

Startnotitie

Stroomversnelling

*Brachten de uitkomsten en adviezen van de commissie
Balkenende Zeeland in stroomversnelling?*

Versie 2 definitief

26-11-2021

<u>1.</u>	<u>INLEIDING.....</u>	<u>- 3 -</u>
1.1	Aanleiding.....	- 3 -
1.2	Samenstelling van de commissie.....	- 3 -
1.3	Werkzaamheden commissie	- 3 -
1.4	Eindrapport commissie Balkenende.....	- 4 -
1.5	Zeelandfonds	- 4 -
1.6	Regio Deal.....	- 4 -
1.7	Begripsafbakening	- 5 -
1.8	Programmaraad.....	- 6 -
<u>2.</u>	<u>VRAAGSTELLING</u>	<u>- 7 -</u>
2.1	Doelstelling.....	- 7 -
2.2	Centrale vraagstelling.....	- 7 -
2.3	Deel- of onderzoeksvragen	- 7 -
2.4	Normenkader	- 8 -
2.5	Scope en afbakening	- 8 -
<u>3.</u>	<u>HET ONDERZOEK</u>	<u>- 10 -</u>
3.1	Onderzoeksaanpak.....	- 10 -
3.2	Onderzoeksteam	- 10 -
3.3	Opzet eindrapportage	- 10 -
3.4	Bronnen en respondenten	- 10 -
<u>4.</u>	<u>PLANNING</u>	<u>- 11 -</u>
<u>5.</u>	<u>COMMUNICATIE</u>	<u>- 12 -</u>
<u>6.</u>	<u>SLOTOPMERKING.....</u>	<u>- 13 -</u>

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In oktober 2015 besluit de Tweede Kamer dat Zeeland een commissie nodig heeft voor behoud van werkgelegenheid en nieuwe banen in de provincie. De Zeeuwse economie kreeg in de jaren daarvoor veel harde klappen. Zo gingen er honderden banen verloren door faillissementen van Zalco en Thermphos, de sluiting van Philip Morris en bezuinigingen in de zorg. Ook de splitsing van energiebedrijf Delta ging honderden Zeeuwse banen kosten.

Aan de instelling van de commissie ging uitgebreid lobbywerk vanuit de Zeeuwse overheden, organisaties en bedrijfsleven vooraf. De commissie moest de kansen en bedreigingen voor de Zeeuwse economie op een rij zetten. En de commissie moest onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de structuur van de Zeeuwse economie te versterken.

Deze commissie kwam onder leiding te staan van oud-premier en 'Zeeuw' Jan Peter Balkenende.

1.2 SAMENSTELLING VAN DE COMMISSIE

- Jan Peter Balkenende. Van 22 juli 2002 tot 14 oktober 2010 minister-president van Nederland en gaf leiding aan vier kabinetten.
- Louise Gunning-Schepers. President-commissaris van de Schiphol Group en kroonlid van de Sociaal Economische Raad.
- Hans Wijers. President-commissaris bij Heineken, vice-president-commissaris van Shell en voormalig minister van Economische Zaken.
- Henk Volberda. Hoogleraar Strategisch Management en Ondernemingsbeleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Jan te Veldhuis. President-commissaris van Zeeland Refinery en voormalig Tweede Kamerlid voor de VVD.



1.3 WERKZAAMHEDEN COMMISSIE

De commissie Balkenende formuleerde een opdracht aan onderzoeksbureau Berenschot voor het feitelijk verrichten van het onderzoek en voor het opstellen van het rapport. Vanuit de Provincie Zeeland werden de werkzaamheden van onderzoeksbureau Berenschot, en daarmee van de commissie Balkenende, ondersteund door een ambtelijk team.

REKENKAMER ZEELAND

1.4 EINDRAPPORT COMMISSIE BALKENENDE

In juni 2016 presenteerde de commissie Balkenende haar eindrapport 'Zeeland in een stroomversnelling'. Een belangrijk element in het eindrapport was een aanzet voor het opstellen van een **actieprogramma** geformuleerd rondom de volgende vijf **actiepunten**:

1. Smart Delta Resources (circulaire en biobased economie)
2. Experimenteergebied energietransitie en deltatechnologie
3. University College for Engineering and Innovation (Bèta College)
4. Havensamenwerking Vlissingen-Oost, Terneuzen en Gent
5. Gezonde regio en toerisme

Om op bovenstaande actiepunten resultaten te kunnen boeken zijn drie zaken **randvoorwaardelijk**:

1. Vergroting van de bestuurskracht van de regio
2. Vergroting van de uitvoeringskracht van de regio
3. Coherent werk maken van leefbaarheid

Aandacht vragend voor de regio daarbij waren, volgens de commissie, de volgende twee punten:

1. Uitplaatsen kerncentrale
2. Provinciefonds (voor Zeeland nadelige verdeling)

Om succesvol op de bovenstaande vijf actiepunten, drie randvoorwaarden en op de twee aandacht vragende randvoorwaarden te kunnen zijn was er volgens de commissie behoefte aan:

1. Investeringsmiddelen ten bedrage van € 100 miljoen, het Zeelandfonds genoemd.

De Rekenkamer maakt in dit onderzoek en in de daaruit volgende rapportage een onderscheid tussen de vijf actiepunten uit het actieprogramma enerzijds en de drie randvoorwaardelijke zaken en twee aandacht vragende dossiers anderzijds.

1.5 ZEELANDFONDS

Volgens de commissie was voor een succesvolle uitvoering van het actieprogramma een Zeelandfonds nodig met een omvang van ongeveer € 100 miljoen.

De Provincie en private partijen zouden daarvan ieder een kwart voor hun rekening moeten nemen. Nog eens € 25 miljoen moest komen uit bestaande Rijks- en Europese subsidieregelingen. Tot slot was van het Rijk een extra bijdrage van € 25 miljoen nodig.

Het toenmalige kabinet besloot op basis van het rapport van de commissie Balkenende deze aanvullende € 25 miljoen beschikbaar te stellen voor het investeringsprogramma voor Zeeland. Met het vaststellen van de begroting 2017 gaven PS van Zeeland in het najaar van 2016 vorm en inhoud aan de gevraagde provinciale inzet van 25 miljoen euro.

1.6 REGIO DEAL

In 2017 werd Zeeland in het Regeerakkoord genoemd als één van de regio's waarmee het Rijk aan de slag wil om regionale knelpunten aan te pakken. De Regio Deal die het Rijk daarop met Zeeland sloot geeft aan met welke projecten dat gedaan gaat worden. Deze Deal bouwt voort op het advies van de commissie Balkenende. Op basis van de Regio Deal stellen Rijk en regio beiden € 35 miljoen extra beschikbaar.

Vanwege de verwevenheid van het advies van de commissie Balkenende en de Regio Deal betreft de Rekenkamer in dit onderzoek beide investeringsprogramma's.

1.7 BEGRIPSafbakening

Onderdeel van de doelstelling van dit onderzoek door de Rekenkamer is het creëren van overzicht. Sinds de Commissie Balkenende is een veelheid aan adviesrapporten, voortgangsrapportages, en afspraken en overeenkomsten tot stand gekomen. Het is van belang om deze enerzijds goed uit elkaar te houden maar anderzijds de samenhang daartussen wel duidelijk in beeld te brengen.

Een aantal van de belangrijkste documenten, niet uitputtend en uitsluitend, zijn:

Advies Zeeland in stroomversnelling (juni 2016)

Eindrapport van de Commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid onder leiding van Jan Peter Balkenende.

Actieprogramma Zeeland in stroomversnelling (juni 2016)

De set aan randvoorwaardelijke en prioritaire acties benoemd in bovenstaand eindrapport, gericht op structuurversterking en vergroting van de werkgelegenheid in Zeeland

Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling (ZIS1, april 2017)

Operationalisering van bovengenoemd actieprogramma in de vorm van een set aan concrete projectvoorstellen, opgezet door Rijk en regio (overheden, organisaties en bedrijven).

Investeren in een aantrekkelijk Zeeuws vestigingsklimaat (jan 2018)

In het Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" heeft het Rijk middelen gereserveerd voor specifieke kansen en knelpunten in een aantal regio's. Zeeland is één van die regio's: investeringen zijn nodig om ons vestigingsklimaat op peil te houden. In deze publicatie doet Zeeland een aanbod richting Rijk voor invulling van de gereserveerde middelen. Later vloeit hier de Regio Deal uit.

Regio Deal Zeeland (juni/juli 2018)

Set van afspraken tussen Rijk en regio over vormgeving van het partnerschap in de komende jaren, welke doelen daarbij worden nagestreefd en welke middelen daarvoor worden vrijgemaakt.

Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling 2 (ZIS2, juni/juli 2018)

Operationalisering van de Regio Deal Zeeland in de vorm van een set aan concrete projectvoorstellen, opgezet door Rijk en regio (overheden, organisaties en bedrijven).

Actualisatie en beleidsevaluatie 'Zeeland in Stroomversnelling' (april 2020)

Actualisatie en beleidsevaluatie van het advies 'Zeeland in Stroomversnelling' uit 2016 door bureau Berenschot.

Wind in de zeilen, een nieuwe start (juni 2020)

Advies compensatiepakket Vlissingen en Zeeland door Bernard Wientjes (speciaal adviseur) bevattende maatregelen om Vlissingen en Zeeland ruimhartig te compenseren voor het intrekken van het Kabinetsbesluit om de Marinierskazerne te verplaatsen van Doorn naar Vlissingen.

Mid-term Review Regio Deal Zld. en Inv. programma 'Zeeland in Stroomversnelling 2 (maart 2021)

Evaluatie van Zeeland in Stroomversnelling 2 door Gedeputeerde Staten van Zeeland.

Evaluatie Economische Agenda Zeeland 2017-2020 (maart 2021)

Evaluatie op hoofdlijnen door bureau Berenschot van de Economische Agenda van de Provincie Zeeland. Het advies van de Commissie Balkenende vormde de belangrijkste bouwsteen voor die agenda.

1.8 PROGRAMMARAAD

De potentie van het onderzoeksonderwerp 'Balkenendegelden' werd besproken met de Programmaraad van de rekenkamer Zeeland.

De relevantie van inzicht in het maatschappelijk en macro-economisch effect van de maatregelen en acties wordt door de raad benadrukt. Daarbij wordt een duidelijke voorkeur uitgesproken voor meetbare effecten aan de hand van gangbare landelijke indicatoren zoals het CBS die publiceert. En in het verlengde van dit inzicht: welke ontwikkelingen zijn er feitelijk toe te schrijven aan het specifieke beleid?

Voorts werd aangegeven dat het interessant kan zijn om het totstandkomingsproces van de steunpakketten en regiodeals bij het onderzoek te betrekken. Ook de betrokkenheid van de Zeeuwse netwerkpartners bij het verwerven en aanwenden van de steunpakketten wordt als relevant voor het onderzoek beschouwd door de Programmaraad.

2. VRAAGSTELLING

2.1 DOELSTELLING

De Rekenkamer wil nagaan of de adviezen van de Commissie Balkenende zijn opgevolgd en of dit al tot resultaten heeft geleid.

Dit wordt gedaan door het creëren van een overzicht van de doelstellingen en werkwijze van de commissie, de uit het advies volgende acties en investeringen alsmede de door de commissie gesignaleerde randvoorwaarden en aandacht vragende dossiers (Zeeland in Stroomversnelling 1, ZiS1). De acties en investeringen voortkomende uit de Regio Deal Zeeland (Zeeland in Stroomversnelling 2, ZiS2) worden in deze beschouwing meegenomen. Van andere steun- en investeringspakketten wordt de samenhang met ZiS1 en ZiS2 in beeld gebracht

Inzicht wordt verschaft door de voortgang zowel in financiële zin als voor wat betreft de realisatie (output) van concrete acties en investeringen op ZiS1 e ZiS2 in beeld te brengen en deze realisaties, waar mogelijk, in verband te brengen met de beoogde macro-economische effecten (outcome). Inzicht wordt eveneens verschaft door na te gaan hoe aan de drie gesignaleerde randvoorwaarden en twee aandacht vragende dossiers invulling is gegeven.

Daarbij is de Rekenkamer zich ervan bewust dat het toerekenen van aantoonbare effecten op macro-economische indicatoren wellicht prematuur en per definitie arbitrair is.

De sturingsmogelijkheden van PS worden in beeld gebracht door per actie, randvoorwaarde en dossier na te gaan hoe de informatiepositie van PS was en is, welke beleidsruimte er is en welke lessen er uit getrokken kunnen worden.

De operationalisering van de centrale onderzoeksvraag in deelvragen en de hoofdstukindeling van de nota van bevindingen volgen deze thematische onderverdeling.

2.2 CENTRALE VRAAGSTELLING

Zijn de adviezen van de Commissie Balkenende overgenomen en heeft de uitvoering ervan ertoe geleid dat Zeeland in (een) stroomversnelling is gekomen?

- Hoe staat het met de uitvoering van de investeringsprogramma's Zeeland in Stroomversnelling 1 en 2?
- Hoe staat het met de invulling van de drie randvoorwaardelijke zaken en het oplossen van de twee aandacht vragende dossiers?

2.3 DEEL- OF ONDERZOEKSVRAGEN

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om allereerst de onderstaande deel- of onderzoeksvragen te beantwoorden.

OVERZICHT

1. Wat waren de doelen, beoogde effecten en gevraagde prestaties die vooraf gingen aan het opstellen van het Advies Zeeland in stroomversnelling?
2. Hoe kwamen het actieprogramma Zeeland in Stroomversnelling uit 2016 en het investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling 1 (2017) tot stand?
3. Hoe kwamen de Regio Deal Zeeland (2017) en het investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling 2 (2018) tot stand?
4. Hoe verhouden de investeringsprogramma's Zeeland in Stroomversnelling 1 en 2 zich tot de andere Zeeuwse investeringsprogramma's en het compensatiepakket Wind in de Zeilen?
5. Welke lessen uit het Balkenendetraject werden gebruikt in latere trajecten als de Regio Deal Zeeland en Wind in de Zeilen?

VOORTGANG ACTIES UIT ZIS1 EN ZIS2?

6. Welke concrete acties lopen er nu in het kader van Zeeland in Stroomversnelling 1 en 2 en wat is de concrete stand van zaken met betrekking tot de uitvoering daarvan?
 - a. Hoe wordt nagegaan of de investeringen in Zeeland tot realisatie van de afgesproken doelen leiden?
 - b. Welke projecten en maatregelen liggen goed op koers en welke liggen minder, of zelfs niet op koers?
 - c. Wat zijn daarbij de succesfactoren en wat zijn daarbij de belemmerende factoren?
7. Welke uitspraken kunnen daarbij gedaan worden over het realiseren van de beoogde outcome en hoe wordt PS daarover geïnformeerd?

RANDVOORWAARDEN

8. Wat is er gedaan sinds het uitbrengen van de adviezen van de Commissie Balkenende ter vergroting van de bestuurskracht, uitvoeringskracht en leefbaarheid van de regio?
9. Welke resultaten zijn daarbij behaald, welk beeld ontstaat daarbij en hoe wordt PS daarover geïnformeerd?

AANDACHT VRAGENDE DOSSIERS

10. Wat is er gedaan sinds het uitbrengen van de adviezen van de Commissie Balkenende op de dossiers Uitplaatsen kerncentrale en Provinciefonds?
11. Welke resultaten zijn daarbij behaald, welk beeld ontstaat daarbij en hoe wordt PS daarover geïnformeerd?

STURINGSMOGELIJKHEDEN

12. Welke concrete keuzes kunnen en/of moeten er nog gemaakt worden binnen het vervolg van de investeringsprogramma's Zeeland in Stroomversnelling 1 en 2?
13. Wat is de betekenis van die keuzes voor het realiseren van de doelen van de investeringsprogramma's en welke lessen kunnen daaruit worden aangereikt?
14. Welke concrete keuzes kunnen en/of moeten er nog gemaakt worden binnen het vervolg van de aanpak van de gesignaleerde randvoorwaarden en aandacht vragende dossiers?
15. Wat is de betekenis van die keuzes voor het invullen van de randvoorwaarden en het oplossen van de aandacht vragende dossiers?
16. Welke lessen kunnen daaruit worden aangereikt en wat betekent dit voor de rol van PS en voor de informatievoorziening aan PS?

2.4 NORMENKADER

Omdat het vooral een beschrijvend en analytisch onderzoek betreft, zonder een sterke normatieve component wordt niet gewerkt met een normenkader.

2.5 SCOPE EN AFBAKENING

Het onderzoek kijkt vanuit het heden terug tot 2015. Daarmee wordt de periode beslagen waarin de behoefte aan een steunpakket voor Zeeland concreet werd, de investeringspakketten Zeeland in Stroomversnelling 1 en 2 tot stand kwamen en waarin ze in uitvoering werden genomen.

In het onderzoek wordt de eventuele samenhang met andere Zeeuwse investeringsprogramma's en het compensatiepakket Wind in de Zeilen (Wientjes) nagegaan. Maar de scope van het onderzoek blijft beperkt tot die concrete maatregelen en projecten die uit Zeeland in Stroomversnelling 1 en 2 zijn voortgekomen en samenhangen met de drie randvoorwaarden en twee aandacht vragende dossiers uit het Balkenende-rapport. Daarbij wordt wel de volle omvang van de

REKENKAMER ZEELAND

investeringsprogramma's tegen het voetlicht gehouden inclusief de inzet vanuit de regio (overheden, organisaties en bedrijven) en niet enkel de extra bijdragen die van Rijkswege beschikbaar kwamen voor Zeeland.

De rol van andere betrokken partijen wordt in beeld gebracht om een beeld van en oordeel over de Provinciale inzet te kunnen geven, maar deze worden zelf niet meegenomen in het onderzoek.

3. HET ONDERZOEK

3.1 ONDERZOEKSAANPAK

Naast gesprekken met betrokken bestuurders en ambtenaren van de Provincie Zeeland, medewerkers van de samenwerkingspartners (Rijk, gemeenten, organisaties, bedrijven etc.), Statenleden en andere (externe) deskundigen zullen tenminste ook de volgende documenten worden bestudeerd:

- Eindrapport commissie Balkenende “Zeeland in een stroomversnelling” 2016
- Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling 2017
- Regio Deal Zeeland 2017
- Investeringsprogramma “Zeeland in een stroomversnelling 2” 2018
- Actualisatie en beleidsevaluatie ‘Zeeland in Stroomversnelling’ 2020
- Wind in de zeilen, een nieuwe start 2020
- Mid-term Review Regio Deal Zeeland en investeringsprogramma 2021
- Halfjaarlijkse) voortgangsrapportages aan Rijk en PS 2018 e.v.

3.2 ONDERZOEKSTEAM

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. _____ en _____ van de rekenkamer Zeeland en _____ van _____

Portefeuillehouder namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland is _____

3.3 OPZET EINDRAPPORTAGE

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen, die de kern van de analyse bevat inclusief de conclusies en eventuele aanbevelingen. Een uitgebreidere nota van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota en wordt als bijlage opgenomen. Ieder hoofdstuk in de nota van bevindingen wordt verbonden met een of meerdere onderzoeksvragen en wordt afgesloten met een beknopt resumé van de belangrijkste bevindingen bij dat onderdeel. Deze resumés samen vormen de opmaat naar de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Door deze resumés in de bestuurlijke nota als samenvatting van de onderzoeksbevindingen terug te laten komen wordt de aansluiting tussen beide nota's geborgd.

3.4 BRONNEN EN RESPONDENTEN

Relevante functionarissen voor het onderzoek (niet uitputtend en uitsluitend)

Provincie Zeeland

- Beleidsmedewerkers en –specialisten
- Management en directie
- GS-leden
- Medewerkers Statengriffie
- Statenleden

Buiten Provincie Zeeland

- (Netwerk)partners waaronder Economic Board Zeeland
- Deskundigen op o.a. gebied van bestuurskunde en economie

4. PLANNING

September 2021	Reflectie op onderzoeksonderwerp door Programmaraad.
Oktober 2021	Uitwerking startnotitie en onderzoeksopzet.
21 oktober 2021	Bespreking conceptstartnotitie in bestuursvergadering.
November 2021	Startgesprek met gedeputeerde
November 2021	Schriftelijk voorleggen startnotitie aan Programmaraad
3 december 2021	Vaststellen definitieve startnotitie door bestuur Rekenkamer Zeeland.
December 2021 en januari en februari 2022	Onderzoek uitvoering en opstellen conceptrapport van bevindingen.
Medio maart 2022	Conceptrapport van bevindingen (versie 1) in bestuursvergadering.
Eind maart 2022	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen.
Begin april 2022	Conceptrapport van bevindingen (versie 2) aanbieden voor ambtelijk wederhoor. <i>Doorlooptijd 15 werkdagen.</i>
Eind april 2022	Onderzoeksbevindingen bespreken met Programmaraad.
Eind april 2022	Opstellen concept bestuurlijke nota inclusief conceptconclusies en -aanbevelingen.
Begin mei 2022	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen en bestuurlijke nota naar aanleiding van ambtelijk wederhoor en dialoogsessie.
Medio mei 2022	Vaststellen bestuurlijke nota en rapport van bevindingen door bestuur Rekenkamer en volledige rapportage aanbieden voor bestuurlijk commentaar. <i>Doorlooptijd 20 werkdagen.</i>
Eind mei 2022	Afronding rapportage, voorbereiden persbericht, opstellen bestuurlijk nawoord.
Juni 2022	Publicatie en aanbieding aan PS.
Juni - juli 2022	Behandeling in Statencommissie en PS

5. COMMUNICATIE

Gedurende de looptijd van het onderzoek, bij de publicatie en tijdens de bestuurlijke behandeling onderhoudt de bestuurlijk portefeuillehouder van de Rekenkamer Zeeland, hierover de contacten met de leden van PS en Gedeputeerde Staten van Zeeland.

De heer secretaris-onderzoeker van de Rekenkamer, treedt op als projectleider. De communicatie met de ambtenaren en Statenleden van de Provincie Zeeland en overige deskundigen, voor zover deze communicatie betrekking heeft op het verrichten van het onderzoek, verlopen tevens via hem.

Woordvoering naar de pers over dit onderzoek geschiedt door de voorzitter¹ van de Rekenkamer Zeeland.

Startnotitie

- Een conceptversie van startnotitie wordt ter becommentariëring aangeboden aan de leden van de Programmaraad, PS en GS.
- PS en GS ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.

Nota van bevindingen

- GS ontvangen de concept nota van bevindingen (versie 2) voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer (versie 1).
- De Programmaraad bespreekt de voorlopige onderzoeksbevindingen.
- GS en PS ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- GS en PS ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

Externe communicatie

Na vaststelling van de definitieve bestuurlijke nota stelt het bestuur van de Rekenkamer Zeeland een persbericht en communicatiestrategie vast.

¹ Bij het opstellen van deze versie van de startnotitie is nog niet bekend wie de nieuwe voorzitter van de Rekenkamer zal worden per 1-1-2022.

6. SLOTOPMERKING

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar oordeel van de Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit met de ambtelijke organisatie en aan GS en PS worden gecommuniceerd.