

Aan de leden van Provinciale Staten van
Groningen, Drenthe en Fryslân

Groningen, 25 januari 2011

Behandeld door : Annemay Bock
Telefoonnummer : 050-5224942
Ons kenmerk : UP-11-00858
Bijlagen : 4
Onderwerp : rapportage ConQuaestor

Geachte Statenleden,

Medio 2010 heeft u, naar aanleiding van de behandeling van de SNN-jaarstukken 2009 in uw Staten, via het Algemeen Bestuur (vergadering 29 juni 2010), het Dagelijks Bestuur opgedragen tot het laten uitvoeren van een onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van het SNN. Het Dagelijks Bestuur heeft deze opdracht aanvaard en een plan van aanpak opgesteld, dat u op 21 september 2010 is toegezonden.

De onderzoeksvraag was op basis van het besluit van het AB van 29 juni als volgt geformuleerd: *"Het onderzoeksbureau wordt verzocht het DB te adviseren over de organisatieopzet en organisatieomvang die nodig zijn om het huidige beschikbare budget en mogelijke toekomstige Europese en nationale middelen op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze te benutten."* De Staten hebben de wens uitgesproken de resultaten van het onderzoek nog met de huidige Statenleden te willen bespreken.

Na een aanbestedingsprocedure heeft het DB op 19 oktober 2010 het onderzoeksbureau ConQuaestor de opdracht verstrekt tot het uitvoeren van eerdergenoemd onderzoek. Een conceptrapportage is begin december 2010 opgeleverd. De voorzitter van het SNN heeft uw vertegenwoordigers in het AB in een informele bijeenkomst op 10 december 2010 op de hoogte gesteld van de eerste bevindingen van ConQuaestor. De eindrapportage is begin januari 2011 opgeleverd.

Bijgaand treft u ter kennisneming de resultaten van het onderzoek en het advies van de Commissie Ambtelijke Samenwerking (CAS) aan. ConQuaestor concludeert dat 'de bestuurlijke organisatie goed in staat is geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN' en dat 'er sprake is van een efficiënte en daarmee doelmatige uitvoering'. Uiteraard doet ConQuaestor een aantal aanbevelingen ter verbetering, de CAS gaat hierop in zijn advies nader in. Bijgevoegd is eveneens het DB-besluit van 25 januari 2011, waaruit u kunt opmaken welke acties in werking worden gezet door het DB dan wel de directeur van het SNN en welke onderwerpen worden afgehandeld in de gezamenlijke GS-conferentie. Op 31 januari a.s. zal de voorzitter van het SNN wederom een informele bijeenkomst organiseren voor AB-leden.

Mocht u opmerkingen hebben, dan vernemen wij dat graag zo spoedig mogelijk.

Hoogachtend,

het Dagelijks Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland,



M.J. van den Berg
voorzitter



H.J. Bolding
secretaris

Advies Commissie Ambtelijke Samenwerking (CAS)

1. Inleiding

Op 19 oktober 2010 besloot het DB-SNN aan ConQuaestor opdracht te geven tot het uitvoeren van een onderzoek naar het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van het SNN. Met de opdracht was een bedrag van ruim € 35.000 gemoeid. Voorwaarde was dat een eerste conceptrapport op 6 december 2010 beschikbaar zou zijn voor de ambtelijke begeleidingscommissie (CAS) en dat de definitieve versie uiterlijk op 3 januari 2011 zou worden opgeleverd. Aan deze voorwaarden heeft ConQuaestor goed voldaan.

Er ligt een rapport voor waarin goede suggesties worden gedaan, gericht op het toekomstig functioneren van het SNN. En dat was precies de opdracht. We kunnen het ook moeilijk oneens zijn met de conclusies dat *"de bestuurlijke organisatie goed in staat is geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN"* en dat *"er sprake is van een efficiënte en daarmee doelmatige uitvoering"*. Over de ambtelijke organisatie wordt een vergelijkbaar oordeel gegeven.

ConQuaestor doet een aantal suggesties voor verbetering. Afzonderlijk gaan wij in op hoofdstuk 2 Bestuurlijke organisatie en hoofdstuk 3 Ambtelijke organisatie. Maar eerst gaan wij in op de thema's SNN en Europa, het karakter van de SNN-samenwerking en de SNN-organisatie.

SNN en Europa

Geadviseerd wordt dat de provincies in hun collegeprogramma's eenduidig en eensgezind opnemen dat zij een proactieve en stimulerende rol willen nemen om met hun stakeholders een agenda te maken voor 2011 - 2015 met bovennationale en onderscheidende thema's om een vergrote kans te maken op nieuwe Europese subsidiegelden. Een sterk (en herkenbaar) SNN kan daarbij het verschil maken. En dat is precies het beleid dat in de afgelopen jaren in gang is gezet.

Landsoverstijgende regionale samenwerking kan, zoals het er nu uit ziet, op de sympathie vanuit Europa rekenen. Wil Noord-Nederland ook een deel van de nieuwe Europese subsidiegelden ontvangen, dan kan landsoverstijgende regionale samenwerking bijvoorbeeld via een aangescherpt Nordconnect van toegevoegde waarde zijn. Op basis van het Buck-rapport bepleiten we prioriteit aan Noord-Duitsland te geven.

De SNN-samenwerking

Het bureau verheelt niet dat de bestuurlijke organisatie te kenschetsen is als omvangrijk en complex. Maar het constateert tevens nuchter dat dit een gevolg is van bewuste politieke en bestuurlijke keuzes. En als we dat willen herijken, dan is nu, kort voor de nieuwe statenperiode, het juiste moment aangebroken, naar de mening van de onderzoekers. Wij steunen in principe de gedane voorstellen t.a.v. het terugbrengen van het aantal bestuurscommissies tot 2, het onderbrengen van Europese aangelegenheden in de overgebleven bestuurscommissies en het (in formele zin) opheffen van de portefeuillehoudersoverleggen. Wij adviseren deze wijziging al in te laten gaan m.i.v. de nieuwe Statenperiode. Ten aanzien van de portefeuillehoudersoverleggen wordt wel een kanttekening geplaatst. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

De CAS stelt voor de precieze invulling en afbakening van de bestuurlijke organisatie aan de orde te stellen in de gezamenlijke GS-conferentie, waarvoor de CAS een ambtelijk/bestuurlijke

begeleidingsgroep zal instellen die een voorstel zal voorbereiden. Het Dagelijks Bestuur kan daarna, gehoord de colleges van GS, een besluit nemen.

Tot slot is de CAS het met ConQuaestor eens dat gemeenten een belangrijke positie hebben bij het faciliteren en initiëren van economische ontwikkeling en de gezamenlijke lobbystrategie. Om die reden worden de NG4, maar ook de overige gemeenten, steeds meer betrokken bij SNN-aangelegenheden.

In de GS-conferentie zal naast een aantal formele plichtplegingen (bepaling voorzitterschappen BC's) gesproken moeten worden over de intenties van de samenwerking.

De SNN-organisatie

Het bureau noemt de SNN-organisatie uniek. En daarmee bedoelt men dat er nergens anders een organisatie te vinden is, die dezelfde aanpak heeft als het SNN. Daarmee is het SNN ook moeilijk te vergelijken met anderen. De methode die ConQuaestor daarvoor dan toch kiest, is het opdelen van SNN in kleinere eenheden en die kleine eenheden vergelijken (benchmarks) met andere organisaties. De onderzoekers wijzen de Munthoff-formule af als te algemeen, en komen daarmee tot een licht ander beeld door de optelsom van de verschillende benchmarks. Dit is een realistische aanpak. De geloofwaardigheid ervan wordt groter doordat het uiteindelijk resultaat niet zwaar afwijkt van de bestaande situatie. Opmerkelijk is wel dat in 2011 een zwaardere inzet gepleegd moet worden, die tot een lastenverlichting zal leiden aan het eind van de rit. Dit lijkt een plausibele conclusie. De werkwijze van het SNN is eveneens uniek, omdat gekozen is voor zwaluwstaarten. Dat is een kostbare (qua tijd) en complexe aangelegenheid geweest die bovendien veel energie heeft gekost. De CAS adviseert in een eventuele nieuwe programmaperiode bewust af te wegen of wederom wordt gezwaluwstaart, of wel of niet met het molenaarsprincipe wordt gewerkt en of wel of niet wordt getenderd.

2. De bestuurlijke organisatie

Effectiviteit van de bestuurlijke organisatie

ConQuaestor geeft aan dat de geïnterviewden de meerwaarde en de winst van het hebben van een SNN inzien en ook tevreden zijn met de bereikte resultaten tot nu toe. Dat is positief. Wij zien echter - net als ConQuaestor - nog een aantal mogelijkheden om ervoor te *blijven* zorgen dat het SNN ook in de toekomst van belang is voor de noordelijke samenwerking en dat de resultaten goed blijven.

* Stakeholders zullen steeds belangrijker worden om draagvlak te blijven houden en daarom zal het SNN hen bij het formuleren van toekomstige thema's vaker raadplegen of betrekken. Dat gebeurt op dit moment al in het kader van EU2020 (strategie bepalen teneinde ervoor te zorgen dat er voor de periode 2013-2020 weer EU-gelden beschikbaar komen voor Noord-Nederland). Met NOM, KvK, SER Noord-Nederland (waarin o.a. vertegenwoordigd FNV, MBK Noord en VNO-NCW) en de vijf clusters (watertechnologie, sensortechnologie, agribusiness, energie en healthy ageing) heeft het SNN gewerkt aan een position paper, dat in het voorjaar van 2011 eveneens met Staten en gemeenteraden wordt afgestemd. Op 21 juni 2011 zal Noord-Nederland wederom op de kaart worden gezet in Brussel. Hierbij spelen stakeholders en clusters een belangrijke rol en ook inzake het topgebiedenbeleid wordt nauw overlegd met deze partijen. De ervaringen met deze werkwijze zijn zo positief dat in de toekomst vaker met grotere betrokkenheid van stakeholders gewerkt moet worden.

Bedacht moet tevens worden dat de betekenis van de NG4 en overige noordelijke gemeenten (zoals de A7-zone) voor de noordelijke economie zo groot is, dat zij eveneens betrokken moeten worden bij het formuleren en uitwerken van toekomstige thema's.

De CAS merkt daarbij wel op dat bovenstaande tot meer en grotere overlegstructuren leidt.

* Een goede lobby is belangrijk om tijdig te kunnen inspelen op ontwikkelingen in Brussel en Den Haag die voor het Noorden van belang zijn. Zowel afstemming tussen de SNN-lobbyisten onderling (Brussel/Den Haag) als afstemming met de lobbyisten en deskundigen van de clusters in Brussel op onze thema's kan sterker gecoördineerd worden. Hetzelfde geldt voor de afstemming met de provinciehuizen en de contacten tussen de lobbyisten in het Huis der Nederlandse Provincies. ConQuaestor constateert dat onze lobbycapaciteit (in fte) onder de maat is: het SNN heeft 2,5 fte lobbyisten, terwijl andere landsdelen 7 tot 11 fte inzetten. Dat is een noemenswaardig verschil. De CAS onderschrijft de noodzaak tijdelijk een extra lobbyist in te Brussel in te zetten, die tevens belast wordt met de noodzakelijke coördinatie met alle spelers uit het Noorden in Brussel. Dit kan binnen de begroting van het SNN.

De lobby in Den Haag is vooral gericht op de parlementariërs. Het is nu het moment om ook een besluit te nemen over versterking van de Haagse lobby met 1 extra lobbyist, gericht op de departementen. Dan kan de noordelijke beïnvloeding al plaatsvinden in de fase dat stukken geconcipeerd worden. De kosten van deze uitbreiding zullen over provincies en gemeenten verdeeld moeten worden.

* ConQuaestor benadrukt dat het voor samenwerkingsverbanden essentieel is dat er een cultuur van samenwerking is en wederzijds vertrouwen. De CAS is van mening dat het DB-SNN hierin al goede stappen heeft gezet, waaraan wel regelmatig aandacht geschonken moet worden. Continue reflectie en een duidelijke, tijdige communicatie zijn van belang. Voor de lobby inzake het behoud van de rijksdiensten zijn al belangrijke afspraken gemaakt. Er ligt een belangrijke rol bij de voorzitter van het SNN om voor die gezamenlijkheid te waken.

* Het SNN, maar ook de andere managementautoriteiten, hebben veel last ondervonden van de manier waarop de controlerende instanties (AA en CA) hun werk doen. ConQuaestor adviseert in gezamenlijkheid met andere managementautoriteiten in Nederland de Europese en Nederlandse controledruk te beïnvloeden. De CAS is van mening dat het SNN daar - net als afgelopen jaar - bestuurlijk het voortouw in kan nemen om met en namens de andere managementautoriteiten een punt te maken. Ondertussen melden we wel als positief resultaat de afspraak met het ministerie van EL&I in de packagedeal geen Haagse regelgeving (toezicht) op Brusselse regelgeving te stapelen.

* ConQuaestor heeft, n.a.v. een gesprek met 3 Staten-/AB-leden, geconstateerd dat het belangrijk is frequent de resultaten van het SNN naar Provinciale Staten te rapporteren. Op die manier wordt het draagvlak bij Statenleden voor het SNN vergroot en wordt de beeldvorming positief beïnvloed. ConQuaestor merkt overigens wel op dat ook een proactieve houding van Statenleden vereist is. De CAS constateert dat het SNN, sinds de invoering van 'AB nieuwe stijl' in de tweede helft van 2009, steeds alerter is op het toezenden van belangrijke informatie aan de Staten. In elke DB-vergadering wordt per agendapunt besproken of het ter informatie aan de Staten wordt gezonden. De DB-stukken worden op dezelfde dag tevens voorbesproken in GS, zodat GS op de hoogte is van de voorgenomen informatieverstrekking aan PS. Op die manier hoopt het SNN de betrokkenheid van

Statenleden te vergroten en hen te laten zien dat het SNN deskundig personeel heeft dat goed en degelijk werk aflevert en dus meerwaarde heeft voor de noordelijke economie.

In dit verband wordt opgemerkt dat de heer Herweijer (vanuit bureau Stibabo) momenteel een verkenning uitvoert naar de ervaringen van het eerste jaar AB nieuwe stijl. Op de uitkomsten van dat onderzoek wordt niet in dit advies ingegaan.

Efficiency van de bestuurlijke organisatie

ConQuaestor doet een aantal aanbevelingen ten aanzien van de efficiency van de bestuurlijke organisatie. Zoals hierboven al vermeld, adviseert de CAS deze aanbevelingen in principe over te nemen, maar de precieze afbakening via de GS-conferentie na de Statenverkiezingen en in het DB SNN te doen plaatsvinden.

Ten aanzien van de portefeuillehoudersoverleggen kan de volgende kanttekening worden gemaakt: 'structuur volgt inhoud'. Dat betekent voor het poho Energie en Klimaat dat het in formele zin (lees: in SNN-verband) wordt opgeheven, maar dat, zodra er een Green Deal komt, er alsnog bepaald kan worden of het poho bestuurlijk in SNN-verband wordt verankerd. Het poho kan zich voorlopig wel bezig blijven houden met de voorbereiding van de Green Deal.

Het portefeuillehoudersoverleg Landelijk Gebied kan eveneens in formele zin worden opgeheven. Mochten er raakvlakken zijn met onderwerpen die in het DB-SNN worden besproken, dan kunnen de portefeuillehouders uiteraard uitgenodigd worden voor het DB.

ConQuaestor geeft aan dat een aantal geïnterviewden heeft opgemerkt dat er een 'kerstboom' van ambtelijke (en deels bestuurlijke) overlegorganen is ontstaan. De CAS stelt voor de directeur van het SNN de opdracht te geven te beoordelen op welke manier hier efficiencywinst te halen is.

3. De ambtelijke organisatie

Effectiviteit en efficiency van de ambtelijke organisatie

ConQuaestor concludeert dat de ambtelijke organisatie goed in staat is geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN. Op basis van haar onderzoek doet ConQuaestor een aantal waardevolle aanbeveling om de ambtelijke organisatie verder te optimaliseren. Deze aanbevelingen worden in onderstaande per onderdeel besproken en gewogen.

Beheersing

In algemene zin wordt geconstateerd dat het SNN effectief en efficiënt werkt en in-control is. Dit wordt ook bevestigd door een extern onderzoek van Berenschot. ConQuaestor doet op twee onderdelen aanbevelingen:

- 1. De afdeling Financiën zou als stafafdeling gepositioneerd moeten worden. Deze organisatieverandering was al in gang gezet en de OR van het SNN heeft recent ingestemd met deze wijziging in de organisatiestructuur.
- 2. De afdeling Financiën ontdoen van 'dedicated' taken voor andere afdelingen is een interessante suggestie. Deze zal echter eerst grondig onderzocht moeten worden. Los van het feit dat dit een ingrijpende organisatiewijziging zou zijn, is de huidige samenstelling en taak inhoud van de afdeling ook heel bewust gekozen. Dit met het oog op de uitvoering van artikel 13 controles en functiescheiding binnen ons controlebouwwerk. Op deze wijze is er

een goede controletechnische functiescheiding tussen afdelingen die "gelden beschikken" en de afdeling financiën. Binnen ons controlebouwwerk is geregeld, dat de zogenaamde artikel 13 controles in beginsel worden uitgevoerd door een beheerder van de afdeling Regioprogramma's en iemand van financiën. Onze huisaccountant, PricewaterhouseCoopers, heeft meerdere keren laten weten, dat zij deze samenwerking van twee afdelingen uit controleoogpunt een goede keuze vinden.

3. Het advies om de afdeling Financiën te versterken met iemand op het niveau van RA zal worden meegenomen bij de definitieve inrichting van het controlebouwwerk binnen SNN vanaf 2011. Nu de pilot "vermindering controledruk" is afgerond zullen wij u binnenkort een voorstel doen toekomen over dit onderwerp. Daarbij zullen ook de ervaringen van de MA Zuid, die sinds enige tijd een eigen audit afdeling heeft, worden meegenomen.

- Het advies om met langere tijdelijke contracten (2-3- jaar) te werken zal waar mogelijk overgenomen worden.

Formatie

ConQuaestor heeft de formatie van het SNN getoetst aan de hand van benchmarks en de formatie bij vergelijkbare organisaties en doet op vijf punten aanbevelingen:

- De CAS kan zich vinden in de aanbeveling om de achterstanden bij de afdeling Regioprogramma's te isoleren en projectmatig aan te pakken. Het advies is om hiervoor op korte termijn een projectplan op te stellen.
- De Munthoff-formule kan inderdaad losgelaten worden en vanaf heden zal de omvang van de formatie bepaald worden door het aantal projecten en de wijze van subsidieverstrekking. Het advies om te gaan werken met integrale kostprijsberekening voor nieuwe regelingen is door het SNN reeds omarmd. Hier wordt op dit moment al aangewerkt.
- De aanbeveling om tijdelijk extra geld te onttrekken aan de voorziening van 17 miljoen en de jaren daarna minder, zodat de voorziening per saldo niet verhoogd hoeft te worden, kan worden overgenomen. Op deze manier kunnen de aanbevelingen van ConQuaestor in de meerjarenbegroting budgettair neutraal worden opgevangen.
- De meerjaren formatie is in de tabel op pagina 31 weergegeven. De tabel geeft een lichte stijging van het aantal fte's in 2011. Daarna daalt de formatie, zodat de kosten per saldo gelijk blijven. Bij de cijfers in de tabel dient opgemerkt te worden dat ConQuaestor er geen rekening mee heeft gehouden dat projecten niet altijd in één jaar worden beschikt en afgerekend. Integendeel, in 1 jaar wordt geen enkel project beschikt en afgerekend, de normale doorlooptijd is 3,5 tot 4 jaar. Het advies is om in te stemmen met voorgestelde formatie met inachtneming van de gemaakte opmerking.
- De invoering van het nieuwe automatiseringssysteem is inderdaad een lastige klus gebleken. Wij staan achter het advies van ConQuaestor om budget te reserveren voor externe inhuur om de top 10 van problemen in korte tijd op te lossen. Het SNN zal op korte termijn een plan van aanpak moeten maken.

Competenties

Op basis van beschreven bevindingen in paragraaf 3.4.3 wordt een aantal interessante adviezen gedaan. Hierbij dient vooraf wel opgemerkt te worden dat het SNN, in aansluiting op de werkwijze van de provincies, al jaren werkt volgens het CAP als het gaat om de cyclus van jaargesprekken, competentieontwikkelingen en functiebeschrijvingen. Dit is en blijft het kader waarbinnen het SNN werkt.

- Wij zien het belang van het advies om doelstellingen concreter te maken en functiebeschrijvingen en opleidingsplannen hierop af te stemmen. Het is een goede zaak dat

het SNN reeds gestart is met de invoering van projectmatig werken. Daarnaast worden binnenkort een groot deel van de functiebeschrijvingen opnieuw getoetst aan het Fuwaprovsysteem, zodat eventuele scheefgroei tussen functie-inhoud en salarisschaal gecorrigeerd kan worden.

Processen en interne organisatie

Als het gaat om processen en interne organisatie doet ConQuaestor op twee punten aanbevelingen:

- Het SNN heeft reeds een begin gemaakt met het eerste advies om kennisdeling en kennisborging verder te integreren in het werkproces. Er wordt gewerkt aan een digitaal 'dashboard', dat toegang geeft tot alle relevante informatie per afdeling en wordt up-to-date gehouden door daarvoor aangewezen personen. Ook is er een begin gemaakt met het verder optimaliseren van het inwerktraject van nieuwe medewerkers. Het verdient dan ook aanbeveling om de ingeslagen weg ten aanzien van kennisdeling en kennisborging verder te vervolgen.
- Ten aanzien van het advies om de scheiding tussen aanvraag en uitvoering bij subsidiewerkzaamheden op te heffen heeft de CAS ernstige bedenkingen. Deze aanbeveling is gebaseerd op de werkwijze van vergelijkbare organisaties. Echter er is geen enkele MA, die geen scheiding tussen aanvraag en uitvoering heeft. Enerzijds is het handhaven van de controletechnische functiescheiding bij subsidiewerkzaamheden buitengewoon gewenst om de mogelijkheid van onregelmatigheden zo klein mogelijk te houden. Anderzijds zou een opheffing van deze functiescheiding grote consequenties hebben voor het functiebouwwerk en het personeelsbestand

In paragraaf 3.4.4. besteedt ConQuaestor ook nog aandacht aan de hoge controledruk waar het SNN al geruime tijd mee te maken heeft. Deze verhoogde controledruk door externe controlemaatregelen heeft een grote impact op de organisatie (ICT, processen en financiën). Ook de aanvragers bij het SNN ondervinden de negatieve gevolgen van deze ontwikkeling. Het SNN is op verschillende manieren (artikel 13 controles, audit trail, overleg met controlerende autoriteiten) bezig de controledruk verder het hoofd te bieden. De CAS is van mening dat het SNN hier goede stappen in zet. Daarnaast zou er in 2011 (nogmaals) onderzocht moeten worden of in samenwerking met de andere MA's de externe controledruk van met name de AA en de CA verminderd kan worden. Winst hebben we inmiddels geboekt via de met het ministerie van EL&I gemaakte afspraken (packagedeal) niet langer Haagse op Brusselse controle-eisen te stapelen.

Beeldvorming

ConQuaestor geeft aan dat beeldvorming en efficiency lastig te combineren begrippen lijken. Een mindere of negatieve beeldvorming (*het beeld dat men denkt dat je bent*) is voor het SNN een extra opstakel bij het bereiken van zijn doelstellingen. Voor de noodzakelijke en gewenste samenwerking met de diverse overheden, clusters en stakeholders, om doelstelling 2020 te kunnen bereiken, is een herkenbaar, realistisch, inhoudelijk imago voor het SNN van groot belang. De CAS constateert dat er een positieve waardering voor het SNN is bij stakeholders en clusters, maar ziet nog een opgave voor het SNN en zijn partners t.a.v. de beeldvorming op de provinciehuizen zelf.

Extract Besluitenlijst DB SNN 25 januari 2011 - bijlage bij brief aan PS 26 januari 2011.

<p>2A.5</p>	<p>Organisatieonderzoek SNN (ConQuaestor) Annotatie en advies Op 19 oktober 2010 heeft het DB-SNN ConQuaestor de opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van het SNN. In het bijgevoegde onderzoeksrapport worden goede suggesties gedaan, gericht op het toekomstig functioneren van het SNN. ConQuaestor concludeert dat <i>"de bestuurlijke organisatie goed in staat is geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN"</i> en dat <i>"er sprake is van een efficiënte en daarmee doelmatige uitvoering"</i>. Over de ambtelijke organisatie wordt een vergelijkbaar oordeel gegeven. De CAS heeft als begeleidingsgroep een advies t.b.v. het DB opgesteld, dat bijgevoegd is. De reactie van de OR van het SNN aan de directeur is eveneens bijgevoegd. De drie noordelijke Staten hebben de uitdrukkelijke wens uitgesproken het rapport nog in de Staten(commissies) te agenderen vóór de Statenverkiezingen. Op 31 januari a.s. vindt een informele bijeenkomst met het AB plaats. Gelet op de inhoud van het rapport en het advies van de CAS wordt het DB de volgende adviezen voorgelegd:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. t.a.v. landsoverstijgende regionale samenwerking, o.b.v. rapportage Buck en bespreking in BC Europa van 10 december 2010: Nordconnect prioriteit laten geven aan Noord-Duitsland. 2. t.a.v. de bestuurlijke organisatie, in principe: m.i.v. de nieuwe Statenperiode: de bestuurscommissie Europa opheffen en Europese aangelegenheden onderbrengen in de BC's SOM en EZ; de poho's integreren in de overblijvende BC's (i.t.t. het CAS-advies). (Het poho Energie&Klimaat houdt zich nog wel bezig met de voorbereiding van de Green Deal). c. de precieze afbakening en invulling van bovenstaande bespreken in de GS-conferentie. d. een voorstel hiervoor laten voorbereiden door een 	<p>Besluit: Advies 1 is onderdeel van de discussie over Nordconnect en komt aan de orde in de GS-conferentie (voorbepredking in BC Europa 18/2 en DB 8/3). Advies 2: er wordt gestreefd naar vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie, maar de precieze afbakening en invulling daarvan worden in de GS-conferentie besproken (advies wordt voorbereid door de CAS). Advies 3 wordt, evenals advies 2, in de GS-conferentie besproken (voorbereiding advies door CAS). Aangezien de NG4 niet deelnemen aan de GS-conferentie, zullen zij tijdig input leveren over dit punt t.b.v. de conferentie. De recente inzichten n.a.v. de evaluatie t.a.v. de deelname van de NG4 in SNN-verband zullen ook worden betrokken in de voorbereiding van de GS-conferentie. Het DB stemt in met de adviezen 4 tot en met 8, met inachtneming van het volgende: - t.a.v. 4: "NG4" wordt geschrapt; zij zijn al in meer of mindere mate onderdeel van het SNN en het is vanzelfsprekend dat ze worden betrokken bij het formuleren en uitwerken van toekomstige thema's. - t.a.v. 6d: "vergaderstructuur" wordt geschrapt; is nl. verantwoordelijkheid van DB. Directeur gaat wel over de ambtelijke organisatie.</p>
--------------------	---	---

	<p>ambtelijk/bestuurlijke begeleidingscommissie (CAS + aantal DB-leden).</p> <p>e. na de GS-conferentie bovenstaande besluitvormend afronden in het DB SNN.</p> <p>3. t.a.v. de lobbycapaciteit:</p> <p>a. tijdelijk, d.w.z. tot en met de periode waarin de besluitvorming over het nieuwe Europese Cohesiebeleid plaatsvindt, een extra lobbyist in Brussel aanstellen (te financieren binnen de begroting van het SNN);</p> <p>b. ter versterking van de Haagse lobby op m.n. departementaal niveau: 1 extra lobbyist aanstellen (kostenverdeling over 3 provincies en gemeenten);</p> <p>c. de CAS de opdracht geven een voorstel te maken voor de concrete invulling.</p> <p>4. t.a.v. de noordelijke samenwerking:</p> <p>a. stakeholders, clusters, de NG4 en overige noordelijke gemeenten vaker en actiever betrekken bij het formuleren en uitwerken van toekomstige thema's;</p> <p>b. de CAS de opdracht geven een voorstel te maken t.b.v. GS-conferentie over de intenties van de noordelijke samenwerking.</p> <p>5. t.a.v. de controledrukverlaging:</p> <p>a. kennisnemen van onze behaalde successen op het gebied van de controledrukverlaging;</p> <p>b. het SNN bestuurlijk het voortouw laten nemen met/namens de andere MA's de controledruk veroorzaakt door AA en CA te verlagen.</p> <p>6. t.a.v. de formatie en opzet van de ambtelijke organisatie:</p> <p>a. instemmen met het projectmatig oppakken en wegwerken van de opgelopen achterstanden en instemmen met het reserveren van budget voor externe inhuur om de top 10 van automatiseringsproblemen op te lossen;</p> <p>b. de formatie van het SNN in het vervolg niet meer o.b.v. de Munthoff-formule berekenen, maar o.b.v. de benchmarksystematiek van ConQuaestor;</p> <p>c. de directeur de opdracht geven overige interne organisatorische maatregelen, zoals voorgesteld door</p>	<p>Vervolgtraject:</p> <p>Het onderzoek wordt ter kennisgeving aan de huidige Staten(commissies) aangeboden door het DB SNN. Mochten de Staten opmerkingen hebben, dan doen we daar ons voordeel mee. Het is vanzelfsprekend dat de DB/GS-leden het DB-standpunt verdedigen in de Staten(commissie)-vergaderingen.</p> <p>Het rapport en het CAS-advies worden ook ter kennisgeving aan de gemeenteraden gestuurd.</p>
--	---	--

	<p>ConQuaestor, te nemen:</p> <p>d. de directeur de opdracht geven te beoordelen hoe efficiëncywinst te behalen is in de ambtelijke organisatie en vergaderstructuur.</p> <p>e de monitoring van het bovenstaande via de CAS te laten lopen.</p> <p>7. voor het overige instemmen met het CAS-advies t.a.v. het ConQuaestor-rapport (o.a. t.a.v. de functiescheiding binnen het SNN-controlebouwwerk en de scheiding tussen aanvraag en uitvoering bij subsidiewerkzaamheden).</p> <p>8. de brief aan PS vaststellen en de stukken ter kennisgeving doorgeleiden aan PS Groningen, Drenthe en Fryslân.</p>	
--	---	--

Organisatie onderzoek Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Uitgebracht aan het Dagelijks Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)

VERSIE 2.0

Utrecht, 31 december 2010

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2	
Voorwoord	3	
Samenvatting	4	
1	Onderzoeksopzet en afbakening	10
1.1	Achtergrond	10
1.2	Doelstelling en scope	11
1.3	Aanpak	11
1.4	Organisatie van SNN	13
1.5	Relatie met andere onderzoeken	14
1.6	Leeswijzer	15
2	De bestuurlijke organisatie van het SNN	16
2.1	Inleiding en onderzoeksvragen	16
2.2	De bestuurlijke organisatie	17
2.3	Effectiviteit en efficiency van de bestuurlijke organisatie van SNN	18
2.4	Conclusie en aanbevelingen	21
3	De ambtelijke organisatie van SNN	24
3.1	Inleiding en onderzoeksvragen	24
3.2	Een unieke uitvoeringsorganisatie	25
3.3	De effectiviteit van de ambtelijke organisatie	26
3.4	De efficiency van de ambtelijke organisatie.	26
3.5	Conclusie en aanbevelingen	35

Voorwoord

Dit rapport bevat de definitieve resultaten van het organisatie onderzoek naar de organisatieopzet en minimale organisatie omvang van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, zoals dat in de periode oktober - november 2010 is uitgevoerd door ConQuaestor B.V., in opdracht van het Dagelijks Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN).

Het onderzoek richt zich op de organisatieopzet en minimale organisatieomvang van het SNN die nodig is om het huidige beschikbare budget en mogelijke toekomstige nationale en Europese middelen op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze te benutten. Onze adviezen zijn er daarnaast op gericht om voldoende flexibiliteit in te passen zodat het SNN toekomstbestendig is met gebruikmaking van de ratio's zoals zijn gehanteerd in dit rapport.

De provincies zijn eigenaar van het SNN en het SNN is er voor de provincies. De provincies bepalen de structuur, de middelen, de agenda van het SNN en daarmee bepalen en bewaken de provincies ook de effectiviteit en efficiëntie van de bestuurlijke organisatie van het SNN. Provincies moeten een proactieve en stimulerende rol nemen bij het bepalen van de agenda voor 2011-2015 samen met kennispartners, gemeenten (van groot tot klein), ondernemers, werknemers en anderen. De macht verschuift naar Brussel en door (bovennationaal) regionaal optreden op onderscheidende thema's wordt de kans vergroot op nieuwe Europese subsidiegelden. Een sterk SNN kan een beslissende rol spelen om de belangen van Noord-Nederland goed te verdedigen. Individuele provincies of gemeenten kunnen nooit hetzelfde resultaat bereiken.

Het SNN is een bijzondere organisatie: er is geen enkele andere subsidie uitvoeringsorganisatie in Nederland (en Europa) die subsidiebronnen zwaluwstaart (Pieken en EFRO) en die ook een systeem van open inschrijving kent. Zwaluwstaarten en een systeem van open inschrijving is een bestuurlijke keuze van het SNN. Het is klantvriendelijk maar wel complex en daarmee minder efficiënt en dus kostbaar voor de uitvoeringsorganisatie. En kan ook 'ruis' veroorzaken tussen Provincie (project) en SNN (handhaving regels) omdat anders het risico van terugbetaling kan ontstaan. Die dreiging heeft zich de afgelopen jaren een aantal keren (onterecht) voorgedaan.

Dit onderzoek is mogelijk geweest door de medewerking van de diverse betrokkenen binnen en buiten het SNN aan dit onderzoek. Deze medewerking is vrijwel zonder uitzondering uitstekend geweest. Wij danken de betreffende personen en organisaties voor hun bereidwilligheid.

Ten slotte danken wij de opdrachtgever voor de begeleiding van dit onderzoek.

Namens het onderzoeksteam,

I. Koning

P. Wemmenhove

H. Huizendveld RA eindverantwoordelijk Partner ConQuaestor B.V.

Samenvatting

Dit rapport bevat de definitieve resultaten van het organisatie onderzoek naar de organisatieopzet en minimale organisatie omvang van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, zoals dat in de periode oktober - november 2010 is uitgevoerd door ConQuaestor B.V., in opdracht van het Dagelijks Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Dit is een samenvatting, voor het totale onderzoek verwijzen wij u naar de hoofdstukken 2 en 3.

Het onderzoek naar de organisatieopzet en minimale organisatie omvang van het SNN heeft relaties met twee andere onderzoeken, nl:

- Onderzoek van StiBaBo door Professor dr. Michiel Herweijer met als onderwerp: Algemeen Bestuur nieuwe stijl.
- Evaluatie Nordconnect 2007-2010 door Buck Consultants International (16 augustus 2010) zoals recent uitgevoerd en waarover gerapporteerd is.

Het AB en Nordconnect zijn door ons niet onderzocht.

De uitvoeringsorganisatie van het SNN is uniek in Nederland . Andere organisaties zwaluwstaarten subsidie bronnen niet en kennen een (formeel en tijdsbeperkt) systeem van tenderen. Zwaluwstaarten en een systeem van open inschrijving is erg klantvriendelijk voor de aanvragers maar maakt het wel complex en daarmee minder efficiënt en dus kostbaar voor de uitvoeringsorganisatie. Zwaluwstaarten en een systeem van open inschrijving is een bestuurlijke keuze van het SNN, niet de meest efficiënte.

Bij ons onderzoek naar de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie van SNN hebben wij het volgende onderzocht:

1. In hoeverre is de bestuurlijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat de bestuurlijke organisatie goed in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN. Dit blijkt o.a. uit de diverse onderzoeken.
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? Door de geïnterviewden zijn een aantal waardevolle verbeterpunten genoemd die de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie zouden kunnen verbeteren.

Bij het beoordelen van de efficiency van de bestuurlijke organisatie van het SNN is het volgende onderzocht:

3. In hoeverre heeft de bestuurlijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat er sprake is van een efficiënte en daarmee doelmatige uitvoering.
4. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? Door de geïnterviewden zijn een aantal verbeterpunten genoemd.

Wij adviseren dat provincies een proactieve en stimulerende rol nemen bij het bepalen van de agenda voor 2011-2015 samen met kennispartners, gemeenten (van groot tot klein), ondernemers, werknemers en anderen. De macht verschuift naar Brussel en door (bovennationaal) regionaal optreden op onderscheidende thema's wordt de kans vergroot op nieuwe Europese subsidiegelden. Een sterk SNN kan een beslissende rol spelen om de belangen van Noord-Nederland goed te verdedigen. Individuele provincies of gemeenten kunnen nooit hetzelfde resultaat bereiken.

Adviezen rondom effectiviteit:

- Betrek op het formuleren van de toekomstige thema's nog meer alle stakeholders als ondernemers, politiek (internationaal, EU, landelijk, provinciaal, grote en kleine gemeenten), kennisinstellingen, werknemersorganisaties en in zijn algemeenheid het maatschappelijk veld (waaronder ook betrokken burgers). Er kan bijvoorbeeld een netwerk van deskundigen en betrokkenen per onderwerp worden gevormd, dat met een duidelijke opdracht aan de slag kan gaan. Start bijvoorbeeld met een conferentie waarbij het thema wordt geïntroduceerd en wordt besproken. Werk het daarna uit in verschillende subgroepen en rapporteer na 6 maanden terug tijdens een gezamenlijke werkconferentie. Een goed moment voor de thema bepaling hiervoor is de periode voor de komende Staten verkiezingen, dit moet uitmonden in een agenda (2011-2015) voor SNN. Validatie door de nieuwe Staten zal nog wel moeten plaatsvinden.
- Coördineer de inzet van lobbyisten nog beter op de Noord-Nederland thema's en zet indien nodig ook (tijdelijke) externe deskundigen met een actueel Brussels netwerk (politiek en ambtelijk) in. De komende 12 tot 24 maanden zal in Brussel beslist worden of en hoeveel geld er voor Noord-Nederland dan wel Noord-Nederland in combinatie met Noord-Duitsland beschikbaar zal komen tot 2020.
- Samenwerkingsverbanden werken het beste als er een cultuur van samenwerking en wederzijds vertrouwen is. Wij adviseren daar continue aan te blijven werken.
- Probeer in gezamenlijkheid met andere management autoriteiten in Nederland de Europese en de Nederlandse controledruk te beïnvloeden. Vooral het gezamenlijke is van belang. Europa verbaast zich soms over de strikte interpretatie van de regels door Nederland.
- Rapporteer meer frequent over de resultaten van het SNN in de Provinciale Staten. Sommige PS leden hebben geen goed beeld van de toegevoegde waarde van het SNN. Door deze onduidelijkheid kan er een negatieve beeldvorming ontstaan. Onbekend maakt soms onbemind. Een pro actieve houding van de statenleden is dan wel vereist.

Adviezen rondom efficiency:

- Over de positie van de NG4 lopen de meningen sterk uiteen. De gemeenten zijn geen risicodragers van het SNN maar oefenen wel invloed uit op de besteding van subsidies, dat lijkt oneigenlijk. Er zijn hiervoor 2 argumenten genoemd:
 - De steden spelen een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling maar dat geldt ook voor andere stakeholders als andere overheden, MKB, kennisinstellingen etc.
 - Kanaliseren en concentreren van de lobby activiteiten met als doel: optreden als 1 noordelijk landsdeel. Bij generieke beleidsontwikkeling is dat prima maar als het gaat om

meer concrete zaken als: verhuizing overheidsorgaan van de ene provincie hoofdstad naar de andere hoofdstad of het binnenhalen van een (belangrijke) private organisatie (met veel werkgelegenheid) is dit moeilijk te realiseren. Wij adviseren om de inspanningen op de gezamenlijke thema's van te voren te bespreken en daarnaast te accepteren dat er conflicterende en soms tegenstrijdige belangen zijn.

Wij adviseren om de bijzondere positie van de NG4 binnen het SNN te handhaven om de volgende reden:

- Bij beleidsinhoudelijke ontwikkeling of lobby activiteiten op de gezamenlijke thema's in Nederland en binnen Europa is het van essentieel belang dat er namens een zo groot mogelijke groep van bestuurlijke organen wordt gesproken. Een SNN inclusief de NG4 versterkt dit.
- Grote gemeenten spelen een belangrijke positie bij het faciliteren en initiëren van economische ontwikkeling, vandaar dat het te verklaren is dat zij een bijzondere positie hebben binnen het SNN.

Tegelijkertijd moet er gewerkt worden aan het uitbreiden van de groep stakeholders met andere overheidsorganen, MKB en kennisinstellingen zonder dat die een formele positie in de bestuurlijke organisatie van het SNN moeten krijgen.

- Europa of de internationale context zou onderdeel moeten zijn van alle bestuurscommissies, een aparte bestuurscommissie zou hiervoor niet nodig moeten zijn. Wij adviseren om de bestuurscommissie Europa op te heffen.
- De poho's hebben geen budget, hebben een diversiteit aan samenstelling, hun invloed wordt als beperkt ervaren. Wij adviseren om de onderwerpen van de poho's onder te brengen bij de bestuurscommissies (of in de netwerken) en de poho's formeel op te heffen. Dat scheelt in de bestuurlijke en ambtelijke complexiteit.
- Roulatieschema (van de ene provincie naar de andere provincie). Het voorzitterschap van het SNN rouleert elke 2 jaar en daarmee ook de secretarisrol van het DB (deze verhuist namelijk mee). De voorzitters en de secretarissen van de bestuurscommissies en de Poho's rouleren ook iedere 2 jaar. Voor het bouwen van een (politiek) netwerk en kennisopbouw (op de inhoudelijke thema's) is een periode van 4 jaar meer gepast voor de bestuurscommissies is ons advies.
- In een aantal ambtelijke vergadergroepen zitten ambtelijke vertegenwoordigers van de 3 provincies, de NG4 en het SNN die tegelijkertijd ook zitting hebben in de bestuurlijke overlegorganen. Daarmee is er, volgens geïnterviewden, een kerstboom van ambtelijke vergadergroepen en voor een deel ook bestuurlijke overlegorganen ontstaan waarmee tijd en geld is gemoeid. Concentratie op een aantal thema's binnen een beperkt aantal (twee) bestuurscommissies vermindert de complexiteit en is dan ook ons advies.

Wat betreft de effectiviteit van de ambtelijke organisatie van SNN hebben wij de volgende twee vragen onderzocht:

1. In hoeverre is de ambtelijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?

Onze conclusie is dat de ambtelijke organisatie goed in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN. Dit blijkt o.a. uit de doeltreffendheid waarmee de subsidie uitvoering uitgevoerd wordt (maximale uitnutting en geen terugbetalingen) en andere onderzoeken en uit reacties van bestuurders.

2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
En zo ja, hoe dan.

Gezien de tevredenheid bij bestuur bij het functioneren van SNN zijn geen belangwekkende aanbevelingen gedaan.

Het SNN heeft (kort samengevat) als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. Dit doet het SNN met name door het verstrekken van Europese en Nederlandse subsidies voor specifieke projecten. Een effectieve verstrekking van subsidies kan vertaald worden in het beschikbare budget maximale uitnutting (geen onderuitputting) en een betrouwbare subsidie verstrekking zonder dat gelden terugbetaald moeten worden als gevolg van een onterechte beschikking of onbetrouwbare projectbeheersing. Geconcludeerd kan worden dat de subsidieverstrekking effectief gebeurt, onvolkomenheden vallen binnen de tolerantie grenzen zoals gebruikelijk in dit kader. Door effectief politiek en bestuurlijk optreden is het SNN in staat geweest nog niet bestede subsidiegelden zeker te stellen voor toekomstige jaren, als voorbeeld van effectief optreden kan de 'package deal' genoemd worden. Eigenlijk had een deel van deze gelden terugbetaald moeten worden.

Een ander element van de effectieve ambtelijke organisatie blijkt dat afnemers van de ambtelijke organisatie (bestuurssecretariaat) zeer tevreden zijn met de beschikbaarheid en klantvriendelijkheid. Onze conclusie is dan ook dat de er sprake is van een effectieve ambtelijke organisatie.

Wat betreft de efficiency van de ambtelijke organisatie van het SNN hebben wij de volgende vragen onderzocht:

1. In hoeverre heeft de ambtelijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?

Onze conclusie is dat er sprake is van een doelmatige uitvoering.

2. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?

Er wordt binnen het SNN efficiënt gewerkt.

Ons advies spits zich toe op de volgende onderdelen

Beheersing:

- Wij adviseren om de financiën te positioneren als een stafafdeling in de organisatie structuur en ontdaan moet worden van de taken die 'dedicated' voor een andere afdeling uitgevoerd worden. Daarmee wordt het integrale management van de afdelingen projecten en programma's versterkt. Wij zijn van mening dat er een versterking op het gebied van interne controle en risico management (op minimaal senior controle leider niveau, RA achtergrond) vereist is, een totale formatie van 3 - 4 fte is normaal. Voor de accountantswerkzaamheden wordt externe expertise ingehuurd. Wij adviseren om een deel van het externe budget te benutten voor het aannemen van een vaste formatie plaats (voor 3 jaar). Dit is voordeliger voor het SNN.
- Gebruik te maken van tijdelijke contracten van 2-3 jaar zodat er ook een loopbaan geboden kan worden met iets meer zekerheid en ontwikkelmogelijkheden (opleiding/kennis en ervaring). Dat stimuleert medewerkers het SNN ook te zien als een werkgever in plaats van een organisatie waar je maar een aantal maanden blijft.

Formatie:

- Wij stellen voor dat de achterstanden bij de afdeling programma's worden geïsoleerd en projectmatig opgepakt door tijdelijke experts met duidelijk plan, aanpak en tijdspad. Zodat er binnen 5-6 maanden sprake is van een normale bedrijfssituatie en voorkomen kan worden dat er jarenlang tegen een achterstand wordt aangekeken.
- De formatie omvang voor de komende jaren wordt bepaald door aantal projecten (in aanvraag of in beheer), wijze van subsidieverstrekking (open of tender en zwaluwstaarten of niet) en niet de Munthoff formule. Wij adviseren de de Munthoff formule niet langer te gebruiken als basis voor de formatie. Wij adviseren om gebruik te maken van een integrale kostprijsberekening voor de uitvoering van nieuwe regelingen, daarmee kan voorkomen worden dat er te weinig formatie aanwezig is. Voor de formatie van programma's is de werklast bepalend.
- Op basis van de informatie (aantal projecten, bedragen) die wij van de afdelingen regelingen en programma hebben ontvangen ontstaat een opsomming met een vergelijking van de door ons berekende formatie met de door het SNN in juni dit jaar opgestelde meerjaren formatie omvang. U zult zien dat er alleen sprake is van een verschuiving maar niet tot een besparing of tot een uitbreiding van de benodigde formatie. Wij stellen voor deze meerjaren formatie planning over te nemen.
- De voorziening 17 miljoen die bedoeld is om ter dekking van de overschrijding op de kosten voor extra controlewerkzaamheden (technische bijstand in zijn algemeenheid) anders in te zetten. In het jaar 2011 wordt hiervoor meer geld geput uit de voorziening, en de jaren daarna minder zodat het saldo in evenwicht blijft.
- Navision is een complex probleem. Wij adviseren budget te reserveren om externe ondersteuning in te zetten om de top 10 problemen in korte tijd (bijvoorbeeld 4 maanden) op te lossen. SNN heeft geen inschatting gemaakt van de activiteiten en bijbehorende budget. Door tijdelijke extra capaciteit wordt voorkomen dat nog jarenlang met een onvoldoende presterend ICT systeem gewerkt moet worden met alle (controle) risico's van dien. De support voor Navision (2 fte voor 2011) is onevenredig zwaar gezien het aantal gebruikers maar wel noodzakelijk voor 2011. Vanaf 2013 is het moeilijk de benodigde formatie in te schatten.

Competenties:

- Wij adviseren de doelstellingen per medewerker en afdeling te benoemen, de functiebeschrijvingen aan te passen naar de nieuwe organisatie en het opleidingsplan hierop af te stemmen. Dit schept duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en verwachtingen ten aanzien van werkzaamheden.

Processen en interne organisatie:

- Wij adviseren kennisdeling en kennisborging te organiseren binnen het SNN door evaluatiemomenten in te voeren.
- Het is te overwegen om de scheiding tussen aanvraag en uitvoering bij subsidiewerkzaamheden op te heffen. Wellicht zou gestart kunnen worden met deze integrale benadering bij het behandelen van Pieken projecten. Mocht na evaluatie blijken dat deze werkwijze succesvol is, dan kan dit verder worden doorgevoerd.

Beeldvorming:

- Wij adviseren om periodieke informatie sessies te organiseren voor de ambtenaren van het SNN en die van de provincies zodat aan de beeldvorming gewerkt kan worden.
- Betrek in de communicatie eerder en meer de klant. In het bestuurlijk advies is beschreven hoe dit vorm kan krijgen; door brainstorm sessies en informatiebijeenkomsten te organiseren voor alle betrokkenen.

1 Onderzoeksopzet en afbakening

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksopzet zoals die in het onderhavige onderzoek is gehanteerd. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Achtergrond;
- Doelstelling en scope;
- Aanpak;
- Organisatie van SNN;
- Relatie met andere onderzoeken;
- Leeswijzer.

1.1 Achtergrond

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland is een samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies met als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. Sinds 1992 is de samenwerking in het Noorden vastgelegd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In dit samenwerkingsverband hebben de vier grote steden Groningen, Leeuwarden, Emmen en Assen (NG4) sinds 2007 een belangrijke adviesrol.

Het SNN stimuleert namens de regionale overheden en de vier grote steden de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het Noorden. Het SNN wil bereiken dat Noord-Nederland zich duurzaam ontwikkelt naar een innovatieve kenniseconomie met sterke steden en een vitaal platteland. Dat doet het SNN door:

1. Het beheren en besteden van landelijke en Europese subsidies die gericht zijn op het versterken van de economie in het Noorden.
2. Het intensiveren van de samenwerking en het overleg tussen de drie noordelijke provincies om het ruimtelijk- en economisch beleid op elkaar af te stemmen en te versterken. Het SNN versterkt bovendien de samenwerking met andere partners in het Noorden: werkgeversorganisaties, kennisinstellingen en NOM, Syntens en de Kamer van Koophandel.
3. Het bevorderen van gemeenschappelijke optreden tegenover derden, vooral het Rijk en de Europese Unie, om de gezamenlijke belangen te behartigen.
4. Het stimuleren van de economische betrekkingen met andere regio's in Nederland en Europa, in het bijzonder langs de Noordelijke Ontwikkelingsas.

Het Dagelijks Bestuur van het SNN heeft het verzoek gedaan voor het uitvoeren van een organisatieonderzoek binnen het SNN. De organisatie van het SNN is te verdelen in een bestuurlijk en een ambtelijk deel. Onze rapportage treft u hierbij aan.

1.2 Doelstelling en scope

Doelstelling van het onderzoek is dat er een advies wordt geformuleerd over de organisatieopzet en minimale organisatieomvang van het SNN die vereist is om het huidige beschikbare budget en mogelijke nationale en Europese middelen zo efficiënt en effectief mogelijke wijze te benutten.

Daar bij zijn de volgende randvoorwaarden door u geformuleerd:

- Dat besluitvorming inzake projectvoorstellen waarmee Europese gelden gemoeid zijn, plaatsvindt via de Stuurgroep en vervolgens via de bestuurscommissie EZ.
- Dat projectvoorstellen waarmee gezwaluwstaarte Nederlandse geldstromen gemoeid zijn, via de Programmacommissie ter besluitvorming aan de minister van EZ en de bestuurscommissie EZ worden voorgelegd.
- Dat rekening gehouden wordt met de gevolgen van de intensievere controles die het SNN moet uitvoeren bij eindbegunstigden en het toenemende aantal controles dat bij het SNN uitgevoerd wordt, daarbij wordt ook gedoeld op de werkdruk, die al er hoog wordt ervaren.
- Dat rekening gehouden wordt met de verwachte effecten van de samenwerking met Noord-Duitsland.
- Dat rekening gehouden wordt met de inhoud van het door Buck uitgebracht rapport over Nordconnect.
- Dat rekening gehouden wordt met het door PWC te actualiseren risicoprofiel.
- Dat het eerder uitgebrachte Munthoff-rapport over de formatie van het SNN enkele aanbevelingen bevat, die in het onderhavige onderzoek meegenomen moeten worden.
- Dat rekening gehouden wordt met de afwikkeling van oude programma's.

1.3 Aanpak

ConQuaestor heeft voor de uitvoering van dit onderzoek een aanpak gevolgd die bestaat uit zes stappen. Deze stappen zijn:

1. Projectvoorbereiding
2. Opstellen normenkader
3. Dataverzameling en desk research
4. Analyse
5. Opstellen concept-onderzoeksrapport
6. Definitief onderzoeksrapport

Stap 1. Projectvoorbereiding

Het doel van deze stap is om het onderzoek op een professionele wijze voor te bereiden.

Immers alleen met een gedegen voorbereiding en afstemming aan de start kan de doorlooptijd van het onderzoek worden gerealiseerd. Er is gestart met een afspraak met de directeur SNN Dhr. R. Engelsman waarbij wij afspraken maken omtrent de inhoud en planning van het onderzoek. Hierbij is aan de orde gekomen:

- Kennismaking met de opdrachtgever.
- Nadere afstemming omtrent de opzet van het onderzoek (aanpak en de reikwijdte).
- Invulling van de detailplanning.
- Vaststellen en (laten) plannen van de benodigde interviews binnen zowel het bestuurlijk als ambtelijk deel van SNN. In totaal zijn ongeveer 30 interviews afgenomen (zie bijlage 1). De interviews zijn door het SNN gepland.
- Vaststellen van de relevante documentatie en deze verzamelen.

Stap 2. Opstellen normenkader

Het doel van deze stap is om het normenkader te bepalen en te beschrijven per SNN onderdeel: bestuurlijk als ambtelijk. Dit normenkader dient ter toetsing van de minimale organisatieomvang die nodig is om het huidige beschikbare budget en mogelijke toekomstige nationale en Europese middelen op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze te benutten. Het normenkader omvat normen op het gebied van competenties, processen, formatieomvang, organisatiestructuur en aansturing.

Het normenkader is vertaald in twee verschillende gestructureerde vragenlijsten, voor het bestuurlijk deel en voor het ambtelijk deel. In een aantal interviews is als gevolg van het detailniveau en de aanwezige detailliekennis de vragenlijst niet letterlijk gebruikt maar de onderwerpen zijn wel besproken. In de meeste gevallen zijn de interviews opgenomen.

Stap 3. Dataverzameling

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft op twee manieren plaats gevonden:

1. documentenstudie

In het kader van het onderzoek zijn de meest relevante documentatie bestudeerd, waaronder het rapport van Munthoff en Partners, het rapport van Buck Consultants International, het AOIC handboek en het risicoprofiel van PwC.

2. afnemen interviews en/of workshops

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn interviews met de in stap 1 van ons onderzoek bepaalde betrokken afgenomen. Voor het verzamelen van informatie over de huidige processen zijn een tweetal mini-workshops (met slechts enkele deelnemers) georganiseerd waarin iets dieper in kan worden gegaan op de procesinrichting en issues.

3. terugkoppeling interviews en workshops

De resultaten van het interviews zijn tijdens of na het interview teruggekoppeld aan de geïnterviewde personen. De meeste interviews zijn opgenomen op band.

Stap 4. Analyse

In stap 4 zijn de bevindingen en de verzamelde data uit de documentenstudie en interviews geanalyseerd op basis van het eerder opgestelde normenkader. Deze analyse spitst zich toe op de efficiency en de effectiviteit van de minimale organisatieomvang en organisatie opzet om de nationale en Europese middelen te benutten

Stap 5. Opstellen concept onderzoeksrapport

In stap 5 is op basis van de dataverzameling uit voorgaande stappen een concept onderzoeksrapport opgesteld met daarin de belangrijkste conclusies.

Stap 6. Opstellen definitief onderzoeksrapport

De concept rapportage is besproken in het Dagelijks Bestuur als zijnde de opdrachtgever. De reacties zijn verwerkt in het definitieve rapport.

1.4 Organisatie van SNN

De organisatie van SNN is te verdelen in een bestuurlijk deel en een ambtelijk deel. Voor beide onderdelen van SNN zijn verschillende personen geïnterviewd met ieder een eigen vragen set.

De bestuurlijke organisatie van SNN omvat de volgende organen:

- Provinciale Staten Groningen, Drenthe en Fryslân hebben in 1992 de gemeenschappelijke regeling SNN opgericht.
- Algemeen Bestuur SNN.
- Dagelijks Bestuur SNN.
- Programmacommissie / Comité van Toezicht.
- Bestuurscommissies (BC). Er zijn drie bestuurscommissies die het DB adviseren op hun eigen beleidsterrein: Economische Zaken (EZ), Stedelijke Ontwikkeling en Mobiliteit (SOM) en Europa.
- Het SNN kent drie portefeuillehoudersoverleggen die het DB adviseren op hun eigen terrein: Energie en Klimaat, Landelijk Gebied en Krimp.
- Overige bestuurlijke vergadergroepen die op ad hoc basis worden ingesteld. Ad hoc worden bestuurlijke groepen ingesteld bijvoorbeeld op het gebied van lobby en het Cohesiebeleid.

In het kader van ons onderzoek is ook gesproken met de SER Noord-Nederland. De SER Noord-Nederland is opgericht bij besluit van 17 maart 2007 (als opvolger van SEAN) door het SNN en bestaat uit werkgevers- en werknemersleden, deskundigen (per beleidsterrein) en een onafhankelijke voorzitter. SER Noord-Nederland kent een formatie van ongeveer 1,5 fte en een (onderzoek) budget van ongeveer € 100.000 per jaar. De SER Noord-Nederland kan het DB gevraagd en ongevraagd adviseren over actuele thema's bijvoorbeeld op het gebied van Duurzame Ontwikkeling (15 oktober 2010).

De ambtelijke organisatie van SNN bevat de Uitvoeringsorganisatie SNN (UO) en SNN Algemeen met bestuurssecretariaat, lobbyisten en diverse ambtelijke vergadergroepen. De uitvoeringsorganisatie van het SNN houdt zich dagelijks bezig met de begeleiding van subsidietrajecten. Het beheer en de afhandeling van subsidieaanvragen is de core business van de UO. De UO bereidt tevens nieuwe

subsidiereregelingen voor waar individuele ondernemers vervolgens een beroep op kunnen doen. De huidige structuur van de UO is als volgt opgebouwd:

- Directeur
- Stafafdelingen P&O en Juridische Zaken
- Clusters Financiën, Regelingen en Programma's
- Facility Management en Receptie.

De directeur geeft ook leiding aan de onderdelen van SNN Algemeen. SNN algemeen is te verdelen in

- Het bestuurssecretariaat inclusief communicatie is gevestigd in het provinciehuis van de voorzitter
- De lobbyisten in Brussel en Den Haag
- Nordconnect en Interreg

Daarnaast bestaat de ambtelijke organisatie nog uit diverse ambtelijke werkgroepen ter ondersteuning van de bestuurlijke organisatie en ter voorbereiding van de bestuurlijke vergaderingen. In de meeste ambtelijke vergadergroepen zitten ambtelijke vertegenwoordigers van de 3 provincies, de NG4 en het SNN. Voorbeelden hiervan zijn het DB Platform, Werkgroep Programmabeheer, Taskforces, Commissie Ambtelijke Samenwerking, Stuurgroep, Overleg Noordelijke Griffiers e.a..

1.5 Relatie met andere onderzoeken

Het onderzoek naar de organisatieopzet en minimale organisatie omvang van het SNN heeft relaties met twee andere onderzoeken die recent zijn afgerond of nog bezig zijn. We noemen hierbij in dit verband:

- Onderzoek van Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (StiBaBo) door Professor dr. Michiel Herweijer met als onderwerp: Algemeen Bestuur nieuwe stijl. Het Algemeen Bestuur is onderdeel van het bestuurlijke gedeelte van SNN en vormt daarmee onderdeel van ons onderzoek. Het onderzoek door StiBaBo is naar aanleiding van de nieuwe werkwijze, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en samenstelling van het Algemeen Bestuur zoals enkele jaren geleden is ingevoerd. Diverse geïnterviewden hebben over de rol, legitimiteit en toegevoegde waarde van het Algemeen Bestuur bemerkingsen gemaakt. Wij hebben in het kader van ons onderzoek daar notie van genomen maar verwezen naar het komende StiBaBo onderzoek als de plek voor evaluatie en aanbevelingen. De bestuurskundige analyse (en politieke legitimiteit) van het AB vormt geen onderdeel van ons onderzoek.
- Evaluatie Nordconnect 2007-2010 door Buck Consultants International (16 augustus 2010) zoals recent uitgevoerd en waarover gerapporteerd is. Nordconnect is onderdeel van de ambtelijke organisatie van SNN en vormt daarmee onderdeel van ons organisatie onderzoek. De opdracht van Nordconnect is breed, namelijk het uitbouwen van contacten en versterken van de netwerken tussen overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en culturele instellingen van Noord-Nederland in Noordoost-Europa. Uit SNN middelen is hiertoe een organisatie van circa 3,5 fte gevormd, met een uitvoeringsbudget van circa € 420.000,-. In het rapport wordt een toekomstperspectief geschetst met concrete aanbevelingen waarbij de nadruk komt te liggen op het bestuurlijke voorwerk (de overheidsrol), de speerpunten van Noord-Nederland, werken met een gestructureerde aanpak, activiteiten SMART formuleren en zorgdragen voor een gecoördineerde en goede afstemming met andere partijen als provincies, gemeenten, EDR, Kamer van Koophandel, NOM, IHK, Agentschap NL en lobbyisten.

Door een aantal geïnterviewden is terecht opgemerkt dat als gevolg van recent kabinetsbeleid er geen grote rol van Agentschap NL en de (internationale) aspiraties van een Kamer van Koophandel verwacht mag worden. Beide organisaties staan erg onder druk en zullen eerder met minder capaciteit dan met meer capaciteit de toekomst in gaan. **Landsoverstijgende regionale samenwerking kan, zoals het er nu uitziet, op de sympathie vanuit Europa rekenen (in de komende periode). Wil Noord-Nederland ook een deel van de nieuwe Europese subsidie gelden ontvangen zal landsoverstijgende regionale samenwerking bijvoorbeeld via een (aangescherpt) Nordconnect van toegevoegde waarde zijn.** In het kader van ons onderzoek zullen wij ons beperken tot voorgaande opmerking en geen aparte opmerkingen maken over effectiviteit of efficiency van Nordconnect.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de bestuurlijke organisatie van het SNN. In hoofdstuk 3 behandelen we de ambtelijke organisatie. Wij sluiten hoofdstuk 2 en 3 af met een conclusie en onze aanbevelingen. In een apart bijlagenboek geven wij o.a. nadere detailinformatie over geïnterviewden en gebruikte best-practice vergelijkingsmethoden.

2 De bestuurlijke organisatie van het SNN

2.1 Inleiding en onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk richt zich op de effectiviteit en efficiency van de bestuurlijke organisatie van het SNN. Het SNN is een politieke organisatie, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. De provincies beslissen over de oprichting, wijziging en opheffing van de gemeenschappelijke regeling, zij stellen daarbij het takenpakket en de bevoegdheden vast. Indien de provincies van mening zijn dat het SNN niet effectief dan wel efficiënt werkt staat niets haar in de weg om daar verbeteringen in aan te brengen. Tot op heden is daar slechts sporadisch gebruik van gemaakt.

Efficiëntie (doelmatigheid) gaat over de relatie tussen input (geld, mensen), uitvoering en de bereikte doelen (resultaten). Effectiviteit (doeltreffendheid) beoordeelt de relatie tussen doelen en de resultaten of de effecten.

Om een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit en efficiency van het SNN dient de doelstelling helder te zijn geformuleerd. Kort samengevat heeft het SNN als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. Dit doet het SNN met name door het verstrekken van Europese en Nederlandse subsidies voor specifieke projecten. Daarnaast wordt gesteld dat het SNN namens de regionale overheden en de vier grote steden de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het Noorden stimuleert. Het SNN wil bereiken dat Noord-Nederland zich duurzaam ontwikkelt naar een innovatieve kenniseconomie met sterke steden en een vitaal platteland. Het SNN heeft in de afgelopen jaren een aantal meerjarige doelstellingen geformuleerd o.a. 'Kompass voor het Noorden' (2000-2006) en 'Koers Noord' (2007-2013). Op basis van het laatst genoemde programma zijn de uitvoeringsprogramma's Pieken in de Delta, het Operationeel Programma EFRO en structuurfonds Plattelandsontwikkelingsprogramma opgesteld. Momenteel is Brussel bezig met de inrichting van het Europees beleid voor de periode 2014-2020 en het SNN is al langer bezig om hierop in te spelen en meer aan te sluiten bij de nieuwe thema's als globalisering, demografische ontwikkelingen, klimaatsverandering en energie. Ook het stimuleren van bovenregionale regionale samenwerking door Brussel kan het speelveld van het SNN veranderen. Kortom de breed geformuleerde doelstelling van het SNN zijnde de economische positie van Noord-Nederland te versterken heeft de afgelopen jaren accentverschillen gekend en dat zal naar verwachting in de toekomst ook zo blijven.

We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen:

Wat betreft de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie van SNN gaat het om:

1. In hoeverre is de bestuurlijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? En zo ja, hoe dan.

Wat betreft de efficiency van de bestuurlijke organisatie van het SNN gaat het om:

3. In hoeverre heeft de bestuurlijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
4. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?

2.2 De bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie van SNN omvat de volgende organen:

- Provinciale Staten Groningen, Drenthe en Fryslân hebben in 1992 de gemeenschappelijke regeling SNN opgericht en bepalen de financiële en beleidsmatige kaders waarbinnen het Dagelijks Bestuur van het SNN genoemde taken uitvoert. Dit doen PS door het uitbrengen van zienswijzen op bijvoorbeeld de begroting en jaarrekening en door het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Verantwoording over en controle (achteraf) op het uitgevoerde beleid voor SNN-bestuurders vindt plaats in PS.
- Algemeen Bestuur SNN. PS van de drie noordelijke provincies leveren ieder 3 leden aan het AB. Deze leden vertegenwoordigen PS van de betreffende provincie, niet hun eigen politieke partij. In het AB zitten eveneens per provincie 2 gedeputeerden en de Commissaris van de Koningin. De Statenleden in het AB vormen tevens de rekeningcommissie. Deze commissie adviseert het AB over de jaarrekening en het jaarverslag.
- Dagelijks Bestuur SNN. Het Dagelijks Bestuur van het SNN bestaat uit 2 gedeputeerden en 1 CdK per noordelijke provincie. De leden worden benoemd door het AB. Aan het DB zijn als adviseur toegevoegd de burgemeesters van de NG4 en de directeur SNN. De provinciesecretaris van de voorzittende provincie, is secretaris van het DB. Het voorzitterschap van het SNN rouleert elke 2 jaar.
- Programmacommissie / Comité van Toezicht (PV/CvT). De PC/het CvT adviseert het DB dan wel de bestuurscommissie EZ van het SNN en de Minister van EZ met het oog op bestuurlijke besluitvorming.
- Bestuurscommissies (BC). Er zijn drie bestuurscommissies die het DB adviseren op hun eigen beleidsterrein: Economische Zaken (EZ), Stedelijke Ontwikkeling en Mobiliteit (SOM) en Europa. De BC EZ is gemandateerd om bepaalde besluiten over projecten te nemen. Het AB bepaalt het aantal bestuurscommissies en de beleidsterreinen waar ze actief zijn. In de bestuurscommissies zitten per provincie 2 gedeputeerden. De NG4 leveren elk 1 wethouder. Zowel provincies als gemeenten hebben een volwaardige stem.
- Het SNN kent drie portefeuillehoudersoverleggen die het DB adviseren op hun eigen terrein: Energie en Klimaat, Landelijk Gebied en Krimp. Elke provincie levert 1 gedeputeerde. De NG4 hebben geen zitting in de poho's met uitzondering van Energie en Klimaat waarvoor bovendien provincie Noord-Holland een gedeputeerde afvaardigt. Het DB bepaalt het aantal poho's.
- Overige bestuurlijke vergadergroepen die op ad hoc basis worden ingesteld. Ad hoc worden bestuurlijke groepen ingesteld bijvoorbeeld op het gebied van lobby en het Cohesiebeleid.
- Daarnaast zijn er nog diverse ambtelijke vergadergroepen die dienen ter ondersteuning van de bestuurlijke organisatie en ter voorbereiding van de bestuurlijke vergaderingen. Formeel wellicht

geen onderdeel van de bestuurlijke organisatie maar wel door veel geïnterviewden genoemd als het ging om de doelmatigheid van de uitvoering.

In het kader van ons onderzoek is ook gesproken met de SER Noord-Nederland. De SER Noord-Nederland is opgericht bij besluit van 17 maart 2007 door het SNN, als opvolger van de SEAN en bestaat uit werkgevers- en werknemersleden, deskundigen (per beleidsterrein) en een onafhankelijke voorzitter. De SER Noord-Nederland kan het DB gevraagd en ongevraagd adviseren over actuele thema's bijvoorbeeld op het gebied van Duurzame Ontwikkeling (15 oktober 2010).

2.3 Effectiviteit en efficiency van de bestuurlijke organisatie van SNN

2.3.1 Effectiviteit

Het SNN is in de oorsprong een politieke organisatie. De effectiviteit van politieke organisaties valt soms moeilijk te beoordelen, dat geldt ook voor het SNN.

Wij behandelen de volgende vragen:

1. In hoeverre is de bestuurlijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? En zo ja, hoe dan.

De beantwoording van de vraag omtrent effectiviteit (doeltreffendheid) van de bestuurlijke organisatie van het SNN is vanzelfsprekend gekoppeld aan de doelstelling van het SNN: het versterken van de economische positie van Noord-Nederland. Zoals eerder aangegeven zijn er accentverschillen te onderkennen in de doelstelling van het SNN over de afgelopen jaren. Voor het gemak maken we onderscheid tussen de huidige periode en de toekomstige periode

Periode	Doelstelling	Effectief
2007 – 2013	EU: Op EFRO Koers Noord	Uit diverse evaluaties (EIM, Berenschot, Buck) en uit de interviews met betrokkenen blijkt dat de inzet van SNN gedurende deze en voorgaande periode heeft bijgedragen aan het versterken van de economische positie van Noord-Nederland
2006 – 2010	NL: Pieken in de Delta Programma (Koers Noord)	
2014 – 2020	EU: Doelstelling 2: regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid	Nog te vroeg om te kunnen beoordelen. Medio 2011 – 2012 kan beoordeeld worden of de lobby activiteiten succesvol zijn geweest.
	EU: Doelstelling 3: Territoriale samenwerking en Interreg	
	EU: Herziening Europees Landbouwbeleid	
Vanaf 2011	NL: is op dit moment nog onduidelijk	

	maar de vooruitzichten zijn niet positief	
--	---	--

Uit onze interviews blijkt dat alle geïnterviewden de meerwaarde en de winst van het hebben van een SNN inzien en ook tevreden zijn met de bereikte resultaten tot nu toe.

Vanzelfsprekend zijn er ook een aantal opmerkingen door de geïnterviewden genoemd die mogelijk de doeltreffendheid vergroten:

- Op dit moment worden bij het formuleren van de toekomstige thema's niet alle stakeholders betrokken als ondernemers, politiek (internationaal, EU, landelijk, provinciaal, grote en kleine gemeenten), kennisinstituten, werknemersorganisaties en in zijn algemeenheid het maatschappelijk veld (waaronder ook betrokken burgers).
- De lobbyisten zouden meer kunnen samenwerken. Gezien de onzekere stroom van Europese Structuurfondsen en andere Europese subsidies zou de doelstelling om de regio Noord Nederland te vertegenwoordigen beter kunnen worden benut.
- De doelstelling van het SNN is gericht op de ontwikkeling van Noord-Nederland als regio en door alle geïnterviewden wordt ook gesteld dat het regio belang prevaleert boven een provinciaal of gemeentelijk belang. Maar in de praktijk wordt een gelijkmatige verdeling over de provincies van de beschikbare subsidiemiddelen vaak wel als gewenst gezien, al was het alleen maar om de eigen achterban tevreden te stellen. Continue zal de meerwaarde van SNN en het acteren als regio moeten worden benadrukt.
- Er dient continue aan een cultuur van wederzijds vertrouwen en samenwerking gewerkt moeten worden.
- De controledruk is heel hoog. Er zijn initiatieven gestart om de Nederlandse controledruk te beïnvloeden.
- Sommige PS leden hebben geen goed beeld van de toegevoegde waarde van het SNN. Door deze onduidelijkheid kan er een negatieve beeldvorming ontstaan. Onbekend maakt soms onbemind. De resultaten van het SNN zijn niet altijd helder. De vragen rondom efficiency en resultaten of effecten in de regio blijven terugkomen.

In de afsluitende paragraaf geven wij onze adviezen.

2.3.2 Efficiëntie

Wat betreft de efficiency van de bestuurlijke organisatie van het SNN gaat het om:

1. In hoeverre heeft de bestuurlijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
2. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?

Op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn het Algemeen Bestuur en het Dagelijks verplichte organen. Op grond van de subsidie verordening is het Comité van Toezicht, de programma commissie en de bestuurscommissie EZ verplicht. De samenstelling en vergaderfrequentie van deze verplichte organen is een keuze van het SNN. Het overgrote deel van het bestuurlijk apparaat van SNN is echter ontstaan op basis een (politieke) behoefte tot het hebben van een overlegorgaan. Het aantal en de

beleidsterreinen van de overige bestuurscommissies worden door het AB bepaald. Het DB bepaalt het aantal, samenstelling en beleidsterrein van de drie portefeuillehoudersoverleggen. Ook bepaalt het DB of er op ad hoc basis andere bestuurlijke vergadergroepen (taskforce) worden ingesteld. In de afgelopen periode zijn er geen grote veranderingen geweest in de bestuurlijke organisatie en het aantal overlegorganen van het SNN, daarmee is er blijkbaar geen politieke noodzaak bij de 'eigenaren' van het SNN om te optimaliseren (samenvoegen, uitbreiden).

De vergelijking met andere management autoriteiten is lastig omdat die alleen (Koers West, G-O, Stimulus) bijvoorbeeld het uitvoeren van het Pieken in de Delta of EFRO programma tot doel hebben, de focus ligt op programmamanagement en veel minder op beleidsinhoudelijke samenwerking en afstemming. De andere managementautoriteiten volstaan dan ook met een simpelere bestuurlijke organisatie, een organisatie die alleen de wettelijk verplichte onderdelen omvat.

Uit onze interviews naar een efficiënte bestuurlijke organisatie wordt door geïnterviewden hierop overwegend positief geantwoord met de opmerking dat de (omvangrijke, complexe en luxe) bestuurlijke organisatie het gevolg van politieke en bestuurlijke keuzes is. Op de vraag of er mogelijkheden zijn tot verbeteringen worden een aantal concrete suggesties genoemd. Veel geïnterviewden noemen de periode voorafgaand aan de nieuwe statenperiode (januari – maart 2011) wel een goed moment om eens kritisch te kijken naar de bestuurlijke organisatie van het SNN zonder dat daarbij alles moet veranderen.

Er zijn de volgende opmerkingen gemaakt in de interviews met betrekking tot doelmatigheid :

- De doelstelling van het SNN is gericht op de ontwikkeling van Noord-Nederland als regio en het regio belang prevaleert boven een provinciaal of gemeentelijk belang. Een gelijkmatige verdeling van subsidies over gemeenten (ieder krijgt zijn deel) behoort geen doelstelling te zijn. Ook het gelijkmatig verdelen vanuit provincies van bestuurlijke of ambtelijke functies is (nog) geen doelstelling.
- Over de positie van de NG4 lopen de meningen sterk uiteen. De gemeenten zijn geen risicodragers van het SNN maar oefenen wel invloed uit op de besteding van subsidies, dat lijkt oneigenlijk. Er zijn hiervoor 2 argumenten genoemd:
 - De steden spelen een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling maar dat geldt ook voor andere stakeholders als andere overheden, MKB, kennisinstellingen etc.
 - Kanaliseren en concentreren van de lobby activiteiten met als doel: optreden als 1 noordelijk landsdeel. Bij generieke beleidsontwikkeling is dat prima maar als het om meer concrete zaken gaat als: verhuizing overheidsorgaan van de ene provincie hoofdstad naar de andere hoofdstad of het binnenhalen van een (belangrijke) private organisatie (met veel werkgelegenheid) is dit moeilijk te realiseren.
- De bestuurscommissie Europa voegt volgens sommige geïnterviewden weinig toe. Wellicht kan dit thema op een andere manier worden georganiseerd.
- De poho's hebben geen budget, hebben een diversiteit aan samenstelling, hun invloed wordt als beperkt ervaren.
- Roulatieschema (van de ene provincie naar de andere provincie). Het voorzitterschap van het SNN rouleert elke 2 jaar en daarmee ook de secretarisrol van het DB (deze verhuist namelijk mee). De voorzitters en de secretarissen van de bestuurscommissies en de Poho's rouleren ook

iedere 2 jaar. Voor het bouwen van een netwerk en kennisopbouw is een periode van 4 jaar meer gepast voor de bestuurscommissies.

- In een aantal ambtelijke vergadergroepen zitten ambtelijke vertegenwoordigers van de 3 provincies, de NG4 en het SNN die tegelijkertijd ook zitting hebben in de bestuurlijke overlegorganen. Daarmee is er, volgens geïnterviewden, een kerstboom van ambtelijke vergadergroepen en voor een deel ook bestuurlijke overlegorganen ontstaan waarmee tijd en geld is gemoeid. Er is aangegeven dat er behoefte is aan bedrijfsbezoeken, excursies naar uitgevoerde projecten. Dat zal de betrokkenheid bij de PS vergroten.
- Ad-hoc besluitvorming door het DB kent soms een zodanig actueel en dynamisch karakter dat afstemming met de andere bestuursoverlegorganen en ambtelijke vergadergroepen bij spoed onvoldoende kan plaatsvinden. Zo lang het niet een structureel issue is, kan dit uitgelegd worden.

In de volgende paragraaf geven wij onze adviezen.

2.4 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk hebben wij de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Wat betreft de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie van SNN gaat het om:

1. In hoeverre is de bestuurlijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat de bestuurlijke organisatie goed in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN. Dit blijkt o.a. uit de diverse onderzoeken.
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? Door de geïnterviewden zijn een aantal waardevolle verbeterpunten genoemd die de effectiviteit van de bestuurlijke organisatie zouden kunnen verbeteren.

Bij het beoordelen van de efficiency van de bestuurlijke organisatie van het SNN is het volgende onderzocht:

1. In hoeverre heeft de bestuurlijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat er sprake is van een efficiënte en daarmee doelmatige uitvoering.
2. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? Door de geïnterviewden zijn een aantal verbeterpunten genoemd.

Wij adviseren dat provincies een proactieve en stimulerende rol nemen bij het bepalen van de agenda voor 2011-2015 samen met kennispartners, gemeenten (van groot tot klein), ondernemers, werknemers en anderen. De macht verschuift naar Brussel en door (bovennationaal) regionaal optreden op onderscheidende thema's wordt de kans vergroot op nieuwe Europese subsidiegelden. Een sterk SNN kan een beslissende rol spelen om de belangen van Noord-

Nederland goed te verdedigen. Individuele provincies of gemeenten kunnen nooit hetzelfde resultaat bereiken.

Adviezen rondom effectiviteit:

- Betrek op het formuleren van de toekomstige thema's nog meer alle stakeholders als ondernemers, politiek (internationaal, EU, landelijk, provinciaal, grote en kleine gemeenten), kennisinstellingen, werknemersorganisaties en in zijn algemeenheid het maatschappelijk veld (waaronder ook betrokken burgers). Er kan bijvoorbeeld een netwerk van deskundigen en betrokkenen per onderwerp worden gevormd, dat met een duidelijke opdracht aan de slag kan gaan. Start bijvoorbeeld met een conferentie waarbij het thema wordt geïntroduceerd en wordt besproken. Werk het daarna uit in verschillende subgroepen en rapporteer na 6 maanden terug tijdens een gezamenlijke werkconferentie. Een goed moment voor de thema bepaling hiervoor is de periode voor de komende Staten verkiezingen, dit moet uitmonden in een agenda (2011-2015) voor SNN. Validatie door de nieuwe Staten zal nog wel moeten plaatsvinden.
- Coördineer de inzet van lobbyisten nog beter op de Noord-Nederland thema's en zet indien nodig ook (tijdelijke) externe deskundigen met een actueel Brussels netwerk (politiek en ambtelijk). De komende 12 tot 24 maanden zal in Brussel beslist worden of en hoeveel geld er voor Noord-Nederland dan wel Noord-Nederland in combinatie met Noord-Duitsland beschikbaar zal komen tot 2020.
- Samenwerkingsverbanden werken het beste als er een cultuur van samenwerking en wederzijds vertrouwen is. Wij adviseren daar continue aan te blijven werken.
- Probeer in gezamenlijkheid met andere management autoriteiten in Nederland de Europese en de Nederlandse controledruk te beïnvloeden. Vooral het gezamenlijke is van belang. Europa verbaast zich soms over de strikte interpretatie van de regels door Nederland.
- Rapporteer meer frequent over de resultaten van het SNN in de Provinciale Staten. Sommige PS leden hebben geen goed beeld van de toegevoegde waarde van het SNN. Door deze onduidelijkheid kan er een negatieve beeldvorming ontstaan. Onbekend maakt soms onbemind. Een pro actieve houding van de statenleden is dan wel vereist.

Adviezen rondom efficiency:

- Over de positie van de NG4 lopen de meningen sterk uiteen. De gemeenten zijn geen risicodragers van het SNN maar oefenen wel invloed uit op de besteding van subsidies, dat lijkt oneigenlijk. Er zijn hiervoor 2 argumenten genoemd:
 - De steden spelen een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling maar dat geldt ook voor andere stakeholders als andere overheden, MKB, kennisinstellingen etc.
 - Kanaliseren en concentreren van de lobby activiteiten met als doel: optreden als 1 noordelijk landsdeel. Bij generieke beleidsontwikkeling is dat prima maar als het om meer concrete zaken gaat als: verhuizing overheidsorgaan van de ene provincie hoofdstad naar de andere hoofdstad of het binnenhalen van een (belangrijke) private organisatie (met veel werkgelegenheid) is dit moeilijk te realiseren. Wij adviseren om de inspanningen op de gezamenlijke thema's van te voren te bespreken en daarnaast te accepteren dat er conflicterende en soms tegenstrijdige belangen zijn. Wij adviseren om de bijzondere positie van de NG4 binnen het SNN te handhaven om de volgende reden:

- Bij beleidsinhoudelijke ontwikkeling of lobby activiteiten op de gezamenlijke thema's in Nederland en binnen Europa is het van essentieel belang dat er namens een zo groot mogelijke groep van bestuurlijke organen wordt gesproken. Een SNN inclusief de NG4 versterkt dit.
- Grote gemeenten spelen een belangrijke positie bij het faciliteren en initiëren van economische ontwikkeling, vandaar dat het te verklaren is dat zij een bijzondere positie hebben binnen het SNN.

Tegelijkertijd moet er gewerkt worden aan het uitbreiden van de groep stakeholders met andere overheidsorganen, MKB en kennisinstellingen zonder dat die een formele positie in de bestuurlijke organisatie van het SNN moeten krijgen.

- Europa of de internationale context zou onderdeel moeten zijn van alle bestuurscommissies, een aparte bestuurscommissie zou hiervoor niet nodig moeten zijn. Wij adviseren om de bestuurscommissie Europa op te heffen.
- De poho's hebben geen budget, hebben een diversiteit aan samenstelling, hun invloed wordt als beperkt ervaren. Wij adviseren om de onderwerpen van de poho's onder te brengen bij de bestuurscommissies (of in de netwerken) en de poho's formeel op te heffen. Dat scheelt in de bestuurlijke en ambtelijke complexiteit.
- Roulatieschema (van de ene provincie naar de andere provincie). Het voorzitterschap van het SNN rouleert elke 2 jaar en daarmee ook de secretarisrol van het DB (deze verhuist namelijk mee). De voorzitters en de secretarissen van de bestuurscommissies en de Poho's rouleren ook iedere 2 jaar. Voor het bouwen van een (politiek) netwerk en kennisopbouw (op de inhoudelijke thema's) is een periode van 4 jaar meer gepast voor de bestuurscommissies is ons advies.
- In een aantal ambtelijke vergadergroepen zitten ambtelijke vertegenwoordigers van de 3 provincies, de NG4 en het SNN die tegelijkertijd ook zitting hebben in de bestuurlijke overlegorganen. Daarmee is er, volgens geïnterviewden, een kerstboom van ambtelijke vergadergroepen en voor een deel ook bestuurlijke overlegorganen ontstaan waarmee tijd en geld is gemoeid. Concentratie op een aantal thema's binnen een beperkt aantal (twee) bestuurscommissies vermindert de complexiteit en is dan ook ons advies.

Wij adviseren om bovenstaande adviezen mee te nemen in formuleren van de agenda SNN voor de periode 2011-2015. Waarbij het uitgangspunt transparant (waar is het SNN wel voor en waarvoor ook niet) en minder (complex, overleg, tijdsbesteding) dient te zijn.

3 De ambtelijke organisatie van SNN

3.1 Inleiding en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk staat de ambtelijke organisatie van SNN centraal. Het geeft een overzicht van de wijze waarop het SNN op dit moment functioneert. Het SNN heeft onlangs de interne organisatie geëvalueerd waarbij één managementlaag is verwijderd. Wij hebben de knelpunten waar het SNN in de praktijk tegen aan loopt weergegeven en sluiten af met een aantal aanbevelingen die voor het SNN direct toepasbaar zijn om de efficiency en effectiviteit te vergroten.

De ambtelijke organisatie van het SNN bestaat uit de SNN Uitvoeringsorganisatie (SNN UO) en SNN Algemeen. In brede zin zou de provinciale schil in de vorm van bestuurssecretariaten en deelnemingen vanuit provincies aan SNN overleggroepen ook tot de ambtelijke organisatie van het SNN kunnen worden gerekend. Dit hebben wij niet gedaan omdat de aansturing (omvang omzet en tijdsbesteding) van de provinciale onderdelen niet de directe verantwoordelijkheid is van het SNN. Vanzelfsprekend verhoogd een goede inbreng vanuit de provinciehuizen het functioneren van het SNN UO en het algemeen secretariaat. De provincies zijn met name betrokken bij de projectacquisitie, het ontwikkelen van projecten en het besluitvormingsgereed maken van projecten. De SNN medewerkers van de uitvoeringsorganisatie houden zich dagelijks bezig met de begeleiding (beheer) van subsidietrajecten. Het beheer en de afhandeling van subsidieaanvragen is de core business van de UO. Bij het beheer van met name complexe projecten (opstellen rapportages) worden ook in toenemende mate de provincies betrokken. De UO bereidt tevens nieuwe subsidieregelingen voor waar ondernemers vervolgens een beroep op kunnen doen. De werkzaamheden die door de provincies worden uitgevoerd in het subsidietrajecten zijn niet expliciet in dit onderzoek meegenomen. Wel is de samenwerking en beeldvorming tussen provincie en SNN meegenomen. SNN Algemeen is te verdelen in het bestuurssecretariaat (inclusief communicatie), lobbyisten, Nordconnect en Interreg en het secretariaat van de SER Noord-Nederland. Daarnaast is SNN vertegenwoordigd in diverse ambtelijke vergadergroepen.

We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen:

Wat betreft de effectiviteit van de ambtelijke organisatie van SNN gaat het om:

1. In hoeverre is de ambtelijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? En zo ja, hoe dan.

Wat betreft de efficiency van de ambtelijke organisatie van het SNN gaat het om:

3. In hoeverre heeft de ambtelijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
4. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?

Deze vragen zullen in het hoofdstuk behandeld worden.

3.2 Een unieke uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie van het SNN is uniek. Andere management autoriteiten richten zich primair op de uitvoering van 'Pieken in de Delta' of op de uitvoering van EFRO regelingen en kennen een afwijkende aanvraag procedure. Het SNN zwaluwstaart, simpel gezegd, combineert Piekengeld met EFRO-geld (als vorm van co-financiering) en kent een systeem van open inschrijving. Dit betekent dat gedurende het hele jaar projectaanvragen in behandeling worden genomen, in plaats van een tender systeem waarbij vaak 2 maal per jaar gedurende een korte periode van 6 weken aanvragen kunnen worden ingediend. Als de aanvraag bij een tender niet compleet is krijgt een aanvrager nog 1 x de kans om de aanvraag binnen 2 weken volledig te maken. Lukt dit niet moet de aanvrager weer wachten tot de volgende tender periode, vaak over 6 maanden. Na de tenderperiode heeft de betreffende uitvoeringsorganisatie tijd voor het projectbeheer. Dit is wellicht niet zo klantvriendelijk maar wel duidelijk en efficiënt.

Naast de uitvoering van de 'Pieken' en 'EFRO' regelingen voert het SNN op speciaal verzoek van Noordelijke provincies of gemeenten ook nog subsidieregelingen uit, dat kunnen ook regelingen zijn die gefinancierd worden met EFRO geld. Kortom: een lastig te vergelijken organisatie.

In 2006 is een formatieonderzoek SNN uitgevoerd door het bureau Munthoff&Partners. Aanleiding voor het onderzoek is bepaald door het feit dat met ingang van de periode 2007-2010 de totale hoeveelheid toekenningen in euro's zal gaan veranderen. Van gemiddeld € 110 mln per jaar in de periode 2000 – 2006 naar gemiddeld € 78 mln per jaar voor de periode 2007 – 2010. In het onderzoek is een ratio gehanteerd tussen het geld (subsidies) en de daarmee samenhangende werklust (totaal aan werkzaamheden). Bij de start was de aannahme dat de formatie zal gaan krimpen. (in 2006: 48,8 fte: 34,54 fte uitvoering en 14,28 fte algemeen secretariaat) maar dat was niet de conclusie van het onderzoek. De verwachting was dat werklust van de uitvoeringsorganisatie zou stijgen in 2007 en 2008, waarna in 2009 zich een krimp zou voordoen en een versnelling na 2010. Er waren indicaties dat de controlelast toe zou nemen maar dit zou opgevangen kunnen worden door uitvoering van paraplu-programma's. Ten tijde van het onderzoek waren de financiële administratie, treasury en salarisadministratie uitbesteed aan de provincie Groningen. De lobby activiteiten zouden onveranderd uitgevoerd moeten worden. Bij een kleinere formatie omvang in 2010 is het integreren van de PO functie binnen een provincie logisch. In het Munthoff-rapport en de bijbehorende berekening is een verdeling gemaakt in SNN Primair proces (de uitvoeringsorganisatie) en SNN algemeen secretariaat.

Een van de conclusies van het Munthoff rapport was dat het SNN moeilijk te vergelijken is met een andere organisatie. Vandaar dat wij er voor hebben gekozen om blokken van activiteiten binnen de SNN uitvoeringsorganisatie te vergelijken met redelijk goed vergelijkbare andere management autoriteiten of andere kennisintensieve organisaties en op basis daarvan een oordeel te geven. In de bijlage treft u een overzicht van de door ons gebruikte best practices aan.

3.3 De effectiviteit van de ambtelijke organisatie

Het SNN heeft (kort samengevat) als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. Dit doet het SNN met name door het verstrekken van Europese en Nederlandse subsidies voor specifieke projecten. Een effectieve verstrekking van subsidies kan vertaald worden in het beschikbare budget maximale uitnutting (geen onderuitputting) en een betrouwbare subsidie verstrekking zonder dat gelden terugbetaald moeten worden als gevolg van een onterechte beschikking of onbetrouwbare projectbeheersing. Geconcludeerd kan worden dat de subsidieverstrekking effectief gebeurt, onvolkomenheden vallen binnen de tolerantie grenzen zoals gebruikelijk in dit kader. Door effectief politiek en bestuurlijk optreden is het SNN in staat geweest nog niet bestede subsidiegelden zeker te stellen voor toekomstige jaren, als voorbeeld van effectief optreden kan de 'package deal' genoemd worden. Eigenlijk had een deel van deze gelden terugbetaald moeten worden. Een ander element van de effectieve ambtelijke organisatie blijkt dat afnemers van de ambtelijke organisatie (bestuurssecretariaat) zeer tevreden zijn met de beschikbaarheid en klantvriendelijkheid.

Wat betreft de effectiviteit van de ambtelijke organisatie van SNN hebben wij de volgende twee vragen onderzocht:

1. In hoeverre is de ambtelijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat de ambtelijke organisatie goed in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN. Dit blijkt o.a. uit de diverse onderzoeken en uit reacties van bestuurders.
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? En zo ja, hoe dan.
Hiervoor zijn geen concrete aanbevelingen gedaan.

3.4 De efficiency van de ambtelijke organisatie.

De beantwoording van deze onderzoeksvraag is minder gebaseerd op informatie die afkomstig is uit interviews en is dan ook meer complex. Politieke bestuurders hebben in veel gevallen geen goed beeld op de efficiency van de ambtelijke organisatie. Wij hebben voor het bepalen van de efficiency dan ook met name gekeken naar externe vergelijkingscijfers.

Wat betreft de efficiency van de ambtelijke organisatie van het SNN hebben wij de volgende vragen onderzocht:

1. In hoeverre heeft de ambtelijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
2. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?

Efficiency is een breed begrip vandaar dat wij dit hebben vertaald in de volgende onderdelen en per onderdeel een advies hebben gegeven. De onderdelen worden in de volgende paragrafen uitgewerkt. Per paragraaf geven wij een oordeel. Op basis van deze oordelen geven wij in de slotparagraaf ons advies per onderdeel.

- **Beheersing:** vindt de uitvoering beheerst plaats? Worden plannen uitgevoerd? Is er sprake van een Plan Do Check cirkel? Is er sprake van een efficiënte financiële beheersing?
- **Formatie:** is er voldoende formatie beschikbaar om de uitvoering efficiënt uit te voeren? Vergelijking met andere organisaties, best practices en norm ratios.
- **Competenties:** beschikken de medewerkers over de juiste competenties om hun taken uit te voeren? Zijn ze niet over- dan wel ondergekwalificeerd?
- **Processen en organisatie structuur.** Zijn de interne werkprocessen lean en mean ingericht? Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder geformuleerd en werken medewerkers ook op die wijze? Is de organisatie structuur efficiënt ingericht, is er een voldoende span of control bij managers?
- **Informatie Communicatie Technologie:** beschikken de medewerkers over adequate en kosten efficiënte ondersteuning van ICT hulpmiddelen?
- **Beeldvorming:** wat is de beeldvorming over efficiency bij 'klanten' van het SNN?

3.4.1 Beheersing

In deze paragraaf gaan we dieper op het begrip beheersing in. Een doelmatige beheersing kan aangetoond worden via diverse kanalen, nl:

- **Extern onderzoek:** In de Berenschot rapportage (juli 2010) over de evaluatie 'Pieken in de Delta' subsidieregeling is vastgesteld dat de uitvoeringskosten 3,0% van het subsidiebedrag vormen. De conclusie van Berenschot was dan ook dat de uitvoeringskosten voor 'Pieken in de Delta' niet afwijkend zijn (normaal tussen de 2,0 en 4,0%) voor een regeling van deze omvang. De kosten binnen SNN bedragen 3,5% van het beschikbare budget voor de uitvoering en beheer van de aanvragen waarbij rekening moet worden gehouden dat SNN ook taken uitvoert die anders door EZ gedaan moeten worden. Wij sluiten ons aan bij de conclusie van Berenschot. De uitvoering van het 'Pieken in de Delta' wordt effectief en efficiënt uitgevoerd.
- **Oordeel van de externe accountant.** In de risicoanalyse door PwC zoals gebruikelijk een aantal aandachtspunten genoemd:
 1. Interne beheersing rondom het nieuwe EFRO-programma en pilot "vermindering controledruk".
 2. Proces rondom de afronding van de implementatie van Navision, inclusief waarborgen v.w.b. een adequate interne beheersing.
 3. Verantwoording in de jaarrekening van de afwikkeling van oude programma's en uitkomsten/afwikkeling NAP/waardering voorziening toekomstige tekorten
 4. Huidige status rondom claim Landsbanki
 5. Huidige status rondom afrekening IPR 1992-1999

6. Sterke focus op een juiste en volledige weergave van de risico's in de risicoparagraaf, inclusief het al dan niet verwerken van deze risico's in de jaarrekening 2010 cf. de regelgeving.
7. Kennis nemen van en beoordelen van uitkomsten van audits door de Audit Autoriteit en Certificerings Autoriteit.

Wij zijn van oordeel dat deze aandachtspunten goed door het hoofd Financiën worden aangepakt en daarmee in control zijn. De voorziening van 17 miljoen om de overschrijdingen op de SNN apparaatskosten is goed onderbouwd.

- Financiële beheersing: is het SNN in staat tijdig en accuraat in te spelen op gewijzigde financiële omstandigheden. Het SNN heeft naast de bijdragen van de provincies, gemeenten en vergoeding voor Nederlandse en Europese subsidies ook tijdig alternatieve financieringsbronnen gevonden. De afdeling regelingen voeren een groot aantal regelingen op speciaal verzoek van provincies dan wel gemeenten uit. Deze nieuwe regelingen zorgen voor een continue stroom van inkomsten en helpen het SNN bij het positioneren als de kennis expert op subsidie gebied in Noord-Nederland. In de bijlage hebben wij een lijst met regelingen opgenomen. De dekking voor deze werkzaamheden komt uit een kostprijsberekening dat door het hoofd Regelingen is opgesteld.

3.4.2 Formatie omvang (versie 17 juni 2010 resultaat heidag)

De Munthoff berekening is bij SNN ingevoerd als basis berekeningsmethodiek voor het bepalen van het aantal benodigde fte. Deze berekeningsmethodiek dateert van 2006 en is zodanig algemeen opgezet dat er weinig rekening wordt gehouden met de complexiteit van subsidieregelingen en de sterk toegenomen controle verplichtingen. Aangezien de controledruk is vergroot had het SNN een tekort aan fte door het vasthouden aan de Munthoff berekening. De afdeling financiën heeft hiervoor zelf een aanpassing doorgevoerd. Er is een raming gemaakt van de benodigde inzet voor controle werkzaamheden. De raming is vertaald in een formatie plaatje voor de jaren 2011 – 2017. Door het tekort aan inkomsten ontstaat hierdoor cumulatief een tekort van € 17 mln, deze is inmiddels volledig voorzien.

In paragraaf 3.2 hebben wij al gesteld dat het SNN een unieke organisatie is. Keiharde benchmark gegevens en ratio's zijn er niet voor het totaal maar wel sommige onderdelen voorhanden. In bijlage 3 met als titel benchmark van het bijlagenboek geven wij daarvan een opsomming.

De ambtelijke organisatie van het SNN bestaat uit de SNN Uitvoeringsorganisatie (SNN UO) en SNN Algemeen en per onderdeel geven wij een oordeel over de formatie omvang.

SNN Algemeen is te verdelen in de volgende onderdelen:

- het bestuurssecretariaat. De omvang van deze afdeling wordt voor het grootste gedeelte bepaald door de inrichting van de bestuurlijke organisatie van het SNN. Het bestuurssecretariaat kan zelf proberen efficiënter te werken maar als er taken bij komen dienen deze uitgevoerd te worden. De totale formatie bestaat uit het door ons verkregen overzicht uit 7,2 fte (voor 2011, 2012, 2013). Hiervan heeft 2,5 fte direct betrekking op de functie bestuurssecretariaat en bestaat uit: coördinator, medewerker en secretaresse. De functies van de communicatieadviseur, de P&O adviseur, secretaresse, stafmedewerker en directeur SNN complementeren de formatie tot 7,2 fte.

Als gevolg van de Provinciale Staten verkiezingen en wellicht aanpassingen in de bestuurlijke organisatie kan hierin verandering optreden. De formatie lijkt voldoende voor dit moment. Alleen de afhankelijkheid van de kennis en ervaring van in belangrijke mate 1 persoon (de coördinator) is wel uit het oogpunt van kwetsbaarheid een aandachtspunt.

- Lobbyisten. De lobbyisten vervullen een cruciale rol in het verkrijgen van nieuw Europees geld. Met een formatie omvang van 2,5 fte is deze aan de magere kant in vergelijking met andere landsdelen, waar 7 tot 11 fte worden ingezet. Zie hiervoor ook hoofdstuk 2.
- SER Noord-Nederland behoort met 1,5 fte tot de meest efficiënte SER organisaties in Nederland, dat blijkt uit vergelijking met andere SER in Nederland. Op dit moment is er geen reden om deze formatie te wijzigen.
- Nordconnect kent een formatie van 3,4 fte voor 2011, 2012 en 2013. Als gevolg van de Provinciale Staten verkiezingen en mede gelet op de adviezen zoals door Buck zijn opgesteld kan hier een verandering in optreden. Het instellen van een 'Nordconnect' iets is een bestuurlijke keuze en kan moeilijk vergeleken worden met andere organisatie.

De uitvoeringsorganisatie bestaat uit de afdelingen:

- Juridische Zaken, op dit moment 3 fte. De benodigde formatie voor een afdeling juridische zaken wordt bepaald door het aantal bezwaar en beroepszaken, onderzoek staatssteun en aanbestedingen. Andere MA met een vergelijkbaar takenpakket volstaan vaak met 1 fte voor juridische ondersteuning waarbij de provincies en gemeenten zorgen voor extra capaciteit in tijden van drukte. Een formatie van 2 fte lijkt minimaal vereist ook in het kader van continuïteit. Of de 3^e formatie plaats een vast formatie moet zijn of een budget (voor externe inhuur) is afhankelijk van de te verwachten drukte.
- De afdeling financiën, op dit moment 7,6 fte. De afdeling financiën is gepositioneerd als lijnafdeling, normaal gesproken is een afdeling financiën een stafafdeling binnen een organisatie. Een deel van het werk (treasury, betalingen) is uitbesteed aan de provincie Groningen. Wel moet er een eigen begroting en jaarrekening worden opgesteld, dit in tegenstelling tot veel andere MA waarbij dit onderdeel is van een provinciale begroting. Een aantal van de activiteiten worden volledig ten behoeve van de afdeling programma's uitgevoerd of voor SNN algemeen (bijvoorbeeld 0,6 fte ICT). Aan interne controlewerkzaamheden en afstemmingen tussen SNN systemen van programma's en regelingen en de financiële administratie is ruim 15% besteed (= 1,5 fte). Voorts is afgelopen jaar ca 10% besteed aan het mede opstellen van de eindafrekeningen EPD en Leader + voor de Europese Commissie. Dit is werk ter ondersteuning van regioprogramma's. Normaliter zal gemiddeld één persoon van financiën op jaarbasis betrokken zijn bij zogenaamde artikel 13 controles (controles bij begunstigden ter plaatse samen met een beheerder van regio programma's). Binnen de afdeling is 0,6 fte geraamd voor ICT ondersteuning. Deze ondersteuning is niet bedoeld voor ondersteuning aan Navision of andere afdeling specifieke systemen. Een formatie van 0,6 fte is kwetsbaar. Verder is er nog geen sprake van een integrale administratie van processen en systemen tussen de afdeling financiën van SNN, de provincie Groningen en afdeling programma's. Door optimalisatie hiervan kan er efficiencywinst geboekt worden.
- Facility management en receptie (1,5 fte) . Deze formatie hangt samen met de keus van het SNN om een eigen locatie te huren. Bij andere MA wordt vaak gebruik gemaakt van provinciale kantoren waarvoor dan(soms) een symbolisch bedrag moet worden betaald.

Daarnaast bestaat de uitvoeringsorganisatie uit de afdelingen regelingen en programma's.

Het bepalen van de meest optimale omvang van de SNN Uitvoeringsorganisatie voor de afdelingen regelingen en programma's is complex. Op basis van vergelijking met andere MA, Agentschap NL en commerciële subsidie ondersteunende uitvoeringsorganisaties hebben wij een formatie omvang berekend voor de jaren 2011, 2012 en 2013.

Hierbij is het door SNN verstrekte formatie overzicht met als titel 'resultaat heidag 17 juni 2010' als uitgangspunt genomen. Wij hebben aan de afdelingen regelingen en programma's gevraagd een inschatting te maken van het aantal aanvragen en het aantal projecten die er worden voorzien voor de komende jaren. Dat is als uitgangspunt genomen voor de berekening. Verder hebben wij 'werkvoorraad' ratios gebruikt van andere (commerciële) uitvoeringsorganisaties om een berekening te maken voor beide afdelingen die recht doet aan de unieke positie van het SNN maar waarbij ook ruimte is verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

De overzichten van het SNN gaan in detailniveau niet verder dan 2013 en dat is ook begrijpelijk. Na 2013 is er veel onzekerheid, komt er een nieuw Nederlands subsidie programma? Er komt ongetwijfeld een nieuw Europees subsidieprogramma maar het is de vraag of en hoeveel hiervan in Noord-Nederland besteed mag gaan worden. En het is ook de vraag of er geen andere methodiek komt, meer gericht op garantstellingen en/of leningen en minder op subsidieverlening. Vandaar dat wij eigenlijk geen goede onderbouwing over de jaren 2014 tot en met 2017 kunnen doen. In de onderbouwing van de € 17 mln is rekening gehouden met een totale afbouw voor de uitvoeringsorganisatie (subsidies) tot nihil in 2016 en 2017. Er wordt dus rekening gehouden met een forse krimp. De eventuele resterende uitgaven voor bestuurssecretariaat, lobbyisten, SER Noord-Nederland zullen tegen die tijd volledig voor rekening komen van de provincies en gemeenten.

Op basis van de informatie (aantal projecten, bedragen) die wij van de afdelingen regelingen en programma hebben ontvangen ontstaat een volgende opsomming met een vergelijking van de door ons berekende formatie met de door het SNN in juni dit jaar opgestelde meerjaren formatie omvang. U zult zien dat er alleen sprake is van een verschuiving maar niet tot een besparing of tot een uitbreiding van de benodigde formatie.

Uitvoeringsorganisatie SNN

			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EFRO bestaand	Behandel	# aanvragen	10						
		FTE	1,4						
	Beheer	# projecten	140	110	80	40	10		
		FTE	8,75	6,875	5	2,5	0,625		
		Totaal FTE	10,15	6,875	5	2,5	0,625	0	0
PIEKEN	Behandel	# aanvragen							
		FTE							
	Beheer	# projecten	110	80	50	20	10	0	0
		FTE	4,4	3,2	2	0,8	0,4	0	0
	Totaal FTE	4,4	3,2	2	0,8	0,4	0	0	
PIEKEN 2011	Behandel	# aanvragen	20						
		FTE	0,8						
	Beheer	# projecten	20	20	10	5	0	0	0
		FTE	0,8	0,8	0,4	0,2	0	0	0
	Totaal FTE	1,6	0,8	0,4	0,2	0	0	0	
Package deal	Behandel	# aanvragen	10	10	10	0	0		
		FTE	0,4	0,4	0,4				
	Beheer	# projecten	10	20	30	20	10	0	0
		FTE	0,4	0,8	1,2	0,8	0,4	0	0
		Totaal FTE	0,8	1,2	1,6	0,8	0,4	0	0
Totaal afdeling programma's		16,95	12,075	9	4,3	1,425	0	0	
Totaal afd programma's obv heidag juni 2010		14,1	13,8	12,6	<i>geen cijfers van bekend</i>				
Verschil nieuwe en gebudgetteerde formatie		-2,85	1,725	3,6					
	Som 2,4 fte over om in 2011 extra in te zetten								
			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afdeling Regelingen	Bestaande regelingen		22,75	20,75	22,55	23,55	23,35		
	Waarvan nieuwe regelingen		3,25	5,75	8,25	10,75	13,25		
	Totaal FTE		22,75	20,75	22,55	23,55	23,35	0	0
Totaal afd regelingen obv heidag juni 2010		23,9	20,2	18,2	<i>geen cijfers van bekend</i>				
Verschil nieuwe en gebudgetteerde formatie		1,15	-0,55	-4,35	0	0	0	0	0
	Nieuwe regelingen moeten kostendekkend zijn zodat aanvullende inhuur betaald kan worden								
	Hier zit geen financieel risico in								
Navision		FTE	2	1					

Daarbij moeten de volgende opmerkingen gemaakt worden:

- De afdeling programma's van het SNN werkt voor het onderdeel Pieken met een case load van 16 projecten per full time medewerker. Bij vergelijking met andere MA's laat zien dat een veel hogere case load per medewerker, nl 1 op 25 tot zelfs 1 op 30 mogelijk zou moeten zijn. Die kan o.a. gerealiseerd worden een hogere productiviteitsnorm (van 1300 – 1600 uur) te hanteren. De uitvoering van de EFRO werkzaamheden geschiedt efficiënt en is in lijn met andere MA.

- In 2011 is er extra capaciteit nodig bij de afdeling programma's om achterstanden weg te werken zodat in de jaren daarna met een normale formatie omvang gewerkt kan worden
- Op dit moment wordt er soms gebruik gemaakt van tijdelijke capaciteit van een provincie, in de afgelopen periode was dat 1 fte.

3.4.3 Competenties

ConQuaestor gebruikt voor haar subsidie consultants verschillende profielen met de daarbij behorende competenties afhankelijk van de rol en taken. De punten die zijn opgevallen zijn:

1. Een opvallend verschil is dat de competenties niet of nauwelijks worden benoemd in de functieprofielen van SNN. Sturing hierop is daardoor niet mogelijk. Bij ConQuaestor wordt ook gestuurd op de competenties. Hierop wordt het individuele opleidingsplan geschreven.
2. In de functieprofielen staat geen gevraagd opleidingsniveau genoemd. Het gemiddelde opleidingsniveau binnen het SNN is hoog terwijl de inschaling laag is.
3. Binnen SNN worden niet alle functies ingevuld conform het functieprofiel. Hierdoor doen medewerkers tijdelijk of voor een langere periode werkzaamheden die niet in hun functieprofiel staan. Deze werkzaamheden zijn nergens zichtbaar aangezien ze niet worden meegenomen in de Munthoff formule. Ook komt dit niet altijd terug in het tijdsschrijven. De gevolgen zijn o.a. een hogere werkdruk omdat het eigenlijke werk blijft liggen. Daarnaast bestaat het risico dat niet de juiste persoon op de juiste plek zit/rol vervult. Een voorbeeld hiervan is de Navision implementatie die door collega's tijdelijk is overgenomen, zonder duidelijke opdracht, ingewikkelde aansturing en mogelijk zonder de juiste opleiding en competenties. Dit duurt nu al twee jaar.
4. Het enthousiasme van het SNN UO is voelbaar in het pand. De cultuur binnen SNN ervaren wij als positief en enthousiast. Dit heeft ook een keerzijde. Iedereen wil graag helpen en meer doen. Hierdoor wordt het risico vergroot dat men elkaar minder snel aanspreekt op resultaten en de taken en werkzaamheden niet transparant zijn. Daardoor ook niet meetbaar en wordt het lastig naar buiten concreet uit te leggen wat je doet en wat de meerwaarde is.

3.4.4 Processen en interne organisatie

Hier wordt ingegaan op de processen en de interne organisatie. Er is zijn geen processen diepgaand beoordeeld en herschreven.

Kennisdeling:

Als kennisdeling en borging is ingericht in de organisatie kan dat veel voordelen bieden zoals minder inwerktijd, goed overdraagbare informatie en het verhogen van efficiency door van elkaar te leren. Wij hebben opgemerkt dat processen niet intern afgestemd en/of overgenomen worden. Dat is een gemiste kans omdat door kennisdeling processen efficiënter kunnen verlopen. Een voorbeeld is het bijhouden van papieren dossiers van de afdeling Regelingen en de digitale dossiers van de afdeling Programma's.

Hoge werkdruk:

Er is aangegeven dat de werkdruk hoog is. Er wordt veel tijd besteed aan ad hoc problemen waardoor het reguliere proces verstoord wordt. Het isoleren van de problemen en het planmatig oplossen kan dit

voorkomen. Op deze manier kunnen de reguliere werkzaamheden ongestoord doorgaan. Het blijkt moeilijk te zijn om zelf met structurele suggesties komen om de problemen op te lossen.

Subsidiewerkzaamheden:

Bij de uitvoering van de werkzaamheden van de afdeling Regelingen en Programma's worden de taken van aanvraag en uitvoering gescheiden tussen behandelaar en projectmedewerker/beheerder. Bij andere vergelijkbare organisaties wordt er geen scheiding gemaakt tussen aanvraag en uitvoering. De adviseur behandelt een x-aantal klanten, de standaardverdeling is 1 adviseur op 25 dossiers. Deze werkwijze wordt als efficiënt ervaren omdat alle kennis over de aanvrager en het project bij één persoon ligt en er geen tijd en kennis verloren gaat tijdens de overdracht van aanvraag naar uitvoering

Hoge controledruk:

De controledruk is de laatste jaren enorm toegenomen. Er zijn beduidend meer werkzaamheden bij de SNN komen te liggen waar geen extra budget voor beschikbaar is. Deze externe controlemaatregelen zorgen voor een grotere interne werkdruk. De organisatie van deze controles heeft betrekking op o.a. ICT, processen, financiën en de aanpak moet worden bedacht voor de uitvoering van de controles. De extra maatregelen zorgen bij de aanvrager voor extra werk en stress. De behandelaars worden daardoor genooddaakt vaker de aanvrager te bezoeken om informatie te verstrekken en hulp te bieden bij bijvoorbeeld het opstellen van rapportages.

Evaluatie organisatie opzet:

De interne organisatie van het SNN is onlangs geëvalueerd en aangepast in overleg met de OR. Er is een managerslaag uit de organogram verwijderd. Aangezien dit samen viel met de uitstroom van de manager kon het nieuwe organogram direct worden ingevoerd.

3.4.5 ICT Navision

Het SNN is in 2008 overgegaan op het systeem Navision. De invoering van Navision blijft veel problemen geven en duurt nu twee jaar met alle nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de werkprocessen, op de inzet van mensen en de sfeer op de afdelingen. Wij hebben niet uitvoerig het proces van pakketselectie en implementatie geëvalueerd, de algemene conclusie is dat het te lang heeft geduurd. Er is intern geen specialist in dienst maar de werkzaamheden zijn overgenomen door interne medewerkers. Zij vervullen deze taken zonder een duidelijke opdracht. Zij worden functioneel aangestuurd door een ander persoon dan hun direct leidinggevende. Verder lopen de kosten voor Navision op doordat er veel aanvullende opdrachten worden gegeven die door de interne medewerkers niet kunnen worden aangepakt.

De processen die zijn ingevoerd in Navision voor de afdeling Programma's zijn op detailniveau beschreven. Volgens de medewerkers zijn deze stappen voorgeschreven vanuit de regelgeving. Het besluitvormingsproces is ook vastgelegd in Navision. Hierdoor worden de stappen per proces nog uitgebreider. De ondersteuning die er door interne experts moet worden gegeven staat in geen enkele verhouding. Er zijn 2 fulltimers bezig om een systeem dat door 30 mensen gebruikt wordt in de lucht te houden. Dat is niet efficiënt. Kennisopbouw van gemaakte inrichtingskeuzes dienen goed vastgelegd te zijn, onduidelijk is of dit gebeurt. Kennis is nu geconcentreerd in 2 personen, dit is erg kwetsbaar. De externe expertise is aanwezig bij een kleine en dus (financieel) kwetsbare ICT leverancier. Als die failliet gaat, is het onduidelijk of SNN wel over de brongegevens kan beschikken en bij een andere ICT leverancier verder kan werken.

De uitwijkprocedure in het geval van inbraak of brand is aanwezig, we hebben de werking niet gecontroleerd. Dit dient periodiek ingepland en geëvalueerd te worden.

De afdeling Programma's stemt over het gebruik van Navision af met Stimulus. Stimulus gebruikt geen meerdere subsidiestromen per project (zwaluwstaarten). Hierdoor is de werkwijze in Navision voor Stimulus een stuk eenvoudiger. Andere MA gebruiken een geautomatiseerd systeem niet zo intensief in het traject van subsidie aanvraag, dat is ook logisch om zij veelal met een tendersysteem werken.

De rapportages en management informatie zijn niet 1 op 1 uit het systeem Navision te halen. Er wordt nu een aanvullend programma Jet reports gebruikt.

3.4.6 Beeldvorming

Beeldvorming en efficiency zijn twee lastig te combineren begrippen. Alleen het SNN heeft soms last van een negatieve beeldvorming en dat zal benoemd en aan gewerkt moeten worden. Wij hebben de beeldvorming getoetst bij ' klanten' van het SNN.

Als klanten hebben wij het bestuur en het MKB meegenomen. De SER hebben wij meegenomen in hun rol als adviseur. Om het merk SNN in kaart te brengen hebben wij de beelden van verschillende betrokken partijen in de omgeving van SNN weergegeven.

- Het AB geeft aan dat de communicatie af en toe kan worden verbeterd. Verder zou het AB graag meer worden voorzien van munitie in de vorm van kengetallen, resultaten en andere informatie zoals een vergelijking van SNN met andere soortgelijke organisaties.
- Het MKB ziet graag een partnership. De ambtenaren van zowel de provincies als het SNN mogen wat meer betrokken zijn bij de klant. De klant draagt immers bij aan de doelstellingen van de provincies en het SNN. Sterker nog zonder deze klanten komt er niets van de grond. Het dragen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid hierin mag wat meer worden benadrukt. Bijvoorbeeld; als een klant met een vraag/probleem komt over een project dan is dat niet het probleem van de klant maar "ons" probleem, ook van de provincie en het SNN.
- De SER heeft een adviserende functie en geeft gevraagd en ongevraagd advies. De SER heeft het gevoel dat de adviezen goed worden aanvaard en deze zeker een goede bijdrage hebben aan de focus van de doelstellingen en werkzaamheden van het SNN. De SER merkt wel op dat het soms lastig is om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Er is immers sprake van andere belangen vanuit iedere gemeente of provincie. Deze belangen kunnen vertraging veroorzaken in het proces of het kan zijn dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de kansen die er voor de regio zijn.
- De provincies en gemeenten geven een verschillend beeld over SNN terug. De een vindt dat SNN het heel goed en efficiënt doet, met weinig middelen en mensen zoveel projecten van de grond krijgen, beheren en verantwoorden. Goed voor de regio. Anderen zijn minder positief. Zij zien dat SNN in kwaliteit achteruit is gegaan door wisseling van de wacht. De kennis is daardoor verdwenen, is de mening van een enkeling.

Het beeld dat SNN over zichzelf heeft is niet altijd positief . Als er ergens iets mis gaat dan heerst het beeld dat SNN het heeft gedaan, terwijl SNN zich ook aan wettelijke regels moet houden. Dit om te

voorkomen dat subsidiegelden ten onrechte worden verleend met een terugbetalingsverplichting (en boete) tot gevolg. Dat is een gegeven waar iedere medewerker van SNN zich van bewust is. Er heerst het beeld dat politici en ambtenaren van de Provincie en Gemeenten geen idee hebben wat het werk allemaal inhoudt. Als ze meer kennis zouden hebben van deze werkzaamheden zouden ze de meerwaarde en de beperkende regels van SNN inzien.

3.5 Conclusie en aanbevelingen

In voorgaande paragrafen hebben wij per onderdeel conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Deze worden in deze paragraaf kort samengevat.

Wat betreft de effectiviteit van de ambtelijke organisatie van SNN hebben wij de volgende twee vragen onderzocht:

1. In hoeverre is de ambtelijke organisatie in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat de ambtelijke organisatie goed in staat geweest bij te dragen aan de doelstellingen van het SNN. Dit blijkt o.a. uit de doeltreffendheid waarmee de subsidie uitvoering uitgevoerd wordt (maximale uitnutting en geen terugbetalingen) en andere onderzoeken en uit reacties van bestuurders.
2. Is het mogelijk om nog doeltreffender te zijn bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN? En zo ja, hoe dan.
Gezien de tevredenheid bij bestuur bij het functioneren van SNN zijn geen belangwekkende aanbevelingen gedaan.

Het SNN heeft (kort samengevat) als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken. Dit doet het SNN met name door het verstrekken van Europese en Nederlandse subsidies voor specifieke projecten. Een effectieve verstrekking van subsidies kan vertaald worden in het beschikbare budget maximale uitnutting (geen onderuitputting) en een betrouwbare subsidie verstrekking zonder dat gelden terugbetaald moeten worden als gevolg van een onterechte beschikking of onbetrouwbare projectbeheersing. Geconcludeerd kan worden dat de subsidieverstrekking effectief gebeurt, onvolkomenheden vallen binnen de tolerantie grenzen zoals gebruikelijk in dit kader. Door effectief politiek en bestuurlijk optreden is het SNN in staat geweest nog niet bestede subsidiegelden zeker te stellen voor toekomstige jaren, als voorbeeld van effectief optreden kan de 'package deal' genoemd worden. Eigenlijk had een deel van deze gelden terugbetaald moeten worden. Een ander element van de effectieve ambtelijke organisatie blijkt dat afnemers van de ambtelijke organisatie (bestuurssecretariaat) zeer tevreden zijn met de beschikbaarheid en klantvriendelijkheid. Onze conclusie is dan ook dat de er sprake is van een effectieve ambtelijke organisatie.

Wat betreft de efficiency van de ambtelijke organisatie van het SNN hebben wij de volgende vragen onderzocht:

3. In hoeverre heeft de ambtelijke organisatie van SNN efficiënt (doelmatige uitvoering) en zorgvuldig samengewerkt bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
Onze conclusie is dat er sprake is van een doelmatige uitvoering.

4. Is het mogelijk om nog efficiënter samen te werken bij het bereiken van de doelstellingen van het SNN?
Er wordt binnen het SNN efficiënt gewerkt.

Ons advies spits zich toe op de volgende onderdelen

Beheersing:

- Wij adviseren om de financiën te positioneren als een stafafdeling in de organisatie structuur en ontdaan moet worden van de taken die 'dedicated' voor een andere afdeling uitgevoerd worden. Daarmee wordt het integrale management van de afdelingen projecten en programma's versterkt. Wij zijn van mening dat er een versterking op het gebied van interne controle en risico management (op minimaal senior controle leider niveau, RA achtergrond) vereist is, een totale formatie van 3 - 4 fte is normaal. Voor de accountantswerkzaamheden wordt externe expertise ingehuurd. Wij adviseren om een deel van het externe budget te benutten voor het aannemen van een vaste formatie plaats (voor 3 jaar). Dit is voordeliger voor het SNN.
- Gebruik te maken van tijdelijke contracten van 2-3 jaar zodat er ook een loopbaan geboden kan worden met iets meer zekerheid en ontwikkelmogelijkheden (opleiding/kennis en ervaring). Dat stimuleert medewerkers het SNN ook te zien als een werkgever in plaats van een organisatie waar je maar een aantal maanden blijft.

Formatie:

- Wij stellen voor dat de achterstanden bij de afdeling programma's worden geïsoleerd en projectmatig opgepakt door tijdelijke experts met duidelijk plan, aanpak en tijdspad. Zodat er binnen 5-6 maanden sprake is van een normale bedrijfssituatie en voorkomen kan worden dat er jarenlang tegen een achterstand wordt aangekeken.
- De formatie omvang voor de komende jaren wordt bepaald door aantal projecten (in aanvraag of in beheer), wijze van subsidieverstrekking (open of tender en zwaluwstaarten of niet) en niet de Munthoff formule. Wij adviseren de de Munthoff formule niet langer te gebruiken als basis voor de formatie. Wij adviseren om gebruik te maken van een integrale kostprijsberekening voor de uitvoering van nieuwe regelingen, daarmee kan voorkomen worden dat er te weinig formatie aanwezig is. Voor de formatie van programma's is de werklast bepalend.
- De voorziening 17 miljoen die bedoeld is om ter dekking van de overschrijding op de kosten voor extra controlewerkzaamheden (technische bijstand in zijn algemeenheid) anders in te zetten. In het jaar 2011 wordt hiervoor meer geld geput uit de voorziening, en de jaren daarna minder zodat het saldo in evenwicht blijft.
- Op basis van de informatie (aantal projecten, bedragen) die wij van de afdelingen regelingen en programma hebben ontvangen ontstaat een opsomming met een vergelijking van de door ons berekende formatie met de door het SNN in juni dit jaar opgestelde meerjaren formatie omvang. U zult zien dat er alleen sprake is van een verschuiving maar niet tot een besparing of tot een uitbreiding van de benodigde formatie. Wij stellen voor deze meerjaren formatie planning over te nemen.
- Navision is een complex probleem. Wij adviseren budget te reserveren om externe ondersteuning in te zetten om de top 10 problemen in korte tijd (bijvoorbeeld 4 maanden) op te lossen. SNN heeft geen inschatting gemaakt van de activiteiten en bijbehorende budget. Door tijdelijke extra

capaciteit wordt voorkomen dat nog jarenlang met een onvoldoende presterend ICT systeem gewerkt moet worden met alle (controle) risico's van dien. De support voor Navision (2 fte voor 2011) is onevenredig zwaar gezien het aantal gebruikers maar wel noodzakelijk voor 2011. Vanaf 2013 is het moeilijk de benodigde formatie in te schatten.

Competenties:

- Wij adviseren de doelstellingen per medewerker en afdeling te benoemen, de functiebeschrijvingen aan te passen naar de nieuwe organisatie en het opleidingsplan hierop af te stemmen. Dit schept duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en verwachtingen ten aanzien van werkzaamheden.

Processen en interne organisatie:

- Wij adviseren kennisdeling en kennisborging te organiseren binnen het SNN door evaluatiemomenten in te voeren.
- Het is te overwegen om de scheiding tussen aanvraag en uitvoering bij subsidiewerkzaamheden op te heffen. Wellicht zou gestart kunnen worden met deze integrale benadering bij het behandelen van Pieken projecten. Mocht na evaluatie blijken dat deze werkwijze succesvol is, dan kan dit verder worden doorgevoerd.

Beeldvorming:

- Wij adviseren om periodieke informatie sessies te organiseren voor de ambtenaren van het SNN en die van de provincies zodat aan de beeldvorming gewerkt kan worden. Dit kan ook door provincies te informeren tijdens de projectbeheersing. Bij bedrijfsbezoeken kunnen bijvoorbeeld ook periodiek provinciale ambtenaren aanschuiven.
- Betrek in de communicatie eerder en meer de klant. In het bestuurlijk advies is beschreven hoe dit vorm kan krijgen; door brainstorm sessies en informatiebijeenkomsten te organiseren voor alle betrokkenen.

Organisatie onderzoek Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Uitgebracht aan het Dagelijks Bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)

BIJLAGEN

Utrecht, 31 december 2010

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	3
Bijlage 2 Vragenlijsten	4
1.1 Vragen bestuurlijke organisatie SNN	4
1.2 Vragen ambtelijke organisatie	5
Bijlage 3: benchmark	6
Bijlage 4 Regelingen	8

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Naam	functie
1 Max Van den Berg	uz. SNN/DB/AB/PC/CvT
2 Marc Jager	uz. BC SOM/lid DB/AB
3 Jacques Tichelaar	CdK Dr / lid DB/AB (uz SNN per 1/7/2011)
4 Tanja Klip	uz. Poho E&K (plv DB)
5 Sipke Swierstra	uz. BC EU / lid DB/AB
6 Hans Konst	uz. Poho LG / lid DB/AB
7 Sjoerd Galema	uz. BC EZ / lid DB/ lid PC/CvT
8 Ferd Crone	burgemeester Leeuwarden
9 John Jorritsma	CdK Frl. / lid DB/AB
10 Ton Schroor	weth EZ (Gr)/lid BC EZ/BC EU en best.werkgroep Cohesiebeleid.
11 Berry Eijgendaal	EZ / adviseur Programmacommissie
12 Bert Versteeg	AB lid
13 Albert Huizing	AB lid
14 Jan Batting	AB lid
15 John Berkhout	griffier Groningen
16 Henk Jan Bolding	provsecr Gr/uz. CAS/secr. DB
17 Jan Vos	kompasdirecteur/adv. CAS etc.
18 Janneke Carrière	P&O
19 Albert Haan	NordConnect / interreg
20 Henri Van Voorn	concerncontroller
21 Roelof Jansma	regioprogramma's
22 Annemay Bock	bestuurszaken & facility/receptie
23 Henk Emmens	subsidierelatingen
24 Dick Michel	lobbyisten Brussel
25 Jelle Wiarda	programmasecretaris/uz. Wg PBH
26 Rob Engelsman	directeur
27 Jan Kalter	secretaris BC SOM/poho E&K
28 Gert-Jan Swaving	secretaris BC SOM/poho E&K
29 groepsinterview met de OR	
30 groepsinterview	secretarissen BC/poho/ambt.
31 workshop cluster regelingen	
32 workshop Cluster Programma's	
33 groepsinterview SER	

Bijlage 2 Vragenlijsten

1.1 Vragen bestuurlijke organisatie SNN

Nr	Vraag
1	Welke plaats heeft het SNN in het realiseren van de strategie en activiteiten van uw eigen organisatie? (deze vraag vervalt voor het SNN)
2	Wat vindt u van de aanleiding voor dit onderzoek?
3	Hoe beoordeelt u de efficiency van het SNN? En op basis van welke indicatoren komt u tot dit oordeel?
4	Hoe beoordeelt u de effectiviteit van het SNN? En op basis van welke indicatoren komt u tot dit oordeel?
5	Hoe beoordeelt u de organisatie omvang van het SNN?
6	Hoe beoordeelt u de organisatie aansturing van het SNN?
7	Hoe beoordeelt u de competenties van de mensen binnen het SNN?
8	Hoe beoordeelt u de procesinrichting van het SNN?
9	Hoe tevreden bent u over de dienstverlening van het SNN? En welke afspraken zijn hierover gemaakt?
10	Hoe ziet u de toekomst van het SNN? Wat is de Visie?
11	Als u het SNN een rapportcijfer zou moeten geven, welk cijfer is dit dan? (1-10)

1.2 Vragen ambtelijke organisatie

Nr	Vraag
1	Wat vindt u van de aanleiding voor dit onderzoek? Heeft u in de afgelopen periode een onderzoek gedaan naar de effectiviteit en efficiency van uw eigen afdeling? Met welk resultaat?
2	Kunt u een korte beschrijving geven van uw functie waarbij u inzoomt op onderdelen die in verhouding het meeste tijd kosten?
3	Hoeveel inhoudelijke cursussen heeft u of uw team dit jaar gevolgd en hoeveel gericht op vaardigheden? Welke cursussen zijn dat geweest ?
4	Wat gaat er volgens u goed in de huidige werkwijze en waar zijn verbeteringen nuttig binnen uw afdeling? En binnen de organisatie?
5	Hoe denkt u dat SNN de beeldvorming kan beïnvloeden
6	Hoe denkt u dat de toekomst van SNN er uit kan zien?
7	Hoe ervaart u de samenwerking intern en extern?
8	Wat heeft u nodig om uw functie nog beter uit te kunnen oefenen?
9	Welke knelpunten zijn er afgelopen jaar opgelost? En voor welke knelpunten in uw functioneren heeft u op dit moment nog geen oplossing?
10	Als u het SNN een rapportcijfer zou moeten geven, welk cijfer is dit dan? (1-10)

Bijlage 3: benchmark

We hebben daarbij gewerkt met verschillende ervaringsgetallen of best practices. Deze zijn:

- Uitvoeringskosten als percentage van beschikbare subsidie. Deze methodiek wordt ook in het rapport brede heroverwegingen (2009) nr. 8 Innovatie en toegepast onderzoek gebruikt. Ook in de Berenschot rapportage (juli 2010) over de evaluatie 'Pieken in de Delta' subsidieregeling wordt deze toegepast en daarin is vastgesteld dat de uitvoeringskosten 3,0% van het subsidiebedrag vormen.
- MA A (anoniem) heeft een EFRO budget van 310 mln en handelt dit af met 38 FTE (in totaal). Er werkt 1 communicatie adviseur voor de MA, de overige communicatie en voorlichting gaat via de provincie of gemeente. Maakt gebruik van een tendersysteem en co-financiering. Kent een doorlooptijd van 21 weken in 2009. Gemiddeld EFRO subsidiebedrag is 1,7 mln. Is met name bezig met programma management.
- Een commerciële aanbieder van uitvoeringsdiensten werkt met ratio's van 1 fte voor 20-30 projectbeheersing op basis van een productiviteit van 1600 uur per jaar.
- Er bestaan normen tussen het aantal formatieplaatsen en de formatie voor P&O taken. Voor een kennis-intensieve organisatie en administratieve organisatie is dit per 85-100 fte, 1 fte P&O ondersteuning.
- Er bestaan normen tussen het aantal formatieplaatsen en de omvang van de financiële functie (boekhouden, treasury, AO IC, rapportages). Voor een relatief simpele financieel administratieve organisatie als het SNN is dit per 100 fte, 3- 5 fte.
- Er bestaan ervaringscijfers voor het aantal lobbyisten per landsdeel of provincie of regio, dit varieert van 7 tot 11 fte per regio (oost, zuid, west).
- De formatie omvang voor juridische zaken bij andere MA's is gemiddeld 1 fte maar dan wordt wel uitgeweken naar de expertise binnen provincies.
- Gemiddeld is 1 fte verantwoordelijk voor communicatie bij andere MA met daarnaast ondersteuning van provinciale of gemeentelijke communicatie ambtenaren.
- MA B (anoniem) heeft een EFRO budget van 164 mln, 85 projecten en handelt dit af met 17 fte. Er werkt 0,5 communicatie adviseur en 0,5 fte juridische zaken voor de MA, de overige communicatie en juridische zaken gaat via de provincie of gemeente. Maakt gebruik van een tendersysteem en co-financiering. Kent een doorlooptijd van 29 weken. Gemiddeld EFRO subsidiebedrag is bijna 2,0 mln. Is met name bezig met programma management.
- Agentschap NL rekent met een vuistregel van 1FTE per 25 projecten (Pieken in Delta) voor subsidie uitvoering en beheer waarbij er een evenwichtige verdeling tussen grote en kleinere projecten moet zijn. Hanteert de wettelijk maximale doorlooptijd. Verwacht een sterke terugname in controle activiteiten zodat dit ratio nog kan gaan stijgen en verwacht geen of zeer beperkt nieuw Pieken programma. (voor zover op dit moment bekend)
- SNN heeft zelf in de zomer van 2010 een analyse gemaakt van de formatie ontwikkeling in de komende jaren als gevolg van de veranderende omgeving. Daarvoor is als basis de Munthoff

formule gebruikt met aanpassingen voor controle activiteiten. Per organisatie onderdeel is er een formatie omvang voor de komende jaren overeengekomen (2011, 2012, 2013) met een aanname voor de jaren tot en met 2017. Als de uitgaven en de inkomsten (provincies, gemeenten, regelingen) met elkaar wordt vergeleken blijkt er de komende jaren een tekort ontstaat op de technische bijstand (uitvoeringskosten). Het AB op voorspraak van het DB heeft in 2010 besloten om dit tekort van ongeveer € 17 mln te dekken uit de algemene reserve waarbij er ieder jaar weer een actualisatie plaatsvindt. Deze onderbouwing is door de accountant van SNN goedgekeurd.

- Een ratio voor het beheer van EFRO projecten versus de formatie is ongeveer 1fte op 10 projecten. Deze regel kan niet 1 op 1 worden toegepast voor SNN omdat de centrale overhead (directie, management support) niet doorberekend is aan de afdeling Programma's van SNN. De wijze van subsidieverstrekking (tender op open inschrijving) heeft door de klantvriendelijke houding van het SNN en door de vastlegging hiervan in Navision een nadelige invloed op dit ratio. Hierop kunnen natuurlijk wijzigingen worden aangebracht. Zwaluwstaarten heeft ook een (beperkt) nadelig effect omdat de controledruk van het zwaarste programma (EFRO) ook de omvang en aard van de activiteiten van het lichtere programma (Pieken) bepaald.

Bijlage 4 Regelingen

Regeling	Provincie/Gemeente
KITS 2000 (kwaliteitsimpuls toeristische sector)	Fryslan, Groningen en Drenthe
NIOF 200	Fryslan, Groningen en Drenthe
HRM 2001	Fryslan, Groningen en Drenthe
IPR 2000	Fryslan, Groningen en Drenthe
LPR 2002 (Loonkosten premiereregeling)	Fryslan, Groningen en Drenthe
HRM + 2009	Fryslan, Groningen en Drenthe
NIOF 2008 / 2010	Fryslan, Groningen en Drenthe
IPR 2008 / 2009	Fryslan, Groningen en Drenthe
Energiereregeling Fryslan *	Provincie Fryslan
Energiereregeling bestaande bouw particulieren 2010 #	Provincie Drenthe
Energiereregeling bestaande bouw particulieren 2009	Provincie Groningen
STINAF (subsidies voor economie, toerisme en recreatie)	Provincie Fryslan
STINAT (subsidiereregeling toerisme Natuurlijk)	Provincie Drenthe
STINAG (subsidiereregeling toerisme Natuurlijk Groningen)	Provincie Groningen
SIEBB woningcorporaties 2010-2013	Provincie Groningen
SIEBB woningcorporaties 2010-2013	Provincie Fryslan
SIEBB woningcorporaties 2010-2013	Provincie Drenthe
Energiebesparing bestaande particuliere woningvoorraad (onderdeel van #)	Gemeente Assen
Energiebesparing bestaande particuliere woningvoorraad 2010 (onderdeel van *)	Gemeente Vlieland
Energiebesparing bestaande particuliere woningvoorraad 2010 (onderdeel van *)	Gemeente Schiermonnikoog
Energiebesparing bestaande particuliere woningvoorraad 2010 (onderdeel van *)	Gemeente Terschelling
Energiereregeling bestaande bouw particulieren	Gemeente De Wolden
BackOffice voor Innovatief Actieprogramma Drenthe	Drenthe