

Provinciaal economisch beleid

Onderbouwing en evaluatie

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, januari 2011

Voorwoord

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



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

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

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

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

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

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

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



Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	11
Nawoord Rekenkamer	15
1. Inleiding.....	17
1.1 Aanleiding.....	17
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	17
1.3 Afbakening	18
1.4 Achtergrond beoordelingskader	18
1.5 Werkwijze en beoordeling	20
1.6 Leeswijzer	21
2. Economisch beleid.....	23
2.1 Formulering van het beleid.....	23
2.2 Onderbouwing van het beleid	25
2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid.....	26
3. Thema's economisch beleid	29
3.1 Innovatie.....	29
3.1.1 Formulering van het beleid	29
3.1.2 Onderbouwing van het beleid	31
3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid	32
3.2 Onderwijs en arbeidsmarkt	32
3.2.1 Formulering van het beleid	32
3.2.2 Onderbouwing van het beleid	36
3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid	37
3.3 Internationale marketing en acquisitie.....	40
3.3.1 Formulering van het beleid	40
3.3.2 Onderbouwing van het beleid	42
3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid	44
4. Provincievergelijking	45
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	49
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	51
BIJLAGE C Instrumenten.....	53
BIJLAGE D Verslag symposium	57

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 1 **Onderzoeksvragen**

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

Conclusie en bevindingen

Conclusie:

De provincie Noord-Holland onderbouwt goed op welke kansen en problemen het beleid gericht is. De provincie onderbouwt een deel van deze kansen en problemen aan de hand van objectieve bronnen. Voor het beleidsthema 'Internationale marketing en acquisitie' heeft de provincie redelijk 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 en beperkt meetbaar gemaakt via indicatoren. De indicatoren sluiten redelijk aan op de doelen. Monitoring van de indicatoren vindt ten dele 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 budget voor het economisch beleid inzichtelijk gemaakt, alleen voor het thema 'Innovatie' is dit niet het geval.

Toelichting formulering van het economisch beleid

De voorwaarden die nodig zijn om de doelbereiking te kunnen monitoren en om achteraf de doeltreffendheid van het beleid te kunnen evalueren zijn 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		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

De provincie heeft het doel van het thema Onderwijs en arbeidsmarkt specifiek geformuleerd. Bij de andere thema's is dit ten dele of niet het geval. Op het algemene beleidsniveau zijn in de begroting meetbare indicatoren opgenomen. Bij de thema's Innovatie en Internationale marketing en acquisitie hebben zijn de doelen niet via indicatoren meetbaar gemaakt. Daarnaast sluiten de indicatoren bij het thema Internationale marketing en acquisitie niet aan op de doelen. Het budget is vrijwel altijd inzichtelijk, alleen bij het thema Innovatie is dit niet transparant gemaakt. Het budget voor het thema Internationale marketing is niet inzichtelijk in de Economische Agenda, maar wel in het beleidskader voor dit thema.

Toelichting onderbouwing van het economisch beleid

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provincie goed onderbouwt op welke kansen en problemen het beleid gericht is. De provincie onderbouwt een deel van deze kansen en problemen met objectieve bronnen. De provincie maakt vaak niet aannemelijk dat het beleid van de provincie zal bijdragen aan het behalen van de doelen (zie tabel 3).

Tabel 3 Beleidsonderbouwing

		Kans en/of probleem is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage provinciaal beleid aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing
Algemeen beleid		Ja	Deels	Nee	Niet van toepassing
Thema 1	Innovatie	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing
Thema 2	Onderwijs en arbeidsmarkt	Ja	Ja	Nee	Niet van toepassing
Thema 3	Internationale marketing en acquisitie	Ja	Ja	Deels	Deels

De provincie Noord-Holland beschrijft bij het algemeen economisch beleid en de onderliggende thema's altijd een kans en/of een probleem waarvoor het beleid is opgesteld. De keuze voor deze kansen en/of problemen wordt voor een deel gemotiveerd met objectieve bronnen. De provincie maakt vaak niet aannemelijk dat het beleid van de provincie zal bijdragen aan het behalen van de doelen. Hierbij ontbreken ook de bronnen voor deze onderbouwing en is in de laatste kolom van de tabel zodoende 'niet van toepassing' opgenomen. Bij Internationale marketing en

acquisitie heeft de provincie wel een marktanalyse laten uitvoeren voor het vaststellen van de strategie. Hiermee maakt de provincie ten dele aannemelijk dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen.

Toelichting monitoring en evaluatie van het beleid

De voortgang van het bereiken van het doel wordt door de provincie ten dele 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	Evaluatie waarin doeltreffendheid aannemelijk is gemaakt
Algemeen beleid		Ja	Nee
Thema 1	Innovatie	Ja	Nee
Thema 2	Onderwijs en arbeidsmarkt	Deels	Nee
Thema 3	Internationale marketing en acquisitie	Nee	Nee

De monitoring van de indicatoren van het economisch beleid en de onderliggende thema's vindt voornamelijk plaats via de reguliere p&c cyclus. De provincie Noord-Holland monitort ten dele de indicatoren van het economisch beleid. De indicatoren van het algemeen beleid en van het thema Innovatie worden wel gemonitord. Van het thema Onderwijs en arbeidsmarkt is over acht van de dertien indicatoren gerapporteerd in de jaarstukken. Voor het thema Internationale marketing en acquisitie heeft de provincie alleen vastgelegd het beleid te gaan monitoren. De provincie voert geen evaluaties uit, waarin de doeltreffendheid van het economisch beleid aannemelijk is gemaakt. De provincie heeft aangegeven dat de Economische Agenda 2008-2011 in 2011 zal worden geëvalueerd.

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.

Aanbevelingen beleidsformulering van het economisch beleid

1. Stel voor het algemene beleid, de thema's 'Innovatie' en 'Internationale marketing en acquisitie' specifieke doelen op, die aansluiten op de rol van de provincie.
2. Stel voor het algemene beleid, de thema's 'Innovatie' en 'Internationale marketing en acquisitie' indicatoren op die aansluiten op de doelen.

3. Stel voor de thema's 'Innovatie', 'Onderwijs en arbeidsmarkt' en 'Internationale marketing en acquisitie' indicatoren op die meetbaar zijn door het formuleren van nulmetingen, streefwaarden en tijdpaden. Zorg dat indicatoren alleen worden opgesteld, als ze ook gemonitord gaan worden en schrap indicatoren die niet meetbaar zijn.
4. Maak het meerjarig budget voor het thema 'Innovatie' inzichtelijk.

Aanbevelingen onderbouwing van het economisch beleid

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

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

Slotbeschouwing

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

De heer Van Dijk, gedeputeerde Zuid-Holland, stelt dat de provincies een rol hebben bij het versterken van clusters, omdat dit gebaseerd is op een gevalideerde beleidstheorie (Porter) en omdat het werkt. Hij geeft aan dat de provincie met name in staat is om de clusters te versterken en samenwerking binnen de clusters te bevorderen, omdat de provincie de regio kent en dicht bij 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 doorgroeiende 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.¹

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

¹ 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 partiele 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.

Specifieke opmerkingen voor Noord-Holland

De provincie Noord-Holland wenst te benadrukken dat het rapport van de Rekenkamer, ondanks wat de titel 'Provinciaal economisch beleid' doet suggereren, niet het gehele economische beleid van de provincie heeft bestudeerd, maar de autonome taken. De Rekenkamer geeft in de inleiding van de nota wel duidelijk aan dat alleen de autonome taken zijn bekeken, maar het rapport als geheel komt toch over als een bevinding over het economisch beleid in zijn algemeenheid. De conclusies die getrokken worden lenen zich makkelijk – mede vanwege de titel van het rapport – voor algemene uitspraken over het beleid. Noord-Holland mist deze essentiële nuancering en een onderbouwing van de keuze van de Rekenkamer voor de beperking tot de autonome taken. In onze ogen is dit een belangrijke 'leeswijzer' voor bij het rapport.

De Rekenkamer heeft 3 autonome taken bestudeerd: Innovatie, Onderwijs & Arbeidsmarkt en Internationale marketing & Acquisitie. De aanbevelingen die zij doet voor deze thema's neemt de provincie Noord-Holland zeer ter harte bij het vormgeven van toekomstig beleid.

Wij willen ook onderstrepen dat de onderzochte beleidsperiode deels nog loopt en dat mede daarom een evaluatie op dit moment een beperkt of vertekend beeld zou kunnen geven van wat het beleid op lange termijn oplevert. De Rekenkamer vermeldt dit wel in de nota, maar tijdens lezing van het gehele rapport raakt deze opmerking op de achtergrond. Ook wat dat betreft hadden wij deze nuancering vaker terug willen zien in het rapport.

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 Noord-Holland. 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 Noord-Holland 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 tijds aanduiding. Per provincie is de tijdsperiode van de vigerende beleidsdocumenten als volgt: bij Flevoland 2008-2012; bij Noord-Holland 2008-2011; bij Utrecht 2007-2011 en bij Zuid-Holland 2008-2011.

GS stellen tot slot dat onvoldoende 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 Noord-Holland. De relatie met het provinciale beleid (doelen en indicatoren) zoals vastgelegd in het Economisch beleidsplan is niet inzichtelijk gemaakt. De Rekenkamer heeft in de aanbevelingen aangegeven dat alleen gebruik kan worden gemaakt van bestaande evaluaties van Europese en landelijke cofinancieringsprogramma's, als de relatie met de provinciale doelen duidelijk is.

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

Reactie GS Noord-Holland op de aanbevelingen

De Rekenkamer is verheugd dat GS de aanbevelingen over de autonome taken binnen het economisch beleid zeer ter harte nemen bij het vormgeven van toekomstig beleid. 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. Ook wordt niet duidelijk op welke wijze GS de aanbevelingen willen uitvoeren.

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.² 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?
-----------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

² 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:

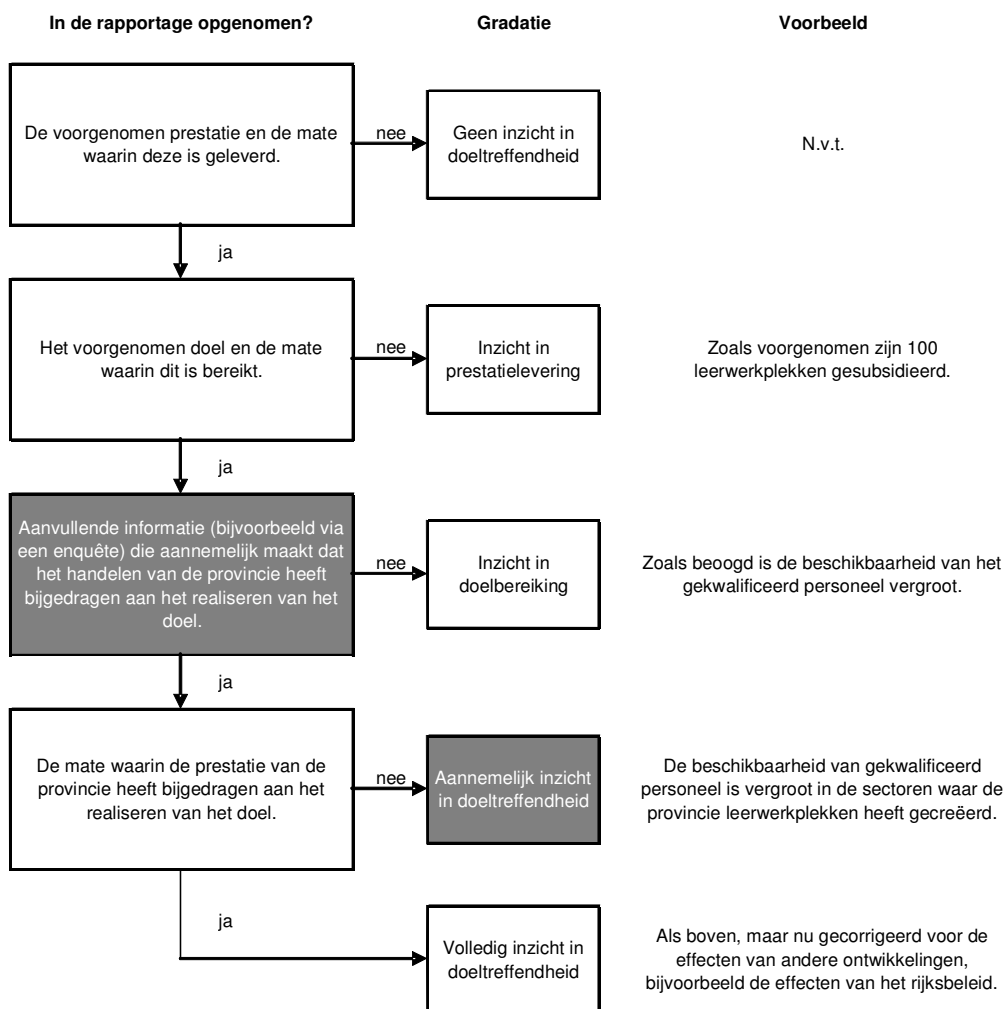
- De effectiviteit van het provinciaal economisch beleid (zie paragraaf 1.4).
- Economische stimulering door middel van verbetering van de bereikbaarheid, regionale gebiedsontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Dit zijn met name wettelijke / niet-autonome taken van de provincie. Ook 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.

Onderzoeks-aanpak

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.³ 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.

³ Evaluatieonderzoek wordt nader toegelicht in o.a. de Handreiking Evaluatieonderzoek ex post van het ministerie van Financiën (2003).

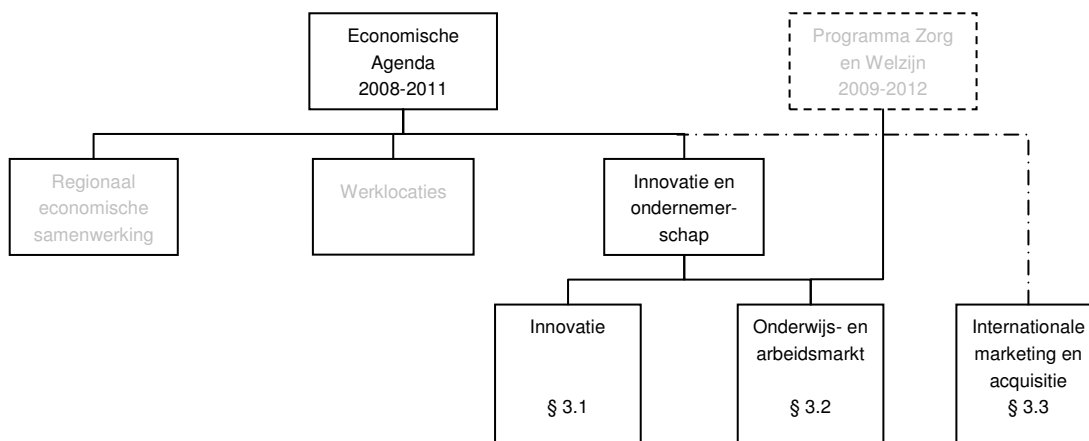
HOOFDSTUK 2

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 1 bevat een overzicht van het economisch beleid van de provincie Noord-Holland.



Figuur 1 Overzicht economisch beleid provincie Noord-Holland

Het economisch beleid van de provincie Noord-Holland is met name verwoord in de Economische Agenda 2008-2011. Dit beleid is in drie thema's uitgewerkt, namelijk Regionaal economische samenwerking, Werklocaties en Innovatie en ondernemerschap. De thema's Regionaal economische samenwerking en Werklocaties vallen buiten de scope van het onderzoek, omdat het met name ruimtelijke thema's zijn. Het onderzoek richt zich wel op de instrumenten Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN) en Regionale Economische Stimuleringsprogramma's Noord-Holland Zuid (NHZ), die vallen onder het thema Regionaal economische samenwerking, omdat deze ook worden ingezet op niet-ruimtelijk beleid.

De thema's Innovatie, Onderwijs- en arbeidsmarkt en Internationale marketing en acquisitie vallen binnen de scope van het onderzoek (zie paragraaf 1.3) en zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Arbeidsmarkt komt in de Economische Agenda aan de orde maar is uitgewerkt in het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 bij Onderwijs- en arbeidsmarkt.

Het thema Internationale marketing en acquisitie is niet uitgewerkt in de Economische Agenda, maar in het beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011.

Doelstellingen

In de Economische Agenda 2008-2011 maakt de provincie Noord-Holland onderscheid tussen twee geografische gebieden: Noord-Holland Noord, gekenmerkt door een sterk landelijk karakter, en Noord-Holland Zuid, gekenmerkt door de verstedelijking. Voor beide geografische gebieden heeft de provincie een doelstelling geformuleerd:⁴

- Noord-Holland Noord: *“Economische groei van binnenuit;”*
- Noord-Holland Zuid: *“Versterken van de internationale concurrentiepositie.”*

Het doel voor Noord-Holland Noord is niet specifiek geformuleerd vanwege het begrip ‘groei van binnenuit’. Het blijkt dat hiermee een regionale economie wordt bedoeld die op eigen kracht in haar behoefte kan voorzien, zodat de uitgaande pendel verminderd kan worden. Voor het niet-ruimtelijk beleid ligt de focus op het verbeteren van het innovatievermogen van het aanwezige bedrijfsleven. Het doel voor Noord-Holland Zuid is wel specifiek geformuleerd. Bij het versterken van de internationale concurrentiepositie richt de provincie zich op het versterken van de positie van grootstedelijke regio’s, zoals de Noordvleugel. Ook hier ligt de nadruk van het niet-ruimtelijke beleid op het versterken van het innovatievermogen.

Indicatoren

In de Economische Agenda 2008-2011 zijn geen indicatoren opgesteld. Wel heeft de provincie in de begroting 2009 twee indicatoren opgesteld die behoren bij het doel voor het programmaonderdeel Economie en Landbouw: Een ondernemend Noord-Holland (zie tabel 9).

Tabel 9 Indicatoren economisch beleid Noord-Holland

Indicator	Basiswaarde 2006/2007	Streefwaarde 2009
1 Behoud en zo mogelijk groei van werkgelegenheid in Noord-Holland	Werkloosheid: NH Noord: 4% NH Zuid: 6%	Werkloosheid: NH Noord: <4% NH Zuid: <6%
2 Versterking internationale concurrentiepositie van Noord-Holland Zuid	Relatieve economische groei regio Groot-Amsterdam t.o.v. EU-25: 0,8%	>1%

Deze twee indicatoren hebben als nulmeting de jaren 2006/2007. De streefwaarde moet in 2009 zijn bereikt. Hierdoor zijn de indicatoren meetbaar opgesteld.

Uit de eerste indicator blijkt dat de provincie de economische groei meet aan de hand van de werkloosheidscijfers. De internationale concurrentiepositie wordt gemeten aan de hand van de relatieve economische groei van de regio Groot-Amsterdam. De Rekenkamer constateert dat de indicatoren aansluiten op de doelen, maar slechts een onderdeel hiervan meten. De ontwikkeling van werkgelegenheid wordt bijvoorbeeld niet gemeten. Een daling van de werkloosheid in Noord-Holland Noord kan ook veroorzaakt worden doordat mensen buiten de regio een baan vinden.

De indicatoren die betrekking hebben op de doelstellingen van de onderliggende thema’s van het economisch beleid, worden in hoofdstuk 3 beschreven.

Rol en instrumenten van de provincie

De provincie ziet voor zichzelf vooral een stimulerende en coördinerende rol weggelegd:⁵ *“Knelpunten oplossen, ruimte bieden voor vestiging en uitbreiding van bedrijven, zorgen voor een goede bereikbaarheid van de economische centra in Noord-Holland, investeren in regionale projecten ter stimulering van de economie, lobbyen*

⁴ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, pp. 10 en 11

⁵ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 7

bij Rijk en EU om steun te verwerven voor de realisatie van Noord-Hollandse projecten, en afstemmen met andere overheden.”

In Noord-Holland Noord is het Ontwikkelingsbedrijf NHN een belangrijk instrument waarmee de provincie haar doel wil bereiken en in Noord-Holland Zuid zijn dit de Regionale Economische Stimuleringsprogramma's (RES'en). Zowel het Ontwikkelingsbedrijf NHN als de RES'en geven uitvoering aan onder andere innovatie, onderwijs- en arbeidsmarkt en promotie en acquisitie. Dit doen ze met name door het verstrekken van subsidies. Andere instrumenten zijn 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 voor een nadere toelichting op de instrumenten.

Budget

De provincie maakt in de Economische Agenda transparant wat het budget is voor de uitvoering van het Economisch beleid. In totaal heeft de provincie Noord-Holland € 49,9 miljoen gereserveerd voor zowel ruimtelijk als niet-ruimtelijk economisch beleid in de periode 2008-2011. Hiervan is € 14,4 miljoen bestemd voor het Ontwikkelingsbedrijf NHN en de RES'en. Voor het overige Innovatie- en ondernemerschapbeleid is € 2,6 miljoen beschikbaar. Voor Arbeidsmarkt en onderwijs is in de Economische Agenda een indicatief bedrag opgenomen van € 3,4 miljoen. Vanaf 2009 is vanuit het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 € 1,2 miljoen per jaar beschikbaar voor Arbeidsmarkt en onderwijs.⁶

<p>Bevinding 1: De doelen van de provincie zijn redelijk specifiek geformuleerd. De indicatoren hebben een nulmeting, streefwaarde en tijdpad. Ze sluiten aan op een deel van de doelen. In de Economische Agenda 2008-2011 heeft de provincie transparant gemaakt wat het totale budget is voor het economisch beleid.</p>

2.2 Onderbouwing van het beleid

Voor de regio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid gelden verschillende onderbouwingen. Het probleem dat de provincie beschrijft in de regio Noord-Holland Noord is dat hier onvoldoende werkgelegenheid is voor de regionale beroepsbevolking. Hierbij wordt niet verwezen naar bronnen. Om te voorkomen dat meer mensen buiten de regio gaan werken, wil de provincie zorgen voor meer werkgelegenheid in Noord-Holland Noord. Hiervoor faciliteert de provincie de sterke clusters uit de regio.⁷ De provincie wil werken aan een regionale economie die op eigen kracht in haar behoefte kan voorzien, wat aansluit bij het doel: economische groei van binnenuit.

De provincie geeft aan dat de regio Noord-Holland Zuid een sterke positie heeft in de financiële en zakelijke dienstverlening. Op de vierde en vijfde Noordvleugelconferenties van 2005 is afgesproken dat de internationale concurrentiepositie van Noord-Holland Zuid moet worden versterkt. Voor deze kans zet de provincie in op een metropolitane strategie. Centraal hierin is de strategie dat Noord-Holland onderdeel uitmaakt van de Randstad en zich op die manier moet profileren. Daarbij hoort het besef dat de Randstad in concurrentie is met grootstedelijke

⁶ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 13; Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, p. 48

⁷ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 10

regio's als Londen, Parijs, Frankfurt, München, Milaan etc.⁸ Een uitleg van wat de strategie inhoudt voor de uitvoering van het provinciaal beleid ontbreekt in de Economische Agenda.

Ten slotte noemt de provincie verschillende bedreigingen.⁹ Door de vergrijzing en ontgroening verwacht de provincie, met name in Noord-Holland Noord, op termijn een dalende beroepsbevolking. Dit is onderbouwd met cijfers. Een toenemende arbeidsproductiviteit via het bevorderen van innovatie moet dit probleem ondervangen. Een bedreiging van de internationale concurrentiepositie is de versnippering van het economisch stimuleringsbeleid. De provincie verwijst hiervoor naar de Commissie Kok. Om dit probleem op te lossen wil de provincie inzetten op samenwerking.

De provincie maakt in de Economische Agenda niet aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen die zijn geformuleerd voor het economisch beleid in de regio's Noord-Holland Noord en Zuid (zie hoofdstuk 3 voor een thema specifieke onderbouwing).

Bevinding 2: De provincie gaat bij de onderbouwing van haar beleid uit van kansen en problemen. Voor de regio Noord-Holland Noord vormen onvoldoende werkgelegenheid voor de regio en vergrijzing problemen. Voor de regio Noord-Holland Zuid is de sterke positie in bepaalde sectoren een kans voor het verbeteren van de internationale concurrentie positie. Hierbij wordt in wisselende mate verwezen naar bronnen. De provincie maakt niet aannemelijk dat het provinciaal beleid bijdraagt aan het realiseren van de hoofddoelstellingen.

2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

Na het opstellen van de Economische Agenda heeft de provincie Noord-Holland de Economische Atlas van Noord-Holland ontwikkeld. Deze atlas biedt een overzicht van de economische situatie en ontwikkelingen in de provincie en dient volgens de provincie ter ondersteuning bij de uitvoering van de ambities uit de Economische Agenda 2008-2011.¹⁰

De Economische Atlas kent drie thema's:

1. Economische structuur en ontwikkeling: o.a. toegevoegde waarde per sector, werkgelegenheidsontwikkeling (uitgedrukt in banen en vestigingen), ontwikkelingen van bedrijfsleven.
2. Bevolking en arbeidsmarkt: o.a. bevolkingsontwikkeling, samenstelling van de beroepsbevolking, arbeidsparticipatie, werkloosheid, vacatures en het gemiddeld besteedbaar inkomen.
3. Ondernemen in Noord-Holland: o.a. aanbod van werklocaties, bedrijvendynamiek, bereikbaarheid (o.a. files) en kenniseconomie (o.a. opleidingsniveau).

De Economische Atlas is een monitor van de ontwikkeling van de economie tot en met 2008. Het is echter geen monitor van de uitvoering van het economisch beleid.

In 2009 heeft SEO in opdracht van het Ontwikkelingsbedrijf NHN een economische monitor Noord-Holland Noord opgesteld. Deze monitor bevat een beschrijving van de economische situatie waarin de regio Noord-Holland Noord

⁸ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 11

⁹ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, pp. 18 en 21

¹⁰ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Atlas 2008, p. 3

zich aan het begin van 2009 bevond, uitgedrukt in economische indicatoren. Deze indicatoren betreffen de economische structuur, het vestigingsklimaat en de arbeidsmarkt in de regio. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met landelijke cijfers.

In de jaarstukken 2009 geeft de provincie weer in hoeverre de streefwaarden van de indicatoren uit de begroting 2009 zijn gehaald. Dit is weergegeven in tabel 10.

Tabel 10 Indicatoren economisch beleid Noord-Holland

Indicator	Streefwaarde 2009	Gerealiseerd in 2009
1 Behoud en zo mogelijk groei van werkgelegenheid in Noord-Holland	Werkloosheid: NH Noord: <4% NH Zuid: <6%	Werkloosheid: NH Noord: 5,2% NH Zuid: 5,2%
2 Versterking internationale concurrentiepositie van Noord-Holland Zuid	Relatieve economische groei regio Groot-Amsterdam t.o.v. EU-25: >1%	EU-25: -4,1% Groot Amsterdam: -3,5%

Uit tabel 10 is af te leiden dat twee van de drie streefwaarden in 2009 niet zijn gerealiseerd. Zo is de werkloosheid in Noord-Holland Noord 5,2% in plaats van onder de 4% en is de concurrentenpositie gedaald in plaats van toegenomen. De werkloosheid in Noord-Holland Zuid is wel gedaald tot onder de streefwaarde. De provincie geeft geen verdere toelichting op het wel of niet behalen van de streefwaarden, waardoor onduidelijk is wat de gevolgen hiervan zijn voor het provinciale beleid.

Bevinding 3: In de jaarstukken 2009 wordt gerapporteerd over de indicatoren uit de begroting 2009. De provincie geeft niet aan wat de gevolgen zijn voor het provinciale beleid van het niet behalen van de streefwaarden.

Om na te gaan of de doelen van het economisch beleid worden behaald, is het van belang dat beleid periodiek wordt geëvalueerd. Navraag bij de ambtelijke organisatie heeft uitgewezen dat Noord-Holland geen gestructureerde, door PS vastgestelde beleidsevaluatiemethode kent. Momenten van evalueren worden volgens de provincie in de beleidsnota's zelf aangegeven.¹¹

De provincie heeft geen evaluatie over het economisch beleid uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het economisch beleid aannemelijk is gemaakt. De evaluatie van de Economische Agenda 2008-2011 staat gepland voor 2011.¹²

In de jaarstukken 2009 is vastgelegd dat de werking van het Ontwikkelingsbedrijf NHN na enkele jaren wordt geëvalueerd, zodat in 2010 de eindresultaten hiervan worden gepresenteerd.¹³ Deze zijn nog niet beschikbaar.

In een notitie over de stand van zaken van het Europese subsidieprogramma 'Kansen voor West' wordt gerapporteerd over projecten die subsidie hebben ontvangen vanuit EFRO. De provincie Noord-Holland maakt onderdeel uit van Landsdeel West. In de notitie is ook een paragraaf opgenomen die ingaat op de aansluiting van de EFRO projecten op het provinciale beleid. Het betreft hier echter nog geen evaluatie van de uitkomsten.

¹¹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 24 augustus 2010

¹² Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

¹³ Provincie Noord-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 98

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. Noord-Holland maakt onderdeel uit van de Noordvleugel. Onderdeel van het programma is een subsidieregeling, die in 2010 door een extern bureau (Berenschot) is geëvalueerd. In deze evaluatie is de verdeling in zes regio's aangehouden. Voor deze evaluatie geldt dat de relatie tussen de doelen van de provincie en de uitkomsten van subsidieregeling niet inzichtelijk is gemaakt. Uit het bestuurlijk interview blijkt dat de provincie weinig inzicht heeft in de specifieke resultaten van Pieken in de Delta voor de provincie Noord-Holland.¹⁴

<p>Bevinding 4: De provincie heeft geen evaluatie over het economisch beleid uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het economisch beleid aannemelijk is gemaakt. De evaluatie van de Economische Agenda 2008-2011 staat gepland voor 2011.</p>

De informatie over monitoring en evaluaties per thema komt aan bod in hoofdstuk 3.

¹⁴ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 22 september 2010

HOOFDSTUK 3

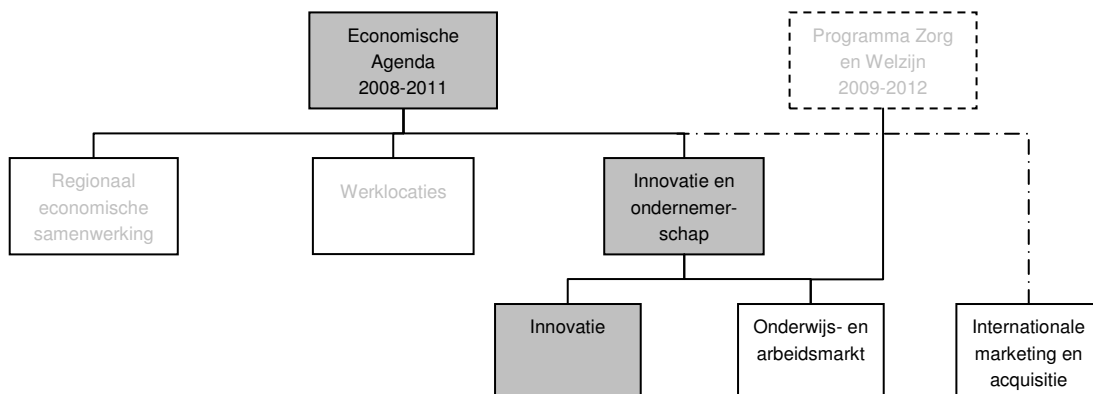
Thema's economisch beleid

In dit hoofdstuk worden drie thema's van het economisch beleid uitgewerkt. Dit zijn de thema's Innovatie, Onderwijs en arbeidsmarkt en Internationale marketing en acquisitie. Hierbij wordt ingegaan op de formulering, onderbouwing, monitoring en evaluatie.

3.1 Innovatie

3.1.1 Formulering van het beleid

In figuur 2 is het overzicht gegeven van het thema innovatiebeleid van de provincie Noord-Holland.



Figuur 2 Thema Innovatie

Doelstellingen

De provincie heeft het innovatiebeleid beschreven in de Economische Agenda 2008-2011 binnen het thema Innovatie en ondernemerschap. De provincie benoemt twee lijnen waarlangs haar beleid is opgebouwd, namelijk:¹⁵

- het bevorderen van innovatief ondernemen in het Noord-Hollandse MKB;
- het versterken van kennisintensieve regionale clusters (branches van de toekomst) en het vergroten van regionale synergie en samenwerking.

Deze lijnen ziet de Rekenkamer als doelen. Het eerste doel is specifiek geformuleerd. Het tweede doel is niet specifiek, omdat niet duidelijk is wat wordt verstaan onder vergroten regionale synergie. Daarnaast wordt in het doel gesproken over versterken van kennisintensieve regionale clusters. In de toelichting geeft de provincie aan dat ze samenwerking vooral wil stimuleren in een aantal kansrijke sectoren en clusters.¹⁶ Dit zijn: industrie, transport, logistiek en handel, landbouw en levensmiddelen, life sciences en biomedische cluster, bouw en toeleverende bedrijvigheid, creatieve industrie, ict en nieuwe media, maritieme en offshore technologie, milieutechnologie en duurzaamheid en vezelversterkte kunststoffen (composieten). Het is niet duidelijk of al deze sectoren en clusters betiteld zijn als 'branches van de toekomst'.

¹⁵ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 63

¹⁶ Dit zijn: Industrie, transport, logistiek en handel, landbouw en levensmiddelen, life sciences en biomedische cluster, bouw en toeleverende bedrijvigheid, creatieve industrie, ict en nieuwe media, maritieme en offshore technologie, milieutechnologie en duurzaamheid en vezelversterkte kunststoffen (composieten).

Indicatoren

In de Economische Agenda 2008-2011 zijn geen indicatoren geformuleerd voor het innovatiebeleid. De provincie heeft in de begroting 2009 wel een indicator opgesteld.¹⁷ Deze is weergegeven in tabel 11.

Tabel 11 **Indicator Innovatie en ondernemerschap**

Indicator		Streefwaarde in 2011
1	Sterkere economie door stimuleren innovatie en ondernemerschap	Ondersteunen van 500 ondernemers, waarvan 50 technostarters

De indicator 'Sterkere economie door stimuleren innovatie en ondernemerschap' sluit deels aan op de doelen. De indicator gaat in op innovatie en ondernemerschap, maar niet op het MKB en het vergroten van synergie en samenwerking. De indicator is niet meetbaar gemaakt, omdat het ondersteunen van 500 ondernemers geen informatie geeft over een sterkere economie door stimuleren innovatie en ondernemerschap.

Rol en instrumenten van de provincie

De rol van de provincie op het gebied van innovatie is niet toegelicht in de Economische Agenda 2008-2011. Wel heeft de provincie vastgelegd welke instrumenten worden ingezet. Zo verstrekt de provincie subsidies in de vorm van cofinanciering via Pieken in de Delta en EFRO.¹⁸ Naast het subsidiëren van de intermediairs, neemt de provincie ook zitting in het bestuur van enkele intermediairs.

Voor het eerste doel, het bevorderen van innovatief ondernemen in het MKB, zet de provincie twee instrumenten in, namelijk het innovatieprogramma Kanskanon en de Stichting Nieuwe Bedrijvigheid. Het Kanskanon adviseert MKB-ondernemers en brengt hen in contact met collega-ondernemers en kennisinstellingen. De Stichting Nieuwe Bedrijvigheid biedt advies en netwerk aan jonge innovatieve bedrijven in de regio Amsterdam.

Voor het tweede doel, het versterken van kennisintensieve clusters, worden vijf intermediairs genoemd.¹⁹ Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN) is al in hoofdstuk 2 aan de orde geweest. KennisKring Amsterdam is een netwerkorganisatie en de Amsterdamse Innovatie Motor (AIM) fungeert als uitvoeringsorganisatie. De AIM is opgericht om de toonaangevende positie van de regio Amsterdam in de kenniseconomie te helpen behouden en te versterken. Associatie Technologie Overdracht (ATO) en iMMovator Cross Media Network zijn stichtingen. ATO beschrijft zichzelf als innovator, initiator en intermediair op het gebied van duurzame technologie en iMMovator richt zich op versterking van de crossmediasector met de nadruk op innovatie en economische rendement. In een later stadium heeft de provincie besloten om deel te nemen aan een zesde intermediair; het Life Science Fonds Amsterdam B.V. (LSFA). Dit is een investeringsmaatschappij dat tot doel heeft de financieringskloof bij kleine ondernemingen in de life science sector te verhelpen.

In bijlage C is een nadere toelichting opgenomen over de instrumenten die de provincie inzet.

Budget

Voor de cofinanciering van EFRO-projecten op het gebied van kennis, innovatie en ondernemerschap heeft de provincie jaarlijks € 2 miljoen gereserveerd. Daarnaast is € 600.000 gereserveerd voor de bijdrage 2008-2010 voor het AIM.²⁰ In het overzicht van het totale budget economisch beleid voor de periode 2008-2011 staat niet de totale

¹⁷ Provincie Noord-Holland (2008), Begroting 2009, p. 105

¹⁸ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 61-63

¹⁹ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 64

²⁰ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 66

maar de jaarlijkse bijdrage aan EFRO-projecten vermeld.²¹ De provincie geeft aan dat de middelen voor de cofinanciering van Pieken in de Delta vooralsnog niet apart zijn gereserveerd.²² Als gevolg hiervan is niet transparant wat het totale budget is voor het innovatiebeleid in de periode 2008-2011. De hierboven genoemde bedragen zijn exclusief het budget dat het Ontwikkelingsbedrijf NHN besteedt aan innovatie en de bijdrage aan het LSFA B.V.

<p>Bevinding 5: Voor het thema Innovatie heeft de provincie twee doelstellingen geformuleerd. Deze zijn redelijk specifiek geformuleerd. De indicator sluit aan op een deel van de doelen. Daarbij is het doel niet meetbaar gemaakt omdat de bij de indicator geformuleerde streefwaarde geen inzicht kan geven in het behalen van het doel. Het budget voor het thema Innovatie is niet transparant in de Economische Agenda 2008-2011.</p>

3.1.2 Onderbouwing van het beleid

In de Economische Agenda 2008-2011 geeft de provincie aan dat ze voor de doelen heeft gekozen, omdat het Noord-Hollandse bedrijfsleven grote mogelijkheden heeft.²³ Om een kennisintensieve en innovatiegedreven economie mogelijk te maken is volgens de provincie verbetering van het innovatievermogen van het bedrijfsleven de sleutel. Innovatie leidt tot nieuwe producten, diensten en bedrijfsprocessen en het is dus essentieel om te kunnen (blijven) concurreren en daarmee economische groei mogelijk te maken.²⁴

De provincie richt zich op kleine en middelgrote ondernemingen, omdat deze minder goed in staat zijn om innovatietrajecten alleen te voltooien. Aanwezige kennis moet worden gedeeld, waarvoor de provincie samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen wil stimuleren.²⁵ Ook geeft de provincie aan dat tussen ondernemingen grote verschillen bestaan in de mate van innoveren, waardoor flexibiliteit van belang is in de innovatiestimulering. De provincie verwijst niet naar bronnen, die dit onderbouwen.

Over het versterken van kennisintensieve clusters en regionale synergie en samenwerking geeft de provincie aan dat kennis en samenwerking nodig zijn om te kunnen innoveren.²⁶ In de Economische Agenda geeft de provincie niet aan hoe ze tot de keuze van kansrijke Noord-Hollandse sectoren en clusters is gekomen (zie paragraaf 3.1.1. van dit rapport).

De provincie heeft niet aannemelijk gemaakt dat het provinciale beleid leidt tot het behalen van de doelstellingen.

<p>Bevinding 6: Bij de onderbouwing van het thema Innovatie licht de provincie het algemene belang van innovatie voor economische groei toe. De provincie wil kansen benutten van het Noord-Hollandse bedrijfsleven, Ook beargumenteert de provincie haar focus op innovatief MKB en regionale clusters en regionale samenwerking. De keuze voor sectoren en clusters wordt niet nader onderbouwd. De provincie verwijst niet naar bronnen. De provincie maakt niet aannemelijk dat door uitvoering van het innovatiebeleid haar doelstellingen worden gerealiseerd.</p>

²¹ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 13

²² Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 66

²³ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 63

²⁴ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 59

²⁵ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 63

²⁶ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 64

3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

In de Economische Atlas staat over technologische innovatie het volgende:²⁷ "Op het gebied van Research & Development doet Noord-Holland nog wel mee, maar binnen Nederland daalt de provincie op de ranglijst. Op de European Regional Innovation Scoreboard, een meetlat aan de hand waarvan Europese regio's worden vergeleken op innovatieve prestaties, scoort Noord-Holland in de middenmoot."

In de jaarstukken van 2009 gaat de provincie in op de indicatoren zoals weergegeven in de begroting van 2009. De realisatie is weergegeven in tabel 12.

Tabel 12 Indicator Innovatie en ondernemerschap

Indicator	Streefwaarde in 2011	Gerealiseerd in 2009
Sterkere economie door stimuleren innovatie en ondernemerschap	Ondersteunen van 500 ondernemers, waarvan 50 technostarters	589 nieuwe ondernemers geholpen

Uit de jaarstukken 2009 blijkt dat de provincie de streefwaarde voor 2011 al heeft gerealiseerd in 2009. De provincie geeft in een voetnoot van de jaarstukken 2009 aan dat technostarters niet langer als specifieke doelgroep worden gezien. Waarom dit het geval is, wordt niet toegelicht.²⁸

Bij de realisatie van '589 nieuwe ondernemers geholpen' geeft de provincie in de jaarstukken niet aan waarmee de ondernemers zijn geholpen. Wel geeft de provincie een toelichting in de jaarstukken op de instrumenten die zijn ingezet. In de presentatie 'Stuurgroep Kansenkanon' staat nader toegelicht op welke wijze ondernemers zijn geholpen.²⁹

Bevinding 7: In de jaarstukken rapporteert de provincie over de indicator uit de begroting.

In de jaarstukken 2009 is vastgelegd dat de werking van het Ontwikkelingsbedrijf NHN na enkele jaren wordt geëvalueerd, zodat in 2010 de eindresultaten hiervan worden gepresenteerd.³⁰ Deze zijn nog niet beschikbaar. In de presentatie 'Stuurgroep Kansenkanon' staat nader toegelicht op welke wijze ondernemers zijn geholpen.³¹ Een evaluatie van het innovatiebeleid, waarin de doeltreffendheid van het provinciale beleid aannemelijk is gemaakt, heeft niet plaatsgevonden.³²

Bevinding 8: De provincie heeft het innovatiebeleid niet geëvalueerd, waardoor geen aannemelijk inzicht is in de doeltreffendheid van het beleid.

3.2 Onderwijs en arbeidsmarkt

3.2.1 Formulering van het beleid

In figuur 3 is het overzicht gegeven van het thema 'Onderwijs en Arbeidsmarkt'.

²⁷ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Atlas 2008, p. 73

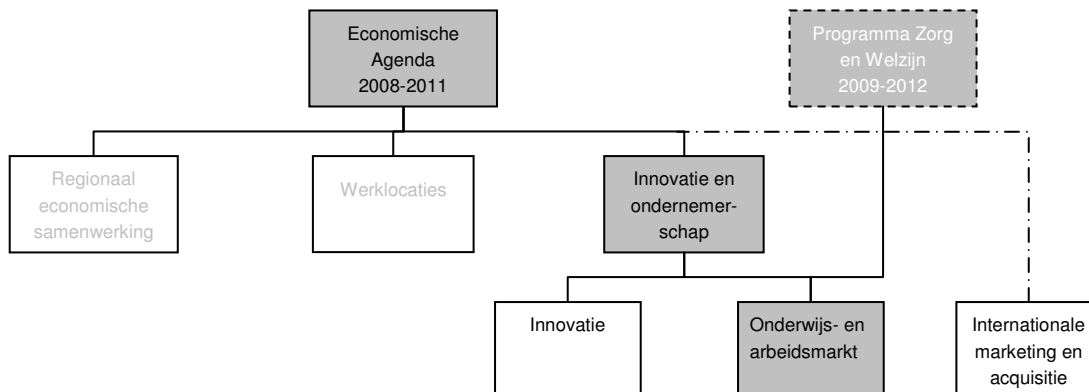
²⁸ Provincie Noord-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 101

²⁹ Kansenkanon (2010), Stuurgroep Kansenkanon

³⁰ Provincie Noord-Holland (2010), Jaarstukken 2009, p. 98

³¹ Kansenkanon (2010), Stuurgroep Kansenkanon

³² Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 22 februari 2010



Figuur 3 Thema Onderwijs- en arbeidsmarkt

Doelstellingen

Onderwijs en arbeidsmarkt komt kort aan bod in de Economische Agenda 2008-2011. In de Economische Agenda zijn de volgende speerpunten overgenomen uit de Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs 2004-2007.³³

1. voorkomen en bestrijden voortijdige schoolverlaters;
2. ondersteuning werkervaringplekken Stichting Herstelling;
3. regionale aanpak sectorale knelpunten MKB Leerwerkplekken;
4. provincie als werkgever.

In 2008 werkte de provincie met de actualisatie van de Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs 2004-2007. In januari 2009 is het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 vastgesteld. Hierin is het thema Onderwijs en arbeidsmarkt verder uitgewerkt. We hebben in dit onderzoek gekeken naar dit programma, omdat dit het meest recent is.

Het doel van het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 luidt:³⁴ *“Als provincie streven we ernaar de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren, schooluitval te verminderen en analfabetisme terug te dringen.”*

In het Programma Zorg en Welzijn geeft de provincie aan zich op drie sporen te richten voor het onderdeel onderwijs en arbeidsmarkt. Het spoor ‘Monitoring en analyse’ omvat een jaarlijkse monitor met cijfermateriaal en analyses over de arbeidsmarkt en het onderwijs met als doel organisaties te ondersteunen op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs met betrouwbare en vergelijkbare cijfers.³⁵ Het spoor ‘Vergroten arbeidsparticipatie’ is gericht op het onderwijs en het spoor ‘Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel’ is gericht op de vraagkant van de arbeidsmarkt, het bedrijfsleven.³⁶

Tabel 13 Doelen per spoor voor onderwijs- en arbeidsmarktbeleid

Spoor	Doel
1 Monitoring en analyse	Via een jaarlijkse monitor organisaties ondersteunen op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs
2 Vergroten arbeidsparticipatie	Voorkomen van voortijdig schoolverlaten en vergroten van de arbeidsparticipatie
3 Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel	Verbetering van de concurrentiepositie van het midden- en kleinbedrijf door de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel te vergroten

³³ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011; Provincie Noord-Holland (2005), Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs

³⁴ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, p. 26

³⁵ SEO Economisch Onderzoek (2009), Monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs 2009, p. 2

³⁶ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 8

De doelen zijn specifiek geformuleerd. De Rekenkamer merkt op dat het doel van het tweede spoor uit twee doelen lijkt te bestaan, namelijk het voorkomen van voortijdig schoolverlaten enerzijds en het vergroten van de arbeidsparticipatie anderzijds.

Indicatoren

De drie sporen die behoren bij het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid bevatten een aantal beoogde resultaten die volgens de Rekenkamer als indicatoren kunnen worden gezien. In tabel 14 is per spoor aangegeven welke beoogde resultaten zijn geformuleerd in het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012.³⁷

Tabel 14 Indicatoren per spoor voor onderwijs- en arbeidsmarktbeleid

Spoor	Beoogde resultaat
Monitoring en analyse	a. Vanaf 2009 opstellen van de monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs, welke jaarlijks geactualiseerd zal worden
Vergroten arbeidsparticipatie	b. Jaarlijks in vier projecten investeren gericht op aansluiting van onderwijstypen en voorkomen van voortijdig schoolverlaten c. Jaarlijks minimaal 100 schoolverlaters moeten een werk- en/of startkwalificatie halen d. Jaarlijks 265 nieuwe deelnemers aan de Herstellingsprojecten e. Jaarlijks minimaal 3 op het bedrijfsleven gerichte projecten tegen laaggeletterdheid f. Jaarlijks minimaal 2 op bibliotheken, scholen en wijkhuizen gerichte projecten tegen laaggeletterdheid g. Jaarlijks minimaal 200 maatschappelijke stageplaatsen in de sociale sector h. Jaarlijks minimaal 50 maatschappelijke stageplaatsen in de groene sector
Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel	i. 1 pilotproject provinciaal stageloket in 2009 j. 2% stageplaatsen op vmbo en mbo niveau binnen de eigen formatie binnen vier jaar k. Jaarlijks projecten in de sectoren zorg, techniek bouw, landbouw en onderwijs ondersteunen waarbij in totaal 200 leerwerkplekken worden gecreëerd en gevuld l. Hiervan 2 projecten gericht op de begeleiding van stagiairs m. Jaarlijks minimaal 3 regionale projecten om de studiekeuze voor bouw, techniek en zorg te beïnvloeden waarbij in totaal 1200 leerlingen betrokken zijn

De indicatoren die de provincie heeft vastgelegd, bevatten streefwaarden en zijn vaak tijdgebonden. Bij een aantal indicatoren zouden nulmetingen toegevoegd moeten worden om het ambitieniveau duidelijk te maken. Dit is nu niet het geval. Met de genoemde indicatoren kan vooral inzicht in de prestatielevering worden verkregen, in mindere mate kan inzicht worden verkregen in de doelbereiking. Een indicator die de arbeidsparticipatie meet (inzicht in doelbereiking) ontbreekt bijvoorbeeld, maar een indicator die het aantal projecten op jaarbasis meet (inzicht in prestatielevering) is wel aanwezig. De door de provincie opgestelde indicatoren maken het beleid deels meetbaar.

Het doel van het eerste spoor, het opstellen van een monitor, is meetbaar gemaakt met één indicator. Deze indicator is gericht op het opstellen en actualiseren van de monitor en sluit aan op het doel.

Het doel van het tweede spoor is het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en vergroten van de arbeidsparticipatie. De provincie geeft aan dat dit wordt gerealiseerd door projecten te subsidiëren die de aansluiting van praktijkonderwijs en vmbo op het mbo en de arbeidsmarkt bevorderen. Ook aan projecten voor werkervaringsplaatsen wordt subsidie verleend. De indicatoren sluiten hierop aan.

³⁷ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 8 ev.

Het doel van het derde spoor, verbetering van de concurrentiepositie van het midden- en kleinbedrijf door de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel te vergroten, is meetbaar gemaakt door vijf indicatoren. De provincie wil voor dit spoor het inzicht vergroten in de vraag en het aanbod van stages en stagiairs. Daarnaast wil de provincie zorgen voor veel beschikbare stageplaatsen. Dit sluit aan op het doel.

De indicatoren uit tabel 14 worden voor een deel in de begroting van 2009 herhaald.

Rol en instrumenten van de provincie

De provincie omschrijft haar rol als volgt:³⁸ *‘De provincie wil bij het uitvoeren van haar arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid nooit treden in de wettelijke bevoegdheden van andere partijen, maar op zoek gaan naar haar toegevoegde waarde. Richtinggevend daarin zal de balans zijn tussen enerzijds het ondersteunen van partners in de regio en anderzijds het ondersteunen van specifieke innovatieve projecten’.* Aanvullend geeft de provincie aan dat ze een aanjagende functie heeft in het samenbrengen van partijen voor laaggeletterdheid.

Om haar doelen te behalen geeft de provincie aan subsidies te verstrekken en gerichte opdrachten te verlenen.³⁹ Bij subsidieverzoeken stelt de provincie vast hoe groot het probleem is. De provincie verleent bijvoorbeeld subsidie aan opleidingsbedrijven, waarin werkgevers zich hebben verenigd. Deze opleidingsbedrijven werken samen in het opleiden van jongeren door deze uit te zenden naar de leden van het opleidingsbedrijf. Vanwege de economische recessie staat deze detachering onder druk. De provincie verleent subsidie, omdat deze projecten naast sociaal interessant ook economisch interessant zijn.⁴⁰

In het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 is aangegeven dat de provincie druk gaat uitoefenen op organisaties die meer dan € 1 miljoen subsidie ontvangen om stageplaatsen en leerwerkplekken te creëren. Uit een nader onderzoek is echter gebleken dat vanuit de algemene wet bestuursrecht het niet rechtmatig is om “oneigenlijke” voorwaarden bij een subsidie op te nemen. Daardoor is het voor de provincie moeilijk om uitvoering te geven aan dit voornemen.⁴¹

Op regionaal niveau zijn Platforms Arbeidsmarkt Onderwijs (PAO's) actief. De voornaamste taak is het aanpakken van knelpunten op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs. De provincie kan subsidies verstrekken aan projecten die door de PAO's zijn ingediend.⁴² Met de platforms heeft de provincie regelmatig overleg. Een verdere uitleg van de PAO's staat in bijlage C, evenals een toelichting op de andere instrumenten die de provincie inzet voor dit thema.

Voor de drie sporen heeft de provincie weergegeven welke instrumenten worden ingezet om de doelen te behalen.

- Voor het spoor ‘Monitoring en analyse’ stelt de provincie een monitor op met behulp van andere partijen zoals het CBS, CWI en de PAO's.
- Voor het spoor ‘Vergroten arbeidsparticipatie’ geeft de provincie aan projecten te subsidiëren. Ook de stichting Herstelling ontvangt subsidie van de provincie en geeft laaggeschoolde jongeren de kans stage te lopen in de bouw of groenvoorziening. Daarnaast wil de provincie onderzoek uit (laten) voeren naar de mogelijkheid voor maatschappelijke stages in Noord-Holland. Ook werkt de provincie samen met bibliotheken en scholen voor projecten die zich richten op de bestrijding en vóórkoming van laaggeletterdheid bij kinderen. Door middel van de Uitvoeringregeling ‘Arbeidsmarkt en onderwijs’ wordt bij dit spoor uitvoering gegeven aan de thema's:

³⁸ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 8

³⁹ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 9

⁴⁰ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 18 maart 2010

⁴¹ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

⁴² Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 18 maart 2010

laaggeletterdheid, aansluiting VMBO-MBO en werkervaringsplaatsen voor definitieve schoolverlaters. Een korte toelichting hierop is weergegeven in bijlage C.

- Voor het spoor 'Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel' overlegt de provincie met partners om in kaart te brengen welke initiatieven al bestaan die vraag en aanbod van stages en stagiairs in kaart brengen. Vervolgens ondersteunt de provincie een pilot voor een loket dat hierop een meerwaarde moet vormen.⁴³ Door middel van de Uitvoeringregeling 'Arbeidsmarkt en onderwijs' wordt bij dit spoor uitvoering gegeven aan de thema's: leerwerkplekken en studiekeuze beïnvloeden. Een korte toelichting hierop is weergegeven in bijlage C.

Budget

In het Programma Zorg en Welzijn bedraagt het budget voor Onderwijs en arbeidsmarkt in de periode 2009-2012 € 1,2 miljoen per jaar.⁴⁴

Bevinding 9: De provincie heeft in het programma Zorg en Welzijn specifieke doelen opgesteld voor het thema Onderwijs en arbeidsmarkt. Het ambitieniveau van een aantal indicatoren is niet helder omdat een nulmeting ontbreekt. De indicatoren sluiten aan bij de doelen. In het Programma Zorg en Welzijn heeft de provincie aangegeven wat de omvang is van het jaarlijkse budget voor het thema Onderwijs en arbeidsmarkt.

3.2.2 Onderbouwing van het beleid

De provincie geeft aan dat ze op het gebied van arbeidsmarktbeleid geen wettelijke bevoegdheid heeft. De bevoegdheden in dit veld liggen bij gemeenten, CWI⁴⁵ en UWV⁴⁶, die samen verantwoordelijk zijn voor de toeleiding van werklozen naar de arbeidsmarkt. In de Wet SUWI (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, 2002) hebben de gemeenten daarin een coördinerende rol toebedeeld gekregen.

In de provincie Noord-Holland bevinden zich 17,5% van het totale aantal Nederlandse banen. De provincie verwijst hierbij naar cijfers van LISA⁴⁷ uit 2005. Vervolgens gebruikt de provincie cijfers van het CWI uit 2006 om aan te geven dat het hoge aantal werkzoekenden, met name op vmbo en mbo niveau, respectievelijk 29.500 en 30.807 is. Vanwege de vergrijzing zijn er volgens de provincie in toenemende mate minder arbeidskrachten beschikbaar. Tevens is er een tekort aan arbeidskrachten in de sectoren bouw, techniek en zorg. De provincie verwijst hierbij naar gegevens van MKB Nederland. De provincie geeft als probleem dus aan dat er een groot aantal werkzoekenden is, maar dat er ook een tekort aan arbeidskrachten is.

In een bijlage van het Programma Zorg en welzijn 2009-2012 geeft de provincie nog een aantal cijfers en kenmerken weer van voortijdig schoolverlaters. De provincie verwijst hierbij naar landelijke cijfers over voortijdig schoolverlaten en een Uitvoeringsbrief schooluitval van minister Plasterk van OCW.

⁴³ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 11

⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, p. 48

⁴⁵ Centrum voor Werk en Inkomen.

⁴⁶ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

⁴⁷ Het werkgelegenheidsregister LISA is een databestand met gegevens over alle vestigingen in Nederland waar betaald werk wordt verricht.

Om ervoor te zorgen dat geen structurele tekorten ontstaan die de economische groei van de regio beperken, vindt de provincie Noord-Holland het van groot belang de aansluiting tussen de regionale en provinciale arbeidsmarkt en onderwijs te verbeteren.⁴⁸ Hiervoor is volgens de provincie op diverse punten het nodige te verbeteren zoals de research & development.⁴⁹ De provincie wil regionale economische ontwikkeling stimuleren. Hiervoor is het van belang te zorgen voor een goed gekwalificeerd en voldoende groot aanbod van arbeid. De arbeidsmarkt is een regionale markt, met gemeentegrens overstijgende kenmerken. De provincie wil dan ook bijdragen aan een goed functionerende arbeidsmarkt, waarvoor ook onderwijs van groot belang is.⁵⁰ De provincie heeft niet aannemelijk gemaakt dat haar beleid zal bijdragen aan de oplossing van het tekort aan arbeidskrachten.

De evaluatie van de Agenda Arbeidsmarkt Onderwijs 2004-2007⁵¹ heeft met name een rol gespeeld voor het te voeren beleid in 2008. Dit 'tussenjaar' is ontstaan door de verschuiving van het onderwijs-arbeidsmarktbeleid van de afdeling Economische Zaken naar de afdeling Zorg en Welzijn. Het beleid in de Economische Agenda loopt gelijk met de collegeperiode, het Programma Zorg en Welzijn is een jaar later gestart. De verschuiving van het beleid is niet zozeer het gevolg van een achterliggende visie, maar heeft te maken met de portefeuilleverdeling in GS. De verschillen in het beleid staan los van deze verschuiving en hebben te maken met specifieke onderdelen. De volgende onderdelen zijn in het huidige beleid geschrapt:⁵²

- Projecten van Stichting Herstelling voor meiden wordt door de provincie gezien als een onderdeel van het re-integratiebeleid;
- Het Europees Sociaal Fonds (ESF) steunpunt is geschrapt, omdat het Rijk de mogelijkheid tot subsidieaanvragen heeft ingetrokken;
- Het stimuleren van ondernemerschap is volgens de provincie een taak voor de Kamers van Koophandel.

De vier overgebleven agendapunten (zie 3.2.1) komen terug in het Programma Zorg en welzijn 2009-2012. De evaluatie toont echter de doeltreffendheid van het beleid niet aan (zie paragraaf 3.2.3), maar geeft wel een beperkte onderbouwing voor een aantal deelthema's. In de evaluatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar een onderzoek van Radar Advies waarin de oorzaken van voortijdig schoolverlaten zijn onderzocht.

Bevinding 10: De onderbouwing voor het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid is gelegen in twee problemen: het grote aantal werkzoekenden en het (toekomstig) tekort aan arbeidskrachten. Beide problemen worden onderbouwd met bronnen. De provincie heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat haar beleid bijdraagt aan de oplossing van de problemen.

3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

In 2009 heeft de provincie de Monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs ontwikkeld. Deze monitor vindt jaarlijks plaats en wordt uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en DSP groep. Het doel van deze monitor is om organisaties op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs te voorzien van betrouwbare en vergelijkbare cijfers.⁵³

“De monitor bestaat uit diverse indicatoren die de economische situatie en de situatie op de arbeidsmarkt beschrijven, aangevuld met kwalitatieve analyses. De indicatoren betreffen ‘harde’ cijfers over de economie, arbeidsmarkt en het onderwijs in verschillende regio's.”

⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 66

⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 21

⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 8

⁵¹ Provincie Noord-Holland (2007), Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs Noord-Holland, Evaluatie 2004 – 2007

⁵² Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 18 maart 2010

⁵³ SEO Economisch Onderzoek (2009), Monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs 2009, p. 2

In het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 heeft de provincie een aantal indicatoren geformuleerd. De Rekenkamer heeft gekeken in hoeverre de jaarstukken 2009 hierover rapporteren (zie tabel 15).

Tabel 15 Indicatoren onderwijs en arbeidsmarkt 2009

Spoor	Beoogde resultaat (Programma Zorg en Welzijn 2009-2012)	Realisatie (Jaarstukken 2009)
Monitoring en analyse	a. Opstellen van de monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs, welke jaarlijks geactualiseerd zal worden.	a. 25 november 2009 gepresenteerd
Vergroten arbeidsparticipatie	<p>b. Jaarlijks in vier projecten investeren gericht op aansluiting van onderwijstypen en voorkomen van voortijdig schoolverlaten</p> <p>c. Jaarlijks minimaal 100 schoolverlaters moeten een werk- en/of startkwalificatie halen</p> <p>d. Jaarlijks 265 nieuwe deelnemers aan de Herstellingsprojecten</p> <p>e. Jaarlijks minimaal 3 op het bedrijfsleven gerichte projecten tegen laaggeletterdheid</p> <p>f. Jaarlijks minimaal 2 op bibliotheken, scholen en wijkhuizen gerichte projecten tegen laaggeletterdheid</p> <p>g. Jaarlijks minimaal 200 maatschappelijke stageplaatsen in de sociale sector</p> <p>h. Jaarlijks minimaal 50 maatschappelijke stageplaatsen in de groene sector</p>	<p>b. Zeven projecten zijn uitgevoerd</p> <p>c. Vier projecten waarbij voortijdig schoolverlaters via werkervaring een nieuwe kans krijgen op de arbeidsmarkt</p> <p>d. In 2009 zijn 383 nieuwe deelnemers ingestroomd⁵⁴</p> <p>e/f. Zes projecten tegen laaggeletterdheid, met name binnen het onderwijs</p> <p>g/h. Vijf projecten voor stageplekken in zorg en groen</p>
Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel	<p>i. 1 pilotproject provinciaal stageloket in 2009</p> <p>j. 2% stageplaatsen op vmbo en mbo niveau binnen de eigen formatie</p> <p>k. Jaarlijks projecten in de sectoren zorg, techniek bouw, landbouw en onderwijs ondersteunen waarbij in totaal 200 leerwerkplekken worden gecreëerd en gevuld.</p> <p>l. Hiervan 2 projecten gericht op de begeleiding van stagiairs.</p> <p>m. Jaarlijks minimaal drie regionale projecten om de studiekeuzen voor bouw, techniek en zorg te beïnvloeden waarbij in totaal 1200 leerlingen betrokken zijn.</p>	<p>i. Geen pilot voor stageloket</p> <p>j. Geen informatie</p> <p>k. Acht projecten waarvoor 337 opleidingsplaatsen in bouw en techniek zijn ondersteund</p> <p>l. Geen informatie</p> <p>m. Drie projecten voor beïnvloeding van de studiekeuze</p>

⁵⁴ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

De provincie geeft de realisatie in de jaarstukken niet weer op dezelfde manier als waarop de indicatoren in het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 zijn weergegeven, hierdoor is onduidelijk in hoeverre de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. De provincie heeft een overzicht van de projecten opgesteld waarin meer informatie wordt gegeven over de projecten die subsidie hebben ontvangen.

Per spoor valt uit de vergelijking tussen de jaarstukken en het operationeel programma het volgende op:

Voor het eerste spoor Monitoring en analyse is de indicator, opstellen van de monitor, gerealiseerd.

Voor het spoor Vergroten arbeidsparticipatie is bij alle zeven indicatoren informatie gegeven. De informatie is echter niet altijd duidelijk over het behalen van de streefwaarde. De realisatie van het te halen resultaat van minimaal 100 schoolverlaters die een startkwalificatie moesten halen is weergegeven als vier projecten die zijn gerealiseerd. Hierbij is onduidelijk of minimaal 100 schoolverlaters een kwalificatie hebben gehaald.

Er zijn zes projecten gestart tegen laaggeletterdheid, maar hierbij is onduidelijk welke van deze zes projecten op het bedrijfsleven gericht zijn en welke op bibliotheken, scholen en wijkhuizen. Over de stageplaatsen is in de jaarstukken weergegeven dat vijf projecten zijn gestart in de sociale en groene sector. Tussen deze sectoren is geen onderscheid gemaakt in de jaarstukken. Er wordt ook niet weergegeven of de streefwaarden van in totaal minimaal 50 en 250 stageplaatsen zijn gerealiseerd.

Voor het spoor Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel is over drie van de vijf indicatoren gerapporteerd in de jaarstukken 2009. De provincie geeft aan de pilot voor het stageloket te hebben uitgesteld. Reden hiervoor is dat de provincie geen dubbeling wil van initiatieven op dit gebied. Volgens de provincie zijn er vanwege de economische recessie al heel veel initiatieven genomen om de doorstroming van jongeren op de arbeidsmarkt te verbeteren (jongerenloketten bij CWI, actieplan jeugdwerkloosheid).⁵⁵ De provincie beoogde een creatie en vulling van 200 opleidingsplaatsen in bouw en techniek. In 2009 zijn 337 opleidingsplaatsen ondersteund. Het is niet duidelijk of met ondersteuning hetzelfde wordt bedoeld als creatie en vulling. Het aantal van 337 is volgens de provincie bereikt doordat het budget is verhoogd van € 200.000 naar € 330.000 om de effecten van de economische crisis te verminderen. Over de projecten voor leerwerkplekken gericht op stagiairs wordt in de jaarstukken 2009 niet gerapporteerd.

Er zijn drie projecten gestart om de studiekeuze te beïnvloeden. Dit is gelijk aan de streefwaarde, maar de provincie vermeldt niet om hoeveel leerlingen het in totaal gaat. Over het beoogde resultaat om 2% stageplaatsen binnen de eigen formatie te hebben wordt niet gerapporteerd. De streefwaarde hiervoor hoeft pas in 2012 te worden gerealiseerd, maar door het gebrek aan informatie is onbekend in hoeverre de provincie op schema ligt en of bijgestuurd moet worden.

<p>Bevinding 11: In de jaarstukken 2009 wordt over de indicatoren gerapporteerd. Deze rapportage is onvoldoende vergelijkbaar met de opgestelde indicatoren in het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, waardoor onduidelijk is of de beoogde resultaten zijn behaald en in hoeverre bijsturing van de provincie nodig is.</p>

De voorgaande Agenda Arbeidsmarkt Onderwijs 2004-2007 is in 2007 door de provincie geëvalueerd.⁵⁶ De doeltreffendheid van het beleid is in deze evaluatie niet aannemelijk gemaakt. In de evaluatie geeft de provincie

⁵⁵ Provincie Noord-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

⁵⁶ Provincie Noord-Holland (2007), Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs Noord-Holland, Evaluatie 2004 – 2007

aan in hoeverre vooraf benoemde prestaties zijn gehaald. De provincie geeft bijvoorbeeld bij het agenda punt Ondersteuning werkervaringplekken Stichting Herstelling aan dat voldoende plekken zijn gecreëerd. De koppeling met het uiteindelijke doel bij dit agendapunt (jongeren via deze werkervaringplekken weer aansluiting laten vinden tot de arbeidsmarkt) wordt niet gemaakt.⁵⁷

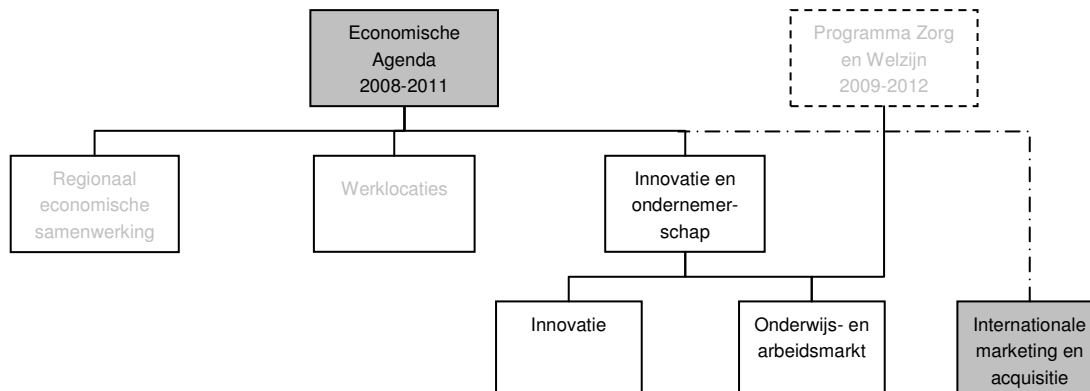
Het Programma Zorg en Welzijn 2009-2012 zal in 2010 tussentijds worden geëvalueerd. Het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid maakt onderdeel uit van het programma en daarmee ook van de evaluatie. De provincie zal in de evaluatie nagaan of het beleid succesvol is en of de onderwerpen nog actueel zijn. De provincie zal de evaluatie zelf uitvoeren. Om inzicht te geven in de resultaten zal samenwerking gezocht worden met de partners in de regio.⁵⁸

Bevinding 12: In de evaluatie van de Agenda Arbeidsmarkt Onderwijs 2004-2007 wordt de doeltreffendheid van het beleid niet aannemelijk gemaakt. De provincie geeft aan dat ze in 2010 het huidige beleid zal evalueren.

3.3 Internationale marketing en acquisitie

3.3.1 Formulering van het beleid

In figuur 4 is het overzicht gegeven van het thema 'Internationale marketing en acquisitie'.



Figuur 4 Thema Internationale marketing en acquisitie

Doelstellingen

In de Economische Agenda 2008-2011 heeft de provincie aangegeven dat het promotie- en acquisitiebeleid zal worden uitgewerkt in een apart beleidskader promotie- en acquisitie. In januari 2010 is het beleidskader Internationale Marketing & Acquisitie 2009-2011 aan PS voorgelegd. Hierin zijn vijf speerpunten vastgelegd (zie tabel 16).

De ambitie van de provincie Noord-Holland op het gebied van internationale marketing en acquisitie is tweeledig. Ten eerste wil de provincie een bijdrage leveren aan de bevordering van de vitaliteit van de Noord-Hollandse economie. Ten tweede wil de provincie het MKB een goede startpositie geven als de mondiale economie

⁵⁷ Provincie Noord-Holland (2007), Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs Noord-Holland, Evaluatie 2004 – 2007, p. 6

⁵⁸ Provincie Noord-Holland, ambtelijke interview, 18 maart 2010

aantrekt.⁵⁹ Deze ambitie is niet specifiek geformuleerd. Het is onduidelijk wat de provincie met 'vitaliteit' en 'een goede startpositie' bedoelt.

Naast bovengenoemde ambities heeft de provincie per speerpunt één of twee doelstellingen geformuleerd (zie tabel 16).

Tabel 16 Doelstelling per speerpunt⁶⁰

Speerpunt	Doelstelling
Internationale Marketing	MKB ondersteunen in zijn internationaliseringambities via clusteraanpak; USP's (Unique Selling Points) provincie Noord-Holland inbrengen in economische diplomatie.
Acquisitie	Buitenlandse bedrijven aantrekken.
Current Investors	Buitenlandse bedrijven hier houden (en uitbreiden).
Subsidies	Bedrijven behouden/aantrekken.
Ruimte voor kansen	Flexibel inspelen op dynamiek markt.

Ook bij deze speerpunten zijn de doelen niet altijd specifiek. Zo maakt de provincie onvoldoende duidelijk wat ze bedoeld met het flexibel inspelen op de dynamiek van de markt. In het beleidskader wordt dit uitgelegd als het vormen van een verbindend element voor bedrijven, waarmee de provincie in haar planning rekening gaat houden. Het is niet duidelijk hoe de provincie als verbindend element kan optreden en hoe ze dat wil doen doormiddel van haar planning.

Indicatoren

Indicatoren die het effect van het beleid meten met behulp van nulmetingen, streefwaarden en tijdspaden ontbreken. In het beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie geeft de provincie wel aan dat ze haar activiteiten nauwkeurig gaat meten. Verantwoording legt zij af in een jaarlijkse rapportage die in ieder geval bestaat uit:⁶¹

1. overzicht van (nieuwe) buitenlandse investeringen in Nederland en Noord-Holland;
2. overzicht en toelichting van de door de provincie verrichte internationale marketing- en acquisitieactiviteiten (inclusief financiën);
3. overzicht van de activiteiten met betrekking tot 'current investors development' (inclusief financiën).

Eerste genoemde geeft geen informatie over de bijdrage van de provincie. De punten 2 en 3 kunnen wel inzicht geven in de activiteiten van de provincie. Voor het meten van het effect is het van belang dat er een realite wordt gelegd tussen punt 1 en de punten 2 en 3. De genoemde punten sluiten ook niet goed aan op de doelstellingen zoals die bij de speerpunten zijn geformuleerd. Daarvoor zou het aantal behouden, uitgebreide en nieuw gevestigde bedrijven in kaart gebracht moeten worden. Het ondersteunen van het MKB en het flexibel inspelen op de markt zijn ook doelstellingen die niet in indicatoren zijn uitgewerkt.

Rol en instrumenten van de provincie

Uitgangspunt bij het opstellen van het beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie is dat de provincie alleen internationale marketing- en acquisitieactiviteiten verricht, wanneer dit aanvullend en versterkend is op die van Amsterdam in Business, Netherlands Foreign Investment Agency en de organisaties die de provincie via partner- en deelnemerschap ondersteunt, zoals de Amsterdam Airport Area, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord en

⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, p. 3

⁶⁰ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, H3

⁶¹ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, p. 22

Holland Business Promotion Office.⁶² Een nadere omschrijving van de rol wordt niet gegeven in het beleidskader. Hierdoor is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer activiteiten van de provincie aanvullend en versterkend zijn.

In het beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011 wordt ingegaan op twee instrumenten. Dit zijn missies en beurzen: (zie ook bijlage C)

- Bij missies maakt de provincie onderscheid in inkomende en uitgaande missies. Wanneer buitenlandse delegaties naar Nederland komen, zal daar het bestuur bij aanwezig zijn. Uitgaande handelsmissies worden alleen door de provincie georganiseerd wanneer daarvoor een gedegen onderbouwd verzoek uit de markt is.
- Beurzen worden onderscheiden in vakbeurzen en vastgoedbeurzen. Vakbeurzen op het gebied van duurzame energie, offshore en multimedia worden georganiseerd in samenwerking met partners en ondernemers. Vastgoedbeurzen worden gebruikt om 'Holland' of de clusters in Holland te promoten.

Budget

In de Economische Agenda 2008-2011 is geen budget weergegeven voor het thema Internationale marketing en acquisitie. Dit is wel het geval in het beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie uit 2009, waaruit blijkt dat het budget € 945.000 per jaar bedraagt.⁶³ In het beleidskader wordt ook aangegeven dat € 5 miljoen in de bestemmingsreserves is gereserveerd voor een 'Revolving Fund'. Dit fonds moet er volgens de provincie in voorzien dat buitenlandse investeerders een lening kan worden verstrekt welke hen een voordeel oplevert ten opzichte van de marktrentes en hen aldus moet overreden zich in de provincie te vestigen.⁶⁴ Dit ontwikkelingsfonds is echter weer opgeheven. Enerzijds vanwege Europese regelgeving (het verstrekken van goedkope leningen wordt gezien als ongeoorloofde staatssteun) en anderzijds vanwege aankomende bezuinigingen.⁶⁵

Bevinding 13: De geformuleerde ambitie van de provincie voor het thema Internationale marketing en acquisitie is niet specifiek. Met de indicatoren die de provincie heeft vastgelegd is het effect van het beleid niet meetbaar gemaakt. Ook sluiten de indicatoren niet goed aan bij de doelen. Het budget voor dit thema is in het beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie transparant weergegeven.

3.3.2 Onderbouwing van het beleid

In januari 2007 heeft de provincie een startnotitie Promotie- en acquisitie vastgesteld. Hierin geeft de provincie aan dat volgens het Centraal Planbureau de Nederlandse economie is opgebloeid en de groei voor 2007 naar verwachting 3% bedraagt. Verwacht wordt dat bedrijfsinvesteringen in 2007 nog wat harder aantrekken en de spanningen op de arbeidsmarkt op zullen lopen. Juist in tijden van positieve economische groei is het volgens de provincie belangrijk om bedrijven aan te trekken en zorg te dragen voor een goed vestigingsklimaat, gezien de forse concurrentiestrijd met andere landen. Om de (inter)nationale concurrentiepositie van Noord-Holland te behouden en verder te versterken wordt promotie- en acquisitiebeleid gevoerd. De provincie geeft aan dat de economische realiteit extra redenen geeft om haar inzet op internationale marketing- en acquisitie te continueren omdat juist nu buitenlandse bedrijven op zoek zijn naar mogelijkheden om Europese vestigingen samen te voegen.⁶⁶

⁶² Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, p. 2

⁶³ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, H6

⁶⁴ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, H6

⁶⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijke interview, 26 maart 2010

⁶⁶ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, pp. 4 en 7

In 2009 heeft het advies- en onderzoeksbureau Stec Groep op verzoek van de provincie een marktanalyse en strategie uitgewerkt voor de provinciale internationale marketing- en acquisitie activiteiten. Met dit rapport als uitgangspunt is in 2009 het beleidskader Internationale marketing en acquisitie 2009-2011 opgesteld. Daarbij is ook meegenomen dat de Commissie WAMEN op 17 december 2007 heeft aangegeven dat de provincie haar promotie- en acquisitie activiteiten moet opvoeren.⁶⁷

Stec Groep schetst het belang van buitenlandse investeringen voor de werkgelegenheid in Nederland. Daarnaast wordt in het rapport aangegeven dat de buitenlandse vestigingen bijdragen aan de kwaliteit van de economie. Buitenlandse bedrijven zijn vaker innovatiever dan Nederlandse bedrijven en versterken het imago van de regio. Vervolgens stelt Stec Groep dat internationale investeringen niet vanzelf komen. Ze geeft aan dat bedrijven moeten beschikken over de juiste marktinformatie en toegang moeten hebben tot (politiek-bestuurlijke) netwerken. Daarnaast speelt ook een 'personal touch' en 'couleur locale' mee bij de uiteindelijke keuze voor een regio. Een regio die internationale investeringen wil aantrekken en stimuleren, moet volgens de provincie fors investeren in de bekendheid van haar Unique Selling Points en in haar relaties. '*Onbekend maakt immers onbemind*' volgens de provincie.⁶⁸ Volgens Stec Groep kan de provincie een belangrijke rol spelen in het verbinden en afstemmen van bestaande initiatieven binnen clusters. Met name in gebieden waar andere partijen nog geen rol hebben opgepakt.

De gebieden die de provincie in het beleidskader heeft opgenomen, zijn de clusters:

- agribusiness/fresh/food
- multimedia/crossmedia
- duurzame energie/offshore

De provincie geeft de volgende vijf redenen waarom zij hierop een actieve inzet wil plegen.⁶⁹

1. Deze clusters zijn voor Noord-Holland als geheel van belang; de provincie kan hier haar rol als (ver)bindende factor tussen Noord-Holland-Noord en Noord-Holland-Zuid concreet maken.
2. Deze clusters worden door de huidige organisaties, die zich bezig houden met internationale marketing, niet in voldoende mate actief bewerkt.
3. Deze clusters bieden voldoende (groei-)kansen.
4. Deze clusters vormen onderscheidende elementen van de Noord-Hollandse (en Nederlandse) economie.
5. Een extra inzet van de provincie op deze clusters wordt door diverse partners gewaardeerd en gewenst geacht.

Door middelen van het rapport van de Stec groep is redelijk aannemelijk gemaakt dat de provincie een rol heeft bij promotie en acquisitie. Aangezien een evaluatie waarin de doeltreffendheid van het beleid is aannemelijk is gemaakt ontbreekt, is de onderbouwing nog niet volledig.

Bevinding 14: De provincie beschrijft de kans om een betere concurrentiepositie in te nemen. Hiervoor geeft de provincie bronnen. De provincie gebruikt het onderzoek van Stec Group als onderbouwing voor haar beleid. Hierdoor wordt redelijk aannemelijk gemaakt dat het beleid bij zal dragen aan het bereiken van de doelen op het gebied van marketing en acquisitie.

⁶⁷ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, H1

⁶⁸ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, p. 7

⁶⁹ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, H3

3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

In het beleidskader Internationale marketing en acquisitie geeft de provincie aan dat ze al haar internationale marketing en acquisitiebeleid nauwkeurig zal gaan meten en jaarlijks zal verantwoorden in een rapportage.⁷⁰ Dit is door PS vastgesteld in januari 2010, en de rapportage is dan ook nog niet opgesteld. De provincie verwacht dat deze rapportage in februari 2011 zal verschijnen.⁷¹

In het jaarverslag van de NFIA 2009 is per provincie aangegeven hoeveel projecten er bij zijn gekomen, hoeveel nieuwe banen dit heeft opgeleverd en het investeringsbedrag dat hiermee gemoeid is. Voor de provincie Noord-Holland zijn deze gegevens als volgt:

- 54 projecten⁷²
- 1034 banen
- investering van € 115 miljoen

In welke mate nieuwe bedrijven door provinciale inspanningen zijn aangetrokken, is niet vermeld. De provincie merkt ten aanzien van de meetbaarheid van het beleid het volgende op:⁷³ *“Het acquireren van bedrijven is een samenspel van meerdere organisaties, waarbij op bepaalde momenten ook bestuursinzet nodig kan zijn. Wat uiteindelijk de beslissende factor is geweest om zich (in Nederland) te vestigen, wordt veelal bijvoorbeeld uit concurrentieoverwegingen niet bekend. En dat geldt ook voor de actor die het beslissende zetje gaf.”*

Bevinding 15: De provincie heeft aangekondigd dat zij het beleid gaat monitoren, maar dit is nog niet gebeurd.

Het onderzoek van de Stec Groep voor de provincie bevat ervaringen van de stakeholders van de provincie. Het is echter geen evaluatie waarin de doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid aannemelijk is gemaakt. Het geeft bijvoorbeeld niet aan of het beleid van de provincie heeft bijdragen aan het aantrekken van buitenlandse investeringen. De Stec Groep heeft de provincie geadviseerd om in 2011 een uitgebreide evaluatie uit te voeren om stil te staan bij de gekozen strategie.⁷⁴ De provincie heeft niet vastgelegd dat een evaluatie zal worden uitgevoerd.

Bevinding 16: Een evaluatie van het beleid, waarin de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk is gemaakt, is nog niet uitgevoerd en ook niet gepland.

⁷⁰ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, p. 22

⁷¹ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 22 september 2010

⁷² De NFIA hanteert de volgende categorieën om investeringsprojecten in te delen: Eerste vestiging: eerste vestiging van een buitenlands bedrijf in Nederland; Uitbesteding: buitenlands bedrijf besteedt (veelal logistieke) activiteiten uit aan een dienstverlener in Nederland; Uitbreiding: buitenlands bedrijf breidt bestaande activiteiten in Nederland uit; Overname: buitenlands bedrijf neemt Nederlands bedrijf over; Relocatie: buitenlands bedrijf verplaatst bestaande activiteiten in Nederland naar een andere locatie in Nederland (bij de relocatiekeuze worden ook concurrerende locaties in het buitenland overwogen); Behoud: buitenlands bedrijf zorgt voor behoud van bestaande werkgelegenheid in Nederland in concurrentie met het buitenland. NFIA (2010), Resultaten 2009, p. 13

⁷³ Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011, p. 22

⁷⁴ Stec Groep (2009), Strategie internationale marketing en acquisitie, p. 32

HOOFDSTUK 4

Provincievergelijking

De vergelijking van de bevindingen over de beleidsformulering, onderbouwing en monitoring en evaluatie staan weergegeven in de tabellen 17 tot en met 19.

Tabel 17 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 18 Provincievergelijking onderbouwing van het beleid

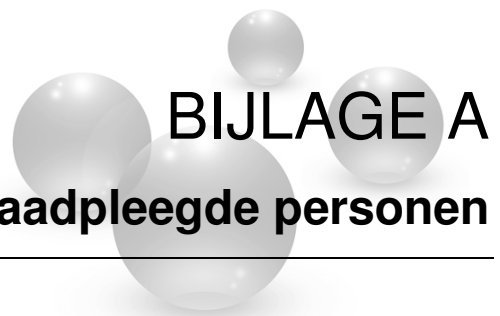
		Probleem en/of kans is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing	
Flevoland	Algemeen beleid	Ja	Ja	Nee	n.v.t.	
	Thema 1	Versterken regionale innovatiekracht	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Ja	Nee	Nee	n.v.t.
	Thema 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 19 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
	Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Nee
	Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Deels
	Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Nee
Noord-Holland	Algemeen beleid	Ja	Nee
	Thema 1	Innovatie	Ja
	Thema 2	Onderwijs en arbeidsmarkt	Deels
	Thema 3	Internationale marketing en acquisitie	Nee
Utrecht	Algemeen beleid	Nee	Nee
	Thema 1	Vernieuwen met kennis en creativiteit	Deels
	Thema 2	Meer en anders ondernemen	Deels
	Thema 3	Arbeidsmarkt	Deels
Zuid-Holland	Algemeen beleid	Deels	Nee
	Thema 1	Kennis en innovatie	Ja
	Thema 2	Dynamische arbeidsmarkt	Ja
	Thema 3	Ondernemerschap	Ja
	Thema 4	Promotie en acquisitie	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 Noord-Holland

- De heer J. Bond, gedeputeerde Economische Zaken
- De heer P. Bemer, strategisch beleidsadviseur / plaatsvervangend hoofd
- De heer J. van Dalen, teamcoördinator International Marketing & Acquisition
- Mevrouw M. Kerssens, trainee
- De heer K. van Seeters, beleidsmedewerker innovatie en kenniseconomie
- Mevrouw M. van de Ven, beleidsmedewerker arbeidsmarkt

Algemeen

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



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

- Amsterdamse Innovatie Motor (2010), www.aimsterdam.nl
- Associatie Technologie Overdracht (2010), www.ato.nl
- Berenschot (2010), Pieken in de Delta, Evaluatie subsidieregeling
- Europees Parlement Bureau Nederland & Parlementair Documentatie Centrum (2010), www.europa-nu.nl
- Europese Commissie (2008), brief, C(2008) 8795
- Gemeente Amsterdam (2010), www.pao.amsterdam.nl
- iMMovator Cross Media Network (2010), www.immovator.nl
- Kansenkanon (2010), Stuurgroep Kansenkanon
- KennisKring Amsterdam (2010), www.kenniskring.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 Financiën (2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex post
- NFIA (2010), Resultaten 2009
- Provincie Noord-Holland (2005), Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs
- Provincie Noord-Holland (2007), Agenda Arbeidsmarkt en Onderwijs Noord-Holland, Evaluatie 2004 – 2007
- Provincie Noord-Holland (2008), Begroting 2009
- Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011
- Provincie Noord-Holland (2008), Economische Atlas 2008
- Provincie Noord-Holland (2009), Beleidskader Internationale Marketing en Acquisitie 2009-2011
- Provincie Noord-Holland (2009), Persbericht - Investeren in sociale infrastructuur
- Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012
- Provincie Noord-Holland (2010), Jaarstukken 2009
- Provincie Noord-Holland (2010), Reactie feitelijk wederhoor, 20 oktober
- Provincie Zuid-Holland (2010), www.zuid-holland.nl
- SEO Economisch Onderzoek (2009), Monitor Arbeidsmarkt en Onderwijs 2009
- Stec Groep (2009), Strategie internationale marketing en acquisitie
- Stichting Nieuwe Bedrijvigheid (2010), www.nieuwe-bedrijvigheid.nl
- Syntens (2010), www.syntens.nl



BIJLAGE C

Instrumenten

Economisch beleid

Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN)	
Omschrijving	Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN) is opgericht op 2 februari 2007. Het doel van de vennootschap is behoud en stimulering van de economie in Noord-Holland Noord. Drie voormalige Regionale Economische Stimuleringsprogramma's zijn opgegaan in NHN. De provincie neemt deel voor 50% van het aandelenkapitaal; de overige aandelen zijn van de gemeenten en de Kamer van Koophandel in de kop van Noord-Holland. ⁷⁵ Innovatie en Structuurversterking is één van de vier focusgebieden van het Ontwikkelingsbedrijf NHN. De oprichting van twee fondsen en de ontwikkeling van een subsidieplanner geven uitvoering aan deze taak. De twee fondsen zijn: Groei- en Ontwikkelingsfonds Noord-Holland (GON) en Technology Revolutions Fund (TRF). De provincie is medeoprichter van dit bedrijf en tevens aandeelhouder. De totale bijdrage van de provincie aan het Ontwikkelingsbedrijf NHN is € 1,3 miljoen per jaar.

Regionale Economische Stimuleringsprogramma's Noord-Holland Zuid (RES'en)	
Omschrijving	Het RES-model is een gestructureerde samenwerking tussen provincie, gemeenten en georganiseerd bedrijfsleven, die een programma van regionale economische stimuleringsprojecten organiseert, financiert, en aanstuurt. Met de RES richt de provincie zich op: versterking van de economische structuur in de regio, bevordering van de economische samenwerking in de regio en versterking van het zelforganiserend vermogen in de regio. De programma's zijn vormgegeven rond thema's als ruimte, ondernemerschap, arbeidsmarkt, recreatie en toerisme. De concrete invulling van deze thema's verschilt per regio. ⁷⁶

Cofinanciering projecten van Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	
Omschrijving	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. ⁷⁷

Cofinanciering projecten van Pieken in de Delta	
Omschrijving	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. ⁷⁸ De publieke bijdrage aan het project (cofinanciering) moet minimaal even hoog zijn als het gevraagde subsidiebedrag. ⁷⁹

⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2008), Begroting 2009, p. 176

⁷⁶ Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011, p. 32

⁷⁷ Europees Parlement Bureau Nederland & Parlementair Documentatie Centrum (2010), www.europa-nu.nl

⁷⁸ Ministerie van Economische Zaken (2010), www.rijksoverheid.nl

⁷⁹ Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010, versie 18-02-2010, p. 18

Innovatie

Syntens (Kansenkanon)	
Omschrijving	De provincie zit in de stuurgroep van het Kansenkanon, waar ook gemeente Amsterdam bij is betrokken. Het Kansenkanon adviseert MKB-ondernemers en brengt hen in contact met collega-ondernemers en kennisinstellingen. Het innovatieprogramma initieert en begeleidt samenwerking en draagt bij aan de advieskosten van experts. Zo kunnen innovaties beter, eerder en sneller tot stand komen. ⁸⁰ Het gaat om de sectoren Creatieve Industrie; ICT & Multimedia; Groothandel; Logistiek & Maritiem; Food & Agri; Human Health; Industrie en Bouw. De bijdrage van de provincie is € 910.710 in de periode 2008-2010.

Stichting Nieuwe Bedrijvigheid	
Omschrijving	De provincie neemt deel aan de participantenvergadering van de Stichting Nieuwe Bedrijvigheid Regio Amsterdam. Deze biedt advies en netwerk aan jonge innovatieve bedrijven in de regio Amsterdam, het ROA-gebied. ⁸¹ De stichting is werkzaam in de sectoren: Startende en doorstartende innovatieve ondernemingen, Industrie, ICT, Medische en biotechnologie, Zakelijke dienstverlening. ⁸² De bijdrage van de provincie bestaat uit € 100.000 in de periode 2007-2009.

Kenniskring Amsterdam	
Omschrijving	De Commissaris van de Koningin zit in het dagelijks bestuur van de Stichting Kenniskring Amsterdam (KKA). Dit is een netwerkorganisatie voor en door ondernemers, bestuurders, docenten en beleidsmedewerkers uit het bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen en overheid. ⁸³ De jaarlijkse bijdrage van de provincie is € 4.000.

Amsterdamse Innovatie Motor (AIM)	
Omschrijving	De Commissaris van de Koningin zit in het dagelijks bestuur van de Amsterdamse Innovatie Motor (AIM). Deze is opgericht om de toonaangevende positie van de regio Amsterdam in de kenniseconomie te helpen behouden en te versterken. Het AIM fungeert als uitvoeringsorganisatie en is een initiatief van de Kenniskring Amsterdam en is in 2004 als project gestart. In augustus 2006 is de Stichting AIM opgericht en sindsdien opereert AIM als zelfstandige organisatie. ⁸⁴ De bijdrage van de provincie bestaat uit € 200.000 per jaar in de periode 2008-2010.

Associatie Technologie Overdracht (ATO)	
Omschrijving	Associatie Technologie Overdracht (ATO) is een innovator, initiator en intermediair op het gebied van duurzame technologie. ATO is een stichting en doet dit in zowel de rol van product- en marktontwikkelaar, als die van kennisintermediair en faciliterend orgaan. ⁸⁵ Het bureau wordt niet periodiek door de provincie gesubsidieerd. Wel heeft de provincie ATO gesubsidieerd met € 878.274 voor het project Groot Composiet.

⁸⁰ Syntens (2010), www.syntens.nl; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

⁸¹ Tot het ROA-gebied behoren 16 gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlem, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.

⁸² Stichting Nieuwe Bedrijvigheid (2010), www.nieuwe-bedrijvigheid.nl; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

⁸³ Kenniskring Amsterdam (2010), www.kenniskring.nl; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

⁸⁴ Amsterdamse Innovatie Motor (2010), www.aimsterdam.nl; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

⁸⁵ Associatie Technologie Overdracht (2010), www.ato.nl; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

iMMovator Cross Media Network	
Omschrijving	iMMovator Cross Media Network is een netwerkorganisatie die zich richt op versterking van de crossmediasector met de nadruk op innovatie en economisch rendement. ⁸⁶ De stichting is werkzaam in de crossmediasector; dit omvat de toenemende integratie van radio, televisie, internet, mobiel, print en events. Betrokken partijen zijn: Gemeente Amersfoort, Gemeente Haarlem, United Broadcast Facilities, Hogeschool INHOLLAND, Gemeente Hilversum, Syntens, Kamer van Koophandel Gooi- en Eemland, Provincie Noord-Holland, TCN, Nederlandse Publieke Omroep, Rabobank, Media Academie, Hogeschool Utrecht, Gemeente Almere, TNO en GfK Retail and Technology. De provincie verleent cofinanciering, bijvoorbeeld voor de projecten: Crossmedia Expertisecentrum (€ 590.000), Dutch Media Hub (€ 300.000) en Breednet (€ 861.461).

Life Science Fonds Amsterdam B.V. (LSFA) / Seed Fund Management	
Omschrijving	De provincie is aandeelhouder in het Life Science Fonds Amsterdam B.V. (LSFA). Dit is een investeringsmaatschappij dat tot doel heeft de financieringskloof bij kleine ondernemingen in de lifescience sector te verhelpen. De begunstigen dienen gevestigd te zijn in het gebied 'Groot Amsterdam'. ⁸⁷ Betrokken partijen naast de provincie zijn gemeente Amsterdam, Rabobank Amsterdam en ING. De provincie heft voor € 2 miljoen aandelen in het LSFA B.V.

Onderwijs en arbeidsmarkt

Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs (PAO)	
Omschrijving	Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft samen met het georganiseerde bedrijfsleven en de onderwijssector het Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs (PAO) opgericht. Deze netwerkorganisatie dient ter versterking van het bedrijfsleven, de onderwijssector en de economie van de stad en regio Amsterdam. De partners in het platform willen werkloosheid tegengaan, het personeelsaanbod voor werkgevers verbeteren en opleidingen afstemmen op behoeften van het bedrijfsleven. PAO's onderhouden contacten tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid, signaleren problemen, initiëren en stemmen acties af en verschaffen informatie. PAO bestaat uit een bestuurlijk overleg en een programmabureau. PAO voert zelf geen projecten uit, maar brengt partijen bijeen en inventariseert of bestaande activiteiten en nieuwe initiatieven de lokale en regionale arbeidsmarkt goed doen. Door op gelijkwaardige basis samen te werken met het bedrijfsleven, de onderwijsinstellingen en de gemeente komen arbeidsmarkt knelpunten tijdig in beeld. ⁸⁸

⁸⁶ iMMovator Cross Media Network (2010), www.immovator.nl; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

⁸⁷ Europese Commissie (2008), brief, C(2008) 8795; Provincie Noord-Holland (2008), Economische Agenda 2008-2011

⁸⁸ Gemeente Amsterdam (2010), www.pao.amsterdam.nl

Uitvoeringsregeling Arbeidsmarkt en Onderwijs	
Omschrijving	<p>In deze regeling is voor zes thema's uit het arbeidsmarktbeleid subsidie beschikbaar:</p> <p>Vergroten Arbeidsparticipatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laaggeletterdheid; - Aansluiting VMBO-MBO; - Werkervaringsplaatsen voor definitieve schoolverlaters; - Maatschappelijke stages. <p>Vergroten beschikbaarheid gekwalificeerd personeel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leerwerkplekken; - Studiekeuze beïnvloeding. <p>Alle partners van de provincie kunnen een subsidie op basis van deze regeling aanvragen. Aan met name de PAO's wordt gevraagd om voorstellen in te dienen.</p>

Stichting Herstelling	
Omschrijving	<p>Met de stichting Herstelling biedt de provincie Noord-Holland de kans aan laaggeschoolde jongeren om werkervaring op te doen in de bouw of de groenvoorziening. Jongeren krijgen nauwe begeleiding om ze startklaar te maken voor verder doorstroming in onderwijs en arbeidsmarkt. Herstelling levert ook een bijdrage aan het behoud van het cultureel erfgoed in de provincie. Herstelling Amsterdam vindt haar werkgebied binnen de Stelling van Amsterdam, Herstelling Den Helder werkt op de forten rondom Den Helder en op Willemsoord en Herstelling Gooi werkt op fort Werk IV in Bussum. De Herstelling projecten kennen geen instroomeisen aan de deelnemers. Hierdoor neemt vooral de onderkant van de arbeidsmarkt deel aan Herstellingprojecten. Ongeveer 50% van de deelnemers aan 'Herstelling' stroomt volgens de provincie positief uit.⁸⁹</p>

Stageloket	
Omschrijving	<p>Bij het stageloket wordt de match gemaakt tussen scholen en bedrijven zodat leerlingen makkelijker een stageplaats kunnen vinden.⁹⁰</p>

Internationale Marketing en acquisitie

Handelmissies	
Omschrijving	<p>De provincie heeft vastgelegd welke activiteiten wel en niet worden ondernomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wel: bestuursinzet op inkomende missies, organiseren uitgaande handelmissies op basis van een gericht verzoek (incl. zusterprovincies), samen met (markt-)partners organiseren, inkomende bestuurlijke missie via portefeuille 'internationale betrekkingen'(CdK), aansluiten bij initiatieven van partners. - Niet: zelf inkomende en uitgaande missie organiseren.

Beurzen	
Omschrijving	<p>De provincie heeft vastgelegd welke activiteiten wel en niet worden ondernomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wel: vanuit IMA-optiek adviseren over diverse aspecten rond vakbeurzen, deelnemen aan vastgoedbeurzen onder vlag Holland en/of partnerorganisatie. - Niet: op vastgoedbeurzen eigen presentaties verzorgen vanuit IMA-optiek.

⁸⁹ Provincie Noord-Holland (2009), Programma Zorg en Welzijn 2009-2012, bijlage Beleid Arbeidsmarkt en Onderwijs, p. 8 ev.

⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2009), Persbericht - Investeren in sociale infrastructuur



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.