

# Provinciaal economisch beleid

Onderbouwing en evaluatie

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, januari 2011



## Voorwoord

---

Het geheel is meer dan de som der delen. Maar het kan lastig zijn een gemeenschappelijk beeld te vormen welke 'delen' er toe doen en hoe het 'geheel' eruit ziet. Ik wil dit illustreren aan de hand van een plaatje.



Er is verbeeldingskracht nodig om - zonder hulplijnen - in dit vlekkenpatroon een cowboy te paard te zien (z.o.z. voor de oplossing). Maar als je dat beeld eenmaal op je netvlies hebt is het zonneklaar naar welke kant de ruiter zijn paard stuurt en welke vlekken slechts opwaaiend stof en/of schaduw zijn.

Ik wil een parallel trekken met de verschillende activiteiten die de provincie ontplooit op het gebied van de niet wettelijke taken op economisch terrein, zoals innovatie, arbeidsmarkt en ondernemerschap. De provincies willen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de regionale concurrentiepositie en het tegengaan van werkloosheid. Dit uit zich in uiteenlopende projecten, zoals het samenbrengen van bedrijven en kennisinstellingen en het bestrijden van het aantal voortijdig schoolverlaters.

De Randstedelijke Rekenkamer wil Provinciale Staten handvatten bieden bij het beoordelen en afwegen van de provinciale inspanningen voor de regionale economie. Het onderzoek richt zich daarom op de formulering van het provinciaal economisch beleid en de onderbouwing daarvan. Daarnaast is gekeken in hoeverre het beleid in opzet en uitvoering wordt gemonitord en geëvalueerd.

Onderbouwing aan de voorkant en evaluatie aan de achterkant van de verschillende puzzelstukjes zijn belangrijke voorwaarden om het totaalplaatje te herkennen en uiteindelijk te kunnen beoordelen.

Naast het organiseren van een symposium over het thema, mede ter gelegenheid van ons vijfjarig bestaan, heeft de Rekenkamer voor dit onderzoek een documentenstudie uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen de sprekers op het symposium en de geïnterviewde provincie-medewerkers hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc., Maarten Franken MSc., drs. Steven van Oostveen (onderzoekers), drs. Heleen Verlinde (projectleider) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



# Inhoudsopgave

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>5</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>13</b>
<b>Nawoord Rekenkamer.....</b>	<b>19</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>23</b>
1.1 Aanleiding.....	23
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	23
1.3 Afbakening .....	24
1.4 Achtergrond beoordelingskader .....	24
1.5 Werkwijze en beoordeling .....	26
1.6 Leeswijzer .....	27
<b>2. Overzicht economisch beleid .....</b>	<b>29</b>
2.1 Formulering van het beleid.....	29
2.2 Onderbouwing van het beleid .....	33
2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid.....	34
<b>3. Thema's economisch beleid .....</b>	<b>39</b>
3.1 Kennis en innovatie .....	39
3.1.1 Formulering van het beleid .....	39
3.1.2 Onderbouwing van het beleid .....	42
3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	43
3.2 Dynamische arbeidsmarkt.....	45
3.2.1 Formulering van het beleid .....	45
3.2.2 Onderbouwing van het beleid .....	48
3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	49
3.3 Ondernemerschap.....	51
3.3.1 Formulering van het beleid .....	51
3.3.2 Onderbouwing van het beleid .....	53
3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	54
3.4 Promotie en acquisitie .....	55
3.4.1 Formulering van het beleid .....	55
3.4.2 Onderbouwing van het beleid .....	57
3.4.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	57
<b>4. Provincievergelijking .....</b>	<b>59</b>
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>63</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>65</b>
<b>BIJLAGE C Instrumenten.....</b>	<b>67</b>
<b>BIJLAGE D Verslag symposium .....</b>	<b>69</b>



# Conclusies en aanbevelingen

---

## **Inleiding**

Over de gewenste inmenging van de overheid in de economie en de maakbaarheid van de economie verschillen de meningen. Economische effecten worden vaak beïnvloed door een groot aantal externe factoren, waarvan de conjunctuur wellicht de belangrijkste is. Het aantonen van de toegevoegde waarde van de rol van de overheid op economisch gebied is hierdoor zeer lastig. Ook provincies voeren economisch beleid uit. Dit zijn zowel wettelijke als autonome taken. Autonome taken zijn niet verplicht en worden op beleidsterreinen uitgevoerd waarop meerdere overheden actief zijn. Voorbeelden hiervan zijn het stimuleren van innovatie, ondernemerschap, promotie en acquisitie en het bevorderen van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Juist omdat het zo moeilijk is om de toegevoegde waarde hiervan aan te tonen is de Rekenkamer benieuwd hoe de provincies hun economisch beleid onderbouwen, hoe zij tot de keuze zijn gekomen om sommige taken uit te voeren en of ze inzicht hebben in de bijdrage van hun eigen beleid via evaluaties. De Rekenkamer verwacht hierbij niet dat de provincies de toegevoegde waarde van hun economisch beleid kunnen aantonen. Wel mag verwacht worden dat provincies de inzet van de publieke middelen, zowel vooraf als achteraf, weten te onderbouwen aan de hand van inzichten die mede vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn verkregen. Hierdoor kunnen PS controleren of het aannemelijk is dat het beleid en de hiermee gemoeide (financiële) middelen bijdragen aan het behalen van de maatschappelijke doelen.

Gezien het bovenstaande is de Rekenkamer in dit onderzoek nagegaan hoe de provincie Zuid-Holland aan de voorkant haar autonome taken binnen het economisch beleid formuleert, in hoeverre zij haar bijdrage daaraan onderbouwt en of zij hierbij gebruik maakt van objectieve bronnen. Aan de achterkant van het beleid verwacht de Rekenkamer dat de provincie haar beleid evalueert, zodat PS kunnen controleren of het aannemelijk is dat het provinciale beleid en de daarmee gemoeide (financiële) middelen bijdragen aan het behalen van de maatschappelijk doelen.

De Rekenkamer heeft géén onderzoek naar de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid gedaan, omdat deze effecten in de praktijk vrijwel niet meetbaar gemaakt kunnen worden. Wel heeft de Randstedelijke Rekenkamer op 3 juni 2010 een symposium georganiseerd, waar een levendige discussie over de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid heeft plaatsgevonden. In bijlage D is een samenvatting van het symposium opgenomen die wij hebben verwerkt in de slotbeschouwing van dit hoofdstuk.

De Rekenkamer geeft in dit onderzoek eveneens geen oordeel over de afzonderlijke activiteiten en projecten die de provincie uitvoert, zoals het voeren van bestuurlijk overleg of het houden van handelsmissies. Uit de bestuurlijke interviews blijkt namelijk dat de verantwoordelijk gedeputeerden van de randstedelijke provincies tal van behaalde successen van activiteiten en projecten kunnen noemen, zoals Leiden Bio Science Park, Dutch Media Hub, Dutch Game Garden en Hogeschool Windesheim. De provincies kunnen dergelijke inzichten gebruiken bij het opstellen van evaluaties en de onderbouwing van toekomstig economisch beleid.

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende doel- en vraagstelling:

**Doelstelling:** Inzicht verschaffen in de wijze waarop de provincie de autonome taken van het economisch beleid onderbouwt en evalueert en een bijdrage leveren aan de verbetering hiervan.

**Vraagstelling:** In welke mate onderbouwt de provincie de autonome taken van het economisch beleid en in hoeverre geeft de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het gevoerde beleid?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van drie onderzoeksvragen (zie tabel 1).

**Tabel 1 Onderzoeksvragen**

Nr.	Onderzoeksvragen
1.	Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?
2.	Wat is de kwaliteit van de beleidsonderbouwing?
3.	In hoeverre geeft de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het economisch beleid?

### **Conclusie en bevindingen**

#### **Conclusie:**

De provincie Zuid-Holland onderbouwt goed op welke kansen en problemen het beleid gericht is. De provincie onderbouwt een deel van deze kansen en problemen aan de hand van objectieve bronnen. De provincie maakt aannemelijk dat het beleid gericht moet zijn op de aangewezen clusters, maar maakt nauwelijks aannemelijk dat de gekozen uitwerking in thema's zal bijdragen aan het behalen van de doelen. Alleen voor het thema 'Dynamische arbeidsmarkt' is dit ten dele gedaan.

De voorwaarden voor het kunnen monitoren en evalueren van het economisch beleid zijn grotendeels aanwezig, want de doelen zijn veelal specifiek en meetbaar gemaakt via indicatoren. Ook sluiten de indicatoren grotendeels aan op de doelen. Monitoring van de indicatoren vindt in grote mate plaats. De provincie beschikt over evaluaties van het beleid, maar deze geven geen inzicht in hoeverre het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest. Alleen voor het thema Dynamische arbeidsmarkt is aannemelijk gemaakt dat het provinciale beleid bijdraagt aan het behalen van de doelen.

In het actieprogramma Clusters is het budget voor het economisch beleid inzichtelijk gemaakt, alleen voor het thema 'Kennis en innovatie' is dit niet het geval.

#### *Toelichting formulering van het economisch beleid*

De voorwaarden die nodig zijn om de doelbereiking te kunnen monitoren en om achteraf de doeltreffendheid van het beleid te kunnen evalueren zijn grotendeels aanwezig (zie tabel 2).



**Tabel 2 Beleidsformulering**

		Doel is specifiek	Doel is meetbaar via indicatoren	Indicatoren sluiten aan op doel	Budget inzichtelijk in beleidsplan
Algemeen beleid		Deels	Deels	Ja	Ja
Thema 1	Kennis en innovatie	Ja	Deels	Deels	Nee
Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja	Ja	Ja	Ja
Thema 3	Ondernemerschap	Ja	Ja	Deels	Ja
Thema 4	Promotie en acquisitie	Deels	Deels	Deels	Ja

De doelen die de provincie heeft benoemd binnen het economisch beleid zijn bij drie thema's specifiek geformuleerd. De provincie maakt het doel van het beleid niet volledig meetbaar via indicatoren. Bij het algemeen beleid en bij de thema's 'Kennis en innovatie' en 'Promotie en acquisitie' ontbreekt nog vaak een nulmeting en/of is de streefwaarde niet altijd duidelijk. Bij drie thema's sluiten de indicatoren voor een deel op de doelen aan. In het actieprogramma Economische Clusters is het totaal budget en het budget voor drie thema's inzichtelijk gemaakt. Alleen voor het thema 'Kennis en innovatie' is het budget niet inzichtelijk gemaakt.

*Toelichting onderbouwing van het economisch beleid*

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provincie goed onderbouwt op welke kansen en problemen het beleid gericht is. De provincie onderbouwt een deel van deze kansen en problemen met objectieve bronnen. De provincie maakt aannemelijk dat het beleid gericht moet zijn op de aangewezen clusters, maar maakt nauwelijks aannemelijk dat de gekozen uitwerking in thema's hieraan een bijdrage levert (zie tabel 3).

**Tabel 3 Beleidsonderbouwing**

		Kans en/of probleem is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage provinciaal beleid aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing
Algemeen beleid		Ja	Ja	Ja	Ja
Thema 1	Kennis en innovatie	Ja	Ja	Nee	Niet van toepassing
Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja	Ja	Deels	Deels
Thema 3	Ondernemerschap	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing
Thema 4	Promotie en acquisitie	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing

De provincie beschrijft bij de onderbouwing van het economisch beleid en de onderliggende thema's altijd een probleem dat ze wil oplossen of een kans die ze wil benutten door het voeren van beleid. Dikwijls verwijst ze naar wetenschappelijke of statistische bronnen die het probleem of kans onderbouwen. Dit is niet gebeurd bij de thema's 'Ondernemerschap' en 'Promotie en acquisitie'.

De provincie maakt aannemelijk dat het algemeen beleid gericht moet zijn op clusters (Porter). Dit is onderbouwd via het Bouwstenenrapport, waarin ook verwezen wordt naar de beleidsthema's. Deze thema's heeft de provincie echter vrijwel niet nader onderbouwd. Een voorbeeld is het clustergerichte ondernemerschapbeleid, waarbij de provincie niet onderbouwt waarom juist starters worden gestimuleerd in plaats van doorgroeiërs. Door het ontbreken van een onderbouwing wordt er ook niet naar objectieve bronnen verwezen en is in de laatste kolom van de tabel 'niet van toepassing' opgenomen. Een uitzondering hierop vormt het thema 'Dynamische arbeidsmarkt'. Dit thema is gedeeltelijk onderbouwd aan de hand van een positieve evaluatie over het voorgaande beleid.

#### *Toelichting monitoring en evaluatie van het beleid*

De voortgang van het bereiken van het doel wordt door de provincie grotendeels gevolgd via het monitoren van de indicatoren. De provincie beschikt vrijwel niet over evaluaties waarin de doeltreffendheid van het provinciale beleid aannemelijk is gemaakt zoals in tabel 4 is weergegeven.

**Tabel 4 Monitoring en evaluatie beleid**

		Monitoring van indicatoren	Evaluatie waarin doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt
Algemeen beleid		Deels	Nee
Thema 1	Kennis en innovatie	Ja	Nee
Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja	Ja
Thema 3	Ondernemerschap	Ja	Nee
Thema 4	Promotie en acquisitie	Nee	Nee

Het monitoren van de indicatoren van het economisch beleid en de onderliggende thema's vindt voornamelijk plaats via de reguliere p&c cyclus. Bij het algemene beleid wordt een deel van de indicatoren gemonitord. Over de enige indicator voor het thema 'Promotie en acquisitie' is geen informatie over het behalen van de streefwaarde gegeven.

De provincie beschikt over evaluaties van zowel het algemeen economisch beleid als de onderliggende thema's. In deze evaluaties wordt vrijwel niet aannemelijk gemaakt dat het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van de doelen. Alleen voor het thema 'Dynamische arbeidsmarkt' heeft de provincie twee evaluaties laten uitvoeren waarbij een relatie is gelegd tussen het realiseren van de doelstellingen en het beleid van de provincie.

De provincie Zuid-Holland verwijst voor evaluaties van het economisch beleid ook naar de evaluatie van het landelijke programma 'Pieken in de Delta' (PiD). De Rekenkamer heeft deze evaluatie doorgenomen en constateert het volgende:

- Het beleid van de provincie richt zich op de clusters 'Life & health sciences', 'Greenports', 'Transport & logistiek' en 'Water & Delta'. De PiD-subsidieregeling richt zich op de clusters 'Haven en industrie complex', 'Glastuinbouw', 'Internationaal recht', 'Life & health sciences'. Twee van de vier clusters ('Glastuinbouw' en 'Life & health sciences') die de provincie Zuid-Holland onderscheidt, komen overeen met de clusters in PiD. De overige 2 clusters in PiD hebben betrekking op de gemeenten Den Haag en Rotterdam.

- De PiD onderscheidt verschillende regio's, waaronder de Zuidvleugel. De Zuidvleugel valt geheel in de provincie Zuid-Holland, maar bestrijkt niet de gehele provincie.
- In de evaluatie zijn effecten voor de Zuidvleugel niet apart weergegeven, waardoor er ook geen directe koppeling gelegd kan worden met het beleid en doelen van de provincie Zuid-Holland.

Door het ontbreken van een eenduidige koppeling tussen uitkomsten van het programma 'Pieken in de Delta' met de doelen van de provincie, beschouwt de Rekenkamer de evaluatie van 'Pieken in de Delta' niet als een evaluatie van het provinciale beleid.

### **Aanbevelingen**

Voor het verbeteren van de beleidsformulering, het onderbouwen en het monitoren en evalueren van het economisch beleid heeft de Rekenkamer acht aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zijn zowel aan PS als aan GS gericht.

#### *Aanbevelingen beleidsformulering van het economisch beleid*

1. Stel voor het algemene beleid en het thema 'Promotie en acquisitie' specifieke doelen op, die aansluiten op de rol van de provincie.
2. Stel voor de thema's 'Kennis en innovatie', 'Ondernemerschap' en 'Promotie en acquisitie' indicatoren op die aansluiten op de doelen.
3. Stel voor het algemene beleid en de thema's 'Kennis en innovatie' en 'Promotie en acquisitie' indicatoren op die meetbaar zijn, door het formuleren van nulmetingen, streefwaarden en tijdspaden. Zorg dat indicatoren alleen worden opgesteld, als ze ook gemonitord gaan worden en schrap indicatoren die niet meetbaar zijn.
4. Maak het meerjarig budget voor het beleidsthema Kennis en innovatie inzichtelijk.

#### *Aanbevelingen onderbouwing van het economisch beleid*

5. Zorg bij de thema's 'Ondernemerschap' en 'Promotie en acquisitie' voor een onderbouwing van de kansen en/of problemen door gebruik te maken van objectieve bronnen.
6. Maak in de onderbouwing van het beleid inzichtelijk waarom verwacht mag worden dat de beleidsthema's bijdragen aan het realiseren van de doelen. Maak hierbij gebruik van brondocumenten, zoals wetenschappelijke rapporten en ex ante en ex post evaluaties.

#### *Aanbevelingen monitoring en evaluatie van het economisch beleid*

7. Monitor zowel indicatoren die inzicht geven in de prestatielevering, als indicatoren die inzicht geven in de doelbereiking.
8. Evalueer het economisch beleidsplan via ex post evaluaties, zodat inzicht wordt verkregen of het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest. Hierbij kan alleen gebruik worden gemaakt van bestaande evaluaties van bijvoorbeeld Europese en landelijke cofinancieringsprogramma's, als de relatie met de provinciale doelen duidelijk is.

Voor het uitvoeren van ex ante en ex post evaluaties zijn verschillende handreikingen opgesteld, zoals de Handreiking Ex ante evaluatie en Handreiking Ex post evaluatie van het ministerie van Financiën. Daarnaast is ook het stappenplan voor het bepalen van doeltreffendheid in hoofdstuk 1 van dit rapport een hulpmiddel bij het evalueren van beleid.

### **Slotbeschouwing**

De Randstedelijke Rekenkamer heeft op 3 juni 2010 het symposium 'Meerwaarde economisch beleid' georganiseerd, waarin verschillende sprekers hun visie hebben gegeven op het provinciaal economisch beleid (zie bijlage D). Tijdens het symposium zijn aandachtspunten benoemd en aanbevelingen gedaan die niet direct vallen binnen dit Rekenkameronderzoek. De Rekenkamer heeft immers géén onderzoek naar de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid gedaan. Het is niet eenvoudig om voor het beleid vast te stellen of dit doeltreffend zal zijn (onderbouwing) of is geweest (evaluatie), aangezien het vaak moeilijk is een verband aan te tonen tussen het beleid (doelen en prestaties) en de effecten. Economische effecten worden vaak beïnvloed door een groot aantal externe factoren. Vanwege de complexiteit van het bepalen van de doeltreffendheid zijn we in dit onderzoek nagegaan of de provincie *aannemelijk* inzicht geeft in de doeltreffendheid van het beleid. Door middel van deze slotbeschouwing wil de Rekenkamer u graag een aantal behartenswaardige zaken van het symposium meegeven.

De heer Van Dijk, gedeputeerde Zuid-Holland, stelt dat de provincies een rol hebben bij het versterken van clusters, omdat dit gebaseerd is op een gevalideerde beleidstheorie (Porter) en omdat het werkt. Hij geeft aan dat de provincie met name in staat is om de clusters te versterken en samenwerking binnen de clusters te bevorderen, omdat de provincie de regio kent en dichterbij het regionale bedrijfsleven staat dan de rijksoverheid. De heer Van Dijk ziet clusters als geografische concentraties van onderling verbonden bedrijven, gespecialiseerde toeleveranciers en kennisinstellingen die zowel met elkaar concurreren als samenwerken. Belangrijk kenmerk van een cluster is dat het geheel groter is dan de som van de onderlinge delen. Het life & health sciences cluster in Leiden noemt hij als positief voorbeeld. Wel merkt hij op dat de effecten van dit beleid pas over 5 tot 10 jaar meetbaar zullen zijn.

De heer Van den Steenhoven, voorzitter Kennisland, geeft aan dat de vier randstedelijke provincies in totaal 19 clusters hebben onderscheiden, waarbij sprake is van veel overlap. Zo zijn in meerdere provincies clusters op het gebied van 'creative industry', 'life sciences', 'geomatica & composieten' en 'greenports & water' aanwezig. De heer Van den Steenhoven stelt dat provincies meer voorbij hun bestuurlijke grenzen zouden moeten denken, zodat meer afstemming ontstaat tussen het economisch beleid en dubbel werk wordt voorkomen. Dit is ook een aandachtspunt bij het thema promotie en acquisitie.

De heer Van den Steenhoven stelt dat clusters vaak subsidiegedreven zijn en dat er weinig private investeringen plaatsvinden. Hij merkt op dat bij het bevorderen van clusters bedacht moet worden dat de sturingsopties beperkt zijn. Er moet meer focus komen op de omvang van clusters (massa) en het zou meer gericht moeten zijn op investeringen uit de private sector. Ook de heer Van Oort, hoogleraar stedelijke economie, geeft aan dat als een cluster niet voldoende massa heeft, de eigen groeipotentie beperkt is. Hij geeft aan dat bedrijven niet stuurbaar zijn en dat overheden beter zouden moeten nagaan wat bedrijven nodig hebben. Overheden zouden bedrijven op deze wijze kunnen faciliteren door beleid te voeren op het verbeteren van de bereikbaarheid en het aantrekken van hoogopgeleide mensen.

Tot slot geven verschillende sprekers, waaronder de heer De Vries, hoogleraar Bestuurskunde, aan dat verantwoording over het economisch beleid van belang is, zeker gelet op het autonome karakter van het beleid. De vraag wat de effecten van het provinciaal economisch beleid zijn, bleek moeilijk te beantwoorden. Volgens de heer De Vries zal uit evaluaties moeten blijken dat het gevoerde provinciale beleid een positieve invloed heeft op de economie. Op dit moment ontbreken volgens hem dergelijke evaluaties nog.

Samenvattend zijn tijdens het symposium de volgende aandachtspunten aan de orde geweest: het maken van heldere beleidskeuzes, meer aandacht geven aan doorgroeïende bedrijven in plaats van starters, meer samenwerking tussen provincies (zoals bij het clusterbeleid en bij het binnenhalen van internationale bedrijven), meer faciliteren in plaats van sturen van bedrijven en meer evalueren.



# Reactie Gedeputeerde Staten

---

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het Provinciaal economisch beleid van de vier Randstedelijke Provincies. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het provinciale beleid onderbouwd is en in hoeverre de provincies het beleid hebben gemonitord en geëvalueerd. Gedeputeerde Staten van de vier Randstedelijke Provincies hebben met interesse kennis genomen van het onderzoek. Het rapport bevat aanknopingspunten voor verbetering en aanscherping van beleid. De uitkomsten van het rapport worden echter niet volledig gedeeld en herkend. Gedeputeerde Staten van de vier Randstedelijke Provincies plaatsen vooral kanttekeningen bij de gehanteerde vraagstelling en methodiek.

Meer in detail volgen hieronder onze aandachtspunten:

## 1. *Vraagstelling en Methodiek*

De Rekenkamer beoordeelt primair in hoeverre over de kwaliteit en onderbouwing van beleidsdoelen en over de monitoring en evaluatie daarvan gecommuniceerd is richting Provinciale Staten en de maatschappij. Deze vraagstelling van de Rekenkamer is weliswaar legitiem maar tegelijk beperkt, omdat het onderzoek geen inhoudelijk oordeel over het gevoerde beleid beoogt te geven. De vraag naar de doelmatigheid (efficiency) en doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid wordt niet gesteld.

Toch wordt op meerdere plaatsen<sup>1</sup> in het rapport wel de indruk gewekt dat de doeltreffendheid van het beleid is onderzocht. In belangrijke mate komt dit voort uit de – voor de hand liggende – redenering dat wanneer de onderbouwing of de bijdrage van beleid niet aannemelijk is gemaakt, het beleid waarschijnlijk niet doeltreffend is. Op basis van onderhavig onderzoek mag deze conclusie niet getrokken worden. De Rekenkamer doet dit overigens niet expliciet, maar door het opnemen van passages die wel over de doeltreffendheid gaan, wordt de lezer op het verkeerde been gezet.

Een zuivere beantwoording van de door de Rekenkamer gehanteerde vraagstelling betekent ons inziens dat een aantal (methodologische) kanttekeningen bij de rapportage is te plaatsen. We noemen de volgende:

- In de conclusies en aanbevelingen wordt de meerwaarde van het economisch beleid ter sprake gebracht. De mate van onderbouwing wordt in dit kader 'een aandachtspunt' genoemd. In juni jl. heeft RRK een symposium georganiseerd en neemt delen van het verslag op in de algemene conclusies. Vanuit het perspectief van de vraagstelling zijn deze passages over het symposium overbodig. In het symposium heeft namelijk nadrukkelijk wel de vraag centraal gestaan naar de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid. Dit punt wordt gelukkig wel onderkend in het rapport, maar kan de lezer op het verkeerde been zetten.
- Deelvraag 3 had, redenerend vanuit de gekozen vraagstelling, moeten luiden: in hoeverre geeft (in plaats van heeft) de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het gevoerde beleid.
- Er wordt onvoldoende beschreven dat in de onderzochte periode (die overigens niet expliciet is aangegeven) ontwikkeling in het beleid heeft plaatsgevonden en dat daarover gerapporteerd is.
- Er wordt onvoldoende geïnventariseerd of en wanneer de nu nog niet aanwezige evaluaties wel zullen worden gepresenteerd en welke afspraken daarover eventueel met PS zijn gemaakt<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie in Zuid-Holland bijvoorbeeld de toelichtingen bij de tabellen 11 en 17 die ingaan op de doeltreffendheid van het beleid en die niet relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

<sup>2</sup> Zie Bijlage 1 voor een planningsoverzicht van aanstaande evaluaties

---

## 2. Inzicht in de geleverde prestaties

De toegevoegde waarde van de provincie doet zich met name voor in de stappen tussen het adresseren van problemen en/of kansen (agendasettend), het formuleren van doelen en het bereiken van effecten. Het betreft dus vooral het verbinden en stimuleren van partijen in de samenleving. Het handelen van de provincie (throughput) en de prestaties (output) die dit oplevert, komen niet of nauwelijks aan de orde in het rapport, hoewel dit wel genoemd wordt in het beoordelingskader.

De door de Rekenkamer gekozen vraagstelling is legitiem, maar beperkt in zijn opzet. In het rapport had nadrukkelijker naar voren moeten komen dat de gevolgde benadering beperkingen kent en niet volledig recht doet aan de rol die van de provincies in het regionale economische beleid wordt gevraagd en de rol ook die de provincies 'de facto' vervullen in het economische domein.

De provincie is primair verantwoordelijk voor haar eigen prestaties (output) en wil ook daarop afgerekend worden. Dat blijkt ook uit de wijze waarop Provinciale Staten over de uitvoering van het beleid worden geïnformeerd. Door middel van de reguliere begrotingscyclus en incidentele beleidsnota's komen de provincies wel tegemoet aan legitieme behoeften inzake verantwoording over het gevoerde beleid. Daaronder vallen ook in de planning staande evaluaties, die, omdat ze ten tijde van het onderzoek nog niet waren uitgevoerd, nu nog als ontbrekend worden gekwalificeerd en dus een rode kaart krijgen. Wij zijn daarom van mening dat de rood gekleurde blokken voor wat betreft de evaluaties moeten veranderen in 'niet van toepassing' of dienen te worden voorzien van een indicatie van oplevering<sup>3</sup>.

Ook het niet opnemen van reeds uitgevoerde evaluaties van gezamenlijk Randstadprogramma's, zoals Pieken in de Delta, vinden wij niet terecht<sup>4</sup>. Wij vinden dat de evaluatie van Pieken in Delta vanwege de provinciale regie en cofinanciering en qua beoogde effecten en doelgroepen zoveel overeenkomsten heeft met ons beleid dat deze reeds nu als partiele invulling van monitoring en evaluatie zou moeten worden meegenomen. Wij hechten eraan hierbij op te merken dat de provincies de samenwerking met Rijk en Europa hebben gezocht juist om meer resultaten te boeken met hun ter beschikking gestelde middelen. Het is zeer aannemelijk te maken dat de effectiviteit van het beleid is toegenomen door die samenwerking.

Onze kritiekpunten laten onverlet dat wij de opmerkingen en aanbevelingen die de Rekenkamer maakt waardevol achten omdat we daaruit het signaal opvangen dat er mogelijk een behoefte bestaat aan verdergaande maatschappelijke verantwoording. In lijn met het voorgaande is het voor de provincies daarom van belang om op een gestructureerde wijze in beeld te brengen wat op basis van een moderne beleidstheorie, de rol van de provincie daarin en welke resultaten (output) dat kan opleveren en daadwerkelijk heeft opgeleverd. Opgemerkt moet wel worden dat de vraag naar de oorzakelijke relatie tussen de inspanningen van velen en de werkelijke maatschappelijke ontwikkelingen over slechts een langere periode en met behulp van wetenschappelijk onderzoek kan worden beantwoord.

Met bovenstaande in gedachten, zien Gedeputeerde Staten van de Randstedelijke provincies de volgende richtingen voor vervolg voor zich:

- De provincies nemen de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte in zoverre dat zij meer aandacht zullen besteden aan de onderbouwing van hun beleid, met name in termen van externe communicatie over de rol van de provincie in het bereiken van resultaten.

---

<sup>3</sup> Zo zijn de evaluatie van het China-beleid en de Randstadsamenwerking in HBPO in Zuid-Holland recent beschikbaar gekomen.

<sup>4</sup> Zie Bijlage 2 voor een opsomming van reeds beschikbare, maar niet meegenomen evaluaties.



- De provincies spreken de ambitie uit gezamenlijk een evaluatiekalender op te stellen. Zij nodigen de Rekenkamer uit hen in dit proces te adviseren.

#### *Provinciespecifieke aanbevelingen*

Zuid-Holland herkent zich niet in de conclusie dat nauwelijks aannemelijk wordt gemaakt dat de gekozen uitwerking in thema's zal bijdragen aan het behalen van de doelen (p. 6). Wij zijn van mening dat deze conclusie grotendeels is terug te voeren op de onduidelijkheid tussen het thema Kennis en innovatie uit de Economische Visie en de uitwerking van dat thema in de verschillende programmalijnen van het Actieprogramma Economische Clusters. Doordat meerdere programmalijnen uit het Actieprogramma Economische Clusters (Programmalijn 1: Platform per cluster voor de vier O's, Programmalijn 3: Innovatie en duurzaamheid en Programmalijn 4: Pieken in de Delta) een bijdrage leveren aan het thema Kennis en innovatie, maar deze niet één op één daarmee overeen komen, ontstaat die onduidelijkheid. Doordat de Rekenkamer vasthoudt aan de thema-indeling van de Economische Visie, wordt de wel inzichtelijk gemaakte onderbouwing van de bijdrage van de programmalijnen uit het integrale Actieprogramma niet geaccepteerd.

Met betrekking tot de aanbevelingen hebben wij de volgende reactie:

Aanbeveling 1: Stel voor het algemene beleid en het thema 'Promotie en acquisitie' specifieke doelen op, die aansluiten op de rol van de provincie.

Wij nemen deze aanbeveling – waar praktisch uitvoerbaar – over. Het blijft door het voeren van een integraal beleid een uitdaging om het doel van het algemene beleid 'excelleren in sterke clusters' te vertalen in specifieke doelen die aansluiten op de rol van de provincie. Daarnaast speelt als complicerende factor mee dat de rol van de provincie in het economische domein een verbindende en stimulerende rol is. Doelstellingen worden bewust in algemenere zin geformuleerd om daarmee andere partijen te betrekken bij de uitvoering en realisatie van het beleid.

Bij het thema 'Promotie en acquisitie' acht de Rekenkamer op dit moment de doelstelling niet specifiek en op de rol van de provincie opgesteld. De argumentatie hiervoor luidt dat de zinsnede ten behoeve van economische activiteiten uit de doelstelling 'Binnenhalen van internationale, kennisintensieve bedrijven en kenniswerkers ten behoeve van de economische activiteiten in de clusters Life & Health Sciences, Water & Deltatechnologie, Transport & Logistiek en Greenports', niet is toegelicht. Het is daarmee voor de Rekenkamer onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Wij zullen het doel aanscherpen.

Aanbeveling 2: Stel voor de thema's 'Kennis en innovatie', 'Ondernemerschap' en 'Promotie en acquisitie' indicatoren op die aansluiten op de doelen.

Wij nemen de aanbeveling om indicatoren op te stellen die aansluiten op de doelen als leidraad voor de toekomst in algemene zin over. Specifiek voor het thema Kennis en Innovatie wreekt zich de eerder aangehaalde onduidelijkheid tussen het thema uit de Economische Visie en de uitwerking in programmalijnen in het Actieprogramma Economische Clusters. De drie programmalijnen die grotendeels het thema dekken, kennen namelijk wel indicatoren die aansluiten op de doelen, maar worden niet als zodanig geaccepteerd.

Door de afbouw van de programmalijn Ondernemerschap – alleen lopende verplichtingen voortvloeiend uit meerjarig verleende subsidies zijn uitgevoerd – is weinig aandacht aan het formuleren van indicatoren passend bij de oorspronkelijke doelstelling besteed.

Bij Promotie en Acquisitie is de aanbeveling reeds ter harte genomen en geldt voor de eerstvolgende begroting dat er niet alleen gekeken wordt naar het aantal buitenlandse bedrijven, maar dat er ook gekeken wordt naar het aantal betrokken kenniswerkers (extra banen).

Aanbeveling 3: Stel voor het algemene beleid en de thema's 'Kennis en innovatie' en 'Promotie en acquisitie' indicatoren op die meetbaar zijn, door het formuleren van nulmetingen, streefwaarden en tijdpaden. Zorg dat indicatoren alleen worden opgesteld, als ze ook gemonitord gaan worden en schrap indicatoren die niet meetbaar zijn.

Wij nemen deze aanbeveling voor het algemene beleid over. Daar waar het Promotie en Acquisitie betreft, is deze aanpassing reeds doorgevoerd in de nieuwe begroting. Een nulmeting is niet nodig, omdat de doelstelling geen verbetering betreft ten opzichte van een eerdere situatie maar een streefcijfer omvat over het aantal te acquireren buitenlandse bedrijven en (kennis)werkers.

Voor kennis en innovatie speelt ook hier de onduidelijkheid tussen thema uit de Economische Visie en programmalijn uit het Actieprogramma Economische Clusters door. Voor de programmalijnen zijn wel meetbare indicatoren benoemd.

Aanbeveling 4: Maak het meerjarig budget voor het beleidsthema Kennis en innovatie inzichtelijk.

Wij herkennen dat het budget van de drie programmalijnen die grotendeels het thema Kennis en innovatie uit de Economische Visie omvatten (Programmalijn 1: Platform per cluster voor de vier O's, Programmalijn 3: Innovatie en duurzaamheid en Programmalijn 4: Pieken in de Delta) uitmaken niet voldoende inzichtelijk zijn. Wij zullen het budget behorende tot de programmalijnen inzichtelijker maken.

Aanbeveling 5: Zorg bij de thema's 'Ondernemerschap' en 'Promotie en acquisitie' voor een onderbouwing van de kansen en/of problemen door gebruik te maken van objectieve bronnen.

Wij ondersteunen deze aanbeveling in algemene zin. Opgemerkt moet worden dat bij het thema Ondernemerschap wel degelijk sprake is van onderbouwing van het beleid. Uit Provincie Nieuwe Stijl is gebleken dat er onvoldoende toegevoegde waarde voor het provinciale beleid op dit terrein is. Met inachtneming van lopende verplichtingen (behoorlijk bestuur) is het beleid op een gefundeerde wijze afgebouwd. Bij Promotie en Acquisitie wordt deze aanbeveling overgenomen. Recent is een deel van het beleid (daar waar het de inspanningen in China betreft) geëvalueerd, waarin nadrukkelijk de onderbouwing van het beleid aan de orde is gekomen.<sup>5</sup> Deze bronnen en gegevens kunnen dienen als onderbouwing voor toekomstig beleid op dit terrein.

Aanbeveling 6: Maak in de onderbouwing van het beleid inzichtelijk waarom verwacht mag worden dat de beleidsthema's bijdragen aan het realiseren van de doelen. Maak hierbij gebruik van brondocumenten, zoals wetenschappelijke rapporten en ex ante en ex post evaluaties.

Wij menen te mogen stellen dit uitgebreid te hebben gedaan. Aan de Economische Visie is uitvoerig onderzoek van onder andere Ecorys voorafgegaan en heeft een uitgebreide interne en externe consultatieronde plaatsgevonden. Bij de uitvoering hebben wij vooral aangesloten bij initiatieven van Rijk en Europa om synergie te bereiken en onze visie aan anderen te kunnen spiegelen. Deze zorgvuldige onderbouwing wordt door de Rekenkamer, daar waar het Algemene beleid betreft, ook onderkend. Dat dit minder wordt gezien bij de thema's

---

<sup>5</sup> Deze evaluatie was nog niet in het bezit van de Randstedelijke Rekenkamer ten tijde van het onderzoek.

Kennis en Innovatie en Ondernemerschap is te wijten aan de al eerder aangehaalde en uitvoerig beschreven punten (verschil thema en programmalijn en afbouw van de programmalijn). Daar waar het Promotie en Acquisitie betreft, zal dit in de toekomst worden opgepakt.

Het blijft echter van belang in een economisch en bestuurlijk snel veranderende wereld deze onderbouwing regelmatig bij te stellen. Met de agendavorming in Zuidvleugelverband, waar het bureau Ronald Berger een diepgaand onderzoek heeft gedaan naar het economisch potentieel van de Zuidvleugel, zijn we een nieuw beleidsproces gestart om ons clusterbeleid te herijken. De eerste resultaten bevestigen onze ingeslagen weg en wij zullen de onderbouwing van ons beleid continueren en waar mogelijk verbeteren.

Aanbeveling 7: Monitor zowel indicatoren die inzicht geven in de prestatielevering, als indicatoren die inzicht geven in de doelbereiking.

Een verbetering met het verleden op dit punt is zeker mogelijk. Wij onderschrijven de noodzaak om naast outcome indicatoren ook outputindicatoren te moeten meten, maar geven tevens aan dat dit voor outputindicatoren nauwelijks mogelijk is vanwege de grote afhankelijkheid van vele exogene en endogene variabelen en de lange incubatietijden tussen het inzetten van instrumenten en het optreden van effecten.

Aanbeveling 8: Evalueer het economisch beleidsplan via ex post evaluaties, zodat inzicht wordt verkregen of het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest. Hierbij kan alleen gebruik worden gemaakt van bestaande evaluaties van bijvoorbeeld Europese en landelijke cofinancieringsprogramma's, als de relatie met de provinciale doelen duidelijk is.

Wij nemen deze aanbeveling over en zullen met een kwalitatieve analyse en aanvullend onderzoek nagaan in hoeverre de prestaties (output indicatoren) in verband gebracht kunnen worden met de ontwikkelingen van de outcome indicator. Wanneer gebruik gemaakt kan worden van de monitoring en evaluaties die in het kader van de samenwerkingsverbanden en de gesubsidieerde instellingen zijn gemaakt zal de relatie met onze doelen en doelgroepen duidelijk gemaakt dienen te worden. Kortom de interpretatie van bestaande evaluaties zullen beoordeeld worden in het licht van onze doelen. Geplande evaluaties zullen onderzoek doen naar de invloed van output op de outcome. Verder zijn wij van plan om de evaluaties qua planning met de andere provincies af te stemmen.

Wij vertrouwen met deze inzet ten opzichte van de gedane aanbevelingen onze rolopvatting als lerende organisatie recht te doen.

Bijlage 1: Geplande evaluaties door Provincie Zuid-Holland

1. Actieprogramma Economische Clusters  
Eindevaluatie mede op basis van beschikbare evaluaties door samenwerkingspartners is gepland voor het eind van de collegeperiode
2. Actieprogramma Ruimte voor Economie  
Eindrapportage Ruimte voor Economie zal volgens planning begin 2011 in GS worden aangeboden.

Bijlage 2: Uitgevoerde maar door Randstedelijke Rekenkamer niet meegenomen evaluaties door samenwerkingspartners met grote relevantie voor ons clusterbeleid

1. Promotie en Acquisitie

Eindconcept Evaluatierapport Chinabeleid provincie Zuid-Holland, 10 november 2010.

Door Prof. Dr. Jouke de Vries van de Universiteit Leiden, Campus Den Haag.

West-Holland Foreign Investment Agency (2010), Jaarverslag 2009 WFIA. Deze bevat een evaluatie van de door ons medegesubsidieerde werkzaamheden.

2. Actieprogramma economische clusters

Evaluatie subsidieregeling Pieken in de Delta door Berenschot op 12 juli 2010.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op de conclusies en aanbevelingen van het rapport "Provinciaal economisch beleid". De reactie van GS bestaat uit twee delen: een gezamenlijke reactie van GS van de vier provincies en een specifieke reactie van GS van de provincie Zuid-Holland. Uit de gezamenlijke reactie blijkt dat GS de uitkomsten van het rapport niet volledig delen en herkennen. Over de provinciespecifieke reactie stellen wij met waardering vast dat GS op een overzichtelijke wijze per aanbeveling hebben gereageerd. Uit de reactie blijkt dat GS van Zuid-Holland de aanbevelingen om de beleidsformulering, onderbouwing en evaluaties te verbeteren, grotendeels onderschrijven. Naar aanleiding van de gezamenlijke en provinciespecifieke reactie van GS wil de Rekenkamer de volgende opmerkingen maken.

## **Gezamenlijke GS reactie vier provincies**

### *Vraagstelling en methodiek*

GS stellen dat in het rapport de indruk wordt gewekt dat de doeltreffendheid van het beleid is onderzocht en dat de lezer op het verkeerde been kan worden gezet. De Rekenkamer heeft in zowel de inleiding van de conclusies en aanbevelingen als in hoofdstuk 1 weergegeven wat de reikwijdte van het onderzoek is. De Rekenkamer heeft gekozen voor een onderzoek naar de formulering, onderbouwing en evaluatie van de autonome taken in het economisch beleid. De Rekenkamer heeft géén onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van de beleidsuitvoering (de facto de doeltreffendheid). Vanwege de complexiteit van het beleidsterrein is het niet eenvoudig om de toegevoegde waarde van de rol van de overheid op economisch gebied aan te tonen. Wel mag verwacht worden dat de provincies de doeltreffendheid aannemelijk kunnen maken, zodat Provinciale Staten (PS) kunnen controleren of de ingezette (financiële) middelen bijdragen aan het behalen van de maatschappelijke doelen. Indien de provincies voldoen aan de voorwaarden van een goede beleidsformulering, -onderbouwing en -evaluatie, kan ook de vraag worden gesteld naar de meerwaarde van het economisch beleid. Tijdens de Provinciedag van het IPO en CBS op 19 november 2010 zijn het belang van een goede onderbouwing van het beleid via het gebruik van onderzoeken en sturing op maatschappelijke doelen (i.c. effecten) nog eens benadrukt (zie nieuwsbrief IPO november 2010).

De Rekenkamer trekt in dit onderzoek géén conclusies over de doeltreffendheid van het beleid. Dat het rapport passages bevat over het wel of niet behalen van streefwaarden heeft een informatieve functie richting PS. Dit heeft geen gevolgen voor de conclusies die betrekking hebben op de mate waarin de provincie het beleid formuleert, onderbouwt en evalueert.

GS stellen dat de passage over het symposium overbodig is vanuit het perspectief van de vraagstelling. De Rekenkamer merkt hierover op dat deze passage geen onderdeel uitmaakt van de conclusies, maar een slotbeschouwing vormt. De slotbeschouwing is bedoeld om PS te informeren over de inhoud van het symposium en geeft daarmee de context weer waarin dit rapport is opgesteld.

GS maken daarnaast een opmerking over de aansluiting van deelvraag 3 op de hoofdvraag. Deze opmerking heeft de Rekenkamer ter harte genomen.

GS geven aan dat de onderzochte periode niet expliciet is gemaakt. De Rekenkamer geeft in hoofdstuk 1 van het rapport de afbakening van het onderzoek weer. Daarin staat vermeld dat het onderzoek betrekking heeft op de

vigerende beleidsdocumenten als het gaat om de formulering en onderbouwing van het beleid. Aangezien de periode van de vigerende beleidsdocumenten niet hetzelfde is bij de vier provincies, is in de inleiding gekozen voor een globale tijds aanduiding. Per provincie is de tijdsperiode van de vigerende beleidsdocumenten als volgt: bij Flevoland 2008-2012; bij Noord-Holland 2008-2011; bij Utrecht 2007-2011 en bij Zuid-Holland 2008-2011.

GS stellen tot slot dat onvoldoende geïnventariseerd wordt of en wanneer de nu nog niet aanwezige evaluaties zullen worden opgeleverd. Voor het beoordelen van de monitoren en de evaluaties heeft de Rekenkamer de meest recente monitor- en evaluatiedocumenten bestudeerd. Dit zijn dus ook evaluaties van het voorgaande beleid. Het oordeel over de evaluaties kan hierdoor dus niet uitkomen op 'niet van toepassing'. Indien uit het onderzoek is gebleken dat de provincie een evaluatie gepland heeft staan, is dit ook in het rapport vermeld. Bij informatie, die pas na het opstellen van de bestuurlijke nota naar voren is gekomen, hebben we gedeputeerde Van Dijk gevraagd deze gegevens te betrekken in de reactie van Gedeputeerde Staten.

#### *Inzicht in de geleverde prestaties*

GS geven aan dat de prestaties nauwelijks in het rapport naar voren komen, hoewel dit wel genoemd wordt in het beoordelingskader. De Rekenkamer heeft in de afbakening van het onderzoek uitgelegd dat er verschillende stappen te zetten zijn om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen bepalen (zie figuur 1 in hoofdstuk 1.4). Hierbij staat vermeld dat we in dit onderzoek zijn nagegaan of de provincie *aannemelijk* inzicht geeft in de doeltreffendheid van het beleid. Zoals ook bij de inleiding van de conclusies en aanbevelingen staat vermeld, geeft de Rekenkamer in dit onderzoek geen oordeel over de afzonderlijke activiteiten en projecten (i.c. de prestaties) die de provincie uitvoert.

GS vinden het onterecht dat de Rekenkamer de Pieken in de Delta evaluatie onvoldoende bruikbaar vindt voor een evaluatie van het provinciaal beleid. De Rekenkamer heeft de evaluatie over de subsidieregeling van Pieken in de Delta, dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd, nauwkeurig bestudeerd. In het landelijk programma 'Pieken in de Delta' werken Rijk en regio's samen om de economie in zes regio's te versterken. De twee regio's die betrekking hebben op de Randstedelijke provincies zijn de Noordvleugel en de Zuidvleugel. De evaluatie geeft inzicht in de effecten van het programma voor heel Nederland. De effectiviteit van het programma is niet verder uitgewerkt naar de Zuidvleugel of naar de provincie Zuid-Holland. De relatie met het provinciale beleid (doelen en indicatoren) zoals vastgelegd in het Economisch beleidsplan is niet inzichtelijk gemaakt. De Rekenkamer heeft in de aanbevelingen aangegeven dat alleen gebruik kan worden gemaakt van bestaande evaluaties van Europese en landelijke cofinancieringsprogramma's, als de relatie met de provinciale doelen duidelijk is.

De Rekenkamer is verheugd dat de vier provincies de onderbouwing van het beleid, met name in termen van externe communicatie over de rol van de provincie in het bereiken van resultaten, willen verbeteren. Daarnaast waardeert de Rekenkamer het dat de provincies een gezamenlijke evaluatiekalender willen opstellen. Wij willen u alvast attenderen op het feit dat de provincie Utrecht reeds een evaluatiekalender heeft opgesteld. Wij staan zeker welwillend ten opzichte van de uitnodiging om de provincies hierbij te adviseren, uiteraard rekening houdend met de positie van de Rekenkamer. Een gezamenlijke evaluatiekalender kan bijdragen aan een doelmatige uitvoering van de evaluaties. Het is wel van belang dat bij het uitvoeren van de evaluaties het eigenstandig handelen van de provincies niet uit het oog wordt verloren.

#### **Reactie GS Zuid-Holland op de aanbevelingen**

GS stellen dat ze zich niet herkennen in de conclusie dat nauwelijks aannemelijk wordt gemaakt dat de gekozen uitwerking in thema's zal bijdragen aan het behalen van de doelen en wijt dit aan de onduidelijkheid tussen het

thema 'Kennis & Innovatie' en de uitwerking in programmalijnen. De Rekenkamer heeft naast het thema 'Kennis en innovatie' ook de beschrijving van de programmalijnen doorgenomen. Op basis van beide beschrijvingen is bevonden dat niet aannemelijk is gemaakt dat het beleid doeltreffend zal zijn. De provincie beschrijft met name het beleid, maar geeft geen inzicht in de wijze waarop dit beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen.

Bij aanbeveling 3 geven GS aan dat een nulmeting niet nodig is bij het acquireren van buitenlandse bedrijven en (kennis)werkers. Hierover wil de Rekenkamer opmerken dat zonder nulmeting er geen oordeel gegeven kan worden over het aantal extra aangetrokken bedrijven. Door een vergelijking tussen het aantal aangetrokken bedrijven met de nulmeting kan ingeschat worden wat het effect van het provinciale beleid is.

Bij aanbeveling 5 gaat het om gebruik maken van objectieve bronnen zoals wetenschappelijke studies. GS geven aan dat het thema 'Ondernemerschap' is onderbouwd via het programma Provincie Nieuwe Stijl (PNS). In het PNS wordt gesteld dat het bevorderen van ondernemerschap kan worden overgelaten aan de Kamers van Koophandel, ondernemers en gemeenten. De provincie ziet nog wel een rol voor zichzelf bij het stimuleren van ondernemerschap in de vier clusters. De provincie geeft aan dat ondernemerschapbeleid wordt ingezet om innovatie te bevorderen in de clusters. De provincie verwijst bij deze beleidskeuzes niet naar objectieve bronnen.

Aanbeveling 7 heeft betrekking op de bevinding dat niet alle indicatoren worden gemonitord. Dit zijn zowel output als outcome indicatoren. De Rekenkamer is van mening dat als de provincie indicatoren heeft opgesteld, deze ook gemonitord moeten worden.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de besluitvorming van PS over de aanbevelingen tegemoet.







# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van het voorgenomen massaontslag bij Organon hebben de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland afgesproken de mogelijkheid te gaan verkennen om hooggekwalificeerde onderzoekers aan het werk te krijgen in de 'life sciences'-sector in de Randstad of elders in Nederland.<sup>6</sup> De provincies geven hiermee aan dat ze een bijdrage willen leveren aan het stimuleren van de economie.

Dit voornemen van de randstedelijke provincies om de onderzoekers van Organon aan het werk te krijgen is een autonome taak van de provincie. Kenmerk van een autonome taak is dat het niet wettelijk verplicht is. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het stimuleren van innovatie, ondernemerschap, promotie en acquisitie en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er wettelijke taken; taken die de provincies moeten uitvoeren. Het verbeteren van de bereikbaarheid is hiervan een voorbeeld.

Provincies kunnen bij het opzetten van het economisch beleid zelf bepalen welke autonome taken ze uitvoeren. Hierbij is het van belang dat provincies duidelijk aangeven waarom ze een autonome taak uitvoeren. Tijdens het symposium dat de Randstedelijke Rekenkamer in 2010 heeft georganiseerd over de meerwaarde van het economisch beleid, is de vraag naar voren gekomen of provincies niet teveel hetzelfde doen en of de provincies zich bewust zijn van hun eigen rol en invloed. De autonome taken van de provincies richten zich namelijk vaak op dezelfde thema's zoals startende ondernemingen, clusters van bedrijven en handelsmissies. Daarnaast is op het symposium benadrukt dat het voornamelijk bedrijven zijn die voor de groei van de werkgelegenheid zorgen en dat provincies een faciliterende rol kunnen hebben.

Om duidelijk te krijgen wat de rol van de provincie zou kunnen zijn en om inzichtelijk te maken wat de toegevoegde waarde van het beleid van de provincie is, is evaluatieonderzoek van het provinciaal economische beleid noodzakelijk. Daarnaast zijn evaluatieonderzoeken van belang voor de verantwoording naar de samenleving over de inzet van publieke middelen.

### 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende doel- en vraagstelling:

<b>Doelstelling:</b>	Inzicht verschaffen in de wijze waarop de provincie de autonome taken van het economisch beleid onderbouwt en evalueert en een bijdrage leveren aan de verbetering hiervan.
----------------------	---

<b>Vraagstelling:</b>	In welke mate onderbouwt de provincie de autonome taken van het economisch beleid en in hoeverre geeft de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het gevoerde beleid?
-----------------------	---

---

<sup>6</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

---

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van drie onderzoeksvragen (zie tabel 5).

**Tabel 5 Onderzoeksvragen**

Nr.	Onderzoeksvragen
1.	Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?
2.	Wat is de kwaliteit van de beleidsonderbouwing?
3.	In hoeverre geeft de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het economisch beleid?

### 1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De formulering, onderbouwing, monitoring en evaluatie van het economisch beleid in de randstedelijke provincies.
- De thema's die betrekking hebben op 'stimuleren van innovatie', 'kenniseconomie', 'ondernemerschap', 'promotie en acquisitie' en 'aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt'. De Rekenkamer heeft voor deze thema's gekozen, omdat ze vallen onder het autonome beleid van de provincie. Daarnaast zijn dit thema's die door de vier Randstedelijke provincies zijn uitgewerkt, wat ook een provincievergelijking mogelijk maakt.
- De vigerende beleidsdocumenten als het gaat om de formulering en onderbouwing van het beleid. De meest recente monitor- en evaluatiedocumenten als het gaat om de prestaties en effecten van het economisch beleid. Dit kunnen dus ook evaluaties van het voorgaande beleid zijn. Wat betreft de monitorinformatie over de indicatoren richt de Rekenkamer zich niet alleen op separate monitordocumenten, maar ook op de informatie over de eventuele indicatoren in de begroting en jaarstukken van 2009.
- De Rekenkamer doet bevindingen op basis van het beoordelingskader. Daarnaast kunnen ook bevindingen en opmerkingen worden gemaakt die niet vallen binnen het beoordelingskader, maar die wel relevant zijn voor het onderzoek. Zo geeft de Rekenkamer bij het beoordelen van de monitoren en evaluaties aan, in hoeverre de streefwaarden/doelen worden behaald. Deze bevindingen hebben niet geleid tot conclusies.

Het onderzoek richt zich niet op:

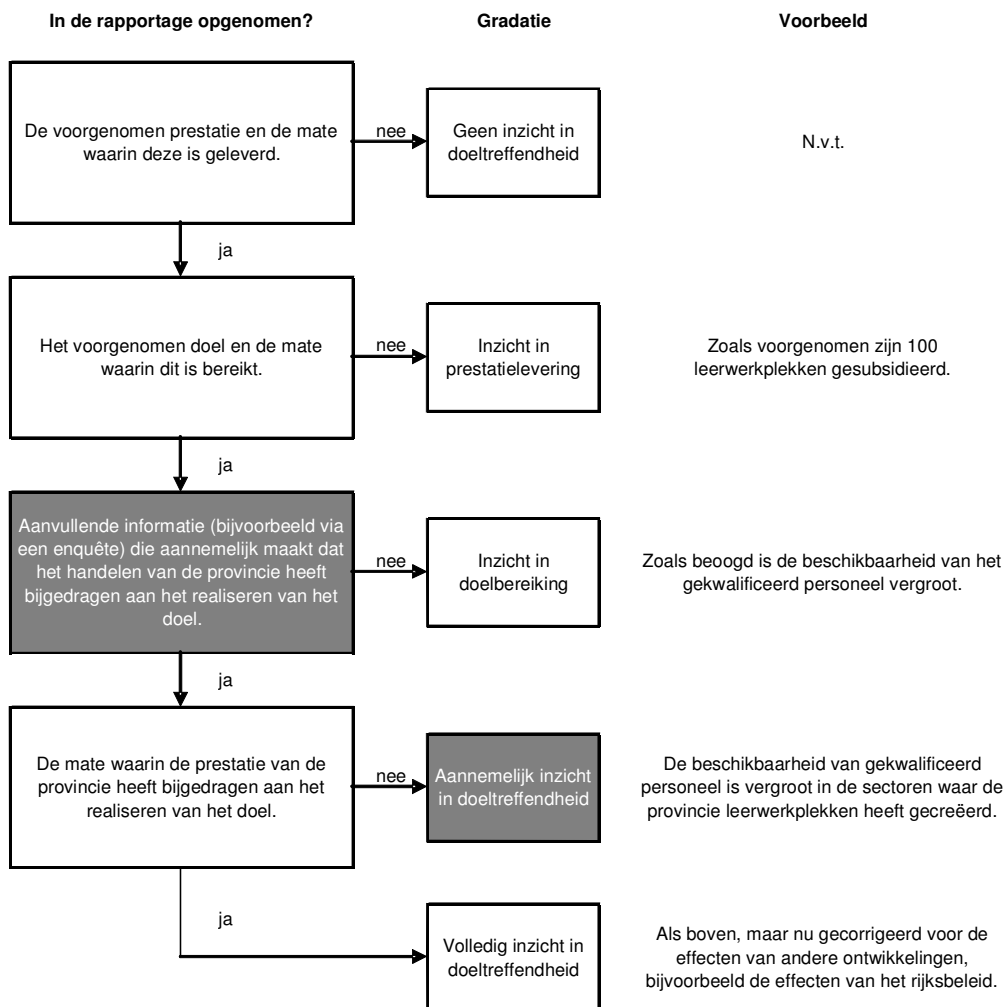
- De effectiviteit van het provinciaal economisch beleid (zie paragraaf 1.4).
- Economische stimulering door middel van verbetering van de bereikbaarheid, regionale gebiedsontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Dit zijn met name wettelijke / niet-autonome taken van de provincie. Ook de economische thema's bij andere beleidsterreinen, zoals innovatie in het water- of landbouwbeleid, zijn niet onderzocht.
- Het verzamelen van nieuwe informatie over de prestaties en effecten. Gelet op het tijdsbestek waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden, heeft de Rekenkamer ervoor gekozen niet een eigen inventarisatie van prestaties en effecten van het economisch beleid uit te voeren, maar de beleidsdocumenten van de provincies als leidraad te nemen.

### 1.4 Achtergrond beoordelingskader

Het is niet eenvoudig om voor het economisch beleid vast te stellen of dit doeltreffend zal zijn (onderbouwing) of is geweest (evaluatie), aangezien het vaak moeilijk is een verband aan te tonen tussen het beleid (doelen en prestaties) en de effecten. Economische effecten worden vaak beïnvloed door een groot aantal externe factoren.

De Rekenkamer vindt het echter belangrijk dat de provincie informatie verzamelt over de door de provincie beoogde en de geleverde prestaties (bijv. aantal opgeloste arbeidsknelpunten, of aantal samenwerkingsverbanden) en ook over de beoogde en bereikte effecten (bijv. toename van innovatieve projecten of toename van het aantal banen). Tevens dient de provincie aannemelijk te maken in hoeverre haar beleid heeft bijgedragen aan het behalen van het effect.

De Rekenkamer heeft in het rapport “Kennis van eigen kunnen” een stappenplan opgesteld, waarmee de gradaties in inzicht over doeltreffendheid worden onderscheiden. Dit zijn: geen inzicht in doeltreffendheid, inzicht in prestatielevering, inzicht in doelbereiking, aannemelijk inzicht in doeltreffendheid en volledig inzicht in doeltreffendheid (zie figuur 1). Vanwege de complexiteit van het bepalen van de doeltreffendheid zijn we in dit onderzoek nagegaan of de provincie *aannemelijk* inzicht geeft in de doeltreffendheid van het beleid (zie grijs gearceerde blokken).



**Figuur 1** Stappenplan inzicht in doeltreffendheid

## 1.5 Werkwijze en beoordeling

De wijze waarop de onderzoeksvragen zijn vertaald naar beoordelingscriteria wordt hieronder bij de onderzoeks-aanpak beschreven. Daarnaast wordt in deze paragraaf ook ingegaan op de rol van het symposium dat de Rekenkamer vanwege haar vijfjarig bestaan over dit onderwerp heeft georganiseerd.

### **Onderzoeksanpak**

Het onderzoek bestaat uit drie onderzoeksvragen. In de tabellen 6 tot en met 8 is de koppeling gemaakt tussen de onderzoeksvragen en de beoordelingscriteria. Boven de tabellen worden de criteria en de werkwijze nader toegelicht.

- Beoordeling formulering van het economisch beleid (vraag 1)

De Rekenkamer heeft de formulering van zowel het algemeen economisch beleid als van de gekozen thema's binnen het economisch beleid beoordeeld. Voor de beoordeling is een aantal criteria gebruikt, die staan beschreven in tabel 6. Om antwoord te geven op deze vraag is per provincie een documentenonderzoek uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van provinciale documenten, zoals beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's, kern-takendiscussies en begrotingen. Naast het documentenonderzoek zijn interviews gehouden met provincie-ambtenaren. Het doel van de interviews is een aanvulling op en/of controle van de formulering van het provinciaal economische beleid. Het documentenonderzoek en de interviews hebben uiteindelijk geresulteerd in een beoordeling van de formulering van het economisch beleid.

**Tabel 6 Criteria bij onderzoeksvraag 1**

1. Wat is de kwaliteit van de beleidsformulering?
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ De provincie heeft een specifiek doel geformuleerd.</li><li>▪ De provincie heeft indicatoren opgesteld waarmee het doel van het beleid meetbaar is.</li><li>▪ De indicatoren sluiten aan op de doelstelling.</li><li>▪ De provincie maakt in het economische beleidsplan transparant welk budget beschikbaar is voor het beleid.</li></ul>

- Beoordeling onderbouwing van het economisch beleid (vraag 2)

Een goede onderbouwing van de autonome taken binnen het economisch beleid is van belang, omdat deze taken niet wettelijk verplicht zijn en de provincie hiervoor publieke middelen inzet. De provincie moet een verklaring geven waarom ze het huidige economisch beleid heeft geformuleerd. Deze onderbouwing kan gebaseerd zijn op een probleem, zoals een mismatch op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt of een kans, zoals de ondersteuning van een bepaalde economische ontwikkeling. Daarnaast dient de provincie aannemelijk te maken dat het beleid bijdraagt aan het doel (bijv. oplossen van het probleem). Hierbij is het van belang dat de provincie verwijst naar de bronnen die gebruikt zijn bij de onderbouwing. Bronnen kunnen bestaan uit onderzoeken, literatuur, cijfers, evaluaties, expertmeetings e.d. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is eveneens een documentenonderzoek uitgevoerd. Daarnaast is via interviews met provincieambtenaren aanvullende informatie verzameld. Dit heeft geresulteerd in bevindingen per provincie over de kwaliteit van de onderbouwing van het economisch beleid. In tabel 7 zijn de criteria vermeld, die gebruikt zijn bij de beoordeling van de beleidsonderbouwing.

**Tabel 7 Criteria bij onderzoeksvraag 2**

2. Wat is de kwaliteit van de beleidsonderbouwing?
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ De provincie beschrijft het probleem of de kans waarvoor het beleid is opgesteld.</li><li>▪ De provincie maakt aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel.</li><li>▪ De provincie verwijst hierbij naar bronnen die voor de onderbouwing gebruikt zijn.</li></ul>

- Beoordeling monitoring en evaluatie van economisch beleid (vraag 3)

Ter controle van het beleid is het van belang dat de provincie inzicht geeft in de resultaten van haar economisch beleid. Dit kan door het beleid te monitoren en te evalueren.<sup>7</sup> Bij het monitoren is het relevant dat de provincie de resultaten van de indicatoren vergelijkt met de streefwaarden. Bij het evalueren dient de provincie aannemelijk te maken dat het beleid van de provincie heeft bijgedragen aan het bereiken van het doel. Vanwege de complexiteit van het evalueren van het economisch beleid, zal hier niet het volledig inzicht in de doeltreffendheid worden beoordeeld (zie figuur 1). De uitkomsten hiervan kunnen vervolgens gebruikt worden in de onderbouwing van nieuw te formuleren beleid. Het monitoren en evalueren op de thema's kenniseconomie, innovatie, ondernemerschap, promotie en acquisitie en aansluiting arbeidsmarkt-onderwijs zijn apart beoordeeld. Ook voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is een documentenonderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn onder andere monitoren, evaluaties en jaarstukken van de provincie gebruikt. Daarnaast zijn ook interviews met provincieambtenaren gehouden. Dit heeft geresulteerd in bevindingen per provincie over het monitoren en evalueren van het economisch beleid. In tabel 8 staan de criteria uitgewerkt die zijn gebruikt bij het beoordelen van de monitoring en evaluaties.

**Tabel 8 Criteria bij onderzoeksvraag 3**

3. In hoeverre geeft de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het economisch beleid?
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De provincie monitort de indicatoren van het economisch beleid.</li> <li>▪ De provincie voert een evaluatie uit waarin de doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt.</li> </ul>

### **Symposium**

Op 3 juni 2010 heeft de Rekenkamer, vanwege haar vijfjarig bestaan, een symposium georganiseerd over de meerwaarde van het economisch beleid. Doel van het symposium was het organiseren van een informatieve middag met ruimte voor discussie en kennisuitwisseling. Door lezingen van experts uit de provincie, wetenschap en praktijk en door plenaire discussies zijn de rol van de provincie en de effecten van het beleid aan de orde gesteld. De inzichten van de experts en de daaruit voortkomende discussies zijn samengevat in bijlage D.

## **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is het economisch beleid op hoofdlijnen uitgewerkt. Hier wordt onder meer ingegaan op de hoofddoelstelling van het beleid en de wijze waarop de provincie deze monitort en evalueert. De verschillende thema's van het economisch beleid zijn beschreven en beoordeeld in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van de vier provincies met elkaar vergeleken.

<sup>7</sup> Evaluatieonderzoek wordt nader toegelicht in o.a. de Handreiking Evaluatieonderzoek ex post van het ministerie van Financiën (2003).



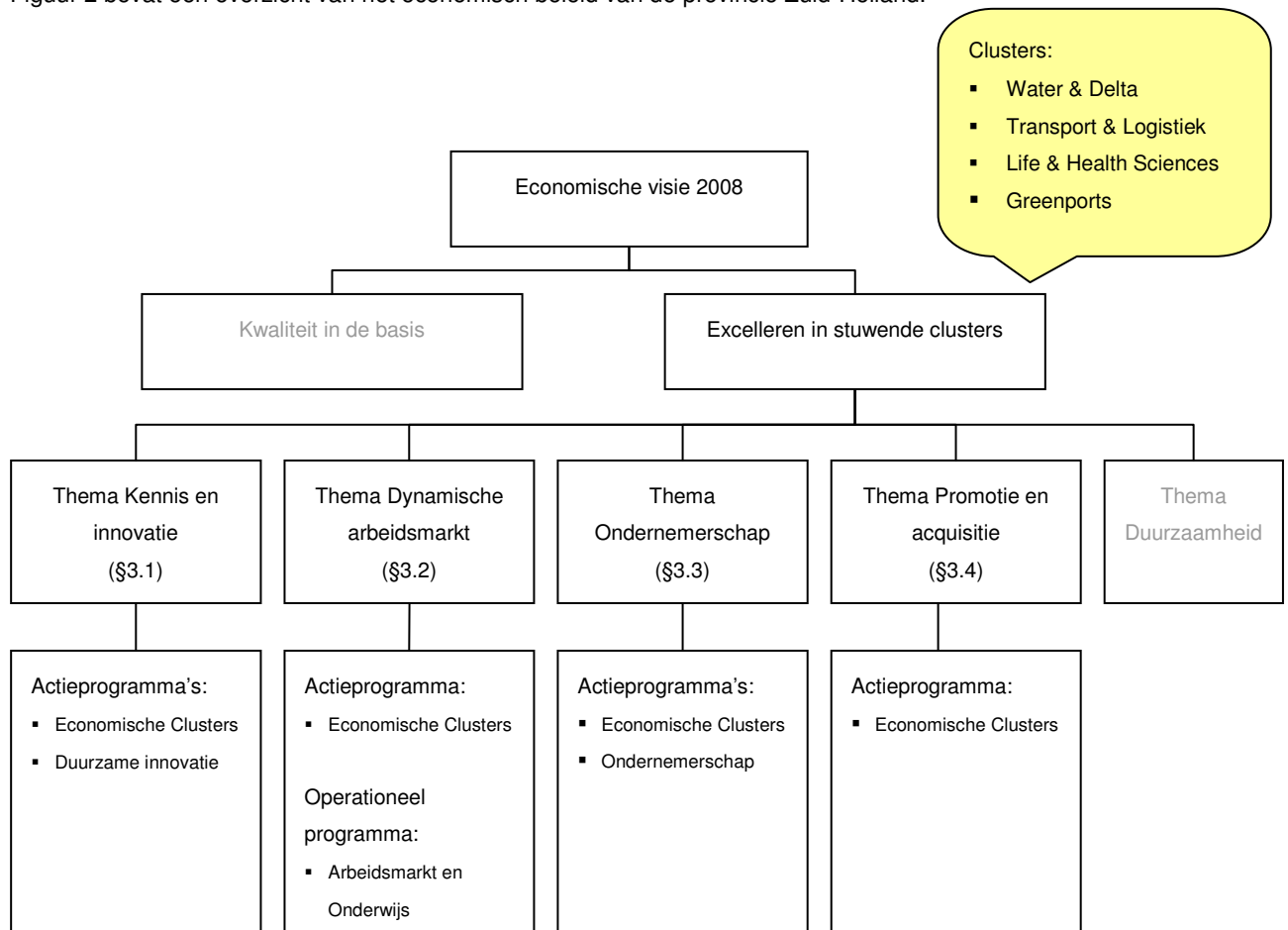
# HOOFDSTUK 2

## Overzicht economisch beleid

*In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het economisch beleid van de provincie. Vervolgens wordt ingegaan op de formulering, onderbouwing, monitoring en evaluatie van het economisch beleid.*

### 2.1 Formulering van het beleid

Figuur 2 bevat een overzicht van het economisch beleid van de provincie Zuid-Holland.



**Figuur 2** Overzicht economisch beleid provincie Zuid-Holland

#### Doelstellingen

In de Economische visie geeft de provincie de volgende ambitie weer:

- Als economische regio tot de koplopers van Europa behoren met een concurrerende, innovatieve en duurzame economie.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 25

Concurrerend, innovatief en duurzaam heeft de provincie als volgt uitgelegd:

- Voor een internationaal concurrerende economie wil de provincie voorwaarden scheppen voor de beschikbaarheid voor ondernemers van kennis, ruimte, arbeid en inzet op het creëren van een goede en duurzame woon- en leefomgeving en het verbeteren van de bereikbaarheid.
- Voor een innovatieve economie wil de provincie de innovatiekracht van de Zuid-Hollandse economie laten stijgen.
- Bij een duurzame economie doelt de provincie op een verdere ontwikkeling van de economie met oog voor de balans tussen 'profit, people en planet'.

Om dit te bereiken heeft de provincie Zuid-Holland een strategie opgesteld die is gebaseerd op twee pijlers: 'Kwaliteit in de basis' en 'Excelleren in stuwende clusters' zoals weergegeven in figuur 2. De eerste pijler is met name gericht op ruimtelijke aspecten (zoals bedrijventerreinen) en valt zodoende buiten de scope van dit onderzoek. De tweede pijler is gericht op vier clusters die het sterkst bijdragen aan de internationale concurrentiepositie. Dit zijn de clusters Water & Delta, Transport & Logistiek, Life & Health Sciences en Greenports. Doel van de provincie is om de concurrentiekracht van deze vier clusters te versterken.<sup>9</sup> Volgens de provincie zijn clusters geografische concentraties van onderling verbonden bedrijven, gespecialiseerde toeleveranciers en samenhangende (kennis)instellingen die met elkaar concurreren en samenwerken.<sup>10</sup> Voor het excelleren in stuwende clusters en het versterken van de concurrentiekracht van deze clusters heeft de provincie vijf thema's benoemd:

3. kennis en innovatie
4. dynamische arbeidsmarkt;
5. ondernemerschap
6. promotie en acquisitie
7. duurzaamheid

De thema's uit de Economische visie 2008 zijn uitgewerkt in actieprogramma's en een enkele keer ook in een operationeel programma. Het beleid van de eerste vier thema's wordt in hoofdstuk 3 beschreven en beoordeeld. Het vijfde thema, duurzaamheid, valt buiten de scope van dit onderzoek (zie paragraaf 1.3).

De doelstellingen die de provincie heeft geformuleerd, namelijk het behoren tot de koplopers van Europa met een concurrerende, innovatieve en duurzame economie, het excelleren in stuwende clusters en het versterken van de concurrentiekracht van deze clusters zijn redelijk specifiek. Zo is de concurrentiekracht wel uitgelegd, maar is niet duidelijk wanneer de provincie een koploper van Europa is en wat wordt bedoeld met 'innovatiekracht van de Zuid-Hollandse economie'.

#### *Indicatoren*

In de Economische visie 2008 heeft de provincie geen indicatoren benoemd. Wel heeft de provincie in het begrotingsprogramma 'Een concurrerende, innovatieve duurzame economie' drie indicatoren opgenomen. Ook heeft de provincie in een uitwerking van het Coalitieakkoord twee outcome indicatoren geformuleerd voor het programma 'Een concurrerende, innovatieve duurzame economie'.<sup>11</sup> De indicatoren zijn weergegeven in tabel 9.

---

<sup>9</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Conversietabel 'Van Coalitieakkoord naar Begroting', p. 28

<sup>10</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Voortgangsrapportage Economische clusters en Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 8

<sup>11</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Conversietabel 'Van Coalitieakkoord naar Begroting', p. 28



**Tabel 9 Indicatoren economisch beleid Zuid-Holland<sup>12</sup>**

Indicatoren uit de begroting		Nulmeting	Streefwaarde
1	Het aantal opgeloste arbeidsmarktknelpunten in Zuid-Holland.	In 2008	2 per jaar
2	Productiviteitsgroei voor de clusters Water- & Deltatechnologie, Transport & Logistiek en Greenports.	In 2008	Minimaal 2% per jaar
3	Continuering van de groei van het aantal werkzame personen voor het cluster Life & Health Sciences.	In 2008	3% per jaar
Indicatoren uit het coalitieakkoord		Nulmeting	Streefwaarde
4	Aantal onvervulde vacatures in % in de vier clusters.	In 2008	-
5	Aantal netto innovatieve starters in de vier clusters.	In 2007	-

De vijf indicatoren sluiten aan bij de doelstellingen om een concurrerende, innovatieve en duurzame economie te worden en de concurrentiekracht van de vier clusters te versterken. De provincie vermeldt bij de meeste indicatoren een streefwaarde en een tijdpad. Bij indicator 4 en 5 ontbreekt een streefwaarde. Bij de eerste indicator is het niet duidelijk wat de provincie bereikt met het oplossen van 2 arbeidsmarktknelpunten per jaar. In het Coalitieakkoord staat een nulmeting aangekondigd in 2008. De begroting over 2009 geeft ook alleen het jaar van de nulmeting aan, maar niet het bijbehorende resultaat.

De speerpunten en indicatoren die van toepassing zijn op de thema's zijn beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport.

#### *Rol en instrumenten van de provincie*

De provincie geeft aan dat haar rol in de uitvoering van het economisch beleid afhankelijk is van de bestuurlijke context van de opgave. De provincie treedt aan de ene kant faciliterend, stimulerend en regisserend op door bijvoorbeeld verschillende sectoren en opgaven te verbinden, clusters te versterken en samenwerking tussen overheden, marktpartijen, onderwijs en kennisinstellingen te bevorderen. Aan de andere kant treedt zij ook regulerend op.<sup>13</sup> De provincie geeft in de Economische visie geen nadere toelichting bij de beschrijving van deze rollen.

Daarnaast geeft de provincie aan dat ze zich voor haar rol in het economisch beleid laat leiden door de vraag waar haar optreden de grootste toegevoegde waarde kan krijgen en waar dit optreden vanuit het middenbestuur gewenst en het meest effectief is.<sup>14</sup> Ook hier ontbreekt een toelichting op de werkwijze van de provincie. In het actieprogramma Economische Clusters geeft de provincie een nadere beschrijving van haar rol. Deze bestaat uit het samenbrengen van ondernemers, onderwijs, onderzoek en overheid om kansen en sterke punten van de stuwende clusters en de hotspots te benutten. Uitgangspunt is dat de provincie niet treedt in de verantwoordelijkheden van andere overheden en van individuele marktpartijen of instellingen.<sup>15</sup>

Dit sluit aan op het programma Provincie Nieuwe Stijl (PNS). Hierin staat dat de provincie Zuid-Holland de komende jaren zichtbaar zal worden als een daadkrachtig en slagvaardig bestuur dat heldere keuzes maakt waarbij de provincie bereid moet zijn om dingen over te laten aan anderen.<sup>16</sup> In het PNS is vastgelegd dat

<sup>12</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009, pp. 62 en 63; Provincie Zuid-Holland (2007), Conversietabel 'Van Coalitieakkoord naar Begroting', p. 28

<sup>13</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 27

<sup>14</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, pp. 5 en 6

<sup>15</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 8

<sup>16</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Programma Provincie Nieuwe Stijl, p 5

activiteiten worden afgestoten indien de provincie hierbij geen aantoonbare verantwoordelijkheden heeft. De provincie biedt toegevoegde waarde door belangrijke spelers in de Zuid-Hollandse economie bij elkaar te brengen en samenwerking te bevorderen. Met dit PNS als uitgangspunt geeft de provincie aan geen zelfstandig economisch clusterbeleid te voeren, maar zoveel mogelijk aan te sluiten bij de dynamiek en het organiserend vermogen van de economische spelers.<sup>17</sup> De rol van de provincie bij clusters is afhankelijk van de ontwikkelingsfase van het cluster. Bij een volwassen cluster, zoals de Greenports, wordt vooral ingezet op de voorwaardenscheppende rol op het terrein van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. In een 'embryonaal' cluster, zoals Water en Delta, wordt vooral ingezet op versterking van het organiserend vermogen en het stimuleren van starters.<sup>18</sup>

Een belangrijk instrument van de provincie is cofinanciering. Dit heeft volgens de provincie toegevoegde waarde als hierdoor een project wel tot stand kan komen, wordt vergroot of in de tijd naar voren wordt gehaald, waarmee de doelstellingen van het PNS gerealiseerd worden. Cofinanciering vindt met name plaats bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en bij Pieken in de Delta projecten. De provincie heeft daarnaast aangegeven dat cofinanciering ook plaatsvindt bij Arbeidsmarkt- en Onderwijsprojecten.<sup>19</sup> De cofinanciering heeft toegevoegde waarde als vanuit het provinciaal belang een schaafeffect, tijdseffect of projecteffect is.<sup>20</sup> Met steun van EFRO willen de Randstad via het programma Kansen voor West 'de Randstad terug te brengen in de top-5 van economische regio's van Europa'. Meer informatie over de instrumenten staat in bijlage C. De instrumenten per thema zijn weergegeven in hoofdstuk 3.

#### *Budget*

In de Economische visie zijn geen budgetten opgenomen. In het actieprogramma Economische Clusters heeft de provincie per financieringsbron transparant gemaakt welk budget daaraan is gekoppeld en welke programmalijnen met dat budget (mede) worden gefinancierd (tabel 10).<sup>21</sup> De provincie geeft als reden aan dat "de Economische visie een vergezicht is waarop partijen zijn te enthousiasmeren en die derden uitnodigt tot deelname vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. Een visie omvat om die reden meer dan alleen het eigen instrumentarium. Opname van het provinciaal budget is om die reden onwenselijk en is voorbehouden aan het actieprogramma Economische Clusters waarin de provinciale bijdrage aan het vergezicht is uitgewerkt."<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters

<sup>18</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010, p. 75

<sup>19</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

<sup>20</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 9

<sup>21</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 20

<sup>22</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

**Tabel 10 Budget niet-ruimtelijk economisch beleid**

Financiële bron	Programmalijnen (nr.)	Budget 2008-2011 (x mln.)
EFRO	Innovatie en duurzaamheid (3), Platform creëren 4 O's (1), Ondernemerschap (7)	€ 12,0
Pieken in de Delta	Pieken in de Delta (4), RO en V&V (2), Innovatie en duurzaamheid (3), Arbeidsmarkt en Onderwijs (5)	€ 12,0
Arbeidsmarkt en Onderwijs	Arbeidsmarkt en onderwijs (5), Innovatie en duurzaamheid (3)	€ 11,4
Promotie en Acquisitie	Promotie en Acquisitie (6) Innovatie en duurzaamheid (3)	€ 2,4
Ondernemerschap	Ondernemerschap (7), Innovatie en duurzaamheid (3), Arbeidsmarkt en Onderwijs (5)	€ 0,8
<b>Totaal</b>		<b>€ 38,6</b>

Uit de tabel blijkt dat het totale budget voor het niet-ruimtelijk economische beleid € 38,6 miljoen bedraagt voor de periode 2008-2011.

**Bevinding 1:** De doelstellingen voor het versterken van de concurrentiekracht van clusters zijn redelijk specifiek geformuleerd. De provincie heeft indicatoren opgesteld die aansluiten bij de doelen. Bij alle indicatoren ontbreken nulmetingen. Streefwaarden en tijdpaden zijn bij drie van de vijf indicatoren vermeld. Hierdoor zijn de doelen gedeeltelijk meetbaar gemaakt. In de Economische visie 2008 zijn geen budgetten opgenomen. Het totaal budget is transparant gemaakt in het actieprogramma Economische Clusters.

## 2.2 Onderbouwing van het beleid

De reden van de provincie voor het versterken van de concurrentiekracht van de provincie is gelegen in een kans. Sterke clusters dragen volgens de provincie bij aan verbetering van het regionale productiviteits- en innovatieniveau, waardoor de internationale concurrentiepositie van de provincie wordt versterkt. De provincie onderbouwt de keuze voor het versterken van de concurrentiekracht van clusters met de theorie van de Amerikaanse econoom Michael Porter.<sup>23</sup> Porter heeft de clustertheorie ontwikkeld waarin economische clusters en regionale sterkten met elkaar verbonden worden tot een regionale innovatiestrategie.<sup>24</sup> De verantwoordelijke gedeputeerde Economie spreekt in dit verband over een valide beleidstheorie. Hij is op basis van de economische literatuur overtuigd van de juistheid van de clusterbenadering.<sup>25</sup> Ook verwijst de provincie naar een publicatie van het Ruimtelijk Planbureau uit 2007.<sup>26</sup> Hierin staat vermeld dat bedrijven zich vestigen in regio's waar regionale vestigingscondities door clustering in samenhang worden aangepakt. Stuwende economische clusters zijn daarmee een belangrijke voorwaarde voor de economische vitaliteit van de provincie Zuid-Holland. Clustering verlaagt de transactiekosten en vergroot het innoverende vermogen van de betreffende sector.

In 2003 heeft de provincie onderzoek laten doen naar de clusterstructuur van de regionale economie. Het onderzoek heeft geleid tot de identificatie van negen regionale clusters.<sup>27</sup> In 2006 heeft de provincie het

<sup>23</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ambtelijk interview 22 maart 2010

<sup>24</sup> Berenschot (2006), Tussenbalans Innovatiebrief Kenniseconomie provincie Zuid-Holland

<sup>25</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Bestuurlijk interview 22 september 2010

<sup>26</sup> Ruimtelijk Planbureau (2007), Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief, p. 3

<sup>27</sup> Stichting Maatschappij en Ondernemen (2003), Kennismaken in Zuid-Holland

zogenaamde Bouwstenenrapport laten opstellen.<sup>28</sup> Dit rapport bevat bouwstenen voor de Economische visie die in 2008 is opgesteld. In het rapport staat een uitgebreide analyse van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen in de provincie Zuid-Holland. Op deze wijze heeft de provincie een goed inzicht gekregen in de kansen en/of problemen die spelen in Zuid-Holland. Op basis van deze SWOT-analyse doet het onderzoeksbureau een drietal aanbevelingen hoe de provincie kan reageren op de gesignaleerde problemen en kansen:

1. Versterk clusters en activiteiten met potentie en kies voor kwaliteit en innovatie.
2. Versterk het investeringsklimaat en creëer onderscheidende vestigingsomstandigheden.
3. Benut als provincie de 'vrije beleidsruimte' en bouw effectieve partnerschappen.

Aan de hand van het Bouwstenenrapport heeft de provincie gekozen voor de huidige vier clusters. Deze vier clusters worden door de provincie gezien als huidige en toekomstige trekkers van de Zuid-Hollandse economie door hun omvangrijke marktaandeel en verwachte marktgroei. De clusters zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:<sup>29</sup>

- relatief sterke exportpositie
- internationale betekenis
- toekomstbestendigheid
- goede mix van gevestigde en opkomende clusters

Naast de kansen die de clusters bieden, constateert de provincie ook een probleem. Het landsdeel West blijft namelijk achter in de internationale concurrentie in vergelijking met andere grootstedelijke regio's in Europa.<sup>30</sup> De cijfers daarvoor komen uit de Randstadmonitor. De provincie benoemt de volgende oorzaken: onvoldoende benutting van het kennispotentieel en van de samenwerkingsrelaties tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven en onvoldoende innovatiekracht van het bedrijfsleven.<sup>31</sup> Voor het versterken van de economie en het kunnen concurreren met lagelonenlanden is het innoverend vermogen van het bedrijfsleven van belang.<sup>32</sup>

De provincie maakt aannemelijk dat het algemeen beleid gericht moet zijn op clusters (Porter), die nader onderbouwd zijn via het Bouwstenenrapport. In dit rapport wordt ook verwezen naar de onderliggende beleidsthema's. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de onderbouwing van deze beleidsthema's.

**Bevinding 2:** Het beleid is opgesteld vanuit kansen om de concurrentiepositie van clusters te versterken. De provincie benoemt ook een probleem, namelijk dat het landsdeel West achterblijft in vergelijking met andere grootstedelijke regio's. De provincie maakt aannemelijk dat het algemeen beleid gericht moet zijn op clusters, die nader onderbouwd zijn via het Bouwstenenrapport.

## 2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De provincie laat gemiddeld eens in de twee jaar een Economische Monitor opstellen om de stand van de Zuid-Hollandse economie inzichtelijk te maken. De meest recente monitor is vastgesteld in 2009. Hierin worden onder

<sup>28</sup> Ecorys Nederland BV (2006), *Zuid-Holland verzilvert zijn kansen*, Bouwstenenrapport Economische Visie Zuid-Holland

<sup>29</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, 2008, p. 5

<sup>30</sup> Gemeente Amsterdam e.a. (2006), Operationeel Programma Landsdeel West, p. 8

<sup>31</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters

<sup>32</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie 2008, p. 24

andere de onderwerpen arbeidsmarkt, innovatie en welvaart behandeld met als doel het signaleren van sterkten en zwakten en kansen en bedreigingen. De provincie heeft vastgelegd dat het huidige beleid aan de hand hiervan zal worden aangepast.<sup>33</sup> De monitor bestaat uit drie delen:

- Deel A: de Crisismonitor. Hierin wordt met recente gegevens de invloed van de kredietcrisis weergegeven.
- Deel B: de Economische Monitor. Deze bevat vergelijkingen tussen activiteiten en gebieden in Zuid-Holland.
- Deel C: de Monitor voor de Kenniseconomie. Daarin wordt een beeld geschetst van het innovatievermogen van Zuid-Holland, geplaatst in nationaal en internationaal perspectief.

In de Economische monitor 2009 zijn veel indicatoren uitgewerkt, die een overzicht geven van de provinciale economie. De provincie vult met de uitgave van de Economische Monitor haar informatierol in. De Economische Monitor geeft een beeld van de Zuid-Hollandse Economie waar partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn en is volgens de provincie geen monitor van de provinciale beleidsinspanningen.<sup>34</sup>

In 2009 heeft de provincie de voortgangsrapportage 'Economische clusterbeleid en arbeidsmarkt en onderwijsbeleid' opgesteld. Deze is bedoeld om na te gaan waar de provincie halverwege de collegeperiode staat in relatie tot de collegeambities. De rapportage bevat een overzicht van de realisatie in 2009 op de prestatie-indicatoren uit het Coalitieakkoord. Deze komen aan bod in hoofdstuk 3 van dit rapport.

In de jaarstukken van 2009 wordt verantwoording afgelegd over het wel of niet behalen van de streefwaarden van de effectindicatoren uit de begroting. Over de effectindicatoren in het Coalitieakkoord wordt niet gerapporteerd. Hierdoor is niet bekend wat het aantal onvervulde vacatures en het aantal netto innovatieve starters is in de vier clusters (zie tabel 11).

**Tabel 11    Overzicht indicatoren economisch beleid**

Indicatoren uit de begroting		Streefwaarde	Resultaat
1	Oplossen 2 arbeidsmarktknelpunten per jaar in Zuid-Holland	2 per jaar	2 per jaar
2	Productiviteitsgroei van minimaal 2% voor de clusters Water- & Deltatechnologie, Transport & Logistiek en Greenports	Minimaal 2% per jaar	<2% per jaar
3	Continuering van de groei van het aantal werkzame personen, met jaarlijks 3% voor het cluster Life & Health Sciences.	3% per jaar	3% per jaar
Indicatoren uit het coalitieakkoord		Streefwaarde	Resultaat
4	Aantal onvervulde vacatures in % in de vier clusters.	-	-
5	Aantal netto innovatieve starters in de vier clusters.	-	-

1. De provincie heeft de streefwaarde van twee arbeidsmarktknelpunten oplossen, behaald. In de toelichting staat dat via de subsidiërende 29 meerjarige projecten zijn gehonoreerd. De eindresultaten van deze projecten worden eind 2012 opgeleverd. De bijdragen die de projecten hebben geleverd aan de op te lossen

<sup>33</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Economische monitor Zuid-Holland 2009, p. 1

<sup>34</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

arbeidsmarktknelpunten en welk vliegwiel de provincie op gang heeft gebracht kunnen op dat moment worden vastgesteld. Waarom de provincie toch twee arbeidsmarktknelpunten heeft opgelost, is niet helder.

2. De streefwaarde van twee procent is niet gerealiseerd. Dit is geconstateerd op basis van voorlopige cijfers, omdat de exacte cijfers over 2009 pas later in 2010 beschikbaar komen.<sup>35</sup> Hierdoor is onduidelijk hoever de realisatie van de doelstelling is verwijderd. Voor het niet halen van de streefwaarde noemt de provincie de kredietcrisis en de daarop volgende recessie als oorzaak. De clusters Transport en Logistiek en Greenports hebben volgens de provincie duidelijk meer last van de recessie dan Water- en Deltatechnologie.
3. De streefwaarde voor een groei van 3% is gehaald. Met name Leiden en de Bollenstreek hebben een sterke groei van arbeidsplaatsen in de Life Sciences doorgemaakt. Dat is volgens de provincie grotendeels te danken aan de ontwikkeling van het Leiden Bio Science Park.<sup>36</sup>

**Bevinding 3:** In de jaarstukken wordt over de drie effectindicatoren uit de begroting gerapporteerd. Bij twee indicatoren is de rapportage over de streefwaarden onduidelijk. Over de twee effectindicatoren uit het Coalitieakkoord is geen rapportage opgesteld.

Om na te gaan of de doelen van het economisch beleid worden behaald, is het van belang dat periodiek een evaluatie van een beleidsnota plaatsvindt. In 2007 is het rapport "Beleidsleren voor meer maatschappelijk resultaat. Naar verbetering van monitoring en evaluatie van beleid van de provincie Zuid-Holland" uitgekomen. Hoofdaanbeveling van dit rapport was om in te zetten op kwaliteitsverhoging van monitoring en evaluatie en te streven naar 'leren te leren'. De doelen van het beleid moeten het uitgangspunt vormen voor monitoring en evaluatie en er moet meer aandacht worden besteed aan de beleidseffecten en aan de effectiviteit van instrumenten.<sup>37</sup> In 2010 is binnen de organisatie een document met 'gouden spelregels' rondgestuurd waarin staat dat de provincie een evaluatie uit moet voeren van het beleid voordat nieuw beleid wordt opgesteld.<sup>38</sup> Aangezien de Economische visie in 2008 is opgesteld, is hier nog geen beleidsevaluatie over opgesteld. In de Economische visie zijn geen nadere afspraken opgenomen wanneer de provincie het beleid zal gaan evalueren. In het actieprogramma Economische Clusters geeft de provincie aan dat elk jaar de inzet en effectiviteit van het gekozen instrumentarium voor de clusters wordt geëvalueerd. Daarover wordt gerapporteerd volgens de systematiek van de begrotingscyclus. De eindevaluatie van het actieprogramma staat aangekondigd aan het eind van de collegeperiode in 2011.<sup>39</sup>

In 2009 heeft de provincie een Halfwegevaluatie van het collegebeleid opgesteld. Over de resultaten van het clusterbeleid meldt de provincie dat op 20 mei 2008 GS het Actieprogramma Economische Clusters hebben vastgesteld. Over de voortgang op het behalen van de doelen en indicatoren wordt niet gerapporteerd. Aan het eind van 2010 wordt een eindevaluatie van het coalitieakkoord opgeleverd.<sup>40</sup>

In 2010 is het landelijke programma 'Pieken in de Delta' geëvalueerd dat betrekking heeft op het instrument cofinanciering van de provincie.<sup>41</sup> Deze evaluatie geeft inzicht in de effecten van het programma voor heel Nederland. De effectiviteit van het programma is niet verder uitgewerkt naar de Zuidvleugel (het gebied dat geheel in Zuid-Holland ligt) of naar de provincie Zuid-Holland. De relatie met het provinciale beleid (doelen en

<sup>35</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 80

<sup>36</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 80

<sup>37</sup> B&A Groep (2007), Beleidsleren voor meer maatschappelijk resultaat, Naar verbetering van monitoring en evaluatie van beleid van de provincie Zuid-Holland

<sup>38</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Gouden spelregels proces beleidsontwikkeling

<sup>39</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 21

<sup>40</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 21

<sup>41</sup> Berenschot (2010), Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling

indicatoren) zoals vastgelegd in de Economische visie en de actieprogramma's is zodoende niet inzichtelijk gemaakt.

Hoofdstuk 3 van dit rapport gaat in op de monitoren en evaluaties per thema.

<p><b>Bevinding 4:</b> De provincie heeft geen evaluatie uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het algemeen economisch beleid aannemelijk is gemaakt. In 2010 heeft de provincie het belang van het evalueren van beleid vastgelegd. De evaluaties van het actieprogramma Economische Clusters en het Coalitieakkoord zijn aangekondigd.</p>
--





# HOOFDSTUK 3

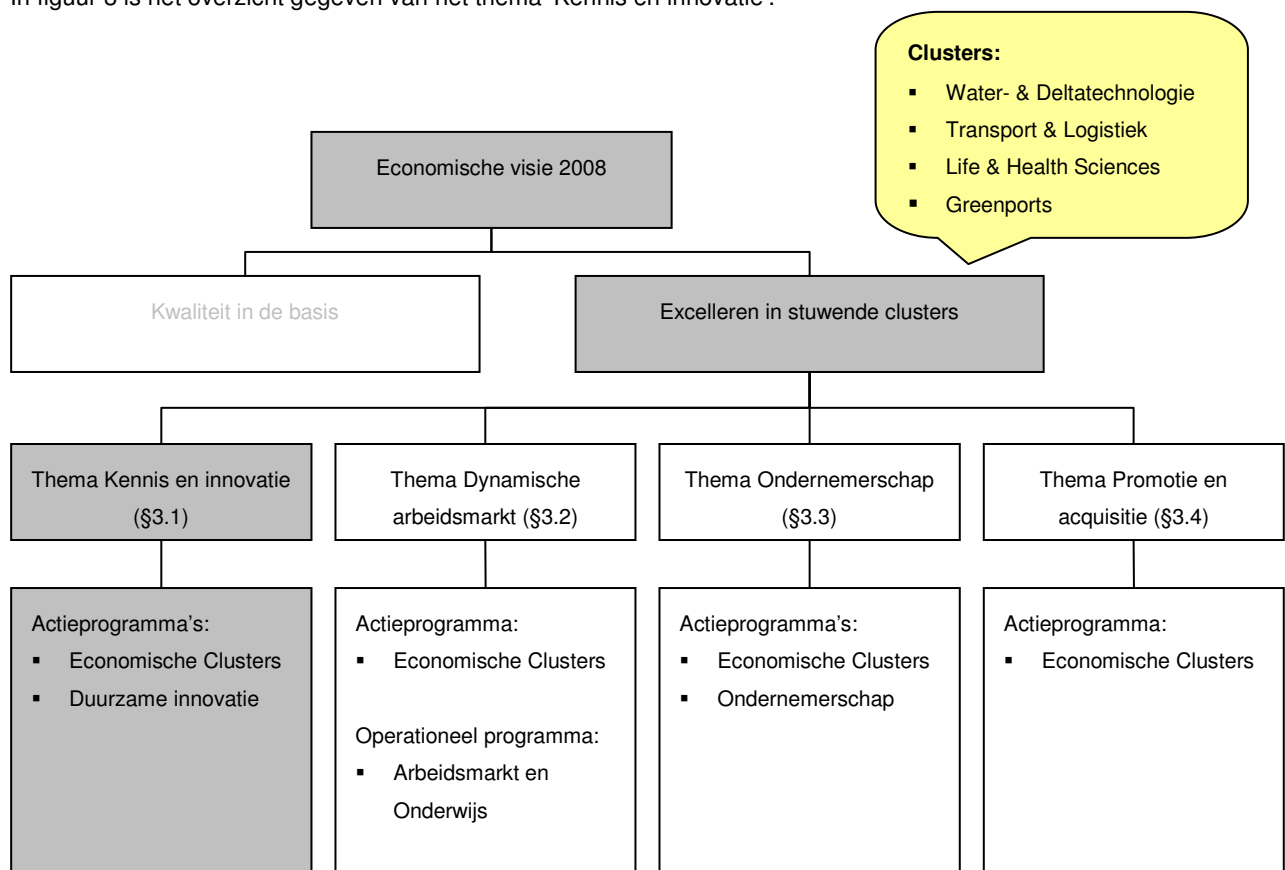
## Thema's economisch beleid

*In dit hoofdstuk worden vier thema's van het economisch beleid uitgewerkt, behorend bij de pijler Excelleren in stuwende clusters. Dit zijn de thema's Kennis en innovatie, Dynamische arbeidsmarkt, Ondernemerschap en Promotie en acquisitie. Hierbij wordt ingegaan op de formulering, onderbouwing, monitoring en evaluatie van het beleid.*

### 3.1 Kennis en innovatie

#### 3.1.1 Formulering van het beleid

In figuur 3 is het overzicht gegeven van het thema 'Kennis en innovatie'.



**Figuur 3** Thema 'Kennis en innovatie'

#### Doelstellingen

Doel binnen het thema Kennis en innovatie is dat de vier clusters innovatiever en meer kennisgedreven worden.<sup>42</sup> Als clusterspecifiek thema ziet de provincie kennis en innovatie als sleutel voor succes: "Innovatie is voor Zuid-

<sup>42</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 40

*Holland de sleutel om toe te treden tot de meest dynamische en concurrerende regionale kenniseconomieën van Europa.*<sup>43</sup>

Het thema Kennis en innovatie uit de Economische visie 2008 wordt in twee actieprogramma's nader toegelicht. In het actieprogramma Economische Clusters uit 2008 is het 'generiek voorwaardenscheppend beleid' vastgelegd in de vorm van zeven programmalijnen. Voor de programmalijn innovatie en duurzaamheid zijn de volgende twee speerpunten vastgelegd:<sup>44</sup>

- versterken van kansrijke clusters door kennisontwikkeling, -overdracht en -toepassing;
- stimuleren van ondernemerschap en innovatie in kleine bedrijven.

Deze speerpunten zijn beoordeeld als specifieke doelen.

In 2009 heeft de provincie ook het actieprogramma Duurzame innovatie vastgesteld, dat een koppeling maakt tussen innovatie en duurzaamheid. In het actieprogramma Duurzame innovatie zijn projecten beschreven die moeten leiden tot een versterking van de economische positie van de clusters.<sup>45</sup>

#### *Indicatoren*

In de Economische visie en de twee actieprogramma's zijn geen indicatoren opgenomen, waardoor de doelen van het beleid niet meetbaar zijn gemaakt. In de begroting van 2009 heeft de provincie wel indicatoren benoemd, die zijn afgeleid van de speerpunten uit het coalitieakkoord (zie tabel 12).

**Tabel 12**    **Indicatoren 'Kennis en innovatie'**<sup>46</sup>

Speerpunt Coalitieakkoord	Prestatie-indicator	Streefwaarde 2009
1    Verhoging toegevoegde waarde van de 4 geselecteerde clusters.	1    Voor elk cluster een toename van het aantal marktgerichte samenwerkingsvormen.	3
2    M.b.v. cofinanciering alliantievorming stimuleren ter bevordering van duurzaamheid en innovaties in de clusters.	2    Aantrekken van additionele middelen van publieke en/of private partijen voor alle clusters tezamen door de inzet van cofinanciering.	Multiplier > 3 <sup>47</sup>
	3    Voor Greenports aanvullend: het aantal (innovatieve) projecten met een duurzaamheidselement	2
3    Opstellen programma duurzame innovatie (op het gebied van milieu, economische zaken en water)	4    Aantal gerealiseerde pilot projecten	2

Deze indicatoren sluiten deels aan op de doelstellingen, omdat ze betrekking hebben op samenwerking en het stimuleren van innovatie, maar geen betrekking hebben op het doel om ondernemerschap en innovatie in kleine bedrijven te stimuleren. De indicatoren bevatten allen een streefwaarde. Het is echter onduidelijk wat de provincie wil bereiken met bijvoorbeeld drie marktgerichte samenwerkingsvormen. De provincie licht niet toe wat ze verstaat onder een marktgerichte samenwerkingsvorm. Ook ontbreekt een nulmeting, waardoor onbekend is

<sup>43</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 40

<sup>44</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 14

<sup>45</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie, p. 5

<sup>46</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009, p. 70

<sup>47</sup> Multiplier van >3 komt neer op cofinanciering van derden van minimaal 75% (ambtelijk interview 22 maart 2010)

hoeveel marktgerichte samenwerkingsvormen er op dit moment zijn. Bij de vierde indicator is het onduidelijk of een pilot project is gerealiseerd wanneer deze is gestart of wanneer deze is afgerond.

#### *Rol en instrumenten van de provincie*

De provincie geeft aan dat het innovatiebeleid wordt uitgevoerd door middel van co-financieringsregelingen EFRO en Pieken in de Delta.<sup>48</sup> De provincie heeft in 2010 de subsidieregeling Cofinanciering operationeel programma landsdeel West vastgesteld, die uitsluitend wordt gebruikt voor projecten die bijdragen aan de programmalijs Innovatie en duurzaamheid.<sup>49</sup> De projecten staan in het actieprogramma Duurzame innovatie beschreven.<sup>50</sup> Hierin staat ook: “*Het programma richt zich op het gebruikmaken van de mogelijkheid innovaties te bevorderen door als overheid de rol van opdrachtgever op te pakken.*”<sup>51</sup> Hoe de provincie deze rol van opdrachtgever oppakt, staat niet beschreven. Daarnaast geeft de provincie aan dat ze vraagstukken integraal wil positioneren, knelpunten wil wegnemen en projecten financieel ondersteunen, zodat innovaties worden versneld.<sup>52</sup>

De provincie ziet het als haar rol om ondernemers, onderwijs, onderzoek en overheid bij elkaar te brengen.<sup>53</sup> De provincie voert het beleid uit in samenwerking met verschillende kennisinstellingen, zoals de Kennisalliantie en het Kisz-netwerk. Samen met deze kennisinstellingen worden de verschillende partijen bij elkaar gebracht om innovatieve bedrijvigheid (Kennisalliantie) en duurzaamheid (Kisz-netwerk) in Zuid-Holland te verbeteren. De Kennisalliantie helpt partijen bij het ontwikkelen, formuleren en indienen van projectvoorstellen om subsidie te krijgen via bijvoorbeeld de subsidieregeling Clusterprojecten van de provincie Zuid-Holland.<sup>54</sup> Het Kisz-netwerk brengt partijen bij elkaar rond een maatschappelijk vraagstuk.<sup>55</sup> De instrumenten staan nader toegelicht in bijlage C.

#### *Budget*

In de Economische visie zijn geen budgetten voor het thema Kennis en innovatie weergegeven. In het actieprogramma Economische Clusters zijn wel budgetten opgenomen. Het thema ‘Kennis en innovatie’ komt terug in de programmalijs ‘Innovatie en duurzaamheid’. In dit actieprogramma zijn de budgetten per financiële bron weergegeven en niet per programmalijs. Hierdoor is niet inzichtelijk wat het budget voor de programmalijs ‘Innovatie en duurzaamheid’ is. Het budget voor ‘Innovatie en duurzaamheid’ wordt namelijk gevormd uit meerdere financiële bronnen; EFRO, Pieken in de Delta, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Promotie en Acquisitie en Ondernemerschap.

In het actieprogramma Duurzame innovatie staat vermeld dat bij de start van het programma € 805.000 is uitgetrokken voor projecten die zijn opgenomen in een zogenaamde shortlist.<sup>56</sup>

Uit de begroting van 2009 blijkt dat de Kennisalliantie in 2009 wordt gesubsidieerd met een maximaal bedrag van € 492.500.<sup>57</sup> Op de website van de provincie Zuid-Holland blijkt dat de provincie in de periode 2009-2012 in totaal € 13,5 miljoen beschikbaar stelt voor bedrijven en instellingen die samen met andere bedrijven, onderzoeks- en kennisinstellingen op innovatie gerichte projecten opzetten.<sup>58</sup>

---

<sup>48</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, pp. 13-14

<sup>49</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieregeling cofinanciering operationeel programma landsdeel West

<sup>50</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie

<sup>51</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie

<sup>52</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie

<sup>53</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie 2008, p. 8

<sup>54</sup> Kennisalliantie (2010), [www.kennisalliantie.nl](http://www.kennisalliantie.nl); Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

<sup>55</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Kisz Brochure, Duurzaam doe je niet alleen!

<sup>56</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie, p. 8

<sup>57</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009, p. 181

<sup>58</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

**Bevinding 5:** De provincie heeft voor het thema 'Kennis en innovatie' in diverse documenten doelen opgesteld. De doelen in het actieprogramma zijn specifiek geformuleerd. De indicatoren uit de begroting maken het beleid gedeeltelijk meetbaar. Daarnaast zijn niet alle doelen verwoord in indicatoren. In de beleidsplannen is het budget voor het thema 'Kennis en innovatie' in de onderliggende programmalijn 'Innovatie en duurzaamheid' niet inzichtelijk gemaakt.

### 3.1.2 Onderbouwing van het beleid

De onderbouwing van de provincie om beleid te voeren op het gebied van kennis en innovatie is gelegen in een probleem. De provincie stelt namelijk dat Zuid-Holland achterloopt bij vergelijkbare regio's in binnen- en buitenland.<sup>59</sup> Dit komt volgens de provincie door onvoldoende benutting van het kennispotentieel en onvoldoende benutting van de samenwerkingsrelaties tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Ook is de innovatiekracht van het bedrijfsleven onvoldoende.<sup>60</sup> Als bron noemt de provincie een onderzoek van de Kennisalliantie. In 2007 heeft de Kennisalliantie met het Technopolicy Network een onderzoek uitgevoerd waarbij het innovatiesysteem van Zuid-Holland is vergeleken met andere Europese regio's. Hieruit blijkt dat de kennis die aanwezig is op universiteiten en publieke onderzoeksinstituten, te weinig terecht komt in het Zuid-Hollandse bedrijfsleven.<sup>61</sup>

De provincie wil dit probleem oplossen door kennisintensieve bedrijvigheid en de kenniseconomie te stimuleren, waarbij ze zich richt op het stimuleren van samenwerking binnen kennisclusters. Volgens de provincie is een gunstig innovatieklimaat in Zuid-Holland aantrekkelijk voor kenniswerkers en (inter)nationale bedrijven om te blijven of zich te vestigen. Bovendien is innovatie de sleutel tot het verhogen van de arbeidsproductiviteit van de Zuid-Hollandse werknemers.<sup>62</sup> In het actieprogramma Duurzame innovatie wordt uitgelegd dat duurzame innovaties economisch succesvol zijn en bijdragen aan de kwaliteit van de samenleving. De provincie verwijst hierbij naar onder andere Michael Porter.<sup>63</sup> Volgens de provincie stelt Porter dat in een internationaliserende economie, de innovatiekracht van landen, en daarbinnen van regio's, de meest bepalende factor in de concurrentiestrijd is geworden.

De provincie maakt niet aannemelijk dat de provincie een rol heeft bij het oplossen van het probleem. Ze stelt alleen dat: *"De provincie speelt een rol voor clusters, omdat de provincie de overheidslaag bij uitstek is die op (boven-)regionaal beleidsniveau actief is. Dit is juist het ruimtelijke niveau waarop clusters grotendeels opereren. De provincie kan coördinerend, visievormend, stimulerend en ondersteunend te werk gaan om de clusters in verschillende gemeenten in dezelfde richting te ontwikkelen."*<sup>64</sup>

**Bevinding 6:** De provincie wil de samenwerking tussen het bedrijfsleven en het onderwijs verbeteren, zodat innovaties tot stand komen. De provincie onderbouwt dit met verschillende bronnen. De provincie maakt echter niet aannemelijk dat het provinciale beleid bijdraagt aan het oplossen van het probleem.

<sup>59</sup> Provincie Zuid-Holland (2004), Innovatiebrief kenniseconomie Zuid-Holland

<sup>60</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische Clusters, p. 13

<sup>61</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Economische monitor Zuid-Holland 2009, p. 174

<sup>62</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie 2008, p. 25

<sup>63</sup> Provincie Zuid-Holland (2004), Innovatiebrief kenniseconomie Zuid-Holland, p. 14

<sup>64</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie 2008, p. 26

### 3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De Economische monitor, die in 2009 is vastgesteld, bevat ondermeer een monitor voor de kenniseconomie. De monitor beschrijft het innovatievermogen van de provincie aan de hand van twee theoretische concepten. Dit zijn het Innovatiefactoren model en de Innovatieketen. Het Innovatiefactoren model richt zich op de inputfactoren welke in een succesvolle regio in de nabijheid beschikbaar zijn, zoals talent en organiserend vermogen.<sup>65</sup> Aan de hand van de Innovatieketen wordt Zuid-Holland vergeleken met andere Nederlandse en buitenlandse regio's. Hierbij wordt onder meer gekeken naar kenniswerkers (aantal hoogopgeleiden) en innovatie (aantal patenten). In de Economische monitor worden niet de indicatoren uit de begroting gemonitord.

In de voortgangsrapportage 'Economische clusterbeleid en arbeidsmarkt en onderwijsbeleid' van 2009 heeft de provincie beschreven hoeveel projecten tot stand zijn gekomen met de middelen van EFRO en Pieken in de Delta. Daarnaast is er een korte beschrijving van de activiteiten in de periode sinds juni 2008. In de voortgangsrapportage wordt per programmalijn aangegeven in hoeverre de provincie op koers ligt om de streefwaarden, zoals geformuleerd in de collegeambities, te behalen.<sup>66</sup> Dit zijn dezelfde indicatoren die in de begroting en jaarstukken zijn opgenomen (zie tabel 13).

**Tabel 13** Indicatoren 'Kennis en innovatie'

Speerpunt		Prestatie-indicator		Streefwaarde 2009	Realisatie 2009
1	Verhoging toegevoegde waarde van de 4 geselecteerde clusters.	1	Voor elk cluster een toename van het aantal marktgerichte samenwerkingsvormen.	3	3
2	M.b.v. cofinanciering alliantievorming stimuleren ter bevordering van duurzaamheid en innovaties in de clusters.	2	Voor alle clusters tezamen door inzet van cofinanciering, aantrekken additionele middelen van publieke en/of private partijen.	Multiplier >3	Multiplier 5,1
		3	Voor Greenports aanvullend: het aantal (innovatieve) projecten met een duurzaamheidselement	2	2
3	Opstellen programma duurzame innovatie (op het gebied van milieu, economische zaken en water)	4	Aantal gerealiseerde pilot projecten	2	2

Volgens de jaarstukken 2009 zijn alle streefwaarden gerealiseerd.

**Bevinding 7:** De provincie rapporteert over de indicatoren in de jaarstukken en de voortgangsrapportage 'Economische clusterbeleid en arbeidsmarkt en onderwijsbeleid'. Daaruit blijkt dat de streefwaardes zijn behaald.

Over het voorgaande kennis- en innovatiebeleid, getiteld "Innovatiebrief Kennismaken met kenniszaken", heeft de provincie in 2006 een tussenbalans laten opstellen. Hieruit komt naar voren dat het lastig vast te stellen was of de

<sup>65</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door het Technopolicy Network en de Kennisalliantie.

<sup>66</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Voortgangsrapportage Economische clusters en Arbeidsmarkt en onderwijs

activiteiten uitmonden in de gewenste resultaten. Dit komt ondermeer door het ontbreken van outcome-indicatoren en nulmetingen en het onvoldoende doordenken van de relatie tussen output en outcome. De conclusies worden afgesloten met de zin: *“De Innovatiebrief lijkt nog onvoldoende doordacht en lijkt impliciet uit te gaan van directe sturingsmogelijkheden en een grote impact van overheidsinterventies.”*<sup>67</sup>

De effecten van het huidige innovatiebeleid zijn nog niet geëvalueerd. Zodoende kan niet worden nagegaan of de provincie de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk maakt. Het actieprogramma Duurzame innovatie zal naar verwachting in 2010 worden geëvalueerd, waarbij provinciebreed naar de effectiviteit van het innovatiebeleid wordt gekeken.<sup>68</sup>

De provincie stelt dat het kennis- en innovatiebeleid van de provincie nagenoeg helemaal plaatsvindt in het kader van het landelijke programma Pieken in de Delta (PiD). De evaluatie van dit programma kan volgens de provincie worden opgevat als een evaluatie van het provinciale beleid.<sup>69</sup> De evaluatie van het PiD programma vat de Rekenkamer niet op als een evaluatie van het provinciale beleid. De evaluatie van PiD heeft betrekking op de subsidieregeling van PiD. De resultaten en effecten van deze regeling zijn voor zover mogelijk in kaart gebracht. Hierbij is geen uitsplitsing gemaakt naar de resultaten en effecten voor de Zuidvleugel en vervolgens naar de resultaten en effecten voor de provincie Zuid-Holland.

<p><b>Bevinding 8:</b> Het voorgaande kennis- en innovatiebeleid is geëvalueerd, maar het bleek niet mogelijk om de doeltreffendheid te bepalen. Het huidige beleid is nog niet geëvalueerd, waardoor niet kan worden nagegaan of de provincie aannemelijk maakt dat het beleid heeft bijgedragen aan de doelstelling. Naar verwachting zal in 2010 het innovatiebeleid worden geëvalueerd.</p>
---

---

<sup>67</sup> Berenschot (2006), Tussenbalans innovatiebrief kenniseconomie Zuid-Holland, p. 11 en 15

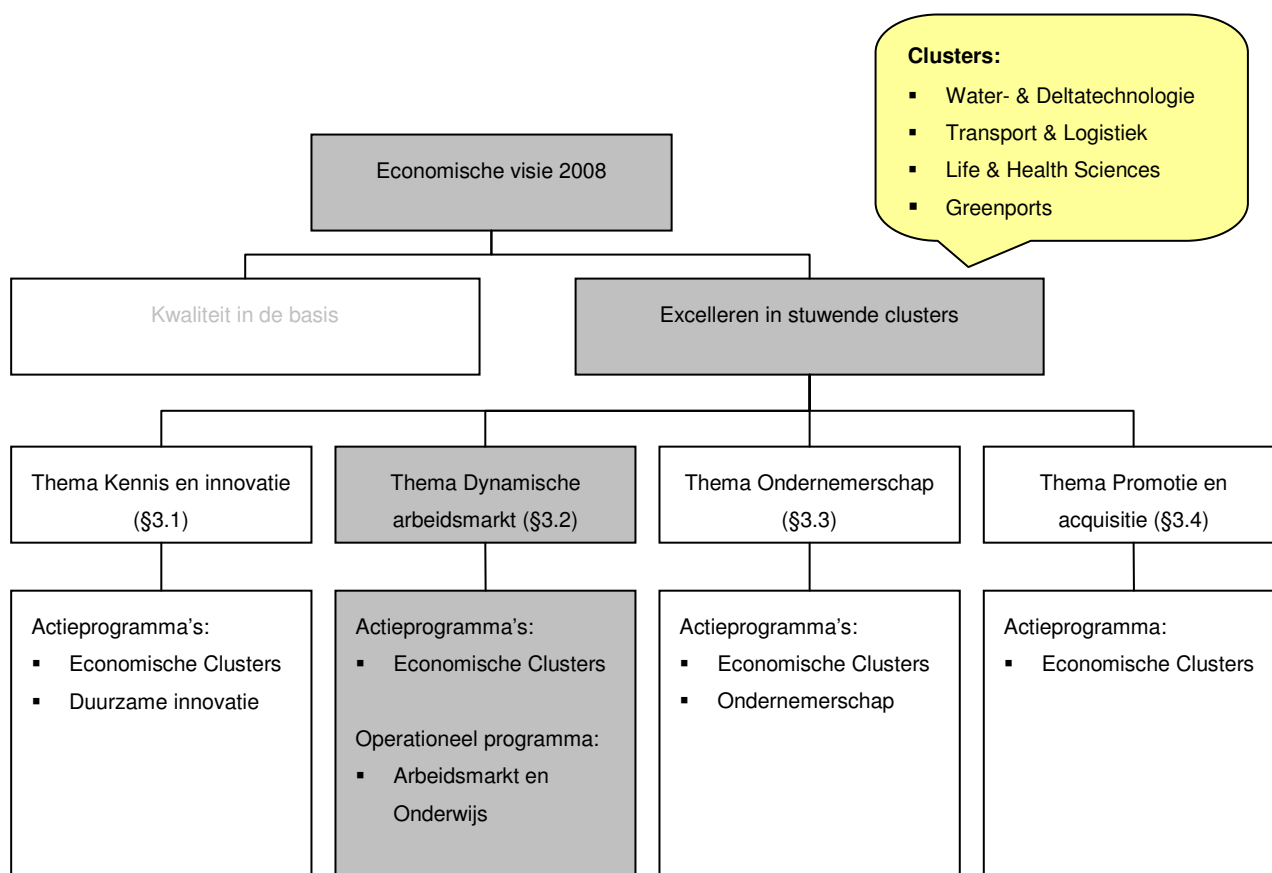
<sup>68</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie

<sup>69</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

## 3.2 Dynamische arbeidsmarkt

### 3.2.1 Formulering van het beleid

In figuur 4 is het overzicht gegeven van het thema 'Dynamische arbeidsmarkt'.



**Figuur 4** Thema 'Dynamische arbeidsmarkt'

#### Doelstellingen

De provincie ziet het als een belangrijke opgave om een aantal specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. De belangrijkste opgave volgens de provincie is het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven. De provincie richt zich daarbij vooral op het oplossen van knelpunten binnen de vier clusters. De provincie zal bij het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid primair vraaggestuurd werken, waarbij de vraag naar specifieke opleidings- en beroepskwalificaties centraal staat.<sup>70</sup>

Het thema Dynamische arbeidsmarkt uit de Economische visie 2008 is uitgewerkt in twee beleidsdocumenten:

- Het actieprogramma Economische Clusters. In dit actieprogramma wordt een korte uitleg gegeven van de programmaliijn 'Arbeidsmarkt en onderwijs'. Ook hierin wordt gesteld dat het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid van de provincie gericht is op het oplossen van concrete regionale arbeidsmarkt-knelpunten in de geselecteerde clusters van de provincie. De provincie zal hiertoe subsidies voor arbeidsmarkt- en onderwijsknelpunten inzetten via de Regionale Platforms Arbeidsmarkt.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 41

<sup>71</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische clusters, p. 15

- Het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs. Dit programma richt zich eveneens op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en is volgens de provincie een uitwerking van het coalitieakkoord, waarin het opleiden van de toekomstige beroepsbevolking als prioriteit is benoemd.<sup>72</sup>

In de twee beleidsdocumenten worden ook doelen voor het thema beschreven. Het doel in het actieprogramma Economische Clusters komt overeen met het doel in de Economische visie 2008 en luidt als volgt:<sup>73</sup>

- Het oplossen van concrete regionale arbeidsmarktknelpunten, zoals een tekort aan hogeschoolden en een overschot aan laaggeschoolden.

In het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs geeft de provincie de volgende doelen weer:<sup>74</sup>

- Verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- Minder krapte op de arbeidsmarkt in het algemeen en binnen de vier beeldbepalende clusters in het bijzonder.

Deze doelen zijn specifiek geformuleerd, want de provincie maakt duidelijk wat ze verstaat onder regionale arbeidsmarktknelpunten en de doelen worden toegelicht.

#### *Indicatoren*

De Economische visie 2008 en het actieprogramma Economische Clusters bevatten geen indicatoren voor het economisch beleid. In het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs 2008 noemt de provincie een outcome-indicator. Ook in de begroting 2009 heeft de provincie een indicator genoemd. De indicatoren zijn weergegeven in tabel 14.

**Tabel 14 Indicator Dynamische arbeidsmarkt**

Indicator uit het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs 2008		Streefwaarde
1	Het aantal moeilijk vervulbare vacatures op de Zuid-Hollandse arbeidsmarkt	In het algemeen verlagen en op clusterniveau meer dan gemiddeld doen dalen
Indicator uit de begroting 2009		Streefwaarde
2	Het aantal opgeloste arbeidsmarktknelpunten in Zuid-Holland	Oplossen van 2 knelpunten in 2009

De provincie geeft in het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs aan, dat het aantal moeilijk vervulbare vacatures op de Zuid-Hollandse arbeidsmarkt vacatures zijn die langer dan drie maanden open staan. De provincie streeft ernaar om deze vacatures in zijn algemeenheid te verlagen en op clusterniveau meer dan gemiddeld te doen dalen.<sup>75</sup> De indicator is volgens de provincie een specificering van de algemene economische indicator (2% economische groei), zoals genoemd in hoofdstuk 2. De provincie stelt namelijk dat door het aantal moeilijk vervulbare vacatures te verlagen, wordt bijgedragen aan de realisatie van de economische groei. De indicator is komen te vervallen in de begroting 2009, omdat deze indicator bij nader inzien ongeschikt bleek om drie redenen:<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 3

<sup>73</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie

<sup>74</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 5

<sup>75</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 5

<sup>76</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010



- De relatief beperkte invloed die de projecten op die variabelen hebben.
- Het feit dat UWV-werkbedrijf de indicator 'moeilijk vervulbare vacatures' verving door een krapte-indicator.
- Het feit dat de cijfers van UWV-werkbedrijf zich, gezien het marktgebied van UWV-werkbedrijf, vooral richten op maximaal MBO-niveau, terwijl het A&O-programma zich voor een belangrijk deel richt op MBO/ HBO-niveau.

In de begroting van 2009 beschrijft de provincie een andere indicator met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid. Dit is het oplossen van twee arbeidsmarktknelpunten in 2009 (zie ook opmerkingen Rekenkamer in paragraaf 2.1).<sup>77</sup> In 2008 is een inventarisatie gemaakt van de arbeidsmarktknelpunten en zijn 43 knelpunten vastgelegd in het convenant Werkgeversgericht arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. De provincie geeft aan dat deze knelpunten jaarlijks geactualiseerd moeten worden.

Indicator 2 sluit aan op de doelstelling om de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven te verbeteren. De indicator maakt het effect van het beleid meetbaar, omdat hierbij een streefwaarde, tijdpad en nulmeting zijn benoemd.

#### *Rol en instrumenten van de provincie*

De provincie zet in op het sluiten van partnerschappen tussen probleemeigenaren en partijen die een oplossing kunnen bieden om arbeidsmarktknelpunten op te lossen. Daarbij wordt met name ingezet op het stimuleren van de kenniscirculatie tussen onderwijs en bedrijfsleven. Doel van deze samenwerking is in de eerste plaats het voorkomen van mismatches.<sup>78</sup> Ook in het operationele programma Arbeidsmarkt en onderwijs stelt de provincie dat haar rol ligt bij het samenbrengen van partijen. Volgens de provincie worden knelpunten vanuit een eigen verantwoordelijkheid aangepakt, wanneer bedrijven en instanties samenwerken.<sup>79</sup> De provincie werkt zelf samen met een aantal universiteiten, TNO en enkele gemeentes om een betere aansluiting te krijgen tussen het regionale bedrijfsleven en de aanwezige kennis.<sup>80</sup> Het stimuleren van samenwerking tussen andere partijen is toegelicht in het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs.

De provincie financiert projecten die gericht zijn om de arbeidsmarktknelpunten op te lossen. Dit zijn relatief kleine bedragen die bedoeld zijn om het initiatief op gang te brengen (het zogenaamde vliegwieleffect). Hiervoor coördineert en subsidieert de provincie Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA's). De RPA's zijn betrokken bij de acquisitie van projecten en monitoren de voortgang binnen het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. Een RPA is een samenwerkingsverband van gemeenten en ketenpartners in de regio, zoals scholen, werkgeversorganisaties en vakbonden. De RPA's benutten daarbij de kennis en het netwerk van de KennisAlliantie. Samen met de RPA's en de Kennisalliantie houdt de provincie de knelpuntenanalyse actueel.<sup>81</sup> De arbeidsmarktknelpunten in de vier economische clusters zijn uitgewerkt in een bijlage bij het convenant 'Werkgeversgericht Arbeidsmarkt en Onderwijsbeleid'. Dit convenant is eind 2008 afgesloten tussen de provincie, de drie RPA's in Zuid-Holland en de Kennisalliantie.<sup>82</sup>

De provincie stelt subsidies beschikbaar voor projecten om de specifieke arbeidsmarktknelpunten op te lossen. De projecten moeten minstens één van de volgende onderdelen realiseren:<sup>83</sup>

<sup>77</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009

<sup>78</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 9

<sup>79</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 6

<sup>80</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 39

<sup>81</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Ambtelijk interview 22 maart 2010

<sup>82</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

<sup>83</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 4

- Doorstroming naar een hoger niveau;
- Duale trajecten;
- Delen van Kennis.

De onderdelen Doorstroming, Duale trajecten en Delen van Kennis (ook wel de drie D's genoemd) zijn in het operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs nader toegelicht.

### *Budget*

In de Economische visie is het budget voor het thema Dynamische arbeidsmarkt niet weergegeven. Uit het actieprogramma Economische Clusters en het actieprogramma Arbeidsmarkt en onderwijs blijkt dat het budget voor Arbeidsmarkt en onderwijs € 11,4 miljoen bedraagt voor de periode 2008-2011.<sup>84</sup> Voor het programma Arbeidsmarkt en onderwijs heeft de provincie jaarlijks € 2,6 miljoen beschikbaar. Van dit bedrag is € 2,2 miljoen per jaar bestemd voor het subsidiëren van projecten, die bijdragen aan de vermindering van de regionale arbeidsmarktknelpunten. Een bedrag van € 0,4 mln. is bestemd om de RPA's de hun toegedichte taak te laten vervullen.<sup>85</sup> De overige € 1 miljoen is in 2008 éénmalig vrijgemaakt binnen het programma Pieken in de Delta om nieuwe projectaanvragen beleidseffectief en rechtmatig aan te pakken en zo vraaggerichte arbeidsmarktknelpunten op te lossen.<sup>86</sup> Deze middelen worden intensiveringsmiddelen genoemd.<sup>87</sup> Daarvan is € 400.000 gereserveerd voor de cofinanciering van arbeidsmarkt en onderwijsprojecten in Pieken in de Delta en € 600.000 wordt via incidentele subsidies aan de knelpunten besteed.<sup>88</sup>

Ten slotte is ook budget beschikbaar voor arbeidsmarkt en onderwijs vanuit het programma Ondernemerschap en Ruimtelijke ordening. De omvang van dit budget is niet weergegeven in de actieprogramma's.

**Bevinding 9:** De doelen die de provincie Zuid-Holland voor het thema 'Dynamische arbeidsmarkt' heeft opgesteld, zijn specifiek geformuleerd. De indicator 'aantal opgeloste arbeidsmarktknelpunten' sluit aan op de doelstellingen. De indicator maakt het beleid meetbaar. Het budget voor Arbeidsmarkt en onderwijs is inzichtelijk gemaakt in de actieprogramma's Economische Clusters en Arbeidsmarkt en onderwijs.

### **3.2.2 Onderbouwing van het beleid**

De provincie geeft in de Economische visie aan dat er aanzienlijke problemen zijn op de arbeidsmarkt van de stuwende clusters. Er is een tekort aan hoogopgeleiden tegenover een overschot aan laagopgeleiden. In Zuid-Holland zijn veel mensen werkloos, terwijl er tegelijkertijd landelijk gezien nog niet eerder zoveel vacatures waren, ook in lagere beroepen. Hierbij wordt verwezen naar cijfers van het CBS over september 2007. De provincie geeft verder aan dat een aanzienlijk deel van de niet werkende beroepsbevolking onvoldoende gekwalificeerd is om aansluiting op de arbeidsmarkt te vinden. Dit kan leiden tot een sociaal isolement en economische problemen. Ook kan het kwalitatieve tekort op de arbeidsmarkt stagnatie in de groei naar een hoogwaardige economie betekenen.<sup>89</sup> De provincie gaat in de Economische visie en het actieplan Economische Clusters niet in op de arbeidsmarktknelpunten per cluster, terwijl het beleid daarop gericht is. Dit wordt wel gedaan in de bijlage bij het

<sup>84</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische clusters, p. 20

<sup>85</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

<sup>86</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Voortgangsrapportage Economische clusters en Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 46

<sup>87</sup> Provincie Zuid-Holland, Ambtelijk interview 22 maart 2010

<sup>88</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters

<sup>89</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 41

convenant 'Werkgeversgericht arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid', waarin de arbeidsmarktknelpunten per cluster zijn beschreven. Dit convenant tussen de provincie, de drie RPA's in Zuid-Holland en de Kennisalliantie is in 2008 gesloten.

Een ander probleem dat de provincie beschrijft is dat ondernemers, onderwijs en overheid elkaar niet weten te vinden. Volgens de provincie is de arbeidsmarkt georganiseerd op bovenregionaal niveau en is dat juist de positie van de provincie. De provincie geeft aan dat zonder haar nadrukkelijke interventie geen organiserend vermogen van partijen op dat niveau ontstaat, omdat er geen andere partijen of bestuurslagen zijn die deze rol kunnen vervullen.<sup>90</sup> De provincie verwijst naar het rapport van de Commissie Ladders en de regionalisering van het economisch beleid in Pieken in de Delta om te onderbouwen dat regionaal economisch beleid een rol is die bij uitstek de provincie past.<sup>91</sup>

Aangezien het Rijk en de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het aanbodgerichte beleid, heeft de provincie ervoor gekozen om aan te sluiten bij de agenda economie Zuidvleugel 2006-2010 en daarmee een vraaggerichte werkwijze uit te voeren. Hierbij wordt de vraag van de werkgever als uitgangspunt genomen in het beleid. In 2006 heeft de provincie een evaluatie laten uitvoeren naar de convenanten onderwijs en arbeidsmarkt. Daarin is geconcludeerd dat de projecten en activiteiten uit de convenantaanpak een positieve bijdrage hebben geleverd aan het regionaal organiserend vermogen van de arbeidsmarkt, de knelpunten tussen onderwijs en arbeidsmarkt hebben verminderd en de Zuid-Hollandse economie een betere concurrentiepositie hebben opgeleverd. De provincie wordt geadviseerd op de ingeslagen weg door te gaan.<sup>92</sup> Dit is geen volledige onderbouwing van het huidige beleid, omdat hierin niet het clustergericht arbeidsmarktbeleid terugkomt. Het oordeel over de onderbouwing is zodoende deels.

<p><b>Bevinding 10:</b> De provincie beschrijft bij de onderbouwing problemen waarvoor het beleid is opgesteld en verwijst hierbij regelmatig naar bronnen. De provincie heeft ten dele aannemelijk gemaakt dat het huidige provinciale beleid zal bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen.</p>
--

### **3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid**

De RPA's en de provincie Zuid-Holland hebben in 2008 een zogenaamde Regiometer laten opstellen.<sup>93</sup> De Regiometer is een digitaal instrument waarin kwantitatieve gegevens over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt zijn opgenomen.<sup>94</sup> De Regiometer dient als input voor de provincie om knelpunten te signaleren.<sup>95</sup> In de Regiometer is de indicator 'het aantal op te lossen arbeidsmarktknelpunten' niet opgenomen.<sup>96</sup> In de voortgangsrapportage 'Economische clusterbeleid en arbeidsmarkt en onderwijsbeleid' geeft de provincie binnen ieder cluster aan hoeveel middelen door wie zijn ingezet om de arbeidsmarktknelpunten op te lossen. De provincie rapporteert niet over het aantal opgeloste arbeidsmarktknelpunten.<sup>97</sup> Dit is wel het geval in de jaarstukken 2009. Het resultaat daarvan is in tabel 15 weergegeven.

<sup>90</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs

<sup>91</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs, p. 4

<sup>92</sup> EIM consult (2006), *Vermogen georganiseerd*, Evaluatie convenanten onderwijs & arbeidsmarkt

<sup>93</sup> Regiometer wordt opgesteld door het Tympaan Instituut [Provincie Zuid-Holland (2008), Statencommissie MKE – 2008]

<sup>94</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie

<sup>95</sup> Provincie Zuid-Holland, Ambtelijk interview 22 maart 2010

<sup>96</sup> Tympaan Instituut (2010), [www.ris-zh.nl](http://www.ris-zh.nl)

<sup>97</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Voortgangsrapportage Economische clusters en Arbeidsmarkt en onderwijs

**Tabel 15** Indicator Dynamische arbeidsmarkt

Indicator uit de begroting 2009	Resultaat
Het oplossen van 2 arbeidsmarktknelpunten in Zuid-Holland in 2009	2 knelpunten zijn opgelost

Over de indicator 'op te lossen arbeidsmarktknelpunten' is gerapporteerd in de jaarstukken 2009. Hieruit blijkt dat de provincie de streefwaarde van 2 heeft behaald.

**Bevinding 11:** De provincie beschikt over een Regiometer die dient voor het signaleren van knelpunten. Hierin is geen relatie met de indicator gelegd. Over de indicator 'oplossen arbeidsmarktknelpunten' wordt in de jaarstukken gerapporteerd. De provincie heeft twee arbeidsmarktknelpunten opgelost in 2009 en heeft daarmee de streefwaarde gehaald.

Gedurende het voorgaande beleid heeft de provincie in 2006 de convenanten Onderwijs en arbeidsmarkt geëvalueerd. Deze evaluatie heeft de doeltreffendheid van de convenanten aannemelijk gemaakt. De conclusie wordt als volgt afgesloten: *"In het onderzoek hebben wij op overtuigende wijze kunnen aantonen dat deze doelstellingen, maar ook de doelstellingen uit de Innovatiebrief Kenniseconomie meer dan ruimschoots zijn gehaald. Mede gelet op het multipliereffect [=3,6] dat met de inzet van de Collegegelden is gerealiseerd is er sprake van een grote value for money."*<sup>98</sup>

De provincie heeft een draai gemaakt van aanbodgericht naar vraaggericht arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. De effecten van dit huidige arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid zijn in augustus 2010 geëvalueerd in het evaluatierapport "De draai gemaakt, evaluatie Arbeidsmarkt en Onderwijsbeleid provincie Zuid-Holland". In het rapport staat dat de doeltreffendheid van het beleid niet direct vastgesteld kan worden, omdat een belangrijk deel van de projecten nog lopen. Wel heeft de provincie het beeld dat de ontstane samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs op de langere termijn stand zal houden en daarmee een positief effect zal hebben op het verbeteren van de aansluiting arbeidsmarkt en onderwijs.<sup>99</sup> Ook wordt in de evaluatie gesteld dat de cofinanciering ruimschoots boven de gestelde marge uitkomt (de multiplier van de subsidie is 3,79). Verder lijken de projecten direct en indirect bij te dragen aan positieve effecten op outcome-niveau. In de evaluatie wordt als aandachtspunt genoemd dat de aanvragen veelal enkele arbeidsmarktknelpunten bevatten, waarbij niet altijd duidelijk beschreven is hoe deze opgelost gaan worden door de activiteiten die staan beschreven.<sup>100</sup>

**Bevinding 12:** De provincie heeft in 2006 de convenanten Onderwijs en arbeidsmarkt geëvalueerd, waarin de doeltreffendheid van de convenanten aannemelijk is gemaakt. Het huidige beleid is recent geëvalueerd. Ondanks het feit dat de doeltreffendheid van het beleid niet direct vastgesteld kan worden omdat projecten nog lopen, is wel aannemelijk gemaakt dat het beleid doeltreffend zal zijn.

<sup>98</sup> EIM Consult (2006), *Vermogen georganiseerd*, Evaluatie convenanten provincie Zuid-Holland, p. 62

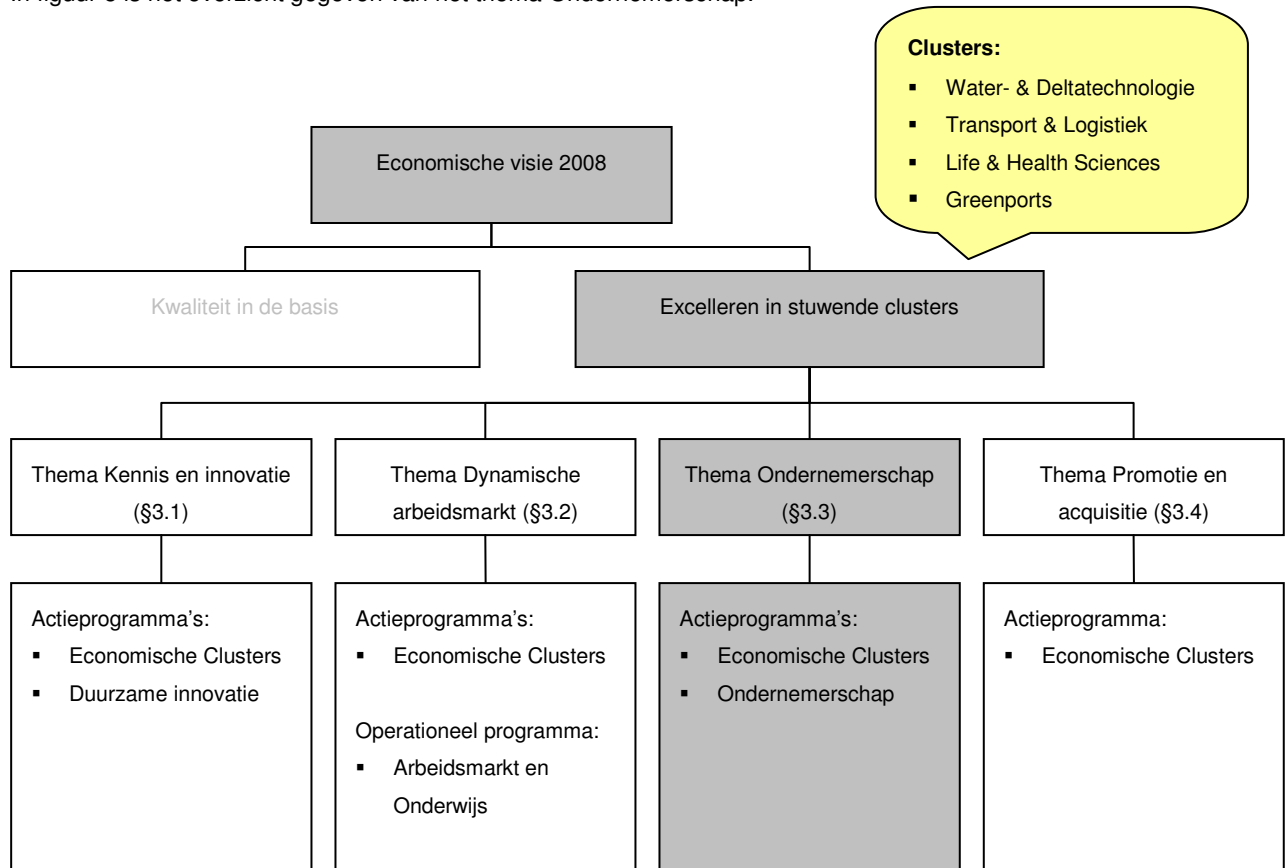
<sup>99</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), *Reactie feitelijk wederhoor* 15 oktober 2010

<sup>100</sup> Research voor Beleid (2010), *De draai gemaakt*, Evaluatie Arbeidsmarkt- en Onderwijsbeleid provincie Zuid-Holland, p. 59

### 3.3 Ondernemerschap

#### 3.3.1 Formulering van het beleid

In figuur 5 is het overzicht gegeven van het thema Ondernemerschap.



**Figuur 5** Thema 'Ondernemerschap'

#### Doelstellingen

Uit de Economische visie blijkt dat de provincie binnen het thema 'Ondernemerschap' als doel heeft het stimuleren van spin-off's en start-ups in de vier clusters als er een relatie is met innovatie.<sup>101</sup>

Het thema Ondernemerschap is in twee actieprogramma's uitgewerkt. Dit zijn het actieprogramma Economische Clusters en het actieprogramma Ondernemerschap. Het actieprogramma Ondernemerschap wordt in dit rapport niet beoordeeld, want in 2008 is in het licht van het programma Provincie Nieuwe Stijl besloten om de taken op het thema ondernemerschap af te bouwen en alleen bestaande afspraken uit het actieprogramma Ondernemerschap af te ronden.<sup>102</sup>

In het actieprogramma Economische Clusters stelt de provincie dat haar inspanningen zich beperken tot het bevorderen van innovaties in de gekozen clusters, met inzet van cofinanciering. Bij het cluster Life & Health Sciences is dit vooral een kwestie van het bevorderen van start-ups op ScienceParken. Voor de clusters Greenports, Water- en Deltatechnologie en Transport en Logistiek gaat het vooral om kennisoverdracht (valorisatie) van de omvangrijke research and development in Zuid-Holland. Kennisoverdracht en

<sup>101</sup> Provincie Zuid-Holland(2008), Economische visie, p. 42

<sup>102</sup> Provincie Zuid-Holland(2008), Economische visie, p. 42

kennisontwikkeling worden door het vormen van regionale platforms (Kennisalliantie) en netwerken gestimuleerd.<sup>103</sup>

De doelstelling is specifiek geformuleerd. In zowel de Economische visie als het actieprogramma Economische Clusters geeft de provincie een toelichting op de doelstelling.<sup>104</sup> Per cluster wordt duidelijk gemaakt waar het accent van het provinciaal beleid op ligt.

#### *Indicatoren*

In de Economische visie en het actieprogramma Economische Clusters zijn geen indicatoren opgenomen voor het thema Ondernemerschap. In de begroting van 2009 zijn de doelstellingen verwoord als prestatie-indicatoren (zie tabel 16).

**Tabel 16 Indicatoren 'Ondernemerschap'**

Speerpunt Coalitieakkoord		Prestatie-indicator	2009
1	De cofinanciering van een tweetal programma's om het ondernemerschap te stimuleren (als verplichting uit het verleden) voortzetten. <sup>105</sup>	Voor Jong Ondernemen: het aantal gestarte studentbedrijven	170
		Voor het Ondernemersklankbord: het aantal additionele ondernemerscontacten	130

De provincie heeft de doelstelling meetbaar gemaakt door het formuleren van twee indicatoren met een streefwaarde en een tijdpad. Ook heeft de provincie hierbij nulmetingen opgesteld. Zuid-Holland telt zestig studentbedrijven in 2006. De provincie wil komen tot een uitbreiding van het aantal studentbedrijven tot 200 in 2010.<sup>106</sup> Bij de indicator additionele ondernemerscontacten heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat deze ondernemerscontacten exclusief betrekking hebben op starterscoachingstrajecten.<sup>107</sup> In 2006 was sprake van 70 coachingstrajecten voor starters (nulmeting).<sup>108</sup> De indicatoren sluiten deels aan op het doel, omdat ze zich wel richten op het stimuleren van ondernemerschap, maar geen betrekking hebben op de vier clusters.

#### *Rol provincie en instrumenten*

Volgens de provincie is er weinig noodzaak voor generiek beleid vanuit de provincie op dit thema, waardoor de provinciale rol bij ondernemerschap bescheiden is. Het bevorderen van ondernemerschap laat de provincie over aan de Kamers van Koophandel, ondernemers en gemeenten, omdat zij hiervoor verantwoordelijk zijn.<sup>109</sup> Als gevolg hiervan geeft de provincie geen uitvoering aan het actieprogramma Ondernemerschap van 2006, met uitzondering van de gemaakte afspraken met Stichting Jong Ondernemen en de Stichting Ondernemersklankbord.<sup>110</sup> Deze afspraken lopen tot en met 2011. Daarna wil de provincie het beleid, op basis van de kerntakenanalyse, stopzetten en overlaten aan de Kamer van Koophandel, gemeenten dan wel bedrijven.<sup>111</sup>

<sup>103</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 19

<sup>104</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 19

<sup>105</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009 p. 71

<sup>106</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Actieprogramma Ondernemerschap, p. 7

<sup>107</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

<sup>108</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Evaluatie Zuid-Holland onderneemt het! Zuid-Hollands Actieprogramma Ondernemerschap 2006-2010 p. 4

<sup>109</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Programma Provincie Nieuwe Stijl

<sup>110</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

<sup>111</sup> Provincie Zuid-Holland, Ambtelijk interview 22 maart 2010

In de Economische visie stelt de provincie het volgende<sup>112</sup>: *“De provinciale rol bij ondernemerschap is bescheiden. Naast de inspanningen van Rijk en regio is er weinig noodzaak voor generiek beleid.”*

De provincie ziet nog wel een rol voor zichzelf bij het stimuleren van ondernemerschap in de vier clusters. Deze rol bestaat uit:

- het signaleren van knelpunten die betrekking hebben op de ondernemer in Zuid-Holland en laten oppakken in de gremia waar dit het meest effectief is;
- het coördineren en bundelen van bovenregionale initiatieven;
- het aanjagen waar noodzakelijk, met een toets op doelmatigheid en effectiviteit,<sup>113</sup>

Het stimuleren van ondernemerschap in de vier clusters voert de provincie uit via cofinanciering van EFRO en Pieken in de Delta projecten.<sup>114</sup>

#### *Budget*

In de Economische visie is geen budget voor het thema Ondernemerschap weergegeven. In het actieprogramma Economische Clusters is het budget wel weergegeven. De provincie heeft hierin vastgelegd dat het budget voor ondernemerschap € 800.000 bedraagt voor de periode 2008-2011. Hiervan is € 400.000 bestemd voor cofinanciering van ondernemerschap in het onderwijs met Stichting Jong ondernemen als uitvoerder. Nog eens € 400.000 is bestemd voor kennisuitwisseling via het Ondernemersklankbord.<sup>115</sup>

**Bevinding 13:** De doelstelling van de provincie voor het thema ‘Ondernemerschap’ is specifiek geformuleerd. De indicatoren sluiten deels aan bij de doelstelling. De indicatoren bevatten een streefwaarde, tijdpad en nulmeting. Het budget voor het thema Ondernemerschap is transparant gemaakt in het actieprogramma Economische Clusters. Vanaf 2011 wil de provincie het generieke beleid op het gebied van ondernemerschap stopzetten en overlaten aan de kamers van koophandel, gemeenten en bedrijven. De provincie richt zich dan alleen op clusterspecifiek ondernemerschapbeleid.

### **3.3.2 Onderbouwing van het beleid**

De provincie richt het ingezette economisch beleid op taken waar de toegevoegde waarde en eigen verantwoordelijkheden aantoonbaar zijn. Op basis van de kerntakenanalyse ziet de provincie geen aantoonbare verantwoordelijkheid in het ondernemerschapbeleid en bouwt als gevolg daarvan haar rol op dit thema af.<sup>116</sup> De provincie verwacht dat dit thema door andere partijen, zoals de Kamers van Koophandel, gemeenten en bedrijven wordt opgepakt. De provincie ziet nog wel een rol voor zichzelf bij het stimuleren van ondernemerschap in de vier clusters. De provincie geeft aan dat ondernemerschapbeleid wordt ingezet om innovatie te bevorderen in de clusters.<sup>117</sup> De provincie verwijst hierbij niet naar bronnen.

Uit de evaluatie van het actieplan Ondernemerschap is het volgende gebleken: *“Met enige voorzichtigheid kan gesteld worden dat de achterliggende opgave van het Actieprogramma Ondernemerschap, 10% meer starters vanuit het beroepsonderwijs en 5 % minder (bedrijfs)uitval, gezien de economische ontwikkelingen in Zuid-*

<sup>112</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 9

<sup>113</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

<sup>114</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

<sup>115</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, bijlage, p. 4

<sup>116</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Programma Provincie Nieuwe Stijl, p. 15

<sup>117</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters, p. 19

Holland gehaald is. In hoeverre de inspanningen van de Stichting Jong Ondernemen en de Stichting Ondernemersklankbord hieraan hebben bijgedragen is moeilijk meetbaar. Beide projecten voldoen aan hun doelstelling: de afgesproken resultaten worden ruimschoots gehaald.<sup>118</sup> Hierdoor kan in de onderbouwing niet aannemelijk gemaakt worden dat het beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen.

**Bevinding 14:** Op basis van de kerntakenanalyse heeft de provincie besloten dat ze geen verantwoordelijkheden heeft op het gebied van ondernemerschap en bouwt haar beleid daarom af. De provincie ziet nog wel een rol bij het stimuleren van ondernemerschap in de vier clusters. Dit is met name gericht op de kans om innovatie te bevorderen. Er wordt niet naar bronnen verwezen. In de onderbouwing is niet aannemelijk gemaakt dat het beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen.

### 3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

Over de twee indicatoren binnen het thema Ondernemerschap wordt gerapporteerd in de jaarstukken 2009 (zie tabel 17).

**Tabel 17** Indicatoren 'Ondernemerschap'

Speerpunt	Prestatie-indicator	Streefwaarde 2009	Realisatie 2009	
1	Verhoging toegevoegde waarde van de 4 geselecteerde clusters. <sup>119</sup>	Voor Jong Ondernemen: het aantal gestarte studentbedrijven	170	99
		Voor het Ondernemersklankbord: het aantal additionele ondernemerscontacten	130	158

Uit de tabel blijkt dat het aantal gestarte studentbedrijven is achtergebleven bij het doel, maar dat de streefwaarde voor het aantal additionele ondernemerscontacten (c.q. starterscoachingstrajecten) is gerealiseerd.

**Bevinding 15:** In de jaarstukken wordt gerapporteerd over de twee indicatoren binnen het thema 'Ondernemerschap'. Hieruit blijkt dat de provincie de streefwaarde voor het aantal gestarte studentenbedrijven niet heeft gehaald, maar wel de streefwaarde heeft gehaald voor het aantal ondernemerscontacten.

In 2008 is het actieprogramma Ondernemerschap geëvalueerd. In de evaluatie refereert de provincie aan twee moties die ten grondslag gelegen hebben aan het ondernemerschapsbeleid. Deze waren gericht op het realiseren van 10% meer starters vanuit het beroepsonderwijs en 5% minder (bedrijfs)uitval. Volgens de provincie kan met enige voorzichtigheid gezegd worden dat de doelstellingen van het Actieprogramma, 10% meer starters vanuit het beroepsonderwijs en 5% minder (bedrijfs)uitval, mede onder invloed van de conjuncturele ontwikkelingen, reeds in 2007 gehaald is. De provincie stelt verder dat het behalen van deze doelstelling geen informatie geeft over de relatie met de acties uit het actieprogramma Ondernemerschap.<sup>120</sup>

<sup>118</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Evaluatie Zuid-Holland onderneemt het! Zuid-Hollands Actieprogramma Ondernemerschap 2006-2010, p. 3

<sup>119</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 84

<sup>120</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Evaluatie Zuid-Holland onderneemt het! Zuid-Hollands Actieprogramma Ondernemerschap 2006-2010, p. 3



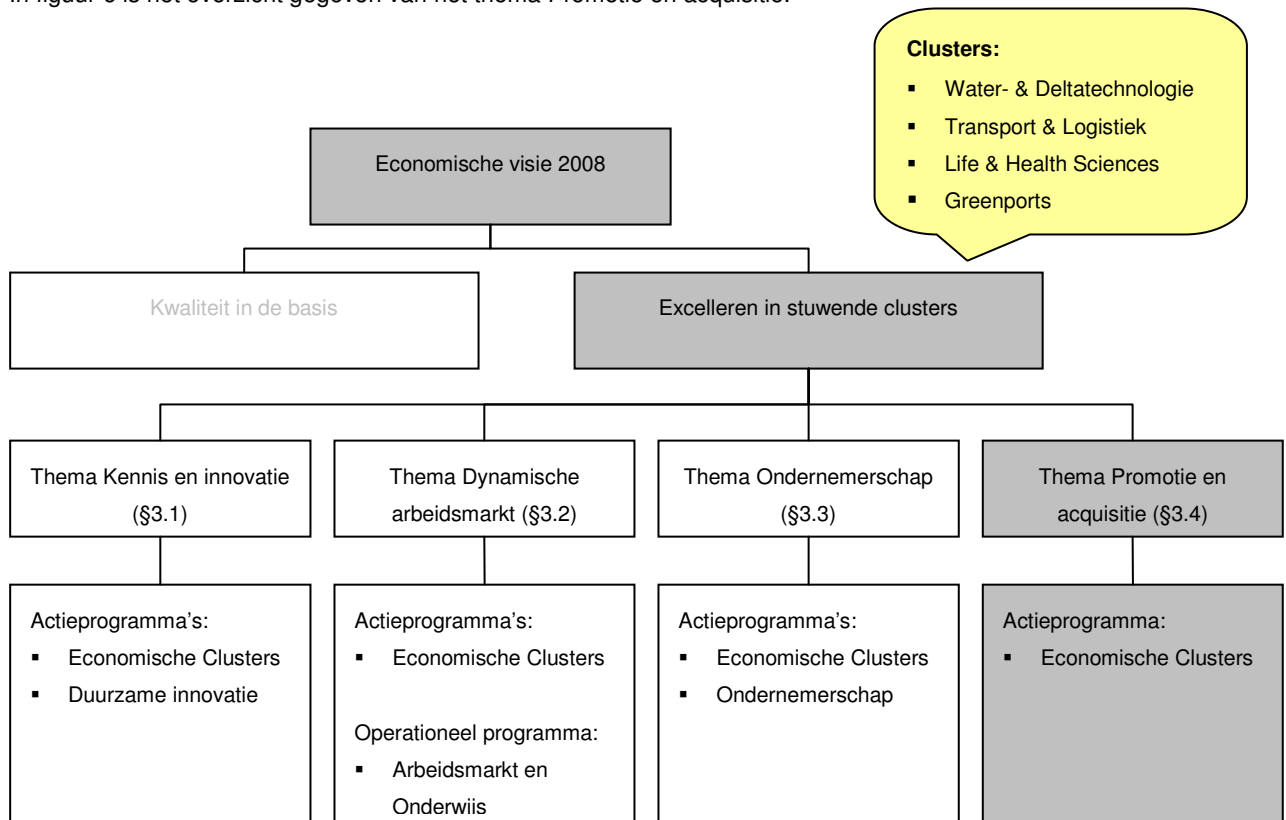
Daarnaast blijkt dat de afgesproken resultaten van het aantal extra studentbedrijven en extra coachingstrajecten tot 2008 ruimschoots zijn gehaald en dat de streefwaarden voor de periode tot en met 2010 ook gehaald zullen worden. Als gevolg hiervan continueert de provincie de subsidie tot en met 2010.

**Bevinding 16:** In 2008 is het actieprogramma Ondernemerschap geëvalueerd. Hieruit blijkt dat de doelen zijn gehaald, maar de provincie kan niet aannemelijk maken dat haar beleid heeft bijgedragen aan het behalen van de doelen.

### 3.4 Promotie en acquisitie

#### 3.4.1 Formulering van het beleid

In figuur 6 is het overzicht gegeven van het thema Promotie en acquisitie.



**Figuur 6** Thema 'Promotie en acquisitie'

#### Doelstellingen

In de Economische visie 2008 heeft de provincie op het thema Promotie en acquisitie zich ten doel gesteld om buitenlandse investeerders en kenniswerkers aan te trekken en vast te houden om op internationaal niveau te kunnen concurreren met andere regio's. In het actieprogramma Economische Clusters uit 2008 sluit het doel hierop aan: "Binnenhalen van internationale, kennisintensieve bedrijven en kenniswerkers ten behoeve van de economische activiteiten in de clusters Life & Health Sciences, Water- & Deltatechnologie, Transport & Logistiek en Greenports." Dit doel is redelijk specifiek geformuleerd. Het is niet duidelijk wat de provincie bedoeld met 'ten behoeve van economische activiteiten'.

### Indicatoren

In de Economische visie en het actieprogramma Economische Clusters heeft de provincie geen indicatoren opgenomen voor het promotie en acquisitiebeleid. In de begroting van 2009 heeft de provincie wel een indicator geformuleerd (zie tabel 18).<sup>121</sup>

**Tabel 18** Indicator 'Promotie en acquisitie'

Speerpunt Coalitieakkoord		Prestatie-indicator	Streefwaarde 2009
1	Promotie en acquisitie gebundeld inzetten	Voor alle clusters tezamen: het Zuid-Hollandse percentage van het landelijk totaal aantal aangetrokken buitenlandse kennisintensieve en R&D bedrijven.	>30%

De indicator die in de tabel is weergegeven, sluit deels aan op de doelstelling, want de indicator gaat alleen in op het aantal bedrijven en niet op het aantal kenniswerkers. Met deze indicator maakt de provincie het effect grotendeels meetbaar, omdat een streefwaarde en tijdpad zijn benoemd, alleen ontbreekt een nulmeting.

### Rol en instrumenten van de provincie

De provincie zegt een bescheiden rol te willen spelen bij het thema Promotie en acquisitie.<sup>122</sup> Waarom de provincie haar rol bescheiden wil houden, wordt niet toegelicht in de Economische visie. In het actieprogramma Economische Clusters geeft de provincie aan dat ze haar activiteiten uitbesteedt, omdat promotie en acquisitie gekoppelde activiteiten zijn met een permanent karakter. Ook deze toelichting maakt niet duidelijk waarom de provincie geen grote rol wil spelen op dit thema.

Een aantal activiteiten wordt uitbesteed aan bureaus zoals West-Holland Foreign Investment Agency (WFIA) en Holland Business Promotion Office (HBPO).<sup>123</sup> Het WFIA voert vestigings- en promotieactiviteiten uit namens een aantal gemeenten, de provincie Zuid-Holland en de Kamer van Koophandel. Het HBPO wil de beeldvorming van de Randstad als economische topregio bevorderen bij het internationale bedrijfsleven. De provincie Zuid-Holland is partner binnen deze organisatie en werkt mee aan de activiteiten. Zo werkte de provincie in Holland Acht verband binnen het HBPO aan een samenhangend promotiebeleid voor onder andere de totstandkoming van EXPO 2010 in Shanghai. Ook moet door deze samenwerking worden voorkomen dat acquisitiekansen niet verloren gaan door onderlinge concurrentie of gebrek aan afstemming.<sup>124</sup> In het actieprogramma Economische Clusters heeft de provincie aangegeven dat ze werkt via specifieke programma's gericht op samenwerking voor innovatieve clusters met interessante regio's in het buitenland. De provincie richt zich daarbij op China. Zo werkt de provincie met het Co-Innovation Programma waarmee de provincie bedrijven en kennisinstututen ondersteunt op de Chinese markt. Het programma bevordert uitwisseling van kennis en 'best practices' tussen Nederlandse en Chinese partijen.

Voor een betere afstemming van promotie en acquisitie van het cluster Health & Life Sciences stelt de provincie samen met de West-Holland Foreign Investment Agency (WFIA), het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), de Stichting LLMS en de gemeenten een plan op. Dit plan heeft tot doel meer internationale bedrijven, onderzoekers en 'clinical trials' naar de Zuidvleugel te halen en om provinciale kennis en producten in het buitenland aan te prijzen. In 2008 is het Investor Relations programma opgesteld.<sup>125</sup> De opzet hiervan is om contacten te

<sup>121</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009

<sup>122</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

<sup>123</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

<sup>124</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

<sup>125</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 38

onderhouden, netwerken te creëren en signalen op te vangen over het internationale vestigingsklimaat. Hoofddoel van het programma is het verlenen van assistentie indien een buitenlandse investeerder wil uitbreiden of een nieuwe activiteit wil opzetten of belemmeringen uit de weg te helpen.<sup>126</sup>

#### *Budget*

In de Economische visie is geen budget opgenomen voor het thema Promotie en acquisitie. In het actieprogramma Economische Clusters is wel het budget voor het promotie- en acquisitiebeleid weergegeven. Dit bedraagt € 2,4 miljoen voor de periode 2008-2011.

**Bevinding 17:** De provinciale doelstelling op het thema 'Promotie en acquisitie' is redelijk specifiek. De indicator sluit deels aan op de doelstelling. De indicator maakt het effect van het beleid grotendeels meetbaar. Het budget van de provincie voor dit thema is weergegeven in het actieprogramma Economische Clusters.

### **3.4.2 Onderbouwing van het beleid**

De onderbouwing van de provincie om promotie- en acquisitiebeleid te voeren is gelegen in een kans. De provincie vindt het belangrijk om buitenlandse investeerders en kenniswerkers aan te trekken en vast te houden om op internationaal niveau te kunnen concurreren met andere regio's. Volgens de provincie is het belangrijk om zichzelf aan te prijzen bij opkomende markten, zoals in China, zodat Zuid-Hollandse producten en diensten vermarkt kunnen worden. Om kansen niet verloren te laten gaan, wil de provincie de krachten bundelen en een samenhangend beleid binnen de Randstadregio creëren.<sup>127</sup> De provincie geeft geen bronnen waaruit blijkt dat het beleid zal bijdragen aan het behalen van het doel om kennisintensieve bedrijven en kenniswerkers binnen te halen.

De provincie werkt in het promotie- en acquisitiebeleid vooral samen met andere partijen, zoals WFIA, LLMS en OBR. De meerwaarde van de provincie in deze samenwerking met andere partijen is echter niet aannemelijk gemaakt in de Economische visie of het actieprogramma Economische Clusters.

**Bevinding 18:** Om kansen niet verloren te laten gaan, vindt de provincie het belangrijk om in te zetten op promotie en acquisitie. De provincie maakt niet aannemelijk waarom het gevoerde beleid zal bijdragen aan het behalen van het doel en verwijst hierbij niet naar bronnen.

### **3.4.3 Monitoring en evaluatie van het beleid**

De Economische monitor gaat onder meer in op de vestiging van buitenlandse bedrijven via het NFIA. Hierin wordt geen onderscheid per cluster gegeven. Over de indicator uit de begroting wordt in de jaarstukken gerapporteerd (zie tabel 19).

---

<sup>126</sup> West-Holland Foreign Investment Agency (2010), Jaarverslag 2009 WFIA, p. 21

<sup>127</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie, p. 42

**Tabel 19** Indicatoren 'Promotie en acquisitie'

Speerpunt Coalitieakkoord		Prestatie-indicator	Resultaat
1	Promotie en acquisitie gebundeld inzetten	Voor alle clusters tezamen: het Zuid-Hollandse percentage van het landelijk totaal aantal aangetrokken buitenlandse kennisintensieve en R&D bedrijven bedraagt meer dan 30%.	-

De gegevens over het aantal aangetrokken buitenlandse bedrijven worden door het WFIA verstrekt. Deze zijn niet in de jaarstukken 2009 opgenomen, omdat ze nog niet beschikbaar waren.<sup>128</sup> De provincie heeft aangegeven dat de indicator is aangepast in zowel de begroting 2010 als de begroting 2011 in verband met het niet beschikbaar zijn van gegevens.<sup>129</sup>

In de begroting 2011 is de indicator als volgt weergegeven: *“Voor alle clusters: ondersteunen van de partners (WFIA, HBPO en het Co-innovation-program) in het verhogen van het percentage projecten, investeringen en banen.”* De indicator richt zich niet exclusief op investeringen door buitenlandse kennisintensieve en R&D bedrijven, maar op investeringen van alle buitenlandse bedrijven. Ook is hierbij geen differentiatie naar de vier clusters gemaakt, omdat dit volgens de provincie niet mogelijk bleek.<sup>130</sup>

**Bevinding 19:** Over de voortgang van het economisch beleid op het gebied van promotie en acquisitie wordt gerapporteerd in de jaarstukken. De cijfers over 2009 waren niet beschikbaar tijdens het opstellen van de jaarstukken 2009. Hierdoor is onbekend of de streefwaarde is behaald. De indicator is aangepast in de begroting 2011 vanwege de beschikbaarheid van gegevens.

Het voorgaande beleid met betrekking tot promotie en acquisitie van kennisintensieve bedrijven is in 2006 geëvalueerd in de Tussenbalans Innovatiebrief kenniseconomie Zuid-Holland. Hieruit blijkt dat een veelheid aan activiteiten is ondernomen, maar dat er weinig informatie is op het niveau van de targets.<sup>131</sup>

Ook in de Halfwegevaluatie is niet nagegaan of de doelstelling voor dit thema wordt gerealiseerd. Hierdoor kan niet worden nagegaan of de provincie aannemelijk heeft gemaakt dat het beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstelling.

**Bevinding 20:** De provincie heeft geen evaluatie over het thema promotie en acquisitie uitgevoerd, waarin de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk is gemaakt.

<sup>128</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 86

<sup>129</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010

<sup>130</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), E-mail ambtelijke organisatie 8 november 2010

<sup>131</sup> Berenschot (2006), Tussenbalans Innovatiebrief kenniseconomie Zuid-Holland, p. 12

# HOOFDSTUK 4

## Provincievergelijking

De vergelijking van de bevindingen over de beleidsformulering, onderbouwing en monitoring en evaluatie staan weergegeven in de tabellen 20 tot en met 22.

**Tabel 20 Provincievergelijking formulering van het beleid**

		Doel is specifiek	Doel is meetbaar via indicatoren	Indicatoren sluiten aan op doel	Budget inzichtelijk in beleidsplan	
Flevoland	Algemeen beleid	Ja	Ja	Ja	Nee	
	Thema 1	Versterken regionale innovatiekracht	Deels	Nee	Deels	Nee
	Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Ja	Nee	Ja	Nee
	Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Deels	Nee	Ja	Nee
	Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Nee	Nee	Ja	Nee
Noord-Holland	Algemeen beleid	Deels	Ja	Deels	Ja	
	Thema 1	Innovatie	Deels	Nee	Deels	Nee
	Thema 2	Onderwijs en arbeidsmarkt	Ja	Deels	Ja	Ja
	Thema 3	Internationale marketing en acquisitie	Nee	Nee	Nee	Ja
Utrecht	Algemeen beleid	Nee	Nee	Nee	Ja	
	Thema 1	Vernieuwen met kennis en creativiteit	Deels	Deels	Ja	Deels
	Thema 2	Meer en anders ondernemen	Ja	Nee	Deels	Deels
	Thema 3	Arbeidsmarkt	Deels	Nee	Deels	Ja
Zuid-Holland	Algemeen beleid	Deels	Deels	Ja	Ja	
	Thema 1	Kennis en innovatie	Ja	Deels	Deels	Nee
	Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja	Ja	Ja	Ja
	Thema 3	Ondernemerschap	Ja	Ja	Deels	Ja
	Thema 4	Promotie en acquisitie	Deels	Deels	Deels	Ja

Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben de doelen voor het economisch beleid deels specifiek geformuleerd. Zuid-Holland heeft de doelen grotendeels specifiek geformuleerd.

Utrecht heeft de doelen voor zowel het algemene beleid als voor twee thema's niet meetbaar gemaakt via indicatoren. Alleen voor één thema heeft ze dit deels gedaan. Flevoland heeft de doelen voor de thema's niet meetbaar geformuleerd, maar heeft wel het algemene doel meetbaar gemaakt. Noord-Holland doet het iets beter, want het algemene doel heeft ze meetbaar gemaakt en een thema gedeeltelijk. Zuid-Holland heeft de doelen grotendeels meetbaar gemaakt via indicatoren.

De indicatoren sluiten in Noord-Holland en Utrecht ten dele aan op de doelen. In Zuid-Holland is de aansluiting beter, want de doelen van het algemene beleid en van een onderliggend thema sluiten aan. Van de drie andere thema's is de aansluiting deels. In Flevoland sluiten de indicatoren het best aan op de doelen.

Flevoland heeft het budget niet inzichtelijk gemaakt in het Uitvoeringsprogramma. De andere drie provincie maken het budget wel grotendeels inzichtelijk.

**Tabel 21 Provincievergelijking onderbouwing van het beleid**

		Probleem en/of kans is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing	
<b>Flevoland</b>	Algemeen beleid	Ja	Ja	Nee	n.v.t.	
	Thema 1	Versterken regionale innovatiekracht	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Ja	Deels	Nee	n.v.t.
	Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
<b>Noord-Holland</b>	Algemeen beleid	Ja	Deels	Nee	n.v.t.	
	Thema 1	Innovatie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 2	Onderwijs en arbeidsmarkt	Ja	Ja	Nee	n.v.t.
	Thema 3	Internationale marketing en acquisitie	Ja	Ja	Deels	Deels
<b>Utrecht</b>	Algemeen beleid	Ja	Ja	Nee	n.v.t.	
	Thema 1	Vernieuwen met kennis en creativiteit	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 2	Meer en anders ondernemen	Ja	Deels	Deels	Deels
	Thema 3	Arbeidsmarkt	Ja	Ja	Deels	Deels
<b>Zuid-Holland</b>	Algemeen beleid	Ja	Ja	Ja	Ja	
	Thema 1	Kennis en innovatie	Ja	Ja	Nee	n.v.t.
	Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja	Ja	Deels	Deels
	Thema 3	Ondernemerschap	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 4	Promotie en acquisitie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.

Elke provincie beschrijft in de onderbouwing van het economisch beleid problemen en kansen. Flevoland verwijst hierbij in geringe mate naar bronnen, terwijl Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland dit vaker doen. De verwachte bijdrage van de provincies aan het realiseren van de doelen van het economisch beleid wordt vrijwel niet door de provincies aannemelijk gemaakt, waardoor ook bronnen ontbreken. Zodoende is niet van toepassing opgenomen in de laatste kolom. Er is een aantal uitzonderingen hierop bij Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Zo heeft Noord-Holland een strategisch onderzoek laten uitvoeren naar het acquisitiebeleid, waarmee het beleid ten dele is onderbouwd. Utrecht heeft het beleid omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen onderbouwd via verschillende onderzoeken. Bij Zuid-Holland is de keuze voor de clusters bepaald aan de hand van een uitgebreide SWOT-analyse (Bouwstenenrapport). Daarnaast biedt de evaluatie van het voormalige arbeidsmarktbeleid een redelijke onderbouwing voor het huidige beleid.

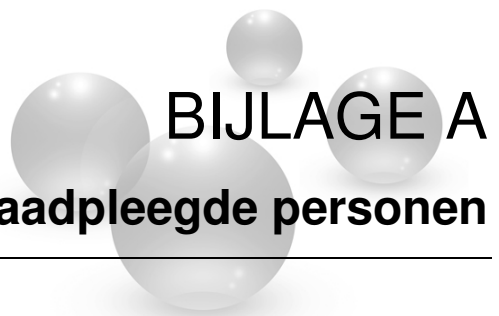
**Tabel 22 Provincievergelijking monitoring en evaluatie van het beleid**

		Monitoring van indicatoren	Evaluatie waarin doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt	
Flevoland	Algemeen beleid		Ja	Nee
	Thema 1	Versterken regionale innovatiekracht	Nee	Nee
	Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Nee	Nee
	Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Deels	Nee
	Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Nee	Nee
Noord-Holland	Algemeen beleid		Ja	Nee
	Thema 1	Innovatie	Ja	Nee
	Thema 2	Onderwijs en arbeidsmarkt	Deels	Nee
	Thema 3	Internationale marketing en acquisitie	Nee	Nee
Utrecht	Algemeen beleid		Nee	Nee
	Thema 1	Vernieuwen met kennis en creativiteit	Deels	Nee
	Thema 2	Meer en anders ondernemen	Deels	Nee
	Thema 3	Arbeidsmarkt	Deels	Nee
Zuid-Holland	Algemeen beleid		Deels	Nee
	Thema 1	Kennis en innovatie	Ja	Nee
	Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja	Ja
	Thema 3	Ondernemerschap	Ja	Nee
	Thema 4	Promotie en acquisitie	Nee	Nee

De provincies dienen na te gaan of de streefwaarden van de indicatoren worden behaald. Dit kan door middel van een aparte monitor waarin de indicatoren van het beleid zijn opgenomen of via de verantwoording over de indicatoren in de jaarstukken. Vaak kiezen de provincies voor een verantwoording via de jaarstukken. De mate waarin de provincies rapporteren over de indicatoren is wisselend. In Utrecht worden de indicatoren in beperkte mate gemonitord. In Flevoland worden de indicatoren van het algemeen economisch beleid wel gemonitord. Van de vier thema's worden de indicatoren van één beleidsthema ten dele gemonitord. In Noord-Holland en Zuid-Holland wordt het monitoren van de indicatoren beter uitgevoerd. In Noord-Holland worden de indicatoren van het algemeen economisch beleid en het thema Innovatie gemonitord. Voor het thema Onderwijs en arbeidsmarkt wordt dit ten dele gedaan. Zuid-Holland monitort de indicatoren van twee van de vier beleidsthema's volledig en van een ander thema ten dele. Ook de indicatoren van het algemeen beleid worden deels gemonitord. Door Flevoland, Noord-Holland en Utrecht zijn geen evaluaties uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het provinciale beleid aannemelijk is gemaakt. Alleen Zuid-Holland heeft voor het thema Dynamische arbeidsmarkt een dergelijke evaluatie uitgevoerd.







## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

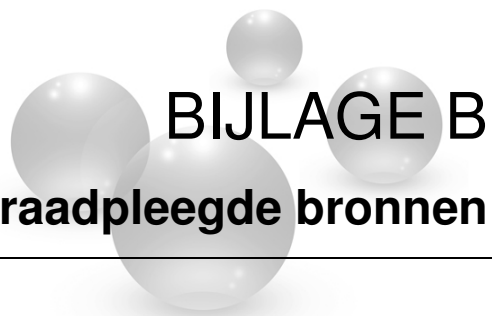
### ***Provincie Zuid-Holland***

- De heer W. Brandsma, hoofd afdeling Samenleving en Economie
- De heer J. Buunk, senior beleidsadviseur economie
- De heer J. van Dijk, gedeputeerde economie
- De heer N. van Geelen, senior beleidsadviseur economie
- De heer J. Goossensen, bureauhoofd economische zaken

### ***Algemeen***

- De heer F. van Oort, hoogleraar Stedelijke economie, Universiteit Utrecht





# BIJLAGE B

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

- B&A Groep (2007), *Beleidsleren voor meer maatschappelijk resultaat*, Naar verbetering van monitoring en evaluatie van beleid van de provincie Zuid-Holland
- Berenschot (2006), Tussenbalans Innovatiebrief Kenniseconomie provincie Zuid-Holland
- Berenschot (2010), Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling
- Ecorys Nederland BV (2006), *Zuid-Holland verzilvert zijn kansen*, Bouwstenenrapport Economische Visie Zuid-Holland
- EIM Consult (2006), *Vermogen georganiseerd*, Evaluatie convenanten provincie Zuid-Holland
- Europees Parlement Bureau Nederland & Parlementair Documentatie Centrum (2010), [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)
- Gemeente Amsterdam, Gemeente Den Haag, Gemeente Rotterdam, Gemeente Utrecht, Provincie Flevoland, Provincie Noord-Holland, Provincie Utrecht en Provincie Zuid-Holland (2006), Operationeel Programma Landsdeel West
- Kennisalliantie (2010), Jaarverslag 2009, *Samen werken aan economische vernieuwing*
- Kennisalliantie (2010), [www.kennisalliantie](http://www.kennisalliantie.nl)
- Leiden Bio Science Park (2010), [www.leidenbiosciencepark.nl](http://www.leidenbiosciencepark.nl)
- Ministerie van Economische Zaken (2004), Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven
- Ministerie van Economische Zaken (2008), Pieken in Beeld, Nulmeting Pieken in de Delta monitor
- Ministerie van Economische Zaken (2009), Pieken in Zuidvleugel
- Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010, versie 18-02-2010
- Ministerie van Economische Zaken (2010), <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pieken-in-de-delta>
- Ministerie van Financiën (2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex post
- Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (2010), [www.obr.rotterdam.nl](http://www.obr.rotterdam.nl)
- Provincie Zuid-Holland (2004), Innovatiebrief kenniseconomie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2007), Conversietabel 'Van Coalitieakkoord naar Begroting'
- Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters
- Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Ondernemerschap
- Provincie Zuid-Holland (2008), Begroting 2009
- Provincie Zuid-Holland (2008), Economische visie
- Provincie Zuid-Holland (2008), Evaluatie Zuid-Holland onderneemt het! Zuid-Hollands Actieprogramma Ondernemerschap 2006-2010
- Provincie Zuid-Holland (2008), Kissz Brochure, *Duurzaam doe je niet alleen!*
- Provincie Zuid-Holland (2008), Operationeel programma Arbeidsmarkt en onderwijs
- Provincie Zuid-Holland (2008), Programma Provincie Nieuwe Stijl
- Provincie Zuid-Holland (2009), Actieprogramma Duurzame innovatie
- Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010
- Provincie Zuid-Holland (2009), Economische monitor Zuid-Holland 2009
- Provincie Zuid-Holland (2009), Halfwegevaluatie coalitieakkoord 2007 - 2011
- Provincie Zuid-Holland (2009), Voortgangsrapportage Economisch clusterbeleid en Arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid
- Provincie Zuid-Holland (2010), E-mail ambtelijke organisatie 8 november 2010

- Provincie Zuid-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 15 oktober 2010
- Provincie Zuid-Holland (2010), Gouden spelregels proces beleidsontwikkeling
- Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarstukken 2009
- Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieregeling cofinanciering operationeel programma landsdeel West
- Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)
- Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl/overzicht alle thema's/ duurzame ontwikkeling/ kissz.htm](http://www.zuid-holland.nl/overzicht%20alle%20thema's%20duurzame%20ontwikkeling/kissz.htm)
- Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond (2010), [www.platformarbeidsmarkt.nl](http://www.platformarbeidsmarkt.nl)
- Research voor Beleid (2010), *De draai gemaakt*, Evaluatie Arbeidsmarkt- en Onderwijsbeleid provincie Zuid-Holland
- Ruimtelijk Planbureau (2007), Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief
- Stichting Maatschappij en Ondernemen (2003), Kennismaken in Zuid-Holland
- TNO Bouw en Ondergrond (2010), Provinciaal innovatiebeleid met toegevoegde waarde
- Tympaan Instituut (2010), [www.ris-zh.nl](http://www.ris-zh.nl)
- West-Holland Foreign Investment Agency (2010), Jaarverslag 2009 WFIA



# BIJLAGE C

## Instrumenten

### Cofinanciering projecten van Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) financiert programma's voor de ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's en voor de omschakeling van regio's met afnemende industriële activiteit. Voorwaarde voor gebruik van de Europese subsidie is dat de Nederlandse overheid of bedrijven de subsidie moet verdubbelen.<sup>132</sup> De provincie Zuid-Holland heeft de subsidieregeling clusterprojecten Zuid-Holland ingevoerd. In de provincie Zuid-Holland dragen de EFRO-projecten Kennisbruggen en Kennisnetwerken bij aan het samenbrengen van de 4O's (ondernemers, onderzoek, overheid en onderwijs) in de clusters.<sup>133</sup>

### Programma Kansen voor West

De provincie Zuid-Holland is één van de partners in het programma Kansen voor West. Dit is een geïntegreerd programma voor Landsdeel West. Het omvat het grondgebied van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Kansen voor West onderkent dat er extra aandacht nodig is voor de specifieke situatie van de vier grote steden in dit Landsdeel: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Dit vertaalt zich in een programmadeel West-Regio en stedelijke programmadelen voor de vier steden. Hiervoor worden EFRO middelen ingezet. De provincie Zuid-Holland heeft hiervoor de subsidieregeling Cofinanciering operationeel programma Landsdeel West ingesteld.

### Cofinanciering projecten van Pieken in de Delta

Met het programma Pieken in de Delta werken Rijk en regio's samen om de economie in zes regio's te versterken. In elk van de zes regio's zijn programmacommissies ingesteld waarin bestuurders van regionale overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen zitting hebben.<sup>134</sup> De publieke bijdrage aan het project (cofinanciering) moet minimaal even hoog zijn als het gevraagde subsidiebedrag.<sup>135</sup> De provincie Zuid-Holland heeft hiervoor de subsidieregeling cofinanciering Pieken in de Delta Zuidvleugel ingesteld.

### Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA)

Het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) is een samenwerkingsverband van de gemeenten en ketenpartners in de regio. Het doel is de regionale samenwerking op de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit doet het RPA door partijen bij elkaar te brengen en hen te ondersteunen bij het oplossen van knelpunten.<sup>136</sup> De provincie zet via de RPA's middelen in ten behoeve van knelpunten bij arbeidsmarkt en onderwijs.<sup>137</sup> RPA's monitoren de voortgang binnen het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid en signaleren knelpunten en is vanwege de kennis van de regionale arbeidsmarkt betrokken bij de acquisitie van projecten.<sup>138</sup> Voor het realiseren van projecten in het kader van het convenant stelt de provincie jaarlijks budget beschikbaar.

<sup>132</sup> Europees Parlement Bureau Nederland en Parlementair Documentatie Centrum (2010), [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)

<sup>133</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters

<sup>134</sup> Ministerie van Economische Zaken (2010), [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>135</sup> Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010, versie 18-02-2010, p. 18

<sup>136</sup> Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond (2010), [www.platformarbeidsmarkt.nl](http://www.platformarbeidsmarkt.nl)

<sup>137</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Economische Clusters

<sup>138</sup> Provincie Zuid-Holland, Ambtelijk interview 22 maart 2010

#### Kennisalliantie

De Kennisalliantie is in 2003 opgericht met als doel het organiserend vermogen op het raakvlak van kennis, innovatie en ondernemerschap verder te versterken. De Kennisalliantie verbindt partijen uit de vier O's (ondernemers, onderzoek, overheid en onderwijs) om de innovatieve bedrijvigheid in Zuid-Holland te bevorderen. Dit wordt gedaan door concrete innovatieprojecten te ondersteunen, het netwerk van kennis en innovatie te organiseren en door kennis en inzichten te ontwikkelen over de regionale kenniseconomie. De provincie Zuid-Holland is partner en zit in het dagelijks bestuur.<sup>139</sup> Uit de begroting van 2009 blijkt dat de Kennisalliantie in 2009 wordt gesubsidieerd met een maximaal bedrag van € 492.500.

#### Kennis In Synergie in een Sustainable Zuid Holland (KISSZ)

KISSZ staat voor Kennis In Synergie in een Sustainable Zuid Holland. Het KISSZ is een netwerkorganisatie die kennis en beleid verbindt om duurzaamheidsthema's tot een oplossing te brengen. KISSZ creëert coalities van nieuwe spelers, waaronder het bedrijfsleven, om concreet vorm te geven aan een duurzaam Zuid Holland. De activiteiten van het netwerk leiden tot nieuwe perspectieven op duurzaamheidvraagstukken van klimaat en ruimte, energie en van grootstedelijke problematiek.<sup>140</sup> Provincie Zuid-Holland is één van de deelnemers van KISSZ. Andere deelnemers bestaan uit universiteiten, hogescholen, gemeenten en milieufederatie.<sup>141</sup>

#### Holland Business Promotion Office (HBPO)

HBPO is een netwerk- en coördinatieorganisatie, die de beeldvorming van Randstad als economische topregio wil bevorderen bij het internationale bedrijfsleven. De partners en oprichters van HBPO zijn de vier Randstadgemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de vier Randstadprovincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, het Ministerie van Economische Zaken, de twee mainports Schiphol Group en Havenbedrijf Rotterdam en de Vereniging van Bloemenveilingen Nederland. Met betrekking tot Life en Health Sciences worden promotie- en acquisitieactiviteiten ondersteund die zich specifiek richten op de Hotspot Leiden Bio Science Park en de Medical Delta. Binnen het HBPO wordt met Holland Acht samengewerkt aan onder andere de totstandkoming van EXPO 2010 in Shanghai.

#### West-Holland Foreign Investment Agency (WFIA)

WFIA is een organisatie die internationale vestigings- en promotieactiviteiten uitvoert namens een aantal gemeenten, provincie Zuid-Holland en de Kamer van Koophandel. WFIA werft bedrijven voor de regio rondom Den Haag of Leiden, zoals op het Leiden Bio Science Park.

#### Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)

Het Ontwikkelingsbedrijf werkt aan een sterke economische en ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam. Dit gebeurt in opdracht van het stadsbestuur en in samenwerking met andere gemeentelijke diensten, overheden en marktpartijen. De sector Economie werkt aan de verbetering van het ondernemingsklimaat.<sup>142</sup>

#### Leiden Life Meets Science (LLMS)

De stichting LLMS heeft als doel om het Bio Science Park Leiden verder te promoten, om Leidens economische en wetenschappelijke basis te versterken en om de innovatieve capaciteit van het life science cluster te vergroten. Op het park bevinden zich diverse bedrijven, van starters tot multinationals. Daarnaast kennisinstellingen, bedrijfsverzamelgebouwen en musea. De bedrijven en kennisinstellingen richten zich op de biotechnologie die zich specialiseert in de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen, therapieën en producten voor diagnostiek met behulp van levende organismen.<sup>143</sup>

<sup>139</sup> Kennisalliantie (2010), [www.kennisalliantie.nl](http://www.kennisalliantie.nl)

<sup>140</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

<sup>141</sup> Deelnemerslijst KISSZ

<sup>142</sup> Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (2010), [www.obr.rotterdam.nl](http://www.obr.rotterdam.nl)

<sup>143</sup> Leiden Bio Science Park (2010), [www.leidenbiosciencepark.nl](http://www.leidenbiosciencepark.nl)



# BIJLAGE D

## Verslag symposium

---

*Op donderdagmiddag 3 juni 2010 heeft de Randstedelijke Rekenkamer in het kader van haar vijfjarig bestaan een symposium georganiseerd over de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid.*

Tijdens het symposium stonden twee thema's centraal: de rol van de provincie in het economisch beleid en de effecten van het provinciaal economisch beleid. Over deze thema's hebben de heer Van Dijk, de heer De Vries de heer Van den Steenhoven en de heer Van Oort presentaties gehouden. De vier presentaties en de aansluitende discussies vonden plaats onder leiding van journalist en presentator Esther van Rijswijk. In deze bijlage zijn de presentaties en discussies samengevat.

### **Dr. Asje van Dijk, gedeputeerde Verkeer en Vervoer en Economie provincie Zuid-Holland**

Aan de hand van een voorbeeld over de presidentsverkiezingen in Amerika geeft de heer Van Dijk het belang van de economie aan. George Bush senior verloor de presidentsverkiezingen van Bill Clinton, ondanks zijn succesvolle buitenlands beleid. De oorzaak was dat hij de economie had verwaarloosd, terwijl zijn voorganger, Ronald Reagan, al had gezegd: "It's the economy, stupid!".

Ook bij de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 draaide het om de economie en economische thema's als koopkracht, werkgelegenheid, overheidstekort en export. Dat de economie een belangrijke rol speelt, is terecht volgens de heer Van Dijk. Het gaat de komende jaren namelijk over de vraag hoe de welvaart in Nederland kan worden verdiend. Economie kan dus worden gezien als verdien capaciteit. Daarnaast stelt de heer Van Dijk dat het ook een ruimtelijk ordenend principe is. Dit komt ondermeer tot uitdrukking bij het aanleggen van bedrijventerreinen.

De heer Van Dijk haalt drie wetenschappelijke bronnen aan die volgens hem het belang van provinciaal beleid aantonen. De eerste bron is het boek *Competitive Advantage of Nations* van Michael Porter. Porter beschrijft hierin clusters van bedrijven die regionaal geconcentreerd zijn. In de clusters werken kennisinstellingen samen met het bedrijfsleven. De provincie heeft een rol door het versterken van deze samenwerking. De heer Van Dijk onderschrijft deze redenering en stelt dat de toepassing van de aanwezige kennis belangrijk is. Hij legt de nadruk op het toepassen van kennis, omdat de ontwikkeling van kennis niet direct geld oplevert.

De tweede bron is een rapport van de OESO, 'How regions grow'. Hierin staat een ontwikkelingsstrategie beschreven die stelt dat sterke aspecten van regio's moeten worden versterkt en dat samenwerking moet worden gestimuleerd. Dit dient het uiteindelijke doel om de potentie in de regio volledig te benutten.

De derde bron, 'Uitvoeringsstrategie duurzame internationale concurrentiepositie Randstad 2040', heeft een vergelijkbare boodschap over de internationale concurrentiepositie van de Randstad. In dit rapport van Buck consultants wordt de aandacht gevestigd op een actieve regionale, gebiedsontwikkende en netwerkvormende overheid.

De rol van de provincie Zuid-Holland is opgenomen in de zogenaamde 'Provincie Nieuwe Stijl', waarbij de provincie is nagegaan wat haar kerntaken zijn. Dit is in lijn met de boodschap uit de rapporten van de commissie Lodders (decentralisatievoorstellen provincies) en van de werkgroep Kalden (herinrichting van het openbaar bestuur). In deze rapporten wordt gesteld dat de provincie een kerntaak heeft op het gebied van ruimtelijk economisch beleid.

De provincie is met name in staat om de clusters te versterken en samenwerking binnen de clusters te bevorderen, omdat de provincie de regio kent en dichterbij het regionale bedrijfsleven staat dan de rijksoverheid. Daarbij geldt dat een goede infrastructuur niet de enige voorwaarde is voor het versterken van clusters. Ook de 'quality of life' wordt een steeds belangrijker voorwaarde die locatiegebonden is.

De heer Van Dijk geeft aan dat in de provincie Zuid-Holland verschillende clusters worden onderscheiden, zoals het watercluster en het lifescience cluster. Hij ziet clusters als geografische concentraties van onderling verbonden bedrijven, gespecialiseerde toeleveranciers en kennisinstellingen die zowel met elkaar concurreren als samenwerken. Belangrijk kenmerk van een cluster is dat het geheel groter is dan de som van de onderlinge delen. Het lifescience cluster in Leiden noemt hij als positief voorbeeld. Het gaat hierbij om goede bedrijventerreinen, bereikbaarheid, promotie & acquisitie, arbeidsmarkt & onderwijs en samenwerking met verschillende bedrijven en organisaties.

De heer Van Dijk concludeert dat provincies een rol hebben bij het versterken van clusters, omdat het is gebaseerd op een gevalideerde beleidstheorie en omdat het werkt. Een belangrijke kanttekening die de heer Van Dijk hierbij maakt is dat de effecten van dit beleid pas over 5 tot 10 jaar meetbaar zullen zijn.

## **Prof. dr. Michiel de Vries, hoogleraar Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen**

De heer De Vries stelt dat de provincie bedreigd wordt. De bedreiging voor de provincies komt voort uit verschillende ontwikkelingen. Ten eerste heeft het te maken met de huidige economische crisis. Door de crisis heeft het Rijk geld nodig en wil het weghalen bij de rijke provincies. Volgens de heer De Vries bedraagt het eigen vermogen van de provincies namelijk € 17 miljard. De positie van de provincies wordt ook aangetast door enerzijds de integratie van Europa, waardoor Nederland een provincie binnen Europa wordt. Anderzijds door het voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor het instellen van 30 gemeenten c.q. regio's. Als laatste bedreiging noemt de heer De Vries de ambtelijke heroverwegingen, waarbinnen het opheffen van de provincies wordt onderzocht.

Als bescherming tegen deze bedreigingen kan de provincie niet terugvallen op haar bestaande functies. De rol van regisseur of mediator is een aloude functie van de provincies. Hierbij wordt uitgegaan van een optimale schaal. Dé optimale schaal bestaat volgens de heer de Vries niet. Zo zijn er tussen de provincies onderling al grote verschillen in schaalniveau. Volgens de heer De Vries heeft de provincie alleen een bescheiden rol op het gebied van onderhoud provinciale wegen, water en milieu.

Ook het Huis van Thorbecke biedt de provincies geen bescherming. Ooit waren de provincies belangrijk met een eigen munteenheid en een eigen belastingstelsel. Sinds Thorbecke is dit gewijzigd, want hij wilde juist de invloed van de provincies zo veel mogelijk beperken. Door zijn provinciewet werd de provincie volledig ondergeschikt aan het Rijk gemaakt.



Daarnaast is het volgens de heer De Vries een mythe dat de grondwet gewijzigd moet worden om de provincies op te heffen. In de grondwet staat namelijk vermeld dat provincies opgeheven kunnen worden, dus deze biedt ook geen bescherming. Wel is het de vraag of de grondwet betrekking heeft op enkel individuele provincies of dat het ook betrekking heeft op de provincie als bestuurslaag.

Bescherming voor de provincie kan tenslotte ook niet gevonden worden in het draagvlak bij de bevolking. De opkomst bij de voorgaande provinciale verkiezingen was namelijk nog geen 50%. Ook identificeren inwoners zich niet met een bepaalde provincie, maar wel met een gemeente of met Nederland.

Het enige dat de provincies bescherming kan bieden zijn positieve uitkomsten uit beleidsevaluaties volgens de heer De Vries. Uit de evaluaties zal moeten blijken dat het gevoerde provinciale beleid positieve invloed heeft gehad op de economie. Op dit moment ontbreken evaluaties waarin de effectiviteit van het beleid is aangetoond.

### **Discussie**

De heer De Vries vindt dat uit beleidsevaluaties moet blijken dat het werk van de provincies ertoe doet. Volgens de heer Van Dijk is dit geen wetenschappelijke, maar een politieke stelling.

De heer Van Dijk vindt het terecht om vraagtekens te zetten bij de effectiviteit van een provincie of aan andere overheden. Echter, er zijn regionale vraagstukken die niet door Europa of het Rijk kunnen worden opgelost en waar een middenbestuur voor nodig is. Als voorbeeld wordt de problematiek van bedrijventerreinen geschetst. Daarnaast is niet duidelijk dat grotere gemeenten de taken van de provincies op een betere wijze kunnen uitvoeren. De heer Van Dijk is van mening dat gezien de kloof tussen bestuur en burger, gemeentes niet moeten worden opgeschaald, maar juist dicht bij de burger moeten blijven.

De heer De Vries stelt dat provincies vaak gebruik maken van cofinanciering en vraagt zich af of hiermee de doelen van de provincies worden behaald. De heer Van Dijk geeft aan dat provincies op deze wijze “van een dubbeltje een kwartje maken”. Door middel van cofinanciering worden Zuid-Hollandse projecten gefinancierd. De provincie stelt de programma's en projecten op en ontvangt geld van het Rijk via Pieken in de Delta of van de Europese Unie.

### **Drs. Joeri van den Steenhoven, voorzitter Kennisland**

De heer Van den Steenhoven is voorzitter en medeoprichter van Kennisland. Dit is een onafhankelijke denktank die overheden adviseert over innovatiestrategieën. Bij Kennisland staat de vraag centraal hoe de welvaart kan worden gestimuleerd. Hij stelt dat een continue toepassing van kennis zorgt voor een productiviteitsgroei en innovatie.

De Randstad is het dichtstbevolkte gebied in Europa. Het heeft grote economische impact binnen Nederland, maar ook binnen Europa. Voor de Randstad geldt een aantal uitdagingen die in het rapport van de OESO, 'How regions grow', staan vermeld. Zo moet de Randstad beter gebruik maken van de voordelen van de nabijheid van diverse stadsregio's, beter gebruik maken van het kennispotentieel en effectiever gebruik maken van het arbeidspotentieel.

De vraag wat de effecten van het regionaal economisch beleid zijn, is moeilijk te beantwoorden volgens de heer Van den Steenhoven. De effecten van clusters zijn moeilijk meetbaar. Veel overheden voeren economisch beleid uit, waardoor het moeilijk is na te gaan wat de effecten van het provinciale beleid zijn. Daarnaast hebben provincies vaak geen heldere strategie.

De heer Van den Steenhoven heeft het beleid van de randstedelijke provincies doorgenomen en heeft daarin vier overeenkomstige thema's aangetroffen:

1. het ondersteunen van ondernemers;
2. het bevorderen van clusters bedrijven – kennisinstellingen;
3. promotie (nationaal en internationaal);
4. programma's.

Bij het ondersteunen van ondernemers viel het de heer Van den Steenhoven op dat de focus de afgelopen jaren lag bij starters. Hiervoor zijn veel bedrijfsverzamelgebouwen ontwikkeld, is coaching geregeld en zijn subsidies en startkapitaal beschikbaar gesteld.

Bij het bevorderen van clusters is het belangrijk om de kwaliteiten van een cluster te kennen. Het gaat hierbij om voldoende hulpbronnen en vaardigheden om een internationale 'kritische massa' te bereiken. Dit is nodig om een economische toppositie in een bepaalde sector te bereiken met een duurzaam concurrentievoordeel ten opzichte van andere regio's.

Het is de heer Van den Steenhoven opgevallen dat de vier randstedelijke provincies in totaal 19 clusters onderscheiden. Hij vindt dit veel en constateert dat er veel overlap tussen de clusters is. Zo zijn clusters op het gebied van de creative industrie, life sciences, geomatica & composieten en greenports & water in meerdere provincies aanwezig.

De clusters zijn vaak subsidiegedreven en er vinden weinig private investeringen plaats. Volgens de heer Van den Steenhoven zijn er maar twee echte clusters in Nederland die niet in de Randstad liggen, namelijk het agro-foodcluster in Wageningen en het technologiecluster in Eindhoven.

Met betrekking tot promotie is het vaak onduidelijk wat provincies doen en is er sprake van versnippering zoals bij handelsmissies. Daarnaast is de aandacht van de provincie teveel regionaal of nationaal gericht in plaats van internationaal. Hierbij geldt dat Amsterdam en Rotterdam en in mindere mate Den Haag, internationale merken zijn. Provincies zijn dat niet.

Bij de subsidieprogramma's zoals 'Pieken in de Delta' of het Europese programma 'EFRO' is het onduidelijk wie de regierol vervult.

De positie van de provincies wordt gekenmerkt door beperkte wettelijke taken op economisch gebied, waardoor de provincies goed haar autonome taak moeten verantwoorden.

Daarnaast hebben de randstedelijke provincies te maken met een grote invloed of dominantie van de vier grote steden. Om de positie van de provincies te verbeteren doet de heer Van den Steenhoven de aanbevelingen aan de provincies om voorbij bestuurlijke grenzen te denken, dubbel werk te voorkomen, een rol te kiezen die bij de provincie past en om te proberen beleidseffecten te meten. Als de provincie geen rol heeft, dan is zijn aanbeveling om als provincie niets te doen.

De heer Van den Steenhoven doet ook specifieke aanbevelingen over de vier overeenkomstige thema's binnen de randstedelijke provincies:

1. Bij het ondersteunen van ondernemers zou de aandacht moeten verschuiven van starters naar doorgroeiende bedrijven. Er zouden minder gebouwen of bedrijventerreinen moeten worden ontwikkeld en er moet meer aandacht voor internationale bedrijven komen.
2. Bij het bevorderen van clusters moet worden bedacht dat de sturingsopties beperkt zijn. Er moet meer focus komen op massa van de clusters en het zou meer gestuurd moeten worden door investeringen uit de private sector. Ook moeten de provincies meer samenwerken met elkaar en met andere overheden.

3. Bij promotie doet de heer Van den Steenhoven de aanbeveling om meer internationaal georiënteerd te worden, meer gezamenlijk op te treden om internationale bedrijven binnen te halen.
4. Bij de programma's zou de aandacht meer moeten komen te liggen bij het faciliteren van bedrijven in plaats van het ondersteunen van andere overheden. Ook zou de provincie moeten optreden als een slimme co-financier.

De conclusie van de heer Van den Steenhoven is dat hij niet weet wat het effect is van het provinciale beleid, maar hij denkt dat het wel beter kan.

### **Prof. dr. Frank van Oort, hoogleraar Stedelijke economie, Universiteit Utrecht**

De heer Van Oort richt zich op kennis en de kenniseconomie. Kennis is volgens hem het geheel van vaardigheden om problemen te onderkennen en ze op te lossen onder meer door het verzamelen en selecteren van informatie. De kenniseconomie omschrijft hij als het gebruik van kennis in interactieve relaties tussen markt- en overige partijen bij het voortbrengen en gebruiken van goederen en diensten vanaf het eerste idee tot en met het gebruik van eindproducten. Kennis heeft niet alleen betrekking op inventie, maar ook de toepassing ervan. Deze toepassing kan op andere locaties plaatsvinden dan waar het onderzoek (Research & Development) heeft plaatsgevonden. Research & Development is zodoende een te enge definitie voor kenniseconomie.

In de kenniseconomie zijn netwerken belangrijk. Kennisnetwerken kunnen lokaal tot innovatie en groei leiden. Hierbij stelt de heer Van Oort wel dat de economische groei voornamelijk wordt bewerkstelligd door bedrijven in de netwerken en niet door overheden. Bedrijven zijn niet stuurbaar en overheden zouden beter moeten nagaan wat bedrijven nodig hebben. Overheden zouden de bedrijven kunnen faciliteren op onder andere het gebied van bereikbaarheid en het aantrekken van hoogopgeleide mensen. De heer Van Oort is kritisch over het doel om 100.000 banen te creëren in Flevoland. Hiervoor worden huizen gebouwd, maar het is de vraag of 'wonen werken volgt' of dat 'werken wonen volgt'. Volgens de heer Van Oort is het zeer lastig om een eenduidig antwoord op deze vraag te geven.

De heer Van Oort geeft aan dat de Randstad in economisch opzicht bijzonder is. Het is de motor voor de Nederlandse economie. Als de stad verdubbelt in omvang, dan neemt de productiviteit met 8% toe ongeacht andere factoren. Hij stelt daarmee dat naarmate steden en regio's meer massa hebben, de economische groei groter zal zijn. Steden en regio's moeten wel in de juiste zaken investeren. Welke zaken dit zijn, wordt door de heer Van Oort onderzocht.

Wat speelt er op welk schaalniveau is een moeilijk te beantwoorden vraag, omdat het afhankelijk is van het onderwerp of thema dat wordt onderzocht. De heer Van Oort heeft onderzoek gedaan naar belangrijke elementen van de kenniseconomie zoals Research & Development (R&D), innovatie en kenniswerkers. Deze uitkomsten heeft hij op de kaart van Nederland weergegeven. Hieruit komt naar voren dat R&D in beperkte mate aanwezig is in de Randstad. Het gaat vooral om Eindhoven, Wageningen en Twente. De plekken waar nieuwe producten op de markt worden gezet (innovaties) verschillen ten opzichte van de plaatsen waar R&D plaatsvindt. De plekken waar kenniswerkers gevestigd zijn verschillen ook weer met de gebieden waar R&D en innovaties plaatsvinden. Als de drie kaarten over elkaar worden gelegd, dan blijkt dat ieder gebied een eigen specialisatie of potentie heeft om te groeien binnen de kenniseconomie.

De heer Van Oort maakt een relatie met het clusterbegrip. Clusters moeten een minimale omvang hebben, anders is de investering daarin verspilling. De heer Van Oort heeft het in dit verband over massa. Als een cluster niet voldoende massa heeft, dan is de eigen groeipotentie beperkt. Hij heeft onderzoek gedaan naar de soorten clusters die het Ministerie van Economische Zaken heeft onderscheiden in het programma Pieken in de Delta. De clusters in Nederland die internationaal gezien groot genoeg zijn, zijn er enkele. Zo scoort de regio rondom Eindhoven en Delft goed op het gebied van 'high tech'.

Het is een politieke beslissing om te investeren in regio's die al sterk zijn of juist te investeren in regio's die achterblijven.

De knelpunten voor de Randstad zijn al heel lang bekend. Ter illustratie toont de heer Van Oort een beleidsdocument van 50 jaar geleden. Hierin worden dezelfde knelpunten beschreven die nog steeds in de Randstad spelen zoals de woonwerk-dynamiek, bereikbaarheid, stuwende economische factoren, bestuursgebied en Europa.

### **Discussie**

Zowel de heer Van den Steenhoven als de heer Van Oort stellen dat provincies geen keuzes maken binnen het economisch beleid. De provincie moet op economisch gebied keuzes maken en ambities formuleren. Tussen provincies kunnen afspraken worden gemaakt, zodat niet elke provincie hetzelfde uitvoert. De heer Van Oort geeft wel aan dat het handhaven van deze afspraken, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijventerreinen, lastig is. Wanneer de provincies niet meer investeren in de economie, dan is het de overtuiging van de twee sprekers dat de vier grootste steden (G4) deze rol zullen overnemen. De heer Van Steenhoven heeft het idee dat de G4 veel belangrijker zijn dan de provincies en dat zij bepalen wat er in de provincies gebeurt.

Uit de zaal komt de vraag wat een goed voorbeeld is van een provinciale interventie. De heer Van Steenhoven stelt hierop dat het aantrekken van de hoofdkantoren van bedrijven als Nike en Bugaboo is gerealiseerd door cofinanciering van de provincie.

Uit de zaal komt de vraag wat de provincie Flevoland kan doen om de economie te stimuleren. Bedrijven trekken niet snel naar Flevoland, maar naar andere stedelijke agglomeraties. De heer Van Oort stelt dat het lastig is voor Flevoland, omdat de groei in Flevoland altijd kleiner zal blijven dan gemiddeld. De doelstelling voor het creëren van 100.000 banen vindt hij ambitieus. Hij verwacht namelijk dat Almere op termijn gaat krimpen. Dit staat ook vermeld in de Nationale Atlas, waarin wordt gesteld dat krimp zich zal voordoen in groeikernen zoals Almere.

Een andere vraag uit de zaal is waarom het in Nederland niet lukt om een gezamenlijke agenda uit te voeren zoals in Zweden. Volgens de heer Van den Steenhoven komt dit door de bestuurlijke drukte. De heer Van Oort vreest dat Nederland niet excellent genoeg is.