

Onderzoeksprogramma 2018-2019

NOORDELIJKE REKENKAMER

8-12-2017

Onderzoeksprogramma 2018-2019

Totstandkoming

De Raad van Advies van de Noordelijke Rekenkamer heeft in het voorjaar van 2017 aan alle Statenleden in het Noorden het verzoek gedaan met suggesties te komen voor het nieuwe onderzoeksprogramma van de Noordelijke Rekenkamer. In totaal zijn door de Statenleden van Drenthe, Fryslân en Groningen 25 verschillende onderwerpen aangedragen die vervolgens door het secretariaat van de Noordelijke Rekenkamer zijn uitgewerkt. In overleg met de Raad van Advies heeft het College van de Noordelijke Rekenkamer vervolgens in het najaar van 2017 een nadere selectie gemaakt. Uiteindelijk zijn voor de komende periode (2018-2019) zes onderwerpen geselecteerd voor Rekenkameronderzoek: revolverende fondsen, informatieveiligheid, energietransitie, toerismebeleid, borgen ruimtelijke kwaliteit en bevorderen duurzame, natuurvriendelijke landbouw. Met de selectie van deze zes onderwerpen zullen belangrijke onderdelen van het provinciale beleid tegen het licht worden gehouden. Bovendien sluit deze selectie goed aan bij de prioriteiten die in de huidige Statenperiode – gezien de vastgestelde collegeakkoorden – een belangrijke rol spelen. Binnen dit programma blijft er ruimte om via bijvoorbeeld beleidsbrieven de aandacht te vestigen op andere ontwikkelingen in het provinciale beleid.

1 Revolverende fondsen

Provinciale Staten hebben in de afgelopen jaren op voorstel van GS met regelmaat publieke middelen ter beschikking gesteld aan zowel interne (provinciale) als externe fondsbeheerders (waaronder de NOM, SVN en het SNN). Deze fondsbeheerders kregen de opdracht de verkregen middelen onder meer uit te zetten in de vorm van leningen.¹ In dit laatste geval spreken we over een ‘revolverend’ fonds omdat door de terugbetalingen (aflossingen, al dan niet gecombineerd met een af te dragen rente) het fonds (gedeeltelijk) in stand blijft. In tegenstelling tot een subsidie à fonds perdu wordt een lening geacht in termijnen (en soms met een zekere rente) door de begunstigde te worden terugbetaald. In de doelomschrijvingen van de betreffende fondsen wordt gesproken over: innovatie, uitrollen breedband, schone energie, stimuleren MKB en - meer algemeen – over het versterken van de economische ontwikkeling van het Noorden.

In de eerste plaats rijzen er de gebruikelijke vragen over de sturing door en verantwoording aan Provinciale Staten ten aanzien van de aanwending van deze publieke middelen.² Hoe duidelijk zijn de beleidskaders die door PS en GS aan de fondsbeheerders worden meegegeven? Verder rijst de vraag of de gestelde doelen waarvoor de fondsen in het leven zijn geroepen wel worden bereikt.

Ten aanzien van het ingezette middel (de leningen) is er de vraag of deze leningen conform de afgesproken termijnen worden terugbetaald en hoe groot het risico is dat een deel van deze leningen

¹ En soms ook in de vorm van risicodragende aandelenparticipatie.

² Rekenkamer Oost Nederland, *Provinciaal geld op afstand: een onderzoek naar Overijsselse revolverende fondsen*, februari 2017, Deventer. Zuidelijke Rekenkamer, *Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord Brabant*, februari 2017, Eindhoven.

niet zal/kan worden terugbetaald. Om het risico van niet-terugbetaalde leningen te dekken, werden er door PS Drenthe middelen (10% van het fonds) gereserveerd om het risico van de tekortschietende aflossing bij voorbaat af te dekken. En zo leeft er meer specifiek de vervolgvraag of deze risico's wel goed kunnen worden ingeschat. De eerste ervaringen met revolverende fondsen kunnen hier wellicht al aanwijzingen over geven en zo bijdragen tot een meer betrouwbare schatting. Meer algemeen is er de vraag welke specifieke voordelen en risico's het werken met externe revolving funds heeft boven het in eigen beheer verstrekken van subsidies à fonds perdu.

Onder juristen bestaat er geen eensgezindheid over de juridische status van leningen verstrekt door externe fondsbeheerders. Sommige deskundigen zijn van mening dat de rechtsbescherming van de Awb (titel 4: over subsidie door de overheid) volledig van toepassing blijft, en dat dit ook het geval is 1) wanneer het fonds wordt beheerd door een stichting of vennootschap die op afstand van de provincie is geplaatst, en 2) de lening wordt vormgegeven als tweezijdige overeenkomst. Beslissend is in deze opvatting dat deze 'revolverende leningen' worden gevoed met publieke inkomsten (ten laste van belastinginkomsten). Met dit publieke karakter is er ook geen beperking aan de verplichting die het uitvoerende bestuur (al dan niet in mandaat of delegatie) heeft om aan de volksvertegenwoordiging (in dit geval PS) in het openbaar verantwoording af te leggen over de wijze waarop deze publieke middelen werden besteed en daarbij hebben bijgedragen aan de gestelde doelen van het betreffende fonds.

Andere juristen zijn van mening dat het op afstand plaatsen van de uitvoering van revolverende fondsen, de contractuele vormgeving van deze leningen en participaties en het onder brengen van het beheer bij een privaatrechtelijke rechtspersoon met zich mee brengt dat het om privaatrechtelijke overeenkomsten gaat. In deze opvatting is de rechtsbescherming van de Awb niet van toepassing op het verstrekken en terugvorderen van deze leningen. De aanname dat de projectfinanciering een privaat karakter heeft, heeft in deze optiek ook gevolgen voor de wijze waarop de fondsbeheerder informatie verstrekt aan GS en PS. Enerzijds is er in deze laatste zienswijze sprake van een meer zakelijke (doelmatige?) vorm van financiering, anderzijds is er in deze visie het risico op een meer beperkte verantwoording aan de Staten (over de aanwending van publieke middelen).

Formeel kan er verschillend tegen aan gekeken worden, des te meer rijst de vraag hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan: een en ander leidt dan tot de volgende vraagstelling: *Hoe hebben de Noordelijke provincies hun revolverende fondsen vorm gegeven; hoe zien zij erop toe dat met de ter beschikking gestelde publieke middelen ook de gestelde doelen (inclusief de conforme aflossing en het in stand houden van het fonds) worden behaald?*

2. Informatieveiligheid

Provincies worden voor de uitvoering van hun taken meer afhankelijk van informatiesystemen en informatiestromen. Provincies verzamelen en verwerken gevoelige bedrijfsinformatie bijvoorbeeld informatie uit aanbestedingsprocedures en innovatiesubsidies maar ook persoonsgegevens. Deze gegevens zijn nodig om de provinciale taken naar behoren uit te voeren. De samenwerking met andere overheden (ketensamenwerking) en contacten met burgers en bedrijven verlopen steeds

vaker langs digitale kanalen. Dit stelt deels nieuwe eisen aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Enerzijds willen de provincies transparant zijn, maar anderzijds moeten vertrouwelijke gegevens goed worden afgeschermd voor personen en instanties die niet gerechtigd zijn deze gegevens in te zien. De Wet bescherming persoonsgegevens en de Archiefwet zijn voorbeelden van wetten die eisen stellen aan de verwerking en opslag van (digitale) informatie. Ook speelt de maatschappelijke verantwoordelijkheid die een overheidsinstantie tegenover haar inwoners en bedrijven draagt. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de provincie zorgvuldig omgaat met gegevens die aan haar beheer worden toevertrouwd en dat de gegevens die de provincie verstrekt juist, accuraat en tijdig zijn. De inwoners mogen verwachten dat hun gegevens bij de provincie in veilige handen zijn. Mede om deze redenen is een goede beveiliging van de digitale informatie een eerste vereiste. Informatieveiligheid heeft betrekking op het behouden van de vertrouwelijkheid, integriteit en toegankelijkheid van informatie. Dat wil zeggen dat informatie door de juiste personen is in te zien en te gebruiken (vertrouwelijk), juist, volledig en actueel (integer/betrouwbaar) en toegankelijk is (beschikbaar).

Sinds 1 januari 2016 geldt een meldplicht bij het zich voordoen van datalekken. Dit betekent dat zodra de provincie per abuis persoonsgegevens aan een onjuist adres doorgeeft, dit meteen moet worden gemeld bij de *Autoriteit Persoonsgegevens*. Van juli tot en met september 2017 zijn er aan de Autoriteit Persoonsgegevens ruim 2.500 datalekken gemeld. De meeste datalekken werden gemeld vanuit de sectoren gezondheid en welzijn (29%), financiële dienstverlening (20%) en openbaar bestuur (20%). Binnen de sector van het openbaar bestuur zijn de meeste meldingen afkomstig van gemeenten.

In de afgelopen tien jaar is de toegang tot informatie fundamenteel veranderd. Door de koppeling van het provinciale netwerk aan het internet zijn er tegenwoordig veel meer toegangspoorten tot informatie. Voorbeelden hiervan zijn de provinciale website, het werken in de cloud, mogelijkheden voor thuiswerken van de medewerkers (VPN), het contact van de smartphone met de mailserver en deels gestandaardiseerde kennisuitwisseling met ketenpartners. Dit zijn allemaal 'openingen' in het informatiesysteem waarmee toegang tot potentieel vertrouwelijke informatie kan worden verkregen. Deze 'openingen' moeten op een adequate manier worden beveiligd. Dat informatieonveiligheid geen hypothetische kwestie meer is, blijkt uit de aanvallen met ransomware die via de e-mail worden verspreid en die wereldwijd reeds vele bedrijven schade hebben berokkend.

Informatieveiligheid houdt in dat informatie alleen door de juiste personen is in te zien en te gebruiken. Ook moet informatie volledig, juist, actueel en op het juiste moment toegankelijk zijn. In 2010 heeft Cibo in opdracht van het IPO de *Interprovinciale Baseline Informatiebeveiliging* opgesteld. Informatieveiligheid richt zich op bescherming van informatie tegen dreigingen, met als doel de continuïteit van de provinciale bedrijfsactiviteiten te waarborgen. De baseline is gebaseerd op de landelijke standaard NEN-ISO/IEC-27001/27002 en geeft een standaardmethode voor alle provincies om de informatiebeveiliging op peil te houden. De provinciale richtlijn schrijft onder meer een *Business Impact Analyse* en een aantal standaard maatregelensets voor. Als de informatieveiligheid onvoldoende is gewaarborgd, kunnen er risico's ontstaan bij de uitvoering van provinciale taken en het soepel functioneren van de organisatie.

De interprovinciale Baseline stelt dat informatiebeveiliging niet alleen kan worden gerealiseerd door middel van technische maatregelen op het gebied van ICT. Ook op het vlak van gedrag, houding en organisaties moeten er randvoorwaarden zijn vervuld. Informatiebeveiliging bestaat uit de aandachtsgebieden:

- Mens: bij informatiebeveiliging gaat het niet alleen om technische beveiliging, maar zeker ook om het gedrag van de provincie-medewerkers. Het gaat hier om standaardwerkwijzen. Maatregelen bestaan uit procedures en het creëren van bewustzijn voor het belang van informatieveiligheid.
- Basisinfrastructuur: Dit betreft onder meer de elektriciteitsvoorziening, telecommunicatievoorzieningen, gebouwen en toegang. Een voorbeeld van een infrastructurele beveiligingsmaatregel is toegang tot een noodstroomvoorziening.
- ICT: Hier gaat het om applicaties (versleuteling, wisseling wachtwoorden, actuele virusscanners etc.) en gegevensverzamelingen, de ICT-infrastructuur en -programmatuur.

Bij het treffen van maatregelen moet altijd een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de werkbaarheid en anderzijds de (noodzakelijke) veiligheid van de informatie. De te nemen maatregelen moeten in verhouding staan tot de grootte van het risico. Het werkproces in het provinciale bedrijf mag bijvoorbeeld niet worden gefrustreerd door maatregelen die slechts een marginale verlaging van het veiligheidsrisico betekenen. Dus maatregelen moeten gericht zijn op het garanderen van continuïteit van de bedrijfsprocessen en de betrouwbaarheid van de informatievoorziening op een niveau dat past bij de behoefte van de provinciale organisatie. Daarom worden maatregelen geselecteerd op basis een risicoanalyse/risicoafweging die in de provinciale organisatie wordt gemaakt.

Eind 2014 hebben de twaalf provincies het Convenant Informatieveiligheid ondertekend. Om deze waarden te borgen moeten er door de provinciale organisatie maatregelen worden genomen zowel op het vlak van organisatie, opleiding als op het vlak van ICT en informatie infrastructuur. Een onderzoek naar informatiebeveiliging dient de aspecten *mens, basisinfrastructuur en ICT* te omvatten. De provincie laat veel taken uitvoeren door verbonden partijen, zoals omgevingsdiensten en het SNN. Bij de laatst genoemde organisatie komen veel subsidieaanvragen binnen waarin door bedrijven soms gevoelige bedrijfsinformatie moet worden verstrekt. Het verdient daarom aanbeveling deze uitvoeringsorganisaties mee te nemen in het onderzoek. In 2016 deed de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek naar de Cybersecurity van vier provinciale organisaties.³ Een mogelijke hoofdvraag is: *Hoe hebben de Noordelijke provincies hun informatieveiligheid geborgd?*

Het is goed zich te realiseren dat het verzenden van phishingmails, het binnendringen in computersystemen en het inzien van vertrouwelijke informatie in beginsel strafbare feiten zijn. Voor het uitvoeren van deze activiteiten is daarom een vrijwaring nodig door de verantwoordelijke portefeuillehouder. Dit type onderzoek ligt gevoelig. Hoewel de Rekenkamer enerzijds onafhankelijk is in de keuze van het onderzoeksonderwerp en de wijze waarin zij haar onderzoek uitvoert, is de provincie anderzijds niet verplicht deze vrijwaring te geven.

³ Randstedelijke Rekenkamer, *Informatieveiligheid*: provincie Zuid-Holland, Amsterdam 2016.

3 Energietransitie

De klimaatverandering en de nadelen van het gebruik van fossiele brandstoffen worden op alle schaalniveaus gezien als maatschappelijk probleem. De oplossing wordt gezocht in hernieuwbare energie zoals windenergie, zonne-energie, bio-energie en aardwarmte en energiebesparing.⁴ Op Europeesniveau zijn hierover in 2010 afspraken gemaakt: 20% hernieuwbare energie en 20% energiebesparing in 2020. Dit is vertaald naar een nationaal energieakkoord⁵ dat door vele partijen, waaronder de provincies is ondertekend. De doelen uit het akkoord zijn: energiebesparing van 1,5% per jaar en 14% hernieuwbare energie in 2020 (16% in 2023). De provincies hebben veel ruimte om invulling te geven aan het energiebeleid. De afspraken uit het energieakkoord zijn niet afdwingbaar. Alleen over windenergie zijn er met het Rijk afspraken gemaakt over de te realiseren hoeveelheid megawatt per provincie in 2020. Uit een eerste inventarisatie blijken de provincies te verschillen in ambities en de wijze waarop ze deze willen realiseren. De provinciale Rekenkamers willen in 2018 met gezamenlijk onderzoek in kaart brengen wat de ambities van alle provincies inhouden, hoe ze tot stand zijn gekomen en op welke wijze er invulling aan wordt gegeven. Het inzicht wordt op die manier vergroot. Door dit gezamenlijke onderzoek is er de mogelijkheid om van elkaar te leren en de inzichten te gebruiken voor (toekomstig) beleid.

Provinciale rollen

Na de recente vorming van het kabinet Rutte III mag begin 2018 het nieuwe bestuursakkoord met de decentrale overheden worden verwacht waarin ook het beleid ten aanzien van de energietransitie zal worden geactualiseerd. Dit bestuursakkoord laat zien dat de provincies slechts één van de partijen binnen het brede speelveld van de energietransitie zijn. Voor een belangrijk deel zullen bedrijven, burgers en woningcorporaties de energietransitie moeten uitvoeren. In dit verband kunnen vier verschillende rollen worden onderscheiden die de provincie kan vervullen⁶.

regisseur

De rol van regisseur spitst zich toe op het organiseren van samenwerking, bijvoorbeeld als initiatiefnemende of ondersteunende partij. De provincie kan instrumenten inzetten om samenwerking te stimuleren en kennis te delen. Samenwerking tussen relevante partijen komt niet vanzelf tot stand.

ruimtelijk facilitator

Bij de ruimtelijke inpassing (locatiekeuze) van windparken op land, zonneparken, ondergrondse gasopslag, CO2 capture and storage moeten de initiatiefnemers de provinciale omgevingsvisies in acht nemen.

bekostiging

⁴ Rijksoverheid, 28 juli 2015

⁵ SER (2013) Energieakkoord voor duurzame groei

⁶ Gebaseerd op het onderzoek van de Rekenkamer-Oost (2014),

http://rekenkameroost.nl/uploads/141215_rekenkamerrapport_energietransitie_gelderland.pdf

Via subsidieregelingen of leningen kunnen provincies projecten stimuleren die bijdragen aan energiebesparing of aan de productie van duurzame energie. Ook kan de provincie particulieren stimuleren om te investeren in energiezuinige maatregelen.

voorbeeld geven

De provincies kunnen zelf het goede voorbeeld geven. Bijvoorbeeld door een duurzaam wagenpark aan te schaffen of door het provinciehuis energiezuinig te maken. Zo kan de provincie *launching customer* zijn voor duurzame technieken die nog in een ontwikkelingsstadium verkeren. Bij de aanbesteding van het OV kan de provincie erop aansturen dat de vervoersbedrijven in toenemende mate gebruik maken van elektrisch voortgedreven bussen.

Coalitieakkoorden

Coalitieakkoord Groningen 2015-2019

Het provinciebestuur van Groningen zet in op schone energie. De opwekking van schone energie dient te geschieden in samenspraak met inwoners, gemeenten en coöperaties. Uitgangspunt bij de opwekking van duurzame energie is dat omwonenden meedelen in de opbrengsten van de opgewekte energie. Dit is ook het uitgangspunt bij het behalen van de taakstelling wind op land. Naast duurzame energieproductie, zet de provincie in op het stimuleren van energiebesparing. Isolatie en energiebesparende maatregelen genereren werkgelegenheid. Tot slot zet de provincie sterk in op een lobby richting het Rijk en medeoverheden om wind op zee te stimuleren. Wind op zee biedt kansen voor onder meer de Eemshaven. De provincie Groningen wil geen nieuwe kolencentrales of kerncentrales. Daarnaast staat de provincie Groningen niet toe dat er wordt geboord naar schaliegas of dat er kernafval in de Groninger bodem wordt opgeslagen. Voor de huidige kolencentrale zoekt de provincie naar een meer duurzame oplossing.

Coalitieakkoord Drenthe 2015-2019

Het provinciebestuur van Drenthe stelt zich als doel de energietransitie te versnellen. Met betrekking tot de taakstelling voor wind op land maakt de provincie Drenthe zich hard voor een benadering die meer recht doet aan de belangen van omwonenden. Daarnaast zet de provincie Drenthe in op het energieneutraal maken van woningen en het opwekken van zonne-energie door particulieren. De provincie Drenthe staat schaliegaswinning, CO₂-opslag en opslag van kernafval niet toe.

Coalitieakkoord Fryslân 2015-2019

Volgens de uitvoeringsagenda van het coalitieakkoord Fryslân 2015-2019 wil het provinciebestuur van de Fryslân in 2025 25% van haar energie duurzaam op te wekken. Fryslân zet hiervoor sterk in op innovatie, draagvlak, een versnelde uitrol van bestaande technieken en een sterke stimulering van lokale initiatieven. De provincie Fryslân stimuleert energiebesparing met behulp van de Friese energiepremie. De komende jaren investeert de provincie Fryslân 12,1 miljoen euro in duurzame energie. Daarnaast komen er in de provincie Fryslân niet meer windmolens bij dan strikt noodzakelijk is om de landelijke taakstelling wind op land te behalen.

Lusten en lasten

Er bestaat een vrij algemene consensus dat een overstap naar duurzame energievoorziening noodzakelijk is. Tegelijkertijd kent deze transitie winnaars en verliezers. De baten van een duurzame energiehuishouding zullen voor een deel pas in de toekomst optreden. *“Wij zijn de eerste generatie die iets merkt van de klimaatverandering en de laatste generatie die er nog iets aan kan doen.”*⁷ De energietransitie zal ongetwijfeld gepaard gaan met kosten (lasten, offers). Er kunnen verschillende vormen van maatschappelijke lasten worden onderscheiden.

Lasten voor omwonenden van duurzame projecten

Van diverse manieren van duurzame energieopwekking is reeds bekend dat vooral omwonenden hier hinder van ondervinden. Omwonenden van windparken klagen over geluidsoverlast, hinder van slagschaduw en horizonvervuiling. Van biovergisters is bekend dat deze gepaard kunnen gaan met stankoverlast⁸ en erger: explosies met dodelijke afloop bij een ongelukkige menging van substraat⁹. Veel van deze duurzame initiatieven¹⁰ kampen met maatschappelijke weerstand.

Lasten voor gevestigde (fossiele) bedrijven

Een transitie gaat ook gepaard met transitiekosten. Bedrijven met gevestigde belangen in de fossiele energiesector kunnen er baat bij hebben om de energietransitie te vertragen of het verloop van de energietransitie te beïnvloeden.¹¹ Het Noorden huisvest een aantal bedrijven met gevestigde belangen in de energie-, voornamelijk aardgassector, zoals de GasUnie, Gas Terra en de NAM. Deze bedrijven bieden werk aan veel inwoners van het Noorden. De omvang van de bedrijfsactiviteiten van met name de NAM staat al langer onder druk als gevolg van de opgetreden aardbevingen. De productieomvang van de (traditionele) fossiele energiebedrijven (en dus de bijbehorende werkgelegenheid) staat ook onder druk van de nagestreefde verduurzaming van de energiehuishouding.

Lusten voor bedrijven die zich richten op duurzame energie

In de coalitieakkoorden van de drie Noordelijke provincies wordt ook gewezen op het scheppen van nieuwe werkgelegenheid bij bedrijven die zich toeleggen op ‘windenergie op volle zee’ (offshore), installatie van zonnepanelen, energiebesparing en de aanleg en het onderhoud van bestaande windparken op land.

⁷ Aldus de burgemeester van Washington zoals geciteerd in de Balans van de Leefomgeving, 2014, PBL, p.6.

⁸ Zie bijvoorbeeld:

<http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/86583/Stankoverlast-door-biovergister-in-Witteveen>

<http://www.dvhn.nl/archief/Streng-toezicht-na-calamiteiten-biovergister-Coevorden-20705718.html>

<https://research.hanze.nl/ws/portalfiles/portal/10238207>

⁹ Zie “Feitenrelaas rond de aspecten ‘Gezondheid en Veiligheid’ van biovergisting”, RIVM, 2014

(https://www.wur.nl/upload_mm/2/5/2/b531ae67-1eac-4b9b-8d9d-38bf9f737b37_Feitenrelaas%20rond%20de%20aspecten%20%E2%80%98Gezondheid%20en%20Veiligheid%E2%80%99%20van%20biovergisting.pdf).

Op pagina 27 valt te lezen dat er tussen 2005 en 2013 in Duitsland en Nederland zeven doden te betreuren zijn.

¹⁰ Dit geldt ook voor initiatieven op het gebied van bijvoorbeeld ondergrondse gasopslag en ondergrondse CO₂-opslag.

¹¹ Zie onder andere: <https://www.uu.nl/agenda/de-invloed-van-gevestigde-energiebedrijven-op-de-energietransitie>

Lusten voor omwonenden die nu nog nadeel ondervinden van fossiele energieopwekking

Wellicht zal het in 2050 lukken om voldoende duurzame energie op te wekken om zonder gebruik te maken van binnenlandse gaswinning en zonder het inzetten van steenkool voor elektriciteitsopwekking de binnenlandse behoefte aan energie volledig te dekken. Als dit punt wordt bereikt, zullen er ook baten worden geïncasseerd door personen die nu nog hinder ondervinden van fossiele energieproductie. Gelet op de terugkerende aandacht in de Provinciale Staten voor de verdeling van de lusten en lasten van de energievoorziening ligt het voor de hand het Rekenkameronderzoek te richten op actuele verdelingsvragen en op de mogelijkheden van de provincie om deze verdelingsvragen te verlichten. Een mogelijke invalshoek is daarom: *Welke maatregelen nemen de Noordelijke provincies om diegenen die de lasten van de energietransitie (moeten) dragen te (laten) compenseren?*

4 Effecten provinciaal toerismebeleid

Aanleiding

De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen spannen zich in het toerisme in hun regio te bevorderen. De inspanningen bestaan uit het bekostigen van organisaties die de bevordering van toerisme tot doel hebben (Marketing Drenthe, Merk Fryslân, Marketing Groningen), het subsidiëren van promotiecampagnes (“Drenthe doet wat met je”, “Leeuwarden – Fryslân 2018 /Culturele Hoofdstad”, “Er gaat niets boven Groningen”), toeristische projecten (festivals, evenementen) en het bekostigen van toeristische infrastructuur (vaarverbindingen, fietsroutes, wandelroutes, natuurrecreatie). Het toerisme is in de drie noordelijke provincies een factor van economisch belang: de sector zorgt voor werkgelegenheid en toeristen stimuleren de regionale economie met hun bestedingen. Op het terrein van het toerisme werken de provincies samen met diverse partners: gemeenten, ondernemers, planontwikkelaars, (natuur)terrein beherende organisaties en recreatieschappen.

Provincie Drenthe

De provincie Drenthe gebruikt niet het woord ‘toerisme’ maar het woord ‘vrijetijdseconomie’. Het doel van de provincie Drenthe is het imago van de provincie op het gebied van wonen, werken en recreëren te versterken en zo de bestedingen en de werkgelegenheid in de vrijetijdssector te vergroten. Partners daarbij zijn *Gastvrij Drenthe*, *Marketing Drenthe*, *Recreatieschap Drenthe*¹², brancheorganisatie Recron en terreinbeherende organisaties zoals *Staatsbosbeheer*, *Natuurmonumenten* en *het Drents Landschap*.

¹² Recreatieschap Drenthe is een gemeentelijk samenwerkingsverband op het gebied van Recreatie en Toerisme in de provincie Drenthe en de gemeente Ooststellingwerf (Fryslân). De taken van het Recreatieschap Drenthe zijn: advisering, voorlichting en kennisontwikkeling, planontwikkeling, projectontwikkeling en projectuitvoering. Het Recreatieschap Drenthe treedt ook op als opdrachtgever subsidieaanvrager, projectmanager etc. Daarnaast is het schap verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud bijna alle bewegwijzerde routes, inclusief vaarroutes, ruiterroutes, gps routes, nordic walking routes, autoroutes, skeelerroutes en mountainbike routes.

Provincie Fryslân

De provincie Fryslân probeert op diverse manieren het toerisme te bevorderen. Een belangrijk project in dit verband is het *Friese Merenproject* waarvan de uitvoering 15 jaar in beslag heeft genomen. De provincie heeft met dit project flink geïnvesteerd in het Friese vaargebied. Het vaarnetwerk is uitgebreid, er zijn extra recreatieve voorzieningen gekomen in diverse watersportkernen en vaarwegen zijn beter bevaarbaar gemaakt. Ook kent de provincie Fryslân een regiomarketingorganisatie: *Merk Fryslân* die invulling geeft aan de marketing en promotie van Fryslân en de Waddeneilanden. De focus ligt daarbij op toerisme – zowel particulier als zakelijk – en op studeren, wonen en werken. Ook via de zogeheten Streekagenda's wordt recreatie en toerisme bevorderd en zijn er verschillende samenwerkingsverbanden met bedrijven, brancheorganisaties, ondernemers, VVV's en gemeenten. Het Recreatieschap *Marrekrite* behartigt de gemeenschappelijke belangen van de provincie en de gemeenten op het gebied van water en landrecreatie. Marrekrite is een Gemeenschappelijke Regeling die in opdracht van de provincie en de gemeenten een aantal taken uitvoert in het merengebied, zoals het aanleggen en onderhouden van havens en steigers.

Provincie Groningen

Toerisme zorgt voor bestedingen en werkgelegenheid in de regio. Goede toeristische voorzieningen versterken het positieve imago van de provincie. Bovendien leveren recreatie en toerisme een belangrijke bijdrage aan het in stand houden van (winkel en horeca-)voorzieningen op het platteland. In dat opzicht profiteren ook de inwoners van het door de provincie ondersteunde toeristische aanbod. Via het *Programma Landelijk Gebied* heeft de provincie initiatieven ondersteund die bijdragen aan een recreatief sterke en toeristisch aantrekkelijke provincie. De provincie wil dat er meer toeristen naar Groningen komen, dat deze langer blijven en ook een volgende keer terugkomen. Er moet meer gebruik worden gemaakt van de toeristische mogelijkheden in de provincie. Dit staat in de provinciale *Toerismevisie 2016-2020*. De provincie wil het toerisme bevorderen door de promotie en marketing te verbeteren, wandel-, fiets- en vaarroutes te ontwikkelen en ondernemerschap te stimuleren. Stichting Marketing Groningen is verantwoordelijk voor het onder de aandacht brengen van het toeristische aanbod van de provincie. De provincie wil deze organisatie de komende jaren een grotere rol toebedelen bij de promotie van de provincie. VVV Groningen en Uit Groningen zijn onderdeel van Marketing Groningen. Het doel van de organisatie is om meer bezoek naar Groningen te genereren: bezoekers die ook nog eens vaker komen en meer geld besteden in stad en provincie. De provincie Groningen heeft geen Recreatieschap; wel heeft zij het 'Routebureau Groningen'. In 2014 is de Stichting Wandelen Groningen doorgegroeiwd naar de *Stichting Routebureau Groningen*. Routebureau Groningen heeft voor de uitvoering van haar werkzaamheden opdracht verstrekt aan Stichting Landschapsbeheer Groningen. De afgelopen jaren is veel geld gestoken in het aanleggen van recreatieve fiets- en wandelpaden en vaarwegen. Ook de Stichting De Verhalen van Groningen¹³ is verbonden met het provinciale toerismebeleid.

¹³ De voorloper van De Verhalen van Groningen is Het Verhaal van Groningen. Deze website is in 2006 opgericht op initiatief van de Provincie Groningen. De volgende instellingen waren via een stuurgroep nauw betrokken bij de ontwikkeling van deze site: Biblionet Groningen, Bureau Groninger Taal en Cultuur (RuG), Groninger Audio Visueel Archief, Groninger Forum, Groninger Landschap, Groninger Museum, Huis van de Groninger Cultuur, Libau, Museumhuis Groningen (heden: Erfgoedpartners), RHC Groninger Archieven en Stichting Oude Groninger Kerken. Sinds begin 2014 is Het Verhaal van Groningen van naam veranderd: *De Verhalen van Groningen*.

Doel

Het onderzoek kan inzicht geven in de aard en financiële omvang van de inspanningen die de provincies hebben gepleegd om het toerisme te bevorderen. Centraal staat de vraag hoe effectief deze inspanningen geweest zijn; hebben de maatregelen bijgedragen aan de doelen, te weten: meer dagen verblijfstoeristen, toename van bestedingen, toename van gebruik en waardering van toeristische voorzieningen, toename van de werkgelegenheid in de toeristische sector, toename van de waardering van het toeristische aanbod.

5 Borgen ruimtelijke kwaliteit

In de provinciale collegeprogramma's en de ruimtelijke omgevingsvisies wordt aandacht besteed aan het behoud en het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit van zowel het stedelijke als het landelijke gebied. Dit streven naar het vergroten en behouden van de ruimtelijke kwaliteit moet worden gecombineerd met twee andere trends die zich gelijktijdig voordoen. De eerste trend is het groeiende streven om omwonenden en inwoners actief te betrekken bij provinciale planvorming en provinciale projectontwikkeling. Dit streven naar meer burgerparticipatie wordt in de drie collegeprogramma's op diverse plaatsen verwoord. De andere trend is de recente toename van de ruimtelijke dynamiek (deels als gevolg van het economische herstel). De verhoogde ruimtelijke dynamiek hangt voor een deel samen met ontwikkelingen in de gemeenten (nieuwbouwplannen, schaalvergroting in het agrarisch buitengebied) maar hangt voor een belangrijk deel ook samen met ruimtevragende aspecten van het provinciale beleid zelf. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de energietransitie (zonneparken, windparken, biovergisters, etc.), maar ook aan de verbeteringen van de wegenstructuur (ruimtelijke inpassing van Centrale As, N33, N381), tenslotte worden ook op diverse plaatsen dijken versterkt dan wel meer ruimte geschapen voor waterberging.

Tussen de drie bovengenoemde doelen – ruimtelijke kwaliteit, burgerparticipatie en faciliteren ruimtelijke dynamiek – bestaan spanningsvelden (interne strijdigheden). Om die reden wordt er door de drie Noordelijke provincies gezocht naar een *passende* aanpak. Daarbij worden experimenten niet uit de weg gegaan. In de provincie Groningen heeft het nieuwe provinciebestuur in 2015 gekozen om vaker te streven naar horizontale samenwerking. De voorkeur voor deze bottom-up benadering wordt duidelijk aangetroffen in het nieuwe Collegeprogramma 2015-2019.¹⁴ De provincie Fryslân heeft in het recente verleden relatief veel budget en aandacht vrijgemaakt om de aanleg van de Centrale As en de verbetering van de N381 ruimtelijk in te passen, om daarmee ook de ruimtelijke kwaliteit van deze streek een impuls te kunnen geven. Daarbij werd een belangrijke rol toegekend aan zogeheten *gebiedscommissies*. Deze gebiedscommissies boden allerlei mogelijkheden voor de omwonenden om mee te doen in het planproces. Ook bij de locatiekeuzen voor de nieuwe windturbines op land heeft het aspect ruimtelijke kwaliteit in de diverse Statenvergaderingen een grote rol gespeeld.

¹⁴ *Vol vertrouwen: wie geen vertrouwen in anderen stelt, zal ook nimmer het vertrouwen van anderen winnen*, Groningen, 2015. Opgesteld door: SP, CU, D66, GroenLinks en CDA.

In een recent advies staat de *Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur*¹⁵ stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen. In dit advies wordt vooral aandacht besteed aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Het bovenstaande leidt tot de volgende vraagstelling: Op welke wijze werden omwonenden en inwoners betrokken bij enkele grote ruimtelijke ingrepen en in welke mate heeft deze burgerparticipatie geleid tot aantoonbare verandering in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep? Bij de selectie van de nader te onderzoeken ruimtelijke ingrepen zal in overleg worden getreden met de provinciale organisaties. In veel gevallen zal de burgerparticipatie hebben plaatsgevonden op uitnodiging van de provincie en in een relatief vroeg stadium van de planvorming. Het is echter ook denkbaar dat er ruimtelijke ingrepen zijn waarbij het merendeel van de burgerparticipatie zich pas voordoet in een later stadium van planvorming en wel in de fase waarin op grond van de Awb, de Ruimtelijke Ordening of de Wet Milieubeheer een burgerconsultatie wettelijk is voorgeschreven. In deze planfase zijn de contouren van de ruimtelijke ingreep reeds relatief ver uitgewerkt en is er minder ruimte om tot bijstelling van het beleid te komen. Met dit onderzoek zal een poging worden gedaan de 'ruimtelijke kwaliteit'¹⁶ vanuit het perspectief van de deelnemers (zowel aan de provinciale als aan de maatschappelijke kant) in kaart te brengen en te verbinden met mogelijkheden om het planproces van de provincie te beïnvloeden.

6 Duurzame landbouw

De Noordelijke provincies streven al geruime tijd naar een meer duurzame en natuurvriendelijke uitoefening van de landbouw binnen hun provinciegrenzen. Uit recente collegeprogramma's kan het volgende worden geciteerd.

Drenthe

In de vorige Statenperiode (2011-2015) stond in de provincie Drenthe de bekostiging van de natuurontwikkeling onder druk vanwege een terugtrekkende beweging van het rijk. Het rijk moet haar verantwoordelijkheid blijven nemen voor de Europese verplichtingen zoals Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en het waarborgen van biodiversiteit (habitat). De provincie neemt de realisatie van de herijkte EHS over als beleidsdoel. Bij het daarop volgende collegeakkoord (2015-2019) wordt opgemerkt dat de agribusiness belangrijk is voor de Drentse economie. De landbouw heeft daarom een prominente plek gekregen op de provinciale beleidsagenda. De provincie faciliteert de transitie naar circulaire landbouw.

Groningen

In de vorige Statenperiode (2011-2015) werd de landbouw aangewezen als belangrijke drager van de provinciale economie. De Groninger landbouw diende koploper te worden op het gebied van

¹⁵ RLI, *Verbindend landschap*, november 2016, Den Haag.

¹⁶ Aan de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van een ruimtelijke verandering zit per definitie een subjectieve kant, zowel met betrekking tot nut en noodzaak als ook met betrekking tot de uiteindelijke inrichting. Wel kan de deelnemers aan het planproces de vraag worden voorgelegd of zij verbeteringen dan wel verslechtingen in het ontwerp hebben waargenomen.

duurzaamheid. Schaalvergroting kon wel, als dat maar paste in het landschap en voldeed aan de geldende milieu- en dierenwelzijnseisen (het Groninger verdienmodel). In de huidige Statenperiode (2015-2019) wordt gesteld dat er grenzen moeten worden gesteld aan de groei en dat de verduurzaming van de sector een zwaarder accent moet krijgen. De overgang naar biologische bedrijfsvoering moet stevig worden gestimuleerd. Maar de feitelijke overgang naar duurzame landbouw gaat langzaam.

Fryslân

De provincie Fryslân streeft in de Statenperiode 2011-2015 naar een balans tussen landbouw en natuur, waaraan zowel de gangbare als ook de biologische landbouw een bijdrage kunnen leveren. In landbouwgebieden moeten ook aan de natuur kansen worden geboden. Eén van de uitwerkingen is het stimuleren van agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw. In de huidige Statenperiode 2015-2019 wordt dit beleid voortgezet. Er is een streven om natuur en landbouw sterker met elkaar te verweven (waaronder het weidevogelbeheer en tegengaan van de inklinking van het veenweidegebied). Agrarische ondernemers worden gestimuleerd om ook inkomsten te verwerven uit natuuronderhoud (groene diensten) en onderhoud van oevers en sloten (blauwe diensten).

Een en ander leidt tot de volgende, globale vraagstelling: Welke maatregelen hebben de provincies genomen om een duurzame landbouw te stimuleren; in hoeverre konden deze voorgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd; welk effect hebben deze op duurzame landbouw gerichte maatregelen uiteindelijk gehad?

De bovenstaande vraagstelling komt voort uit verwondering. Enerzijds hebben de drie Noordelijke provincies in het verleden veel maatregelen besproken om een duurzame beoefening van de veeteelt (melkveehouderij, varkenshouderij en pluimvee) te stimuleren. Anderzijds gaan de ontwikkelingen in de sector overwegend in de richting van schaalvergroting en intensivering.