



Aan de leden van Provinciale Staten van Drenthe,
Postbus 122
9400 AC Assen

Norg, 8 mei 2008

Onderwerp: Politieke sturing en controle SNN-projecten.

Geachte collega-statenleden,

Bijgevoegd treft u aan ter kennisneming het rapport: **“Hoe kunnen statenleden hun verantwoordelijkheid voor de subsidieverlening door het SNN beter nemen?”**

Dit rapport van de CDA-statenfracties in Groningen, Fryslân en Drenthe is opgesteld naar aanleiding van een onderzoek dat in opdracht van de CDA-statenfracties is verricht door prof. Dr. Michiel Herweijer, hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Kernpunt in het rapport is dat de drie noordelijke CDA-statenfracties een grotere politieke betrokkenheid wensen te realiseren bij de besluitvorming over SNN-projecten die in de eigen provincie worden uitgevoerd.

Dit rapport kan ook worden betrokken bij de verdere discussie over de notitie: **“Positie en rol van statenleden in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland: democratische controle en betrokkenheid versus dualisme en efficiëntie?”**

Op basis van de conclusies en aanbevelingen in het rapport zal een (gezamenlijk) initiatiefvoorstel worden voorbereid met als doel te komen tot een meer adequate politieke sturing van en controle op de bestuurlijke besluitvorming over SNN-projecten.

Hoogachtend,
Namens de CDA-statenfractie Drenthe,

S. de Jong
H. Klaver
A. Mulder

Bijlage:

Rapport van de drie noordelijke CDA-statenfracties: “Hoe kunnen statenleden hun verantwoordelijkheid voor de subsidieverlening door het SNN beter nemen?”



HOE KUNNEN STATENLEDEN HUN VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE SUBSIDIEVERLENING DOOR HET SNN BETER NEMEN?

OVERWEGING

Het budgetrecht (artikel 195 en 196 Provinciewet) brengt met zich dat Statenleden bij de cofinanciering van SNN-projecten verantwoordelijkheid dragen voor de besteding van deze provinciale gelden.

De decentralisatiegedachte (artikel 124 Grondwet) brengt met zich dat Statenleden binnen het kader van de nota Koers Noord medeverantwoordelijkheid dragen voor de besteding van de door de Minister van EZ ter beschikking gestelde gelden.

De subsidiariteitsgedachte (artikel 5 Europees Verdrag) brengt met zich dat Statenleden binnen het kader van het Operationeel Programma Noord Nederland 2007-2013 medeverantwoordelijk zijn voor de besteding van de EFRO-gelden.

Om deze verantwoordelijkheid te dragen, moeten Statenleden over goede informatie beschikken over voornemens en realisaties; moeten Statenleden invloed kunnen uitoefenen op kaderstelling en op de nadere uitwerking van de zeer ruime kaders; en moeten Statenleden de van het SNN verkregen verantwoording beoordelen.

STAND VAN ZAKEN

De drie noordelijke CDA Statenfracties hebben het volgende vastgesteld:

1. uit overzichten van Kompasprojecten¹ blijkt dat vrijwel alle publieke SNN-projecten tijdens de KOMPAS-periode (2000-2006) betrekking hadden op het grondgebied van één noordelijke provincie; dit met uitzondering van de SNN-regelingen: HRM, NIOF, IPR, KITS, LPR;
2. uit bestudering van Kompasprojectvoorstellen² blijkt dat de meeste publieke SNN-projecten in de KOMPAS-periode (2000-2006) direct bijdragen aan hoofddoelen van het eigen provinciaal beleid, zoals: bereikbaarheid, ontwikkeling landelijk gebied, stedelijke ontwikkeling, toeristische en recreatieve aantrekkelijkheid, werkgelegenheid, stimuleren innovatie en hoogwaardig onderwijs en onderzoek;
3. uit raadpleging van verslagen van Statenvergaderingen³ blijkt dat tijdens de KOMPAS-periode (2000-2006) in de vergadering van de betreffende Provinciale Staten zelden over de publieke Kompasprojecten werd gesproken en dan vrijwel uitsluitend over de vraag of het provinciebestuur het publieke SNN-project moet cofinancieren en niet over de vraag of het Kompasproject een correcte en doelmatige uitwerking vormt van het zeer open geformuleerde KOMPAS-kader; terwijl over de eigen provinciale begroting wel uitvoerige politieke debatten werden gevoerd;

4. in de AB-vergadering van het SNN staan de Kompasprojectvoorstellen niet ter bespreking op de agenda;
5. uit de verslagen van PS-vergaderingen⁴ blijkt dat het tijdens de KOMPAS-periode (2000-2006) uitzonderlijk was dat een provinciebestuur weigerde om een uitgewerkt SNN-project te cofinancieren;
6. uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat de raming die private (en publieke) projectaanvragers maken van het werkgelegenheidseffect en van de private cofinanciering van een project regelmatig rooskleurig uitvalt⁵;
7. uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat de afzonderlijke projecten en investeringen wel worden gecontroleerd op de administratief correcte afwikkeling van de subsidiebesteding, maar niet worden gecontroleerd op de vraag of de projecten en investeringen de beloofde bijdrage aan het bereiken van de gestelde doelen hebben geleverd;⁶
8. uit het uitgevoerde onderzoek naar de besluitvorming over 12 Kompasprojecten blijkt dat bij de toekenning van de subsidie veel gewicht wordt toegekend aan sectorspecifieke criteria: het risico is aanwezig dat deze sectorspecifieke benadering een integrale afweging van alle belangen en aspecten doorkruist;⁷
9. uit het uitgevoerd onderzoek naar de besluitvorming over 12 Kompasprojecten komt naar voren dat de uitvoering van de publieke SNN-projecten met EU-middelen soms plaatsvindt onder (hoge) tijdsdruk;⁸
10. er is in twee van de drie provinciehuizen een tendens om voorstellen tot cofinanciering van SNN-projecten niet langer ter besluitvorming aan Provinciale Staten voor te leggen maar deze afweging aan het college van GS te delegeren;
11. de voorgenomen besteding van de door het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling toegezegde 169,5 miljoen euro is in het Operationeel Programma Noord-Nederland 2007-2013 concreter uitgewerkt dan de besteding van de door het Ministerie van Economische Zaken in de nota Koers Noord toegezegde financiële bijdrage;
12. de begroting voor 2009 van het SNN voldoet niet aan de eisen die krachtens hoofdstuk 2 van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) aan een programmabegroting worden gesteld: noch de voorgenomen activiteiten, noch de te behalen doelen zijn 'smart' geformuleerd; de SNN-begroting kent geen indeling in programma's; er is geen aansluiting met de programma's die in de drie provinciale programmabegrotingen worden onderscheiden;
13. op dit moment beschikken de drie provincies niet over een afzonderlijke beleidsnota waarin het college van GS voor de gehele planperiode (2007-2013) aangeeft hoe de programmaliijnen van Koers Noord en het Operationeel Programma (kenniseconomie, vitaal platteland, aantrekkelijke steden) voor het grondgebied van de eigen provincie in concrete projecten zullen worden uitgewerkt.

CONCLUSIE

- Omdat het subsidiekader van het EFRO het meest ver is uitgewerkt en daaraan strenge bestedingsvoorschriften (en termijnen) zijn verbonden (punten 9 en 11),
- en Statenleden geneigd waren de besluitvorming over de cofinanciering van Kompasprojecten over te laten aan hun colleges van GS (punten 3, 4 en 10),
- en de eigen provinciale beleidskaders niet erg sturend zijn (punten 12 en 13),
- dreigt het gevaar dat in de komende periode 2007-2013 grootschalige SNN-projecten worden vastgesteld en uitgevoerd, zonder dat daarover een openbare politiek-democratische discussie heeft plaatsgevonden.
- Dit ontbreken van (de mogelijkheid tot) openbaar debat komt de integrale afweging van belangen niet ten goede (punt 8).
- Zo wordt op dit moment de mogelijkheid om met zo goed mogelijk afgewogen SNN-projecten de in de provinciale programmabegrotingen geformuleerde beleidsdoelen te dienen nog niet optimaal benut (punten 1 en 2).

AANBEVELINGEN

Om nu deze les uit het verleden te trekken en te voorkomen dat in de lopende planperiode (2007-2013) het democratische tekort zich opnieuw voordoet, hebben de drie CDA Statenfracties in het Noorden des Lands de volgende voorstellen ontwikkeld:

1. de Provinciale Staten van elke noordelijke provincie stellen in 2008 een beleidsnota vast waarin zij voor het gebied van hun provincie aangeven hoe zij (blijvend binnen het Operationeel Programma en de Koers Noord) voor de gehele planperiode (2007-2013) uitwerking geven aan hun stimuleringsstaak: hierbij wordt niet alleen ingegaan op de voorgenomen cofinanciering van SNN-projecten, maar hierbij wordt langs de programmalijnen van het Operationeel Programma en de Koers Noord ook stilgestaan bij de aanwending van de EFRO- en EZ-middelen;
2. in deze drie provinciale beleidsnota's wordt aangegeven hoe de te selecteren SNN-projecten bijdragen aan de beleidsdoelen die Provinciale Staten in hun programmabegrotingen over 2008 hebben vastgesteld;
3. alle drie Provinciale Staten wijzen uit hun midden een (bestaande) commissie aan die de taak krijgt om tijdig¹ de publieke SNN-projectvoorstellen die betrekking hebben op het gebied van hun provincie, te bespreken;
4. alle drie Provinciale Staten wijzen uit hun midden een (bestaande) commissie aan die de taak krijgt de uitvoering van gehonoreerde SNN-projecten te bewaken en de gegeven verantwoording over de uitvoering van deze SNN-projecten te controleren;
5. de SNN-projectvoorstellen worden in de daartoe aangewezen Statencommissie van de betreffende provincie besproken voordat de bestuurscommissie of het DB van het SNN de projectvoorstellen vaststelt;
6. de provinciale Statencommissie(s) waaraan de voorbespreking van de publieke SNN-projectvoorstellen wordt opgedragen, beperken zich niet tot de vraag: wat mag het kosten?; maar richten zich ook op de vraag: wat willen we bereiken?; en de vraag: wat gaan we daarvoor doen?;

¹ Een goed moment om de provinciale statencommissie in te schakelen is het moment waarop de ambtelijke GS-organisatie aan de Gedeputeerde een advies meegeeft ter voorbereiding op de eerste bespreking van het projectvoorstel in de bestuurscommissie van het SNN.

7. de leden van de bovengenoemde Statencommissies brengen jaarlijks werkbezoeken aan in uitvoering verkerende en aan in inmiddels in exploitatie verkerende SNN-projecten;
8. per afgesloten publiek SNN-project verstrekt de provincie achteraf informatie over hoe het uitgevoerde project heeft bijgedragen aan de bereiking van de gestelde projectdoelen: daarbij wordt ingegaan op de gerealiseerde private cofinanciering en het werkgelegenheidseffect⁹;
9. wanneer de leden van de bovengenoemde Statencommissies van mening zijn dat zij hun wettelijke controle taak niet goed kunnen uitoefenen, dringen zij aan op nader onderzoek, daarbij kan worden gedacht aan onderzoek door de Noordelijke Rekenkamer maar ook aan onderzoek door de GS-organisatie op basis van artikel 213a Provinciewet;
10. de uitvoering van de SNN-regelingen (KITS, IPR, LPR, NIOF, HRM) blijft onveranderd; hetgeen wil zeggen dat het ambtelijk apparaat van de uitvoeringsorganisatie SNN de subsidie-aanvragen van bedrijven beoordeelt en dat de verantwoordelijkheid voor deze juridisch sterk genormeerde subsidieverlening blijft berusten bij het DB en AB van het SNN;
11. de SNN-uitvoeringsorganisatie rapporteert jaarlijks over de werkgelegenheidseffecten en de gerealiseerde private financiering van de op grond van de SNN-regelingen gesubsidieerde bedrijfsinvesteringen;
12. in het AB van het SNN worden net als nu het geval is Statenleden opgenomen; de AB-leden informeren de Statenleden in hun eigen provincie over de ontwikkelingen in het SNN-beleid, onder andere met het oog op nieuwe of bijgestelde beleidskaders (voor de periode na 2013), de opzet en uitkomsten van de algemene productevaluaties (waaronder de Mid Term Reviews);
13. de AB-leden stellen jaarlijks de begroting en rekening van het SNN vast;
14. de DB-bestuurders van het SNN zullen in de toekomst de AB-leden en de leden van de drie genoemde provinciale Statencommissies actief en in een vroeg stadium betrekken bij de voorbereiding van nieuwe kaderstellende beleidsdocumenten die een vervolg geven op de Koers Noord en het Operationeel Programma;
15. de SNN-begroting 2010 moet voldoen aan de eisen van het BBV; de programma's die in deze SNN-begroting worden onderscheiden, sluiten aan bij de programma's zoals deze in de provinciale begrotingen worden onderscheiden.

TOELICHTING

Het SNN bestaat sinds 1992. Het SNN is een succesvolle organisatie. Dit samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies heeft met haar planvorming, fondsverwerving en subsidiëring in belangrijke mate bij kunnen dragen aan de economische ontwikkeling van het Noorden des Lands en aan de ruimtelijke kwaliteiten van steden, dorpen en het landelijk gebied in de noordelijke provincies. Het is van groot belang dat deze succesvolle organisatie ook in de toekomst haar werk op hoog niveau blijft verrichten.

Vanaf het begin zijn er door Statenleden vragen gesteld over de democratische legitimatie van het SNN. Kunnen de Statenleden hun verantwoordelijkheid voor de SNN-subsidieverlening wel dragen? Naar deze vraag zijn inmiddels verschillende onderzoeken verricht (Boertien, 1994). Over de bestuurlijke vormgeving van het SNN zijn inmiddels ook van verschillende kanten voorstellen gedaan. In de loop der jaren is al werkende weg een

bestuurlijke organisatie ontwikkeld die voldoet aan de democratische eisen die op grond van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* mogen worden gesteld.

Nu de organisatie *op papier* goed in elkaar steekt, richt de aandacht zich naar het feitelijk functioneren van deze bestuurlijke structuur. Elk onderzoek dat daarnaar wordt verricht leidt tot de conclusie dat Statenleden weinig invloed uitoefenen op de kaderstelling van het SNN en dat de Statenleden achteraf weinig informatie krijgen over de feitelijke uitvoering en effecten van de publieke SNN-projecten.

Nu een nieuwe planperiode is aangebroken, hebben de drie noordelijke CDA Statenfracties de opdracht gegeven aan Prof.dr. Michiel Herweijer (RuG), Drs. Harmen Akerboom (CDA Fryslân) en Ir. Gerard Klein Koerkamp (CDA Drenthe) om een grondig onderzoek te verrichten naar hoe de besluitvorming over 12 publieke SNN-projecten ten tijde van de Kompas-periode heeft plaatsgevonden; wat in de praktijk voor Statenleden de mogelijkheden en onmogelijkheden waren om invloed uit te oefenen; en hoe in de toekomst een eventueel tekort aan invloedsmogelijkheden kan worden opgeheven.

VERANTWOORDING VAN CONCLUSIES

Na een startbijeenkomst op 1 februari 2008 hebben de drie genoemde onderzoekers de besluitvorming over twaalf afgesloten publieke KOMPAS-projecten aan grondig onderzoek onderworpen. Op alle drie provinciehuizen werd dossieronderzoek verricht. Er werden interviews afgenomen met medewerkers van de SNN-uitvoeringsorganisatie, met medewerkers van de provinciale GS-organisaties en met (oud-)Statenleden van de drie CDA Statenfracties. Ook hebben de drie onderzoekers kennis genomen van recent onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer en werden nadere analyses gemaakt van de Kompasnota, de recente beleidskaders (Koers Noord, Operationeel Programma, de SNN-begroting) en de huidige provinciale programmabegrotingen. Op 28 maart 2008 zijn de voorlopige conclusies gepresenteerd in een kring van goed geïnformeerde Statenleden (deels ook AB-leden) afkomstig van de drie noordelijke provincies. Daarna zijn de conclusies en aanbevelingen opnieuw kritisch tegen het licht gehouden en bijgesteld naar aanleiding van commentaar dat aan diverse zijden kon worden ingewonnen.

Ad van der Ham, foarsitter Steatefraksje CDA Fryslân
Marc Jager, voorzitter Statenfractie CDA Groningen
Henk Klaver, voorzitter Statenfractie CDA Drenthe

23 april 2008
Assen, Leeuwarden en Groningen

GERAADPLEEGDE BRONNEN

C. Boertien, e.a.	<i>Kunnen we onze samenwerking beter regelen?</i> , Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, RuG, 1994
P. Gibcus en W.H.J. Verhoeven	<i>Mid Term Review Kompas voor het Noorden</i> , Update 2007, Zoetermeer 2007
Noordelijke Rekenkamer	<i>Resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord-Nederland</i> , Assen, 2006
Noordelijke Rekenkamer	<i>Noordelijke Cultuursubsidies</i> , Assen, 2007
SNN	<i>Koers Noord: Op weg naar Pieken</i> , Groningen, 2007
SNN	<i>Operationeel Programma Noord-Nederland 2007-2013</i> , Groningen, 2007
SNN	Feiten en cijfers over de Subsidieregelingen
SNN	Feiten en cijfers over Kompasprojecten

NOTEN:

¹ SNN, Deel I, Feiten en Cijfers over Kompasprojecten; SNN, Overzicht van Drentse Kompasprojecten; SNN, Kompasrapportage per 31-12-2007, uitdraai 11-2-2008; SNN, Gecommitteerde EZK Kompasprojecten per 13-3-2006; SNN, Kompasrapportage per 31-12-2007 voor Fryslân;

² Provinsjale Steaten Fryslân, Registraasjenummer Primêr Nûmer: 521434; 528232/461300; 520011; 520101/2003; 538597; 564819/554441; met betrekking tot achtereenvolgens: *WetSus*; *Renaissance Princessehof*; *Strandzone Lemmer*; *Frysk Erfskip*; *Dokkum historisch hart*; *Kwaliteitsimpuls Hanzestad Bolsward*; Provinciale Staten van Groningen, Nrs.: 2003-17.641/4/A.23,PP; 2002-12.668b/38/A.8,IEE; 2002-6453a/26/A.43,IEE; met betrekking tot achtereenvolgens: *Masterplan Zoutkamp*; *Fonds Kunst en Economie*; *Nieuwe Accommodaties Erfgoedlogies*; Provinciale Staten Drenthe, Statenstuk nrs. 771; 24; 26; met betrekking tot achtereenvolgens: *Nationaal Hunebedden Informatiecentrum Borger*; *Masterplan Roden*; *Cultuurtoerisme II*.

³ Provincie Drenthe, commissie BFE, dd. 10-6-2000; PS dd. 5-7-2000; commissie BFE 19-2-2003, BFE 19-3-2003, PS 17-2-2003; Provinsjale Steaten Fryslân, PS 17-9-2003, 23-6-2004; 1-11-2004; Provinciale Staten Groningen PS 27-6-2007

⁴ Zie de verwijzingen in de vorige noot.

⁵ Noordelijke Rekenkamer, *Resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord Nederland*, Assen, 27 april 2006, p. 34 e.v.

⁶ Zie de discussie tussen het SNN en de Noordelijke Rekenkamer over het rapport MKB-Maatregelen. Brief van A.L. ter Beek en R.A. Engelsman, d.d. 2-11-2006, over de reactie van het SNN op het rapport MKB-maatregelen.

⁷ Zie voor de onderzochte casus de voetnoot 2.

⁸ Zie voor de onderzochte casus de voetnoot 2.

⁹ Zie de aanbevelingen op pagina 40 en 41 van het rapport Resultaten MKB-maatregelen van de Noordelijke Rekenkamer.