.

In the early stages of implementation, grant applicants primarily encounter the challenge of the time between submitting an application and receiving a subsidy decision. The statutory decision-making period for intermediary bodies (IIs) is 26 weeks. All regions comply with this, but various grant applicants find this period too long. The evaluation shows differences between the six regions, with the processing time up to the decision being shorter in southern regions compared to others. These differences are due to the complexity of applications, the number of parties involved per application, and, for example, the response speed when the IIs conduct the required financial technical assessments, such as checks on state aid and financial difficulties, as well as checks on permits and financing.

➔ Grant applicants indicate that the processing time between the application date and the decision date is perceived as lengthy, which can be an obstacle to the timely implementation of projects. Hence, it is advisable to review the decision-making process and explore where opportunities exist to shorten it. In doing so, regions could learn from the southern regions, where the processing time is currently shorter.

The possibility of applying for pre-financing varies between regions, is expanded by the STEP regulation, and is important for some projects to begin implementation promptly.

The options for pre-financing after receiving a decision vary significantly between regions, and also vary within Groningen-Emmen between the various calls for applications. In the southern regions, pre-financing was not initially provided at the start of the program. In other regions, where pre-financing was possible, a minority of the projects actually applied for it. This may relate to the amount of pre-financing (10% in western regions) or the communication around this possibility. Projects that applied for pre-financing indicated that it is an important element for starting implementation energetically. The new possibilities offered by the STEP regulation for providing pre-financing can positively influence the start of projects that are only decided later. However, this still needs to be demonstrated at the project level. The additional liquid resources (30%) provided by the regulation to offer advances were paid to the IIs in mid-November 2024. The JTF regulation still needs to be amended for the western and norther regions in order for projects to request pre-financing.

The principle of 'do no significant harm' (DNSH) is adequately monitored; there are no indications that the projects approved so far contradict this principle.

At this stage, there is no indication that the JTF program supports projects violating the horizontal principle of DNSH, thereby significantly breaching environmental objectives. The JTF in the Netherlands is specifically designed to select projects that contribute to making industry and infrastructure in selected regions future-proof, with climate resilience as a central principle. Using existing procedures at the national program level, a regional risk analysis, and targeted monitoring at the project level, potential breaches of this principle can be detected in a timely manner. These procedures are an integral part of the JTF programming and execution, contributing to ensuring the climate resilience of supported investments, as enshrined in the European legal framework.

Experiences with the administrative burdens of preparing progress reports are varied.

The first rounds of progress reports have now been received by the IIs. Experiences of lead partners are mixed. The burden of meeting accountability requirements is significant, and project coordination can be particularly complex within projects with multiple partners. At the same time, most lead partners with experience in other European subsidies acknowledge that the requirements of the JTF are not substantially different from those of programs like

ERDF. Labor market project leaders are particularly critical, possibly because they have less experience with the accountability process, which largely corresponds with existing EFRO requirements. They also face challenges such as the demand for reporting detailed personal data (especially social security numbers). Experiences with simplified cost types are largely positive.

➔ For many project promotors, especially of labor market projects, the rules and requirements that involve the process of reporting is new and the preparations of the first implementation report intensive. The expectation is that this process will be more streamlined in subsequent reporting cycles with accumulated experience. It is advisable to work with labor market projects to find ways to organize the reporting of sensitive personal data to avoid creating barriers for participant recruitment, while providing sufficient insights for the purpose of monitoring.

Conclusions regarding the first results

It is currently too early to compare the progress made on the output indicators in the regions with the milestones set for 2024.

Due to the delayed start of the program, there has been no realized progress on (almost) all indicators. More than half of the projects were only approved during 2024 and thus have not yet had time to report their initial outputs.

Based on the projects approved so far, it does not seem realistic that the final target value for all indicators will be achieved.

For each indicator, a final target value has been established, indicating what the program expects to achieve by the end of the implementation. At the time of this evaluation, it has become clear that these target values are often no longer a realistic expectation. Therefore, activities are currently underway in each region to review the indicators and their target values and adjust them where necessary to better align with the characteristics of JTF projects.

1 Inleiding

1.1 Introductie

De transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2050 stelt Nederland voor grote opgaves, zowel op economisch als maatschappelijk vlak. Om lidstaten te ondersteunen in deze opgaves heeft de Europese Unie in 2020 het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (Just Transition Fund, JTF) in het leven geroepen. Dit fonds biedt in totaal €19,2 miljard aan Europese lidstaten om de sociaaleconomische kosten van de klimaattransitie op te vangen en economische diversificatie van de betrokken gebieden te faciliteren. In totaal maakt Nederland aanspraak op €623 miljoen vanuit dit fonds.

Het Nederlandse JTF-programma heeft betrekking op de regio's Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg. Het Nederlandse programma is in 2022 goedgekeurd en begin 2023 is de uitvoering in de zes regio's formeel van start gegaan.

1.2 Doelstelling procesevaluatie

Het doel van deze opdracht is om inzicht te krijgen in de implementatie en uitvoering van het JTF-programma (op nationaal en regionaal niveau) en in de tussentijdse programmaprestaties (realisatie tussendoelen). De vraag die in deze evaluatie centraal staat is: **"Hoe verloopt de implementatie en uitvoering van het JTF-programma, welke tussentijdse resultaten worden behaald, en welke lessen voor de resterende programmaperiode kunnen hieruit getrokken worden?".** Een volledig overzicht van alle onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage 1, samen met verwijzingen naar de secties waar beantwoording van deze vragen aan bod komt.

Om tijdig eerste inzichten op te kunnen leveren ten aanzien van de opzet en inrichting en toch een inkijkje te kunnen krijgen in de implementatie en uitvoering is de procesevaluatie opgesplitst in twee rapportages.

- **Eerste deelrapport**: Dit deelrapport is in het eerste halfjaar van 2024 uitgewerkt en richt zich op het verkrijgen van inzichten en ervaringen met de opzet en inrichting van het JTF in Nederland.
- **Tweede deelrapport**: Het huidige document is het tweede deelrapport. Deze bevat naast geactualiseerde inzichten uit het eerste deelrapport ook inzicht in de uitvoering, de behaalde tussentijdse resultaten van implementatie en voortgang ten opzichte van de gestelde doelstellingen. Hierin zal expliciet ook de inhoud van toegekende projecten nader bestudeerd worden, inclusief de voortgang ten opzichte van de gestelde tussentijdse mijlpalen en streefcijfers.

Tezamen dienen de resultaten van de procesevaluatie als input voor de verdere uitvoering en inrichting van het programma voor de resterende periode voor het Nederlandse JTF-programma. Daarnaast zijn de bevindingen de basis voor de nationale mid-term review van het JTF-programma, die Nederland in 2025 bij de Europese Commissie in dient te leveren.

1.3 Onderzoeksaanpak

Deze rapportage tracht antwoord te geven op de hoofdvraag en onderliggende onderzoeksvragen die te vinden zijn in Bijlage 1. Bij het beantwoorden van deze vragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

Met een de **documentanalyse** zijn relevante beleidsdocumenten, rapportages en andere publicaties zoals de landspecifieke aanbevelingen van de EC, geanalyseerd. Er is daarnaast een beleidstheorie van het JTF gereconstrueerd op basis van de Europese verordening, het Operationeel Programma JTF Nederland en het Territoriaal Plan voor een rechtvaardige Transitie (TJTP) van elke regio.

In totaal zijn voor dit tweede deelrapport 36 **interviews** afgenomen met betrokkenen (zie Bijlage 2 voor een overzicht). Hierbij is met 19 regionale betrokkenen, zoals de provincies, regionale ontwikkelmaatschappijen en arbeidsmarktregio's, en de intermediaire instanties (II's) gesproken over de uitvoering in de regio. Daarnaast zijn 17 projecten geïnterviewd over hun ervaringen met het JTF, het aanvraagproces, de uitvoering en de wijze van verantwoording. Projecten zijn geselecteerd voor interviews op basis van de regio, het type project en de grootte van het project.

Ten derde heeft het onderzoeksteam analyses uitgevoerd op de **administratieve gegevens** van de uitvoeringsorganisaties. Hiervoor is toegang verkregen tot Business Central, het administratieve systeem dat de drie intermediaire instanties gebruiken voor de uitvoering van het JTF en is data ontvangen van Uitvoering Van Beleid (UVB) over de voortgang in de regio's. Op **peildatum 1 november 2024** zijn de aanvragen die op dat moment lopend of toegekend waren geanalyseerd op basis van openstelling en spoor en de wijze waarop de financiering is ingericht.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we de uitvoering en implementatie van het JTF-programma op nationaal en regionaal niveau. Hoofdstuk 2 beschrijft de doelstellingen van het JTF, de bijbehorende beleidstheorie en reflecteert op de indicatoren voor het monitoren van de voortgang van het programma. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van het JTF beschreven, waarbij in het bijzonder aandacht is voor het mobiliseren van projecten, het beoordelen en beschikken van projecten en de rapportage en verantwoording. In hoofdstuk 4 wordt een vergelijkende analyse van de zes regio's gepresenteerd op basis van een data-analyse van de verschillende regio's en de tussentijdse resultaten van de implementatie. Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens de inhoud van de JTF-projecten in de verschillende regio's aan de hand van de actielijnen. In hoofdstuk 6 worden vervolgens de tussentijdse resultaten beschreven en worden deze vergelijken met de opgestelde tussentijdse mijlpalen en doelstellingen. Hoofdstuk 7 bevat tenslotte de conclusies met lessen en aanbevelingen.

2 Doelstellingen van het JTF

Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te geven in de vormgeving van JTF in Nederland. Hiervoor beschrijven we eerst de doelstelling en focus van JTF in Nederland. Vervolgens geven we weer hoe het behalen van deze doelstelling door de inzet van JTF op specifieke actielijnen wordt ingevuld. Daarna geven we een analyse van de gekozen indicatoren, en wordt afgesloten met de aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie in 2024 aan JTF in Nederland heeft meegegeven.

2.1 JTF in Nederland

De formele doelstelling voor JTF Nederland 2021-2027 is om "*regio's en mensen in staat [te] stellen om te gaan met de sociale, werkgelegenheids-, economische en milieueffecten van de transitie naar de klimaat- en energiedoelstellingen van de Unie voor 2030 en een klimaatneutrale economie tegen 2050, op basis van de Overeenkomst van Parijs*."[3]

Bovenstaande doelstelling is de Nederlandse interpretatie van de bredere kaders van het JTF zoals op Europees niveau vastgesteld. Het JTF is onderdeel van een breder mechanisme voor rechtvaardige transitie,[4] en is in het leven geroepen om de sociale en economische gevolgen van de maatregelen die uit de Green Deal volgen te verzachten[5]. In Nederland richt het JTF zich op het ondersteunen en versnellen van de transitie naar nieuwe duurzame productie-processen in de industrie en chemie. Deze vereisen een complete ombouw van waardeketens en hebben impact op banen die hier direct en indirect van afhankelijk zijn.

Het JTF zet daarmee in Nederland in op het opvangen van sociaaleconomische gevolgen op de lange termijn. Op het moment van programmeren en de eerste jaren van implementatie is geen sprake van bedrijven en sectoren die als gevolg van de transitie tot massaontslagen over moeten gaan. In plaats daarvan wordt met het JTF ingezet op het toekomstbestendig maken van de (fossiele) industrieën, het diversificeren van de economie en het voorbereiden van de beroepsbevolking hierop. Door de transitie verder aan te jagen en de opleidingsin-frastructuur hierop voor te bereiden, poogt het JTF in Nederland de verwachte toekomstige sociaaleconomische gevolgen van de transitie te mitigeren en voorkomen. Deze doelstellin-gen moeten worden behaald zonder JTF-investeringen met betrekking tot de productie, de verwerking, het vervoer, de distributie, de opslag of de verbranding van fossiele brandstof-fen.[6]

In de praktijk betekent dit dat de aandacht uitgaat naar vernieuwing van de regionale economie, en om die reden is in samenspraak met de Europese Commissie ook gekozen voor regio's met de grootste transitie-opgave. Hiervoor is gekeken naar regio's met een groot aandeel van energie-intensieve sectoren, op basis van de huidige CO_2-uitstoot, aandeel

[3] Verordening (EU) 2021/1060.

[4] Naast financiering in het kader van het JTF voorziet het Just Transition Mechanism ook in bredere ondersteuning voor lidstaten, zoals een regeling die zich richt op het aantrekkelijker maken van particuliere investeringen in betrokken regio's en sectoren (door middel van een begrotingsgarantie), en een leningsfaciliteit voor de overheden om ook zelf extra investeringen voor betrokken regio's te kunnen mobiliseren. Deze elementen zijn geen onderdeel van deze evaluatie.

[5] Europese Commissie (2019), De Europese Green Deal. Mededeling van de Commissie: COM(2019)640.

[6] Artikel 9(4) van Verordening (EU) 2021/1056 van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, OJ L 231/1.

zware industrie in werkgelegenheid, het bruto percentage toegevoegde waarde industrie en de huidige werkloosheidscijfers. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de selectie van Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg[7]. Door diversificatie (nieuwe en andersoortige bedrijvigheid) en transformatie van (fossiele) banen in deze regio's te ondersteunen richt het JTF zich op het voorkomen van mismatches op de (lokale) arbeidsmarkt en het aanpakken van huidige en toekomstige tekorten aan voldoende gekwalificeerd personeel.

Begin 2021 zijn de zes geselecteerde regio's aan de slag gegaan om in detail de economische activiteiten en industriële sectoren die getroffen worden door de transitie te definiëren. Op basis hiervan is de ontwikkelbehoefte voor de regio vastgesteld, welke de basis vormt voor het JTF. Daarbij zijn de verschillende doelgroepen gedefinieerd die (al dan niet gezamenlijk) projectvoorstellen in kunnen dienen voor de uitvoering en/of voorbereiding van innovatieve projecten gericht op demonstratie en opschaling, of voor projecten die leiden tot een wendbare en weerbare beroepsbevolking. Per JTF-regio kunnen de precieze doelgroepen verschillen, maar op grote lijnen identificeert het JTF de volgende doelgroepen:

- **Bedrijfsleven:** kleine en middelgrote ondernemingen (mkb), inclusief start- en scale-ups, en samenwerkingsverbanden zijn de voornaamste doelgroep van de JTF-gelden. Grootbedrijven gelden in het algemeen *niet* als doelgroep, al biedt het programma wel mogelijkheden om het grootbedrijf te betrekken in niet-productieve investeringen. Ten aanzien van productieve investeringen zijn de mogelijkheden beperkter en moet het TJTP hier expliciet in hebben voorzien[8]. Dit is het geval in de regionale plannen van Groningen-Emmen, IJmond, en Zeeuws-Vlaanderen/Vlissingen-Oost.
- **Kennis- en onderwijsinstellingen:** mbo, hbo, wo en koepelorganisaties;
- **(Semi-)overheden:** gemeenten, provincies, UWV, havenbedrijven;
- **Arbeidsmarktpartijen:** vakbonden, werkgevers- en werknemersorganisaties, arbeidsmarktregio's en regionale mobiliteitsteams;
- **Arbeidsmarktdoelgroepen** waarbij een relatie bestaat tussen de betreffende JTF-regio en de (effecten van de) transitie: (kwetsbare) werkenden en werkzoekenden in energie-intensieve sectoren, zij-instromers, scholieren en studenten.

Voor deze doelgroepen zijn de zes regio's vervolgens aan de slag gegaan om binnen elk van de drie sporen van het landelijke JTF-programma in te zetten op specifieke regionale prioriteiten. Deze sporen zijn hieronder kort opgesomd en zijn tevens in detail weergegeven in onderstaande tabel.

- **Spoor 1. Investeringen in de vernieuwing en versterking van de regionale economie (innovatie)**: Het aanjagen of stimuleren van innovaties is een rode draad in alle regionale programma's binnen spoor 1. Dergelijke innovaties worden gezocht om bedrijven klaar te maken voor de toekomst, zowel door bestaande industriële waardeketens te verduurzamen als nieuwe waardeketens te ondersteunen. In Zeeuws-Vlaanderen

[7] Zie deelrapportage 1 voor een uitgebreid overzicht en tijdlijn van de totstandkoming van het programma.

[8] Artikel 8(2) van de JTF Verordening (EU2021/1056: OJ L 231/1) stelt dat steun voor productieve investeringen in het grootbedrijf alleen kan worden ondersteund als TJTP een indicatieve lijst bevatten van te steunen concrete acties en ondernemingen en een motivering van de noodzaak van dergelijke steun op basis van een kloofanalyse waaruit blijkt dat het verwachte banenverlies zonder de investering groter zou zijn dan het verwachte aantal gecreëerde banen.

Vlissingen-Oost is expliciet gekozen om binnen dit spoor het creëren van nieuwe toekomstbestendige banen centraal te stellen.

- **Spoor 2. Investeringen in technologie, systemen en infrastructuur (infrastructuur):** Investeringen in infrastructuur zijn toegespitst op de regionale economische kenmerken. In het door staalproductie gedomineerde IJmond is aandacht voor diversificatie, in West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg een beweging richting groene/circulaire chemie, en groene productieketens in brede zin in Groningen, Groot-Rijnmond, en Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, waarbij in het laatste geval ook in spoor 2 expliciet de koppeling met het creëren van nieuwe banen is vastgehouden.
- **Spoor 3. Een wendbare en weerbare beroepsbevolking (arbeidsmarkt)**: Investeringen in de arbeidsmarkt krijgen uitdrukking in de expliciete aandacht voor om- en bijscholing in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, Groot-Rijnmond en West-Noord-Brabant, en het versterken van menselijk kapitaal in bredere zin in Groningen. In alle regio's wordt de nadruk gelegd op het inspelen op een tekort aan mensen met specifieke technische opleidingen en competenties.

Tabel 1 Overzicht regionale prioriteiten. Bron: Territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie

Regio	1. Vernieuwing en versterking regionale economie	2. Investeringen in technologie, systemen, en infrastructuur	3. Wendbare en weerbare beroepsbevolking
Groningen-Emmen	Ondersteunen van onderzoek, innovatie, en investeringen in nieuwe bedrijven die de transities versnellen	Stimuleren van transformatie naar groene productieprocessen in de industrie	Versterken van het menselijk kapitaal
IJmond	Aanjagen van innovatie ten behoeve van een duurzame staalindustrie en diversificatie van de economie	Bijdragen aan economische diversificatie en de ontwikkeling van IJmond als energy hub, duurzame technische werkplaatsen en een duurzaam industriecluster	Verminderen van mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
Groot-Rijnmond	Stimuleren van ontwikkelingen waarin waardeketens fossiele industrie vervangen	Versnellen van de transitie met investeringen in technologie, systemen en infrastructuur tot decarbonisatie van bestaande industriële ketens	Opleiden en motiveren van beroepsbevolking in de richting van huidige en toenemende krapte op de arbeidsmarkt
Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost	Creëren van nieuwe, toekomstbestendige banen om daarmee het verlies van fossiele banen op te vangen	Investeren in 'hardware' van de economie om te komen tot nieuwe banen	Om- en bijscholen van werkenden, het bieden van kansen aan werklozen en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en het vergroten van het arbeidsaanbod

Regio	1. Vernieuwing en versterking regionale economie	2. Investeringen in technologie, systemen, en infrastructuur	3. Wendbare en weerbare beroepsbevolking
West-Noord-Brabant	Productinnovatie in de biobased en circulaire chemie	Creëren van duurzame infrastructuur voor toekomstbestendige banen in de groene chemie	Om- en bijscholen van werknemers en werkzoekenden en het aantrekken van talent
Zuid-Limburg	Aanjagen van innovatie ten behoeve van de ontwikkeling van een circulair en biobased chemiecluster	Ontwikkelen en realiseren van infrastructuur voor de transitie naar een circulair en biobased chemiecluster	Implementeren van een circulaire human capital agenda

De doelstellingen zoals hierboven geformuleerd laten veel overeenkomsten tussen regio's zien, met daarbinnen wel aandacht voor de specifieke regionale economische focus, zoals chemie in West-Noord-Brabant, Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost en Zuid-Limburg, staalproductie in IJmond, en decarbonisatie in Groningen en Groot-Rijnmond.

2.2 Beleidstheorie

Overzicht

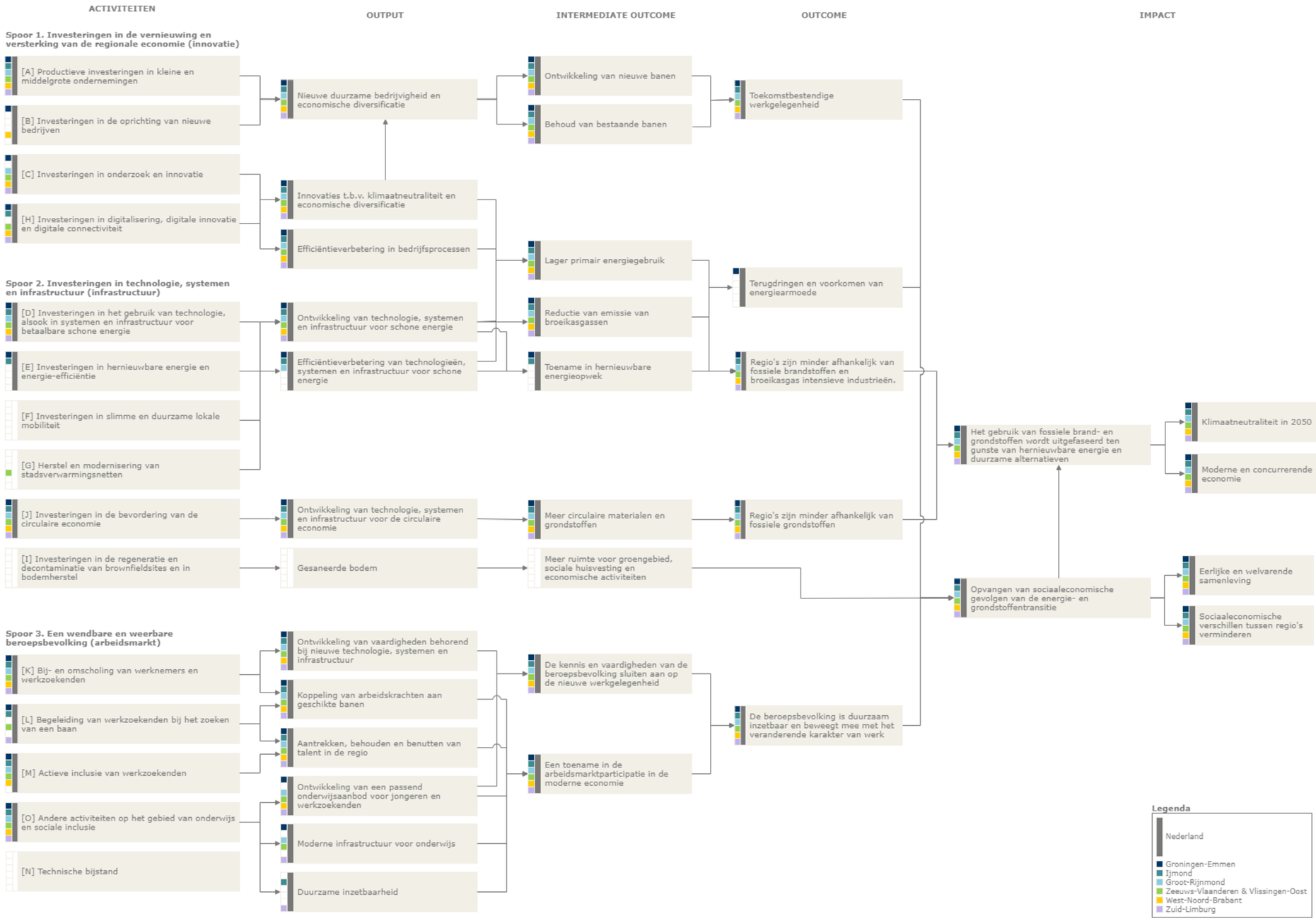
Elk beleidsinstrument, en dus ook JTF, wordt ontworpen onder de veronderstelling dat het via bepaalde causale mechanismen een beoogde verandering kan bewerkstelligen. Het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleidsinstrument ten grondslag ligt wordt ook wel de beleidstheorie genoemd. In deze paragraaf wordt de beleidstheorie van het JTF beschreven. Dit omvat de wijze waarop de doelstellingen van het programma in theorie bereikt zouden moeten worden. De beleidstheorie wordt beschreven op basis van beschikbare beleidsdocumenten en betreft dus een reconstructie door de onderzoekers. Aangezien het JTF van oorsprong een Europees instrument is, vormen Europese documenten het uitgangspunt voor deze reconstructie. Zoals gesteld worden op nationaal en regionaal niveau andere accenten gelegd en soms zelfs andere mechanismen verondersteld. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat een beleidstheorie gebaseerd wordt op de werking die beleidsmakers *verwachten* van een instrument. Het is dus geen weergave die gebaseerd is op wat er (tot nu toe) daadwerkelijk in de praktijk aan mechanismen zichtbaar is.

Figuur 1 toont de beleidstheorie van het JTF in zijn geheel. De beleidstheorie wordt samengevat met een *theory of change* die de samenhang tussen input, activiteiten, output, outcome en beoogde impact weergeeft. De middelen (inputs) voor het JTF worden voor de eenvoud niet weergegeven in de figuur. De input voor het JTF-programma omvat de financiële middelen, mensen en wet- en regelgeving die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteiten.

Het JTF heeft vijftien actielijnen gedefinieerd waarop projecten beschikt kunnen worden. De eerste kolom (Activiteiten in Figuur 1) omvat veertien actielijnen zoals geformuleerd in de JTF-verordening. De vijftiende actielijn (N: Technische bijstand) staat niet opgenomen in de beleidstheorie in Figuur 1. Deze actielijn betreft de uitvoeringskosten van het programma. De actielijnen zouden volgens de beleidstheorie moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het JTF. De regio's hebben vervolgens een selectie van actielijnen gekozen die zij nodig achten voor het bereiken van de regionale doelstellingen en die passen bij de

regionale transitie uitdagingen.[9] In Figuur 1 wordt met diverse kleuren aangegeven welke accenten worden gelegd in het Nederlandse JTF-programma en in de regionale TJTP's.

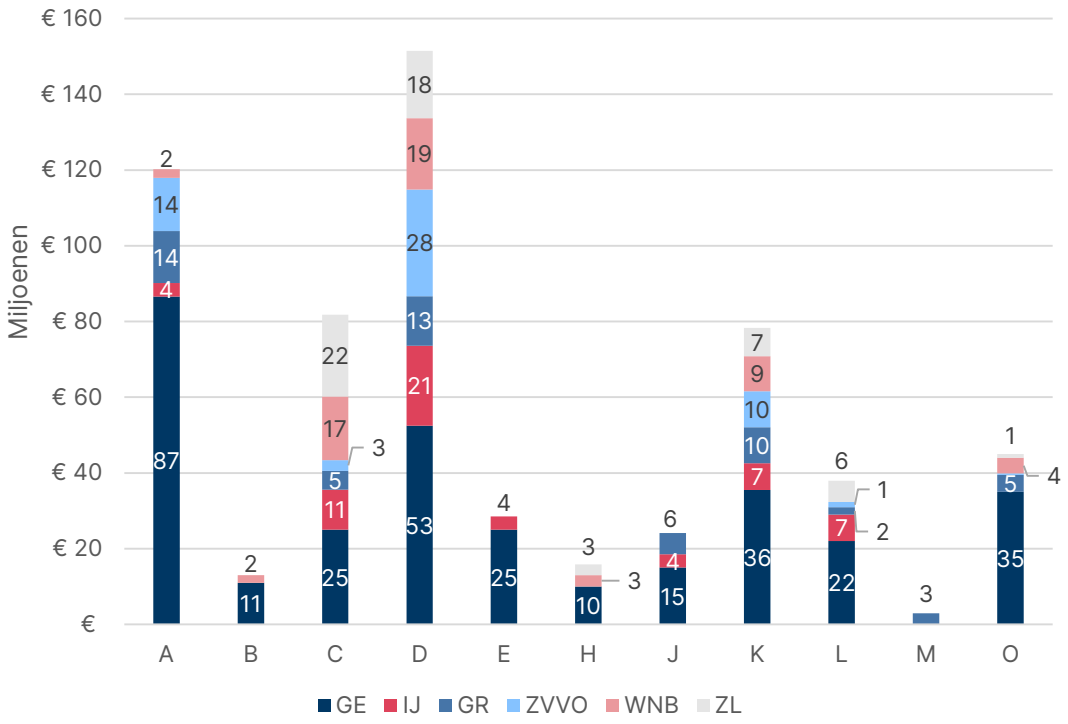
[9] In de Nederlandse JTF-regio's wordt niet ingezet op de volgende actielijnen: F) Investeringen in slimme en duurzame lokale mobiliteit, met inbegrip van het koolstofvrij maken van de lokale vervoerssector en de infrastructuur daarvan, G) Herstel en modernisering van stadsverwarmingsnetten met het oog op de verbetering van de energie-efficiëntie van stadsverwarmingssystemen en investeringen in warmteproductie, op voorwaarde dat de voorzieningen voor warmteproductie uitsluitend door hernieuwbare energiebronnen worden gevoed. I) Investeringen in de regeneratie en decontaminatie van brownfieldsites en in bodemherstel, waar nodig met inbegrip van de noodzakelijke groene infrastructuur en herbestemmingsprojecten, rekening houdend met het beginsel "de vervuiler betaalt".



Figuur 1. Beleidstheorie van het JTF.

Regionale focus

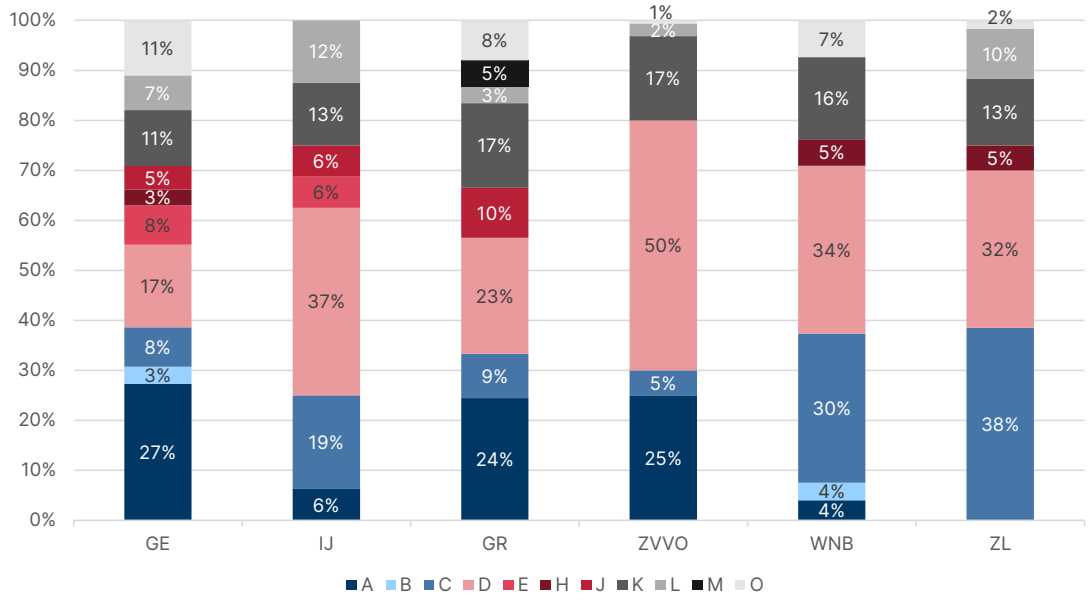
Onderstaande figuur toont dat in het Nederlandse JTF-programma het meeste geld in de opzet van het programma voorzien is voor actielijn D (in totaal €151 miljoen) - investeringen in technologie en infrastructuur voor schone energie (spoor 2). Op een tweede plaats staat actielijn A - investeringen in ondernemingen die leiden tot economische diversificatie, modernisering en reconversie (spoor 1) met €120 miljoen. Dit hoge bedrag komt met name door de forse investeringen die de regio Groningen-Emmen voor deze actielijnen voorziet. Ook is binnen spoor 1 €82 miljoen geprogrammeerd voor actielijn C - investeringen in onderzoek en innovatie. Op het gebied van arbeidsmarkt (spoor 3) wordt met in totaal bijna €45 miljoen het meest ingezet op actielijn K – bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden.



Figuur 2. Geprogrammeerde budgetten per actielijn en per regio. A = productieve investeringen in het mkb, B = investeringen in de oprichting van nieuwe bedrijven, C = investeringen in onderzoek en innovatie, D = investeringen in technologie en infrastructuur, E = investeringen in hernieuwbare energie, H = investeringen in digitalisering, J = investeringen in de circulaire economie, K = bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden, L = begeleiding van werkzoekenden, M = actieve inclusie van werkzoekenden, O = andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De verdeling van de budgetten over de verschillende actielijnen geeft per regio een indicatie van het belang van die actielijn voor het behalen van de regionale doelstellingen. In onderstaande figuur geven we weer hoe de geprogrammeerde budgetten per regio verdeeld zijn over de actielijnen. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is op voorhand bijvoorbeeld de helft van het beschikbare budget geprogrammeerd op actielijn D om infrastructuurprojecten op het gebied van schone energie te financieren. In deze regio wordt met 5% van het totale budget beperkt ingezet op investeringen in onderzoek en innovatie, terwijl dat in de andere twee zuidelijke regio's (West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg) met respectievelijk 30% en 38% van het totale budget een belangrijke rol speelt. Drie regio's, namelijk Groningen

Emmen, Groot-Rijnmond en Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, zetten een relatief groot deel van hun budget in op actielijn A en dragen daarmee bij aan productieve investeringen in het mkb, terwijl deze actielijn in andere regio's niet of nauwelijks een rol speelt. Tenslotte valt op dat alleen Groot-Rijnmond budget heeft ingezet voor actielijn M (actieve inclusie van werkzoekenden).



Figuur 3. Verdeling van de geprogrammeerde budgetten per regio over de verschillende actielijnen, waarbij de actielijnen binnen spoor 1 in blauw zijn weergegeven, binnen spoor 2 in rood en binnen spoor 3 in grijs.. A = productieve investeringen in het mkb, B = investeringen in de oprichting van nieuwe bedrijven, C = investeringen in onderzoek en innovatie, D = investeringen in technologie en infrastructuur, E = investeringen in hernieuwbare energie, H = investeringen in digitalisering, J = investeringen in de circulaire economie, K = bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden, L = begeleiding van werkzoekenden, M = actieve inclusie van werkzoekenden, O = andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Indicatoren

Voor het monitoren van de voortgang op de verschillende doelstellingen onderscheidt het JTF twee typen indicatoren[10]:

- **Outputindicatoren** moeten informatie geven over de beoogde activiteiten (actielijnen) in de JTF regio's;
- **Resultaatindicatoren** moeten informatie geven over de directe effecten van deze activiteiten (actielijnen).

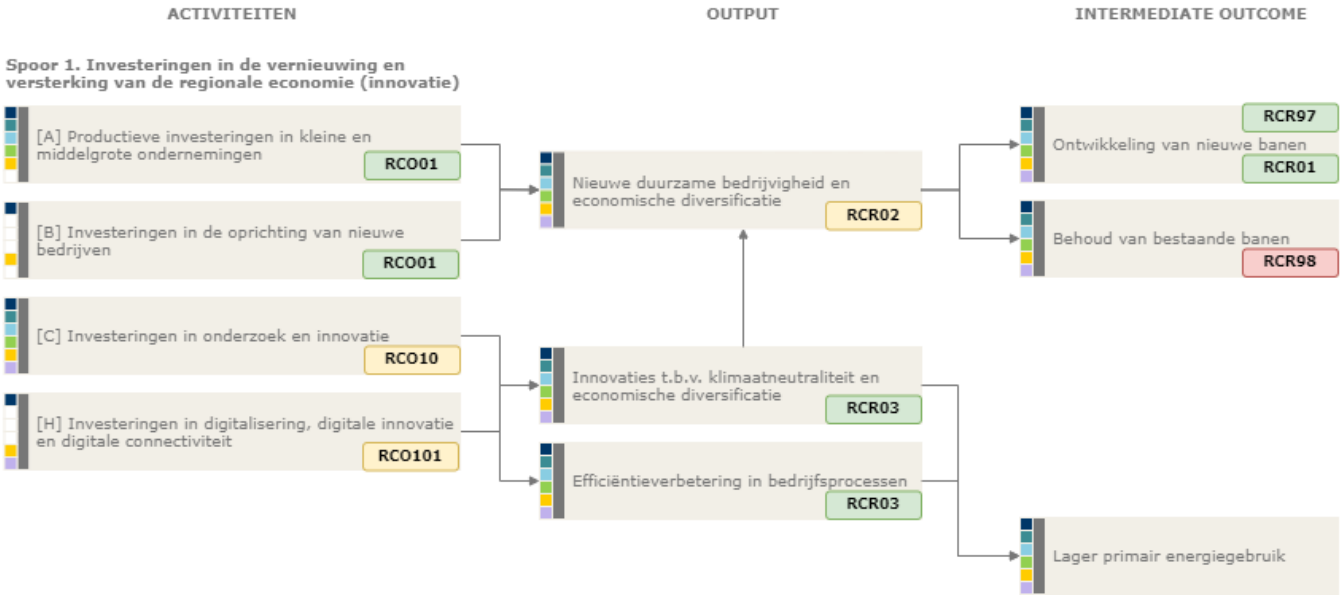
In de programmering van het Nederlandse JTF-programma is ervoor gekozen alleen bestande EFRO- en ESF-indicatoren te gebruiken en geen specifieke indicatoren te definiëren voor gebruik in het JTF. Dit heeft als voordeel dat de bereikte aantallen en resultaten per regio kunnen worden opgeteld en vergeleken. **De keerzijde hiervan is echter dat de indicatoren niet altijd volledig aansluiten op de**

[10] Handboek JTF 2021-2027 [link]. Een overzicht van de indicatoren gekoppeld aan de activiteiten is te vinden in Bijlage 1.

specifieke doelstellingen van het JTF-programma of de regionale transitieplannen. Ook het unieke karakter van het JTF, waarin bedrijfsleven, onderwijs en publieke instanties worden gestimuleerd om samen te werken aan het verduurzamen van zowel de economische infrastructuur als de regionale arbeidsmarkt, komt nauwelijks terug in de gekozen indicatoren. **Zo zijn geen indicatoren geformuleerd voor een aantal kernactiviteiten van het JTF, zoals de ontwikkeling van nieuwe (onderdelen van) onderwijsprogramma's en opgezette structuren voor duurzame samenwerking.**

In onderstaande secties analyseren we in hoeverre de beschikbare indicatoren de beoogde uitkomsten en resultaten in kaart kunnen brengen en welke uitkomsten met de huidige set aan indicatoren mogelijk buiten zicht zullen blijven.

Spoor 1



Figuur 4. Overzicht van de beleidstheorie voor spoor 1 en de daarbij behorende output- en resultaatindicatoren. Groen = indicator dekt de beoogde output/resultaat volledig, geel = indicator dekt de beoogde output/resultaat deels, rood = indicator dekt de beoogde output/resultaat niet.

Voor het monitoren van de voortgang op de activiteiten binnen spoor 1 zijn drie outputindicatoren opgesteld:

> **RCO01**: Ondersteunde ondernemingen[11];
> **RCO10**: Ondernemingen die samenwerken met onderzoekorganisaties;
> **RCO101**: Kleine en middelgrote ondernemingen die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap.

RCO01 brengt in kaart hoeveel ondernemingen worden ondersteund met JTF-gelden, terwijl RCO10 en RCO101 iets trachten te zeggen over de inhoud van deze investeringen: wordt er samengewerkt met onderzoeksorganisaties en dragen de investeringen bij aan innovatieve ontwikkelingen? Alhoewel deze indicatoren niet volledig dekkend zijn (er is bijvoorbeeld geen

[11] Dit is een optelsom van een aantal sub-indicatoren die het type ondersteuning meet (subsidie (RCO02), financieringsinstrumenten (RCO03), niet-financiële steun (RCO04), of het type onderneming (startende onderneming (RCO05)).

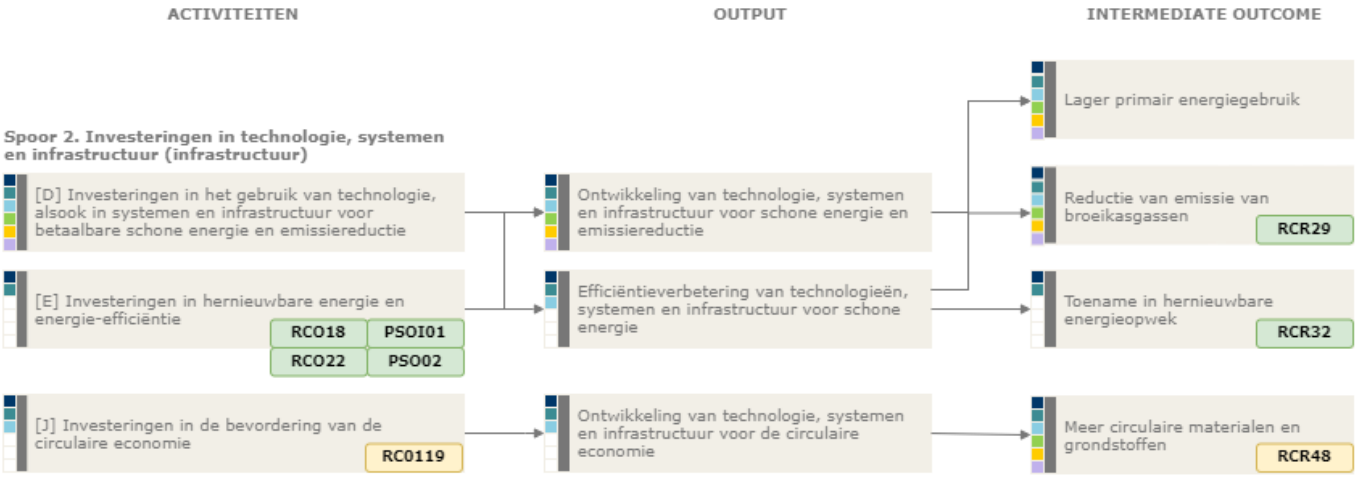
indicator die specifiek inzicht geeft in de mate waarin investeringen gedaan worden in digitalisering) geven ze wel deels inzicht in de voortgang op de activiteiten binnen dit spoor.

Dit is minder het geval voor de gekozen resultaatindicatoren. Dit zijn voor spoor 1:

RCR01: Banen gecreëerd in ondersteunde entiteiten
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)
RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen die product- of procesinnovatie introduceren
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in 'kleine en middelgrote ondernemingen
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit

De mate waarin de investeringen in bedrijven hebben geleid tot nieuwe duurzame bedrijvigheid en economische diversificatie wordt vooral gemeten aan de hand van de hoogte van particuliere investeringen (RCR02), maar er ontbreekt een indicator die inzicht geeft in de aard van deze bedrijvigheid en de mate waarin deze leidt tot economische diversificatie. Daarnaast ontbreekt een belangrijke indicator voor de mate waarin bestaande banen worden behouden. **Het JTF heeft als doel om de sociaaleconomische gevolgen van de transitie op te vangen. Echter ontbreekt nu een indicator die een belangrijk aspect daarvan (het behoud van banen voor de regio) meet.** De hoeveelheid personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit (RCR98) is wat ons betreft onvoldoende dekkend voor deze beoogde uitkomst.

Spoor 2



Figuur 5. Overzicht van de beleidstheorie voor spoor 2 en de daarbij behorende output- en resultaatindicatoren. Groen = indicator dekt de beoogde output/resultaat volledig, geel = indicator dekt de beoogde output/resultaat deels, rood = indicator dekt de beoogde output/resultaat niet.

Voor het monitoren van de voortgang op de activiteiten binnen spoor 2 zijn vijf outputindicatoren opgesteld:

RCO18: Woningen met verbeterde energieprestatie.
RCO22: Bijkomende productiecapaciteit voor hernieuwbare energie.
RCO119: Voor hergebruik voorbereid afval.
PSOI01: Digitale beheerssystemen voor slimme netwerken.
PSOI02: Oplossingen voor elektriciteitsopslag (MWh/jaar).

Vier van de vijf indicatoren hebben betrekking op investeringen in hernieuwbare energie en indicator RCO119 over investeringen in de bevordering van de circulaire economie, en dan specifiek op het hergebruik van voorbereid afval. Een circulaire economie is echter breder dan alleen de recyling van afval. Deze indicator dekt de beoogde output daarmee slechts deels. Daarnaast is er geen outputindicator die inzicht geeft in de voortgang met betrekking tot investeringen in betaalbare schone energie en emissiereductie (activiteit D). **Infrastructuurprojecten ten behoeve van schone energie dragen nu niet bij aan een outputindicator.**

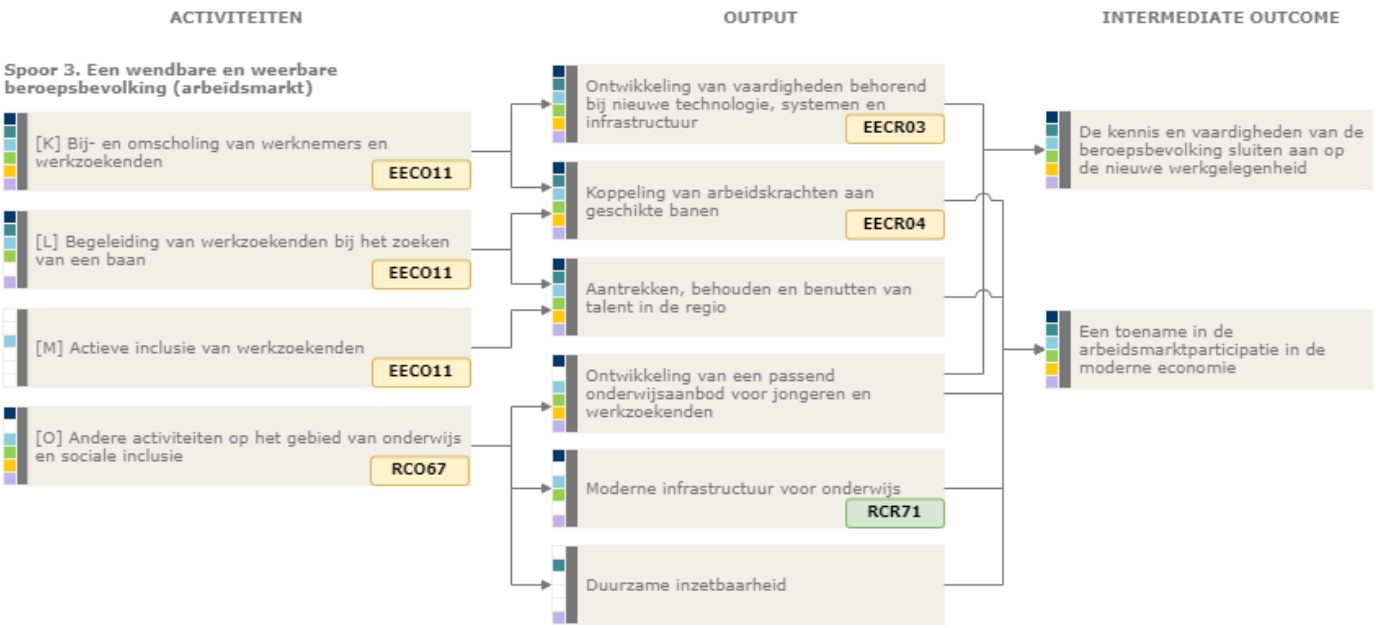
Deze projecten kunnen daarentegen wel bijdragen aan een resultaatindicator. De resultaten voor spoor 2 worden gemeten aan de hand van drie resultaatindicatoren[12]:

RCR29: Geraamde uitstoot van broeikasgassen**;**
RCR32: Extra operationeel vermogen geïnstalleerd voor hernieuwbare energie;
RCR48: Gerecycled afval gebruikt als grondstof.

Indicator RCR29 meet in hoeverre projecten en het JTF bij hebben gedragen aan de reductie van de emissie van broeikasgassen. **Echter missen er indicatoren voor investeringen in randvoorwaardelijke infrastructuur.** Deze projecten hebben zelf geen directe bijdrage aan bijvoorbeeld het verlagen van primair energieverbruik of emissiereductie, maar wel een cruciale ondersteunende rol in het mogelijk maken van deze emissiereductie. In plaatst van direct naar uitstoot te kijken als resultaatindicator zou de voortgang van dit type beter gemonitord kunnen worden aan de hand van bijvoorbeeld aantal oplossingen voor duurzame energie (output) en hoeveelheid gefaciliteerde bedrijven met duurzame energie (resultaat). **Hetzelfde geldt ook voor de keuze van het JTF om de ontwikkeling van innovaties te ondersteunen door investeringen in haalbaarheidsstudies en pilotplants.** De resultaten van dergelijke projecten liggen niet in bereikte emissiereductie of verminderde afvalstromen. In plaats daarvan zou succes van dergelijke projecten kunnen worden gemeten door aantallen innovaties ondersteund (als output), en aantallen innovaties klaargemaakt voor opschaling (als resultaat).

[12] Resultaatindicatoren RCR02 (particuliere investeringen), RCR97 (ondersteunde leerplaatsen) en RCR98 (personeel dat een opleiding voltooit) zijn ook gekoppeld aan activiteiten binnen dit spoor. In de door ons gereconstrueerde beleidstheorie vallen deze beoogde uitkomsten niet binnen dit spoor. Door het integrale karakter van het JTF is het echter wel de bedoeling dat spoor 2 projecten ook een bijdrage leveren aan deze indicatoren.

Spoor 3



Figuur 6. Overzicht van de beleidstheorie voor spoor 3 en de daarbij behorende output- en resultaatindicatoren. Groen = indicator dekt de beoogde output/resultaat volledig, geel = indicator dekt de beoogde output/resultaat deels, rood = indicator dekt de beoogde output/resultaat niet.

Zowel de output- als de resultaatindicatoren voor spoor 3 sluiten beperkt aan bij de beleidstheorie en de beoogde doelen. De output van de activiteiten wordt slechts gemeten aan de hand van twee indicatoren:

> **EECO11**: Totaal aantal deelnemers;
> **RCO67**: Klaslokaalcapaciteit voor nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen.

Het totale aantal deelnemers (EECO11) als outputindicator maakt onvoldoende onderscheid tussen de verschillende doelgroepen die met activiteiten binnen dit spoor bereikt moeten worden en de inhoud van de activiteit. Indicatoren die specifiek inzicht geven in het aantal werknemers en werkzoekenden dat is om- of bijgeschoold of het aantal werkzoekenden dat is begeleid naar een baan zou de beoogde output van de activiteiten beter dekken. Voor het monitoren van andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie wordt alleen gekeken naar klaslokaalcapaciteit voor nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen (RC067). Deze indicator is juist te nauw: deze activiteiten kunnen breder zijn dan alleen een uitbreiding van klaslokaalcapaciteit

Voor de resultaatindicatoren geldt in grote mate hetzelfde als de outputindicatoren. De resultaatindicatoren zijn:[13]

> **EECR03**: Deelnemers die na deelname een kwalificatie halen.

[13] Resultaatindicatoren RCR97 (ondersteunde leerplaatsen) en RCR98 (personeel dat een opleiding voltooit) zijn ook gekoppeld aan activiteiten binnen dit spoor. Wij hebben deze geschaard onder de beleidstheorie van spoor 1, maar spoor 3 projecten kunnen ook een bijdrage leveren aan deze indicatoren.

EECR04: Deelnemers die na deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige.
RCR71: Jaarlijkse aantal gebruikers van nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen

Voor een aantal beoogde uitkomsten van de activiteiten binnen spoor 3 zijn geen indicatoren beschikbaar, **zoals de mate waarin talent wordt aangetrokken, behouden en benut in de regio, de ontwikkeling van onderwijsaanbod en duurzame inzetbaarheid**. Ook de resultaatindicatoren die wel beschikbaar zijn zeggen beperkt iets over de resultaten van de activiteiten, omdat ze generiek toezien op het aantal deelnemers dat een kwalificatie haalt of na deelname aan het werk is. Hiermee wordt een belangrijke doelstelling van het JTF, namelijk het voorbereiden van de beroepsbevolking op de toekomstige economie, nauwelijks gevat met de beschikbare indicatoren.

2.3 Raadsaanbeveling voor Nederland in 2024

De Gemeenschappelijke Bepalingen (GB) verordening stelt als eis dat Europese subsidieprogramma's waaronder het JTF in het kader van de mid-term review getoetst moeten worden op de mate waarin zij voldoende aandacht geven aan de uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen van de Raad, en het nationale energie- en klimaatplan. In het Europees semester voor 2024 heeft de Raad in dit kader Nederland aanbevolen om de **implementatie van cohesiebeleidsprogramma's te versnellen** en daarbij ook de kansen die het platform voor strategische technologieën (STEP-verordening[14]) biedt, te gebruiken om het concurrentievermogen te verbeteren.[15] Dit platform omvat diverse maatregelen, waarvan voor het JTF de volgende het meest relevant zijn:

- 30% van de totale toewijzing als eenmalige aanvullende voorfinanciering voor cohesiefondsen, waaronder het JTF, met als doel om de investeringen te helpen versnellen en onmiddellijke liquiditeit te verschaffen voor investeringen ter ondersteuning van de STEP-doelstellingen.
- Verhoging van het maximaal Europees financieringspercentage voor STEP-prioriteiten tot 100%.
- Aanvullende aandacht geven voor de bijdrage van Europese subsidies in het terugdringen van tekorten in strategische sectoren, door de introductie van aanvullende interventiecodes en specifieke indicatoren om gebruik te meten van schone en hulpbronnen-efficiënte technologieën, digitale technologieën, deeptech-innovaties, en biotechnologieën.

Deze elementen die volgen uit de landspecifieke aanbeveling zijn meegenomen in dit tweede deelrapport van de mid-term evaluatie van het JTF, en zijn verbonden met de overige bevindingen in hoofdstuk 7.

[14] Verordening 2024/795 van 29 februari 2024 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa ("STEP"), OJ L 2024/795, 29.2.2024.

[15] Raad van de Europese Unie (2024), AANBEVELING VAN DE RAAD inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Nederland, 11711/24.

3 Uitvoering en implementatie van het JTF-programma

Dit hoofdstuk deelt observaties over het proces voor JTF-projecten en begeleiding. Dit begint bij het mobiliseren van projecten, en wordt gevolgd door het proces van het beoordelen en beschikken van projecten. Tenslotte wordt inzicht gegeven in observaties over rapportage, declaraties en verantwoording van JTF op verschillende niveaus en de monitoring van DNSH.

3.1 Mobiliseren van projecten

Subsidieaanvragers in alle regio's zijn zeer positief over de samenwerking met de II's en de begeleiding vanuit de regio in het aanvraag- en uitvoeringsproces. Hierbij wordt met name het meedenkende vermogen en de (kwaliteit van de) communicatie van de uitvoeringsorganisaties geroemd. Ook waarderen subsidieaanvragers de communicatie van de II's naar de buitenwereld over de projecten waardoor er een positief beeld ontstaat over de projecten en men in de omgeving ook ziet wat er gebeurt met het publieke geld. Een aanvrager vertelt dat hij "… aan alles merkt dat het een enthousiaste groep mensen is die de projecten een warm hart toedraagt".

Daarnaast waarderen en erkennen ze ook allemaal de toegevoegde waarde van het JTF aan het bestaande subsidielandschap. **Eén van de benoemde voordelen van het JTF is dat er minder beperkingen voor fysieke en productieve investeringen zijn geformuleerd dan bij vergelijkbare fondsen het geval is.** Hiermee kunnen ook projecten die de infrastructurele randvoorwaarden van de transitie faciliteren (zonder direct innovatief te zijn) doorgang vinden bij het JTF. Een subsidieaanvrager van een groot innovatieproject (>25 miljoen euro) geeft aan dat het JTF belangrijk was om nog bestaande financiële gaten van het project op te vullen. Deze ondernemer heeft door het JTF ook gekozen deze innovatieve onderneming te vestigen in de desbetreffende JTF-regio om aanspraak te kunnen maken op het JTF. **Daarnaast noemen diverse aanvragers uit alle regio's het verbindende karakter van het JTF.** Al tijdens de voorbereiding van aanvragen is actief benadrukt dat projecten een bijdrage zouden moeten leveren aan zowel economische als sociale doelstellingen en in alle regio's ontvangen projecten meer punten in de beoordeling als ze integraal zijn. Deze actieve aanmoediging heeft geresulteerd in diverse projecten waarin nieuwe opleidingsmodules en programma's gezamenlijke worden ontwikkeld als onderdeel van JTF-projecten. De directe betrokkenheid van bedrijven bij onderwijsprogramma's die inzetten op kennis en vaardigheden die relevant zijn voor de regio, en biedt voor opleiders ook meer zekerheid dat lerenden deze programma's weten te vinden als her- en bijscholingstrajecten. Het JTF blijkt zo bij de start van projecten een effectief smeermiddel voor dergelijke samenwerking, waarvan subsidieaanvragers aangeven dat die zonder zulke middelen lastig van de grond komt.

Bij het mobiliseren van projecten zijn de regio's en de potentiële aanvragers wel tegen een aantal belemmerende factoren aangelopen. **Het JTF vraagt bijvoorbeeld een stevige tijdsinvestering om een succesvolle aanvraag in te dienen, vereist een aanzienlijke eigen bijdrage en de administratieve lasten rondom verantwoording en declaratie zijn hoger dan men gewend is in nationale regelingen.** Deze factoren kunnen belemmerend werken, juist voor (kleinere) mkb-bedrijven. Als antwoord op deze belemmering zijn in Groningen-Emmen twee openstellingen ontworpen specifiek gericht op het mkb: de stimuleringsregeling voor digitalisering en robotisering en de stimuleringsregeling personeel en scholing (HR). Middels deze regelingen wil de regio de administratieve lasten verlagen. Zo

worden enkel de regelingen voorgelegd aan de deskundigencommissie, maar de projecten binnen de regeling niet. De subsidieaanvragen binnen deze regelingen zijn van kleinere omvang (maximaal € 100.000,00 subsidie), maar dienen wel te voldoen aan de JTF-regelgeving. Het zijn in de regel overzichtelijke trajecten die zien op enkele facturen, waarmee de verantwoording eenvoudiger is. Hiermee wordt de drempel voor mkb'ers verlaagd en de toegankelijkheid van het JTF voor het kleinere mkb in de regio vergroot. In IJmond speelt de stichting Techport (een publiek-private samenwerking van meer dan 90 bedrijven, scholen en overheden) een dergelijke rol. Techport is betrokken bij ruim een derde van alle projecten in de regio, en is bovendien penvoerder van vier projecten gericht op mkb-bedrijven.

Een aantal regio's ervaart belemmeringen in de focus van JTF op het ondersteunen van (kleinere) mkb-bedrijven, en de aanvullende voorwaarden voor ondersteuning voor productieve investeringen van het grootbedrijf. Zo is de minimale eigen bijdrage voor productieve investeringen van grootbedrijf door staatssteunregelgeving aanzienlijk hoger[16], en moest voor ondersteuning vooraf een kloofanalyse worden gegaan in de regionale transitieplannen.[17] De regio's Zuid-Limburg en West-Noord-Brabant hadden een dergelijke analyse niet in hun plannen opgenomen en ervoeren dit als belemmering in de mobilisatie van projecten. De verwachting was dat het grootbedrijf een rol zou spelen in de opschaling van innovaties die met behulp van het JTF worden ontwikkeld door het mkb. Met name in het op gang brengen, ondersteunen en versnellen van de transitie speelt het grootbedrijf een cruciale rol. Echter blijkt in de praktijk dat grootbedrijven terughoudend zijn om medewerking en toezeggingen te verlenen wanneer zij niet actief betrokken zijn bij het innovatieproces. Een wijziging geïntroduceerd in de STEP-verordening maakt het sinds begin 2024 wel mogelijk om ook zonder kloofanalyse productieve investeringen in het grootbedrijf te ondersteunen. Om hiervan gebruik te maken dient deze mogelijkheid ook bekrachtigd te worden in een formele wijziging van het Nederlandse JTF-programma. Het is daarom maar de vraag in hoeverre regio's nog gebruik zullen maken van deze mogelijkheid, ook omdat vrijwel het hele budget al is vastgelegd. Dit zou dan alleen kunnen als andere projecten uitvallen, en zelfs dan is mogelijk de beschikbare tijd voor uitvoering beperkt.

Het JTF kan niet worden ingezet voor investeringen die gerelateerd zijn aan de productie, verwerking, transport, distributie, opslag of verbranding van fossiele brandstoffen, terwijl dit in een aantal Nederlandse regio's wel als relevant wordt gezien.[18] Dit is te begrijpen in het licht van de Europese doelstelling, die zich in de eerste plaats richt op het *opvangen van de sociale en economische gevolgen* van de transitie, en niet op het uitfaseren van fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd levert dit een belemmering op voor het Nederlandse JTF-programma. Zo is het volgens de letter van de verordening niet mogelijk om het JTF in te zetten voor investeringen in een infrastructuur die uiteindelijk ten goede komt aan een duurzame en circulaire economie, wanneer deze in de transitiefase nog gebruikt zal worden voor energie of grondstoffen waar fossiele brandstoffen een rol in de keten spelen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan warmtenetten, of investeringen in infrastructuur voor laag-fossiele waterstof (blauwe waterstof), welke door de Europese Commissie als een cruciaal middel voor de transitie is aangemerkt[19], maar niet zonder meer met JTF kan worden

[16] De precieze cofinancieringspercentages zijn afhankelijk van de gekozen modaliteit voor staatssteunregels. In de regeling voor drie regio's wordt ten minste 90% eigen bijdrage gevraagd.

[17] Op basis van de oorspronkelijke tekst van artikel 8(2), geldig tot 1 maart 2024.

[18] Artikel 9(d) van de JTF verordening

[19] Zie bijvoorbeeld European Commissie (2020), Een waterstofstrategie voor een klimaatneutraal Europa. COM(2020)301.

ondersteund. Het gevolg hiervan is dat innovaties binnen JTF-projecten worden geremd en dat deze onnodig duur en complex kunnen worden.

Het is in de eerste plaats aan de II in het beoordelingsproces om het advies van de deskundigencommissie te wegen en projecten al dan niet te beschikken. Daarbij moeten zij het risico afwegen dat de Europese Commissie projecten waar mogelijk toch een fossiele component zit, achteraf kan weigeren. Met name voor projecten die op de grens opereren (bijvoorbeeld niet rechtstreeks investeren in fossiele sector, maar innovaties die gebruik maken van bepaalde soorten plastic), speelt deze overweging. Zo zijn er gevallen denkbaar waarbij de Beheerautoriteit en Europese Commissie mogelijk overtuigd zouden kunnen worden door een pragmatische redenering. De mate waarin dit ook het geval zal zijn moet echter nog blijken, wanneer de declaraties zullen worden ingediend. II's lopen daarmee bij het beschikken van dergelijke projecten een financieel risico.

De wijze van financiering door het JTF heeft ook gevolgen voor het mobiliseren van projecten en de mate waarin zij voortvarend van start konden gaan. Hierbij is opvallend dat de regio's een verschillende afweging hebben gemaakt ten aanzien van het beschikbaar stellen van voorschotten.

- In de regio Groningen-Emmen kunnen projecten een voorschot aanvragen, waarbij de hoogte van het voorschot varieert per openstelling tussen 10% en 30% van de verleende subsidie, met een maximumbedrag afhankelijk van de openstelling. In totaal hebben 28 van de 45 beschikte projecten hiervoor een aanvraag ingediend (62%).
- In regio IJmond kunnen projecten uit alle openstellingen bij beschikking een voorschot aanvragen tot 10% van de verleende subsidie. Wel moeten projecten in hun aanvraag de liquiditeitsnoodzaak kunnen aantonen. Ook kijkt de II kritisch naar de mate waarin projecten ook over eigen financiering beschikken, om te voorkomen dat de start van een project volledig op basis van voorgeschoten subsidie plaatsvindt. Elf van de 29 beschikte projecten (38%) hebben een voorschotaanvraag ingediend, en projecten geven aan dat de extra liquide middelen van groot belang zijn om snel met de uitvoering van projecten te beginnen.
- In Groot-Rijnmond wordt eenzelfde logica gehanteerd als in IJmond; in alle openstellingen is het mogelijk voor projecten om bij beschikking een voorschot aan te vragen tot 10% van de verleende subsidie. Opvallend is dat ondanks vergelijkbare regels met IJmond, slechts vijf van de 31 beschikte projecten (16%) een dergelijke aanvraag hebben ingediend. De II kan dit verschil met IJmond niet verklaren. Op basis van interviews met projecten in het kader van deze evaluatie blijkt dat projecten liever de eerste declaratie afwachten om dubbel werk in de verantwoording te voorkomen, of niet op de hoogte waren van deze mogelijkheid.
- In de zuidelijke regio's is het voor de provincies niet mogelijk om garant te staan voor eventuele bevoorschotting en konden projecten geen voorschotten aanvragen. Deze mogelijkheid is voor deze regio's in de zomer van 2024 geïntroduceerd met de wijzigingen van de STEP-verordening. Voor alle projecten die daarvoor van start gingen werd de subsidie pas uitgekeerd na indiening van een declaratie, waardoor partijen de kosten eerst zelf moeten voorfinancieren. Voor partijen met minder beschikbaar kapitaal kan dit een barrière vormen om in te dienen, omdat deze wijze van financieren kan leiden tot liquiditeitsproblemen. De regeling was hiermee niet of minder toegankelijk voor minder vermogende partijen die de subsidie wel goed zouden kunnen gebruiken. Relevant is om te monitoren in hoeverre projecten na de verandering in regelgeving wel gebruik gaan maken van de geboden mogelijkheid.

De STEP-verordening introduceert nieuwe wijzigingen ten aanzien van de mogelijkheden rondom voorfinanciering. Op basis van de oorspronkelijke JTF-regeling hebben intermediaire

instanties in Noord en West voorschotten uit de eigen middelen voorgeschoten, in afwachting van het vrijkomen van beschikbare middelen van de Europese Commissie, via de beheerautoriteit. "Gezien de noodzaak om de uitvoering [van het JTF] te versnellen" maakt **de STEP-verordening 30% van de volledige JTF-subsidie beschikbaar als onmiddellijke liquiditeit vanaf 1 maart 2024.**[20] Begin november 2024 ligt dit voorschot nog bij de Beheerautoriteit en is de verwachting dat de II's hier op korte termijn over kunnen beschikken. Een volgende stap is dat de JTF-regeling waar nodig wordt aangepast om de mogelijkheden voor bevoorschotting te verruimen, zodat projecten dit vervolgens aan kunnen vragen. Het is de verwachting dat alle regio's deze mogelijkheid zullen bieden. Het is echter op dit moment nog niet te zeggen wanneer projecten deze extra liquide middelen aan kunnen vragen en voor welke projecten dit zal mogelijk zal zijn. De verwachting is dat deze wijziging begin 2025 in gang zal worden gezet.

De korte doorlooptijd van het programma en de projecten belemmeren aanvragers ook in het type projecten dat ze in kunnen dienen. Een maximale doorlooptijd van 36 maanden kan zeker voor grote infrastructuurprojecten te beperkt zijn. Een subsidieaanvrager geeft in een interview ook aan dat hij alleen een aanvraag in heeft gediend voor een project waar al veel voorwerk voor was gedaan (dat "op de plank lag"), maar dat andere trajecten niet haalbaar waren omdat ze niet voor 2027 gerealiseerd konden zijn. Deze strakke eisen aan de doorlooptijd van projecten is het gevolg van Europese budgetregels, die in eerste instantie eisten dat 71% van het JTF- budget eind 2026 gedeclareerd zou zijn.[21] Om het risico op decommittering te verkleinen volgden de regio's deze planning en stelden zij als eis dat projecten binnen drie jaar de kosten moeten declareren.

Om ervoor te zorgen dat alle toegekende JTF-gelden kunnen worden besteed monitoren de regio's strak de programmering en voortgang van projecten. Het is gebruikelijk dat tijdens de looptijd projecten onverhoopt (deels) wegvallen. Deelnemende bedrijven kunnen bijvoorbeeld gedurende de looptijd failliet gaan of om andere redenen afzien van een JTF-subsidie. Ook kan een subsidieaanvrager bijvoorbeeld op basis van de geboekte resultaten investeringen in een pilotinstallatie vroegtijdig beëindigen, en daarmee lager dan voorziene kosten declareren. **Een regio kan hierop anticiperen door extra budget aan het JTF beschikbaar te stellen, waardoor meer projecten kunnen worden gecommittteerd (overcommitteren).** Wel moet daarvoor een instantie gevonden worden die bereid is om eventuele kosten te dekken die boven de beschikbare JTF-middelen worden gedeclareerd. De JTF regio's hebben hier vooralsnog op verschillende manieren vorm aan gegeven.

- De regio Groningen-Emmen is de processen aan het inrichten om budget te gaan overcommitteren. De regio is voornemens om €60 miljoen te overcommitteren om mogelijke uitval van projecten te compenseren. Dit bedrag bedraagt 15 – 20% van het totale budget is en is gebaseerd op ervaringen vanuit EFRO en andere investeringsregelingen op

[20] STEP- verordening 2024/795, preambule 23.

[21] Het JTF wordt deels gefinancierd vanuit de reguliere Europese meerjarenbegroting voor 2021-2027 (EUR 272.8 miljoen), en deels vanuit NextGeneration EU (EUR 350.3 miljoen). Europese wetgeving beperkt de inzet van het deel binnen NextGeneration EU tot de jaren 2021-2023. Volgens de Europese financiële regels kan daarmee de beschikte subsidie voor 2023 uiterlijk eind 2026 worden gedeclareerd (de zogenaamde n+3 regel). Op grond van deze logica diende circa 35% van het JTF uiterlijk in 2025 moet worden gedeclareerd en circa 70% in 2026, om te voorkomen dat deze middelen teruggevorderd zouden worden. Na vaststelling van de STEP-verordening in februari 2024 kan de 30% beschikbaar gestelde liquiditeit in mindering worden gebracht op de te declareren kosten, waardoor deze uitvoeringsdruk is verlicht.

het gebied van arbeidsmarktprojecten. Hiervoor zijn in de regio afspraken gemaakt om het risico te dekken.

- In Groot-Rijnmond is bij de start van het programma de ambitie uitgesproken om te overcommitteren, met name voor projecten in spoor 1. Hiervoor is bij de start van de uitvoering een samenwerkingsafspraak met Gemeente Rotterdam gemaakt, waar de II Kansen voor West administratief is ondergebracht. Ook hier is de ervaring uit EFRO dat in de praktijk de overcommittering van gelden noodzakelijk is om de volledige subsidie te benutten. De precieze details en daarvoor aangemerkte budgetten moeten hier nog worden vastgelegd. Het is daarom nog niet te zeggen op welk percentage van overcommittering de regio uit zal komen. Voor de regio IJmond zijn op dit punt nog geen afspraken gemaakt.
- De zuidelijke regio's geven aan dat de financiële situatie van hun provincies het momenteel niet toelaat om budget te overcommitteren, gezien het risico dat er vanuit de provincies of gemeenten uiteindelijk gelden moeten worden bijgelegd.

3.2 Beoordelen en beschikken van projecten

Gesproken subsidieaanvragers zijn allen positief over het beoordelingsproces, de ontvangen feedback vanuit de deskundigencommissies en de II's en de communicatie gedurende het proces. Hierbij moet wel worden vermeld dat we alleen gesproken hebben met aanvragers waarvan de aanvraag (uiteindelijk) is goedgekeurd en niet met aanvragers waarvan het project uiteindelijk geen doorgang heeft gevonden. Een aantal van deze succesvolle aanvragers had echter ook aanvragen ingediend, die waren afgewezen, bijvoorbeeld in een eerdere versie. **Het voornaamste punt van kritiek van subsidieaanvragers is dat er veel tijd zit tussen het positieve besluit van de deskundigencommissie en het ontvangen van de uiteindelijke beschikking**. Dit heeft gevolgen voor de projectplanning van de resterende tijd voor implementatie, met name omdat II in de regel vasthouden aan de eis om de kosten van projecten uiterlijk eind 2026 te verantwoorden. De goedkeuring van de STEP- verordening biedt hier in de praktijk meer ruimte voor maatwerk voor projecten die alsnog uitloop hebben.

De lange doorlooptijden die aanvragers ervaren, worden veroorzaakt doordat de II's een aantal financieel technische toetsen moeten uitvoeren, zoals de toets op staatsteun en financiële moeilijkheden (OIM-toets), en toetsen op vergunningen en financiering. Hierbij gaan de II's, in lijn met de procedures, zorgvuldig te werk. De toets of de aanvrager een Onderneming in Moeilijkheden (OIM) is, kan met name voor innovatieve bedrijven met producten met een hogere Technology Readiness Level (TRL) die klaar zijn voor opschaling een obstakel vormen. Met JTF-subsidie moeten innovaties en bedrijven aan het begin van de levenscyclus ondersteund worden. Deze bedrijven hebben echter vaak een relatief groot aandeel vreemd kapitaal en in sommige gevallen meer schulden dan vermogen, waardoor ze volgens de EU-definitie financieel "niet gezond" zijn en niet in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Ook de regelgeving omtrent staatssteun is ingewikkeld. In deze gevallen moet de II dus in samenspraak met de projecten op zoek naar oplossingen waardoor het uitgeven van de uiteindelijke beschikking vertraging op kan lopen.

Daarnaast kunnen er door externe factoren en afhankelijkheden van verschillende partijen patstellingen ontstaan in het beschikkingsproces. Zo geeft een aanvrager een voorbeeld van een situatie waarbij er door externe factoren vertraging was opgetreden in het verkrijgen van de gas- en energieaansluiting. De bank had deze aansluitingsdatum echter nodig voor het verstrekken van een *financial closure*, die de II nodig had voor het beschikken van de subsidie. Ook het **verkrijgen van de benodigde vergunningen** kan dit proces erg vertragen. Voor het indienen van een aanvraag is het niet overal nodig om al te

beschikken over een vergunning, maar dient een project wel aan te tonen dat de nodige stappen zijn gezet. Het daadwerkelijke verkrijgen van de vergunning kan de start van de uitvoering van het project echter wel erg vertragen, geven meerdere gesprekspartners aan. Dit speelt met name voor projecten in spoor 2 (infrastructuur), maar komt ook in spoor 1 voor.

Om te onderzoeken of het gevoel van een lange doorlooptijd bij aanvragers ook kwantitatief onderbouwd wordt, toont onderstaande tabel het gemiddelde aantal dagen tussen indiening van de aanvraag en de uiteindelijke datum van de beschikking per regio. Het betreft hier de bruto tijd en bevat dus ook de tijd die aanvragers nodig hebben om aanvullende vragen van de II's te beantwoorden. Uit deze tabel blijkt dat de tijd tussen indiening en beschikking in de drie zuidelijke regio's korter is dan in Groningen-Emmen, IJmond en Groot-Rijnmond. Hier kunnen verschillende verklaringen voor zijn, waaronder vertragingen bij de aanvrager zelf. De II voor IJmond en Groot-Rijnmond geeft aan dat er tijdelijk vertragingen optraden door de overlappende werkzaamheden van verschillende programmaperiodes. Naast de voorbereidingen en beschikking van projecten in het JTF zijn II's in 2023 ook druk met de afronding van EFRO 2014-2020 (inclusief REACT-EU), en de voorbereiding voor EFRO 2021-2027. Om de werkzaamheden in deze piekperiode op te kunnen vangen heeft deze II in deze periode extra tijdelijke werknemers ingehuurd. **Desalniettemin wordt de wettelijke beslistermijn van 26 weken in alle regio's gehaald.**

Tabel 2. Regionale vergelijking van de beschikking ten opzichte van de datum van indiening van projecten.[22]

Regio	**Gemiddeld aantal dagen tussen indiening en beschikking**
Groningen-Emmen	**251**
IJmond	**190**
Groot-Rijnmond	**233**
Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost	**119**
West-Noord-Brabant	**154**
Zuid-Limburg	**141**

Het is mogelijk om ook kosten op te voeren die gemaakt zijn vanaf het moment van indienen van de aanvraag. In theorie kunnen projecten daarmee van start gaan als gepland, ook voordat de formele beschikking binnen is. In de praktijk zien we echter dat veel projecten hier conservatief mee omgaan. **Het risico dat gemaakte kosten voor projecten alsnog niet subsidiabel blijken, maakt dat projecten in de regel de formele beschikking afwachten.** Dit is bijvoorbeeld terug te zien in projecten die naast JTF-financiering afhankelijk zijn van andere externe financiering. In sommige gevallen kan het wegvallen van (een deel van) JTF-financiering ook gevolgen hebben voor de haalbaarheid van het hele project. Tegelijkertijd hebben we in het kader van deze evaluatie wel voorbeelden van projecten verzameld die in deze periode voor eigen risico voorbereidende stappen hebben ondernomen, die zij uiteindelijk dus wel kunnen declareren in het JTF. Dit is met name het geval

[22] Aantal dagen betreft de 'bruto-tijd', en bevat dus ook de tijd die aanvragers nodig hebben om aanvullende vragen te beantwoorden

voor projecten die ook zonder JTF doorgang zouden hebben gehad, maar in andere of afgeslankte vorm.

3.3 Rapportages, declaraties en verantwoording

Na de formele beschikking van een project dienen penvoerders elk halfjaar een voortgangsrapportage in te dienen bij de II, waarin de bereikte resultaten worden gerapporteerd en gemaakte kosten worden verantwoord ten behoeve van de declaratie. In november 2024 hebben nog niet alle beschikte projecten een eerste voortgangsrapportage ingediend, maar kunnen wel al de eerste ervaringen worden opgetekend van projecten die dit wel hebben gedaan.

De eerste ervaringen met het indienen van voortgangsrapportages door subsidieaanvragers zijn gemengd. De administratieve lasten om te voldoen aan de verantwoordingseisen zijn aanzienlijk, en zijn met name complex voor projecten die bestaan uit meerdere partners; in zo'n geval moet de verantwoording van alle kosten van alle partners worden verzameld en opgevoerd. Dit vraagt veel coördinatie van de penvoerder, met name in projecten waar partners niet gewend zijn om te voldoen aan de verantwoordingseisen van Europese subsidies. Tegelijkertijd geven penvoerders van projecten die ook ervaring hebben met andere Europese subsidies of die actief ondersteund worden door subsidieadviseurs aan dat de lasten rondom de rapportage en verantwoording vergelijkbaar zijn met andere Europese subsidies. Ook dient daarbij te worden aangetekend dat ook bij andere fondsen zoals EFRO de eerste voortgangsrapportage in de regel meer werk oplevert dan vervolgrapportages. Subsidieaanvragers moeten vaak nog ervaring opdoen met het proces en de verwachtingen van de II. Dan is de eerste rapportage vaak het moment waarop de geschiktheid van de projectadministratie is blijkt, en wanneer dikwijls aanpassingen nodig zijn. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat dit beeld op basis van nieuwe rapportagerondes bijgesteld zal kunnen worden.

In het bijzonder in spoor 3 ervaren penvoerders meer moeite met voortgangsrapportages. Deels kan dit mogelijk worden verklaard omdat diverse projecten in sporen 1 en 2 ervaring met EFRO hebben, en dit niet altijd het geval is voor projecten in spoor 3. Subsidieaanvragers geven wel aan dat de II's hen hierin goed begeleiden en dat de samenwerking goed verloopt. Een aandachtspunt hierbij is wel de rapportage van het aantal deelnemers bij onderwijs- en arbeidsmarktprojecten. De insteek van een aantal van deze projecten is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op een zo laagdrempelig mogelijke manier te ondersteunen, maar voor de monitoring moet een burgerservicenummer (BSN) per deelnemer aangeleverd worden om deze te kunnen verantwoorden. In het begeleidingsproces moet gezocht worden naar een geschikt moment om deelnemers van deze projecten naar het BSN te vragen zodat ze meegenomen kunnen worden als deelnemer maar niet worden afgeschrikt. De problematiek rondom de BSN's van deelnemers van arbeidsmarktprojecten is bij de II's bekend en er wordt momenteel naar een oplossing gezocht.

De ervaring met versimpelde kostensoorten in het JTF is grotendeels positief. subsidieaanvragers kunnen niet altijd de vergelijking maken met de lasten voor het verantwoorden van reële kosten, maar vertegenwoordigers van II's en geïnterviewde subsidieadviseurs geven unaniem aan dat het **gebruik van versimpelde kostensoorten binnen het JTF bijdraagt aan het beperken van de administratieve lasten**. Subsidieaanvragers kiezen in hun aanvraag voor één van de drie beschikbar kostensoorten, waarbij afgewogen wordt of men meer kosten verwacht voor gewerkte uren, of externe kosten, of een mix daartussen. De beschikbare opties lijken daarmee adequaat voor de investeringen die het JTF mogelijk maakt. Wel blijven administratieve lasten rondom de verantwoording van kosten een aandachtspunt. Zo merkt een aantal respondenten op dat het registreren van de uren voor de

urendeclaraties een tijdrovend proces kan zijn. Ook blijken de vaste uurtarieven van €55 en €67 niet in alle gevallen kostendekkend, waardoor aanvragers het gevoel hebben dat hun feitelijke eigen bijdrage hoger ligt.

II's zelf ervaren ook aanzienlijke kosten in de uitvoering. II's zijn risicomijdend want anders zijn de regio's financieel aansprakelijk voor eventuele verschillen. II's richten zich er in de eerste plaats dan ook op dat de verantwoording van projecten in voortgangsrapportages volledig is, zodat alle kosten en gemaakte keuzes herleidbaar blijven en verdedigd kunnen worden ten opzichte van de beheerautoriteit, de auditautoriteit, en uiteindelijk de Europese Commissie. Daarbij ervaren II's het als een extra last dat zij niet rechtstreeks met de Europese Commissie communiceren, zoals zij in het kader van EFRO gewend zijn, maar dat alle contacten via de nationale beheerautoriteit lopen (zie rapportage 1, waar de governance structuur nader wordt besproken). Mede hierdoor merken II's op dat zij meer tijd kwijt zijn aan financiële monitoring en verantwoording dan zij vanuit EFRO kennen. Dit gaat ten koste van de tijd die zij graag zouden besteden aan het inhoudelijk ondersteunen van projecten.

Op het moment van deze evaluatie (november 2024) gaat de samenwerking tussen de II's en de beheerautoriteit een nieuwe fase in (zie rapportage 1 voor een beschrijving van de ervaringen met samenwerking tot aan mid-2024). De eerste declaraties worden op dit moment voorbereid om bij de beheerautoriteit in te dienen. Dit proces is in het kader van JTF nieuw voor zowel UVB als de II's en de processen en wederzijdse verwachtingen moeten daarop worden ingesteld. Dit proces wordt op dit moment nog nader vormgegeven om zo de eerste betalingsaanvragen succesvol af te handelen.

3.4 Aandacht voor het principe DNSH

In deze fase zijn er geen aanwijzingen dat het JTF programma projecten ondersteunt die het horizontale beginsel van *do no significant harm* (DNSH) schenden en daarmee (ernstige) inbreuk doen aan de milieudoelstellingen. Het JTF in Nederland is juist ingericht om projecten te selecteren die eraan bijdragen om industrie en infrastructuur in de geselecteerde regio's toekomstbestendig te maken en klimaatbestendigheid is daar een centraal principe in. Aan de hand van bestaande procedures op het niveau van het nationale programma, een risicoanalyse op regionaal niveau en gerichte monitoring op projectniveau kan een mogelijke schending van dit principe tijdig worden gesignaleerd. Deze procedures maken integraal deel uit van de programmering en uitvoering van het JTF en dragen daarmee bij aan het waarborgen van de klimaatbestendigheid van ondersteunde investeringen, zoals vereist in preambule 10 van de Algemene Bepalingen (AB)-verordening ten aanzien van het principe van DNSH.[23]

Zo heeft allereerst op **programmaniveau** de nationale beheerautoriteit de regionale TJTP en het landelijke programma in 2022 door externe consultants door laten lichten. De conclusie van deze ex-ante exercitie is dat op programmaniveau het Nederlandse JTF-programma dit principe adequaat monitort. Zo wordt gebruik gemaakt van indicatoren die

[23] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid, OJ L 231/159.

de bijdrage meten aan CO_2-reductie en toename van hergebruik van afval als grondstof.[24] Bovendien gelden voor grotere initiatieven die met JTF worden ondersteund per definitie de reguliere vergunningseisen, waarbinnen gedetailleerde milieueffectrapportages al een vast onderdeel uitmaken van de procedure.

Op **regionaal niveau** hebben de II's ook nadere procedures ingericht om een gerichte risicoanalyse te kunnen maken. Zo moeten subsidieaanvragers allereerst in hun aanvraag en projectplan duidelijk maken op welke manier zij het principe van DNSH van de milieudoelstellingen volgen. Deze onderbouwing wordt vervolgens beoordeeld door deskundigencommissies, waarvoor expliciet deskundigen zijn gezocht die de expertise hebben om hier een inhoudelijk oordeel over te kunnen vellen. Om de deskundigencommissies te ondersteunen in de beoordeling, en een vergelijkbare aanpak tussen regio's te borgen, is op voorstel van het nationaal monitoringcomité een nadere handreiking opgesteld die de deskundigencommissies kunnen gebruiken voor hun beoordeling. Volgens deze handreiking dient de beoordeling allereerst vast te stellen dat het project een positieve bijdrage levert aan de programma-doelstellingen, vervolgens dat deze voldoende aannemelijk maken dat het in lijn is met de specifieke toetsingscriteria voor klimaatbestendigheid, zoals vastgelegd in Europese wetgeving, en tot slot – indien relevant – of de benodigde vergunningen reeds aangevraagd en/of verkregen zijn. Bij eventuele onduidelijkheden of onzekerheden in de aanpak rondom de klimaatbestendigheid en het DNSH volgen deskundigencommissies dit op met aanvullende vragen. Met name voor projecten in spoor 2 (infrastructuur) zijn zulke vervolgvragen, en de beantwoording daarvan, een belangrijk onderdeel van de projectbeoordeling. In de praktijk zijn er nog geen subsidieaanvragen afgewezen alleen omdat ze niet aan deze beginselen voldoen. Wel is het voorgekomen dat projecten door deskundigencommissie zijn goedgekeurd onder voorwaarde dat aanvullende monitoringsstappen worden genomen ten aanzien van eventuele milieueffecten.

Een **positief advies van de deskundigencommissie is daarmee een belangrijke eerste expliciete toets** in het borgen van de eisen van DNSH. Daarnaast voeren de II's een gerichte risicoanalyse uit, waarbij ze zich ook laten leiden door de beoordeling van deskundigencommissie. Zo maken zij een onderscheid tussen projecten waar aanvullende monitoring van DNSH van belang is, en waar dit geen toegevoegde waarde heeft. Door een dergelijk gerichte risicoanalyse kan op doelmatige wijze het principe van DNSH op regionaal niveau worden gemonitord, zonder dat dit direct tot nieuwe administratieve lasten leidt voor alle projecten.

Zo geldt voor projecten die zich richten op kennisontwikkeling, nieuwe opleidingen of arbeidsmarktmaatregelen dat de **goedkeuring van het projectplan door de deskundigencommissie een voldoende waarborg is voor principe van DNSH**. Ook geldt dit voor de ondersteuning van innovatiehubs of ICT-systemen die niet direct leiden tot een hogere energievraag. Aangezien door deze projecten geen negatieve milieueffecten worden verwacht, ligt het voor de hand hier geen aanvullende monitoring voor in te richten.

Daarnaast geldt voor veel spoor 1 projecten (onderzoek en innovatie) dat het gaat om onderzoeksprojecten en ontwikkelprojecten waarbij de schaal veelal nog te klein is om ernstige milieuschade te kunnen veroorzaken. Het gaat dan om de ondersteuning van de ontwerp- of lab fase, of het opzetten van een eerste pilotinstallaties. **Gezien de beperkte schaal van deze projecten ligt aanvullende monitoring op het principe van DNSH ook niet voor de hand** en zou al snel leiden tot (vermijdbare) administratieve lasten. Ondanks dat DNSH

[24] C.P. Guillon, V.M.C. Ketelaars (2022), Analyse op noodzaak tot strategische milieubeoordeling ('SMB-Screening') Nederlands JTF-programma. Wittteveen+Bos.

wellicht geen rol van betekenis speelt voor zulke pilotprojecten, is de bredere vraag naar klimaatbestendigheid van de aanpak uiteraard wel van belang. Dit blijkt ook uit de aanpak van de projectbeoordelingen, die zich voor deze projecten expliciet richt op de mate waarin het ontwerp en de uiteindelijk te verwachten impact in de fasen na afloop van het ondersteunde project voldoen aan criteria van DNSH en duurzaamheid. Vertegenwoordigers van deskundigencommissies geven aan dat ook als de milieueffecten van dergelijke pilotprojecten binnen principes van DNSH passen, de bredere principes van duurzaamheid en klimaatbestendigheid centraal staan in de projectbeoordelingen.

Op grond van bovenstaande risicoanalyse blijkt dat **voor een meerderheid van de tot nu toe beschikte projecten een nadere monitoring van het principe DNSH eigenlijk geen rol van betekenis speelt.** Tabel 3 geeft aan dat DNSH een rol kan spelen voor 46 van de in totaal 152 tot nu beschikte projecten (30%). Dit percentage verschilt tussen regio's, en varieert tussen de 20% en 45% van de beschikte projecten. Het is nu nog te vroeg om conclusies te trekken op basis van deze verschillen; een aanzienlijk deel van projecten zit nog in de beoordelingsfase waardoor deze verschillen ook een gevolg kunnen zijn van de verschillende keuzes in de timing van openstellingen en soorten projecten.

Tabel 3. Aandeel relevante projecten voor DNSH toets onder totaal beschikte projecten

Regio	Aantal beschikte projecten	**Aantal projecten waar DNSH rol kan spelen**	%
Groningen-Emmen	**45**	**9**	**20%**
IJmond	**29**	**13**	**45%**
Groot-Rijnmond	**31**	**12**	**39%**
Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost	**9**	**4**	**44%**
West-Noord-Brabant	**19**	**4**	**21%**
Zuid-Limburg	**19**	**4**	**21%**
Totaal	**152**	**46**	**30%**

Bron: aangeleverd door Intermediaire Instanties. Beschikte projecten meegenomen tot 1 november 2024

Regio's hebben tot dusver de monitoring van DNSH op projectniveau op verschillende manieren vormgegeven. Allereerst is er een algemeen gedeelde aanpak om – voordat tot beschikking van projecten wordt overgegaan – nadere onderbouwing te vragen ten aanzien van DNSH als het projectplan op dat punt tot vragen leidt. Daarnaast is in aanvulling hierop in Groningen-Emmen een extern adviesbureau ingehuurd om een aanvullende toets op de DNSH-criteria uit te voeren bij projecten waar DNSH een rol van betekenis kan spelen. In de zuidelijke en westelijke regio's wordt geen gebruik gemaakt van een dergelijke aanvullende toets. In deze regio's zijn de investeringen in spoor 2 (infrastructuur) relatief lager, waardoor een dergelijke professionele doorlichting – naast de beoordeling door de deskundigencommissie – niet nodig bleek. In plaats daarvan hebben in deze regio's master studenten van de opleiding Industrial Ecology de plannen van in totaal negen JTF-projecten in detail doorgelopen op de mate waarin deze in lijn zijn met het principe van DNSH. Noch de analyse van het extern adviesbureau in de noordelijke regio's, noch de analyse van studenten in zuidelijke en westelijke regio's hebben tot dusver voorbeelden verzameld van projecten die het horizontale beginsel van DNSH schenden, of die aanleiding geven om te twijfelen aan de geschiktheid van de bestaande mechanismen om DNSH te waarborgen.

Voor alle 46 projecten waar DNSH van betekenis kan zijn (Tabel 3), geldt dat zij in de voortgangsrapportages naast de declaratie van kosten en gerealiseerde waarden op output- en resultaatindicatoren – waar relevant – ook updates dienen te geven over hun aandacht voor DNSH. In dergelijke voortgangsrapportages geven projecten aan of de uitvoering ook verloopt zoals vastgesteld in de beschikking. In de meeste gevallen is er daarmee pas **aanleiding om te kijken of de ex-ante toetsing van het DNSH-criterium moet worden herzien wanneer wordt afgeweken van de uitvoering van een project zoals formeel beschikt.** Op dit moment in implementatie is er op grond van tot dusver ingediende voortgangsrapportages geen aanwijzing dat projectwijzigingen ook tot andere DNSH-beoordeling zouden moeten leiden. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat minder dan de helft van de projecten tot op heden ten minste één voortgangsrapportage heeft ingediend (72 van de 152 beschikte projecten). Daarmee is het beeld strikt genomen nog niet compleet. Wel ligt het voor de hand dat eventuele wijzigingen van een projectplan (en daarmee een eventuele herijking van een DNSH-toets) pas later in de implementatie van belang kunnen worden. Het zou uitzonderlijk zijn als in het eerste jaar van implementatie de aanpak al zo fundamenteel gewijzigd dient te worden dat hiervoor een nieuwe herijking van DNSH nodig zou zijn.

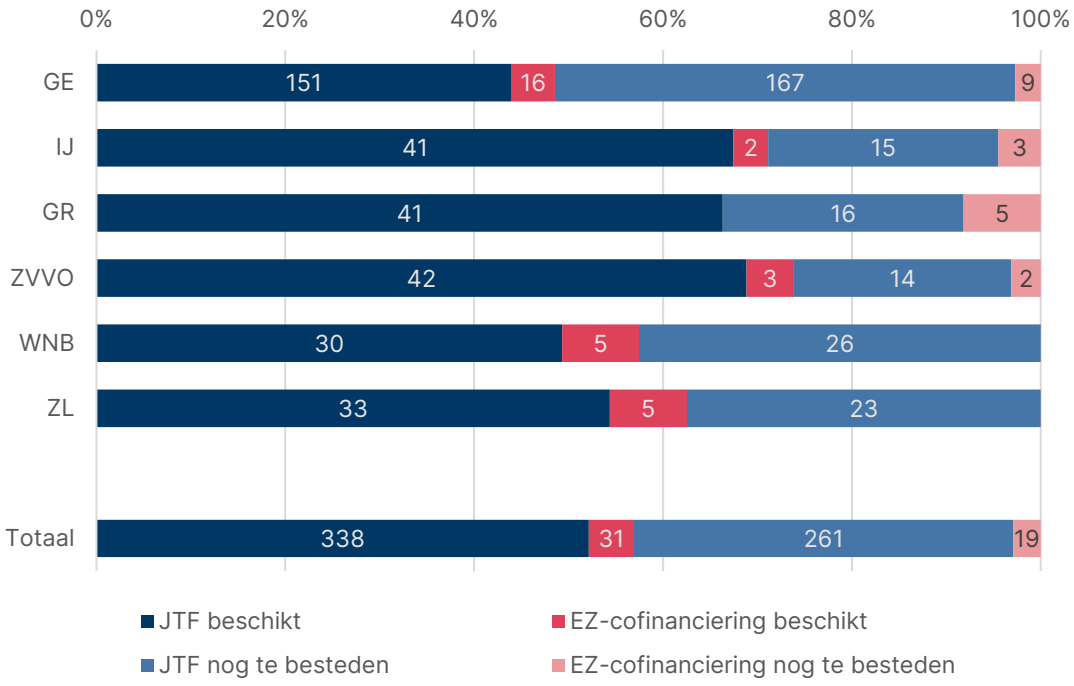
Voor een beperkt aantal projecten zijn op voorhand al voorwaarden gesteld die moeten borgen dat zij (blijven) voldoen aan het principe van DNSH in de implementatie. In dit kader **kunnen specifieke aanvullende voorwaarden worden opgenomen in de beschikking**. In IJmond bijvoorbeeld is voor twee projecten een zogenaamde mijlpaalbeschikking afgegeven. Hiermee is de eerste fase van een project in principe goedgekeurd, maar dient deze op een later (mijlpaal-)moment een actualisatie aan te leveren van de projectuitkomsten ten aanzien van het principe van DNSH. Pas na goedkeuring van deze geactualiseerde analyse kan het project de vervolgfase in. Op deze manier probeert de II te voorkomen dat eventuele negatieve gevolgen die in het verkennende onderzoek (fase 1) naar voren komen ook worden meegewogen als tot uitvoeringsactiviteiten wordt overgegaan. In een ander geval is voor een offshore project als aanvullende voorwaarde in de beschikking opgenomen dat de eventuele gevolgen voor marine biodiversiteit en waterkwaliteit actief gemonitord dienen te worden, zodat deze kennis ook kan worden gebruikt in toekomstige besluitvorming over opschalen van de geteste technologie. Deze eisen voor aanvullende monitoring worden ingepast in de reguliere kanalen van halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Vooralsnog is het ook voor deze projecten nog te vroeg om conclusies te trekken ten aanzien van de mate waarin deze in lijn blijven met het principe van DNSH. Wel kan op basis van de bevindingen tot dusver worden gesteld dat deze aanpak, en de andere mechanismen zoals in deze paragraaf zijn gepresenteerd adequaat zijn om het principe van DNSH en de klimaatbestendigheid van ondersteunde investeringen, zoals gesteld in preambule 10 van de AB-verordening, te waarborgen.

4 Stand van zaken

In dit hoofdstuk bespreken we de stand van zaken met betrekking tot subsidieaanvragen en toegekende projecten tot peildatum 1 november 2024. Deze datum is geen significante datum of mijlpaal voor de uitvoering van het JTF, maar is om praktische redenen door de onderzoekers gekozen. De uitvoering van de regionale programma's is op dat moment in volle gang, en ook na deze datum worden nog beschikkingen van nieuwe projecten verwacht.

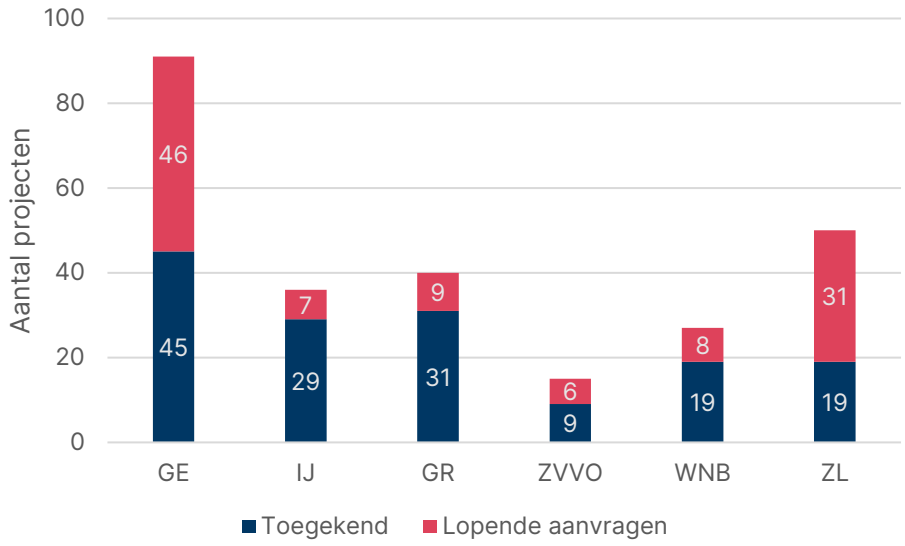
Als we de technische bijstand buiten beschouwing laten, beschikt JTF-regio Groningen-Emmen over een subsidiebudget van €318 miljoen. De andere vijf regio's beschikken over een budget van €56,3 miljoen. Daarnaast heeft het ministerie van EZ in de regio Groningen-Emmen een extra bedrag van €25 miljoen ter beschikking gesteld als cofinancie-ring. Voor elke andere regio bedraagt deze extra cofinanciering €5 miljoen.

Figuur 7 toont het beschikte JTF-budget, de beschikte cofinanciering van het ministerie van EZ en de nog te besteden budgetten. **In totaal is er tot november 2024 €369 miljoen subsidie verleend; 57% van de totale beschikbare subsidie.** Met name de regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost en de Westelijke regio's (IJmond en Groot-Rijnmond) zijn goed op weg en hebben meer dan 65% van het inzetbare budget beschikt. De regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost was op 31 oktober 2024 het verst met het verlenen van de beschikbare subsidie door 74% (€45 miljoen) te beschikken aan projecten. In de regio Groningen-Emmen is relatief gezien nog het minste budget beschikt (49%). Echter heeft deze regio veruit het grootste budget en ligt het in de lijn der verwachting dat het beschikken van een dermate groot budget meer tijd in beslag neemt. Desalniettemin heeft de regio op 31 oktober 2024 al €167 miljoen beschikt.



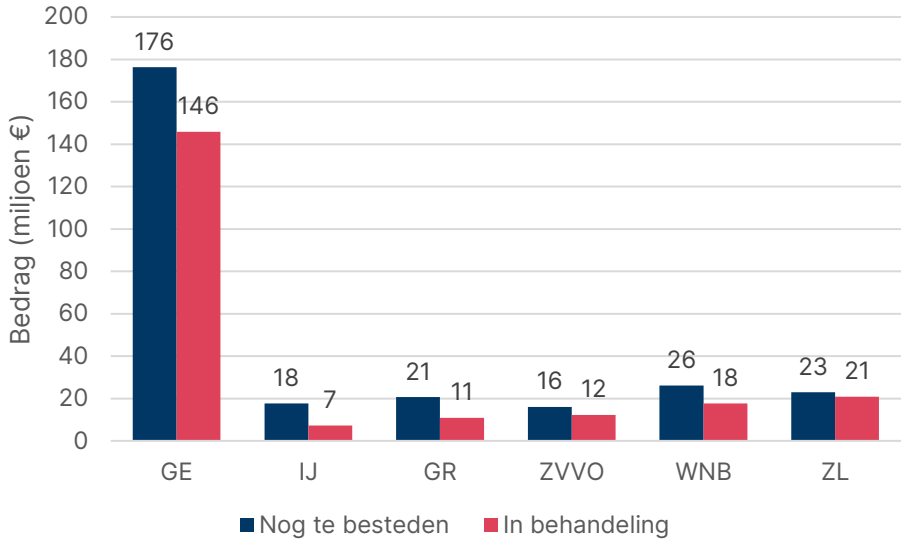
Figuur 7. Uitputting budget per JTF-regio (afgerond naar miljoenen €). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Naast de subsidieaanvragen die formeel zijn goedgekeurd zijn er ook nog veel lopende aanvragen. **In totaal zijn er 152 projecten toegekend en zitten 107 aanvragen nog in het beoordelingsproces.** Een deel van deze subsidieaanvragen is al goedgekeurd door de deskundigencommissie en wacht nog op de financiële technische toets en/of officiële beschikking. Met name in de regio's Groningen-Emmen en Zuid-Limburg waren er op 1 november 2024 nog veel lopende subsidieaanvragen. In de regio Groningen-Emmen is relatief gezien het minste budget beschikt, maar door de lopende aanvragen die nog op een definitieve beoordeling wachten is de voortgang in deze regio beter dan Figuur 8 doet vermoeden. Daarnaast valt het op dat zowel het aantal toegekende als lopende aanvragen in de regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost erg laag is, terwijl de uitputting van het budget in deze regio het hoogst is. In deze regio is de omvang van de projecten dan ook relatief groot.



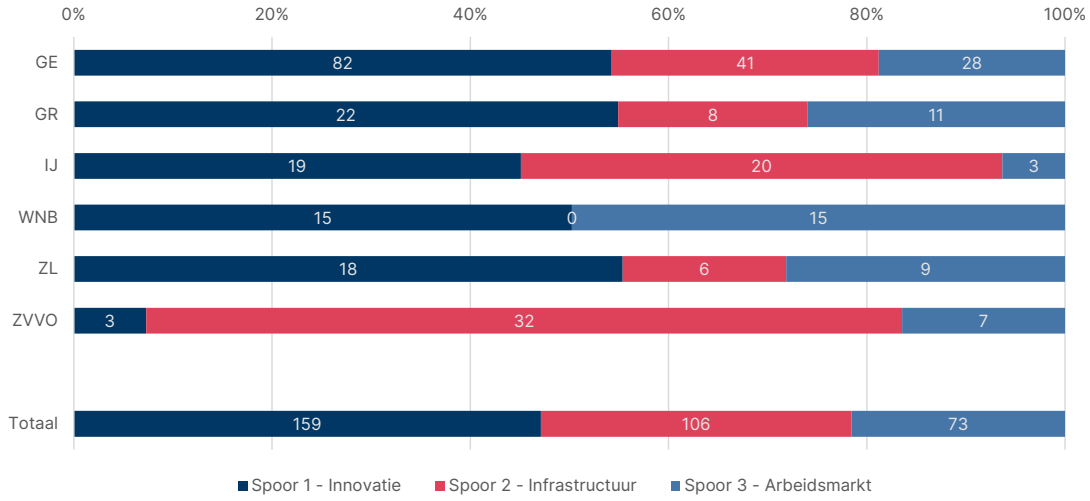
Figuur 8. Aantal toegekende en lopende aanvragen per JTF-regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

In Figuur 9 is de omvang van de lopende aanvragen ten opzichte van de nog te besteden budgetten per JTF-regio weergegeven. De nog te besteden budgetten bestaan uit zowel het resterende JTF-budget als de resterende EZ-cofinanciering. **De lopende aanvragen beslaan 77% van het nog te besteden budget, maar hierin zijn verschillen per regio zichtbaar.** In de regio's Zuid-Limburg en Groningen-Emmen omvatten de lopende aanvragen respectievelijk 90% en 83% van het resterende budget, terwijl dit percentage in regio IJmond lager ligt met 41%. Gezien de omvang van het JTF-budget in de regio Groningen-Emmen, is het absolute openstaande bedrag met €30 miljoen wel het grootst. **Over het algemeen kan echter worden gesteld, de lopende aanvragen in ogenschouw nemend, dat alle regio's zeer goed op weg zijn het beschikbare JTF-budget te beschikken aan projecten.**



Figuur 9. Nog te besteden budget (JTF-budget en EZ-cofinanciering) en subsidiebedrag van aanvragen die nog in behandeling zijn per regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Projecten en subsidieaanvragen worden verbonden aan een spoor. De doelen van deze sporen zijn grofweg innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt, maar per regio verschilt de exacte doelstelling van het spoor (zie 2.1). Figuur 10 toont de verleende subsidies per spoor per regio. De bevindingen in deze sectie zijn gebaseerd op de toewijzing aan sporen door de uitvoeringsorganisaties. Figuur 10 laat in de onderste rij zien dat **de meeste subsidie is verleend aan spoor 1 projecten (€159 miljoen, 47%). €106 miljoen (31%) is verleend aan projecten binnen spoor 2 en €73 miljoen (22%) aan projecten binnen spoor 3.**

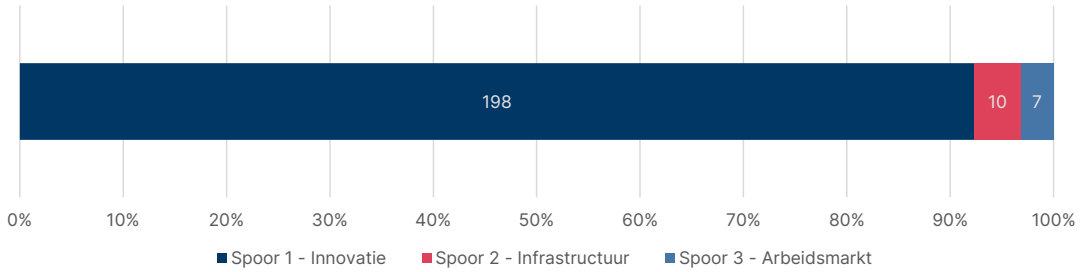


Figuur 10. Verdeling van verleende subsidiebedragen over de drie sporen per regio (bedragen afgerond naar miljoenen €). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost verleent met €32 miljoen subsidie aan vier projecten veruit de meeste subsidie aan spoor 2 projecten. De doelstelling van deze regio voor spoor 2 is "Investeren in 'hardware' van de economie om te komen tot nieuwe banen",

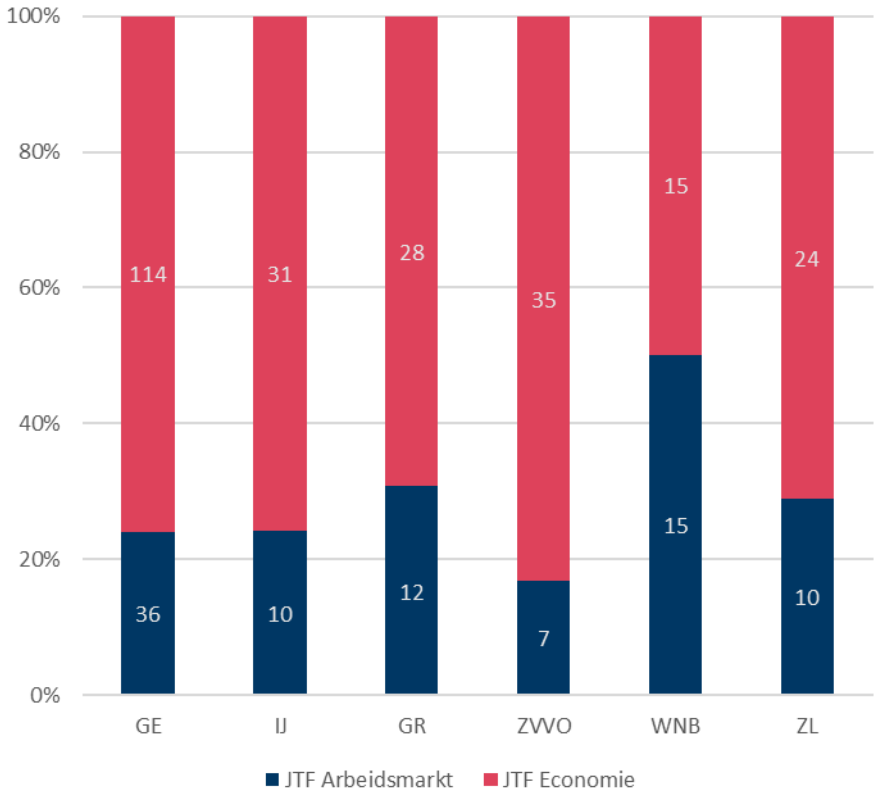
waarbij er gekozen is om onder andere elektriciteitsaansluitingen met voldoende capaciteiten en een substation voor verschillende waterstoffabrieken te subsidiëren. Dit past binnen de doelstellingen van de regio. Anderzijds valt ook te zien dat in West-Noord-Brabant geen subsidie is verleend binnen spoor 2. Hier was de doelstelling voor spoor 2 ("Creëren van duurzame infrastructuur voor toekomstbestendige banen in groene chemie") specifiek gericht op infrastructuur in de groene chemie. Hier bleek de uitsluiting van het grootbedrijf een belemmering, omdat voor grote infrastructuurprojecten deelname van het grootbedrijf nodig bleek. Ook speelt de stikstofproblematiek in de regio hier mee: het bleek vrijwel onmogelijk om een vergunning te krijgen voor infrastructuurprojecten. Uiteindelijk is in deze regio besloten om de openstelling voor spoor 2 zonder gehonoreerde projecten te sluiten en gecombineerde openstellingen te openen. Het succesvol beschikken van infrastructuurprojecten is ook een bevorderende factor voor het uitputten van het gehele budget. **Gemiddeld heeft een spoor 2 project een omvang van €3,1 miljoen, wat substantieel groter is dan het gemiddelde spoor 1 (€2,4 miljoen) of spoor 3 (€1,9 miljoen) project.**

Een analyse van de verdeling van het aangevraagde budget in de lopende aanvragen laat zien dat 92% van de budgetomvang is toe te wijzen aan projecten binnen spoor 1 (Figuur 11). In totaal gaat dit om 102 van de 107 lopende aanvragen. **De bijdrage van de lopende aanvragen aan de doelstellingen van spoor 2 en spoor 3 zal daarmee vermoedelijk beperkt zijn.**



Figuur 11. Verdeling van openstaande aanvragen over de drie sporen (bedragen afgerond naar miljoenen €)

Om zicht te krijgen op de verdeling van de projecten tussen de sociale en economische doelstellingen is een analyse van de sporen echter niet voldoende. Projecten met een geïntegreerde aanpak dragen per definitie bij aan meerdere doelstellingen. Om dit zichtbaar te maken koppelen de II's de gesubsidieerde activiteiten en investeringen in een project aan een of meerdere budgetcodes. De gebruikte budgetcode valt vervolgens onder de noemer JTF Economie of JTF Arbeid. De analyse in deze sectie is exclusief gebaseerd *op deze toewijzing.* Figuur 12 toont de omvang van de toegewezen budgetten per regio, inclusief de verdeling tussen de twee budgetten.



Figuur 12. Verdeling tussen JTF Arbeidsmarkt en JTF Economie t.o.v. verdeling in programmering. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

In de regio West-Noord-Brabant is tot 1 november 2024 een evenredige verdeling binnen de beschikte projecten tussen JTF Arbeid en JTF Economie. De overige vijf regio's lopen achter op het afgesproken streven om de helft van het budget aan arbeidsmarktdoelstellingen te besteden.[25] **Elke regio spant zich actief in om arbeidsmarktprojecten van de grond te krijgen en in de meeste regio's is de programmering ook nog in lijn met deze verdeling, alleen in de regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is een 40/60 verdeling niet meer mogelijk**. Daarbij is ook door regio's ingezet om projecten in sporen 1 en 2 ook aandacht in te ruimen voor arbeidsmarktvraagstukken, bijvoorbeeld door samen te werken met regionale opleiders in de ontwikkeling van nieuwe onderwijsprogramma's. Tot op heden zijn desondanks in de meeste regio's niet voldoende geïntegreerde of spoor 3 aanvragen binnengekomen om tot een evenredige verdeling van budgetten te komen. Dit komt voor II's niet als een verrassing: al in de programmeringsfase zijn vanuit de regio's vraagtekens gesteld bij de uitvoerbaarheid van deze afspraak. **Zo vergen investeringen in onderwijs en arbeidsmarkt activiteiten per definitie lagere investeringen dan (productieve) investeringen in innovatie en infrastructuur**. Ook loopt men hier tegen de grenzen aan van de beschikbaarheid van arbeidsmarktpartijen in de regio: opleiders in de regio kunnen maar beperkt menskracht vrijmaken voor het ontwikkelen van nieuwe onderwijsprogramma's. Daarnaast speelt dat arbeidsmarktregio's beperkte middelen hebben

[25] Zie voor een uitgebreide achtergrond ook deelrapportage 1. In de bestuurlijke afspraken hebben regio's zich verbonden om het JTF evenredig aan economische en arbeidsmarkt doelstellingen te besteden. Hiervoor is een bandbreedte afgesproken van 10%. In de praktijk richten de meeste regio's zich er nu op om ten minste 40% van de JTF subsidie aan arbeidsmarktdoelstellingen te besteden.

om de financiële eigen bijdrage te leveren en bijvoorbeeld mensen vrij te spelen om aanvragen te bedenken, in te dienen en te coördineren. Tot slot zijn vertegenwoordigers van arbeidsmarktregio's niet in alle regio's vanaf de planvorming betrokken geweest, waardoor zij nu zien dat mogelijke projecten binnen hun mandaat niet zonder meer in te passen zijn in de regionale transitieplannen.

Een meer algemene verklaring voor het achterblijven van investeringen in arbeidsmarkt doelstellingen is gerelateerd aan de doelstelling van het Nederlandse JTF-programma. Trajecten voor om- en bijscholing richten zich – op een enkele uitzondering na – voornamelijk op werkenden, maar zijn in het JTF-programma van relatief kleine schaal. In plaats daarvan gaat de aandacht van het JTF-programma uit naar het ondersteunen van nieuwe technieken, producten en innovaties die de transitie versnellen. Hier maken investeringen in nieuwe onderwijsprogramma's deel van uit, maar dit blijft in financiële termen een klein aandeel.

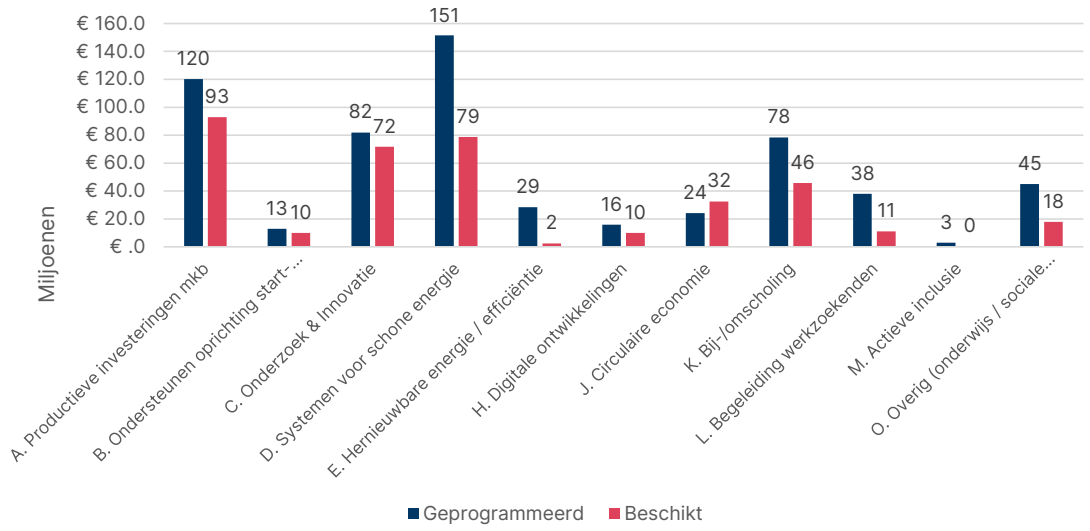
Dit werpt de vraag op wat destijds is beoogd met de afspraak om de helft van het JTF-budget te richten op arbeidsmarkt. Al in december 2020, ruim voordat de regionale plannen waren uitgewerkt, verwees de toenmalige staatssecretaris van EZ naar het uitgangspunt dat de middelen gelijk (50% - 50%) dienen te worden ingezet.[26] Deze kamerbrief geeft echter niet aan wat deze middelen zouden moeten bereiken op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Dit principe is daarna vastgelegd in bestuurlijke afspraken met de regio's, maar lijkt lastig te rijmen met de uitdagingen en doelstellingen die in de regionale transitieplannen zijn vastgelegd. Mede hierom wordt deze afspraak door regio's als een beperking ervaren, juist ook omdat het niet volgt uit de Europese verordening, maar zonder nadere uitwerking is opgelegd aan regio's. Nu duidelijk wordt dat het ondanks alle inspanningen voor de regio's moeilijk is om de evenredige besteding van middelen tussen beide doelstellingen te halen, is ook niet duidelijk of hier bepaalde gevolgen aan verbonden zullen worden en wat deze dan zouden zijn.

[26] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020), Middelenverdeling Nederlandse enveloppes EFRO en JTF, 8 december 2020.

5 Inhoud van JTF-projecten

In paragraaf 2.2 is toegelicht wat de verschillende actielijnen binnen JTF inhouden, en op welke actielijnen de verschillende regio's inzetten. Dit hoofdstuk geeft in meer detail weer welke concrete projecten zijn beschikt in de zes regio's en hoe deze bijdragen aan de doelstellingen van het Nederlandse JTF-programma. We doen dit aan de hand van de actielijnen.

5.1 Overzicht van de verschillende actielijnen



Figuur 13. Toewijzing van subsidie voor beschikte projecten aan actielijnen ten opzichte van het geprogrammeerde bedrag.

Voor de meeste actielijnen geldt dat meer dan 50% van het geprogrammeerde bedrag daadwerkelijk binnen de respectievelijke actielijn is beschikt. Voor twee actielijnen (L en O) ligt dit tussen de 30-40% en voor actielijnen E (Hernieuwbare energie) en M (Actieve inclusie) is dit respectievelijk 9% en 7%. In een enkel geval zien we dat bepaalde actielijnen door een regio wel zijn geselecteerd in het TJTP, maar dat hier (nog) geen projecten aan zijn toegekend.[27] Hierbij merken we op dat de toewijzing aan een enkele actielijn niet altijd recht doet aan de integraliteit van projecten. Door de diversiteit aan projecten overstijgen ze vaak meerdere actielijnen. In deze analyse gebruiken we de actielijnen echter als kapstok om de inhoud van JTF-projecten in kaart te kunnen brengen. Deze analyse laat aanzienlijke verschillen zien tussen regio's in de manier waarop de beschikte projecten aansluiten bij het oorspronkelijke doelstellingenkader. Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen echter geen conclusies worden getrokken over de voortgang van bestedingen of implementatie. Dit laatste kan worden geraadpleegd in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk heeft als doel om inzicht te bieden in de brede variëteit aan soorten

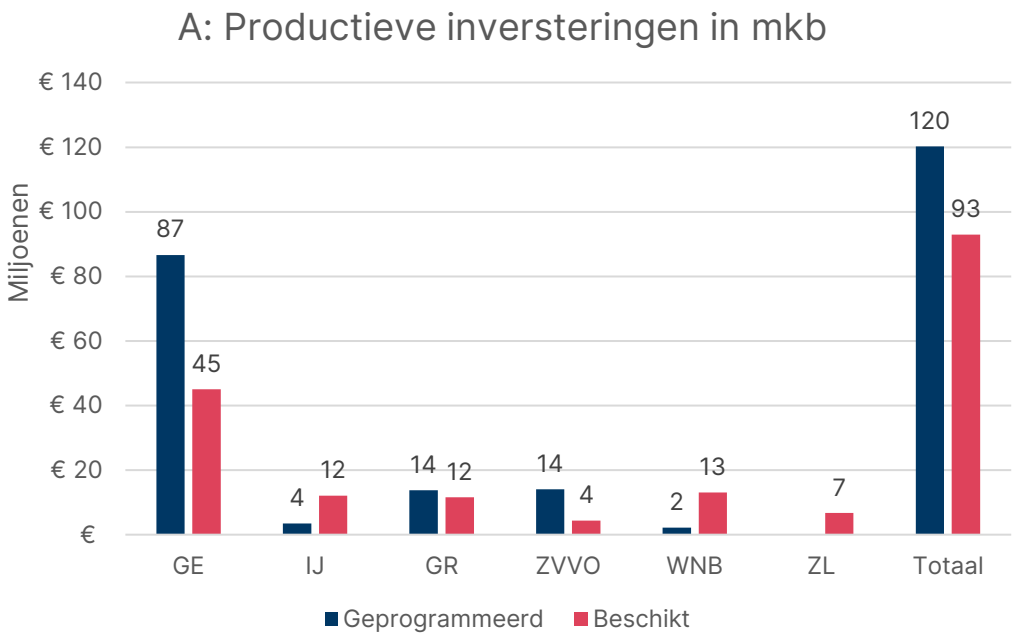
[27] We merken op dat elf van de 152 projecten in de projectadministratie aan meerdere actielijnen zijn gekoppeld. Gezien het beperkte aantal zijn deze voor de analyse in dit hoofdstuk aan de dominante actielijn toegewezen, op basis van projectomschrijving en toewijzing van interventiegebieden aan verwachte kosten. Daarmee kan de vergelijking worden gemaakt met de geprogrammeerde aanpak, zoals vastgelegd in het methodologisch kader van het JTF-programma.

projecten die zijn beschikt en de mate waarin deze aansluit op de oorspronkelijke doelstellingen van het JTF.

5.2 Projecten per actielijn

In onderstaande secties bekijken we per actielijn de geselecteerde projecten in de verschillende regio's en geven we een overzicht van de projecten die binnen die actielijn plaatsvinden.

A: Productieve investeringen in mkb



Figuur 14. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor productieve investeringen in MKB (actielijn A). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

In Groningen-Emmen is iets meer dan de helft van het geprogrammeerde budget voor deze actielijn inmiddels beschikt en is het de verwachting dat dat met de lopende aanvragen en resterende openstellingen verder beschikt zal worden. In IJmond is op deze actielijn inmiddels drie keer zoveel subsidie beschikt dan op voorhand was geprogrammeerd. Hier zijn enkele grote projecten onder deze actielijn geboekt die mogelijk ook onder andere actielijnen een plek zouden kunnen krijgen. In Groot-Rijnmond is ook bijna het volledige geprogrammeerde budget voor productieve investeringen in kleine en middelgrote ondernemingen beschikt. In ZVVO, WNB en ZL wijken de beschikte bedragen af van de geprogrammeerde bedragen. Dit heeft vermoedelijk te maken met de mogelijkheden voor het mkb en het grootbedrijf om deel te nemen aan JTF. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost zijn relatief veel infrastructuurprojecten gefinancierd (spoor 2). In West-Noord-Brabant bleek het door stikstofproblematiek lastiger om infrastructuurprojecten met het grootbedrijf op te zetten. Hierdoor is er mogelijk meer geïnvesteerd in mkb-projecten dan op voorhand was voorzien.

Projecten die zich richten op productieve investeringen in MKB (Actielijn A)

Groningen-Emmen

In Groningen-Emmen worden binnen deze actielijn acht projecten gefinancierd. Het grootste project binnen deze actielijn betreft de ontwikkeling van een duurzame industriële houtzagerij. Daarnaast wordt er een BioMPG-fabriek gebouwd waarbij wordt ingezet op het gebruik van waterstof, een productielocatie voor circulaire isolatiepanelen, een demofabriek voor de recycling van plastic- en textielafval en een productielocatie voor eiwitpoeder, frass en olie uit insecten in het kader van de eiwittransitie. Ook wordt er geïnvesteerd in duurzame machines en innovatieve software voor drukkersbedrijf. Daarnaast richt een project zich op het versneld praktijkgericht opleiden van nieuwe mensen, zij-instromers en praktijkdocenten op het gebied van circulaire economie en duurzame energie en is er een stimuleringsregeling opgezet voor toekomstig strategisch personeelsbeleid van mkb'ers.

IJmond
Binnen deze actielijn ligt de nadruk op de ontwikkelingsfase van nieuwe technologieën. Daarbij wordt toegewerkt naar de ontwikkeling van een prototype, waarmee de specificaties en ideeën nader kunnen worden getest. Daarbij zien we een grote variëteit aan soorten projecten. Zo ondersteunen twee projecten de ontwikkelen van offshore waterstof, door de ontwikkeling van een nieuw soort module voor energiewinning, en het gebruik van thermoplastische composietbuizen (TCP) voor waterstof energie. Een ander project richt zich op het ontwikkelen en opbouwen van een prototype voor het opwekken van golfenergie. Ook ondersteunt JTF de ontwikkeling van een zeewierraffinaderij als alternatief voor fossiele plastics, en de ontwikkeling van een snijmachine om meer opbrengst te genereren in het schillen / snijden van groente en fruit voor industriële toepassingen. Tot slot ondersteunt JTF in de regio een project dat zich richt op een product waarmee bedrijven in de maakindustrie hun bestaande productinformatie eenvoudig kunnen aansluiten op een Duurzaamheidspaspoort-as-a-Service.

Groot-Rijnmond
In Groot-Rijnmond wordt onder deze actielijn met name de ontwikkeling van haalbaarheidsstudies en pilot- / demonstratie installaties ondersteund op diverse terreinen. Zo zijn er drie projecten die zich richten op innovatieve batterijsystemen, en twee projecten die ondersteuning aanvragen om alternatieven voor beton uit te rollen. Ten derde richt een project zich op de digitale infrastructuur voor de accounting / certificering van waterstof. Tot slot is de ontwikkeling van een banenplatform en actieplannen voor strategisch HR-beleid onder deze actielijn ondergebracht.

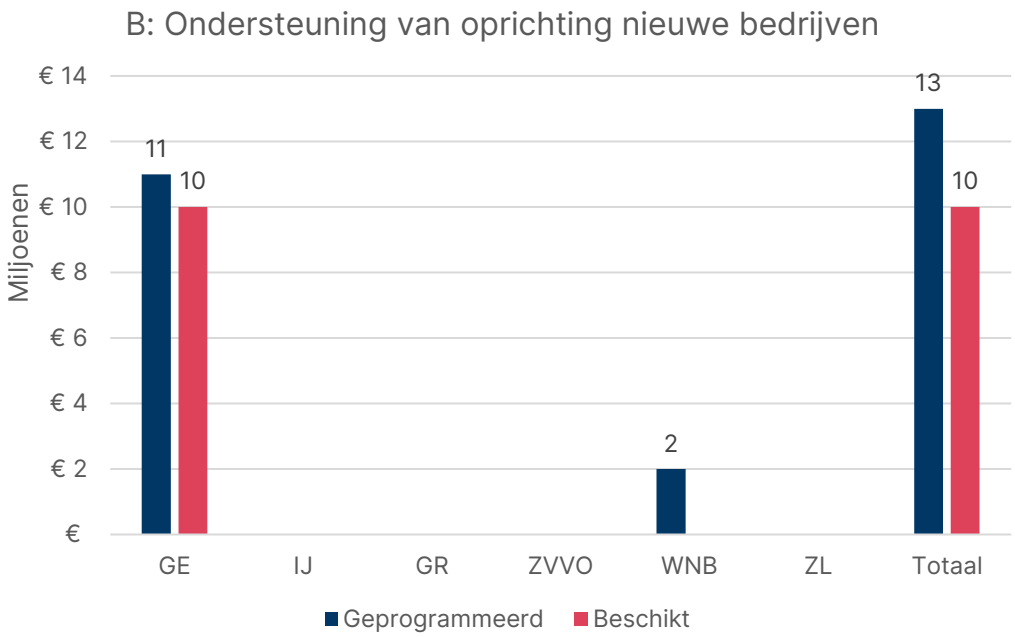
Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost
In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost wordt gewerkt aan flexibilisering van het energiesysteem door hernieuwbare waterstof te produceren voor elektrolyse, middels onder andere een demonstratieproject en toegepast onderzoek gericht op het toepassen van hernieuwbare energie in nu nog fossiele industriële processen.

West-Noord-Brabant
In deze regio richten worden binnen deze actielijn projecten gefinancierd die gemeentelijk grijs afval omzetten naar plastic, biomaterialen ontwikkelen uit zetmeel en andere soorten biobased en circulair bouwmateriaal ontwikkelen. Daarnaast start er een project voor het opleiden en omscholen van werkenden en werkzoekenden voor de groene chemie, specifiek gericht op ICT-vaardigheden.

Zuid-Limburg

In Zuid-Limburg ligt de focus van deze projecten op het (chemisch) recyclen van PET en 'big bags' (plastics). Daarnaast wordt binnen een project cashewnootolie omgezet in biobrandstof.

B: Ondersteuning van oprichting nieuwe bedrijven



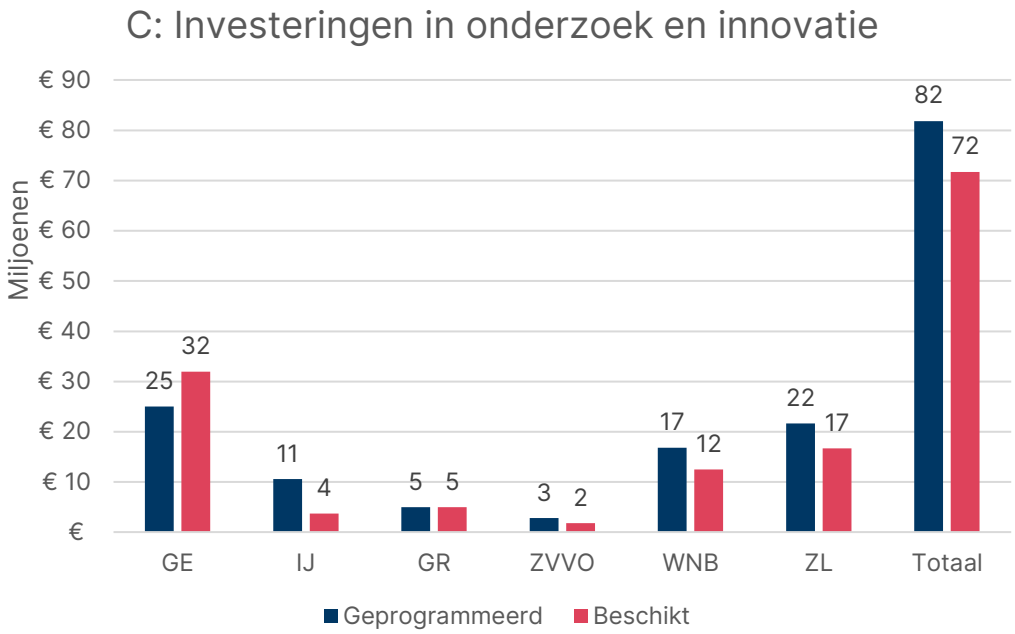
Figuur 15. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor ondersteuning van oprichting nieuwe bedrijven (actielijn B). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De regio Groningen-Emmen heeft met de beschikking van twee projecten bijna het volledige geprogrammeerde budget op deze actielijn weten weg te zetten. In West-Noord-Brabant is tot op heden het geprogrammeerde budget nog niet beschikt.

Ondersteuning van de oprichting van nieuwe bedrijven (Actielijn B) – beschikte projecten

Groningen-Emmen
In Groningen-Emmen zijn binnen deze actielijn twee subsidies verleend aan dezelfde partij. Deze partij richt zich op duurzame innovatieve van vroege fase start ups die kansen benutten die voortvloeien uit de vier transities die zijn geïdentificeerd in de RIS3 2021-2027. Deze startups bevinden zich in de zogenaamde Proof of Concept fase TRL 3 - 6 (op weg naar 7) en hebben behoefte aan innovatie-investeringen en daaraan gerelateerd werkkapitaal c.q. investeringen in bedrijfsmiddelen.

C: Investeringen in onderzoek en innovatie



Figuur 16. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor investeringen in onderzoek en innovatie (actielijn C). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De voortgang op actielijn C loopt in de meeste regio's voorspoedig. In Groningen-Emmen is er al meer budget beschikt dan er was geprogrammeerd. Alleen in de regio IJmond lopen de beschikkingen met 35% van het geprogrammeerde budget achter, mogelijk doordat een aantal onderzoeks- en innovatieprojecten als productieve investeringen (actielijn A) zijn ingeboekt.

Investeringen in onderzoek en innovatie (Actielijn C) – beschikte projecten

Groningen-Emmen
De regio heeft op deze actielijn al achttien zeer diverse projecten weten te beschikken. Hier gaat het bijvoorbeeld om een project dat (circulaire) synthetische vezels en lichtgewicht precisiekabels voor verankering van drijvende windmolens valoriseren en doorontwikkelen, maar wordt er ook gewerkt aan innovaties in de gezondheidszorg door individualisering van medische gezondheidszorg, het ontwikkelen van een analyseapparaat en celtherapie. Daarnaast richten diverse projecten zich op circulaire voorzieningen en productieprocessen en wordt gewerkt aan nieuwe vormen van energie, zoals getijdenenergie. Tenslotte wordt gewerkt aan het ontwikkelen van ecosystemen voor bijvoorbeeld agrorobots.

IJmond
In het kader van onderzoek en innovatie ondersteunt het JTF in IJmond twee kennishubs voor (mkb-)bedrijven in de regio. Met hulp van JTF worden innovatieve ideeën beschikbaar gesteld voor de energietransitie in de maak- en onderhoudsindustrie, en in het tweede project worden hiervoor digitale technologieën ontwikkeld (zoals sensoren en tiny machine learning) die hieraan bij kunnen dragen. Een derde project binnen deze actielijn ondersteunt de ontwikkeling van een grootschalige assemblagefaciliteit voor

drijvers voor offshore zonneparken. Hierin is ook uitgebreid aandacht voor opleidingen en leer- werkplaatsen.

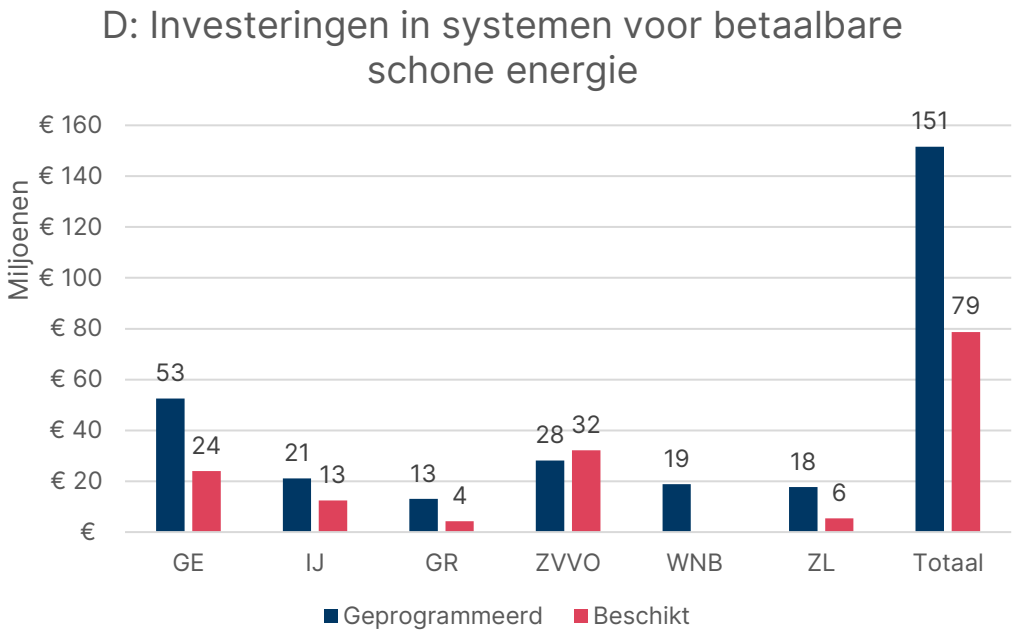
Groot-Rijnmond
Groot-Rijnmond heeft tot dusver drie projecten binnen deze actielijn beschikt. Een project heeft het kenmerk van een haalbaarheidsstudie en kijkt naar de ontwikkeling van product en massaproductietechniek van batterijen ten behoeve van electrolyse in de productie van waterstof. Een tweede project in deze actielijn ondersteunt de ontwikkeling van software om het gebruik van stoomnetwerken te monitoren en verbeteren, met daaraan gekoppeld een trainingsprogramma dat ook in andere regio's kan worden uitgerold. Tot slot ondersteunt JTF in Groot-Rijnmond in dit kader fysieke faciliteiten voor mkb (veelal startups en scale-ups) om nieuwe circulaire chemische processen te ontwikkelen op een Campus voor Circulaire Chemie en Klimaat.

Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost
In ZVVO is één project dat werkt aan het opzetten van een pilot productiefaciliteit van een high purity grade cyclische carbonaat, om zo op een veilige schaal het proces van de productie van cyclische carbonaat te testen en valideren.

West-Noord-Brabant
Zeven projecten zijn op deze actielijn beschikt. Deze projecten richten zich voornamelijk op circulair en biobased grondstoffen. Zo wordt er onder andere gewerkt aan het ontwikkelen en realiseren van duurzame waardeketens van biomassa reststromen voor de bouw, wordt er onderzoek gedaan naar de bouw van een demonstratiefabriek voor het terugwinnen van fosfaat uit afvalstromen en werkt een project aan het verder ontwikkelen van biogrondstoffen uit lignine. Tot slot wordt er ook een Iron Fuel Boiler in de regio gerealiseerd.

Zuid-Limburg
Binnen deze actielijn ligt in Zuid-Limburg de nadruk op recycling. Projecten gaan aan de slag met het chemisch recyclen van verschillende soorten plastics en kunststoffen. Daarnaast werken projecten aan een groene chemische industrie, door bijvoorbeeld zuiniger of circulair te werken met grondstoffen.

D: Investeringen in systemen voor betaalbare schone energie



Figuur 17. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor investeringen in betaalbare schone energie (actielijn D). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Voor de realisatie van projecten in actielijn D blijkt het grootbedrijf belangrijk. Investeringen in technologie en infrastructuur vereisen over het algemeen grotere bedragen en de projecten in deze actielijn zijn gemiddeld daarom ook groter dan de projecten uit de voorgaande actielijnen. In Zuid-Limburg is geen kloofanalyse uitgevoerd en komt het grootbedrijf niet in aanspraak voor productieve investeringen. De beschikkingen in deze regio blijven daarmee ook achter. Uit bovenstaande figuur blijkt ook dat het in West-Noord-Brabant niet is gelukt om projecten op deze actielijn te beschikken. Dit komt met name door de stikstofproblematiek in de regio waardoor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van infrastructuur niet mogelijk is. De verwachting is ook niet dat dit binnen de resterende programmaperiode opgelost kan worden. De regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is voortvarend van start gegaan met het beschikken van projecten op deze actielijn en er is al meer budget beschikt dan op voorhand voorzien was. In Groningen-Emmen en IJmond is de voortgang op deze actielijn respectievelijk 46% en 59%. In Groot-Rijnmond is het beschikte bedrag voor deze actielijn relatief laag. Dit is te verklaren doordat de beschikte projecten die de ontwikkeling van technologieën rondom energieopslag als productieve investeringen (actielijn A) zijn geboekt.

Investeringen in betaalbare schone energie (Actielijn D) – beschikte projecten

Groningen-Emmen
Drie projecten in Groningen-Emmen zijn beschikt op deze actielijn. Tweeprojecten werken allen aan de randvoorwaardelijke infrastructuur voor een nieuwe waterstofeconomie, waaronder de aanleg van waterstofleidingen tussen de Eemshaven en Delfzijl. Daarnaast loopt er rondom industriegebied Oosterhorn een project over circulair industriewater.

IJmond

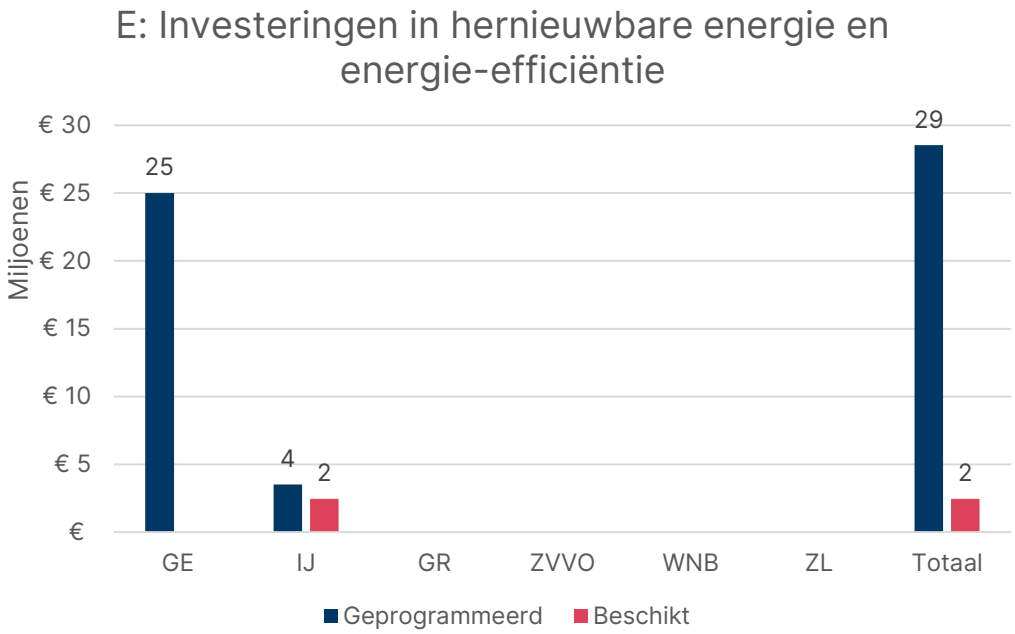
In deze regio richten projecten in deze actielijn zich voornamelijk op de ontwikkeling en uitrol van manieren om energieverbruik te verminderen en op piekmomenten beter te managen, om zo de netcongestie te verminderen. Hier speelt ook training en opleiding een belangrijke rol. Drie projecten richten zich hierop, door (1) ontwikkeling van een digitaal platform om het verbruik in kantoren en (groot) vastgoed op afstand te sturen, (2) het stimuleren van lokale samenwerking om gebruik te maken van bestaande kennis, en (3) het introduceren van individuele Energie Management Systemen (EMS). Ook wordt in deze actielijn in een project de productie / assemblagelijn ontwikkeld voor innovatieve waterpompen. Daarnaast ondersteunt JTF de investering in een binnenvaartschip voorzien van flowbatterijen, voor inzet op de route IJmond – Maasvlakte (zie ook Groot-Rijnmond). Tot slot wordt de toepassing van een reactor ontwikkeld die met behulp van niet-thermische plasmatechnologie CO_2 af gaat vangen van een biovergister die in een ander JTF-project wordt ontwikkeld.

Groot-Rijnmond
In Groot-Rijnmond is deze actielijn volledig ingezet om de realisatie van pilotsystemen mogelijk te maken, die het marktpotentieel van nieuwe technieken moeten onderstrepen. Eén project richt zich op het ontwikkelen, implementeren en valideren van een nieuwe technologie van koolstof afvang, en betrekt daarbij ook de ontwikkeling van bijbehorende leermodules (spoor 2). Daarnaast richten twee projecten zich op schonere energie in de binnenvaart. Een eerste stelt voor de aandrijving van een demoschip volledig om te bouwen tot waterstof. Een tweede project is van plan een demoschip te bouwen dat zijn elektriciteit betrekt uit nieuw ontwikkelde flow batterijen, die zullen worden opgeladen met groene stroom.

Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost
In deze regio werken vier projecten aan deze actielijn. Deze projecten richten zich allen op de productie van groene waterstof. Er wordt onder andere een groene waterstoffabriek gebouwd en projecten realiseren daarbij de benodigde elektriciteitssystemen en -verbindingen.

Zuid-Limburg
Het grootste project binnen deze actielijn in de regio Zuid-Limburg is de realisatie van een circulaire demonstratie faciliteit van de totale plastic waardeketen voor de transitie naar duurzame en circulaire kunststoffen. Deze faciliteit kan door verschillende partijen vervolgens worden gebruikt. Daarnaast worden binnen de regio ook twee elektriciteitsverbindingen verzwaard en wordt er een aansluiting op de landelijke waterstofinfrastructuur voorbereid.

E: Investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie



Figuur 18. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie (actielijn E). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

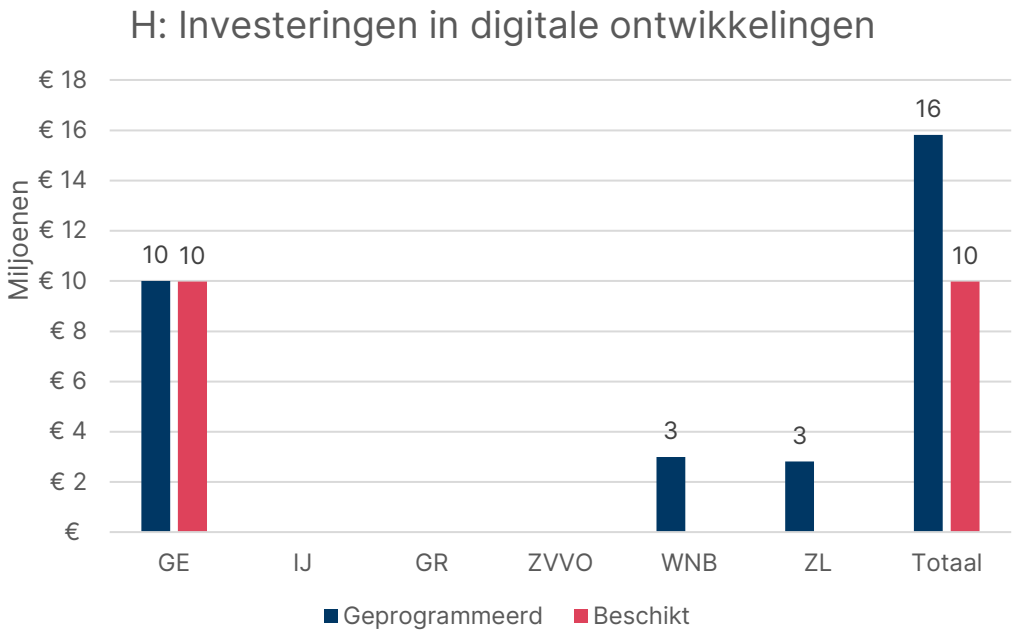
In Groningen-Emmen was €25 miljoen geprogrammeerd voor investeringen in hernieuwbare energie. De regio heeft hiertoe een specifieke openstelling gehad, gericht op het verbeteren van de energie-efficiëntie van woningen in een aantal gemeenten in de regio om zo energie-armoede terug te dringen. Twee gemeenten hebben hiervoor een aanvraag ingediend die nog in behandeling is en daarom niet is meegenomen in bovenstaande figuur. Ook met de mogelijke beschikking van deze twee projecten heeft de regio nog een grote opgave om de programmering op deze actielijn te behalen. In de regio IJmond is 70%[28] van het geprogrammeerde budget voor deze actielijn inmiddels beschikt.

Investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie (Actielijn E) – beschikte projecten

IJmond
Deze actielijn ondersteunt één project dat zich richt op de ontwikkeling van een innovatieve golfenergie-converter.

[28] Door de afronding van de aantallen in de figuur lijkt dit nu niet overeen te komen, maar in de regio IJmond was op deze actielijn €3.519.033 geprogrammeerd en is €2.471.810 subsidie beschikt.

H: Investeringen in digitale ontwikkelingen



Figuur 19. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor investeringen in digitale ontwikkelingen (actielijn H). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

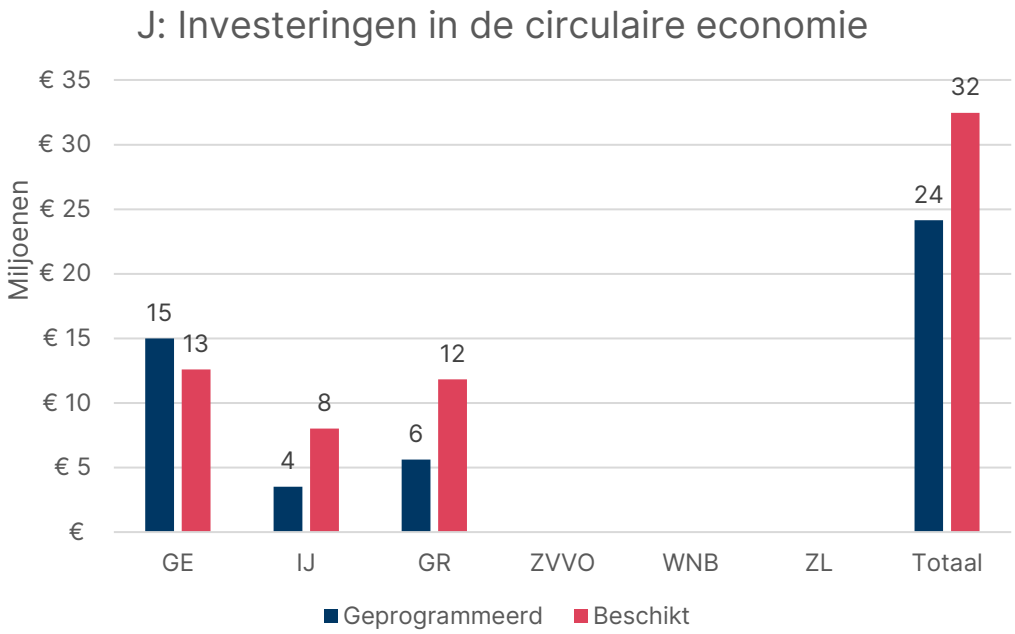
De regio's Groningen-Emmen, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg hadden budget geprogrammeerd voor investeringen in digitalisering, digitale innovatie en digitale connectiviteit. In GE is met dit budget een stimuleringsregeling van start gegaan met het volledige budget. In WNB en ZL zijn tot op heden geen projecten aan deze actielijn gekoppeld.

Investeringen in digitale ontwikkelingen (Actielijn H) – beschikte projecten

Groningen-Emmen

In Groningen-Emmen is een "project" gefinancierd (een stimuleringsregeling) waar (kleinere) mkb'ers aanvragen in kunnen dienen voor projecten op het gebied van digitalisering en robotisering.

J: Investeringen in de circulaire economie



Figuur 20. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor investeringen in de circulaire economie (actielijn J). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De voortgang op deze actielijn loopt voor de regio's die deze actielijn in hun programmering hadden opgenomen voorspoedig. In Groningen-Emmen is al 89% van het budget beschikt en in de regio's IJmond en Groot-Rijnmond al meer dan 200%. Mede het groter dan verwachte aantal projecten in Groot-Rijnmond op dit gebied, is besloten om in 2024 de openstelling voor spoor toe te spitsen op elektrificatie en waterstof.

Investeringen in de circulaire economie (actielijn J) – beschikte projecten

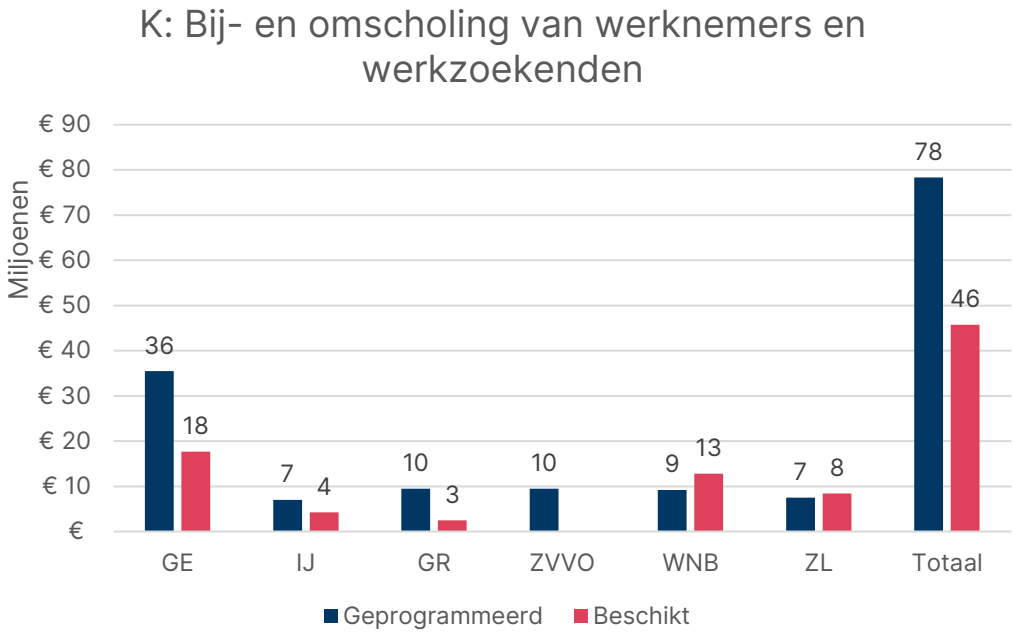
Groningen-Emmen
Binnen deze actielijn wordt in de regio Groningen-Emmen ingezet op de kennisontwikkeling rondom recycling en het circulair maken van bepaalde grondstoffen zoals pvc. Ook moet nieuwe kennis worden opgedaan over het ontwikkelen van biologisch afbreekbare polymeren.

IJmond
In deze actielijn wordt ingezet op een combinatie van nieuwe opleidingsprogramma's en de ontwikkeling van pilotinstallaties voor innovatieve oplossingen voor verwerking van specifiek afval. Zo wordt de ontwikkeling van een verwerkingslocatie voor infectieus medisch afval ondersteund om de hoeveelheden van dit type afval dat wordt verbrand te verminderen. Daarnaast ondersteunt JTF tests die zullen worden opgeschaald tot pilotplant voor de winning van waardevolle componenten uit staalslakken, zoals vanadium dat kan worden gebruikt voor batterijen.

Groot-Rijnmond
In dit kader zien we in Groot-Rijnmond projecten met diverse toepassingen. Zo richten projecten zich op het opzetten en/of opschalen van industriële installaties om mechanisch niet recyclebaar plastic te verwerken tot grondstoffen. Een project richt zich op

de recycling van autobanden, en een ander op de verwerking van slib. Ook zijn er twee projecten beschikt die zich richten op de circulaire verwerking van vezelversterkt thermohardend composiet, wat gebruikt wordt in windmolens. Tot slot zien we in de tot nu toe beschikte projecten in Groot-Rijnmond ook een project dat investeert in een installatie waarmee bio-based oil kan worden gekraakt voor diverse toepassingen, naast een herscholingsprogramma voor medewerkers uit de fossiele sector.

K: Bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden



Figuur 21. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden (actielijn K). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Bij- en omscholingstrajecten komen terug als onderdeel in de diverse actielijnen en vinden dus niet alleen plaats binnen deze specifieke actielijn. In West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg zien we dat de bedragen van beschikte projecten aardig oplopen met de geprogrammeerde middelen voor deze actielijn. In Zuid-Limburg zijn er vanuit een integraal programma projecten opgezet die bijdragen aan de benodigde human capital voor de transitie in de regio. In West-Noord-Brabant zit er minder samenhang tussen de verschillende projecten, maar ook in die regio zijn meer bij- en omscholingsprojecten van de grond gekomen dan oorspronkelijk voorzien. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is dit niet het geval. Daar moet wel bij vermeld worden dat deze regio veel meer budget dan geprogrammeerd heeft beschikt op actielijn O (andere activiteiten op het gebied van onderwijs en inclusie). De regio is daarmee wel bezig met het opleiden van mensen maar schaart dat in de uitvoering onder een andere actielijn. In de regio's Groningen-Emmen en IJmond worden er met respectievelijk 50% en 61% vorderingen gemaakt met het beschikken van het geprogrammeerde budget. In Groot-Rijnmond is dit een lager aandeel, en is met name te verklaren door het feit dat een groot arbeidsmarkproject, met een aanzienlijke rol voor regionale opleiders en onderwijsprogramma's gekoppeld is aan activiteit L.

Bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden (Actielijn K) – beschikte projecten

Groningen-Emmen

Drie projecten in de regio Groningen-Emmen richten zich breder op arbeidsparticipatie en een leven lang ontwikkelen. Daarnaast zijn er projecten met specifieke opleidingstrajecten voor de onderwater kabelindustrie om aan te sluiten bij de nieuw gecreëerde werkgelegenheid in de regio en wordt er op de Rijksuniversiteit Groningen een opleiding ontwikkelt voor technologisch ontwerpers.

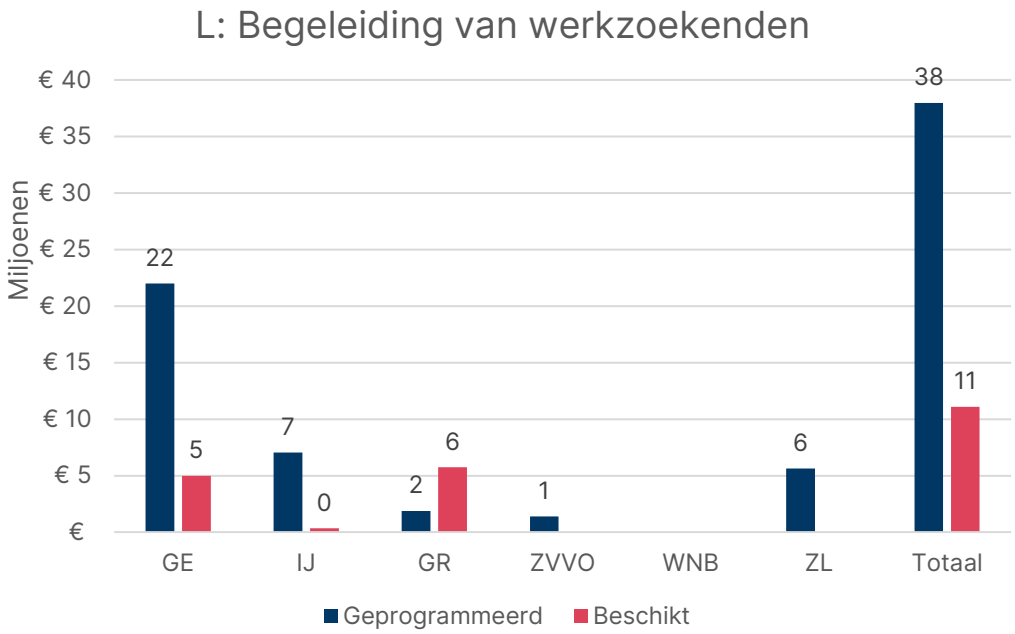
IJmond
Bij- en omscholingstrajecten komen terug als onderdeel in de diverse actielijnen. Daarnaast zijn er tot nu toe een aantal specifieke projecten in deze actielijn beschikt. Zo zijn er twee projecten van Tata Steel Academy die zich richten op het ontwikkelen van onderwijsprogramma's voor zijinstromers met weinig ervaring in de techniek, en een onderwijsprogramma gericht op de productie van groene staal. Daarnaast zien we dat het JTF een bijdrage levert aan het terugdringen van de tekorten in de technische sector door projecten die zich specifiek richten op vrouwen in de techniek, strategische HR dienstverlening in meer brede zin, en tenslotte een project dat zich met ruimte-educatie richt op het enthousiasmeren van scholieren voor technisch onderwijs.

Groot-Rijnmond
Ook deze regio zien we dat om- en bijscholingstrajecten voor werknemers genoemd worden in een groot aantal van projecten die ook onder andere actielijnen worden genoemd. In het kader van actielijn K wordt in Groot-Rijnmond ingezet op specifieke projecten. Zo zijn er twee projecten die met steun van het JTF de ontwikkeling van nieuwe opleidingen tot procesoperators mogelijk maken. Andere projecten richten zich op het bereiken van onbenut arbeidsmarktpotentieel, bijvoorbeeld via leer-werktrajecten tot zonnepaneelmonteur of laadpalenplaatser, of scholingsvouchers waarmee geïnteresseerde zij-instromer de stap richting de techniek kunnen zetten.

West-Noord-Brabant
In West-Noord-Brabant zijn acht projecten beschikt op deze actielijn. In al deze projecten worden werkenden en werkzoekenden bij- of omgeschoold voor de groene chemie of de bredere energietransitie. Daarnaast worden er ook specifiekere opleidingstraject opgezet, zoals één voor (toekomstige) werknemers in de boomkwekerij voor het verkrijgen van duurzame grondstoffen uit plantaardige bronnen zoals bomen.

Zuid-Limburg
Projecten binnen deze actielijn zijn in samenhang opgezet met een gezamenlijke doelstelling en een waarborging van de integraliteit. Belangrijk is ook dat er een project is ingericht om specifiek voor Chemelot meer werknemers in te laten stromen, huidige werknemers bij te scholen (LLO) in het omgaan met de gevolgen van de transitie naar de groene chemie en hun naar de best passende werkplek in de groene chemie te (bege)leiden.

L: Begeleiding van werkzoekenden



Figuur 22. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor de begeleiding van werkzoekenden (actielijn L). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De beschikte subsidie op deze actielijn blijft achter bij het geprogrammeerde budget. De regio's Groningen-Emmen, Groot-Rijnmond en IJmond hebben alle drie één project beschikt binnen deze actielijn. Groot-Rijnmond heeft met dit project het geprogrammeerde budget ruimschoots weg kunnen zetten (zie ook actielijn K). Voor de overige regio's ligt hier nog een uitdaging. Deze actielijn ligt echter dichtbij de vorige actielijn (het bij- en omscholen van werknemers en werkzoekenden), en projecten binnen die actielijn zullen in deze regio's ook bijdragen aan de begeleiding van werkzoekenden.

Begeleiding van werkzoekenden (Actielijn L) – beschikte projecten

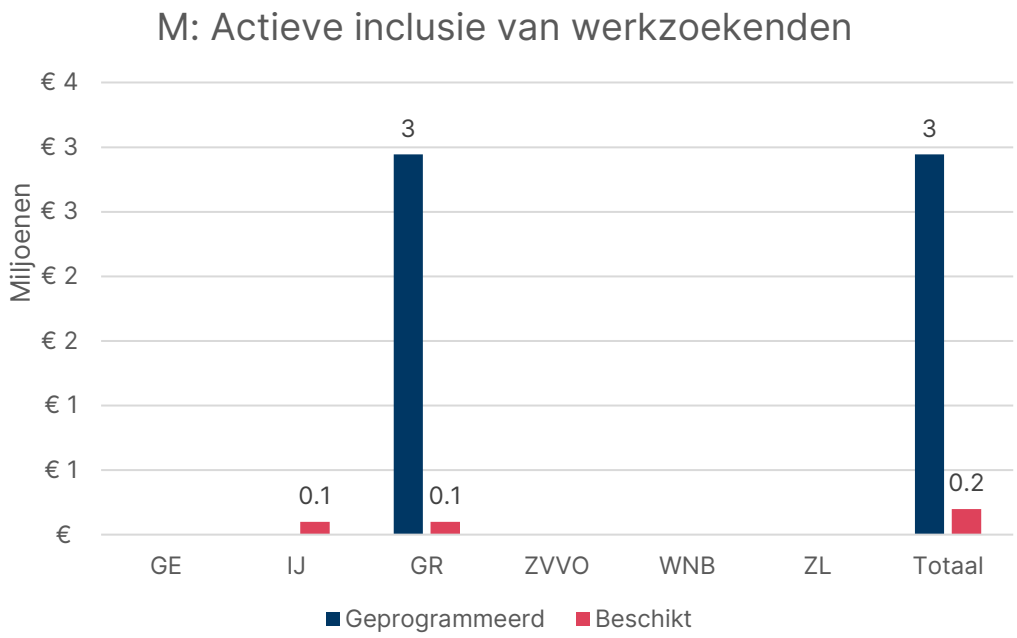
Groningen-Emmen
In Groningen-Emmen wordt de H2 Train and Learn Hub met JTF-gelden ondersteund. De H2 Train and Learn Hub heeft als doel de huidige generatie werknemers en studenten klaar te stomen voor de transitie van aardgas naar waterstof. Hiervoor ontwikkelen ze onderwijspakketten voor alle onderwijsniveaus (primair, voortgezet, beroeps- en wetenschappelijk onderwijs en daarna) en zorgen ze dat deze op elkaar aansluiten tot een doorlopende leerlijn en creëren ze met de grootste noordelijke onderwijs- en kennisinstellingen, mkb en grote investeerders de bijbehorende nieuwe kennis en leerwerkplaatsen.

IJmond
Tot op heden is één project beschikt binnen deze actielijn. Dit project zet een wijkgerichte aanpak in om met gericht maatwerk mensen om te scholen naar banen in de energietransitie.

Groot-Rijnmond

In het kader van deze actielijn ondersteunt het JTF in Groot-Rijnmond de Human Capital Coalitie Energietransitie in het project "Port of Energy". Deze coalitie omvat een brede selectie aan partners die zich op integrale wijze inzetten voor verbetering van de samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor het enthousiasmeren, opleiden en om- en bijscholen van de benodigde menskracht voor de energietransitie in de Rotterdamse haven. Het gaat daarbij bewust om meer dan opleidingen, en het project bestaat bijvoorbeeld ook uit publiekcampagnes, campagnes gericht op jongeren. Door voldoende (gekwalificeerde) arbeidskrachten aan te trekken, te binden, behouden en opleiden poogt het project te voorkomen dat de energietransitie vertraagt. Dit project heeft ook een inclusie component, door zich te richten op lastiger te bereiken doelgroepen, ook bijvoorbeeld in Rotterdamse wijken met een sociaaleconomische achterstand.

M: Actieve inclusie van werkzoekenden



Figuur 23. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor actieve inclusie van werkzoekenden (actielijn M). GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

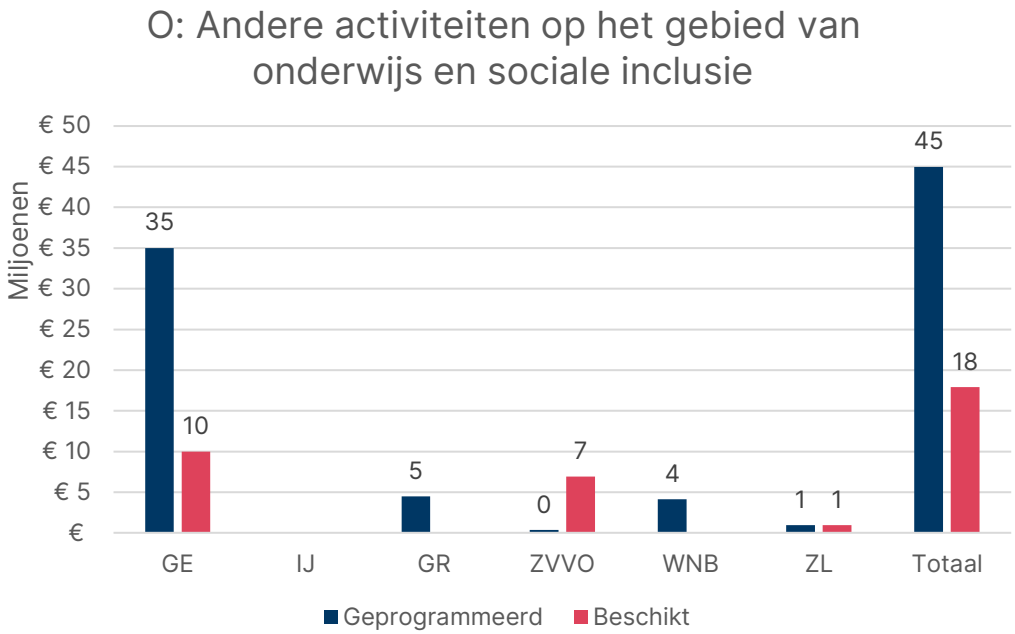
De enige regio die projecten had voorzien op deze actielijn was de regio Groot-Rijnmond. De geprogrammeerde €3 miljoen is daar nog niet beschikt.

Actieve inclusie van werkzoekenden (actielijn M) – beschikte projecten

IJmond
In IJmond is onder deze actielijn een project toegekend dat zich richt op het verlagen van de financiële drempel voor (niet-)werkende professionals in het volgen van opleidingen op het gebied van de energietransitie.

Groot-Rijnmond
Ditzelfde project, van dezelfde aanvrager, aanpak en aangevraagde subsidie is ook toegekend in regio Groot-Rijnmond.

O: Andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie



Figuur 24. Geprogrammeerde en beschikte budget per regio voor andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie (actielijn O) GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

De beschikkingen op actielijn O lopen in het algemeen achter op de programmering en worden nog enigszins gecompenseerd door de regio Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost die slechts €0.4 miljoen budget geprogrammeerd had op deze actielijn maar er met drie projecten al bijna €7 miljoen op beschikt heeft.

Andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie (actielijn O) – beschikte projecten

Groningen-Emmen
In Groningen-Emmen heeft binnen deze actielijn de Greenwise Campus doorgang gevonden. De Greenwise Campus moet een fysiek innovatiecentrum worden voor Circular Plastics, Slimme Maakindustrie, Energie/Waterstof en Zorg. Daarbij worde ook leerpakketen en -lijnen ontwikkeld. De Energy Campus moet flexibel en innovatief tegemoet gaan komen aan de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar menskracht vanuit de industrie.

Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost
Binnen deze actielijn wordt in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost een Energy Campus opgericht waarbinnen de twee grootste beroepsopleiders van de regio samenwerken met de Zeeuwse innovatiehub Dockwize. Daarnaast wordt met het project HCA Groene Waterstof bestaande opleidingen geïnnoveerd en betrokken bij de transitie naar groene waterstof. Een derde project richt zich op de human capital van de warmtetransitie. In dit project wordt een onderwijsprogramma ontwikkelt in het MBO en het HBO over duurzame warmte.

Zuid-Limburg
De Universiteit Maastricht ontwikkelt samen met regionale partners een 'Work Centre South Limburg' gericht op om- en bijscholing voor een circulaire economie en een 'Transition Academy South Limburg' gericht op het opleiden van studenten met een focus op de klimaattransitie.

6 Tussentijdse resultaten

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre de tussentijdse mijlpalen zoals geformuleerd in de TJTP's zijn behaald op peildatum 1 november 2024 en geven we, indien mogelijk, de belangrijkste redenen voor het wel of niet behalen hiervan. Daarnaast kijken we naar het perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden aan het einde van de programmaperiode in 2029. Vervolgens kijken we breder naar de verwachte effecten van de ingediende projecten op de JTF-regio's.

6.1 Tussentijdse mijlpalen

De eerste openstellingen van het JTF zijn begin 2023 opengegaan en de eerste beschikkingen zijn in juni 2023 afgegeven. Projecten zullen echter niet direct van start (kunnen) gaan nadat ze de beschikking hebben ontvangen. Daarnaast is meer dan de helft van de projecten ook pas beschikt in 2024 (90 in totaal). De voortgang op indicatoren moet vervolgens worden gerapporteerd in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Een beperkt aantal projecten is pas aangekomen in dit stadium en als ze al voortgangsrapportages hebben ingediend dan is vaak de voortgang (begrijpelijkerwijs) zeer minimaal. Tabel 4 toont voor de twee primaire outputindicatoren (het aantal ondersteunde ondernemingen en het aantal deelnemers) dat het nog te vroeg is om op dit moment de *gerealiseerde* voortgang op de outputindicatoren te vergelijken met de vooraf opgestelde tussentijdse mijlpalen van 2024. Op (vrijwel) alle indicatoren is namelijk nog geen *gerealiseerde* voortgang.

Tabel 4 Voortgang op outputindicator-niveau per regio, waarbij de mijlpaal van 2024 (Mijlp.) wordt vergeleken met de geaggregeerde realisatie van lopende projecten op 1 november 2024 (Real..) per regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

	GE		IJ		GR		ZVVO		WNB		ZL	
	Mijlp.	Real.	Mijlp.	Real.	Mijlp.	Real.	Mijlp.	Real.	Mijlp.	Real.	Mijlp.	Real.
Outputindicatoren (spoor)												
RCO01: Ondersteunde ondernemingen (S1, S2)	109	12 (11%)	25	2 (8%)	23	6 (26%)	18	0 (0%)	25	0 (0%)	27	0 (0%)
EECO11: Totaal aantal deelnemers (S3)	2.405	339 (14%)	614	0 (0%)	590	0 (0%)	413	0 (0%)	331	0 (0%)	558	18 (3%)

6.2 Perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden

Bij het vaststellen van de regionale transitieplannen zijn op programmaniveau eindstreefwaarden gedefinieerd voor de diverse programma indicatoren. Deze streefwaarden zijn vastgesteld op basis van (historische) ervaringen met EFRO en ESF+ en zijn generiek voor alle regio's.[29] Het is daarom van belang om deze streefwaarden tegen het licht te houden, met daarbij de ervaringen van de eerste implementatie. Hiervoor is voor alle regio's een werkgroep ingesteld waarin gekeken wordt naar het perspectief voor het behalen van deze streefwaarden. Deze werkgroep kijkt, in het licht van de mid-term review van Nederland aan

[29] Deze waardes worden vastgesteld op basis van historische kosten per eenheid, en kosten per bereikt resultaat. Daarmee meten de streefwaardes in de praktijk hetzelfde als de bestedingen.

de Europese Commissie, in hoeverre afwijkingen van de streefwaarden onderbouwd kunnen worden of dat een formele programmawijziging nodig is om de streefwaarden bij te stellen. Hier kan bijvoorbeeld worden meegenomen dat JTF-projecten in de regel groter zijn dan EFRO, en daarbij vaak geconcentreerder investeren in één faciliteit of pilotinstallatie. Aangezien de streefwaardes voor aantallen bedrijven in eerste gebaseerd waren op aannames uit EFRO, ligt het voor de hand dat de streefwaardes mogelijk te hoog zijn ingeschat. De werkzaamheden van deze werkgroep zijn nog niet afgerond; in plaats daarvan kijkt deze evaluatie zelf naar de voortgang op de programma-indicatoren en de aannames die aan de streefwaarden ten grondslag liggen.

Ieder project definieert streefwaarden voor elk van de relevante programma-indicatoren. Het optellen van deze waardes tussen verschillende projecten geeft inzicht in de mate waarin de beschikte projecten toewerken richting de geformuleerde streefwaarden op programmaniveau. Tabel 5 toont de eindstreefwaarden voor de regio's in 2029 en de geaggregeerde streefwaarde van alle tot 1 november 2024 beschikte projecten voor de output- en resultaatindicatoren. Omdat er nog aanvragen lopen en niet al het budget is beschikt, kunnen de geschatte uitkomsten van alle uiteindelijke beschikte projecten mogelijk hoger liggen dan in Tabel 5. Aan de andere kant zijn deze waardes door de subsidieaanvragers ingeschat en wordt ervanuit gegaan dat alle projecten doorgang vinden zoals in de projectplannen staat omschreven. Dit zal vermoedelijk niet voor alle projecten het geval zijn, waardoor de totale geschatte output en resultaten ook weer lager uit kunnen vallen.

Op dit moment laat de analyse **zien dat de mate waarin de geaggregeerde projectstreefwaarden in de buurt komt van de eindstreefwaarde op programmaniveau aanzienlijk verschilt per type programma-indicator**. Zo is het totaal aantal ondersteunde ondernemingen en het aantal gecreëerde banen waar de tot nu toe beschikte projecten zich op richten in lijn met de geformuleerde streefwaarden op programmaniveau.[30] Ook geldt dit voor de indicator die de bijdrage van particuliere investeringen meet. Dit betekent dat **als de op dit moment beschikte projecten ook daadwerkelijk hun streefwaarden gaan halen, dit ook het geval zal zijn voor het JTF op programmaniveau.** Wel dient daarbij te worden aangetekend dat deze aantallen nog niet zijn gecontroleerd op eventuele dubbelingen; er zijn gevallen waarin hetzelfde bedrijf meerdere keren wordt meegeteld. Na deze check is de verwachting dat de bereikte aantallen lager zullen zijn, met name in IJmond. Het is daarmee zaak om in 2025 en 2026 nauwgezet de voortgang op deze indicatoren op projectniveau te volgen.

Voor andere programma-indicatoren is dit minder het geval. Zo blijft het voorzien aantal mkb-bedrijven die innovaties implementeren in beschikte projecten achter bij de programma-streefwaarde, met name in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost. Ten aanzien van de vermindering van **de uitstoot van broeikasgassen passeren de streefwaardes van beschikte projecten in Groningen-Emmen, Groot-Rijnmond en Zuid-Limburg de programmastreefwaarde.** In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost en IJmond is dit niet het geval, maar in deze regio's is respectievelijk geïnvesteerd in randvoorwaardelijke infrastructuur en pilot- en labinstallaties die op lange termijn een bijdrage moeten leveren aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. De streefwaarden van arbeidsmarkt

[30] Hiervoor kijken we naar de gebundelde indicator 'aantal ondersteunde bedrijven' (RCO01). Dit is een optelsom van een aantal sub-indicatoren die het type ondersteuning meet (subsidie (RCO02), financieringsinstrumenten (RCO03), niet-financiële steun (RCO04), of het type onderneming (startende onderneming (RCO05). Voor deze individuele onderliggende indicatoren zijn wel aanzienlijk verschillen waar te nemen tussen de streefwaarden van tot dusver beschikte projecten en de programmestreefwaarden.

gerelateerde indicatoren binnen beschikte projecten komen in vier van de zes regio's in de buurt van de programmastreefwaarde. In Bijlage 4 bespreken we de voortgang op de individuele output- en resultaatindicatoren per spoor en lichten we de verschillen tussen de regio's toe.

Tabel 5. Vergelijking eindstreefwaarde JTF programma (Streefw. JTF NL) met geaggregeerde streefwaarde van beschikte projecten (Beschikt) per regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

	GE		IJ		GR		ZVVO		WNB		ZL	
	Streefw. JTF NL	**Beschikt**	**Streefw. JTF NL**	**Beschikt**	**Streefw. JTF NL**	**Beschikt**	**Streefw. JTF NL**	**Beschikt**	**Streefw. JTF NL**	**Beschikt**	**Streefw. JTF NL**	**Beschikt**
Outputindicatoren (spoor)												
RCO01: Ondersteunde ondernemingen (S1, S2)	735	655 (89%)	172	454 (264%)	150	218 (145%)	123	15 (12%)	169	144 (85%)	180	34 (19%)
RCO10: Ondernemingen die samenwerken met onderzoekorganisaties (S1)	166	75 (45%)	49	70 (143%)	41	9 (22%)	13	8 (62%)	59	22 (33%)	78	8 (10%)
RCO101: Kmo's/mkb's die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap (S1)	78	84 (108%)	34	129 (379%)	32	25 (78%)	29	1 (3%)	37	74 (200%)	35	14 (40%)
RCO119: Voor hergebruik voorbereid afval (S2)	1.500.000	4.310 (0%)	281.523	203.350 (72%)	562.144	59.751 (11%)						
RCO18: Woningen met verbeterde energieprestatie (S2)	*129*	*										
RCO22: Bijkomende productiecapaciteit voor hernieuwbare energie (S2)	129	3 (2%)									18	*
PSOI01: Digitale beheerssystemen voor slimme netwerken (S2)			5	13 (260%)			3	16 (533%)			1	1 (100%)
PSOI02: Oplossingen voor elektriciteitsopslag (MWh/jaar) (S2)			21	1 (5%)			14	9.840 (70286%)				
EECO11: Totaal aantal deelnemers (S3)	24.048	8.455 (35%)	6.144	3.930 (64%)	5.903	6.479 (110%)	4.132	1.287 (31%)	3.310	4.724 (143%)	5.582	6.827 (122%)
RCO67: Klaslokaalcapaciteit voor nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen (S3)	12.000	2.375 (20%)		20	1.543	20 (1%)	121	141 (117%)	1.424	170 (12%)	328	40 (12%)
Resultaatindicatoren (spoor)												

	GE		IJ		GR		ZVVO		WNB		ZL	
RCR01: Banen gecreëerd in ondersteunde entiteiten (S1)	548	492 (90%)	18	311 (1723%)	56	501 (895%)	62	5 (8%)	30	281 (937%)	83	101 (122%)
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten) (S1, S2)	158.445.267	288.498.147 (182%)	30.728.190	39.644.019 (129%)	27.707.453	42.445.135 (153%)	33.332.274	50.854.490 (153%)	30.283.818	26.881.358 (89%)	31.249.006	74.906.460 (240%)
RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen die product- of procesinnovatie introduceren (S1)	162	180 (111%)	36	174 (483%)	34	23 (68%)	9	2 (22%)	51	21 (41%)	63	15 (24%)
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in KMO's (S1, S2)	6.514	97 (1%)	1.930	485 (25%)	1.546	72 (5%)			183	64 (35%)		8
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit (S1, S2)	2.658	1.946 (73%)	673	1.766 (262%)	1.157	282 (24%)	2.930	7 (0%)	2.396	795 (33%)	2.098	185 (9%)
RCR26: Jaarlijks primair energieverbruik (S2)	*13.761*	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RCR29: Geraamde uitstoot van broeikasgassen (S2)	33.600	96.917 (288%)	10.346	581 (6%)	4.492	1.539.792 (34279%)	11.085	2.000 (18%)	7.399	0 (0%)	7.331	2.011.275 (27435%)
RCR32: Extra operationeel vermogen geïnstalleerd voor hernieuwbare energie (S2)	64	3 (5%)	9	314 (3489%)								
RCR48: Gerecycled afval gebruikt als grondstof (S2)	1.500.000	150.253 (10%)	281.523	31 (0%)	562.144	219.072 (39%)						
EECR03: Deelnemers die na deelname een kwalificatie halen (S3)	8.914	4.107 (46%)	1.767	1.457 (82%)	2.393	1.779 (74%)	2.386	907 (38%)	2.317	3.225 (139%)	1.880	4.882 (260%)
EECR04: Deelnemers die na deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige (S3)	3.168	3.847 (121%)	1.013	1.091 (108%)	575	2.924 (509%)	203	417 (205%)			811	562 (69%)
RCR71: Jaarlijkse aantal gebruikers van nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen (S3)	48.000	575 (1%)		675	12.343	12.140 (98%)	965	1.335 (138%)	11.389	400 (4%)	2.625	600 (23%)

* *Hoewel er streefwaarden zijn gedefinieerd voor deze indicatoren, is er geen informatie beschikbaar over de voortgang.*

6.3 Verwachte effect van de beschikte projecten

Het verwachte effect van de beschikte projecten op de innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt verschilt per regio. **Globaal stellen we vast dat de beschikte JTF-projecten in alle regio's aansluiten bij de regionale doelstellingen van het JTF. Hiermee draagt het JTF ook bij aan een rechtvaardige transitie zoals deze is gedefinieerd in de regionale plannen.**

Groningen-Emmen heeft het grootste budget toegewezen gekregen en in antwoord daarop de meest brede doelstellingen gedefinieerd. Via specifieke stimuleringsregelingen ondersteunt de regio het mkb op het gebied van digitalisering en personeelsbeleid ten behoeve van de transitie en worden verschillende innovatieve bedrijven gefinancierd ter bevordering van de diversificatie van de economie in de regio. Daarnaast investeert het JTF in de regio in de aanleg van randvoorwaardelijke infrastructuur voor het opwekken en vervoeren van waterstof. Ten opzichte van de doelstellingen ligt hier nog wel een opgave op het gebied met betrekking tot het opwekken van hernieuwbare energie. In samenwerking met de arbeidsmarktregio en de onderwijsinstellingen worden daarnaast verschillende arbeidsmarktprojecten opgezet gericht op verscheidene doelgroepen in de regio. **De regio heeft een groot budget en het ondersteunen van de vele projecten zal de komende tijd nog een flinke opgave zijn, maar het JTF lijkt in de regio projecten voor innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt voor de economie van de toekomst aan te jagen.**

In IJmond is JTF bewust op een brede manier ingezet, zonder vooraf subsidieaanvragen in te kaderen in specifieke thematische openstellingen, zodat projectideeën bottom-up ontwikkeld konden worden. Dit is terug te zien in de variëteit aan projecten die tussen 2023-2024 in de regio zijn toegekend. Hier is relatief veel aandacht voor een integrale aanpak, waarbij investeringen in innovaties samengaan met aandacht voor arbeidsmarktvraagstukken, en in het bijzonder de tekorten in sectoren die als gevolg van de transitie verder zullen groeien. Daarmee lijkt op dit moment één van de voornaamste effecten van de beschikte projecten de **bijdrage aan een duurzame regionale samenwerking tussen partners die anders elkaar wellicht niet hadden gevonden**. Opleiders werken in diverse projecten direct samen met bedrijfsleven waardoor inzichten uit innovatieve investeringen ook een plek kunnen vinden in het regionaal onderwijsaanbod.

Het havenindustrieel cluster in Groot-Rijnmond ziet zich gesteld voor een grote verduurzamingsopgave, waarop al actief wordt geïnvesteerd door in te zetten op vernieuwing met groene en circulaire waardeketens. Het JTF wordt in de regio ingezet als antwoord op de verwachting dat de groene transitie de al bestaande krapte op de arbeidsmarkt verder zal vergroten. Daartoe richten beschikte projecten zich op de ontwikkeling van groene innovatieve pilotinstallaties, die bij succes verder kunnen worden uitgerold en daarmee de transitie kunnen versnellen. Het uiteindelijke doel van het versnellen van de transitie kan pas worden bereikt als de diverse pilotinstallaties bij succes ook overgaan op het daadwerkelijk opschalen van hun ambities, waarvoor weer grotere investeringen nodig zullen zijn. **De bijdrage van het JTF is niettemin zichtbaar, door de regio op de kaart te zetten en te houden als centrum voor groene innovaties en ontwikkelingen en daarnaast ook een bijdrage te leveren aan de geïdentificeerde arbeidsmarktuitdagingen**. Projecten zetten in dit kader in op het enthousiasmeren van nieuwe groepen voor een baan in de techniek en het verder uitwerken van nieuwe (onderdelen van) opleidingen om ook zij-instromers en mensen werkzaam in fossiele sectoren werk te laten vinden in de nieuw te ontwikkelen groene en circulaire waardeketens.

In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is vanaf het begin ingezet op grote investeringen ten behoeve van de nieuwe economie. **Hiervoor zijn grote projecten voor het aanleggen van de randvoorwaardelijke infrastructuur op het gebied van waterstof gefinancierd.** De beschikte projecten op het gebied van innovatie en arbeidsmarkt sluiten hier ook op aan. Indien de beschikte projecten ook daadwerkelijk allemaal doorgang vinden, zal de regio ZVVO een zichtbare bijdrage hebben geleverd aan de transitie naar duurzame energie en het toekomstige verdienmodel van de regio.

West-Noord-Brabant heeft gedurende de programmaperiode gekampt met diverse belemmerende factoren. Doordat het grootbedrijf niet in aanmerking kwam voor productieve investeringen en de regio kampt met stikstofproblematiek kwamen infrastructuurprojecten niet van de grond. Op het gebied van innovatie speelde vervolgens ook mee dat de eiwittransitie, zoals beschreven in de TJTP, beperkt was tot de chemiesector en niet de voedseltransitie. Hierdoor konden gegadigden op dat gebied geen doorgang vinden bij het JTF. In de regio zijn met de JTF-gelden wel relatief veel innovatieve mkb-bedrijven in de groene chemie gefinancierd. Dit zal bijdragen aan de diversificatie van de economie. Daarnaast heeft dit de regio ook ertoe aangezet meer in te zetten op investeringen in de arbeidsmarkt, waar het ook geslaagd is om **veel projecten van de grond te krijgen waarin werkenden en werkzoekenden worden bij- of omgeschoold voor de groene chemie**.

Het grote doel van het JTF in Zuid-Limburg was het verduurzamen van de Chemelot campus. Het gebrek aan een kloofanalyse, waarmee productieve investeringen in het grootbedrijf onder voorwaarden mogelijk zijn, bleek een belemmering in de regio, met name in het realiseren van schone energie voor het bedrijfsleven. Daarnaast zorgde de beperking in de JTF verordening van projecten waar fossiele grondstoffen een rol spelen ervoor dat de benodigde infrastructurele projecten op Chemelot geen doorgang konden vinden. **Desalniettemin zijn er met het JTF (kleinere) innovatieprojecten gestart rondom Chemelot en zijn er in de regio vanuit een integraal programma vele onderwijs- en arbeidsmarktprojecten gestart die ten goede moeten komen aan de human capital voor een uiteindelijk verduurzaamd Chemelot**.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Conclusies ten aanzien van doelstellingen van het JTF

- De Nederlandse operationalisering van de JTF-doelstelling is relevant voor Nederland en garandeert een wezenlijke bijdrage aan de bredere doelstelling van het JTF.
- De bottom-up aanpak van het JTF in regionale plannen en openstellingsstrategieën hebben bijgedragen aan de grote diversiteit van projecten, hetgeen als een kracht van het JTF wordt gezien.
- De geselecteerde indicatoren geven onvoldoende inzicht in het doelstellingenbereik van JTF.
- De voornaamste prioriteit in de aansturing van het JTF lijkt gericht op de snelle besteding van middelen. Er blijft daarmee beperkt ruimte om structurele projecten met een langere looptijd te ondersteunen.
- De STEP-verordening biedt kansen voor het JTF in Nederland om de uitvoering van het cohesiebeleid te versnellen.

Conclusies ten aanzien van de uitvoering

- Alle regio's zijn goed op weg in het vastleggen van JTF-budgetten voor projecten. Daarmee ligt het JTF-programma op koers om eind 2026 voldoende kosten te hebben gedeclareerd om terugvordering door de Europese Commissie te voorkomen.
- In een aantal regio's vormen de beperkingen rondom ondersteuning voor het grootbedrijf een uitdaging.
- Vergunningverlening is een beperkende factor voor de snelle besteding van projecten in diverse regio's, waardoor het JTF in de regel wordt ingezet voor minder structurele investeringen.
- Nauwgezette monitoring van bestedingen blijft van belang om onderbenutting te voorkomen, met name in de regio's die geen budget kunnen overcommitteren.
- De bestedingen gericht op arbeidsmarktdoelstellingen zijn tot nu toe achtergebleven op de bestedingen die zich richten op economische doelstellingen, ondanks alle inspanningen in de regio's.

Conclusies ten aanzien van de implementatie van projecten

- De gecombineerde aandacht in projecten op zowel economie als arbeidsmarkt wordt door betrokkenen aangemerkt als een sterk punt van het JTF.
- Het langdurige proces tussen indieningsdatum en beschikkingsdatum is een uitdaging voor subsidieaanvragers.
- De mogelijkheid om voorfinanciering aan te vragen varieert tussen regio's, wordt met de STEP-verordening uitgebreid, en is voor sommige projecten belangrijk om voortvarend met implementatie van start te kunnen gaan.
- Het principe van 'do no significant harm' (DNSH) wordt adequaat gemonitord; ook zijn er geen aanwijzingen dat tot op heden beschikte projecten tegenstrijdig zijn met dit principe.
- Ervaringen met de administratieve lasten rondom het voorbereiden van voortgangsrapportages zijn wisselend.

Conclusies ten aanzien van de eerste resultaten

- Het is op dit moment nog te vroeg om de gerealiseerde voortgang op de outputindicatoren in de regio's te vergelijken met de gestelde mijlpalen voor 2024.
- Op basis van de op dit moment beschikte projecten lijkt het niet realistisch dat de eindstreefwaarde voor alle indicatoren zal worden behaald.

7.2 Lessen en aanbevelingen

Lessen ten aanzien van doelstellingen van het JTF

- Stakeholders geven aan dat de toegevoegde waarde van het JTF met name besloten ligt in het bestendigen van samenwerking tussen actoren die elkaar anders niet snel vinden. Het is dan ook aan te bevelen dat het resterende budget wordt ingezet om dergelijke samenwerking tussen nieuwe partners te blijven stimuleren.
- Het is aan te bevelen om de mid-term review aan te grijpen om de huidige set aan indicatoren en streefwaarden te herzien, omdat deze onvoldoende inzicht geven in het doelstellingenbereik van JTF. Met name de mate waarin het JTF nieuwe (onderdelen van) onderwijsprogramma's en nieuwe structuren voor duurzame samenwerking mogelijk maakt kan met aanvullende indicatoren beter inzichtelijk worden gemaakt.
- Het is aan te bevelen om op basis van de ervaringen met het JTF in Nederland tijdens het Europees wetgevend proces voor eventuele toekomstige fondsen te pleiten voor een flexibeler ritme van bestedingseisen, zodat kosten gedurende de gehele programmaperiode kunnen worden gedeclareerd. Zo kan een fonds als het JTF projecten met een meer structurele bijdrage aan de transitieopgave beter ondersteunen.
- Het is aan te bevelen op korte termijn de Nederlandse JTF regeling waar nodig aan te passen zodat projecten in alle regio's gebruik kunnen gaan maken van de nieuw geboden mogelijkheden rondom voorfinanciering vanuit de STEP-verordening.

Lessen ten aanzien van de uitvoering

- Ondanks de goede voortgang in het vastleggen van projecten en de doelmatige uitvoering blijft het aan te bevelen dat alle regio's met budgettaire ruimte ook in 2025 doorgaan met het mobiliseren van nieuwe projecten om alle beschikbare middelen tijdig te kunnen besteden.
- Het is aan te bevelen om in de voorbereiding van Nederlandse programma's voor Europese fondsen samenwerking en interactie te stimuleren tussen betrokken regio's en relevant stakeholders, zodat men kan leren van elkaars overwegingen en bewust bepaalde keuzes tegen het licht kan houden.
- Het is aan te bevelen om de regionale strategieën ter voorkoming van onderbesteding ook op nationaal programmaniveau tegen het licht te houden. Daarbij kunnen aanvullende maatregelen worden overwogen op programmaniveau om regio's te stimuleren een bepaald niveau van overcommitment aan te gaan.
- De huidige ervaringen leren dat in de praktijk een evenredige verdeling van middelen tussen sociale en economische doelstellingen, in hun huidige definities, voor de meeste regio's een uitdaging is. Het is daarom aan te bevelen om in de toekomst al in de programmeringsfase stil te staan bij het operationaliseren van nationale afspraken rondom de verdeling van middelen binnen een regio, en waar nodig op nationaal niveau specifieke ondersteuning te bieden. Een verdere operationalisatie zou dan vergezeld kunnen gaan door afspraken rondom de minimaal vereiste inspanning door regio's, in de plaats van de huidige resultaatsverplichting.

Lessen ten aanzien van de implementatie van projecten

- Subsidieaanvragers geven aan dat de doorlooptijd tussen indieningsdatum en beschikkingsdatum als lang wordt ervaren, wat een belemmering kan vormen voor de tijdige implementatie van de projecten. Het is daarom aan te raden het beschikkingsproces tegen het licht te houden en te kijken waar mogelijkheden liggen om het proces in te korten. Hierbij kunnen regio's ook leren van de zuidelijke regio's waar de doorlooptijd op dit moment korter is.
- Voor veel penvoerders van met name arbeidsmarktprojecten is het verantwoordingsproces nieuw en het indienen van de eerste voortgangsrapportage een intensief proces. De verwachting is dat het indienen van toekomstige rapportages soepeler zal gaan, doordat zaken al ingeregeld zijn en penvoerders al ervaring hebben opgedaan. Het is wel aan te raden om samen met de arbeidsmarktprojecten te kijken hoe de rapportage van persoonsgegevens kan worden ingericht om voor deze projecten geen barrières op te werpen in het bereiken van deelnemers en toch voldoende gegevens op te leveren ten behoeve van verantwoording en monitoring.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen tweede deelrapport

Evaluatievragen	Beantwoording in sectie
Uitvoering	
1. Hoe is het proces van de uitvoering verlopen (monitoring en afhandeling declaraties, communicatie)? In hoeverre is er verschil per regio en per II?	3.3. en rapport 1
2. Hoe verloopt de uitvoering bij de BA?	3.3. en rapport 1
3. Hoe verloopt de samenwerking tussen de ministeries van SZW en EZ, II's, BA en de regio's?	3.3. en rapport 1
4. Hoe verloopt de samenwerking met de maatschappelijke partners op nationaal en regionaal niveau?	Rapport 1
5. Is bij de uitvoering sprake van implementatieproblemen? Zo ja, hoe is hier mee omgegaan en wat is het resultaat?	3.1 – 3.3.
6. In hoeverre is sprake van een doelmatige uitvoering? Welke factoren zijn van invloed op een (on)doelmatige uitvoering?	3.1
Tussentijdse resultaten	
7. In hoeverre zijn de tussentijdse mijlpalen zoals geformuleerd in de TJTP's behaald en wat zijn de belangrijkste redenen voor het wel/niet realiseren van de mijlpalen?	6.1
8. Wat is, op basis van de aanvragen en geselecteerde projecten, het perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden (2029)? Zijn er bijsturingen nodig om de programmadoelstellingen te behalen?	6.2
9. Dragen de projecten bij of volgen de projecten het beginsel van geen ernstige inbreuk doen aan de milieudoelstellingen?	3.3
10. Dragen de projecten bij aan en wordt er binnen de projecten rekening gehouden met een rechtvaardige transitie voor de beroepsbevolking?	6.3
11. Wat is het verwachte effect van de ingediende projecten op de innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt?	6.3
Lessen en aandachtspunten	
12. Welke lessen kunnen getrokken worden ten aanzien van 1) het uitvoeringsproces bij de II's, BA en regio's, 2) de samenwerking met maatschappelijke partners, 3) de realisatie van tussentijdse mijlpalen, en wat zijn eventuele verbeterpunten op deze onderdelen?	7
13. Welke inhoudelijke aanpassingen aan het JTF-programma zijn eventueel wenselijk naar aanleiding van de ervaringen met de uitvoering en gerealiseerde programmaprestaties, rekening houdend met relevante ontwikkelingen in de context van het programma, te weten: a) Nieuwe uitdagingen voortvloeiend uit in 2024 uitgebrachte landen-specifieke aanbevelingen door de EC; b) Vooruitgang bij de uitvoering van het geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan; c) Vooruitgang bij de uitvoering van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten; d) De sociaaleconomische situatie van de betrokken regio's.	3.1, 4, 6, 7

Bijlage 2. Overzicht respondenten

Tabel 6. Overzicht van organisaties die zijn gesproken voor het tweede deelrapport.

Organisatie	Naam
Avans Hogeschool	Jacomine van Ravensbergen
Chemelot Campus	Björn Koopmans
Gemeente Emmen	Ina Dobben
Gemeente Goes	Kristian Coppoolse
Gemeente Haarlem	Marion Fisser
Provincie Limburg	Anna Ozerova
Gemeente Velsen	Nienke van der Staay
Greenbiz IJmond / deskundigencommissie IJmond	Hans Snijders
Impuls Zeeland	Peter Bijkerk
Kansen voor West – programma IJmond	Karin Maatje
Kansen voor West – programma Groot-Rijnmond	Rik van der Laan
Nova college	Erdogan Öztürk, Edward Straus, Annemieke Sinnige
Provincie Noord-Brabant	Tjeerd van Loosbroek
Provincie Zeeland	Arnoud Guikema en Arendo Schipper
ROC Noorderpoort	Marjan Hamstra
Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN)	Frank Molema
Provincie Groningen	Frank Mennega
Stimulus Programmamanagement	Sacha Koppert en Louis Linders
Vista College	Marc van Oosterhout

Tabel 7. Overzicht van projecten die zijn gesproken voor het tweede deelrapport

Project	Naam
21 kV elektriciteitssysteem	Pedro Roggeveen
Advantage.li	Clint Bemont
Brightlands Circular Space Facilities B.V.	Maurice Olivers en Ardi Dortmans
Collectieve industrie- en afvalwatervoorziening voor circulaire bedrijven Oosterhorn	Mark Schaap en Elzo de Lange
CSO™ - The Future is Sweet	Michael Boot
Digipower 2023 - 2026 Green Deal	Louis Spaninks, Arthur Spaninks en Dick Visker

Project	Naam
DORP	Simon de Die
E-Connect IJmond	Viktor Bos
Energy Campus	Annelise de Smet, Antoine Derksen en Han
FlexIntensity	Annelies Koomans van den Dries
Floating Wind	Rinze-Jan van der Schuit
Port of Energy	Renée Rotmans
Stimulering digitalisering en robotisering van het mkb	Florian Agterhuis en Annigje Faber
Syklus	Jacco Kooistra
Techport Innovation Centre Green Incubator	Gerik ten Berge
Transition Network Academy VISTA	Marc van Oosterhout
WIZ ontwikkelcentra	Josien Hof

Tabel 8 Overzicht van respondenten die voor de eerste deelrapportage zijn gesproken

Organisatie	Naam
Benedict Pax	Pieter Paumen
CNV	Viera Spanikova
Deskundigencommissie	Marc Hendrikse
Deskundigencommissie/KAVB	Jaap Bond
Deskundigencommissie/RUG	Jouke van Dijk
Europese Commissie	Koen Delanghe
EZ	Marthe Grotenhuis
EZ	Felix Netten
FNV	Kristel Lageweg
FNV	Chris Driessen
FNV	Sander Martins
Gemeente Emmen	Guido Rink
Gemeente Emmen	Roel Folkersma
Gemeente Heerlen	Yvonne Bemelmans
Gemeente Rotterdam	Floor Koudijs
Gemeente Terneuzen	Erik van Merrienboer
HZ University of Applied Sciences	Barbara Oomen
Innovencio	Liesbeth Kraaijveld
Kansen voor West	Ruud van Raak
Kansen voor West	Rik van der Laan
Kansen voor West	Karin Maatje
MKB Noord	Joyce Walstra

Organisatie	Naam
Natuur en Milieufederatie Limburg	Andrea Bakker
Omgevingsdienst IJmond	Vera van Vuuren
PNO Consultants	Ruben Uineken
Provincie Groningen	Bas Fokkens
Provincie Groningen	Carine Bloemhoff
Provincie Groningen	Frank Mennega
Provincie Groningen	Henk Emmens
Provincie Groningen	Josien Hof
Provincie Limburg	Elianne Demollin-Schneiders
Provincie Limburg	Nanne van der Struijs
Provincie Limburg	Joost Hagens
Provincie Noord-Brabant	Tjeerd van Loosbroek
Provincie Noord-Brabant	Danny Dingemans
Provincie Noord-Brabant	Marc Glaudemans
Provincie Noord-Brabant	Maarten Kruger
Provincie Noord-Holland	Ivon Soldaat
Provincie Zeeland	Arendo Schipper
Provincie Zuid-Holland	Jean-Christophe Spapens
REWIN	Stefan van Seters
SNN	Frank Molema
Stimulus	Louis Linders
Stimulus	Sacha Koppert
SZW-PDV	Giovanni Floor
SZW-DSU (UVB)	Reyhan Cephe

Bijlage 3. Koppeling actielijnen en indicatoren

A. **Productieve investeringen in kleine en middelgrote ondernemingen, daaronder begrepen micro-ondernemingen en startende ondernemingen — die leiden tot economische diversificatie, modernisering en reconversie.**

Deze actielijn valt onder het eerste spoor van JTF. In alle regio's wordt op deze actielijn ingezet, behalve in de regio Zuid-Limburg.

Actielijn A	GE	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL	
Budget							
Gepr. budget		€86.615.226	€ 3.519.032	€ 13.755.738	€ 14.076.130	€ 2.239.131	-
% van totaal		27%	6%	24%	25%	4%	-
Indicatoren							
RCO01: Ondersteunde ondernemingen		157	15	48	40	4	-
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies		52	5	16	13	1	-
RCO04: Ondernemingen ondersteund met niet- financiële steun		104	10	32	26	3	-
RCR01: Banen gecreëerd in ondersteunde entiteiten		409	18	56	62	5	-
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)		€64.095.267	€2.604.084	€10.179.246	€10.416.335	€1.656.957	-
RCO101: Kmo's/mkb's die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, Industriële transitie en ondernemerschap		39	3	17	12	3	-
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in KMO's		3.600	161	-	-	-	-
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit		2.658	56	1.157	1.247	338	-

B. **Investeringen in de oprichting van nieuwe bedrijven, onder meer via bedrijfsincubatoren en adviesdiensten, die leiden tot het scheppen van banen.** Deze actielijn valt onder het eerste spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in de regio's Groningen-Emmen en West-Noord-Brabant.

Actielijn B	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL	
Budget							
Gepr. budget		€ 11.000.000	-	-	-	€ 2.000.000	-
% van totaal		3%	-	-	-	4%	-
Indicatoren							
RCO01: Ondersteunde ondernemingen		35	-	-	-	4	-
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies		2	-	-	-	4	-
RCO03: Ondernemingen ondersteund door financieringsinstrumenten		33	-	-	-		-

Actielijn B	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL	
RCO05: Ondersteunde startende ondernemingen		35	-	-	-	4	-
RCR01: Banen gecreëerd in ondersteunde entiteiten		139	-	-	-	25	-

C. **Investeringen in onderzoek en innovatie, onder meer door universiteiten en openbare onderzoeksorganisaties, en ter bevordering van de overdracht van geavanceerde technologieën.** Deze actielijn valt onder het eerste spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in alle regio's.

Actielijn C	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL	
Budget							
Gepr. budget		€ 25.000.000	€ 10.557.096	€ 5.000.000	€ 2.815.226	€ 16.792.479	€ 21.662.011
% van totaal		8%	19%	9%	5%	30%	38%
Indicatoren							
RCO01: Ondersteunde ondernemingen		135	46	27	15	69	90
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies		26	15	9	5	23	30
RCO04: Ondernemingen ondersteund met niet- financiële steun		90	30	18	10	46	60
RCO10: Ondernemingen die samenwerken met onderzoekorganisaties		117	40	23	13	59	78
RCR01: Banen gecreëerd in ondersteunde entiteiten		-	-	-	-	-	83
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)		€18.500.000	€7.812.252	€3.700.000	€2.083.267	€12.426.434	€13.957.889
RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen die product- of procesinnovatie introduceren		81	27	16	9	41	54
RCO101: Kmo's/mkb's die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, Industriële transitie en ondernemerschap		-	9	-	-	15	10
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in KMO's		-	483	-	-	86	-
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit		-	168	-	-	979	523

D. **Investeringen in het gebruik van technologie, alsook in systemen en infrastructuur voor betaalbare schone energie, met inbegrip van technologieën voor energieopslag, en ter vermindering van broeikasgasemissies.** Deze actielijn valt onder het tweede spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in alle regio's.

Actielijn D	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL	
Budget							
Gepr. budget		€ 52.500.000	€ 21.114.193	€ 13.065.323	€ 28.152.259	€ 18.892.470	€ 17.751.148
% van totaal		17%	37%	23%	50%	34%	32%
Indicatoren							
RCO01: Ondersteunde ondernemingen		238	91	45	69	76	75
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies		79	30	14	23	25	25
RCO03: Ondernemingen ondersteund door financieringsinstrumenten		-	-	2	-	-	
RCO04: Ondernemingen ondersteund met niet- financiële steun		158	61	29	46	51	50
PSOI01: Digitale beheerssystemen voor slimme netwerken		26	5	-	3	3	1
PSOI02: Oplossingen voor elektriciteitsopslag (MWh/jaar)		104	21	-	14	14	6
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)		€38.850.000	€15.624.503	€9.668.339	€20.832.671	€13.980.428	€15.207.850

Actielijn D	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL	
RCR29: Geraamde uitstoot van broeikasgassen		23.100	8.868	4.492	11.085	7.399	7.331
RCO101: Kmo's/mkb's die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, Industriële transitie en ondernemerschap		38	18	16	17	19	24
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in KMO's		2.914	965	1.546	-	97	-
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit		-	337	-	1.683	1.080	1.575

E. **Investeringen in hernieuwbare energie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad (17), met inbegrip van de daarin vastgestelde duurzaamheidscriteria, en in energie-efficiëntie, onder meer met het oog op het terugdringen van energiearmoede.** Deze actielijn valt onder het tweede spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in de regio's Groningen-Emmen en IJmond.

Actielijn E	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	€ 25.000.000	€ 3.519.033	-	-	-	-
% van totaal	8%	6%	-	-	-	-
Indicatoren						
RCO01: Ondersteunde ondernemingen	36	5	-	-	-	-
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies	36	5	-	-	-	-
RCO18: Woningen met verbeterde energieprestatie	129	-	-	-	-	-
RCO22: Bijkomende productiecapaciteit voor hernieuwbare energie	-	18	-	-	-	-
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)	€18.500.000	€2.604.084	-	-	-	-
RCR26: Jaarlijks primair energieverbruik	13.761	-	-	-	-	-
RCR29: Geraamde uitstoot van broeikasgassen	10.500	1.478	-	-	-	-
RCR32: Extra operationeel vermogen geïnstalleerd voor hernieuwbare energie	64	9	-	-	-	-
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in KMO's	-	161	-	-	-	-
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit	-	56	-	-	-	-

F. **Investeringen in slimme en duurzame lokale mobiliteit, met inbegrip van het koolstofvrij maken van de lokale vervoerssector en de infrastructuur daarvan.** Deze actielijn valt onder het tweede spoor van JTF. Op deze actielijn wordt in de Nederlandse JTF-regio's niet ingezet.

G. **Herstel en modernisering van stadsverwarmingsnetten met het oog op de verbetering van de energie-efficiëntie van stadsverwarmingssystemen en investeringen in warmteproductie, op voorwaarde dat de voorzieningen voor warmteproductie uitsluitend door hernieuwbare energiebronnen worden gevoed.** Deze actielijn valt onder het tweede spoor van JTF. Op deze actielijn wordt in de Nederlandse JTF-regio's niet ingezet.

H. **Investeringen in digitalisering, digitale innovatie en digitale connectiviteit.** Deze actielijn valt onder het eerste spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in de regio's Groningen-Emmen, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg.

Actielijn H	GE	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	€ 10.000.000	-	-	-	€ 3.000.000	€ 2.815.226
% van totaal	3%	-	-	-	5%	5%
Indicatoren						

Actielijn H	GE	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
RCO01: Ondersteunde ondernemingen	54	-	-	-	16	15
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies	18	-	-	-	5	5
RCO04: Ondernemingen met niet-financiële steun	36	-	-	-	11	10
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)	€7.400.000	-	-	-	€2.220.000	€2.083.267
RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen die product- of procesinnovatie introduceren	32	-	-	-	10	9

I. **Investeringen in de regeneratie en decontaminatie van brownfieldsites en in bodemherstel, waar nodig met inbegrip van de noodzakelijke groene infrastructuur en herbestemmingsprojecten, rekening houdend met het beginsel "de vervuiler betaalt".** Deze actielijn valt onder het tweede spoor van JTF. Op deze actielijn wordt in de Nederlandse JTF-regio's niet ingezet.

J. **Investeringen in de bevordering van de circulaire economie, onder meer door het voorkomen en verminderen van afval, efficiënt gebruik van hulpbronnen, hergebruik, herstel en recycling.** Deze actielijn valt onder het tweede spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in de regio's Groningen-Emmen, IJmond en Groot-Rijnmond.

Actielijn J	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	€ 15.000.000	€ 3.519.032	€ 5.621.443	-	-	-
% van totaal	5%	6%	10%	-	-	-
Indicatoren						
RCO01: Ondersteunde ondernemingen	81	15	30	-	-	-
RCO02: Ondernemingen ondersteund met subsidies	27	5	10	-	-	-
RCO03: Ondernemingen ondersteund door financieringsinstrumenten	-	-	1	-	-	-
RCO04: Ondernemingen ondersteund met niet- financiele steun	54	10	19	-	-	-
RCO10: Ondernemingen die samenwerken met onderzoekorganisaties	49	9	18	-	-	-
RCO119: Voor hergebruik voorbereid afval	1.500.000	281.523	562.144	-	-	-
RCR01: Banen gecreëerd in ondersteunde entiteiten				-	-	-
RCR02: Particuliere investeringen voor gelijke delen als overheidssteun (waarvan: subsidies, financieringsinstrumenten)	€11.100.000	€2.083.267	€4.159.868	-	-	-
RCR03: Kleine en middelgrote ondernemingen die product- of procesinnovatie introduceren	49	9	18	-	-	-
RCR48: Gerecycled afval gebruikt als grondstof	1.500.000	281.523	562.144	-	-	-
RCO101: Kmo's/mkb's die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, Industriële transitie en ondernemerschap	-	3	-	-	-	-
RCR97: Ondersteunde leerplaatsen in KMO's	-	161	-	-	-	-
RCR98: Personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit	-	56	-	-	-	-

K. **Bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden.** Deze actielijn valt onder het derde spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in alle regio's.

Actielijn K	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	€ 35.500.000	€ 7.038.065	€ 9.531.006	€ 9.501.387	€ 9.228.263	€ 7.488.501

Actielijn K	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
% van totaal	11%	13%	17%	17%	16%	13%
Indicatoren						
EECO11: Totaal aantal deelnemers	12.734	2.525	3.419	3.408	3.310	2.686
EECR03: Deelnemers die na deelname een kwalificatie halen	8.914	1.767	2.393	2.386	2.317	1.880

L. **Begeleiding van werkzoekenden bij het zoeken van een baan.** Deze actielijn valt onder het derde spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in alle regio's ingezet, behalve in West-Noord-Brabant.

Actielijn L	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	€ 22.000.000	€ 7.038.064	€ 1.886.201	€ 1.407.612	-	€ 5.630.451
% van totaal	7%	12%	3%	2%	-	10%
Indicatoren						
EECO11: Totaal aantal deelnemers	11.314	3.620	970	724	-	2.896
EECR04: Deelnemers die na deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige	3.168	1.013	272	203	-	811

M. **Actieve inclusie van werkzoekenden.** Deze actielijn valt onder het derde spoor van JTF. Op deze actielijn wordt alleen in de regio Groot-Rijnmond ingezet.

Actielijn M	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	-	-	€ 2.944.805	-	-	-
% van totaal	-	-	5%	-	-	-
Indicatoren						
EECO11: Totaal aantal deelnemers	-	-	1.514	-	-	-
EECR04: Deelnemers die na deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige	-	-	303	-	-	-

N. **Technische bijstand.** Deze actielijn betreft de uitvoeringskosten voor de II's.

O. **Andere activiteiten op het gebied van onderwijs en sociale inclusie, met inbegrip van, in naar behoren gemotiveerde gevallen, investeringen in infrastructuur ten behoeve van opleidingscentra en kinder- en ouderenzorgvoorzieningen zoals aangegeven in territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie overeenkomstig artikel 11.** Deze actielijn valt onder het derde spoor van JTF. Op deze actielijn wordt ingezet in alle regio's ingezet, behalve in IJmond.

Actielijn O	GR	IJ	GR	ZVVO	WNB	ZL
Budget						
Gepr. budget	€ 35.000.000	-	€ 4.500.000	€ 351.903	€ 4.152.174	€ 957.177
% van totaal	11%	-	8%	1%	7%	2%
Indicatoren						
RCO67: Klaslokaalcapaciteit voor nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen	12.000	-	1.543	121	1.424	328
RCR71: Jaarlijkse aantal gebruikers van nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen	48.000	-	12.343	965	11.389	2.625

Bijlage 4. Voortgang op indicatoren per spoor

Spoor 1

Vanuit de beleidstheorie in paragraaf 2.2 zien we dat actielijnen binnen spoor 1 innovatie middels nieuwe duurzame bedrijvigheid en economische diversificatie bij moeten dragen aan toekomstige werkgelegenheid in de regio. Op output niveau wordt binnen JTF de voortgang hierop gemeten door het aantal ondersteunende ondernemingen (RCO01), het aantal ondernemingen dat samenwerkt met onderzoeksorganisaties (RCO10) en het aantal mkb-bedrijven dat investeert in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap (RCO101). Uiteindelijk moet dit leiden tot resultaten, namelijk gecreëerde banen (RCR01), particuliere investeringen (RCR02) en kleine en middelgrote ondernemingen die product- of procesinnovatie introduceren (RCR03). Omdat het JTF inzet op integraliteit moeten projecten binnen dit spoor ook leiden tot ondersteunde leerplaatsen in de gefinancierde KMO's/mkb's (RCR97) en personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit (RCR98). Deze twee laatste resultaatindicatoren zullen we later bespreken wanneer we kijken naar de voortgang op arbeidsmarkt (spoor 3). Hieronder bespreken we het perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden op de output- en resultaatindicatoren en de verschillen daarin tussen de regio's.

Wanneer de tot op heden beschikte projecten worden uitgevoerd zoals voorzien dan zullen in IJmond en Groot-Rijnmond meer ondernemingen worden ondersteund dan nodig werd geacht om de doelstellingen uit de TJTP te behalen (RCO01). Met de beschikte projecten in Groningen-Emmen en West-Noord-Brabant worden respectievelijk ook al 89% en 85% van het benodigde aantal ondernemingen ondersteund. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost wordt daarentegen slechts ondersteuning van vijftien ondernemingen voorzien in de beschikte projecten (12% van de streefwaarde) en in Zuid-Limburg 34 (19% van de streefwaarde). In ZVVO speelt hier vermoedelijk mee dat er meer grote infrastructuurprojecten zijn gefinancierd dan innovatieprojecten, waar minder ondernemingen bij betrokken zijn. Daarnaast is het binnen het JTF (in tegenstelling tot EFRO) geen verplichting om samen te werken, waardoor er bij de projecten ook minder partijen betrokken hoeven te zijn.

Ondanks het lage aantal ontwikkelde extra banen, kan de doelstelling van spoor 1 (toekomstige werkgelegenheid) in ZVVO wel worden behaald. De achterstand op de outputindicator (aantal ondersteunde ondernemingen) werkt door in de verwachtingen voor de daaraan gekoppelde resultaatindicator van het aantal banen dat gecreëerd wordt in ondersteunde ondernemingen (RCR01). In ZVVO worden binnen de beschikte projecten slechts vijf extra banen gecreëerd. Door investeringen in de infrastructuur voor hernieuwbare energie kunnen op lange termijn juist industrieën worden behouden in de regio en nieuwe bedrijven die hiervan willen profiteren zich vestigen in de regio. Zeker in deze regio kan dus niet sec worden gekeken naar het aantal gecreëerde banen in ondersteunde ondernemingen om zicht te krijgen op de toekomstige werkgelegenheid van de regio. **In de andere regio's worden de streefwaarden op het gebied van gecreëerde banen met de beschikte projecten wel gehaald, ook in Zuid-Limburg waar het aantal verwachtte ondersteunende ondernemingen zelf achterbleef.**

Voor het behalen van de doelstellingen van actielijn C (investeringen in onderzoek en innovatie) wordt het in de beleidstheorie nodig geacht dat ondernemingen samenwerken met

onderzoeksorganisaties (RCO10). In hoofdstuk 5 zagen we eerder dat het beschikken van het geprogrammeerde budget op deze actielijn voorspoedig verloopt, maar dit is **niet terug te zien in het verwachte aantal samenwerkingen tussen ondernemingen en onderzoeksorganisaties bij de beschikte projecten**. Allen in IJmond is het de verwachting dat de doelstelling op deze outputindicator gehaald gaat worden, maar de andere regio's blijven hierop achter. Het blijkt binnen deze actielijn wel mogelijk om projecten te mobiliseren en te financieren, maar deze projecten leiden niet (allemaal) tot samenwerkingen. Het aangaan van samenwerkingen is binnen een JTF project ook geen verplichting. Het is hierdoor aannemelijk dat de streefwaarde voor deze outputindicator te hoog is ingeschat door de regio's.

Voor het monitoren van de innovaties bij bedrijven t.b.v. de klimaatneutraliteit en economische diversificatie wordt gekeken naar de outputindicator kmo's/mkb's die investeren in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap (RCO101). De voortgang op deze outputindicator ziet er grotendeels hetzelfde uit als de voortgang op het aantal ondersteunde ondernemingen in het algemeen: In Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond en West-Noord-Brabant is het de verwachting dat met de beschikte projecten de streefwaarden worden behaald, maar in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost (3%) niet en in Zuid-Limburg (40%) wordt dit lastig. **Op resultaatniveau wordt in Groningen-Emmen en IJmond met de beschikte projecten ook verwacht dat het benodigde aantal kleine en middelgrote ondernemingen daadwerkelijk product- en procesinnovaties zullen introduceren** (RCR03). In Groot-Rijnmond en West-Noord-Brabant worden de streefwaarde voor de outputindicator (kmo's/mkb's die investeren) wel behaald, maar leiden die naar verwachting (nog) niet tot het verwachtte aantal kmo's die daadwerkelijk innovaties gaan introduceren. Het perspectief voor het behalen van de streefwaarden op het gebied van mkb-bedrijven die innovaties implementeren is daarmee dus wisselend.

Binnen de beschikte projecten in ZVVO investeert slechts één mkb onderneming in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap, terwijl er 29 waren voorzien. Hiermee wordt in die regio de streefwaarde voor het aantal ondernemingen dat innovaties introduceert ook bij lange na niet gehaald. Hieruit blijkt nogmaals dat in ZVVO met name is ingezet op grote infrastructuurprojecten en minder op innovaties bij kleinere ondernemingen om toekomstige werkgelegenheid te creëren. In Zuid-Limburg blijven de verwachtte investeringen van mkb's in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap en de introductie van product- of procesinnovaties in de beschikte projecten ook achter op de streefwaarden. Hierbij speelt vermoedelijk de eerder aangehaalde knelpunten mee dat de mkb-bedrijven op de Chemelot campus het grootbedrijf nodig hebben voor de benodigde innovaties in die sector.

Voor het creëren van toekomstige werkgelegenheid is het ook van belang dat er door particuliere partijen geïnvesteerd wordt in de regio. Dit gebeurt in alle regio's en de streefwaarden voor deze resultaatindicator (RCR02) worden naar verwachting met de beschikte projecten overal behaald. West-Noord-Brabant is de enige regio die met 89% op 1 november 2024 nog niet het volledige streefbedrag van 2029 heeft behaald, waarschijnlijk door het gebrek aan grote infrastructuurprojecten (waar de eigen bijdrage vaak hoger is dan voor spoor 1 en spoor 3 projecten). Het aantrekken van zoveel particuliere investeringen is hiermee voor die regio een extra grote prestatie.

Spoor 2

Projecten binnen spoor 2 moeten ervoor zorgen dat er meer hernieuwbare energie wordt opgewekt en dat er meer gebruik wordt gemaakt van circulaire materialen en grondstoffen. Hiermee moeten ze eraan bijdragen dat een regio minder afhankelijk is van fossiele brand- en grondstoffen en broeikasgas intensieve industrieën.

Aan de actielijnen binnen spoor 2 infrastructuur zijn ook de outputindicatoren van het aantal ondersteunende ondernemingen (RCO01) en het aantal mkb-bedrijven dat investeert in vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap (RCO101) gekoppeld. Deze zijn in de vorige sectie al behandeld. Daarnaast wordt de voortgang op dit spoor gemeten met outputindicatoren over de hoeveelheid voor hergebruik voorbereid afval (RCO119), de hoeveelheid bijkomende productiecapaciteit voor hernieuwbare energie (RCO22), het aantal digitale beheerssystemen voor slimme netwerken (PSOI01) en de hoeveelheid oplossingen voor elektriciteitsopslag (PSOI02). Het resultaat wordt vervolgens gemonitord aan de hand van resultaatindicatoren particuliere investeringen (RCR02; bij spoor 1 al behandeld), het jaarlijkse primaire energieverbruik (RCR26), de geraamde uitstoot van broeikasgassen (RCR29), het extra geïnstalleerde operationele vermogen voor hernieuwbare energie (RCR32) en de hoeveelheid gerecycled afval dat wordt gebruikt als grondstof (RCR48). Omdat het JTF inzet op integraliteit moeten projecten binnen dit spoor ook leiden tot ondersteunde leerplaatsen in de gefinancierde KMO's/mkb's (RCR97) en personeel dat een opleiding in vaardigheden voltooit (RCR98). Deze twee laatste resultaatindicatoren zullen we later bespreken wanneer we kijken naar de voortgang op arbeidsmarkt (spoor 3). Hieronder bespreken we eerst het perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden op de output- en resultaatindicatoren en de verschillen daarin tussen de regio's.

De tot 1 november 2024 beschikte projecten in de regio IJmond voorzien in 72% van de streefwaarden over de hoeveelheid voor hergebruik voorbereid afval (RCO119) en de regio positioneert zich daarmee voor het behalen van de eindstreefwaarde voor deze outputindicator. Echter werkt dit nog niet door in een beoogd resultaat, namelijk de hoeveelheid gerecycled afval dat ook daadwerkelijk wordt gebruikt als grondstof (RCR48). In de regio's Groningen-Emmen en Groot-Rijnmond komen de streefwaarden van beschikte projecten tekort ten aanzien van de totale streefwaarden. In Groningen-Emmen wordt aangegeven dat er sinds het opstellen van de TJTP een verandering gaande is **waarbij reststromen van het productieproces rechtstreeks worden verwaard en daarmee niet de status van afval bereiken** . Dit is geen slechte ontwikkeling voor de regio, maar maakt het wel onmogelijk de streefwaarden te behalen.

Alleen in de regio Groningen-Emmen moesten investeringen in hernieuwbare energie (actielijn E) leiden tot bijkomende productiecapaciteit (RCO22). In deze regio zijn echter nog geen projecten beschikt op deze actielijn en is er dus ook niet of nauwelijks progressie te zien op deze outputindicator. De regio is wel bezig met een openstelling op het gebied van energiearmoede, maar voor het behalen van deze streefwaarde zullen er vermoedelijk ook grotere infrastructuurprojecten voor het opvoeren van de productiecapaciteit voor hernieuwbare energie gefinancierd moeten worden. De regio loopt daarmee met 5% ook nog ver achter op de gestelde streefwaarde voor het uiteindelijke extra operationele vermogen voor hernieuwbare energie (RCR32) en het jaarlijkse primaire energieverbruik (RCR26). In IJmond wordt de bijdrage van projecten aan extra operationeel vermogen voor hernieuwbare energie ruim boven de gestelde streefwaarde verwacht.

De regio's die in de regionale plannen digitale beheerssystemen voor slimme netwerken (PSOI01) hebben opgenomen (IJmond, Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost en Zuid-Limburg) is de verwachting dat de streefwaarden met de beschikte projecten (ruimschoots) behaald kan worden. Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost beoogde met de projecten in de regio daarnaast 14 MWh/jaar extra elektriciteitsopslag (PSOI02) te bewerkstelligen in 2029. Met de tot 1 november 2024 beschikte projecten zal dit aantal (als alles verloopt zoals gepland) echter meer dan 70.000 keer zoveel zijn. Dit toont aan dat er in die regio meer projecten dan op voorhand verwacht van de grond zijn

gekomen die een bijdrage leveren aan de randvoorwaardelijke infrastructuur voor het energienetwerk.

Uiteindelijk moeten investeringen binnen spoor 2 ertoe leiden dat de regio minder afhankelijk is van fossiele brand- en grondstoffen en broeikasgas intensieve industrieën. Resultaatindicator geraamde uitstoot van broeikasgassen (RCR29) zou dit in kaart moeten brengen. **In de regio's Groningen-Emmen, Groot-Rijnmond en Zuid-Limburg verwachten de beschikte projecten de streefwaarden en de gestelde doelstellingen op deze indicator ruimschoots te behalen.** In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is de verwachting dat de beschikte projecten 18% van de streefwaarde behalen. Dit valt echter te verklaren met het type project dat in ZVVO is beschikt. In de vorige paragraaf bespraken we al dat er in ZVVO is ingezet op de randvoorwaardelijke infrastructuur voor het energienetwerk. **Deze projecten zullen zelf geen bijdrage leveren aan een verminderde uitstoot van broeikasgassen (sterker nog, de bouw ervan zal vermoedelijk zelfs tijdelijk tot meer uitstoot leiden). Echter kan het er wel toe leiden dat andere en toekomstige bedrijven gebruik kunnen maken van schone energie waardoor het indirect een (grote) bijdrage kan leveren aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.** Binnen de huidige monitoringssystematiek en gekozen indicatoren zijn voor die uitkomsten geen ruimte.

In West-Noord-Brabant wordt met de beschikte projecten geen enkele vermindering van uitstoot van broeikasgassen voorzien en is de streefwaarde ver uit zicht. Het grootste obstakel is **het onvermogen om door de stikstofproblematiek in deze regio investeringen in infrastructuur te doen**. Ook in IJmond is de verwachting dat de beschikte projecten slechts 6% van de doelstelling behalen. Dit hangt samen met **de keuze voor investeringen in pilot- en labinstallaties in de ontwikkeling van innovaties**, die niet direct ook tot vermindering van broeikasgassen leiden. Op langere termijn kan van dergelijke innovaties echter wel een dergelijke bijdrage worden verwacht.

Spoor 3

De activiteiten binnen spoor 3 moeten ervoor zorgen dat de kennis en vaardigheden van de beroepsbevolking aansluiten op de nieuwe werkgelegenheid en dat de arbeidsmarktparticipatie in de moderne economie toeneemt. Om de voortgang hiervan te monitoren zijn er voor spoor 3 slechts twee outputindicatoren: het totale aantal deelnemers (EECO11) en de klaslokaalcapaciteit voor nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen (RCO67). Ook het resultaat wordt slechts in kaart gebracht aan de hand van het aantal deelnemers dat een kwalificatie haalt (EECR03), het aantal deelnemers dat na deelname aan het werk is (EECR04) en het jaarlijkse aantal gebruikers van nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen (RCR71). Er is dus geen indicator die kijkt naar het type deelnemer (studenten, werkenden, werkzoekenden) of naar de mate waarin deze deelnemers uitstromen naar banen binnen de moderne, duurzame economie. **Daarnaast is het voor projecten op voorhand zeer lastig in te schatten hoeveel personen er uiteindelijk deel zullen nemen aan een van de trajecten binnen een project, aangezien dat van vele factoren afhankelijk is.**

In hoofdstuk 5 zagen we al dat West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg op actielijn K (bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden) meer budget hebben beschikt dan op voorhand geprogrammeerd was. **Scholingstrajecten kwamen in deze regio's goed van de grond en dat is ook terug te zien in het positieve perspectief voor het behalen van de gestelde streefwaarden voor het totale aantal deelnemers aan deze trajecten (EECO11) en het verwachtte aantal deelnemers dat een kwalificatie zal behalen (EECR03).** Ook in Groot-Rijnmond is de verwachting dat met de beschikte projecten het

beoogde totale aantal deelnemers en kwalificaties behaald gaat worden. IJmond is met 64% van de streefwaarden met betrekking tot deelname en 82% met betrekking tot kwalificaties goed op weg met de beschikte projecten.

In Groningen-Emmen worden met de beschikte projecten 8.455 deelnemers verwacht (35% van de streefwaarde) en in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost 1.287 (31% van de streefwaarde). **In ZVVO is het niet de verwachting dat dit aantal met extra beschikte projecten nog substantieel zal stijgen, doordat het budget in die regio al grotendeels beschikt is.** Daarnaast speelt hier ook sterk de absorptiecapaciteit van de onderwijsinstellingen mee. Deze draaien in het voor hun maximale aantal projecten al mee. Wel hadden hier mogelijk nog extra mogelijkheden gelegen voor de bredere arbeidsmarktregio die pas laat in het programma betrokken zijn. In Groningen-Emmen is het wel de verwachting dat het totale aantal deelnemers met resterende openstellingen en lopende aanvragen nog op zal lopen.

Tot slot waren er ook infrastructurele investeringen in het onderwijs voorzien. Met uitzondering van IJmond moest er meer klaslokaalcapaciteit komen voor nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen (RCO67). De regio's Groningen-Emmen, Groot-Rijnmond en West-Noord-Brabant hadden hier een hoge streefwaarde ingesteld, maar halen die met de tot nu toe beschikte projecten bij lange na niet. Ook Zuid-Limburg komt met 40% niet aan het gestelde doel. Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost had een lagere streefwaarde ingesteld en behaalt deze naar verwachting met de beschikte projecten wel. Ditzelfde patroon zien we terug in verwachtingen op de resultaatindicator (het jaarlijkse aantal gebruikers van nieuwe of gemoderniseerde onderwijsvoorzieningen; RCR71).



Contact:
Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

Afbeelding cover: iStock