



Provinciale Staten van Flevoland

Aan
Provinciale Staten

Statenvergadering d.d.: **17 FEB. 2011**
Conform besloten

Statenvergadering
17 februari 2011

Onderwerp
Statenvoorstel Rekenkamerrapport Provinciaal economisch beleid

Agendapunt
7

1. Beslispunten

Lelystad
7 januari 2011

1. onderschrijven van de samenvattende conclusie uit het rapport 'Provinciaal economisch beleid';
2. onderschrijven van de aanbevelingen uit het rapport 'Provinciaal economisch beleid';
3. GS verzoeken de monitoring van de aanbevelingen van dit rapport via de P&C cyclus inzichtelijk te maken.
4. adresseren van een oproep aan Provinciale Staten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht teneinde de mogelijkheden te onderzoeken van het in gezamenlijkheid optrekken bij het nader vormgeven van meetbare indicatoren voor het opstellen van economisch beleid

Registratienummer
1097753

Inlichtingen
W. Boerma

Afdeling/Bureau
SGR

Portefeuillehouder
n.v.t.

2. Inleiding

Conform het besluit van Provinciale Staten van 25 maart 2010 worden rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer in de betreffende commissie behandeld en vervolgens vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft op 4 januari 2011 haar rapport *Provinciaal economisch beleid* uitgebracht. Het rapport bevat conclusies en aanbevelingen. Ook is in het rapport een bestuurlijke reactie op het rapport opgenomen. Deze reactie bestaat uit twee delen: een gezamenlijke reactie van de P-4 en een afzonderlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland. Het rapport is besproken in de commissie Werk op 6 januari 2011. Het advies van deze commissie treft u aan onder paragraaf 4.

De samenvattende conclusie en aanbevelingen zijn als volgt geformuleerd:

Samenvattende 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 tijdspad 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.



Aanbevelingen

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.
 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
 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.
-
3. Beoogd effect
 1. Het recht doen aan de rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer gelet op de positie van de Rekenkamer op grond van artikel 79 van de Provinciewet.
 2. Het borgen van de aanbevelingen door GS te verzoeken de monitoring inzichtelijk te maken in de P&C cyclus.

 4. Advies van de Commissie van advies

De statencommissie Werk adviseert Provinciale Staten om de samenvattende conclusie en aanbevelingen uit het rapport Provinciaal economisch beleid integraal over te nemen.

De commissie adviseert daarnaast een oproep te richten aan Provinciale Staten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht teneinde de mogelijkheden te onderzoeken van het in gezamenlijkheid optrekken bij het nader vormgeven van meetbare indicatoren voor het opstellen van economisch beleid. Het zoeken naar gezamenlijkheid komt voort uit gedachte dat de provinciale rol op economisch beleid zeer vergelijkbaar is voor de Randstadprovincies. gelijksoortige of gelijke indicatoren vergemakkelijken daarnaast eventuele benchmarks in de toekomst.



5. Ontwerp-besluit
Provinciale Staten van Flevoland,

gelezen het voorstel van het Presidium van 18 januari 2011, nummer 1097753

BESLUITEN:

1. de samenvattende conclusie uit het rapport 'Provinciaal economisch beleid' zoals verwoord in bijlage I bij dit besluit te onderschrijven;
2. de aanbevelingen uit het rapport 'Provinciaal economisch beleid' zoals verwoord in bijlage I bij dit besluit te onderschrijven;
3. GS te verzoeken de monitoring van de aanbevelingen van dit rapport via de P&C cyclus inzichtelijk te maken.
4. een oproep te adresseren aan Provinciale Staten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht teneinde de mogelijkheden te onderzoeken van het in gezamenlijkheid optrekken bij het nader vormgeven van meetbare indicatoren voor het opstellen van economisch beleid

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van 17 februari 2011.
griffier, voorzitter,

6. Bijlagen
- I. Samenvattende conclusie en aanbevelingen uit het rapport Provinciaal economisch beleid
 - II. Rapport Randstedelijke Rekenkamer 'Provinciaal economisch beleid' (reeds in uw bezit)
 - III. Reactie Gedeputeerde Staten P4 en reactie Gedeputeerde Staten Flevoland

**Bijlage I**

Samenvattende conclusie en aanbevelingen uit het rapport Provinciaal economisch beleid, horende bij het besluit zoals geformuleerd in statenvoorstel 1097753

Samenvattende 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.

Aanbevelingen

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.
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
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.



BIJLAGE III

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 'opportunisme' 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 parijen 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 overkoepelende 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 tijdpaden. 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 tijdpaden. 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 activiteitenplannen. 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 verbeterslag 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 omlijnde 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 antwoorden 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.



Provinciale Staten van Flevoland,

gelezen het voorstel van het Presidium van 18 januari 2011, nummer 1097753

BESLUITEN:

1. de samenvattende conclusie uit het rapport 'Provinciaal economisch beleid' zoals verwoord in bijlage I bij dit besluit te onderschrijven;
2. de aanbevelingen uit het rapport 'Provinciaal economisch beleid' zoals verwoord in bijlage I bij dit besluit te onderschrijven;
3. GS te verzoeken de monitoring van de aanbevelingen van dit rapport via de P&C cyclus inzichtelijk te maken.
4. een oproep te adresseren aan Provinciale Staten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht teneinde de mogelijkheden te onderzoeken van het in gezamenlijkheid optrekken bij het nader vormgeven van meetbare indicatoren voor het opstellen van economisch beleid.

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van 17 februari 2011.
griffier, voorzitter,