

**Onderzoeksprogramma
Noordelijke Rekenkamer:
2012-2013**

7-1-2012

Tijdsbeeld

Vanuit haar wettelijke taak richt de Noordelijke Rekenkamer zich op het beoordelen van het door de drie Noordelijke provincies gevoerde bestuur. Het voorliggende onderzoeksprogramma heeft betrekking op de periode 2012-2013.

In deze periode verkeren de drie Noordelijke provincies in een bijzondere situatie. Het kabinet Rutte (2010-2014) mikt op een forse bezuiniging, een kleinere overheid en een overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten en provincies. Op enkele beleidsterreinen krijgen provincies meer verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld EHS en de zorg voor een goede ruimtelijke ordening), maar op andere terreinen raken de provincies taken kwijt (bijvoorbeeld bekostiging jeugdzorg, de ondersteuning van sociaal beleid). Het provinciale takenpakket is volop in beweging.

Een belangrijk uitgangspunt in het huidige regeringsbeleid is: *“je gaat er over, of je gaat er niet over”*. Niet langer zouden gelijktijdig drie bestuurslagen bij één beleidsterrein betrokken moeten zijn. Een overheidstaak wordt in beginsel behartigd door twee bestuurslagen: een wetgevende laag en een uitvoerende laag. De provincie kan zich niet langer beperken tot loyaal medebewind maar zal vaker dan voorheen een eigenstandig (ruimtelijk) beleid moeten formuleren. Ook worden er vanuit dit beginsel vraagtekens geplaatst bij de provinciale beoordeling van gemeentelijk beleid (zoals ten aanzien van het financiële toezicht), terwijl de behoefte aan een deskundig oordeel over de gemeentebegrotingen in deze tijden juist toeneemt.

Een voorbeeld van een beleidsterrein waarbij van het provinciebestuur wordt verwacht dat bestuur een zelfstandige invulling geeft aan het te voeren beleid, is de ruimtelijke ordening. De Rijksoverheid formuleert in de recente Structuurvisie Ruimte een weinig uitgewerkt planologisch beleid. Het Rijk treedt terug. Het accent van het Rijksbeleid ligt op economie, infrastructuur en energie. Andere ruimtelijke aspecten blijven onderbelicht. De ruimtelijke ordeningstaak – het in alle redelijkheid tegen elkaar afwegen van de verschillende ruimteclaims – wordt meer dan voorheen bij de provincies neergelegd als een provinciale kerntaak. De provinciebesturen zullen met meer nadruk het eigen ruimtelijk belang in hun provinciale structuurvisie moeten benoemen. Het in de structuurvisie benoemen van het door de provincie te beschermen belang is een voorwaarde om het ruimtelijk beleid van gemeenten met effect te beïnvloeden.

Niet alleen op het terrein van de ruimtelijke ordening maar ook op dat van natuurbeheer, bodemsanering, beheer Waddenfonds, stimuleren van de Friese taal, wordt van het provinciebestuur eigen beleid verwacht. Bij de omzetting van een specifieke uitkering (ISV) in een decentralisatie uitkering in het kader van het Provinciefonds verschuift de controletaak van het vakdepartement naar de vergadering van Provinciale Staten.

Naast aanhoudende bezuiniging op de algemene en specifieke uitkering en de voortgaande taakoverdracht (jeugdzorg, regionale uitvoeringsdiensten, provinciaal sociaal beleid) aan de gemeenten, is er bij sommige provincies voor het eerst sprake van een aanzienlijke verkleining van de financiële buffers. De financiële reserves van de twaalf provincies vertonen – vanwege historische verschillen in eerst de ontwikkeling en later de verkoop van de openbare nutsbedrijven – grote onderlinge verschillen. De ene provincie kan zich door de recente verkoop van aandelen in openbare nutsbedrijven nog forse uitgaven permitteren en forse investeringen plegen vanuit eigen middelen. Terwijl bij andere provincies de reserves geringer zijn en er bij deze provincies een grotere beduchtheid bestaat nieuwe risico's aan te gaan.

Het kabinet streeft naar het vermindere van de bestuurlijke drukte. Tijdens de lopende kabinetsperiode zal het kabinet zich uitspreken over de Randstadprovincie (een voorgenomen fusie van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) en over het schrappen van het hoofdstuk over de WGR-plus, de wettelijke grondslag voor de acht verplichte stadsregio's. Het Noorden kent geen stadsregio's in de zin van de WGR-plus. Het Noorden kent wel een Regiovisie

Groningen – Assen, die als informele stadsregio opereert en door het Rijk wordt erkend. In de recente Structuurvisie Ruimte wordt aan deze Regiovisie Groningen – Assen geen aandacht besteed.

In de provincies Groningen en Fryslân ontwikkelt het provinciebestuur een visie op een vergroting van de bestuurskracht van de gemeenten door een versterking van hun onderlinge samenwerking respectievelijk door herindeling. Deze bestuurlijke discussies (over de Randstadprovincie, het afschaffen van de WGR-plus, en over samenwerking en schaalvergroting op lokaal niveau) raken ook de positie van de drie Noordelijke provincies. Dit brengt de noodzaak tot bestuurlijke heroriëntatie met zich mee. De noodzaak de onderlinge samenwerking tussen de drie provincies te versterken wordt uitgesproken. Gelijktijdig wordt in deze Statenperiode kritisch gekeken naar de kosten en baten van de bestaande interprovinciale samenwerkingsverbanden.

De bestuurlijke positie van de provincie als middenbestuur is - zoals we dat de laatste decennia gewend geraakt zijn – nooit onomstreden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten sprak in de vorige kabinetsperiode nog over ongewenste provinciale bemoeienis met sociale taken die primair gemeentelijk zijn. Het Rijk en de EU blijven geneigd om gedetailleerd te sturen zowel met financiële middelen als met gedetailleerde regelgeving, terwijl tegelijkertijd wordt gesproken over decentralisatie en deregulering.

Soms leek het wel alsof gemeenten en provincies met de rug naar elkaar toestonden en elk voor zich eigen beleid ontwikkelden, zonder dat onderling af te stemmen, en zonder van elkaars beleid kennis te nemen. Nu in deze kabinetsperiode de financiële mogelijkheden krappere zijn geworden en de risico's groter, is ook het samenwerkingsklimaat aan het kenteren. Als toezichthouder op de gemeentebegroting spreekt het provinciebestuur tegenwoordig zijn zorg uit over de lastige financiële situatie waarin sommige gemeenten zich thans bevinden. Het overdragen van de bekostiging van de jeugdzorg en de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten vragen om nauwe coördinatie van het provinciale en het gemeentelijke bestuur. In alle drie Noordelijke provincies wint het overleg tussen provinciebesturen en gemeentebesturen in deze periode aan belang.

Gelet op de bovenstaande ontwikkelingen hebben de volgende vier criteria een belangrijke rol gespeeld bij het selecteren van onderwerpen voor onderzoek, te weten: *bezuiniging*, *kerntaken*, *decentralisatie* en *risico's*.¹ In het onderzoek van de Noordelijk Rekenkamer zal de relatie tussen provinciebestuur en gemeentebesturen meer aandacht krijgen dan in de voorgaande programmaperiode.

Invalshoek

Op sommige beleidsterreinen is de bijdrage van het provinciaal bestuur aan de maatschappelijke ordening niet direct zichtbaar. De directe dienstverlening aan burgers is vaak een taak van gemeenten ("eerste overheid") en door de provincie bekostigde instellingen zoals het streekvervoer, de regionale omroep of de (natuur)terreinbeherende instanties. Op het infrastructurele vlak is de kwaliteit van de provinciale wegen, kanalen en bruggen zo vanzelfsprekend dat de gebruikers deze provinciale beleidsprestatie niet bewust waarnemen. Het is vooral de beleidsvorming in Den Haag en Brussel die de aandacht van de landelijke media trekt. Natuurlijk besteden de regionale media wel aandacht aan cruciale besluiten van het provinciebestuur.

Eén van de gedachten achter het instellen van rekenkameronderzoek is dat ook burgers dankzij dit onderzoek een beter zicht krijgen op wat het betreffende overheidsbestuur – in dit geval het provinciebestuur - presteert. Mede vanuit dat uitgangspunt – dus los van de specifieke kenmerken van de programmaperiode – richt de Noordelijke Rekenkamer zich vanaf haar oprichting

¹ In bijlage 1 worden de 10 criteria die bij het selecteren van onderzoeksobjecten een rol hebben gespeeld, opgesomd.

in 2005 op provinciale beleidsinspanningen die een extern maatschappelijk effect hebben, dus op onderwerpen die de burgers, bedrijven en instellingen raken. Zo werd in de afgelopen onderzoeksperiode onderzoek gedaan naar de bijdrage die het provinciebestuur levert aan het saneren van vervuilde bodems en het beheersen van risico's die het gevolg zijn van bodemverontreiniging.

Het Rekenkameronderzoek dient de bijdrage van het provinciale bestuur aan de vormgeving van de Noordelijke samenleving zichtbaar te maken. Intern organisatorische kwesties krijgen binnen dit gezichtspunt een geringer gewicht. Dergelijke interne organisatievragen lenen zich naar het oordeel van de Noordelijke Rekenkamer ook goed voor intern doelmatigheidsonderzoek, dat krachtens artikel 217a Provinciewet door de GS-organisatie zelf ter hand kan worden genomen.

De drie vergaderingen van Provinciale Staten hebben de wettelijk voorgeschreven Rekenkamertaak per gemeenschappelijke regeling ondergebracht in een gemeenschappelijk orgaan: het College van de Noordelijke Rekenkamer. Onderwerpen die in alle drie provincies spelen hebben de voorkeur. Dit mede uit een oogpunt van doelmatigheid. Soms biedt het doen van onderzoek naar een en hetzelfde beleidsterrein in drie provincies de mogelijkheid lessen te trekken en vergelijkingen te maken.

Naast de criteria *maatschappelijk belang* en *relevantie voor het Noorden als geheel* is er nog een derde criterium dat bij de selectie van de te onderzoeken onderwerpen een belangrijk gewicht krijgt. Gedoeld wordt op de mate waarin de Statenleden zich uitspreken ten gunste of ten nadele van dat specifieke onderwerp. Het rekenkameronderzoek is één van de middelen waarvan Statenleden zich bedienen bij hun controle van het door GS gevoerde bestuur. De Rekenkamer brengt zijn rapport dan ook uit aan Provinciale Staten. Door aan te sluiten bij de informatiebehoefte die leeft bij Statenleden, wordt de kans vergroot dat de resultaten van het onderzoek doorwerken in de controle en kaderstelling: dus dat de conclusies van de Rekenkameronderzoeken niet alleen aandacht krijgen van de media maar dat de conclusies worden meegenomen bij het uitoefenen van controle en dat de aanbevelingen door PS worden meegewogen bij het nemen van kaderstellende besluiten.

In het verlengde van dit zoeken naar *draagvlak* voor de te selecteren onderwerpen, probeert de Noordelijke Rekenkamer aan te sluiten bij de waarden en doelen die centraal staan in de recente Collegeprogramma's (*relatie met actuele doelen*) en wordt bezien of de uit te brengen rapporten op het moment van verschijnen bruikbaar zijn, dus *toekomstwaarde* hebben.

Het voorgaande maakt duidelijk dat bij het selecteren van onderzoeksonderwerpen de volgende vijf criteria altijd van belang zijn: *maatschappelijk belang, voorkeur Statenleden, relevantie voor de drie Noordelijke provincies, relatie met actuele beleidsdoelen, en toekomstwaarde*.²

Nog niet genoemd in het voorgaande, zijn twee voor de handliggende criteria namelijk: *onderzoekbaarheid* en de *mogelijkheid om lessen te trekken voor toekomstig beleid*. Het criterium onderzoekbaarheid brengt met zich mee dat strikt normatieve vragen geen voorwerp van onderzoek zijn. Over de normen en waarden dient de politiek dan wel de rechter of de ombudsman zich uit te spreken. Onderzoekbaar wil zeggen dat het gaat om de inhoud en gevolgen van gevoerd bestuur (besluiten met rechtsgevolg) en de consequenties van dat bestuur in het handelen van instellingen, bedrijven en burgers (maatschappelijke effecten). Dit bestuur en deze effecten zijn waarneembaar. Er kan worden vastgesteld of het gevoerde bestuur bepaalde gevolgen heeft.

De mogelijkheid om lessen te trekken, wil zeggen dat steeds zal worden gekeken naar verschillen in de wijze waarop de provinciebesturen hun bevoegdheden hebben uitgeoefend en hun financiële middelen hebben aangewend. Wat zijn de gevolgen van de uiteenlopende bevoegdheidsuitoefening? Is de stijl van optreden relevant gebleken? Wat ging goed, wat is voor verbetering vatbaar? Vanuit de bruikbaarheid voor kaderstelling en uitvoering is er oog voor "*best practices*".

² In bijlage 1 worden de 10 criteria die bij het selecteren van onderzoeksonderwerpen een rol hebben gespeeld, opgesomd.

Hiermee is een toelichting gegeven op de tien criteria die de Noordelijke Rekenkamer bij het selecteren van thema's voor onderzoek een rol heeft laten spelen.

Totstandkoming

Het onderzoeksprogramma is in zes stappen tot stand gekomen. In de eerste ronde hebben de medewerkers van het bureau van de Noordelijke Rekenkamer onderwerpen aangedragen die - hen gelet op de positie van de drie Noordelijke provincies en de tien selectiecriteria - van belang leken. Dit resulteerde in een lijst met 16 onderwerpen. Over deze 16 onderwerpen heeft een eerste discussie plaatsgevonden binnen het College van de Noordelijke Rekenkamer. Dit leidde tot een aanscherping van de vraagstellingen.

In de tweede stap zijn deze 16 onderwerpen voorgelegd aan de negen leden van de Programmaraad.³ Na de Statenverkiezingen van 2 maart 2011 hebben de drie vergaderingen van PS elk drie nieuwe leden benoemd in de Programmaraad van de Noordelijke Rekenkamer. In de gesprekkenronde met de recent benoemde leden van de Programmaraad werden de zestien onderwerpen van de longlist ter beoordeling aangeboden. In deze ronde hebben de Statenleden ook nieuwe onderwerpen toegevoegd.

In de derde stap is de uitkomst van deze consultatieronde in het College besproken. De lijst met onderwerpen is opnieuw getoetst aan de 10 criteria. Er was in dit stadium meer inzicht in de vraag of Statenleden deze onderwerpen ook beoordelen als relevant. Op basis van dit overzicht is een shortlist gevormd met vier onderwerpen die op de meeste criteria positief scoren. Het gaat daarbij om de volgende vier onderwerpen:

- de uitvoering van projecten die in het kader van het Energieakkoord Noord-Nederland zijn geëntameerd
- de voortgang en stagnatie in de natuurontwikkeling in het kader van de EHS
- de meerwaarde van de subsidie-impuls die in het kader van de Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013 is gegeven aan diverse Noordelijke kennisinstellingen
- de wijze waarop de gelden die het Noorden heeft verkregen als compensatie voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn zijn gecommiteerd en de mate waarin aan deze committering een onbevangen onderzoek van relevante alternatieven en mogelijke gevolgen vooraf is gegaan.

Daarnaast heeft het College van de Noordelijke Rekenkamer nog vier andere onderwerpen geselecteerd waarvan er in beginsel twee in aanmerking kwamen voor opname in het definitieve onderzoeksprogramma. Het betrof:

- de houdbaarheid van het businessplan dat aan (de uitbreiding van) Groningen Airport Eelde ten grondslag ligt
- de mate waarin de middelen van het Waddenfonds zijn gecommiteerd en de mate waarin de projecten die tot uitvoering kwamen, bijdragen aan de gestelde economische en ecologische doelen
- de kwaliteit van het door Regionale Uitvoeringdiensten uit te oefenen milieutoezicht
- en het beleid dat de afgelopen periode is gevoerd ten aanzien van gebieden die duidelijk te maken kregen met bevolkingskrimp.

³ Voor een verslag van de negen kennismakingsgesprekken met leden van de Programmaraad raadplege men de notitie: "Met de leden van de Programmaraad in gesprek", 21-10-2011.

De overige onderwerpen kregen in de consultatie met de leden van de Programmaraad en in de bespreking in het College van de Noordelijke Rekenkamer een aanmerkelijk lagere waardering en zijn afgevoerd van de lijst.

In de vijfde ronde werd de Programmaraad geconsulteerd. In de vergadering van de Programmaraad op 8 november 2011 bleek er een breed draagvlak te zijn voor de eerste vier onderwerpen: EHS, Energie, Compensatiepakket en Kennisinstellingen. Ook na een terugkoppeling naar de drie vergaderingen van PS bleef deze consensus bestaan.

Ten aanzien van de keuze uit de overige onderwerpen waaronder die welke door Statenleden zelf waren aangedragen, is een nader beraad noodzakelijk gebleken. Om die reden hebben de leden van de Programmaraad een terugkoppeling georganiseerd naar de drie vergaderingen van PS. Deze gedachtewisseling met de andere Statenleden heeft ertoe geleid dat er nog drie andere onderwerpen in het onderzoeksprogramma worden opgenomen, te weten:

- de gevolgen van de provinciale bezuinigingen op het sociale beleid
- de houdbaarheid van het businessplan Airport Groningen – Eelde
- evaluatie subsidieverstrekking door het Waddenfonds

Nadat de drie vergaderingen van PS hun advies hadden uitgebracht, heeft het College van de Noordelijke Rekenkamer het onderzoeksprogramma op 12 december 2011 definitief vastgesteld. In deze bestuursvergadering is tevens besloten om net als in 2011 jaarlijks een zogeheten Terugblikonderzoek⁴ te doen. Per jaar zal worden bepaald waarop het Terugblikonderzoek zich zal richten. En daarmee was ook de zesde stap gezet.

In het navolgende worden de bovengenoemde zeven onderzoeksonderwerpen beschreven en zal worden aangegeven in welk jaar deze zeven onderzoeken zullen worden geëntameerd. Het is overigens gebruikelijk dat deze onderwerpen eerst nog worden uitgewerkt in concrete onderzoeksvoorstellen die door het College worden vastgesteld, voordat dat deze onderzoeken daadwerkelijk worden uitgevoerd.

1 Uitvoering Energieakkoord Noord Nederland

De belangstelling van de Statenleden in de drie noordelijke provincies voor vernieuwbare (niet fossiele) energiebronnen is en blijft groot. In 2007 werd het Energieakkoord Noord Nederland afgesloten. Het belangrijkste doel is om de overschakeling naar duurzame energie te bevorderen. Met dit Energieakkoord moet tevens een bijdrage worden geleverd aan de economische ontwikkeling van Noord Nederland. Meer specifiek was het doel dat per 1-1-2020 14% van de energie wordt gewonnen uit duurzame, vernieuwbare bronnen.

Elke Noordelijke provincie heeft zijn eigen programma op dit akkoord gebaseerd. Drenthe heeft het Programma Klimaat en Energie (2008). Onlangs namen PS van Drenthe het initiatief tot de oprichting van een Drentse Energie Organisatie (DEO) met als doel met dit fonds de uitvoering van het Energieakkoord Noord Nederland te versnellen.⁵ Fryslân heeft het Programma Duorsume Energjy: Fryslân jout enerzjy (2009) vastgesteld. Groningen heeft haar beleid in diverse uitvoeringsdocumenten vastgelegd: het Energieconvenant Groningen (2009), het Actieplan Biomassa en Eemdelta Green.

⁴ In een Terugblik onderzoek stelt de Noordelijke Rekenkamer vast welke beleid de provinciebesturen hebben gevoerd in de periode nadat er over een bepaald beleidsterrein een Rekenkamerrapport is uitgebracht. Wat is er met de aanbevelingen gedaan? Zijn de conclusies en constatering die eertijds werden getrokken nog steeds actueel?

⁵ Zie verslag van de vergadering van PS Drenthe, 2 februari 2011, en Statenstuk 2010-462, Drentse Energie Organisatie, behandeling: 2-2-2011.

Overigens is er op het vlak van energie ook samenwerking tussen de vier noordelijke provincies. Het gaat daarbij naast Groningen, Drenthe en Fryslân om de provincie Noord-Holland. Deze vier noordelijke provincies werken samen in Energy Valley, het 100.000 woningenplan en het 100.000 voertuigenplan.

Door het bevorderen van innovatie, kan zich een groeisector ontwikkelen. Hierbij worden de successen van de windenergie-economie in Denemarken en van de zonne-energie in Duitsland als voorbeeld genoemd.⁶

Het huidige kabinet heeft de klimaatdoelstellingen bijgesteld. Onder minister Cramer bestond het idee, dat Nederland moest proberen voorop te lopen. In het Noorden is dit enthousiast opgepakt door een nog ambitieuzere EPC-norm⁷ vast te leggen dan de landelijke 0,8 EPC. Dit is in 2011 gelukt, zodat in Noord Nederland een EPC-norm van 0,5 EPC geldt (bij een norm < 0 levert een woning energie op).

Energiebeleid doorkruist verschillende beleidssectoren en wordt ook wel facetbeleid genoemd. Niet zonder reden hebben de provincies Fryslân en Drenthe bij het thema Klimaat en Energie gekozen voor programmamanagement. Als deze integrale aanpak ontbreekt, bestaat de kans dat er weinig medewerking komt vanuit de afzonderlijke beleidsafdelingen. Energiebeleid komt regelmatig in het vaarwater van andere beleidsterreinen (milieu, ruimtelijke ordening, economie) zodat in sommige gevallen extra coördinatie nodig is om het energiebeleid door te zetten zonder negatieve gevolgen voor het andere beleid⁸; terwijl het in andere gevallen noodzakelijk kan zijn om duidelijk te maken welk belang prioriteit krijgt⁹.

Daarnaast is het energiebeleid afhankelijk van samenwerking met externe partners. De provincie is geen grootverbruiker van energie, maar is wel in een goede positie om in samenwerking met het bedrijfsleven, woningbouwcorporaties, gemeenten en waterschappen projecten tot stand te brengen (regiefunctie). Als die samenwerking gezocht wordt, is het van belang dat provincies een netwerk bouwen met intrinsiek gemotiveerde partners. Deze netwerken zijn er inmiddels.

Energy Valley is een samenwerking van grote bedrijven en vier provincies. Dit netwerk biedt in de eerste plaats een platform voor de grote bedrijven en kennisinstututen. Naast deze organisatie zijn er voor het midden en kleinbedrijf meer laagdrempelige organisaties zoals Bio Energie Noord actief. Een ander positief voorbeeld is het Parkmanagement Noordenveld. Door een geringe subsidie voor energiescans slagen de bedrijven daar om 25% tot 30% op gas en elektra te besparen.

Een probleem bij de uitvoering van het energiebeleid is dat het Midden en Kleinbedrijf onvoldoende gebruik maken van de subsidiemogelijkheden en hun bedrijfsvoering onvoldoende richten op een zuiniger energiebeleid. Europese en landelijke subsidies zijn vaak ingewikkeld en provinciale en gemeentelijke subsidies hebben nogal eens last van scherp omschreven voorwaarden. Een voorbeeld waarin het wel gelukt is om een goed subsidietraject op te zetten, is het Actieplan Biomassa van de provincie Groningen. Dit programma biedt ook subsidie voor haalbaarheidsonderzoek.

Beleid en financiën

Provincie Groningen. In het nieuwe Provinciale Omgevingsplan is aangegeven dat de provincie zich als koploper wil profileren en een forse bijdrage wil leveren aan het realiseren van de Europese en nationale energie- en klimaatdoelen. De doelstellingen in het omgevingsplan zijn één op één overgenomen uit het Energieakkoord Noord Nederland. Daarnaast is een uitvoeringsprogramma

⁶ Het energiebeleid wordt ook wel in samenhang gezien met het klimaatbeleid. Bij het klimaatbeleid gaat het om maatregelen die tot doel hebben negatieve gevolgen van klimaatverandering zo klein mogelijk te houden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het nat houden van veengronden in te verwachten drogere perioden en de opvang van extra neerslag in te verwachten nattere perioden.

⁷ Dit is een norm met betrekking tot de isolatie van woningen teneinde het energieverbruik in de woning te reduceren.

⁸ Bijvoorbeeld een vrijstelling voor bermgras als grondstof voor co vergisters.

⁹ Bijvoorbeeld een vrijstelling voor de bouw van een co vergister nabij Warffum (toegelaten) en Zijldijk (niet toegelaten).

2009-2012 opgesteld voor lokale klimaatinitiatieven in de provincie Groningen¹⁰. Hierin zijn drie belangrijke thema's onderscheiden: energiebesparing, verduurzaming van de energievoorziening, reductie van overige broeikasgassen. De totale provinciale inzet is 3 miljoen euro (zowel menskracht als financiën).

Provinsje Fryslân. De provincie Fryslân heeft een programmaplan 2009-2011 opgesteld dat een nadere uitwerking vormt van het Energieakkoord Noord-Nederland.¹¹ In dit plan is aangegeven dat de provincie een wereld zonder gebruik van fossiele brandstoffen wil. Voor de periode 2009-2011 is ruim 22 miljoen euro gereserveerd.

Provincie Drenthe. De Drentse doelen van het programma Energie en Klimaat (2008-2011)¹² vloeien rechtstreeks voort uit het Noordelijk Energieakkoord. In de uitvoeringsstrategie ligt het accent op het aanjagen van initiatieven, het samenbrengen van betrokken partijen, het verwerven van financiële fondsen en het aanreiken en ontwikkelen van het benodigde instrumentarium. Jaarlijks wordt een actieplan opgesteld met een doorkijk naar de daarop volgende jaren en een terugblik op de voorafgaande jaren. De totale investering voor de periode 2008-2011 is ca. 80 miljoen met een provinciale bijdrage van ca. 22,5 miljoen euro, waarin een belangrijk deel is gereserveerd voor het klimaatbestendig maken van het gerenoveerde provinciehuis (ruim 4 miljoen).

De redenen om dit onderwerp in het onderzoeksprogramma op te nemen zijn:

- fossiele energiebronnen worden schaars
- tijdig overschakelen op duurzame energiebronnen wordt meer urgent
- de NR heeft naar dit onderwerp nog geen onderzoek gedaan
- energiebeleid heeft toekomstwaarde; ook het kabinet Rutte is met een Green Deal gekomen om het energiebeleid een nieuwe impuls te geven
- de provinciale beleidsdoelstellingen zijn gekwantificeerd, zodat onderzoek naar doeltreffendheid mogelijk is

Het is een breed onderwerp dat diverse thema's en projecten bestrijkt. Nadere afbakening zal beslist nodig zijn. Hierdoor zijn verschillende mogelijkheden aanwezig om dieper op één thema in te gaan, bijvoorbeeld de glastuinbouw (gebruik aardwarmte), het gebruik van biobrandstoffen of de ontwikkeling van energiezuinige woningen. Deze nadere afbakening zal plaatsvinden in het kader van het vooronderzoek. Het (voor)onderzoek zal worden uitgevoerd in 2012.

De vraagstelling kan betrekking hebben op effectiviteit: is de aanpak van de provincies toereikend geweest om de gestelde doelen van het Energieakkoord Noord-Nederland te halen? Het licht dan voor de hand om een onderdeel van het Energieakkoord nader onder de loep te nemen.

Met dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de drie noordelijke provincies er in slagen om voor een effectieve aanpak te zorgen. Anders gezegd, of de gekozen aanpak (middelen en instrumenten) voldoende garantie biedt om de gestelde beleidsdoelen van het Energieakkoord Noord-Nederland te kunnen realiseren. Voor het bereiken van de doelen zijn de provincies sterk afhankelijk van derden die met initiatieven moeten komen en grotendeels voor de uitvoering van projecten moeten zorgen.

Gelet op de looptijd van het Energieakkoord Noord-Nederland en de hieraan gekoppelde provinciale programma's zal de Rekenkamer in 2012 onderzoeken wat er van het programma tot en met 2011 terecht is gekomen.

¹⁰ Uitvoeringsprogramma Regeling Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK) provincie Groningen 2009-2012'. Provincie Groningen, 2009.

¹¹ FRYSLÂN GEEFT ENERGIE: *Programmaplan Duurzame Energie*, vastgesteld door PS op 22 april 2009.

¹² Programma Klimaat en Energie provincie Drenthe, mei 2008.

2 Uitvoering en voortgang EHS

Inleiding: De zorg voor en de ontwikkeling van natuur is één van de provinciale kerntaken. ‘Natuur’ staat hoog op de prioriteitenlijst van de provinciale politiek. Er zijn veel instanties die zich met dit thema bezighouden. In het regeerakkoord heeft het kabinet Rutte zich voorgenomen het natuurbeleid in sterke mate te decentraliseren naar provincies. Ook is besloten om de EHS te herijken (verkleinen) en de robuuste verbindingen te schrappen. In plaats daarvan wil het kabinet Rutte inzetten op het beter verbinden van natuurgebieden met het omringende agrarische gebied. Om invulling te geven aan dit voornemen hebben Rijk en provincies op 20 september 2011 een voorlopig onderhandelingsakkoord bereikt. Tot een ondertekening is het (op dit moment nog) niet gekomen. In het voorlopige akkoord werd afgesproken dat uiterlijk in 2021 de provincies een herijkte EHS afronden en dat vanaf 2014 de provincies de volledige verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van het natuurbeleid.

Toelichting: De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het Nederlandse netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. De EHS is in 1990 geïntroduceerd als antwoord op de achteruitgang van de natuur en biodiversiteit in Nederland. De EHS is essentieel voor:

- de bescherming van planten en dieren in en tussen natuurgebieden,
- het behouden van genoeg ruimte voor recreatie,
- het voorkomen van overstromingen door hevige regenval.

Later zijn aan de EHS de robuuste verbindingen toegevoegd. Ongeveer de helft van de EHS is ook Natura 2000 gebied. Natura 2000 richt zich op de ontwikkeling en het behoud van natuurgebieden in heel Europa.

Nadat provincies de natuurgebieden en onderlinge verbindingzones door het provinciebestuur hebben begrensd, heeft de aandacht zich de afgelopen periode vooral gericht op aankopen, inrichten en overdragen van natuurgebieden aan de terreinbeherende organisaties.

De realisatie van de EHS loopt via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het overige gedeelte is beschikbaar voor de realisatie van de andere ILG-doelen zoals landbouwstructuurversterking, nationale landschappen en nationale parken. In 2010 gaf het Rijk €472 miljoen uit aan het ILG. Deze Rijksbijdrage is als voorschot overgemaakt op de provinciale ILG-rekeningen bij het Nationaal Groenfonds.

Onderhandelingsakkoord

In de afgelopen jaren is de ontwikkeling van de EHS gestagneerd. De belangrijkste reden voor deze stagnatie is dat het Rijk aanzienlijk minder financiële middelen ter beschikking stelde dan de provincies aanvankelijk hadden verondersteld.

Vervolgens is in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte het voornemen uitgesproken om de ILG-taken te decentraliseren naar de provincies na het doorvoeren van een bezuiniging van 25% (€ 600 miljoen tot en met 2013). Het onderhandelingstraject hierover met provincies heeft het Rijk eind 2010 opgestart. Dit heeft op 20 september 2011 geresulteerd in een voorlopig onderhandelingsakkoord tussen het Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid¹³. Hierin is vastgelegd dat met ingang van 2014 de provincies volledig verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid. Dit wordt geregeld via een aanpassing van de WILG en de Wet Natuur. Dit betekent dat tot en met 2013 het Rijk het natuurbeheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) betaalt uit het restant van het ILG. Vanaf 2014 zijn dan de provincies financieel verantwoordelijk voor de EHS. Hiervoor ontvangen de provincies jaarlijks € 100 miljoen in het Provinciefonds. Als tegenprestatie ronden de provincies in 2021 de herijkte EHS (die in 2012 definitief moet zijn vastgelegd in de

¹³ Pas als alle provinciebesturen met het akkoord hebben ingestemd en het aan de Tweede Kamer is voorgelegd, is er sprake van een definitief decentralisatieakkoord.

provinciale verordeningen) af. Bij de inrichting en afronding van de herijkte EHS dienen de provincies prioriteit te geven aan het nakomen van internationale verplichtingen, met name die van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Het Rijk blijft als lidstaat wel de eindverantwoordelijkheid dragen voor de realisatie van de Europese verplichtingen en doelen. De provinciale verantwoordelijkheid beperkt zich tot de Europese verplichtingen waarvoor het Rijk in het akkoord geld beschikbaar heeft gesteld. In 2016 wordt opnieuw beoordeeld welke verdere maatregelen na 2021 nodig zijn. Ook wordt dan bepaald of de beschikbare grond voldoende is om de herijkte EHS te realiseren.

Dit nieuwe beleid leidt er ook toe dat de provinciebesturen zich zullen moeten bezinnen op de haalbaarheid van de in het verleden vastgestelde plannen. In het verleden zijn er veel gebieden gekocht om er natuur van te maken. Die gebieden liggen niet altijd op de goede plekken en vaak is er nog geen sprake van natuur. Voornoemd onderhandelingsakkoord gaat voor de afronding van de EHS uit van het *'grond-voor-grond'* principe. Dit houdt in dat de restantopgave voor verwerving of financiering voor een belangrijk deel zal moeten worden gefinancierd uit herverzilveren of ruilen van grond. Provincies kunnen dus gronden die in overheidseigendom zijn verkopen of ruilen als dit ten goede komt aan de EHS. Voor het realiseren van de herijkte EHS moeten provincies 17.000 hectare ruilen en 14.000 hectare omvormen tot natuurgebied. Thans voert de Noordelijke Rekenkamer nog een onderzoek uit naar het provinciale grondbeleid. Dit onderzoek is een uitloper van het vorige onderzoeksprogramma (2010-2011). De verwachting is dat de resultaten van het onderzoek naar het provinciale grondbeleid medio 2012 zullen worden gepubliceerd.

De huidige bestuursovereenkomsten ILG zullen eind 2011 komen te vervallen. In het voorlopige onderhandelingsakkoord zijn Rijk en provincies overeengekomen dat deze bestuursovereenkomsten worden afgerekend per 1 januari 2011. De ILG-middelen die dan resteren worden na aftrek van de in het regeerakkoord voorziene bezuiniging van € 600 miljoen, ingezet voor het beheer in de periode 2011-2013 en voor de financiering van harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010. Van het tekort dat als gevolg van de overige verplichtingen (goed voor € 214 miljoen) ontstaat, wordt € 128 miljoen gedekt door de provincies en € 88 miljoen door het Rijk uit de resterende ILG-middelen.

Vraagstelling: Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het onderhandelingsakkoord vergaande consequenties heeft voor de provinciale ambities ten aanzien van de realisatie van de EHS zoals vastgelegd in de provinciale omgevingsplannen. Daarnaast zijn belangrijke provinciale gebiedsopgaven in deze omgevingsplannen vaak onlosmakelijk verbonden met de realisatie van de EHS. Ook is als gevolg van de vergaande decentralisatie de provincie vanaf 2013 verantwoordelijk voor de kosten van het natuurbeheer (verwerving en inrichting) en vanaf 2015 voor het uitvoerende onderdeel van de Dienst Landelijk Gebied. Dit roept de vraag op welke financiële consequenties dit voor de provincie heeft en of de provincie invloed kan uitoefenen op de hoogte van kosten voor natuurbeheer. Bovenstaande leidt tot de onderstaande onderzoeksvragen:

1. In hoeverre kan de provincie haar doelen zoals vastgelegd in het provinciale omgevingsplan ten aanzien van de EHS nog realiseren en welke gevolgen heeft de stelselwijziging voor belangrijke provinciale gebiedsopgaven?
2. Wat zijn de financiële consequenties van de decentralisatie van de EHS-taken naar de provincie en welke invloed heeft de provincie op de hoogte van de kosten van het natuurbeheer?

Deze vraagstelling is nog globaal en behoeft nadere uitwerking. Met het vooronderzoek zal worden begonnen in 2013.

Verwachte resultaten:

Het onderzoek zal in beeld brengen wat de ruimtelijke en financiële gevolgen zijn per provincie van de bezuiniging op de EHS. Voor wat betreft de financiële gevolgen zal duidelijk worden over welke

instrumenten de provincie beschikt om de kosten voor natuurbeheer in de toekomst (na 2013/2015) beheersbaar te houden.

3 Toegevoegde waarde stimulering Noordelijke kennisinstellingen

Achtergronden

Met het oog op de globalisering van de economie heeft de EU in 2000 de Lissabon-agenda vastgesteld. Innovatie werd tot een speerpunt gemaakt. Het streven is om Europa in 2010 tot de meest concurrerende en innovatieve kenniseconomie te maken. Daartoe zal drie procent van het Nationaal Product worden geïnvesteerd in Onderzoek en Ontwikkeling. Omdat – zo veronderstelden de Europese regeringleiders - bulkproductie steeds meer wordt verplaatst naar lagelonenlanden is concurreren door middel van kostenreductie weinig zinvol. Bedrijven in Europa moeten zich daarom steeds meer richten op een kennisintensieve wijze van produceren. Innovatie van processen en producten is noodzakelijk om een transitie te kunnen maken van een relatief traditionele industriële productie-economie naar een hoogwaardige kenniseconomie.

Ook Noord-Nederland wil aan deze speerpunten een bijdrage leveren. De verschuiving naar een meer kennisintensieve werkgelegenheid stelt hogere eisen aan het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking. In de noordelijke provincies is nog altijd sprake van een verhoogd niveau van werkloosheid, een wat lagere participatiegraad en een wat lager gemiddeld opleidingsniveau dan het landelijk gemiddelde. Via het Samenwerkingsverband Noord Nederland wordt er daarom geïnvesteerd in projecten die tot doel hebben de economische groei in het Noorden te stimuleren en de concurrentiepositie van het Noordelijk bedrijfsleven binnen Nederland en Europa te verstevigen.

Deze op kennisontwikkeling gerichte projecten hebben betrekking op thema's als energie, watertechnologie, sensortechnologie, agribusiness, en 'healthy ageing'. Deze speerpunten sluiten aan bij de sterke punten van de Noordelijke economie. Projecten van clusters van bedrijven, overheden en kennisinstellingen die de afgelopen periode langs deze weg een stimuleringssubsidie hebben ontvangen zijn onder andere: Wetsus, Energy Valley en Astron/Lofar.

Wetsus

Wetsus (Center for Sustainable Water Technology) is een onderzoeksinstituut waarin het bedrijfsleven en kennisinstellingen nieuwe technologieën op het gebied van duurzaam waterbeheer ontwikkelen.

Energy Valley

De stichting Energy Valley werd in april 2003 opgericht als een publiek-privaat samenwerkingsverband van de Nederlandse Gasunie, de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, de gemeenten Groningen, Assen, Emmen, Leeuwarden, de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), de Rijksuniversiteit Groningen en de Nederlandse Aardolie Maatschappij. Onder deze noemer wordt kennis verzameld op het gebied van duurzame energie door middel van projecten en samenwerkingsverbanden.

Astron/Lofar

ASTRON ondersteunt het doen van astronomisch onderzoek. Er wordt software gemaakt, er worden antennes ontwikkeld, rekenroutines bedacht, spiegels en lenzen ontworpen om astronomische waarnemingen te doen en de gegevens te verwerken. LOFAR bestaat uit 15.000 tot 20.000 antennes die via een glasvezelnet in verbinding staan met een centrale supercomputer in Groningen. LOFAR

wil zich ook gaan toelagen op geofysisch onderzoek met het oog op gaswinning, duurzame energie en preciselandbouw. Het LOFAR project is gefinancierd uit de BSIK regeling, en uit middelen van NWO, ASTRON, het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, de Europese Unie en de projectpartners. De totale investering bedraagt ongeveer 100 miljoen euro.

Kanttekeningen

In 2010 is een al wat ouder kennisinstituut te Franeker, namelijk het Cartesius Instituut (CI), opgeheven. Naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten¹⁴ is op verzoek van Gedeputeerde Staten onderzoek gedaan naar de gebeurtenissen rondom het Cartesius Instituut. In de rapportage *Het Cartesius Instituut 1998-2010. Wat kinne we derfan leare?*¹⁵ wordt een aantal aspecten genoemd die aanleiding zijn geweest tot de opheffing van het instituut. Zo was er bij de toekenning van subsidie geen koppeling met provinciale doelstellingen, was de toegevoegde waarde van het CI voor het provinciale beleid moeilijk meetbaar, had het CI niet een zodanige projectadministratie dat zowel beleidsmatig als financieel volledig inzicht kon worden gegeven in de gang van zaken per project, was het commitment van andere stakeholders niet expliciet vastgelegd, waardoor de zwakke financiële positie nog verder verslechterde. Een en ander hing samen met de (subsidie)relatie tussen provincie en CI. De provincie kwam op grotere afstand te staan doordat er meer stakeholders betrokken waren en doordat de provincie in de positie van co-financier werd geplaatst. Het CI werd zelfstandig zonder dat er een dragende organisatie met voldoende financiële draagkracht achter stond en werd volledig door middel van tijdelijke middelen gefinancierd.

Vragen

De opzet van het Cartesius Instituut is slechts zeer ten dele vergelijkbaar met die van Wetsus. Toch kan de vraag rijzen wat de toekomst is van de genoemde instellingen wanneer de termijn van de stimuleringssubsidies verstrijkt. Hebben deze projecten en instellingen dan hun meerwaarde bewezen? Zo rijzen er vragen als: hebben de doelstellingen en activiteiten van deze kennisinstellingen een duidelijke relatie met de provinciale doelstellingen? Is het commitment van andere stakeholders gegarandeerd?

Een andere vraag is of deze kennisprojecten beantwoorden aan een reële vraag in de markt. Komt de kennis van deze instellingen terecht waar zij nodig is? Valt er al wat te zeggen over de off-spin van deze projecten? Hoe levensvatbaar zijn de projecten, na beëindiging van de subsidie?

Beleid en organisatie

Er zijn veel spelers in het veld van de kennisprojecten. De vraag is welke taken en bevoegdheden zij hebben, en in welke relatie de provincie of het SNN tot deze spelers staat. Vaak wordt gekozen voor publiek private samenwerking. Voorbeelden zijn: het Technologie Centrum Noord-Nederland (TCNN), Healthy Ageing Network Noord-Nederland (HANNN), Health Park North in Roden. Ook noordelijke kennisinstellingen spelen een rol, waaronder het Universitair Medisch Centrum Groningen, de Rijksuniversiteit Groningen, de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, de Stenden Hogeschool, het van Hall Instituut en de Hanzehogeschool.

Wetsus

In 2010 heeft het Bureau voor Beleidsonderzoek (BBO) een evaluatieonderzoek uitgevoerd dat zich richtte op de organisatie, effecten op innovatie en spin-off. In 2004 en 2007 zijn eerdere evaluaties gehouden.

¹⁴ Ingediend 17-03-2010.

¹⁵ *Het Cartesius Instituut 1998-2010. Wat kinne we derfan leare?*, Provincie Fryslân, oktober 2010.

Energy Valley

In 2008 heeft het CAB een evaluatie van Energy Valley opgesteld (Mid-term Evaluatie Energy Valley, rapport in opdracht van stichting Energy Valley, CAB Groningen, 14-01-2008) en heeft de Sociaal Economische Raad Noord-Nederland (SER-Noord) een advies gegeven.

In de afgelopen periode hebben de Noordelijke kennisinstituten via de Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013 een financiële impuls gekregen. Het doel van deze financiële impuls was om het innovatieve vermogen van de noordelijke economie te versterken. Daarmee zochten de Noordelijke provincies zowel aansluiting bij de Lissabon-agenda als bij de uitwerking daarvan in de EZ-nota "Pieken in de Delta.

De EU heeft de Lissabon doelstelling geformuleerd en daarmee innovatie tot een speerpunt van het EU-beleid gemaakt. De Lissabon doelstelling is erop gericht om Europa tot de meest concurrerende en innovatieve kenniseconomie van de wereld te maken, zonder daarbij de maatschappelijke samenhang (cohesie) en de ecologie uit het oog te verliezen. Diverse bedrijven ook in het Noorden richten zich op kennisintensieve producten en diensten. Concurrenere uitsluitend op kosten is lastig voor Europa. Europa moet het – in deze beleidsbenadering – hebben van hoogwaardige, kennisintensieve en innovatieve producten en diensten.

In de periode 2007-2013 heeft het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) zich in sterke mate gericht op het vergroten van het innovatieve vermogen van de Noordelijke economie. Er werden sleutelgebieden aangewezen zoals Energy Valley, het Watercluster, Astron/Lofar en Life Sciences. Binnen deze clustergebieden werden er ook gelden vrijgemaakt ter stimulering van de programma's uit te voeren door bestaande kennisinstellingen. Binnen het astronomisch onderzoek wordt de kennis over sensoren uitgebreid en zal er een kennisinstituut op het vlak van de sensortechnologie worden opgericht. Op het terrein van de medische wetenschappen zal worden geïnvesteerd in een kennisinstituut op het terrein van gezond ouder worden: Healthy Ageing.

Voor de Noordelijke Rekenkamer rijst de vraag of deze impuls heeft geleid tot levensvatbare onderzoeksprogramma's. Weten de marktorganisaties de weg naar Wetsus, Astron en Healthy Ageing, etc. te vinden? Tot welke versterking van de Noordelijke economie heeft deze directe investering in de kennisinfrastructuur geleid?

Voorafgaand aan de vraag naar het effect zullen vragen worden gesteld met betrekking tot de omvang van de financiële impuls en de doelen en randvoorwaarden die aan deze stimulering ten grondslag werden gelegd.

Het vooronderzoek en hoofdonderzoek staan geprogrammeerd voor 2012.

4 Planvorming projecten ter compensatie niet doorgaan Zuiderzeelijn

In 2007 besloot het kabinet Balkenende de Zuiderzeelijn (de snelle spoorverbinding tussen Groningen en Amsterdam) geen doorgang te laten vinden. Ter compensatie krijgen de drie Noordelijke provincies gezamenlijk bijna 2,8 miljard euro te besteden voor de versterking van de ruimtelijke en economische infrastructuur in Noord-Nederland en het verbeteren van de bereikbaarheid van deze regio, via openbaar vervoer en wegverbindingen (Convenant Regiospecifieke Pakket, getekend 23 juni 2008).

De focus van het regiospecifiek pakket ligt op maatregelen en projecten die aansluiten bij de probleemstelling voor het Noorden, zoals beschreven in de Structuurvisie Zuiderzeelijn. De middelen zijn voor 2,16 miljard euro afkomstig van het Rijk, en voor 0,67 miljard uit de regio zelf. De looptijd van het programma reikt tot 2020. Bij de uitwerking van het pakket is onderscheid gemaakt tussen een ruimtelijk economisch programma en projecten ter verbetering van de regionale bereikbaarheid.

Het ruimtelijk economisch programma richt zich op de economische ontwikkeling van Noord Nederland en het creëren van werk en banen. Bij het pakket regionale bereikbaarheid is een deel van de middelen vastgelegd door Rijk en regio gezamenlijk, voor concrete projecten, zoals Zuidelijke Ringweg Groningen, bereikbaarheid Leeuwarden, bereikbaarheid Assen en spoorverbindingen naar Heerenveen en Coevorden. In Drenthe zijn RSP gelden ingezet op de verplaatsing van de dierentuin in Emmen en de ontwikkeling van het centrum van Assen: de Florijn-as.

Het Rekenkameronderzoek zal worden gericht op het ex ante onderzoek en de besluitvorming die aan de committering van de gelden ten grondslag heeft gelegen. In welke mate zijn de alternatieven en de consequenties daarvan systematisch en onbevangen onderzocht? In hoeverre voldoet de feitelijke gevolgde besluitvorming aan eisen die zijn neergelegd in criteria voor de afweging van nut en noodzaak bij grote projecten? In hoeverre komt de besluitvorming tegemoet aan eisen zoals deze worden gesteld in de Leidraad OEI?¹⁶ De besluitvorming tot 1-1-2012 zal worden getoetst aan gangbare eisen van zorgvuldige planvorming bij het entameren van infrastructurele projecten. Het onderzoek zal in het jaar 2013 in uitvoering genomen worden.

5 Groningen Airport Eelde

Dit vliegveld werd geopend in 1931. De luchthaven Groningen Airport Eelde (GAE) is gelegen nabij Eelde (gemeente Tynaarlo) en wordt door Groningen Airport Eelde NV geëxploiteerd. Groningen Airport Eelde NV heeft als doel de uitoefening van het luchtvaartbedrijf waaronder de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van dit luchtvaartterrein zijn begrepen. Zowel de provincie Drenthe als de provincie Groningen hebben ieder 30% van de aandelen van deze NV in hun bezit.¹⁷ De luchthaven valt nu nog onder het bevoegd gezag van het Rijk maar het Rijk bekijkt momenteel de mogelijkheid dit bevoegd gezag over te dragen aan de beide provincies¹⁸.

Voorgeschiedenis GAE

In 1997 heeft het Rijk te kennen gegeven zijn betrokkenheid in GAE te willen terugbrengen. Eind 2001 heeft het Rijk daartoe een contract gesloten met GAE NV waarin de rijksbijdrage in de verliezen van de luchthaven is afgekocht. Tevens zijn afspraken vastgelegd over vergoedingen ter compensatie van het verbod op groot lesverkeer en de aanleg van een afwateringssysteem. Bij elkaar genomen, ging het om een bedrag van € 10 miljoen. GAE NV heeft de afspraak met het Rijk om de luchthaven tot eind 2015 te exploiteren.

In november 2003 sluit het Rijk met de provincies Groningen, Drenthe en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo een overeenkomst tot koop en verkoop van de aandelen van het Rijk in GAE NV (80%). Ook leggen de partijen hun afspraken over de baanverlenging en de waarde luchthaventerrein GAE vast. De afspraken tussen het Rijk en de aandeelhouders komen er kort gezegd op neer dat de aandelen 'om niet' overgaan van het Rijk naar de regionale aandeelhouders en dat door het Rijk voor de baanverlenging een bedrag van € 18,62 miljoen zal worden betaald¹⁹. Deze

¹⁶ Overzicht Effecten Infrastructuur. Een grondlegger voor infrastructurele projecten dient te bevatten een overzicht van kosten, een overzicht van in geld uitdrukbare effecten, een overzicht van de milieueffecten. Ontleend aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

¹⁷ De rest van de aandelen is in handen van de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo.

¹⁸ Het Rijk decentraliseert niet alle bevoegdheden ten aanzien van luchthavens. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging van luchthavens. Deze onderwerpen vereisen bij uitstek uniforme (al dan niet internationaal bepaalde) regelgeving en lenen zich daarom niet voor decentralisatie.

¹⁹ Groningen Airport Eelde NV heeft ten behoeve van de Staat het recht van eerste hypotheek op de percelen grond en de infrastructuur die samen het luchtvaartterrein laten vestigen. Dit ter zekerheid van de voldoening van al hetgeen de NV

bijdrage is ook bedoeld voor de verwerving van de benodigde gronden en het aanpassen van de oude baan. Bij deze overeenkomst hoort de afspraak dat de regionale aandeelhouders zich zullen inspannen om de luchthaven in stand te houden. Daarbij gaan partijen uit van de prognose uit het businessplan van GAE NV uit 2003, namelijk dat er in 2015 sprake zal zijn van een 'break-even' situatie: de baten dekken de kosten. De datum van 2015 is in het businessplan van GAE NV uit 2008 verschoven naar 2018.

De regionale aandeelhouders zullen vanaf 1 januari 2003 10 jaar lang hun maximale verliesbijdrage in de exploitatie van de luchthaven gestand doen. Deze inbreng wordt sinds 2006 aangemerkt als een kapitaalstorting (agio). Dit komt voor de provincies Groningen en Drenthe neer op een jaarlijkse bijdrage van € 308.062,- per provincie. Of de provincies Groningen en Drenthe na 2012 financieel zullen blijven bijdragen in de exploitatie van de luchthaven, is nog voorwerp van besluitvorming. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft in 2010 aan de directie van de luchthaven en de Raad van Commissarissen verzocht om in de loop van 2011 uit te werken wat de gevolgen zijn voor GAE wanneer de overheid na 2012 niet langer financieel bijdraagt aan het exploitatieresultaat. Daarbij dienen verschillende opties voor GAE uitgewerkt te worden²⁰

Bestuur van GAE NV

Het bestuur van de GAE NV is opgedragen aan een directie onder toezicht van een Raad van Commissarissen. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders bepaalt het aantal commissarissen en benoemt deze. Zowel de aandeelhouders als de raad van Commissarissen mogen voordrachten doen voor benoeming van leden van de Raad van Commissarissen. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders benoemt de directeur op voordracht van de Raad van Commissarissen. De directie moet vooraf goedkeuring verkrijgen voor het verrichten van rechtshandelingen (zoals het verkrijgen van registergoederen, sluiten van kredietovereenkomsten en aangaan van samenwerkingsovereenkomsten). Goedkeuring van de AVA is nodig bij het vervreemden van het bedrijf en het verkrijgen van aandelen. De AVA stelt de jaarrekening en de exploitatie- en investeringsbegroting (op voorstel van de RvC) vast.

De vertegenwoordiging van de provincie Groningen is als volgt geregeld. Gedeputeerde Mansveld is lid van de RvC en gedeputeerde Boumans is de vaste vertegenwoordiger van de provincie in de AVA. Voor wat betreft de vertegenwoordiging van de provincie Drenthe, hebben de gedeputeerden Van der Tuuk en Brink de GAE in hun portefeuille.

Nationale luchthaven

In de Rijks Luchtvaartnota uit 2009 is Groningen Airport Eelde aangemerkt als luchthaven van nationale betekenis. Volgens het Rijk heeft Groningen Airport Eelde ruimte om zich verder te ontwikkelen als een luchthaven die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van met name Noord-Nederland. Daarmee draagt de luchthavenontwikkeling op Eelde bij aan (1) de regionale gebiedsontwikkeling, zoals de ambities rond Energy Valley, (2) het voorzien in de vraag naar vluchten naar vakantiebestemmingen vanaf Eelde, en (3) het behoud van de functie van opleidingscentrum voor verkeersvliegers. Overigens zijn grote les- en oefenvluchten op Eelde verboden. Het Rijk ziet de luchthaven als een versterking van het stedelijk netwerk Groningen-Assen.

In het ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte dat de minister op 14 juni 2011 aan de Tweede Kamer heeft verstuurd, lijkt de positie van GAE gewijzigd te zijn. Hoewel nog steeds door het Rijk aangemerkt als een luchthaven van nationaal belang, wordt aan GAE niet langer een rol

verschuldigd mocht zijn uit hoofde van de op 5 december 2003 gesloten overeenkomst inzake de kosten van baanverlenging en waarde van het luchtvaartterrein.

²⁰ Dit is meegedeeld door de vaste contactpersoon voor de provincie Drenthe in de algemene vergadering van de aandeelhouders, voormalig gedeputeerde Vlietstra, in de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie van 3 november 2010. Dit naar aanleiding van de behandeling/bespreking van het rapport van de heer Vlek 'Een kwart eeuw gewenst, overschat en betwijfeld: Nut en noodzaak van baanverlenging GAE' in deze vergadering.

toebedacht in het kader van de overloop/opvang van het internationale luchtverkeer. Ook het stedelijk netwerk Groningen- Assen waaraan de luchthaven onlosmakelijk verbonden was, is in het ontwerp van de structuurvisie niet opgenomen.

Inmiddels is ook de markt voor vliegverkeer aan wijzigingen onderhevig: chartervluchten zijn minder populair, goedkope lijndiensten verzorgd door prijsvechters zijn meer in trek.

Baanverlenging

Vanaf 1979 loopt er een bestuurlijk traject om de hoofdlandingsbaan te verlengen van 1.800 naar 2.500 meter. Deze verlenging wordt nodig geacht om de positie van GAE te versterken. Daarnaast zou het een flinke stimulans voor de regionale economie zijn. In de maatschappelijke discussie over de baanverlenging laat vooral de Vereniging van Omwonenden Vliegveld Eelde (VOLE) van zich horen als criticaster van deze redenering.

De keuze voor de baanverlenging is genomen in een periode dat de vooruitzichten voor de luchtvaart positief waren. Inmiddels is de economische situatie veranderd en beperkt de huidige economische situatie de groeimogelijkheden van de luchthaven. De directie van de luchthaven is van mening dat de baanverlenging noodzakelijk is voor een renderende luchthaven in 2018 en een financieel zelfstandige luchthaven in 2020. Ook het Rijk is van mening dat de concurrentiepositie van de luchthaven door verlenging van de start- en landingsbaan wordt verbeterd. Het Rijk heeft de baanverlenging opgenomen in een gewijzigd aanwijzingsbesluit voor de luchthaven.

Voor de realisatie van de baanverlenging moet grond worden aangekocht. Daarnaast wordt ten behoeve van het inpassings- en compensatieplan circa zeven hectare grond aangekocht. Tot nu toe zijn de meeste perceeleigenaren het eens geworden over de verkoop. De woningen en bijbehorende grond zijn op basis van minnelijke verwerving aangekocht. De huiseigenaren zijn in deze procedure volledig schadeloos gesteld. Ten aanzien van twee percelen heeft de gemeente Tynaarlo momenteel een onteigeningsprocedure gestart.

Inmiddels zijn al heel wat rapporten verschenen over het nut en de noodzaak van deze baanverlenging en over het ontwikkelingspotentieel van GAE. De adviesbureaus die handelen in opdracht van de betrokken overheden geven aan dat baanverlenging een versterking van de positie van GAE tot gevolg heeft. De Raad van State heeft in een eerdere procedure inzake de baanverlenging aangegeven dat de huidige baanlengte van 1.800 meter onvoldoende is om de exploitatie sluitend te kunnen voeren²¹. De rapporten van adviesbureaus die zijn ingeschakeld door de direct omwonenden bestrijden dit. Als argumentatie voeren de bezwaarmakers aan dat GAE te excentrisch gelegen is en dat het 'verzorgingsgebied' te dunbevolkt is. Op deze twee punten zouden naburige luchthavens concurrentievoordelen hebben.

Uit de stukken valt op dat (anders dan bij de andere luchthavens van nationale betekenis zoals de Alderstafels bij Schiphol, Eindhoven & Lelystad en de Commissie Van Heijningen bij Rotterdam

²¹ Op 11 juni 2008 heeft de Raad van State uitspraak gedaan inzake het beroep dat was ingesteld tegen het besluit van het Rijk (het zogenaamd A-besluit). Dit A-besluit voorzag in een wijziging van het aanwijzingsbesluit met betrekking tot de voorgenomen baanverlenging en de daarbij horende geluidscontouren voor luchtvaartterrein Eelde. In zijn uitspraak overweegt de Afdeling dat: " hoewel er enige onzekerheid bestaat over de exacte omvang van de effecten van baanverlenging en vroege openstelling en niet met zekerheid kan worden gesteld dat de prognoses voor GEA worden gehaald, volgt hieruit echter niet dat er geen behoefte is aan de baanverlenging en vroege openstelling. Naar het oordeel van de Afdeling is gezien het ingewonnen deskundigenbericht van de Stab, het MER uit 1995, het ontwikkelingsrapport GAE en het rapport van Buck genoegzaam gebleken dat de huidige baanlengte hoe dan ook onvoldoende is om een rendabele exploitatie te kunnen voeren. De baanverlenging en vroege openstelling zullen positieve effecten hebben op de exploitatiemogelijkheden van de GAE."

Airport) bij het besluitvormingsproces over de baanverlenging geen breed pallet aan belanghebbenden werd betrokken.²²

In de afgelopen jaren zijn er diverse procedures (namelijk 7) ten overstaan van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit voorgenomen besluit tot baanverlenging gevoerd. Op dit moment loopt er nog een beroepszaak bij de Raad van State. Daarnaast is bezwaar gemaakt tegen het besluit van de gemeenteraad van Tynaarlo tot vaststelling van het bestemmingsplan ter realisatie van de baanverlenging.

Bestaand onderzoek

Sinds 1991 wordt er onderzoek gedaan naar de economische betekenis en het ontwikkelingsperspectief van GAE. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd onder andere door Buck Consultants International, Stichting Economisch Onderzoek (SEO), de RuG, Ruimtelijk Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving.

Zoals hiervoor reeds is vermeld, dragen de provincies Groningen en Drenthe tot eind 2012 bij in de exploitatie van de GAE. In de loop van 2012 moeten deze provincies opnieuw besluiten of zij blijven bijdragen in een eventueel verliesgevende exploitatie van GAE. In hun besluitvorming dienen de provincies de maatschappelijke belangen integraal tegen elkaar af te wegen. Daarnaast hebben de provincies als aandeelhouders van GAE NV een financieel belang bij een renderende luchthaven. Bijkomend probleem is dat het Rijk het belang van GAE in het ontwerp van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft afgewaardeerd.

Voorwerp van onderzoek door de Rekenkamer kan zijn de bestuurlijke besluitvorming over de voortzetting (beëindiging) van de provinciale bijdragen in de exploitatie van GAE. De centrale vraag daarbij is of dit bestuurlijk besluitvormingsproces zorgvuldig doorlopen is en of er een integrale afweging van belangen heeft plaatsgevonden. Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- heeft de besluitvorming plaatsgevonden op basis van objectieve en eenduidige beslisinformatie waarin nut en noodzaak van de baanverlenging worden onderbouwd?
- in hoeverre is er sprake geweest van scheiding van het belang van de provincie als aandeelhouder en als behartiger van het algemeen maatschappelijke belang?
- welke belanghebbenden zijn bij het bestuurlijk besluitvormingsproces betrokken?
- op welke wijze zijn de leden van provinciale staten van Drenthe en Groningen over de besluitvorming geïnformeerd en hierbij in kaderstellende zin betrokken?
- welke impact heeft de baanverlenging op de toekomstige exploitatie?

Het onderzoeksvoorstel zal nog nader moeten worden uitgewerkt. Dit onderzoek zal in 2013 worden uitgevoerd.

Verwachte resultaat

Het onderzoek zal beschrijven hoe de bestuurlijke besluitvorming is verlopen. Dit kan leiden tot aanbevelingen tot het versnellen en verbeteren van het besluitvormingsproces betreffende de GAE en het al dan niet structureel inschakelen van een breed pallet aan belanghebbenden bij vergelijkbare ruimtelijke projecten.

²² In het kader van informatie-uitwisseling heeft het Omgevingsplatform Groningen Airport Eelde inmiddels twee bijeenkomsten georganiseerd.

6 Waddenfonds

Op 1 april 2004 heeft de Adviesgroep Waddenzeebeleid advies uitgebracht over de gaswinning en schelpdiervisserij in het waddengebied in relatie tot de natuur. Het kabinet heeft mede op basis van de bevindingen van de Adviesgroep besloten € 800 miljoen extra in het waddengebied te investeren, verspreid over een periode van 20 jaar. Uit deze middelen wordt tevens de schadeloosstelling van de kokkelvissers gefinancierd. Er is een Waddenfonds in het leven geroepen dat onder beheer staat van de minister van VROM, thans Infrastructuur en Milieu. Via dit Waddenfonds is in totaal € 500 miljoen ter beschikking gesteld. De middelen die het Kabinet via dit fonds beschikbaar stelt, zijn bedoeld om projecten te financieren die een bijdrage leveren aan de doelen van het Waddenfonds. Het verstrekken van subsidies vindt zijn wettelijke basis in de Wet op het Waddenfonds en de hieraan verbonden subsidieregeling. Op 9 juli 2007 is deze wet in werking getreden.²³ De middelen uit het fonds worden beschikbaar gesteld via een tendersysteem. Er zijn tot nu toe 3 tenders geweest. In totaal is er in deze drie tenders voor een bedrag van € 105 miljoen gecommiteerd.

Doelen Waddenfonds

Projecten die op basis van het Waddenfonds worden gesubsidieerd, dienen een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden in het waddengebied.
- het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee
- een duurzame economische ontwikkeling in het waddengebied en een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het waddengebied en de direct aangrenzende gebieden.
- het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddengebied.²⁴

Decentralisatie

Per 1 januari 2012 wordt de bestaande uitvoeringsorganisatie van het Waddenfonds opgeheven. Ook zal de Wet op het Waddenfonds komen te vervallen. De doelen en het werkingsgebied zullen gehandhaafd blijven. Met ingang van 2012 zullen de rijksmiddelen via een decentralisatie-uitkering vanuit het provinciefonds aan de drie provincies beschikbaar worden gesteld. De besteding van deze middelen wordt hiermee een autonome taak van de drie waddenprovincies. De provincie Fryslân zal optreden als penvoerder voor de provincies Groningen en Noord-Holland. In het regeerakkoord van 30 september 2010 is opgenomen dat het kabinet gelijktijdig met de decentralisatie een efficiencykorting van € 75 miljoen op het fonds gaat doorvoeren. Op 14 september 2011 hebben betrokken partijen het 'Bestuursakkoord decentralisatie Waddenfonds' ondertekend, waarin bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van de doelstellingen en de aanpak, de samenwerking en overdracht van middelen, het overgangsrecht, de monitoring en evaluatie. In de nieuwe opzet is het de bedoeling dat Gedeputeerde Staten een besluit nemen op subsidieaanvragen, daarbij geadviseerd door het Regie College Waddengebied. Het advies van dit Regie College is daarbij zwaarwegend.

Redenen om onderwerp te onderzoeken

Er zijn verschillende redenen om dit onderwerp in het onderzoeksprogramma 2012-2013 op te nemen zijn. Zo wordt met de decentralisatie van 1 januari 2012 de rol van de drie waddenprovincies

²³ Staatsblad 2007, nr. 234.

²⁴ Het kabinet formuleerde deze doelstellingen in de Nota Ruimte (Kamerstukken II, 2004 – 2005, 29 435, nr 154) en in de kabinetsreactie op 'Ruimte voor de wadden', het advies van de Cie Meijer (Kamerstukken II, 2003 – 2004, 29 684, nr 1).

aanmerkelijk versterkt. PS stellen nu de Waddenfondsmiddelen beschikbaar en GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, waarbij de provincie Fryslân, als penvoerder, een sleutelrol vervult. Enkele geïnterviewde leden van de Programmaraad hebben aangegeven dat er sprake is van structurele onderuitputting van beschikbare middelen en dat het interessant zou zijn te onderzoeken wat de reden van deze onderuitputting is.²⁵ Door de voorgenomen wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie bestaat de kans dat de onderuitputting (in eerste instantie) nog verder toeneemt. Bovendien is dit onderwerp nog niet eerder door de NR onderzocht.

Het hierboven genoemde bestuursakkoord van september 2011 biedt verschillende aanknopingspunten die onderwerp van onderzoek kunnen zijn. Volgens het akkoord dienen de provincies voor 1 januari 2012:

- over een kwaliteitstoets voor subsidieaanvragen te beschikken,
- gezorgd te hebben voor een professionele uitvoeringsorganisatie voor het beheren van het Waddenfonds;
- gezorgd te hebben voor een evaluatie- en monitoringsystematiek.

Verder dienen de Waddenprovincies te zorgen dat niet bestede middelen alsnog worden ingezet ten behoeve van de realisatie van de doelen van het Waddenfonds en dienen zij te zorgen voor een effectieve en doelmatige inzet van middelen en een getrouwe verantwoording hierover volgens de richtlijnen van het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten'.

De NR zou kunnen onderzoeken of de waddenprovincies erin geslaagd zijn om met ingang van 1 januari 2012 te zorgen voor een professionele uitvoeringsorganisatie die subsidieaanvragen beoordeelt, de middelen verdeelt en verantwoording aflegt over de bestede middelen. Ook is het interessant te onderzoeken op welke wijze de waddenprovincies verantwoorden of de middelen effectief en doelmatig zijn besteed en hoe zij inzage geven in de maatschappelijke en ecologische effecten van uitgevoerde projecten. Een mogelijke vraagstelling is:

- waaraan zijn de gelden uit het Waddenfonds tot nu toe besteed en hoe is hierbij de rechtmatigheid gewaarborgd?

Dit kan een overzicht opleveren in geografische zin (de locaties van gefinancierde projecten) inhoudelijk (welke categorieën projecten), financieel, en op het gebied van planning en realisatie, inclusief de cofinanciering.

Belangrijke kanttekeningen bij dit onderwerp zijn de volgende. Het Waddenfonds staat ook op het onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer (AR). De AR is van plan om eind 2011 te starten met dit onderzoek. De AR heeft hierover contact opgenomen met de NR. De NR zal aansluiten bij het onderzoek van de AR. Ook de Randstedelijke Rekenkamer zal ook een bijdrage aan dit gemeenschappelijke onderzoek leveren. Het onderzoek zal in 2012 worden uitgevoerd met name door de AR. De Noordelijke Rekenkamer zal op basis van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een beleidsbrief opstellen ten behoeve van de PS-vergaderingen van Groningen en Fryslân.

7 Gevolgen provinciale bezuiniging op sociale beleid

In 2008 heeft de Commissie decentralisatievoorstellen provincies geconstateerd dat de kernopgave van het provinciebestuur ligt bij het behartigen van de ruimtelijke en infrastructurele taken. Op het vlak van het sociale beleid dient het primaat te liggen bij de gemeenten. Het bedoelde rapport van

²⁵ Met de leden van de programmaraad in gesprek, 21 oktober 2011.

de commissie Ladders heeft grote invloed gehad op het beleid van de drie noordelijke provincies. Er zijn in de recent vastgestelde collegeakkoorden afspraken gemaakt over ingrijpende bezuinigingen door het provinciebestuur op het sociale beleid. Uiteraard verschillen deze afspraken per provincie. Enerzijds leeft de vraag of de voorgenomen bezuinigingen op het terrein van het sociale beleid haalbaar zullen blijken te zijn. Het gaat immers om een beperking van in het verleden gegroeide aanspraken. Daartegen zal verweer worden gevoerd. Anderzijds is er gesteld dat door de uitbreiding van de gemeentelijke taken en middelen op het sociale vlak, er meer mogelijkheden zijn voor de gemeenten om de terugtrek van de provincie te compenseren. In de discussie wordt wel gesproken over een zachte landing. Op dit moment is onduidelijk hoe de in de collegeprogramma's afgesproken bezuinigingen zullen uitpakken. Het Statenjaar 2013 is een goed moment om de stand van zaken in kaart te brengen. Zijn de voorgenomen besparingen gerealiseerd? Wat zijn de gevolgen van de provinciale terugtrek geweest?

Het sociale beleid van de drie noordelijke provincies berustte op een eigen autonome bevoegdheid (geen medebewind) en kent daarom grote onderlinge verschillen. Hetzelfde kan worden gesteld ten aanzien van de voorgenomen bezuinigingen. Per provincie zal daarom een afzonderlijke evaluatie worden opgesteld.

Het onderzoeksvoorstel zal in 2013 nader worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Bijlage 1:

Criteria bij het selecteren van onderwerpen voor onderzoek door Noordelijke Rekenkamer

No.	Criterium	toelichting
1	Maatschappelijk belang	Raakt grote groepen burgers, bedrijven, instellingen
2	Relevante instantie dient het onderzoeksvoorstel in, of ondersteunt het voorstel	Van belang zijn bijvoorbeeld verzoeken van de programmaraadsleden, Statenfracties, zeker als er voor deze onderwerpen een breed draagvlak blijkt te zijn; kwestie speelt zowel bij collegepartijen als bij andere partijen
3	Relevantie voor al de drie noordelijke provincies	Het college NRK treedt op als orgaan voor alle drie provincies: gezocht worden onderwerpen met een algemene noemer
4	Relatie met actuele doelen van provinciaal beleid	Als bron kan worden gedacht aan de recent vastgestelde collegeprogramma's maar ook aan doelen in geldend rijksbeleid dat in uitvoering is gegeven van de provincies (medebewindstaken); ook actueel EU-beleid (de klimaatdoelstelling, de Lissabon doelstelling of anderszins)
5	Provinciale Taak	GS/PS dragen verantwoordelijkheid voor planning, bekostiging, beschikkingverlening, uitvoering, regie, toezicht
6	Risico's	Juridische risico's: aansprakelijkheden, nietigheden; financiële risico's: terugvordering, onderuitputting, overschrijding; integriteitrisico's: media aandacht
7	Lessen trekken	Mogelijkheden om uit een analyse van het gevoerde bestuur lessen te trekken: maatgevende praktijk te vinden
8	Actualiteit in deze programmaperiode: bezuiniging en decentralisatie	Het huidige kabinetsbeleid staat in het teken van bezuinigingen en taakoverdracht aan gemeenten: het lijkt van belang te zijn zowel het thema bezuiniging als dat van decentralisatie mee te nemen: worden de essentiële onderdelen van het taakveld behouden na de transitie?
9	Toekomstwaarde	Op moment dat rapport uitkomt zijn de resultaten bruikbaar voor op dat moment te maken beleids- en bestuurskeuzen: timing (periode: 2012-2013)
10	Onderzoekbaarheid	Empirische vraag, aanwezigheid van relevant toetsingskader: beschikbaarheid gegevens; vraagstelling ex post