

‘Noord-Holland WelVarend’

**Evaluatie subsidieregelingen
Water als Economische Drager**

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

OPDRACHTGEVER:

Provincie Noord-Holland

DATUM:

28 november 2014

OPGESTELD DOOR:



Decisio BV

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 - 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Evaluatie subsidieregelingen Water als Economische Drager

Voor u ligt de samenvatting van het evaluatieonderzoek dat Decisio in opdracht van de provincie Noord-Holland heeft uitgevoerd van de subsidieregelingen van het programma Water als Economische Drager.

De geëvalueerde WED-regelingen zijn: 1) Watergebonden Bedrijvigheid (WB) en 2) Watertoerisme en -Recreatie (WTR). De evaluatie betrof de doeltreffendheid, de effecten en de inrichting van de regeling. Doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de mate van doeltreffendheid van de WED-subsidies tussen 2001 en 2013 om daaruit lering te trekken voor de toekomst. De aspecten doelmatigheid en rechtmatigheid waren daarmee geen onderdeel van de evaluatie.

Dit document bevat de samenvatting, conclusies en aanbevelingen van de evaluatie. In twee separate documenten zijn de met WED-subsidie ondersteunde projecten beschreven (bijlagerapport A) en wordt ingegaan op de uitkomsten van de analyses (bijlagerapport B).

De volgende mix van methoden en technieken is ingezet:

- Bestudering van projectplannen, voortgangsrapportages, beleidsstukken, sectorstudies en cijfermateriaal.
- Interviews met intermediairs en projectleiders, in combinatie met bezoeken aan projectlocaties.
- Casestudie van 20 projecten.
- Enquête onder betrokkenen bij projecten.
- Doorrekening met het Decisio-input/outputmodel.
- Belronde onder afgewezen projecten.

Een begeleidingscommissie met experts van de provincie en een externe commissie van deskundigen hebben de aanpak en (tussentijdse) resultaten op kritische wijze getoetst en aangescherpt.

Inhoud

1. Doelen, regelingen en beschikte middelen WED	1
2. Doelbereik	3
3. Economische effecten	4
4. Meer <i>behoud</i> dan <i>groei</i> van bedrijven, bestedingen en banen.....	6
5. Sectorale en regionale aspecten	7
6. Belang van de subsidie	8
7. Inrichting van de regeling.....	9
8. Slotconclusies en aanbevelingen.....	10

1. Doelen, regelingen en beschikte middelen WED

De hoofdambitie van het programma Water als Economische Drager is om de economische potentie van het water als vaarinfrastructuur maximaal te benutten. Het WED-programma loopt sinds 2001. In de beginperiode ging het alleen om grotere WTR-projecten, vanaf 2006 kwam daar WB bij. Vanaf 2008 hebben de uitvoeringsregelingen een tendervorm¹. Totaal is in de periode 2001 - medio 2014 circa 40 miljoen euro toegekend aan projecten, grofweg fifty-fifty verdeeld over WB en WTR.

Doelen Water als Economische Drager

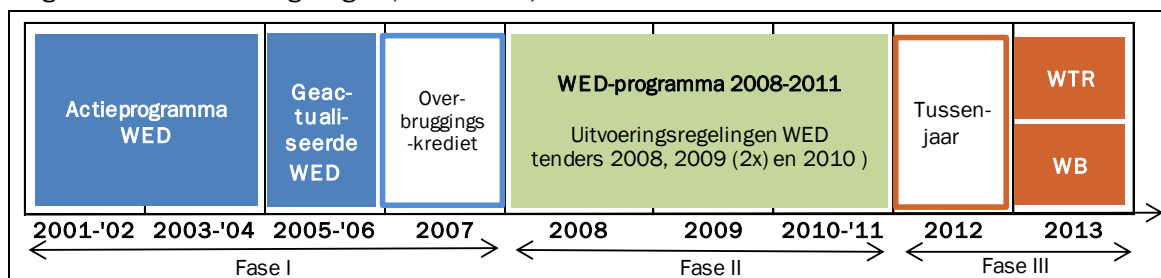
De hoofdambitie van het WED-programma is vanaf de start geweest om de economische potentie van het water als vaarinfrastructuur maximaal te benutten en daarmee de regionale economie van Noord-Holland te versterken. Dit is uitgewerkt in de volgende subdoelen:

1. Toename economische waarde bedrijventerrein (haventerrein of havengebonden bedrijventerrein) af te meten aan ontwikkeling:
 - a. omzet/productie
 - b. (watergebonden) bedrijvigheid
 - c. toename investeringen
 - d. kade(s) en terrein(en) aan water
2. Ontwikkeling werkgelegenheid in:
 - a. watertoerisme en -recreatie
 - b. binnenvaart en havengebonden sectoren
3. Groei van overslag in havens en vervoer over water
4. Groei van bestedingen in WTR

Drie fasen

De looptijd van het WED-programma kan in drie hoofdfasen worden verdeeld. In de beginfase van het WED-programma lag de focus op het watertoerisme en vooral de standemastroute. Vanaf 2005-2006 kwamen daar vervoer over water en watergebonden bedrijvigheid bij. Vanaf 2008 schrijft de provincie tenders uit waarop subsidieaanvragen kunnen worden ingediend (figuur 1).

Figuur 1. Fasen WED-regelingen (2001-2013)



¹ Onder de term tender verstaat de provincie een subsidieregeling met een relatief korte openstellingstermijn.

Beleidscyclus

Vanaf 2006 zijn verschillende analyses en beleidsdocumenten gebruikt om het WED-programma en de gehanteerde criteria aan te scherpen. Dit was geen geformaliseerde en consistent doorgevoerde beleidscyclus, wel zijn herhaaldelijk recente ontwikkelingen en inzichten verwerkt in aangescherpte inhoudelijke tender- en beoordelingscriteria. Bij de heroverwegingen speelden vaak ook spelende politieke prioriteiten en keuzes een rol, bijvoorbeeld om extra geld vrij te maken in het kader van de bestrijding van de gevolgen van de economische crisis of om een groter gewicht aan duurzaamheid te hangen.

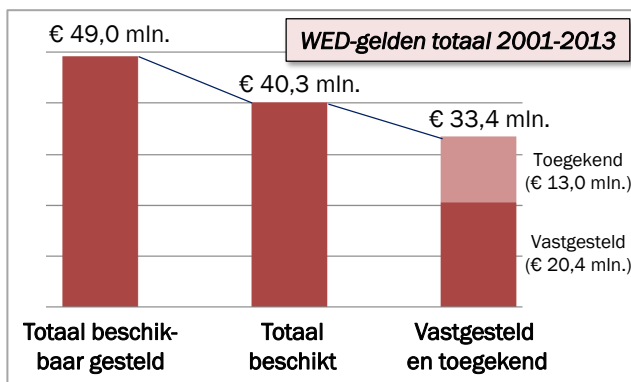
WED-middelen

De begrote WED-middelen (totaal 49 miljoen euro) zijn als volgt verdeeld over de drie fasen:

Tabel 1. Verdeling begrote WED-middelen

Fase	Beschikbare WED-middelen	Beschikte WED-middelen	Vastgestelde WED-middelen
Fase I (2001-2007)	€ 25,2 mln	€ 21,2 mln (84% v.d. beschikbare middelen)	€ 16,0 mln (63% v.d. beschikbare middelen)
Fase II (2008-2010)	€ 15,4 mln	€ 12,8 mln (83% v.d. beschikbare middelen)	€ 3,4 mln (22% v.d. beschikbare middelen)
Fase III (2012-2013)	€ 8,4 mln*	€ 6,3 mln (75% v.d. beschikbare middelen)	€ 1 mln (12% v.d. beschikbare middelen)
Totale	€ 49,0 mln	€ 40,3 mln (82% v.d. beschikbare middelen)	€ 20,4 mln (42% v.d. beschikbare middelen)

Van de begrote middelen is afgerond 40,3 miljoen euro toegekend ('beschikt') aan projecten, waarvan 19,4 miljoen euro WB en 20,8 miljoen euro WTR. Op 1 juli 2014 was 20,4 miljoen euro definitief vastgesteld voor afgeronde projecten: 10 miljoen euro voor WTR-projecten en 10,4 miljoen euro voor projecten in de WB-sector. Doordat een aantal projecten is ingetrokken of in omvang teruggebracht, is er momenteel circa 9 miljoen euro aan WED-middelen in de pijplijn voor projecten die lopen of nog in voorbereiding zijn. Redenen voor intrekking of *downsizing* zijn divers: uitval van vraag, niet kunnen verwerven van gronden, faillissement, procedurele knelpunten etc. Daarnaast is er 4 miljoen euro aan middelen die zijn vrijgevallen en opnieuw zijn toegekend. Dit is samen 13 miljoen euro. Opgeteld bij de 20 miljoen euro aan vastgestelde projecten, komen we derhalve uit op **totaal 33,4 miljoen euro vastgestelde en toegekende WED-gelden** (zie ook nevenstaande figuur).



2. Doelbereik

Uit de projectenanalyse komt naar voren dat zowel de WB- als de WTR-projecten hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. De WED-doelstellingen zijn niet geoperationaliseerd en er is geen nulmeting gedaan. Daardoor is niet in kwantitatieve zin aan te geven in hoeverre de doelen zijn bereikt. Veel projecten hebben tot doel de kwaliteit en/of duurzaamheid te vergroten. Investerings hierin leveren in beperkte mate extra bestedingen op, maar versterken wel het (water)toeristisch product van de provincie. Projecten die bestaan uit een mix van investeringen in kwaliteit, bereikbaarheid en voorzieningen, genereren de meeste economische effecten.

Doelbereik projecten Watergebonden bedrijvigheid

De werking van de 16 ondersteunde WB-projecten sluit in hoofdlijn aan bij wat was beoogd, namelijk om kades beter te benutten voor overslag waarmee ook werkgelegenheid is gemoeid. Met name het project Visserijkade in Den Helder heeft gezorgd voor een impuls, hetgeen zichtbaar is aan de banengroei op het op korte afstand gelegen bedrijventerrein Westoever, waar bedrijven zijn gevestigd die gebruik maken van de Onderzeedienstkade en de Visserijkade. Verder valt op dat in de laatste tender een aantal subsidieaanvragen is gedaan door private organisaties die goed aansluiten bij de overall-ambitie van de WED-regeling om een betere economische benutting van vaarwater te krijgen door het mogelijk, dan wel aantrekkelijker te maken om meer per binnenvaart over te slaan. Van twee revitaliseringsprojecten in Schagen en Medemblik is in beperkte mate duidelijk wat die hebben bijgedragen aan de WED-doelen. De algemene vestigingskwaliteit van de betreffende terreinen is verbeterd, waarvan ook de gevestigde watergebonden bedrijven profiteren. Deze projecten lijken echter eerder in de HIRB-regeling thuis te horen.

Doelbereik projecten Watertoerisme en -recreatie

Op een enkele uitzondering na dragen alle WTR-projecten bij aan behoud of groei van de bestedingen en daarmee aan de werkgelegenheid in de sector watertoerisme en -recreatie. Er zijn daarbij wel aanzienlijke verschillen tussen de projecten. Met name projecten in de groeimarkt van de (rivier)cruisevaart hebben positieve effecten op bezoekers en bestedingen en daarmee op banen. De ontwikkelingen in de markt zorgen ervoor dat het tekort aan ligplaatsen in jachthavens in het IJsselmeergebied en de Kop van Noord-Holland is omgeslagen in een overschot, waardoor de effecten van een deel van de projecten lager uitvallen dan vooraf ingeschat.

Extra ligplaatsen, beperkt aantal projecten kleine recreatievaart, toename investeringen in kwaliteit

Bij volledige realisatie van alle plannen worden er 400 á 500 ligplaatsen gerealiseerd, waarvan enkele tientallen voor cruise- en charterschepen. Circa driekwart van de ligplaatsen is vòòr 1 juli 2014 gerealiseerd. Een zeer beperkt aantal projecten betreft investeringen voor de kleine recreatievaart. Een deel van de vooral meer recente projecten omvat het realiseren van (openbare) voorzieningen voor walstroom, water, sanitair e.d. Deze investeringen trekken niet zozeer nieuwe recreanten aan, maar zijn wel van belang voor de kwaliteit en duurzaamheid van de havens en daarmee voor behoud van bestedingen en banen. Dergelijke investeringen versterken daarmee het WTR-product van Noord-Holland. Tevens wordt hiermee ingespeeld op de toenemende eisen van de consument.

BRTN

De met WED-gelden gesubsidieerde projecten zijn voor het overgrote deel gesitueerd aan zeil- en/of motorbotenroutes in het basisrecreatietoervaartnet (BRTN), zie kaart hiernaast.

Combinaties van investeringen leveren het meeste op

Uit de projectanalyse en uit ervaringen in Zeeland met het Transcoast-project blijkt dat projecten met een gemengd pakket aan investeringen in capaciteit, kwaliteit, voorzieningen en bereikbaarheid de meeste bestedingen opleveren per geïnvesteerde euro. Daarnaast levert het meerwaarde op om aan te sluiten op de kwaliteiten en voorzieningen in de (directe) omgeving. Een voorbeeld is Schelphoek Alkmaar (WED-programma 2008-2011) waar aan de rand van het centrum een passantenhaven is gerealiseerd, in combinatie met investeringen in wonen aan het water, een parkeergarage, sanitaire/havenvoorzieningen en restaurants met terrassen direct bij de steiger. Hierdoor worden meer bezoekers en bestedingen aange trokken dan wanneer er alleen ligplaatsen waren gerealiseerd, of wanneer een dergelijke investering in een afgelegen gebied was gedaan.



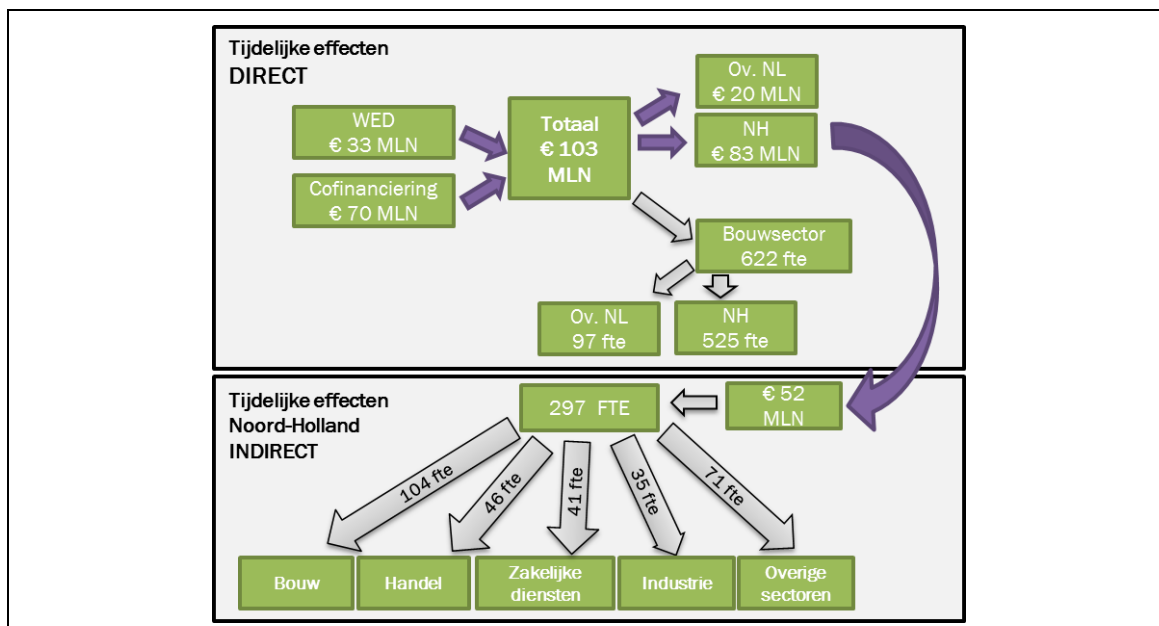
3. Economische effecten

Met de 33,4 miljoen WED-subsidie aan afgeronde, lopende of in voorbereiding zijnde projecten is in totaal 103 miljoen euro aan investeringen gemoeid, hetgeen neerkomt op een investeringsmultiplier van twee. Met de met WED-subsidie gesteunde projecten zijn 1.133 tijdelijke banen gemoeid (arbeidsjaren), waarvan ruim 820 in de provincie. De WED-projecten leveren Noord-Holland circa 43 miljoen euro aan extra permanente directe en indirecte bestedingen per jaar op, resulterend in ruim bijna 330 permanente banen.

Tijdelijke effecten

Sinds 2001 is 33,4 miljoen euro WED-subsidiegeld beschikbaar aan projecten die zijn vastgesteld of per 1 juli 2014 nog lopen of in voorbereiding zijn. Met dit geld is in totaal 103 miljoen euro aan investeringskosten gemoeid. Dit komt neer op 70 miljoen euro aan cofinanciering, oftewel een investeringsmultiplier van twee. De totale investeringen van 103 miljoen komen terecht in de bouwsector en vergroten de landelijk toegevoegde waarde van de bouw met 36 miljoen euro, waarvan 80 procent in Noord-Holland.

Figuur 2. Tijdelijke effecten investeringen WED-projecten (inclusief WED-gelden), 2001-2013



In termen van banen levert de realisatie van de projecten 622 directe voltijdsbanen (arbeidsjaren) op, waarvan 525 binnen Noord-Holland. Indirect is het effect 511 arbeidsjaren, waarvan bijna 300 binnen de provinciegrenzen². Met de met WED-subsidie gesteunde projecten gaan dus 1.133 arbeidsjaren gepaard, waarvan ruim 820 in de provincie.

Hoewel deze banen in de bouw terecht komen en - door toeval - voor een groot deel in het crisisjaar 2009, moeten de WED-regelingen niet als bijzonder zinvol instrument worden gezien om de gevolgen van de crisis te bestrijden of om banen te scheppen. Daarvoor is het aantal banen te klein en de realisatietijd van de meeste projecten te lang en te beperkt beïnvloedbaar.

Structurele (permanente) effecten³

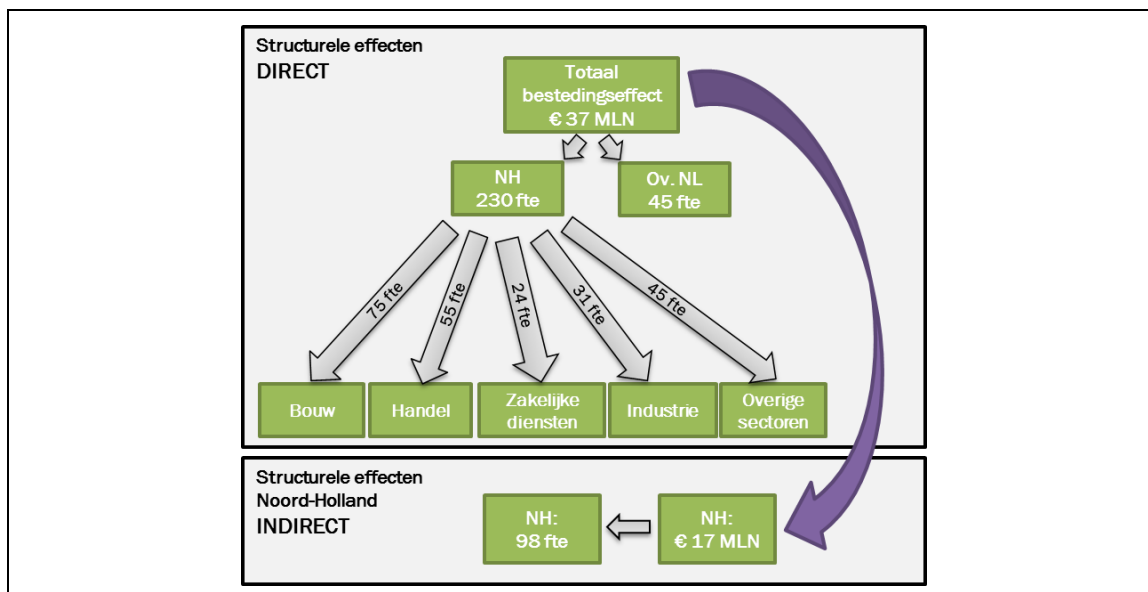
De WED-projecten genereren samen *structureel* een direct bestedingseffect in Noord-Holland van ruim 37 miljoen euro per jaar. Deze bestedingen leveren 230 structurele arbeidsplaatsen (FTE) op, waarvan het grootste deel (161 arbeidsplaatsen) in de handel, horeca en vervoer en opslag (figuur 3). Indirect zorgt de bestedingsimpuls door de WED-projecten voor nog eens 23 miljoen euro aan indirecte bestedingen, waarvan 17 miljoen euro in Noord-Holland terecht komt. Vertaald naar werkgelegenheid gaat het om bijna 100 structurele indirecte arbeidsplaatsen in de provincie.

Ook deze permanente effecten zijn in relatieve zin beperkt: de met WED-projecten gemoede banen vormen nog geen 0,5 procent van de totale werkgelegenheid in de WB- en WTR-sectoren in Noord-Holland.

² Door afrondingen is de optelling van de aantallen fte's per deelsector 1 fte te laag.

³ Bij het berekenen van de tijdelijke en structurele effecten van de WED-projecten zijn zowel de afgeronde als de nog lopende en in voorbereiding zijnde projecten meegenomen.

Figuur 3. Structurele effecten WED-projecten, tot 1 juli 2014



4. Meer *behoud* dan *groei* van bedrijven, bestedingen en banen

De meerwaarde van de WED-subsidies ligt eerder in de bijdrage aan behoud dan in termen van groei van overslag, bezoekers, bestedingen en banen. Groeisectoren als offshore en cruisevaart zijn hierop uitzondering.

Uit de sectorale en regionale analyses blijkt dat zowel WTR als WB als geheel geen groeisectoren zijn. In combinatie met de langdurende crisis heeft dit tot gevolg dat op veel watergebonden bedrijventerreinen sprake is van een afname van werkgelegenheid in de afgelopen periode. Alleen bij het project herinrichting haven Den Helder is een zichtbare impuls geweest op de banen- en bedrijvigheidsontwikkeling. Bij andere projecten in Noord-Holland-Noord bestaat het effect primair uit het behoud van bedrijven en banen. Door de crisis en procedurele oorzaken zijn verder enkele grote WB-projecten vertraagd, voor een (klein) deel gerealiseerd of zelfs volledig ingetrokken. Enkele recente door bedrijven ingediende projecten in het Noordzeekanaalgebied beogen meer per binnenvaart te vervoeren in plaats van over de weg. Dergelijke projecten zijn gunstig voor duurzame logistiek en terugdringing van de congestie op de weg in het stedelijk gebied. Het effect op banencreatie is beperkt.

Ook het aantal recreatievaarbewegingen neemt af in de Kop, hetgeen in lijn is met de gehele ontwikkeling van de WTR-markt. Uitzondering is de cruisevaart die een groeimarkt is. Omvang en groei van bestedingen en banen dankzij de cruisevaart komen niet scherp uit de cijfers naar voren doordat deze voor een zeer groot deel neerslaan in de horeca, detailhandel en cultuursector (vallen buiten de definitie van de WTR-sector) en bij rederijen die niet in de regio zijn geregistreerd.

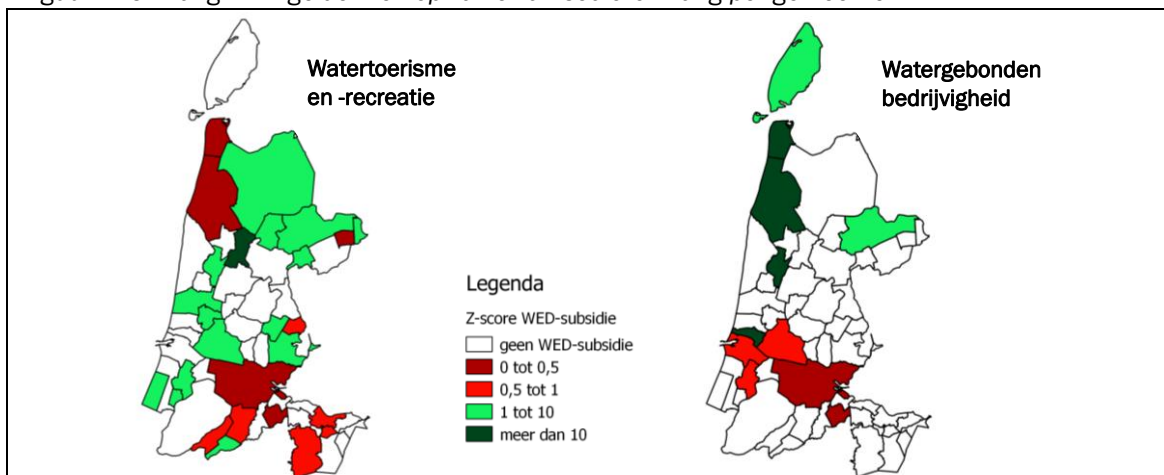
5. Sectorale en regionale aspecten

Tussen de regio's in de provincie Noord-Holland zijn grote verschillen in intensiteit van waterrecreatie en omvang van watergebonden activiteiten. Kijkend naar het aantal WED-projecten komt dit ook naar voren. Gemeten in omvang van de WED-subsidies ten opzichte van de omvang van de WB- en WTR-sectoren dan is er sprake van enige onbalans.

De WTR-markt als geheel stabiliseert waarbij er met name in de Kop een overschot aan ligplaatsen is ontstaan. De cruisevaart en het sloepensegment zijn groeimarkten. Voor WB geldt dat de offshore voor bepaalde havens een groeisector is die ook in de komende jaren kansen biedt. De werkgelegenheid in de WB-sector als geheel is stabiel tot licht afnemend.

Opvallend is dat er relatief veel WTR-subsidie naar Hollands Kroon en West-Friesland gaat. Noord-Holland-Zuid is met name wat betreft WB-gelden 'onderbedeeld', terwijl in het zuidelijke deel van de provincie zowel de WB- als de WTR-sector omvangrijker is dan in de andere Noord-Hollandse regio's.

Figuur 4. Omvang WED-gelden ten opzichte van sectoromvang per gemeente*



* Z-score: kleiner/groter dan 1: minder/meer WED-subsidie verleend dan op grond van sectoromvang verwacht
Bron: Decisio op basis van cijfers LISA en provincie Noord-Holland

Uit de regionale analyse blijkt dat de volgende regionale omstandigheden en marktkenmerken en -ontwikkelingen een rol spelen in het rendement van de WED-gelden:

- Niet te voorzien waren de ernst en duur van de economische crisis. Hierdoor viel het markt-draagvlak onder een aantal grote WB-projecten weg met als gevolg dat ze werden ingetrokken door de aanvragers. Een aantal WTR-projecten is in afgeslankte vorm doorgegaan en/of leverde minder bestedingen op dan verwacht, mede doordat het tekort aan ligplaatsen is omgeslagen in een overschot. De focus in projecten is meer komen te liggen op kwaliteitsverhoging.
- In Noord-Holland-Noord zijn de vervoersstromen 'dun' en is er eerder sprake van een stabilisering dan van groei. Hier spelen al sinds enkele jaren plannen voor havenprojecten die ofwel inmiddels zijn ingetrokken (Alkmaar) ofwel (vooralsnog) niet van de grond komen (Texel, Oude Zeug, RHB). Het is zeer de vraag in hoeverre er ladingaanbod is voor deze projecten, en daarmee in hoeverre WED-gelden hier zullen renderen.

- De offshoresector, in het bijzonder in Den Helder, IJmuiden en mogelijk ook het Noordzeekanaalgebied, kan de komende jaren gaan profiteren van de plannen om windmolenparken op zee te gaan ontwikkelen.
- Aanvragen door private partijen sluiten directer aan bij de markt dan overheidsgedreven projecten. Als een ondernemer mee-investeert ziet hij er brood in en verwacht hij dus dat er markt vraag naar is. Met name in de laatste twee jaar zijn er, dankzij de tijdelijke soepeler opstelling van de Europese Commissie t.a.v. staatssteun, diverse aanvragen geweest door particuliere organisaties. Deze zijn grotendeels nog niet gerealiseerd, het is daarmee afwachten of deze vaker zullen doorgaan dan overheidsprojecten. Daarnaast geldt dat onder ingetrokken aanvragen meer projecten zitten van private partijen dan van overheden (7 tegen 4).

6. Belang van de subsidie

Uit de enquête en de casestudies blijkt dat ruwweg een kwart van de projecten zonder WED-subsidie niet zou zijn doorggegaan. De helft gaat later of in afgeslankte vorm door. Het resterende kwart van de projecten zou ook zonder WED-subsidie gewoon zijn doorgezet. Het WED-programma en de bijbehorende subsidieregelingen hebben als neveneffect dat het partijen aanzet om initiatieven op te zetten en uitvoeringsgereed te maken. Ook speelt de WED-subsidie een rol om andere (financiële) partners van belang en haalbaarheid van het betreffende project te overtuigen.

Uit de projectanalyse en de enquête blijkt dat grofweg een op vier projecten zonder subsidie helemaal niet wordt gerealiseerd. De helft wordt alsnog gerealiseerd maar over een langere periode en/of in afgeslankte vorm en een kwart wordt conform projectplan uitgevoerd.

Als naar de subsidieomvang wordt gekeken, is het belang van de WED-bijdrage groter dan in termen van aantal projecten. Zonder WED-gelden zou 83 procent van de investeringen niet, later of moeizamer zijn gerealiseerd.

Op verschillende manieren is het subsidie-instrument van belang voor projecten:

- De subsidie wordt ingezet om de (co-)financiering van een project rond te krijgen. Zonder subsidie wordt het project in zijn geheel niet uitgevoerd.
- De subsidie wordt ingezet om extra kwaliteit en/of duurzaamheid aan een project toe te voegen. Zonder subsidie wordt het project deels of meer sober uitgevoerd.
- Met de subsidie kan het project eerder in de tijd worden uitgevoerd en gerealiseerd.
- De subsidie wordt ingezet als alternatief voor een deel van het eigen beschikbare budget. Zonder subsidie wordt het project in dezelfde vorm uitgevoerd als met subsidie.
- De subsidie helpt om andere instanties (financieel) mee te krijgen, zoals het Rijk, de gemeente, omwonenden en andere belanghebbende partijen.

Het afwijzen of intrekken van een aanvraag resulteert in de meeste gevallen in een vertraging in het behalen van de beoogde effecten (stimuleren van bedrijvigheid en werkgelegenheid, het aantrekken van bestedingen). Projecten worden uitgesteld omdat eerst andere financieringsbronnen moeten

worden gevonden, waardoor de beoogde effecten pas later (kunnen) optreden. Een meer sombere/bescheiden uitvoering van een project leidt er veelal toe dat de potentiële effecten van een project niet ten volle worden behaald. Met name het financieel rondkrijgen van een aantal grote projecten blijkt zonder WED-bijdrage lastig, waardoor in termen van investeringen het belang van de subsidie relatief groter is dan in termen van aantallen projecten.

De WED-subsidie vormt verder niet alleen een sluitstuk van de financiering, vaak is het ook in de idee-ontwikkelings- en initiatieffase van belang. Het WED-programma en de regelingen werken als middel om partijen te activeren en te prikkelen om met projecten te komen. Verder speelt de WED-subsidie een rol om draagvlak en additionele financiering voor project te verkrijgen. Het feit dat de provincie een project ondersteunt, fungeert regelmatig als een soort keurmerk dat het om een belangrijk en kansrijk project gaat.

7. Inrichting van de regeling

In het algemeen zijn de WED-regelingen werkbaar en ervaart het veld de samenwerking met de provincie als coöperatief en vruchtbaar. De tendervorm sluit aan bij de werkwijze van gemeenten en marktpartijen, zij het dat voor WTR geldt dat het voor sommigen lastig is de deadlines te halen. Ook het instrument subsidie is op hoofdlijn passend. Veel van de projecten betreffen (publieke) voorzieningen waaruit geen directe financiële opbrengsten voortvloeien. Voor deze projecten is er geen verdienmodel op basis waarvan kan worden overgegaan tot een participatie of lening. Beseft moet worden dat er ook andere instrumenten zijn die de provincie kan inzetten om de WED-doelen te helpen bereiken, zoals partijen bij elkaar brengen, kennis verspreiden of (juridische-planologische) belemmeringen wegnemen.

Over de beschikbare informatie en helderheid van de uitvoeringsregelingen zijn projectleiders positief. De criteria zijn helder en werkbaar. Het gebruik van tenders wordt gezien als een adequate manier om projectaanvragen los te krijgen. De termijnen in de WTR-regeling worden soms als moeilijk haalbaar ervaren, mede in verband met de complexiteit van projecten, de procedures en de drukte in het hoogseizoen. Bij vertraging en het aanvragen van uitstel wordt de opstelling van de provincie als flexibel ervaren. De organisatie van een vooroverleg kan bijdragen aan het formuleren van een zo passend en doeltreffend mogelijk project. Het gebruik van voortgangsrapportages wordt gezien als een werkbaar middel, waarmee de provincie het overzicht kan bewaren en sturing kan geven.

De meeste WED-projecten betreffen publieke infrastructuur, zoals het sloepennetwerk in de Gooi- en Vechtstreek en de Vooroever Medemblik. Deze projecten hebben geen verdienmodel of sluitende business case zodat een subsidie het meest geschikte instrument is. Voor een aantal andere projecten - met name van private partijen en in de laatste periode - zou een lening of participatie een passende vorm van financiële ondersteuning kunnen zijn om een project te realiseren. Voor deze projecten geldt dat er mede dankzij de WED-subsidie projecten worden gerealiseerd die opbrengsten genereren, bijvoorbeeld aanlegplaatsen in jachthavens, opslagruimte e.d. Op basis van deze constatering zou de financiële ondersteuning voor dergelijke aanvragen de vorm van een participatie of

lening kunnen krijgen. Echter, uit de gesprekken en de stukken blijkt dat in een beperkt aantal projecten substantiële winsten of opbrengsten zijn gerealiseerd of te verwachten.

De provincie heeft naast financiële instrumenten ook andere tools waarmee de sector kan worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Ze kan ook inbrenger zijn van kennis en stakeholders en ideeën met elkaar in contact brengen. Dit is in 2010 gebeurd bij het onderzoek naar de watersportsector. Er zijn toen regionale factsheets gemaakt en er is een bijeenkomst met betrokkenen geweest waar de uitkomsten van het onderzoek zijn gepresenteerd. Bij de totstandkoming van de Netwerkstrategie Vaarwegen en Binnenhavens (2007) zijn eveneens regjobijeenkomsten georganiseerd waarbij met gemeenten, ondernemers en andere spelers is gediscussieerd over kansen, ontwikkelingen en knelpunten. Verder moet worden bedacht dat er ook belangrijke verbindingen liggen met andere beleidsvelden zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, water, milieu en natuur etc. en de instrumenten die vanuit die terreinen beschikbaar zijn. Investerings in een duurzame haven zijn ook goed voor de sector, het realiseren van een jachthaven of aanlegplekken heeft ook positieve effecten op de stedelijke omgeving en soms moet de oplossing van een probleem niet worden gezocht in het verstrekken van een subsidie maar in het wegnemen van een fysieke of juridische barrière.

8. Slotconclusies en aanbevelingen

Projecten hebben bijgedragen aan ambitie, aanscherping doelen voor focus en monitoring

In de bijna 14 jaar dat het WED-programma loopt, is een zeer divers palet aan projecten ondersteund. De provincie heeft in totaal 33,4 miljoen euro subsidie toegekend, waarvan 20,4 miljoen euro daadwerkelijk is besteed (stand 1 juli 2014). Met de WED-projecten is in totaal 103 miljoen euro aan investeringen gemoeid, ongeveer gelijk verdeeld over WB en WTR. De projectanalyse leert dat het programma en de projecten in lijn zijn met het doel dat de provincie Noord-Holland zich met Water als Economische Drager had gesteld. Of het doel 'optimale benutting' is gehaald is lastig te zeggen, maar het water kan altijd nog intensiever worden gebruikt. Aanbeveling in dit verband is om dit *overall*-doel en de subdoelen concreter en meetbaarder te maken (wanneer is sprake van 'optimale benutting'). Zowel als richtsnoer voor de regelingen als om van tijd tot tijd te monitoren of het programma op koers ligt.

Beperkte effectiviteit voor bestrijding gevolgen crisis en stimulans werkgelegenheid

Door de investeringsimpuls die gemoeid is met de WED-projecten zijn ruim 1.100 arbeidsjaren geschapen. Het structurele bestedingseffect is circa 54 miljoen euro (direct en indirect), voor Noord-Holland resulterend in bijna 330 permanente voltijdsbanen. Ondanks deze resultaten moeten de WED-regelingen niet worden gezien als een effectief instrument om de werkgelegenheid te stimuleren of de gevolgen van de crisis te bestrijden. Daarvoor is het teveel een druppel op de gloeiende plaat en is het moment waarop de investeringen daadwerkelijk worden gepleegd onvoldoende stuurbaar.

Rendement gelegen in gericht investeren in samenhangende, structuurversterkende projecten

De meerwaarde van de WED-regeling is vooral gelegen in het gericht (mee-)investeren in projecten die het 'watertoeristisch product' van Noord-Holland te versterken. Op WB-gebied ligt de werking erin om te zorgen voor goede kadefaciliteiten, zodat watergebonden activiteiten kunnen doorontwikkelen.

Met **structuurversterkende projecten** wordt bedoeld dat er meer en betere voorzieningen en faciliteiten komen, dat er voldoende ligplaatsen en ruimte op de kades en natte bedrijventerreinen worden gerealiseerd, zodat er een structurele impuls wordt gegeven aan bezoekers, bestedingen en vervoer over water. Waardoor bedrijven omzet realiseren, mensen in dienst gaan nemen en gaan investeren.

Projecten die onderdeel zijn van een samenhangend pakket van investeringen in kwaliteit, capaciteit, bereikbaarheid en voorzieningen leveren daarbij meer rendement op dan projecten die alleen de kwaliteit verbeteren of alleen meer ligplaatsen realiseren. Aanvragen zouden in dit kader erop getoetst kunnen worden of ze onderdeel zijn van een samenhangend pakket en op de relatie van de investering met (omgevings)aspecten.

Meer probleem- en marktgerichtheid in het WED-programma

Voor beide WED-sectoren geldt dat aansluiting bij de marktontwikkelingen en -behoefte essentieel is om maximaal rendement te behalen. Het is niet altijd te voorspellen hoe de markt zich zal ontwikkelen. Zo was niet te voorzien dat het tekort aan ligplaatsen in jachthavens in korte tijd zou omslaan in een overschot en dat door ontwikkelingen in de containermarkt de vraag naar zeehaventerrein zou inzakken. Niettemin is het van belang om kritisch en vooral ook probleemgericht te kijken naar de marktonderbouwing van projectaanvragen. Bij welke ontwikkeling sluit het project aan, welk knelpunt wordt opgelost, is sprake van een groeimarkt? Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de cruisevaart en de sloepenmarkt groei markten zijn voor WTR, en dat het overschot aan ligplaatsen voor jachten met name voor de Kop geldt. In de WB-sector is de offshore een belangrijke groei markt die met name voor Den Helder, IJmuiden en mogelijk het Noordzeekanaalgebied kansen biedt voor de komende jaren. Het zwaartepunt van het vervoer over water in Noord-Holland ligt in Amsterdam, Zaanstad en IJmuiden, voor de Kop geldt dat vervoersstromen dun zijn en dat er beperkte groeiperspectieven zijn voor de watergebonden bedrijvigheid, uitgezonderd de offshore in Den Helder. Specifieker, gericht en wellicht ook proactiever projecten ondersteunen kan helpen om meer rendement uit de regeling te halen dan op de huidige, generieke en reactieve manier. Aandachtspunt is om het juridisch haalbaar te houden in termen van gelijke behandeling, transparantie e.d..

Meer structuur in beleidscyclus

Hierop aansluitend is een meer gestructureerde beleidscyclus zinvol. Dat wil zeggen dat regelmatig en sowieso bij elke herijking van het programma en/of de regelingen een (SWOT-)analyse wordt gedaan van sectorale en regionale ontwikkelingen. De uitkomsten kunnen tevens worden gebruikt als input voor regionale discussies met gemeenten en marktpartijen over knelpunten en kansen.

Advies Commissie van Deskundigen

De aanpak en uitkomsten van het evaluatieonderzoek zijn getoetst door een externe Commissie van Deskundigen bestaande uit drs. Rik Hindriks (deskundige rekenkameronderzoek, subsidieadviseur), ir. Toon Peters (zelfstandig adviseur met internationale expertise op het gebied van kust- en watertoerisme) en prof. dr. Pieter Tordoir (hoogleraar economische geografie UvA). Op twee momenten is de Commissie bij elkaar gekomen, samen met de provinciale betrokkenen en de Decisio-onderzoekers. De eerste keer was op 26 juni 2014 bij aanvang van het onderzoek. Bij deze gelegenheid hebben de commissieleden hun visie gegeven op de aanpak van het onderzoek en de gekozen methoden en technieken. Ze droegen tevens aandachtspunten aan voor de evaluatiestudie. De Commissie is op 13 november 2014 bij elkaar geweest om te reflecteren op de onderzoeksuitkomsten en om ideeën aan te dragen voor toekomstig beleid. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie zijn:

- Het is een degelijk onderzoek dat recht doet aan het beleidseconomische vraagstuk en waarin de onderzoeksmethoden en technieken goed zijn toegepast. Het document geeft bruikbare handvatten voor een grondige discussie over de provinciale rol en vorm en inhoud van het sectoraal economische beleid.
- Het rapport gaat terecht voorzichtig om met de conclusies over doeltreffendheid en doelbereik. Zoals het er nu staat is het juist geformuleerd.
- Bij de analyse van waar de gelden terecht zijn gekomen, moet geen discussie ontstaan of regio's meer of minder bedeed zijn. Daar gaat het niet om. Het gaat erom waar het meeste maatschappelijke rendement wordt behaald.
- Het input/output model wordt gezien als een werkbaar model om de effectenverdeling op een goede manier te brengen. Wat buiten de scope van het onderzoek viel, maar wat wel interessant zou zijn, is om op basis van het I/O-model te benchmarken hoe investeringen in andere regio's doorwerken.
- De provincie moet dicht bij haar rol als middenbestuur blijven, niet op de stoel van gemeente of rijk gaan zitten. Ingrijpen van de overheid is vooral aan de orde als er sprake is van marktfalen.
- Hoewel de tenderregeling werkt voor de spelers, zou een meer gerichte, proactieve en programmatische benadering de provincie beter in staat stellen om optimale welvaartsopbrengsten uit de beleidsmiddelen te halen dan met het reactief subsidiëren van *stand alone*-projecten.
- Meer regie en meer sturing op basis van regionale netwerkanalyses en -visies dragen hier aan bij: waar zit groei, wat ontbreekt om deze groei te realiseren, is er sprake van marktfalen?
- In de watertoerismesector is bijvoorbeeld sanering van jachthavens een thema, en zijn de cruise en de actieve watersport onder jongeren interessante groeimarkten.
- De provincie zou daarnaast naast aanbodgericht investeren in infrastructuur, meer moeten focussen op omgevingsfactoren om de vraag te stimuleren en meer kunnen combineren met andere beleidsvelden, instrumenten en rollen.
- Bij voortzetting van de tenderregeling kan op basis van de regionale analyses tot een strikter toetsingskader worden gekomen waaraan aanvragen voor een WED-subsidie kunnen worden getoetst. Aanvragen zouden net als vroeger kunnen worden voorgelegd aan een (kleine) expertcommissie.

Regelingen zijn goed werkbaar

De inrichting van de regeling wordt in grote lijn door de projectbetrokkenen als werkbaar ervaren. De samenwerking met de provincie wordt positief beoordeeld. Een tender is daarnaast in principe een goed instrument. Voor WTR geldt daarbij wel dat er een deadline is, waardoor grotere aanvragers die

al een plan hebben liggen of die meer mogelijkheden om snel te reageren, makkelijker binnen de gestelde tijdsspanne een aanvraag kunnen indienen. De criteria worden in het algemeen als werkbaar gezien, met uitzondering van de BRTN-eis die soms knellend is. Criteria als start- en realisatie-termijnen, staatssteun en 'geen beheer en onderhoud' hebben een reden.

Aandachtspunt: bereiken deel van de doelgroep

Het bereiken van de gehele doelgroep is een aandachtspunt. Bepaalde gemeenten profiteren meer van de WED-subsidies dan andere. Dit heeft niet altijd te maken met de situatie dat er meer activiteiten en initiatieven zijn, maar ook dat de ene gemeente meer 'subsidiegericht' is dan de andere. Grotere bedrijven en gemeenten hebben daarnaast vaak meer kennis en capaciteit om projectvoorstellen in te dienen en deze gehonoreerd te krijgen. Regjobijeenkomsten en een actievere communicatie richting ondernemers(organisaties) en gemeenten kunnen helpen om de WED-regeling bij een grotere groep onder de aandacht te brengen.

Breder beoordelingskader

Het WED-programma is primair economisch ingestoken, zoals de naam ook aangeeft. Diverse projecten hebben echter vooral een verhoging van kwaliteit en/of duurzaamheid op het oog, waarvan het economisch belang meer indirect is en moeilijker af te meten aan extra bestedingen of bedrijvigheid. Toch zijn deze aspecten maatschappelijk relevant en van wezenlijk belang voor een toekomstbestendige sector, zowel WB als WTR. Vanuit dit oogpunt kan worden overwogen om het WED-programma een meer integraal karakter te geven, en in het verlengde daarvan (omgevings)aspecten als kwaliteit, duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid een meer prominente plek te geven in de beoordeling van aanvragen.

Zakelijke benadering

Als instrument is gekozen is voor subsidieverlening. Dat is passend voor een groot aantal projecten, omdat die geen 'verdienmodel' hebben. Vaak gaat het om openbare infrastructuur waarin gemeente en provincie samen investeren. Er zijn ook projecten van private partijen waar vermoedelijk wel een sluitende business case is te maken. In die gevallen is een zakelijke benadering wenselijk en kan worden overwogen om een lening te geven of te participeren.

Belang WED-subsidie voor projecten soms beperkt, maar in gevallen ook doorslaggevend

Het is tot slot lastig om een harde uitspraak te doen over het belang van de WED-subsidie voor het doorgang vinden van projecten. We weten immers niet wat er met de WED-projecten zou zijn gebeurd zonder de subsidie. Uit de evaluatie blijkt echter dat veel projecten anders ook zouden zijn doorgedaan, zij het later of in minder uitgebreide vorm. Maar ook is duidelijk dat mede dankzij de WED-gelden diverse initiatieven zijn gerealiseerd met substantiële effecten, die anders niet tot stand zouden zijn gekomen.