

SEAN-advies, nr. 14 betreffende de Evaluatie SNN 1992 - 1994 "Kunnen wij onze samenwerking beter regelen"

- ongevraagd advies
- behandeld in vergadering d.d. 11 november 1994
- uitgebracht aan SNN (Commissie EZT) en Interprovinciale Statencommissie d.d. 14 november 1994

1. Het evaluatierapport van de Commissie Boertien is door SNN ter advisering voorgelegd aan de Interprovinciale Statencommissie (IPS). Aan de SEAN is geen advies gevraagd. (Wel is de SEAN-voorzitter betrokken geweest als lid van de Begeleidingscommissie bij de voorbereiding van het rapport). De SEAN vindt deze handelwijze moeilijk te rijmen met het oordeel van het DB-SNN dat het "de conclusie van de Commissie Boertien (deelt), dat het Noorden met het SNN over een belangrijk bestuursinstrument beschikt waarmee de stimulering van de regionale economie kan worden bewerkstelligd". (Zie ook pag. 153 van het rapport en de punten 3 en 5 in dit advies).

Nu SEAN niet door SNN in het adviestraject is betrokken neemt de raad, conform zijn bevoegdheid, de vrijheid ongevraagd het SNN-bestuur en de IPS over zijn opvattingen te informeren. De raad heeft zich in deze reactie beperkt tot de hoofdlijnen van het advies en de elementen die met name ook voor de taakopdracht van de SEAN van betekenis (kunnen) zijn.

2. Het rapport is in zijn (project-)beschrijvingen, analyses, conclusies en aanbevelingen inzichtelijk en waardevol. Door zijn (uitvoerige) schets van de ontwikkelingen en ervaringen is het een belangrijke leidraad voor een ieder die zich wil inzetten voor de verdere groei en vergroting van effectiviteit en efficiency van de noordelijke samenwerking. Helder is aangegeven waar daarbij knelpunten en oplossingsrichtingen liggen.

3. De aanpak die in het rapport is gevolgd vertoont evenwel o.i. een aantal tekorten waardoor de beoordeling van enkele conclusies en aanbevelingen wordt bemoeilijkt. De meerwaarde van het SNN-functioneren, c.q. de organisatiestructuur is beoordeeld op zijn (beleids- of productie-)resultaten, in casu een tiental-projecten.

Aan het eind van elke projectbeschrijving volgt een beoordeling van de effectiviteit, doelmatigheid en verantwoording. Door deze opzet van het onderzoek wordt wel inzicht verkregen in de mate waarin SNN er in is geslaagd zijn (vooral) bestuurlijk-organisatorische doelstellingen - bestuursinstrumenten - te realiseren (zie art. 2 van de Gemeenschappelijke Regeling), maar wordt voorbij gegaan aan een achterliggende en cruciale vraagstelling. Nl. de vraag of SNN in het licht van de ontwikkeling van het Noorden als Europese regio, het toenemende belang van samenwerking met de marktsector bij het regionale beleid en de groter wordende verwevenheid tussen beleidsterreinen ook waar het gaat om regionale economische structuurversterking aan zijn primaire doel heeft beantwoord (pag. 22 van het rapport). Wij wijzen in dit verband ook op de Memorie van Toelichting bij de EZ-begroting waarin de minister benadrukt, dat de verdere ontwikkeling ook van de regionale economie en het te voeren regionale beleid gezien moeten worden tegen de achtergrond van de Europese eenwording en verscherping van de concurrentiestrijd tussen regio's in binnen- en buitenland.

Op deze plaats wil de SEAN danook reeds benadrukken dat SNN zich naar zijn opvatting in de komende jaren zonder reserves, met volle inzet en als eenheid dient te richten op versterking van de ruimtelijke en sociaal-economische structuur van Noord-Nederland (ongeacht de preciese bestuurlijke-juridische organisatiestructuur, die daarvoor wordt gebruikt).

4. De evaluatie richt zich op de vraagstelling van de meerwaarde van SNN, na 2 jaar, uitgedrukt in effectiviteit (worden gestelde doelen bereikt, efficiency/doelmatigheid (worden activiteiten verricht tegen lagere kosten dan voorheen) en politieke verantwoording. De meerwaarde zou o.m. moeten blijken uit de kosten-baten verhouding van het SNN-werk tot dat van BCN, andere samenwerkingsverbanden en afzonderlijk opereren van de noordelijke provincies. Beperken wij ons tot sociaal-economische en infra-structurele onderwerpen, dan moeten we constateren dat door het ontbreken van vergelijkende, systematische analyses op dit terrein lang niet altijd (voldoende) helder is welke meerwaarde SNN tot nu toe heeft gehad. Dat de huidige noordelijke samenwerking met name op de onderdelen politiek beraad, EZT, ISP, IPR, NIC een belangrijke toegevoegde waarde heeft, is voor ons onomstreden en in het rapport nog eens overtuigend bevestigd. Maar tegelijkertijd onderschrijven wij de conclusie (pag. 165) dat een aantal (positieve) effecten ook zonder een zware gemeenschappelijke regeling bereikt hadden kunnen worden. Wij denken dan bijv. aan de resultaten van het politiek beraad en het NIC. Daarbij moet tevens worden vastgesteld, dat tot de decentralisatie van ISP en IPR en verlegging van de ISP-koers richting marktsector (ten principale) al was besloten voordat SNN aantrad.

Wezenlijker evenwel dan de vraag naar de meerwaarde achten wij het feit, dat SNN op een aantal terreinen zonder meer effectief en doelmatig is gebleken, zoals t.a.v. de professionele uitvoering van IPR en ISP, promotie op het gebied van buitenlands toerisme en glastuinbouw. Overigens kunnen wij ons wel vinden in de algemene conclusie van het rapport (pag. 163) over het functioneren van SNN, dat "de effectiviteit goed is, de verantwoording verbeterd is en de doelmatigheid gering is".

Voor de komende jaren gaat het erom de minpunten zoveel mogelijk weg te nemen en de pluspunten te versterken. Het rapport biedt hiervoor de nodige aanknopingspunten.

4.1. Op pag. 22 wordt in een beschouwing over de periode voorafgaand aan SNN gememoreerd, dat "het ISP (is) geëvolueerd van een nogal provinciale benadering naar een noordelijke aanpak. Op andere terreinen zoals ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, die door hun aard eveneens een gezamenlijke benadering vragen, ontbreekt echter een dergelijk overlegkader. Bepaalde regeringsvisies hebben hier dan ook regelmatig tot verdeeldheid geleid".

Ondanks de ook te signaleren tekortkomingen (zoals een zekere herprovincialisering van ISP-beleid, nog te weinig echte keuzes in het NIC, accent op gescheiden voorbereiding van politiek beraad over infrastructuur, verschillende opvattingen over concentratie van rijksdiensten en locaties voor glastuinbouw) moet toch ook met instemming worden vastgesteld, dat SNN zich heeft ontwikkeld tot een belangrijk overleg-, afstemmings- en integratieplatform. De SEAN dringt erop aan, dat SNN op deze weg naar meer samenwerking en samenhang op hoofdpunten van economisch structuurbeleid in de komende periode verdere beslissende stappen zet. Daartoe is -en wij herhalen wat wij eerder beargumenteerd hebben geadviseerd- allereerst nodig dat een noordelijke geïntegreerde ruimtelijk-economische structuurvisie wordt ontwikkeld op de terreinen van economische ontwikkeling (o.m. bedrijventerreinen,) infrastructuur, verkeer en vervoer, milieu, ruimtelijke ordening en regionaal stimuleringsbeleid, tegen de achtergrond van ontwikkelingen in Europa. Een dergelijke strategische visie zou door provinciale staten (gezamenlijk) moeten worden vastgesteld (na advisering door SEAN/IPS) als richtinggevend kader voor het ruimtelijk-economisch beleid van SNN.

4.2. Het rapport signaleert (pag. 166), dat hoewel op het vlak van de verantwoording van het gezamenlijk beleid veel verbeterd is, nog het nodige kan worden verbeterd. Wij onderschrijven dit. Concreet stelt het rapport voor, dat voor de commissie EZT, als enige echte bestuurscommissie, de politieke verantwoordingslijnen wat verder worden aangetrokken (pag. 167), door o.m. de IPS meer nadrukkelijk te betrekken bij

- de vaststelling van ISP-plannen van aanpak/jaarprogramma's
- de becommentariëring van EU-programma's (of aktualisering/uitwerking daarvan)
- uitvoeringsrapportages over IPR/ISP.

Hierdoor zou niet alleen dubbel werk (in provinciale statencommissies) worden voorkomen, maar kan de IPS ook haar aandacht voor de controle op de besteding van ISP/IPR-gelden en de bewaking van de effecten daarvan op de stimulering van de noordelijke economie verder vergroten, aldus het rapport. Bovendien wordt bereikt, dat door een proces van openbare meningsvorming in SEAN en IPS het draagvlak, de bekendheid en de kwaliteit van de ISP-programma's vergroot worden (pag. 102).

Wanneer deze voorstellen worden gevolgd zouden (vrij vertaald) meer statenleden uit de provinciale economische commissies in de IPS zitting moeten krijgen.

De SEAN is het met deze conclusies eens. Deze nieuwe IPS zou voorts als taak moeten hebben de strategische beleidsontwikkeling in SNN-verband, ook op andere terreinen dan het sociaal-economische kerngebied, te bewaken en te toetsen aan vastgestelde plankaders (zie ook pag. 102). Alle andere SNN-onderwerpen zouden (uitsluitend) in de provinciale commissies en Provinciale Staten moeten worden behandeld. De IPS zou aan Provinciale Staten over bovengenoemde onderwerpen bindende adviezen uit moeten brengen. Hierdoor kan de noordelijke beïnvloeding en controle vanuit de staten op een aantal belangrijke terreinen (ISP, IPS, infrastructuur, acquisitie en promotie, ontwikkeling grootschalig bedrijventerrein, maar ook op andere gebieden) belangrijk versterkt worden (zie ook punt 4.3.). Verduidelijking en versterking van de positie van de IPS op (o.m.) sociaal-economisch terrein zouden ook de effectiviteit van de SEAN-adviezen ten goede komen.

Bovendien ontstaat hierdoor een minder gecompliceerde, helderder SNN-structuur, met snellere besluitvormingslijnen.

4.3. De SEAN heeft met genoeg kennis genomen van de opmerkingen in het rapport over haar betekenis en functioneren (pag. 169). Opmerkelijk daarbij is wel, dat de statenleden t.a.v. de vraag wat er met de IPS- en SEAN-adviezen gebeurt, in de meeste gevallen in het duister tasten (pag. 149). Ook blijkt, dat de meeste IPS-leden vinden, dat het SNN minder duidelijk is in zijn besluitvorming dan de procedures in het eigen huis en dat de IPS vaak te laat bij de besluitvorming wordt betrokken. Voorts is opvallend de betrekkelijk negatieve beoordeling van statenleden van de wijze waarop het politiek beraad is voorbereid.

Gezien deze -door de SEAN in het algemeen gedeelde- ervaringen pleiten wij er (nogmaals) voor om:

- zo enigszins mogelijk een SNN-procedure te volgen waarin ook voldoende tijd is voor SEAN-/IPS-bespreking van een adviesaanvraag (zo nodig in besloten vergadering)
- bij elk(e) adviesaanvraag/onderwerp standaard de (gevolgde en nog te volgen) procedure te vermelden, waaruit o.m. blijkt voor welke datum de advisering/bespreking dient plaats te vinden
- in het definitieve SNN-besluit (op kernpunten) aan te geven of en zo ja welke wijziging op grond van de SEAN/IPS-inschakeling in het aanvankelijke SNN-voornemen/voorstel is aangebracht.

Voorts is het, gezien de kennelijke onduidelijkheid die daarover bij statenleden bestaat, goed nog eens aan te geven dat de SEAN op grond van

zijn verordening tot taak heeft (on)gevraagd te adviseren aan SNN, d.w.z. aan AB, DB, IPS afzonderlijk of gezamenlijk, afhankelijk van het onderwerp en de fase in de besluitvorming. De SEAN heeft zich in de daarbij horende Considerans het recht voorbehouden de aan SNN uitgebrachte adviezen ter kennis te brengen van de provinciale besturen en/of derden.

5. In welk perspectief moet nu SNN geplaatst worden? (pag. 169). In minimaal perspectief of als tussenstap naar meer integratie en uiteindelijke fusie van de 3 provincies? Met het rapport stelt de SEAN vast dat beide benaderingen inadequaat zijn. Maar zoals uit het voorgaande duidelijk moge zijn zijn wij voorstander van een organisatiestructuur, die nog beter dan tot nu toe kan dienen als bestuursinstrument bij het bereiken van het hoofddoel van de noordelijke samenwerking. En dat hoofddoel is ook naar de opvatting van vele stateneden (pag. 153) dat

"dankzij de toepassing van enkele subsidieprogramma's (IPR, ISP, EFRO, EOGFL, ESF) en andere beleidsinstrumenten (fiscale faciliteiten, verbeterde infrastructuur, gezamenlijke acquisitie, ontwikkeling industrieterreinen) de werkgelegenheid in het Noorden stijgt, waardoor de inkomensachterstanden t.o.v. de andere delen van het land afnemen. Het SNN biedt (naast de NOM) een bestuurlijk kader voor deze op economische ontwikkeling gerichte beleidsinstrumenten".

Cruciaal is, ook zonder verwijzing naar punt 3 dat de 3 (4) provincies dit hoofddoel zonder voorbehoud onderschrijven, zich voor de realisering daarvan eensgezind en maximaal willen inzetten. Een maximaal rendement zal worden bereikt, indien de verschillende programma's, instrumenten en acties zo veel mogelijk geïntegreerd op noordelijke schaal worden ingezet op basis van een door ons bepleite structuurvisie. Bij de behandeling in Provinciale Staten van het evaluatierapport zal moeten blijken of de provincies op dit punt voor de toekomst eenzelfde ambitieniveau hebben.

Groningen, 11 november 1994