

Provinciaal economisch beleid

Onderbouwing en evaluatie

Provincie Utrecht

ONDER EMBARGO tot 4 januari 2011, 12:00 uur

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

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	13
Nawoord Rekenkamer	17
1. Inleiding.....	19
1.1 Aanleiding.....	19
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Afbakening	20
1.4 Achtergrond beoordelingskader	20
1.5 Werkwijze en beoordeling	22
1.6 Leeswijzer	23
2. Overzicht economisch beleid	25
2.1 Formulering van het beleid.....	25
2.2 Onderbouwing van het beleid	27
2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid.....	28
3. Thema's economisch beleid	31
3.1 Vernieuwen met kennis en creativiteit.....	31
3.1.1 Formulering van het beleid	31
3.1.2 Onderbouwing van het beleid	33
3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid	35
3.2 Meer en anders ondernemen.....	37
3.2.1 Formulering van het beleid	37
3.2.2 Onderbouwing van het beleid	41
3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid	43
3.3 Arbeidsmarkt	45
3.3.1 Formulering van het beleid	45
3.3.2 Onderbouwing van het beleid	47
3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid	49
4. Provincievergelijking	51
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	55
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	57
BIJLAGE C Instrumenten.....	59
BIJLAGE D Verslag symposium	67



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 Utrecht 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 Utrecht 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. Voor onderdelen van de beleidsthema's 'Meer en anders ondernemen' en 'Arbeidsmarkt' heeft de provincie aannemelijk gemaakt dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen. Voor het overige deel van het beleid is dit niet het geval.

De voorwaarden voor het kunnen monitoren en evalueren van het economisch beleid zijn in geringe mate aanwezig. De doelen zijn deels specifiek, maar beperkt meetbaar gemaakt via indicatoren. De indicatoren sluiten ten dele aan op de doelen. Monitoring van de indicatoren vindt beperkt plaats. De provincie beschikt over evaluaties van het economisch beleid, maar deze geven geen inzicht in hoeverre het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest.

In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 is het totale budget voor het economisch beleid inzichtelijk gemaakt. Voor de beleidsthema's is dit ten dele 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 in geringe mate 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		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

De provincie Utrecht heeft een deel van de doelen binnen het economisch beleid specifiek geformuleerd. De provincie heeft echter de doelen van het beleid beperkt meetbaar gemaakt via indicatoren. Enerzijds is dit het gevolg van het ontbreken van indicatoren. Anderzijds zijn bij de geformuleerde indicatoren geen streefwaarde, nulmeting en/of tijdpad opgenomen. De opgestelde indicatoren sluiten ten dele aan op de doelen. Bij het thema 'Meer en anders ondernemen' wordt de doelstelling slechts gedeeltelijk gedekt door de indicatoren. Voor het thema 'Arbeidsmarkt' geldt dat de in de planning en control cyclus opgenomen indicator te breed geformuleerd is en hierdoor niet goed aansluit op de doelstelling. De effectindicatoren van dit thema uit het uitvoeringsprogramma sluiten wel aan op het doel. In het Economisch Beleidsplan is het totale budget voor het economisch beleid vermeld. In het Economisch Beleidsplan is geen onderverdeling gemaakt van het budget naar de verschillende thema's. De provincie heeft aangegeven dat deze budgetverdeling ten tijde van het schrijven van het Economisch Beleidsplan nog niet bekend was. Het budget voor het thema 'Arbeidsmarkt' is bekend via het programma Jeugd, onderwijs en zorg.

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. Alleen voor de onderdelen van de thema's Meer en anders ondernemen en Arbeidsmarkt heeft de provincie aannemelijk gemaakt dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen (zie tabel 3).

Tabel 3 Beleidsonderbouwing

		Kans en/of probleem is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage beleid aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing
Algemeen beleid		Ja	Ja	Nee	Niet van toepassing
Thema 1	Vernieuwen met kennis en creativiteit	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing
Thema 2	Meer en anders ondernemen	Ja	Deels	Deels	Deels
Thema 3	Arbeidsmarkt	Ja	Ja	Deels	Deels

In de onderbouwing van haar economisch beleid beschrijft de provincie bij zowel het algemene beleid als bij de thema's kansen en/of problemen. Hierbij wordt ten dele verwezen naar brondocumenten. De bijdrage van het beleid aan het behalen van het doel wordt vrijwel niet aannemelijk gemaakt. 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. Bij de thema's 'Meer en anders ondernemen' en bij 'Arbeidsmarkt' wordt voor een aantal onderdelen via bronnen aannemelijk gemaakt dat het beleid op deze onderdelen zal bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

Toelichting monitoring en evaluatie van het beleid

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

Tabel 4 Monitoring en evaluatie

		Monitoring van indicatoren	Periodieke evaluatie waarin doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt
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

De in het Economisch Beleidsplan genoemde effectindicatoren worden door de provincie Utrecht niet gemonitord. In de jaarstukken verantwoordt de provincie bij de thema's 'Meer en anders ondernemen' en 'Arbeidsmarkt' wel over de prestatie-indicatoren uit de begroting. Ook zijn er tussentijdse resultaten beschikbaar over de meetbare doelen van het onderdeel Cultuur en economie, dat valt binnen het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit. De provincie heeft geen evaluatie van het voorgaande economische beleidsplan waarin de doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt. Voor de verschillende thema's geldt dat de provincie zich in veel gevallen beperkt tot het beschrijven van ontwikkelingen binnen de thema's. In de 'Evaluatiekalender voor beleidsplannen' heeft de provincie een ex post evaluatie van het Economisch Beleidsplan 2007-2011 aangekondigd.

De Rekenkamer heeft niet alleen evaluaties van het provinciale programma doorgenomen, maar ook de evaluatie van het landelijke programma 'Pieken in de Delta'. Door het ontbreken van een eenduidige koppeling tussen de uitkomsten van Pieken in de Delta met de doelen van de provincie, beschouwt de Rekenkamer de evaluatie van Pieken in de Delta niet als 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.

De aanbevelingen van de Rekenkamer sluiten aan op de in 2009 opgestelde Discussienota beleidsevaluatie en monitoring van de provincie Utrecht. De provincie geeft hierin aan dat de basis van een goede monitoring en evaluatie vooraan in de beleidscyclus ligt. Om het gevoerde beleid later goed te kunnen beoordelen, moet vooraf helder zijn welke resultaten met beleid beoogd worden en hoe later gemeten kan worden in hoeverre deze resultaten daadwerkelijk behaald zijn. Ook wordt gesteld dat naast het vooraf noemen van de beleidsformulering de beleidslogica helder moet zijn. Dit wil zeggen dat de veronderstellingen achter het beleid moeten zijn uitgewerkt en onderbouwd. Tevens dienen de keuze voor de beleidsinstrumenten navolgbaar te zijn gemaakt. De provincie geeft aan beleidsvorming te zien is als een cyclisch proces. Evaluaties kunnen aanleiding zijn om het beleid bij te sturen of te beëindigen. In de Discussienota worden drie vormen genoemd waarmee het beleid kan worden gemonitord en geëvalueerd. Dit zijn de ex ante evaluatie, de continue monitoring en de ex post evaluatie.¹

Aanbevelingen beleidsformulering van het economisch beleid

1. Stel voor het algemene beleid, de thema's 'Vernieuwen met kennis en creativiteit' en 'Arbeidsmarkt' specifieke doelen op, die aansluiten op de rol van de provincie.
2. Stel voor het algemene beleid, de thema's 'Meer en anders ondernemen' en 'Arbeidsmarkt' indicatoren op die aansluiten op de doelen.
3. Stel voor het algemene beleid, de thema's 'Vernieuwen met kennis en creativiteit', 'Meer en anders ondernemen' en 'Arbeidsmarkt' 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.
4. Maak het meerjarig budget voor de thema's 'Vernieuwen met kennis en creativiteit' en 'Meer en anders ondernemen' inzichtelijk.

Aanbevelingen onderbouwing van het economisch beleid

5. Zorg bij de thema's 'Vernieuwen met kennis en creativiteit' en 'Meer en anders ondernemen' 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 het beleid bijdraagt aan het realiseren van de doelen. Maak hierbij gebruik van brondocumenten, zoals wetenschappelijke rapporten, ex ante en ex post evaluaties.

Aanbevelingen monitoring en evaluatie van het economisch beleid

7. Monitor zowel indicatoren die inzicht geven in de prestatieverlevering, 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

¹ Provincie Utrecht (2009), Discussienota beleidsevaluatie en monitoring

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 doorgroeende 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 expliciet gesteld.

Toch wordt op meerdere plaatsen in de rapporten wel de indruk gewekt dat de doeltreffendheid van het beleid is onderzocht. In belangrijke mate komt dit voort uit de – voor de hand liggende, maar niet zo uitgesproken – 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.²

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 RKK 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.
- Deelvraag 3 had, redenerend vanuit de gekozen vraagstelling, moeten luiden: in hoeverre *geeft* 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.

Benadering

De evaluatiemethodiek die de Rekenkamer hanteert suggereert een klassieke benadering, namelijk dat er een direct en oorzakelijk verband bestaat tussen provinciale interventies en maatschappelijke effecten in het regionaal economische domein. Deze benadering houdt onvoldoende rekening met het feit dat de beoogde ontwikkelingen

² Over de betreffende passages in het rapport is separaat aan de Randstedelijke Rekenkamer gecommuniceerd.

op regionaal economisch gebied de resultante zijn van zowel exogene invloeden als inspanningen van een groot aantal spelers (publiek, maatschappelijk, privaat) om de ontwikkelingen in een gewenste richting te beïnvloeden. Relevante aspecten als de vraag naar de gevolgde strategie, de vormen van gehanteerde samenwerking, de wijze waarop is aangesloten bij het beleid respectievelijk de activiteiten en speerpunten van partners etc. worden daardoor onvoldoende op hun waarde geschat.

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. Met name dus in het verbinden en stimuleren van partijen in de samenleving. Het handelen van de provincie (throughput) en de prestaties (outcome) 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 de provincie 'de facto' vervult 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 **onterecht** negatief doorklinken in het rapport. Ook het niet opnemen van reeds uitgevoerde evaluaties van gezamenlijk Randstadprogramma's, zoals Pieken in de Delta, vinden wij niet terecht. Wij vinden dat de evaluatie van Pieken in Delta qua beoogde effecten en doelgroepen zoveel overeenkomsten heeft met ons beleid dat deze reeds nu als partiële invulling van monitoring en evaluatie zou moeten worden meegenomen. Wij hechten eraan hierbij op te merken dat de provincies de samenwerking hebben gezocht juist om meer resultaten te boeken met hun ter beschikking gestelde middelen, ook al maakt dit de evaluatie niet eenvoudiger.

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

Specifiek ingaand op uw onderzoek naar het economische beleid van de provincie Utrecht willen wij het volgende opmerken.

Wij zijn verheugd met uw conclusie dat de provincie Utrecht goed onderbouwt op welke kansen en problemen het beleid gericht is. Dat betekent dat de provincie Utrecht 'aan de voorkant' haar autonome taken binnen het economisch beleid goed formuleert.

In uw rapport maakt u de analyse dat voor verschillende beleidsonderdelen niet voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat het provinciale beleid bijdraagt aan het behalen van de doelen en dat hierdoor de voorwaarden voor het kunnen monitoren en evalueren van het beleid in geringe mate aanwezig zijn. Kortom dat de provincie Utrecht weliswaar beschikt over evaluaties van het economisch beleid, maar dat deze geen inzicht geven in hoeverre het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest. Op grond hiervan geeft u in hoofdlijn drie aanbevelingen, te weten:

- de beleidsformulering van het economisch beleid
- de onderbouwing van het economisch beleid en
- de monitoring van het economisch beleid.

Reactie specifieke aanbevelingen

Wij waarderen uw opmerkingen omdat het aanknopingspunten bevat voor de aanscherping van ons beleid. Nu het Economisch Beleidsplan van de provincie Utrecht eind 2011 afloopt, is er dan ook voldoende gelegenheid om ons uw analyse eigen te maken. In 2011 zal de provincie Utrecht met een nieuw college de beleidsdoelen voor 2012 tot en met 2015 gaan formuleren.

Wij zullen uw aanbevelingen bij het formuleren van het nieuwe provinciale economische beleid ter harte nemen door op alle onderdelen de beleidsdoelen specifiek te maken. Het is momenteel moeilijk aan te geven hoe het komende economisch Beleidsplan eruit gaat zien omdat dat beïnvloed wordt door de statenverkiezingen in maart 2011 en de kerntakendiscussie.

Bij de formulering van het beleid zullen wij ons begeven op de terreinen waar wij als provincie een duidelijke meerwaarde zien.

Daarbij zullen wij zoveel mogelijk aannemelijk maken dat het beleid bijdraagt aan de doelstellingen, waarbij onze focus zal liggen op de uitvoering van het beleid (de rol van de provincie, ex-post evaluaties, uitvoerbaarheid door invloed en sturing, uitvoerbaarheid door middelen en menskracht en heldere prestatie-indicatoren).

Hierdoor menen wij maximaal inzicht te verschaffen in de mogelijke doeltreffendheid van het provinciale economische beleid.

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 Utrecht. Uit de gezamenlijke reactie blijkt dat GS de uitkomsten van het rapport niet volledig delen en herkennen. Uit de provinciespecifieke reactie blijkt dat GS van Utrecht de aanbevelingen 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 tijdsaanduiding. 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 geïnterpreteerd 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.

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 Noordvleugel of naar de provincie Utrecht. 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 Utrecht op de aanbevelingen

De Rekenkamer is verheugd dat GS de aanbevelingen ter harte nemen. GS hebben helaas niet per aanbeveling een reactie opgesteld. Hierdoor is het bijvoorbeeld onduidelijk hoe GS staan tegenover het opstellen van meetbare indicatoren en het monitoren hiervan.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de besluitvorming van PS over alle 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.³ 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:

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?
-----------------------	---

³ Provincie Zuid-Holland (2010), 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:

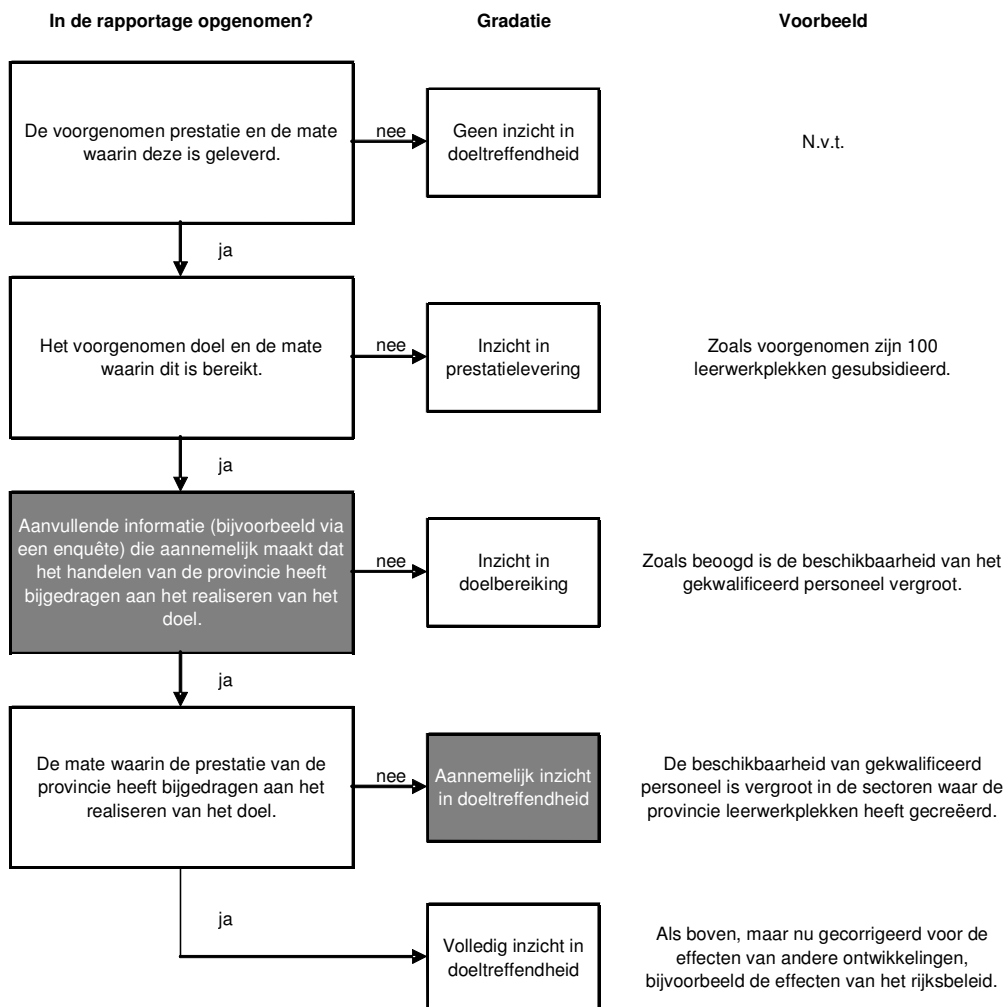
- De effectiviteit van het provinciaal economisch beleid (zie paragraaf 1.4).
- Economische stimulering door middel van verbetering van de bereikbaarheid, regionale gebiedsontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Dit zijn met name wettelijke / niet-autonome taken van de provincie. Ook 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">▪ De provincie heeft een specifiek doel geformuleerd.▪ De provincie heeft indicatoren opgesteld waarmee het doel van het beleid meetbaar is.▪ De indicatoren sluiten aan op de doelstelling.▪ De provincie maakt in het economische beleidsplan transparant welk budget beschikbaar is voor het beleid.

- 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">▪ De provincie beschrijft het probleem of de kans waarvoor het beleid is opgesteld.▪ De provincie maakt aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel.▪ De provincie verwijst hierbij naar bronnen die voor de onderbouwing gebruikt zijn.

- 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.⁴ 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"> ▪ De provincie monitort de indicatoren van het economisch beleid. ▪ De provincie voert een evaluatie uit waarin de doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt.

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.

⁴ Evaluatieonderzoek wordt nader toegelicht in o.a. de Handreiking Evaluatieonderzoek ex post van het ministerie van Financiën (2003).

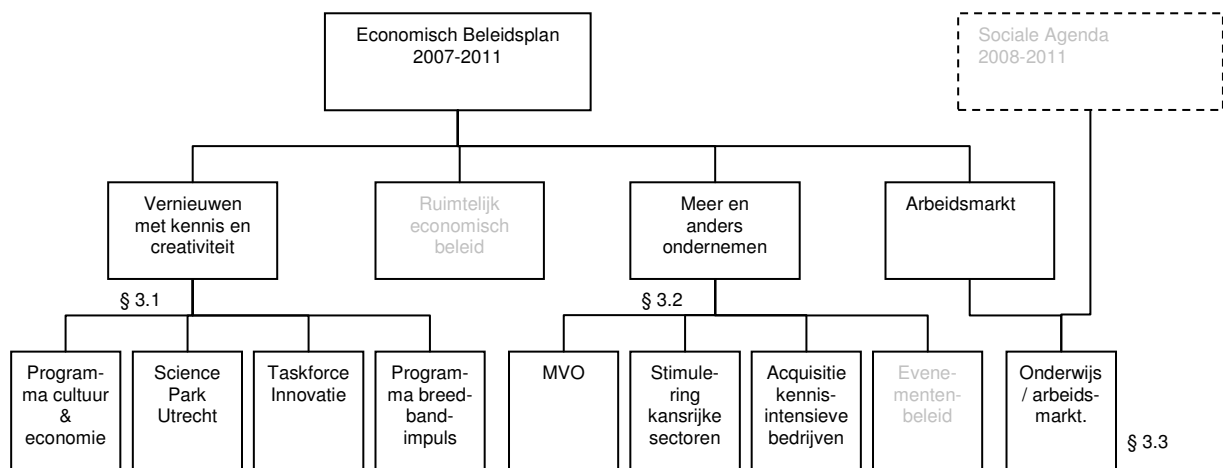
HOOFDSTUK 2

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 Utrecht.



Figuur 2 Overzicht economisch beleid provincie Utrecht

Het economisch beleid van de provincie Utrecht is voor het grootste gedeelte geformuleerd in het Economisch Beleidsplan 2007-2011. Binnen dit hoofddocument zijn vier thema's geformuleerd waarvan drie gericht zijn op het op autonoom beleid. Het thema 'Ruimtelijk economisch beleid' maakt geen onderdeel uit van het onderzoek (zie paragraaf 1.3). Het thema 'Arbeidsmarktbeleid' komt in het Economisch Beleidsplan beperkt aan de orde, de uitwerking van dat beleid komt met name terug in de Sociale Agenda 2008-2011 (zie figuur 2).

Het evenementenbeleid wordt in het Economisch Beleidsplan genoemd als programma onder het thema 'Meer en anders ondernemen'. In de uitvoering wordt dit niet beschouwd als economisch beleid, maar valt het onder vrijetijdsbeleid. De onderdelen die buiten de scope van het onderzoek vallen zijn grijs gearceerd. De Sociale Agenda 2008-2011 is alleen uitgewerkt voor het thema 'Onderwijs-arbeidsmarkt'.

In een later stadium is besloten het amendement 'Stimuleren ondernemerschap onder laagopgeleiden'⁵ en het project 'Crisis Ondernemersloket'⁶ uit te voeren. In paragraaf 3.2 wordt hier nader op ingegaan.

⁵ Provincie Utrecht (2007), Amendement stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden, 17 december 2007

⁶ Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04

Na het in 2007 verschenen Economisch Beleidsplan 2007-2011 is de provincie in 2008 begonnen met de ontwikkeling van een strategie voor de toekomst van de regio getiteld 'Utrecht 2040'. Binnen deze strategie speelt de regionale economie een belangrijke rol. Er worden economische trends beschreven en het vormen van een innovatieve kenniseconomie is één van de zes doelen.⁷

Doelstelling

In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 heeft de provincie Utrecht de volgende doelstelling geformuleerd:⁸

“De centrale doelstelling van ons economisch beleid is de ontwikkeling van een economie die de Utrechtse bevolking in staat stelt om op een duurzame en maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in haar behoeften.”

De centrale doelstelling van de provincie is niet specifiek omdat deze zeer algemeen is geformuleerd.

Indicatoren

De provincie Utrecht heeft indicatoren opgenomen aangaande het economisch beleid in het Collegeprogramma 2007-2011, het Economisch Beleidsplan 2007-2011 en in de begroting. Geen van deze indicatoren is direct gerelateerd aan het hoofddoel. In hoofdstuk 3 wordt per thema ingaan op de indicatoren.

Rol en instrumenten van de provincie

In de beschrijving van haar rol geeft de provincie allereerst aan dat economische ontwikkelingen worden bepaald door internationale conjunctuurschommelingen en door het samenspel van bedrijven, werknemers, consumenten en (kennis-)instellingen. Over haar rol bij economische ontwikkelingen schrijft de provincie het volgende:⁹

“De provincie kan hieraan een positieve bijdrage leveren door de juiste randvoorwaarden te scheppen op ruimtelijk gebied en op het gebied van bereikbaarheid. Daarnaast kan de provincie gewenste ontwikkelingen stimuleren, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies, gerichte voorlichting, en het bijeen brengen van partijen. Verder vervult de provincie Utrecht vaak een regierol bij het realiseren van economische doelstellingen.”

In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 noemt de provincie vier economische thema's die moeten leiden tot het behalen van de doelstelling. Per thema heeft de provincie een ambitie opgesteld. Deze ambitie is vervolgens uitgewerkt aan de hand van verschillende activiteiten. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op drie van de vier thema's en de daarbij behorende instrumenten. Een instrument dat bij meerdere thema's terugkomt is cofinanciering aan projecten van het Operationeel Programma West-Nederland 2007-2013 (EFRO) en projecten in het kader van Pieken in de Delta (zie bijlage C).

Budget

De provincie geeft aan dat voor een deel van de projecten middelen worden gevonden in bestaande begrotingsposten.¹⁰ In het coalitieakkoord en Collegeprogramma 2007-2011 is voor de uitvoering van het

⁷ Provincie Utrecht (2009), Utrecht 2040, Samen zorgen voor een duurzame en aantrekkelijke regio

⁸ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 3

⁹ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 28

¹⁰ Subsidieregeling "Voorziening Economische Ontwikkeling" (VEO); Stimuleringsfonds (voor Taskforce Innovatie, Herstructurering, Science Park, en programma Cultuur & Economie); Budget "Versterking Utrechts Vestigingsklimaat" (voor Acquisitie, stimulering van kansrijke sectoren, en evenementenbeleid); Budget "Voorbereiding Economisch Beleid" (voor o.a. kantorenvisie); Budget "Arbeidsmarktbeleid"; Cofinancieringsfonds voor projecten in het kader van Pieken in de Delta, EFRO, etc.

Economisch Beleidsplan 2007-2011 een budget opgenomen van € 33.750.000. Voor de volgende onderwerpen is aangegeven welke bedragen zijn gereserveerd:¹¹

▪ duurzame herstructurering van bedrijventerreinen ¹²	€ 15.000.000
▪ cultuur en economie	€ 2.000.000
▪ nieuw innovatiebeleid	€ 1.500.000
▪ breedband beleid	€ 1.500.000

Voor de overige onderwerpen is € 13.750.000 beschikbaar.

Daarnaast bedraagt het budget voor onderwijs en arbeidsmarkt (beschikbaar via het programma 'Jeugd, onderwijs en zorg') € 7.930.000.¹³

Bevinding 1: De doelstelling van de provincie is niet specifiek geformuleerd. Indicatoren op het hoofddoel zijn niet opgesteld. In het Economisch Beleidsplan is het totale budget voor het economisch beleid vermeld.

2.2 Onderbouwing van het beleid

Het uitgangspunt voor het economisch beleid van de provincie Utrecht is de algemene welvaart:¹⁴

“Utrecht is een bijzonder aantrekkelijke provincie om in te leven. Als provinciebestuur willen wij die aantrekkelijkheid waar mogelijk vergroten. Een belangrijk aspect hierbij is de economische gesteldheid van onze regio. Wij willen dat onze inwoners zo veel mogelijk kunnen voorzien in hun eigen inkomen, zodat zij optimaal kunnen delen in de welvaart die ons land en onze regio te bieden hebben. Een krachtige economie is daarvoor essentieel.”

De provincie stelt dat een krachtige economie middelen genereert bij zowel de overheid als in de private sector die leiden tot investeringen die Utrecht aantrekkelijker maken. Recreatieve voorzieningen, natuur en landschap worden als voorbeelden genoemd. Daarnaast geeft de provincie aan dat werk en het hebben van een inkomen maatschappelijke problemen voorkomen. Als voorbeeld wordt hier sociale segregatie genoemd. De provincie concludeert samenvattend:¹⁵

“Economische groei is dus vooral een middel dat mensen in staat stelt te voorzien in hun behoeften, en maatschappelijke problemen aan te pakken.”

De provincie geeft in het Economisch Beleidsplan aan dat de door haar geformuleerde ambities autonoom zijn geformuleerd en zegt hierover het volgende:¹⁶

“Er zijn, met uitzondering van onze rol op het gebied van ruimtelijke planning, mobiliteit, en milieuwetgeving, geen wettelijke taken voor de provincies op het gebied van economische ontwikkeling. Wij hechten er echter groot belang aan om onze bijdrage aan de economische ontwikkeling van de provincie Utrecht te leveren. Dat doen wij

¹¹ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 62

¹² Duurzame herstructurering van bedrijventerreinen valt buiten de scope van dit onderzoek.

¹³ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 24, 30, 36 & 40

¹⁴ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 3

¹⁵ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 3

¹⁶ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 5

uiteraard steeds in samenwerking met gemeenten, bedrijfsleven, kennisinstellingen en intermediaire organisaties.”

In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 zijn de uitgangssituatie en actuele ontwikkelingen beschreven. Er is ingegaan op onder andere het bruto regionaal product, bevolking, werkgelegenheid en de diversiteit van bedrijven. Hierbij is uitgegaan van zowel kansen als problemen. Als kansen zijn genoemd de groeimogelijkheden in de sectoren zakelijke dienstverlening, ICT, life science en creatieve bedrijvigheid. Ook de opkomst van landen in Azië is door de provincie als kans voor de regionale economie genoemd. De provincie wijst de relatief sterkere afname van de werkgelegenheid in de regio aan als probleem (3% in de periode 2001-2005).¹⁷ Op de langere termijn is het probleem van vergrijzing genoemd. In haar onderbouwing verwijst de provincie naar bronnen, zoals het Centraal Planbureau (CPB) en het Ministerie van Economische Zaken.¹⁸

Ook is in het Economisch Beleidsplan 2007-2011 een terugblik op het voorgaande beleid opgenomen. De provincie geeft aan welk beleid zij voort wil zetten, waar het beleid op gericht was en wat de resultaten zijn geweest.

In hoeverre het provinciale beleid bijdraagt aan het bereiken van het hoofddoel wordt op het algemene niveau echter niet aannemelijk gemaakt (zie hoofdstuk 3 voor een thema specifieke onderbouwing).

Binnen de provincie Utrecht is sinds medio 2008 een kerntakendiscussie aan de gang.¹⁹ Op ambtelijk niveau wordt een analyse uitgevoerd naar de kerntaken. Het economisch beleid wordt in deze analyse betrokken.²⁰ Tevens is voor het IPO een stuk opgesteld aangaande de kerntaken. In dit document is een visie gegeven op een vernieuwd middenbestuur. Hierin wordt aangegeven dat de provincie zich uitsluitend wil richten op het fysieke domein, taken die niet op het niveau van het middenbestuur thuishoren worden beëindigd. De provincie wil de bestuurlijke drukte verminderen door de integratie van alle (hulp)structuren van en tussen Rijk en gemeenten die zich bezighouden met die regionale taken.²¹

<p>Bevinding 2: Bij de onderbouwing benoemt de provincie zowel kansen als problemen. Bronnen worden gebruikt bij de beschrijving van de uitgangssituatie en actuele ontwikkelingen. De provincie maakt echter niet aannemelijk dat op het algemene niveau het beleid bijdraagt aan het bereiken van het hoofddoel.</p>

2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De 'Staat van Utrecht' is een tweejaarlijkse monitor op duurzaamheid in de regio. Economie is één van de drie pijlers in deze monitor.²² De indicatoren achter deze pijler hebben betrekking op werkgelegenheid, investering en rendement, ruimtelijke vestigingsvoorwaarden en economisch profiel.²³ De Staat van Utrecht is een monitor van

¹⁷ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 8

¹⁸ Landelijk informatiesysteem arbeidsplaatsen en vestigingen (LISA), Centraal Planbureau (CPB), NV Utrecht & Ministerie van Economische Zaken (Pieken in de Delta).

¹⁹ Op 23 juni 2008 is door PS een motie aanvaard die voorziet in de ontwikkeling van een visie over de kerntaken van de provincie Utrecht. Provincie Utrecht (2008), Motie visie provincie Utrecht - PS2008BEM22

²⁰ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 15 maart 2010

²¹ Provincie Utrecht (2010), Utrechtse inzet in het IPO (concept)

²² In de Staat van Utrecht worden dit 'kapitalen' genoemd. De andere twee zijn ecologisch en sociaal-cultureel kapitaal.

Provincie Utrecht (2008), Staat van Utrecht, p.10

²³ Provincie Utrecht (2008), Staat van Utrecht, p.10

de regionale economie en niet van het provinciale economisch beleid. De provincie heeft aangegeven de Staat van Utrecht te willen gaan gebruiken bij een nieuw economisch beleidsplan.²⁴

Bevinding 3: Aangezien de provincie geen indicatoren heeft opgesteld ten aanzien van het hoofddoel, is ook geen sprake van monitoring hiervan.

In de 'Evaluatiekalender voor beleidsplannen' is een ex post evaluatie van het Economisch Beleidsplan 2007-2011 aangekondigd.²⁵ In april 2010 is een tussenevaluatie van het Economisch Beleidsplan 2007-2011 verschenen. Het doel van de tussenevaluatie voor de provincie Utrecht was om te bezien hoe de stand van zaken was, of zij op koers lag om de doelen te behalen en of bijsturing nodig bleek te zijn.²⁶ In hoofdstuk 3 wordt per thema ingegaan op de uitkomsten van deze tussenevaluatie. In de tussenevaluatie wordt geen koppeling gemaakt met het hoofddoel. Hiermee wordt ten aanzien van dit hoofddoel geen aannemelijk inzicht gegeven in de doeltreffendheid van het beleid. Naast de eigen evaluatie heeft de Sociaal Economisch Raad (SER) provincie Utrecht een advies uitgebracht over het Economisch Beleidsplan. Zonder in te gaan op de specifieke onderdelen kan gesteld worden dat de SER Utrecht wisselend tevreden is over het behaalde resultaat. Daarnaast geeft de SER Utrecht ook aan dat het in een aantal gevallen niet in staat was een oordeel te geven over de bereikte effecten omdat de nodige informatie ontbreekt. De SER Utrecht is van mening dat het actieprogramma 2010-2011 qua uitvoering veel meer SMART moet worden geformuleerd dan het programma 2007-2009.²⁷

Een evaluatie van het Economisch Beleidsplan 2003-2007 is niet gemaakt. In het huidige beleidsplan is een terugblik opgenomen, waarin wordt stilgestaan bij de resultaten van het Economisch Beleidsplan 2003-2007. De volgende zes projecten zijn apart beschreven: innovatie; bedrijfsvestiging; voldoende en passende ruimte voor het Utrechtse bedrijfsleven; zorgvuldig ruimtegebruik; herstructurering bedrijventerreinen; vitale en dynamische vrijetijdseconomie. Een koppeling van de resultaten met de centrale doelstelling/ambitie uit het Economisch Beleidsplan 2003-2007 is niet gemaakt. Een analyse van de uitkomsten is eveneens niet gemaakt en een nulmeting is niet aanwezig.

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. Utrecht maakt onderdeel uit van de Noordvleugel. Onderdeel van het programma is een subsidieregeling, die in 2010 door een extern bureau (Berenschot) is geëvalueerd. Voor deze evaluatie geldt dat de relatie tussen de doelen van de provincie en de uitkomsten van subsidieregeling niet inzichtelijk is gemaakt.

Bevinding 4: De provincie heeft een tussenevaluatie uitgevoerd van het huidige Economisch Beleidsplan. Een koppeling met de hoofddoelstelling is niet gemaakt waardoor inzicht in de doeltreffendheid ten aanzien van het hoofddoel ontbreekt. Een ex post evaluatie van het Economisch Beleidsplan is aangekondigd. Over het Economisch beleidsplan 2003-2007 is geen evaluatie beschikbaar, waarin de doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt.

²⁴ Provincie Utrecht (2008), Staat van Utrecht; Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

²⁵ Provincie Utrecht (2010), Evaluatiekalender voor beleidsplannen

²⁶ Provincie Utrecht (2010), Beleidsevaluatie Economisch Beleidsplan, p. 3

²⁷ Sociaal Economisch Raad provincie Utrecht (2010), Advies mid-term review economisch beleidsplan 2007-2011 Provincie Utrecht

HOOFDSTUK 3

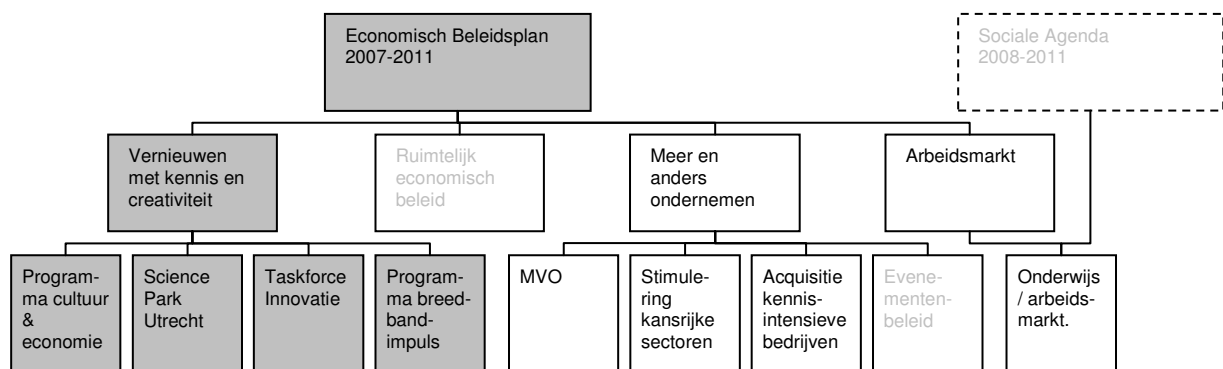
Thema's economisch beleid

In dit hoofdstuk worden drie thema's van het economisch beleid uitgewerkt. Dit zijn de thema's Vernieuwen met kennis en creativiteit, Meer en anders ondernemen en Arbeidsmarkt. Hierbij wordt ingegaan op de formulering, onderbouwing, monitoring en evaluatie.

3.1 Vernieuwen met kennis en creativiteit

3.1.1 Formulering van het beleid

Het thema 'Vernieuwen met kennis en creativiteit' is uitgewerkt in vier onderdelen. 'Science Park Utrecht' is een bestuurlijk overleg, inclusief een programmabureau. De 'Taskforce Innovatie' is een stichting. 'Cultuur & Economie'²⁸ en 'Breedbandimpuls'²⁹ zijn beide programma's waarvoor een nota is opgesteld (zie figuur 3).



Figuur 3 Thema 'Vernieuwen met kennis en creativiteit'

Doelstelling

De provincie Utrecht heeft voor het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit de volgende ambitie geformuleerd:³⁰

"Wij willen de ontwikkeling van een kennisintensieve en creatieve economie bevorderen door kennis en creativiteit meer te benutten, en door innovatie bij bedrijven te stimuleren. Wij beogen hiermee een duurzame economische ontwikkeling."

De door de provincie opgestelde doelstelling bevat een aantal onduidelijke termen, hierdoor is de doelstelling als redelijk specifiek beoordeeld.

²⁸ Provincie Utrecht (2008), Programmatiekader Cultuur en Economie 2008-2011

²⁹ Provincie Utrecht (2006), Nota Breedbandimpuls provincie Utrecht

³⁰ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 4

Indicatoren

In het Collegeprogramma is bij het onderwerp 'Economische zaken en recreatie' de volgende indicator benoemd die betrekking heeft op het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit:³¹

- 60.000 m² bedrijfsruimte voor science-bedrijven op de Uithof gerealiseerd in 2011.

In het Economisch beleidsplan heeft de provincie bij haar ambitie de volgende maatschappelijke effecten (oftewel effectindicatoren) benoemd:³²

1. aantal studenten en onderzoekers van kennisinstellingen dat een kennisintensief bedrijf start;
2. aantal nieuwe contacten tussen kunstenaars en (maak)bedrijven;
3. toename aantal 'creatieve bedrijven';
4. aantal nieuwe producten, processen of product / marktcombinaties dat wordt gerealiseerd;
5. aantal nieuwe contacten tussen ontwerpers / kunstenaars en maakbedrijven;
6. aantal bedrijven en instellingen dat aangesloten wordt op breedbandinfrastructuur;
7. aantal nieuwe diensten op basis van breedband.

Opvallend is dat de indicatoren twee en vijf nauwelijks van elkaar lijken te verschillen. In het Economisch Beleidsplan zijn geen streefwaarden en nulmetingen opgenomen bij de maatschappelijke effecten, een tijdpad ontbreekt eveneens. Hierdoor is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in de mate van doelbereiking. De effectindicatoren sluiten overigens wel aan op de doelstelling.

Naast het noemen van effectindicatoren heeft de provincie Utrecht in het actieprogramma 2007-2009 – onderdeel van het Economisch Beleidsplan – daar waar mogelijk per onderdeel prestaties benoemd die zij wil behalen.

Een aantal indicatoren uit het Economisch Beleidsplan is te relateren aan de volgende meetbare doelstellingen uit het Programmatisch kader Cultuur & Economie 2008-2011.³³

- 0,2% groei marktaandeel creatieve bedrijvigheid provincie Utrecht in het landelijk marktaandeel creatieve bedrijvigheid in de periode 2008-2011 (meetjaar 2012);
- 10% meer creatieve vestigingen in de provincie Utrecht in de periode 2008-2011 (meetjaar 2012);
- 10 nieuwe projecten voortkomend uit de samenwerking tussen de creatieve bedrijvigheid en het reguliere bedrijfsleven tussen 2008-2011;
- 20 nieuwe projecten voortkomend uit de samenwerking binnen de deelsectoren creatieve bedrijvigheid tussen 2008-2011.

Rol en instrumenten van de provincie

In het Programma 'Cultuur & Economie' geeft de provincie aan haar rol als volgt te willen invullen:³⁴

- *“aanjagen van en deelnemen aan de gedachtevorming over de ontwikkeling van Cultuur & Economie, inbrengen van kennis over de mogelijke koppeling aan provinciale beleidsthema's en aan goede voorbeelden elders in het land en internationaal;*
- *financieren van ontwikkelprojecten;*
- *organiseren van of bijdragen aan expertmeetings;*
- *stimuleren van uitwisseling tussen Utrechtse initiatieven;*
- *bundelen van lokale initiatieven (en lobby naar rijksoverheid);*
- *communicatie van programma en projecten.”*

³¹ Provincie Utrecht (2007), Besturen met hart voor de toekomst, p. 21

³² Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 50

³³ Provincie Utrecht (2008), Programmatisch kader Cultuur en Economie 2008-2012, p. 11

³⁴ Provincie Utrecht (2008), Programmatisch kader Cultuur en Economie 2008-2012, p. 12

Voor 'Taskforce Innovatie' en 'Science Park Utrecht' geldt dat de provincie subsidies verstrekt en deelneemt in respectievelijk de Raad van Advies³⁵ en aan het bestuurlijk overleg.³⁶ Volgens de nota Breedbandimpuls is de rol van de provincie het stimuleren, financieren en subsidiëren van projecten.

Ook de in paragraaf 2.1 genoemde cofinanciering aan EFRO projecten en projecten in het kader van Pieken in Delta zijn instrumenten die door de provincie op dit thema worden ingezet. Een uitgewerkte beschrijving van de instrumenten binnen het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit is opgenomen in bijlage C.

Budget

In het Economisch Beleidsplan ontbreekt een overzicht van de middelen die voor dit thema worden ingezet. De provincie heeft aangegeven dat dit ten tijde van het schrijven van het Economisch Beleidsplan 2007-2011 nog niet bekend was.³⁷ De middelen in het collegeprogramma zijn als volgt over de onderdelen van het thema verdeeld:³⁸

Programma cultuur & economie	€ 2.000.000
Science Park Utrecht	€ -
Taskforce Innovatie	€ 1.500.000
Programma breedbandimpuls	€ 1.500.000

In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 is voor het onderdeel Science Park Utrecht geen budget vermeld en ook niet ontvangen van de provincie. Het Programma breedbandimpuls is inmiddels afgerond, € 1.300.000 is teruggevloeid naar de algemene middelen.³⁹

Bevinding 5: Voor het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit heeft de provincie een redelijk specifiek doel geformuleerd. In het Collegeprogramma is één prestatie-indicator opgenomen en in het Economisch Beleidsplan zijn zeven effectindicatoren benoemd. Aan deze effectindicatoren zijn geen nulmetingen, streefwaarden en tijdspaden gekoppeld waardoor onduidelijk blijft wat de provincie wil bereiken. De indicatoren over cultuur en economie zijn wel meetbaar gemaakt via het bijbehorende programma. De effectindicatoren sluiten wel aan op de doelstelling. In het Economisch Beleidsplan ontbreekt een volledig overzicht van de in te zetten middelen omdat dit ten tijde van het schrijven van het Economisch Beleidsplan 2007-2011 nog niet bekend was.

3.1.2 Onderbouwing van het beleid

De provincie Utrecht hecht veel waarde aan de kenniseconomie. In het Economisch Beleidsplan worden bij het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit de volgende motivaties genoemd:⁴⁰

"In de moderne economie is kennis de belangrijkste productiefactor. Een kennisintensieve economie betekent meerwaarde creëren op een slimme en efficiënte manier. Het brengt een hoge arbeidsproductiviteit met zich mee, en daarmee meer welvaart voor de burgers. Ook vormt kennisintensieve bedrijvigheid meestal een relatief lage belasting voor het milieu."

³⁵ Taskforce Innovatie (2009), Motor voor Duurzame Innovatie TFI 2009-2013, p. 23

³⁶ Provincie Utrecht e.a. (2009), Utrecht Science Park, p. 10

³⁷ Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 11 oktober 2010

³⁸ Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

³⁹ Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

⁴⁰ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 29

Vervolgens geeft de provincie aan dat een kennisintensieve economie past binnen het beleid van de Europese Unie en van het Rijk. Opvallend is dat de provincie in haar onderbouwing spreekt over uitsluitend 'kennis'. Het belang van 'creativiteit', het andere onderdeel binnen dit thema, wordt niet expliciet genoemd.

De provincie stelt dat de basisvoorwaarden voor een bloeiende kenniseconomie aanwezig zijn in Utrecht. Zo is er een relatief hoog opgeleide beroepsbevolking, een grote dichtheid aan kennisinstellingen en zijn er veel kennisintensieve bedrijven aanwezig.⁴¹ De problemen die zich voordoen, zijn door de provincie als volgt geformuleerd: *"... er wordt veel kennis gegenereerd, maar de omzetting van die kennis in economische waarde kan nog worden verbeterd. Er lijkt sprake te zijn van een kloof tussen de wereld van de wetenschap en die van het bedrijfsleven. Hetzelfde geldt voor de interactie tussen bedrijven enerzijds en kunstenaars en andere creatieve geesten anderzijds."*⁴²

Voor het verkleinen van de kloof tussen wetenschap en bedrijfsleven richt de provincie zich op Science Park Utrecht. Het Programma Cultuur & Economie heeft als doel de uitwisseling tussen bedrijven en kunstenaars te bevorderen.

De provincie stelt dat innovatie prominenter op de agenda moet worden gezet. Zowel technologische doorbraken als procesverbeteringen zijn belangrijk om bedrijven gezond en toekomstbestendig te maken. De Taskforce Innovatie moet bedrijven helpen om meer te innoveren.⁴³

De provincie ziet breedband als een belangrijk middel om de kenniseconomie te versterken.⁴⁴

"...breedbandtechnologie [biedt] mogelijkheden om compleet nieuwe diensten te ontwikkelen, of bestaande diensten op een meer efficiënte manier aan te bieden."

Naast economische kansen noemt de provincie andere gebieden waarop breedband vernieuwing mogelijk maakt.⁴⁵

- veiligheid (camerabewaking);
- gezondheidszorg (diagnosestelling door artsen);
- cultuur (verspreiding van beeld en geluid bij culturele evenementen).

De provincie Utrecht onderbouwt het belang van innovatie voor een economie, ook wordt aangegeven waar de provincie op in wil zetten en met welke programma's/instrumenten de provincie dit wil doen (zie bovenstaande twee alinea's). De provincie maakt echter niet aannemelijk in hoeverre haar beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstelling. In de onderbouwing van bijvoorbeeld het onderdeel Science Park Utrecht blijft onduidelijk waartoe de samenwerking op dit gebied leidt en waarom de provincie in deze samenwerking participeert.

In het Economisch Beleidsplan noemt de provincie bij dit thema één bron, namelijk een beleidsbrief van het Ministerie van EZ en Ministerie van OCW die ingaat op onder andere de wisselwerking tussen creativiteit en welvaart en de economische waarde van cultuur en creativiteit.⁴⁶

⁴¹ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 29

⁴² Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 29

⁴³ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 31

⁴⁴ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 32

⁴⁵ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 32

⁴⁶ Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2006), Beleidsbrief "Ons creatieve vermogen"

Bevinding 6: Bij de onderbouwing van het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit gaat de provincie zowel uit van kansen (beroepsbevolking, kennisinstellingen/bedrijven) als van problemen (kloof wetenschap-bedrijfsleven en kunstenaars-bedrijfsleven). De provincie verwijst bij dit thema nauwelijks naar bronnen. De provincie maakt niet aannemelijk dat haar beleid zal bijdragen aan het behalen van het doel.

3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De in het Economisch Beleidsplan 2007-2011 opgenomen indicatoren bij het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit en de indicator in het Collegeprogramma worden niet gemonitord (zie paragraaf 3.1.1). In de tussenevaluatie Cultuur & Economie wordt wel ingegaan op de resultaten in 2008 en 2009 van het onderdeel Cultuur en economie (zie tabel 9).

Tabel 9 Indicatoren Programma Cultuur & Economie

Indicatoren		Resultaat 2008 en 2009
1	0,2% groei marktaandeel creatieve bedrijvigheid provincie Utrecht in het landelijk marktaandeel creatieve bedrijvigheid in de periode 2008-2011 (meetjaar 2012).	Geen informatie
2	10% meer creatieve vestigingen in de provincie Utrecht in de periode 2008-2011 (meetjaar 2012).	11,5% in 2009 t.o.v. 2008
3	10 nieuwe projecten voortkomend uit de samenwerking tussen de creatieve bedrijvigheid en het reguliere bedrijfsleven tussen 2008-2011	9
4	20 nieuwe projecten voortkomend uit de samenwerking binnen de deelsectoren creatieve bedrijvigheid tussen 2008-2011.	12

In de begroting en jaarrekening 2009 is voor dit thema geen indicator opgenomen.

Bevinding 7: De provincie voert geen monitoring uit op de effectindicatoren die betrekking hebben op het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit uit het Economisch Beleidsplan. Over de meetbare doelen in het Programma Cultuur & Economie wordt grotendeels gerapporteerd in de tussentijdse evaluatie.

In het huidige Economisch Beleidsplan wordt een toelichting gegeven op het Economisch Beleidsplan 2003-2007. Een onderdeel dat daarin aan de orde komt is innovatie, omdat de provincie betrokken is geweest bij de oprichting van het innovatienetwerk Unité. Daaruit volgend is de Taskforce Innovatie tot stand gekomen. De provincie noemt de volgende resultaten van innovatienetwerk Unité.⁴⁷

“Samen met de Unité partners is het programma Innovatieve Acties uitgevoerd ... 17 projecten [zijn] uitgevoerd. ... meer interactie tussen de Utrechtse kennisinstellingen en het bedrijfsleven ... nieuwe netwerken ontstaan ... Nieuwe ‘slimme producten’ ontwikkeld ... Het belang van innovatie is bovendien breed onder de aandacht gekomen van het publiek.”

De provincie maakt niet concreet in hoeverre het doel is gehaald. Een koppeling met de doelstelling(en) ontbreekt waardoor de mate van doelbereiking en doeltreffendheid niet aannemelijk is gemaakt.

⁴⁷ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 64

Naast de themabrede toelichting in het huidige Economisch Beleidsplan beschikt de provincie over de volgende evaluaties:

- Taskforce Innovatie;
- Programma Breedbandimpuls;
- Tussenevaluatie Cultuur & Economie;
- Tussenevaluatie Economisch beleidsplan 2007-2011.

Het functioneren van de Taskforce Innovatie is in 2008 geëvalueerd door PriceWaterhouseCoopers (PWC). De conclusie was dat de opzet van de Taskforce Innovatie (TFI) op hoofdlijnen is geslaagd. In het onderzoek worden twee belangrijke aandachtspunten genoemd:⁴⁸

- *“... er nog veel meer strategisch kan en moet worden gekeken naar de vraag hoe innovatie nog meer gestimuleerd kan worden. Dit door te kijken naar de sterke en minder sterke punten van de regio, de kansen en mogelijkheden en een strategie hoe deze kansen gerealiseerd kunnen worden.”*
- *“Ook constateren wij dat de betrokkenheid van bedrijfsleven en specifiek daarbij het MKB onvoldoende uit de verf is gekomen. De wederzijdse verwachtingen en mogelijkheden hadden veel meer uitgewerkt kunnen/moeten worden. Dat is niet of nauwelijks gebeurd.”*

PWC geeft tot slot aan dat zij denken dat het goed is om de TFI voort te zetten, waarbij rekening wordt gehouden met door hen aangegeven aandachtspunten.

De Taskforce Innovatie geeft aan de aanbevelingen te gebruiken voor verbetering en aanpassing van het programma in de tweede termijn. Zo krijgt de strategische visie meer aandacht en wordt met name het MKB intensiever betrokken.⁴⁹

Het programma Breedbandimpuls is door de provincie zelf geëvalueerd. De voornaamste resultaten zijn:⁵⁰

- Actielijn vraagbundeling: de onderhandelingspositie die de provincie heeft gecreëerd heeft ertoe geleid dat in 85% van de zakelijke markt wordt gedekt met glasvezelinfrastructuur. De prijs is 1/10 van de prijs bij aanvang van het project.
- Actielijn dienstenontwikkeling: zes projecten hebben subsidie ontvangen.
- Actielijn digitale marktplaatsen: door de voortschrijdende techniek is het niet langer noodzakelijk om een fysieke marktplaats te hebben.

Inmiddels is het programma Breedbandimpuls door de provincie afgerond.

Een tussenevaluatie van het Programma Cultuur & Economie is beschikbaar. Deze evaluatie gaat in op de resultaten van zeven geselecteerde projecten die in het kader van dit programma subsidie hebben ontvangen.⁵¹

In de tussenevaluatie van het Economisch Beleidsplan hanteert de provincie een andere indeling dan in het Economisch Beleidsplan 2007-2011. Onder het thema Vernieuwen met kennis en creativiteit worden ook de onderdelen MVO, stimulering kansrijke sectoren en evenementenbeleid geplaatst. In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 staat dat deze onderdelen bijdragen aan het thema Meer en anders ondernemen (zie ook paragraaf 3.2). Daarnaast zijn Pieken in de Delta (Noordvleugel) en EFRO – Kansen voor West als afzonderlijke thema's toegevoegd.⁵²

⁴⁸ PriceWaterhouseCoopers (2008), Evaluatie Taskforce Innovatie, p. 27

⁴⁹ Taskforce Innovatie (2009), Motor voor Duurzame Innovatie TFI 2009-2013

⁵⁰ Provincie Utrecht (2009), Beleidsevaluatie Project Breedband

⁵¹ Provincie Utrecht (2009), Tussenevaluatie Cultuur & Economie

⁵² Provincie Utrecht (2010), Beleidsevaluatie Economisch Beleidsplan

In de tussenevaluatie staan per onderdeel de voorgenomen prestaties en de ontwikkelingen beschreven, de mate van doelbereiking wordt echter beperkt duidelijk gemaakt. Een analyse van de uitkomsten ontbreekt, de maatschappelijke effecten uit het Economisch Beleidsplan 2007-2011 worden niet gemeten, er is geen nulmeting en het blijft onduidelijk in hoeverre de provincie bijdraagt aan het behalen van de doelstelling die bij dit thema hoort. De provincie heeft aangegeven dat op projectniveau monitoring plaatsvindt via voortgangsrapportages.⁵³ Daarnaast geeft de gedeputeerde aan dat hij ook kijkt wat er gaande is op projectniveau, een voorbeeld zijn de 'incubators' (bedrijfsruimte voor jonge ondernemers) die volledig bezet zijn.⁵⁴

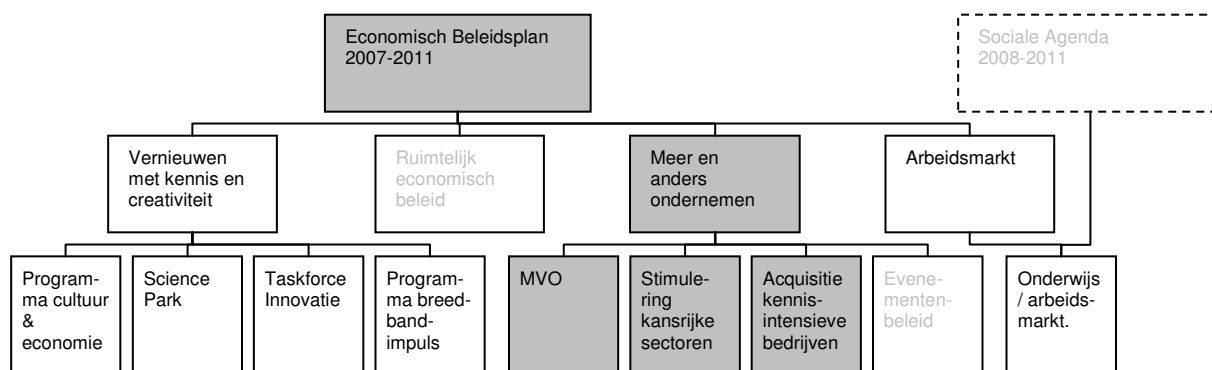
De provincie heeft aangegeven dat het Science Park Utrecht bij de ex post evaluatie wordt geëvalueerd.⁵⁵

Bevinding 8: De provincie heeft verschillende evaluaties uitgevoerd. De doeltreffendheid van het beleid is hierin niet aannemelijk gemaakt.

3.2 Meer en anders ondernemen

3.2.1 Formulering van het beleid

Het thema 'Meer en anders ondernemen' kent vier onderdelen (zie figuur 4).



Figuur 4 Thema 'Meer en anders ondernemen'

'MVO' staat voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. In een gezamenlijke notitie⁵⁶ van de afdelingen Milieu, Economie en Maatschappelijke Ontwikkelingen is het beleid op dit terrein vormgegeven. Voor het onderdeel 'Stimulering kansrijke sectoren' is geen apart programma ontwikkeld. Projecten op dit gebied worden uitgevoerd door de Taskforce Innovatie, via Pieken in de Delta en EFRO projecten. 'Acquisitie kennisintensieve bedrijven' is vastgelegd in het 'Actieplan Buitenlandse Bedrijven' en bestaat uit twee plannen. Het 'Marketing en Acquisitie Plan' is gericht op het aantrekken van bedrijven en het 'Current Investor Development Plan' is gericht op het behouden van bestaande bedrijven. Buiten het Economisch Beleidsplan heeft de provincie ook beleid opgesteld omtrent 'Stimuleren ondernemerschap onder laagopgeleiden' en 'Crisis Ondernemersloket'.

⁵³ Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 11 oktober 2010

⁵⁴ Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 29 september 2010

⁵⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 15 maart 2010

⁵⁶ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011

Evenementenbeleid wordt in dit onderzoek niet meegenomen omdat de uitvoering niet als economisch beleid wordt beschouwd maar valt onder vrijetijdsbeleid (zie ook paragraaf 2.1).

Doelstelling

De provincie Utrecht heeft de volgende ambitie geformuleerd voor het thema 'Meer en anders ondernemen':⁵⁷
"Wij willen nieuwe bedrijven aantrekken en bestaande bedrijven binden die passen bij het economisch profiel van de provincie Utrecht. De meest kansrijke sectoren zijn de gaming, de zakelijke dienstverlening, het zakelijk toerisme, en de medische sector en life sciences."

In de doelstelling geeft de provincie aan wat het wil bereiken, hierbij worden concrete kansrijke sectoren genoemd. De doelstelling van de provincie is hierdoor specifiek geformuleerd.

In de doelstelling komen alleen de onderdelen Stimulering kansrijke sectoren en Acquisitie kennisintensieve bedrijven terug en niet het onderdeel MVO.

Indicatoren

In het Economisch Beleidsplan zijn voor het thema Meer en anders ondernemen de volgende indicatoren opgenomen (exclusief Evenementenbeleid).⁵⁸

1. toename aantal vestigingen en arbeidsplaatsen in life sciences en medisch cluster;
2. toename aantal vestigingen en arbeidsplaatsen in gaming;
3. toename aantal vestigingen en arbeidsplaatsen in zakelijk toerisme;

Nulmetingen van deze indicatoren, streefwaarden en tijdpaden ontbreken. Daarnaast ontbreekt eveneens een indicator die betrekking heeft op het onderdeel Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Ook voor de in de doelstelling genoemde kansrijke sector zakelijke dienstverlening is geen indicator opgenomen.

Voor het onderdeel 'Acquisitie kennisintensieve bedrijven' is de volgende prestatie benoemd:⁵⁹

"Jaarlijks ca. 10 nieuwe vestigingen met ca. 200 arbeidsplaatsen"

Opvallend is dat het onderscheid naar sectoren ontbreekt. Hoewel de prestatie niet helemaal concreet is geformuleerd (in de prestatie staat ca. waardoor deze niet exact is) kunnen uitspraken over de doelbereiking worden gedaan.

Voor alle bij dit thema behorende effectindicatoren geldt dat ze gericht zijn op de toename van nieuwe bedrijven. Het in de doelstelling genoemde 'binden van bedrijven' komt niet terug in de effectindicatoren. In de prestatie-indicator, die vermeld staat in de begroting 2009 voor het onderdeel 'Acquisitie kennisintensieve bedrijven' komt het 'binden van bedrijven' wel terug. Deze prestatie-indicator luidt:⁶⁰

"Bezoeken aan buitenlandse bedrijven met als doel hen te interesseren voor vestiging of uitbreiding van hun activiteiten in provincie Utrecht."

De streefwaarde bij deze indicator is gesteld op 80.

In het 'Actieplan Buitenlandse Bedrijven', verschenen na het Economisch Beleidsplan, is de volgende indicator opgenomen:⁶¹

"... in de periode 2008 t/m 2011 minimaal 50 investeringsprojecten van buitenlandse bedrijven aantrekken."

Een indeling naar sectoren ontbreekt eveneens.

⁵⁷ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 4

⁵⁸ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 51

⁵⁹ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 59

⁶⁰ Provincie Utrecht (2008), Programmabegroting 2009, p. 45

⁶¹ Provincie Utrecht (2008), PS besluit - PS2008MME14, p. 2

Rol en instrumenten van de provincie

De rol die de provincie voor zichzelf ziet weggelegd wordt niet per thema beschreven. Over de rol van de overheid en MVO schrijft de provincie het volgende:⁶²

“MVO lijkt in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Toch speelt de overheid een belangrijke rol. De overheid stelt kaders en stimuleert ontwikkelingen en investeringen die bijdragen aan duurzaamheid, participatie en sociale samenhang.”

De provincie voert haar beleid onder andere uit via het organiseren van themabijeenkomsten, een website die bedrijven informeert over MVO subsidies, ondersteuningsmogelijkheden en praktijkvoorbeelden en uitreiken van een MVO stimuleringsprijs.

Op het gebied van acquisitie ziet de provincie een rol voor zichzelf weggelegd in het pro-actief bewerken van een aantal segmenten.⁶³ Het Marketing en Acquisitie Plan richt zich op drie targetsegmenten:⁶⁴

- hoofdkantoren (nationaal en Europees)
- marketing en Verkoopkantoren (nationaal)
- research en Development (Gaming en Life Sciences)

Het Current Investor Development Plan richt zich op structureel benaderen van bedrijven en het onderhouden van contacten. Over de uitvoering van het beleid zegt de provincie het volgende:⁶⁵

“Bij de uitvoering van het actieplan werken we samen met het Netherlands Foreign Investment Agency (onderdeel Ministerie EZ) en de Utrechtse gemeenten. Door de focus op kantoren en research en development zal dit hoofdzakelijk met Utrecht en Amersfoort zijn.”

‘Invest in Utrecht’ is het uitvoeringsonderdeel van het acquisitiebeleid van de provincie en is één van de regionale partners van de NFIA. De provincie Utrecht heeft er voor gekozen om dit onderdeel binnen de muren van de provincie te houden.⁶⁶

‘Stimuleren ondernemerschap onder laagopgeleiden’ is een amendement uit 2007 waarmee PS een nader te bepalen stimuleringsproject wil opstarten voor lager opgeleide ondernemers.⁶⁷ Destijds was niet bekend wat het bestaande beleid was op dit terrein.⁶⁸ In 2010 geeft de provincie aan dat op dit terrein reeds initiatieven bestonden:⁶⁹

- stimuleren ondernemerschap in vmbo en mbo (Sociale Agenda/Onderwijs-Arbeidsmarkt);
- microkredietregelingen;
- bestaande initiatieven ter ondersteuning van starters.

Daarnaast wilde de provincie in samenwerking met de Kamer van Koophandel het project IkStartSmart⁷⁰ Utrecht opstarten. In dit kader en naar aanleiding van het amendement is in het eerste kwartaal 2010 door de provincie overleg gevoerd met verschillende gemeenten. IkStartSmart ondersteunt beginnende en pas gestarte ondernemers bij het maken van een goede start van hun onderneming. Het biedt ondernemers nuttige informatie,

⁶² Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, p. 6

⁶³ Provincie Utrecht (2008), PS besluit - PS2008MME14, p. 2

⁶⁴ Arcusplus (2008), Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011, p. 3

⁶⁵ Provincie Utrecht (2008), PS besluit - PS2008MME14, p. 1

⁶⁶ Provincie Utrecht (2010), reactie feitelijk wederhoor, 11 oktober 2010

⁶⁷ Provincie Utrecht (2007), Amendement stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden - 17 december 2007

⁶⁸ Provincie Utrecht (2010), Verslag cieMME – 2010MME46

⁶⁹ Provincie Utrecht (2010), Memorandum cieMME - 2010MME25

⁷⁰ In de provincie Gelderland is draait het project al een aantal jaar. De Kamer van Koophandel wil het project landelijk uitrollen. Provincie Utrecht (2010), Memorandum cieMME - 2010MME25

contactpersonen, ervaren ondernemerscoaches, ondernemerschapstrainingen en netwerk mogelijkheden.⁷¹ Met het project IkStartSmart geeft de provincie een bredere invulling aan het Amendement stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden. GS gaan het project voorlopig niet uitvoeren omdat de gemeente Utrecht niet aan het project IkStartSmart meewerkt. De gedeputeerde gaat bekijken op welke wijze invulling gegeven kan worden aan het amendement.⁷²

Het Crisis Ondernemersloket maakt onderdeel uit van de versnellingsagenda.⁷³ Het doel luidt als volgt:⁷⁴
“Hiermee willen we [de provincie Utrecht] ondernemers ondersteunen en ondernemerschap vergemakkelijken. ... Het crisis ondernemersloket [...] biedt ondernemers een kritische analyse van de bedrijfssituatie, inhoudelijke expertise en de mogelijkheid om te leren van elkaar.”

Ondernemers worden geholpen door adviseurs van het loket en door externe specialisten waarmee het loket een dienstverleningsovereenkomst aangaat.⁷⁵

In bijlage C is een nadere uitwerking van de provinciale instrumenten opgenomen.

Budget

Het budget voor projecten op het gebied van MVO is opgebouwd uit middelen die beschikbaar zijn gesteld vanuit de drie betrokken beleidsvelden. Vanuit de afdeling Economie wordt jaarlijks € 20.000 beschikbaar gesteld voor de MVO stimuleringsprijs. Daarnaast komen via de Taskforce Innovatie indirecte gelden beschikbaar. Per jaar besteedt de Taskforce Innovatie ongeveer € 350.000⁷⁶ aan activiteiten die duurzame innovatie/MVO stimuleren.⁷⁷ Het budget voor het acquisitiebeleid bedraagt € 250.000 per jaar voor de periode 2008 tot en met 2011. Het budget voor Stimuleren ondernemerschap onder laagopgeleiden bedraagt € 1.250.000 en komt bovenop het bestaande budget voor economisch beleid.⁷⁸ De kosten voor het Crisis Ondernemersloket bedragen € 580.000 voor twee jaar. De provincie draagt vanuit het budget voor economisch beleid € 300.000 bij, de overige kosten zijn voor de Kamers van Koophandel.⁷⁹

⁷¹ Provincie Utrecht (2010), Memorandum cieMME - 2010MME25

⁷² Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 29 september 2010

⁷³ *“In deze agenda staan initiatieven waarmee de provincie de Utrechtse economie aan gaat jagen. Het gaat daarbij met name om het versneld uitvoeren van lopende projecten die snel een positief effect op het bedrijfsleven hebben.”* Provincie Utrecht (2010), www.provincie-utrecht.nl [geciteerd 19 april 2010]

⁷⁴ Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04

⁷⁵ Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04

⁷⁶ Naast de bijdrage van de provincie Utrecht ontvangt de Taskforce Innovatie van meerdere partijen subsidie, zie paragraaf 3.1.

⁷⁷ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, p. 10

⁷⁸ Provincie Utrecht (2007), Amendement stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden - 17 december 2007; Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

⁷⁹ Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04; Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

Bevinding 9: Bij het thema Meer en anders ondernemen heeft de provincie een specifiek doel geformuleerd. Het doel dekt echter niet alle subthema's. De indicatoren sluiten gedeeltelijk aan op het doel. In het Economisch Beleidsplan zijn bij het thema Meer en anders ondernemen drie effectindicatoren opgenomen, waarbij nulmetingen, streefwaarden en tijdpaden ontbreken. Voor het onderdeel Acquisitie kennisintensieve bedrijven is een effectindicator met alleen een streefwaarde opgenomen. Voor het onderdeel MVO is geen indicator opgesteld. In de begroting 2009 is één prestatie-indicator met streefwaarde opgenomen. Ten tijde van het schrijven van het Economisch Beleidsplan 2007-2011 was het budget per thema nog niet bekend. Hierdoor ontbreekt een volledig overzicht van de in te zetten middelen in het Economisch Beleidsplan.

3.2.2 Onderbouwing van het beleid

Het thema Meer en anders ondernemen is gericht op de bedrijven. In het Economisch Beleidsplan benoemt de provincie het belang als volgt:⁸⁰

“Bedrijven zijn de pijler onder de regionale economie. Zij zorgen voor inkomsten en werkgelegenheid en daarmee voor welvaart.”

Onder 'meer ondernemen' verstaat de provincie het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en het scheppen van randvoorwaarden om deze bedrijvigheid aan te trekken. Met 'anders ondernemen' doelt de provincie enerzijds op het bevorderen van de export bij bestaande bedrijven en anderzijds op een meer duurzame manier van ondernemen, het MVO.⁸¹ Het achterlopen van bedrijven op het gebied van export is onderbouwd met een bron. De provincie Utrecht stelt dat bedrijven in de provincie achterlopen als het gaat om het aandeel in hun omzet dat zij met export verdienen. In het Economisch Beleidsplan kondigt de provincie aan om onderzoek te doen naar de achtergronden en eventueel maatregelen te nemen.⁸²

In het Economisch Beleidsplan worden twee sectoren genoemd waarin de provincie Utrecht is gespecialiseerd. Dit zijn gaming en zakelijke toerisme. Op het gebied van gaming stelt de provincie dat er een sterke kennis basis aanwezig is. Als onderbouwing voor het zakelijk toerisme noemt de provincie haar centrale ligging en aanwezigheid van accommodaties. Tot slot wordt ook het medisch cluster, gelegen in het verlengde van de life science sector, genoemd. De provincie geeft aan 'sterk vertegenwoordigd' te zijn in deze sector en de gevolgen van de vergrijzing bieden volgens de provincie groeimogelijkheden voor het cluster.⁸³

Over het belang van MVO bij bedrijven schrijft de provincie het volgende:⁸⁴

“MVO maakt dat bedrijven zich beter kunnen aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen en hieraan positief kunnen bijdragen. Dit betekent meerwaarde voor het bedrijfsleven zelf, de economie van Utrecht en de maatschappij in zijn geheel.”

De provincie geeft aan dat een belangrijke taak in het stimuleren van MVO bij bedrijven is weggelegd voor de provinciale overheid.⁸⁵

“Namelijk door MVO kennis te ontsluiten op regionale schaal, uitwisseling van ervaringen tussen bedrijven te faciliteren, meer ruimte te bieden voor (implementatie van) MVO in innovatieprojecten en als 'makelaar' op te

⁸⁰ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 40

⁸¹ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, pp. 40-43

⁸² Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 42

⁸³ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, pp. 40-41

⁸⁴ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, p. 4

⁸⁵ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, p. 6

treden tussen gemeenten en rijksoverheid. Samenwerking met organisaties die dicht op het MKB staan, zoals MKB Nederland, brancheorganisaties, ondernemerskringen en Kamer van Koophandel is hierbij van belang."

In de notitie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011 worden bij de onderbouwing van het beleid meerdere bronnen aangehaald. Zo is uit de Provinciaal Arbeidsplaatsen Register (PAR) enquête gebleken waar bedrijven op het gebied van MVO behoefte aan hebben. De rol van de provincie wordt onderbouwd met onderzoeken van MVO Nederland en de Nyenrode Business Universiteit.

In het Marketing en Acquisitie Plan 2008-2011 wordt de onderbouwing voor het beleid als volgt geformuleerd:⁸⁶
"Economische groei en werkgelegenheid worden voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin een land of regio in staat is om buitenlandse ondernemingen aan te trekken. Buitenlandse bedrijven leveren een vitale bijdrage aan de Nederlandse economie en creëren substantiële directe en indirecte werkgelegenheid. [...] Naast het creëren van werkgelegenheid versterken internationale ondernemingen ook de innovatie-kracht; ze houden het bedrijfsleven scherp, faciliteren aansluiting op internationale netwerken en geven een land of regio internationale bekendheid."

De onderbouwing van het tweede deel van het acquisitiebeleid, het behouden van bedrijven, wordt als volgt beschreven in Current Investor Development Plan:⁸⁷

"In het recente verleden is gebleken dat het structureel benaderen van en onderhouden van contacten met 'current investors' niet alleen meer en kwalitatief (lees: meer werkgelegenheid) betere leads oplevert - uitbreidings- en consolidatie-investeringen - maar tevens een stuk verankering van het buitenlandse bedrijfsleven in de regio in de hand kan werken."

Bij de onderbouwing in het Marketing en Acquisitie Plan 2008-2011 wordt verwezen naar bronnen zoals het Ministerie van Economische Zaken en het World Economic Forum. Het belang van buitenlandse bedrijven wordt door de provincie onderbouwd. Onduidelijk is in hoeverre het provinciale beleid bijdraagt aan de doelstelling. In het Current Investor Development Plan wordt niet verwezen naar bronnen. Onduidelijk blijft waarop het bovenstaande citaat ("*In het recente verleden is gebleken dat...*") is gebaseerd.⁸⁸ De provincie noemt het belang van structurele benadering van bedrijven maar omdat onduidelijk is waarop dit is gebaseerd maakt de provincie niet goed aannemelijk dat het provinciale beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling.

De onderbouwing van het onderdeel Stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden luidt als volgt:⁸⁹
"...PS [stellen] dat er een scheve verhouding bestaat tussen de werkloosheid onder de laagopgeleide en de hoger opgeleide Utrechtse beroepsbevolking. In de overwegingen stellen PS dat veel bestaande MKB-bedrijven met lager opgeleide werknemers te maken krijgen met vergrijzing en weinig jongeren bewust kiezen voor het ondernemerschap. Ook is de combinatie 'jong en lager opgeleid' voor veel banken een drempel om starterskredieten te verstrekken. Bovendien heeft groeiend ondernemerschap onder laagopgeleide jongeren ook een positief effect op behoud en algemene groei van de werkgelegenheid voor laagopgeleiden."

In het Amendement stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden verwijzen PS naar de scheve verhouding tussen werkloosheid onder de laag en hoog opgeleide Utrechtse beroepsbevolking (7,1% tegenover 4,2% gemiddeld).⁹⁰ De werkloosheid binnen deze groep bedroeg in absolute aantallen destijds 8.000.

De provincie geeft de volgende onderbouwing voor het Crisis Ondernemersloket:⁹¹

⁸⁶ Arcusplus (2008), Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011, p. 5

⁸⁷ Arcusplus (2008), Current Investor Development Plan provincie Utrecht 2008-2011, p. 5

⁸⁸ Arcusplus (2008), Current Investor Development Plan provincie Utrecht 2008-2011, p. 5

⁸⁹ Provincie Utrecht (2010), Memorandum cieMME - 2010MME25, p.1

⁹⁰ Provincie Utrecht (2008), Memorandum cieMME - 2008MME56 bijlage

“Ook in de provincie Utrecht worden MKB ondernemers hard getroffen door de crisis. Een kwart van de ondernemers geeft aan behoefte te hebben aan ondersteuning in verband met de crisis.”

In het door PS aangenomen voorstel wordt verwezen naar een onderzoek.⁹² Onduidelijk blijft welk onderzoek.

Voor zowel het onderdeel Stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden als Crisis Ondernemersloket geldt dat de provincie het probleem goed onderbouwd. Het maakt echter beperkt aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel. Bij het project IkStartSmart wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het project al enkele jaren succesvol draait in Gelderland. Onduidelijk blijft wat deze successen zijn en daarnaast ontbreekt de onderbouwing dat dit project ook voor de provincie Utrecht van toegevoegde waarde kan zijn. In Utrecht blijken immers al diverse initiatieven te bestaan.

Bevinding 10: De provincie gaat bij de onderbouwing van de verschillende onderdelen zowel uit van kansen als van problemen. Hierbij wordt in verschillende mate verwezen naar bronnen. Op het onderdeel MVO na maakt de provincie nauwelijks aannemelijk dat het doel door provinciaal beleid bereikt kan worden. Voor de onderbouwing van haar rol bij het onderdeel MVO verwijst de provincie naar bronnen.

3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De in het Economisch Beleidsplan 2007-2011 opgenomen indicatoren bij het thema Meer en anders ondernemen worden niet gemonitord.

Uit de jaarrekening 2009 blijkt dat de provincie Utrecht 94 acquisitiebezoeken heeft verricht. Dit is 14 meer dan oorspronkelijk begroot. Meer indicatoren in de planning en control cyclus heeft de provincie bij dit thema niet.

ARCUSplus heeft op basis van cijfers van de provincie Utrecht overzichten gemaakt van de aantallen investeringen en daarmee samenhangende extra arbeidsplaatsen van buitenlandse bedrijven in de periode 2003-2007.⁹³ Een koppeling met de indicatoren uit het Economisch Beleidsplan ontbreekt. In bijlage 7 van het Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011 wordt een indeling gemaakt naar sectoren. Opvallend is dat gaming en zakelijk toerisme niet als aparte sectoren zijn genoemd. De sectoren life science en zakelijke dienstverlening worden samen met andere sectoren wel genoemd.

Bevinding 11: De provincie monitort de prestatie-indicator over het aantal acquisitiebezoeken in de planning en control cyclus. Een monitoring van de indicatoren uit het Economisch Beleidsplan vindt niet plaats.

In het huidige Economisch Beleidsplan wordt een toelichting gegeven op bedrijfsvestiging, één van de onderwerpen uit het Economisch Beleidsplan 2003-2007. Voor wat betreft dit onderwerp maakt de provincie de koppeling met de doelstelling. In de periode 2003-2007 zijn ca. 30 investeringsprojecten met ruim 600 extra arbeidsplaatsen gerealiseerd. De doelstelling was werving van 25 kennisintensieve bedrijven.⁹⁴ Opvallend is

⁹¹ Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04, p.1

⁹² Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04, p.1

⁹³ Zie hiervoor hoofdstuk 3 en bijlage 5 tot en met 11 van Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011.

⁹⁴ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 65

daarbij dat er een verschil bestaat tussen 'realisatie van investeringsprojecten' en 'werving van kennisintensieve bedrijven'. Over de participatie in het Utrecht Investment Agency (UIA) worden geen concrete resultaten genoemd:⁹⁵

"UIA heeft sinds de start in september 2005 veel contacten gelegd met bedrijven. Dit heeft inmiddels geleid tot de vestiging van een grote zakelijke dienstverlener met ca. 40 arbeidsplaatsen (stand najaar 2006)."

In de notitie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011 is een paragraaf opgenomen die de resultaten tot 2009 beschrijft. De Rekenkamer ziet dit niet als een evaluatie omdat er geen koppeling gemaakt wordt met de doelstellingen, er geen nulmeting aanwezig was en een analyse van de uitkomsten niet plaats vindt waardoor onduidelijk blijft wat de provincie met haar beleid heeft bereikt.

In de tussenevaluatie van het Economisch Beleidsplan hanteert de provincie zoals eerder al geschreven een andere indeling als in het Economisch Beleidsplan 2007-2011. Bij het thema Meer en anders ondernemen komt alleen het onderwerp 'Acquisitie kennisintensieve bedrijven' terug. In de tussenevaluatie noemt de provincie bij dit onderdeel het doel en de ontwikkelingen. Met 12 nieuwe bedrijven, 8 uitbreidingen of nieuwe vestigingen en 708 nieuwe banen in 2008-2009 worden de gestelde doelen (jaarlijks ca. 10 nieuwe vestigingen met ca. 200 arbeidsplaatsen) gehaald.⁹⁶ De doeltreffendheid wordt hierbij echter niet aannemelijk gemaakt omdat het inzicht in de door de provincie geleverde prestaties ontbreekt. Eveneens ontbreekt een koppeling met de maatschappelijke effecten uit het Economisch Beleidsplan 2007-2011. Hier is onduidelijk welke doelen de provincie behaalt in de door haar specifiek benoemde 'kansrijke sectoren'.

Bevinding 12: Uit de toelichting op bedrijfsvestiging in het huidige Economisch Beleidsplan en in de tussenevaluatie bij Acquisitie kennisintensieve bedrijven blijkt dat zich meer bedrijven in de provincie hebben gevestigd dan het oorspronkelijke doel. In beide gevallen ontbreekt echter een analyse van de resultaten waardoor de doeltreffendheid van het beleid niet aannemelijk is gemaakt. Ook is niet bekend in welke mate de nieuw gevestigde bedrijven betrekking hebben op de 'kansrijke sectoren' en in welke mate bestaande bedrijven behouden zijn.

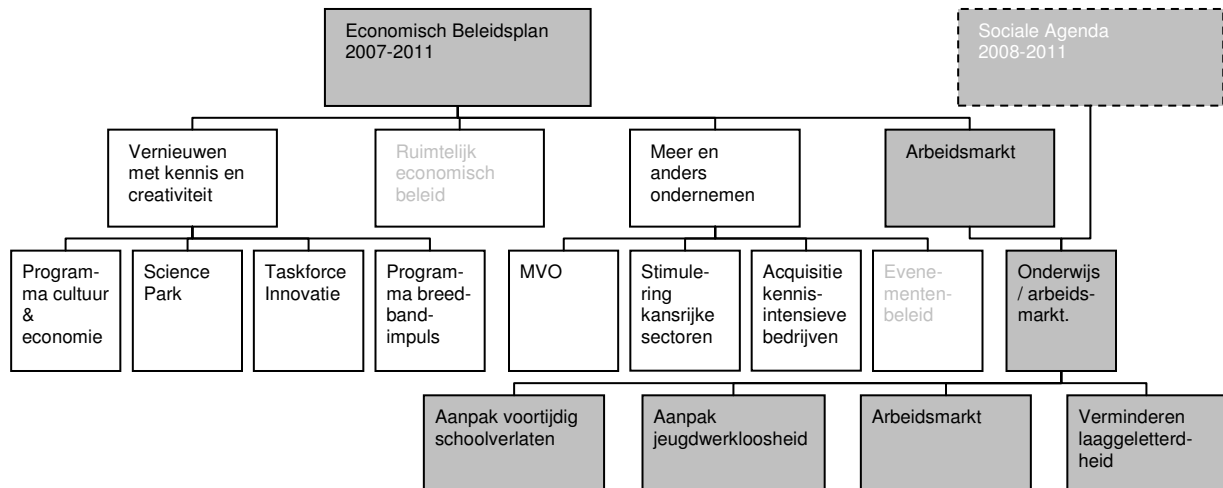
⁹⁵ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 65

⁹⁶ Provincie Utrecht (2010), Beleidsevaluatie Economisch Beleidsplan, p. 12

3.3 Arbeidsmarkt

3.3.1 Formulering van het beleid

Het onderwijs en arbeidsmarkt beleid komt in het Economisch Beleidsplan 2007-2011 kort aan de orde en is nader uitgewerkt in de Sociale Agenda 2008-2012 (zie figuur 5).



Figuur 5 Thema 'Arbeidsmarkt'

Doelstelling

In het Economisch Beleidsplan 2007-2011 heeft de provincie voor haar arbeidsmarktbeleid de volgende ambitie geformuleerd:⁹⁷

"Wij willen een betere afstemming tussen onderwijs en de regionale arbeidsmarkt en een betere benutting van het arbeidspotentieel in kwantitatief en kwalitatief opzicht."

De doelstelling van de provincie is redelijk specifiek geformuleerd. Een aantal vage termen zorgen ervoor dat niet direct duidelijk is wat de provincie wil bereiken.

In het uitvoeringsprogramma van de Sociale Agenda 2008-2011 'Samen leven, leren, werken' wordt een soortgelijke ambitie geformuleerd. Daaraan wordt toegevoegd dat de provincie met name de arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden wil verbeteren.⁹⁸

Indicatoren

In het Economisch Beleidplan 2007-2011 heeft de provincie voor het thema arbeidsmarkt twee effectindicatoren geformuleerd.⁹⁹

1. reductie aantal jongeren op de arbeidsmarkt zonder startkwalificatie;
2. toename van de arbeidsparticipatie op de Utrechtse arbeidsmarkt.

Bij beide indicatoren is geen nulmeting, streefwaarde en tijdpad genoemd.

In het uitvoeringsprogramma Samen leven, leren, werken is per deelthema een maatschappelijk effect geformuleerd. De maatschappelijke effecten uit het uitvoeringsprogramma bij Onderwijs en Arbeidsmarkt zijn:¹⁰⁰

⁹⁷ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 4

⁹⁸ "We willen de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt verbeteren en de kans op een goede arbeidsmarktpositie van met name lager opgeleiden vergroten." Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 4

⁹⁹ Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011, p. 51

¹⁰⁰ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 44-46

- In 2011 hebben meer jongeren een startkwalificatie behaald dan in 2007.
- In 2011 is het aandeel jongeren 65 dat werkt of naar school gaat (of beide combineert), toegenomen ten opzichte van 2007.
- In 2011 wordt het beschikbare arbeidspotentieel in de provincie Utrecht beter benut dan in 2007.
- in 2011 is de laaggeletterdheid in de provincie Utrecht ten opzichte van 2007 verder teruggedrongen.

Twee effecten komen overeen met maatschappelijke effecten uit het Economisch Beleidsplan. In het uitvoeringsprogramma zijn nulmetingen opgenomen al moet opgemerkt worden dat bij twee gevallen geen jaartal bij de cijfers wordt genoemd. Streefwaarden ontbreken, de provincie geeft bijvoorbeeld aan dat ze problematiek wil terugdringen maar koppelt dit niet aan een waarde.

De genoemde maatschappelijke effecten sluiten aan op het doel.

In de begroting 2009 is voor het thema Arbeidsmarkt een indicator opgenomen bij het programma 'Jeugd, onderwijs en zorg'. Deze indicator heeft naast de Sociale Agenda ook betrekking op 'Zorg/Welzijn/Onderwijs' en 'Stimuleringsregeling Maatschappelijke ontwikkeling':¹⁰¹

"Op basis van honderd subsidieverstrekkings en/of -beschikkingen wordt door samenwerkingspartners en provincie thematisch gewerkt aan het verhelpen van maatschappelijke problemen op bijvoorbeeld de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt, participatie en integratie en vrijwilligers."

Deze indicator is dermate breed geformuleerd dat het niet aansluit op het doel.

Naast bovengenoemde indicatoren zijn in het uitvoeringsprogramma van de Sociale Agenda prestatie-indicatoren opgenomen. Elk deelthema kent verscheidene onderwerpen en activiteiten die ieder weer zijn gekoppeld aan één of meerdere indicatoren. In tabel 10 is een voorbeeld opgenomen. In bijlage C is de volledige lijst voor de vier deelthema's terug te vinden.

Tabel 10 Stimuleren ondernemerschap via het onderwijs (onderwerp bij het deelthema arbeidsmarkt)¹⁰²

Onderwerpen	Activiteiten	Indicatoren
Stimuleren ondernemerschap via het onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt ontwikkeling curriculum 'ondernemerschap'; ▪ bevordert aandacht voor ondernemerschap. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 1 gesubsidieerd project in 2008/2009; ▪ ten minste 1 gesubsidieerd project in 2008/2009.

Rol en instrumenten van de provincie

De provincie geeft in het uitvoeringsprogramma van de Sociale Agenda aan dat zij geen formele verantwoordelijkheid heeft op het gebied van onderwijs-arbeidsmarkt. De filosofie van de provincie is dat overheden moeten samenwerken waar dat kan. De provincie ziet haar rol op dit gebied als volgt:¹⁰³

"Bij het realiseren van onze ambities gaan we dan ook uit van de vraag hoe we gemeenten, onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke partners kunnen ondersteunen in het uitvoeren van hun (wettelijke) taken en hoe we de maatschappelijke effecten van hun inspanningen kunnen vergroten. Vanuit die rol willen we de uitvoering van beleid faciliteren, de totstandkoming van nieuwe initiatieven bevorderen, goede voorbeelden verspreiden en zoveel mogelijk knelpunten helpen oplossen."

¹⁰¹ Provincie Utrecht (2008), Programmabegroting 2009, p. 62

¹⁰² Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken

¹⁰³ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 4

Bij alle vier de deelthema's gebruikt de provincie de instrumenten opdrachtverstrekking en subsidie. In bijlage C is per deelthema aangegeven op welke onderwerpen de provincie de instrumenten (met name subsidieverstrekking) inzet.

Budget

Het budget voor onderwijs en arbeidsmarkt vanuit het programma 'Jeugd, onderwijs en zorg' in de periode 2008-2011 bedraagt € 7.930.000. De verdeling over de deelthema's is als volgt:¹⁰⁴

- aanpak voortijdig schoolverlaten € 2.800.000
- aanpak jeugdwerkloosheid € 2.800.000
- arbeidsmarkt € 1.700.000
- verminderen laaggeletterdheid € 630.000

Het budget voor Arbeidsmarkt vanuit het Economisch Beleidsplan bedraagt € 56.000 per jaar en is niet opgenomen in bovenstaand overzicht.¹⁰⁵

Bevinding 13: Bij het thema Arbeidsmarkt heeft de provincie een redelijk specifiek doel geformuleerd. In de begroting 2009 is echter één indicator opgenomen, die zeer breed geformuleerd is waardoor deze niet goed aansluit op het doel. De effectindicatoren sluiten goed aan bij het doel. Bij de effectindicatoren zijn geen streefwaarden vermeld waardoor niet te bepalen valt in welke mate de doelen worden behaald. In het uitvoeringsprogramma van de Sociale Agenda zijn verscheidene prestatie-indicatoren opgenomen. Er is een separaat budget vastgesteld voor onderwijs en arbeidsmarkt.

3.3.2 Onderbouwing van het beleid

De provincie Utrecht onderbouwt het belang van beleid op het gebied van onderwijs-arbeidsmarkt via twee wegen. Allereerst noemt de provincie het belang van onderwijs binnen de kenniseconomie:¹⁰⁶

"Op Europees niveau is afgesproken dat Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld moet worden.¹⁰⁷ Om dit te bereiken moet de innovatiekracht van ons land versterkt worden en het gemiddelde onderwijsniveau omhoog. De groeiende kenniseconomie vraagt om mensen die in staat zijn de kracht en dynamiek ervan vast te houden en verder te versterken, zodat ook in tijden van recessie een 'buffer' bestaat. In deze ontwikkelingen speelt onderwijs een cruciale rol."

Daarnaast geeft de provincie aan dat de ontwikkeling van de kenniseconomie ook een keerzijde heeft. Als minder positieve ontwikkelingen worden genoemd:¹⁰⁸

"De arbeidsmarkt stelt steeds hogere eisen aan werknemers, waaraan niet iedereen kan voldoen. Er is werkloosheid, terwijl er relatief veel vacatures zijn die niet kunnen worden ingevuld, en er zijn veel jongeren die voortijdig het onderwijs verlaten."

¹⁰⁴ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 24, 30, 36 & 40

¹⁰⁵ Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

¹⁰⁶ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, 2008, p. 3

¹⁰⁷ Deze doelen zijn afgeleid van de in 2000 opgestelde Lissabon strategie. De strategie is erop gericht om de Europese economieën te hervormen tot dynamische en concurrerende kenniseconomieën, met het oog op globalisering. Ministerie van Economische Zaken (2010), www.rijksoverheid.nl

¹⁰⁸ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 3

De provincie noemt de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen en andere bevolkingsgroepen noodzakelijk om de kosten van de vergrijzing van de bevolking te kunnen betalen. De provincie benadrukt de samenwerking met gemeenten, bedrijfsleven, scholen en maatschappelijke partners. De regio wordt daarbij als het aangewezen schaalniveau gezien.¹⁰⁹

“Het bevorderen van arbeidsparticipatie is in de uitwerking een vraagstuk dat vooral regionaal opgepakt moet worden.”

De provincie geeft in haar onderbouwing voor het verminderen van laaggeletterdheid zowel sociale als economische motivaties:¹¹⁰

“Een laaggeletterde bevolking is minder productief en kan minder economische groei realiseren. Laaggeletterdheid kan ook andere negatieve effecten hebben. Het draagt bijvoorbeeld bij aan een slechtere gezondheid, hogere criminaliteit en minder sociale cohesie (burgerschap).”

De Sociale Agenda 2008-2011 komt voort uit het Sociaal Rapport 2006 en daarop volgende sociale debatten in 2007. In 2006 heeft de provincie het tweede Sociaal Rapport opgesteld. In het rapport komen zes in IPO afgesproken sociale thema's aanbod. Via kwantitatieve en kwalitatieve analyses (respectievelijk indicatoren en discussiebijeenkomsten) is de stand van zaken per thema duidelijk geworden.¹¹¹

De provincie geeft aan dat voortijdig schoolverlaten en de mismatch tussen de diploma's van jongeren en de vraag op de arbeidsmarkt werkloosheid veroorzaakt. Het aanpakken van beide problemen moet de werkloosheid onder jongeren terugdringen. Een ander probleem dat door de provincie wordt aangegeven is de stroeve overgang van school naar werk. Door beide werelden dichter bij elkaar te brengen moet deze stap eenvoudiger worden.¹¹²

Bij de onderbouwing van de problematiek verwijst de provincie per deelthema in verschillende mate naar verscheidene bronnen. Bij de onderbouwing van het deelthema 'Arbeidsmarkt' worden geen verwijzingen gemaakt. Bij de overige deelthema's wordt onder andere verwezen naar provinciale stukken, CBS publicaties en andere onderzoeken.

De provincie maakt voor 'Aanpak voortijdig schoolverlaten' en 'Aanpak jeugdwerkloosheid' via bronnen aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling. Bij 'Arbeidsmarkt' en 'Verminderen laaggeletterdheid' maakt de provincie niet aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling.¹¹³

<p>Bevinding 14: De provincie gaat bij de onderbouwing van het beleid uit van problemen. Er wordt daarbij in grote mate verwezen naar bronnen. De provincie maakt bij de deelthema's 'Aanpak voortijdig schoolverlaten' en 'Aanpak jeugdwerkloosheid' via bronnen aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstelling. Bij de deelthema's 'Arbeidsmarkt' en 'Verminderen laaggeletterdheid' wordt dit niet gedaan.</p>
--

¹⁰⁹ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 31

¹¹⁰ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 37

¹¹¹ Provincie Utrecht (2006), Samenleven in Utrecht, Tweede Sociaal Rapport provincie Utrecht; Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken

¹¹² Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken

¹¹³ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken, p. 19 & 27

3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De opgenomen maatschappelijke effecten in het Economisch Beleidsplan 2007-2011 bij het thema Arbeidsmarkt en de maatschappelijke effecten bij Onderwijs-Arbeidsmarkt in het Uitvoeringsprogramma worden niet gemonitord.

Uit de jaarrekening 2009 blijkt dat de begrote indicator ruimschoots is gehaald (zie tabel 11).

Tabel 11 Indicator voor provinciale prestatie¹¹⁴

Naam	Omschrijving	2009 begroot	2009 werkelijk
Sociale agenda/ zorg/ welzijn/ onderwijs, stimuleringsregeling MO	Op basis van 100 subsidieverstrekingen en/of –beschikkingen wordt door samenwerkingspartners en provincie thematisch gewerkt aan het verhelpen van maatschappelijke problemen op bijvoorbeeld de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt, participatie en integratie en vrijwilligers.	25	Gerealiseerd; in totaal 40* (waarvan SMO: 14, I & P: 15 en O & A: 11)

* Om gericht in te kunnen zetten op de consequenties van economische teruggang voor de zwakke groepen op de arbeidsmarkt, is het subsidiebudget voor Onderwijs & Arbeidsmarkt van 2011 beschikbaar gesteld in 2009. Het aantal toegekende projecten in 2009 is daarom meer dan de begrote 25

SMO staat voor Stimuleringsregeling Maatschappelijke Ontwikkeling. I & P staat voor Integratie en Participatie. O & A staat voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, hiervoor zijn in 2009 dus 11 projecten uitgevoerd. De twee laatstgenoemde vormen samen de Sociale Agenda.

De provincie geeft aan dat prestatie-indicatoren uit het uitvoeringsprogramma van de Sociale Agenda worden gevolgd via een intern monitorsysteem. Hiervan is geen publicatie beschikbaar.¹¹⁵

Bevinding 15: De bij het thema Arbeidsmarkt geformuleerde maatschappelijke effecten worden niet gemonitord. De indicator in de planning en control cyclus wordt wel gemonitord, maar is dermate breed dat het geen inzicht geeft in de effecten van het onderwijs en arbeidsmarkt beleid. De prestatie-indicatoren uit het uitvoeringsprogramma van de Sociale Agenda worden via een intern monitorsysteem gemonitord.

In de terugblik in het Economisch Beleidsplan 2007-2011 wordt dit onderdeel kort genoemd. Het thema Arbeidsmarkt maakt daarnaast ook onderdeel uit van de tussenevaluatie van het Economisch Beleidsplan 2007-2011.

Uit de terugblik wordt echter niet duidelijk wat de mate van doelbereiking is, een analyse van de uitkomsten wordt niet gemaakt en er wordt ook niet ingegaan op eerder gemaakte nulmetingen. De terugblik op dit thema wordt door de Rekenkamer daarom niet gezien als een evaluatie.

¹¹⁴ Provincie Utrecht (2010), Jaarrekening 2009, p. 78

¹¹⁵ Provincie Utrecht, telefonisch interview, 29 april 2010

De tussenevaluatie van het arbeidsmarktbeleid gaat net zoals de toelichting in het huidige Economisch Beleidsplan niet in op nulmetingen, de mate van doelbereiking en ook een analyse van de uitkomsten ontbreekt. In de tussenevaluatie staat dat eind 2009 er 60 subsidieaanvragen zijn gehonoreerd, een koppeling met de doelstelling ontbreekt. De tussenevaluatie gaat met name in op de veranderingen in de economie en de gevolgen daarvan voor de doelstellingen (die overigens ongewijzigd blijven).¹¹⁶

Bevinding 16: Zowel in de terugblik op het voorgaande beleid als in de tussenevaluatie van het huidige Economische Beleidsplan maakt de provincie niet aannemelijk dat haar onderwijs en arbeidsmarkt beleid doeltreffend is geweest.

¹¹⁶ Provincie Utrecht (2010), Beleidsevaluatie Economisch Beleidsplan, p. 13

HOOFDSTUK 4

Provincievergelijking

De vergelijking van de bevindingen over de beleidsformulering, onderbouwing en monitoring en evaluatie staan weergegeven in de tabellen 12 tot en met 14.

Tabel 12 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 13 Provincievergelijking onderbouwing van het beleid

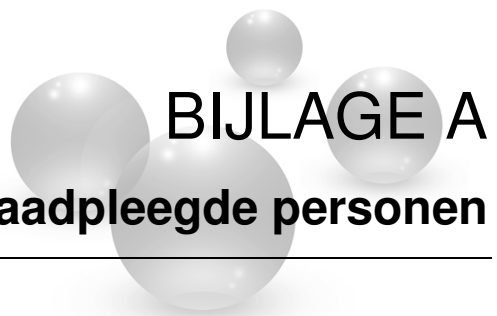
		Probleem en/of kans is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing	
Flevoland	Algemeen beleid	Ja	Ja	Nee	n.v.t.	
	Thema 1	Versterken regionale innovatiekracht	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Ja	Deels	Nee	n.v.t.
	Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
Noord-Holland	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
Utrecht	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
Zuid-Holland	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 14 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.



BIJLAGE A

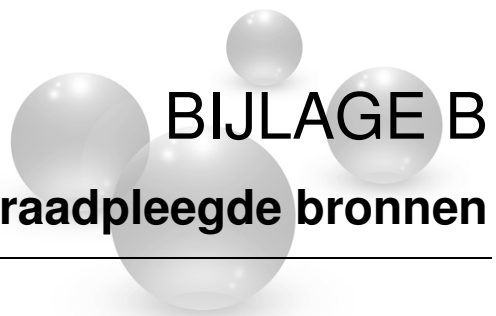
Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- De heer J. Bos, afdelingsmanager Economie, Cultuur en Vrije tijd
- Mevrouw C. de Lange, programma Sociale Agenda/ Maatschappelijke Ontwikkeling en Wonen
- De heer R. van Lunteren, gedeputeerde Mobiliteit, Economische Zaken en Kerntakendiscussie
- Mevrouw H. van der Meulen, beleidsmedewerker, Economie, Cultuur en Vrije Tijd
- Mevrouw V. Sassen, teamleider Economie en Vrije Tijd

Algemeen

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



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

- Arcusplus (2008), Current Investor Development Plan provincie Utrecht 2008-2011
- Arcusplus (2008), Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011
- Berenschot (2010), Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling
- Europees Parlement Bureau Nederland & Parlementair Documentatie Centrum (2010), www.europa-nu.nl
- Ministerie van Economische Zaken (2004), Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven
- Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010, versie 18-02-2010
- Ministerie van Economische Zaken (2010), www.rijksoverheid.nl
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2006), Beleidsbrief "Ons creatieve vermogen"
- Ministerie van Financiën (2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex post
- PriceWaterhouseCoopers (2008), Evaluatie Taskforce Innovatie
- Provincie Utrecht (2006), Nota Breedbandimpuls provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2006), Samenleven in Utrecht, Tweede Sociaal Rapport provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2007), Amendement stimulering ondernemerschap onder laagopgeleiden, 17 december 2007
- Provincie Utrecht (2007), Besturen met hart voor de toekomst
- Provincie Utrecht (2007), Economisch Beleidsplan 2007-2011
- Provincie Utrecht (2008), Begroting 2009
- Provincie Utrecht (2008), Memorandum cieMME - 2008MME56 bijlage
- Provincie Utrecht (2008), Motie visie provincie Utrecht - PS2008BEM22
- Provincie Utrecht (2008), Programmabegroting 2009
- Provincie Utrecht (2008), Programmatisch kader Cultuur & Economie 2008-2011
- Provincie Utrecht (2008), PS besluit - PS2008MME14
- Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken
- Provincie Utrecht (2008), Staat van Utrecht
- Provincie Utrecht (2009), Beleidsevaluatie Project Breedband
- Provincie Utrecht (2009), Discussienota beleidsevaluatie en monitoring
- Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011
- Provincie Utrecht (2009), Tussenevaluatie Cultuur & Economie
- Provincie Utrecht (2009), Utrecht 2040, Samen zorgen voor een duurzame en aantrekkelijke regio
- Provincie Utrecht (2010), Beleidsevaluatie Economisch Beleidsplan
- Provincie Utrecht (2010), Crisis ondernemersloket - PS2010MME04
- Provincie Utrecht (2010), Evaluatiekalender voor beleidsplannen
- Provincie Utrecht (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober
- Provincie Utrecht (2010), Jaarrekening 2009
- Provincie Utrecht (2010), Memorandum cieMME - 2010MME25
- Provincie Utrecht (2010), Utrechtse inzet in het IPO (concept)
- Provincie Utrecht (2010), http://www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/Nieuwsberichten.nsf/wE5_1/AFB2B8C5AB2C1740C125758D003D68C8?opendocument [geciteerd 19 april 2010]

- Provincie Utrecht (2010), Verslag cieMME – 2010MME46
- Provincie Utrecht e.a. (2009), Utrecht Science Park
- Provincie Zuid-Holland (2010), www.zuid-holland.nl
- Sociaal Economisch Raad provincie Utrecht (2010), Advies mid-term review economisch beleidsplan 2007-2011
- Taskforce Innovatie (2009), Motor voor Duurzame Innovatie TFI 2009-2013



BIJLAGE C

Instrumenten

In deze bijlage worden de provinciale instrumenten die bij de drie thema's zijn benoemd nader toegelicht. Instrumenten kunnen zowel programmaonderdelen als intermediairs betreffen.

Overzicht economisch beleid

In tabel 15 staan de cofinancieringsinstrumenten EFRO en Pieken in de Delta nader toegelicht.

Tabel 15 Instrument cofinanciering

Instrument	Toelichting
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. ¹¹⁷
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. ¹¹⁸ De publieke bijdrage aan het project (cofinanciering) moet minimaal even hoog zijn als het gevraagde subsidiebedrag. ¹¹⁹

Vernieuwen met kennis en creativiteit

Programma Cultuur & Economie

Met het Programma 'Cultuur & Economie' wil de provincie de sector creatieve bedrijvigheid actief stimuleren. De provincie wil de kansen die de 'cross overs' tussen cultuur en economie bieden beter benutten.

Het Programmatisch kader Cultuur & Economie 2008-2011 kent drie programmalijnen waarbinnen projecten worden gesubsidieerd:¹²⁰

- Ontwikkeling ("Nieuwe projecten of verbanden, die een grote uitstraling of effect hebben, economisch en cultureel");
- Vernieuwing ("Experiment of onderzoek, nodig om projecten in de programmalijn 'ontwikkeling' aan te jagen");
- Deskundigheidsbevordering en professionalisering.

De provincie Utrecht werkt in de uitvoering van het beleid met een programmateam. Dit team bestaat uit inhoudelijke beleidsmedewerkers (verantwoordelijk voor het interne provinciale netwerk), aangestelde

¹¹⁷ Europees Parlement Bureau Nederland & Parlementair Documentatie Centrum (2010), www.europa-nu.nl

¹¹⁸ Ministerie van Economische Zaken (2010), www.rijksoverheid.nl

¹¹⁹ Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010, versie 18-02-2010, p. 18

¹²⁰ Provincie Utrecht (2007), Programmatisch kader Cultuur en Economie 2007-2011, pp. 9-10

ontwikkelingsscouts (extern verwerven en stimuleren van projecten) en een programmamanager. Het programmateam toetst of de projecten voldoen aan de subsidiecriteria.

Science Park Utrecht

Het 'Science Park Utrecht' is een bestuurlijke samenwerking met een programmabureau dat uitvoering geeft aan de gemaakte afspraken (zie tabel 16).

Tabel 16 Science Park Utrecht

Science Park Utrecht ¹²¹	
Omschrijving	Met de samenwerking willen de betrokken partijen de economische structuur van de regio versterken en kennisvalorisatie ¹²² bevorderen. De samenwerking is vastgelegd in het convenant Science Park Utrecht wat door de betrokken partijen is getekend in 2006.
Kerntaken van de uitvoeringsorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acquisitie; ▪ Promotie; ▪ Stimulering startend ondernemerschap en kennisuitwisseling met regionaal MKB; ▪ Kennismakelaar; ▪ Bedrijvigheid huisvesten.
Onderdelen van het Science Park Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stichting Incubator Utrecht - Het Alexander Numangebouw; ▪ Utrecht Holdings; ▪ Centrum voor Ondernemerschap en Innovatie; ▪ UtrechtInc.; ▪ MKB Loket.
Betrokken partijen	Provincie Utrecht, gemeente Utrecht, Universitair Medisch Centrum Utrecht, Universiteit Utrecht en de Hogeschool Utrecht.
Rol provincie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidies verstrekken; ▪ Deelnemer aan bestuurlijk overleg. Gedeputeerde zit in de stuurgroep;¹²³ ▪ Ambtelijke kerngroep.

Taskforce Innovatie

In 2005 is de Taskforce Innovatie mede door de provincie opgericht (tabel 17). De plannen en ambities voor de periode 2009-2013 zijn opgenomen in het strategieplan 'Motor voor Duurzame Innovatie'.

¹²¹ Provincie Utrecht, e.a. (2009), Utrecht Science Park, pp. 6-10

¹²² Proces van het omzetten van kennis naar economische activiteiten.

¹²³ "De stuurgroep stelt randvoorwaarden en uitgangspunten vast en stuurt projecten op hoofdlijnen aan. Daarnaast bewaakt de stuurgroep voortgang en planning van het Science Park." Provincie Utrecht e.a. (2009), Utrecht Science Park, p. 10

Tabel 17 Taskfore Innovatie

Taskforce Innovatie ¹²⁴	
Omschrijving	De Taskforce Innovatie is gericht op het versterken van het innovatieklimaat voor bedrijven, overheden en kennisinstellingen in de regio.
instrumentarium van de Taskforce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projecten ontwikkelen en realiseren samen met en ten behoeve van partners in de regio; ▪ Overlegplatforms inrichten en benutten; ▪ Realiseren van nieuwe clusters; ▪ Communicatie en promotie.
focusgebieden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Life Sciences; ▪ Zorg en Medisch; ▪ Creatieve industrie (design en gaming); ▪ Duurzaamheid; ▪ Zakelijke dienstverlening; ▪ Innovatievraagstukken van het MKB.
Betrokken partijen	Provincie Utrecht, MKB-Midden; VNO NCW; Kamer van Koophandel Midden Nederland; Kamer van Koophandel Gooi- Eem- en Flevoland; Universiteit Utrecht; Hogeschool Utrecht; Hogeschool voor de Kunsten Utrecht; Universitair Medisch Centrum Utrecht; Bestuur Regio Utrecht; Gemeente Amersfoort; Gemeente Utrecht; Syntens.
Rol provincie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidies verstrekken; ▪ De provincie zit in de Raad van Advies.¹²⁵

Programma breedbandimpuls

Met het breedbandbeleid wil de provincie een extra impuls geven aan de snelle doorbraak van innovatieve breedbanddiensten voor burgers, bedrijven en overheden.¹²⁶

De provincie heeft in haar breedbandbeleid de volgende actiepunten opgesteld:

- Investeren in dienstenontwikkeling (cofinanciering);
- Regeling voor vraagbundeling;
- Netwerken van verschillende aanbieders koppelen.

Door middel van projecten wordt invulling gegeven aan deze actiepunten. Hiervoor wordt jaarlijks een actieprogramma opgesteld. De provincie heeft aangegeven dat het programma inmiddels is afgerond. Zes nieuwe breedbanddiensten zijn ontwikkeld en een regionaal loket voor vraagbundeling is gerealiseerd. De provincie ziet voor zichzelf geen rol in het aanleggen van netwerken. Het resterende budget van € 1,3 miljoen is voor het beleidsplan Vrije Tijd 2009-2012 ingezet.¹²⁷

Meer en anders ondernemen

MVO

Het midden- en kleinbedrijf (MKB) wordt door de provincie al een aantal jaar ondersteund bij het duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen. MVO wordt door de provincie als volgt omschreven:¹²⁸

¹²⁴ Taskforce Innovatie (2009), Motor voor Duurzame Innovatie TFI 2009-2013

¹²⁵ "De Raad van Advies heeft drie functies: 1) Adviseren over koers en programma TFI 2) Binding onderhouden met de financiers van TFI 3) Betrokken houden van bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen." Taskforce Innovatie (2009), Motor voor Duurzame Innovatie TFI 2009-2013, p. 23

¹²⁶ Provincie Utrecht (2006), Nota Breedbandimpuls provincie Utrecht, p. 7

¹²⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 15 maart 2010; Provincie Utrecht, e-mail, 29 april 2010

¹²⁸ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, p. 2

“MVO is een manier van ondernemen die zowel meerwaarde oplevert voor het bedrijf en de medewerkers als voor het milieu en de samenleving (people, planet en profit).”

In de periode 2009-2011 wil de provincie samen met haar partners¹²⁹ werken aan de uitvoering van drie actielijnen:¹³⁰

- MVO netwerk provincie Utrecht;
- Implementatieprojecten;
- MVO prijs en bewustwording.

MVO netwerk houdt in dat de provincie en haar partners, al dan niet gezamenlijk, themabijeenkomsten en beurzen organiseren over bijvoorbeeld sociaal ondernemen, duurzame innovatie en duurzame inkoop. Bedrijven kunnen op deze wijze ervaringen met MVO uitwisselen. Een ander instrument is een website die bedrijven informeert over MVO subsidies, ondersteuningsmogelijkheden en praktijkvoorbeelden.¹³¹

Het doel van implementatieprojecten is het ondersteunen van bedrijven bij concrete implementatie van MVO in hun onderneming. De projecten zijn gericht op een specifieke branche of thema. Voorbeelden zijn energiebesparing en duurzame innovatie.¹³²

Met de actielijn MVO prijs en bewustwording wordt getracht bedrijven te motiveren om met MVO aan de slag te gaan. Hiervoor worden onder andere de MVO stimuleringsprijs, artikelen en filmpjes in de media ingezet.¹³³

De provincie geeft aan dat het vanuit de afdeling economische zaken zelf niet heel actief is op het gebied van MVO. Het beleid wordt uitgevoerd door de Taskforce Innovatie binnen het thema duurzaamheid. De afdelingen milieu is wel zelf actief in de uitvoering van MVO beleid.¹³⁴

Acquisitie kennisintensieve bedrijven

De provincie heeft in haar acquisitiebeleid uiteenlopende marketinginstrumenten opgenomen. De variatie zit in de indirecte (via tussenliggende kanalen) en directe (bedrijven zelf) benadering en in de marktgerichte (een groep bedrijven) en bedrijfsgerichte (specifieke bedrijven) benadering.¹³⁵ In de tabellen 18 en 19 zijn de activiteiten en acties van het acquisitiebeleid op hoofdlijnen weergegeven.

¹²⁹ O.a. Kamer van Koophandel Midden Nederland, VNO-NCW Utrecht, MKB Midden Nederland, MVO Nederland en Taskforce Innovatie Regio Utrecht.

¹³⁰ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, pp. 8-9

¹³¹ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, p. 8

¹³² Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, p. 9

¹³³ Provincie Utrecht (2009), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij bedrijven 2009-2011, 2009, p. 9

¹³⁴ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 15 maart 2010

¹³⁵ Arcusplus (2008), Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011, p. 24

Tabel 18 Activiteiten en acties binnen het marketing en Acquisitaite Plan¹³⁶

Activiteiten	Acties
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanpassen naam acquisitie-organisatie; ▪ Betere profilering/structurering website; ▪ Versterken interne netwerken; ▪ Desk research.
Kantoorfuncties	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicaties; ▪ Versterken externe netwerken; ▪ Prospect development program.
R&D - Gaming	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicaties; ▪ Versterken externe netwerken; ▪ Deelname tradeshow; ▪ Marktscan; ▪ Prospect development program.
R&D – Life Sciences	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicaties; ▪ Versterken externe netwerken; ▪ Deelname tradeshow; ▪ Marktscan; ▪ Prospect development program.

Tabel 19 Activiteiten en acties binnen het Current Investor Development Plan¹³⁷

Activiteiten	Acties
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkelen en onderhouden database; ▪ Ontwikkelen prioriteiten lange termijn; ▪ Ontwikkelen prioriteiten korte termijn.
Marketing Communicatie & Public Relations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Website; ▪ Digitale nieuwsbrief.
Netwerken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterken internationale netwerken.
Evenementen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utrecht Investors' Day.
Directe aanpak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedrijfsbezoeken; ▪ Desk research.

Uit gesprekken met de provincie is naar voren gekomen dat het huidige college van Gedeputeerde Staten heeft besloten meer activiteiten te ontplooiën op het gebied van acquisitie. Het aantal FTE is verhoogd van minder dan één naar vier. Het resultaat hiervan is dat het aantal projecten in 2009 is gestegen naar 15. De provincie verstrekt informatie over het vestigingsklimaat en brengt het bedrijf in contact met lokale bedrijven, organisaties en netwerken.¹³⁸

Arbeidsmarkt

In de tabellen 20 t/m 22 wordt per deelthema weergegeven op welke onderwerpen de provincie inzet. Een onderwerp dat bij alle vier de deelthema's terugkomt is 'Verspreiden goede voorbeelden' (niet opgenomen in de tabellen).

¹³⁶ Arcusplus (2008), Marketing- en acquisitieplan provincie Utrecht 2008-2011

¹³⁷ Arcusplus (2008), Current Investor Development Plan provincie Utrecht 2008-2011

¹³⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 15 maart 2010

Tabel 20 Aanpak voortijdig schoolverlaten¹³⁹

Onderwerpen	Activiteiten	Indicatoren
Bewust kiezen voor opleiding en beroep	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt gezamenlijke initiatieven om bewust kiezen te bevorderen; ▪ ondersteunt en verbreedt initiatieven gericht op 'maatwerk' voor vsv-ers. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 5 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.
Aansluiting in de schoolloopbaan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt initiatieven gericht op verbetering aansluiting; ▪ maakt met scholen en bedrijfsleven afspraken over tegengaan groenpluk en begeleiding op de werkvloer; ▪ ondersteunt buddyprojecten; ▪ ondersteunt projecten gericht op het behalen van een startkwalificatie via EVC. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 5 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 5 concrete afspraken in 2008/2009; ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.
Melden en registreren van verzuim en uitval	<p>I sluitende registratie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ voert overleg over knelpunten en oplossingen registratie; ▪ onderzoekt mogelijkheden uniformiteit procedure; ▪ ondersteunt ontwikkeling regionale bureaus leerplicht/ RMC. <p>II verzuimmelding</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt RMC-regio Amersfoort bij verbreding verzuimconvenant; ▪ ondersteunt gemeenten en scholen bij methodiekwontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 2 bijeenkomsten in 2008; ▪ onderzoek in 2008; ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ gesubsidieerd project in 2008; ▪ ten minste 4 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.
Effectieve aanpak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt RMC-regio Amersfoort bij analyseren aanpak; ▪ ondersteunt initiatieven om effectiviteit aanpak te vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gesubsidieerd project in 2008; ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.

¹³⁹ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken

Tabel 21 Aanpak jeugdwerkloosheid¹⁴⁰

Onderwerpen	Activiteiten	Indicatoren
Stage-/leerwerkplaatsen	uitbreiding aanbod <ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt initiatieven om meer jongeren via leerbaan of leerwerkplaats aan de slag te helpen; ▪ onderzoekt in welke sectoren uitbreiding nodig is; ▪ onderzoekt mogelijkheid uitbreiding leerwerkplaatsen via aanbestedingsvoorwaarden provincie Utrecht; bevorderen match ▪ ondersteunt gezamenlijke initiatieven gericht op betere aansluiting; ▪ ondersteunt gezamenlijke initiatieven gericht op verbeteren organisatie stages. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 5 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ inventarisatie in 2008 en update in 2010; ▪ onderzoek in 2008; ▪ ten minste 5 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 1 gesubsidieerd project in 2008/2009.
Sluitende aanpak	regionale aanpak harde kern <ul style="list-style-type: none"> ▪ inventariseert aard/omvang doelgroep; ▪ ondersteunt initiatieven gericht op ondersteuning harde kern; ▪ overlegt over verbreding initiatieven Utrecht, Zeist, Amersfoort; sectorale aanpak <ul style="list-style-type: none"> ▪ maakt prognose verwachte tekorten op arbeidsmarkt; ▪ ondersteunt gezamenlijke initiatieven voor bevorderen instroom opleidingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ inventarisatie in 2008; ▪ ten minste 5 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ prognose in 2008 en update in 2010; ▪ ten minste 2 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.

Tabel 22 Arbeidsmarkt¹⁴¹

Onderwerpen	Activiteiten	Indicatoren
Stimuleren regionaal arbeidsmarktbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt ontwikkeling regionaal arbeidsmarktbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.
Sectorgerichte samenwerking gemeenten, onderwijs en bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ brengt verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in kaart; ▪ ondersteunt ontwikkeling en voortzetting gilden en verbreedt concept; ▪ ondersteunt initiatieven gericht op sectorale samenwerking; ▪ ondersteunt initiatieven gericht op vernieuwing van en instroom in tekortsectoren; ▪ ondersteunt initiatieven gericht op verbeteren imago 'vakmanschap'. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ inventarisatie in 2009; ▪ ten minste 4 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 4 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 2 gesubsidieerde projecten in 2008/2009; ▪ ten minste 2 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.

¹⁴⁰ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken

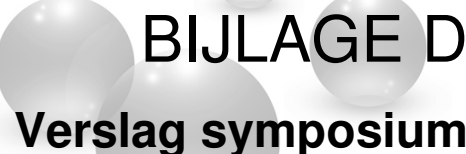
¹⁴¹ Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken

Onderwerpen	Activiteiten	Indicatoren
Bevorderen arbeidsparticipatie 45-plussers, allochtone vrouwen en vluchtelingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ onderzoekt animo uitvoering AWM en alternatieven; ▪ bevordert arbeidsparticipatie allochtone vrouwen en vluchtelingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.
Stimuleren ondernemerschap via het onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt ontwikkeling curriculum 'ondernemerschap'; ▪ bevordert aandacht voor ondernemerschap. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 1 gesubsidieerd project in 2008/2009; ▪ ten minste 1 gesubsidieerd project in 2008/2009.

Tabel 23 Verminderen van laaggeletterdheid¹⁴²

Onderwerpen	Activiteiten	Indicatoren
Bereiken van de doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> ▪ actualiseert cijfers; ▪ geeft aanjager opdracht voor samenhangende aanpak laaggeletterdheid; ▪ ondersteunt gezamenlijke initiatieven om bereik te vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geactualiseerde cijfers in 2008; ▪ opdracht en plan van aanpak in 2008; ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.
Bevorderen deelname aan cursussen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ondersteunt initiatieven om deelname te vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ten minste 3 gesubsidieerde projecten in 2008/2009.

¹⁴² Provincie Utrecht (2008), Samen leven, leren, werken



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 dicht bij 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.

