

Mid-term evaluatie JTF-programma Nederland Procesevaluatie opzet en inrichting



Opdrachtgever:
Ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

Publicatienummer:
2023.125-2412

Datum:
Utrecht, 22 oktober 2024

dialogic
innovatie • interactie

Ockham|IPS

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting NL	3
Management summary EN	7
1 Inleiding	11
1.1 Introductie.....	11
1.2 Doelstelling procesevaluatie	11
1.3 Onderzoeksaanpak.....	12
1.4 Leeswijzer	12
2 Opzet van het JTF	13
2.1 Wat is het JTF	13
2.2 JTF in Nederland.....	14
2.3 Ontwikkeling van regionale transitieplannen.....	15
2.4 Bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio's.....	18
2.5 Ervaringen met de organisatiestructuur	19
2.6 Synergie met andere fondsen.....	20
2.7 Betrokkenheid maatschappelijke partners.....	22
3 Inrichting van de uitvoering van het JTF.....	25
3.1 Introductie.....	25
3.2 Vorbereiding openstellingen	25
3.3 Ondersteuning van projectaanvragers	26
3.4 Mobiliseren deskundigencommissies.....	27
3.5 Beoordeling van projectaanvragen	27
3.6 Aanpassing van planning en programmering	29
4 Tussentijdse resultaten - stand van zaken van implementatie.....	31
4.1 Aantallen	31
4.2 Uitputting budget.....	32
4.3 Verdeling naar budget	35
4.4 Verdeling projecten tussen sporen	36
4.5 Geïntegreerde projecten	38
4.6 Inzet van cofinanciering.....	40
5 Conclusies.....	42
5.1 Conclusies en lessen ten aanzien van de gekozen structuur van het JTF	42
5.2 Conclusies en lessen ten aanzien van de uitvoering.....	43
5.3 Conclusies en lessen ten aanzien van de eerste resultaten	45
6 Vervolg	47
Bijlage 1. Onderzoeksvragen	48
Bijlage 2. Beleidstheorie van het JTF	50
Bijlage 3. Overzicht interviewrespondenten	52

Auteurs: Tessel Blom, Marenne Massop, Femke van Wijk, Ben Bresser, Vincent Mosmuller, Jeroen van der Teems (Dialogic); Gert-Jan Lindeboom, Bert-Jan Buiskool (Ockham IPS).

Begeleidingscommissie: Machiel Mulder (RUG), Onno Boeseman (Ministerie van SZW), Melanie Limon (Ministerie van SZW), Marthe Grotenhuis (Ministerie van EZK), 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

Introductie

De transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2050 stelt Nederland voor grote opgaves, zowel op economisch als maatschappelijk vlak. Het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (Just Transition Fund, JTF) biedt €19,2 miljard aan Europese lidstaten om de sociaaleconomische kosten van de klimaattransitie op te vangen, waarvan Nederland aanspraak maakt op €623 miljoen, die ingezet wordt in regio's Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg.

Onderzoeksaanpak

Het doel van deze evaluatie is om inzicht te krijgen in de implementatie en uitvoering van het JTF-programma (op nationaal en regionaal niveau) en in de tussentijdse programma-prestaties (realisatie tussendoelen), en hier lessen uit te trekken. Dit gebeurt middels twee deelonderzoeken. Dit eerste deelrapport is gericht op het verkrijgen van inzichten en ervaringen met de opzet en inrichting van het JTF in Nederland. De inhoudelijke analyse van de projecten en de mogelijkheden voor het behalen van de doelstellingen van het JTF zullen in het tweede deelrapport behandeld worden. Tezamen vormen de twee rapportages de input voor de Nederlandse tussentijdse evaluatie van het JTF, zoals vereist in Europese wetgeving.

Voor deze eerste deelrapportage van de procesevaluatie zijn relevante beleidsdocumenten, rapportages en andere publicaties geanalyseerd om de totstandkoming het Nederlandse JTF-programma in de zes regio's te reconstrueren en hier lessen uit te trekken. Ook zijn bestuurlijke afspraken, openbare informatie gepubliceerd door de uitvoeringsinstanties en verslagen van het monitoringcomité geraadpleegd. Daarnaast zijn er in totaal 46 interviews afgenomen met betrokkenen en zijn er analyses uitgevoerd op de administratieve gegevens van de uitvoeringsorganisaties. Hierbij is de peildatum van 31 maart 2024 aangehouden.

Totstandkoming van het JTF

Samen met de ambitieuze doelstellingen zoals aangekondigd in de Europese Green Deal introduceerde de Europese Commissie in december 2019 de brede kaders van het JTF. Dit fonds is in het leven geroepen om de sociaaleconomische kosten die met de groene transitie gepaard gaan op een eerlijke manier te verdelen. In de loop van 2020 zijn de specifiekere kaders van het fonds verder ontwikkeld op Europees niveau. Gelijktijdig liepen gesprekken tussen Nederland en de Europese Commissie over de selectie van regio's die aanspraak zouden kunnen maken op dit fonds. Uiteindelijk is gekozen voor regio's met een groot aandeel van energie-intensieve sectoren, gezien hun kwetsbaarheid voor de sociaaleconomische gevolgen van de klimaattransitie, namelijk regio's Groningen-Emmen, IJmond, Groot-Rijnmond, Zeeuws-Vlaanderen/Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg.

Als basis voor het JTF-programma hebben de zes geselecteerde regio's de economische activiteiten en industriële sectoren die getroffen worden door de transitie gedefinieerd in regionale transitieplannen (Territorial Just Transition Plan – TJTP). Deze regionale focus is een gevolg van de Europese verordening, en de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het JTF in Nederland is nader vastgelegd in bestuurlijke afspraken in september 2021, zoals ondertekend in maart 2022.

Het Nederlandse JTF-programma is uiteindelijk eind 2022 formeel goedgekeurd door de Europese Commissie. Daarmee kon implementatie officieel van start gaan, en vanaf januari 2023 zijn de eerste openstellingen van het JTF in de zes regio's een feit. Onder grote druk

hebben de zes JTF-regio's met succes grote stappen gezet in het binnenhalen van projecten. Dit heeft bijgedragen aan de situatie dat in april 2024 in totaal 92 projecten beschikt zijn en de streefwaarden voor geprognosticeerde uitgaven zoals vastgelegd in de bestuurlijke afspraken ruim zijn gehaald.

Bevindingen ten aanzien van de opzet van het JTF

Het Nederlandse JTF-programma combineert een model van decentrale uitvoering in de regio's, met coördinatie door een nationale beheerautoriteit. Om dit in goede banen leiden hebben Rijk en regio's een aantal procedurele en programmatische afspraken vastgelegd in een bestuursakkoord. **Binnen deze complexe structuur is de operationele samenwerking inmiddels goed te noemen**, en weten de diverse betrokkenen elkaar goed te vinden in de coördinatie, uitvoering en verantwoording van het JTF op diverse niveaus. In het licht van verschillen in wederzijdse verwachtingen in de aanloopfase, onderstreept de huidige ervaring het belang van gedetailleerde afspraken om vooraf de wederzijdse verwachtingen van betrokken organisaties duidelijk te hebben.

Ondanks de positieve ervaring met de operationele samenwerking heeft **elke betrokkene wel iets aan te merken op de gekozen structuur**. Zo ervaren de regio's te weinig autonomie om de uitvoeringstaken doelmatig in te richten, terwijl het Rijk weinig middelen heeft om de decentrale programma's inhoudelijk bij te sturen. De huidige invulling van de inhoudelijke rol van het Rijk, zoals vastgelegd in de bestuurlijke afspraken, lijkt gerechtvaardigd om aandacht voor de landelijke programmadoelstellingen te borgen. Ten aanzien van de uitvoering is echter de meerwaarde nog niet duidelijk gebleken van de formele rol van Ministeries van SZW en (toenmalig) EZK, zoals in de goedkeuring en publicatie van (wijzigingen in) de JTF-subsidieregeling, of de vaststelling van deskundigencommissies. Deze betrokkenheid leidt tot langere wijzigingsprocedures dan dat regio's gewend zijn voor EFRO, waardoor regio's zich beperkt zien in hun capaciteit in te spelen op veranderende omstandigheden. Het is dan ook aan te bevelen dat eventuele toekomstige programma's met uitvoering op regionaal niveau voor een model kiezen waarin formele uitvoeringstaken zoveel als mogelijk gedelegeerd kunnen worden naar de regio, door – waar nodig – het aanpassen of aanvullen van wettelijke kaders.

Het JTF is onderdeel van het Europese cohesiebeleid, waarbinnen regelgeving ook betrekking heeft op EFRO en ESF+. Door in Nederland de uitvoering te beleggen bij organisaties met praktische ervaring als beheerautoriteit van regionale programma's in EFRO, is het **mogelijk gebleken om hier zowel programmatisch als in de uitvoering synergiën te behalen**. Deze behaalde voordelen bieden een duidelijke les dat een fonds met raakvlakken met EFRO ook in de toekomst zijn voordeel doet met de rijke ervaring van betrokken uitvoeringsorganisaties.

In de samenstelling van de diverse overlegstructuren op nationaal en regionaal niveau is **invulling gegeven aan de eis van 'evenwichtige vertegenwoordiging'**; diverse maatschappelijke partner hebben hier ook zitting en stemrecht, naast betrokken bestuurders en uitvoerders. Wel leeft onder sommige betrokken organisaties het gevoel dat hun inbreng minder zwaar telt dan dat van de bestuurders, onder andere door de onderlinge stemverhoudingen en een relatief beperkte rol bij de totstandkoming van het programma. Het verdient dan ook aanbeveling voor toekomstige programma's om maatschappelijke partners vroegtijdig te mobiliseren en duidelijk onderlinge verwachtingen uit te spreken.

Bevindingen ten aanzien van de uitvoering

Ruim voor het lanceren van de eerste openstellingen in januari 2023 hebben de regio's diverse voorbereidende activiteiten in gang gezet. Zo hebben de regio's via uitvoerige

contacten met het veld van mogelijke aanvragers in de loop van 2022 hun openstellingen nader vorm kunnen geven en daarmee **de weg geëffend voor een succesvolle uitvoering van de ambitieuze uitvoeringsopgave** binnen het JTF. De proactieve benadering van mogelijke projectaanvragers heeft hier bijgedragen aan de huidige aandacht en interesse voor het JTF. Ook is daarbij de ondersteuning via de publieke en private partners, ondernemersverenigingen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen van groot belang gebleken.

Ook de **intensieve ondersteuning van aanvragers in de voorbereiding en het vroeg aanjagen van projectontwikkeling bij externen** blijkt een factor van belang om voldoende kwalitatief goede projectaanvragen binnen te halen. Regio's die eerder dergelijke ondersteuningsstructuren operationeel hadden, laten ook hogere slagingspercentages zien in de eerste reeks van projectbeoordelingen. Door goede afstemming in de voorbereidende fase kunnen projectideeën vroegtijdig informeel worden getoetst op de mate waarin deze binnen de programmakaders passen en waar deze kunnen worden verbeterd om de slagingskans verder te vergroten.

Binnen het JTF beoordelen deskundigencommissies elke projectaanvraag, op grotendeels vergelijkbare wijze als binnen het EFRO. **Dit blijkt adequaat voor de soort en grootte van aanvragen binnen het JTF.** In de noordelijke en zuidelijke regio's is ervoor gekozen om één deskundigencommissie zowel aanvragen binnen EFRO als JTF te laten beoordelen. Gezien de verklaarbare nadruk van expertise op regionale ontwikkeling en innovatie binnen deze commissies is het aan te bevelen dat de aanwezige deskundigheid binnen deze commissies op het terrein van arbeidsmarkt en het bredere sociale beleidsdomein ook expliciet voor het voetlicht wordt gebracht.

Aandacht voor de horizontale beginselen uit de Europese verordening is **geborgd in de programmaopzet en in de voorbereiding van projectaanvragen.** Het gaat daarbij in het bijzonder om aandacht voor het beginsel 'geen ernstige afbreuk doen' (do no significant harm, of DNSH) en 'gelijke kansen en non-discriminatie' (GKND). Op basis van de vastgestelde selectiecriteria houden deskundigencommissies projectaanvragen onder andere tegen deze beginselen tegen het licht. Wel bleek behoefte aan meer houvast bij het consequent toepassen van deze beginselen, ook om te voorkomen dat verwachtingen worden gewekt bij aanvragers, bestuurders, en maatschappelijke organisaties die het JTF niet waar kan maken. Hiervoor is ten behoeve van het beginsel 'do no significant harm' een aanvullend handvest ontwikkeld dat door betrokkenen wordt gewaardeerd.

Bevindingen ten aanzien van de eerste resultaten

Tot april 2024 zijn 92 projecten van start gegaan en is na ruim een jaar van implementatie in totaal €221 miljoen JTF-subsidie beschikbaar (35% van het JTF-budget). De **uitvoering loopt daarmee tot dusver volgens plan.** Zo zijn de streefwaarden voor geprognosticeerde bestedingen tot eind 2026 uit de bestuurlijke afspraken ruim gehaald, en lijkt de gekozen strategie in de wijze van committeren zijn vruchten af te werpen. Het publiceren van de STEP-verordening in februari 2024¹ verlicht de druk van de Europese "frontloading"-eisen, waarbij 70% van het JTF budget uiterlijk in 2026 moet worden gedeclareerd, en draagt verder bij aan de gunstige uitgangspositie van de implementatie van het Nederlandse JTF-programma. In deze context blijft het wel van belang om de voortgang van bestedingen

¹ Met de STEP-verordening wordt onder andere de druk op de hoeveelheid declaraties richting de Commissie verlicht.

nauwgezet verder te blijven monitoren, zodat tijdig kan worden opgetreden in het geval dat regio's toch moeite blijken te hebben om hun budgetten volledig weg te zetten.

In het kader van de beleidsdoelstellingen van het JTF hebben regio's zich gecommitteerd om de JTF gelden in hun regio evenredig te verdelen tussen economische en sociale doelstellingen. Ondanks inspanningen in elke regio om zoveel mogelijk arbeidsmarktprojecten van de grond te krijgen, laat een overzicht van de beschikte projecten tot april 2024 op dit punt echter **duidelijke verschillen tussen regio's zien**. Mede door de langere ontwikkeltijd van arbeidsmarktprojecten en beperkte absorptiecapaciteit op dit terrein zijn bestedingen met een sociale doelstelling in de meeste regio's tot april 2024 nog achtergebleven. De programmering van een aantal regio's is er nog wel op gericht deze afspraken te halen. In aanloop naar de komende jaren is daarmee relevant op te merken dat **op dit moment niet duidelijk is wat de gevolgen zijn als een regio deze afspraak met het Rijk niet naleeft**. Het is daarom aan te bevelen dat Rijk en regio's hier explicieter nadere afspraken over maken, bijvoorbeeld door de definitie van 'sociale doelstellingen' in het kader van de bestuurlijke afspraken nader te definiëren, af te spreken hoe de verdeling van budgetten dient te worden gemeten en wat de eventuele gevolgen zijn wanneer een regio in de uiteindelijke verdeling van middelen af blijkt te wijken van de 'acceptabele bandbreedte'.

Tot slot laat de analyse van beschikte JTF-subsidies tot dusver zien dat de eigen bijdrage van beschikte JTF-subsidies op dit moment hoger ligt dan de minimale eis van 50%, met name door de **cofinanciering uit private middelen**. Dit onderstreept de hefboomwerking die van het JTF uitgaat en aanvullende middelen in de geselecteerde regio's kan mobiliseren. Bij projecten die zich voornamelijk richten op arbeidsmarkt doelstellingen zijn publieke middelen als cofinanciering gebruikelijker, in de regel tot aan de vereiste 50%. Binnen dit domein ervaren regio's met name beperkingen in de regionale absorptiecapaciteit. Om die reden is aan te bevelen de interesse te peilen bij regionale betrokkenen om op specifieke punten aanpassing van het JTF-programma te overwegen. Dit kan relevant zijn in het licht van de mogelijkheid om tot 100% Europese subsidie te krijgen voor JTF-projecten die zich richten op het verminderen van tekorten op de arbeidsmarkt in specifieke strategische sectoren, zoals geïntroduceerd in de STEP verordening in februari 2024.

Management summary EN

Introduction

The transition to a climate-neutral and circular economy by 2050 presents the Netherlands with significant challenges, both economically and socially. The Just Transition Fund (JTF) provides €19.2 billion to European member states to offset the socio-economic costs of the climate transition, of which the Netherlands is eligible for €623 million, to be used in the regions of Groningen-Emmen, IJmond, Groot Rijnmond, Zeeuws-Vlaanderen/Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant, and Zuid-Limburg.

Research approach

The aim of this evaluation is to gain insights into the implementation and execution of the JTF program (both nationally and regionally) and its interim performance (achievement of interim targets) and to draw lessons from it. This is conducted through two sub-studies. This first sub-report focuses on gaining insights in and experiences with the design and structure of the JTF in the Netherlands. The analysis of the content of the projects and the possibilities for achieving the objectives of the JTF will be covered in the second sub-report. Together, the two reports provide input for the Dutch mid-term evaluation of the JTF, as required by European legislation.

For this first sub-report of the process evaluation, relevant policy documents, reports, and other publications were analyzed to reconstruct the development of the Dutch JTF program in the six regions and to draw lessons from it. Administrative agreements, public information published by the implementing bodies, and reports from the monitoring committee were also consulted. In addition, a total of 46 interviews were conducted with stakeholders, and analyses were performed on the administrative data of the implementing organizations. The cut-off date for this information was March 31, 2024.

The realization of the JTF

Together with the ambitious objectives announced in the European Green Deal, the European Commission introduced the broad frameworks of the JTF in December 2019. This fund was realized to fairly distribute the socio-economic costs associated with the green transitions. Over the course of 2020, the more specific frameworks of the fund were further developed at the European level. At the same time, discussions were held between the Netherlands and the European Commission about selecting regions eligible for this fund. Ultimately, regions with a significant share of energy-intensive sectors were chosen due to their vulnerability to the socio-economic impacts of the climate transition. These regions are Groningen-Emmen, IJmond, Groot Rijnmond, Zeeuws-Vlaanderen/Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant, and Zuid-Limburg.

The six selected regions defined the economic activities and industrial sectors affected by the transition in regional transition plans (Territorial Just Transition Plan – TJTP) as the basis for the JTF program. This regional focus is a result of the European regulation, and the division of responsibilities within the JTF in the Netherlands was further established in administrative agreements in September 2021, as signed in March 2022.

The Dutch JTF program was officially approved by the European Commission at the end of 2022. This allowed the implementation to officially begin, and from January 2023, the first calls for proposals were opened in the six regions. Under significant pressure, the six JTF regions successfully took major steps to secure projects. This has contributed to the situation

where, by April 2024, a total of 92 projects had been approved, and the target values for projected expenditures, as stipulated in the administrative agreements, had been exceeded.

Findings with regards to the structure of the JTF

The Dutch JTF program combines a model of decentralized implementation in the regions with coordination by a national managing authority. To manage this effectively, the national government and the regions have established several procedural and programmatic agreements in an administrative agreement. **Within this complex structure, operational collaboration is now considered to be functioning well**, and the various stakeholders are able to find each other in the coordination, execution, and accountability for the JTF at various levels. In light of the differences in mutual expectations during the preparatory phase, the current experience underscores the importance of making detailed agreements in advance to clarify the mutual expectations of the involved organizations.

Despite the positive experience with operational collaboration, **each stakeholder has something to comment on the chosen structure**. For example, the regions experience too little autonomy to efficiently organize the implementation tasks, while the national government has limited means to steer the content of the decentralized programs. The current definition of the role of the national government, as laid down in the administrative agreements, seems justified to safeguard attention for the national program objectives. However, the added value of the formal role of the Ministries of Social Affairs and Employment (SZW) and (former) Economic Affairs and Climate Policy (EZK) in the execution, such as in the approval and publication of (amendments to) the JTF subsidy scheme or the establishment of expert committees, is not yet evident. This involvement leads to longer amendment procedures than the regions are accustomed to for the European Regional Development Fund (ERDF), limiting the regions' capacity to respond to changing circumstances. It is therefore recommended that any future programs with regional-level implementation choose a model where formal implementation tasks can be delegated to the regions as much as possible by – where necessary – adjusting or supplementing legal frameworks.

The JTF is part of European cohesion policy, within which regulations also apply to the ERDF and the European Social Fund Plus (ESF+). By allocating the execution in the Netherlands to organizations with practical experience as managing authorities of regional programs in ERDF, **it has been possible to achieve synergies both programmatically and in execution**. These achieved advantages provide a clear lesson that a fund with links to the ERDF will also benefit from the rich experience of the involved implementing organizations in the future.

The composition of the various consultation structures at the national and regional levels **provides a 'balanced representation'**; various social partners have seats and voting rights, alongside the involved administrators and implementers. However, some involved organizations feel that their input weighs less than that of the administrators, partly due to the internal voting ratios and a relatively limited role in the program's development. It is therefore recommended that future programs mobilize social partners at an early stage and clearly articulate mutual expectations.

Findings with regards to the implementation

Well before the launch of the first calls in January 2023, the regions initiated various preparatory activities. For instance, through extensive contacts with potential applicants in 2022, the regions were able to shape their calls for proposals, **paving the way for the successful implementation of the ambitious execution task within the JTF**. The proactive approach toward potential project applicants contributed to the current attention and interest

in the JTF. Support through public and private partners, business associations, and regional development agencies has also proven to be of great importance.

The intensive support provided to applicants in the preparation phase and the early encouragement of project development among external parties also appears to be a significant factor in attracting sufficient high-quality project applications. Regions that had such support structures operational earlier show higher success rates in the first series of project assessments. By good coordination during the preparatory phase, project ideas can be informally assessed early on for their fit within the program frameworks and where they can be improved to increase the chances of success.

Within the JTF, expert committees assess each project application, largely in a similar manner as within the ERDF. **This appears adequate for the type and size of applications within the JTF.** In the northern and southern regions, a single expert committee was chosen to assess applications for both the ERDF and JTF. Given the understandable emphasis on expertise in regional development and innovation within these committees, it is recommended that the existing expertise within these committees in the field of the labor market and the broader social policy domain be explicitly highlighted.

Focus on the horizontal principles of the European regulation is **ensured in the program design and the preparation of project applications.** This specifically includes attention to the principle of 'do no significant harm' (DNSH) and 'equal opportunities and non-discrimination' (EOND). Based on the selection criteria, expert committees review project applications on these principles. However, there was a need for more guidance in the consistent application of these principles, also to avoid raising expectations among applicants, administrators, and social organizations that the JTF cannot meet. For this purpose, an additional charter for the principle of 'do no significant harm' was developed, which is appreciated by stakeholders.

Findings on the initial results

By April 2024, 92 projects had started, and after just over a year of the implementation of the program, a total of €221 million in JTF subsidies had been allocated (35% of the JTF budget). **The implementation is therefore proceeding according to plan.** The target values for projected expenditures until the end of 2026 set out in the administrative agreements have been significantly exceeded, and the chosen strategy in the commitment approach seems to be paying off. The publication of the STEP regulation in February 2024² eases the pressure from the European "frontloading" requirements, which state that 70% of the JTF budget must be declared by 2025, and further contributes to the favorable starting position of the implementation of the Dutch JTF program. In this context, it remains important to continue to closely monitor expenditure progress, so timely action can be taken if regions experience difficulties fully allocating their budgets.

As part of the policy objectives of the JTF, regions have committed to distributing JTF funds in their region proportionally between economic and social objectives. Despite efforts in each region to get as many labor market projects off the ground as possible, an overview of the approved projects up to April 2024 shows **clear differences between regions** in this regard. Partly due to the longer development time of labor market projects and limited absorption capacity in this area, expenditures with a social objective in most regions have lagged behind as of April 2024. However, the programming of several regions is still aimed

² The STEP regulation reduces the pressure on the amount of declarations that need to be submitted to the European Commission.

at meeting these commitments. In preparation for the coming years, it is relevant to note that **it is currently unclear what the consequences will be if a region fails to adhere to this agreement with the national government.** It is therefore recommended that the national government and regions make more explicit agreements on this, for example by further defining the term 'social objectives' within the framework of the administrative agreements, agreeing on how the distribution of budgets should be measured, and determining what the potential consequences would be if a region deviates from the 'acceptable range' in the final allocation of funds.

Finally, the analysis of approved JTF subsidies so far shows that the co-financing of approved JTF subsidies currently exceeds the minimum requirement of 50%, mainly due to **co-financing from private sources.** This underscores the leverage effect of the JTF, which can mobilize additional resources in the selected regions. For projects that primarily focus on labor market objectives, public funding is more commonly used as co-financing, generally up to the required 50%. In this domain, regions particularly experience limitations in regional absorption capacity. For this reason, it is recommended to gauge interest among regional stakeholders in considering adjustments to the JTF program on specific points. This could be relevant in light of the possibility of receiving up to 100% European funding for JTF projects aimed at reducing labor shortages in specific strategic sectors, as introduced in the STEP regulation in February 2024.

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 programma-prestaties (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 voorzien voor de zomer van 2024 en richt zich op het verkrijgen van inzichten en ervaringen met de opzet en inrichting van het JTF in Nederland. Door prioriteit te geven aan proces en inrichting van het JTF is bewust nog geen analyse gedaan van de *inhoud* van toegekende JTF-projecten of de implementatie daarvan. We kijken naar de voortgang van beschikte projecten om lessen te trekken over de manier waarop opzet en inrichting deze kunnen hebben beïnvloed.
- **Tweede deelrapport:** Het tweede deelrapport wordt eind 2024 opgeleverd en moet naast geactualiseerde inzichten uit het eerste deelrapport ook inzicht bieden 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 geanalyseerd. Daarnaast zijn gedurende het onderzoek door interviewrespondenten documenten aangeleverd. 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 (Bijlage 2). Ook zijn bestuurlijke afspraken, openbare informatie gepubliceerd door de uitvoeringsinstanties en verslagen van het monitoringcomité geraadpleegd.

In totaal zijn er 46 **interviews** afgenomen met betrokkenen (zie Bijlage 3 voor een overzicht). In tien verkennende interviews is getracht een eerste beeld te schetsen van de totstandkoming, opzet, inrichting en uitvoering van het JTF-programma in Nederland en de regio's. Deze interviews diende daarnaast als voorbereiding voor de tweede ronde interviews. In de tweede ronde zijn interviews met 36 stakeholders van het JTF-programma gehouden. Er is gesproken met een brede selectie respondenten waaronder medewerkers van SZW, (toenmalig) EZK, gemeentes en provincies, vertegenwoordigers van maatschappelijke partners zoals CNV, FNV en de Natuur- en Milieufederatie, de uitvoerende intermediaire instanties, voorzitters van de deskundigencommissies en overige betrokken partijen. Hierbij is nadruk gelegd op de opzet en inrichting van het JTF-programma, de aspecten die minder goed zijn verlopen en mogelijke verbeterpunten voor de resterende uitvoering van het programma.

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. Op **peildatum 31 maart 2024** zijn de aanvragen die op dat moment lopend, afgewezen of toegekend waren geanalyseerd op basis van openstelling en spoor en de wijze waarop de financiering is ingericht. **De inhoudelijke analyse van de projecten, de daarvoor gestelde indicatoren en de beoordeling van de bijdrage van deze projecten aan de doelstellingen van het JTF zullen in het tweede deelrapport behandeld worden.**

1.4 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we het JTF-programma op nationaal en regionaal niveau. Hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen rondom de opzet en inrichting van het JTF. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de eerste bevindingen ten aanzien van de uitvoering van het JTF beschreven, waarbij in het bijzonder aandacht is voor de uitvoerende stappen die de implementatie van het fonds voorbereiden. 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 bevat tenslotte de conclusies, waarbij er met name aandacht is voor lessen en aandachtspunten. De beschrijving van de regionale programma's, de regionale beleidstheorie en de tussentijdse resultaten per regio zijn apart bijgesloten in annex A: Regionale hoofdstukken.

2 Opzet van het JTF

2.1 Wat is het JTF

Het fonds voor een Rechtvaardige Transitie (Just Transition Fund – JTF) is onderdeel van het bredere Europees mechanisme voor rechtvaardige transitie (het Just Transition Mechanism, JTM)³. Dit mechanisme is in 2019 samen met de Europese Green Deal in het leven geroepen, om zo de sociale en economische gevolgen van de maatregelen die uit de Green Deal volgen te verzachten⁴. Het richt zich op regio's en sectoren die het zwaarst door de groene transitie getroffen worden, bijvoorbeeld vanwege hun afhankelijkheid van fossiele brandstoffen of broeikasgas intensieve industriële processen. In het kader van het JTF is in totaal €19.2 miljard beschikbaar voor alle EU-lidstaten in de periode 2021 tot 2027. Nederland maakt in totaal aanspraak op €623 miljoen.

Het JTF wordt deels gefinancierd vanuit de reguliere Europese meerjarenbegroting voor 2021-2027, en deels vanuit NextGeneration EU⁵. Het deel binnen NextGeneration EU is gereserveerd voor de jaren 2021-2023 (zie Tabel 1). Volgens de Europese financiële regels kan beschikte subsidie voor 2023 uiterlijk in 2026 worden gedeclareerd (de zogenaamde n+3 regel). **Dit zorgt voor een aanzienlijke druk op de uitvoering, aangezien daarmee circa 35% van het JTF uiterlijk in 2025 moet worden gedeclareerd en circa 70% in 2026, om te voorkomen dat deze middelen teruggevorderd worden.**

Tabel 1. Financiering van het Nederlandse JTF-programma in miljoenen €. MFK = Meerjarig Financieel Kader.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
MFK 2021-2027	46.6	47.4	48.1	48.9	40.5	41.3	272.8
NextGen EU	173.7	176.5					350.3
Totaal	220.3	223.9	48.1	48.9	40.5	41.3	623.1

Het JTF is net als het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) onderdeel van het Europese Cohesiebeleid. De Europese verordening die het JTF opricht, stelt expliciet de mogelijkheid open dat lidstaten de financiële toekenning uit het JTF kunnen aanvullen met middelen uit het EFRO en het ESF+, door dit vast te leggen in de formele programmering⁶. In Nederland is in de voorbereidende fase nagedacht gebruik te maken van deze mogelijkheid, maar hier is uiteindelijk van afgezien

³ 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.

⁴ Europese Commissie (2019), De Europese Green Deal. Mededeling van de Commissie: [COM\(2019\)640](#).

⁵ Zie artikel 3 en 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](#).

⁶ Zie hiervoor artikel 10 van Verordening 2021/1056 van het Europees Parlement en de Raad, tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, [OJ L 231/1](#).

aangezien de definitieve budgettaire toewijzing binnen het JTF hiervoor niet langer aanleiding bood.

2.2 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 streefcijfers voor energie en klimaat voor 2030 van de Unie en een klimaatneutrale economie van de Unie uiterlijk in 2050, op basis van de Overeenkomst van Parijs."⁷

Dit evaluatierapport verwijst regelmatig terug naar deze doelstelling en de uitdagingen die samenhangen met de 'transitie'. In het licht van deze doelstelling definiëren we transitie als de stappen die nodig zijn om de bredere klimaatambities van Europese Green Deal te bereiken. Daarbij denken we in de eerste plaats aan de klimaattransitie (netto-uitstoot van broeikasgassen van nul in 2050), de energietransitie (100% duurzame energie in 2050), en grondstoffentransitie (100% circulaire economie in 2050).

Nederland heeft in samenspraak met de Europese Commissie in 2020 in kaart gebracht welke regio's het meest kwetsbaar zijn voor de sociaaleconomische gevolgen van de klimaattransitie en is daarbij uitgekomen op de regio's met een groot aandeel van energie-intensieve sectoren. Hiervoor is gekeken naar huidige CO2 uitstoot, aandeel zware industrie in werkgelegenheid, het bruto percentage toegevoegde waarde industrie en de huidige werkloosheidscijfers.

Om de details van de Nederlandse aanpak nader uit te werken zijn in de tweede helft van 2020 diverse overleggen gevoerd tussen de betrokken ministeries, regio's en Europese Commissie, hiertoe ook aangezet door de Tweede Kamer. In december 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uiteindelijke verdeling van middelen, zoals in onderstaande tabel aangegeven.⁸ In deze kamerbrief verwijst de toenmalig staatssecretaris van EZK al naar **het uitgangspunt dat de middelen gelijk (50% - 50%) dienen te worden ingezet ten behoeve van arbeidsmarktbeleid/investeringen die deze gebieden een nieuwe economische, duurzame impuls geven.**

Tabel 2. Totaal financiële toewijzingen per regio en co-financiering inclusief uitvoeringskosten.⁹

Regio	Bijdrage EU vanuit JTF (€)	Cofinanciering (€)	Totaal (€)
Groningen-Emmen	330.319.823	330.319.823	660.639.647
IJmond	58.556.695	58.556.695	117.113.391
Groot-Rijnmond	58.556.695	58.556.695	117.113.391
Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost	58.556.695	58.556.695	117.113.391

⁷ Publieksversie Operationeel Programma JTF Nederland.

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

⁹ De uitvoeringskosten bedragen 3,85% van het budget. In de regio Groningen-Emmen is het overgebleven budget daarmee €317.615.226 en in de overige regio's €56.304.516.

Regio	Bijdrage EU vanuit JTF (€)	Cofinanciering (€)	Totaal (€)
West-Noord-Bra-bant	58.556.695	58.556.695	117.113.391
Zuid-Limburg	58.556.695	58.556.695	117.113.391
Totaal Nederland	623.103.298	623.103.298	1.246.206.602

Het JTF-budget is bedoeld als katalysator voor regionale investeringen. JTF-projecten kunnen daarom in de regel tot maximaal 50% subsidie krijgen.¹⁰ Het overige deel van de projectkosten moet worden gedekt door een combinatie van eventuele publieke cofinanciering (vanuit Rijk, Provincies of andere overheden) en door private partijen, waaronder de aanvragers zelf.¹¹ Hierbij is het wel een voorwaarde dat de verschillende subsidies voor verschillende kostenposten ingezet worden.¹² Dit leidt tot bovenstaande financiële verdeling met een totale investering van bijna €1,25 miljard.

2.3 Ontwikkeling van regionale transitieplannen

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 in brede 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 *niet* als voornaamste 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 voorzien¹³. 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;

¹⁰ De hoogte van de EU-bijdrage is daarnaast afhankelijk van de regels omtrent staatssteun. Bovendien creëert de recent goedgekeurde STEP verordening ([Verordening 2024/795](#)) de mogelijkheid om tot 100% Europese financiering aan te vragen voor investeringen die zich richten op strategische technologieën. Vooralsnog is dit een theoretische mogelijkheid, aangezien hiervoor het JTF-programma dient te worden geamendeerd.

¹¹ Publieksversie Operationeel Programma JTF Nederland [www.snn.nl]

¹² [europadecentraal.nl]

¹³ 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 bevat 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.

- **Arbeidsmarktpartijen:** vakbonden, werkgevers- en werknemersorganisaties, arbeidsmarktregio's en regionale mobiliteitsteams;
- **Arbeidsmarkt doelgroepen** 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 punten zijn hieronder kort opgesomd en zijn tevens in detail weergegeven in onderstaande tabel.

- **Spoor 1. Investerings 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 de transitie te versnellen, zowel door bestaande industriële waardeketens te verduurzamen als nieuwe waardeketens te ondersteunen. In Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost is expliciet gekozen om binnen dit spoor het creëren van nieuwe toekomstbestendige banen centraal te stellen.
- **Spoor 2. Investerings in technologie, systemen en infrastructuur (infrastructuur):** Investerings 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):** Investerings in de arbeidsmarkt krijgen uitdrukking in de expliciete aandacht voor om- en bijscholing in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost 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 3 Overzicht regionale prioriteiten

Regio	1. Vernieuwing en versterking regionale economie	2. Investerings in technologie, systemen, en infrastructuur	3. Wendbare en weerbare beroepsbevolking
Groningen-Emmen	Ondersteunen van onderzoek, innovatie, en investeringen in nieuwe bedrijven die de transitie versnellen	Stimuleren van transitie naar groene productieprocessen in de industrie	Versterken van het menselijk kapitaal
IJmond	Aanjagen van innovatie behoeve van een duurzame staalindustrie en diversificatie van de economie	Bijdragen aan economische diversificatie en de ontwikkeling van de IJmond als energy hub, duurzame technische werkplaatsen en een duurzaam industriecluster	Verminderen van mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

Regio	1. Vernieuwing en versterking regionale economie	2. Investerings in technologie, systemen, en infrastructuur	3. Wendbare en weerbare beroepsbevolking
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
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 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

Bron: Territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie

De doelstellingen zoals hierboven geformuleerd laten veel overeenkomsten zien, met daarin 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. Deze focus moet worden gezien in het licht van het verbod op JTF-investeringen met betrekking tot de productie, de verwerking, het vervoer, de distributie, de opslag of de verbranding van fossiele brandstoffen¹⁴.

De basis voor het JTF is de transitie naar nieuwe duurzame productieprocessen in de industrie en chemie, die een complete ombouw van waardeketens vereist en daarmee impact heeft op directe en indirecte banen. Daarmee is de beleidstheorie voornamelijk gericht op het ondersteunen en versnellen van de groene transitie op het gebied van innovatie, infrastructuur en op sociaaleconomisch gebied. Met investeringen in innovaties, infrastructuur en aandacht voor opleiding en omscholing poogt het JTF de verwachte toekomstige sociaaleconomische gevolgen van de transitie te mitigeren en voorkomen. De mate waarin de eisen van de JTF-verordening aansluiten bij deze doelstelling en de nader geoperationaliseerde doelstelling in de regionale plannen is onderwerp van deelrapportage 2.

¹⁴ 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](#).

Ook is in dit licht de concrete gekozen invulling van 'rechtvaardigheid' binnen het fonds voor een rechtvaardige transitie relevant. De aandacht voor vernieuwing van de regionale economie laat zien dat rechtvaardigheid met name is geoperationaliseerd op regionaal niveau, door regio's te selecteren met de grootste transitie-opgave. Door diversificatie (nieuwe 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.

Om de bijdrage van het programma te toetsen aan het horizontale principe van *Do no significant harm* (DNSH) is de opzet uit de regionale TJTP en het landelijke programma in 2022 door externe consultants doorgelicht. In deze analyse is vastgesteld dat de keuze voor indicatoren die de bijdrage meten aan CO2-reductie en toename van hergebruik van afval als grondstof duidelijke signalen zijn van de positieve bijdrage van het JTF aan de transitie¹⁵. Het programma biedt daarmee de mogelijkheid om naleving van het DNSH-principe effectief te kunnen monitoren. Bovendien borgt het JTF-programma dit principe doordat projecten zelf vergunningstrajecten dienen te doorlopen, inclusief waar nodig eventuele milieubeoordeling en dat de aanvragen hier door de deskundigencommissies op getoetst worden.

2.4 Bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio's

De JTF-verordening vereist dat de toekenning van middelen gebeurt op basis van regionale kenmerken, waarvoor de regionale transitieplannen de prioriteiten definiëren¹⁶. De invulling van de daarvoor te gebruiken organisatiestructuur is verder aan de lidstaat. Parallel aan de ontwikkeling van de TJTP door de regio's is deze structuur uitgewerkt in een aantal uitgangspunten die in september 2021 in een bestuurlijk overleg tussen Rijk en regio's zijn bevestigd. Gekozen is om het JTF te organiseren in een overkoepelend landelijk programma, op basis van de regionale transitieplannen, dat wordt uitgevoerd in de regio. We bespreken hier de voor de evaluatie belangrijkste elementen uit deze afspraken¹⁷.

- **Een nationaal programma:** Het Nederlandse JTF-programma 2021-2027 valt onder de gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Directeur Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU) en de afdeling Uitvoering van Beleid (UVB) van SZW zijn aangewezen als de centrale Beheerautoriteit (BA). De BA draagt formeel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het volledige JTF-programma 2021-2027. Op nationaal niveau brengt de BA de verschillende partners samen in het nationaal monitoringscomité (MC), welke als taak heeft toe te zien op een goede voortgang en uitvoering van het Programma JTF 2021-2027¹⁸.
- **Regionale prioriteiten:** De zes regio's zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de TJTP en daarmee de prioriteiten van het JTF in hun regio. Ze bepalen ook de strategie en planning voor de openstellingen en bieden deze ter vaststelling en publicatie aan

¹⁵ C.P. Guillon, V.M.C. Ketelaars (2022), [Analyse op noodzaak tot strategische milieubeoordeling \('SMB-Screening'\) Nederlands JTF-programma](#). Wittteveen+Bos.

¹⁶ Artikel 10 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](#)

¹⁷ Overige afspraken die hier niet verder aan bod komen gaan over een specifiekere invulling van verantwoordelijkheden, de verdeling van uitvoeringskosten, en de financiële risico's.

¹⁸ Het MC bestaat uit leden die verschillende belangengroepen vertegenwoordigen, te weten het toenmalige ministeries EZK, ministeries van SZW en OCW; iedere JTF-regio; economische, sociale en maatschappelijke partners; en adviserende (niet-stemgerechtigde) leden.

bij de verantwoordelijke ministeries. Op regionaal niveau wordt het programma door een regionale stuurgroep gecoördineerd, waarin bestuurders van provincie en betrokken gemeenten zitting hebben, naast vertegenwoordigers van geselecteerde maatschappelijke organisaties. Elke regionale stuurgroep levert afgevaardigden aan het landelijk monitoringcomité. De stuurgroep stelt de wijze en tijdstippen van de openstelling van projectoproepen vast, bespreekt de monitoringsrapportages over de bestedingen in de regio ter voorbereiding van het monitoringcomité, en nomineert de leden voor de deskundigencommissies die projectaanvragen beoordelen¹⁹.

- **Uitvoering in regio:** Zoveel mogelijk uitvoeringswerkzaamheden worden gemandateerd aan de aangewezen drie intermediaire instanties. Deze opereren op regionaal niveau en betreffen het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN; II Noord) voor de JTF-regio Groningen-Emmen, Stimulus Programmamanagement (Stimulus; II Zuid) voor de JTF-regio's Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg en de Kansen voor West (KvW; II West) voor de JTF-regio's IJmond en Groot-Rijnmond.
- **Evenredige verdeling van middelen tussen doelstellingen:** Regionale transitieplannen dienen bij te dragen aan zowel economische als sociale doelstellingen, en daarbij wordt een evenredige verdeling van 50%-50% als richtsnoer voor de toekenning van investeringen gehanteerd. Afgesproken is dat op basis van lokale plannen een afwijking van maximaal 10% van deze verdeling acceptabel is, indien dit beter aansluit bij de regionale behoeften. In deze bestuurlijke afspraak is niet opgenomen wat de eventuele gevolgen zijn wanneer een regio in de uiteindelijke verdeling van middelen af blijkt te wijken van de 'acceptabele bandbreedte'.
- **Snelle besteding van middelen ("frontloading"):** Tot slot hebben de bestuurlijke afspraken aandacht voor de (tijdige) besteding van middelen. Deze afspraken moeten worden gelezen in het licht van de ambitieuze uitvoeringsopgave die volgt uit de Europese regels. Om onderuitputting te voorkomen, zijn Rijk en regio's overeengekomen dat eind 2023 minimaal 80% van de uitgaven is geprognosticeerd voor declaratie tot aan eind 2026. Daarmee is bewust gekozen hoger in te zetten dan de Europese eisen, die stellen dat circa 35% van het JTF in 2025 moet worden gedeclareerd, en circa 70% uiterlijk eind 2026.

2.5 Ervaringen met de organisatiestructuur

De ervaringen met de organisatiestructuur zoals vastgelegd in de bestuurlijke afspraken zijn in grote mate gekleurd door het referentiekader dat betrokkenen hebben door hun verantwoordelijkheden in respectievelijk EFRO en ESF+.

- Zo kent EFRO een regionale structuur met vier regionale programma's, waar het verantwoordelijke toenmalige ministerie van EZK slechts een formele en beperkte rol heeft. De II's in JTF zijn in EFRO-programma's de regionale beheerautoriteit en hebben daarmee een meer directe verantwoordelijkheid dan in het JTF.
- ESF+ daarentegen wordt uitgevoerd als één nationaal programma, onder directe verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW. Gemeenten zijn hier projectaanvrager.

Deze verschillen kwamen tot uitdrukking in de gesprekken over organisatiestructuur, waarbij de keuze lag tussen centraal en decentraal beheer van het fonds. Voor het JTF bepleitte elk van de betrokkenen het model waarmee zij gewend waren te werken. De uiteindelijke keuze voor een nationaal programma met regionale prioriteiten is ingegeven door een aantal overwegingen. De voornaamste reden was een juridische, aangezien de Kaderwet voor SZW-

¹⁹ Formele vaststelling van deze commissies gebeurt door beide verantwoordelijk ministers.

subsidies niet in de mogelijkheid voorzag om JTF-subsidies decentraal te delegeren²⁰. Wel committeerde de minister SZW zich eraan om een start te maken met een wetsvoorstel zodat dit eventueel in de toekomst wel mogelijk zou worden. **Dit commitment ademt in zoveel woorden dat de beperkte regionale autonomie uiteindelijk voor geen van de betrokkenen de gewenste situatie was, maar gezien de beleidsdoelstellingen bij de start van het programma wel de meest realistische.** Daarnaast biedt de gekozen nationale structuur het voordeel dat de eisen voor besteding door de Europese Commissie op programma-niveau worden beoordeeld. Daarmee kunnen de declaraties van regio's die achterblijven in eerste instantie gecompenseerd worden door de declaraties van regio's die bovengemiddeld scoren. Als dat niet genoeg blijkt kan bovendien middels een programma-wijziging eventueel overtollig budget aan andere regio's worden toegekend. Op beide manieren verkleint dit de kans op terugvordering.

De gevoeligheden rondom deze structuur hebben ook gevolgen voor hoe men de organisatiestructuur ziet. **Zo blijven regionale actoren, met het oog op doelmatigheid, kritisch op de betrokkenheid van de landelijke beheerautoriteit en interactie met beide verantwoordelijke ministeries, terwijl de nationale beheerautoriteit aanloopt tegen de beperkte mogelijkheden om inhoudelijk bij te sturen in de regio's, bijvoorbeeld op de manier waarop de bestuurlijke afspraken op het gebied van arbeidsmarkt aandacht krijgen in de openstellingsstrategie en uitvoering.**

Ondanks de verschillende referentiekaders van betrokken partners en kritiek op de structuur is de operationele samenwerking in het JTF inmiddels goed te noemen. Partners met een rol in de coördinatie, uitvoering en verantwoording van het JTF op diverse niveaus geven in interviews aan geen problemen te hebben met de samenwerking tussen de diverse instituties en bestuurslagen. Contacten met betrokken partners zijn over het algemeen goed, men is goed bereikbaar en bereidwillig om mee te denken. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de verantwoordelijke ministeries, BA en regio's, waardoor betrokkenen goed op de hoogte zijn van operationele zaken in de uitvoering, en meer programmatische zaken op regionaal en nationaal niveau.

Ook speelt de ervaring van de geselecteerde II's in de regio's een belangrijke rol. Deze zijn als gezegd ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het lopende EFRO-programma in hun regio en hebben daarmee dus al veel ervaring als beheerautoriteit van Europese programma's op regionaal niveau. **De ervaring in de voorbereiding tijdens het eerste uitvoeringsjaar laten een aanzienlijk efficiëntievoordeel zien, met synergie in gebruik van bestaande EFRO administratie en ICT-systemen. Alle betrokkenen zijn daarnaast zeer tevreden over de processen en begeleiding van deze uitvoeringsinstanties.**

2.6 Synergie met andere fondsen

De uitvoering en implementatie van het JTF laat ruimte voor synergie, afstemming en samenwerking met andere Europese fondsen, met name vanwege de gezamenlijke regels in de raamwerk-verordening voor EFRO en ESF+, die ook van toepassing zijn op het JTF²¹.

²⁰ Bestuurlijke afspraken Regio's Rijk, Just Transition Fund, pagina 3.

²¹ 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,

Door op een vergelijkbare manier eisen te stellen aan programmering, uitvoering, monitoring, rapportage en evaluatie poogt de Europese Commissie synergiën tussen de programma's op nationaal niveau aan te moedigen.

Ondanks deze raakvlakken zijn er relevante verschillen tussen de manier waarop projecten binnen deze fondsen aan de doelstellingen kunnen bijdragen. **Zo kent het EFRO binnen Nederland een ruimere geografische omvang dan het JTF-programma en is deze gericht op bredere maatschappelijke uitdagingen dan enkel de gevolgen van de transitie.** Beide fondsen richten zich op innovatie, maar binnen het JTF-programma is dit bewust geconcentreerder beoogd, met grotere projecten die juist ook aandacht hebben voor opschaling van dergelijke innovaties²². In de praktijk zijn EFRO-subsidies ook beperkter in omvang dan die van het JTF. **De beoogde uitvoering van het Europees Sociaal Fonds (ESF+) in Nederland heeft ook diverse raakvlakken met het JTF-programma, maar richt zich in Nederland meer op werklozen en doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl de arbeidsmarktinzet van het JTF-programma in Nederland veel gericht is op de om- en bijscholing van werkenden en werkzoekenden en het aantrekken van jongeren.** Hoewel de fondsen bijdragen aan dezelfde overkoepelende doelstelling, zijn deze in hun inhoudelijke focus tot op zekere hoogte complementair aan elkaar.

Projectvoorstellen kunnen in sommige gevallen in aanmerking komen voor zowel het JTF als voor EFRO. **Hierbij is het voordelig dat de II's uitvoering geven aan beide fondsen en dat er synergie is tussen de voorwaarden die in beide fondsen gesteld worden.** De II's kunnen, afhankelijk van regionale behoeften, projectaanvragers adviseren om hun voorstel bij een bepaald fonds in te dienen. In de regio IJmond worden aanvragers die geïnteresseerd zijn in EFRO bijvoorbeeld actief richting het JTF gestuurd. De achterliggende gedachte is dat EFRO op die manier beschikbaar is voor aanvragers buiten de regio IJmond. Ook in Groot-Rijnmond werden mogelijke aanvragers voor EFRO in het voorbereidingstraject geadviseerd om waar mogelijk hun voorstellen onder het JTF aan te vragen, in antwoord op de gestelde opgave van frontloading. In de Zuidelijke regio's zijn juist enkele voorbeelden genoemd waarbij aanvragers die werkten aan een voorstel in het JTF werden doorverwezen naar het EFRO-programma 'OPZuid', omdat hun aanvragen niet binnen de geografische scope van het JTF vielen.

Het gelijktijdig gebruikmaken van verschillende Europese subsidies voor dezelfde kosten is niet mogelijk, dus het parallel inzetten van de verschillende Europese programma's binnen één project kan niet. **In de noordelijke regio is wel een call georganiseerd voor middelgrote kennis- en valorisatieprojecten waarbij JTF en EFRO gelden naast elkaar zijn geprogrammeerd.** Met deze openstelling worden de drie noordelijke provincies bediend, waarbij aanvragers uit Groningen-Emmen subsidie kunnen krijgen van JTF en aanvragers uit de provincie Friesland en het restant van de provincie Drenthe uit EFRO. Dit is achter de schermen makkelijk te regelen omdat de uitvoeringsinstantie van beide programma's dezelfde is (SNN). Daarnaast is het mogelijk de subsidies achtereenvolgens te combineren voor verschillende projectfasen. Zo is er in Groot-Rijnmond een project dat in het kader van het EFRO-programma 'Kansen voor West 2' ondersteuning heeft ontvangen

migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid, [OJ L 231/159](#).

²² Deze vergelijking is gebaseerd op de Nederlandse territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie, zoals ingediend bij de Europese Commissie.

voor de ontwikkeling van een bepaalde innovatie, en deze vervolgens via het JTF verder wil opschalen.

Een deel van de synergie tussen JTF en EFRO komt voort uit de keuze om de uitvoering van het JTF op regionaal niveau te beleggen. **Hierdoor is de uitvoering in de capabele handen geplaatst van organisaties met praktische ervaring als beheerautoriteit van regionale programma's in EFRO.** Los van de inhoudelijke synergie die dit oplevert, zorgt dit ook voor een aanzienlijk efficiëntievoordeel, met synergie in gebruik van bestaande EFRO-administratie en ICT-systemen. De procedures voor uitvoering van het JTF zijn vergelijkbaar met EFRO, en worden door de uitvoeringsorganisaties in bestaande processen opgevangen. Door de volledig andere governance en opzet van de regelingen van JTF in vergelijking met ESF+ worden daar geen voordelen van synergie ervaren.

Behalve de synergie met andere Europese subsidies, is bij het opstellen van de TJTP's ook gezocht naar complementariteit met nationale en regionale programma's. In de TJTP's wordt benoemd op welke doelstellingen en programma's deze aansluiten. Er wordt onder andere verwezen naar het Klimaatakkoord, het Grondstoffenakkoord, de Regionale Energiestrategieën (RES), de Regionale Innovatiestrategieën (RIS) en andere provinciale en regionale programma's en instrumenten. **Doordat diverse programma's en instrumenten vergelijkbare doelen nastreven, is er kruisbestuiving in de bijdrage van de programma's aan elkaars doelstellingen.** Zo draagt het JTF door haar inzet op hernieuwbare energie in een aantal regio's bijvoorbeeld ook bij aan het behalen van de doelstellingen van de RES-regio's of het Klimaatakkoord. De overlap tussen programma's en subsidies maakt het voor een aantal betrokkenen echter wel uitdagend om in te schatten binnen welk programma een project het best past. Het helpt dan als betrokken beleidsmakers of deskundigen meerdere programma's (van binnenuit) goed kennen, zodat zij kunnen adviseren over een eventuele alternatieve indiening van een project.

Waar het niet mogelijk is om het JTF te combineren met andere Europese subsidies, is dit in enkele gevallen wel mogelijk met andere nationale of regionale programma's. Hoewel de TJTP's zelf geen voorstel doen voor samenhang in de financiering, zijn er in enkele regio's wel voorbeelden van projecten die er in zijn geslaagd om middelen van diverse programma's te stapelen. Zo is een project in Groningen er bijvoorbeeld in geslaagd om JTF-middelen te combineren met de Subsidie Investeren in Toekomstbestendige Industrie (SITI) van het Nationaal Programma Groningen. In Groot-Rijnmond is het Rijnmonds Arbeidsmarkt Perspectieffonds (RAP) ingezet als regionale cofinanciering voor scholingsvouchers binnen spoor 3.

2.7 Betrokkenheid maatschappelijke partners

In de voorbereiding op uitvoering van het JTF is actief geprobeerd invulling aan te geven op Rijksniveau en regionaal niveau aan de samenwerking met maatschappelijke partners²³. **Toch geven maatschappelijke partners aan dat zij het gevoel hebben pas laat betrokken te zijn bij de totstandkoming van het nationale programma en dat de belangrijkste keuzes op dat moment al waren gemaakt.** Deels is dit te verklaren door het feit dat in de voorbereiding Nederland nog onderhandelde met de Europese Commissie over de contouren, terwijl de specifiekere invulling op regionaal niveau al actief werd vormgegeven. Hiermee bleef weinig ruimte om daarna op nationaal niveau nieuwe inbreng nog

²³ De specifieke kaders voor planning, uitvoering en verantwoording van het JTF zijn vastgelegd in de JTF Verordening (2021/1056, [OJ L 231/1](#)) en de Verordening met gemeenschappelijke bepalingen (2021/1060: [OJ L 231/159](#)). Deze specifieke eis vloeit uit artikel 8 van de GB verordening.

een plek te kunnen geven. Op regionaal niveau hebben de regio's zich ingespannen om een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke partijen te mobiliseren in voorbereiding en uitvoering. Zo blijkt dit allereerst uit de samenstelling van de regionale stuurgroepen, waar diverse maatschappelijke partners zitting hebben. Wel lopen de ervaringen met betrokkenheid van deze organisaties bij de regionale uitvoering uiteen.

In de samenstelling van het monitoringscomité wordt invulling gegeven aan de eis van 'evenwichtige vertegenwoordiging', waar naast de BA en regionale bestuurders, ook diverse maatschappelijke partners zitting hebben, zoals economische en sociale partners en het maatschappelijke middenveld. Wel bestaat daarbij een verschil van mening wat 'evenwichtige vertegenwoordiging' in de praktijk betekent. Zo ligt het voor de hand dat de Rijksoverheid en regionale bestuurders een centrale rol hebben in het monitoringscomité.

Maatschappelijke organisaties hebben met zeven van de zeventien stemmen in het Monitoringscomité een minderheid van stemmen, waardoor bij deze organisaties het gevoel leeft dat hun vertegenwoordiging minder zwaar weegt. Op initiatief van maatschappelijke organisaties zijn verschillende opties overwogen om dit aan te pakken, zoals te werken met gekwalificeerde meerderheden, of ten minste de helft van verschillende groepen stemgerechtigden. Geen van deze vormen zijn uiteindelijk doorgezet. Wel zijn er signalen dat er inmiddels meer duidelijkheid is over de rol van de maatschappelijke partners in het monitoringscomité. Zo is er een document gepubliceerd dat meer duidelijkheid schept over de procedures binnen het monitoringscomité en de wijze waarop wordt omgegaan met de input van de leden. Enkele maatschappelijke partners geven dan ook aan dat hun input vaker serieus wordt overwogen.

De deelname van maatschappelijke organisaties heeft voor geïnterviewde leden van monitoringscomité en regionale stuurgroepen een meerwaarde. Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties draagt bij aan het creëren van bekendheid rondom het JTF, momentum rondom beoogde aanvragers, en vergroot daarmee ook de mate waarin het daadwerkelijk aan regionale ontwikkeling bij kan dragen. Betrokken organisaties zijn in de meeste gevallen gedreven om een bijdrage te leveren en hierin ook hun belangen te behartigen. In een enkel geval ervaren leden van de diverse stuurgroepen dat het lastig kan zijn alle maatschappelijke organisaties betrokken en actief te houden. Daar ligt met name de uitdaging om te gaan met suggesties en voorstellen die niet direct binnen afgesproken programmatische kaders van het JTF passen. Ook maakt dat de hoge druk om de bestedingsstreefwaarden te halen weinig ruimte laat om na de start nog in de inhoudelijke kaders te schuiven. **Wanneer suggesties van maatschappelijke partners op die gronden worden afgewezen draagt dit bij aan de perceptie dat maatschappelijke partners niet (voldoende) gehoord worden.** Dit gevoel wordt verder versterkt door de samenstelling van de overlegstructuren, waarin ook op regionaal niveau bestuurders vertegenwoordigd zijn met een meerderheid van de stemmen. Om deze reden heeft bijvoorbeeld FNV besloten om niet (langer) deel te nemen aan de regionale stuurgroepen van Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost en Groot-Rijnmond.

In de regio's Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost zijn maatschappelijke partners om diverse redenen pas later in het proces actief betrokken geraakt. Zo bleek het niet altijd mogelijk voor externe partners om binnen de strakke termijnen in het opstartproces een bijdrage te kunnen leveren. De maatschappelijke partijen die wel betrokken zijn in de stuurgroep van Zeeuws-Vlaanderen en Vlissingen-Oost zijn echter tevreden over hun betrokkenheid en ervaren de ruimte om input te leveren. In Zuid-Limburg is de rol en bijdrage van de maatschappelijke partners in de stuurgroep minder duidelijk. In de regio's West-Noord-Brabant, Groningen-Emmen en IJmond lijken betrokken organisaties over het algemeen meer tevreden over de wijze waarop zij betrokken zijn. **Deze ervaringen laten het belang zien van tijdige mobilisering van maatschappelijke partners, zodat**

voorkomen kan worden dat zij het gevoel krijgen geen rol van betekenis te spelen. Daarbij dient aandacht te zijn voor de organisatorische uitdagingen van partners om bij te dragen aan programma's zoals het JTF; deze hebben immers dikwijls niet de ondersteuning die ambtelijke organisaties hebben. Ook kunnen door tijdige mobilisatie de (on)mogelijkheden van bepaalde ideeën al in een vroeg stadium samen worden verkend, met aandacht voor de verwachte rol en inbreng van partners.

3 Inrichting van de uitvoering van het JTF

3.1 Introductie

Na goedkeuring van de regionale TJTP's eind 2021 zijn deze samengevoegd in het Nederlandse JTF-programma. De eerste versie van dit nationale programma is in maart 2022 ingediend bij de Europese Commissie. Op basis van ontvangen commentaar is deze vervolgens verder gewijzigd. Uiteindelijk is de definitieve versie in november 2022 door de Europese Commissie goedgekeurd.

In de tussentijd zijn de regio's actief aan de gang gegaan met het voorbereiden van de implementatieperiode. Belangrijke stappen daarbij waren het voorbereiden van openstellingsstrategieën en doorvertaling daarvan naar de subsidieregeling. Ook werd al een start gemaakt met het mobiliseren en ondersteunen van mogelijke projectaanvragers, en het vaststellen van deskundigencommissies voor de beoordeling van projectaanvragen. Elk van deze stappen zijn hieronder in meer detail beschreven.

3.2 Voorbereiding openstellingen

De JTF subsidieregeling omvat in detail de specifieke eisen voor iedere regionale openstelling waar projecten aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering. In aanvulling op specifieke eisen binnen een openstelling, zoals tijdvak, subsidiegrootte, subsidieplafond en minimaal vereiste cofinancieringspercentage hebben de openstellingen een thematische focus, waarmee men de projectaanvragen probeert te sturen binnen de regionale prioriteiten van het programma. **Op basis van een analyse van de gekozen aanpak in de zes regio's onderscheiden we de volgende drie strategieën.**

- In IJmond is vanaf de start van het JTF gekozen om het grootste deel van het beschikbare budget toe te kennen **binnen één brede openstelling**, waarbij projecten zelf kunnen kiezen of ze inzetten op één (of meer) van de drie sporen. Met de keuze voor deze brede openstelling wordt het aanvragen van geïntegreerde projecten gestimuleerd. Binnen deze openstelling wordt het beschikbare bedrag in tranches opengesteld om zo de implementatie over de verschillende jaren te verdelen.
- In de drie zuidelijke regio's heeft men gekozen om het JTF in 2023 van start te laten gaan met een **serie van gerichte openstellingen, gevolgd door een bredere openstelling**. De gerichte openstellingen spitsten zich op een specifiek spoor. Vervolgens is eind 2023 in een nieuwe openstellingsronde het resterende budget gebundeld en (opnieuw) beschikbaar gesteld in één brede openstelling.
- Een omgekeerde logica vinden we in de uitvoering van het JTF in Groningen-Emmen en Groot-Rijmond. Hier gaat men van **bredere openstellingen over meerdere sporen naar openstellingen die zich op specifiekere sporen richten**. De helft van het budget is gereserveerd voor openstellingen over meerdere sporen, zodat daarbinnen projecten ook meerdere sporen kunnen bedienen. Vervolgens worden daaropvolgende openstellingen nader toegespitst op de terreinen die gebaat zijn bij meer aandacht op basis van de reeds ontvangen projectaanvragen.

Een nadere analyse van de inhoud van projecten, zoals voorzien in de tweede deelrapportage, zal nagaan in hoeverre deze openstellingsstrategieën ook gevolgen hebben op het soort projecten dat wordt ingediend en de effecten daarvan op het (mogelijk) bereiken van de regionale doelstellingen.

De regionale teams zijn in alle regio's actief naar buiten getreden om te informeren over de mogelijkheden binnen het JTF, en de openstellingsstrategie aan te passen aan de interesse in het veld. Ook boden zulke contacten de mogelijkheid om projectaanvragers al vroegtijdig te mobiliseren voor de geplande openstellingen. Hiervoor zijn proactief contacten gelegd met publieke en private partners, ondernemersverenigingen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen. De regionale teams hebben met name kunnen putten uit hun bestaande contacten die zij reeds hebben in het kader van EFRO. In het kader van de arbeidsmarkt-doelstelling is met name contact gezocht met (hoger) onderwijsinstellingen en arbeidsmarktregio's. **Deze proactieve benadering blijkt van cruciaal belang voor de uitvoeringsopgave binnen het JTF en heeft eraan bijgedragen dat de gekozen openstellingsstrategie ook past binnen de bredere regionale context.**

3.3 Ondersteuning van projectaanvragers

In alle regio's worden aanvragers actief begeleid bij het opstellen en indienen van de projectaanvragen. **Wel blijkt de timing van het starten van het leggen van contacten naar mogelijke aanvragers van groot belang.** Zo zijn in Groot-Rijnmond de eerste voorbereidende stappen al in de loop van 2022 gezet, wat ertoe leidde dat het veld zodanig was gemobiliseerd dat de eerste openstellingsronde in januari 2023 binnen een paar dagen was overtekend. In andere regio's is dit later op gang gekomen, in afwachting van de definitieve goedkeuring van het programma in november 2022. Daarmee kwamen de eerste openstellingsronden in deze regio's in januari 2023 voor betrokkenen relatief vroeg.

Wanneer we kijken naar het slagingspercentage (aantal gehonoreerde aanvragen ten opzichte van het totale aantal aanvragen) van de eerste openstellingen zien we ook dat dit percentage in Groot-Rijnmond met 79% hoger ligt dan in de andere regio's (gemiddeld 59%). In Groningen-Emmen (48%) en West-Noord-Brabant (48%) wijzen geïnterviewden als verklaring naar de beperktere voorbereidingstijd in aanloop naar de openstellingen. Met name voor aanvragers die bekend waren met EFRO bleken er in JTF toch een aantal aanvullende voorwaarden die nader uitgewerkt dienen te worden, met name op het gebied van sociaaleconomische integraliteit om door de selectie te komen. **Op basis van deze eerste aanvragen heeft men in deze regio's wel actief nadere ondersteuning verleend aan de aanvragers, om de afgewezen voorstellen gericht te verbeteren zodat deze nogmaals konden worden ingediend en uiteindelijk goedgekeurd.**

De intensieve contacten met projectaanvragers in de voorbereiding van een aanvraag zijn cruciaal voor de kwaliteit van aanvragen; een aanvraag zonder contact is over het algemeen niet erg kansrijk. In de zuidelijke regio's is het bij sommige openstellingen zelfs een verplichting gehanteerd om eerst een pre-aanvraag in te dienen voordat er over kan worden gegaan tot het indienen van een volledig projectplan. **Projectideeën kunnen zo vroegtijdig worden voorgelegd om te kijken of deze binnen de programma-kaders passen en waar deze kunnen worden verbeterd om de slagingskans verder te vergroten.** Zo kan men in de voorbereiding extra aandacht besteden aan de kwaliteitscriteria die vaker tot afwijzing leiden, al voordat een projectaanvraag wordt ingediend. Ook bieden deze vroege contactmomenten de mogelijkheid om actief te monitoren welke projecten ingediend zullen worden en op basis hiervan nader bij te sturen. Zo bleek in Groot-Rijnmond al vroeg in 2023 dat in de projecten die in de eerste openstelling zouden worden ingediend minder projecten dan verwacht zich richtten op elektrificatie. Op basis van deze bevinding kon de tweede openstelling binnen spoor 1/2 hier nader op worden toegespitst.

3.4 Mobiliseren deskundigencommissies

Om de selectieprocedure van projectaanvragen te ondersteunen zijn in alle regio's deskundigencommissies vastgesteld. Deze commissies beoordelen de projectaanvragen op basis van de gestelde criteria en adviseren over toekenning van de subsidie. Dit advies wordt in de regel overgenomen, hetgeen de inhoudelijke kwaliteit van de ondersteunde projecten borgt. In elke regio komen deze commissies in wisselende samenstelling samen, afhankelijk van de gevraagde expertise binnen bepaalde openstellingen.²⁴ **De commissies opereren in brede zin op vergelijkbare wijze als de deskundigencommissie in EFRO.** In de westelijke regio's is er nog een specifiek verschil waarbij voor alle aanvragen een fysieke vergadering wordt georganiseerd waar projectaanvragers worden gevraagd hun project te pitchen. **De ervaring van betrokkenen tot nu toe met deze fysieke vergaderingen en pitches is positief.** Zo wordt het gewaardeerd dat men meer te zien krijgt dan de papieren aanvraag, en er zijn voorbeelden waar dit ook gevolgen heeft gehad voor besluitvorming. Soms is een aanvraag goed in elkaar gezet (al dan niet door externe adviseurs), maar mist de visie of passie bij de aanvrager. Andersom gebeurt ook, waarbij een pitch en beantwoording van vragen twijfels bij de deskundigencommissie konden wegnemen. In de noordelijke regio kunnen aanvragers ook op uitnodiging van de deskundigencommissie hun projectplan nader toelichten. De mogelijkheid voor deze extra stap is later toegevoegd en wordt door zowel de deskundigencommissie als de aanvragers als positief ervaren.

De samenstelling van de deskundigencommissies laat overlap zien met de commissies die voor EFRO zijn ingesteld. In de noordelijke en zuidelijke regio's is ervoor gekozen om één deskundigencommissie in te stellen die zowel aanvragen binnen EFRO als binnen het JTF beoordeelt. De II verantwoordelijk voor de westelijke regio's heeft gekozen voor een aparte deskundigencommissie in beide JTF-regio's. Deze bestaan voor een deel uit deskundigen die specifiek voor JTF in die regio zitting nemen, en vijf deskundigen die in beide regio's in de commissie zitting hebben. Van deze vijf zijn er vier ook betrokken bij de beoordeling van aanvragen voor EFRO. In alle regio's wordt uit de bredere commissie een selectie van voor de beoordeling relevante expertise gemaakt. Voor JTF aanvragen is daarvoor in beide commissies ook deskundigheid op het terrein van arbeidsmarktbeleid beschikbaar. Dit blijkt echter niet altijd even duidelijk uit de beschikbare publieke informatie, waar met name de deskundigheid op het terrein van regionale ontwikkeling en innovaties wordt benadrukt.

3.5 Beoordeling van projectaanvragen

Elke projectaanvraag moet voldoen aan een aantal standardeisen, zoals het leveren van basisgegevens van de projectaanvrager, het inleveren van een compleet projectplan en (indien van toepassing) een samenwerkingsovereenkomst²⁵. Deze aanvragen worden door de II allereerst gescreend op volledigheid. Vervolgens worden de aanvragen inhoudelijke beoordeeld door de deskundigencommissies. Hierbij scoren projecten een hoger aantal punten naarmate²⁶:

- Het project meer bijdraagt aan de (TJTP-)doelstellingen van het programma;
- Het project meer sociaaleconomisch integraal is;

²⁴ Leden van de deskundigencommissie in Noord: [www.snn.nl]; in Groot-Rijnmond: [jtf-rijnmond.kansenvoorwest.nl]; in IJmond: [jtf-ijmond.kansenvoorwest.nl]; in Zuid: [www.stimulus.nl].

²⁵ Subsidieregeling JTF 2021-2027 (art. 1.22) [[BWBR0047689](#)]

²⁶ Subsidieregeling JTF 2021-2027 (art. 1.20) [[BWBR0047689](#)]

- Het technische en sociale innovatiegehalte van het project hoger is;
- Het economisch of financieel toekomstperspectief hoger is;
- De kwaliteit van het projectplan beter is;
- Het project meer bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en aan maatschappelijke-sociale impact.

De toekenning van het aantal punten per beoordelingscriterium en interpretatie hiervan varieert per JTF-regio, per spoor en per type project (zoals valorisatie, kennisontwikkeling, infrastructuur, arbeidsmarkt). **De concrete beoordelingscriteria, en bijbehorende gewichten van deze criteria zijn bepaald en vastgelegd in de Subsidieregeling JTF 2021-2027.**

Onderdeel van de beoordeling is tevens hoe een project scoort ten aanzien van horizontale beginselen, zoals *Do no significant harm* (DNSH) en gelijke kansen en non-discriminatie. Na vragen binnen het monitoringscomité over de consistentie in de beoordeling van het DNSH-principe, is in juni 2023 werk in gang gezet om te komen tot een gezamenlijke handreiking aan deskundigencommissies, zodat deze projectvoorstellen op een meer systematische en consistente wijze kunnen toetsen op waarborging van het DNSH-principe²⁷. Op basis van deze handreiking dienen aanvragers te verklaren dat hun voorstel 'DNSH-proof' is en dit verder onderbouwen in het projectplan. De voorstellen worden vervolgens getoetst door de II en deskundigencommissie op naleving van het beginsel met de volgende vragen:²⁸

- 1) Draagt het project bij aan de doelstellingen van het programma en is het gericht op de activiteiten zoals benoemd in de openstelling?
- 2) Heeft de aanvrager voldoende aannemelijk gemaakt dat het project geen ernstige afbreuk doet aan de 6 milieudoelstellingen van de EU? (zes aparte vragen)
- 3) Zijn de benodigde milieuvergunningen aangevraagd/verkregen?

Een bredere inschatting van milieueffecten van individuele JTF-projecten zou niet in verhouding staan met de grootte en doorlooptijd van JTF-projecten. Voor grotere initiatieven gelden bovendien reguliere vergunningseisen, waarbinnen gedetailleerde milieueffectrapportages al een vast onderdeel uitmaken van de procedure. In de praktijk dienen projecten bij aanvraag al gevorderd te zijn in vergunningsprocedures, waarbij in sommige gevallen beschikkingen worden verleend met een opschortende voorwaarde voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen²⁹. Daarnaast is het achterliggende idee van JTF om juist ook nieuwe innovatieve methoden te ondersteunen, om zo de geschiktheid voor opschaling te beoordelen op basis van ervaringen met de eventuele effecten. Deze logica zien we ook terug in de manier waarop projectaanvragen door deskundigencommissies worden beoordeeld. Zo zijn er voorbeelden van projecten waar deskundigencommissies als aanvullende voorwaarde voor financiering eisen dat de milieueffecten tijdens het project actief worden gemonitord. Door dit vast te leggen in de beschikking wordt een project verplicht hier in de voortgangs- en eindrapportage over te rapporteren. Er zijn geen voorbeelden bekend van projecten die wel voldoende punten behaalden, maar zijn afgewezen op basis van zorgen rondom DNSH.

²⁷ Verslag Monitoringcomité JTF 21 juni 2023

²⁸ Handreiking voor Deskundigencommissie JTF DNSH- en Klimmaattoetsing JTF 2021-2027

²⁹ Dit punt is ook een van de conclusies ten aanzien van de borging van het DNSH principe op het niveau van het JTF-programma, door C.P. Guillon, V.M.C. Ketelaars (2022), [Analyse op noodzaak tot strategische milieubeoordeling \('SMB-Screening'\) Nederlands JTF-programma](#). Wittteveen+Bos.

Net als met het DNSH moeten projectaanvragers ook aantonen dat ze voldoen aan de horizontale beginselen op het gebied van gelijke kansen en non-discriminatie (GKND). Dit horizontale beginsel is weliswaar niet expliciet in de JTF-verordening genoemd, maar is wel een centraal beginsel in de GB-verordening die ook van toepassing is op het JTF. **Projectaanvragers onderbouwen in hun aanvraagformulier op welke wijze hun project bijdraagt aan kansengelijkheid en gelijke behandeling.** Deze onderbouwing vormt de basis voor deskundigencommissies om dit te beoordelen; ook gebruiken commissies deze onderbouwing waar nodig om in de beoordeling verder door te vragen op dit thema. Verder rapporteren projectaanvragers hierover in de voortgangsrapportage.

Wanneer de deskundigencommissie op basis van de beoordelingscriteria een positief advies geeft, volgt een technische beoordeling door de uitvoeringsorganisatie. Deze beoordeling bestaat onder andere uit toetsing aan verschillende relevante wettelijke regelingen, verordeningen, bepalingen en (nationale en Europese) steunkaders. Dit omvat ook bijvoorbeeld een beoordeling van financiële stabiliteit van de aanvrager. **Deze eisen zijn relatief strikt en kunnen mogelijk een barrière vormen**, bijvoorbeeld voor nieuwe bedrijven die afhankelijk zijn van externe financiering, of bedrijven die gebruik hebben gemaakt van financiële steunmaatregelen tijdens de coronacrisis. De mate waarin dit leidt tot uitsluiting van eventuele aanvragers is echter niet systematisch te beantwoorden op basis van de bestaande gegevens. Door de intensieve begeleiding in de voorfase via de regionale steunpunten en pre-aanvragen worden mogelijke aanvragers al gescreend op mogelijke problemen in financiële ratios; daarmee is de ervaring dat dit in de praktijk niet meer tot uitval leidt in de eindfase van de beoordeling.

3.6 Aanpassing van planning en programmering

Het proces van aanpassing in planning en programmering is ingebed in de bredere structuur voor governance en is daarmee gekenmerkt door knelpunten die al eerder zijn besproken. De nationale subsidieregeling voor JTF is opgesplitst in verschillende hoofdstukken waarbinnen de procedures, prioriteiten en planning van elk van de zes regio's zijn vastgelegd. **Dit levert een complexe situatie op voor intermediaire instanties, die vanuit EFRO gewend zijn zelf controle te hebben over eventuele wijzigingen van hun decentrale subsidieregeling.** Ook zijn zij vanuit EFRO gewend om met minder openstellingen per jaar te werken. Binnen het JTF moet iedere bijstelling van een openstellingstermijn, subsidieplafond of wijziging van maximale subsidie per project formeel worden goedgekeurd door de afzonderlijke ministers van (toenmalig) EZK en SZW.

Het is gebruikelijk dat subsidieregelingen regelmatig wijzigingen ondergaan, met name in het begin. Soms worden bepaalde onderdelen bewust nog niet ingevuld, om zo beter in te kunnen spelen op de behoefte in het veld. Ook bieden dergelijke wijzigingen de mogelijkheid om bestaande openstellingen beter aan te laten sluiten bij de behoeften van mogelijke aanvragers, of door deze nader te verscherpen om de doelstellingen beter voor het voetlicht te krijgen. In de periode December 2022 – April 2024 zijn in totaal zestien wijzigingen van de JTF regeling gepubliceerd in de Staatscourant. Binnen deze zestien wijzigingen vallen zowel aanpassingen van bestaande titels en artikelen als de toevoeging van nieuwe titels aan de regeling, bijvoorbeeld voor nieuwe openstellingen.

Hieronder noemen we een paar voorbeelden van dergelijke wijzigingen:

- Zo zijn in Groningen-Emmen specifiek regelingen gericht op het mkb opengesteld waarbij het minimaal te subsidiëren bedrag naar beneden is bijgesteld van €600.000 naar €100.000. Hiervoor is gekozen nadat de II signalen ontving dat de vereiste minimum grootte van projecten lastig bleek voor het midden- en kleinbedrijf.

- In Groot-Rijnmond is op basis van de ervaringen in de eerste openstelling besloten om het maximumbedrag in de tweede openstelling gericht op arbeidsmarktprojecten (spoor 3), gelijk te trekken met projecten in andere openstellingen (€2 miljoen), om zo te voorkomen dat een klein aantal zeer grote projecten worden gefinancierd. Dit is meegenomen in de geplande invoeging van een nieuwe titel binnen de subsidie-regelign die de voorwaarden rondom de tweede openstelling regelt.
- In IJmond is daarentegen op basis van de eerste ervaringen in de eerste openstel-tingsronde juist besloten het maximaal te subsidiëren bedrag te verhogen van €2 miljoen naar €4 miljoen. Dit om de financiering van grotere en ambitieuzere pro-jecten mogelijk te maken die in een eerdere fase geen aanvraag hadden ingediend.

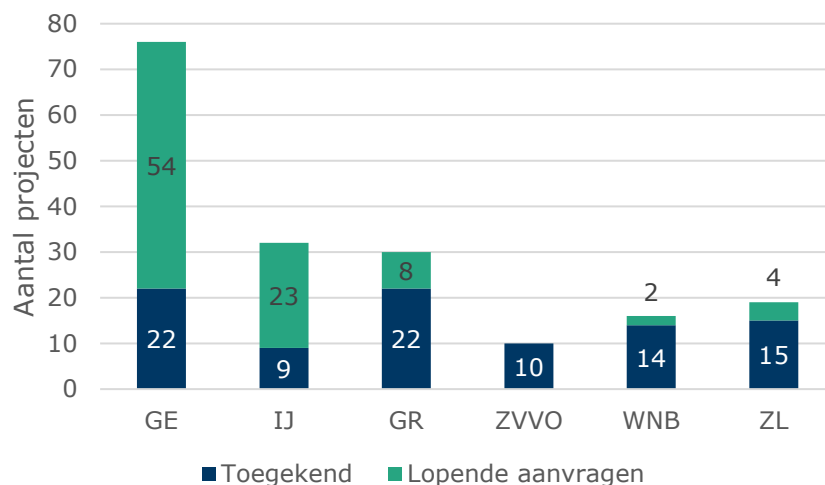
In deze context levert de gezamenlijke verantwoordelijkheid van ministeries van (toenmalig) EZK en SZW voor de subsidieregeling voor extra complexiteit in de uitvoering. Belangrijkste gevolg van deze structuur is dat elke wijziging van de JTF-subsidieregeling door *beide* ministers moet worden goedgekeurd voordat deze kan worden afgekondigd. Ook de incidentele bundeling van wijzigingsverzoeken uit de zes regio's – door de drie betrokken intermediaire instanties – draagt verder bij aan een langdurig proces. Om dit proces te stroomlijnen hanteert de beheerautoriteit een gedetailleerde planning wanneer regio's hun wijzigingen voor specifieke tijdvakken dienen aan te leveren. Kleinere wijzigingen kunnen sneller worden behandeld, maar door de diverse revisierondes en goedkeuringspro-cessen die een volledige wijziging doorloopt van regionaal niveau tot aan beide ministers, kan het volledige proces van het wijzigen van de regeling tot drie maanden duren. Vrijwel alle geïnterviewde betrokkenen op regionaal niveau geven aan dat de gemiddelde doorloop-tijd van dergelijke wijzigingen hen niet in staat stelt in te springen op gewijzigde omstandigheden. Er lopen dan ook initiatieven vanuit de beheerautoriteit om de afwikkeling van eventuele wijzigingen in de subsidieregeling verder te stroomlijnen, waarbij aandacht behouden blijft voor de (juridische) kwaliteitsbewaking van de voorgestelde wijzigingen. De verwachting van de beheerautoriteit is daarmee dat de afwikkelingsduur aan de kant van de ministeries mogelijk iets kan worden verkort. Toch is het niet waarschijnlijk dat dergelijke initiatieven de procedures terug kunnen brengen tot wat de intermediaire instanties zelf gewend zijn in het kader van EFRO.

4 Tussentijdse resultaten - stand van zaken van implementatie

In dit hoofdstuk bespreken we de stand van zaken met betrekking tot projectaanvragen en toegekende projecten op **peildatum 31 maart 2024**. Deze datum is geen significante datum voor de uitvoering van het JTF, maar door de onderzoekers gekozen. De uitvoering van de regionale programma's is daarnaast nog in volle gang.

4.1 Aantallen

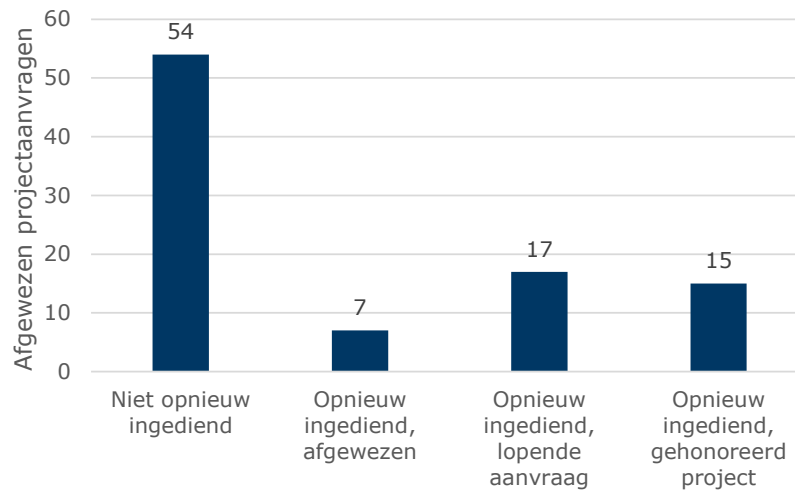
Vanaf de start van de uitvoering van het JTF-programma in Nederland begin 2022 zijn er tot april 2024 in totaal 92 projecten formeel beschikt en nog 91 aanvragen die in het beoordelingsproces zitten. Een deel van deze projectaanvragen is al goedgekeurd door de deskundigencommissie en wacht nog op de financiële technische toets en/of de officiële beschikking. Figuur 1 toont dat er op 31 maart 2024 met name in de regio Groningen-Emmen en de Westelijke regio's (IJmond en Groot-Rijnmond) nog veel lopende projectaanvragen waren. **Deze aantallen laten zien dat de regio's voortvarend van start zijn gegaan met het opwerken van projectplannen en het binnenhalen van projecten. Daarnaast zitten er bij de meeste regio's ook nog een goed aantal projecten in de pijplijn en staan er in alle regio's nog openstellingen open waarop nieuwe projecten ingediend kunnen worden.**



Figuur 1. Overzicht van het aantal toegekende projecten en lopende projectaanvragen per JTF-regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen en Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant en ZL = Zuid-Limburg.

Ook zijn er 93 projectaanvragen afgewezen. Projectaanvragen kunnen worden afgewezen omdat ze op een criterium minder dan de helft van de punten scoren of omdat ze de minimum totaalscore van 70 punten niet halen (maximum 100 punten). Het vaakst zijn projecten afgewezen omdat zij niet voldoende scoorden op de 'hoogte van het economisch of financieel toekomstperspectief' (N=46, ofwel 49%). Vijfendertig% (n = 32) van de aanvragen voldeed wel aan elke individuele eis, maar behaalde niet de minimale totaalscore.

Projectaanvragers mogen hun aanvraag na de nodige aanpassingen opnieuw indienen. Dit hebben 39 projectaanvragers gedaan. Zeven daarvan zijn opnieuw afgewezen, zeventien zijn nog lopende aanvragen en vijftien aanvragen zijn uiteindelijk alsnog gehonoreerd (Figuur 2).



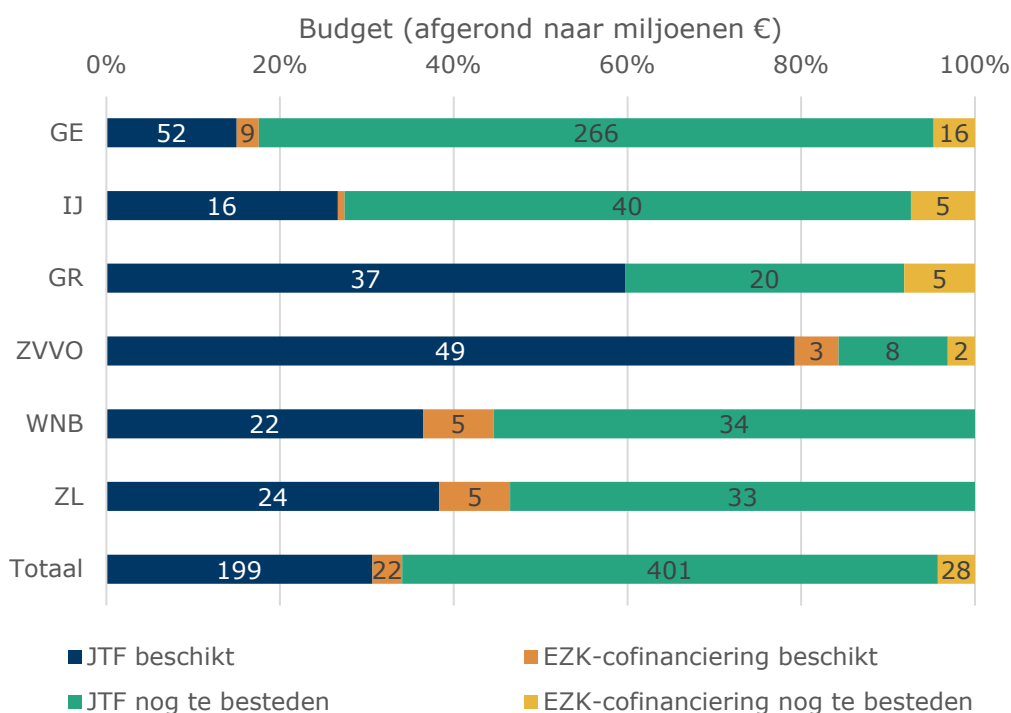
Figuur 2. Status van afgewezen projectaanvragen.

Bij de aanvragen die niet opnieuw zijn ingediend of die wel opnieuw zijn ingediend maar weer zijn afgewezen was de eis met betrekking tot 'De hoogte van het economisch of financieel toekomstperspectief' opnieuw het vaakst reden voor afwijzing: 61% voldeed hier niet aan (n = 49). Bij de aanvragen die lopend zijn speelt met name dat de totale minimumscore in eerste instantie niet behaald werd (76%). Deze projectplannen moeten in het geheel worden opgewerkt.

4.2 Uitputting budget

Als we technische bijstand buiten beschouwing laten beschikt JTF-regio Groningen-Emmen over een subsidiebudget van €318 miljoen en de andere vijf regio's over een budget van €56,3 miljoen. Daarnaast heeft het toenmalige ministerie van EZK in de regio Groningen-Emmen een extra bedrag van €25 miljoen beschikbaar gesteld als cofinanciering. Voor elke andere regio is dit €5 miljoen.

Onderstaande figuur toont het beschikte JTF-budget, de beschikte cofinanciering van toenmalig EZK en de nog te besteden budgetten. **In totaal is er €221 miljoen subsidie verleend; 35% van de totale beschikbare subsidie.** De regio Zeeuws-Vlaanderen Vlis-singen-Oost was op 31 maart 2024 het verst met het verlenen van de beschikbare subsidie door 85% (€52 miljoen) te beschikken aan projecten. Dit lijkt samen te hangen met de concentratie van een beperkt relatief grote projectaanvragen. In Groningen-Emmen is relatief gezien nog het minste budget beschikt (18%). 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 maart 2024 al €61 miljoen beschikt aan 22 projecten. Daarnaast zijn er nog veel lopende projectaanvragen en openstellingen (en ook nog openstellingen in ontwikkeling). De verwachting is dus dat dit percentage op korte termijn nog sterk zal stijgen.



Figuur 3. JTF-budget en EZK-cofinanciering dat beschikbaar of nog te besteden is per JTF-regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZVVO = Zeeuws-Vlaanderen en Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant en ZL = Zuid-Limburg.

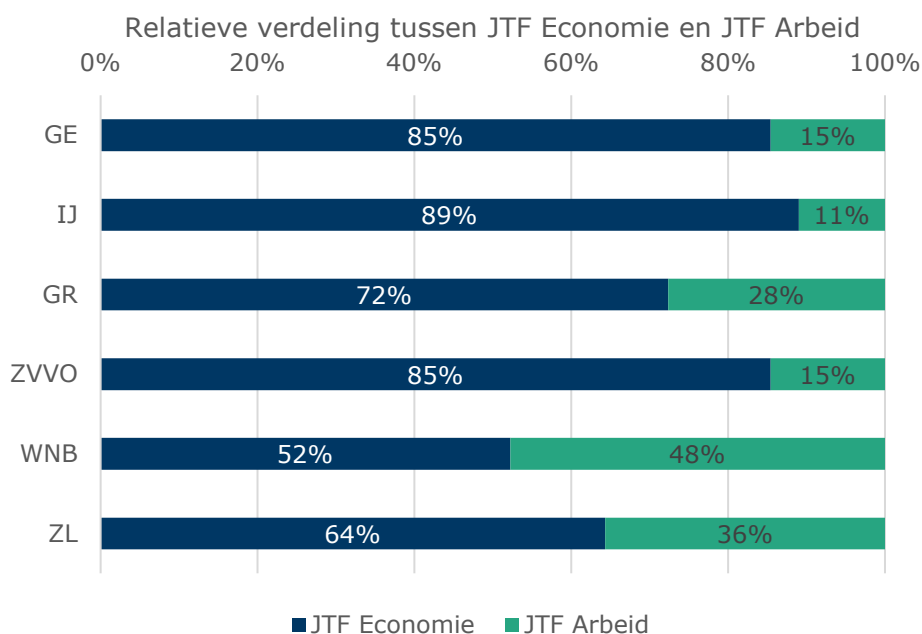
Voor het monitoren van de besteding van de JTF-gelden wordt gekeken naar de Totale Subsidieerbare Kosten (TSK). De TSK omvat alle kosten die volgens de subsidieregeling in aanmerking komen voor subsidie. Vanuit JTF wordt hiervan maximaal 50% gesubsidieerd, maar dit percentage is afhankelijk van de openstelling en de aanvrager. Door de wijze waarop het JTF gefinancierd is, moest 70% van de uitgaven (de TSK) uiterlijk eind 2026 gedeclareerd zijn. Omdat alle voorziene uitgaven ook daadwerkelijk gedeclareerd zullen moeten zijn is middels een bestuurlijke afspraak besloten om een marge in te bouwen, waarbij is gestreefd dat eind 2023 een totaal van 80% van de subsidieerbare kosten tot aan 2026 geprognosticeerd was. **Deze streefwaarde uit de bestuurlijke afspraken zijn in alle regio's gehaald.** Een update van deze cijfers tot eind maart 2024, weergegeven in **de onderste rij in Tabel 4, laat zien dat elke regio inmiddels ver boven dit percentage van 80% zit.** Wel moet er rekening gehouden worden met het feit dat niet alle aanvragen positief beoordeeld zullen worden, de financiële toetsing door zullen komen, of daadwerkelijk alle kosten zullen maken. **Daarmee blijven dus ook de nieuwe openstellingen voor 2024 van belang.** De verwachting van de regio's en het Monitoringcomité dat de vereiste bestedingen tot aan 2026 gedeclareerd kunnen worden, zeker nu de STEP verordening de druk op de hoeveel declaraties richting de Commissie verlicht, wordt door de onderzoekers ook onderschreven.

Peildatum 31-03-204		Groningen- Emmen	IJmond	Groot-Rijnmond	Zeeuws-Vlaan- deren en Vlissingen-Oost	West-Noord- Brabant	Zuid-Limburg	Totaal
Doelstelling	JTF budget per regio	€317.615.226	€56.304.516	€ 56.304.516	€56.304.516	€56.304.516	€56.304.516	€599.137.806
	Minimale TSK	€635.230.452	€112.609.032	€ 112.609.032	€112.609.032	€112.609.032	€112.609.032	€1.198.275.612
Realisatie	Voorfinanciering EC	€19.056.914	€3.378.271	€ 3.378.271	€3.378.271	€3.378.271	€3.378.271	€35.948.268
	TSK beschikt	€186.993.081	€34.543.503	€ 161.416.593	€152.081.000	€62.443.742	€100.387.829	€689.542.663
	TSK positief beoordeeld	€211.998.900	€39.663.569	€ 0	€45.663.001	€13.503.321	€22.721.125	€338.494.731
	Totaal	€418.048.895	€74.207.072	€ 164.794.864	€201.122.273	€79.325.334	€126.487.225	€1.063.985.662
	% van minimale TSK	66%	66%	146%	179%	70%	112%	89%
Prognose	TSK aangevraagd	€488.552.137	€32.769.854	€ 0	€3.823.949	€9.206.167	€2.999.110	€537.351.217
	Ingeschatte TSK die zal worden ingediend in de huidige openstellingen	€120.000.000	€34.000.000	€ 0	€500.000	€41.000.000	€35.000.000	€230.500.000
	Ingeschatte TSK die zal worden ingediend in toekomstige calls (waarvan de kosten meetellen voor 2026)	€130.000.000	€0	€12.000.000	€40.000.000	€0	€0	€182.000.000
	Totaal	€738.552.137	€66.769.854	€12.000.000	€44.323.949	€50.206.167	€37.999.110	€ 949.851.217
Realisatie + prognose	Totaal	€1.156.601.032	€140.976.926	€176.794.864	€245.446.221	€129.531.501	€164.486.335	€2.013.836.879
	% van minimale TSK	182%	125%	157%	218%	115%	146%	168%

Tabel 4. Gerealiseerde en geprognosticeerde Totale Subsidiabele Kosten (TSK) per regio op peildatum 31 maart 2024.

4.3 Verdeling naar budget

Zicht op de verdeling tussen economische en sociale doelstellingen, zoals afgesproken in de bestuurlijke afspraken (zie 2.4), vraagt om een analyse van de toegekende en geplande budgetten. De verdeling tussen sporen geeft een eerste ruwe indicatie van de doelstellingen van projecten. Maar dit alleen is niet voldoende; zo dragen projecten met een geïntegreerde aanpak per definitie bij aan meerdere doelstellingen. Om dit zichtbaar te maken, koppelen de II's de gesubsidieerde activiteiten en investeringen in een project aan één 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, aangezien de evaluatie nog niet in detail de inhoud van projecten heeft kunnen analyseren³⁰. Het is om die reden voorzien om in de tweede rapportage ook expliciet de inhoud van projecten mee te nemen.



Figuur 4. Relatieve verdeling tussen verleende subsidie vanuit JTF Economie en JTF Arbeid. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZV = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Op 31 maart 2024 was de budget verdeling tussen Economie en Arbeid in de regio's West-Noord-Brabant en Zuid-Limburg binnen de afgesproken marges. In Groot-Rijnmond en Groningen-Emmen ligt de verdeling op dit moment achter op deze bestuurlijke afspraken, maar dit is vooralsnog het gevolg van de gekozen openstellingsstrategie. De resterende openstellingen zijn geprogrammeerd om alsnog de afgesproken verdeling te halen. De ervaring tot dusver is dat projecten met een focus op arbeidsmarktdoelstellingen meerdere partijen bij elkaar brengen en daardoor meer tijd nodig om iedereen in een aanvraag bijeen te brengen

³⁰ Dit is een relevant voorbehoud, aangezien uit interviews blijkt dat de toekenning aan 'sociale doelstellingen' in het kader van de bestuurlijke afspraken niet in elke regio op basis van deze budgetcodes plaatsvindt. Zo zijn er projecten onder 'JTF economie' die toch als bijdrage aan sociale doelstelling worden aangemerkt, bijvoorbeeld op basis van een bijdrage aan de volksgezondheid. Zie bijvoorbeeld de discussie in deze sectie onder IJmond, waar met ingang van 2024 een bijdrage aan sociale gezondheid ook binnen de definitie van sociale doelstellingen zoals geformuleerd in de bestuurlijke afspraken wordt verstaan.

dan partijen uit het economische veld. Hierdoor is de aanlooptijd om te komen tot een aanvraag voor een arbeidsmarktproject langer. Ook hebben deze partijen minder ervaring met het aanvragen van Europese subsidies. Tegelijkertijd hebben de aanvragers binnen economische doelstellingen het voordeel dat JTF in uitvoering en aanvraagproces veel lijkt op EFRO; in die zin kunnen deze actoren meer gebruik maken van bestaande netwerken, zoals regionale ontwikkelingsbedrijven, en ondernemersverenigingen.

IJmond heeft op voorhand al gezegd dat een evenredige verdeling voor hen niet haalbaar en dat al vanaf te begin wordt ingezet op de maximale marges van een 60/40 verdeling. Ook dit lijkt voorlopig niet haalbaar met een verdeling van 89/11 economie/arbeid in de huidige beschikte projecten. De regio spant zich hier wel in door in aanvulling op bestaande openstellingen een regeling voor scholingsvouchers in het leven te roepen. Deze aanpak is geïnspireerd op de aanpak in Groot-Rijnmond en biedt daarmee een mogelijkheid tot het verhogen van het aandeel investeringen met een arbeidsmarkt doelstellingen. De verwachting is echter dat dit onvoldoende zal blijken om te voldoen aan de bestuurlijke afspraak van een minimale verdeling van 40% investeringen met een arbeidsmarkt doelstelling. De inhoud van het programma schuurt hier ook; daar waar in Groningen-Emmen het TJTP ook maatregelen mogelijk maakt die zich richten op energiearmoede is dit niet voorzien in het plan van regio IJmond. Om toch bredere interventies mogelijk te maken zou een tijdrovende procedure van programma-aanpassing nodig zijn, waarbij ook goedkeuring van de Europese Commissie noodzakelijk is. Voorlopig wordt daarom ingezet om binnen de huidige kaders toch in de buurt van de bestuurlijke afspraken te kunnen komen. Zo zijn aanvullende afspraken gemaakt met het Ministerie van SZW over de toekenning van het label arbeidsmarkt doelstelling aan budgetten. Vanaf 2024 mogen projecten in IJmond ook aan die doelstelling meetellen waar deze bijdrage leveren aan sociale gezondheid. Met deze wijziging is de verwachting dat de afspraak wel haalbaar is. Er zijn geen signalen dat dergelijke afspraken in andere regio's zijn gemaakt.

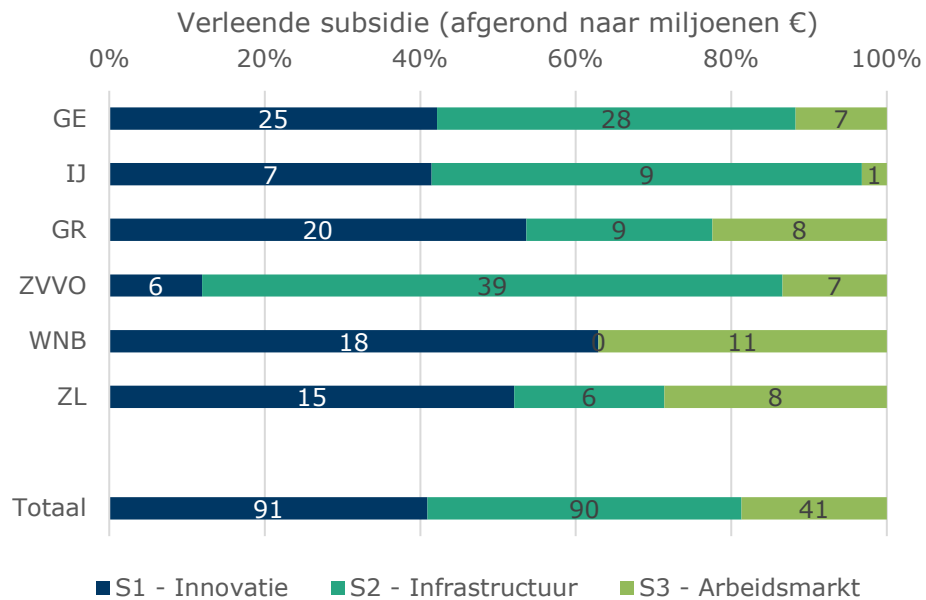
In Zeeuws-Vlaanderen is het niet meer mogelijk om het afgesproken niveau van bestedingen aan arbeidsmarkt doelstellingen te behalen. Het totale JTF-budget is al voor 92% beschikt, en hierbinnen is slechts 15% aangemerkt als JTF Arbeid. Als verklaring voor deze verdeling wordt verwezen naar de geïdentificeerde opgaven in het TJTP en de absorptiecapaciteit in de regio. Zo zijn de aanwezige onderwijsinstellingen al betrokken bij het JTF, maar hebben deze een beperkte capaciteit voor het opzetten van projecten en het absorberen van JTF-gelden.

Op basis van de huidige beschikte budgetten lijkt het niet waarschijnlijk dat op nationaal niveau het JTF-budget evenredig verdeeld zal worden; ook de afgesproken marge van een 60/40 verdeling van het JTF-budget lijkt buiten bereik. Een aantal regio's mikt met de huidige openstellingenstrategie hier nog wel op, maar voor andere regio's ligt dit al buiten bereik. Activiteiten die vanuit JTF Arbeid gesubsidieerd worden zullen naar verwachting kleinere budgetten vergen dan bijvoorbeeld productieve investeringen. Daarnaast worden er vragen gesteld bij de uitvoerbaarheid van deze afspraak; in hoeverre is de absorptiecapaciteit van de arbeidsmarktpartijen in de regio voldoende om de helft van het budget te benutten? Elke regio heeft inspanningen laten zien om zo veel mogelijk arbeidsmarktprojecten van de grond te krijgen, echter zijn er in de meeste regio's tot op heden niet voldoende aanvragen binnengekomen om tot een evenredige verdeling te komen.

4.4 Verdeling projecten tussen sporen

Wanneer projecten gehonoreerd zijn worden ze aan een spoor verbonden. De doelen van deze sporen zijn grofweg innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt, maar per regio verschilt de exacte doelstelling van het spoor (zie 2.3). Figuur 5 toont de verleende subsidie (JTF plus cofinanciering van toenmalig EZK) per spoor per regio. De bevindingen in deze sectie zijn

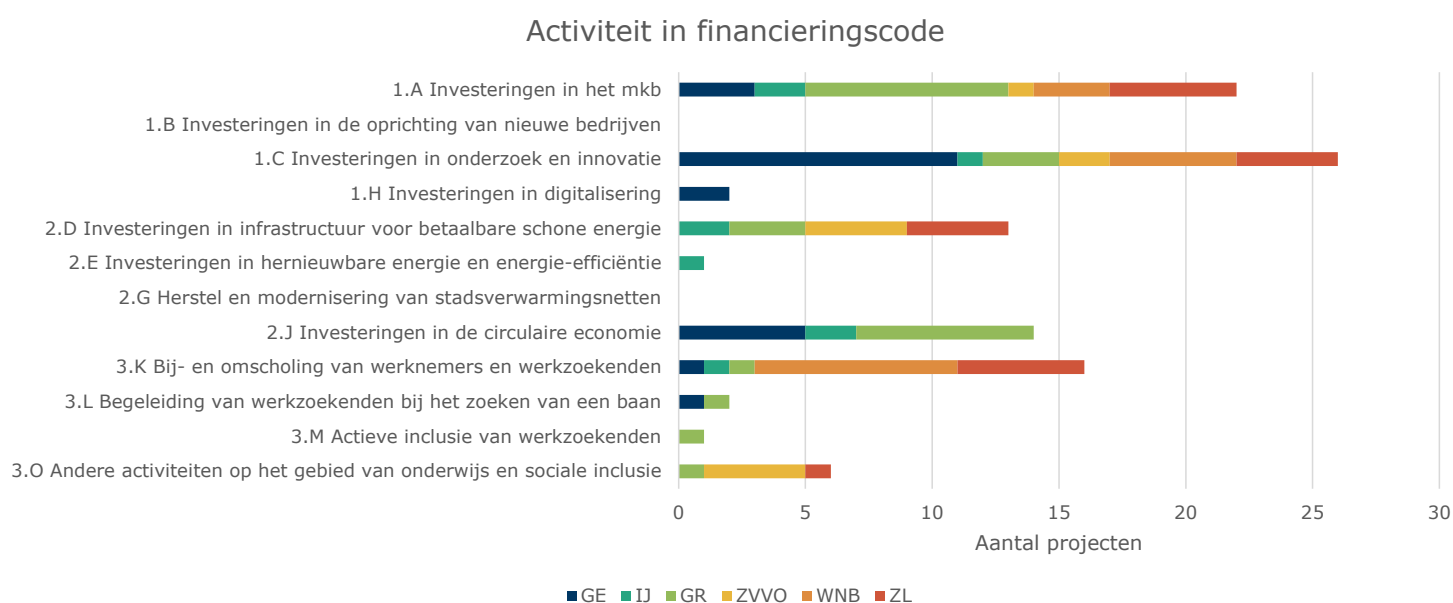
gebaseerd op de toewijzing aan sporen door de uitvoeringsorganisaties; een gedetailleerdere analyse van projecten naar doelstelling is voorzien voor deelrapport 2. De analyse op basis van de toewijzing aan sporen laat zien dat **de meeste subsidie is verleend aan spoor 1 projecten (€91 miljoen), op de voet gevolgd door spoor 2 (€90 miljoen). Met €41 miljoen is 18% van de subsidie verleend aan spoor 3 projecten.**



Figuur 5. Verleende subsidie per spoor per JTF-regio in miljoenen €. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZV = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

Wat opvalt is de relatief grote bijdrage die de regio Zeeuws-Vlaanderen en Vlissingen-Oost bijdraagt aan verleende subsidie voor spoor 2 projecten. Hierbij is €39 miljoen subsidie verleend aan een vijftal 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 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 het in West-Noord-Brabant niet gelukt is om subsidie te verlenen 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 het grootbedrijf nodig is. Ook speelde 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. Het succesvol beschikken van infrastructuur projecten is ook een bevorderende factor voor het uitputten van het gehele budget. **Gemiddeld heeft een spoor 2 project een omvang van €3.5 miljoen, wat substantieel groter is dan het gemiddelde spoor 1 of spoor 3 project (beiden €2 miljoen).** Dit draagt bij aan het relatief kleine budget dat de regio West-Noord-Brabant vanuit JTF Economie heeft kunnen verlenen.

In IJmond is nog beperkt subsidie verleend aan spoor 3 projecten (minder dan €1 miljoen). Zoals in de vorige sectie besproken is de regio hier wel mee bezig door scholingsvouchers aan te bieden en de definitie van arbeidsmarkt doelstellingen op te rekken zodat ook sociale gezondheid hieronder valt (zoals bijvoorbeeld ook het geval is in Groningen-Emmen). De eisen voor arbeidsmarktprojecten maken het ook moeilijker om hier projecten op te beschikken. Dit illustreerde een betrokkene uit de regio Groningen-Emmen met het voorbeeld van een arbeidsmarkt openstelling waarbij de eis bestond dat het project bij moest dragen aan de regionale leercultuur. Dit was voor onderwijsinstellingen makkelijk haalbaar, maar voor individuele bedrijven is dit vaak moeilijker te onderbouwen. Op deze manier zijn er ook criteria die het voor arbeidsmarktprojecten lastiger maken het beoordelingsproces succesvol te doorlopen.



Figuur 6. Financieringscodes van activiteiten waarvoor projecten subsidie ontvangen. Projecten zijn maximaal aan twee financieringscodes verbonden. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZV = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

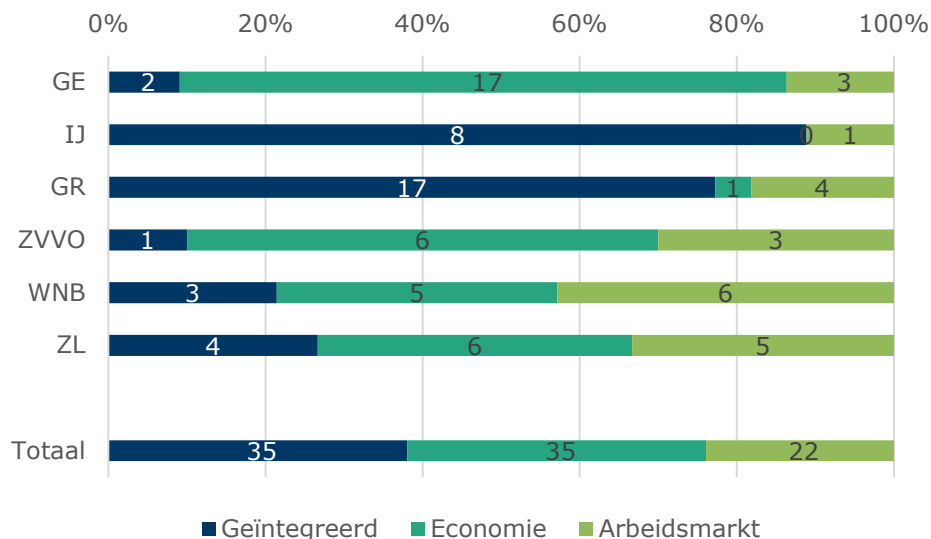
Een inhoudelijke analyse van de activiteiten die binnen de projecten gesubsidieerd worden volgt in het tweede deelrapport. In dit rapport kunnen we alleen nog iets zeggen over de subsidie voor de activiteiten die de II's middels hun financieringscodes toekennen aan de projecten. Hierbij worden de projecten beperkt tot één of twee (in het geval het een geïntegreerd project is) "hoofdactiviteiten", terwijl andere activiteiten ook geraakt worden. Daarmee kunnen aan figuur 6 dus nog geen conclusies verbonden worden, maar het geeft wel een eerste inzicht in de activiteiten waar de projecten het meest op inzetten. **De activiteiten Investerings in onderzoek en innovatie (1C. N = 26) en Investerings in het mkb (1A. N = 22) zijn het vaakst onderdeel van een project.** De meeste Spoor 3 projecten zetten in op Bij- en omscholing van werknemers en werkzoekenden (3K. N = 16). Ook worden er door projecten productieve investeringen gedaan in infrastructuur voor betaalbare schone energie (2D. N = 13) en in de circulaire economie (2J. N = 14).

4.5 Geïntegreerde projecten

De integratie van economie en arbeidsmarkt doelstellingen op programmaniveau wordt gewaarborgd door de bestuurlijke afspraak om een gelijke verdeling tussen economie en

arbeidsmarkt projecten na te streven. Regio's zijn expliciet met deze opgave aan de slag gegaan door specifieke openstellingen uit te zetten voor spoor 3, waarbinnen projecten met een arbeidsmarkt doelstelling kunnen worden aangevraagd. Deze integratie van doelstellingen kan echter ook op projectniveau worden nagestreefd. Wanneer een project zowel een economie als een arbeidsmarktcomponent beslaat (en ook gesubsidieerd wordt uit zowel JTF Economie als uit JTF Arbeid) noemen wij dat binnen deze evaluatie een "geïntegreerd project".

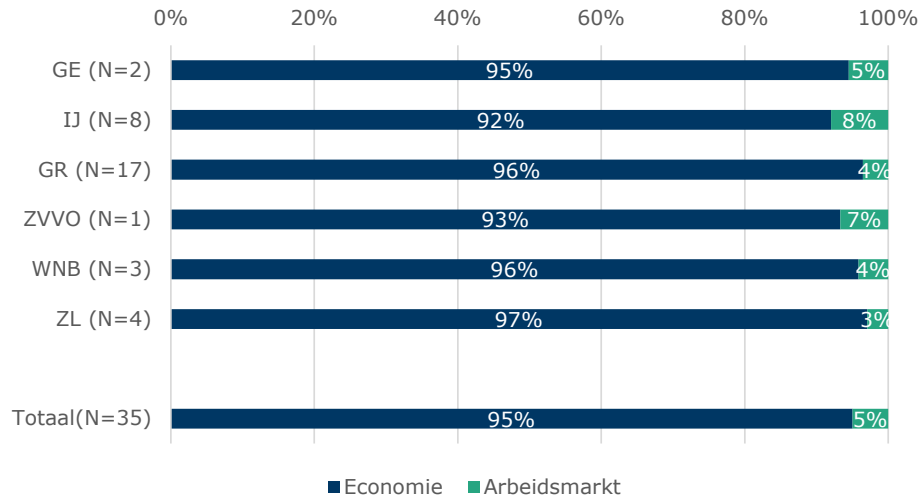
Op basis van de monitoringsgegevens van beschikte projecten, zien we tot dusver in totaal 35 beschikte projecten waarvan de financiering is aangemerkt als zowel economie als arbeidsmarkt. Op een totaal van 92 beschikte projecten is dit 38% van de projecten tot dusver. Wel zien we hier grote verschillen tussen de zes regio's. In IJmond betreft dit acht van de negen beschikte projecten (89%, alle projecten buiten spoor 3), en in Groot-Rijnmond is dit ook het geval van een ruime meerderheid van alle projecten (17 van de 21, of 81%). In andere regio's is dit aandeel aanzienlijk lager. Zo zien we tot nu toe één geïntegreerd project in Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost (10%), twee in Groningen-Emmen (9%), drie in West-Noord-Brabant (van 14, of 21%) en vier van de 15 beschikte projecten in Zuid-Limburg.



Figuur 7. Aantal geïntegreerde (Economie en Arbeid) projecten per JTF-regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZV = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

In regio's IJmond en Groot-Rijnmond is al in de voorbereidende contacten met projectaanvragers actief gestuurd op het integreren van doelstellingen op projectniveau. Dit blijkt ook duidelijk uit de verdeling tussen projecten in Figuur 7. Toch ervaren deze regio's in de praktijk ook dat het lastig kan zijn om deze doelstellingen op dat niveau te integreren: aanvragers hebben wel ervaring met innovatieve investeringen of met arbeidsmarktbeleid, maar kunnen die niet zomaar aan elkaar koppelen. **Integratie van doelstellingen wordt daarmee vormgegeven door op- en omscholingsmogelijkheden aan te bieden die aansluiten bij de investeringen die onder de noemer 'economie' gedaan worden.** Dit blijkt ook uit de verdeling van budgetten, waar de geïntegreerde projecten logischerwijs een klein deel van het budget besteden aan arbeidsmarkt en met name bestaan uit economische investeringen (Figuur 8). Wel is het van meerwaarde dat projecten niet alleen de ontwikkeling van nieuwe technologie ondersteunen, maar ook het verwerven van de nieuwe vaardigheden die hiervoor vereist zijn. **Het feit dat opleidingen en trainingen nu expliciet onderdeel zijn van deze projecten, en de daarmee samenhangende versterking van**

samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven lijken daarmee voorbeelden van de toegevoegde waarde van het JTF.



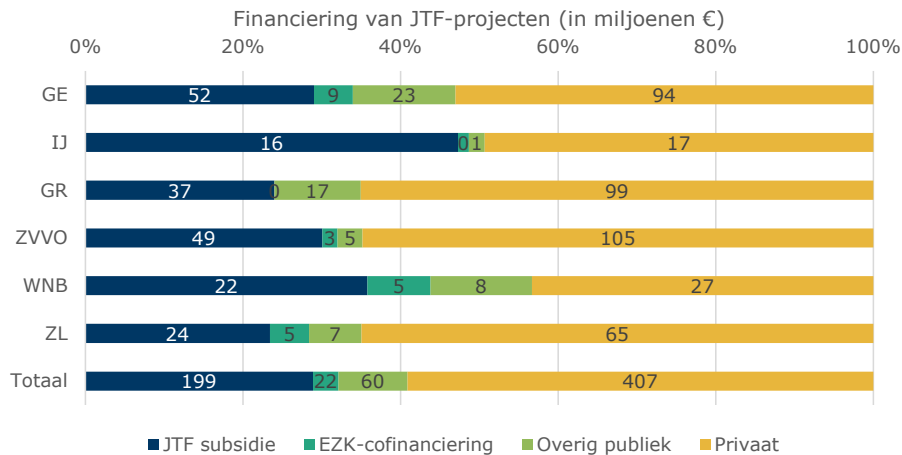
Figuur 8. Aandeel JTF-Economie en JTF-Arbeid budget in geïntegreerde projecten per JTF-regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZV = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

4.6 Inzet van cofinanciering

Het toenmalig ministerie van EZK heeft voor het JTF een bedrag van €50 miljoen beschikbaar gesteld. Deze cofinanciering richt zich op activiteiten die bijdragen aan het Rijksbeleid: *het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid en het vigerende beleid voor klimaat en energie, digitalisering en sleuteltechnologieën, circulaire economie, dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van (toenmalig) EZK.* De II's hebben de vrijheid om de cofinanciering te alloceren naar de specifieke behoefte van de regio's, maar effectief gaat het meeste budget naar spoor 1. Op voordracht van de II stelt het ministerie in de subsidie-regeling per regio vast voor welke openstellingen deze cofinanciering beschikbaar is.

Deze cofinanciering wordt door de drie uitvoeringsinstanties op verschillende manieren ingezet. Zo heeft SNN de cofinanciering aan een selectie van specifieke openstellingen gekoppeld, terwijl Stimulus en Kansen voor West de mogelijke inzet van deze cofinanciering breed heeft gehouden. Stimulus (ZVVO, WNB en ZL) hanteert de strategie om deze cofinanciering zo snel als mogelijk mee te nemen in beschikkingen, en heeft in april 2024 het volledige bedrag al gecommitteerd of geprogrammeerd aan (met name) grotere projecten, om zo administratieve lasten beperkt te houden en het risico op terugvordering te mitigeren. SNN (GE) heeft de toewijzing van cofinanciering vanuit het toenmalige ministerie van EZK evenredig verdeeld tot aan 2027 en heeft tot de peildatum van 31 maart 2024 negen van de in totaal €25 miljoen beschikbare financiering beschikt (36%). Kansen voor West (IJ en GR) heeft de toewijzing van deze cofinanciering in het eerste jaar opgeschort, om op die manier prioriteit te geven aan JTF-middelen met het oog op de bestedingsdoelstelling tot aan 2026. Hier is voorzien dat de cofinanciering vanuit het toenmalige ministerie van EZK vanaf 2024 zal worden meegenomen in beschikkingen. Deze ervaring laat zien dat regionaal maatwerk mogelijk is, al is niet direct duidelijk welke regionale verschillen zulke fundamenteel verschillende interpretaties van deze inzet van cofinanciering rechtvaardigen.

Projecten kunnen vanuit het JTF maximaal 50% subsidie (JTF-budget plus cofinanciering vanuit het toenmalig ministerie van EZK) ontvangen. Het resterende bedrag bestaat uit overige publieke middelen of private investeringen. **In totaal is er op de peildatum van 31 maart 2024 een bedrag van €689 miljoen aan financiering ingezet. €221 miljoen daarvan betrof JTF-subsidie. Veruit de grootste vorm van cofinanciering zijn private middelen.** In totaal bedragen de private investeringen €407 miljoen (59%). Cofinanciering door het toenmalige ministerie van EZK bedraagt in totaal €22 miljoen (3%). De resterende cofinanciering bestaat uit overige publieke middelen (€60 miljoen), zoals provincies, gemeenten en overige subsidie (zie Figuur 9).



Figuur 9. Financiering van JTF-projecten per JTF-regio. GE = Groningen-Emmen, IJ = IJmond, GR = Groot-Rijnmond, ZV = Zeeuws-Vlaanderen Vlissingen-Oost, WNB = West-Noord-Brabant, ZL = Zuid-Limburg.

In de regio's IJmond en West-Noord-Brabant zijn in absolute zin tot dusver minder private investeringen aangetrokken dan in de andere vier regio's (zie Figuur 9). Dit komt met name doordat in deze regio's voornamelijk minder grote projecten zijn beschikbaar. Door de maximale subsidiebedragen (en de staatsteunregels) vereisen deze projecten vaak een hoge eigen bijdrage. In Groot-Rijnmond bijvoorbeeld krijgt een project voor het bouwen van een commerciële plant voor het recyclen van afval €2 miljoen JTF-subsidie, maar bedraagt de eigen bijdrage €45,6 miljoen.

5 Conclusies

Het Nederlandse JTF-programma stelt zich ten doel “regio’s en mensen in staat [te] stellen om te gaan met de sociale, werkgelegenheids-, economische en milieueffecten van de transitie [...]”. Binnen het landelijke kader van drie brede sporen (innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt) hebben de zes geselecteerde regio’s zelf de ontwikkelbehoefte in hun regio gedefinieerd in regionale transitieplannen (TJTP), op basis van de economische activiteiten en industriële sectoren die getroffen worden door de transitie. Deze plannen vormen de basis voor het JTF-programma.

Na goedkeuring van het Nederlandse JTF-programma eind 2022 volgde de implementatiefase met de eerste openstellingen in januari 2023. De eerste deelrapportage van deze procesevaluatie is gericht op het verkrijgen van inzichten en ervaringen met de opzet en inrichting van het JTF in Nederland. Daarbij zijn in deze eerste rapportage ook de ervaringen met de eerste implementatie meegenomen tot aan april 2024, waar dit elementen betreft die raken aan de opzet en inrichting van het fonds. Op basis van deze analyse presenteert dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies en geleerde lessen ten aanzien van de gekozen structuur, ten aanzien van de uitvoering, en ten aanzien van de eerste implementatie.

5.1 Conclusies en lessen ten aanzien van de gekozen structuur van het JTF

Samenwerking tussen regio’s en Rijk

Het Nederlandse JTF-programma combineert een model van decentrale uitvoering zoals binnen EFRO met een nationaal beheerautoriteit à la ESF+. Om dit in goede banen te leiden hebben Rijk en regio’s een aantal procedurele en programmatische afspraken vastgelegd in een bestuursakkoord. Binnen deze complexe structuur is de operationele samenwerking tussen betrokkenen in het JTF inmiddels goed te noemen, en weten de diverse betrokkenen elkaar goed te vinden in de coördinatie, uitvoering en verantwoording van het JTF op diverse niveaus.

Een belangrijke les voor succesvolle samenwerking binnen een complexe uitvoeringsstructuur als het JTF is daarmee het belang van gedetailleerde werkafspraken. De bestuurlijke afspraken boden daartoe binnen het JTF een **goede manier om vooraf de wederzijdse verwachtingen van betrokken organisaties ten aanzien van de procedures scherp te krijgen** en zo conflicten in de implementatie te voorkomen.

Organisatiestructuur

Ondanks de positieve ervaring met de operationele samenwerking heeft elke betrokkene wel iets aan te merken op de gekozen structuur. Zo ervaren de regio’s te weinig autonomie om de uitvoeringstaken doelmatig in te richten, terwijl het Rijk weinig middelen heeft om de decentrale programma’s inhoudelijk bij te sturen. Voor een deel lijkt deze kritiek ingegeven doordat elke betrokkene naar het JTF-programma kijkt vanuit de eigen ervaring in respectievelijk EFRO of ESF+. Om aandacht voor de programmadoelstellingen te borgen, zoals vastgelegd in de bestuurlijke afspraken, lijkt een *inhoudelijke* rol van het Rijk gerechtvaardigd. Ten aanzien van de uitvoering is echter de meerwaarde nog niet duidelijk gebleken van de formele rol van het ministeries van SZW en het toenmalige ministerie van EZK, zoals in de goedkeuring en publicatie van (wijzigingen in) de JTF-subsidieregeling, of de vaststelling van deskundigencommissies. Deze betrokkenheid leidt tot langere wijzigingsprocedures dan dat regio’s gewend zijn voor EFRO, waardoor regio’s zich beperkt zien in hun capaciteit in te

spelen op veranderende omstandigheden. Het is nog te vroeg in de implementatie om eventuele gevolgen hiervan waar te kunnen nemen, maar feit is dat de aanzienlijke opgave ten aanzien van vroeg committeren van investeringen wel om vraagt om snel en doelmatig te kunnen handelen.

Op basis van deze ervaringen kan worden aanbevolen om voor het inrichten van eventuele toekomstige programma's met uitvoering op regionaal niveau **een model te verkiezen waarin formele uitvoeringstaken verder gedelegeerd kunnen worden naar de regio**, door – waar nodig – het aanpassen of aanvullen van wettelijke kaders. Wel is van belang in het ontwerp van dit model in ogenschouw te houden dat eventuele onderbesteding in specifieke regio's tijdig en adequaat kan worden gesignaleerd, zodat programma's waar nodig tijdig kunnen worden aangepast en middelen herverdeeld om terugvordering te voorkomen.

Synergie met andere fondsen

Het JTF is onderdeel van het Europese cohesiebeleid, waarbinnen regelgeving ook betrekking heeft op EFRO en ESF+. Door in Nederland de uitvoering te beleggen bij organisaties met praktische ervaring als beheerautoriteit van regionale programma's in EFRO, is het **mogelijk gebleken om hier zowel programmatisch als in de uitvoering synergiën te behalen**. De procedures voor uitvoering van het JTF zijn vergelijkbaar met EFRO, en zijn door de uitvoeringsorganisaties op doelmatige wijze in bestaande processen en IT systemen geïmplementeerd. Daarnaast heeft het JTF diverse inhoudelijke raakvlakken met deze Europese fondsen, en hebben de regionale betrokkenen in de praktijk een actieve brugfunctie vervuld voor met name aanvragers in de hoek van EFRO. Ook zijn de regio's in staat gebleken om actief de aansluiting te zoeken met andere nationale en regionale subsidieprogramma's om de slagkracht van het JTF op regionaal niveau groter te maken dan JTF alleen.

Een les die getrokken kan worden op basis van de eerste ervaringen is het **voordeel van het gebruikmaken van bestaande regionale uitvoeringsstructuren**. Ook voor de toekomst is het daarmee aan te bevelen dat een fonds met raakvlakken met EFRO ook gebruik maakt van de rijke ervaring van betrokken uitvoeringsorganisaties.

Rol van maatschappelijke organisaties

In de samenstelling van de diverse overlegstructuren op nationaal en regionaal niveau is **invulling gegeven aan de eis van 'evenwichtige vertegenwoordiging'**; diverse maatschappelijke partner hebben hier ook zitting en stemrecht, naast betrokken bestuurders en uitvoerders. Wel leeft onder sommige betrokken organisaties het gevoel dat hun inbreng minder zwaar telt dan dat van de bestuurders, onder andere door de onderlinge stemverhoudingen en een relatief beperkte rol bij de totstandkoming van het programma.

Een les die op basis hiervan kan worden getrokken is het **belang van tijdige mobilisering van maatschappelijke partners**, zodat voorkomen kan worden dat zij het gevoel krijgen geen rol van betekenis te spelen. Door dan ook in een vroeg stadium de (on)mogelijkheden van bepaalde inhoudelijke ideeën gezamenlijk te verkennen, met aandacht voor de verwachte rol en inbreng van partners, kunnen onderlinge verwachtingen vanaf het begin worden verduidelijkt.

5.2 Conclusies en lessen ten aanzien van de uitvoering

Vorbereiding openstellingen

In aanloop naar de eerste openstellingen in januari 2023 zijn diverse voorbereidende activiteiten in gang gezet. Zo is in elke regio een specifieke openstellingsstrategie gedefinieerd, om zo in te kunnen spelen op de specifieke behoeften in de regionale context. Via

voorbereidende contacten met het veld van mogelijke aanvragers hebben de regionale uitvoerders deze openstellingen nader vorm kunnen geven en daarmee **de weg geëffend voor een succesvolle uitvoering van de ambitieuze uitvoeringsopgave** binnen het JTF.

Als les kan worden getrokken dat een **succesvolle implementatie van een fonds als het JTF, met relevante en kwalitatief goede projecten, voor een groot deel afhankelijk is van de proactieve benadering** van mogelijke projectaanvragers, waarbij ondersteuning via de publieke en private partners, ondernemersverenigingen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen van groot belang zijn.

Ondersteuning van aanvragers

Alle regio's hebben **structuren opgezet die aanvragers actief begeleiden** bij het opstellen en indienen van de projectaanvragen. Wel blijkt ook de timing van het leggen van contacten naar mogelijke aanvragers van groot belang. Regio's die meer tijd inrichtten voor de voorbereiding, door al voor definitieve goedkeuring van het JTF-programma actief contacten te leggen, laten hogere slagingspercentages zien in de eerste reeks aan projectbeoordelingen.

Deze bevinding onderstreept het **belang van gedegen ondersteuning van projectaanvragers**. Door afstemming in de voorbereidende fase kunnen projectideeën vroegtijdig informeel worden getoetst op mate waarin deze binnen de programma-kaders passen en waar deze kunnen worden verbeterd om de slagingskans verder te vergroten. Het gevolg is dat minder aanvragers een projectvoorstel zien falen, en betere aansluiting tussen projecten en de programma-doelstellingen.

Mobiliseren deskundigencommissies

Deskundigencommissies beoordelen de kwaliteit van projectaanvragen en geven op basis van hun inhoudelijke deskundigheid een zwaarwegend advies over toekenning van de subsidie. De beoordelingsprocedure is in brede zin vergelijkbaar met EFRO, wat ook adequaat lijkt voor de soort en grootte van aanvragen binnen het JTF. In de noordelijke en zuidelijke regio's is ervoor gekozen om één deskundigencommissie zowel aanvragen binnen EFRO als JTF te laten beoordelen.

Voor JTF aanvragen is daarvoor in beide commissies ook deskundigheid op het terrein van arbeidsmarktbeleid beschikbaar. Dit blijkt echter niet altijd even duidelijk uit de beschikbare publieke informatie, waar begrijpelijkerwijs met name de deskundigheid op het terrein van regionale ontwikkeling en innovaties wordt benadrukt. In dit licht is het aan te bevelen dat de aanwezige deskundigheid binnen deze commissies op het terrein van arbeidsmarkt en het bredere sociale beleidsdomein ook expliciet voor het voetlicht wordt gebracht. Hiermee kan JTF een duidelijker signaal geven richting aanvragers dat ook in de beoordeling van aanvragen aandacht voor de maatschappelijke gevolgen van de groene transitie centraal staat.

Beoordeling van projecten

Aandacht voor horizontale beginselen is **geborgd in de programmaopzet, in de voorbereiding van projectaanvragen en worden door deskundigencommissies tegen het licht gehouden** op basis van de vastgestelde selectiecriteria voor projecten. In aanvulling is op verzoek een handreiking ontwikkeld zodat de deskundigencommissies ook het principe van *Do no significant harm* op vergelijkbare wijze kunnen toetsen. Daarnaast vragen specifieke beoordelingscriteria aandacht voor het technische en maatschappelijke innovatiegehalte van projecten.

Een belangrijke les in de vaststelling van beoordelingscriteria is de **behoefte aan houvast bij relatief vage begrippen, zoals horizontale principes DNSH en GKND uit de Europese verordeningen**. Dit begint op Europees niveau, maar ook het verduidelijken van de nationale interpretatie in de beginfase van de uitvoering kan voorkomen dat specifieke verwachtingen worden gewekt bij aanvragers, bestuurders, en maatschappelijke organisaties die een fonds als het JTF niet waar kan maken. Ook wordt daarmee voorkomen dat iedere individuele regio zelf het wiel moet uitvinden.

5.3 Conclusies en lessen ten aanzien van de eerste resultaten

Voortgang van (geprognosticeerde) bestedingen

Onder grote druk hebben in 2023 de zes JTF-regio's met succes grote stappen gezet in het binnengaan van projecten. Dit heeft bijgedragen aan de situatie dat in april 2024 in totaal 92 projecten beschikbaar zijn en de streefwaarden voor geprognosticeerde uitgaven zoals vastgelegd in de bestuurlijke afspraken ruim zijn gehaald. In totaal is €221 miljoen (35%) aan JTF-subsidie beschikbaar na ruim een jaar van implementatie. Daarmee lijkt de **gekozen strategie in de wijze van committeren zijn vruchten af te werpen en verloopt de uitvoering tot dusver grotendeels volgens plan**.

Ondanks de positieve eerste resultaten is aan te bevelen dat de **bestedingen nauwgezet gemonitord blijven**. De prognoses die worden gebruikt voor de bestuurlijke afspraken bevatten projecten die nog niet zijn ingediend en ook subsidiabele kosten van projecten die nog niet beschikbaar zijn, en de ervaring leert dat deze niet allemaal zullen worden toegekend. Ondanks dat de bestedingseisen vanuit Europese wetgeving aanzienlijk verlicht zijn, zal het een uitdaging blijven om de verantwoording van voldoende projecten af te ronden voor het eind van 2026.

Verdeling tussen doelstellingen

Om aandacht voor de landelijke en Europese beleidsdoelstellingen van het JTF te borgen bevatten de bestuurlijke afspraken naast afspraken over geprognosticeerde bestedingen ook een inhoudelijke component. Zo hebben regio's zich gecommitteerd om de JTF gelden in hun regio evenredig te verdelen tussen economische en sociale doelstellingen. Op dit punt zijn momenteel al duidelijke verschillen tussen regio's zichtbaar. Ondanks inzet in alle regio's zijn bestedingen met een sociale doelstelling, mede door de langere ontwikkeltijd van arbeidsmarktprojecten en de lagere absorptiecapaciteit, in de meeste regio's tot april 2024 nog achtergebleven. De programmering van een aantal regio's is er nog wel op gericht deze afspraken te halen, maar het is op dit moment niet duidelijk wat de gevolgen zijn als een regio deze afspraak met het Rijk niet nakomt.

Op basis van de huidige ervaringen kan als les worden getrokken dat deze **afspraken op inhoud verdere uitwerking behoeven**, binnen de programmatische kaders van de TJTP. Aan te bevelen is om de definitie van 'sociale doelstellingen' in het kader van de bestuurlijke afspraken nader te definiëren, af te spreken hoe de verdeling van budgetten dient te worden gemeten en wat de eventuele gevolgen zijn wanneer een regio in de uiteindelijke verdeling van middelen af blijkt te wijken van de 'acceptabele bandbreedte'. Op basis van dergelijke afspraken kan vervolgens waar nodig gezamenlijk aanvullend actie worden ondernomen door regio's en Rijk om aandacht voor de programmadoelstellingen te borgen.

Cofinanciering

De eigen bijdrage van beschikte JTF-subsidies ligt op dit moment aanzienlijk hoger dan de minimale eis van 50%. Tot april 2024 is een bedrag van €468 miljoen aan cofinanciering

gemobiliseerd voor een verleende JTF-subsidie van €221 miljoen. Dit onderstreept de hefboomwerking die van het JTF uitgaat en aanvullende middelen in de geselecteerde regio's kan mobiliseren. **Veruit de grootste vorm van cofinanciering zijn private middelen, in het bijzonder in projecten die zich in de eerste plaats op innovatie (spoor 1) en infrastructuur (spoor 2) richten.** Dit is een logische uitkomst voor het soort projecten in deze sporen en beperkingen rondom staatssteun. Voor projecten met een arbeidsmarktcomponent (spoor 3) maakt het JTF vaker gebruik van publieke middelen om de vereiste 50% cofinanciering te behalen. Met name binnen dit domein ervaren regio's beperkingen in de regionale absorptiecapaciteit.

In het licht van de ervaren beperkingen in regionale absorptiecapaciteit voor projecten met een arbeidsmarktcomponent is aan te bevelen om bij regionale betrokkenen de interesse en noodzaak te peilen om aanpassing van het JTF-programma op specifieke punten te overwegen. Dit kan in het bijzonder relevant zijn in het licht van de nieuwe mogelijkheid om tot 100% Europese subsidie te krijgen voor JTF-projecten die zich richten op het verminderen van tekorten op de arbeidsmarkt in specifieke strategische sectoren, zoals geïntroduceerd in de STEP verordening in februari 2024. Juist deze focus is al in grote mate aanwezig in het Nederlandse JTF programma, en zou daarmee geen ingrijpende inhoudelijke wijziging van het programma nodig maken.

6 Vervolg

Deze procesevaluatie van de opzet en inrichting van het JTF in Nederland is onderdeel van de mid-term evaluatie van het Nederlandse JTF-programma. Het tweede deel is onder andere een procesevaluatie van de uitvoering en implementatie. In dit tweede deelrapport zullen de onderzoekers ook kijken naar de inhoud van de projecten, en daarbij waar mogelijk conclusies trekken over de inhoudelijke invulling van het programma en de wijze waarop deze zich verhouden tot de doelstellingen van het nationale en de regionale programma's.

In de eerste deelrapportage zijn de indicatoren die gebruikt worden voor het monitoren van de voortgang van de regionale programma's niet besproken. Deze indicatoren, de wijze waarop ze wel of niet aansluiten bij de doelstellingen van het programma, en de stand van zaken omtrent de indicatoren worden meegenomen in het tweede deel van de evaluatie.

De overzichten van de stand van zaken zullen in het volgende rapport geactualiseerd worden. Daarnaast zal gekeken worden in hoeverre de tussentijdse mijlpalen zoals geformuleerd in de TJTP's behaald zijn of kunnen worden en wat hiervoor de belangrijkste redenen zijn. Ook zal vooruit worden gekeken naar het perspectief voor het behalen van de eindstreefwaarden en de mogelijke bijstellingen die mogelijk nodig zijn om ook aan de programmadoelstellingen te voldoen. Er zal ook breder worden gekeken naar de impact die JTF-projecten (in potentie) hebben; dragen de projecten bij aan bredere doelstellingen die het JTF stelt ten aanzien van de milieudoelstellingen en een rechtvaardige transitie voor de beroepsbevolking?

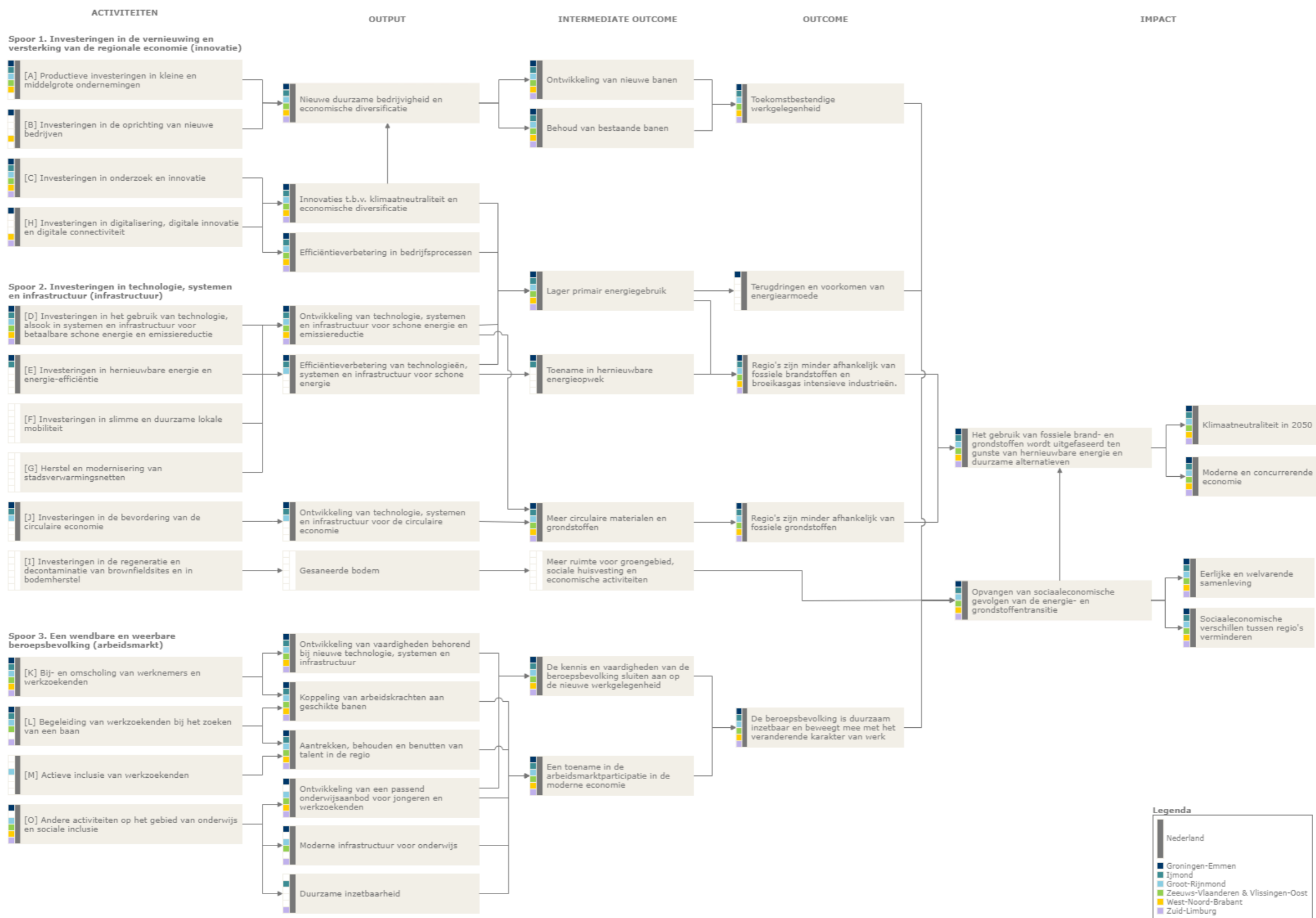
Ten slotte zal er in de tweede deelrapportage aandacht zijn voor lessen en verbeterpunten in de implementatie, de samenwerking en de realisatie van mijlpalen. Hierbij zal rekening worden gehouden met relevante ontwikkelingen die plaatsvinden in de context van het programma, zoals aanbevelingen door de EC, voortgang op andere nationale en regionale programma's en de sociaaleconomische situatie van de regio's.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen

Evaluatievragen	Beantwoording in sectie
Opzet van het programma	
1. Hoe is de governance rondom het JTF-programma ingericht? Welke partijen zijn betrokken vanuit welke rol en verantwoordelijkheden?	2.2-2.4
2. In hoeverre is er op basis van theoretische gronden synergie mogelijk tussen het JTF en het nationale en regionale instrumentarium?	2.6
3. In hoeverre zijn organisaties en mensen in de praktijk in staat om het JTF en de (eventuele) synergie met ander instrumentarium goed te benutten?	2.6
4. Hoe is de betrokkenheid van maatschappelijke partners vormgegeven op nationaal en regionaal niveau? Hoe is de input van deze partners meegenomen in het programma?	2.7
5. Wat zijn de ervaringen met de gekozen governance structuur? In hoeverre is de structuur van invloed op de uitvoering van het programma?	2.5
Inrichting van de uitvoeringstructuur	
6. Proces rond aanpassingen in plannings en programmering a. Hoe is het proces ingericht om tot aanpassingen in de planning en programmering te komen? b. Wat zijn de ervaringen met dit proces rondom aanpassingen in de planning en programmering in de praktijk? c. Wat gaat goed/ wat kan beter?	A: 2.4 B: 3.6 C: 3.6
7. Committeren van programmamiddelen a. Hoe is de manier van committeren van de programmamiddelen ingericht? Waarom is hier voor gekozen? b. Wat zijn de ervaringen met 'frontloading'? Welke knelpunten doen zich voor? c. Welke invloed heeft deze manier van committeren van de financiële middelen op het (kunnen) realiseren van programmadoelstellingen?	A: 2.4 / 3.2 B: 3.3 / 4.2 C: Rapport 2
8. Welke eisen/voorwaarden worden vanuit het programma gesteld aan de financiering van projecten? / Aan welke eisen moeten projecten voldoen om voor subsidie in een aanmerking te komen? a. In hoeverre lukt het om projecten te vinden die voldoen aan de eisen vanuit de Europese verordeningen en de doelen van het programma? Waarom wel/niet? b. Welke specifieke eisen/randvoorwaarden gelden er voor de inzet van EZK-cofinanciering?	3.5 A: Rapport 2 B: 3.5 / 4.6
9. Op welke wijze is bij de opzet en inrichting van het programma rekening gehouden met de horizontale beginselen (artikel 9 CPR)?	2.3
10. Dragen de projecten bij of volgen de projecten het beginsel van geen ernstige inbreuk doen aan de milieudoelstellingen. Het betreft de milieudoelstellingen: - de mitigatie van klimaatverandering; - de adaptatie aan klimaatverandering; - het duurzaam gebruik en de bescherming van water en mariene hulpbronnen; - de transitie naar een circulaire economie; - de preventie en bestrijding van verontreiniging; - de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen.	Rapport 2
11. Dragen de projecten bij aan en wordt er binnen de projecten rekening gehouden met een rechtvaardige transitie voor de beroepsbevolking?	Rapport 2
Eerste ervaringen met de uitvoering van de afhandeling van aanvragen	
12. Hoe is het proces van de uitvoering verlopen (uitwerken van de subsidieregelingen, aanvraag, projectselectie door deskundigencommissie, afhandeling aanvraag, communicatie)? In hoeverre is er verschil per regio en per II?	3.1-3.6
13. Hoe verloopt de uitvoering bij de BA?	3.1-3.6

Evaluatievragen	Beantwoording in sectie
14. Hoe verloopt de samenwerking tussen de ministeries van SZW en EZK, II's, BA en de regio's?	3.6
15. Hoe verloopt de betrokkenheid van het Ministerie van EZK bij de aanwending van de EZK cofinancieringsmiddelen?	4.6
16. Hoe verloopt de samenwerking met de maatschappelijke partners op nationaal en regionaal niveau? Hoe wordt omgegaan met hun input?	2.7
17. Is bij de uitvoering sprake van implementatieproblemen? Zo ja, hoe is hier mee omgegaan en wat is het resultaat?	2.5 / 3.1-3.6
18. In hoeverre is sprake van een doelmatige uitvoering? Welke factoren zijn van invloed op een (on)doelmatige uitvoering?	2.5/2.6, 3.1-3.6
Tussentijdse resultaten	
19. Hoeveel projectaanvragen zijn ingediend en hoeveel aanvragen zijn gehonoreerd per regio? Wat zijn de belangrijkste redenen voor het niet-honoreren van aanvragen?	4.1
20. Uitputting budget a. Hoe verloopt de uitputting van het budget? b. Is dit wel/niet volgens de verwachting? c. Wat zijn de belangrijkste redenen hiervoor?	4.2
21. Co financiering EZK a. Welk bedrag aan cofinanciering is ingezet en uit welke bronnen (publiek/privaat)? b. Hoe worden EZK co-financieringsmiddelen ingezet? (naar sporen en type projecten/interventies)	4.6
22. Hoe is de verdeling over de sporen bij de ingediende aanvragen en op welke activiteiten (interventietypes) binnen de sporen wordt met name ingezet? Wat voor type projecten zijn gestart in de zes (6) regio's?	4.4
23. Geïntegreerde projecten a. In hoeverre is sprake van geïntegreerde projecten? b. Hoe is hier regionaal op gestuurd? c. Wat zijn de redenen waarom het wel/niet lukt om integrale projecten te programmeren?	4.5
24. Wat is het verwachte effect van de ingediende projecten op de innovatie, infrastructuur en arbeidsmarkt?	Rapport 2
Lessen en aandachtspunten	
25. Welke lessen kunnen getrokken worden ten aanzien van 1) de governance van het programma, 2) de wijze van committeren van de JTF-middelen en de inzet van cofinanciering? 3) de horizontale beginselen 4) voorkomen van onbedoelde neveneffecten (bijvoorbeeld sociale ongelijkheid, genderongelijkheid en 5) wat zijn eventuele verbeterpunten op die onderdelen?	5.1 – 5.3

Bijlage 2. Beleidstheorie van het JTF



Figuur 10. Beleidstheorie van het JTF.

Bijlage 3. Overzicht interviewrespondenten

Tabel 5. Overzicht van respondenten die zijn gesproken in de verkennende en verdiepende fase van het eerste deelrapport.

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
EZK	Marthe Grotenhuis
EZK	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
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

Organisatie	Naam
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



Contact:

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

Afbeelding cover: iStock