



Evaluatie Economische Agenda Zeeland 2017-2020

Evaluatie

63850 – Openbaar

3 maart 2021

Berenschot

Evaluatie Economische Agenda Zeeland 2017-2020

Bram Berkhout
Judith van Niekerk
Hannah Bout

3 maart 2021

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Evaluatie Economische Agenda Zeeland 2017-2020	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Uitgangspunt evaluatie en onderzoeksvragen	3
1.3	Onderzoeksaanpak en leeswijzer	4
2.	Beantwoording onderzoeksvragen en algemene conclusie	5
3.	Verdieping: ontwikkeling op bronnen van concurrentiekracht	8
	Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners	9

1. Evaluatie Economische Agenda Zeeland 2017-2020

1.1 Inleiding

In 2016 hebben de Provinciale Staten van Zeeland de Economische Agenda 2017-2020 vastgesteld. De belangrijkste bouwsteen voor deze agenda was destijds het advies van de Commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid (commissie Balkenende). Deze commissie adviseerde Zeeuwse partijen in het economisch beleid focus aan te brengen op een vijftal cruciale acties¹. Daarnaast adviseerde de commissie Balkenende in te zetten op drie zogenaamde randvoorwaardelijke acties voor economische structuurversterking: vergroting van de bestuurskracht van de regio; vergroting van de uitvoeringskracht van de regio en coherent werk maken van leefbaarheid.

Het opvolgen van het advies van de commissie Balkenende met de Economische Agenda zou eraan moeten bijdragen dat de provincie beter gaat presteren op de bronnen van concurrentiekracht waarvoor de commissie in haar analyse destijds slecht of onvoldoende presteren vaststelde. Het gaat om innovativiteit (destijds rood stoplicht), bestuurlijke structuur (destijds rood stoplicht), sociale structuur (destijds rood stoplicht), vaardigheden arbeid (destijds rood stoplicht), regionale toegankelijkheid (destijds oranje stoplicht), omgeving/milieu (destijds oranje stoplicht).

In 2020 werd ook het compensatiepakket 'Wind in de zeilen' opgesteld als compensatie voor de Marinierskazerne. Binnen dit pakket zijn maatregelen opgesteld om de sociaaleconomische structuur in Zeeland te versterken.

De huidige Economische Agenda 2017-2020 is vanwege de COVID-19-crisis met een jaar verlengd tot eind 2021. Binnen de provincie is inmiddels wel al gestart met de voorbereidingen van een nieuwe Economisch uitvoeringsprogramma, waarvan de Zeeuwse Omgevingsvisie het kader is. Berenschot is door de provincie gevraagd de huidige Economische Agenda op hoofdlijnen te evalueren. Inzichten uit de evaluatie moeten ingezet worden bij de ontwikkeling van het nieuwe economische uitvoeringsprogramma. In dit rapport doen wij verslag van onze evaluatiebevindingen.

1.2 Uitgangspunt evaluatie en onderzoeksvragen

Gezien het feit dat in 2016 het advies van de commissie Balkenende de belangrijkste bouwsteen vormde voor de Economische Agenda 2017-2021, hebben wij het adviesrapport van de commissie Balkende en de daaronder liggende analyse op bronnen van concurrentiekracht als analysekader genomen voor de evaluatie. Dit heeft geresulteerd in de volgende vijf onderzoeksvragen voor de evaluatie:

1. Welke ontwikkeling heeft zich sinds het advies Balkende voorgedaan op de bronnen van concurrentiekracht?
2. In hoeverre zijn de in de Economische Agenda 2017-2021 en achterliggende jaarlijkse actieagenda's opgenomen activiteiten uitgevoerd (output gerealiseerd)?
3. In hoeverre zijn hierbij EU-fondsen en nationale regelingen benut volgens betrokkenen? Had dit volgens hen beter gekund?
4. Welke inzet is er door de provincie gepleegd op de drie randvoorwaardelijke acties uit het advies van Balkenende?
5. Hoe aannemelijk is het volgens partijen dat de gerealiseerde output (antwoord vraag 2 en 4) de bij vraag 1 geconstateerde ontwikkeling op de Zeeuwse bronnen van concurrentiekracht positief beïnvloed heeft?

¹ Deze vijf acties richten zich op: 1) SDR/ circular economy / biobased economy, 2) Experimenteergebied Energietransitie en Deltatechnologie 3) University College for Engineering and Innovation (Bèta College) 4) Havensamenwerking en 5) Gezonde regio en toerisme. Bron: Zeeland in Stroomversnelling, Commissie Balkenende, 2016.

1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

We hebben voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 teruggegrepen op onze analyse die we in het voorjaar van 2020 al hadden uitgevoerd in het kader van de actualisatie van het rapport Balkenende. De relevante conclusies uit dat rapport voor de evaluatie van de Economische Agenda zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 tot en met 4 heeft een beknopte documentenstudie plaatsgevonden. We hebben hierbij voornamelijk gefocust op de verantwoordingstukken van de provincie Zeeland. Deze verantwoordingsstukken zijn de jaarrekeningen tussen 2017 en 2019² en overige programmaverantwoordingen.

Aanvullend op de documentenstudie hebben we in overleg met de provincie op een viertal thema's ter verdieping (groeps)interviews gehouden met Zeeuwse stakeholders bij het economische beleid. Het gaat dan om de thema's: toerisme, leefbaarheid, uitvoeringskracht en bestuurskracht. Daarnaast hebben we vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geïnterviewd over de vraag hoe effectief Zeeland gebruik maakt van financieringsmogelijkheden vanuit de EU en het Rijk. Deze interviews hebben plaatsgevonden in 2020 en 2021. De onderzoeksvragen zijn beantwoord in hoofdstuk 2. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners voor de evaluatie te vinden.

² Op het moment van schrijven is de jaarrekening van 2020 nog niet beschikbaar.

2. Beantwoording onderzoeksvragen en algemene conclusie

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal, daarnaast hebben we ook beknopt een algemene conclusie weergegeven.

Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke ontwikkeling heeft zich sinds het advies Balkende voorgedaan op de bronnen van concurrentiekracht?

De analyse op de huidige macro-economische situatie van Zeeland die we voorjaar 2020 voor de actualisatie van 'Zeeland in Stroomversnelling' maakte, laat zien dat over de afgelopen vier jaar de bronnen van concurrentiekracht nog steeds een blijvend aandachtspunt zijn.

2. In hoeverre zijn de in de Economische Agenda 2017-2020 en achterliggende jaarlijkse actieagenda's opgenomen activiteiten uitgevoerd (output gerealiseerd)?

De provincie heeft in het kader van de Economische Agenda 2017-2020 een drietal prioritaire investeringen benoemd die moeten bijdragen aan het verbeteren van de economische structuur van de regio (verbetering op de bronnen van concurrentiekracht). Deze prioriteiten zijn economische innovatie, Campus Zeeland en vestigingslocaties bedrijvigheid. De verantwoordingsstukken maken duidelijk dat hier de afgelopen jaren vanuit de provincie veel inzet op is geweest. De beoogde output is gerealiseerd. De provincie is dan ook in brede zin tevreden over haar inzet op deze investeringen. Uit de jaarlijkse verantwoordingsstukken van de provincie is gebleken dat de provincie op enkele onderdelen niet alle, vanuit de Economische Agenda gestelde, doelen heeft behaald.

De interviews maken duidelijk dat belangrijke stakeholders buiten de provinciale organisatie de inzet van de provincie op de prioritaire investeringen van de provincie herkennen en daar tevreden over zijn. Men vindt ook dat er inhoudelijk voortgang is gemaakt en dit (op langere termijn) de economische structuur van de provincie ten goede komt. Dit beeld komt ook min of meer uit de evaluatie van de Zeeland in Stroomversnelling (ZiS)-maatregelen³ die raken aan de drie prioritaire investeringen. Die zijn door ons steeds als doeltreffend beoordeeld.

In de interviews is ook aangegeven dat er door de inzet vanuit de provincie niet alleen inhoudelijk versterking is gerealiseerd van de economische structuur, maar dat de provinciale inzet op de prioritaire investeringen er ook aan heeft bijgedragen dat de samenwerking tussen de verschillende stakeholders bij het economische beleid is verbeterd. Partijen weten elkaar steeds beter te vinden en dat wordt gewaardeerd.

3. In hoeverre zijn hierbij EU-fondsen en nationale regelingen benut volgens betrokkenen? Had dit volgens hen beter gekund?

In interviews is ons meegegeven dat Zeeland bij het benutten van Europese fondsen en nationale regelingen soms tegen problemen aanloopt. Enerzijds kan dat zijn omdat cofinanciering of aantoonbare inzet op een thema noodzakelijk is (zoals bij innovatie), maar ook wordt gesignaleerd dat het interne aanvraagtraject rond Europese fondsen en nationale regelingen versterkt kan worden. Bijvoorbeeld als het gaat om het initiatiefnemen rondom de aanvraag van Europese fondsen en nationale regelingen. Betrokkenen concluderen dat Zeeland op dit moment in bepaalde gevallen een afwachtende houding heeft. Hierin zou Zeeland zich proactiever op kunnen stellen, zowel bij het benutten van Europese fondsen en nationale regelingen als het opzoeken van samenwerking over de provinciegrenzen heen. Uit de ERAC Impactstudie naar Europese subsidies blijkt overigens dat Zeeland in de

³ Actualisatie en Beleidsvaluatie Zeeland in Stroomversnelling, Berenschot, 2020.

periode 2014-2020 € 123.949.706 subsidie heeft ontvangen voor 422 projecten. Uit de provinciale benchmark van ERAC blijkt dat Zeeland een middenmotor is waar het gaat om het ontvangen van Europese subsidies.

4. Welke inzet is er door de provincie gepleegd op de drie randvoorwaardelijke acties uit het advies van Balkenende?

Uit de evaluatie blijkt dat ook op alle drie de randvoorwaardelijke acties die de commissie Balkenende in haar advies benoemde om structuurversterking te bereiken, er de afgelopen vier jaar vanuit de provincie beleidsinzet is gepleegd. Het gaat hierbij om het versterken van de bestuurskracht en de uitvoeringskracht binnen de provincie en het werk maken van het verbeteren van de leefbaarheid binnen de provincie. De verantwoordingsstukken maken duidelijk dat op het terrein van bestuurskracht met succes inzet is gepleegd. Dit wordt ook zeker herkend door stakeholders buiten de provincie. Ook uit het evaluatierapport 'Zeeuwse samenwerking naar vlieghoogte' blijkt dat het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) een goede basis biedt voor de bundeling van Zeeuwse krachten en samenwerking rond regionale opgaven en lobby.

De provinciale inzet op het versterken van de leefbaarheid binnen de provincie lijkt één van de grootste uitdagingen. Veel factoren die voor werknemers en bedrijven van buiten Zeeland het imago van de provincie (negatief) bepalen, zijn dan ook moeilijk of niet beïnvloedbaar. Regionale toegankelijkheid naar Zeeland en op de verschillende regio's blijft één van de grootste bedreigingen voor de Zeeuwse economie. Er is door de provincie op verschillende onderdelen ook buiten de scope van de Economische Agenda om, ingezet op het versterken van leefbaarheid in Zeeland. Die onderdelen zijn in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten.

De bedrijvigheid in Zeeland is in ontwikkeling. De provincie heeft hier de afgelopen jaren met het Investeringsfonds Zeeland BV en de activiteiten veel op ingezet en de provincie is positief over de uitkomsten. Er is extra uitvoeringskracht gemobiliseerd. Uitdagingen ziet de provincie vooral op het programma arbeidsmarkt, waar respondenten toch ook een positieve ontwikkeling zien. Een andere uitdaging is dat er de afgelopen jaren verschillende (grotere) bedrijven toch op het laatste moment voor een andere regio dan Zeeland hebben gekozen om zich te vestigen. Het is van belang dat de provincie in overleg met haar partners strategische keuzes blijft maken, maar ook op de juiste momenten pragmatisch en snel weet te handelen. Dit kan bevorderlijk zijn in het proces om grote bedrijven te overtuigen zich in Zeeland te vestigen.

5. Hoe aannemelijk is het volgens partijen dat de gerealiseerde output (antwoord vraag 2 en 4) de bij vraag 1 geconstateerde ontwikkeling op de Zeeuwse bronnen van concurrentiekracht positief beïnvloedt heeft?

Beantwoording van onderzoeksvraag 1 maakt duidelijk dat de bronnen van concurrentiekracht voor Zeeland nog niet zichtbaar beïnvloed zijn. Het valt volgens ons ook niet te verwachten dat in een periode van vier jaar (duur Economische Agenda) dit te bereiken zou zijn geweest; het verbeteren van de economische structuur van een regio is een kwestie van lange adem. Het lijkt echter wel aannemelijk dat de inzet die de provincie de afgelopen jaren heeft gepleegd op de drie prioritaire economische investeringen op langere termijn de Zeeuwse bronnen van concurrentiekracht positief gaan beïnvloeden. Dit beeld wordt in de interviews breed gedragen, onder andere door uitvoerende partijen.

Kijken we naar de afzonderlijke bronnen van concurrentiekracht dan lijkt regionale bereikbaarheid onterecht het minst aandacht te hebben gehad. Wat verder opvalt is dat de toeristische sector, ondanks dat het van groot economisch belang is voor de sector, destijds niet is meegenomen als prioritaire investering. Toerisme is wel meegenomen in de verschillende opgaven in de Economische Agenda en er is, buitenom de scope van de Economische Agenda, ook inzet gepleegd op het gebied van vrijetijdseconomie en gebiedsontwikkeling. In deze evaluatie zijn alleen de elementen die onderdeel van de Economische Agenda vormden meegenomen. De evaluatie levert het beeld op dat er de afgelopen jaren meer ingezet had kunnen worden op het actueel en sterk houden van de toeristische sector. Het kan verder een bedreiging gaan vormen dat het toeristisch aanbod in

Zeeland steeds meer vormgegeven wordt door internationale investeerders. Wat op langere termijn de regio als vakantiebestemming minder uniek zou kunnen maken.

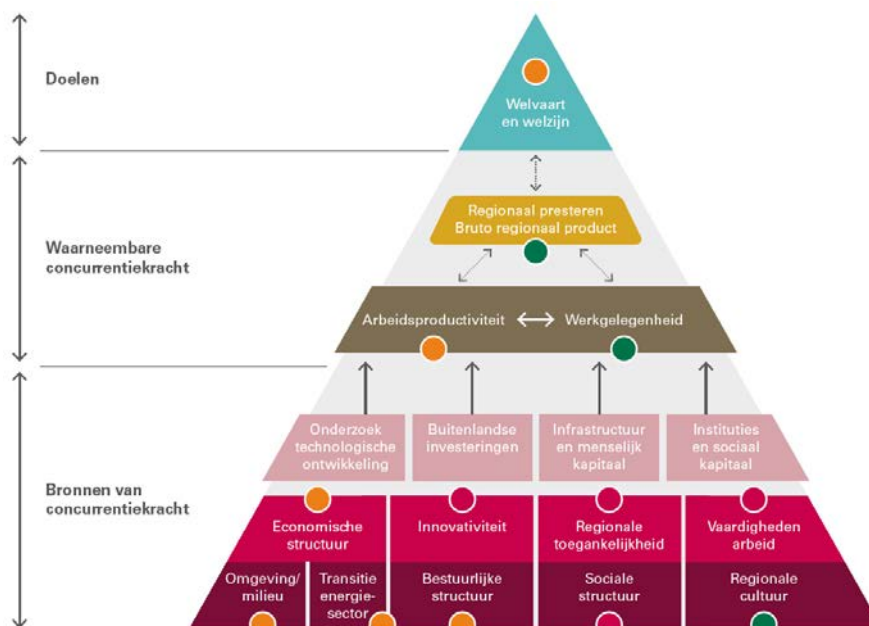
Algemene conclusies

Na een analyse van onze evaluatiebevindingen, komen wij tot de volgende overall conclusies over de uitvoering van de Economische Agenda 2017-2020:

- De provincie heeft destijds de juiste prioritaire investeringen gekozen voor haar Economische Agenda, namelijk economische innovatie, Campus Zeeland en vestigingslocaties bedrijvigheid. Al had het actueel en sterk houden van de toeristische sector niet misstaan als vierde prioritaire investering.
- Op alle prioritaire investeringen is met succes inzet gepleegd. Dit zou (zeker op langere termijn) moeten gaan bijdragen aan het versterken van de Zeeuwse bronnen van concurrentiekracht. Wat wel opvalt is dat veel ingezette acties op de investeringen zich nog in de opstartfase bevinden. Het beïnvloeden van bronnen van concurrentiekracht is dan ook een kwestie van de lange adem.
- Gezien de voorgaande twee punten, lijkt het niet wenselijk om het nieuwe economische uitvoeringsprogramma een heel andere richting te geven dan de huidige Economische Agenda. Versterking van de inzet op het vergroten van de leefbaarheid, ook via andere provinciale uitvoeringsprogramma's, en uitvoeringskracht lijkt wel wenselijk.
- Een aantal K&I-netwerken bevindt zich na drie à vier jaar nog in de groeifase. Het is volgens ons belangrijk dat er door de provincie wordt ingezet om de K&I-netwerken door te laten groeien naar de volwassenfase met het doel om slagkracht, innovatieve projecten en representatie vanuit het Zeeuwse bedrijfsleven vanuit de prioritaire sectoren te realiseren.
- Het compensatiepakket, Wind in de Zeilen, biedt kansen. Dit pakket kan een bijdrage leveren aan de sociaal economische structuurversterking van Zeeland, bijvoorbeeld door het Delta Kenniscentrum.

3. Verdieping: ontwikkeling op bronnen van concurrentiekracht

Voor de actualisatie van 'Zeeland in Stroomversnelling' die voorjaar 2020 voor de provincie Zeeland is uitgevoerd, is ook de huidige macro-economische situatie van de provincie Zeeland (ten opzichte van het Nederlands gemiddelde) vergeleken met de situatie zoals geschetst in het rapport 'Zeeland in Stroomversnelling' (2016). In 2020 was het beeld met betrekking tot de bronnen van concurrentiekracht iets gewijzigd ten opzichte van 2016 (Zie bijlage I). In de volgende figuur is de waardering van de bronnen van concurrentiekracht in Zeeland in 2020 weergegeven. Ten opzichte van 2016 is geconcludeerd dat de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsproductiviteit; economische structuur en regionale toegankelijkheid zeer belangrijke aandachtspunten blijven. De bestuurlijke structuur kent een positieve ontwikkeling.



Figuur 1. Bronnen van concurrentiekracht in Zeeland op basis van Piramide van Gardiner (Actualisatie Zeeland in Stroomversnelling, 2020)

Op basis van de analyse in de actualisatie van Zeeland in Stroomversnelling in 2020 is vastgesteld dat sociale structuur, innovativiteit, regionale toegankelijkheid en vaardigheden arbeid de grote zorgpunten zijn waar het gaat om economische structuurversterking van Zeeland.

In de interviews kwam hetzelfde beeld naar voren. Betrokkenen concluderen dat regionale toegankelijkheid beperkt blijft in Zeeland en dat een afkalmend aanbod van OV het onaantrekkelijk maakt om met kinderen in Zeeland te gaan wonen. Tegelijkertijd zien respondenten de positieve ontwikkelingen binnen de bestuurlijke structuur en de inzet van de provincie op het gebied van uitvoeringskracht. De gezamenlijke werkagenda voor de North Sea Port is een goed voorbeeld hoe aan deze ontwikkeling handen en voeten wordt gegeven. Sommige respondenten merken wel op dat zij zien dat de provincie het moeilijk vindt om scherpe keuzes te maken met betrekking tot het aantrekken van nieuwe bedrijven, terwijl dit wel van belang is om de concurrentiepositie te behouden en de arbeidsmarkt te ontwikkelen. Al menen respondenten dat de provincie goede stappen heeft gezet om de arbeidsmarkt te versterken.

Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

Met veel dank voor het delen van hun inzichten en tijd, vindt u hieronder een overzicht van de gesprekspartners voor de evaluatie van de Economische Agenda.

- De heer Meiresonne, Invest Zeeland
- De heer Schalck, North Sea Port
- De heer Kuijpers, NFIA
- De heer Gemmeke, Trade and Innovate NL
- Mevrouw Korteweg-Maris, Kenniscentrum Kusttoerisme
- Mevrouw Buysrogge, Impuls Zeeland
- De heer Hubregtse, voormalig lobbyist provincie Zeeland
- Mevrouw Bosschaart, OZO
- De heer Bosch, OZO
- De heer Elegeert, ZB Planbureau en Bibliotheek van Zeeland
- De heer Smit, VNO NCW
- De heer Leiseboer, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Mevrouw van Dongen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- De heer Van 't Loo, Jouw Zeeland



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)