

Onderzoeksplan

Op weg naar de Top

Een tussenevaluatie van het Economisch Programma Brabant 2020

Opdrachtgever : Gedeputeerde Staten

Opdrachtnemer/projectleiding : de heer J. van Oort

Portefeuillehouder : de heer L.W.L. Pauli

Doorlooptijd : december 2017 - juli 2018

Versie d.d. : 24-01-2018

Corsa-nummer : C2221071/4310232

1 Aanleiding en achtergronden

Achtergrond en ontwikkelingen

De provincie Noord-Brabant wil met het Economisch Programma Brabant 2020 haar ambitie realiseren om innovatieve topregio van Europa te zijn. Door deze ambitie wil de provincie bijdragen aan een toekomstbestendig en veerkrachtig economisch systeem in Noord-Brabant dat zorgt voor voldoende werkgelegenheid en welzijn voor de Brabanders.

Het Economisch Programma Brabant richt zich op het versterken van de economische structuur, het verbeteren van de innovatiekracht en het versterken van onze internationale positie. Daarbij speelt het tevens in op de vier maatschappelijke opgaven gezond ouder worden, slimme mobiliteit, duurzame agro-food en energie. Vernieuwing is hierbij het sleutelwoord.

Het Economisch Programma Brabant 2020 is in mei 2012 door Provinciale Staten vastgesteld en vervolgens in uitvoering genomen. Dat betekent dat de provincie Noord-Brabant het programma formuleerde in de periode van laagconjunctuur die volgde op de crisis van 2008. In een periode ook waarin het Rijk het Topsectorenbeleid, met zijn nadruk op bestaande sterktes in bedrijven en kennis, formuleerde en implementeerde. Het Economisch Programma Brabant loopt tot en met 2020.

Op het moment dat deze tussenevaluatie ter hand wordt genomen, zijn de omgevingsfactoren sterk gewijzigd. De laagconjunctuur is inmiddels omgeslagen in een hoogconjunctuur. Er is zojuist een nieuw kabinet aangetreden dat heeft aangekondigd het vigerende topsectorenbeleid – met zijn nadruk op historisch gegroeide economische sterkten – om te vormen naar een innovatiebeleid dat maatschappelijke uitdagingen als uitgangspunt neemt. En de Europese Unie werkt, net als in 2012, opnieuw aan een nieuw meerjarenprogramma. Het is ongewis hoe lang de hoogconjunctuur duurt, net zo goed als het nog ongewis is hoe het nieuwe kabinetsbeleid er precies uit gaat zien of hoe lang de door het nieuwe kabinet gekozen insteek leidend zal zijn. Op het nieuwe Europese beleid, dat per 2021 in werking moet treden, hebben onzekere factoren als Brexit en – althans, in grote delen van Europa – hernieuwd bestuurlijk enthousiasme voor de Europese Unie grote invloed. En in 2019 zijn er nieuwe provinciale verkiezingen.

Alle vier niveaus die overheidsbeleid bepalen, Europese Unie, Rijk, provincie en gemeente, voeren actief economische politiek, elk met hun eigen autonome verantwoordelijkheid. Het Economisch Programma Brabant 2020 past daarom in de keten van economische programma's van de verschillende overheden. Voor sommige aspecten van het brede economisch beleid gelden vrij strakke wettelijke richtlijnen tot het voeren van provinciaal beleid, bijvoorbeeld op aspecten van ruimtelijk en milieubeleid, voor een ander deel is er meer bestuurlijke vrijheid, bijvoorbeeld op het gedecentraliseerde regionaal economisch beleid. De provincie kan niet altijd alleen en zelfstandig opereren. Voor sommige programma's is samenwerking met andere overheden nodig. Zoals bijvoorbeeld bij de Regionale Innovatie en Slimme Specialisatie Strategie (RIS3), die samen

met de provincies Zeeland en Limburg is opgesteld als basis voor het Operationele Programma Zuid-Nederland (OPZuid).

Urgentie

Een tussenevaluatie van het Economisch Programma in de eerste helft van 2018 is om vier redenen zinvol:

- Het Economisch Programma loopt door tot en met 2020, dus tot in de nieuwe bestuursperiode. In de aanloop naar die nieuwe bestuursperiode is het nodig een objectief beeld te krijgen hoever de uitvoering vordert en wat er nog gedaan moet worden.
- Sinds 2012 zijn de economische omstandigheden fors gewijzigd. Actualisering van het beleid is daarom nodig. Uitkomsten uit deze tussenevaluatie helpen bij het maken van nieuwe keuzes of het bevestigen van eerder gemaakte keuzes.
- De bestuurlijke omgeving is veranderd. Nationaal is er een nieuw kabinet aangetreden onder een nieuw regeerakkoord. Deze tussenevaluatie levert bouwstenen voor de wisselwerking met het Rijk in de komende periode.
- De Europese Unie bereidt een nieuwe programmaperiode voor waarvoor de provincie Noord-Brabant, samen met Zeeland en Limburg, een nieuwe RIS3-strategie (Regionale Innovatie en Slimme Specialisatie Strategie) moet opstellen. De tussenevaluatie van het Economische Programma levert ook bouwstenen voor de nieuwe RIS3.

Afbakening

Het Economisch Programma Brabant 2020 is een koersdocument dat verder is of wordt uitgewerkt in uitvoeringsnota's en andere beleidsinstrumenten. Het bestuursakkoord 2015-2019 'Beweging in Brabant' is van invloed op de uitvoering van het Economisch Programma Brabant 2020. Het programma loopt langs de twee lijnen: 'de basis op orde' en 'op weg naar de top'.

De provincie heeft in de programmalijn 'de basis op orde' een beleid ontwikkeld dat een stevige basis legt onder de economische ambities van Brabant gericht op de innovatieve bedrijven. Dat gebeurt onder andere via

- een Brabant-dekkend netwerk van regionale valorisatieprogramma's
- een stevig arbeidsmarktbeleid in de Brabantse Arbeidsmarktagenda via Pact Brabant
- implementatie van de Strategie Werklocaties

Er zijn aspecten van arbeidsmarktbeleid (sociaal beleid gericht op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) en werklocatiebeleid (o.a. leegstand van kantoren) die buiten het economische beleid vallen. Deze aspecten maken geen deel uit van het Economisch Programma.

Ten slotte worden via de programmalijn 'de basis op orde' de uitvoeringsorganisaties Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor

Bedrijventerreinen (BHB) en de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) van voldoende capaciteit en middelen voorzien.

De programmaliijn 'op weg naar de top' is uitgewerkt in een tienpuntenplan¹. Dat richt zich op de zes sterke Brabantse topclusters High Tech Systems & Materialen, Maintenance, Agrofood, Lifetec, Biobased Economy en Logistiek. Door slimme verbindingen, internationalisering en een vernieuwend instrumentarium beoogt het tienpuntenplan de internationale concurrentiekracht van de sterke Brabantse clusters te vergroten. Bovendien probeert het tienpuntenplan kansrijke crossovers te realiseren tussen de clusters. Met deze crossovers haakt het programma aan op economische kansen binnen de maatschappelijke uitdagingen. En omgekeerd kunnen beleidsvelden binnen maatschappelijke thema's verbinding zoeken met het Economisch Programma.

In deze tussenevaluatie evalueren we alleen de programmaliijn 'Op weg naar de top' omdat:

- de gevolgen van de gewijzigde economische omstandigheden sinds 2012, de gevolgen van nieuw kabinetsbeleid en de gevolgen van nieuw Europees beleid het meest voelbaar zijn voor het programmaonderdeel 'Op weg naar de top'.
- van de programmaliijn 'de basis op orde' een aantal onderdelen reeds is geëvalueerd (Valorisatieprogramma's, BOM). Deze eerdere evaluaties worden niet opnieuw gedaan, maar de uitkomsten worden bij deze nieuwe evaluatie gevoegd en in samenhang beoordeeld.

Wat de thema's betreft die zowel onderdeel uitmaken van 'de basis op orde' als 'op weg naar de top' worden in deze tussenevaluatie alleen de onderdelen meegenomen die deel uitmaken van 'op weg naar de top'.

Wat de Strategie Werklocaties betreft betekent dit dat de tussenevaluatie zich beperkt tot die aspecten die expliciet te maken hebben met innovatie bevorderend beleid en innovatie bevorderende beleidsuitvoering¹ zoals bijvoorbeeld de Green Chemistry Campus en BIC². Andere onderwerpen in de Strategie Werklocaties, zoals bijvoorbeeld detailhandel, kantoren, planning en programmering van werklocaties zullen in 2019 worden geëvalueerd in een evaluatie die zich expliciet op de Strategie Werklocaties richt.

Voor arbeidsmarktbeleid geldt mutatis mutandis hetzelfde. We nemen het mee voor die onderdelen die expliciet raken aan het tienpuntenplan: arbeidsmarktbeleid in relatie tot het aanjaag- en ontwikkelwerk voor de clusters en het leggen van verbindingen tussen generieke arbeidsmarktorganisaties en -netwerken en specifieke clusterorganisaties en -netwerken. Het gehele arbeidsmarktbeleid is breder en zal, voor zover het valt binnen het Economisch Programma Brabant 2020, worden meegenomen in de eindevaluatie in 2020 van het programma.

¹ Zie bijlage 1.

Het bestuursakkoord 2015-2019 'Beweging in Brabant' signaleert dat maakindustrie, vrijetijdseconomie, logistiek en zorginnovatie³ belangrijke en onmisbare banenmotoren voor Brabant zijn, vooral voor middelbaar en lager opgeleiden. Maakindustrie en zorginnovatie maken deel uit van de zes clusters die bij het opstellen van het Economisch Programma zijn gedefinieerd en worden dus meegenomen, en Logistiek is één van de zes benoemde clusters. Voor Vrijetijdseconomie is een afzonderlijk beleidskader en uitvoeringsprogramma opgesteld dat in 2017 al geëvalueerd is.

Het ontwikkelingsstadium van deze clusters verschilt sterk. Het tienpuntenplan is daarom sinds 2012 op verschillende manieren in uitvoering genomen:

- Door uitwerking en implementatie van uitvoeringsprogramma's voor individuele topclusters.
- Door initiatieven en investeringen die zich wel specifiek richten op individuele topclusters, maar buiten bovengenoemde formele uitvoeringsprogramma's zijn gebleven, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Pivot Park in Oss en Green Deals voor de Biobased Economy.
- Door programma's, instrumenten, investeringen en acties die alle clusters afdekken, zoals bijvoorbeeld programma's op het gebied van internationalisering en het Innovatiefonds Brabant.

2 Onderzoeks-/kennisvragen

Het Economisch Programma Brabant 2020 is, zoals in hoofdstuk 1 ook al beschreven, een koersdocument. Binnen de programmaliijn 'Op weg naar de top' richt het tienpuntenplan zich op zes specifiek benoemde topclusters. De onderzoeks-/kennisvraag van deze tussenevaluatie richt zich op de uitkomst, de uitvoering, het proces en de geleverde inzet van de programmaliijn 'op weg naar de top' binnen het Economisch Programma Brabant 2020.

Het onderzoek richt zich op de vragen:

1 Outcome

Zijn de globale doelstellingen uit het tienpuntenplan van het Economisch Programma, via uitvoeringsprogramma's voor de verschillende topclusters en andere maatregelen, vertaald in concrete doelen? In welke mate zijn deze doelen behaald, ligt de realisatie op koers en waar moet eventueel worden bijgestuurd/versneld?

2 Output

Hoe is invulling gegeven aan de implementatie van het tienpuntenplan? Hoe draagt deze implementatie bij aan de versterking van de zes gekozen clusters? Welke acties zijn uitgezet of opgepakt en met welke partners?

³ Beweging in Brabant, pagina 16

Waren dit logische en voor de hand liggende acties voor elk van de tien punten uit het tienpuntenplan? Waar liggen kansen voor verbetering?

3 Proces

In hoeverre is het Economisch Programma flexibel en adaptief en zijn veranderende omstandigheden in het speelveld in de implementatie meegenomen?

4 Input

Staan menskracht en middelen ten behoeve van het economisch programma in verhouding tot de beoogde doelstellingen? Met andere woorden: worden menskracht en middelen doelmatig en doeltreffend ingezet?

Op basis hiervan krijgt de provincie Noord-Brabant objectieve informatie voor de tussentijdse actualisatie van het Economisch Programma, voor de wisselwerking met het nieuwe rijksbeleid en voor de voorbereiding van de nieuwe RIS3.

3 Resultaat / verwacht eindproduct

Het eindproduct van deze evaluatie is een systematische rapportage die antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Hierdoor ontstaat een gevalideerd overzicht van bestaande beleidsvoornemens, acties en tussenresultaten van de punten uit het tienpuntenplan per cluster en idem voor de clusteroverstijgende voornemens, acties en resultaten. Op deze manier vinden we antwoord op de vraag waartoe het Economisch Programma Brabant 2020 tot nu toe heeft geleid en hoe de tien punten voor de verschillende clusters uitwerken.

Het onderzoeksresultaat zal worden gebruikt voor verdere ontwikkeling van beleid in een bestuurlijke omgeving die nationaal en Europees verandert.

4 Planning

Toezening van het onderzoeksrapport via een mededeling aan PS in juli 2018. Tevens toezending aan de Zuidelijke Rekenkamer (conform ex art. 217a Pw).

Bijlage 1 – het tienpuntenplan van het Economisch Programma Brabant 2020

1. Optimaal samenspel met de Europa 2020 groeistrategie en met het Topsectorenbeleid van het rijk
2. Aanjagen en ontwikkelen van de Brabantse clusterkracht en het realiseren van kansrijke cross-overs tussen clusters
3. Verbinden van clusters met vier centrale maatschappelijke opgaven: slimme mobiliteit, een duurzame agro-food keten, duurzame energie, en gezond ouder worden (zorgeconomie)
4. Bedrijventerreinen en het creëren van “innovatie bevorderende werklocaties” (inclusief de digitale agenda)
5. Verbinding van clusters met arbeidsmarktbeleid en onderwijs
6. Verbinden van clusters met bereikbaarheid en mobiliteit en met het bredere ecosysteem (sport, cultuur, vitaal platteland, vrijetijdseconomie en natuur, water en landschap)
7. Een krachtige internationaliseringsagenda (internationalisering, public affairs en branding)
8. Mobiliseren en organiseren van (groei) kapitaal voor de clusters: bedrijfsfinanciering
9. Innovatiefonds voor de financiering van gezamenlijke innovatieprojecten
10. Proeftuinen en innovatief inkopen