

Notitie onderzoek inventarisatie provinciale regelingen

Aanleiding en doel

Er wordt op vele overheidsniveaus gewerkt aan de Nederlandse economie. Vanuit het Rijksbeleid is onderkend dat niet altijd ingespeeld wordt op de regio-eigen context: het binnenlands bestuur is nog steeds veelal gebaseerd op uniformiteit. Om (onder andere) deze reden voeren de decentrale overheden ook hun eigen economisch beleid. Daarbij speelt vanzelfsprekend het vraagstuk van schaal en maat een rol. Economische vraagstukken kennen namelijk hun eigen schaal, die niet per definitie overeen hoeft te komen met de bestuurlijke schaal. Wel wordt door het Rijk steeds meer regio-specifiek beleid gemaakt. In het rapport “Maak verschil” wordt ook de vraag opgeworpen of de inrichting van het binnenlands bestuur (nog) adequaat is gezien de economische opgave waar Nederland voor staat. Veel gemeenten, regio’s en andere decentrale overheden missen het overzicht van welke instrumenten en middelen voor het regionaal economisch beleid beschikbaar zijn en op welk schaalniveau deze hun uitwerking hebben. Een dergelijk overzicht is inmiddels op het niveau van Rijksregelingen opgesteld in het voorjaar van 2017. Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van een soortgelijk overzicht op het niveau van provinciale en regionale regelingen.

Inleiding

Om een goede en bruikbare database te kunnen opzetten is het van belang om vooraf een aantal keuzes te maken. Deze hebben onder andere betrekking op de afbakening van het onderzoek, de categorisering van de regionale effecten en de afbakening van regio’s en sectoren. In deze notitie werken wij de gemaakte keuzes verder uit.

In de afgelopen periode zijn voor alle relevante organisaties de middelen geïnventariseerd. Deels via openbare bronnen zoals websites en publicaties, deels via directe contacten. De bereidheid om informatie te verstrekken was buitengewoon groot. De informatie is verwerkt in groslijsten met een format dat het mogelijk maakt om de beoordeling te doen op de impact op de regionale economie. Deze beoordeling heeft eind december plaatsgevonden. Vervolgens zijn deze voorgelegd aan de provincies ter verificatie en eventuele aanvulling.

Na de bespreking met de Begeleidingscommissie zijn deze overzichten geïncorporeerd in de reeds bestaande database met rijksmiddelen. Daarmee ontstaat voor de regio’s en lokale overheden een totaaloverzicht van middelen die beschikbaar zijn op rijks- en provinciaal niveau.

In deze notitie wordt een verantwoording gegeven van de gehanteerde werkwijze en de keuzes die daarin gemaakt zijn. Grotendeels zijn deze overeenkomstig met de keuzes die in de eerdere inventarisatie van rijksmiddelen zijn gemaakt.

Dit onderzoek is tussen september 2017 t/m maart 2018 uitgevoerd.

De informatie in deze notitie en in de database is gebaseerd op openbare bronnen, aangevuld met van de provincies verkregen gegevens. Deze informatie is tenminste tweemaal geverifieerd bij de betreffende provincies. Desalniettemin is niet uit te sluiten dat provincies nog regelingen en instrumenten beschikbaar hebben die niet aan de onderzoekers zijn verstrekt.

Afbakening te inventariseren middelen en instrumenten

Allereerst dient een afbakening te worden gemaakt van de te inventariseren financiële middelen en instrumenten. Wij hebben de volgende afbakening gebruikt:

1. Organisaties waarin de provincies – financieel en/of bestuurlijk - belanghebbende zijn, worden in dit onderzoek meegenomen. In een apart overzicht zijn de betrokken organisaties gespecificeerd.
2. Meegenomen in de database als provinciale middelen worden:
 - fiscale stimuleringsmaatregelen;
 - fondsen;
 - garanties/borgstellingen;
 - kredieten/leningen;
 - participaties;
 - prijsvragen;
 - subsidies en uitkeringen;
 - beurzen en stipendia;
 - lobby en compensatiegelden;
 - specifieke uitkeringen.
3. Niet meegenomen worden: bijdrage in natura (geen invloed regionale economie) en rentevergoedingen.
4. De volgende definitie van provinciale middelen is gehanteerd: provinciale regelingen met een provinciale uitvoering, provinciale regelingen met een regionale uitvoering en regionale regelingen met provinciaal geld worden meegenomen, ook als het hier om cofinanciering van Europese regelingen gaat.
5. Niet gekeken wordt naar de specifieke invulling van de regelingen, die meerdere doelen naast het (indirect) bevorderen van de regionale economie dienen.
6. Provinciale middelen zijn terug te vinden in begrotingen, databases en/of aangeleverd door de provincies, ROM's of Economic Boards worden meegenomen. .
7. Alleen regelingen open voor indiening of waarvan openstelling in 2018 verwacht wordt.
8. Provinciale middelen die door uitvoeringsorganisaties worden verstrekt worden meegenomen.
9. Provinciale middelen die via een tusseninstantie worden verstrekt en een impact hebben op de regionale economie worden enkel (en waar mogelijk naar doel, regio en sector) benoemd.
10. Doelgroep: de middelen waarbij de begunstigden het bedrijfsleven, semi-overheid, een overheidsinstantie, worden in de database meegenomen.

Afbakening stimulering van de regionale economie

Het doel van deze opdracht is de middelen in kaart te brengen die regionaal kunnen neerslaan en dus een effect hebben op de regionale economie. De regionale economische groei, oftewel de groei van de totale toegevoegde waarde in de regio, kan worden opgesplitst en gemeten aan de hand van twee pijlers. De eerste pijler is de toename van het totaal aantal gewerkte uren in een regio (oftewel de werkgelegenheidsgroei) en de tweede pijler is de toename in de efficiëntie per gewerkt uur (arbeidsproductiviteit).

Op basis van bovenstaande pijlers, verstaan wij onder stimulering van de regionale economie: *“instrumenten die direct of indirect bijdragen aan het behoud of de groei van de werkgelegenheid of de arbeidsproductiviteit in een regio.”*

1. De indeling van de middelen of instrumenten is als volgt opgebouwd:
 - a. Middelen of instrumenten die direct invloed hebben op de regionale economie d.m.v. stimuleren en/of behouden van werkgelegenheid of het stimuleren van de arbeidsproductiviteit;
 - b. Middelen of instrumenten die indirect invloed hebben door middel van het leggen van een basis voor stimuleren en/of behouden van werkgelegenheid of het stimuleren van de arbeidsproductiviteit;
2. De economische impact van beleid is niet altijd hetzelfde, omdat regelingen in verschillende regio's en onder verschillende omstandigheden verschillende gevolgen (kunnen) hebben. De focus ligt in deze studie niet op het daadwerkelijke economische effect, maar op de beoogde doelen van de ingezette middelen. De indeling wordt gemaakt op basis van de middelen die een directe of indirecte economische impact als beoogd doel hebben.
3. De directe economische impact moet in Nederland liggen, Caribisch Nederland wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

Nadere afbakening van middelen met een directe economische impact

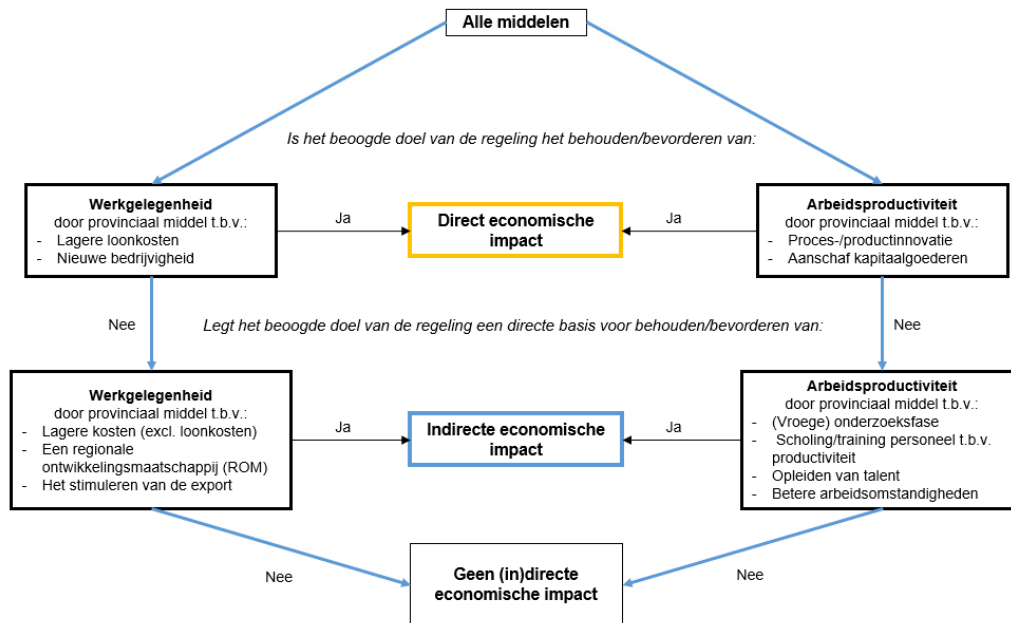
Middelen met als beoogd doel de directe werkgelegenheid of arbeidsproductiviteit te behouden en/of te verhogen worden aangemerkt als middelen met een directe economische impact. Daarbij valt te denken aan investeringen voor het inzetten van goedkopere arbeid, of verlaging van de kosten in de uitvoeringsfase van innovatieve ideeën. Dergelijke investeringen of arbeidskostenvoordelen verlagen de productiekosten teneinde (bepaalde) werkgelegenheid te vergroten (of te behouden). Ook investeringen in concrete (innovatieve) projecten of kostenvoordelen voor bedrijven die moeten leiden tot directe toename van de productie of een directe afname van de kosten, worden aangemerkt als investeringen met als doel een directe economische impact.

Indirecte impact

Middelen die niet als beoogd doel een directe economische impact hebben, maar hier wel een basis voor leggen, worden als regelingen met indirecte economische impact beschouwd. De middelen leggen dus een basis voor het verbeteren of behouden van werkgelegenheid of arbeidsproductiviteit. Dit kan bijvoorbeeld door een investering in goede arbeidsomstandigheden of het aansporen of aantrekken van talenten. Zo kan er een investering zijn met als doel om goede arbeidsvoorwaarden te creëren. De erkenning en beloning van een arbeider zal zijn productiviteit ten goede komen. Bepaalde type middelen hebben op deze manier, ondanks dat het geen direct doel is, indirect een economische impact voor de regio.

Op basis van dit onderscheid, is een beslisboom zoals weergegeven in figuur 1 gebruikt voor de screening van de middelen.

Figuur 1 : Beslisboom bij direct/indirecte economische impact



Afbakening naar sector en regio

Er zijn verschillende sectorale indelingen van de middelen en instrumenten mogelijk. Er is een sectorale indeling naar algemene beleidsterreinen gemaakt, te weten:

- Infrastructuur
- Bedrijfsleven & innovatie
- Arbeidsmarkt
- Agro & Natuur
- Onderwijs & Wetenschap
- Cultuur
- Energie

Een aantal middelen en instrumenten heeft betrekking op een combinatie van bovenstaande sectoren. Deze zijn dan ingedeeld in een combinatie van de betreffende sectoren. Deze worden hieronder weergegeven, waarbij dit voor twee combinaties is geïllustreerd met een voorbeeld.

- Bedrijfsleven & innovatie, Agro & Natuur (een voorbeeld hiervan is de “Nadere regel Floriade Werkt! 2016-2022”, die als doel heeft Flevolandse mkb-bedrijven en (inter)nationale samenwerkingsverbanden de mogelijkheid te bieden om subsidie te ontvangen voor het testen en demonstreren van grensverleggende innovaties in, op, aan en rondom de Innovatiewerkplaats van de provincie Flevoland op het Floriad-terrein in Almere).
- Bedrijfsleven & innovatie, Arbeidsmarkt
- Bedrijfsleven & innovatie, Onderwijs & Wetenschap
- Bedrijfsleven & innovatie, Infrastructuur
- Bedrijfsleven & innovatie, Agro & Natuur, Onderwijs & Wetenschap
- Bedrijfsleven & innovatie, Energie (een voorbeeld hiervan is het “Innovatie- en energiefonds Gelderland”, dat als doel heeft projecten te ondersteunen die rechtstreeks bijdragen aan de realisatie van een duurzame energievoorziening in Gelderland, zoals: warmtenetten; geothermie; biomassa-installaties; zonne-energie installaties)
- Bedrijfsleven & innovatie, Infrastructuur
- Bedrijfsleven & innovatie, Agro & Natuur, Energie

Een middel of instrument is slechts in één sector of combinatie van sectoren opgenomen. In de database is het mogelijk om op meerdere sectoren of combinaties te selecteren. Wanneer men bijvoorbeeld alle middelen en instrumenten voor Agro & Natuur wil zien, kunnen in het betreffende drop-down menu in de database de volgende sectoren worden aangevinkt:

- Agro & Natuur
- Bedrijfsleven & innovatie, Agro & Natuur
- Bedrijfsleven & innovatie, Agro & Natuur, Onderwijs & Wetenschap
- Bedrijfsleven & innovatie, Agro & Natuur, Energie

Indien niet specifiek kan worden aangegeven op welke sector de subsidie betrekking heeft, zal dat vermeld staan. De omschrijving 'Geen specifieke sector aan te duiden' wordt daarvoor gebruikt.

Daarnaast zijn er verschillende regionale indelingen van de middelen en instrumenten mogelijk. Er is een regionale indeling gemaakt, waarbij de manifestatie van het (indirecte) economische effect altijd leidend is geweest, te weten:

Landelijk
Provincie Friesland
Provincie Groningen
Provincie Drenthe
Provincie Friesland, Groningen en Drenthe
Provincie Overijssel
Gemeenten Hengelo en Enschede, de regio Twente, Area Development Twente (ADT) en de Universiteit Twente.
Regio Twente
Gemeenten Deventer, Enschede en Zwolle.
Provincie Gelderland
Provincie Gelderland, Overijssel
Provincie Noord-Holland
Metropoolregio Amsterdam
Provincie Zuid-Holland
Drechtsteden
Provincie Flevoland
Provincie Utrecht
Gemeente Utrecht
Provincie Noord-Brabant
Noordoost-Brabant
Regio 's-Hertogenbosch
Provincie Limburg
Provincie Zeeland
Provincie Zeeland, Limburg en Noord-Brabant
Grensstreek Vlaanderen en Nederland

In het onderzoek is ook een aantal organisaties benaderd, die echter geen specifieke middelen of instrumenten beschikbaar hebben. Deze zijn:

Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)
Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V. (RON N.V.)
Amsterdam Economic Board
Economic Board Utrecht
Economic Board Zuid-Holland
Economic Board regio Zwolle
Twente Board
Metropoolregio Den Haag Rotterdam
Brainport Development N.V.
Foodvalley NL

Grondslagen voor classificatie van regelingen

Wij hebben de verschillende provinciale regelingen en regelingen met provinciale middelen als volgt geclassificeerd:

- 1a: Directe economische impact via werkgelegenheid
- 1b: Indirecte economische impact via werkgelegenheid
- 2a: Directe economische impact via arbeidsproductiviteit
- 2b: Indirecte economische impact via arbeidsproductiviteit
- 0: Geen (in)directe economische impact

N.B. De regelingen geclassificeerd als 0 worden niet in de uiteindelijke database opgenomen.

Generieke keuzes

In aanvulling op regelingen die zich eenduidig laten classificeren, zijn met betrekking tot de volgende regelingen de volgende keuzes gemaakt:

Onderwerp	Classificatie
EFRO:	1a + 2a, één EFRO per regio
Interreg A:	1b + 2b
POP 3:	2b (met enkele uitzonderingen)
Vouchers:	1b (internationaal ondernemen)

Vestigingsklimaat

Bij doorredeneren kan beargumenteerd worden dat versterking van het algemene vestigingsklimaat (leefbaarheid en fysieke infrastructuur) een regionale economische impact heeft. Een regio wordt immers aantrekkelijker om te vestigen. Dit verstevigt vervolgens op termijn de economische groei. De redenering is dan dat bijvoorbeeld een investering in de fysieke infrastructuur leidt tot een

aantrekkelijker algemeen vestigingsklimaat. Dit zal meer bedrijven naar de regio trekken wat meer werkgelegenheid betekent. Deze impact laat zich echter verklaren voorbij het maximale aantal van twee redeneerstappen (indirecte economische impact). Daarom worden regelingen die het algemene vestigingsklimaat versterken buiten beschouwing gelaten. Regelingen daarentegen die het vestigingsklimaat specifiek voor bedrijven versterken zijn echter wel opgenomen onder classificatie 1b. Voorbeelden hiervan zijn subsidies ter verbetering van bedrijventerreinen, zoals bodemsanering of de aanleg van glasvezelkabel.

Breedband

Met betrekking tot breedband internet kan gesteld worden dat dit via toegenomen productiviteit een indirecte economische impact heeft. Steeds meer werkzaamheden zijn in de 21^e eeuw namelijk gedigitaliseerd. De mogelijkheid via breedbandinternet op afstand te werken verhoogt hiernaast de productiviteit, doordat werknemers minder reistijd besteden aan woon-werkverkeer. Breedband wordt daarom geclassificeerd als 2b.

Cultuur en Toerisme

In het geval van cultuur en toerisme kan theoretisch aannemelijk gemaakt worden dat een algemene versterking hiervan meer toeristen/cultuurliefhebbers naar een regio trekt, waardoor er een indirecte regionale impact ontstaat (bijvoorbeeld aanleg fietspaden). Deze impact laat zich in algemene zin echter vaak verklaren voorbij het maximale aantal van twee redeneerstappen (indirecte economische impact). Er is daarom gekozen om alleen die regelingen op te nemen die actief binnen de sectoren cultuur en toerisme zorgen voor regionale economische impact. Daarbij valt te denken aan regelingen die de zakelijkheid van culturele instellingen vergroten of actief toeristische attracties promoten. Dergelijke regelingen worden geclassificeerd als 1b.

Bijlage 1: Vragenlijst ter ondersteuning beslisboom

Directe economische impact

Directe impact op **werkgelegenheid**:

- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van lagere loonkosten?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van nieuwe (of behoud van) bedrijvigheid?

Directe impact op **productiviteit**:

- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van product-/procesinnovatie?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van de aanschaf van kapitaalgoederen?

Indirecte economische impact

Indirecte impact op **werkgelegenheid**:

- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van lagere kosten (excl. loon/arbeidskosten)?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van een regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM)?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van het stimuleren van de export?

Indirecte impact op **productiviteit**:

- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van onderzoek (als bv. haalbaarheidsstudies, fundamenteel onderzoek)?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van scholing/training van personeel ten behoeve van productiviteit?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van het opleiden/behouden/aantrekken van talent?
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van betere arbeidsomstandigheden (als arbeidsvoorwaarden, goede werkomgeving of goede infrastructuur)
- Is het een (provinciaal) middel ten behoeve van betere toegankelijkheid van financiering?