

Stad- en Regiocontracten

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink, MSc. en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Stad- en Regiocontracten

Onderzoeksplan

Deventer, februari 2016

Leeswijzer

In dit onderzoeksplan beschrijven we de opzet van het onderzoek naar de Stad- en Regiocontracten van provincie Gelderland.

Dit onderzoeksplan is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk gaan we in op de aanleiding en focus van het onderzoek weer. Ook beschrijven we in vogelvucht wat Stad- en Regiocontracten inhouden, welke doelen ervoor gesteld zijn en hoeveel middelen ermee gemoeid zijn.

De onderzoeksopzet wordt in het tweede hoofdstuk beschreven. Hierbij gaan we in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek, de afbakening, de onderzoeksmethodiek en de planning.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding.....	6
	1.2 Focus onderzoek	7
	1.3 Stad en regio in het kort.....	8
2	Onderzoeksopzet	10
	2.1 Doel- en vraagstelling.....	10
	2.2 Afbakening	11
	2.3 Normenkader	12
	2.4 Onderzoeksmethodiek.....	12
	2.5 Planning.....	13
	2.6 Slotopmerkingen	13
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	15

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit onderzoek naar Stad- en Regiocontracten en geven we de focus van het onderzoek weer. Vervolgens beschrijven we in vogelvlucht wat het programma Stad en Regio inhoudt, welke doelen daarvoor gesteld zijn en hoeveel middelen ermee gemoeid zijn.

1.1 Aanleiding

Afloop Stad- en Regiocontracten, start gebiedsopgaven

In dit onderzoek staan de Stad- en Regiocontracten centraal. Dit zijn meerjarige contracten (looptijd 2012-2015) die de provincie Gelderland heeft afgesloten met 13 steden en 6 regio's. De contracten bevatten 101 uitvoeringsprogramma's die moeten bijdragen aan "dynamische steden en vitale regio's via structuurversterkende maatregelen". Er is een totaalbedrag van circa € 245 miljoen provinciale middelen mee gemoeid.¹

De provincie Gelderland heeft al langer ervaring met het werken met dergelijke contracten. Zij startte hier in 2001 mee onder de titel Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO)², sinds 2005 kent de provincie ook een Kleine Stedenbeleid (KSB) en vanaf 2006 Regionale Uitvoeringsprogramma's (RUP). Dit geheel is vanaf 2008 verder gegaan onder de titel Regionale Samenwerkingsprogramma (RSP).³ In 2012 is dit programma opgevolgd door het programma Stad & Regio (S&R) dat tot en met 2015 liep.

Vanuit de Omgevingsvisie, vastgesteld door PS in 2014, gaat de provincie Gelderland nu verder werken met zes zogenoemde gebiedsopgaven. Deze zijn benoemd vanwege hun economische en maatschappelijke belang voor de provincie. Voor elke gebiedsopgave worden de ambitie en thema's met - voor de betreffende regio relevante - partners geformuleerd.⁴

¹ Provincie Gelderland. *Beleidsrekening 2014*, p. 75.

De € 245 miljoen provinciale middelen omvat zowel de 1^e en 2^e tranche Stad & Regio-middelen, de middelen Sleutelprojecten en aanvullende middelen vanuit andere provinciale programma's.

² Hierbij wordt sinds 2008 per stad een zogenoemd Sleutelproject onderscheiden (in volgende paragraaf van dit onderzoeksplan meer hierover).

³ PS2012-280 *Statenvoorstel programma Stad en Regio 2012-2015/2017*, p. 7.

⁴ Provincie Gelderland (november 2015). *PS2015-734 Routekaart gebiedsopgaven*.

Interesse vanuit de Staten

Vanwege het grote maatschappelijk en financiële belang en de belangstelling voor het thema bij verschillende fracties, is het onderwerp in het onderzoeksprogramma 2016 opgenomen.

Voorafgaand aan het maken van dit onderzoeksplan zijn alle fracties uitgenodigd om deel te nemen aan een startbijeenkomst. Het doel hiervan was het onderzoek te laten aansluiten bij de vragen van PS. In deze startbijeenkomst⁵ kwam naar voren dat Statenleden zich afvragen hoe zij het beste kunnen sturen en controleren op een programma als Stad en Regio. Statenleden gaven aan dat het voor hen moeilijk is om - ondanks veel informatie over het onderwerp - goed zicht te krijgen op de totstandkoming van en de besluitvorming over programma's. Hierbij werd de term "democratische legitimiteit" aangehaald. Aangegeven werd dat Statenleden voor de gebiedsopgaven graag zouden kunnen beschikken over de lessen die uit de sturing en controle op Stad en Regio kunnen worden getrokken. Daarnaast is met de Statenleden gesproken over de timing van het onderzoek. Statenleden zouden de onderzoeksresultaten graag ontvangen voordat de eerstvolgende begroting behandeld wordt. Ons streven is dan ook om het rapport voor die tijd aan te bieden (zie de planning in [paragraaf 2.5](#)).

1.2 Focus onderzoek

De rekenkamer legt de focus in dit onderzoek op de leerpunten uit de Stad- en Regiocontracten. Het gaat daarbij met name om leerpunten wat betreft de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Uit deze leerpunten worden handvatten afgeleid die de Staten kunnen gebruiken bij de kaderstelling en controle van de gebiedsopgaven.

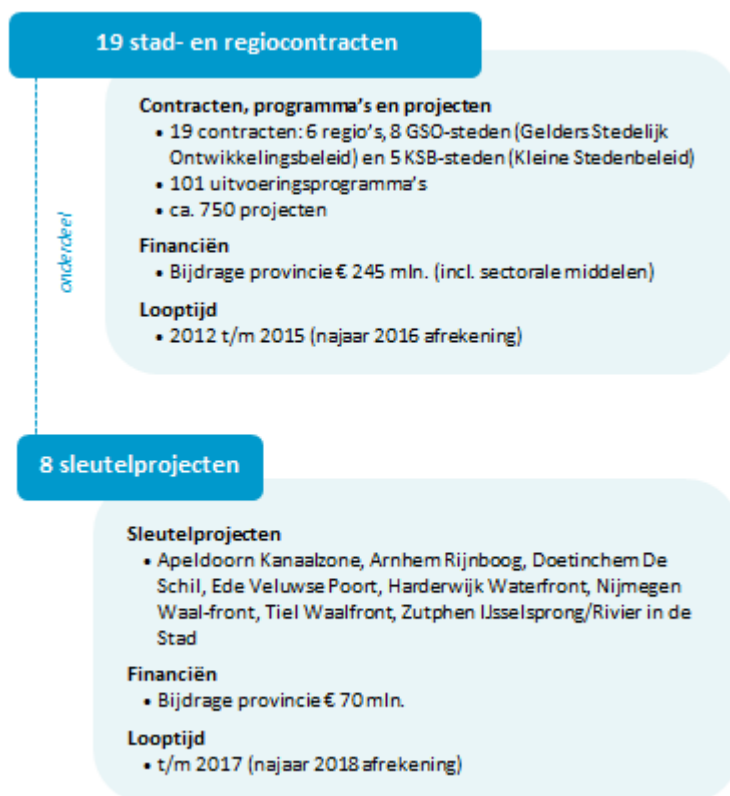
In volgend hoofdstuk vindt u de onderzoeksopzet, met onder meer de doel- en vraagstelling.

⁵ De volgende leden van Provinciale Staten van Gelderland waren bij de startbijeenkomst: dhr. Bruins (50Plus), dhr. Hellegers (D66), dhr. Kerris (PvdA), dhr. Komdeur (CDA), dhr. Peters (VVD), mw. Poortinga (PVV), dhr. Verheul (GroenLinks) en dhr. Vreugdenhil (ChristenUnie). Daarnaast waren de volgende fractievolgers aanwezig: dhr. Bakker (50Plus) en mw. van der Woude (VVD).

1.3 Stad en Regio in het kort

In figuur 1 is een samenvattend overzicht met informatie over Stad en Regio weergegeven. Na de figuur wordt deze toegelicht.

Figuur 1: Overzicht Stad en Regio



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van begrotingen, beleidsrekeningen en najaarsnota's van provincie Gelderland.

In april 2012 en juni 2013 sloot de provincie Gelderland contracten met 6 regio's⁶, 8 grote steden⁷ en 5 kleine steden.⁸ De 19 Stad- en Regiocontracten bevatten in totaal 101 uitvoerings-programma's en ca. 750 projecten.⁹ Deze moeten bijdragen aan "dynamische steden en vitale regio's via structuurversterkende maatregelen". Er is een totaalbedrag van circa € 245 miljoen provinciale middelen mee gemeoid.¹⁰ De contracten lopen tot en met 2015 en de eindafrekening vindt najaar 2016 plaats.¹¹

⁶ Het gaat om Achterhoek, Food Valley, Noord-Veluwe, Rivierenland, Stadsregio Arnhem-Nijmegen en Stedendriehoek.

⁷ Het gaat om Apeldoorn, Arnhem, Doetinchem, Ede, Harderwijk, Nijmegen, Tiel en Zutphen.

⁸ Het gaat om Culemborg, Doesburg, Wageningen, Winterswijk, Zaltbommel.

⁹ Provincie Gelderland. Najaarsnota 2015, bijlage 3 Voortgang Stad en Regio.

¹⁰ Provincie Gelderland. Beleidsrekening 2014, p. 75. Deze € 245 miljoen omvat zowel de 1^e en 2^e tranche Stad & Regio-middelen, de middelen Sleutelprojecten en aanvullende middelen vanuit andere provinciale programma's.

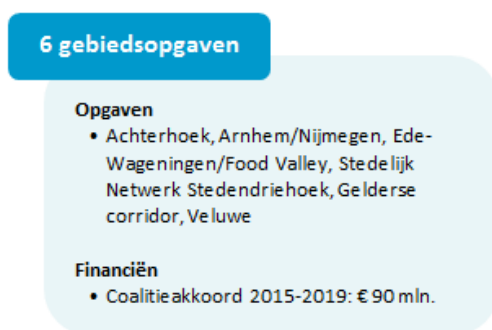
¹¹ Provincie Gelderland. Begroting 2016, p. 223.

De provincie Gelderland heeft zich in 2007 gecommitteerd aan zogenoemde Sleutelprojecten.¹² Een sleutelproject is een gebiedsontwikkelingsproject dat belangrijk is voor stad en dat een regionale uitstraling heeft. Het gaat om een complex project met grote investeringen en een veelheid aan betrokken partijen.¹³ Er zijn acht Sleutelprojecten in Gelderland; één per grote stad. Er is een bedrag van € 70 miljoen aan provinciale middelen mee gemoeid.¹⁴ Deze sleutelprojecten kennen een looptijd tot en met 2017 en de eindafrekening vindt najaar 2018 plaats.¹⁵ In de Najaarsnota 2015 is opgenomen dat het voor de hand ligt om de Sleutelprojecten inhoudelijk te verbinden met de gebiedsopgaven.¹⁶

Gebiedsopgaven

De provincie Gelderland gaat nu verder werken met zes gebiedsopgaven. In figuur 2 is een samenvattend overzicht met informatie over de gebiedsopgaven weergegeven.

Figuur 2: *Overzicht gebiedsopgaven*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2015-734 Routekaart gebiedsopgaven.

De gebiedsopgaven komen voort uit de openbare discussies rond de Omgevingsvisie die de provincie heeft gehouden.¹⁷ De Omgevingsvisie is in 2014 vastgesteld. De provincie geeft aan dat de gebiedsopgaven invulling geven aan de hoofddoelen van de omgevingsvisie (duurzame economische structuur en borgen van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving).¹⁸

¹² Provincie Gelderland. *Begroting 2016*, p. 197.

¹³ Provincie Gelderland. *Nieuwsbericht 5 maart 2014: Extra investeren in integrale bouwprojecten Gelderse steden*.

¹⁴ Provincie Gelderland. *Beleidsbegroting 2015*, p. 77.

¹⁵ Provincie Gelderland. *Beleidsbegroting 2016. Bijlage 2 Voortgangsrapportage Omgevingsagenda*, p. 5.

¹⁶ Provincie Gelderland. *Najaarsnota 2015*, p. 62.

¹⁷ <http://www.ruimtevoorgelderland.nl/opgaven/>

¹⁸ PS2015-734 Routekaart gebiedsopgaven, p. 1.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Daarbij komen achtereenvolgens doel- en vraagstelling, afbakening en onderzoeksmethodiek aan de orde. Ook geven we de planning van het onderzoek weer.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

Provinciale Staten van Gelderland handvatten aanreiken voor hun kaderstellende en controlerende rol bij de gebiedsopgaven door hen inzichten uit onderzoek naar de Stad- en Regiocontracten mee te geven.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de ervaringen met Stad- en Regiocontracten ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de Staten bij de gebiedsopgaven?

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Naast beschrijvende vragen, zijn ook toetsende vragen opgenomen. Voor de toetsing wordt gebruik gemaakt van een normenkader.

Om te komen tot een normenkader en om te leren van ervaringen en van anderen:

1. Welke aandachtspunten t.a.v. de kaderstellende en controlerende rol van de volksvertegenwoordigers zijn af te leiden uit eerder onderzoek¹⁹ naar het programma Stad en Regio en haar voorlopers en rapporten over democratische legitimiteit in samenwerkingsprojecten, interactieve beleidsvorming, netwerksamenleving?

Om inzicht te geven door overzicht te bieden:

2. Hoe hebben PS hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld t.a.v. het programma Stad en Regio in de periode 2012-2015?
 - a. Welke inhoudelijke en financiële kaders hebben PS gesteld t.a.v. het programma Stad en Regio in de periode 2012-2015?
 - b. Welke inhoudelijke en financiële verantwoording hebben PS ontvangen t.a.v. het programma Stad en Regio in de periode 2012-2015?
 - c. In welke mate wordt er in de inhoudelijke en financiële verantwoording ingegaan op de door PS gestelde kaders?
 - d. Welke lessen komen naar voren uit de vergelijking tussen de kaderstelling en controle in de praktijk en de aandachtspunten voor kaderstelling en controle uit het normenkader (deelvraag 1)?

Om inzicht te geven in de uitvoering door GS:

3. Welke stappen zijn er gezet tussen de kaderstelling door PS en de subsidietoewijzing voor de 1e en 2e tranche van Stad en Regio?
 - a. Op welke wijze is de kaderstelling door PS 'vertaald' in voor de uitvoering relevante documenten, waaronder de subsidieregeling met bijbehorende voorwaarden?
 - b. Welke vraag/vragen is/zijn door GS neergelegd bij de beoogd contractpartners?
 - c. Op welk niveau heeft afstemming over concept-uitvoeringsprogramma's plaats gevonden?
 - d. Hoe heeft de toetsing van de (in contracten opgenomen) uitvoeringsprogramma's aan de subsidievoorwaarden plaats gevonden?
 - e. Wat was het resultaat van de toetsing van de uitvoeringsprogramma's aan de subsidievoorwaarden en hoe is PS hierover geïnformeerd?

Om inzicht te geven in de mate waarin provinciale doelen zijn bediend via Stad en Regio:

4. In welke mate kunnen de doelen van een selectie van programma's van Stad en Regio worden gekoppeld aan doelen van de provincie?

2.2 Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- We kijken in het onderzoek terug op de Stad- en Regiocontracten over de periode 2012 tot en met 2015.

¹⁹ Hierbij denken we in ieder geval aan de reflectie van dhr. Boogers (UT) en de evaluatie van de sleutelprojecten

- De focus van het onderzoek ligt op legitimiteit²⁰; hebben Provinciale Staten voldoende richting kunnen geven aan en voldoende controle kunnen uitoefenen op de uitvoering van het programma Stad en Regio? En wat betekent dat voor de gebiedsopgaven?
- We maken voor dit onderzoek gebruik van materiaal dat al beschikbaar is, dat betekent dat we geen informatie gaan verzamelen bij steden en regio's.
- Het onderzoek biedt geen inzicht in de doeltreffendheid van het programma stad en regio. De eindverantwoordingen waarin onder meer inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid zijn eind 2016 beschikbaar.

2.3 Normenkader

Het opstellen van het normenkader vindt plaats tijdens het onderzoek. De beantwoording van deelvraag 1 en 2a vormen input voor het normenkader. Afstemming met ambtelijk betrokkenen en PS vindt plaats alvorens het normenkader te gebruiken voor het toetsende deel van het onderzoek.

2.4 Onderzoeksmethodiek

We passen verschillende methoden toe in dit onderzoek:

Documentstudie

Voor dit onderzoek bestuderen we relevante provinciale beleidsdocumenten om een algemeen beeld te geven van de kaders, de uitwerking ervan in Stad-/Regiocontracten, de organisatie en de verantwoording (waaronder de voortgangsrapportages). Ook maken we gebruik van eerder onderzoek met betrekking tot het programma Stad en Regio en haar voorlopers. Daarnaast benutten we (onderzoeks)rapporten over democratische legitimiteit in samenwerkingsprojecten, interactieve beleidsvorming en de netwerksamenleving. Dit laatste onder meer ten behoeve van het normenkader.

Interviews

Voor dit onderzoek naar Stad en Regio zullen we interviews houden met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen van de provincie Gelderland. Met deze interviews kunnen we het verkregen beeld over het beleid en de werkwijze van Stad en Regio uit de documentstudie toetsen en aanvullen.

Inzet deskundigen

Voor het opstellen van het normenkader en de duiding van de bevindingen maken we gebruik van externe deskundigen.

²⁰ We betrekken hierin twee van de drie aspecten van het begrip democratische legitimiteit zoals opgenomen in het advies van het Rob (Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 19 januari 2015) te weten de eis van democratische sturing en de eis van democratische verantwoording. Het derde aspect (de eis van algemeen kiesrecht) blijft buiten beschouwing.

Casestudie

De casestudie zetten we in voor de beantwoording van vraag 3 (proces tussen kaderstelling en subsidieverlening) en vraag 4 (koppeling met doelen van de provincie). Hiervoor zal een gestratificeerde steekproef worden getrokken, zodat zowel (2) regiocontracten als (2) grote steden en (2) kleine steden met een contract in de steekproef voorkomen. Bij de grote steden uit de steekproef betrekken we eveneens de sleutelprojecten.

Bijeenkomst met Statenleden

De Statenleden die bij de startbijeenkomst aanwezig waren, zullen uitgenodigd worden voor een tweede bijeenkomst. In deze bijeenkomst willen we met de Statenleden het normenkader doornemen waaraan we gaan toetsen.

2.5 Planning

Ons onderzoek kent een aantal vaste stappen.²¹ De globale planning van deze stappen voor het onderzoek naar Stad en Regio vindt u in tabel 1.

Tabel 1: Globale planning onderzoek Stad en Regio

	Planning
Oriëntatie, vooronderzoek en onderzoeksplan	Januari - februari 2016
Informatieverzameling	Maart - april 2016
Rapportage	April 2016
Ambtelijk hoor en wederhoor	Mei 2016
Bestuurlijke hoor en wederhoor Gelderland	Juni 2016
Afronding/publicatie	Juni 2016

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van de tijdige aanlevering van materiaal door de provincie.

2.6 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons schriftelijk worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.

²¹ Zie het volledige onderzoeksprotocol op onze website www.rekenkameroost.nl

- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten die berusten bij het provinciebestuur te onderzoeken. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.²²

²² Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Oriënterende gesprekken

- Dhr. E. Derksen, accounthouder Arnhem Nijmegen
- Mw. A. van Evert, programmamanager Stad en Regio
- Dhr. A. Thijssen, senior manager programmering

Startbijeenkomst Statenleden

- dhr. Bakker (fractievoolger 50Plus)
- dhr. Bruins (50Plus)
- dhr. Hellegers (D66)
- dhr. Kerris (PvdA)
- dhr. Komdeur (CDA)
- dhr. Peters (VVD)
- mw. Poortinga (PVV)
- dhr. Verheul (GroenLinks)
- dhr. Vreugdenhil (ChristenUnie)
- mw. van der Woude (fractievoolger VVD)

Documenten

- Provincie Gelderland. Begroting 2016.
- Provincie Gelderland. Beleidsbegroting 2015.
- Provincie Gelderland. Beleidsbegroting 2016. Bijlage 2 Voortgangsrapportage Omgevingsagenda.
- Provincie Gelderland. Beleidsrekening 2014.
- Provincie Gelderland. Najaarsnota 2015.
- Provincie Gelderland. Nieuwsbericht 5 maart 2014: Extra investeren in integrale bouwprojecten Gelderse steden.
- Provincie Gelderland. Statenvoorstel PS2015-734 Routekaart gebiedsopgaven.
- Raad voor het openbaar bestuur. Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 19 januari 2015

Website

- <http://www.ruimtevoorgelderland.nl/opgaven/>