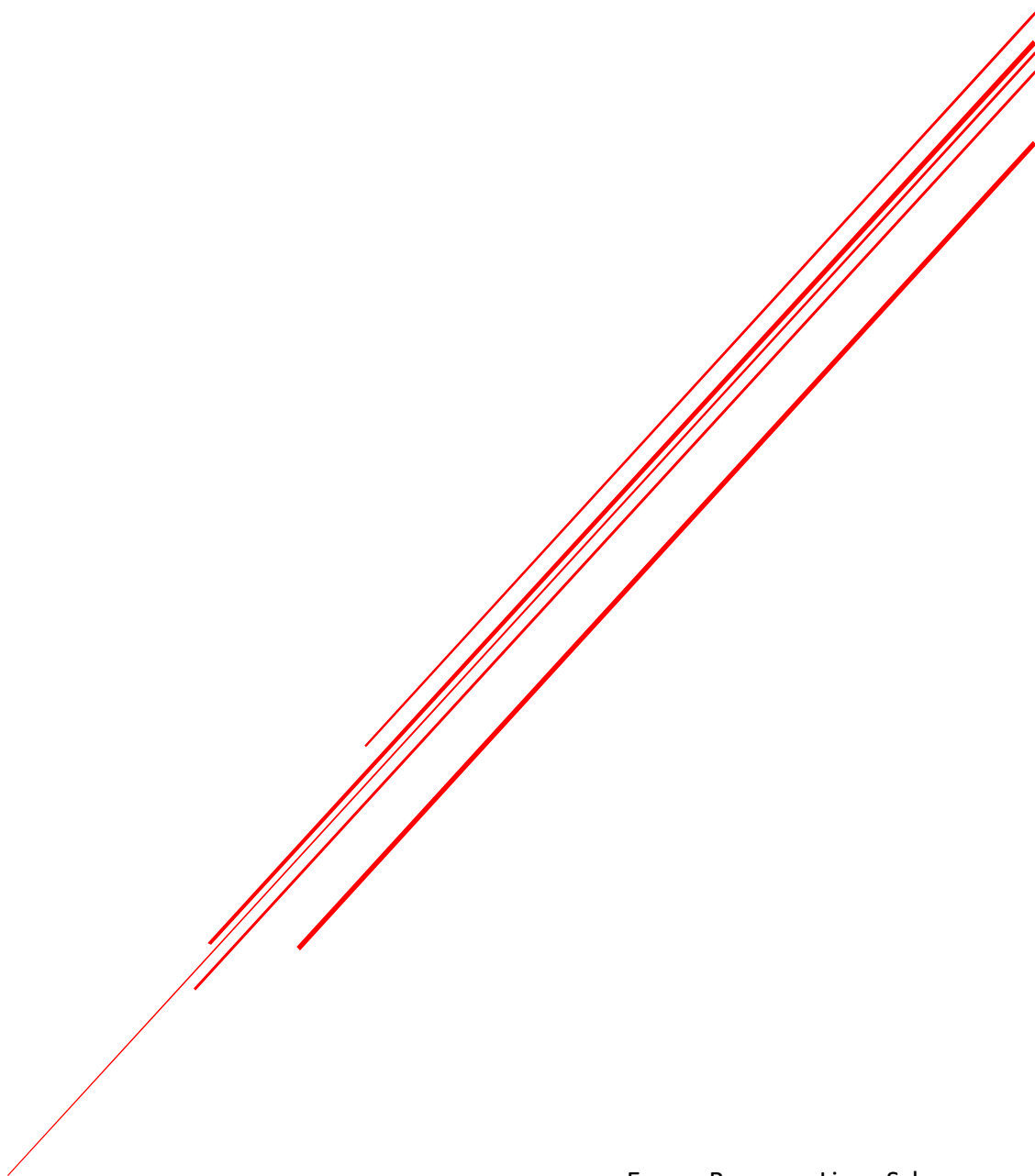


Luister nou eens!

Een onderzoek naar rode draden in vijftien jaar
Rekenkamerconclusies van de Noordelijke Rekenkamer voor de
provincies Drenthe, Fryslân en Groningen.



Emma Beers en Linze Schaap

Assen, 6 augustus 2020

1. Inleiding

In 2005 werd de Noordelijke Rekenkamer opgericht, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling tussen de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Ook de andere provincies kozen voor gemeenschappelijke rekenkamers – met uitzondering van Zeeland. De Noordelijke Rekenkamer bestaat uit een college van drie personen; zij worden door Provinciale Staten van de drie provincies benoemd. Het college wordt ondersteund door het eigen bureau van onderzoekers, bureaumanager en directeur-secretaris.

De Noordelijke Rekenkamer is uitdrukkelijk bedoeld als onafhankelijk instituut. Als zodanig mag zij zelf bepalen op welke wijze ze invulling geeft aan de wettelijke taken: onderzoek doen naar en beoordelen van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de provincies gevoerde bestuur. Het (tweejaarlijkse) onderzoeksprogramma en daarmee de keuze voor onderzoeksthema's, de manier waarop de onderzoeken worden uitgevoerd, de invulling van de drie toetsingscriteria en het formuleren van de conclusies en aanbevelingen: dat alles is aan de rekenkamer zelf. Tegelijkertijd wordt ook de noodzaak gezien dat het werk van de rekenkamer relevant moet zijn voor de bestuurspraktijk; het heeft voor een rekenkamer immers weinig zin onderzoek te doen als 'de praktijk' er niets mee kan. Om die reden hebben de drie noordelijke provincies ervoor gekozen een raad van advies in het leven te roepen van Statenleden (drie per provincie) die het college van de NRK adviseert over, onder andere, het onderzoeksprogramma en de begrotingen. Daarnaast vraagt de rekenkamer ten behoeve van het opstellen van het onderzoeksprogramma suggesties van de Staten.

Haar rapporten stelt de NRK onafhankelijk op. Op de feitelijke bevindingen vindt wel een ambtelijke controle plaats ('ambtelijk hoor en wederhoor'), maar de rekenkamer let er scherp op, dat provincies daarmee niet verder gaan dan een zuivere controle van de gegevens. Daarnaast mogen Gedeputeerde Staten een bestuurlijke reactie geven op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, maar die reactie kan niet meer leiden tot veranderingen in het rapport en wordt integraal als bijlage in het rekenkamerrapport opgenomen. De rekenkamer biedt zelf haar rapporten aan Provinciale Staten aan en maakt ze openbaar. Meestal wordt ze in de gelegenheid gesteld de rapporten toe te lichten in commissievergaderingen van de provincie.

Daarmee eindigen de activiteiten van de rekenkamer voor één onderzoeksproject. Provinciale Staten bepalen zelf wat zij met rekenkamerrapporten willen doen, Gedeputeerde Staten kunnen de rapporten interpreteren zoals zij willen (althans, voor zover ze daar de ruimte van krijgen van Provinciale Staten). De Noordelijke Rekenkamer mengt zich over het algemeen niet in politieke en/of publieke debatten over haar rapporten, tenzij er een al te verkeerd en schadelijk beeld geschetst wordt van haar werk.

Terugblik: 'rode draden'

In 2020 bestaat de Noordelijke Rekenkamer 15 jaar en dat op zich rechtvaardigt al een reflectie op de resultaten van haar onderzoek. Daar komt bij, dat sommige betrokkenen - bestuurders, leidinggevende, onderzoekers – nogal eens het gevoel hadden dat enkele conclusies en aanbevelingen herhaaldelijk terugkeerden in nieuwe rapporten. Anders gezegd: dat provincies

wat hardleers waren. Maar een rekenkamer behoort niet af te gaan op een onderbuikgevoel – ook niet als dat haar eigen is.

Daarom is een onderzoek uitgezet naar zogenaamde rode draden in de conclusies en aanbevelingen in haar rapporten¹: komen sommige conclusies en aanbevelingen vaak terug, en zo ja, op welke terreinen dan? Van dat onderzoek doet deze rapportage verslag. Dit verslag is overigens onderdeel van een bredere evaluatie van de NRK. Andere onderzoekers hebben gekeken naar de waardering voor de NRK², doorwerking van haar conclusies en aanbevelingen³ en naar de organisatie en governance van de NRK⁴. Het basisidee voor een dergelijk rodedradenonderzoek is dat zowel de provincies als de rekenkamer kunnen leren van een analyse van de conclusies en aanbevelingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de aanpak van het onderzoek en worden definities gegeven van de gehanteerde labels. Daarna geeft hoofdstuk 3 een overzicht weer van de gevonden rode draden en wordt specifiek ingegaan op provinciebrede dikke rode draden van de drie provincies. Tot slot volgen in hoofdstuk vier conclusies en een bespreking van de resultaten van dit onderzoek.

¹ De Noordelijke Rekenkamer heeft zich hierin laten inspireren door de Rekenkamer Rotterdam: 'Publieke waarde in de knel. Uitkomsten meta-analyse tien jaar rekenkameronderzoek naar de gemeente Rotterdam.' (2019).

² Berghout, D., Bosma, I., Caspers, A., Huibers, J., Kalsbeek, M., Klein, S.M., Travaille, A.J., Visser, M. & Wolf, W. van der (2020), Samen het kundigst. Een onderzoek naar de externe waardering voor de Noordelijke Rekenkamer, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

³ Bennink, R., Gurp, M. van, Hekman, R., Lodewijks, F., Mulder, C., Overeem, T., Sijbesma, P., Sloof, R. & Valkenburg, X. (2020), In het laatje? Een onderzoek naar de doorwerking van rapporten van de Noordelijke Rekenkamer in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

⁴ Xxxx. Uitgevoerd door Necker Van Naem.

2. Aanpak

2.1 Onderzoeksmethode

In de zoektocht naar rode draden in het rekenkameronderzoek zijn eerst de conclusies en aanbevelingen in alle rapporten van de Noordelijke Rekenkamer geïnterpreteerd. In totaal betrof dit 78 rapporten, die zijn gepubliceerd in de periode tussen april 2006 en juli 2020. De meeste van deze rapporten zijn rapporten voor de afzonderlijke provincies maar met eenzelfde onderwerp (66 rapporten, dus 22 onderwerpen). De andere betreffen onderzoek voor de drie provincies tezamen (4 rapporten), onderzoek naar een provincie-specifiek onderwerp (5 rapporten) en onderzoek waarbij is samengewerkt met andere provinciale rekenkamers (3 rapporten). Uit deze rapporten waren 607 conclusies en 477 aanbevelingen te destilleren, waarvan in het onderzoek enkel de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen zijn meegenomen.

Van de 607 conclusies bleken 140 conclusies (waarvan 103 positieve bestuurlijke conclusies) een conclusie te betreffen waarin een positief oordeel werd gegeven over het beleid of het functioneren van het provinciaal bestuur. In de analyse van dit onderzoek echter is enkel gekeken naar de bestuurlijke conclusies die betrekking hadden op problemen, omdat onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer gebeurt vanuit de invalshoek het functioneren en presteren van de provincies te verbeteren (Noordelijke Rekenkamer, z.j.). Daarnaast is in dit onderzoek ook gekeken naar de aanbevelingen, omdat die eveneens gericht zijn op het verbeteren van het functioneren van de provincies.

Vervolgens zijn de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen ingedeeld naar labels op basis van inhoudelijke overeenkomsten. Daarbij is gebruik gemaakt van de indeling in het rapport 'Publieke waarde in de knel' van de Rekenkamer Rotterdam uit 2019. In dat rapport beschrijft de Rekenkamer Rotterdam welke thema's en problemen in onderzoeken van de Rekenkamer Rotterdam zijn teruggekomen en welke inhoudelijke overeenkomsten daarin te vinden zijn; ofwel: welke rode draden te vinden zijn in het gedane rekenkameronderzoek. De Rekenkamer Rotterdam heeft een indeling gemaakt in vier thema's: problemen in de beleidsopzet, uitvoeringsproblemen, problemen met interne samenwerking en sturing en, als vierde, samenwerkingsproblemen. Binnen deze vier thema's zijn labels gevormd met betrekking tot soorten problemen (Rekenkamer Rotterdam, 2019). De indeling op thema's en de labels zijn weergegeven in tabel 1.

In het onderhavige onderzoek zijn de thema's en labels van de Rekenkamer Rotterdam als uitgangspunt genomen. Weliswaar zijn die ontwikkeld met betrekking tot gemeentelijk bestuur, terwijl ze nu toegepast worden op provinciaal bestuur, maar ze zijn bedoeld om problemen in beleidsprocessen te benoemen en niet inhoudelijke vraagstukken. Daarmee zijn ze ook geschikt voor onderzoek naar provinciaal bestuur.

Alle bestuurlijke conclusies en aanbevelingen uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer zijn dus gerubriceerd met deze indeling. Vervolgens bleef een groep conclusies en aanbevelingen over. Om deze groep mee te kunnen nemen in de analyse is inductief een aanvulling gemaakt op de inhoud van de labels. Daarnaast is een extra thema opgenomen voor problemen in de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Hoewel de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen hier zijn ingedeeld op basis van de labels, moet wel opgemerkt worden dat sommige conclusies en aanbevelingen in meerdere labels

kunnen vallen. De bestuurlijke conclusies en aanbevelingen zijn in enkele gevallen opgedeeld, maar in de meeste gevallen ingedeeld in het label waarbinnen het probleem het beste past.

2.2 Inhoud labels

In tabel 1 zijn de labels weergegeven die gebruikt zijn om de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen te categoriseren. Zoals hiervoor beschreven zijn de labels gebaseerd op het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam. In de eerste kolom staan de labels, in de tweede de definitie van de labels uit het rapport 'Publieke waarde in de knel' (Rekenkamer Rotterdam, 2019) en in de derde kolom de eventuele aanvullingen op deze labels.

Tabel 1. Inhoud labels

Label	Rekenkamer Rotterdam (2019). 'Publieke waarde in de knel'	Aanvulling Noordelijke Rekenkamer
Thema: Problemen in de beleidsopzet		
Tijdsdruk	<ul style="list-style-type: none"> Te veel haast geweest bij opzetten beleid (door bijvoorbeeld politieke druk). 	
Onvolledig beleid	<ul style="list-style-type: none"> Beleid niet voorzien van alle benodigde maatregelen/instrumenten om doelen te behalen. 	<ul style="list-style-type: none"> Het beleid zelf heeft een onduidelijk (geformuleerd) doel. Er ontbreekt een argumentatie voor het beleid. Beleid is onvoldoende uitgewerkt. Er is geen alternatief afgewogen. Doelstellingen zijn niet meetbaar. Een kader voor beleidsuitvoering ontbreekt. Er is onvoldoende een situatie in kaart gebracht.
Onrealistische beleidsambities	<ul style="list-style-type: none"> De geformuleerde beleidsambities te hoog gegrepen of niet haalbaar (vaak door politieke context. Bijvoorbeeld participatie burgers meer van verwacht). 	<ul style="list-style-type: none"> Aannames achter het beleid zijn incorrect. De resultaten blijven achter bij de doelen door te ambitieus gestelde doelen.
Ontbreken herbezinning en lerend vermogen	<ul style="list-style-type: none"> Er is geen herbezinning op basis van de doelen van het beleid en de maatregelen hiervoor. Er is niet geleerd van tegenvallende resultaten, wetenschappelijke inzichten, feedback en veranderende maatschappelijke omstandigheden. 	
Thema: Uitvoeringsproblemen		
Registratie en dossiervorming niet op orde	<ul style="list-style-type: none"> Gegevens van belang voor uitvoering worden niet adequaat geregistreerd en/of bewaard. 	<ul style="list-style-type: none"> Er is onvoldoende monitoring van beleid.
Problemen uitvoerders onvoldoende onderkend	<ul style="list-style-type: none"> Wanneer uitvoeringsproblemen niet worden onderkend, blijven problemen liggen. (Hierdoor kunnen frontlijn ambtenaren zelf keuzes gaan maken die niet stroken met het beleid.) 	
Ambtelijke kennis onvoldoende	<ul style="list-style-type: none"> Ambtenaren beschikken niet over voldoende kennis die nodig is om hun taken uit te voeren. Dit kan zowel op niveau van beleid en management als dienstverlening aan inwoners. 	
Thema: Problemen interne samenwerking en sturing		
Uiteenlopende interne belangen en verkokerd beleid	<ul style="list-style-type: none"> Afdelingen met verschillende belangen (bijvoorbeeld beleid maken en financieel). 	

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkokerd beleid waardoor beleid op bepaalde domeinen niet aansluit of zelfs ander beleid belemmert. ▪ Domeinbelang boven publiek belang. 	
Gebreken onderlinge communicatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slechte interne communicatie. ▪ Het ontbreken van interne communicatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slechte afstemming.
Vormgeving en toepassing sturings- en beheersinstrumenten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatregelen wel op papier, maar niet (goed) vormgegeven of toegepast. 	
Sturing te eenzijdig op hard controls	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teveel gebruik van formeel sturingsinstrumentarium van procedures, regels en controles. ▪ Gebrek aan beheersinstrumenten die pogen een stimulerende en motiverende werkomgeving te creëren voor uitvoerders. 	
Thema: Problemen samenwerking met andere partijen		
Te grote financiële risico's	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij netwerksamenwerking liggen grote financiële risico's vaak bij de publieke organisatie om maar een bepaald doel te kunnen realiseren (vaak bij grote groene en infrastructurele projecten). 	
Provincie als betrouwbare partner	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niet nakomen van afspraken of niet inlossen van verwachtingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het doen ontstaan van verkeerde verwachtingen. (Hierdoor verliezen partners hun vertrouwen in de provincie.)
Onvoldoende toezicht en controle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toezicht dat te kort schiet bij opdrachtnemer of gesubsidieerde organisatie, waardoor meer kans is op fraude, misbruik, niet nakomen van afspraken, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problemen met de vormgeving en toepassing sturing- en beheersinstrumentarium komen niet alleen voor bij interne samenwerking of sturing, maar ook bij uitvoering van beleid of bij samenwerking met andere partijen.
Ontoereikende informatie doelbereiking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontbrekende informatie over de doelbereiking (in sommige gevallen wel informatie over output van beleid, maar geen informatie over de outcomes). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niet alleen in situaties van samenwerking met andere partijen, maar ook bij overig provinciaal beleid.
Gebrekkige regievorming	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij integrale problemen vaak te weinig leiding en afstemming. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Te weinig leiding en afstemming over vraagstukken taakverdeling partijen. Het is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor een taak. ▪ Slechte communicatie met andere partijen.
Thema: Informatievoorziening Gedeputeerde Staten – Provinciale Staten		
Gebrekkige informatievoorziening		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gedeputeerde Staten verschaffen te weinig informatie, niet vaak genoeg, of niet de juiste informatie aan Provinciale Staten. ▪ Provinciale Staten vragen niet voldoende naar informatie aan Gedeputeerde Staten.

2.3 Indelingen

Na de rubricering van de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen is geconcludeerd dat behoefte was aan nadere labeling, omdat er groot verschil bleek te zijn in de frequentie per label: sommige problemen bleken sporadisch voor te komen, andere tamelijk vaak. Daarom is

bekeken welke terugkerende problemen als 'gewone' rode draad of als 'dikke' rode draad bestempeld konden worden:

- Rode draad: een terugkerende bestuurlijke conclusie of aanbeveling die minstens zes keer voorkomt, gedurende ten minste vijf jaren in de onderzoeksperiode (2006-2020), waarvan tenminste één bestuurlijke conclusie uit een rapport uit 2017 of een recenter rapport komt.
- Dikke rode draad: een terugkerende bestuurlijke conclusie of aanbeveling die minstens vijftien keer voorkomt, gedurende ten minste vijf jaren in de onderzoeksperiode (2006-2020), waarvan tenminste één bestuurlijke conclusie uit een rapport uit 2017 of een recenter rapport komt.

De tijdstoevoeging dat een conclusie ten minste één keer in een rapport uit 2017 of recenter moet voorkomen, is een bewuste keuze geweest: daarmee heeft de analyse actuele waarde.

Naast het aantal keren en de periode waarin een conclusie of aanbeveling is gedaan, is ook gekeken naar het aantal kerntaken waarop de rode draad betrekking heeft. De provincie kent op dit moment zeven kerntaken: duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer; milieu, energie en klimaat; vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden; regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer: regionale economie; culturele infrastructuur en monumentenzorg; en kwaliteit van het openbaar bestuur (waarmee de kwaliteit van het gemeentelijke en waterschapsbestuur bedoeld wordt). Daarnaast zijn er ook onderzoeken gedaan door de Noordelijke Rekenkamer die betrekking hebben op sociaal beleid, maar sociaal beleid is reeds geen kerntaak meer van de provincie. In dit onderzoek is sociaal beleid wel onderscheiden als achtste kerntaak. Om te kunnen stellen of bestuurlijke problemen spelen bij meerdere kerntaken is het volgende onderscheid gemaakt:

- Enkelvoudige rode draad: wanneer de bestuurlijke conclusies of aanbevelingen betrekking hebben op één kerntaak.
- Meervoudige rode draad: wanneer bestuurlijke conclusies of aanbevelingen betrekking hebben op twee of drie kerntaken;
- Provinciebrede rode draad: wanneer de bestuurlijke conclusies of aanbevelingen betrekking hebben op vier kerntaken of meer;

In combinatie leveren deze nadere indelingen een scherp beeld op van de aard en de plaats van de problemen waar de Noordelijke Rekenkamer op wijst. Vooral provinciebrede dikke rode draden verdienen aandacht: zij komen immers vaak voor, ook recent, en wel op een groot aantal van de huidige en recentelijk onderzochte kerntaken van de provincie.⁵

⁵ In dit onderzoek is weliswaar uitgegaan van acht kerntaken, maar één daarvan – sociaal beleid – is sinds de decentralisaties geen kerntaak meer en daar is na 2016 ook geen onderzoek meer naar gedaan. Verder heeft de Noordelijke Rekenkamer geen enkel onderzoek verricht naar één van de huidige kerntaken - kwaliteit gemeentelijk en waterschapsbestuur. Anders gezegd: als conclusies en aanbevelingen op vier kerntaken voorkomen, is dat betekenisvol.

3. Resultaten: provinciebrede dikke rode draden

3.1 Inleiding

Na het labelen van de bestuurlijke conclusies zijn zowel rode draden als dikke rode draden gevonden bij de provincies. Bij de provincie Drenthe zijn tien rode draden gevonden uit bestuurlijke conclusies, bij de provincie Fryslân elf rode draden en bij de provincie Groningen tien. In alle gevallen zijn de rode draden meervoudig of provinciebreed. Dit betekent dat alle gevonden rode draden voorkomen bij tenminste twee kerntaken. Enkele gevonden rode draden zijn verouderd: zij kwamen de afgelopen drie jaar niet meer voor. Dit is het geval bij problemen met vormgeving en toepassing van sturings- en beheerinstrumenten in de provincie Fryslân en Groningen en problemen met te grote financiële risico's en gebrekkige regievorming in de provincie Groningen.

Alle gevonden rode draden uit de bestuurlijke conclusies zijn weergegeven in bijlage 2 en alle gevonden rode draden uit de aanbevelingen in bijlage 3. De bevindingen ten aanzien van beide verschillen enigszins van elkaar. Blijkbaar legt de Noordelijke Rekenkamer soms in haar aanbevelingen andere accenten dan in haar conclusies.

De provinciebrede dikke rode draden komen erg vaak in de afgelopen vijftien jaar voor en zij hebben betrekking op het merendeel van de provinciale kerntaken. Tabel 2 bevat een overzicht.

Tabel 2: Overzicht provinciebrede dikke rode draden bestuurlijke conclusies en aanbevelingen

Rode draad/provincie	Drenthe	Fryslân	Groningen
Thema: Problemen in de beleidsopzet			
Onvolledig beleid	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies, 37 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies, 29 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (22 conclusies, 35 aanbevelingen)
Ontbreken herbezinning en lerend vermogen	Provinciebrede (dikke) rode draad (13 conclusies, 17 aanbevelingen)	Provinciebrede (dikke) rode draad (13 conclusies, 19 aanbevelingen)	Provinciebrede (dikke) rode draad (12 conclusies, 21 aanbevelingen)
Thema: Uitvoeringsproblemen			
Registratie en dossiervorming niet op orde		Provinciebrede dikke rode draad (17 conclusies, 16 aanbevelingen)	
Thema: Problemen samenwerking met andere partijen			
Ontoereikende informatie doelbereiking	Provinciebrede dikke rode draad (21 conclusies, 19 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies, 21 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies, 20 aanbevelingen)
Gebrekkige regievorming	Provinciebrede dikke rode draad (15 conclusies, 16 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (16 conclusies, 22 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (14 conclusies, 21 aanbevelingen)
Thema: Informatievoorziening Gedeputeerde Staten – Provinciale Staten			
Gebrekkige informatievoorziening	Provinciebrede dikke rode draad (15 aanbevelingen)		Provinciebrede dikke rode draad (24 aanbevelingen)

Van de vijf hoofdthema's die we in hoofdstuk twee benoemd hebben, komt slechts één niet voor in het overzicht van provinciebrede dikke rode draden: 'problemen in de interne samenwerking en sturing'. De overige vier wel, met in totaal zes concrete problemen ('labels'). Die bespreken en illustreren we in de volgende paragrafen.

3.2 Problemen in de beleidsopzet: onvolledig beleid

Ten eerste is een provinciebrede dikke rode draad gevonden in problemen in de beleidsopzet. Een terugkerende constatering van de Noordelijke Rekenkamer is dat het beleid van de drie noordelijke provincies onvolledig is. Het incompleet zijn van beleid komt op veel verschillende manieren terug in het onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Zo bleek soms dat maatregelen en/of instrumenten die nodig waren om de gestelde doelen te behalen ontbraken, het beleid zelf een onduidelijk (geformuleerd) doel had, argumentatie voor het beleid ontbrak, beleid onvoldoende was uitgewerkt, er geen alternatieven voor het beleid waren afgewogen, doelstellingen niet meetbaar waren, een kader voor beleidsuitvoering ontbrak of dat de situatie onvoldoende in kaart was gebracht.

Dat het beleid onvolledig was, is zowel in de bestuurlijke conclusies als in de aanbevelingen vaak gevonden. In rapporten van de provincie Drenthe zijn er drieëntwintig conclusies en zevenendertig aanbevelingen gevonden, in die over Fryslân respectievelijk drieëntwintig en negenentwintig, en in die over Groningen tweeëntwintig en vijfendertig. In alle drie de provincies zijn problemen met onvolledig beleid in de bestuurlijke conclusies en de aanbevelingen in tenminste vijf kerntaken gevonden. In de aanbevelingen van de provincie Fryslân zijn zelfs problemen met onvolledig beleid gevonden in zeven kerntaken.

In 2007 bijvoorbeeld concludeerde de Noordelijke Rekenkamer in een onderzoek naar mobiliteit in Noord-Nederland dat de provincie Drenthe voor een groot aantal van de infrastructurele projecten geen projectdoel had aangegeven.

Een ander voorbeeld van onvolledig beleid is in het onderzoek naar het cultuurbeleid van de provincie Fryslân in 2008. In dit rapport concludeerde de NRK dat de provincie Fryslân "geen maatregelen heeft getroffen waardoor zij kan vaststellen of de activiteiten van de culturele instellingen 'voldoende' bijdragen aan haar culturele doelstellingen".

Ook recent, in maart 2020 in het rapport 'Verdeling onder hoogspanning. Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken' is geconcludeerd dat er onvolledigheden in het beleid zaten. Zo ontbrak een argumentatie waarom omwonenden van grootschalige wind- en zonneparken bovenwettelijk gecompenseerd zouden moeten worden. Ook legde de provincie Drenthe niet concreet vast hoe omwonenden kunnen profiteren bij een duurzaam energiepark en legde de provincie Fryslân niet vast hoe omwonenden konden meeprofitieren bij de aanleg van een windpark.

3.3 Problemen in de beleidsopzet: ontbreken herbezinning en lerend vermogen

Naast onvolledig beleid is er nog een provinciebrede dikke rode draad in de beleidsopzet. In de periode 2006-2020 zijn voor alle drie de provincies veel aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op het ontbreken van herbezinning en lerend vermogen. Onder dit label wordt verstaan dat er geen herbezinning is op basis van de doelen van het beleid en de

maatregelen hiervoor of dat er niet geleerd is van tegenvallende resultaten, wetenschappelijke inzichten, feedback en veranderende maatschappelijke omstandigheden. Voor de provincie Drenthe is zeventien keer een aanbeveling gedaan om dit probleem op te lossen, voor de provincie Fryslân negentien keer en voor de provincie Groningen zelfs eenentwintig keer. Voor alle drie de provincies geldt dat de aanbevelingen zijn gevonden in vijf kerntaken.

Al in 2006 is in het rapport 'Resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord-Nederland' voor de drie provincies tezamen aanbevolen informatie te genereren over succes- en faalfactoren van beleid, zodat deze informatie niet alleen gebruikt kan worden om te bekijken of doelen behaald zijn, maar ook om te benchmarken en om criteria van beleid tegen het licht te kunnen houden. Wanneer blijkt dat bepaalde maatregelen niet het gewenste effect hebben, kan beleid namelijk worden bijgesteld zodat doelstellingen wel behaald kunnen worden.

In het terugblikonderzoek 'Terugblik bedrijventerreinen- en bodemsanering Drenthe' uit 2015 is Gedeputeerde Staten aangeraden een evaluatie uit te voeren om uit te zoeken of doorgevoerde wijzigingen in de uitvoering effectief zijn geweest, welke problemen nog bestaan en of er een alternatieve aanpak is die tot een beter resultaat zou leiden.

Ook in het meest recente rapport uit 2020 'Zoektocht naar duurzaamheid in landbouwbeleid' is de drie provincies aanbevolen om als provincie actief bij te dragen aan het verspreiden van succesvolle uitkomsten van gesubsidieerde projecten zodat deze breder gedeeld en toegepast kunnen worden.

3.4 Uitvoeringsproblemen: registratie en dossiervorming niet op orde

Door het labelen van de problemen blijkt dat één provincie een provinciebreed groot probleem heeft in de beleidsuitvoering. Over de provincie Fryslân is tussen 2006 en 2020 zeventien keer een bestuurlijke conclusie getrokken en zestien keer een aanbeveling gedaan over het niet op orde hebben van de registratie en/of de dossiervorming. Dit uitvoeringsprobleem bestaat in vijf kerntaken: duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer; milieu, energie en klimaat; vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden; regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer; en regionale economie. Dit betekent dat gegevens die van belang zijn voor de uitvoering van het beleid niet adequaat worden geregistreerd en/of bewaard. Daarnaast is geconstateerd dat er in een aantal gevallen onvoldoende monitoring is van beleid. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de uitvoering van beleid, maar levert ook problemen op voor de informatie over de doelbereiking en de mogelijkheid om Provinciale Staten (tussentijds) te informeren.

In het rapport over mobiliteit in Noord-Nederland in 2007 is bijvoorbeeld geconcludeerd dat Fryslân de NRK weliswaar informatie heeft kunnen aanleveren, maar zelf deze informatie niet systematisch bijhield, waardoor niet bekend was of projectdoelen gehaald werden en niet duidelijk was wat de resultaten van de projecten waren.

Ook in het rapport 'Energie in beweging. Van zaaïen naar oogsten' uit 2013 moest de NRK concluderen dat er geen gemeenschappelijke administratie was waaruit opgemaakt kon worden waaraan de financiële middelen van de provincie besteed waren. Daarnaast werd in datzelfde rapport geconcludeerd dat door een gebrek aan een monitoringssysteem de

provincie Fryslân niet kon vaststellen of de doelen voor duurzame energieproductie, CO2-emissiereductie en werkgelegenheid gerealiseerd waren.

In het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in landbouwbeleid' uit 2020 concludeerde de NRK andermaal dat de provincie Fryslân een gebrek aan informatie heeft in de administratie van verstrekte subsidies, doordat zij geen onderscheid maakt tussen subsidies met een expliciete bestemming van ecologische verduurzaming en overige landbouwsubsidies.

3.5 Problemen samenwerking met andere partijen: ontoereikende informatie doelbereiking

In samenwerking met andere partijen is de provincie soms afhankelijk van andere partijen voor informatie over resultaten en effecten van het beleid. Deze informatie blijkt echter in veel gevallen te ontbreken of ontoereikend te zijn om te bepalen of een doel gerealiseerd wordt. Ontoereikende informatie over de doelbereiking komt overigens niet alleen voor in situaties van samenwerking met andere partijen, maar ook bij provinciaal beleid waarbij de provincie zelf haar beleid uitvoert. Uit de bestuurlijke conclusies en de aanbevelingen blijkt een provinciebrede dikke rode draad bij alle drie noordelijke provincies bij ontoereikende informatie doelbereiking.

De provinciebrede dikke rode draden hebben bij alle drie de provincies betrekking op de kerntaken: milieu, energie en klimaat; vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden; regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer; regionale economie; culturele infrastructuur en monumentenzorg; en sociaal beleid. Bij de provincie Drenthe zijn eenentwintig bestuurlijke conclusies en negentien aanbevelingen gevonden, bij Fryslân respectievelijk drieëntwintig en eenentwintig, bij Groningen drieëntwintig en twintig.

Een voorbeeld uit 2007 is te vinden in een conclusie uit het rapport 'Mobiliteit in Noord-Nederland – eindrapport provincie Drenthe'. Hierin stelt de NRK dat het voor het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van belang is om te evalueren wat de resultaten van projecten zijn en in hoeverre projectdoelen behaald worden. De rekenkamer concludeert dat in enkele gevallen wel geëvalueerd wordt, maar dat dit niet standaard is.

Eenzelfde conclusie wordt wederom getrokken in 2011 in het onderzoek naar de sociaaleconomische vitalisering van het platteland. Zowel in het onderzoek naar Drenthe, Fryslân als Groningen komt naar voren dat de provincie niet kan bepalen of het beleid doeltreffend is geweest, doordat informatie over de resultaten en informatie over de effecten van de plattelandsprojecten ontbreekt.

Ook recent zijn er nog bestuurlijke conclusies waarin geconcludeerd wordt dat de provincies ontoereikende informatie hebben over de doelbereiking. Zo bleek uit een gezamenlijk onderzoek met de Randstedelijke rekenkamer 'Eindrapport Het Waddenfonds gemonitord' dat na tien jaar na oprichting van het Waddenfonds nog geen monitoring- en evaluatiesysteem was opgesteld. Hierdoor is er niet standaard sprake van effectmonitoring en is niet mogelijk te bepalen of de projecten van het Waddenfonds doeltreffend zijn.

3.6 Problemen samenwerking met andere partijen: gebrekkige regievorming

Een probleem dat verder vaak voorkomt in samenwerking met andere partijen is gebrekkige regievorming. Hierbij is het probleem dat er bij integrale problemen vaak te weinig leiding en afstemming is. Onder andere kan er te weinig afstemming zijn over de taakverdeling van de verschillende partijen, waardoor het onduidelijk is wie er verantwoordelijk is voor een taak. Verder communiceert de provincie vaak slecht in samenwerking met andere partijen. Bij de provincie Drenthe en Fryslân blijkt gebrekkige regievorming een provinciebrede dikke rode draad te zijn op basis van de bestuurlijke conclusies (voor Drenthe vijftien bestuurlijke conclusies, voor Fryslân zestien) en aanbevelingen (zestien respectievelijk tweeëntwintig). Bij beide provincies zijn er bestuurlijke conclusies gevonden die betrekking hebben op alle kerntaken behalve culturele infrastructuur en monumentenzorg en kwaliteit van het openbaar bestuur.

In 2011 constateerde de NRK in het rapport 'De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland' dat de provincie Drenthe "geen duidelijke keuzen binnen het spanningsveld tussen 'top-down'- en 'bottom-up'-sturing" maakt". Er waren erg veel spelers betrokken in het veld en hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaptten elkaar. Dit zorgde - in samenhang met versnipperd beleid - voor bestuurlijke drukte, bemoeilijkte het zicht op de effecten van de resultaten en maakte het lastig voor de provincie om bij te sturen. Tegelijkertijd betrok de provincie Drenthe lokale groeperingen en plattelandsbewoners onvoldoende bij de uitvoering van het beleid, omdat de provincie niet hen maar de gemeenten beschouwde als onderste laag in het bottom-up proces.

Een voorbeeld van gebrekkige regievorming van de provincie Fryslân is te vinden in het onderzoek 'Het krimpbeleid van de provincie Fryslân' uit 2016. Daarin werd geconstateerd dat de provincie regie trachtte te voeren door het oprichten van verschillende bestuurlijke en ambtelijke overleg- en besluitvormingsstructuren. In de praktijk werkten deze constructies echter complicerend doordat de besluitvorming langer duurde. De provincie nam meer de plaats in van één van de partijen in de besluitvormingsketen en legde verantwoordelijkheid neer bij andere partijen in de regio. Door deze rol reageerde de provincie niet alert op stagnatie die optrad in de (besluitvorming van) projecten.

Gebrekkige regievorming is in de bestuurlijke conclusies van de provincie Groningen veertien keer teruggekomen, waarvan de laatste bestuurlijke conclusie uit 2016 stamt. Op basis van de bestuurlijke conclusies is gebrekkige regievorming geen dikke rode draad is en tevens is de rode draad verouderd. Uit de aanbevelingen van de provincie Groningen blijkt echter wel een dikke rode draad; er zijn eenentwintig aanbevelingen gedaan in de periode 2006-2020 die betrekking hebben op het verbeteren van de regievorming van de provincie. Een voorbeeld is gevonden in het rapport 'Internet, en een beetje snel graag!' uit 2018 waarin is aanbevolen bij het aanleggen van breedbandinternet duidelijk aan te geven wat de rol van burgerinitiatieven is en welke verantwoordelijkheden burgerinitiatieven hebben.

3.7 Informatievoorziening Gedeputeerde Staten – Provinciale Staten: gebrekkige informatievoorziening

Tot slot zijn er bij de provincie Drenthe en Groningen provinciebrede dikke rode draden gevonden in de aanbevelingen die erop gericht zijn de gebrekkige informatievoorziening te

verbeteren. Aan Drenthe zijn vijftien aanbevelingen gedaan in zes kerntaken tussen 2006 – 2020 en aan Groningen vierentwintig in vijf kerntaken. Gebrekkige informatievoorziening kan komen doordat Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten te weinig informatie verschaffen, niet vaak genoeg of niet de juiste informatie, maar ook doordat Provinciale Staten niet voldoende vragen naar informatie aan Gedeputeerde Staten.

Voor de provincie Groningen zijn bijvoorbeeld zes aanbevelingen terug te vinden in het rapport 'Eindrapport Blauwe Stad' uit 2010. In dit rapport zijn zowel aan Gedeputeerde Staten als aan Provinciale Staten aanbevelingen gedaan om de informatievoorziening bij grote (gebiedsontwikkelings)projecten te verbeteren om ervoor te zorgen dat Provinciale Staten de kaderstellende en controleren taken goed geïnformeerd kunnen uitvoeren. Zo is Gedeputeerde Staten aanbevolen om te zorgen dat de uitgangspunten voor informatievoorziening in lijn liggen met wat Provinciale Staten nodig hebben, informatie tijdig beschikbaar te stellen en naast projectinformatie ook procesinformatie te verschaffen. Aan Provinciale Staten werd aanbevolen na te gaan welke informatie nodig is om hun functie uit te oefenen en alert te zijn bij vertrouwelijke informatie.

Ook zijn er meerdere voorbeelden van aanbevelingen die aan beide provincies zijn gedaan. Zoals in het onderzoek 'Werkt het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005–2015' waarin de aanbeveling luidde dat Gedeputeerde Staten ervoor moeten zorgen dat veronderstelde en vastgestelde effecten op de agenda van Provinciale Staten worden gezet, maar Provinciale Staten eveneens zelf actief om controleerbare informatie moeten vragen.

Het actief vragen naar informatie door Provinciale Staten wordt ook in het rapport 'Zoektocht naar duurzaamheid in landbouwbeleid' genoemd, van belang is dat Provinciale Staten hierbij aangeven wanneer de informatie van Gedeputeerde Staten verwacht wordt.

3.8 Hoe noordelijk zijn de gevonden provinciebrede dikke rode draden?

In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer en dus naar de drie noordelijke provincies. De uitkomsten verschillen weliswaar enigszins per provincie, maar groot zijn die niet. Een gebrekkige registratie en dossiervorming zijn vooral in Fryslân als grote problemen aangetroffen, terwijl in Drenthe en Groningen de informatievoorziening van GS aan PS te verbeteren valt. Maar de overige provinciebrede dikke rode draden zijn in alle drie de provincies zichtbaar, zij het dat de precieze aantallen conclusies en/of aanbevelingen verschillen.

Wellicht zijn deze bevindingen te generaliseren naar alle Nederlandse provincies. Het zou echter ook kunnen zijn dat de drie Noordelijke provincies afwijken van de overige. Ook kan het zo zijn, dat de Noordelijke Rekenkamer andere accenten legt dan andere provinciale rekenkamers en dat dat leidt tot bovenstaande constatering. Om hier meer zicht op te krijgen zijn de bevindingen voorgelegd aan de directeuren van de andere provinciale rekenkamers (Rekenkamer Oost, Zuidelijke Rekenkamer, Rekenkamer Zeeland en Randstedelijke Rekenkamer).

Zij laten in reactie weten, dat Dat leidt tot de volgende conclusie ...

4. Conclusie en discussie

In de vorige hoofdstukken zijn alle bestuurlijke conclusies en aanbevelingen uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer geïnventariseerd en gelabeld. Vervolgens is ingezoomd op de zgn. provinciebrede dikke rode draden: terugkerende bestuurlijke conclusies of aanbevelingen die ten minste vijftien keer voorkomen, gedurende ten minste vijf jaren in de onderzoeksperiode (2006-2020), waarvan ten minste één keer uit een rapport uit 2017 of een recenter rapport, en die betrekking hebben op vier kerntaken of meer.

Het beeld is zowel positief en negatief te noemen. Aan de ene kant luidt de conclusie dat vele problemen die zich zouden kunnen voordoen, amper of niet voorkomen bij de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Dan gaat het om: tijdsdruk tijdens de beleidsopzet, onrealistische beleidsambities, het onvoldoende onderkennen van problemen van uitvoerders, het onvoldoende zijn van de ambtelijke kennis, uiteenlopende interne belangen en verkokerd beleid, gebreken in de onderlinge communicatie, gebrekkige vormgeving en toepassing interne sturings- en beheersinstrumenten, te eenzijdige sturing op hard controls, te grote financiële risico's, gezien worden als onbetrouwbare partner, dan wel onvoldoende toezicht en controle. Er gaat dus veel goed, althans, goed genoeg in de ogen van de rekenkamer.

Aan de andere kant werden er in het onderzoek ook vier provinciebrede dikke rode draden aangetroffen bij alle drie de provincies: onvolledig beleid, gebrek aan herbezinning en lerend vermogen, ontoereikende informatie over doelbereiking, en gebrekkige regievorming. Ook als conclusies en aanbevelingen op het terrein van sociaal beleid (immers geen provinciale kerntaak meer) genegeerd worden, blijft deze conclusie grotendeels bestaan.⁶ Daarnaast is in Drenthe en Groningen dikwijls sprake van gebrekkige informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten en in Fryslân van gebrekkige registratie en dossiervorming.

Dat klinkt wellicht abstract en genuanceerd. Maar in wat schillere bewoordingen is de boodschap in voorgaande alinea: 'u onderbouwt uw maatregelen niet goed, soms maakt u niet duidelijk wat u wilt, u leert niet van tegenvallers of van bestaande of nieuwe kennis, u hebt geen zicht op resultaten en u speelt uw rol niet goed'.

Dat is een harde boodschap, ook al die, zoals alles, te nuanceren. Er valt over deze en de andere rode draden (zie bijlagen 2 en 3) veel te zeggen en er is ongetwijfeld ook het een-en-ander tegen de kwalificaties in te brengen. Maar het is te eenvoudig, zelfs te gemakzuchtig, het daar bij te laten. Hier volgen enkele voorbeelden van mogelijke tegenwerpingen, die soms tamelijk direct uit bestuurlijke reacties op rapporten van de rekenkamer komen, en soms geparafraseerd zijn:

- 'Als het beleid volledig moet zijn, dan blijven we bezig met onderzoeken en komen we nooit tot besluiten, laat staan uitvoering'. Het is ontegenzeggelijk waar, dat beleid onmogelijk echt 'volledig' kan zijn, in de zin van gebaseerd zijn op volledige kennis en volledig aantoonbare relaties tussen gewenste doelen en alle denkbare maatregelen. Aan de andere kant mag de samenleving wel verwachten dat provincies hun beleidskeuzes adequaat onderbouwen en zich baseren op zo stevig mogelijke kennis.

⁶ Met één uitzondering: 'gebrekkige regievorming' is dan in Drenthe weliswaar nog steeds een provinciebreed probleem (dus: op ten minste vier kerntaken), maar geen 'dikke' rode draad meer.

- 'Het kost veel te veel tijd en inspanningen om informatie over doelbereiking boven tafel te krijgen'. Dergelijke informatie kan en zal nooit volledig zijn. Maar ze is wel degelijk te vergaren, ook zonder al te grote inspanningen; niet alle beleid hoeft zwaar geëvalueerd te worden. Maar inwoners van de provincies – en de rekenkamer – mogen wel van hun bestuur verwachten dat provinciale maatregelen leiden tot het gewenste resultaat en – als dat niet zo is of niet aantoonbaar is – dat provinciale bestuurders dan zo nuchter zijn te concluderen dat ze verkeerd bezig zijn. Helaas is dat niet vaak het geval; we constateren immers ook dat er een (structureel?) gebrek aan herbezinning en lerend vermogen is.
- 'We hebben als provincie maar een kleine rol'. Ook dat is zeker waar; provinciaal bestuur is middenbestuur en daarnaast zal elke bestuurslaag samenwerking moeten zoeken met andere actoren in de samenleving. Maar ook hier zijn kanttekeningen te plaatsen. Wie een kleine rol heeft, kan beter geen grote ambities formuleren (en wie dat wel doet, moet maar zorgen dat die waargemaakt worden). In de tweede plaats is 'de rol' niet alleen afhankelijk van taken, formele bevoegdheden en financiën, maar ook van zaken als het bij elkaar brengen van actoren en belangen, het zelf heldere doelen hebben en geloofwaardig zijn. Ook daar schort het nogal eens aan: 'gebrekkige regievorming'.

Daarmee is gezegd, dat er een aantal stevige en hardnekkige problemen is in de beleidsvoering van de drie provincies. Wat in dit onderzoek aangetroffen is, zijn geen incidenten: gedurende een reeks van jaren trof de rekenkamer de genoemde problemen aan en wel over vrijwel de gehele breedte van het provinciale takenpakket.

In dit onderzoek is niet naar oorzaken daarvan gezocht, maar op basis van de bevindingen is het wel duidelijk dat aandacht dringend noodzakelijk is. Er is theoretische en praktische kennis beschikbaar over doorwerking van evaluaties en over factoren die leren stimuleren dan wel juist belemmeren.

De drie provincies hebben vier dezelfde problemen in hun beleidsvoering. Het lijkt raadzaam om gezamenlijk te bekijken wat er te verbeteren valt en, vooral, hoe. Ook zouden zij eens kunnen nadenken over de vraag, waarom die problemen zo hardnekkig zijn: ontkenning, gebrek aan urgentie, gebrek aan expertise, politieke onwil? Of – en daar kan de Noordelijke Rekenkamer ook zelf op reflecteren – zijn de conclusies en aanbevelingen zodanig geformuleerd dat provincies er te weinig mee kunnen? Wellicht is het raadzaam dat provincies en rekenkamer gezamenlijk de uitkomsten van dit onderzoek bespreken en zoek gaan naar verbeteringen.

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Onderzochte rapporten Noordelijke Rekenkamer:

- Noordelijke Rekenkamer. (2006). Vraaggericht jeugdzorgaanbod in Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2006). Vraaggericht jeugdzorgaanbod in Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2006). Vraaggericht jeugdzorgaanbod in Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2006). Resultaten MKB-maatregelen ter versterking van de marktsector in Noord-Nederland.
- Noordelijke Rekenkamer. (2007). Mobiliteit in Noord-Nederland - eindrapport provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2007). Mobiliteit in Noord-Nederland - eindrapport provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2007). Mobiliteit in Noord-Nederland - eindrapport provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Toerisme en recreatie in Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Toerisme en recreatie in Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Toerisme en recreatie in Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2009). Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2009). Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2009). Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Cultuurbeleid provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Cultuurbeleid provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Cultuurbeleid provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2008). Inkoop bij de provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2007). Noordelijke Cultuursubsidies.
- Noordelijke Rekenkamer. (2009). Aanbestedingen openbaar vervoer in Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2010). Eindrapport Blauwestad.
- Noordelijke Rekenkamer. (2011). Terugblikonderzoek: De ontwikkeling van de Drentse jeugdzorg.
- Noordelijke Rekenkamer. (2011). Terugblikonderzoek: De ontwikkeling van de Friese jeugdzorg.
- Noordelijke Rekenkamer. (2011). Terugblikonderzoek: De ontwikkeling van de Groningse jeugdzorg.
- Noordelijke Rekenkamer. (2011). De sociaaleconomische vitalisering van het Drentse platteland.
- Noordelijke Rekenkamer. (2011). De sociaaleconomische vitalisering van het Friese platteland.
- Noordelijke Rekenkamer. (2011). De sociaaleconomische vitalisering van het Groningse platteland (2011)
- Noordelijke Rekenkamer. (2012). Een schone bodem in zicht? Provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2012). Een schone bodem in zicht? Provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2012). Een schone bodem in zicht? Provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2012). Voor behoud van beheerste grondverwerving Provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2012). Voor behoud van beheerste grondverwerving Provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2012). Voor behoud van beheerste grondverwerving Provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde.

- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Naar een noordelijke kenniseconomie.
- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Energie in beweging van zaaien naar oogsten. Provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Energie in beweging van zaaien naar oogsten. Provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Energie in beweging van zaaien naar oogsten. Provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer., & Randstedelijke Rekenkamer. (2012). Beleidsbrief Waddenfonds.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet. Provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet. Provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet. Provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Drentse bedrijven.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Friese bedrijven.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciale grip op Groningse bedrijven.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Onderhoud infrastructuur. Provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Onderhoud infrastructuur. Provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Onderhoud infrastructuur. Provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Het krimpbeleid van de provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Het krimpbeleid van de provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Het krimpbeleid van de provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2015). Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2016). Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2017). Met de bus naar de stad Openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2017). Met de bus naar de stad Openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2017). Met de bus naar de stad Openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer., & Randstedelijke Rekenkamer. (2018). Eindrapport. Het Waddenfonds gemonitord.
- Noordelijke Rekenkamer. (2018). Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Drenthe.

- Noordelijke Rekenkamer. (2018). Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2018). Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2018). Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005–2015 provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2018). Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005–2015 provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2018). Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005–2015 provincie Groningen (2018)
- Noordelijke Rekenkamer., Rekenkamer Oost-Nederland., Rekenkamer Zeeland., Randstedelijke rekenkamer., & Zuidelijke Rekenkamer. (2018). Energie in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie.
- Noordelijke Rekenkamer. (2020). Verdeling onder hoogspanning Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2020).Verdeling onder hoogspanning Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2020).Verdeling onder hoogspanning Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken provincie Groningen.
- Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Provincie Drenthe.
- Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Provincie Fryslân.
- Noordelijke Rekenkamer. (2020). Zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid. Provincie Groningen.

Overige geraadpleegde bronnen:

- Rekenkamer Rotterdam. (2019). Publieke waarde in de knel. Uitkomsten meta-analyse tien jaar rekenkameronderzoek naar de gemeente Rotterdam.

Bijlage 2. Rode draden bestuurlijke conclusies

Rode draad/provincie	Drenthe	Fryslân	Groningen
Thema: Problemen in de beleidsopzet			
Tijdsdruk	-	-	-
Onvolledig beleid	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies)	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies)	Provinciebrede dikke rode draad (22 conclusies)
Onrealistische beleidsambities	Provinciebrede rode draad (14 conclusies)	Provinciebrede rode draad (12 conclusies)	Provinciebrede rode draad (13 conclusies)
Ontbreken herbezinning en lerend vermogen	Provinciebrede rode draad (13 conclusies)	Provinciebrede rode draad (13 conclusies)	Provinciebrede rode draad (12 conclusies)
Thema: Uitvoeringsproblemen			
Registratie en dossiervorming niet op orde	Provinciebrede rode draad (13 conclusies)	Provinciebrede dikke rode draad (17 conclusies)	Provinciebrede rode draad (11 conclusies)
Problemen uitvoerders onvoldoende onderkend	Meervoudige rode draad (7 conclusies)	Provinciebrede rode draad (6 conclusies)	-
Ambtelijke kennis onvoldoende	-	Provinciebrede rode draad (10 conclusies)	Provinciebrede rode draad (7 conclusies)
Thema: Problemen interne samenwerking en sturing			
Uiteenlopende interne belangen en verkokerd beleid	-	-	-
Gebreken onderlinge communicatie	-	-	-
Vormgeving en toepassing sturings- en beheersinstrumenten	-	Verouderde meervoudige rode draad (6 conclusies)	Verouderde provinciebrede rode draad (6 conclusies)
Sturing te eenzijdig op hard controls	-	-	-
Thema: Problemen samenwerking met andere partijen			
Te grote financiële risico's	-	-	Verouderde meervoudige rode draad (6 conclusies)
Provincie als betrouwbare partner	Provinciebrede rode draad (7 conclusies)	Provinciebrede rode draad (9 conclusies)	Provinciebrede rode draad (6 conclusies)
Onvoldoende toezicht en controle	Provinciebrede rode draad (9 conclusies)	Provinciebrede rode draad (10 conclusies)	Provinciebrede rode draad (10 conclusies)
Ontoereikende informatie doelbereiking	Provinciebrede dikke rode draad (21 conclusies)	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies)	Provinciebrede dikke rode draad (23 conclusies)
Gebrekkige regievorming	Provinciebrede dikke rode draad (15 conclusies)	Provinciebrede dikke rode draad (16 conclusies)	Verouderde provinciebrede rode draad (14 conclusies)
Thema: Informatievoorziening Gedeputeerde Staten – Provinciale Staten			
Gebrekkige informatievoorziening	Provinciebrede rode draad (6 conclusies)	Provinciebrede rode draad (11 conclusies)	Provinciebrede rode draad (12 conclusies)

Bijlage 3. Rode draden aanbevelingen

Rode draad/provincie	Drenthe	Fryslân	Groningen
Thema: Problemen in de beleidsopzet			
Tijdsdruk	-	-	-
Onvolledig beleid	Provinciebrede dikke rode draad (37 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (29 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (35 aanbevelingen)
Onrealistische beleidsambities	-	Provinciebrede rode draad (10 aanbevelingen)	-
Ontbreken herbezinning en lerend vermogen	Provinciebrede dikke rode draad (17 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (19 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (21 aanbevelingen)
Thema: Uitvoeringsproblemen			
Registratie en dossiervorming niet op orde	Verouderde provinciebrede rode draad (9 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (16 aanbevelingen)	Provinciebrede rode draad (13 aanbevelingen)
Problemen uitvoerders onvoldoende onderkend	-	Provinciebrede rode draad (10 aanbevelingen)	Provinciebrede rode draad (11 aanbevelingen)
Ambtelijke kennis onvoldoende	-	-	-
Thema: Problemen interne samenwerking en sturing			
Uiteenlopende interne belangen en verkokerd beleid	Provinciebrede rode draad (7 aanbevelingen)	-	-
Gebreken onderlinge communicatie	-	-	-
Vormgeving en toepassing sturings- en beheersinstrumenten	-	Meervoudige rode draad (7 aanbevelingen)	-
Sturing te eenzijdig op hard controls	-	-	-
Thema: Problemen samenwerking met andere partijen			
Te grote financiële risico's	-	-	Verouderde rode draad (7 aanbevelingen)
Provincie als betrouwbare partner	-	Provinciebrede rode draad (12 aanbevelingen)	-
Onvoldoende toezicht en controle	-	-	Verouderde rode draad (7 aanbevelingen)
Ontoereikende informatie doelbereiking	Provinciebrede dikke rode draad (19 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (21 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (20 aanbevelingen)
Gebrekkige regievorming	Provinciebrede dikke rode draad (16 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (22 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad (21 aanbevelingen)
Thema: Informatievoorziening Gedeputeerde Staten – Provinciale Staten			
Gebrekkige informatievoorziening	Provinciebrede dikke rode draad (15 aanbevelingen)	Provinciebrede rode draad (14 aanbevelingen)	Provinciebrede dikke rode draad 24 aanbevelingen)