



# Beleidsvaluatie ambitie 4.2 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat' 2024

Inzicht in de prestaties en effecten van de beleidskeuzes en de activiteiten die hierbinnen hebben plaatsgevonden gedurende de periode 2019-2023.

# Inhoud

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Analyse kader	7
2.1 Scope beleidsevaluatie	7
2.2 Theoretisch Kader	7
2.3 Gebruikte methode	9
3 Concentratie en bundeling detailhandel	10
3.1 Toelichting beleidskeuze	10
3.2 Middelen en activiteiten	10
3.3 Bevindingen	11
4 Concurrerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen	15
4.1 Toelichting op beleidskeuze	15
4.2 Middelen en activiteiten	15
4.3 Bevindingen	16
5 Bevindingen het juiste kantoor op de juiste plek	19
5.1 Toelichting beleidskeuze	19
5.2 Middelen en activiteiten	19
5.3 Bevindingen	20
6 Human Capital	22
6.1 Toelichting beleidskeuze	22
6.2 Middelen en activiteiten	22
6.3 Bevindingen	22
7 Conclusies & Aanbevelingen	25
7.1 Conclusies	25
7.2 Aanbevelingen	26

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

Conform de verordening worden elke vier jaar de beleidsdoelen uit het omgevingsbeleid geëvalueerd. Het gaat dan specifiek om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. In deze evaluatie staat het beleidsdoel 4.2 Het creëren van een rijk vestigingsklimaat centraal. Hieronder vallen de beleidskeuzes 4.2.1 Concentratie en bundeling detailhandel, 4.2.2 Concurrerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen, 4.2.3 Juiste kantoor op de juiste plek en 4.2.4 Human Capital.

## Methode

De evaluatie is hoofdzakelijk uitgevoerd door het eigen team, zonder externe inhuur, met als doel een reconstructie te maken van het bestaande beleid. De informatie voor deze beleidsevaluatie is aanwezig in verschillende documenten. Dit onderzoek heeft dan ook als uitgangspunt de informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen, zodat er een overkoepelend beeld, reconstructie, van het doelbereik van het beleid ontstaat.

## Conclusie

De beleidsevaluatie heeft enkele belangrijke lessen opgeleverd en er kan geconcludeerd worden dat

### 1. Het bleek tijdens de beleidsevaluatie niet mogelijk om de beleidskeuzes te beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de provincie goed te kunnen beoordelen, is een helder overzicht nodig van de activiteiten en prestaties, de beoogde doelen en de resulterende effecten. Het is daarbij belangrijk dat het verband tussen prestaties en effecten duidelijk wordt aangetoond. Uit de deelconclusies blijkt dat er nog verbetering mogelijk is in het voldoen aan alle randvoorwaarden voor een volledige beoordeling. Per beleidsprestatie kan het verschillen welke gegevens nog nodig zijn over de prestaties, effecten en de bijdrage van de prestaties aan de doelen.

### 2. De onderbouwing waarom de provincie het gekozen beleid voert is goed, de onderbouwing hoe activiteiten in samenhang bijdragen tot het doel kan beter

De provincie laat zich bij het opstellen van (ruimtelijk) beleid adviseren door gespecialiseerde bureaus, die hun expertise en data aanvullen met actuele vakliteratuur en input van diverse marktpartijen en gemeenten. Hoewel de evaluatie aantoont waarom bepaald beleid nodig is, is minder duidelijk waarom specifieke activiteiten zijn gekozen. Door het gewenste effect centraal te stellen en de meest effectieve activiteiten te kiezen, kan de provincie haar keuzes beter onderbouwen.

### 3. De doelen van de beleidskeuzes kunnen beter worden afgebakend

De vier beleidskeuzes onder het beleidsdoel 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat' zijn globaal beschreven en vereisen een gedetailleerde afbakening om effectief te zijn. Dit omvat duidelijke definities en meetbare succesindicatoren. Een betere afbakening leidt tot effectievere uitvoering, gerichtere inspanningen, grotere transparantie, betere resultaten, monitoring en evaluatie. Het is ook belangrijk te evalueren of deze beleidskeuzes de beste manier zijn om het beleid vorm te geven en of ze passen bij de ambities en werkwijze van de provincie, ook gezien de raakvlakken met ander (ruimtelijke) beleid.

### 4. Het doelbereik van de onderzochte beleidskeuzes zijn aannemelijk

De evaluatie van het provinciale beleid laat zien dat de verschillende beleidskeuzes verschillende niveaus van succes hebben behaald. Het beleid is gericht op het verbeteren van prestaties en het behalen van specifieke doelen binnen deze beleidskeuzes, elk met unieke doelstellingen en uitdagingen. In sommige gevallen is succes meetbaar aan de hand van prestatie-indicatoren. Hoewel het moeilijker was om de beoogde effecten van de beleidskeuzes te meten, biedt dit ook kansen voor verdere verbetering en verfijning van de doelstellingen en effectindicatoren.

- Detailhandel: Er zijn goede aanwijzingen dat het clusteren van detailhandel tot het gewenste effect kan leiden, wat een belangrijk doel van de provincie is. Verdere verduidelijking van de prestaties en activiteiten zou helpen om dit succes nog beter te meten.
- Bedrijventerreinen: De provincie heeft duidelijke en wenselijke doelstellingen geformuleerd. Met meer inzicht in de specifieke bijdragen van activiteiten en prestaties kan de effectiviteit van het beleid nog beter worden aangetoond.
- Kantoren: De doelstellingen worden behaald en er is een positieve relatie tussen de activiteiten en de resultaten. Door verdere onderzoek naar de specifieke bijdragen kan deze relatie nog beter worden bevestigd.
- Human Capital: De doelstellingen zijn helder en goed onderbouwd. De provincie bereikt het gewenste effect, wat blijkt uit de indicatoren, en er is sterk bewijs dat de activiteiten leiden tot de gewenste prestaties en resultaten.

De provincie boekt duidelijke vooruitgang in het bereiken van haar doelen, vooral binnen de beleidskeuzes Human Capital en Kantoren. Verdere verbetering van de effectiviteit in de Detailhandel en Bedrijventerreinen is mogelijk met meer verduidelijking en onderzoek.

## Aanbevelingen

Gebaseerd op de bevindingen van de beleidsevaluatie, wordt voor toekomstige evaluaties aanbevolen om:

### 1. Maak onderscheid tussen verschillende evaluatieniveaus

Evaluaties kunnen verschillende vormen aannemen, waaronder brede beleidsevaluaties en evaluaties die zich richten op specifieke beleidsinstrumenten. Beleidsevaluaties hebben doorgaans een overkoepelend perspectief, terwijl evaluaties van beleidsinstrumenten zich vaak op concrete aspecten concentreren. Het is belangrijk om het doel van de evaluatie te bepalen, zodat het juiste evaluatieniveau kan worden gekozen. Dit zorgt ervoor dat de evaluatie effectief kan zijn en aansluit bij de specifieke behoeften van het beleid of het beleidsinstrument.

### 2. Stel vooraf duidelijke beleidstheorieën op, met concrete doelen en indicatoren

Een heldere beleidstheorie is essentieel voor zowel het verbeteren van de effectiviteit als voor het evalueren van beleid. Het omvat de veronderstelde werking van het beleid of beleidsinstrument, inclusief concrete doelen, prestaties, effecten en indicatoren. Een duidelijke en concrete beleidstheorie is van cruciaal belang voor het heroverwegen van beleid in de toekomst.

### 3. Zorg ervoor dat activiteiten doelgericht zijn

Doelgerichtheid houdt in dat alle activiteiten gericht zijn op het bereiken van de gestelde doelen. Dit vereist een heldere beleidstheorie met concrete doelen, waarbij activiteiten bijdragen aan deze doelen door terug te redeneren vanuit de doelen. Als een activiteit niet bijdraagt aan het doel, moet worden overwogen of deze passend is. Het expliciet bepalen van benodigde activiteiten vergroot het bereik van het doel.

### 4. Zorg ervoor dat aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan voordat beleid geëvalueerd wordt

Het belang van het voldoen aan randvoorwaarden voorafgaand aan beleidsevaluaties. Uit een recente evaluatie zijn lessen geleerd voor het effectief inrichten en uitvoeren van toekomstige evaluaties. Deze omvatten het synchroniseren van onderzoeken en evaluaties met het beleidsevaluatieproces, het intensiveren van monitoringactiviteiten en het toewijzen van meer capaciteit en middelen om de kwaliteit en snelheid van evaluaties te waarborgen.

# 1 Inleiding

## Achtergrond

Zuid-Holland is een essentiële speler en een van de motoren van de Nederlandse economie. De provincie realiseert 21% van het bruto nationaal product (BNP). In Zuid-Holland zijn alle negen topsectoren<sup>1</sup> aanwezig. Verder herbergt onze provincie talrijke excellente kennis- en onderzoeksinstellingen die tot de top in hun vakgebied behoren. De campussen van nationaal belang, zoals het Leiden Bio Science Park, TU Delft Science Park en Space Campus Noordwijk, herbergen talrijke startups en innovatieve bedrijven. Maar ook bedrijven terreinen, detailhandel en kantoren ofwel het midden- en kleinbedrijf (MKB) vormt het fundament, essentieel voor werkgelegenheid en leefbaarheid in dorpen en steden. Het MKB speelt een cruciale rol voor innovatie en talent waardoor de provincie voorop kan blijven lopen en wereldwijd kan concurreren. De economische kracht van de provincie Zuid-Holland ligt in deze diversiteit.

De provincie streeft naar een welvarend en krachtig Zuid-Holland met een goed vestigingsklimaat. Vestigingsklimaat is gedefinieerd als de mate waarin een land (of regio, of stad) aantrekkelijk is voor bedrijven om zich daar willen vestigen en tegelijkertijd het floreren van bestaande gevestigde bedrijven (CPB, 2022). Ondernemers zorgen voor werkgelegenheid, innovatie en productiviteitsgroei en dragen daarmee in grote mate bij aan welvaart en welzijn. Het bedrijfsleven draagt, met name door innovatie, bovendien bij aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (Ministerie van Financiën, 2011). In het geval van de Provincie Zuid-Holland staat vestigingsklimaat voor: *'Het totaal aan factoren dat bij een bedrijf meeweegt in de beslissing om activiteiten in Zuid-Holland te starten of uit te breiden. Wij kijken daarbij niet alleen naar het vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijven die zich in Zuid-Holland vestigen, maar naar het ondernemingsklimaat voor alle bedrijven in Zuid-Holland.'*

In het coalitieakkoord 2019-2023 is dit vertaald naar het beleidsdoel 4.2 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat'. Dit maakt samen met de beleidsdoelen 4.1 'Innovatie: richting duurzaam en digitaal' en 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme' uit van de overkoepelende ambitie 'Een concurrerend Zuid-Holland'.

## Aanleiding

In mei 2021 is er door Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS) toegezegd om het Provinciaal beleid periodiek te evalueren: iedere vier jaar bestaand beleid en nieuw beleid na twee jaar. Dit staat los van de wettelijke verplichting om te evalueren. Evalueren is belangrijk in de verantwoording van beleid, ondersteunt het leren binnen onze organisatie en levert signalen op om het beleid bij te sturen. De Provinciale Staten willen inzicht in de voortgang van de ambitie 'Een concurrerend Zuid-Holland' over de periode 2019-2023. Hiervoor zijn beleidsevaluaties uitgevoerd naar de effectiviteit van de drie beleidsdoelen die hieronder vallen. De resultaten hiervan zijn in aparte beleidsevaluaties beschreven. Voorliggende beleidsevaluatie heeft betrekking op het beleidsdoel 4.2 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat'.

## Doel van de beleidsevaluatie

Het doel van de evaluatie is inzicht geven in de mate van doeltreffendheid en het verkennen van de doelmatigheid van het beleidsdoel 4.2 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat'. Om hieraan te voldoen zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het helder afbakenen van de scope van de evaluatie en bepalen van de informatie die nodig is om uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidskeuzes onder beleidsdoel 4.2.
2. Het geven van inzicht in de prestaties en effecten van de activiteiten vanuit de beleidskeuzes, zodanig dat hiermee uitspraken zijn te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid.

---

1 Topsectoren zijn: High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Life Sciences & Health (LSH), Agri & Food, Energie, Logistiek, Chemie, Maak Industrie, Water en Maritiem, Tuinbouw

## Onderzoek op hoofdlijnen

Tijdens de eerste fase zijn de ambtelijk opdrachtgevers en opdrachtnemers betrokken bij de opzet en wijze van de uitvoering van het onderzoek. Fase 2 was gericht op het verzamelen van alle benodigde informatie. Per activiteit is in kaart gebracht welke bestaande gegevens, zoals indicatoren en reeds uitgevoerde evaluaties, er beschikbaar zijn. Ook is er een witte vlekkenanalyse uitgevoerd. In fase 3 zijn alle beschikbare gegevens geanalyseerd. Dit is samengebracht in een beoordeling van doelmatigheid per activiteit en afgestemd met alle verantwoordelijke beleidsmedewerkers. Fase 4 bestond uit het compleet maken van de rapportage en brede afstemming met ambtelijk opdrachtgevers en opdrachtnemers en de extern deskundige.

## Leeswijzer

De scope van de beleidsevaluatie en de wijze van evalueren wordt beschreven in hoofdstuk 2. Vervolgens vindt er in de hoofdstukken 3 t/m 6 een uitwerking plaats van de 4 verschillende beleidskeuzes. Ieder hoofdstuk start met een toelichting op de beleidskeuze en geeft daarna een beknopte uitwerking van de verschillende activiteiten die hieronder vallen. Op basis hiervan wordt tot slot voor iedere beleidskeuze aangegeven wat het gerealiseerde doelbereik is geweest. Hoofdstuk 7 beschrijft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die uit de beleidsevaluatie zijn gekomen.

# 2 Analyse kader

## 2.1 Scope beleidsevaluatie

Het beleidsdoel 4.2 'Creëren van een rijkestigingsklimaat' maakt onderdeel uit van de overkoepelde ambitie 4 'Een concurrerend Zuid-Holland'. Met deze ambitie zet de provincie in op verschillende onderdelen:

- Beleidsdoel 4.1 Innovatie. Met de focus op duurzaam en digitaal en kruisbestuiving tussen de economische topsectoren in Zuid-Holland.
- Beleidsdoel 4.2 Vestigingsklimaat. Gericht op zowel de fysieke ruimte voor bedrijvigheid als het arbeidspotentieel (Human Capital).
- Beleidsdoel 4.3 Erfgoed, cultuur en toerisme. Vanuit de gedachte dat investeren in het aanwezige erfgoed, archeologie en cultuur en het gericht betrekken van bewoners en bezoekers positief bijdraagt aan het vestigingsklimaat, en daarmee aan een concurrerend Zuid-Holland.

De beleidsevaluatie van beleidsdoel 4.2 is een zelfstandige evaluatie met een brede scope. Onder beleidsdoel 4.2 'Creëren van een rijkestigingsklimaat' zijn totaal vier beleidskeuzes beschreven<sup>2</sup>. De beleidskeuzes geven aan hoe de provincie haar doelen wil bereiken. De evaluatie vindt plaats op het niveau van deze beleidskeuzes:

1. **Concentratie bundeling detailhandel:** De provincie concentreert en bundelt nieuwe detailhandel primair in de centra van wijken, dorpen en steden.
2. **Concurrerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen:** De provincie streeft naar een kwantitatief en kwalitatief evenwicht in vraag en aanbod van bedrijventerreinen op regionaal en bovenregionaal schaalniveau en een optimale benutting van bedrijventerreinen. Daarbij wordt ingezet op beter benutten en duurzaam functioneren van bestaande bedrijventerreinen en op het behoud van voldoende ruimte voor bedrijven in hogere milieucategorieën/ milieuzones en watergebonden bedrijven.
3. **Juiste kantoor op de juiste plek:** Nieuwe kantorenontwikkelingen concentreren zich bij voorkeur op toplocaties (centrum Rotterdam en centrum Den Haag) en scienceparken. Daarnaast is er een opgave op kantoren te reduceren (zowel fysiek als qua plancapaciteit) op minder kansrijke locaties.
4. **Human Capital:** een beroepsbevolking met de juiste vaardigheden en kennis. Een adaptief, adequaat en goed opgeleid arbeidspotentieel, goed onderwijs om nieuwe instroom te realiseren en om bestaande werknemers bij en om te scholen alsmede een goed werkende arbeidsmarkt.

Werklocaties als Greenports, Campussen en de Haven vallen onder het beleidsdoel 4.1 'Innovatie: richting duurzaam en digitaal' en zullen in deze evaluatie niet aan de orde komen.

## 2.2 Theoretisch Kader

De beleidskeuze omvat een beschrijving van het beleid, de doelen, middelen en activiteiten om de doelen te bereiken. Ook zijn in de beleidskeuzes de beoogde prestaties en effecten opgenomen, die de activiteiten teweeg moeten brengen. Hierdoor kan de beleidskeuze worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid.

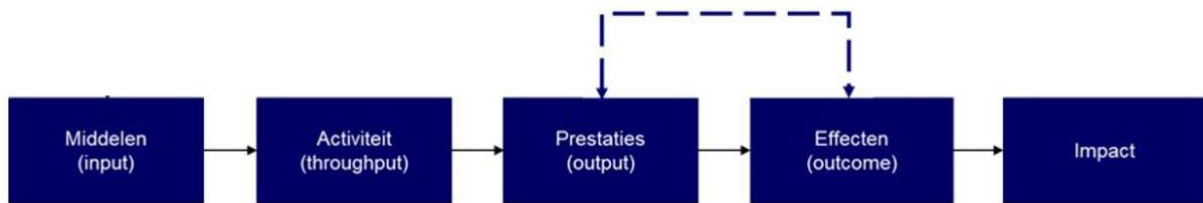
### Doeltreffendheid

In de klassieke zin is doeltreffendheid de mate waarin beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid<sup>1</sup>. Het betreft de relatie tussen de verwachte prestaties van het ingezette instrument en de beoogde effecten, aan de hand van de beleidstheorie.

---

<sup>2</sup> Omgevingsbeleid PZH – beleidsdoel vestigingsklimaat

Figuur 1. Visuele weergave doeltreffendheid

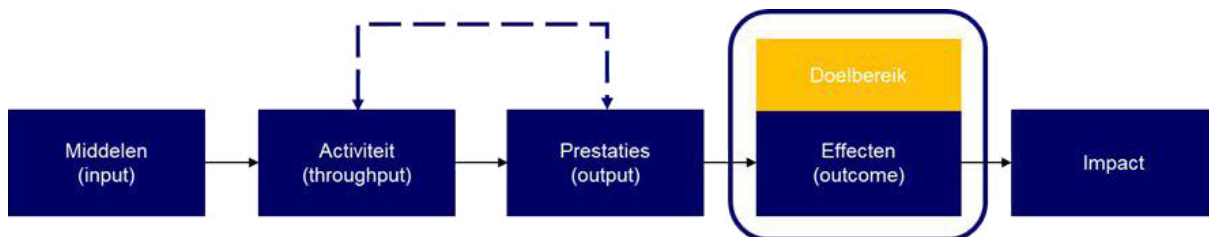


Voor deze beleidsevaluatie bleek dat de beoogde effecten voor iedere beleidskeuze op een te hoog abstract niveau zijn beschreven en geen concrete of actuele beleidstheorieën bevat. Dit betekent dat er veel verschillende (maatschappelijk) contextfactoren zijn die in meer of mindere mate bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten. De relatie tussen de prestaties en het beoogde effect is hierdoor moeilijk aan te tonen en kan deze beleidskeuze in de beleidsevaluatie niet worden beoordeeld op doeltreffendheid. Er worden voor deze evaluatie geen nieuwe beleidstheorieën ontwikkeld, omdat dit een veelomvattender analyse vereist. Om deze reden is ervoor gekozen om naar het doelbereik van de beleidskeuze te kijken.

### Doelbereik

Doelbereik in een beleidsevaluatie verwijst naar de mate waarin de doelen van een beleid of programma zijn gerealiseerd. Het is een belangrijke maatstaf om te beoordelen of het beleid effectief is geweest in het bereiken van de beoogde resultaten. Bij doelbereik wordt expliciet niet gekeken naar hoe aannemelijk en aantoonbaar de relatie tussen de gerealiseerde prestaties en gerealiseerde effecten is. Wel, de relatie tussen activiteiten en prestaties en in welke mate de beoogde effecten van de beleidskeuze zijn gerealiseerd

Figuur 2. Visuele weergave doelbereik



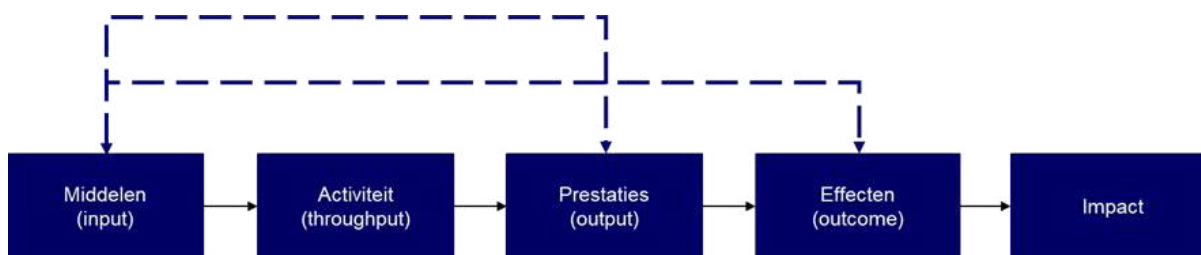
In deze evaluatie wordt beschreven of het doel duidelijk geformuleerd en haalbaar is, welke prestaties heeft de provincie geleverd, wat zijn de effecten van die prestaties, en komen die effecten aantoonbaar door prestaties van de provincie.

### Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen wordt bewerkstelligd. Doelmatigheid van het beleid kan op twee niveaus in kaart worden gebracht:

- De doelmatigheid van de bedrijfsvoering (ook wel de 'kleine doelmatigheid') betreft de relatie tussen input (middelen) en output (prestaties).
- De doelmatigheid van het beleid (ook wel de 'grote doelmatigheid') betreft de relatie tussen de input (middelen) en outcome (effecten).

Figuur 3. Visuele weergave doelmatigheid



Een voorwaarde om doelmatigheid van beleid in kaart te brengen is dat je weet hoe doeltreffend het beleid was. Omdat er in dit onderzoek voor is gekozen om te kijken naar doelbereik is het volledig in kaart brengen van doelmatigheid niet mogelijk.

Verder is deze beleidsevaluatie in eerste instantie gebaseerd op bestaande informatie vanuit de verschillende beleidskeuzes. De focus lag niet op een kwantificering van de middelen zoals uitvoeringlasten en administratieve lasten in relatie tot de beleidsresultaten. Aanvullend is er bij aanvang van de uitvoering van de beleidskeuzes niet specifiek in kaart gebracht of in een vergelijkbare situatie met minder middelen hetzelfde doel bereikt kan worden. Op het niveau van de beleidskeuze kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid. In enkele gevallen is het wel mogelijk geweest om een beoordeling van doelmatigheid te doen op het niveau van de activiteit zelf. Deze beoordeling van doelmatigheid is in dat geval opgenomen in een tekstkader bij de beoordeling van doeltreffendheid van de beleidskeuze.

## 2.3 Gebruikte methode

Op verzoek van de Provinciale Staten is, gezien het tijdpad, de kosten, het onderzoek in eerste instantie gericht op het gebruikmaken van bestaande evaluaties. En daarmee zelf (geen externe inhuur) een reconstructie maken van het bestaande beleid. De informatie voor deze beleidsevaluatie is versnipperd aanwezig in uiteenlopende documenten. Dit onderzoek heeft dan ook als uitgangspunt de informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen, zodat er een overkoepelend beeld, reconstructie, van het doelbereik van het beleid ontstaat. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- Documentanalyse. Voor meerdere activiteiten binnen de beleidskeuzes hebben de afgelopen jaren evaluaties plaatsgevonden. De informatie uit deze documenten is op een gestructureerde manier in kaart gebracht en geanalyseerd. Op basis hiervan is besloten of verder onderzoek noodzakelijk was of de bestaande documenten voldoende inzicht geven om een uitspraak te doen over doelbereik. Er is per beleidskeuze aangegeven welke documenten zijn gebruikt.
- Interne interviews. Om te komen tot een onderbouwde uitspraak over de prestaties en effecten van de activiteiten zijn verschillende betrokkenen ondervraagd vanuit hun eigen rol en positie. Er is intensief samengewerkt met de beleidsmedewerkers die verantwoordelijk is voor een beleidskeuze. De coördinatoren zijn meegenomen in de opzet van de evaluatie, bij de voortgang en het resultaat. De resultaten hiervan zijn meegenomen in de hoofdstukken per beleidskeuze.
- Onafhankelijke deskundigheid. Er is een onafhankelijke deskundige aangesteld om mee te kijken. Dit draagt bij aan objectiviteit en onafhankelijkheid bij het beoordelen van het beleid. Deze deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek.

# 3 Concentratie en bundeling detailhandel

## 3.1 Toelichting beleidskeuze

Detailhandel speelt een cruciale rol bij het bevorderen van vitale en aantrekkelijke stads- en dorpscentra. Ondanks verschillende ontwikkelingen zoals consumentengedrag en demografische ontwikkelingen, vormt detailhandel een belangrijk bezoekmotief voor centra. Tussen detailhandelsvoorzieningen onderling en met andere (maatschappelijke en commerciële) voorzieningen ontstaat synergie en of zorgen voor een combinatiebezoek. Hierdoor functioneren de voorzieningen in centra als geheel beter dan de som der delen. Het geheel aan publieksvoorzieningen zorgt ervoor dat consumentenstromen in centra worden gebundeld waardoor economische activiteit wordt bevorderd en deze gebieden vitaal, levendig en aantrekkelijk zijn en blijven. Detailhandel is daarnaast ook een belangrijke economische sector en zorgt voor ruim 10% van de werkgelegenheid.

De provincie richt zich op het concentreren en bundelen van detailhandelsvoorzieningen in de centra van wijken, dorpen en steden om de detailhandelsstructuur te versterken. Dit bevordert de vitaliteit, kracht en aantrekkelijkheid. Verspreid 'liggend' aanbod draagt niet bij aan het clusteren en concentreren van het detailhandelsaanbod en tast die structuur in ruimtelijke zin (afname ruimtelijke kwaliteit, toename leegstand) aan. Omdat voorzieningen worden geclusterd, kunnen ook vervoersstromen efficiënter worden ingericht, terugdringen van onnodige (auto)mobiliteit en ontstaat er ook meer draagvlak voor openbaar vervoer. In termen van goede ruimtelijke ordening wordt door het vestigen van nieuwe detailhandel in de bestaande winkelgebieden, die voor die functie ruimtelijk het meest geschikt zijn, ingezet op de juiste functie op de juiste plaats. Er zijn specifieke branches van detailhandel, die de provincie ruimte biedt om zich buiten de centra te vestigen. Dit vanwege de aard en omvang van de producten/artikelen; bouwmarkten, tuincentra en woonwinkels.

Nieuwe detailhandelsontwikkelingen hebben al snel een bovenlokaal en zelfs een regionaal effect. De keuze van de ene gemeente heeft gevolgen voor een andere gemeente en vraagt om (regionale) afstemming. Dit geldt ook voor het tegengaan van overcapaciteit en het slim omgaan met de schaarse ruimte. De provincie kan met haar ruimtelijk detailhandelsbeleid lokale belangen overstijgen en effecten van nieuwe, al dan niet (zeer) nabije, detailhandelsontwikkelingen op elkaar afstemmen en waar nodig tegen elkaar afwegen. Met dit beleid wordt voor iedereen een gelijkwaardig en evenwichtig speelveld bevorderd, met vitale afzonderlijke kernen.

## 3.2 Middelen en activiteiten

Naast het generieke omgevingsbeleid waarin het detailhandelsbeleid is opgenomen is er ook een flexibele aanpak voor winkelgebieden: Aanpak Winkelgebieden. Geen stad of dorp is namelijk hetzelfde. In de afgelopen jaren zijn al flink wat maatregelen, plannen en acties ondernomen in de verschillende winkelgebieden om te zorgen dat de gebieden aantrekkelijk en vitaal blijven en herontwikkeling en transformatie op gang komt. Als provincie leveren we maatwerk en bieden we op verschillende manieren, naast het voeren van beleid, ondersteuning:

- Subsidies;
- Ondersteuning bij lokale visieontwikkeling en het opstellen van centrum- of detailhandelsvisies;
- Het bevorderen van kennisdeling en professionalisering via een platform voor centrummanagers en ambtenaren EZ;
- Het stimuleren van transformatie en herontwikkeling in centra door partijen, zoals gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren, te verbinden.

In de afgelopen 4 jaren zijn de volgende kosten gemaakt:

	2023	2022	2021	2020	2019
FTE	1,5	1,9	1,9	1,9	1,5
Subsidieregeling detailhandel	€ 170.000	€ 330.000	€ 300.000	€ 410.000	€ 250.000
Procesgeld (onderzoek, aanpak winkelgebieden, adviescommissie, ambassadeurs, etc.)	€ 90.000	€ 200.000	€ 350.000	€ 200.000	€ 135.000

De inzet van personeel bedraagt over het algemeen 1,9 FTE op jaarbasis. In 2019 lag de inzet op 1,5 FTE i.v.m. een openstaande vacature. De lagere inzet in 2023 is het gevolg van inzet op een ander dossier. De piek in procesgeld is te wijten aan de uitvoering van het Koopstromenonderzoek 2021.

### 3.3 Bevindingen

Uit de onderzoeken is gebleken dat veel winkelgebieden en centra in onze provincie hebben de afgelopen jaren aan positie verloren. Het aantal inwoners is in Zuid-Holland de afgelopen 3 jaar met 1,2% gegroeid, terwijl de winkelvloeroppervlakte met 0,8% en het aantal winkels zelfs met 5,6% is gedaald. In diezelfde periode steeg het aandeel bestedingen via internet in de dagelijkse sector (boodschappen) van 3,2% naar 6% en in de niet dagelijkse sector van 25,9% naar 31,6%. Deze internetbestedingen zijn een belangrijke reden voor de afname van het winkelaanbod. Een ontwikkeling die naar verwachting de komende jaren doorzet (DTNP,2022). Daarnaast zijn er ook onderzoeken uitgevoerd over het consumentengedrag en hoe daarop te anticiperen, maar ook over het doelbereik van het provinciale beleid en de subsidies, die hieronder worden toegelicht.

#### *Koopstromenonderzoek<sup>3</sup> 2021*

Binnen Interprovinciaal Overleg (IPO) is eind 2019 het 'Afsprakenkader landelijke richtlijnen Koopstromenonderzoek' vastgesteld. Hierin is afgesproken om op regelmatige basis door iedere provincie conform dezelfde onderzoeksmethodiek een KSO uit te laten voeren. In 2021 is het laatste KSO uitgevoerd, waarvoor de Randstad-provincies (Noord-Holland, Utrecht, Noord-Brabant en Zuid-Holland) gezamenlijk opdrachtgever zijn geweest. Belangrijke conclusies uit deze analyse zijn:

1. Detailhandel is op dit moment, en zal ook de komende jaren, de belangrijkste publieksfunctie in centrumgebieden zijn, ondanks de (toenemende) aanwezigheid en verbondenheid met andere publieksvoorzieningen. De analyse maakt duidelijk dat in de basis het vigerende (ruimtelijk) detailhandelsbeleid gecontinueerd moet worden om invulling te kunnen blijven geven aan de beleidsdoelen en provinciale belangen. Het verruimen van de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel buiten de centra draagt niet bij aan het provinciale belang van attractieve centra.
2. Veel winkelgebieden en centra in onze provincie hebben de afgelopen jaren aan positie verloren. De transformatie- en herontwikkelingsvraag is in bijna alle winkelgebieden aanwezig omdat er minder behoefte is aan fysieke winkels. Prioriteit moet worden bij het relevant houden van centrumgebieden voor zowel inwoners als ondernemers en eigenaren. Dit kan door publiek aantrekkende functies zoveel als mogelijk te bundelen in compacte centra en in beginsel daarbuiten geen nieuwe detailhandelsontwikkelingen plaats te laten vinden. Buiten de gewenste structuur is afbouw van niet-levensvatbare winkellocaties gewenst. Door de focus zoveel als mogelijk te richten op winkelgebieden, wordt de markt gefaciliteerd en investeringen op (complexe centrum) locaties eerder haalbaar.

---

3 Koopstromenonderzoek (KSO) biedt informatie over het koopgedrag van de consument en het ruimtelijk-economisch functioneren van winkelcentra. Daarnaast geeft KSO de mogelijkheid in te gaan op kwalitatieve gegevens vanuit de consument, zoals de waardering van winkelgebieden, parkeervoorzieningen of bijvoorbeeld openingstijden. Door op regelmatige basis (eens per paar jaar) KSO uit te voeren, kunnen ontwikkelingen in kaart worden gebracht en beleid daarop worden aangepast.

### *Evaluatie Adviescommissie 2019*

In 2019 is de evaluatie van de Adviescommissie uitgevoerd om zicht te krijgen op het functioneren en toegevoegde waarde van de Adviescommissie. Uitkomst van deze evaluatie was dat de Adviescommissie detailhandel een duidelijke toegevoegde waarde heeft als onafhankelijk toetsers van bestemmingsplannen met een sterke deskundigheid. Omdat uit de evaluatie en het intern functioneren van de Adviescommissie ook enkele verbeterpunten zijn opgehaald, is besloten het Reglement Adviescommissie detailhandel Zuid - Holland aan te passen. Dit betreft de werkwijze, zodat ook een overleg tussen de aanvragende gemeente en adviescommissie mogelijk is. In de periode 2019-2023 zijn er 14 adviezen uitgebracht met bijhorende overleggen.

### *Subsidieregeling planvorming detailhandel Zuid-Holland 2020*

Als uitwerking van de discussienotitie is in 2018 de 'Subsidieregeling planvorming detailhandel Zuid-Holland' vastgesteld waarmee de kwaliteit en het functioneren van winkel- en centrumgebieden kan worden verhoogd. In 2018, 2019 en 2020 hebben gemeenten, winkeliers- en ondernemersverenigingen en stichtingen subsidie kunnen aanvragen. Bij iedere openstelling bedroeg het subsidieplafond € 500.000. Bestedingsdoelen zijn gericht op de planvormingsfase zoals het verbeteren van de onderlinge samenwerking, het doen van onderzoek naar het terugdringen van winkelleegstand (o.a. door transformatie naar andere functies), het compacter maken van kernwinkelgebieden of sanering van verspreid liggend aanbod. In 2018 (30) en 2019 (25) en 2020 (42) is aan circa 97 projecten subsidie toegekend voor een totaalbedrag van circa € 1,1 miljoen. Het totaal beschikbare budget van € 1,5 miljoen is niet helemaal gebruikt, vooral omdat het gemiddelde toegekende subsidiebedrag per project lager ligt dan het maximaal toe te kennen subsidiebedrag per project van € 20.000.

### *Evaluatie van de subsidieregeling 2020*

Om te kunnen bepalen hoe de subsidieregeling functioneert, en of de regeling bijdraagt aan de provinciale doelstellingen, is in 2020 een evaluatie uitgevoerd. Uit deze evaluatie blijkt dat betrokkenen tevreden zijn met de aanwezigheid van de subsidieregeling. Bovendien scoort de subsidieregeling goed op doeltreffendheid. De subsidieregeling draagt bij aan de door de provincie gestelde beleidsdoelstellingen, gericht op het bevorderen van samenwerking en het komen tot de realisatie van levendige en krachtige stads- en dorpscentra. Omdat de subsidieregeling voorziet in een behoefte van lokale partijen en bijdraagt aan kwalitatief sterke centra, is de werkingsduur van de subsidieregeling verlengd tot 1 januari 2025. Daarnaast is, n.a.v. de uitgevoerde evaluatie, de subsidieregeling gewijzigd en aangevuld met de mogelijkheid om ook de uitvoering van projecten met subsidie te ondersteunen en de grote winkel- en centrumgebieden voor subsidie in aanmerking te laten komen. Ook zijn de mogelijkheden om onderlinge samenwerking te bevorderen verruimd. De subsidieregeling heeft vervolgens in 2021 en 2022 opengestaan. In die jaren is aan 58 nieuwe projecten subsidie verleend. Ook in 2023 is de subsidieregeling opengesteld voor nieuwe aanvragen en evaluatie volgt nog.

### *Concern brede beleidsevaluatie subsidies 2018-2022*

Het verstrekken van subsidies is een belangrijk beleidsinstrument waarmee de provincie ondersteuning biedt aan ontwikkelingen en initiatieven die bijdragen aan de provinciale ambities en beleidsdoelen. De provincie heeft voor de periode 2018-2022 concernbreed onderzocht hoe de doeltreffendheid (en in mindere mate de doelmatigheid) van de subsidieonderwerpen zich heeft ontwikkeld en hoe dit nog verder verbeterd kan worden<sup>4</sup>. In het onderzoek van 2022 is de detailhandelsregeling, t.o.v. voorgaande jaren, als 'aannemelijk doeltreffend' (schaal 4 op 5) beoordeeld. De recente wijziging van het subsidieonderwerp, zodat die ook is gericht op daadwerkelijke uitvoering van planvormingsprojecten, geeft reden om de doeltreffendheid hoger te beoordelen. De doeltreffendheid op de verschillende onderdelen ziet er als volgt uit (groen, oranje of rood):

---

4 Meerdere onderzoeken uitgevoerd: in 2018, over de jaren 2015- 2018, in 2021 over de jaren 2018-2020 en 2023 voor de jaren 2020-2022

Onderdelen doeltreffendheid	Oordeel	Toelichting
Doelen van de subsidieregeling zijn duidelijk, eenduidig en specifiek		De doelen van de subsidieregeling zijn duidelijk, eenduidig en specifiek beschreven. De subsidieregeling heeft als kerndoel om planvorming te stimuleren. De provincie beoogt met de regeling de kwaliteit en het functioneren van winkel- en centrumgebieden te verbeteren en de samenwerking tussen winkeliers, ondernemers(verenigingen) en de gemeente te stimuleren. Daarnaast wil de provincie stimuleren organisatiegraad of BIZ te verhogen, leegstand te verminderen en gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling te bevorderen.
Beleidstheorie is opgesteld, actueel en wordt toegepast		In het verleden is een beleidsfiche opgesteld. Deze is in 2021 geactualiseerd en wordt bij evaluaties gebruikt.
Beleidsindicatoren zijn specifiek en meetbaar opgesteld		Voor de geleverde prestaties en de verantwoording naar de provincie zijn beleidsindicatoren opgesteld op bestuurlijk operationeel en provinciaal strategisch niveau opgesteld. Met deze indicatoren kan de provincie de prestaties van de subsidie kwantitatief maar voornamelijk kwalitatief beoordelen. De beleidsindicatoren zijn o.a. de ruimtelijke kwaliteit en percentage van organisatiegraad van winkel- en centrumgebieden, externe en interne samenwerkingen bevorderen, het aantal gerealiseerde BIZ-en, de hoeveelheid aan leegstand en de mate van kennisontwikkeling en -deling.
Prestaties worden in de praktijk gemeten (op basis van de beleidsindicatoren)		Uit de externe evaluatie (op basis van enquêtes onder aanvragers en niet aanvragers) blijkt dat de samenwerking tussen winkeliers, ondernemers en gemeente is bevorderd, de organisatiegraad (ondernemers en soms vastgoed) is verhoogd en in een aantal gebieden is een BIZ gerealiseerd. Daarnaast komt uit de enquêteresultaten naar voren dat voor een aantal centra het tegengaan van leegstand en het realiseren van levendige en krachtige centra daadwerkelijk een impuls heeft gekregen met behulp van de subsidieregeling.
Doelgroep is betrokken bij totstandkoming regeling		Na de eerste openstelling in 2018 heeft de provincie door een externe partij begin 2019 een korte evaluatie laten uitvoeren onder (potentiële) gebruikers van de subsidieregeling. De evaluatie had als doel om handvatten te krijgen op het verbeteren en stroomlijnen van het aanvraagproces. Vervolgens is het aanvraagproces aangepast en minder complex gemaakt.

Figuur 2: Concern brede beleidsevaluatie subsidies

De subsidieregeling levert eveneens een aannemelijke bijdrage aan het beleidsdoel. De Planvormingssubsidie draagt bij aan het verbeteren van het functioneren van de winkelcentra en daarmee draagt het gedeeltelijk bij aan een aantrekkelijk Zuid-Holland met een toekomstbestendige winkelstructuur. Verder draagt het subsidieonderwerp bij aan planvorming om richting een duurzame economie te gaan aangezien het subsidieonderwerp inzet op winkelgebieden die ingericht zijn op de toekomst. De component duurzaamheid is echter beperkt opgenomen in het subsidieonderwerp. Hier is mogelijk winst te boeken. Verder draagt het subsidieonderwerp bij aan het behoud van werkgelegenheid en welvaart, aangezien de plannen leiden tot vitale centra.

#### Aanpak Winkelgebieden

Naast de Subsidieregeling planvorming detailhandel Zuid-Holland zijn de andere activiteiten van de Aanpak Winkelgebieden die bijdrage aan de provinciale beleidsdoelstelling, niet onderzocht op doelmatigheid/ doeltreffendheid. De aanpak kenmerkt zich namelijk door directe en praktische ondersteuning van lokale partijen en belanghebbenden bij de transformatie en het toekomstbestendiger maken van winkel- en centrumgebieden. Het gaat dan om ondersteuning bij visieontwikkeling, inzet van vastgoedregisseurs en retail experts, bevorderen samenwerking tussen gemeenten, ondernemers en vastgoedeigenaren transformatie/ herontwikkeling te stimuleren door partijen te verbinden en de inzet van een ‘Ambassadeur winkelgebieden’ die vanuit een onafhankelijke en zelfstandige rol gemeenten helpt bij de opgaven die spelen bij verbetering van de vitaliteit van kernen en wijken. Deze activiteiten liggen echter in het verlengde van de subsidieregeling die positief bijdraagt aan het beleid.

## Samenvatting

Het streven naar attractieve en levendige centra vanuit de provinciale verantwoordelijkheid, door daar onder andere detailhandel te bundelen en te concentreren, is dan ook een continu proces dat nooit af is. Vanuit die verantwoordelijkheid is de provincie de enige partij die bovenlokale (ruimtelijke) randvoorwaarden kan stellen aan nieuwe ontwikkelingen, zorgen voor een 'level-playing-field', partijen bij elkaar kan brengen en stimuleren dat investeringen op de juiste plaats landen, met telkens die bovenlokale en regionale context in ogenschouw nemend. Maar het adagium dat de provincie het niet alleen kan, geldt net zo goed. Gemeenten, lokale partijen als ondernemers en vastgoedpartijen maar ook marktpartijen vormen gezamenlijk een netwerk, die alleen in netwerkverband succesvol kunnen zijn in het werken aan sterke centra en in de praktijk invulling geven aan het provinciaal beleid. De provincie doet dit door planvormingsprojecten te ondersteunen met subsidie. Daarnaast te ondersteunen bij visieontwikkeling door inzet van vastgoedregisseurs en retailexperts en mee te lezen bij het opstellen van centrum-of detailhandelsvisies. De samenwerking te bevorderen door kennisdeling en professionalisering door de inzet van een platform voor centrummanagers en ambtenaren EZ. En door transformatie/herontwikkeling te stimuleren door partijen te verbinden.

## Subconclusie doelbereik

Bij dit beleid wordt voor een gedeelte weergegeven wat de prestaties en activiteiten zijn en wat voor doelen die hebben. Het is daardoor moeilijk uitspraken te doen over welk effect dit heeft. Het is wel aannemelijk dat clusteren van detailhandel leidt tot het gewenste effect. Dit clusteren is een effect dat de provincie als doel heeft.

# 4 Concurrerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen

## 4.1 Toelichting op beleidskeuze

Bedrijventerreinen zijn belangrijk voor de economie van Zuid-Holland. Door bedrijventerreinen is er direct en indirect veel werkgelegenheid. De 26.000 bedrijven op bedrijventerreinen zijn samen goed voor bijna 1/3 van de totale werkgelegenheid in de provincie. Dit draagt bij aan een aantrekkelijk, toekomstbestendig vestigings- en werkklimaat. Het meest ideale bedrijventerrein heeft niet te veel of te weinig leegstand (schuifruimte), voldoende voorzieningen, cultuur en groen waardoor werknemers er graag willen werken. Bedrijventerreinen kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan andere opgaven zoals de energietransitie en het in stand houden van de biodiversiteit. De basis van het provinciale bedrijventerreinenbeleid is de provinciale bedrijventerreinenstrategie. Deze is in 2020 vastgesteld en bevat de uitgangspunten om tot aantrekkelijke, goed functionerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen te komen. Deze strategie is een verdere uitwerking van het coalitieakkoord 2019 – 2023 en geeft richting aan de provinciale inzet voor de komende jaren op het gebied van bedrijventerreinen. De strategie is doorvertaald in het provinciaal Omgevingsbeleid (beleidsregels, maatregelen en verordening).

Het doel van het beleid is om te zorgen voor voldoende bedrijventerreinen op de juiste plek en van de juiste kwaliteit. Dit wordt gerealiseerd door in te zetten op drie beleidslijnen:

- Evenwicht tussen de vraag en het aanbod van bedrijventerreinen.
- Het beter benutten en laten functioneren van bestaande bedrijventerreinen.
- Het verduurzamen van bedrijventerreinen, zodat zij voorbereid zijn op de ontwikkelingen in de toekomst.

## 4.2 Middelen en activiteiten

Binnen de drie beleidslijnen, zet de provincie een aantal instrumenten in:

- Ruimtelijk bedrijventerreinenbeleid, via het omgevingsbeleid, o.a.:
  - o Elke 4 jaar laten opstellen van een provinciale behoefteaming; deze vormt de basis voor de regio's voor het opstellen van een regionale bedrijventerreinenvisie waarin regio's aangeven hoe ze vraag – aanbod in balans houden/krijgen;
  - o Regels voor het compenseren van bedrijventerreinen bij transformatie naar een andere functie (Compensatieregeling);
  - o Beoordeling gemeentelijke bestemmingsplannen
  - o Als voorloper van de regionale bedrijventerreinenvisies: opstellen van Woon-werkakkoorden met afspraken over woningbouw en compensatie van de ruimte voor bedrijventerreinen;
  - o Ontwikkelen van nieuwe instrumenten:
    - Hanteren van een minimale milieucategorie bij nieuwe bedrijventerreinen (in bestemmingsplannen die nieuwe bedrijventerreinen mogelijk maken moet opgenomen worden dat een bedrijf minimaal milieucategorie 3 moet hebben om zich te mogen vestigen)
    - Aanwijzen van 'niet te transformeren' bedrijventerreinen
- Onderzoeken en monitoring (STEC-monitor jaarlijks (IBIS) relateren aan behoefteaming)
- Verdere ontwikkeling bedrijventerreinenmonitor

- Inzet ambassadeurs ter verhoging van de organisatiegraad op bedrijventerreinen
- Subsidieregelingen: Planvormingssubsidie bedrijventerreinen en Subsidieregeling verduurzaming bedrijventerreinen
- Overleg met parkmanagers
- Kennisdeling en netwerk verbinden door bijvoorbeeld masterclasses;
- Inventarisatie van instrumenten voor het beter benutten van bedrijventerreinen met hun voor- en nadelen;

Voor de beleidslijn evenwicht in vraag en aanbod is het volgende budget beschikbaar:

Onderwerp	Kosten per jaar (2019-2023)
Jaarlijkse monitor bedrijventerreinen <sup>5</sup>	€ 70.000
Incidenteel onderzoek/proceskosten	€ 200.000
Deelname aan de kennisalliantie SKBN	€ 7.500

Voor de beleidslijn beter benutten was er nog geen budget beschikbaar, daar is voor de komende periode wel op ingezet en een budget gevraagd. Voor verduurzaming bedrijventerreinen is het volgende beschikbaar geweest:

Onderwerp	Kosten per jaar (2019-2023)
Subsidieregeling verduurzaming bedrijventerreinen	€ 1,5-3 mln (€ 1,5 mln in 2019 en elk jaar € 0,5 mln erbij)
Subsidieregeling planvorming bedrijventerreinen	€ 500.000
Ambassadeurs	€ 200.000
Kennisbijeekkomsten/overig	€ 20.000

## 4.2 Bevindingen

Per beleidslijn staat hieronder de bevindingen en hoe deze hebben bijgedragen aan het doel.

### Vraag en aanbod in balans

Vraag en aanbod in balans van bedrijventerreinen betekent het in evenwicht houden en, waar nodig, brengen van de vraag naar en het aanbod van bedrijventerreinen (STEC, 2021). Een goede vraagraming is essentieel om te beoordelen of er voldoende ruimte voor bedrijven is en een balans tussen vraag en aanbod. De provincie voert daarom op regelmatige basis een vraag- en/of behoefteaming uit waarbij gekeken wordt naar de kwantiteit en kwaliteit en het huidige gebruik van de bestaande voorraad. Er zijn zowel in 2017 als 2021 een behoefteamingen opgesteld. Deze ramingen zijn ook uitgewerkt per bestuurlijke regio en subregio.

Bestuurlijke regio	Subregio's
Holland-Rijnland	Duin- en Bollenstreek, Leidse Regio en Rijn- en Veenstreek
Midden-Holland	Midden-Holland Noord en Midden-Holland Zuid (Krimpenerwaard)
Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)	Haagse Regio, Linker- en Rechter Maasoever
Zuid-Holland Zuid	Drechtsteden, Goeree-Overflakkee, Gorinchem-Molenlanden en Hoeksche Waard

Deze laatste behoefteaming vormde de basis voor de uitvraag aan de regio's voor het opstellen van regionale bedrijventerreinenvisies, waarbij de nadruk voor ons als provincie lag op de programmering van bedrijventerreinen en balans in vraag en aanbod. Dit voor meer inzicht, mogelijke sturing en afstemming. Vastgesteld in de geactualiseerde provinciale bedrijventerreinenstrategie september 2020. Drie van de vier regio's, de MRDH, Midden-Holland en Zuid Holland Zuid hebben een regionale visie aangeboden (2022) aan de provincie waaruit blijkt dat vraag en aanbod kwantitatief in balans zijn. Kwalitatief is op sommige typen bedrijventerreinen (bijv. weinig hogere milieucategorie en watergebonden) nog wel sprake van een disbalans. De vierde regio, Holland Rijnland, verwacht 1e kwartaal 2024 een regionale visie ter aanvaarding aan de provincie aan te bieden.

<sup>5</sup> De bijdrage in de monitor is zowel voor het bureau dat de monitor uitvoert als voor de inkoop van de gegevens van LISA (database).

Om vraag-aanbod ook kwalitatief in balans te krijgen zijn o.a. de ruimtelijke instrumenten ‘minimale milieucategorie’ en ‘niet te transformeren bedrijventerreinen’ ingesteld. Dit leidt tot meer ruimte voor bedrijven met een hogere milieucategorie. Met name de transformatie van bedrijventerreinen naar woningbouw legt een zware druk op de balans. Daarom wordt er meer gestuurd op de compensatie van ruimte voor bedrijventerreinen die door woningbouw verdwijnt en worden de compensatieregels ook strenger gehandhaafd.

### Beter benutten

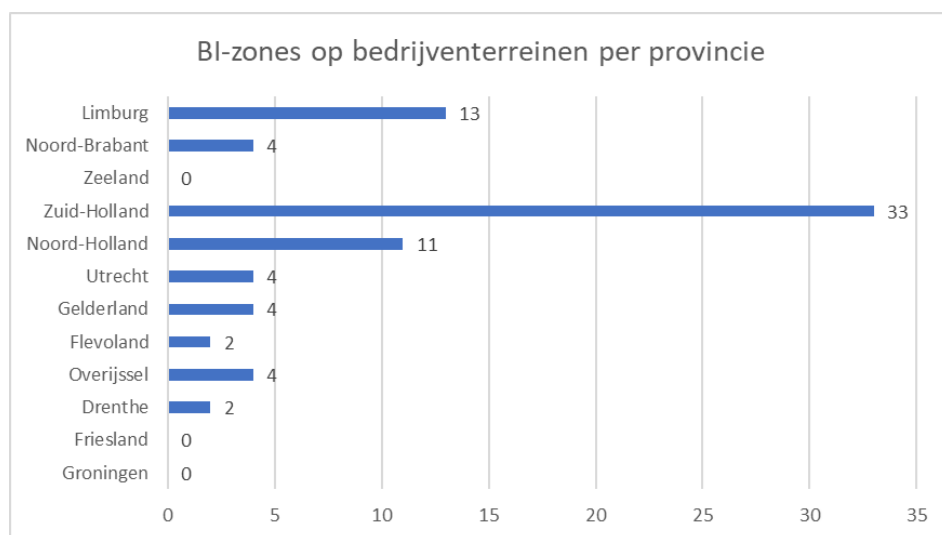
Een andere beleidsinzet om vraag en aanbod beter in balans te krijgen is het beter benutten van bestaande bedrijventerreinen. Tijdens de economische crisis die in 2008 ontstond en in de jaren daarna was er een overschot aan bedrijventerreinen. Er zijn toen andere functies op bedrijventerreinen toegestaan (o.a. leisure en detailhandel), die de geur- en hinderruimte van bedrijventerreinen niet nodig hebben. In de periode 2019 – 2023 is er een tekort aan bedrijventerreinen ontstaan. Daarom is gestart met beleid om bestaande bedrijventerreinen beter te benutten voor het doel waarvoor ze bestemd zijn (ruimte bieden aan overlast gevende bedrijven). Dit is een proces van lange adem (en veel geld) om bedrijven te verplaatsen die zich niet noodzakelijkerwijs op een bedrijventerrein hoeven te vestigen. We hebben onderzoek laten uitvoeren naar instrumenten die we kunnen inzetten om bedrijventerreinen beter te benutten. De volgende stap is het maken van een plan van aanpak en te lobbyen bij het Rijk voor een Verplaatsingsfonds. We hebben incidenteel bijgedragen aan verplaatsing van bedrijven als eerste stap om te komen tot beter benutten.

### Verduurzamen bedrijventerreinen

De provincie wil bedrijventerreinen in Zuid-Holland duurzamer maken en daarmee voorbereiden op de toekomst is. Een duurzaam bedrijventerrein is zo ingericht zodat de belasting op het milieu zo klein mogelijk is. Bijvoorbeeld door het terrein groen en klimaat adaptief in te richten, zo min mogelijk energie te verbruiken, en door energie duurzaam op te wekken. Te realiseren door:

#### Organisatiegraad

Om de kwaliteit van bedrijventerreinen te verhogen is er ingezet op de basis op orde<sup>7</sup> via bijvoorbeeld stichting BIZ (bedrijveninvestering zone of een ondernemersvereniging): het verhogen van de organisatiegraad<sup>8</sup>. Door ambassadeurs en de planvormingssubsidie is de organisatiegraad gestegen van 23% naar 30%. Zuid-Holland loopt procentueel hiermee voorop ten opzichte van andere provincies. Dit is ook te zien in het aantal BI-zones per provincie (zie figuur 2 hieronder).



Figuur 2: het aantal BI-zones op bedrijventerreinen per provincie

6 Een bedrijventerrein moet een veilige en schone plek bieden voor ondernemers. Dit moet op orde zijn voordat aan andere thema's gedacht en gewerkt kan worden (bedrijventerreinen strategie).

7 Samenwerking tussen ondernemers en/of vastgoedeigenaren (Provincie Zuid-Holland). Een samenwerking op een bedrijventerrein tussen eigenaren of huurders van bedrijfsmatig vastgoed, waarmee de continuïteit van onderhoud, beheer en verduurzaming van een bedrijventerrein wordt gewaarborgd (BZK)

8 Onderzoek door Fontys College en Erasmus Universiteit over BIZ in opdracht van EZK.

Landelijk wordt in diverse onderzoeken, zoals RI-rapport: Verduurzaming bedrijventerreinen en TNO rapport: Bedrijventerreinen verduurzamen, erkend dat organisatiegraad als basis dient voor verdere verduurzaming en landelijke programma's zetten daar nu ook op in. In 2019 heeft de provincie een vitaliteitsscan uitgevoerd voor een groot deel van de bedrijventerreinen. Daaruit bleek dat de aanwezigheid van een vorm van organisatie van ondernemers invloed heeft op de vitaliteit van het terrein. Terreinen waar ondernemers zich georganiseerd hebben scoren gemiddeld hoger dan terreinen waarbij dat niet het geval is.

#### *Subsidieregeling*

De subsidieregeling verduurzaming bedrijventerreinen Zuid-Holland bouwt vanaf 2021 voort op de regeling *energie op bedrijven*. Verduurzaming bedrijventerreinen is deels een ongewijzigde voortzetting van de regeling *energie op bedrijventerreinen*, maar is inhoudelijk (als intern) wel verbreed met de thema's klimaatadaptatie, biodiversiteit en circulaire economie. De subsidieregeling is in 2023 door Sira consulting beoordeeld. In de periode van 2018 t/m 2023 zijn er in totaal 50 aanvragen ingediend waarvan er 43 zijn toegekend. Vanwege geen toegekend budget is de subsidieregeling in 2019 niet opengesteld. De subsidieregeling is in 2022 als aannemelijk doeltreffend beoordeeld: Sinds de openstelling van deze subsidie zijn diverse subsidies vastgesteld. Daarmee zijn er diverse investeringen gedaan in de verduurzaming van bedrijventerreinen. Deze subsidieregeling levert daarmee een aannemelijke bijdrage aan het beleidsdoel.

#### *Overige ontwikkelingen*

De provincie heeft diverse andere activiteiten ondernomen om bedrijventerreinen te verduurzamen:

- Kennisdeling door het organiseren van masterclasses, zoals circulaire economie op bedrijventerreinen in nov 2022 en de groene gezonde bedrijventerreinen estafette medio 2023 (eerdere jaren 2020-2022 events niet plaatsgevonden i.v.m. Covid). 200+ bezoekers: gemeente, ondernemersverenigingen, parkmanagers
- Verbinden netwerk door parkmanagers overleggen
- Organiseren van evenementen voor ondernemers, ondernemersverenigingen, parkmanagers, gemeenteambtenaren
- Bijdragen aan pilots op bijvoorbeeld het Leiden Bio Science Park
- Bijdrage aan het opzetten van een energieservice punt in Midden-Holland
- Een green deal met IVN voor het programma Werklandschappen van de Toekomst
- Een onderzoek naar het traject dat nodig is voor de vorming smart energy hubs
- Actieve bijdrage in het landelijke programma PVB, waarbij een pilot in 2022 is gestart in Midden-Holland.

## Samenvatting

Bedrijventerreinen hebben een groot provinciaal belang en hebben te maken met veel belangen en actoren. Naast de provincie zijn dat onder andere het Rijk, de regio's en gemeenten, projectontwikkelaars, vastgoedeigenaren, belangenorganisaties en uiteraard de bedrijven zelf. Hoewel we pas sinds de bedrijventerreinenstrategie uit 2020 (met doorvertaling in het Omgevingsbeleid in de herzieningen 2022 en 2023) steviger sturen op balans tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen, zien we al wel resultaat. Het belang van voldoende bedrijventerreinen wordt steeds breder onderkend. Via de regionale bedrijventerreinenvisies (en daarvoor de woon-werkakkoorden) zijn er afspraken gemaakt met gemeenten en regio's over behoud van voldoende ruimte voor bedrijventerreinen. Er is bij bestemmingsplannen een vooroverlegreactie en/of zienswijze ingediend m.b.t. de compensatie van bedrijventerreinen bij transformatie. Effecten hiervan nog onbekend.

Door de inzet van provinciale subsidies is de organisatiegraad op bedrijventerreinen gestegen van 23% naar 30%. Daarnaast stimuleert de provincie kwaliteitsverbeteringen door de diverse middelen die hierboven beschreven staan. Door ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid of in de beschikbare ruimte is het doel nooit volledig bereikt. Maar er wordt mede door de provincie wel succesvol aan gewerkt.

## Subconclusie doelbereik

De provincie heeft een aantal doelstellingen geformuleerd. Het is duidelijk dat deze effecten wenselijk zijn. Het is niet helemaal duidelijk welke prestaties bijdragen aan deze doelen en welke activiteiten hierbij horen. Daarom is het niet mogelijk te zeggen of te gewenste effecten of resultaten dankzij de inzet van de provincie zijn behaald.

# 5 Het juiste kantoor op de juiste plek

## 5.1 Toelichting beleidskeuze

Sturen op juiste kantoor op de juiste plek. De provincie Zuid-Holland wil dat er voldoende kantoren zijn in Zuid-Holland. Het is belangrijk dat de kantoren van de goede kwaliteit zijn (minimaal energielabel C). Ook moeten de kantoren op de juiste locatie staan of op een juiste locatie komen te staan. Dit betreft locaties waar (i) voldoende vraag naar is, (ii) goed bereikbaar zijn, zowel per auto als OV, en (iii) in de nabijheid van voldoende voorzieningen. Dit vraagt aan de ene kant om een aantal sterke kantorencusters. Aan de andere kant vraagt het om (beperkte) ruimte voor kleine kantoren in een lokaal gebied.

Het creëren van een rijk vestigingsklimaat waarbij voldoende kantoren zijn op de juiste plek van de juiste kwaliteit. Het is hierbij belangrijk dat het courante kantoren betreft, omdat je niet bouwt voor de leegstand maar voor de kantoorgebruikers, waardoor de leegstand idealiter rond frictieleegstand<sup>9</sup> betreft van ongeveer 5%.

## 5.2 Middelen en activiteiten

Met (i) sturing via ruimtelijk beleid (Omgevingsbeleid), (ii) monitoring (waaronder behoeftegeraming, kwalitatieve monitor en dashboard), (iii) regionale afstemming (bv. regionale kantorenvisies) en (iv) onderzoek en kennisdeling streven we een goede kwantitatieve en kwalitatieve match van vraag en (plan en bestaand) aanbod. Ook gaan we ongewenste nieuwbouw tegen door bestemmingsplannen te beoordelen.

De gemaakte kosten per jaar hebben betrekking op personeelskosten (FTE) op dit dossier, inkoop data en monitoringsonderzoeken:

Onderwerp	Kosten per jaar
Personeelskosten	0.7 FTE schaal 12
Inkoop data	€ 2.000
Netwerkbijeenkomsten	€ 5.000
Monitoringsonderzoeken <sup>11</sup>	€ 65.000

Er zijn geen specifieke 'kantoor' subsidies. We leggen die verantwoordelijkheid bij de vastgoedeigenaren, dus geen rol voor Provincie Zuid-Holland. We leggen die verantwoordelijkheid bij de vastgoedeigenaren, hierbij is geen rol voor Provincie Zuid-Holland. Hetzelfde budget gecorrigeerd voor inflatie en stijgende prijs voor werkzaamheden van de adviesbureaus. Dus voor de komende 4 jaar verwachten we dat de kosten met ca. 20% zullen stijgen bij de monitoringsonderzoeken<sup>10</sup>.

9 Door een frictieleegstand aan te nemen van ongeveer 5% hebben kantoorgebruikers voldoende ruimte om te bewegen en/of te groeien. 5% is een percentage dat door zowel vastgoedeigenaren als vastgoedgebruikers wordt ondersteund.

10 Monitoringsonderzoeken bestaan uit behoeftegeraming, kwalitatieve trendrapportage en de daarbij horende dashboard.

## 5.3 Bevindingen

Het doel is grotendeels bereikt als je naar de cijfers en de perceptie kijkt van onze stakeholders. Via de hoofdstructuur kantoren<sup>11</sup> sturen we voornamelijk op toevoeging van kantoren op grootstedelijke toplocaties/ centrumlocaties in Den Haag Central Innovation District (CID) en Rotterdam Central Business District (CBD). Door het verstedelijk gebied is hier de meeste vraag naar i.v.m. goede bereikbaarheid (zowel per auto als OV) en hoog voorzieningenniveau. Daardoor zien we dat de vraag naar kantoren op andere centrum- en intercitystationslocaties, zoals in Leiden, steeds groter wordt.

De kantorenvorraad in Zuid-Holland in totaal met 379.185 m<sup>2</sup> is gedaald van 12.809.575 m<sup>2</sup> in 2019 tot 12.430.390 m<sup>2</sup> in 2022<sup>12</sup>. Dit komt doordat incurante voorraad is getransformeerd naar een nieuwe functie, zoals wonen. De leegstandscijfers zijn daardoor met 1% punt gedaald van 7,6% in 2019 tot 6,6% in 2022. Let op: 6,6% betreft een gemiddelde in de provincie Zuid-Holland. Op sommige locaties zien we dat de leegstand op enkele populaire plekken, zoals grootstedelijke toplocaties/centrumlocaties, onder de frictieleegstand (= 5%) betreft. Ook zien we dat erop niet-populaire plekken, bijvoorbeeld enkele snelweglocaties, de leegstand hoger is dan 6,6%. Door de druk op de ruimte en huidige marktomstandigheden (bv. hoge rentestand waardoor geld lenen meer geld kost) zien we dat de populaire plekken zeer onder druk staan om te ontwikkelen voor kantooruimte. Uit gesprekken met onze stakeholders (o.a. bestuurlijke regio's, vastgoedontwikkelaars, vastgoedmakelaars, vastgoedeigenaren, vastgoedgebruikers, Rijk en gemeenten) komt naar voren dat zij ons beleid ondersteunen en ook zelf implementeren in hun organisatie (bv. Metropoolregio Rotterdam Den Haag). Gemeenten onderstrepen dat een kantorenmarkt het best functioneert bij een frictieleegstand van ongeveer 5%. En is daarom opgenomen in het provinciaal kantorenbeleid. Bij periodieke overleggen met de gemeenten en regio's wordt daarbij gekeken naar kantoorpanden die langer dan één jaar leegstaan en naar gebieden waar de leegstand hoger is dan gemiddeld. Een transformatie naar een nieuwe functie of functiemenging is dan ook bespreekbaar als blijkt dat er geen vraag is naar een solitair kantoorpand in de toekomst. De data die hiervoor wordt gebruikt komt uit het kantorendashboard<sup>13</sup> van de provincie Zuid-Holland waar onze stakeholders ook toegang tot hebben. De stakeholders vinden dit een effectieve werkwijze, doordat ze door middel van feitelijke data snel inzichtelijk hebben wat de feitelijke situatie betreft en dit kunnen afzetten tegen voorgaande jaren.

Voor de kwaliteit van kantoren heeft de provincie slechts een faciliterende rol, zoals het organiseren van een kennisbijeenkomst om de kennis te vergroten bij gemeenten. De richtlijnen voor energielabel C komen vanuit het Rijk en de gemeenten zijn hierbij bevoegd gezag. Via de jaarlijkse trendrapportage en kantorendashboard monitort de provincie de voortgang om dit in de overleggen met de regio's en gemeenten te bespreken. We zien dat in 2023 minimaal 74% van de kantorenmeters voldoet aan de energielabel C eisen, één jaar eerder was dit minimaal 70%. Of dit dankzij de monitor is onvoldoende gemonitord en aantal/percentage terugkoppeling gemeente is hierbij niet inzichtelijk. De provincie is tot slot geen bevoegd gezag bij het landelijk invoeren van energielabel C bij kantoren.

---

11 Zie alinea '[Een goede kantorenmarkt door een goed kantorenbeleid](#)'

12 Alle cijfers komen uit het kantorendashboard & jaarlijkse trendrapportage van Cushman & Wakefield in opdracht van de Provincie Zuid-Holland. Meer info, zie:

Bron: Cushman & Wakefield (2023). Kantorenmarkt Zuid-Holland 'Trendrapportage april 2023'

13 [Het kantorendashboard](#). Inloggegevens zijn op te vragen via de provincie Zuid-Holland.

## Samenvatting

Het kantorenbeleid is deels afhankelijk van de economische conjunctuur en externe partijen zoals vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars, gemeenten en Rijk. Maar door de hoofdstructuur van kantoren heeft de provincie invloed door bestemmingsplannen kritisch te beoordelen op toevoeging van nieuwe kantoren meters, waardoor gestuurd wordt op voldoende kantoren meters op de juiste plek van de juiste kwaliteit. Per 5 jaar brengen we behoefte in kaart met een behoefte raming. Jaarlijks monitoren we dit met een kwalitatieve trendrapportage en daarbij horende dashboard. Vervolgens sturen we met de regionale kantorenvisies (n.a.v. de behoefte raming, dus ook eens per 5 jaar) dat de juiste hoeveelheden, zoals vastgesteld, aan kantoren op de juiste plek staan. De regio's hebben jaarlijks de mogelijkheid om de planlijsten, die onderdeel zijn van de kantorenvisie, te actualiseren indien hier aanleiding voor is.

Op kwaliteit heeft de provincie alleen een faciliterende rol, omdat bevoegd gezag ligt bij het Rijk m.b.t. regelgeving en uitvoering ligt bij de gemeenten. De provincie ondersteunt wel door onderzoek en kennisdeling ten aanzien van regelgeving rondom Energielabel C en brengt de gemeenten bij elkaar, zodat ze van elkaars aanpak kunnen leren.

## Conclusie

De doelstellingen, of de gewenste effecten die de provincie wil bereiken worden behaald. Daarbij wordt kort aangegeven welke activiteiten en prestaties er zijn. Om de relatie tussen de prestaties en het effect vast te leggen, en dus om te bepalen of de effecten bereikt zijn door de inzet van de provincie, zal deze relatie onderzocht moeten worden. Daarnaast kan ook duidelijker aangegeven welke instrumenten er precies bijdragen aan het doel.

# 6 Human Capital

## 6.1 Toelichting beleidskeuze

De provincie streeft samen met de Economic Board Zuid-Holland (EBZ) om van Zuid-Holland dé regio te maken waar de arbeidsmarkt structureel en duurzaam wordt verbeterd, zodat bedrijven kunnen beschikken over voldoende werknemers met de juiste scholing en vaardigheden, nu en in de toekomst. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerende regionale economie. De provincie heeft ervoor gekozen om de HCA vooral uit te voeren via het voertuig van het samenwerkingsverband EBZ. Triple helix en gezamenlijke eigenaarschap zorgt voor grotere impact. Maar de provincie stimuleert ook vanuit een integrale benadering, via de eigenstandige projecten en activiteiten die niet via de EBZ worden uitgevoerd.

De volgende drie zaken zijn essentieel voor een krachtig Zuid-Holland Human Capital, onderdeel van onze economische agenda: 1) Een adaptief, adequaat en goed opgeleid arbeidspotentieel: 2) goed onderwijs om nieuwe instroom te realiseren en om bestaande werknemers bij- en om- te scholen: 3) een goed werkende arbeidsmarkt. Het beleid moet leiden tot: meer werknemerszekerheid voor bedrijven, werkzekerheid (i.p.v. baanzekerheid) voor werknemers, en meer inclusiviteit en duurzame inzetbaarheid van mensen waarbij hun talenten optimaal worden benut.

## 6.2 Middelen en activiteiten

Er is één HCA-subsidieregeling. Van het oorspronkelijke subsidieplafond (€5 miljoen) is inmiddels €4,6 miljoen toegewezen aan 13 deelakkoorden. De subsidie voor de komende jaren is gereserveerd tot en met 2027. Het succes van de Human Capital Agenda heeft ertoe geleid dat er veel nieuwe initiatieven in de pijplijn zitten. De urgentie van personeelstekort en van mismatch is onverminderd hoog en de tekorten gaan nog tenminste 20 jaar door. De transities en economische ontwikkeling in Zuid-Holland staan daarmee op het spel. Op dit moment wordt – omdat het ongewenst zou zijn als de HCA stagneert door uitputting van subsidie – daarom door het projectteam nader in kaart gebracht in hoeverre er aanvullend budget nodig voor de HCA-deelakkoorden moet en kan worden vrijgemaakt.

Het projectteam bestaat uit 4 fte (vijf personen): een programmamanager, twee strategisch projectadviseurs, een communicatieadviseur en een strategisch beleidsmedewerker. Het projectteam wordt gefaciliteerd door InnovationQuarter (werkplekken, (communicatie)middelen, en kwartiermakers). Deze overheadkosten van IQ maken onderdeel uit van het HCA-werkbudget, dat jaarlijks door de provincie aan IQ in beheer wordt gegeven. Ook de verantwoording van het budget vindt formeel (inhoudelijk door de programmamanager HCA) door IQ plaats.

## 6.3 Bevindingen

### *Onderzoek Birch 2018*

In 2018 heeft Birch in opdracht van de provincie en de Economic Board Zuid-Holland (EBZ) een onderzoek uitgevoerd naar de arbeidsmarkt in Zuid-Holland. Dat onderzoek onderscheidde vier knelpunten:

1. Zuid-Holland kampt met de grootste arbeidstekorten van Nederland: één op de vijf bedrijven kan onvoldoende gekwalificeerd personeel krijgen;
2. De arbeidsmarkt in Zuid-Holland is versnipperd en werknemers stappen niet snel over naar andere sectoren of regio's;
3. Zuid-Holland scoort slecht op het activeren van onbenut arbeidspotentieel;
4. Er is een gebrek aan organiserend vermogen en uitvoeringskracht op provinciaal niveau.

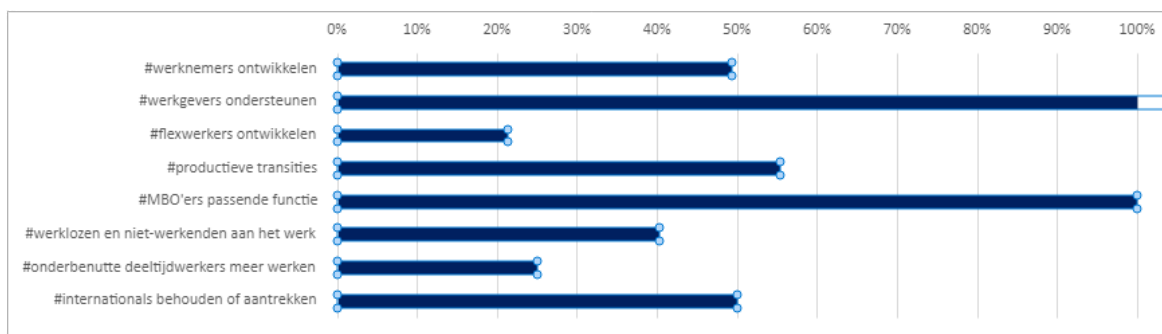
Op basis van het Birch onderzoek is in 2019 het Human Capital Akkoord (HCA) gelanceerd met de steun van 67 regionale publieke en private partners met als doel om de Zuid-Hollandse arbeidsmarkt structureel en duurzaam te verbeteren. De HCA startte met vier routes om bovenstaande knelpunten aan te pakken: binnen bedrijven leven lang ontwikkelen simuleren, tussen bedrijven, transities over regio- en sectorgrenzen heen, activeren onbenut arbeidspotentieel, en aantrekken en behouden buitenlands talent.

In 2020 heeft de provincie de Subsidieregeling deelakkoorden Human Capital opengesteld met een subsidie - plafond van €5 miljoen (t/m 2023) voor het financieren van deelakkoorden die bijdragen aan de kwantitatieve doelstellingen zoals benoemd in het HCA, zoals bijvoorbeeld: het opleiden van 40.000 werknemers, het faciliteren van 10.000 van werk naar werk loopbaantransities en 3.000 (middelgrote) werkgevers helpen aan nieuwe medewerkers. Inmiddels zijn 13 deelakkoorden van start gegaan. Hierbij financiert de provincie maximaal 25% van een deelakkoord, het overige deel komt van opleiders, bedrijven, brancheorganisaties en medeoverheden. De deelakkoorden zijn vraaggericht (behoefte bedrijven) en kennen een bottom-up aanpak.

*SEOR 2021*

Eind 2021 heeft SEOR een tussenevaluatie uitgevoerd van het Human Capital Akkoord (HCA): Halfwegevaluatie SEOR. De evaluatie leidt volgens SEOR tot een overwegend positief beeld: de HCA heeft toegevoegde waarde. SEOR concludeert dat de basis is gelegd: met de uitvoering onder triple helix verantwoordelijkheid van de EBZ, de inzet van de EBZ Taskforce Human Capital en het projectteam, de samenwerking met de provincie en de schil van alle HCA-partners, is een goede infrastructuur opgebouwd waarin partijen elkaar snel kunnen vinden. Tevens zijn er een goede werkwijze, met concrete Deelakkoorden en meetbare doelstellingen en resultaten en een passend ‘ecosysteem’ ingericht. Hierop kan worden voortgebouwd. De provinciale subsidieregeling maakt het mogelijk om initiatieven te versnellen en op te schalen.

Wat de exacte impact van de HCA is, viel eind 2021 nog niet met zekerheid te zeggen, de Agenda en subsidieregeling waren pas kort actief. Op basis van de committerende door de HCA-partners de voortgang van de huidige 13 deelakkoorden kan gesteld worden dat op een aantal doelstellingen goed gescoord wordt en de verwachting is dat deze ook vóór het einde van de termijn (eind 2025) behaald gaan worden. Bij andere doelstellingen is dat nog onzeker (in figuur 2 wordt toegelicht welke doelstellingen op schema liggen en welke achterblijven).



Figuur 2: Resultaten kwantitatieve doelstellingen HCA op basis van vastleggingen. Data per 1 augustus 2023.

Op basis van de tussenevaluatie is het Human Capital Akkoord uitgebreid van vier naar zeven routes en omgedoopt tot Human Capital Agenda 2.0 Zuid-Holland. Dit mede op basis van de aanbevelingen van de onderzoekers. Zo wordt sterker ingezet op techniekinstroom en -promotie, op inclusie en op een systeemdoorbraak door te lobbyen voor aanpassingen in wet- en regelgeving. Ook adviseerde SEOR om het lerend vermogen te stimuleren om de uitvoering van de HCA te verbeteren. Dit heeft inmiddels geleid tot het inrichten van een Learning Community rond de HCA-deelakkoorden. Daarbij wordt via inspiratiesessies en intervisie voor kwartiermakers en projectleiders van de deelakkoorden kennis en samenhang vergroot. Deze sessies voorzien volgens de deelnemers in de behoefte om kennis en ervaringen uit te wisselen. De sessies worden voortaan twee keer per jaar georganiseerd met als doel om een lerend netwerk (Learning Community) rond Human Capital in Zuid-Holland te stichten. Dit netwerk wordt blijkens evaluaties na afloop

bij iedere sessie zeer positief gewaardeerd door de deelnemers (de projectleiders en kwartiermakers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de deelakkoorden en de voorbereiding daarvan).

#### *Stakeholders*

De stakeholders bij de HCA waarderen de HCA als geheel ook positief, zo kan worden opgetekend uit de halfweg evaluatie en ook uit alle feedback die wordt ontvangen tijdens de systematische relatiegesprekken en (goed bezochte) HCA-events. Zij zijn te spreken over de actie- en resultaatgerichtheid van de HCA-aanpak, met concrete doelstellingen, die meetbaar zijn en ook via het HCA-dashboard gemonitord worden. Wat de exacte impact van de HCA zal worden, viel eind 2021 nog niet met zekerheid te zeggen, de Agenda en subsidieregeling waren pas kort actief.

### Samenvatting

De provincie draagt, in samenwerking met de EBZ, bij aan het versterken van de arbeidsmarkt in Zuid-Holland. De provincie heeft ervoor gekozen om, gelet op de primaire verantwoordelijkheid en rol van werkgevers en onderwijsinstellingen, de uitvoering van de HCA te positioneren via het gezamenlijke triple helix voertuig van de Economic Board Zuid-Holland. De provincie participeert daar zelf ook in en stuurt dus mee. Aanvullend stelt de provincie subsidie voor de HCA-deelakkoorden beschikbaar, met maximaal 25% cofinanciering, als hefboom voor gezamenlijk investeren. Ook financiert de provincie het projectteam en een werkbudget, waarmee de aanjaag- en ondersteunende functie vanuit de HCA wordt ingevuld. De gedeputeerde is via lidmaatschap van de EBZ en van de EBZ Taskforce Human Capital via twee kanalen direct in staat om (mee) sturing te geven aan de uitvoering van de HCA. Deze formule is, zoals aangegeven, door SEOR positief geëvalueerd. Met name het delen van de verantwoordelijkheden voor Human Capital, in plaats van een te eenzijdige regie vanuit de overheid, wordt door de onderzoekers verstandig gevonden. Ook het projectteam ervaart het gedeeld eigenaarschap als een belangrijke succesfactor voor hun stimulerende en ondersteunende werkzaamheden.

Uit onderzoek blijkt dat de initiërende rol van de provincie belangrijk was om het Human Capital Akkoord te lanceren en dat de provinciale subsidieregeling leidde tot een versnelling en opschaling van initiatieven t.a.v. het scholen van werknemers. De provincie heeft inmiddels €4,6 miljoen aan subsidies verstrekt aan 13 deelakkoorden. Het beoogde hefboomeffect blijkt in de praktijk goed te werken. De gekozen aanpak heeft tot nu toe geleid tot een bedrag van €30 miljoen aan cofinanciering door bedrijven, brancheorganisaties, opleiders en gemeenten. Dit is een hoog multipliereffect. Begin 2023 hebben Provinciale Staten besloten het subsidieplafond van de subsidieregeling te verhogen tot €8,8 miljoen en de looptijd te verlengen t/m eind 2027.

### Conclusie

Doelstellingen zijn helder geformuleerd, ook is de noodzaak van het beleid goed onderbouwd en aangegeven hoe de provincie zou moeten bijdragen aan het gewenste effect. Het gewenste effect wordt bereikt en dat is te zien aan de indicatoren. Het is aannemelijk dat de activiteiten leiden tot de prestaties en dus tot het gewenste effect.

# 7 Conclusies & Aanbevelingen

## 7.1 Conclusies

De beleidsevaluatie heeft enkele belangrijke lessen opgeleverd en er kan geconcludeerd worden dat:

**1 Het bleek tijdens de beleidsevaluatie niet mogelijk om de beleidskeuzes te beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid.**

Om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is een overzicht nodig welke activiteiten en prestaties de provincie levert, welk doel er met die prestaties bereikt moet worden en tot welke effecten die leiden en of het verband tussen de prestaties en effecten bewezen kan worden.

Prestaties is hierbij wat de provincie zelf doet. Uit de deelconclusies is gebleken dat er vaak niet aan alle randvoorwaarden is voldaan om tot een uitspraak te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het verschilt per beleidsprestatie of er gegevens ontbreken over de prestaties, de effecten, hoe de prestaties bijdragen aan het doel of de mate waarin de relatie tussen het effect en de prestatie is bewezen.

**2. De onderbouwing waarom de provincie het gekozen beleid voert is goed, de onderbouwing hoe activiteiten in samenhang bijdragen tot het doel kan beter.**

De provincie laat zich bij het opstellen van haar (ruimtelijk) beleid adviseren door gespecialiseerde adviesbureaus. Hiermee vult de provincie haar eigen expertise en data met inbreng vanuit actuele vakliteratuur, andere onderzoeken en data en de invalshoeken van verschillende marktpartijen en gemeenten in de praktijk. Uit de evaluatie blijkt ook duidelijk een goede onderbouwing waarom er gekozen is op bepaalde punten beleid te maken en waarom dit noodzakelijk is, maar minder goed waarom specifiek voor deze activiteiten gekozen is. Hierbij is het handig om het gewenste effect centraal te stellen en daarbij de activiteiten te kiezen waarvan je verwacht dat ze het meeste effect hebben. Op dit moment kan deze samenhang en afstemming vooraf beter, waardoor de provincie beter zou kunnen onderbouwen waarom er voor bepaalde activiteiten gekozen wordt.

**3. De doelen van de beleidskeuzes kunnen beter worden afgebakend**

De vier beleidskeuzes onder beleidsdoel 4.2 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat' impliceren een afbakening van een bepaald beleidsterrein, met bijhorende onderwerpen. Deze beleidskeuzes zijn vooral 'hoog over' beschreven. Een gedetailleerde afbakening nodig om te bepalen wat precies wordt verstaan onder: 1.

'Concurrerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen', 2. Het juiste kantoor, 3. Concentratie 4 Human Capital. En inclusief meetbare indicatoren voor succes. Het beter afbakenen van de doelen van beleidskeuzes zorgt voor een effectievere uitvoering, gerichtere inspanningen, grotere transparantie, wat uiteindelijk leidt tot beter beleid en betere resultaten. De voortgang kan nauwkeuriger worden gemonitord en geëvalueerd. Dit geeft ook meer grijpbaarheid en toegankelijkheid van het beleid.

Afgevraagd kan worden of beleidskeuzes de meest logische wijze is om het beleid vorm te geven, of dat er vormen zijn wellicht passender zijn bij de werkwijze of ambitie van de provincie. Het is van belang om met elkaar helder te hebben welke ambities en (integrale) doelen worden nagestreefd, hoe er idealiter gewerkt wordt en welke inrichting van beleid hiermee in lijn ligt, omdat deze beleidskeuzes ook raakvlakken hebben met meerdere beleidskeuzes en invulling geven aan de ruimtelijke puzzel/opgaven.

**4. Het doelbereik van de onderzochte beleidskeuzes zijn aannemelijk**

De evaluatie van het provinciale beleid toont een diverse mate van doelbereik in de verschillende beleidskeuzes. Het provinciaal beleid is gericht op het verbeteren van de prestaties en het behalen van specifieke doelen binnen de 4 beleidskeuzes. Elk van deze beleidskeuzes heeft zijn eigen unieke doelstellingen en uitdagingen, en de mate

waarin deze doelen worden bereikt varieert. In bepaalde gevallen is dit aantoonbaar gemaakt aan de hand van prestatie-indicatoren. Daarentegen was het moeilijker om aan te tonen of de beoogde effecten van de beleidskeuzes zijn gerealiseerd. Enerzijds had dit te maken met het ontbreken van effectindicatoren, anderzijds met het niet concreet genoeg of te algemeen formuleren van de beoogde effecten.

- Detailhandel: Er zijn goede aanwijzingen dat het clusteren van detailhandel tot het gewenste effect kan leiden, wat een belangrijk doel van de provincie is. Verdere verduidelijking van de prestaties en activiteiten zou helpen om dit succes nog beter te meten.
- Bedrijventerreinen: De provincie heeft duidelijke en wenselijke doelstellingen geformuleerd. Met meer inzicht in de specifieke bijdragen van activiteiten en prestaties kan de effectiviteit van het beleid nog beter worden aangetoond.
- Kantoren: De doelstellingen worden behaald en er is een positieve relatie tussen de activiteiten en de resultaten. Door verdere onderzoek naar de specifieke bijdragen kan deze relatie nog beter worden bevestigd.
- Human Capital: De doelstellingen zijn helder en goed onderbouwd. De provincie bereikt het gewenste effect, wat blijkt uit de indicatoren, en er is sterk bewijs dat de activiteiten leiden tot de gewenste prestaties en resultaten.

De provincie boekt vooruitgang en bereikt haar doelstellingen met name duidelijk binnen de beleidskeuzes Human Capital en Kantoren. Met verdere verduidelijking en onderzoek kan de effectiviteit in de detailhandel en bedrijventerreinen nog beter worden aangetoond.

## 7.2 Aanbevelingen

Gebaseerd op de bevindingen van de beleidsevaluatie, wordt voor toekomstige evaluaties aanbevolen om:

### 1. Maak onderscheid tussen verschillende evaluatieniveaus

Er bestaan verschillende soorten evaluaties. Waar bij een beleidsevaluatie (zoals deze) overkoepelend beleid met meerdere beleidsdoelen, instrumenten en activiteiten wordt geëvalueerd, zijn er ook evaluaties die op één enkel beleidsinstrument focussen. Bij een beleidsevaluatie wordt over het algemeen een breder perspectief gehanteerd, waardoor dit soort evaluaties als meer 'hoog over' wordt gezien. Een evaluatie van één beleidsinstrument heeft vaak een specifieke focus, waardoor dit als meer concreet wordt gezien. Bij elke evaluatie is het van belang om na te gaan met welk doel geëvalueerd wordt. Door verschillende evaluatieniveaus te hanteren, kan passender worden aangesloten op de vraag die de evaluatie moet beantwoorden. Voor bepaald beleid is het wellicht voldoende om inzicht te verschaffen in doelbereik, terwijl het voor een bepaald beleidsinstrument wenselijk is om de doeltreffendheid ervan in beeld te brengen. Het hanteren van verschillende evaluatieniveaus zorgt ervoor dat altijd een passende invulling kan worden gegeven aan de evaluatie.

### 2. Stel vooraf duidelijke beleidstheorieën op, met concrete doelen en indicatoren

Zowel voor het vergroten van de effectiviteit, als voor de evalueerbaarheid van beleid, is het van belang om aan de voorkant een duidelijke beleidstheorie op te stellen. Een beleidstheorie beschrijft de veronderstelde werking van het beleid of het beleidsinstrument. Concreet betekent dit dat de onderlinge samenhang tussen (beleids)doelen, middelen (in euro's en fte.), activiteiten en de beoogde prestaties en effecten zichtbaar zijn gemaakt. Met behulp van een beleidstheorie kunnen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid (instrument). Daarvoor moet de beleidstheorie aan een aantal randvoorwaarden voldoen:

- Er zijn (waar mogelijk) concrete (SMART) doelen geformuleerd
- Er is concreet gemaakt tot welke prestaties en effecten het beleid (instrument) moet leiden
- Er zijn concrete beleidsindicatoren geformuleerd om deze prestaties en effecten te meten
- De (aannames over) onderlinge samenhang tussen onderdelen van de beleidstheorie is expliciet gemaakt. Dit is extra belangrijk bij beleid waarbij veel contextfactoren spelen.

Een duidelijke en concrete beleidstheorie is noodzakelijk om in de toekomst, beleid op een goede manier te heroverwegen.

**3. Zorg ervoor dat activiteiten doelgericht zijn**

Doelgerichtheid betekent dat alle activiteiten gericht zijn op het realiseren van de gestelde doelen (of beoogde effecten). Dit ligt in het verlengde van een duidelijke beleidstheorie met concrete doelen. Door terug te redeneren vanuit de gestelde doelen, kan helder worden nagegaan hoe activiteiten hieraan moeten bijdragen. Maak ook de aannames die hierin zitten zichtbaar. Als een activiteit niet gericht is op het realiseren of bijdragen aan dit doel, dan moet overwogen worden of dit de juiste activiteit is. Door expliciet na te gaan welke activiteiten nodig zijn om het doel te realiseren, wordt het doelbereik vergroot.

**4. Zorg ervoor dat aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan voordat beleid geëvalueerd wordt**

Uit deze beleidsevaluatie zijn een aantal inhoudelijke en praktische lessen naar voren gekomen, die betrekking hebben op het goed inrichten en uitvoeren van een beleidsevaluatie in de toekomst. Met onderstaande punten moet in ieder geval rekening worden gehouden:

1. Het uitvoeren van (tussentijdse) onderzoeken en (tussentijdse) evaluaties gelijk laat lopen met de evaluatie van het beleid. In deze beleidsevaluatie is het meest recente beeld niet bij alle keuzes meegenomen. Dit is zonde en kan voorkomen worden door hier in de planning van de evaluatie rekening mee te houden.
2. Zet meer in op monitoring van activiteiten waarover inzichten opgehaald dienen te worden. Doe bijvoorbeeld een keer per jaar een steekproef van de staat van het vestigingsklimaat (Detailhandel, Bedrijventerreinen, Kantoren en Human Capital) en doe daarvoor met een onderzoek een nulmeting.
3. Om de kwaliteit van onze evaluaties te waarborgen en het proces te versnellen, is het noodzakelijk om meer capaciteit (FTE) en/of extra middelen toe te wijzen gedurende de evaluatieperiode.

**Bijlage**

Bronnenevaluaties

Beleidsfiches

