

# Provinciaal economisch beleid

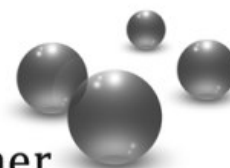
Onderbouwing en evaluatie

Provincie Flevoland

Amsterdam, januari 2011

*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland





## Voorwoord

---

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



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

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

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

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

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

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

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



# Inhoudsopgave

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>5</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>13</b>
<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>21</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>25</b>
1.1 Aanleiding.....	25
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	25
1.3 Afbakening .....	26
1.4 Achtergrond beoordelingskader .....	26
1.5 Werkwijze en beoordeling .....	28
1.6 Leeswijzer .....	29
<b>2. Overzicht economisch beleid .....</b>	<b>31</b>
2.1 Formulering van het beleid.....	31
2.2 Onderbouwing van het beleid .....	34
2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid.....	35
<b>3. Thema's economisch beleid .....</b>	<b>39</b>
3.1 Versterken regionale innovatiekracht.....	39
3.1.1 Formulering van het beleid .....	39
3.1.2 Onderbouwing van het beleid .....	43
3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	44
3.2 Vergroten internationale oriëntatie .....	47
3.2.1 Formulering van het beleid .....	47
3.2.2 Onderbouwing van het beleid .....	49
3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	50
3.3 Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters.....	52
3.3.1 Formulering van het beleid .....	52
3.3.2 Onderbouwing van het beleid .....	54
3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	56
3.4 Optimaliseren gebiedspromotie .....	59
3.4.1 Formulering van het beleid .....	59
3.4.2 Onderbouwing van het beleid .....	61
3.4.3 Monitoring en evaluatie van het beleid .....	62
<b>4. Provincievergelijking .....</b>	<b>63</b>
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>67</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>69</b>
<b>BIJLAGE C Instrumenten.....</b>	<b>71</b>
<b>BIJLAGE D Verslag symposium .....</b>	<b>75</b>

---





# Conclusies en aanbevelingen

---

## ***Inleiding***

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

Gezien het bovenstaande is de Rekenkamer in dit onderzoek nagegaan hoe de provincie Flevoland 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 Flevoland onderbouwt goed op welke kansen en problemen het beleid gericht is. De provincie onderbouwt deze kansen en problemen vrijwel niet aan de hand van objectieve bronnen. Daarnaast maakt de provincie niet aannemelijk dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen.

De voorwaarden voor het kunnen monitoren en evalueren van het economisch beleid zijn gedeeltelijk aanwezig. De doelen zijn deels specifiek, maar zijn in geringe mate meetbaar gemaakt, omdat een nulmeting, streefwaarde en/of tijdpad bij de indicatoren ontbreken. De indicatoren sluiten over het algemeen wel goed aan op de doelen. Monitoring van de indicatoren vindt in beperkte mate plaats. Alleen voor het algemeen economisch beleid en ten dele voor het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' wordt dit gedaan. De provincie beschikt over enkele evaluaties van het economisch beleid, maar deze geven geen inzicht in hoeverre het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest.

De provincie maakt het meerjarig budget voor het economisch beleid, uitgesplitst per thema, niet inzichtelijk.

### *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 ten dele 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		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

De provincie Flevoland heeft een deel van de doelen binnen het economisch beleid specifiek geformuleerd. De indicatoren die de provincie heeft geformuleerd om te bepalen of de doelen worden bereikt, sluiten vrijwel altijd aan op de doelen. De indicatoren zijn echter vaak niet meetbaar opgesteld, omdat een nulmeting, streefwaarde en/of tijdpad ontbreken. Dit bemoeilijkt het controleren of de doelen worden behaald. Het hoofddoel, het creëren van 25.000 banen, heeft de provincie wel meetbaar opgesteld. De provincie maakt niet inzichtelijk wat het meerjarige budget voor het economisch beleid, uitgesplitst per thema, is. Het budget voor het algemene economisch beleid en voor de vier onderliggende thema's zijn niet opgenomen in het Uitvoeringsprogramma. Als verklaring stelt de provincie dat het Uitvoeringsprogramma als een koers moet worden gezien waar verschillende partijen zich aan kunnen binden. Wel heeft de provincie op verzoek van de Rekenkamer het budget per thema inzichtelijk gemaakt.

#### *Toelichting onderbouwing van het economisch beleid*

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

**Tabel 3 Beleidsonderbouwing**

		Kans en/of probleem is beschreven	Bronnen voor onderbouwing	Bijdrage beleid aan doel is aannemelijk gemaakt	Bronnen voor onderbouwing
Algemeen beleid		Ja	Ja	Nee	Niet van toepassing
Thema 1	Versterken regionale innovatiekracht	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing
Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing
Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Ja	Deels	Nee	Niet van toepassing
Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Ja	Nee	Nee	Niet van toepassing

De provincie Flevoland beschrijft bij het algemeen economisch beleid en de onderliggende thema's altijd een kans en/of probleem waarvoor het beleid is opgesteld. De keuze voor deze kansen en problemen wordt meestal niet gemotiveerd met objectieve bronnen. Alleen voor het algemeen beleid en deels voor het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' is dit gedaan. De provincie maakt bij het algemene beleid en de onderliggende thema's niet aannemelijk dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen. Vooral voor het ambitieuze, algemene doel, het creëren van 25.000 arbeidsplaatsen in de periode 2008-2012 is dit een aandachtspunt, omdat de provincie stelt dat ze hierbij een beperkte rol heeft. De gedeputeerde heeft hierop aangegeven dat een ambitieuze doelstelling noodzakelijk is om andere organisaties mee te krijgen, waarbij de provincie inzet op projecten die de meeste banen opleveren.<sup>1</sup> De provincie maakt niet expliciet hoe ze zelf bijdraagt aan het doel. Door het ontbreken van een onderbouwing wordt er ook niet naar objectieve bronnen verwezen en is in de laatste kolom van de tabel 'niet van toepassing' opgenomen.

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

De voortgang van het bereiken van het doel wordt door de provincie in beperkte mate gevolgd via het monitoren van de indicatoren. Daarnaast ontbreken evaluaties waarin de doeltreffendheid van het 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	Versterken regionale innovatiekracht	Nee	Nee
Thema 2	Vergroten internationale oriëntatie	Nee	Nee
Thema 3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	Deels	Nee
Thema 4	Optimaliseren gebiedspromotie	Nee	Nee

De provincie Flevoland monitort de indicatoren van het economisch beleid vrijwel niet. Zoals eerder is vermeld ontbreken hiervoor de juiste voorwaarden. Wel monitort ze de indicatoren die aansluiten op het hoofddoel van het economisch beleid, namelijk het realiseren van 25.000 banen in de periode 2008-2012. De provincie heeft geen evaluatie uitgevoerd naar het huidige economisch beleid. Dit heeft te maken met het feit dat het Uitvoeringsprogramma in 2008 is opgesteld. De provincie heeft niet aangegeven wanneer dit beleidsplan zal worden geëvalueerd. Het voorgaande beleid, het Regionaal Economisch Ontwikkelingsbeleid Flevoland (REOF), is tussentijds geëvalueerd. Hierin heeft de provincie geen analyse gemaakt of het aannemelijk is dat het provinciale beleid heeft bijgedragen aan het behalen van de doelen.

De Rekenkamer heeft niet alleen evaluaties van het provinciale programma doorgenomen, maar ook het eindverslag van het Europese programma 'Enkelvoudig Programmeringsdocument Flevoland 2000-2006' en de evaluatie van het landelijke programma 'Pieken in de Delta'. Door het ontbreken van een eenduidige koppeling tussen de uitkomsten in het Europese programma en de uitkomsten van 'Pieken in de Delta' met de doelen van

<sup>1</sup> Provincie Flevoland (2010), Bestuurlijk interview 19 oktober 2010

de provincie, beschouwt de Rekenkamer de evaluaties van het Europese programma en 'Pieken in de Delta' niet als evaluaties 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 de thema's 'Versterken regionale innovatiekracht', 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' en 'Optimaliseren gebiedspromotie' specifieke doelen op, die aansluiten op de rol van de provincie. Maak inzichtelijk hoe de provincie bijdraagt aan het algemene doel van 25.000 arbeidsplaatsen of pas het doel voor het algemeen beleid aan, zodat dit aansluit bij de rol van de provincie.
2. Stel voor het thema 'Versterken regionale innovatiekracht' indicatoren op die aansluiten op de doelen.
3. Stel voor de vier onderzochte thema's 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. Stel het meerjarig budget voor het economisch beleid en de onderliggende beleidsthema's vast zoals opgenomen in tabel 9 van dit rapport.

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

5. Zorg bij de vier onderzochte thema's 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 provinciale 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 Uitvoeringsprogramma via ex post evaluaties, zodat inzicht wordt verkregen of het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest. Hierbij kan alleen gebruik worden gemaakt van bestaande evaluaties van bijvoorbeeld Europese en landelijke cofinancieringsprogramma's, als de relatie met de provinciale doelen duidelijk is.

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

### **Slotbeschouwing**

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

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

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

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

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

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



# Reactie Gedeputeerde Staten

---

U heeft om een reactie gevraagd op uw concept-bestuurlijke nota 'Provinciaal economisch beleid'. Wij hebben deze conceptnota op 15 november 2010 per mail ontvangen. U verwacht uiterlijk 7 december 2010 een reactie van ons.

## Onderzoeksproces

Met het oog op aangrijpingspunten voor verbetering, onderstrepen wij het nut van onderzoek naar de meerwaarde van het economisch beleid. Dit impliceert dat wij een open houding hebben t.o.v. het gepresenteerde onderzoeksrapport; een grondhouding om gefundeerde kritiek te omarmen en daar lering uit te trekken. Deze opstelling laat onverlet dat op een aantal punten verschil van inzicht bestaat.

Allereerst hechten wij eraan enkele kanttekeningen te plaatsen bij de gehanteerde vraagstelling en methodiek. Deze opmerkingen zijn in P-4 (de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) verband opgesteld en worden ook door de P-4 bestuurlijk onderschreven.

Meer in detail volgen hieronder onze aandachtspunten:

### *Vraagstelling en Methodiek*

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

Toch wordt op meerdere plaatsen 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 – redenering dat wanneer de onderbouwing of de bijdrage van beleid niet aannemelijk is gemaakt, het beleid waarschijnlijk niet doeltreffend is. Op basis van onderhavig onderzoek mag deze conclusie niet getrokken worden. De Rekenkamer doet dit overigens niet expliciet, maar door het opnemen van passages die wel over de doeltreffendheid gaan wordt de lezer op het verkeerde been gezet.

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

- In de conclusies en aanbevelingen wordt de meerwaarde van het economisch beleid ter sprake gebracht. De mate van onderbouwing wordt in dit kader 'een aandachtspunt' genoemd. In juni jl. heeft RRK een symposium georganiseerd en neemt delen van het verslag op in de algemene conclusies. Vanuit het perspectief van de vraagstelling zijn deze passages over het symposium overbodig. In het symposium heeft namelijk nadrukkelijk wel de vraag centraal gestaan naar de meerwaarde van het provinciaal economisch beleid. Dit punt wordt gelukkig wel onderkend in het rapport, maar kan de lezer op het verkeerde been zetten.
- Deelvraag 3 had, redenerend vanuit de gekozen vraagstelling, moeten luiden: in hoeverre geeft de provincie inzicht in de prestaties en effecten van het gevoerde beleid.

- Er wordt onvoldoende beschreven dat in de onderzochte periode (die overigens niet expliciet is aangegeven) ontwikkeling in het beleid heeft plaatsgevonden en dat daarover gerapporteerd is.
- Er wordt onvoldoende geïnventariseerd of en wanneer de nu nog niet aanwezige evaluaties wel zullen worden gepresenteerd en welke afspraken daarover eventueel met PS zijn gemaakt.

#### *Inzicht in de geleverde prestaties*

De toegevoegde waarde van de provincie doet zich met name voor in de stappen tussen het adresseren van problemen en/of kansen (agendasettend), het formuleren van doelen en het bereiken van effecten. Het betreft dus vooral het verbinden en stimuleren van partijen in de samenleving. Het handelen van de provincie (throughput) en de prestaties (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 van de provincies in het regionale economische beleid wordt gevraagd en de rol ook die de provincies 'de facto' vervullen in het economische domein.

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

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 vanwege de provinciale regie en cofinanciering en qua beoogde effecten en doelgroepen zoveel overeenkomsten heeft met ons beleid dat deze reeds nu als partiele invulling van monitoring en evaluatie zou moeten worden meegenomen. Wij hechten eraan hierbij op te merken dat de provincies de samenwerking met Rijk en Europa hebben gezocht juist om meer resultaten te boeken met hun ter beschikking gestelde middelen. Het is zeer aannemelijk te maken dat de effectiviteit van het beleid is toegenomen door die samenwerking.

Onze kritiekpunten laten onverlet dat wij de opmerkingen en aanbevelingen die de Rekenkamer maakt waardevol achten omdat we daaruit het signaal opvangen dat er mogelijk een behoefte bestaat aan verdergaande maatschappelijke verantwoording. In lijn met het voorgaande is het voor de provincies daarom van belang om op een gestructureerde wijze in beeld te brengen wat op basis van een moderne beleidstheorie, de rol van de provincie daarin is 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.

Naast bovenstaande opmerkingen in P-4 verband merken wij specifiek over Flevoland het volgende op.

### **Algemene conclusie**

Uw algemene conclusie luidt dat de provincie Flevoland goed onderbouwt op welke kansen en problemen het beleid gericht is. U concludeert dat de provincie deze kansen en problemen vrijwel niet onderbouwt aan de hand van objectieve bronnen. Daarnaast maakt de provincie volgens u niet aannemelijk dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen.

### **Onze reactie op uw conclusie**

In algemene zin schetst u een beeld dat het provinciaal economisch beleid maar in beperkte mate wordt gemonitord en het niet aannemelijk wordt gemaakt dat het provinciale beleid zal bijdragen aan het behalen van de doelen. Bij de argeloze lezer blijft hier een beeld van 'opportunisten' hangen terwijl het tegendeel waar is. Hier ligt ons inziens een fundamenteel verschil van inzicht aan ten grondslag hoe tegen het provinciaal economisch beleid kan/moet worden aangekeken en hoe dit te beoordelen. Wij hechten eraan onze visie hier met u te delen.

Wij gaan ervan uit dat binnen de complexe maatschappelijke domeinen waarbinnen wij opereren, geen enkele organisatie alleen veel te weeg gaat brengen. In de praktijk geeft het provinciaal Uitvoeringsprogramma Economie een ambitie weer die de optelsom is van tal van achterliggende programma's bij diverse instanties waarmee in wisselende coalities aan hetzelfde overkoepelende doel wordt gewerkt. Juist in het werken met vitale coalities komt het erop aan dat belangen en geldstromen op een adequate manier worden vervlochten. Dit vergt dus een geheel andere manier van benaderen wil de meerwaarde van het economisch beleid inzichtelijk worden gemaakt.

In uw werkwijze en rapportage wordt sterk uitgegaan van een eigenstandige beheerscyclus rondom het Uitvoeringsprogramma Economie waarbij de beschrijving, onderbouwing, monitoring en evaluatie van het beleid zijn onderzocht. Door niet te erkennen dat op meerdere plaatsen, door verschillende organisaties wordt gewerkt aan de in het Uitvoeringsprogramma Economie neergelegde ambitie wordt door u maar een zeer beperkt beeld geschetst van geboekte resultaten en verantwoording. Wij moeten concluderen dat de puzzel veel complexer, ingewikkelder is om de meerwaarde van het economisch beleid goed in beeld te brengen dan met uw benaderingswijze.

Bovendien zijn wij de mening toegedaan dat je moet durven om op bepaalde ontwikkelingen in te zetten en daar langere tijd aan vast te houden in plaats van trachten elke afzonderlijke inspanning de maat te nemen. Wij willen de creatie van een schijnwereld van indicatoren, voor de sturing op onze economische ambities, voorkomen. Wij zien ons Uitvoeringsprogramma 2008-2012 als een uitnodiging aan derden om vooral samen met ons te werken aan de overkoepelende werkgelegenheidsdoelstelling. Wij trachten hierbij een goede verhouding tussen uitvoeringsgerichtheid en het verzamelen van benodigde sturingsinformatie niet uit het oog te verliezen.

Omdat nagenoeg alle onderdelen uit uw conclusie terugkomen in uw aanbevelingen verwijzen wij u voor onze meer gedetailleerde reactie naar de desbetreffende aanbevelingen.

### **Onze reactie op uw aanbevelingen**

In uw concept-bestuurlijke nota formuleert u acht aanbevelingen. Hieronder lichten wij onze reactie op uw aanbevelingen toe.

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

1. Aanbeveling *Stel voor de thema's 'Versterken regionale innovatiekracht', 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' en 'Optimaliseren gebiedspromotie' specifieke doelen op, die aansluiten op de rol van de provincie. Maak inzichtelijk hoe de provincie bijdraagt aan het algemene doel van 25.000 arbeidsplaatsen of pas het doel voor het algemeen beleid aan, zodat dit aansluit bij de rol van de provincie.*

Reactie Deze aanbeveling is terug te voeren tot het principiële verschil van inzicht hoe tegen het provinciaal economisch beleid kan/moet worden aangekeken en hoe dit te beoordelen. In uw visie zijn klaarblijkelijk de diverse doelen en rollen goed te koppelen aan de afzonderlijke partijen die actief zijn binnen het economische domein waarbij ook ontrafeld kan worden wat ieders bijdrage aan de geformuleerde doelen is. Wij kijken daar zoals hierboven in algemene zin geschetst anders tegenaan en illustreren dit graag aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

Binnen het thema 'Versterken regionale innovatiekracht' richten wij ons op het stimuleren van kennisclusters waaronder het Geomatica Business Park (GBP) in Marknesse, passend binnen de overkoepelende werkgelegenheidsdoelstelling van 25.000 banen. Hiervoor is door het GBP met steun van de provincie het meerjarenplan 'Geo-Valley' opgezet waarbinnen tal van partijen –privaat en overheid- betrokken zijn bij de uitvoering. Ons doel om het GBP door te ontwikkelen tot een European Center of Excellence is dus niet alleen ons doel maar dat van tal van andere partijen waar ieder vanuit zijn of haar verantwoordelijkheid aan bijdraagt. Het is ondoenlijk om dat allemaal te splitsen en te verantwoorden om uiteindelijk zuiver te kunnen herleiden wat ieders afzonderlijke bijdrage is geweest aan de eerder verwoorde over-koepelende doelstelling.

2. Aanbeveling *Stel voor het thema 'Versterken regionale innovatiekracht' indicatoren op die aansluiten op de doelen.*

Reactie Van de 11 beschreven indicatoren m.b.t. de regionale innovatiekracht missen er volgens u 2 (indicatoren m.b.t. windenergie en biobrandstoffen) de aansluiting op het doel. Wij zijn met u van mening dat voor deze 2 indicatoren de relatie met het doel beter kan worden omschreven maar constateren tegelijkertijd dat het hier om een detail gaat. Door dit prominent in een aanbeveling te plaatsen wordt ten onrechte het beeld opgeroepen dat in algemene zin de indicatoren binnen dit thema los staan van het doel.

3. Aanbeveling *Stel voor de vier onderzochte thema's indicatoren op die meetbaar zijn door het formuleren van nulmetingen, streefwaarden en tijdspaden. Zorg dat indicatoren alleen worden opgesteld, als ze ook gemonitord gaan worden en schrap indicatoren die niet meetbaar zijn.*

Reactie Wij zijn het van harte met u eens dat kritisch gekeken moet worden naar het opnemen van indicatoren en deze alleen op te stellen als ze meetbaar zijn én monitoring ook zinvol is.

Uw rapportage en gehanteerde beoordelingskader heeft ons gesterkt in de opvatting dat het louter beheersmatig beoordelen van beleidsprestaties niet de goede weg is. We stappen dan in de valkuil dat het verantwoordingsdebat niet 'voorbij' de uitvoering komt. Beleidsprestaties worden in dat geval alleen beheersmatig beoordeeld: zijn de geraamde hoeveelheden gehaald, is binnen de beschikbare middelen gebleven etc. En niet: zijn de maatschappelijke effecten bereikt? Voor dat laatste is het wel cruciaal dat samen met je partners deze 'outcome' goed te definiëren; pas dan ontstaan er doorbraken in het te behalen rendement.

In het verlengde van onze denktrant dat de provincie binnen het economisch domein zich sterk moet richten op het aangaan van diverse coalities met derden om het gewenste maatschappelijke effect te sorteren is het bijzonder belangrijk dit gewenste effect goed te omschrijven en te onderbouwen zodat ook derden hierin een 'object van verlangen zien' om mee te doen. Uit uw rapport trekken wij de les deze omschrijving en onderbouwing beter kan en moet!

Tegelijkertijd dient ook -binnen de juiste proporties- tegemoet gekomen te worden aan de legitieme behoeften inzake verantwoording over het gevoerde beleid. Wij hanteren hiervoor actiegerichte voortgangsrapportages die gekoppeld zijn aan de verantwoording via de voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening. De provinciale begroting en de daaraan gekoppelde P&C cyclus is daarvoor leidend. In de opzet van deze beheersmatige verantwoording kan op een aantal plaatsen inderdaad, zoals u constateert, de meetbaarheid van indicatoren worden verbeterd door het formuleren van nulmetingen, streefwaarden en tijdspaden.

Dit verschil in benadering impliceert dat wij er dan ook niet voor kiezen om op alle beleidsonderdelen minutieus te omschrijven hoe en in welke mate onze eigen beleidsinzet bijdraagt aan het oplossen van het gedefinieerde maatschappelijk probleem of kans. Gelet op de vele interferentiële effecten met andere betrokkenen is dat methodologisch ook onmogelijk. Wij kijken veeleer op hoofdlijnen naar het effect van de gezamenlijke inspanning van diverse partijen op het gewenste maatschappelijke effect zijnde het verhogen van de werkgelegenheidsgraad in Flevoland.

Tot slot merken wij op dat u in uw rapportage voorbij gaat aan het feit dat externe organisaties (o.a. de Ontwikkelings Maatschappij Flevoland) worden ingezet om de

doelstellingen van de provincie te realiseren. De vaststellingsverzoeken van de subsidies aan deze partijen kunnen ook gezien worden als evaluatie van onderdelen van het provinciale economisch beleid. Nu wordt stelselmatig in het rapport gemeld dat doelen in geringe mate meetbaar zijn gemaakt omdat nulmeting, streefwaarde en/of tijdspad bij de indicatoren ontbreken. Dit beeld is dus in werkelijkheid genuanceerder. Wel is juist dat het een gefragmenteerd beeld is en dat één allesomvattend totaaloverzicht ontbreekt.

4. Aanbeveling

*Stel het meerjarig budget voor het economisch beleid en de onderliggende beleidsthema's vast zoals opgenomen in tabel 9 van dit rapport.*

Reactie

Uw onderzoek heeft betrekking op enkele thema's binnen het economisch beleid en richt zich niet op het voorwaardenscheppend, ruimtelijk-economisch beleid. Daarom geeft de opsomming zoals deze is opgenomen in tabel 9 van uw rapport geen volledig beeld van het meerjarig budget voor het totale economisch beleid. Bovendien zijn in dit overzicht budgetten verwerkt die niet alleen aan economische doelen kunnen worden gekoppeld. Hierdoor is het lastig om een beeld te krijgen van een louter voor economie afgezonderd budget.

Los daarvan hebben wij ervoor gekozen (zie ook onze reactie op aanbeveling 3) dat de meerjaren doelen uit het Uitvoeringsprogramma Economie jaarlijks in het Afdelingsplan EZ worden vertaald in concrete doelen, uitgewerkt in afzonderlijke activiteiten-plannen. Per jaar worden hierop actiegerichte voortgangsrapportages gemaakt die ook gekoppeld worden aan de verantwoording via de voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening. De provinciale begroting en de daaraan gekoppelde P&C cyclus is daarvoor leidend. Tevens is er een eigenstandige verantwoording over de inzet van de Europese middelen.

Wij onderschrijven uw constatering dat het koppelen van een meerjarig budget aan het Uitvoeringsprogramma Economie uiteindelijk een beter, completer en integraal beeld oplevert. Dit vergt wel een andere systematiek van oormerken en presenteren van budgetten en dient goed te worden doordacht op zijn implicaties. Hierin zal concernbreed een keuze moeten worden bepaald.

*Aanbevelingen onderbouwing van het economisch beleid*

5/6 Aanbeveling

*Zorg bij de vier onderzochte thema's voor een onderbouwing van de kansen en/of problemen door gebruik te maken van objectieve bronnen.*

*Maak in de onderbouwing van het beleid inzichtelijk waarom verwacht mag worden dat het provinciale beleid bijdraagt aan het realiseren van de doelen. Maak hierbij gebruik van brondocumenten, zoals wetenschappelijke rapporten en ex ante en ex post evaluaties.*

Reactie

In uw rapport concludeert u dat de provincie Flevoland goed onderbouwt op welke kansen en problemen het beleid is gericht. Tegelijkertijd stelt u dat bij deze

onderbouwing de verwijzing naar objectieve bronnen ontbreekt. U heeft hier een terecht punt. Deze onderbouwing met objectieve bronnen heeft weliswaar in het stadium van beleidsonderzoek en –voorbereiding plaatsgevonden maar is niet geëxpliciteerd in het Uitvoeringsprogramma Economie. Om PS beter in staat te stellen te sturen op de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de beleidsinzet kan hier een duidelijke verbetering worden gemaakt. Ook hier dient een juiste verhouding in het tijdsbeslag tussen verantwoording en uitvoering niet uit het oog te worden verloren.

*Aanbevelingen monitoring en evaluatie van het economisch beleid*

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

Reactie We zijn het eens met uw aanbeveling. Zie onze reactie op aanbeveling 3 waarbij wij de beheersmatige verantwoording gekoppeld aan onze P&C cyclus zien in relatie tot prestatielevering en de monitoring van het maatschappelijk effect en rendement in relatie tot doelbereiking.

8. Aanbeveling *Evalueer het Uitvoeringsprogramma 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 co-financieringsprogramma's, als de relatie met de provinciale doelen duidelijk is.*

Reactie We zijn het eens met uw aanbeveling. Strikt theoretisch gezien heeft u gelijk dat programma's ex post geëvalueerd moeten worden om inzicht te krijgen of het aannemelijk is dat het provinciale beleid doeltreffend is geweest. Gelet op de uitvoeringspraktijk is het wel de vraag of dat effectief en efficiënt kan worden ingestoken. Het beeld dat u hier in uw rapport over onze provincie schetst dient te worden genuanceerd.

In uw rapport stelt u dat door het ontbreken van een eenduidige koppeling tussen de uitkomsten van het Europees Programma en de uitkomsten van 'Pieken in de Delta' met de doelen van de provincie, de Randstedelijke Rekenkamer de evaluaties van deze programma's niet als evaluaties van het provinciale beleid beschouwt. U gaat in uw werkwijze en rapportage daarmee sterk uit van een eigenstandige beheerscyclus rondom het Uitvoeringsprogramma Economie waarbinnen de beschrijving, onderbouwing, monitoring en evaluatie van het beleid zijn onderzocht. In de praktijk geeft het Uitvoeringsprogramma Economie veeleer een ambitie weer die de optelsom is van tal van achterliggende programma's bij diverse instanties waarmee in wisselende coalities aan hetzelfde overkoepelende doel wordt gewerkt. Door dit niet te erkennen wordt door u een verkeerd beeld geschetst van de geboekte resultaten en verantwoording.

Bovendien is het zo dat wanneer een evaluatie (nog) niet beschikbaar is (op de

manier zoals u dat voor ogen staat rondom een scherp omlijnende beleidscyclus m.b.t. het uitvoeringsprogramma Economie) dit nog niet betekent dat de doeltreffendheid niet aannemelijk gemaakt kan worden. Daarom is het beeld zoals u dat presenteert in uw tabellen onjuist en roept een beeld op van opportunisme bij de provincie terwijl het tegendeel waar is. De puzzel is alleen veel complexer, ingewikkelder om goed in beeld te brengen.

Tot slot dient men zich bij evaluaties van het economisch beleid ook rekenschap te geven van het feit dat er bij dit ontwikkelingsbeleid vaak sprake is van iteratieve processen, van tussentijdse bijstellingen als gevolg van zich wijzigende omstandigheden en bijdragen van diverse betrokken partijen.

### **Provincievergelijking**

In uw rapport heeft u vergeleken hoe de vier provincies in de randstad op de diverse onderdelen acteren.

*Wat vinden wij ervan?*

Uit de vergelijking tussen de 4 Randstadprovincies valt op dat geen van de provincies er in de ogen van de Randstedelijke Rekenkamer goed in slaagt om haar bijdrage aan het gestelde doel aannemelijk te maken c.q. de doeltreffendheid van haar beleid aannemelijk te maken. De oorzaak hiervan ligt ons inziens met name in de gehanteerde vraagstelling, methodiek en benadering van de Randstedelijke Rekenkamer bij dit onderzoek. Om deze reden hebben de portefeuillehouders van de P-4 er ook voor gekozen om gezamenlijk hier een aantal kanttekeningen bij te plaatsen (zie eerder in deze reactie).

Uit deze vergelijking kan ook geconcludeerd worden dat de huidige wijze van verantwoorden en communiceren over het economisch beleid de nodige vraagtekens oproept en het zinvol is om –al dan niet in P4 verband- na te denken over een geheel andere opzet en verantwoording. Wij hebben daar bij onze reactie op aanbeveling 3 al een voorschot op gegeven.

Wij vertrouwen erop met deze brief voldoende aandacht aan uw rapportage te hebben geschonken. Wij wensen u veel succes bij de voortgang van dit onderzoek.

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 Flevoland. Uit de gezamenlijke reactie blijkt dat op een aantal punten verschil van inzicht bestaat met de Rekenkamer. Over de provinciespecifieke reactie stellen wij met waardering vast dat GS Flevoland op een overzichtelijke wijze per aanbeveling hebben gereageerd. Uit de reactie blijkt dat GS van Flevoland de aanbevelingen om de beleidsformulering, onderbouwing en evaluaties te verbeteren, grotendeels onderschrijven. Naar aanleiding van de gezamenlijke en provinciespecifieke reactie van GS wil de Rekenkamer de volgende opmerkingen maken.

## **Gezamenlijke GS reactie vier provincies**

### *Vraagstelling en methodiek*

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

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

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

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

GS geven aan dat de onderzochte periode niet expliciet is gemaakt. De Rekenkamer geeft in hoofdstuk 1 van het rapport de afbakening van het onderzoek weer. Daarin staat vermeld dat het onderzoek betrekking heeft op de vigerende beleidsdocumenten als het gaat om de formulering en onderbouwing van het beleid. Aangezien de

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

GS stellen tot slot dat onvoldoende geïnteriseerd 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 Flevoland. 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 Flevoland op de conclusie en aanbevelingen**

GS stellen bij hun reactie op de conclusie en bij aanbeveling 1 dat er een principiële verschil van inzicht bestaat hoe tegen het provinciaal economisch beleid kan c.q. moet worden aangekeken. Het is volgens GS ondoenlijk om precies te herleiden wat de bijdrage van haar (en private en andere overheidspartijen) is geweest voor het creëren van 25.000 banen in 4 jaar. De Rekenkamer is van mening dat als de provincie een doel heeft geformuleerd, ze ook moet verantwoorden over het wel of niet behalen van de doelstelling en wat haar bijdrage



daaraan is geweest. De provincie investeert immers publieke middelen in het economisch beleid. Inzicht in de provinciale bijdrage is daarnaast van belang voor het bijsturen van het beleid als het doel niet wordt behaald. Als de bijdrage van de provincie aan het behalen van het doel niet aannemelijk kan worden gemaakt, dan zou de provincie een doel moeten formuleren dat past bij de rol van de provincie.

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





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van het voorgenomen massaontslag bij Organon hebben de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland afgesproken de mogelijkheid te gaan verkennen om hooggekwalficeerde onderzoekers aan het werk te krijgen in de 'life sciences'-sector in de Randstad of elders in Nederland.<sup>2</sup> De provincies geven hiermee aan dat ze een bijdrage willen leveren aan het stimuleren van de economie.

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

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

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

### 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

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

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

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

---

<sup>2</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

---

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

**Tabel 5 Onderzoeksvragen**

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

### 1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

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

Het onderzoek richt zich niet op:

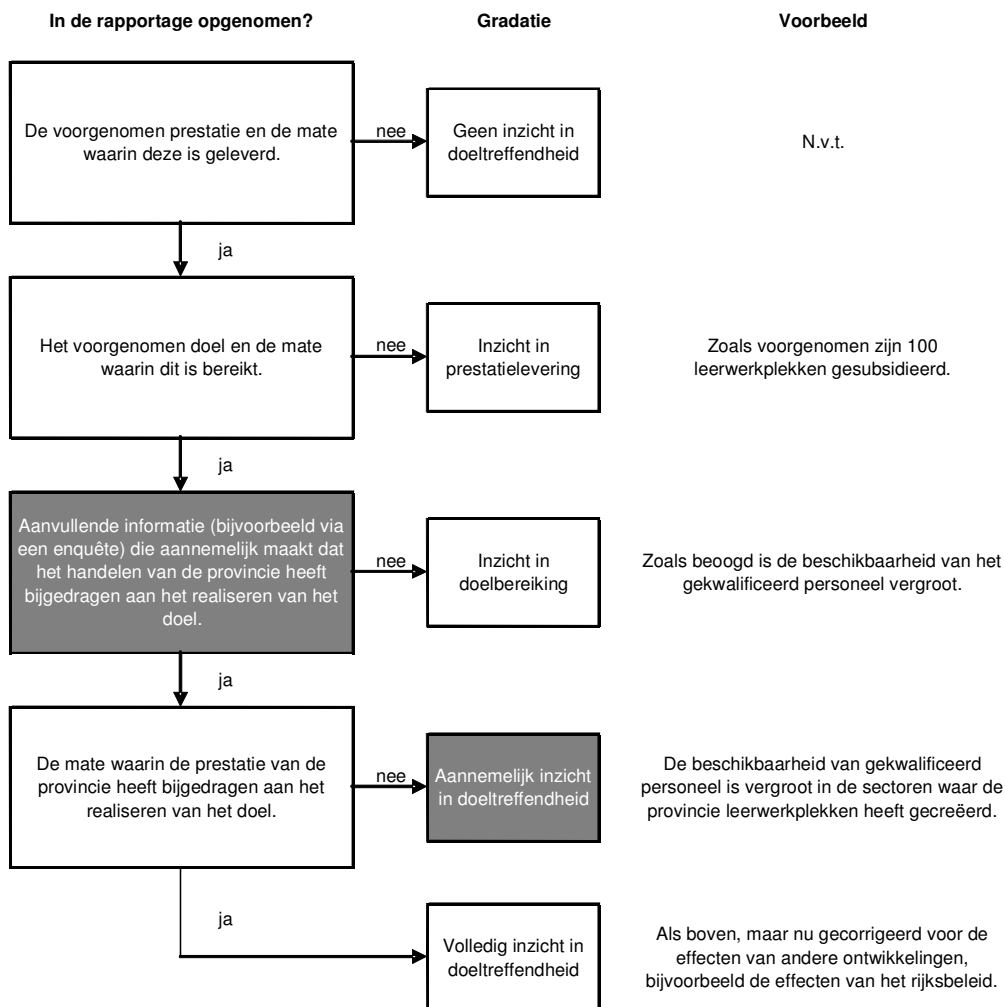
- De effectiviteit van het provinciaal economisch beleid (zie paragraaf 1.4).
- Economische stimulering door middel van verbetering van de bereikbaarheid, regionale gebiedsontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Dit zijn met name wettelijke / niet-autonome taken van de provincie. Ook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

### 1.4 Achtergrond beoordelingskader

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

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

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



**Figuur 1** Stappenplan inzicht in doeltreffendheid

## 1.5 Werkwijze en beoordeling

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

### **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"><li>▪ De provincie heeft een specifiek doel geformuleerd.</li><li>▪ De provincie heeft indicatoren opgesteld waarmee het doel van het beleid meetbaar is.</li><li>▪ De indicatoren sluiten aan op de doelstelling.</li><li>▪ De provincie maakt in het economische beleidsplan transparant welk budget beschikbaar is voor het beleid.</li></ul>

- Beoordeling onderbouwing van het economisch beleid (vraag 2)

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

**Tabel 7 Criteria bij onderzoeksvraag 2**

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

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

Ter controle van het beleid is het van belang dat de provincie inzicht geeft in de resultaten van haar economisch beleid. Dit kan door het beleid te monitoren en te evalueren.<sup>3</sup> Bij het monitoren is het relevant dat de provincie de resultaten van de indicatoren vergelijkt met de streefwaarden. Bij het evalueren dient de provincie aannemelijk te maken dat het beleid van de provincie heeft bijgedragen aan het bereiken van het doel. Vanwege de complexiteit van het evalueren van het economisch beleid, zal hier niet het volledig inzicht in de doeltreffendheid worden beoordeeld (zie figuur 1). De uitkomsten hiervan kunnen vervolgens gebruikt worden in de onderbouwing van nieuw te formuleren beleid. Het monitoren en evalueren op de thema's kenniseconomie, innovatie, ondernemerschap, promotie en acquisitie en aansluiting arbeidsmarkt-onderwijs zijn apart beoordeeld. Ook voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is een documentenonderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn onder andere monitoren, evaluaties en jaarstukken van de provincie gebruikt. Daarnaast zijn ook interviews met provincieambtenaren gehouden. Dit heeft geresulteerd in bevindingen per provincie over het monitoren en evalueren van het economisch beleid. In tabel 8 staan de criteria uitgewerkt die zijn gebruikt bij het beoordelen van de monitoring en evaluaties.

**Tabel 8 Criteria bij onderzoeksvraag 3**

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

### **Symposium**

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

## **1.6 Leeswijzer**

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

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





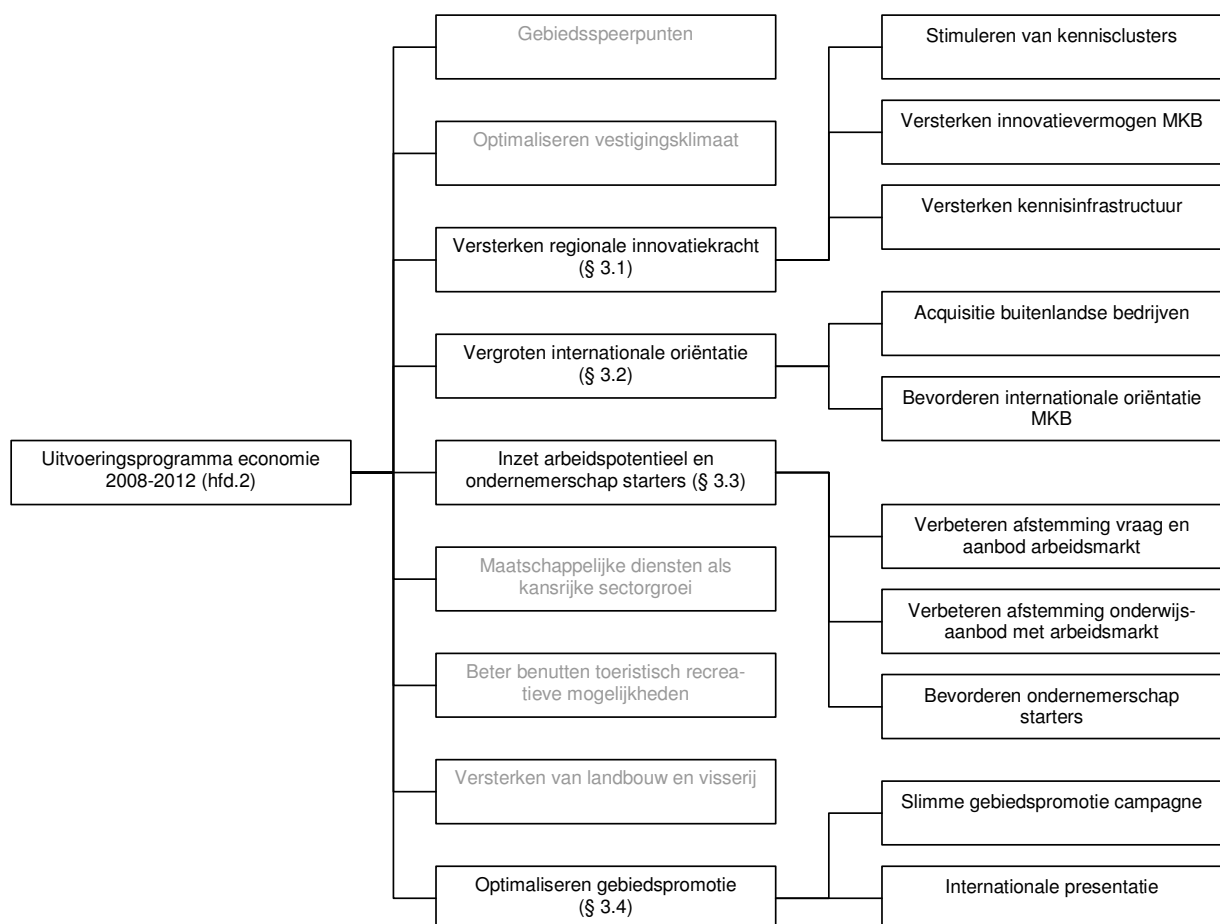
# HOOFDSTUK 2

## Overzicht economisch beleid

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

### 2.1 Formulering van het beleid

Figuur 2 bevat een overzicht van het economisch beleid van de provincie Flevoland.



**Figuur 2** Overzicht economisch beleid provincie Flevoland

Het economisch beleid van de provincie Flevoland is verwoord in het Uitvoeringsprogramma Economie 2008-2012. Dit beleid is in negen thema's uitgewerkt. De provincie heeft aangegeven dat de ruimtelijk economische component zoals gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld Luchthaven Lelystad en Schaalsprong Almere) een belangrijk onderdeel is binnen het economisch beleid. Dit onderdeel valt echter buiten de reikwijdte van dit

rekenkameronderzoek, zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven. De Rekenkamer onderzoekt vier van de negen thema's: 'Versterken van de regionale innovatiekracht', 'Vergroten internationale oriëntatie', 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' en 'Optimaliseren gebiedspromotie'. De andere thema's zijn grijs weergegeven in figuur 2. De provincie heeft de vier thema's uitgewerkt in tien thema's c.q. doelstellingen. De thema's worden in hoofdstuk 3 nader beschreven en beoordeeld.<sup>4</sup>

#### *Doelstelling*

Het Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012 heeft de titel '25.000' meegekregen. De specifieke doelstelling van dit programma is namelijk het realiseren van 25.000 arbeidsplaatsen in de periode 2008 tot 2012. De groei van de werkgelegenheid moet vervolgens leiden tot een verbetering van de woon-werk-balans<sup>5</sup>: *"De kloof tussen het aantal banen in Flevoland en de omvang van de beroepsbevolking is groot. Dit leidt tot een bijzonder hoge uitgaande pendel, met alle problemen van dien."* Het uiteindelijke doel is om de werkgelegenheidsgraad (het percentage fulltime banen ten opzichte van de beroepsbevolking) te verhogen tot 90% in 2030.<sup>6</sup>

#### *Indicatoren*

De provincie heeft de volgende indicatoren in het Omgevingsplan genoemd:<sup>7</sup>

1. De werkgelegenheid groeit jaarlijks met 6.400 banen.
2. De werkgelegenheidsgraad bedraagt 75% in 2015.
3. De werkloosheid bedraagt 6% in 2010.

In de begroting 2009 is een indicator voor 2009 geformuleerd die een uitwerking is van indicator 2 uit het Omgevingsplan: *"In 2015 werkt 75 procent van de beroepsbevolking in Flevoland (OPF-II). Nu is dat ongeveer 70 procent. Omgerekend voor 2009 betekent dit een groei van circa 1 procent."*

Aan de hand van de indicatoren is het doel van het beleid, het creëren van arbeidsplaatsen, meetbaar gemaakt. Daarnaast sluiten de indicatoren aan op de doelstelling. De provincie heeft echter geen nulmetingen bij de indicatoren uit het Omgevingsplan opgenomen.

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

De provincie stelt dat zij het doel uit het Uitvoeringsprogramma, de groei van de werkgelegenheid, niet direct kan bewerkstelligen: *"Het zijn immers in de eerste plaats bedrijven, ondernemers en burgers/consumenten die vertrouwen moeten hebben in de toekomst en met hun investeringen en bestedingen zorgen voor de beoogde groei van de werkgelegenheid."* De provincie ziet het als haar taak om het bedrijfsleven in staat te stellen optimaal te functioneren.

Verder stelt de provincie ook dat er vele processen en actoren zijn die allemaal in meer of mindere mate invloed uitoefenen op de realisatie van de doelstelling. Hierdoor kan met het provinciale beleid in beperkte mate gestuurd en invloed worden uitgeoefend op de groei van de werkgelegenheid.<sup>8</sup> De rol van de provincie bij het behalen van de werkgelegenheidsdoelstelling is zodoende beperkt.

---

<sup>4</sup> Het thema gebiedspromotie is een thema binnen het Uitvoeringsprogramma, maar behoort volgens de ambtelijke organisatie niet op gelijke hoogte met de andere thema's, omdat het ter ondersteuning van de andere thema's dient (Bron: Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 17 maart 2010).

<sup>5</sup> Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 39

<sup>6</sup> Provincie Flevoland (2008), Discussienota commissie Werk, Registratienummer 669352

<sup>7</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 105

<sup>8</sup> Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 39

De provincie geeft aan dat ze verschillende rollen kan aannemen, zoals initiator, regisseur en bemiddelaar. Ook het geven van financiële ondersteuning aan vernieuwende initiatieven, het zorg dragen voor een goede bereikbaarheid en het bieden van ontwikkelingsruimte behoren tot de rol van de provincie.<sup>9</sup>

Voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma werkt de provincie samen met verschillende partners, zoals bedrijfsleven, gemeenten, Rijk en maatschappelijke organisaties. Belangrijke partners zijn onder meer de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL), het Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (PPA) en de Sociaal Economische Raad Flevoland (SER Flevoland).

- OMFL is een uitvoeringsorganisatie die het economisch beleid van overheden als vertrekpunt hanteert en daarbinnen zoekt naar kansen voor economische groei van Flevoland. De OMFL investeert in relaties met het bedrijfsleven en lokale en regionale overheden en vervult een makelaarsfunctie tussen deze organisaties.<sup>10</sup>
- PPA is een netwerk van werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en overheid, dat een optimale werking van de regionale arbeidsmarkt wil bevorderen.<sup>11</sup>
- SER Flevoland is een onafhankelijk overleg- en adviesorgaan voor de provincie Flevoland. De SER Flevoland adviseert de provincie gevraagd en ongevraagd over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid, voor zover dit de provincie Flevoland aangaat.<sup>12</sup>

Daarnaast stelt de provincie dat het Uitvoeringsprogramma inspeelt op het beleid van de Europese Unie en het Rijk. Daarbij gaat het met name om cofinancieringsregelingen 'Kansen voor West/Flevoland', waarvoor het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) wordt gebruikt en 'Pieken in de Delta' (zie bijlage C voor een beschrijving van deze instrumenten). De provincie heeft het Europese programma 'Kansen voor West' uitgewerkt in een Uitvoeringsdocument Flevoland voor de periode 2007-2013. Hiervoor was het beleid vastgelegd in het Enkelvoudig Programmeringsdocument Flevoland 2000-2006. De provincie kent ook andere instrumenten en samenwerkingsverbanden. Deze komen aan bod bij de uitwerking van de vier thema's in hoofdstuk 3.

### *Budget*

In het Uitvoeringsprogramma economie worden geen budgetten genoemd. Hierdoor is het niet inzichtelijk hoeveel de provincie in de periode 2008-2012 zal gaan investeren binnen het beleidsveld economie. Wel staat in het Uitvoeringsprogramma vermeld dat het totale budget voor economische zaken beperkt is. De provincie wil ideeën of projecten zoveel mogelijk onderbrengen in (externe) financieringsprogramma's zoals de Europese structuurfondsen.<sup>13</sup> De verklaring van de provincie voor het ontbreken van budgetten in het Uitvoeringsprogramma economie, is dat dit gezien moet worden als een koers waar verschillende partijen zich aan kunnen verbinden.<sup>14</sup> Daarnaast wilden GS focus aanbrengen in het economisch beleid door, in overeenstemming met PS, het aantal thema's terug te brengen. Na het bereiken van overeenstemming over de thema's, is het Uitvoeringsprogramma financieel uitgewerkt in de begroting.<sup>15</sup> In de begroting en jaarstukken staan wel budgetten vermeld, maar deze komen niet één op één overeen met de thema's in het Uitvoeringsprogramma. De ambtelijke organisatie heeft op verzoek van de Rekenkamer een overzicht opgesteld van de budgetten per thema (zie tabel 9).<sup>16</sup> De bedragen

---

<sup>9</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 7

<sup>10</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland, [www.omfl.nl](http://www.omfl.nl)

<sup>11</sup> Provinciaal Platform Arbeidsmarkt, [www.ppa.flevoland.nl](http://www.ppa.flevoland.nl)

<sup>12</sup> Sociaal Economische Raad Flevoland, [www.serflevoland.nl](http://www.serflevoland.nl)

<sup>13</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 8

<sup>14</sup> Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010

<sup>15</sup> Provincie Flevoland, (2010), Bestuurlijk interview 19 oktober 2010

<sup>16</sup> Provincie Flevoland, Email 3 mei 2010

voor 2008 en 2009 zijn gebaseerd op de jaarstukken, terwijl de bedragen voor 2010 tot en met 2012 gebaseerd zijn op de begroting.

**Tabel 9 Budget vier thema's economisch beleid**

Thema economisch beleid		2008 Rekening	2009 Rekening	2010 Begroting	2011 Begroting	2012 Begroting
1	Versterken regionale innovatiekracht	2.449.000	1.311.000	2.024.000	74.000	109.000
2	Vergroten internationale oriëntatie	306.000	1.262.000	494.000	69.000	69.000
3	Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters	124.000	661.000	1.191.000	991.000	641.000
4	Optimaliseren gebiedspromotie	311.000	619.000	258.000	258.000	258.000
<b>Totaal</b>		<b>€ 3.190.000</b>	<b>€ 3.853.000</b>	<b>€ 3.967.000</b>	<b>€ 1.392.000</b>	<b>€ 1.077.000</b>

In de periode 2008 tot en met 2010 neemt de omvang van het budget voor de vier thema's van het economisch beleid toe. Vanaf 2011 neemt het budget af. De daling van het budget heeft voornamelijk te maken met de afname van het budget voor het versterken van de regionale innovatiekracht met bijna € 2 mln. doordat de middelen van de Investeringsimpuls Flevoland-Almere ontbreken voor 2011 en 2012. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de budgetten per thema.

**Bevinding 1:** Voor het economisch beleid heeft de provincie een specifieke doelstelling geformuleerd, namelijk het creëren van 25.000 banen in vier jaar. Daarnaast heeft de provincie indicatoren opgesteld waarmee het doel meetbaar is en die aansluiten op de doelstelling. Wel ontbreken hierbij nulmetingen. In het Uitvoeringsprogramma heeft de provincie geen totaalbudget opgenomen, waardoor het niet inzichtelijk is hoeveel de provincie in de periode 2008-2012 zal gaan investeren binnen het beleidsveld economie. Op verzoek van de Rekenkamer is een financieel overzicht opgesteld.

## 2.2 Onderbouwing van het beleid

De onderbouwing voor het voeren van economisch beleid en het creëren van 25.000 arbeidsplaatsen is gelegen in het feit dat er in Flevoland een kloof is tussen de hoeveelheid banen en de omvang van de beroepsbevolking. In het Omgevingsplan wordt gesteld dat de groei van de werkgelegenheid het hoge tempo van de bevolkingsgroei niet kan volgen. Uit het *Statistisch overzicht provincie Flevoland 2008-2009* blijkt dat de werkgelegenheidsgraad in Flevoland het laagst is van alle provincies. In Flevoland bedraagt deze 74 in 2008. Dit betekent dat per 100 leden van de beroepsbevolking er 74 fulltime banen beschikbaar zijn. De werkgelegenheidsgraad in de overige provincies ligt tussen 79 en 98 in 2008.<sup>17</sup>

De provincie vindt de kloof ongewenst, omdat werk en inkomen een belangrijke rol spelen in de sociaal-economische ontwikkeling van Flevoland. *“De mogelijkheid zelf een inkomen te verdienen bepaalt in sterke mate de ruimte van individuen om in hun behoeften te voorzien. Een baan maakt ook deelname aan het maatschappelijke verkeer gemakkelijker.”*<sup>18</sup> De provincie wil daarom de werkgelegenheidsgraad verhogen en

<sup>17</sup> Provincie Flevoland (2009), Statistisch overzicht 2008-2009 provincie Flevoland, p. 104

<sup>18</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 102

arbeidsplaatsen creëren. Echter, de provincie stelt dat er vele processen en actoren zijn die invloed uitoefenen op deze werkgelegenheidsdoelstellingen en dat met het provinciale beleid in beperkte mate gestuurd en invloed uitgeoefend kan worden op de groei van de werkgelegenheid.<sup>19</sup> Daarnaast blijkt dat de doelstelling zeer ambitieus is, omdat het hoogste groeiscenario van het Centraal Planbureau in de periode tot 2030 een aanzienlijke lagere groei kent.<sup>20</sup> De provincie geeft niet duidelijk aan waarom zij, gezien deze beperkte invloed, toch een rol heeft bij het behalen de ambitieuze doelstelling. Ze stelt slechts dat het steeds vaker de regionale omstandigheden zijn, die het verschil maken in de kwaliteit van het ondernemersklimaat. Hierbij noemt de provincie onder andere een goede bereikbaarheid, een innovatieve en internationaal georiënteerde werkomgeving en een op het bedrijfsleven aansluitende arbeidsmarkt. De provincie stelt dat zij bij uitstek in staat is om deze verschillende onderdelen met elkaar in evenwicht te brengen.<sup>21</sup> De provincie maakt niet aannemelijk dat het provinciale beleid bijdraagt aan het realiseren van het doel om banen te creëren en verwijst niet naar bronnen waaruit de provinciale bijdrage wordt onderbouwd. Of dit ook geldt voor de onderzochte thema's binnen het economisch beleid, is nagegaan in hoofdstuk drie.

<p><b>Bevinding 2:</b> De provincie wil 25.000 banen creëren om een probleem op te lossen, namelijk het dichten van de kloof tussen het aantal banen en de omvang van de beroepsbevolking binnen de provincie Flevoland. Dit probleem heeft de provincie onderbouwd met cijfers over de werkgelegenheid. De provincie maakt niet aannemelijk dat het provinciale beleid bijdraagt aan het realiseren van dit ambitieuze doel om 25.000 banen te creëren. Ze stelt dat ze beperkte invloed heeft op de groei van de werkgelegenheid en voor de uitvoering van het beleid afhankelijk is van andere actoren. Hieruit blijkt dat sturing van de provincie voor het behalen van dit doel in beperkte mate mogelijk is.</p>
--

## 2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De provincie heeft een *'Economische barometer'* ontwikkeld op basis van gegevens van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Kamer van Koophandel, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de provincie zelf. De barometer bevat cijfers over werkloosheid, faillissementen, starters en productie. De cijfers worden actueel gehouden op de website van de provincie. Ook wordt per kwartaal de Economische barometer in gedrukte vorm door de provincie uitgegeven.

Daarnaast laat de provincie jaarlijks een monitor *'Economie en arbeidsmarkt'* opstellen, waarin gegevens over de beroepsbevolking, werkgelegenheid, werkloosheid en bedrijvigheid worden gepresenteerd. De afdeling Onderzoek & Statistiek van de provincie stelt ook jaarlijks een *Statistisch Overzicht* op. Hierin wordt op uiteenlopende beleidsthema's ingegaan, waaronder ook thema's die betrekking hebben op de economie. Jaarlijks voert provincie Flevoland een werkgelegenheidsonderzoek uit onder alle vestigingen in Flevoland, om de ontwikkeling van arbeidsplaatsen en vestigingen in Flevoland te monitoren. In 2008 zijn de uitkomsten van dit onderzoek in de *Flevofacts 2008* opgenomen.

In de monitoren en de jaarstukken komen de drie indicatoren van het beleid terug (zie tabel 10).

<sup>19</sup> Provincie Flevoland (2008), Discussienota commissie Werk, Registratienummer 669352

<sup>20</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 105

<sup>21</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 7

**Tabel 10 Overzicht indicatoren economisch beleid**

Indicator		Resultaat
1	Werkgelegenheid groeit jaarlijks met 6.400 banen	In de periode 2007-2009 is het aantal arbeidsplaatsen in Flevoland gestegen met ruim 11.500 (9.400 tussen april 2007 en april 2008 en 2.200 tussen april 2008 en april 2009). <sup>22</sup>
		Tussen 2008 en 2009 groeide de werkgelegenheid in Flevoland met 2.210 banen. <sup>23</sup>
2	Werkgelegenheidsgraad bedraagt 75% in 2015/ groei van circa 1 procent in 2009	In de periode 1996 tot en met 2008 is de werkgelegenheidsgraad in Flevoland toegenomen van 60 tot en met 74. <sup>24</sup>
		In 2009 is de werkgelegenheidsgraad gestegen met 1%-punt tot 74,5% (in 2007 nog 70%). <sup>25</sup>
		In 2009 bedraagt de werkgelegenheidsgraad 73%. <sup>26</sup>
3	Werkloosheid bedraagt 6% in 2010	Het percentage werklozen is afgenomen van 10% in 2005 tot 6% in 2008. <sup>27</sup>
		In 2009 is het percentage werklozen toegenomen naar 7%. <sup>28</sup>

De Rekenkamer merkt bij deze gegevens/resultaten het volgende op:

1. Met betrekking tot de groei van de werkgelegenheid kan worden gesteld dat in 2007/2008 wel aan de streefwaarde is voldaan, maar in 2008/2009 niet. De provincie geeft hiervoor de volgende reden: *“De kredietcrisis leidt tot een vermindering van de economische groei en in Flevoland tot een aanzienlijk geringere banengroei. Weliswaar is bijna de helft van de doelstelling bereikt, maar voor de periode 2009-2011 is niet te verwachten dat Flevoland het concrete doel van 25.000 extra arbeidsplaatsen kan halen.”*<sup>29</sup>
2. Over de werkgelegenheidsgraad in 2009 zijn tegenstrijdige cijfers. Volgens de jaarstukken 2009 bedraagt deze 74,5%, terwijl dit volgens de monitor Economie en arbeidsmarkt 73% is. Wel is aan de doelstelling uit de begroting 2009 voldaan om de werkgelegenheidsgraad met 1% te laten groeien.
3. De werkloosheid bedroeg in 2008 6% en voldeed daarmee aan de streefwaarde van 2010. In 2009 is het percentage werklozen echter toegenomen naar 7%, waardoor het de vraag is of de streefwaarde van 6% in 2010 zal worden behaald.

Uit het verloop van de indicatoren blijkt dat de doelstelling om 25.000 banen te creëren waarschijnlijk niet gehaald gaat worden. De provincie geeft aan dat dit komt door de gevolgen van de kredietcrisis.

**Bevinding 3:** De provincie monitort de indicatoren van het economisch beleid in verschillende monitoren en rapporteert in de jaarstukken over het behalen van de streefwaarden. Hieruit blijkt dat de doelstelling om 25.000 banen te creëren waarschijnlijk niet gehaald gaat worden in verband met de gevolgen van de kredietcrisis.

<sup>22</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 146

<sup>23</sup> Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010, p. 32

<sup>24</sup> Provincie Flevoland (2009), Statistisch overzicht provincie Flevoland 2008-2009, p. 104

<sup>25</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 45

<sup>26</sup> Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010, p. 32

<sup>27</sup> Provincie Flevoland (2009), Statistisch overzicht provincie Flevoland 2008-2009, p. 112

<sup>28</sup> Provincie Flevoland (2009), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010, p. 44

<sup>29</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 44

### Evaluatie

Om na te gaan of de doelen van het economisch beleid worden behaald, is het van belang dat periodiek een evaluatie plaatsvindt. Aangezien het Uitvoeringsprogramma in 2008 is opgesteld, is dit logischerwijs nog niet gebeurd. In het Uitvoeringsprogramma zijn geen nadere afspraken opgenomen wanneer de provincie het beleid zal gaan evalueren. Navraag bij de ambtelijke organisatie heeft uitgewezen dat Flevoland geen gestructureerde, door PS vastgestelde beleidsevaluatiemethode kent.<sup>30</sup>

In 2009 is wel een zogenaamde *Tussenbalans* opgesteld, waarbij tussentijds geëvalueerd is in hoeverre de doelstellingen van het Hoofdlijnenakkoord 2007-2011 worden behaald. Het economisch beleid komt hierin aan bod binnen het thema 'Economie en arbeidsmarkt'. Tijdens het opstellen van de Tussenbalans leek de doelstelling (groei werkgelegenheid met 25.000 banen) nog haalbaar, omdat het aantal arbeidsplaatsen in Flevoland tussen april 2007 en april 2008 met ongeveer 9.400 is gestegen. Wel maakte de provincie al een voorbehoud: *"Toch moeten we door de huidige economische crisis rekening houden met een tegenvallende economische groei en werkgelegenheidsontwikkeling. Het is dan ook onzeker of we onze werkgelegenheidsdoelstelling '25.000 banen erbij in 2011' zullen halen."*<sup>31</sup>

De provincie handhaaft de doelstelling, maar geeft aan dat aanvullende maatregelen gericht op het behoud van werk noodzakelijk zijn.<sup>32</sup> PS hebben ingestemd met een begrotingswijziging van € 1,3 mln. om extra middelen te investeren.<sup>33</sup> Uit de beantwoording van statenvragen blijkt dat deze aanvullende maatregelen betrekking hebben op het opzetten van de Economische Barometer, het verwijzen van bedrijven naar kredietmogelijkheden, het financieel ondersteunen van het Flevolands Mobiliteitscentrum en versterking van het beroepsonderwijs / scholingsoffensief.<sup>34</sup>

In 2003 is een tussentijdse evaluatie opgesteld van het voormalige beleidsplan (REOF Halverwege). Belangrijk doel was toen ook om meer evenwicht te creëren tussen de werkgelegenheid en de beroepsbevolking. Het blijkt dat de streefwaardes zijn behaald voor de werkgelegenheidsgroei en de verhouding arbeidsplaatsen - beroepsbevolking. Daarentegen is het niet gelukt om de uitgaande pendel terug te brengen naar de streefwaarde en dat de innovatiegraad bij bedrijven is afgenomen. In het rapport heeft de provincie niet de bijdrage van de provincie aan het behalen van de doelstellingen aannemelijk gemaakt. Op basis van de conclusies uit de tussentijdse evaluatie is de nota REOF 2006 opgesteld. Doelstelling van dit plan is een werkgelegenheidsgraad van 75% in 2010, wat inhoudt dat het aantal fulltime arbeidsplaatsen in de periode 2005 tot en met 2010 met 30.000 toeneemt. De nota REOF 2006 is volgens de provincie weer een belangrijke bouwsteen geweest voor het Uitvoeringsprogramma Economie 2008-2012.

Het voormalige Europese programma Enkelvoudig Programmeringsdocument Flevoland 2000-2006 (EPD) is in 2003 en 2005 tussentijds geëvalueerd. In 2010 heeft de provincie een eindverslag van het EPD 2000-2006 opgesteld. De Rekenkamer constateert dat in het eindverslag duidelijk wordt gerapporteerd in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. De belangrijkste doelstelling van het EPD was het realiseren van 11.650 extra arbeidsplaatsen. In het eindverslag wordt gesteld dat dit ruimschoots is behaald. Het aantal arbeidsplaatsen is in de periode 2000-2009 met 35.800 gegroeid. De permanente werkgelegenheid en het aantal nieuwe banen dat door de uitvoering van het EPD in de periode 2000-2009 is gerealiseerd, bedraagt 15.280.<sup>35</sup> In het eindverslag

---

<sup>30</sup> Provincie Flevoland, E-mail 19 augustus 2010

<sup>31</sup> Provincie Flevoland (2009), Nota Tussenbalans 2009, april 2009, p. 15

<sup>32</sup> Provincie Flevoland (2009), Nota Tussenbalans 2009, april 2009, p. 17 en Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 5

<sup>33</sup> Provincie Flevoland (2010), Ambtelijk interview 14 april 2010

<sup>34</sup> Provincie Flevoland (2010), Beantwoording statenvragen, kenmerk 949325

<sup>35</sup> Provincie Flevoland (2010), Eindverslag EPD Flevoland 2000-2006, p. 15

heeft de provincie per maatregel de realisatie van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen inzichtelijk gemaakt.<sup>36</sup> De belangrijke doelstelling om de uitgaande pendel van de beroepsbevolking terug te brengen is daarentegen niet behaald. In plaats dat de pendel is teruggebracht naar de streefwaarde van 40%, is deze toegenomen naar 48%.<sup>37</sup> De Rekenkamer mist echter de relatie tussen de doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma economie en de doelstellingen in het EPD. De gedeputeerde heeft aangegeven dat de koppeling tussen het Uitvoeringsprogramma en het Europese programma meer zichtbaar gemaakt kan worden.<sup>38</sup>

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

<p><b>Bevinding 4:</b> Het huidige economisch beleid is recentelijk opgesteld en zodoende nog niet geëvalueerd. De provincie heeft niet aangegeven wanneer ze het Uitvoeringsprogramma zal gaan evalueren. Uit de Tussenevaluatie van het Hoofdlijnenakkoord blijkt dat het hoofddoel, het realiseren van 25.000 arbeidsplaatsen in de periode 2008-2012 door de gevolgen van de kredietcrisis naar verwachting niet gehaald zal worden. De provincie handhaaft de doelstelling, maar heeft aanvullende maatregelen opgesteld die gericht zijn op het behoud van werk. Het voorgaande beleid is tussentijds geëvalueerd in de REOF Halverwege. De provincie heeft hierin niet de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk gemaakt. In het eindverslag en evaluatie van de co-financieringsprogramma's is de relatie met de provinciale doelen niet inzichtelijk gemaakt.</p>
---

---

<sup>36</sup> Provincie Flevoland (2010), Bijlagen Eindverslag EPD Flevoland 2000-2006, p. 44 t/m 47

<sup>37</sup> Provincie Flevoland (2010), Eindverslag EPD Flevoland 2000-2006, p. 15

<sup>38</sup> Provincie Flevoland (2010), Bestuurlijk interview 19 oktober 2010



# HOOFDSTUK 3

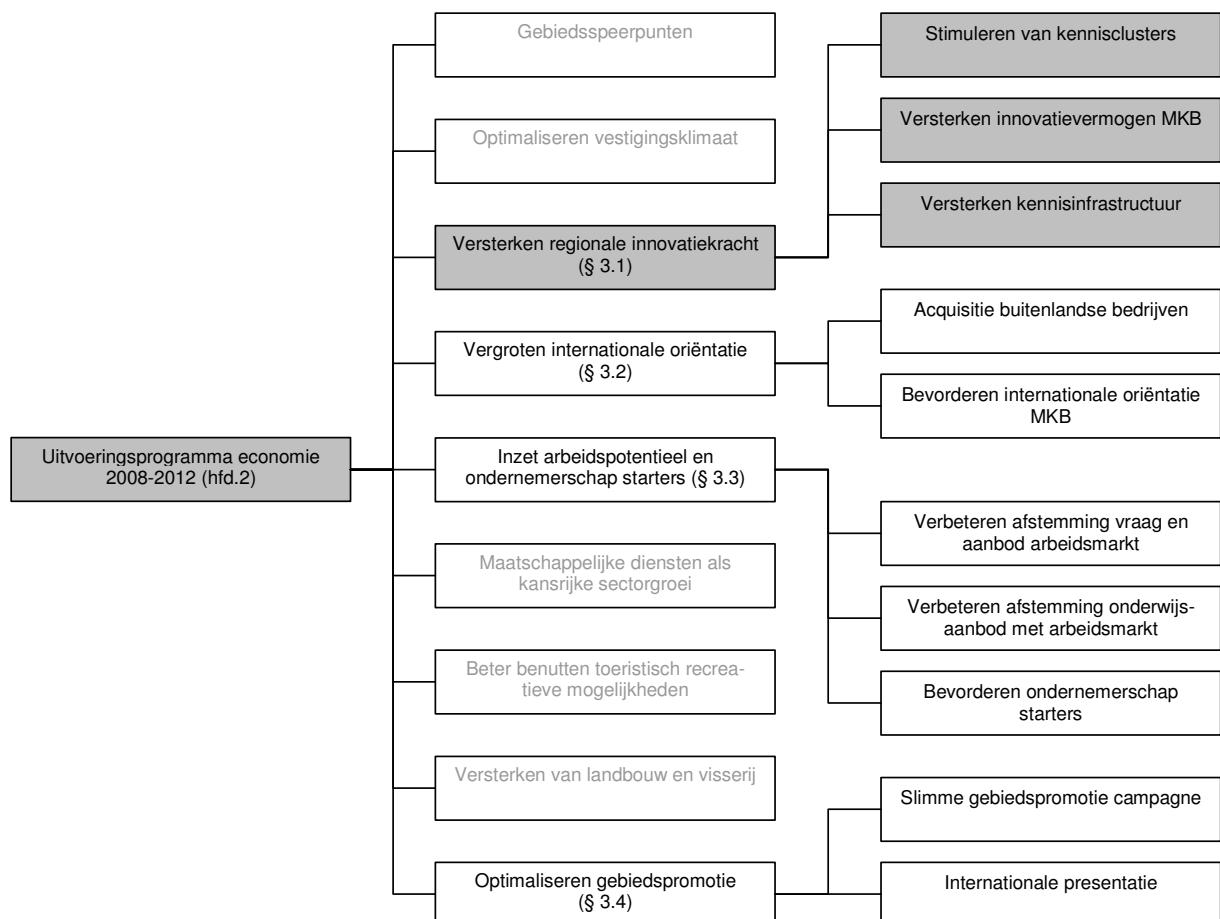
## Thema's economisch beleid

*In dit hoofdstuk worden vier thema's van het economisch beleid uitgewerkt. Dit zijn de thema's Versterken regionale innovatiekracht, Vergroten internationale oriëntatie, Inzet arbeidspotentieel & ondernemerschap starters en Optimaliseren gebiedspromotie. Hierbij wordt ingegaan op de formulering, onderbouwing, monitoring en evaluatie van het beleid.*

### 3.1 Versterken regionale innovatiekracht

#### 3.1.1 Formulering van het beleid

In figuur 3 is een overzicht gegeven van het thema 'Versterken regionale innovatiekracht' met de onderliggende doelstellingen (zie de gearceerde blokken).



**Figuur 3** Thema 'Versterken regionale innovatiekracht'

### *Doelstellingen*

De doelstelling 'Versterken regionale innovatiekracht' is niet specifiek geformuleerd door de provincie, want de provincie maakt niet duidelijk wat ze met 'regionale innovatiekracht' bedoelt. De doelstelling is uitgewerkt in drie subdoelstellingen. De provincie wil de regionale innovatiekracht in de eerste plaats versterken door *het stimuleren van kennisclusters*. Volgens de provincie is een kenniscluster een netwerk van bedrijven en kennisinstellingen rond een specifiek onderwerp. Het doel van een kenniscluster is meerwaarde creëren op het gebied van kennisontwikkeling en het vermarkten van deze kennis in producten en diensten. De provincie richt zich op vier clusters:

1. ICT/breedband
2. Geomatica
3. Composieten
4. Life sciences / medische technologie cluster (in samenwerking met Amsterdam en Utrecht)

In de tweede plaats wil de provincie de innovatiekracht versterken door *het innovatievermogen van het midden- en kleinbedrijf te versterken*. Dit wil ze bereiken door het belang van innovatie onder de aandacht te brengen bij het MKB, technostarters financieel te ondersteunen en het stimuleren van milieu-innovatie. Met innovatie doelt de provincie op vernieuwing of verbetering van producten, diensten en productieprocessen.

In de derde plaats wil de provincie de innovatiekracht versterken door *het versterken van de kennisinfrastructuur*. Dit wil de provincie bereiken door bestaande kennisinstellingen te versterken en nieuwe instellingen aan te trekken. Daarnaast wil ze kennisinstellingen ook assisteren bij uitbreidingen, valorisatie<sup>39</sup> en spin-offs.

Door de uitwerking van de doelstelling 'Versterken regionale innovatiekracht' in de drie subdoelstellingen is het doel redelijk specifiek gemaakt.

### *Indicatoren*

In het Uitvoeringsprogramma heeft de provincie 11 'ambities' geformuleerd die moeten bijdragen aan het versterken van de regionale innovatiekracht:

1. Kenniscluster geomatica wordt gezien als 'European Center of Excellence'.
2. Rond drie van de vier kennisclusters zijn thematische bedrijvenparken ontstaan.
3. Almere versterkt koppositie op het gebied van ICT/breedband, onder meer via enkele beeldbepalende projecten.
4. 50% van de MKB-bedrijven doet aan innovatie.
5. Meer en betere technostarters.
6. Stimuleren van milieu-innovatie.
7. Versterking bestaande en aantrekken van nieuwe kennisinstellingen.
8. Levendige kennistransfer met MKB.
9. Diverse spin-offs van kennisinstellingen.
10. Windenergie leidt tot nieuwe vormen van bedrijvigheid en werkgelegenheid.
11. De (grootschalige) productie van biobrandstoffen is geïntroduceerd.

Een groot deel van de ambities is niet meetbaar, omdat geen nulmeting, streefwaarde of tijdpad zijn opgenomen. Hierdoor is het in beperkte mate mogelijk om na te gaan of het doel, het versterken van de regionale innovatiekracht, wordt behaald. De meeste ambities sluiten wel bij de doelstelling aan. Bij ambities 10 en 11 die betrekking hebben op windenergie en biobrandstoffen is de aansluiting op het doel 'Versterken innovatiekracht' echter niet

---

<sup>39</sup> Het tot waarde brengen van innovaties (bron: Provincie Flevoland (2009), Themahoofdstuk Innovatie concept 2009-2010, p. 9)

duidelijk. Daarnaast is een aantal ambities niet specifiek beschreven. Zo geeft de provincie bij ambitie 1 niet aan wat ze verstaat onder 'European Center of Excellence' en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een 'European Center of Excellence' te worden. Bij ambitie 5 is onduidelijk wat wordt bedoeld met betere technostarters; bij ambitie 8 is onduidelijk wat een levendige kennistransfer inhoudt en tussen welke groepen deze moet plaatsvinden; bij ambitie 9 ontbreekt een toelichting op 'diverse spin-offs van kennisinstellingen'. De provincie geeft in een ambtelijk document wel aan wat ze verstaat onder technostarters: *Technostarters zijn kennisintensieve bedrijven die minder dan drie jaar geleden zijn opgericht en zich bezighouden met het voortbrengen van innovatie producten en diensten.*<sup>40</sup>

In het Omgevingsplan en de Programmabegroting 2009 heeft de provincie wel indicatoren geformuleerd om na te gaan of de regionale innovatiekracht versterkt wordt:

- Het aantal innovatieve bedrijven moet zijn toegenomen van 35% in 2005 naar 50% in 2012.<sup>41</sup> Dit komt overeen met bovenstaande ambitie 4. Het aantal innovatieve bedrijven gaat de provincie na door aan Flevolandse ondernemingen te vragen of ze aan innovatie doen, waarbij innovatie vernieuwing van producten, diensten en processen betreft.<sup>42</sup> Het aantal innovatieve bedrijven wordt ook wel de innovatiegraad genoemd.<sup>43</sup> In 2009 moet het aantal innoverende bedrijven met twee procent zijn toegenomen.<sup>44</sup>
- Het starten van 3 tot 5 innovatieve projecten van en met het MKB die bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid en het profiel van de economische structuur.<sup>45</sup> Hierbij geldt dat niet duidelijk wordt gemaakt wat wordt verstaan onder 'het profiel van de economische structuur' en onder een 'innovatief project'.

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

De provincie ziet voor zichzelf een rol weggelegd als regisseur, facilitator en aanjager.<sup>46</sup> Voor het versterken van de regionale innovatiekracht zet de provincie de regeling Technologische innovatie en milieu-innovatie 2008-2013 (TMI 2008-2013) in. De TMI-regeling is een subsidieregeling bedoeld voor het stimuleren van innovatie bij het Flevolandse midden- en kleinbedrijf (MKB) en het duurzamer maken van de Flevolandse economie. Daarnaast zet de provincie ook middelen in van de Investeringsimpuls Flevoland-Almere voor het versterken van innovatie.<sup>47</sup>

Via de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL) worden instrumenten ingezet zoals het 'Technofonds', 'Innovatie en ontwikkeling' en 'Flevolands Informal Investors Netwerk' (FLIIN):

- Het Technofonds verstrekt participatiekapitaal aan veelbelovende startende en doorstartende ondernemingen die moeite hebben met de financiering van hun initiatief in de markt. Op basis van een businessplan toetst de fondsmanager de managementkwaliteit, financiële haalbaarheid, werkgelegenheid, groei- en exitmogelijkheden.<sup>48</sup>
- Bij 'Innovatie en ontwikkeling' kunnen projectleiders bij de OMFL Flevolandse ondernemers ondersteunen met een clusteraanpak. Een clusteraanpak is een samenwerkingsproject van minimaal één kennis-, onderzoeks- of onderwijsinstelling met minimaal 2 mkb-ers of een samenwerkingsproject van minimaal drie mkb-ers.<sup>49</sup>

---

<sup>40</sup> Provincie Flevoland (2009), Themahoofdstuk Innovatie concept 2009-2010, p. 9

<sup>41</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 204

<sup>42</sup> Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010, p. 83

<sup>43</sup> Provincie Flevoland (2009), Themahoofdstuk Innovatie concept 2009-2010, p. 2

<sup>44</sup> Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 39

<sup>45</sup> Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 41

<sup>46</sup> Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, p. 37

<sup>47</sup> De provincie heeft in het feitelijk wederhoor aangegeven dat ook Sytens actief bijdraagt aan de doelen van het economisch beleid.

<sup>48</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, p. 2

<sup>49</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, p. 5

- Het FLIIN heeft als doel om contacten tussen de deelnemende ‘informal investors’ (ca. 55) en kapitaal-behoevende ondernemers of bedrijven te bevorderen.

Voor het versterken van de regionale innovatiekracht werkt de provincie ook samen met partners in het Innovatieplatform en het Innovatieteam. Deze partners worden niet toegelicht in het Uitvoeringsprogramma. Uit het beleidsplan van de afdeling EZ blijkt dat hier de Regiegroep Accelereren door Innovatie (RADI) mee wordt bedoeld. De RADI is een innovatieplatform waarin beleid wordt afgestemd tussen de provincie en diverse partijen uit het innovatieveld.<sup>50</sup> Als voorzitter en secretaris van deze Regiegroep brengt de provincie de ‘stakeholders’ uit de regio bij elkaar die een rol spelen bij het stimuleren van innovatie. In 2010 wordt in samenspraak met deze stakeholders een actie- en uitvoeringsgerichte agenda opgesteld, analoog aan de aanpak van het landelijke Innovatieplatform.<sup>51</sup> Daarnaast is de provincie vertegenwoordigd in MINI Europe. Het project MINI Europe (Mainstreaming INnovative Instruments) is een samenwerkingsproject tussen 8 Europese regio’s. Naast Flevoland, dat het projectleiderschap van het project vervult, doen de volgende regio’s mee: Noord-West Engeland, Észak-Alföld (Hongarije), Maramures (Roemenië), Midden Zweden, Valencia (Spanje), West Griekenland en de regio Veneto (Italië). Het doel van MINI Europe is dat de acht Europese regio’s van elkaar leren op het gebied van innovatieve instrumenten.

In bijlage C zijn de instrumenten en samenwerkingsverbanden van de provincie nader uitgewerkt.

#### *Budget*

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, heeft de provincie geen budgetten in het Uitvoeringsprogramma opgenomen. In tabel 11 zijn de bedragen voor het thema ‘Versterken regionale innovatiekracht’ opgenomen die de Rekenkamer van de ambtelijke organisatie heeft ontvangen.

**Tabel 11 Budget ‘Versterken regionale innovatiekracht’**

2008 Rekening	2009 Rekening	2010 Begroting	2011 Begroting	2012 Begroting
€ 2.449.000	€ 1.311.000	€ 2.024.000	€ 74.000	€ 109.000

Uit de tabel komt naar voren dat het budget voor het versterken van de innovatiekracht scherp daalt vanaf 2011 met bijna € 2 mln. Belangrijke oorzaak hiervoor is dat tot en met 2010 middelen van de Investeringsimpuls Flevoland Almere, onderdeel kennisstad, aan het budget zijn toegevoegd. Dit is niet het geval voor de jaren 2011 en 2012.<sup>52</sup>

**Bevinding 5:** Het thema ‘Versterken regionale innovatiekracht’ is redelijk specifiek geformuleerd. Voor het thema en onderliggende doelen zijn ambities opgesteld. Een groot deel van de ambities zijn niet meetbaar, want vaak ontbreken een nulmeting, streefwaarde, tijdpad en een toelichting op begrippen. De meeste ambities sluiten wel aan op de doelstelling. Het budget voor dit thema is niet inzichtelijk gemaakt in het Uitvoeringsprogramma, maar wel op verzoek van de Rekenkamer.

<sup>50</sup> Provincie Flevoland (2009), Innovatiebeleid afdeling EZ, p. 7

<sup>51</sup> Provincie Flevoland (2009), Programmabegroting 2010, p. 37

<sup>52</sup> Provincie Flevoland, E-mail 3 mei 2010

### 3.1.2 Onderbouwing van het beleid

De reden voor de provincie om de regionale innovatiekracht te versterken is gelegen in een kans. In het Uitvoeringsprogramma wordt namelijk aangegeven dat innovatie een belangrijke motor is voor economische ontwikkeling. In het Omgevingsplan wordt dit nader uitgelegd: *“Verbetering van het technologie- en innovatiepotentieel van het Flevolandse bedrijfsleven draagt bij aan de groei van inkomen en werkgelegenheid en versterking van het concurrentievermogen in Flevoland. Innovatie is naast een vergroting van het arbeidspotentieel (meer werken) de belangrijkste bron voor de toekomstige economische groei van Flevoland.”*

In het programma ‘Kansen voor Flevoland’<sup>53</sup> is de onderbouwing voor het stimuleren van innovatie nog verder uitgewerkt: *“Diverse wetenschappelijke studies en statistieken laten zien dat bedrijven die (structureel) innoveren meer omzet behalen en meer winst maken dan bedrijven die niet innoveren. Deze economische groei laat zich echter op korte termijn niet vertalen in meer banen, maar leidt wel tot een verbetering van de internationale (prijs) concurrentiepositie van het zittende bedrijfsleven en de aanwezige kennisinstellingen. Op deze manier worden bestaande banen in Flevoland duurzamer en zal de extra economische groei als gevolg van innovatie op termijn tot meer banen leiden bij het zittende bedrijfsleven. De werkgelegenheidsstatistieken van de provincie laten zien dat het zittende bedrijfsleven voor het grootste deel bijdraagt aan de groei van de werkgelegenheid in Flevoland.”* De provincie heeft het over wetenschappelijke studies en statistieken, maar een concrete verwijzing naar deze bronnen ontbreekt.

Voor de aparte thema’s binnen het thema ‘Versterken regionale innovatiekracht’ geeft de provincie de volgende onderbouwing in het Uitvoeringsprogramma economie:

- De provincie wil *de kennisclusters versterken*, omdat ze kansen ziet deze kennisclusters verder uit te bouwen waardoor meer spin-off voor het bedrijfsleven wordt gecreëerd. In het Omgevingsplan wordt hierover gemeld dat regio’s die al in het bezit zijn van een hecht economisch netwerk rondom clusters, een sterke uitgangspunt hebben, zowel voor het behouden van bestaande bedrijven als het ontwikkelen en aantrekken van nieuwe.<sup>54</sup> De keuze van de provincie voor de vier clusters is gebaseerd op bedrijven die al in de provincie gevestigd waren. De provincie spreekt in dit kader over ‘kiemen’.<sup>55</sup>
- De keuze voor *het versterken van het innovatievermogen bij het MKB* heeft te maken met zowel een probleem als een kans. De kans is gelegen in het feit dat de meeste bedrijven in Flevoland minder dan vijftig medewerkers hebben en volgens de provincie vormen zij een belangrijke banenmotor en jagen ze innovatie aan. Voor deze bedrijven is het belangrijk dat zij goede mogelijkheden hebben voor het financieren van innovaties.<sup>56</sup> Het probleem is dat bedrijven die willen innoveren dikwijls tegen problemen aanlopen met het vinden van voldoende kapitaal.<sup>57</sup>
- Reden voor de provincie om *de kennisinfrastructuur te versterken* is dat in Flevoland de kennisinfrastructuur nog onvoldoende ontwikkeld is. Er is een tekort aan technologische kennis en gekwalificeerd personeel bij bedrijven.

Bij de drie thema’s binnen het thema ‘Versterken regionale innovatiekracht’ verwijst de provincie niet naar bijvoorbeeld wetenschappelijke of statistische bronnen waarmee het probleem of de kans mee worden onderbouwd.

---

<sup>53</sup> Provincie Flevoland (2007), Concept Kansen voor Flevoland, p. 8

<sup>54</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 103

<sup>55</sup> Provincie Flevoland (2010), Beantwoording vragenlijst interview RRK 14 april 2010, p. 3

<sup>56</sup> Provincie Flevoland (2010), Beantwoording vragenlijst interview RRK 14 april 2010, p. 2

<sup>57</sup> Provincie Flevoland (2010), Toelichting op vragen onderzoek Randstedelijke Rekenkamer inzake meerwaarde economisch beleid, p. 1

In het beleidsdocument 'Innovaties: rol en betekenis van de provincie' wordt aangegeven dat de provincie een intermediaire rol heeft op het gebied van innovatie, omdat ze zowel het MKB als de kennisinstellingen in de provincie kent: *"De provincie is een belangrijke speler als het gaat om het stimuleren van innovaties op regionale schaal. De provincie kent zowel haar MKB, dat in Flevoland zorgt voor het grootste deel van de werkgelegenheid, als alle kennisinstellingen in haar gebied. Dit brengt de provincie in een geëigende positie om samen met instellingen als Syntens, de Kamer van Koophandel en de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland, een intermediaire functie te vervullen tussen haar MKB en de kennisinstellingen."*<sup>58</sup> Wat deze intermediaire rol specifiek inhoudt en waarom de provincie meerwaarde biedt ten opzichte van de andere intermediairs licht de provincie niet nader toe. De provincie maakt zodoende niet aannemelijk dat de provincie een rol heeft bij het oplossen van het probleem of het pakken van de kans.

**Bevinding 6:** De provincie ziet het versterken van de regionale innovatiekracht als een kans, want innovatie wordt gezien als een belangrijke motor voor economische ontwikkeling. De provincie verwijst niet naar bronnen die ze voor de onderbouwing heeft gebruikt. Daarnaast maakt de provincie niet aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het versterken van de regionale innovatiekracht. De provincie kan weliswaar als intermediair fungeren, omdat ze de bedrijven en kennisinstellingen in Flevoland kent, maar wat deze rol specifiek inhoudt en wat de meerwaarde van de provincie is ten opzichte van andere intermediairs maakt de provincie niet duidelijk.

### 3.1.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De provincie heeft geen aparte monitor op het gebied van innovatie. Wel is in de monitoren Economie en Arbeidsmarkt 2006-2007 en Economie en Arbeidsmarkt 2009-2010 over innovatie gerapporteerd. Ook wordt in de jaarstukken 2009 over enkele indicatoren gerapporteerd (zie tabel 12).

**Tabel 12** Overzicht indicatoren 'Versterken regionale innovatiekracht'

Indicator		Resultaat
1	Kenniscluster geomatica wordt gezien als European Center of Excellence	-
2	Rond drie van de vier kennisclusters zijn thematische bedrijvenparken ontstaan	-
3	Almere versterkt koppositie op het gebied van ICT/breedband, onder meer via enkele beeldbepalende projecten	-
4	Het aantal innovatieve bedrijven (innovatiegraad) moet zijn toegenomen van 35% in 2005 naar 50% in 2012. Voor 2009 betekent dit dat het aantal innoverende bedrijven met 2% groeit.	In Flevoland innoveert 39 procent van alle ondernemingen. In 2005 was dit nog 35 procent en in 2003 26 procent. <sup>59</sup>
5	Meer en betere technostarters	Naar verwachting kan aan circa 24 ondernemingen kapitaal worden verstrekt en circa 20 participaties in portefeuille zijn via het Technofonds. <sup>60</sup>
6	Stimuleren van milieu-innovatie	-

<sup>58</sup> Provincie Flevoland (2009), Innovatiebeleid afdeling EZ, p. 2

<sup>59</sup> Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt Flevoland 2009-2010, p. 82

<sup>60</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 48

Indicator		Resultaat
7	Versterking bestaande en aantrekken van nieuwe kennisinstellingen	-
8	Levendige kennistransfer met MKB	-
9	Diverse spin-offs van kennisinstellingen	-
10	Windenergie leidt tot nieuwe vormen van bedrijvigheid en werkgelegenheid	-
11	De (grootschalige) productie van biobrandstoffen is geïntroduceerd	-
12	Starten van 3 tot 5 innovatieve projecten van en met het MKB die bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid en het profiel van de economische structuur.	Er zijn vijf innovatieve projecten gerealiseerd. <sup>61</sup> Dit zijn het Turing Institute Almere, Stichting Flowland, Amsterdam Human Capital, Flevo CreatIT en Zorgen voor Morgen. <sup>62</sup>

Uit de tabel blijkt dat de provincie over drie van de twaalf ambities rapporteert. Dit gebeurt voornamelijk in de jaarstukken.

- De provincie ligt achter bij het behalen van de ambitie op het gebied van de innovatiegraad (ambitie 4). Jaarlijks zou de innovatiegraad met zo'n 2% moeten groeien om een innovatiegraad van 50% in 2012 te realiseren. In 2009 zou de innovatiegraad 43% moeten bedragen, maar dit blijkt 39% te zijn.
- Of de ambities 5 en 12 zijn behaald, is niet na te gaan, omdat de ambitie en het resultaat niet specifiek zijn geformuleerd. Zo is bij ambitie 5 is niet duidelijk gemaakt of het verstrekken van kapitaal heeft geleid tot meer en betere technostarters. Bij ambitie 12 niet aangegeven of de innovatieve projecten hebben bijgedragen aan de groei van de werkgelegenheid en het profiel van de economische structuur.

**Bevinding 7:** De provincie monitort de ambities van het thema 'Versterken regionale innovatiekracht' vrijwel niet, waardoor onbekend is of de streefwaardes worden gehaald. Over 3 van de 12 ambities wordt gerapporteerd. De streefwaarde voor de ambitie die betrekking heeft op de innovatiegraad is niet behaald. Of de streefwaardes bij de andere twee ambities zijn behaald is niet na te gaan, omdat de ambitie en het resultaat niet specifiek zijn geformuleerd.

Het Uitvoeringsprogramma is in 2008 opgesteld, waardoor nog geen evaluatie van dit programma heeft plaatsgevonden. Hierdoor heeft de provincie nog niet aannemelijk gemaakt dat het provinciale beleid heeft bijgedragen aan het behalen van het doel. In de tussentijdse evaluatie van het Hoofdlijnenakkoord (*Tussenbalans*) is niet over het behalen van de ambities gerapporteerd.

In evaluaties van het voorgaande beleid op het gebied van innovatie heeft de provincie de doeltreffendheid van haar beleid ook niet aannemelijk gemaakt:

- In 2007 is een evaluatie uitgevoerd naar het voorgaande beleidsplan 'Regionaal Innovatie en Technologieplan Flevoland 2002-2006' (RITP).<sup>63</sup> Hierin staat echter niet vermeld in welke mate de beleidsdoelstelling van het RITP is behaald, namelijk *'het versterken van het technologie- en innovatiepotentieel van Flevoland, zodanig dat hiermee op langere termijn bijgedragen wordt aan een endogene en duurzame economische groei van*

<sup>61</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 46

<sup>62</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 53

<sup>63</sup> Provincie Flevoland (2007), Regionaal Innovatie- en Technologieplan Flevoland, Resultaten en ontwikkelingen in vogelvlucht

Flevoland'.<sup>64</sup> Deze doelstelling had de provincie uitgewerkt in 16 meetbare resultaten.<sup>65</sup> Voor deze 16 resultaten is ook niet aangegeven in hoeverre ze behaald zijn.

- In een interne nota uit 2009 stelt de provincie het volgende: *“In het verleden, tijdens de looptijd van het Regionaal Innovatie- en Technologieplan 2002-2006 (RITP), is het aantal innoverende bedrijven ook al gemeten. Hieruit bleek dat in de periode 2003 tot 2005 het aantal innoverende vestigingen is gestegen van 26% naar 35%. Of de werkzaamheden van het RITP en/of het beleid van de provincie hier voor gezorgd hebben, is niet onderzocht.”*<sup>66</sup>
- De provincie heeft zelf een instrument, de voorgaande *TMI regeling 2001-2006*, geëvalueerd.<sup>67</sup> In het rapport is aangegeven dat de permanente werkgelegenheid en het aantal MKB-ers dat R&D en innovatietrajecten uitvoert, is achtergebleven bij de streefwaardes. Een toelichting op en een analyse van deze uitkomsten ontbreken.

<b>Bevinding 8:</b> De provincie heeft nog geen evaluatie naar het huidige innovatiebeleid uitgevoerd. De provincie heeft de doeltreffendheid van haar beleid niet aannemelijk gemaakt in voorgaande evaluaties.
--

---

<sup>64</sup> Provincie Flevoland (2002), Eindrapport Regionaal Innovatie- en Technologieplan Flevoland, p. ii

<sup>65</sup> Provincie Flevoland (2002), Eindrapport Regionaal Innovatie- en Technologieplan Flevoland, p. iii

<sup>66</sup> Provincie Flevoland (2009), Innovatiebeleid afdeling EZ, p. 5

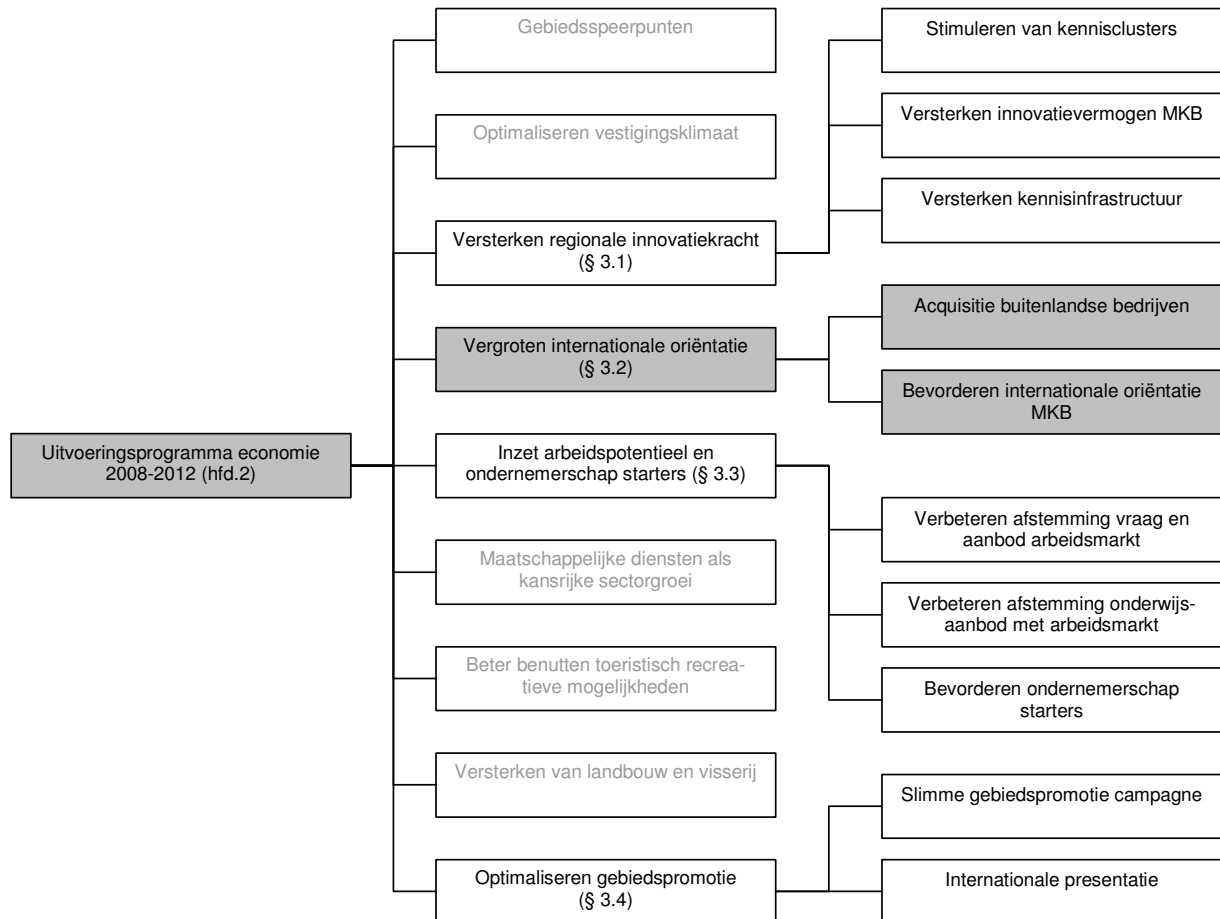
<sup>67</sup> Provincie Flevoland (2007), Technologische- en Milieu-innovatie regeling (TMI-regeling) 2001-2006: een evaluatie



## 3.2 Vergroten internationale oriëntatie

### 3.2.1 Formulering van het beleid

In figuur 4 is een overzicht gegeven van het thema 'Vergroten internationale oriëntatie' met de onderliggende doelstellingen (zie de gearceerde blokken).



**Figuur 4** Thema 'Vergroten internationale oriëntatie'

#### Doelstellingen

De provincie wil de internationale oriëntatie vergroten door acquisitie van buitenlandse bedrijven. De provincie geeft aan dat deze doelstelling zich richt op bedrijven die een bijdrage leveren aan de kennisclusters uit paragraaf 3.1. Daarnaast wil ze de internationale oriëntatie van het midden- en kleinbedrijf bevorderen, door het MKB te stimuleren om internationaal actief te zijn. De doelstellingen voor dit onderwerp zijn specifiek geformuleerd.

#### Indicatoren

Om te bepalen of de internationale oriëntatie is vergroot heeft de provincie ambities in het Uitvoeringsprogramma geformuleerd:<sup>68</sup>

1. Vier of vijf toonaangevende internationale bedrijven hebben zich gevestigd in Flevoland.
2. Aandeel exporterende bedrijven is gelijk aan of boven het Nederlands gemiddelde.

<sup>68</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 17

3. Uitvoering van drie of vier handelsmissies.
4. Bieden van mogelijkheden voor internationale kennisuitwisseling en samenwerking.

Ambities 1 tot en met 3 zijn beperkt meetbaar geformuleerd. De provincie heeft hierbij wel streefwaarden benoemd, maar een nulmeting en tijdpad ontbreken. Ook is ambitie 1 niet specifiek, omdat de provincie niet duidelijk maakt wat ze verstaat onder 'toonaangevend'. Ambitie 4 is niet meetbaar.

In de begroting 2009 zijn aanvullende indicatoren genoemd binnen het thema internationale oriëntatie.<sup>69</sup>

5. In 2009 zal een vergroting van de internationale oriëntatie leiden tot een groei van 500 banen en in 6 jaar tot een groei van de werkgelegenheid met ruim 3000 banen.
6. In de periode tot 2013 groeit het aandeel exporterende bedrijven in Flevoland van 15 naar 18 procent.
7. Het aandeel van de export in de omzet moet zich handhaven op het huidige niveau van 8% (het Nederlands gemiddelde is 3%).

De indicatoren die in de begroting zijn geformuleerd voor dit thema zijn beter meetbaar. Hierbij zijn naast een streefwaarde, ook een tijdpad en bij ambitie 7 een nulmeting benoemd. In de monitor Economie en arbeidsmarkt van 2007-2008 zijn de nulmetingen van de indicatoren 6 en 7 vermeld: Het aandeel exporterende bedrijven steeg van 14 procent in 2006 naar 15 procent in 2007.<sup>70</sup> De totale omzet uit export groeide in Flevoland met ruim 8 procent, tegenover ruim 3 procent landelijk.<sup>71</sup>

De ambities uit het Uitvoeringsprogramma en de indicatoren uit de Programmabegroting 2009 sluiten aan op de doelstelling om de internationale oriëntatie te vergroten. Wel geldt dat de indicatoren uit de begroting betrekking hebben op alle bedrijven in Flevoland en niet specifiek op het MKB, zoals vastgelegd in de doelstelling.

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

De provincie ziet voor zichzelf een rol weggelegd als regisseur, aanjager en ontwikkelaar.<sup>72</sup> De provincie werkt voor het vergroten van de internationale oriëntatie samen met de Kamer van Koophandel (KvK) en het World Trade Center (WTC) in Almere. Hiervoor wordt een 'Koepelplan Internationalisering' opgesteld. In de begroting staat verder vermeld dat de provincie voorzitter is van de Regiegroep Internationalisering en op deze wijze sturing geeft aan de uitvoering van een gezamenlijk plan van aanpak Internationalisering.

Daarnaast hebben de provincie Flevoland en de gemeente Almere een projectovereenkomst "Internationalisering Almeerse Economie" getekend voor de periode tot 2013.

Ook werkt de provincie samen met het China Business Center in Almere en met Europese regio's in het project MINI Europe. Verder werkt de provincie voor handelsmissies en buitenlandse acquisitie-inspanningen samen met het Commissariaat Buitenlandse Investerings in Nederland (CBIN), de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL) en de Flevolandse gemeenten.

In bijlage C zijn de instrumenten en samenwerkingsverbanden van de provincie nader uitgewerkt.

---

<sup>69</sup> Provincie Flevoland (2008), Begroting 2009, p. 40

<sup>70</sup> Provincie Flevoland (2008), Economie en arbeidsmarkt 2007-2008, p. 53

<sup>71</sup> Provincie Flevoland (2008), Economie en arbeidsmarkt 2007-2008, p. 49

<sup>72</sup> Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, p. 38

### Budget

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, heeft de provincie geen budgetten in het Uitvoeringsprogramma opgenomen. In tabel 13 zijn de bedragen opgenomen die de Rekenkamer van de ambtelijke organisatie heeft ontvangen.

**Tabel 13 Budget 'Vergroten internationale oriëntatie'**

2008 Rekening	2009 Rekening	2010 Begroting	2011 Begroting	2012 Begroting
€ 306.000	€ 1.262.000	€ 494.000	€ 69.000	€ 69.000

Tot en met 2009 was internationalisering een onderdeel van het thema arbeidsmarkt. Vanaf 2010 is het een apart onderdeel in de begroting geworden.<sup>73</sup> Het budget voor het vergroten van internationale oriëntatie is in 2009 flink toegenomen ten opzichte van het budget in 2008. Dit heeft te maken met een toevoeging van € 1,2 mln. van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere, onderdeel internationalisering. In 2010 neemt het budget af naar € 494.000 en in 2011 en 2012 neemt het budget nog meer af naar € 69.000.

**Bevinding 9:** De provincie heeft de doelstellingen bij het 'Vergroten internationale oriëntatie' specifiek geformuleerd. De indicatoren binnen het thema sluiten aan op de doelstellingen, alleen hebben ze betrekking op alle bedrijven in Flevoland en niet specifiek op het MKB. De indicatoren zijn niet goed meetbaar, omdat nulmeting en tijdpad ontbreken. Het budget voor dit thema is niet inzichtelijk gemaakt in het Uitvoeringsprogramma, maar wel op verzoek van de Rekenkamer.

### 3.2.2 Onderbouwing van het beleid

De provincie stelt in het Uitvoeringsprogramma economie dat door de Europese eenwording en globalisering internationalisering niet langer een aangelegenheid is van multinationals alleen. Ook een groot deel van het MKB opereert op de internationale markt. De provincie stelt dat een sterk internationaal georiënteerd bedrijfsleven, krachtiger, innovatiever en duurzamer is dan een bedrijfsleven dat zich alleen richt op de binnenlandse markt. Ze exporteren meer, zijn bedrijfseconomisch sterk en daarom van groot belang voor de economie. Groeikansen doen zich internationaal meer voor dan in Nederland. Verder stelt de provincie dat internationale bedrijven niet alleen werkgelegenheid opleveren, maar ook zorgen voor een betere economische structuur. De motivatie van de provincie om bedrijven te stimuleren internationaal actief te zijn is dus gelegen in een kans. Hierbij verwijst de provincie niet naar bronnen die onderbouwen dat een sterk internationaal georiënteerd bedrijfsleven, krachtiger, innovatiever en duurzamer is dan een bedrijfsleven dat zich alleen richt op de binnenlandse markt.

De motivatie voor het 'bevorderen van de Internationale oriëntatie van het MKB' is gelegen in een probleem: "De exportpositie van het Flevolandse MKB is de afgelopen jaren verslechterd. De structuur van het MKB (voornamelijk jonge, kleine bedrijven in de dienstensector) lijkt hieraan debet te zijn."<sup>74</sup>

Ook de motivatie voor 'Acquisitie van buitenlandse bedrijven' heeft te maken met een probleem. De provincie stelt dat de laatste jaren het aantal nieuwe buitenlandse vestigingen in Flevoland sterk is teruggelopen (net als in de rest van Nederland). Door zich sterker als regisseur op te stellen wil de provincie dit tegengaan.<sup>75</sup> De provincie licht niet toe wat ze daarvoor wil gaan doen.

<sup>73</sup> Provincie Flevoland (2009), Begroting 2010, p. 38

<sup>74</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 104

<sup>75</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland, p. 104

De provincie verwijst niet naar bronnen waaruit blijkt dat de exportpositie van het Flevolandse MKB is verslechterd of dat het aantal buitenlandse vestigingen sterk is teruggelopen. Daarnaast maakt de provincie niet aannemelijk dat door de uitvoering van het provinciale beleid de internationale oriëntatie wordt vergroot.

**Bevinding 10:** De provincie vermeldt zowel kansen als problemen voor het doel 'Vergroten internationale oriëntatie' en de afgeleide doelen 'Bevorderen van de Internationale oriëntatie van het MKB' en 'Acquisitie van buitenlandse bedrijven'. De provincie stelt dat de exportpositie van het Flevolandse MKB is verslechterd en dat het aantal buitenlandse vestigingen sterk is teruggelopen. De provincie maakt niet aannemelijk dat de problemen worden opgelost en de kansen worden benut door middel van het provinciale beleid.

### 3.2.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

De provincie heeft geen aparte monitor op het gebied van internationale oriëntatie. In de jaarstukken worden de indicatoren 1, 3 en 4 genoemd (zie tabel 14). De indicatoren 5 en 6 worden wel in de monitor Economie en arbeidsmarkt 2007-2008 vermeld, maar komen niet terug in recentere edities.

**Tabel 14**    **Overzicht indicatoren 'Vergroten internationale oriëntatie'**

Indicator		Resultaat
1	Vestiging van 4 of 5 toonaangevende, internationale bedrijven in Flevoland	Het aantal buitenlandse bedrijven in Flevoland is in 2009 met 20 bedrijven gegroeid van 348 naar 368. <sup>76</sup>
2	Aandeel exporterende bedrijven is groter of gelijk aan het Nederlands gemiddelde	-
3	Uitvoering van 3 of 4 handelsmissies	De provincie Zhejiang heeft in april 2009 tien jaar economische relaties gevierd met de Provincie Flevoland. Een agrarische handelsmissie uit Zhejiang heeft daarbij een bezoek gebracht aan Flevoland. <sup>77</sup>
4	Bieden van mogelijkheden voor internationale kennisuitwisseling en samenwerking	-
5	In 2009 zal een vergroting van de internationale oriëntatie leiden tot een groei van 500 banen	<i>"In hoeverre de werkgelegenheid is gegroeid bij de bedrijven die hebben aangegeven internationaal actief te zijn is nog niet bekend. Medio 2010 worden deze gegevens verwacht. Of het aantal van 500 banen extra daarmee wordt gehaald is momenteel nog niet aan te geven. De verwachting is dat als gevolg van de economische crisis dit aantal in 2009 is achtergebleven bij de doelstelling."</i> <sup>78</sup>
6	In de periode tot 2013 groeit het aandeel exporterende bedrijven in Flevoland van 15 naar 18 procent	-
7	Het aandeel van de export in de omzet moet zich handhaven op het huidige niveau van 8% (ten opzichte van het Nederlands gemiddelde van 3%)	-

<sup>76</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 45

<sup>77</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 45

<sup>78</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 45

Over de indicatoren 2, 4, 6 en 7 is geen resultaat bekend. Met betrekking tot indicator 6 heeft de provincie aangegeven dat de Kamer van Koophandel is gestopt met het verzamelen van de gegevens over deze indicator en dat de provincie tot op heden nog geen goed alternatief heeft.<sup>79</sup> De indicatoren 2, 6, en 7 hebben betrekking op de export. Hierover staat wel in de monitor Economie en arbeidsmarkt opgenomen dat de export in Flevoland de afgelopen jaren is gegroeid: meer bedrijven exporteren en de exporterende bedrijven realiseren een groter exportvolume.<sup>80</sup> Daarnaast heeft de provincie halverwege 2010 onderzoek gedaan naar het internationaal zaken doen in Flevoland. Dit onderzoek gaat uit van cijfers over 2008. In 2013 zal dit onderzoek naar verwachting worden herhaald.<sup>81</sup> Uit het onderzoek blijkt dat het percentage internationaal actieve vestigingen in Flevoland in 2008 19% bedraagt. In 2013 is het doel om 25% van de bedrijven en instellingen internationaal actief te laten zijn.<sup>82</sup>

Over indicator 1, de vestiging van 4 of 5 toonaangevende internationale bedrijven in Flevoland, wordt vermeld dat het aantal buitenlandse bedrijven is toegenomen met 20. Of dit toonaangevende bedrijven zijn, wordt niet vermeld. Over indicator 3, de uitvoering van handelsmissies, wordt in de jaarstukken 2009 vermeld dat er één is uitgevoerd. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de streefwaarde van vier betrekking heeft op 4 jaar. Als de provincie elk jaar een handelsmissie uitvoert, dan wordt de streefwaarde van vier gehaald. Over indicator 5 vermeldt de provincie dat de gegevens nog niet voorhanden waren bij het opstellen van de jaarstukken.

**Bevinding 11:** De provincie monitort de indicatoren van het economisch beleid op het gebied van internationale oriëntatie vrijwel niet, waardoor onbekend is of de streefwaarden worden gehaald.

Het Uitvoeringsprogramma is in 2008 opgesteld, waardoor er nog geen evaluatie van dit programma heeft plaatsgevonden. Zodoende kan niet worden nagegaan of de provincie de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk heeft gemaakt. Het thema Internationalisering komt wel aan bod in de *Tussenbalans*. Hierin wordt gesteld dat internationalisering een speerpunt van beleid is geworden en dat de provincie een aanvraag voor een Koepelproject Internationalisering heeft toegekend.<sup>83</sup> Ook in de tussenevaluatie van het voorgaande economisch beleidsplan (REOF) komt internationalisering aan bod: *“Ondanks dat het aandeel naar het buitenland exporterende bedrijven in Flevoland de afgelopen jaren flink is toegenomen, is het reële exportvolume zowel in 2001 als in 2002 gedaald, hetgeen duidt op een verslechtering van de concurrentiepositie en/of afnemende internationale oriëntatie van het Flevolandse MKB. Dit vraagt om het versterken van de internationale handelscontacten en het intensiveren van het gebruik van mede op handel- en exportbevordering georiënteerde MKB (advies)regelingen.”*<sup>84</sup>

In zowel de *Tussenbalans* als de tussenevaluatie van het REOF is de mate van doeltreffendheid niet aannemelijk gemaakt.

**Bevinding 12:** De provincie heeft nog geen evaluatie uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk is gemaakt.

<sup>79</sup> Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010

<sup>80</sup> Provincie Flevoland (2009), Economie en arbeidsmarkt 2008-2009, p. 80

<sup>81</sup> Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010

<sup>82</sup> Provincie Flevoland (2010), Fact sheet Onderzoek internationaal zaken doen, p. 2 en [www.flevoland.nl/flevoland-in-beeld-en-cij/Feiten-en-cijfers/downloads/onderzoek-internationaal-/](http://www.flevoland.nl/flevoland-in-beeld-en-cij/Feiten-en-cijfers/downloads/onderzoek-internationaal-/)

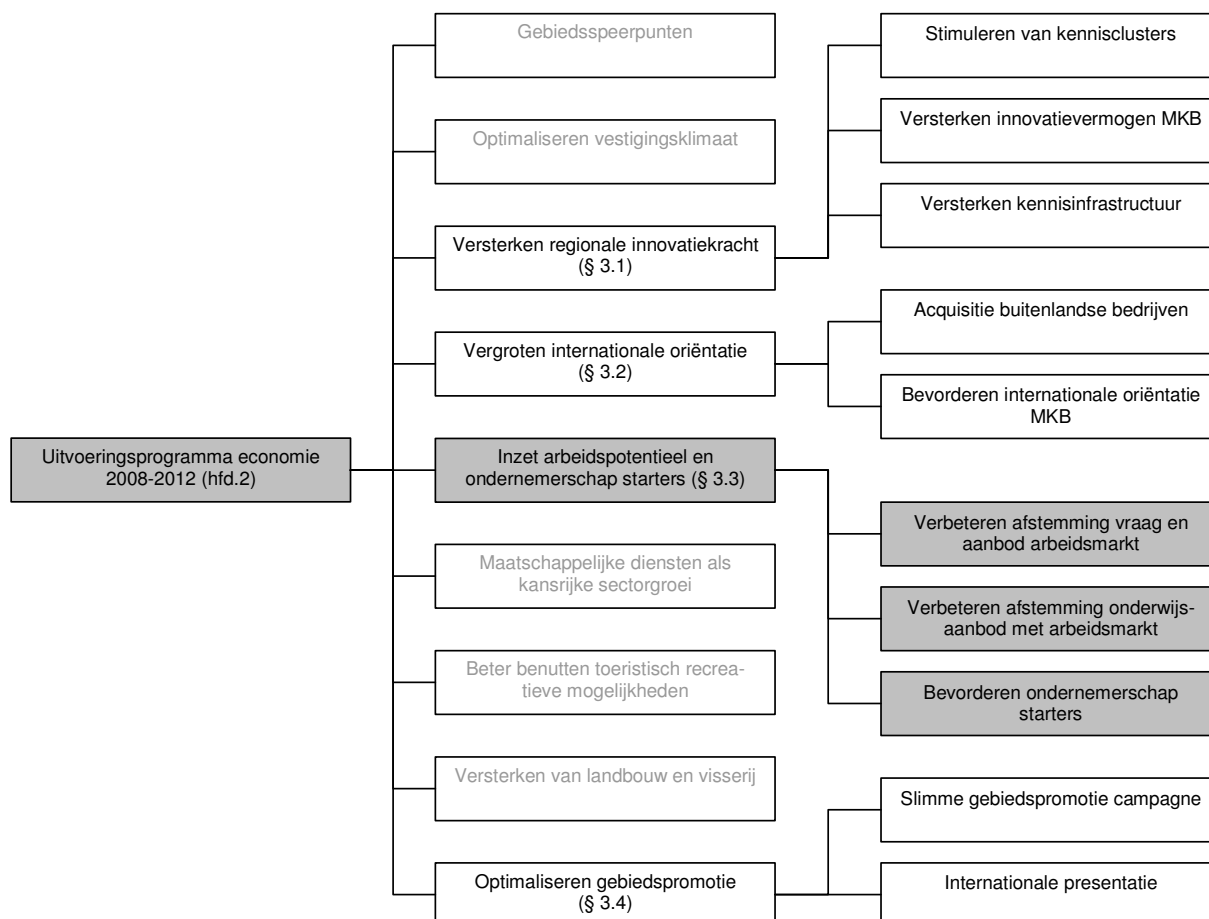
<sup>83</sup> Provincie Flevoland (2009), Tussenbalans 2009, p. 16

<sup>84</sup> Provincie Flevoland (2003), REOF Halverwege, p. 22

### 3.3 Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters

#### 3.3.1 Formulering van het beleid

In figuur 5 is een overzicht gegeven van het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' met de onderliggende doelstellingen (zie de gearceerde blokken).



**Figuur 5** Thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters'

#### Doelstellingen

De doelstelling 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' is niet specifiek geformuleerd door de provincie, want de provincie maakt niet duidelijk wat ze met 'inzet arbeidspotentieel' bedoelt. Ook uit de toelichtende tekst blijkt niet specifiek wat de doelstelling van de provincie is: "Wij zetten in op een integraal werkgelegenheidsbeleid, waarbij traditionele invalshoeken vanuit economie, sociale zaken en onderwijs worden versmolten."

Binnen het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' heeft de provincie drie doelstellingen benoemd. Deze doelstellingen zijn wel specifiek verwoord. Ten eerste wil ze de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt verbeteren door aandacht te geven aan het landelijke traject 'Een leven lang leren' dat gericht is op scholing van de bestaande beroepsbevolking. Ten tweede wil ze de afstemming van het onderwijsaanbod met de arbeidsmarkt verbeteren door het uitbreiden van de onderwijsvoorzieningen. Ten derde wil de provincie ondernemerschap van starters bevorderen door het versterken van het imago van Flevoland als startersparadijs.

Door de uitwerking van de doelstelling 'Inzet arbeidspotentieel ondernemerschap starters' in de drie subdoelstellingen is het doel redelijk specifiek gemaakt.

#### *Indicatoren*

De provincie heeft de volgende ambities in het Uitvoeringsprogramma vermeld:<sup>85</sup>

1. in 2015 moet 75% van de beroepsbevolking in Flevoland werken;
2. afname moeilijk in te vullen vacatures;
3. verhoging participatie van moeilijke groepen op de arbeidsmarkt;
4. binden van jongeren aan de regio;
5. starters weten hun vragen en behoeften te adresseren c.q. meer en betere starters (minder uitval);
6. afname werkloosheid tot onder het Nederlands gemiddelde;
7. toename aandeel jongeren met een startkwalificatie;
8. voor alle jongeren een beroepsrelevante stageplek.

In de begroting is de ambitie op het gebied van starters nader uitgewerkt: *“Door ondersteuning van activiteiten van de Kamer van Koophandel Gooi, Eemland en Flevoland (Kvk) en het ZelfstandigenLoket Flevoland (ZLF) helpen wij ongeveer 1.500 (pre)starters en doorstarters bij het opzetten van hun onderneming.”*<sup>86</sup>

In het Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid staat vermeld: *“Het startersbeleid van de provincie en haar partners is gericht op het vergroten van het aantal ‘survivors’ door verbetering van de kwaliteit van de starters. Het beoogd resultaat is het aantal starters tenminste op hetzelfde hoge niveau te houden en de overlevingskans te vergroten en de uitval van het aantal ondernemers te verkleinen c.q. lager te krijgen dan het Nederlandse gemiddelde.”*<sup>87</sup>

De ambities/indicatoren sluiten aan bij de doelstellingen. De meeste ambities zijn echter niet meetbaar, omdat nulmeting, tijdpad en/of streefwaarde ontbreken.

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

Binnen het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' ziet de provincie een rol voor zichzelf weggelegd als regisseur, ontwikkelaar, adviseur en ondersteuner, facilitator en aanjager.<sup>88</sup> Bij het 'Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod arbeidsmarkt' geeft de provincie aandacht aan het traject 'Een leven lang leren'. Het instrument dat de provincie binnen dit thema inzet is het Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (PPA) dat eerder in paragraaf 2.1 aan bod is gekomen.<sup>89</sup> Een ander instrument van de provincie is de Flevolandse Ondernemers Ondersteuning (FLOO) van de OMFL. De FLOO is een subsidieregeling bedoeld voor Flevolandse MKB-ers die deskundigheid van onafhankelijke adviseurs willen inkopen.<sup>90</sup>

Bij het 'Verbeteren van de afstemming tussen onderwijsaanbod met arbeidsmarkt' heeft de provincie een rol via het project Flevotalent. In dit project zorgt de provincie voor een goede afstemming tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en lokale overheden.<sup>91</sup> Hoe de provincie voor een goede afstemming gaat zorgen, maakt ze niet duidelijk.

---

<sup>85</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma Economie 2008-2012, p. 18 en 31

<sup>86</sup> Provincie Flevoland (2008), Programmabegroting 2009, p. 42

<sup>87</sup> Provincie Flevoland (2010), Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid provincie Flevoland 2010 – 2013, p. 10

<sup>88</sup> Provincie Flevoland (2009), Programmabegroting 2010, p. 36

<sup>89</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 19

<sup>90</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, p. 4

<sup>91</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 19

De rol van de provincie bij het 'Bevorderen van ondernemerschap bij starters' is het versterken van het imago van Flevoland als startersparadijs via campagnes, zoals de 'Startersdag'.<sup>92</sup> Een ander instrument van de provincie is het MKB-fonds. Het MKB-Fonds verstrekt risicokapitaal aan veelbelovende startende en doorstartende ondernemingen. In het Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid wordt het 'Ondernemerspunt Flevoland' als belangrijk instrument genoemd. Dit wordt het ondernemersloket voor alle (pre)starters en ondernemers in Flevoland én voor scholingsactiviteiten voor jongeren op het gebied van ondernemen. Het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF) en de KvK Gooi-, Eem- en Flevoland zijn hierin de trekkers, alsmede het ROC Flevoland.<sup>93</sup>

In bijlage C zijn de instrumenten en samenwerkingsverbanden van de provincie nader uitgewerkt.

#### Budget

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, heeft de provincie geen budgetten in het Uitvoeringsprogramma opgenomen. In tabel 15 zijn de bedragen opgenomen die de Rekenkamer van de ambtelijke organisatie heeft ontvangen.

**Tabel 15 Budget 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters'**

2008 Rekening	2009 Rekening	2010 Begroting	2011 Begroting	2012 Begroting
€ 124.000	€ 661.000	€ 1.191.000	€ 991.000	€ 641.000

De budgetten voor het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' is toegenomen tot € 1,2 mln. in 2010, maar neemt vervolgens af naar ruim € 600.000 in 2012. Vanaf 2010 reserveert de provincie ruim 350.000 euro per jaar om beginnende ondernemers in de provincie te ondersteunen met verschillende projecten.<sup>94</sup>

**Bevinding 13:** Het doel 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' is niet specifiek geformuleerd, maar de drie onderliggende doelen zijn dat wel. De provincie heeft indicatoren opgesteld die aansluiten op de doelstelling. De indicatoren van de provincie binnen het thema zijn echter niet meetbaar, omdat een nulmeting, tijdpad en/of streefwaarde ontbreken. Het budget voor dit thema is niet inzichtelijk gemaakt in het Uitvoeringsprogramma, maar wel op verzoek van de Rekenkamer.

### 3.3.2 Onderbouwing van het beleid

De provincie beschrijft een kans waarvoor ze beleid heeft opgesteld voor het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' in het Uitvoeringsprogramma economie:<sup>95</sup> *"De Flevolandse beroepsbevolking moet blijven leren om in te kunnen spelen op veranderingen. Bij een innovatieve provincie hoort een beroepsbevolking die innovaties kan toepassen en gebruiken."* De provincie geeft aan dat de invloed van de provincie op de arbeidsmarkt beperkt is. Aangezien de arbeidsmarkt zich afspeelt op regionaal niveau, vraagt dit om een regionale bundeling van krachten en een verbetering van het organiserend vermogen.<sup>96</sup> De Rekenkamer constateert dat de provincie hiermee niet aannemelijk maakt dat het doel wordt behaald door de uitvoering van het provinciale beleid. Hierbij verwijst de provincie ook niet naar bronnen die voor de onderbouwing gebruikt zijn.

<sup>92</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 19

<sup>93</sup> Provincie Flevoland (2010), Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid provincie Flevoland 2010 – 2013, p. 4

<sup>94</sup> Provincie Flevoland (2010), Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid provincie Flevoland 2010 – 2013, p. 9

<sup>95</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 18

<sup>96</sup> Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006, p. 105



De reden voor het onderliggende thema, Verbeteren afstemming vraag en aanbod arbeidsmarkt, is volgens de provincie dat het belangrijk is dat er voldoende gekwalificeerd arbeidspotentieel in Flevoland is. De sociale partners in Flevoland hebben de provincie gevraagd om de regie te voeren in de gezamenlijke regionale afstemming tussen de onderwijssector, het bedrijfsleven en de gemeenten. De provincie geeft aan dat ze meerwaarde biedt, omdat dit het lokale niveau ontstijgt. Als drager van het Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (PPA) geeft de provincie hieraan invulling.<sup>97</sup> Hierbij stelt de provincie dat haar positie op het lokale arbeidsmarktbeleid sterk is verzwakt, doordat de Europese middelen via ESF minder toegankelijk zijn voor Flevoland. Een nieuw beleidsdocument dat gedragen wordt door de verschillende partijen op de arbeidsmarkt is gewenst om de samenhang tussen regio en stad op het terrein van economie, werkgelegenheid, onderwijs en arbeidsmarkt aan te brengen. De kennis van de betrokken partijen moet leiden tot een vernieuwde visie op de regionale arbeidsmarkt, zodat er verbinding en afstemming ontstaat in de activiteiten en inspanningen van de verschillende actoren.<sup>98</sup>

De reden van de provincie voor het 'Verbeteren afstemming onderwijsaanbod met arbeidsmarkt' heeft te maken met een probleem. De provincie stelt namelijk dat de onderwijsvoorzieningen in Flevoland niet voldoende zijn gezien de omvang van de jonge bevolking in Flevoland. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat een 'braindrain' moet worden voorkomen door het vasthouden van de jongeren in de regio. Daarnaast verwacht de provincie voor de toekomst dat ICT, zorg, logistiek en techniek veel vraag naar arbeid zullen genereren. De onderbouwt deze stelling niet met economische cijfers.

De reden van de provincie voor het 'Bevorderen ondernemerschap starters', is gelegen in een kans, namelijk dat starters zorgen voor dynamiek en vernieuwing. In de *Tussenbalans* wordt hierover gesteld: "*Flevoland kenmerkt zich al jaren door een relatief hoog aantal startende ondernemingen. Deze startende bedrijven zijn de basis voor succesvolle bedrijvigheid en de door ons beoogde werkgelegenheidsgroei.*" De provincie houdt in de Economische barometer Flevoland het aantal starters bij.<sup>99</sup>

De provincie maakt bij de drie onderliggende thema's niet aannemelijk dat het provinciale beleid bijdraagt aan het oplossen van het probleem of het benutten van de kans en hoe ze de ambities uit het Uitvoeringsprogramma wil gaan waarmaken. Ook verwijst de provincie niet naar bronnen als onderbouwing voor het gestelde probleem of kans.

**Bevinding 14:** De provincie vermeldt zowel kansen als problemen voor 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' en de afgeleide thema's. Ze verwijst bij de onderbouwing van het probleem of kans niet naar bronnen. Alleen bij het verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod arbeidsmarkt verwijst de provincie naar een bron. De sociale partners in Flevoland hebben de provincie gevraagd om de regie te voeren in de gezamenlijke regionale afstemming tussen de onderwijssector, het bedrijfsleven en de gemeenten. De provincie maakt niet aannemelijk dat de doelen op het thema en onderliggende thema's kunnen worden bereikt door de uitvoering van het provinciale beleid.

<sup>97</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 19

<sup>98</sup> Provinciaal Platform Arbeidsmarkt Flevoland (2009), De regionale arbeidsmarkt in Flevoland 2009, p. 28

<sup>99</sup> Provincie Flevoland (2010), Economische barometer Flevoland februari 2010 - update 01-03-2010

### 3.3.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

Zoals eerder aangegeven stelt de provincie jaarlijks een monitor 'Economie en arbeidsmarkt' op, waarin gegevens over de beroepsbevolking, werkgelegenheid, werkloosheid en bedrijvigheid worden gepresenteerd. Hierover wordt door het Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (PPA) aangegeven dat een verdiepingsslag noodzakelijk is. De monitor geeft onvoldoende inzicht in de regionale verschillen binnen Flevoland en het signaleren van trends. Het PPA wil een nieuwe arbeidsmarktmonitor opzetten die een actueel inzicht geeft vanuit economie, onderwijs en sociale zaken in arbeidsmarktstructuren en -ontwikkelingen en in de huidige en toekomstige discrepanties op de lokale, regionale en provinciale arbeidsmarkt.<sup>100</sup> Het PPA houdt bij hoeveel mensen werkloos zijn in het *Overzicht Niet Werkende Werkzoekenden Flevoland en haar gemeenten*. Daarnaast worden in het *Statistisch overzicht provincie Flevoland*, de 'Economische barometer' en de *Jaarstukken* gegevens gepresenteerd over de werkgelegenheid en werkloosheid (zie tabel 16).

**Tabel 16** Overzicht indicatoren 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters'

Indicator		Resultaat
1	In 2015 moet 75% van de beroepsbevolking van Flevoland in Flevoland werken	In de periode 1996 t/m 2008 is de werkgelegenheidsgraad in Flevoland toegenomen van 60 tot en met 74. <sup>101</sup>
		In 2009 is de werkgelegenheidsgraad gestegen met 1%-punt tot 74,5% (in 2007 nog 70%). <sup>102</sup>
		In 2009 bedraagt de werkgelegenheidsgraad 73%. <sup>103</sup>
2	Het aantal moeilijk in te vullen vacatures moet afnemen	-
3	De participatie van moeilijke groepen op de arbeidsmarkt moet zijn verhoogd	-
4	Binden van jongeren aan de regio	-
5	De werkloosheid moet zijn gedaald tot onder het Nederlands gemiddelde	De werkloosheid in Flevoland ligt iets boven het landelijk gemiddelde (6% t.o.v. 5%). <sup>104</sup>
		Per 1 februari 2010 is in Flevoland 7,2% van de beroepsbevolking werkloos. Voor Nederland is dit percentage 6,7%. <sup>105</sup>
6	Voor alle jongeren een beroepsrelevante stageplek	-
7	Door ondersteuning van activiteiten van KvK en het Zelfstandigen Loket Flevoland helpen wij ongeveer 1.500 (pre)starters en doorstarters bij het opzetten van hun onderneming	Vanuit het Project Starterspunt Flevoland zijn ruim 200 prestarters, 120 starters en 80 doorstarters geholpen (begeleiding, kennisoverdracht en informatievoorziening). <sup>106</sup>
		Het Zelfstandigen Loket Flevoland (442) en de Kamer van Koophandel (175 maatwerkgesprekken) hebben gezamenlijk ruim 600 starters geholpen. <sup>107</sup>

<sup>100</sup> Provinciaal Platform Arbeidsmarkt Flevoland (2009), De regionale arbeidsmarkt in Flevoland 2009, p. 28

<sup>101</sup> Provincie Flevoland (2009), Statistisch overzicht provincie Flevoland 2008-2009, p. 104

<sup>102</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 45

<sup>103</sup> Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010, p. 32

<sup>104</sup> Provincie Flevoland (2009), Economie en arbeidsmarkt 2008-2009, p. 38

<sup>105</sup> Provinciaal Platform Arbeidsmarkt Flevoland (2010), *Overzicht Niet Werkende Werkzoekenden Flevoland en haar gemeenten* 2010, p. 2

<sup>106</sup> Provincie Flevoland (2009), Jaarstukken 2008, p. 52

<sup>107</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 46

Indicator		Resultaat
8	Het beoogd resultaat is het aantal starters tenminste op hetzelfde hoge niveau te houden en de overlevingskans te vergroten en de uitval van het aantal ondernemers te verkleinen c.q. lager te krijgen dan het Nederlandse gemiddelde.	In 2008 waren er 3.020 starters ten opzichte van 2.580 starters in 2007. Dit is een stijging van 17 procent. Daarnaast waren er 2070 opheffingen. <sup>108</sup>
		Flevoland telt in 2009 2.840 starters. Hier staan 2.620 opheffingen tegenover. Het aantal opheffingen is met 26 procent toegenomen ten opzichte van 2008. <sup>109</sup>
		Flevoland telt tot en met augustus 2010 2.280 starters. "In de periode 2008-2010 is in de eerste acht maanden het aantal starters nog nooit zo hoog geweest. In vergelijking met Nederland is het aantal faillissementen in Flevoland fors afgenomen in het eerste half jaar van 2010 ten opzichte van het eerste half jaar van 2009. Flevoland -37%, Nederland -6%." <sup>110</sup>

1. De eerste indicator is ook aan bod gekomen bij de hoofddoelstelling van het beleid in paragraaf 2.1. Hierbij is aangegeven dat de werkgelegenheidsgraad is toegenomen tot 74% in 2008. Tegenstrijdig is dat in de jaarstukken 2009 wordt gesteld dat de werkgelegenheidsgraad is gestegen tot 74,5%, terwijl dit volgens economie en arbeidsmarkt is afgenomen naar 73%.
2. Het moeilijk aantal in te vullen vacatures wordt niet gemonitord.<sup>111</sup> Daarbij heeft de provincie geen nulmeting genoemd, waardoor het ook niet mogelijk is om na te gaan of het aantal moeilijk in te vullen vacatures is afgenomen.
3. Ook de participatie van moeilijke groepen op de arbeidsmarkt wordt niet gemonitord. In de jaarstukken staat hierover alleen vermeld dat het deelprogramma 'participatie kwetsbare jongvolwassenen (€ 0,2 miljoen) in 2009 nog niet tot uitvoering is gekomen.<sup>112</sup> Ook hierbij heeft de provincie geen nulmeting genoemd, waardoor het ook niet mogelijk is om na te gaan wanneer de participatie is verhoogd.
4. Het binden van jongeren aan de regio wordt niet gemonitord.
5. De werkloosheid wordt gemonitord. Uit de monitor blijkt dat de provincie de streefwaarde niet haalt, want de werkloosheid in Flevoland ligt boven het landelijke gemiddelde.
6. Of alle jongeren een beroepsrelevante stageplek hebben wordt niet gemonitord. Wel blijkt uit de jaarstukken 2009 dat de provincie zelf stageplekken aan jongeren heeft aangeboden: "*De Provincie als organisatie heeft in 2009 stageplaatsen beschikbaar gesteld aan 23 HBO stagiaires, 1 WO stagiaire en 15 MBO stagiaires. Het realiseren van stageplaatsen wordt in veel sectoren ervaren als moeilijker dan voorheen met als oorzaak de economische recessie.*" De provincie heeft geen nulmeting gegeven van het aantal leerlingen dat een stageplaats zoekt. Een nulmeting ontbreekt ook in de Stagenota uit 2008.<sup>113</sup>
7. De indicator om starters te helpen wordt gemonitord in de jaarstukken. Aangezien het onduidelijk is of de streefwaarde (1500 starters helpen) betrekking heeft op één of vier jaar kan niet geconcludeerd worden dat de streefwaarde is behaald.
8. Jaarlijks wordt het aantal starters gemonitord in Economie en arbeidsmarkt. Vanaf 2013 zal de provincie ook de werkgelegenheidseffecten van de starters in kaart gaan brengen met het op te zetten starters-

<sup>108</sup> Provincie Flevoland (2009), Economie en arbeidsmarkt 2008-2009, p. 50, 53 en 55

<sup>109</sup> Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010, p. 54

<sup>110</sup> Provincie Flevoland (2010), Economische barometer september 2010, provincie Flevoland (2010), basiscijfers starters augustus 2010 en provincie Flevoland (2010), basiscijfers faillissementen augustus 2010

<sup>111</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 68

<sup>112</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009, p. 68

<sup>113</sup> Provincie Flevoland (2008), Stagenota

volgstelsel.<sup>114</sup> In de monitor Economie en arbeidsmarkt 2009 werd nog gesteld dat het aantal starters in 2009 was teruggelopen. Uit de Economische barometer van september 2010 blijkt dat dit in 2010 is gewijzigd, want het aantal starters neemt toe en het aantal faillissementen neemt af. Hiermee lijkt aan de streefwaarde te worden voldaan om het aantal starters tenminste op hetzelfde hoge niveau te houden.

**Bevinding 15:** De indicatoren binnen het thema 'Inzet arbeidspotentieel en ondernemerschap starters' worden gedeeltelijk door de provincie gemonitord. Voor de indicatoren die gemonitord worden geldt dat de streefwaarden voor de werkloosheid niet worden gehaald, maar dat de streefwaarde voor het aantal starters naar verwachting wel wordt gehaald.

Het Uitvoeringsprogramma is in 2008 opgesteld, waardoor er nog geen evaluatie van dit programma heeft plaatsgevonden. Zodoende kan niet worden nagegaan of de doeltreffendheid van het provinciale beleid aannemelijk is gemaakt.

De provincie heeft wel in 2006 een *'Beleidseffectmeting naar het hoger onderwijs'* in Flevoland laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat het PPA een aantal speerpunten bij haar partners heeft belegd, waaronder bevordering afstemming beroepsonderwijs-bedrijfsleven<sup>115</sup> en dat het hoger onderwijs in Flevoland wordt gestimuleerd via het Technocentrum. In de *Tussenbalans* is aangegeven wat de provincie heeft bereikt op het gebied van het stimuleren van startend ondernemerschap. Hierin staat vermeld dat het project Starters Flevoland succesvol is voltooid. De provincie maakt in de *Tussenbalans* niet duidelijk waarom dit het geval is. Uit de *'Beleidseffectmeting startersbeleid'* van 2009 blijkt dat de rol van de provincie met name gelegen is in het faciliteren en dat via moties en amendementen door PS enkele malen extra financiële middelen zijn vrijgespeeld. De behaalde effecten van het startersbeleid worden echter niet in de nota opgesomd.

**Bevinding 16:** De provincie heeft nog geen evaluatie uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk is gemaakt.

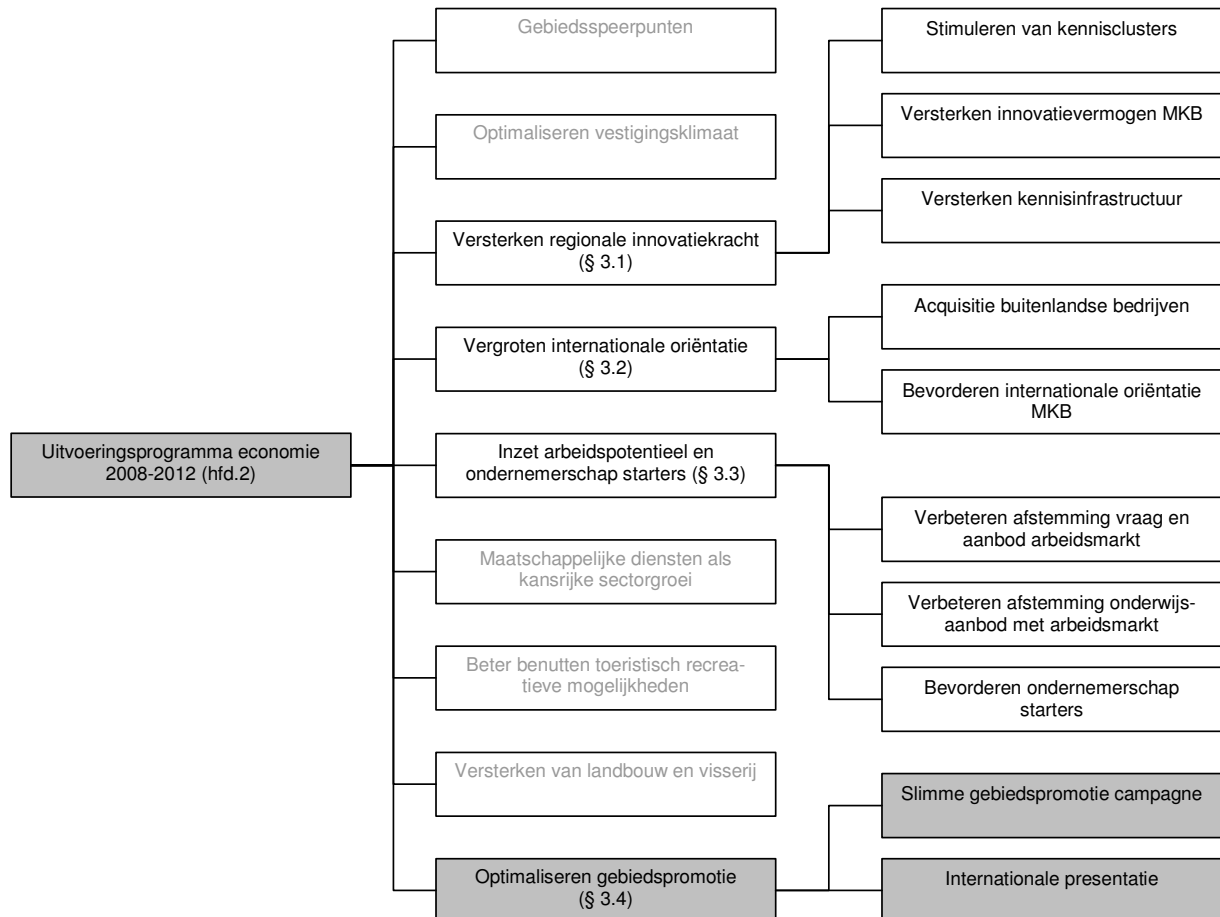
<sup>114</sup> Provincie Flevoland (2010), Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid provincie Flevoland 2010 – 2013, p. 10

<sup>115</sup> Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010

## 3.4 Optimaliseren gebiedspromotie

### 3.4.1 Formulering van het beleid

In figuur 6 is een overzicht gegeven van het thema 'Optimaliseren gebiedspromotie' met de onderliggende twee thema's c.q. doelstellingen (zie de gearceerde blokken).



**Figuur 6** Thema 'Optimaliseren gebiedspromotie'

#### Doelstellingen

De provincie wil gebiedspromotie optimaliseren: "De provincie zet van 2008 tot 2011 een gebiedspromotie-campagne in om een positievere houding te creëren onder ondernemers ten opzichte van Flevoland als vestigingsgebied. In de campagne is gekozen voor het gericht benaderen van de ondernemers in de Geomatica, Composieten, Life sciences, ICT en Creatieve industrie. Zij worden gewezen op de ruimte, strategische ligging en het arbeidspotentieel van Flevoland."<sup>116</sup> De campagne richt zich op een groep ondernemers buiten Flevoland waarbij een accent wordt aangebracht rond Geomatica, composieten Life sciences, ICT en Creatieve industrie, maar beperkt zich niet tot ondernemers uit deze doelgroep.<sup>117</sup> Uit deze beschrijving blijkt dat niet economische gebiedspromotie, maar het creëren van een positieve houding van ondernemers over Flevoland als vestigingsgebied het doel is. De provincie geeft in aanvulling hierop aan dat het doen van gebiedspromotie geen

<sup>116</sup> Provincie Flevoland (2010), [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)

<sup>117</sup> Provincie Flevoland (2008), Strategisch Promotieplan 2008-2011 Imago-campagne Flevoland, p. 4

doel op zich is, maar een middel om het bereiken van de economische doelstellingen te vergemakkelijken door het positief bijstellen van het economische imago van Flevoland.<sup>118</sup>

Het creëren van een positieve houding van ondernemers over Flevoland wil de provincie bereiken door zowel een slimme gebiedspromotiecampagne als een internationale presentatie. In het Strategisch promotieplan wordt de slimme gebiedspromotiecampagne uitgelegd.<sup>119</sup> Dit houdt een beperkte inzet van massamedia middelen in en een forse inzet op middelen om specifieke doelgroepen te benaderen ('below the line' middelen).

#### *Indicatoren*

De ambities van de provincie binnen het thema 'Optimaliseren gebiedspromotie' zijn:<sup>120</sup>

- een toename van de bekendheid van Flevoland als vestigingsplaats;
- het verbeteren van het imago van Flevoland bij niet-Flevolandse bedrijven en instellingen.

De ambities sluiten aan op het doel om een positieve houding van ondernemers ten opzichte van Flevoland als vestigingsgebied te creëren. De twee ambities zijn echter niet meetbaar, omdat tijdpad en streefwaarden ontbreken. De provincie heeft in 2008 een imago-onderzoek laten uitvoeren, waarin nagegaan is wat het imago en de verhuisgeneigdheid van ondernemers naar de Provincie Flevoland zijn. Dit kan worden gezien als een nulmeting voor het huidige beleid.<sup>121</sup>

#### *Rol en instrumenten provincie*

De rol van de provincie is het samenwerken met bedrijven, organisaties en gemeenten die het imago van Flevoland positief beïnvloeden. In de begroting 2010 wordt gesteld dat de rol van de provincie regisseur en ontwikkelaar is.<sup>122</sup>

De provincie noemt verschillende instrumenten die ze inzet voor het optimaliseren van de gebiedspromotie, zoals de Campagne Flevopenningen, Gebiedspromotiecampagne en Participatie in het Holland Business Promotion Office. De Flevopenning wordt jaarlijks uitgereikt aan een startende ondernemer. Met de campagne Gebiedspromotie 'Flevoland omdat je wilt groeien' wordt zoveel mogelijk ingespeeld op bestaande initiatieven om gezamenlijk meer effect te bereiken. Via twee acties per jaar wordt bezoek gegenereerd naar de website [www.omdatjewiltgroeien.nl](http://www.omdatjewiltgroeien.nl).<sup>123</sup> Zo wordt in 2010 onder andere ingespeeld op het landelijk jaarcongres van de Junior Kamer, de Provada, Het Zakenfestival Almere.<sup>124</sup> De Internationale presentatie verloopt via het Holland Business Promotion Office. In het Holland Business Promotion Office is Flevoland één van de partners naast de vier grote steden, de andere randstadprovincies en het ministerie van Economische Zaken. Doel is de beeldvorming van de Randstad als economische topregio te bevorderen bij het internationale bedrijfsleven.

In bijlage C zijn de instrumenten en samenwerkingsverbanden van de provincie nader uitgewerkt.

#### *Budget*

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, heeft de provincie geen budgetten in het Uitvoeringsprogramma opgenomen. In tabel 17 zijn de bedragen opgenomen die de Rekenkamer van de ambtelijke organisatie heeft ontvangen.

---

<sup>118</sup> Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010

<sup>119</sup> Provincie Flevoland (2008), Strategisch Promotieplan 2008-2011 Imago-campagne Flevoland, p. 8

<sup>120</sup> Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, p. 29

<sup>121</sup> Newcom Research & Consultancy B.V. (2008), Imago-onderzoek Provincie Flevoland

<sup>122</sup> Provincie Flevoland (2008), Programmabegroting 2010, p. 38

<sup>123</sup> Provincie Flevoland (2008), Strategisch Promotieplan 2008-2011 Imago-campagne Flevoland, p. 8

<sup>124</sup> Provincie Flevoland (2009), Programmabegroting 2010, p. 38

**Tabel 17 Budget 'Optimaliseren gebiedspromotie'**

2008 Rekening	2009 Rekening	2010 Begroting	2011 Begroting	2012 Begroting
€ 311.000	€ 619.000	€ 258.000	€ 258.000	€ 258.000

Uit het overzicht dat de ambtelijke organisatie heeft opgesteld blijkt dat het budget is in 2009 toegenomen naar ruim € 600.000.<sup>125</sup> Dit heeft te maken met een eenmalig en uitzonderlijke uitgave van bijna € 300.000 in verband met de afwikkeling van Europartenariat.<sup>126</sup> Vanaf de begroting 2010 neemt het budget af naar € 258.000 per jaar. In het promotieplan wordt vermeld dat voor de economische gebiedspromotiecampagne gericht op ondernemers buiten de provincie jaarlijks € 150.000 beschikbaar is.<sup>127</sup> Het restant wordt besteed aan FlevoAak (circa € 100.000), algemene gebiedspromotionele activiteiten die niet gekoppeld zijn aan de campagneboodschap (circa € 25.000) en internationale gebiedspromotie (circa € 35.000).<sup>128</sup>

**Bevinding 17:** Bij het thema gebiedspromotie is niet het optimaliseren van gebiedspromotie het doel, maar het creëren van een positieve houding van ondernemers ten opzichte van Flevoland als vestigingsgebied. De provincie heeft twee indicatoren opgesteld, die aansluiten bij het doel om een positieve houding onder ondernemers te creëren. De indicatoren maken het doel echter niet meetbaar, omdat tijdpad en streefwaarde ontbreken. Wel heeft de provincie een nulmeting opgesteld. Het budget voor dit thema is niet inzichtelijk gemaakt in het Uitvoeringsprogramma, maar wel op verzoek van de Rekenkamer.

### 3.4.2 Onderbouwing van het beleid

De onderbouwing voor het beleid is gelegen in zowel een kans als een probleem. De provincie stelt dat traditionele vestigingsplaatsfactoren, zoals een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige bedrijventerreinen en kantoorlocaties, belangrijk blijven. Nieuwe factoren, zoals de innovatieve en internationale oriëntatie van de werkomgeving, het arbeidspotentieel en het woon- en verblijfsklimaat gaan een steeds grotere rol spelen. Deze ontwikkeling biedt uitstekende kansen om Flevoland als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen te promoten.<sup>129</sup>

In het Strategisch promotieplan stelt de provincie dat ze onder meer door het negatieve imago, moeite heeft om voldoende ondernemers binnen te halen. Volgens de provincie zijn ondernemers nog onvoldoende op de hoogte van de aantrekkelijkheid van Flevoland als vestigingsplaats voor hun bedrijf.<sup>130</sup>

De provincie verwijst bij zowel de beschrijving van de kans als het probleem niet naar bronnen of onderzoeken waaruit dit zou moeten blijken. Ook maakt ze niet aannemelijk dat het provinciale beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel.

<sup>125</sup> Provincie Flevoland, E-mail 3 mei 2010

<sup>126</sup> Medio juni 1998 vond in Apeldoorn het Europartenariat The Netherlands plaats, een tweedaagse business-to-business beurs die met steun en onder auspiciën van de Europese Unie door een speciaal daarvoor opgerichte stichting werd georganiseerd. Het evenement droeg bij aan de internationalisering van de activiteiten van ondernemingen. Uit onderzoek is echter gebleken dat de organisatie financiële tekortkomingen vertoonde wat heeft geleid tot een claim vanuit de Europese Commissie (bron: Gemeente Apeldoorn (2010), [www.apeldoorn.nl](http://www.apeldoorn.nl))

<sup>127</sup> Provincie Flevoland (2008), Strategisch Promotieplan 2008-2011 Imago-campagne Flevoland, p. 14

<sup>128</sup> Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010

<sup>129</sup> Provincie Flevoland (2009), Nota Tussenbalans 2009, p. 17

<sup>130</sup> Provincie Flevoland (2008), Strategisch Promotieplan 2008-2011 Imago-campagne Flevoland, p. 4

**Bevinding 18:** De onderbouwing van het thema 'Optimaliseren gebiedspromotie' bevat een beschrijving van een kans en een probleem. De provincie maakt niet aannemelijk dat het beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel en verwijst niet naar bronnen voor de onderbouwing.

### 3.4.3 Monitoring en evaluatie van het beleid

In tabel 18 is aangegeven in hoeverre de indicatoren binnen het thema 'Optimaliseren gebiedspromotie' worden gemonitord.

**Tabel 18**    **Overzicht indicatoren 'Optimaliseren gebiedspromotie'**

Indicator		Resultaat
1	Een toename van de bekendheid van Flevoland als vestigingsplaats	-
2	Het verbeteren van het imago van Flevoland bij niet-Flevolandse bedrijven en instellingen.	-

Er is geen monitor aanwezig waarin wordt nagegaan of de bekendheid van Flevoland als vestigingsplaats is toegenomen en of het imago van Flevoland bij niet-Flevolandse bedrijven en instellingen is versterkt.

In de jaarstukken 2009 is over het thema gebiedspromotie enkel aangegeven dat twee publiciteitgenererende activiteiten zijn uitgevoerd, gericht op het bekend maken van het ondernemersklimaat in Flevoland bij niet-Flevolandse ondernemers.

**Bevinding 19:** De provincie monitort niet of de bekendheid van Flevoland als vestigingsplaats is toegenomen en of het imago van Flevoland bij niet-Flevolandse bedrijven en instellingen is versterkt.

In de *Tussenbalans* wordt aangegeven wat de provincie heeft bereikt op het gebied van Gebiedspromotie. Ze heeft een campagne economische gebiedspromotie 'Flevoland omdat je wilt groeien' vormgegeven en de acquisitie van buitenlandse bedrijven is opgedragen aan de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL). De mate van doelbereiking wordt hierin niet aangegeven en de provincie heeft niet de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk gemaakt.

**Bevinding 20:** De provincie heeft geen evaluatie uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van het provinciale beleid aannemelijk is gemaakt.



# HOOFDSTUK 4

## Provincievergelijking

De vergelijking van de bevindingen over de beleidsformulering, onderbouwing en monitoring en evaluatie staan weergegeven in de tabellen 19 tot en met 21.

**Tabel 19 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 20 Provincievergelijking onderbouwing van het beleid**

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

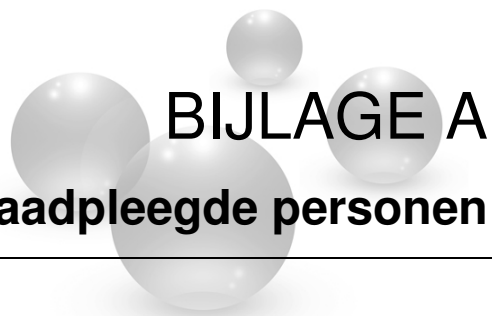
Elke provincie beschrijft in de onderbouwing van het economisch beleid problemen en kansen. Flevoland verwijst hierbij in geringe mate naar bronnen, terwijl Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland dit vaker doen. De verwachte bijdrage van de provincies aan het realiseren van de doelen van het economisch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

Tabel 21 Provincievergelijking monitoring en evaluatie van het beleid

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

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





# BIJLAGE A

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### ***Provincie Flevoland***

- De heer H. Boeijen, senior adviseur afdeling concerncontrol
- De heer W. Boks, secretaris programmamanagement Europa
- De heer S. Dijkstra, senior medewerker p&c
- De heer A. Greiner, gedeputeerde economische zaken
- Mevrouw M. Haselager, afdelingshoofd economische zaken
- De heer P. Smeenk, onderzoeker
- Mevrouw J. Stoelwinder, auditor
- De heer O. Telkamp, adjunct hoofd economische zaken

### ***Algemeen***

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





# BIJLAGE B

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

- Europees Parlement Bureau Nederland (2010), [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)
- Gemeente Apeldoorn (2010), [www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=140912](http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=140912)
- Holland Business Promotion Office (2010), [www.holland-promotion.com](http://www.holland-promotion.com)
- Ministerie van Economische Zaken (2004), Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven
- Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010
- Ministerie van Economische Zaken (2010), [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pieken-in-de-delta](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pieken-in-de-delta)
- Ministerie van Financiën (2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex post
- Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, Financieringsmogelijkheden voor het Flevolandse MKB
- Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2010), [www.omfl.nl](http://www.omfl.nl)
- Provincie Flevoland (2005), Economie en arbeidsmarkt 2004-2005
- Provincie Flevoland (2006), Economie en arbeidsmarkt 2005-2006
- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006
- Provincie Flevoland (2007), Concept Kansen voor Flevoland
- Provincie Flevoland (2007), Economie en arbeidsmarkt 2006-2007
- Provincie Flevoland (2007), Hoofdlijnenakkoord 2007-2011, Flevoland: dynamiek in balans, 2007
- Provincie Flevoland (2007), RITP Flevoland 2002-2006
- Provincie Flevoland (2007), Technologische- en Milieu-innovatie regeling (TMI-regeling) 2001-2006: een evaluatie
- Provincie Flevoland (2008), Discussienota commissie Werk, Registratienummer 669352
- Provincie Flevoland (2008), Economie en arbeidsmarkt 2007-2008
- Provincie Flevoland (2008), Programmabegroting 2009
- Provincie Flevoland (2008), Stagenota
- Provincie Flevoland (2008), Strategisch Promotieplan 2008-2011 Imago-campagne Flevoland
- Provincie Flevoland (2008), Uitvoeringsprogramma economie 2008-2012, '25.000'
- Provincie Flevoland (2009), Economie en arbeidsmarkt 2008-2009
- Provincie Flevoland (2009), Flevonomics, nummer 09
- Provincie Flevoland (2009), Innovatiebeleid afdeling EZ
- Provincie Flevoland (2009), Nota Tussenbalans 2009
- Provincie Flevoland (2009), Programmabegroting 2010
- Provincie Flevoland (2009), Statistisch overzicht 2008-2009 provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2009), Themahoofdstuk Innovatie concept 2009-2010
- Provincie Flevoland (2010), Economie en arbeidsmarkt 2009-2010
- Provincie Flevoland (2010), Economische barometer Flevoland februari 2010 - update 01-03-2010
- Provincie Flevoland (2010), Beantwoording statenvragen, kenmerk 949325
- Provincie Flevoland (2010), Beantwoording vragenlijst interview RRK 14 april 2010
- Provincie Flevoland (2010), Bijlagen Eindverslag EPD Flevoland 2000-2006
- Provincie Flevoland (2010), Eindverslag EPD Flevoland 2000-2006
- Provincie Flevoland (2010), E-mail 3 mei 2010

- Provincie Flevoland (2010), E-mail 19 augustus 2010
- Provincie Flevoland (2010), Jaarstukken 2009
- Provincie Flevoland (2010), Reactie feitelijk wederhoor 11 oktober 2010
- Provincie Flevoland (2010), Toelichting op vragen onderzoek Randstedelijke Rekenkamer inzake meerwaarde economisch beleid
- Provincie Flevoland (2010), Uitvoeringsprogramma Ondernemersbeleid provincie Flevoland 2010 – 2013
- Provincie Flevoland (2010), [www.flevoland.nl/nieuws/archief/ruimte-voor-beginnende-on/index.xml](http://www.flevoland.nl/nieuws/archief/ruimte-voor-beginnende-on/index.xml)
- Provincie Flevoland (2010), [www.flevoland.nl/wat-doen-we/europa/programmas-2007-2013/kansen-voor-westflevoland/](http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/europa/programmas-2007-2013/kansen-voor-westflevoland/)
- Provinciaal Platform Arbeidsmarkt Flevoland (2009), De regionale arbeidsmarkt in Flevoland 2009
- Provinciaal Platform Arbeidsmarkt Flevoland (2010), Overzicht Niet Werkende Werkzoekenden Flevoland en haar gemeenten 2010
- Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (2010), [www.pfaflevoland.nl](http://www.pfaflevoland.nl)
- Provincie Zuid-Holland (2010), <http://www.zuid-holland.nl/contentpagina.htm?id=67267>
- Sociaal Economische Raad Flevoland (2010), [www.serflevoland.nl](http://www.serflevoland.nl)





# BIJLAGE C

## Instrumenten

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) - Kansen voor West/Flevoland	
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. <sup>131</sup> Het programma Kansen voor West/Flevoland richt zich op 3 prioriteiten: kennis, innovatie en ondernemerschap; attractieve regio's en attractieve steden. <sup>132</sup>
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 programma commissies ingesteld waarin bestuurders van regionale overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen zitting hebben. <sup>133</sup> De publieke bijdrage aan het project (cofinanciering) moet minimaal even hoog zijn als het gevraagde subsidiebedrag. <sup>134</sup>
Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL)	
Omschrijving	De OMFL wil in heel Flevoland voor een aantal sectoren de aanjager van economische ontwikkelingen zijn. Ze bevordert investeringen en werkgelegenheid in Flevoland en stimuleert economische samenwerking. De OMFL is een uitvoeringsorganisatie die het economisch beleid van overheden als vertrekpunt hanteert en daarbinnen zoekt naar kansen voor economische groei van Flevoland. De OMFL investeert in relaties met het bedrijfsleven en lokale en regionale overheden en vervult een makelaarsfunctie tussen deze organisaties. De OMFL is een besloten vennootschap waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van de provincie Flevoland. <sup>135</sup>
Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (PPA)	
Omschrijving	Het PPA is een netwerk van werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en overheid, dat een optimale werking van de regionale arbeidsmarkt wil bevorderen. <sup>136</sup> De partijen in het PPA zoeken gezamenlijk naar oplossingen voor knelpunten op de regionale arbeidsmarkt. Het PPA wordt gefinancierd door de provincie Flevoland. Belangrijke thema's zijn het beter afstemmen van vraag en aanbod, het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven en het stimuleren van ondernemerschap in Flevoland. De PPA heeft 3 doelstellingen geformuleerd: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. verzamelen, analyseren en verstrekken van arbeidsmarktinformatie;</li> <li>2. afstemmen van arbeidsmarktbeleid tussen platformpartners en overige betrokken partijen;</li> <li>3. ontwikkelen en organiseren van projecten op het gebied van de regionale arbeidsmarkt.</li> </ol>

<sup>131</sup> Europees Parlement Bureau Nederland (2010), [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)

<sup>132</sup> Provincie Flevoland (2010), [www.flevoland.nl/wat-doen-we/europa/programmas-2007-2013/kansen-voor-westflevoland/](http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/europa/programmas-2007-2013/kansen-voor-westflevoland/)

<sup>133</sup> Ministerie van Economische Zaken (2010), [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pieken-in-de-delta](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pieken-in-de-delta)

<sup>134</sup> Ministerie van Economische Zaken (2010), Handleiding Pieken in de Delta 2010

<sup>135</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2010), [www.omfl.nl](http://www.omfl.nl)

<sup>136</sup> Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (2010), [www.ppaflvland.nl](http://www.ppaflvland.nl)

Sociaal Economische Raad Flevoland (SER Flevoland)	
Omschrijving	De SER Flevoland is een onafhankelijk overleg- en adviesorgaan voor de provincie Flevoland. De SER Flevoland adviseert gevraagd en ongevraagd GS van Flevoland over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid, voor zover dit de provincie Flevoland aangaat. Ook kan de SER Flevoland over deze zaken gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen aan andere overheidsinstanties. Voor werkgevers- en werknemersorganisaties vormt SER Flevoland een overlegplatform over sociaal-economische ontwerpen en arbeidsmarktbeleid. Over de hoofdlijnen van het provinciaal sociaal-economisch beleid voert SER Flevoland (in)formeel overleg met het GS.

Technologische innovatie en milieu-innovatie 2008-2013 (TMI 2008-2013)	
Omschrijving	Het doel van de TMI-regeling is het stimuleren van innovatie bij het Flevolandse midden- en kleinbedrijf (MKB) en het duurzamer maken van de Flevolandse economie. De regeling is een subsidie en staat open voor Flevolandse MKB-ers die voor eigen risico een voor Flevoland technisch nieuw product, systeem, dienst of werkwijze ontwikkelen. Het moet gericht zijn op besparing, milieuverbetering of duurzaamheidsbevordering. Het budget van de huidige regeling bedraagt 3 miljoen euro, financiering vindt plaats met steun van de Europese Commissie. De subsidie bedraagt minimaal 20.000 euro en maximaal 200.000 euro. De regeling loopt tot eind 2013. <sup>137</sup>

Technofonds	
Omschrijving	Het Technofonds verstrekt participatiekapitaal aan veelbelovende startende en - doorstartende ondernemingen die moeite hebben met de financiering van hun initiatief in de markt. Het fonds is gericht op technostarters in bijvoorbeeld de ICT sector, life-science en in de medische- en biotechnologie en bedrijven die zich bezighouden met innovatieve processen, producten of technieken. In de periode 2000 tot en met 2007 is vanuit het Technofonds ruim € 6,4 mln. participatiekapitaal verstrekt aan ruim 30 ondernemingen. De verwachting is dat de komende jaren nog 19 extra ondernemingen in totaal € 4,2 mln. participatiekapitaal zullen krijgen. <sup>138</sup> De middelen komen beschikbaar via de Europese Unie, de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland, de provincie Flevoland en de gemeenten Almere, Lelystad, Dronten, Noordoostpolder en Urk.

Regiegroep Accelereren door Innovatie (RADI)	
Omschrijving	De RADI stelt zich ten doel om de innovatiekracht te versterken en het innovatieproces in Flevoland te versnellen door kansen op het terrein van innovatie te identificeren en te (doen) benutten. Belangrijk hierbij is het zoeken van verbindingen en synergie. Alle Flevolandse kennisinstellingen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de gemeenten zitten in de groep en de gedeputeerde van Flevoland is voorzitter. De deelnemers van RADI vervullen allen een rol als regisseur, 'decisionmaker', en/of vertegenwoordiger van hun organisatie in relatie tot het thema innovatie. Er wordt gestreefd naar complementariteit in regievoering, om het leggen van verbindingen te vergemakkelijken. Op deze manier kan worden geborgd dat innovatie en daarmee samenhangende economische groei gebiedsbreed en in alle geledingen van bedrijvigheid en kennisinfrastructuur wordt gestimuleerd. <sup>139</sup>

<sup>137</sup> Provincie Flevoland (2009), Flevonomics, nummer 09

<sup>138</sup> Provincie Flevoland (2009), Flevonomics, nummer 09

<sup>139</sup> Provincie Flevoland (2009), Flevonomics, nummer 09

MINI Europe	
Omschrijving	<p>MINI is de afkorting voor Mainstreaming INnovative Instruments. Acht Europese regio's gaan in MINI-Europe van elkaar leren. Binnen het project gaat elke deelnemende regio minimaal één innovatief instrument importeren en minimaal één instrument exporteren. In de praktijk betekent dit dat experts de grens over gaan om ontvangende regio's te ondersteunen bij het implementeren van een in de exporterende regio reeds ontwikkeld instrument. Voor Flevoland is de centrale vraag in MINI-Europe hoe de provincie de kennis vanuit kennisinstellingen goed vermarkt krijgt naar het bedrijfsleven. De provincie Flevoland wil de bestaande kloof tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven helpen overbruggen en daarmee de innovatie bevorderen.<sup>140</sup> Het World Trade Center, de Kamer van Koophandel, Syntens, het beroepsonderwijs, Stichting Jong Ondernemen, de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland en de gemeenten zijn naast de provincie Flevoland betrokken bij het MINI-Europe initiatief.</p>

Innovatie en ontwikkeling regeling van de OMFL	
Omschrijving	<p>De projectleiders bij de OMFL kunnen Flevolandse ondernemers ondersteunen met een clusteraanpak via twee typen projecten:<sup>141</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ R&amp;D-project: een clusterproject van minimaal één kennis-, onderzoeks- of onderwijsinstelling en minimaal 2 mkb-ers. De bijdrage is maximaal per R&amp;D-project 40%, zijnde € 20.000 per project. De gemiddelde kosten per R&amp;D-project zijn € 60.000.</li> <li>▪ Clusterproject: een samenwerkingsproject van minimaal drie mkb-ers. De bijdrage bedraagt maximaal per clusterproject is 30%, zijnde € 1.500 per onderneming.</li> </ul>

Flevolands Informal Investors Netwerk (FLIIN) regeling van de OMFL	
Omschrijving	<p>De OMFL wil via het FLIIN contacten bevorderen tussen de deelnemende informal investors (ca. 55) en kapitaalbehoevende ondernemers/ bedrijven. Dat gebeurt op bijeenkomsten waarvoor de OMFL alle deelnemende informal investors uitnodigt en waarbij kapitaalbehoevende ondernemers hun plannen kort en krachtig presenteren. De aan het netwerk deelnemende informal investors, veelal ondernemers of oud-ondernemers, hebben de intentie geld te investeren in naar hun mening kansrijke kleinere ondernemingen in met name de maakindustrie of in technologische bedrijven. Zij willen ook hun kennis en ervaring daaraan ter beschikking stellen.<sup>142</sup></p>

Flevolandse Ondernemers Ondersteuning (FLOO)	
Omschrijving	<p>De FLOO is bedoeld voor Flevolandse MKB-ers die deskundigheid van onafhankelijke adviseurs willen inkopen op het gebied van o.a. businessplanontwikkeling, financiering, accountancy, organisatieontwikkeling, juridische en contractuele zaken, procesondersteuning en octrooiaanvragen.<sup>143</sup></p>

<sup>140</sup> Provincie Flevoland (2009), Flevonomics, nummer 09

<sup>141</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, Financieringsmogelijkheden voor het Flevolandse MKB

<sup>142</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, Financieringsmogelijkheden voor het Flevolandse MKB

<sup>143</sup> Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (2009), Kansen voor Flevoland, Financieringsmogelijkheden voor het Flevolandse MKB

MKB-fonds	
Omschrijving	Het MKB-Fonds verstrekt risicokapitaal aan veelbelovende startende en doorstartende ondernemingen, die moeite hebben met de financiering van hun initiatief in de markt. Het MKB fonds is gericht op meer traditionele MKB bedrijven, uitgezonderd horeca en detailhandel. Hier gaat het niet om innovatiestimulering, maar om financiële impulsen die succesvol opereren mogelijk moeten maken. <sup>144</sup>

Holland Business Promotion Office (HBPO)	
Omschrijving	Doel van het HBPO is het coördineren, initiëren en ondersteunen van marketing- en promotionele activiteiten die de beeldvorming van Randstad als economische topregio bevorderen bij het internationale bedrijfsleven. Dit moet uiteindelijk meer bedrijven en investeerders naar de Randstad trekken, zodat de Randstad weer tot de Top Vijf van Europese economische regio's behoort. In het HBPO zijn vertegenwoordigd de vier Randstadgemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de vier Randstadprovincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, het Ministerie van Economische Zaken, de twee mainports Schiphol Group en Havenbedrijf Rotterdam en de Vereniging van Bloemenveilingen Nederland. <sup>145</sup>

Ondernemerspunt Flevoland	
Omschrijving	Het Ondernemerspunt Flevoland krijgt de éénloketfunctie voor starters en bestaande ondernemers in Flevoland. Het Zelfstandigenloket Flevoland gaat het Ondernemerspunt beheren. Ook hier staat het ondernemen van de starter en reeds gevestigde ondernemer centraal met speciale aandacht voor bijvoorbeeld marketing en opleiden. De Kamer van Koophandel heeft eveneens een belangrijke rol voor startende ondernemers in de voorlichting en registratie. <sup>146</sup>

<sup>144</sup> Provincie Flevoland (2009), Flevonomics, nummer 09

<sup>145</sup> Holland Business Promotion Office (2010), [www.holland-promotion.com](http://www.holland-promotion.com)

<sup>146</sup> Provincie Flevoland (2010), [www.flevoland.nl/nieuws/archief/ruimte-voor-beginnende-on/index.xml](http://www.flevoland.nl/nieuws/archief/ruimte-voor-beginnende-on/index.xml)



# BIJLAGE D

## Verslag symposium

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Discussie**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Discussie**

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

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

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

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



