

In het laatje?

*Een onderzoek naar de doorwerking van rapporten
van de Noordelijke Rekenkamer in de provincies
Drenthe, Fryslân en Groningen.*



Voorwoord

In opdracht van dr. Linze Schaap, directeur van de Noordelijke Rekenkamer, hebben wij, negen studenten van de Rijksuniversiteit Groningen, onder begeleiding van prof. dr. H.B. Winter onderzoek gedaan naar de doorwerking van (de conclusies en aanbevelingen uit) de onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer in de periode 2012-heden in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Het onderzoek vond plaats in het kader van het vak 'Bestuurskundig Onderzoeksproject'. Dit is het afsluitende vak van de bachelor Juridische Bestuurskunde. Vanaf april 2020 hebben wij ons verdiept in de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer. Om de twee jaar stelt de Noordelijke Rekenkamer een onderzoeksprogramma vast met een aantal belangrijke onderwerpen. Op basis van het onderzoeksprogramma gaat de Noordelijke Rekenkamer onderzoek doen en vervolgens schrijft zij hier een rapport over. De rapporten sluiten af met conclusies en aanbevelingen op basis van de bevindingen van het onderzoek.

Het doel van ons onderzoek is inzichtelijk te maken in hoeverre en op welke wijze de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer doorwerken in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. We hebben in ons onderzoek gebruikgemaakt van literatuur, een enquête en interviews. Met de informatie die we op die manier hebben verzameld, hebben wij proberen te achterhalen in hoeverre doorwerking plaatsvindt in de provincies en welke factoren hierbij een rol spelen. Naast de overeenkomsten hebben we ook gekeken naar de verschillen tussen de provincies en hoe die verklaard kunnen worden. Aan de hand van het onderzoek doen wij een aantal aanbevelingen voor de verbetering van de doorwerking van de aanbevelingen en conclusies aan de Noordelijke Rekenkamer.

Wij willen graag dr. Linze Schaap, directeur van de Noordelijke Rekenkamer en tevens opdrachtgever van dit onderzoek bedanken voor zijn betrokkenheid. Daarnaast willen we onze contactpersonen Daniëlle Strijker (Drenthe), Rinie Scheutjens (Fryslân) en Brigitte Niemeijer (Groningen) bedanken voor hun hulp. Tot slot willen wij graag alle respondenten bedanken voor hun deelname aan het onderzoek.

Rianne Bennink
Mark van Gurp
Rosalinde Hekman
Francis Lodewijks
Christa Mulder
Tanja Overeem
Pytsje Sijbesma
Rein Sloof
Xander Valkenburg

Onder begeleiding van prof. dr. H.B. Winter

Groningen, 8 juli 2020

Samenvatting

In het kader van het zesjarige evaluatieonderzoek naar de Noordelijke Rekenkamer hebben wij, negen studenten Juridische Bestuurskunde, een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van rapporten van de Noordelijke Rekenkamer. In het bijzonder is gekeken naar de doorwerking van de aanbevelingen en conclusies die uit deze rapporten voortvloeien.

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen zijn drie sociaalwetenschappelijke methoden van onderzoek gehanteerd. Allereerst heeft er literatuuronderzoek plaatsgevonden naar de theoretische vormen van doorwerking en de factoren die doorwerking verklaren. Zo kan instrumentele, conceptuele, agenderende en politiek-strategische doorwerking onderscheiden worden. Daarnaast is er door middel van kwantitatief onderzoek, in de vorm van een enquête, getracht een representatief beeld te vormen van de ervaren mate van doorwerking en mogelijke verklaringen hiervoor. Ook is er ter verdieping, kwalitatief onderzoek uitgevoerd door middel van interviews met Statenleden, gedeputeerden en ambtenaren.

Uit de resultaten van het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek kan geconcludeerd worden dat onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer met name op een conceptuele wijze doorwerken. Dit houdt in dat op lange termijn rekening wordt gehouden met de conclusies en aanbevelingen. Uit dit onderzoek is namelijk gebleken dat de rapporten niet zozeer nieuwe informatie bevatten, maar ze leveren vaak wel een bevestiging op van de heersende opvattingen of twijfels omtrent het huidige beleid. Hierdoor gaan de aanbevelingen en conclusies onderdeel uitmaken van de ideeën van Statenleden waardoor deze indirect een rol spelen bij latere besluitvorming.

Daarnaast zijn er aanwijzingen gevonden die duiden op politiek-strategische doorwerking van conclusies en aanbevelingen. Gedeelten van het rapport worden namelijk gebruikt ter legitimatie van het gevoerde beleid. Wat betreft instrumentele doorwerking geldt dat conclusies en aanbevelingen voornamelijk worden overgenomen als het een aanscherping van het beleid betreft. Er zijn geen aanwijzingen dat conclusies en aanbevelingen die grote wijzigingen vragen, direct doorwerken. Van agenderende doorwerking is sprake in die zin dat na publicatie van het rapport, dit vaak hoog op de politieke agenda komt. Maar na deze plenaire vergadering verdwijnt het onderwerp vaak weer van de agenda.

Op basis van deze bevindingen komen we tot een aantal aanbevelingen aan de Noordelijke Rekenkamer. We kunnen concluderen dat aanbevelingen voornamelijk doorwerken in het beleid als deze een aanscherping van het beleid betreffen, en daarom adviseren we om de aanbevelingen en conclusies concreet en makkelijk toepasbaar te laten zijn.

Het tweede advies om de instrumentele doorwerking te verhogen, is rapporten actueler te laten zijn. Door de onderzoeksperiode te verkorten, kan in grote mate voorkomen worden dat er tussentijdse beleidswijzigingen plaatsvinden waardoor de conclusies en aanbeveling ten tijde van publicatie achterhaald zijn. Dit is mogelijk door meer onderzoekers in te zetten per onderzoek. Mochten er toch relevante veranderingen plaatsvinden in de loop van het onderzoek of na het afronden hiervan, en voor de publicatie van het rapport, dan raden wij aan deze wijzigingen zoveel mogelijk mee te nemen in de aanbevelingen en conclusies van het uiteindelijke rapport.

Het derde advies is om rekening te houden met omgevingsfactoren. De provincie wordt soms geconfronteerd met complexe problemen die zij niet alleen kan oplossen. Hiervoor is medewerking nodig van externe actoren uit het beleidsveld. Wij adviseren de Noordelijke Rekenkamer daarom om

deze factoren mee te nemen in het beleidsonderzoek. Op deze wijze kan voorkomen worden dat de Noordelijke Rekenkamer adviezen uitbrengt aan één van de provincies waarop zij niet direct invloed kan uitoefenen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	8
1.1 Inleiding.....	8
1.2 Doel van het onderzoek.....	8
1.3 Centrale vraag en deelvragen	8
1.4 Onderzoeksmethoden van doorwerking	9
1.5 Leeswijzer.....	11
2. De Noordelijke Rekenkamer	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Grondslag.....	12
2.3 Bevoegdheden	12
2.4 Doel en missie	12
2.5 Organisatie	13
2.6 Werkwijze	13
2.7 Onderzoeksprogramma's.....	14
3. Theoretisch kader	16
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Definities van doorwerking.....	16
3.3 Verschillende vormen van doorwerking.....	18
3.4 Overlap in de verschillende definities.....	19
3.5 Operationalisering	20
3.6 Factoren voor doorwerking	21
4. Enquêteonderzoek.....	26
4.1 Inleiding.....	26
4.2 Algemeen oordeel over het werk van de Noordelijke Rekenkamer.....	26
4.3 Algemene ervaring met doorwerking van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.....	29
4.4 Bekendheid met de individuele rapporten	30
4.5 Onderzoeksthema en onderzoeksrapport.....	31
4.6 Doorwerking van de onderzoeksrapporten.....	34
4.7 Conclusie	42
5. De respondenten aan het woord.....	44
5.1 Inleiding.....	44
5.2 Bekendheid rapporten	44
5.3 Vormen van doorwerking	46
5.4 Verklarende factoren voor doorwerking	48
5.5 Conclusie en verbeterpunten	55

5.5.1 Conclusie	55
6. Analyse	57
6.1 Inleiding.....	57
6.2 Vormen van doorwerking 6.2.1 Inleiding.....	57
6.3 Factoren voor doorwerking	59
6.4 Conclusie	63
7. Slotbeschouwing	64
7.1 Inleiding.....	64
7.2 Conclusie	64
7.3 Aanbevelingen	66
7.4 Discussie.....	66
Bijlage 1: Literatuurlijst	68
Bijlage 2: Onderzoeksprogramma's van de Noordelijke Rekenkamer	70
Bijlage 3: Rapporten van de Noordelijke Rekenkamer	74
Bijlage 4: Vragenlijst enquête	84
Bijlage 5: Namenlijst geïnterviewden	99

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer is een onafhankelijke instantie die de Provinciale Staten van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen helpt in haar controlerende taak. Zij doet op basis van een wettelijke taakstelling onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de provincie gevoerde bestuur. In 2020 vindt een door Gemeenschappelijke Regeling Noordelijke Rekenkamer 2016 vereiste periodieke evaluatie van de Noordelijke Rekenkamer plaats. De Noordelijke Rekenkamer zet dit onderzoek zelf uit, maar wil door middel van het uitbesteden van de verschillende deelonderzoeken de onafhankelijkheid van de resultaten waarborgen. Daarom is ons door Linze Schaap, directeur van de Noordelijke Rekenkamer, gevraagd dit onderzoek te verrichten. De resultaten van dit onderzoek zullen, in combinatie met een aantal andere deelonderzoeken, worden gebruikt om te evalueren of de Noordelijke Rekenkamer haar wettelijke taken naar behoren verricht en daarmee dus voldoet aan haar eigen doel en missie. Ook zal deze evaluatie gebruikt worden om lessen uit te trekken voor (de uitvoering van) toekomstig onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van ons onderzoek is het inzichtelijk maken in hoeverre en op welke wijze de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer doorwerken in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Daarbij zijn we geïnteresseerd in de mate en op welke wijze de doorwerking van de aanbevelingen en conclusies uit rapporten van de Noordelijke Rekenkamer plaatsvindt. We willen dit toetsen aan de hand van verschillende indicatoren die bij het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek naar voren komen. Daarnaast is het doel van het onderzoek om te achterhalen wat bevorderende en belemmerende factoren zijn die verband houden met de mate van doorwerking binnen de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Tot slot willen we kijken of er verschillen bestaan tussen de drie noordelijke provincies en of deze verschillen ook te verklaren zijn.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

1.3.1. Centrale vraag

In hoeverre en op welke wijze vindt doorwerking plaats van de aanbevelingen en conclusies van de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer in de periode 2012-2020, in de drie noordelijke provincies, welke factoren kunnen de doorwerking en de verschillen en overeenkomsten tussen de provincies verklaren, en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

1.3.2 Deelvragen

1. Wat wordt verstaan onder doorwerking?

Op basis van deze deelvraag wordt het theoretisch kader van het onderzoek uitgewerkt. Er worden verschillende typen doorwerking onderscheiden, namelijk: instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking. Wat wordt in de literatuur verstaan onder deze begrippen en hoe kunnen die voor het onderzoek worden geoperationaliseerd?

2. Wat is de mate van doorwerking en de wijze waarop de doorwerking plaatsvindt?

Onderzocht wordt of en zo ja, welke manier van doorwerking in de drie provincies plaatsvindt. We passen hier de concepten uit het theoretisch kader van het onderzoek toe op de praktijk van de drie provincies.

3. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de provincies in de mate van doorwerking en de wijze waarop doorwerking plaatsvindt?

De uitkomsten van de tweede deelvraag worden hier onderling vergeleken. Het doel hiervan is het inzichtelijk maken van de overeenkomsten en de verschillen tussen de provincies in de mate van doorwerking en de manier waarop doorwerking plaatsvindt.

4. Welke factoren spelen een rol bij de mate van doorwerking en de wijze waarop deze doorwerking plaatsvindt?

Deze deelvraag is van belang voor de vraag waarom sommige aanbevelingen en conclusies wel doorwerken en anderen niet: waar ligt dat aan? Daarbij kan onder andere gedacht worden aan de bekendheid met het rapport, de inhoud van het rapport, ongelukkige samenloop van politieke omstandigheden, het rapport is te algemeen/niet specifiek genoeg, het is een slecht geschreven rapport etc. We gebruiken hierbij ook de informatie uit het theoretisch kader waarin de literatuur over doorwerking en de relatie onderzoek-beleid aan de orde is gesteld.

5. Welke factoren kunnen de verschillen in de doorwerking tussen de provincies verklaren?

Deelvraag 4 wordt hier toegespitst op de verschillende provincies. Welke factoren hebben er respectievelijk in Drenthe, Fryslân en Groningen voor gezorgd dat de doorwerking wel of niet plaatsvond?

1.4 Onderzoeksmethoden van doorwerking

1.4.1 Inleiding

In ons onderzoek naar de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen hebben wij gekozen om gebruik te maken van drie verschillende sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden. Dit betreft enerzijds bron- en literatuuronderzoek om het theoretisch kader van dit onderzoek op te stellen en anderzijds kwantitatief en kwalitatief onderzoek om de deelvragen 2 tot en met 5 te kunnen beantwoorden. In de onderstaande sub paragrafen zullen wij verantwoorden waarom we gekozen hebben voor deze onderzoeksmethoden. Daarnaast geven we een uitleg over de afbakening van de onderzoeksgroep en het gebruik van software.

1.4.2 Afbakening onderzoeksgroep

Voor het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek hebben wij deelnemers nodig die relevante informatie hebben voor dit onderzoek. Wij hebben daarom vastgesteld dat de deelnemers actoren moeten zijn waarvan de mogelijkheid bestaat dat ze op een politieke of bestuurlijke manier betrokken zijn geweest bij de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer. Enerzijds betekent dit vanuit het politieke gedeelte dat wij Statenleden en gedeputeerden hebben benaderd voor het onderzoek, en anderzijds vanuit het bestuurlijke gedeelte beleidsambtenaren van de drie provincies die werkzaam zijn op de beleidsterreinen die de specifieke rapporten betreffen. Wij verwachten van deze actoren dat zij in de hoedanigheid van hun functie bevindingen met ons kunnen delen die wij kunnen gebruiken om een onderzoeksresultaat vast te stellen.

1.4.3 Literatuur- en bronnenonderzoek

Eén van de onderzoeksmethoden die is gehanteerd in ons onderzoek is de literatuurstudie. Voor het theoretische kader zijn verschillende wetenschappelijke bronnen geraadpleegd om vast te stellen welke typen doorwerking te onderscheiden zijn. Vervolgens zijn deze typen doorwerkingen geoperationaliseerd in een aantal indicatoren, die gebruikt kunnen worden voor het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek. Deze indicatoren worden vervolgens verwerkt in de vragen in het kwantitatieve onderzoek om te toetsen in hoeverre deze volgens de respondenten van toepassing zijn. Ook hebben wij in het kwalitatieve onderzoek (interviews) vragen gesteld die aanhaken bij de indicatoren van de verschillende typen doorwerking.

1.4.4 Kwantitatief onderzoek

Om de ervaringen van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen met de mate en manier van doorwerking van de aanbevelingen en conclusies van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer in kaart te brengen, hebben wij via Google Forms een enquête uitgezet onder alle huidige gedeputeerden en Statenleden van de periode 2015 tot nu. Daarnaast hebben we een selectie gemaakt van de ambtenaren die werkzaam zijn in één van de provincies en aan hen ook de betreffende vragenlijst voorgelegd. De enquête is ingevuld door 32 respondenten.

De enquête is zo opgebouwd dat wij de respondenten eerst een aantal vragen over de respondent zelf hebben gesteld. Vervolgens hebben wij de respondenten gevraagd naar hun oordeel over het werk van de Noordelijke Rekenkamer en hun algemene ervaring met de effecten van rekenkamerrapporten. Hierna kregen de respondenten een lijst te zien met alle rapporten van de Noordelijke Rekenkamer die voor het doorwerkingsonderzoek relevant zijn, met de vraag aan te geven met welke rapporten zij bekend zijn. De relevante rapporten zijn gepubliceerd tussen 2013 en 2018. Vervolgens kregen de respondenten dezelfde lijst nog een keer te zien met het verzoek om één rapport aan te vinken waarvan zij inhoudelijk gezien het meest op de hoogte zijn. Over dit rapport werden vervolgens specifieke vragen gesteld. De vragen hadden betrekking op het onderzoeksthema, de presentatie en publicatie, het rapport zelf en de aanbevelingen en conclusies.

Op basis van die gegevens kunnen wij conclusies trekken over de factoren die van invloed zijn op de mate en manier van doorwerking van de conclusies en aanbevelingen van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Ten slotte hebben wij de respondent ruimte gegeven om op basis van onze vragenlijst opmerkingen te plaatsen.

1.4.5 Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek betreft de interviews. We hebben interviews gedaan met zes Statenleden, één fractievertegenwoordiger, drie gedeputeerden en zes ambtenaren uit de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Ten opzichte van het kwantitatieve onderzoek hebben de interviews als voordeel dat er gedetailleerder kan worden ingegaan op specifieke onderwerpen. De interviews in de Drenthe zijn allemaal via Google Meet afgenomen. De interviews met de respondenten uit Fryslân zijn vier keer via Google Meet gegaan en één keer telefonisch. Voor Groningen geldt dat er één interview op locatie (provinciehuys) is afgenomen, twee telefonisch en drie via Google Meet. De interviews zijn met instemming van de respondent door middel van geluidsregistratie opgenomen, zodat het verwerken van de gesprekken tot een interviewverslag vergemakkelijkt is. De anonimiteit van de respondenten is gewaarborgd en alle respondenten hebben het verslag van het gesprek ingezien alvorens wij de informatie hebben verwerkt. We hebben

gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. Dat wil zeggen dat we een itemlijst gebruikt hebben, maar dat we wel doorgevraagd hebben op de antwoorden die respondenten gaven. Dat verklaart ook waarom in alle interviews bepaalde onderwerpen en factoren meer aan het licht komen dan andere.

1.4.6 Afsluitende opmerkingen

Het is belangrijk om te vermelden dat wij, zowel in de enquête als tijdens de interviews, de respondenten specifiek gevraagd hebben naar hun eigen ervaringen met de mate en wijze van doorwerking. Elke respondent heeft dus zijn eigen kijk op de situatie kunnen geven. Het kan dus, al dan niet theoretisch, mogelijk zijn dat twee verschillende respondenten over hetzelfde rapport van de Noordelijke Rekenkamer totaal verschillende antwoorden met betrekking tot hun ervaring met de doorwerking van de conclusies en aanbevelingen hebben gegeven. Dit geeft ons de kans om vergelijkingen te maken tussen de ervaringen van respondenten uit de verschillende provincies en tussen de verschillende functies.

Aan de andere kant zullen wij ons ook er bedacht op moeten zijn dat ervaringen een vertekend beeld kunnen geven en dat het dus de nodige sterke analyse vereist om tot objectieve conclusies te kunnen komen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ons onderzoek ingeleid door middel van het beschrijven van het doel van het onderzoek, de centrale vraag, deelvragen en de gebruikte onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 2 beschrijft de organisatie, de bevoegdheden, het doel, de missie en de werkwijze van de Noordelijke Rekenkamer en gaat in op haar onderzoeksprogramma en gepubliceerde rapporten. Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader van ons onderzoek en gaat in op de definitie van doorwerking. Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van de door ons uitgezette enquête, waarna hoofdstuk 5 hetzelfde doet voor de afgenomen interviews. Hoofdstuk 6 vormt vervolgens de analyse van alle onderzoeksresultaten. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 een slotbeschouwing gegeven, met daarin een samenvattende conclusie, aanbevelingen aan de Noordelijke Rekenkamer en een discussie over dit onderzoek.

2. De Noordelijke Rekenkamer

2.1 Inleiding

In 2005 is de Noordelijke Rekenkamer opgericht door de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Ze zijn ingesteld namens de provincies, maar hebben een onafhankelijke positie. De Rekenkamer onderzoekt het beleid van de provincies op doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid. De onderzoeken die ze verrichten zien op verschillende beleidsterreinen. Denk hierbij aan: infrastructuur, energie, natuur en landschap, milieu, ruimtelijke ordening, cultuur etc.

2.2 Grondslag

De Noordelijke Rekenkamer vindt haar grondslag in de Provinciewet. Elke provincie is verplicht een rekenkamer of een rekenkamerfunctie in te stellen. In de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen is gekozen voor een gemeenschappelijke rekenkamer. De leden van de rekenkamer worden voor de duur van zes jaar benoemd door de Provinciale Staten. De provincies zijn verplicht om aan de rekenkamer middelen ter beschikking te stellen om haar werk te kunnen uitvoeren. Daarom bekostigen de provincies de rekenkamer en benoemen op voordracht van de leden van de rekenkamer de ambtenaren die het onderzoek uitvoeren.

Op grond van artikel 183 van de Provinciewet onderzoekt de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Onderzoek vindt plaats op verzoek van Provinciale Staten.

Omdat Drenthe, Fryslân en Groningen gekozen hebben voor een gemeenschappelijke rekenkamer is er ook een Gemeenschappelijke Regeling Noordelijke Rekenkamer. Daarin zijn nadere bepalingen te vinden toegespitst op de feitelijke situatie en is er een aantal voorzieningen getroffen zodat de Rekenkamer haar taken onafhankelijk kan uitvoeren.¹

2.3 Bevoegdheden

De bevoegdheden van de Noordelijke Rekenkamer zijn opgesomd in hoofdstuk XIA van de Provinciewet. Op grond van art. 184 Provinciewet is de rekenkamer bevoegd alle documenten die berusten bij het provinciebestuur te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht. Het provinciebestuur is verplicht alle inlichtingen te verstrekken die nodig zijn ter vervulling van die taak.

Het daaropvolgende artikel stelt de rekenkamer in staat om van de, in dat artikel genoemde instellingen, nadere inlichtingen in te winnen over de jaarrekeningen, daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd en overige documenten met betrekking tot die instelling die bij het provinciebestuur berusten.

Tot slot heeft de Noordelijke Rekenkamer de bevoegdheden die bij of krachtens een wettelijk voorschrift aan provinciale rekenkamers worden toegekend.²

2.4 Doel en missie

De Noordelijke Rekenkamer heeft als doel om de Provinciale Staten te ondersteunen vanuit een onafhankelijke positie. De rekenkamer ondersteunt de Provinciale Staten bij haar kaderstellende en

¹ 'Grondslag', noordelijkerekenkamer.nl; art. 183 Provinciewet.

² Hoofdstuk XIA Provinciewet; art. 5 Gemeenschappelijke Regeling Noordelijke Rekenkamer.

controleerende taak. De rekenkamer bewerkstelligt dit door onderzoek te doen naar het beleid van de drie provincies betreffende doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid.

De rekenkamer hoopt dat door haar onderzoeken het functioneren en het presteren van de provincies verbetert. De missie van de Noordelijke Rekenkamer is dan ook om de provincies te ondersteunen en te helpen, en niet om met een vinger naar gevoerd beleid te wijzen.³

2.5 Organisatie

De Noordelijke Rekenkamer is een organisatie en bestaat uit het college en het bureau, die het college ondersteunt. Het College bestaat uit drie leden die benoemd zijn door de Provinciale Staten van de provincies, Drenthe, Fryslân en Groningen. Bij de benoeming is er gekeken naar zowel verscheidenheid omtrent politiek-bestuurlijke achtergronden en verscheiden in achtergronden in onderzoekswerk. Dit is om te zorgen dat het College in evenwicht is en zichzelf kan corrigeren daar waar nodig.

Het College stelt vast welke onderwerpen worden onderzocht en beslist over de publicatie van de rapportages. Het College neemt besluiten gezamenlijk, dus de leden kunnen niet afzonderlijk van elkaar een besluit nemen.⁴

2.6 Werkwijze

Elke twee jaar stelt de Noordelijke Rekenkamer een onderzoeksprogramma samen. Suggesties komen onder andere van de Raad van Advies, de drie Provinciale Staten, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Aan de hand van de in het onderzoeksprotocol geformuleerde criteria wordt uiteindelijk een keuze gemaakt in de onderwerpen.

In een onderzoek zijn drie fasen te onderscheiden: de oriëntatiefase, de uitvoeringsfase en tot slot de publicatie van het onderzoeksrapport.

In de oriëntatiefase richten de onderzoekers zich op het te onderzoeken beleidsveld en de politiek-bestuurlijke context. Er wordt gekeken naar de (wettelijke) normen die op het te onderzoeken beleidsterrein gelden en naar de afspraken die er in de Staten al zijn gemaakt op dit terrein. Onderzoeken die al zijn uitgevoerd op dit beleidsterrein worden ook geraadpleegd. Deze fase wordt afgesloten met een onderzoeksvoorstel. Dit voorstel wordt gepubliceerd op de website en toegezonden aan de secretaris van de provincie, waarna het onderzoek van start kan.

De fase die dan volgt is de uitvoeringsfase. Eerst worden de feiten boven tafel gehaald. Met deze informatie kunnen de beschrijvende deelvragen beantwoord worden. Dit beschrijvende deel wordt dan voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor hoor en wederhoor. Als alle onjuistheden zijn weggenomen kan de analyse van de feiten beginnen. Uit die analyse volgen conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de provincie gevoerde bestuur. Alles wordt in een onderzoeksrapport opgeschreven en dat brengt ons bij de laatste fase: de publicatie van het rapport.⁵

De wet bepaalt dat de rapporten openbaar zijn en dat de Noordelijke Rekenkamer actief de openbaarheid opzoekt door het uitgeven van een persbericht, het ter beschikking stellen van onderzoeksrapporten aan de pers en door de onderzoeksrapporten op de eigen website te plaatsen.

³ Nijhuis 2015; 'Doel en missie', noordelijkerekenkamer.nl.

⁴ 'Organisatie', noordelijkerekenkamer.nl; 'College', noordelijkerekenkamer.nl.

⁵ *Onderzoeksprotocol 2019*; 'Werkwijze', noordelijkerekenkamer.nl.

Om de toegankelijkheid en openbaarheid van de rapporten ook in de toekomst te waarborgen worden alle rapporten in een archief opgeslagen dat makkelijk toegankelijk is via de website van de Noordelijke Rekenkamer.

2.7 Onderzoeksprogramma's

Een keer in de twee jaar wordt er een onderzoeksprogramma vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer. Een onderzoeksprogramma geeft een richting aan voor de rekenkamer in haar onderzoeksthema's. We kijken in dit onderzoek naar de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer van 2012-2020. Voor meer uitleg omtrent de onderzoeksprogramma's, zie bijlage 2.

De rapporten:

- Naar een noordelijke kenniseconomie – 6 juni 2013
- Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde – 4 november 2013
- Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale in Harlingen – 16 december 2013
- Energie in beweging, van zaaien naar oogsten – 4 maart 2014
- Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet – 24 maart 2014
- Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland – 24 september 2014
- Onderhoud provinciale infrastructuur – 13 april 2014
- Het krimpbeleid van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen – 14 augustus 2015
- Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering – 11 november 2015
- Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking – 11 april 2016
- Grip op kwaliteit. Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving – 20 juni 2016
- Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen – 28 november 2016
- Met de bus naar de stad, openbaar busvervoer in perifere gebieden – 8 mei 2017
- Eindrapport het waddenfonds gemonitord – 23 januari 2018
- Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincies – 12 maart 2018
- Eindrapport energie in transitie een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie – 7 december 2018
- Werkt het? – Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005-2015 – 12 november 2018
- Verdeling onder hoogspanning, een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken – 2 maart 2020

Opmerkingen:

- Rapport *Provinciale betrokkenheid Groningen Airport Eelde* is alleen bedoeld voor de provincies Drenthe en Groningen.
- Rapport *Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale in Harlingen* is alleen bedoeld voor de provincie Fryslân.

- Het eindrapport *Het Waddenfonds gemonitord* is alleen bedoeld voor de provincies Fryslân en Groningen. Het onderzoek is in samenwerking met de Randstedelijke Rekenkamer gedaan.
- Het eindrapport *Energie in transitie, een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie* is een gezamenlijk onderzoek geweest van de Randstedelijke Rekenkamer, Rekenkamer Oost-Nederland, de Noordelijke Rekenkamer, de Zuidelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland.

Voor meer informatie over de rapporten zelf verwijzen we u naar bijlage 3.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Dit onderzoek brengt in kaart in hoeverre en op welke wijze de aanbevelingen en conclusies uit rapporten van de Noordelijke Rekenkamer doorwerken in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Het theoretisch kader maakt duidelijk wat onder het begrip ‘doorwerking’ wordt verstaan. Om tot een, voor dit onderzoek, relevante definitie te komen wordt eerst gekeken naar de definities van doorwerking die uit de literatuur naar voren komen. Aan de hand van deze definities wordt de reikwijdte van doorwerking bepaald. Daarna worden de verschillende vormen van doorwerking uiteengezet.

3.2 Definities van doorwerking

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden moet de definitie van doorwerking duidelijk zijn. Het doel van deze paragraaf is om een heldere afbakening van de reikwijdte van het begrip te creëren. Om dit te kunnen bepalen wordt er gekeken naar de smalle en de brede definitie van doorwerking. Vervolgens wordt het verschil tussen indirecte en directe doorwerking toegelicht.

3.2.1 Smalle en brede definitie

Bij de smalle definitie van doorwerking staat de relatie tussen het provinciebestuur en de Noordelijke Rekenkamer centraal.⁶ De reactie van het provinciebestuur op de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer wordt nauwlettend in de gaten gehouden. Er is sprake van doorwerking wanneer in beleidsnota's, visies en handelingen van het provinciebestuur wordt verwezen naar de aanbevelingen en conclusies uit het rapport.⁷ Bij de smalle definitie wordt dus gezocht naar aanwijsbare vormen van gebruik van de aanbevelingen en conclusies in documenten van het provinciebestuur en handelingen van de Statenleden en gedeputeerden.

Bij de brede definitie van doorwerking wordt er ook gekeken naar het gebruik van aanbevelingen en conclusies door andere actoren dan het provinciebestuur. Hierbij kan gedacht worden aan de media, het onderwijs, de wetenschap en maatschappelijke organisaties.⁸ Een aanbeveling of conclusie kan bijvoorbeeld overgenomen worden door een maatschappelijke organisatie met het doel de eigen activiteiten in de schijnwerpers te zetten of toe te lichten. In deze brede definitie is er ook sprake van doorwerking wanneer de aanbevelingen en conclusies een maatschappelijk debat teweegbrengen.⁹

3.2.2 Directe en indirecte doorwerking

Directe doorwerking (ook wel instrumentele doorwerking genoemd) houdt in dat de aanbevelingen en conclusies direct worden overgenomen door het provinciebestuur.¹⁰ Directe doorwerking wordt getoetst door te kijken welke aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer zijn overgenomen.¹¹ Het is wel belangrijk om op te merken dat directe doorwerking niet altijd wil zeggen dat de aanbevelingen en conclusies ook daadwerkelijk geïmplementeerd en nageleefd worden. Het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat de adviezen wel meegenomen worden in beleidsvisies, maar dat

⁶ *Meten van doorwerking van rekenkamerproducten* 2015.

⁷ *Spelen met doorwerking* 2014, p. 19.

⁸ *Meten van doorwerking van rekenkamerproducten* 2015.

⁹ *Spelen met doorwerking* 2014, p. 19.

¹⁰ Lemmens 2014.

¹¹ *Van aanbeveling naar actie* 2016, p. 6.

deze adviezen uiteindelijk niet leiden tot verandering in de beleidsuitvoering. Het percentage doorgewerkte aanbevelingen en conclusies zegt dus niks over het effect van deze doorwerking.¹²

Indirecte doorwerking (ook wel conceptuele doorwerking genoemd) kan twee betekenissen hebben. Allereerst is er de vorm van indirecte doorwerking waarin doorwerking een neveneffect is van het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. Dit houdt in dat bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, de media of de wetenschap de aanbevelingen en conclusies overnemen. Deze vorm van indirecte doorwerking komt niet aan bod in dit onderzoek. Ten tweede is er sprake van indirecte doorwerking als aanbevelingen en conclusies op de lange termijn leiden tot een verandering in kennis, opvattingen en redeneringen van individuen of het provinciebestuur. Deze veranderingen dragen bij aan betere besluitvorming, beleidsvorming en beleidsuitvoering door en/of namens het provinciebestuur.¹³ Indirecte doorwerking is moeilijker te meten dan directe doorwerking aangezien het niet objectief vast te stellen is of beleidsveranderingen het gevolg zijn van het uitgebrachte advies of van andere factoren. Bij indirecte doorwerking gaat het dus voornamelijk om de beleving van het effect van de aanbeveling en conclusies.¹⁴

Directe en indirecte doorwerking zijn niet alleen van belang bij de bepaling van de reikwijdte van het begrip, maar worden tevens gezien als twee verschillende vormen van doorwerking. Deze begrippen komen dus later in dit hoofdstuk nogmaals aan bod.

3.2.3 Reikwijdte

Voor het bepalen van de reikwijdte van doorwerking in dit onderzoek, wordt de smalle definitie gebruikt in combinatie met een deel van de brede definitie. Het enkel gebruiken van de smalle, directe definitie van doorwerking is te beperkt. Hier is geen oog voor het maatschappelijk debat, terwijl dit de politieke agenda kan beïnvloeden. Wanneer aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer via het maatschappelijk debat op de politieke agenda komen en hierdoor beleid beïnvloeden, valt dit ook binnen de definitie van doorwerking zoals bedoeld in de onderzoeksvraag.

Het volledig overnemen van de brede definitie is echter te omvangrijk. Hier is ook oog voor de indirecte doorwerking van aanbevelingen en conclusies als neveneffect. De aanbevelingen en conclusies worden dan overgenomen door andere actoren dan het provinciebestuur. Dit is een situatie van doorwerking die in dit onderzoek niet relevant is. Omdat dit onderzoek zich puur richt op doorwerking binnen de provincie, wordt er van deze vorm van indirecte doorwerking geen gebruik gemaakt.

Concluderend is er sprake van doorwerking wanneer de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer de kennis, opvattingen en redeneringen van Statenleden en gedeputeerden beïnvloeden en/of wanneer de aanbevelingen en conclusies het besluitvormingsproces, beleidsvormingsproces of de beleidsuitvoering van het provinciebestuur beïnvloeden.

¹² Lemmens 2014.

¹³ Lemmens 2014.

¹⁴ *Van aanbeveling naar actie* 2016, p. 6.

3.3 Verschillende vormen van doorwerking

3.3.1 Inleiding

In de bestuurskundige literatuur bestaat geen eenduidig antwoord op de vraag hoe doorwerking zich kan uiten. Het is dus ingewikkeld om het begrip doorwerking goed te conceptualiseren. Grofweg kunnen er wel vier vormen van doorwerking onderscheiden worden: instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking.¹⁵ Deze vier vormen zijn geformuleerd door Bekkers e.a. (2004) en zien op doorwerking van Strategische Beleidsadvisering. In dit onderzoek worden de vier vormen van Bekkers gehanteerd, maar dan toegepast op de relatie tussen het provinciebestuur en de Noordelijke Rekenkamer. Hieronder worden de vier definities nader toegelicht. De hierboven besproken directe en indirecte doorwerking zijn geïntegreerd in de vier vormen van Bekkers.

3.3.1 Instrumentele doorwerking

Deze eerste vorm van doorwerking is gericht op de samenhang tussen de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer en het uiteindelijke beleid van de provincie.¹⁶ Bij instrumentele doorwerking worden de aanbevelingen en conclusies gezien als een instrument om maatschappelijke vraagstukken en beleidsproblemen aan te pakken. Dit houdt in dat de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten direct worden overgenomen en geïmplementeerd door het provinciebestuur. Vooral als de advisering zelf al een instrumenteel karakter heeft is dit een geschikte manier van doorwerking.

Het belangrijkste kenmerk van deze vorm is dat de aanbevelingen en conclusies direct doorwerken. De aanbevelingen en conclusies zijn direct toepasbaar op vraagstukken en leiden tot een verandering in beleid. Deze vorm van doorwerking kan onderzocht worden door na te gaan wat er met de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer gebeurt.¹⁷ Dit wordt nader toegelicht bij de operationalisering van doorwerking.

3.3.2 Conceptuele doorwerking

De tweede vorm van doorwerking die Bekkers onderscheidt, is conceptuele doorwerking. Dit houdt in dat de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer leiden tot een verandering in de kennis, opvatting of redenering van de Statenleden en gedeputeerden.¹⁸ Doordat de Noordelijke Rekenkamer een alternatief perspectief op een bepaald beleidsprobleem biedt, kunnen Statenleden en gedeputeerden anders gaan kijken naar een maatschappelijk thema. Dit kan leiden tot een verandering in beleid.¹⁹

Een kenmerk van conceptuele doorwerking is dat dit indirect is. Er verstrijkt een lange periode voordat de effecten van de aanbevelingen en conclusies zichtbaar worden. Het is daarnaast lastig om met zekerheid vast te kunnen stellen dat veranderingen in standpunten en beleid van het provinciebestuur veroorzaakt zijn door de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten.²⁰

¹⁵ Bekkers e.a. 2004, p. 24.

¹⁶ *Spelen met doorwerking* 2014, p. 17-18.

¹⁷ Bekkers e.a. 2004, p. 26.

¹⁸ Bekkers e.a. 2004, p. 24.

¹⁹ Bekkers e.a. 2004, p. 25.

²⁰ Bekkers e.a. 2004, p. 25.

3.3.3 Agenderende doorwerking

Bij deze vorm van doorwerking leiden de aanbevelingen en conclusies tot een nieuw thema op de politieke of maatschappelijke agenda.²¹ Het kan gaan om een onderwerp dat voor het onderzoek weinig aandacht kreeg, maar het kan ook een onderwerp zijn dat door publicatie van het rapport opnieuw aandacht krijgt. De Noordelijke Rekenkamer kijkt dan in haar onderzoek vooruit naar thema's die (mogelijk) in de toekomst relevant worden.²²

Kenmerkend voor deze vorm van doorwerking is het op de kaart zetten van een nieuw onderwerp. Het is van belang om twee manieren van agenderende doorwerking van elkaar te onderscheiden. Aangezien dit onderzoek zich slechts richt op doorwerking van aanbevelingen en conclusies in de drie noordelijke provincies, wordt er geen aandacht besteed aan de agenderende doorwerking voor zover dit slechts het maatschappelijk debat aanjaagt. Dit is anders wanneer het maatschappelijk debat uitmondt in een thema op de politieke agenda. In dat geval werken de aanbevelingen en conclusies indirect door.

3.3.4 Politiek-strategische doorwerking

De laatste vorm die Bekkers onderscheidt is politiek-strategische doorwerking. Dit houdt in dat de aanbevelingen en conclusies gebruikt worden om de machtspositie van één of enkele actoren te versterken. Deze machtspositie wordt dan gebruikt om politieke doelen te bereiken.

Een kenmerk van politiek-strategische doorwerking is dat de aanbevelingen en conclusies gebruikt worden voor de eigen belangen, in plaats van de maatschappelijke belangen. Bekkers geeft aan dat deze wijze van doorwerking vaak voorkomt in verschillende vormen. Allereerst is er de mogelijkheid dat de inhoud van de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer overeenkomt met het bestaande beleid. De aanbevelingen en conclusies krijgen dan een legitimerende functie. Maar ook wanneer de inhoud van de rapporten niet overeenkomen met het huidige beleid, zijn er actoren die zich aansluiten bij de aanbevelingen en conclusies om hun eigen positie in het debat te versterken.²³ Hier wordt uitgebreider op ingegaan bij de operationalisering.

3.3.5 Doorwerking van rekenkameronderzoek

De instrumentele en agenderende doorwerking worden met name van belang geacht in onderzoeken naar de doorwerking van aanbevelingen en conclusies van de rekenkamer. Deze vormen van doorwerking zijn, zoals gezegd, ook eenvoudiger te herkennen dan conceptuele en politiek-strategische doorwerking. Over de betekenis van conceptuele en politiek-strategische doorwerking van onderzoek van de rekenkamer is in de huidige bestuurskundige literatuur weinig bekend, omdat daar nog geen afdoende onderzoek naar is gedaan.²⁴ Dit doet echter niet af aan de relevantie van deze laatstgenoemde twee vormen. Daarom worden alle vier de vormen behandeld in dit onderzoek.

3.4 Overlap in de verschillende definities

Tussen de eerdergenoemde definities en vormen van doorwerking zitten veel overeenkomsten.

Bij de smalle definitie van doorwerking staat de relatie tussen het provinciebestuur en de Noordelijke Rekenkamer centraal.²⁵ De smalle definitie van doorwerking komt grotendeels overeen met de directe

²¹ Bekkers e.a. 2004, p. 26.

²² Bekkers e.a. 2004, p. 26.

²³ Bekkers e.a. 2004, p. 26.

²⁴ Hoekstra 2013.

²⁵ *Metten van doorwerking van rekenkamerproducten 2015.*

doorwerking. De aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer zijn dan direct toepasbaar door het provinciebestuur.²⁶ Directe doorwerking wordt ook wel instrumentele doorwerking genoemd. Dit komt doordat deze vorm van doorwerking gericht is op de samenhang tussen de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer en het uiteindelijke beleid van de provincie.²⁷

De brede definitie valt samen met indirecte doorwerking. Hier wordt gekeken naar de doorwerking van aanbevelingen en conclusies op de lange termijn. Indirecte doorwerking wordt in de literatuur ook wel samengetrokken met de conceptuele vorm van doorwerking²⁸, aangezien conceptuele doorwerking het beleid indirect doet veranderen. Daarnaast zijn ook de agenderende en politiek-strategische wijze van doorwerking een vorm van indirecte doorwerking en deze vormen vallen dus binnen de brede definitie.

Omdat de directe en indirecte wijze van doorwerking en de smalle en brede definitie van doorwerking onderdeel uitmaken van de vier vormen zoals omschreven door Bekkers, zullen enkel deze vier begrippen gehanteerd worden in dit onderzoek. Maar ook tussen deze vormen kan overlap ontstaan. Zo is het niet ondenkbaar dat agenderende en politiek-strategische doorwerking hetzelfde resultaat hebben als conceptuele doorwerking. Mochten de aanbevelingen en conclusies op de lange termijn doorwerken in het beleid, dan is er sprake van conceptuele doorwerking. Maar deze doorwerking kan best veroorzaakt zijn door strategische handelingen van individuen of doordat het via maatschappelijke organisaties op de politieke agenda terecht is gekomen. Dit doet echter niet af aan het eindresultaat.

3.5 Operationalisering

Doorwerking is een abstract begrip. Om dit te kunnen meten, moeten eerst een aantal indicaties voor de vier verschillende vormen van doorwerking geïdentificeerd worden. Dat gebeurt in deze paragraaf. De genoemde meetwijzen zijn niet absoluut en bieden slechts inzicht in de doorwerking van aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer.

3.5.1 Operationalisering van instrumentele doorwerking

Instrumentele doorwerking kan gemeten worden door te achterhalen hoeveel aanbevelingen en conclusies uit de rapporten (deels) in het beleid zijn verwerkt. Zoals eerder omschreven is er sprake van instrumentele doorwerking wanneer de aanbevelingen en conclusies overgenomen worden door het provinciebestuur. Dit is vaak terug te vinden in beleidsnotities, verslagen en soortgelijke documenten.²⁹ Een andere aanwijzing voor instrumentele doorwerking is het aantal vragen of moties in de vergaderingen van het provinciebestuur en verzoeken om nadere informatie vanuit de provincie.³⁰

3.5.2 Operationalisering van conceptuele doorwerking

Er is sprake van conceptuele doorwerking wanneer de Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en ook de ambtelijke organisatie bij de beleidsontwikkeling rekening houden met de aanbevelingen en

²⁶ Lemmens 2014.

²⁷ Lemmens 2014.

²⁸ Lemmens 2014.

²⁹ Van der Mark 2011, p. 3.

³⁰ Bekkers e.a. 2004, p. 33

conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer.³¹ Indicatoren van conceptuele doorwerking zijn het aantal verwijzingen naar de aanbevelingen en conclusies in strategische beleidsdocumenten en het duurzame karakter van de aanbevelingen en conclusies.³² Omdat er een lange periode overheen gaat voordat conceptuele doorwerking zichtbaar is, moet er rekening mee gehouden worden dat deze vorm van doorwerking lastig te meten is.

3.5.3 Operationalisering van agenderende doorwerking

Voor de agenderende doorwerking zoals in dit onderzoek onderzocht wordt, speelt de doorwerking buiten de provincie geen rol. De indicatoren die zich hierop richten, zijn dus buiten beschouwing gelaten. Het eerste meetpunt om agenderende doorwerking binnen de provincie te herkennen, zijn het aantal opgestarte, nieuwe beleidsinitiatieven. De tweede indicator is het aantal geagendeerde issues en toelichtingen in vergaderingen. Tot slot kan agenderende doorwerking ook plaatsvinden doordat het thema van het rapport tevens het thema is van studiedagen, symposia of congressen voor de organisatie.³³

3.5.4 Operationalisering van politiek-strategische doorwerking

Zoals in paragraaf 2.3.4 besproken, kan deze vorm van doorwerking zich op veel manieren uiten. Indicatoren voor politiek-strategische doorwerking zijn het legitimeren van bestaand beleid en het gebruik van gelegenheidsargumenten - ontleent aan de aanbevelingen en conclusies - ter versterking van de eigen positie. Daarnaast kan het rapport gebruikt worden als middel om een lastig dossier vooruit te schuiven. Bekkers noemt dit de 'ijskast-functie'. Een ander kenmerk is het besteden van aandacht aan de aanbeveling en conclusies, zonder het ontwikkelen van inhoudelijk beleid. De aanbevelingen en conclusies worden dan slechts gebruikt voor het creëren van symbolisch beleid. Tot slot wordt er bij deze vorm van doorwerking vaak een gedeelte van de aanbevelingen en conclusies selectief gebruikt. Omdat het vaak gissen is naar de politieke of strategische doelen die partijen beogen, is deze vorm van doorwerking lastig te herkennen.³⁴

3.6 Factoren voor doorwerking

Niet elke aanbeveling of conclusie van de Noordelijke Rekenkamer werkt door. In dit onderzoek wordt een poging gedaan te verklaren waarom sommige aanbevelingen en conclusies wel doorwerken en andere niet. Ronald Hoekstra heeft in 2013 een artikel geschreven over de meerwaarde van de rekenkamer, waarin hij een model introduceert om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten. Dit 'BACKTO' model bevat zes verklarende factoren voor doorwerking. Deze zes factoren overlappen gedeeltelijk met de factoren genoemd door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (hierna: NVRR). De factoren van Hoekstra zijn aangevuld met twee factoren van de NVRR. Deze lijst met in totaal 8 factoren is niet limitatief, maar wordt in dit onderzoek gehanteerd als startpunt om doorwerking te verklaren. Wanneer uit dit onderzoek andere factoren aan het licht komen, zal dit nader uitgezocht en toegelicht worden. Hieronder volgt een opsomming met toelichting van de 8 factoren van Hoekstra en de NVRR.

³¹ Van der Mark 2011, p. 3.

³² Bekkers e.a. 2004, p. 33.

³³ Bekkers e.a. 2004, p. 33.

³⁴ Bekkers e.a. 2004, p. 26 en 33.

3.6.1 Behoeftte van de doelgroep

Wanneer de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer aansluiten op een behoefte aan bepaalde kennis vanuit de provincie, is de kans groter dat er doorwerking plaatsvindt. Hoekstra noemt hier ook de mogelijkheid dat het onderzoek zelf deze behoefte creëert. In dat geval wordt een relevant thema in de schijnwerpers gezet, terwijl dit thema voor die tijd nog niet op de politieke agenda stond. Om goed aan te kunnen sluiten bij de behoefte van de doelgroep, is het van belang dat de rekenkamer goed en regelmatig contact heeft met het provinciebestuur. Door het volgen van het politieke debat kan de rekenkamer hier met haar onderzoek goed op aansluiten.³⁵

3.6.2 Attitude van de doelgroep

De opvattingen vanuit de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over rekenkameronderzoek draagt ook bij aan doorwerking. Er zijn Statenleden en gedeputeerden die vertrouwen hebben in het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer en hier ook de meerwaarde van inzien. Daar tegenover staan echter Statenleden en gedeputeerden die bij voorbaat geen voorstander zijn van de Noordelijke Rekenkamer. Dit kan te maken hebben met politieke motieven of met eerdere ervaringen met rekenkameronderzoek. De kans dat tegenstanders van rekenkameronderzoek de aanbevelingen en conclusies uit het rapport aannemen en door willen laten werken is zeer klein.³⁶

De attitude van de doelgroep heeft ook te maken met de organisatie van de rekenkamer. Welke positie vervult de Noordelijke Rekenkamer in de organisatie en heeft zij gezag? De samenstelling van de rekenkamer(commissie) is van belang. Het gaat hierbij om het profiel van de voorzitter, de deskundigheid van de onderzoekers, de ‘feeling’ met het veld, de omvang en de verscheidenheid binnen de rekenkamer. Ook de reputatie van de voorzitter en de reputatie van de andere raadsleden spelen een rol.³⁷

3.6.3 Communicatie naar de doelgroep

De manier van communiceren naar de doelgroep is ook van belang voor het al dan niet doorwerken van onderzoeksresultaten. De doelgroep in dit onderzoek bestaat uit de Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. Het gaat hier in eerste instantie om persoonlijke communicatie. In het algemeen geldt dat directe communicatie tussen de Noordelijke Rekenkamer en de doelgroep de kans op doorwerking vergroot. Daarnaast valt ook de verspreiding van het rapport onder communicatie. Hoe breder het rapport verspreid wordt, hoe groter de kans dat het rapport de aandacht trekt van de doelgroep.³⁸ De derde vorm van communicatie is de presentatie van het rapport. Dit gaat onder andere om de leesbaarheid van het onderzoeksrapport en de professionaliteit van de uitstraling. De presentatie van het rapport moet de doelgroep uitnodigen om zich te verdiepen. Er dient rekening gehouden te worden met de dikte van het rapport en het enthousiast en kernachtig overbrengen van de hoofdboodschap van het rapport tijdens de presentatie ervan aan het provinciebestuur. Hoe duidelijker en praktijkgericht de presentatie en het rapport is, hoe groter de kans dat de boodschap ervan overkomt bij de Statenleden en gedeputeerden.³⁹

³⁵ Hoekstra 2013.

³⁶ Hoekstra 2013.

³⁷ ‘Organisatie van de rekenkamer’, nvrr.nl.

³⁸ ‘Communicatie, presentatie en nazorg’, nvrr.nl.

³⁹ Hoekstra 2013.

3.6.4 Kwaliteit van het onderzoek

Dit is de factor waar de Noordelijke Rekenkamer zelf heel veel invloed op heeft. Het gaat hier om het belang van het hanteren van een correcte methodologie, dat wil zeggen het correct hanteren van wetenschappelijke werkwijzen. Rekenkamers zijn niet zonder reden veel bezig met kwaliteit en kwaliteitsontwikkeling van hun onderzoek. Als de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek te wensen overlaat, is de kans op doorwerking van de aanbevelingen en conclusies vrijwel nihil.⁴⁰

De kwaliteit van het onderzoek bestaat uit verschillende elementen. Allereerst moet het onderwerp van het onderzoek actueel en politiek relevant zijn. Je ziet hier een overlap met de eerste factor, de behoefte van de doelgroep. Daarnaast moeten de juiste methoden en technieken toegepast worden, het onderzoek moet betrouwbaar en controleerbaar zijn. Het rapport moet getuigen van een evenwichtige beoordeling en moet toegesneden zijn op de situatie. De aanbevelingen zijn bruikbaar, specifiek, concreet, doelgericht en beleidsinhoudelijk. Tot slot spreekt het voor zich dat het rapport goed leesbaar en passend vormgegeven is.⁴¹ Ook hier zit overlap met een andere factor, de communicatie naar de doelgroep.

3.6.5 Timing van het onderzoek

Van groot belang voor doorwerking van de aanbevelingen en conclusies uit het onderzoek is dat de resultaten ervan komen op een moment dat het onderwerp aandacht heeft op de politieke agenda. Onder timing worden de volgende aspecten verstaan: het moment waarop het onderzoek wordt gestart, de doorlooptijd van het onderzoeksproces en de tijdigheid of timing van de resultaten. De resultaten moeten uiteraard bekend worden gemaakt voordat het onderzochte probleem is opgelost. Ook het moment waarop de uitkomsten in de politieke arena bekend worden is een aspect van timing. Er moet op dat moment wel aandacht, tijd en interesse zijn voor het rapport. Tot slot is ook de incubatietijd van het onderzoek een aspect.⁴²

Een goede timing is lastig. Dit heeft onder andere te maken met de lange doorlooptijd van onderzoek. Een thema kan op het moment van de start van het onderzoek uiterst relevant zijn, maar tegen de tijd van bekendmaking van de onderzoeksresultaten niet meer. Rekenkamers moeten dus in feite een soort vooruitziende blik hebben, in die zin dat ze bij het opstellen van hun onderzoeksplan al nadenken over een geschikt moment van publicatie. Als bepaalde onderzoeksresultaten namelijk niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar goed aansluiten op de politieke en bestuurlijke agenda van dat moment, is de kans op doorwerking van de aanbevelingen en conclusies van het onderzoek het grootst.⁴³

3.6.6 Onderwerp van het onderzoek

Het onderwerp van het onderzoek moet nauwkeurig worden uitgezocht. Dat houdt niet alleen verband met de hierboven onder 2.6.5 genoemde timing van een bepaald onderwerp op de politieke agenda, maar misschien nog wel meer met de politieke gevoeligheid van het thema zelf. Dit kan twee kanten op werken. Enerzijds krijgt een rapport over een politiek gevoelig thema vaak veel aandacht, zowel binnen de politiek als daarbuiten. Anderzijds kan het thema van een bepaald rapport ook zo gevoelig liggen dat goede inhoudelijke behandeling in het provinciebestuur niet meer mogelijk is. Politieke belangen gaan dan de boventoon voeren. Het is dus zaak om onderwerpen van onderzoek

⁴⁰ Hoekstra 2013.

⁴¹ 'Kwaliteit van onderzoek(srapport)', nvrr.nl.

⁴² 'Timing van onderzoek', nvrr.nl.

⁴³ Hoekstra 2013.

nauwkeurig te selecteren, zodat politieke ‘problemen’ voor de doorwerking voorkomen worden en er een gevarieerd onderzoeksprogramma is.⁴⁴

3.6.7 De omgevingsfactoren en politieke context

De omgeving waarin de rekenkamer zich bevindt, beïnvloedt de doorwerking. Er kunnen drie relevante omgevingsfactoren onderscheiden worden. Allereerst zijn er de politiek-bestuurlijke factoren. Rekenkameronderzoek is vaak bestemd voor de Provinciale Staten en komt hierdoor direct in de politieke arena terecht.⁴⁵ De samenstelling van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten speelt daarom een belangrijke rol. Ook de (politieke) verschillen in de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn bepalend. De meningen over het positieve of negatieve effect van deze verschillen zijn echter verdeeld. Daarnaast heeft ook de politiek-bestuurlijke actualiteit invloed op doorwerking. Bij een groot politiek belang bestaat het risico dat de aanbevelingen en conclusies wel politiek-strategisch doorwerken, maar uiteindelijk niet tot een beleidsverandering leiden.⁴⁶

De tweede vorm noemt de NVRR de organisatieafhankelijke factoren. Wanneer de organisatiecultuur zich verzet tegen verandering, is de kans op doorwerking klein. Voor het beoordelen hiervan kan gekeken worden naar de mate van politisering van thema’s, de hindermacht die uitgaat van partijen, de verandercultuur en de mate van draagvlak dat in de organisatie verworven kan worden voor doorwerking van de aanbevelingen en conclusies.⁴⁷

De derde relevante omgevingsfactor heeft betrekking op het beleidsveld. Het provinciale beleid kan tot stand komen in samenwerking met maatschappelijk organisaties. Wanneer het beleidsveld beheerst wordt door deze organisaties en professionals, zullen zij de aanbevelingen en conclusies moeten steunen. Zonder deze steun wordt doorwerking lastig.⁴⁸

De Noordelijke Rekenkamer kan de genoemde factoren niet beïnvloeden, maar de doorwerking kan wel vergroot worden door hier rekening mee te houden en in te spelen op kansen die zich voordoen.

3.6.8 Betrokkenheid bij het onderzoeksproces

Door het streven naar een goede interactie van de Statenleden en gedeputeerden kan de rekenkamer inspelen op veranderende inzichten, behoeften en wensen. Deze interactie zit niet alleen in de communicatie rondom de publicatie van het rapport zoals besproken in paragraaf 2.6.3, maar ook in de interactie tijdens de voorbereiding, tijdens de uitvoering en bij de presentatie. Wanneer de doelgroep betrokken wordt bij het gehele onderzoeksproces, is de kans op doorwerking groter.⁴⁹

3.6.9 Verhouding tussen de factoren

In bovenstaande toelichting op de verschillende factoren zit enige overlap. Zo zorgt betrokkenheid van de provincie bij het onderzoeksproces vaak voor een onderzoek dat voldoet aan de behoefte van de doelgroep en houdt een actueel onderzoeksthema vaak verband met de timing van het onderzoek. Toch zijn alle factoren ook los van elkaar te identificeren als mogelijke verklaringen voor doorwerking van beleid. Deze lijst met factoren is onder te verdelen in twee categorieën. Allereerst is er de categorie met kwalitatieve factoren. Tot deze categorie behoren de behoefte van de doelgroep, de

⁴⁴ Hoekstra 2013.

⁴⁵ Lemmens 2014.

⁴⁶ ‘Omgevingsfactoren en (politieke) context’, nvrr.nl.

⁴⁷ ‘Omgevingsfactoren en (politieke) context’, nvrr.nl.

⁴⁸ ‘Omgevingsfactoren en (politieke) context’, nvrr.nl.

⁴⁹ ‘Betrokkenheid bij onderzoeksproces’, nvrr.nl.

communicatie naar de doelgroep, de kwaliteit van het onderzoek, het onderwerp van het onderzoek en de betrokkenheid bij het onderzoeksproces. Dit zijn factoren die te maken hebben met het onderzoek en zijn dus factoren waar de Noordelijke Rekenkamer zelf invloed op heeft. Daarnaast zijn er externe factoren. Hieronder vallen de attitude van de doelgroep, de omgevingsfactoren en de politieke context. Op deze twee factoren kan door de Noordelijke Rekenkamer moeilijk tot geen invloed uitgeoefend worden.

Wanneer er voldaan is aan alle kwalitatieve voorwaarden betekent dit dus niet dat de aanbevelingen en conclusies ook daadwerkelijk doorwerken. De externe factoren spelen daarbij zeker ook een rol. De kwalitatieve voorwaarden zijn wel net zo relevant als de externe factoren. Andersom geldt namelijk dat de kans op doorwerking vrijwel nihil is, wanneer er niet aan de kwalitatieve eisen is voldaan.⁵⁰

⁵⁰ Lemmens 2014.

4. Enquêteonderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken wij de resultaten van de door ons uitgezette enquête. We gaan in op het oordeel van onze 32 respondenten over het werk van de Noordelijke Rekenkamer (tabel 4.1). Hierna komen de algemene ervaringen van de respondenten met de mate en manier van doorwerking van de conclusies en aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer aan bod. In deze paragrafen komen steeds de antwoorden op de vragenlijst van deze 32 respondenten aanbod. Ten slotte gaan wij in op de individuele rapporten en de ervaringen die daarbij naar voren zijn gekomen. Bij de behandeling van de individuele rapporten bespreken wij steeds de antwoorden van 30 respondenten, aangezien 2 respondenten aangegeven hebben niet inhoudelijk bekend te zijn met rapporten van de Noordelijke Rekenkamer en daar dus ook geen vragen over hebben kunnen beantwoorden.

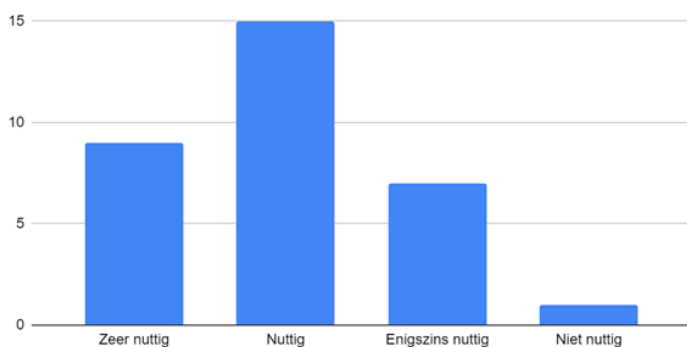
Tabel 4.1: Spreiding respondenten.

Provincie	Ambtenaar	Statenlid	Gedeputeerde	Totaal
Drenthe	11	2	0	13
Friesland	3	5	0	8
Groningen	6	5	0	11
Totaal	20	12	0	32

4.2 Algemeen oordeel over het werk van de Noordelijke Rekenkamer

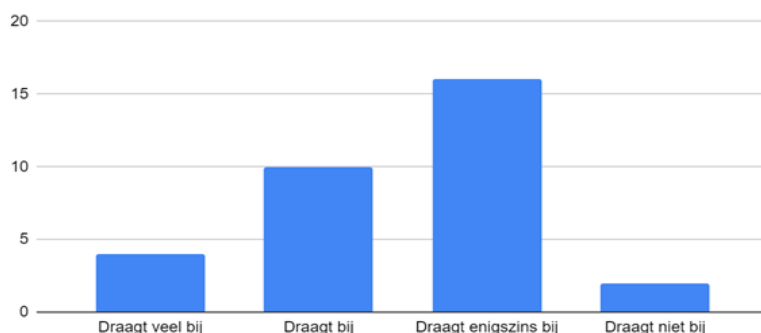
De meerderheid van de respondenten geeft aan het werk van de Noordelijke Rekenkamer als nuttig te ervaren. Slechts één persoon geeft aan het werk niet nuttig te vinden (zie diagram 4.1).

Diagram 4.1: Vindt u het werk van de Noordelijke Rekenkamer nuttig?



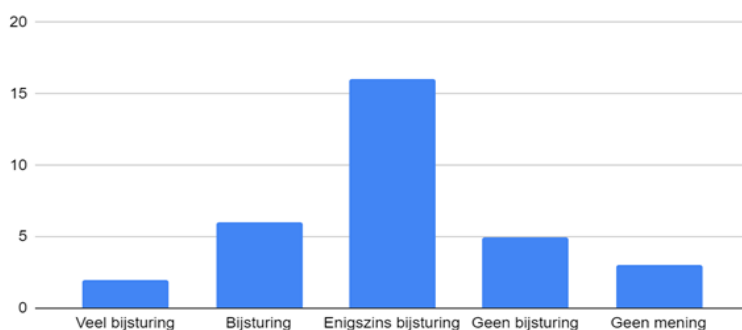
Het werk van de Noordelijke Rekenkamer draagt volgens de respondenten bij aan de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering (zie diagram 4.2).

Diagram 4.2: Vindt u dat het werk van de Noordelijke Rekenkamer bijdraagt aan beleidsontwikkeling en uitvoering?



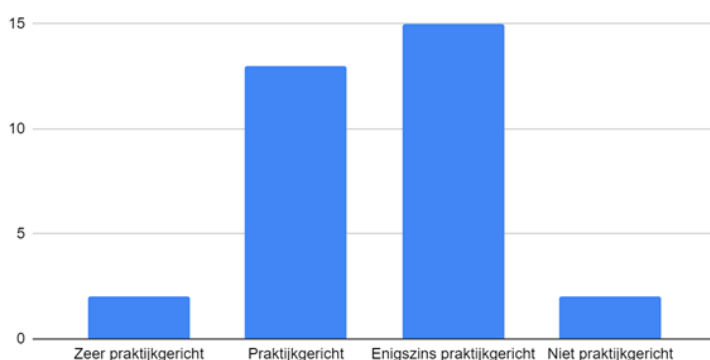
Het werk van de Noordelijke Rekenkamer draagt met name bij aan beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De onderzoeken zorgen in mindere mate voor bijsturing van het huidige beleid (zie diagram 4.3).

Diagram 4.3: Vindt u dat het werk van de Noordelijke Rekenkamer zorgt voor bijsturing van huidig beleid?



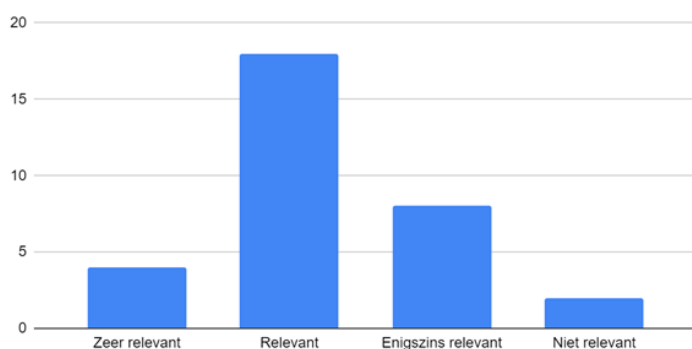
Bijsturing vindt dus wel plaats, maar in mindere mate. Ruim 85% van de respondenten vindt verder dat het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer praktijkgericht is (zie diagram 4.4).

Diagram 4.4: Vindt u de inhoud van de rapporten praktijkgericht?



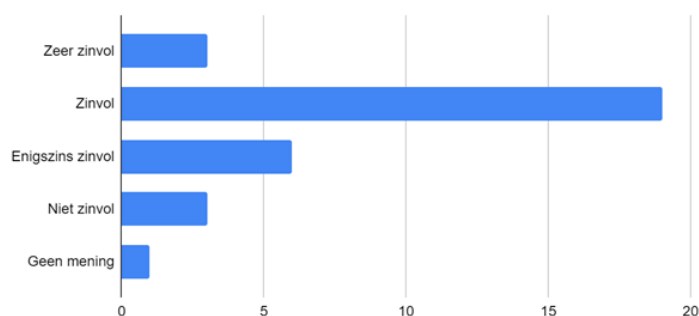
Ook geeft meer dan 80% van de respondenten aan de rapporten (enigszins) relevant te vinden (zie diagram 4.5). Over het algemeen hebben de respondenten vertrouwen in het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Slechts één respondent geeft aan dat er geen vertrouwen is. Het werk dat de Noordelijke Rekenkamer verricht heeft voor de respondenten ook (enigszins) meerwaarde.

Diagram 4.5: Vindt u de rapporten relevant?



De Noordelijke Rekenkamer geeft zelf aan onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. De respondenten ervaren het onderzoek naar deze aspecten in het algemeen als zinvol. Hierbij wordt het onderzoek naar de rechtmatigheid als meest zinvol bestempeld (zie diagram 4.6). Ongeveer 70% van de respondenten geeft aan dat het onderzoek naar dat aspect (enigszins) zinvol is.

Diagram 4.6: Ik ben van mening dat de Rekenkamer zinvol onderzoek doet naar de rechtmatigheid van het gevoerde beleid.



Opvallend is dat respondenten terughoudend zijn in hun oordeel over het werk van de Noordelijke Rekenkamer (zie diagram 4.7 en 4.8). Er zijn meerdere stellingen voorgelegd met betrekking tot het werk van de Noordelijke Rekenkamer. De antwoorden zeer zinvol, zeer relevant, veel meerwaarde, etc. komen weinig voor. Ditzelfde geldt voor de antwoorden niet zinvol, geen meerwaarde, geen vertrouwen etc.

Diagram 4.7: Heeft u in het algemeen vertrouwen in de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer?

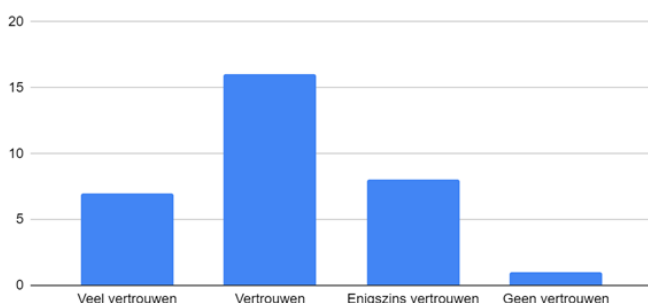
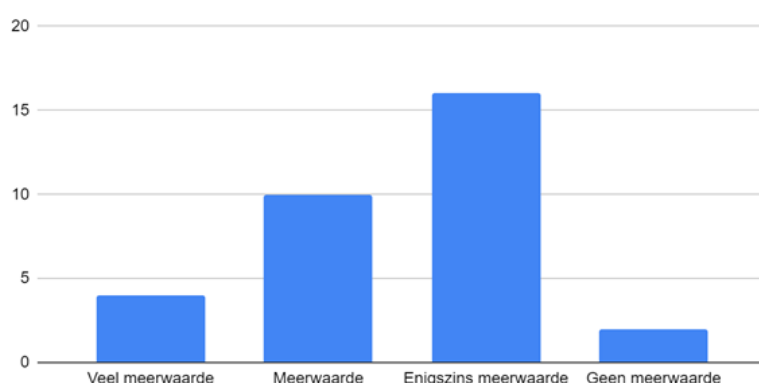


Diagram 4.8: Heeft het Rekenkameronderzoek voor u meerwaarde?



4.3 Algemene ervaring met doorwerking van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer

We hebben de respondenten gevraagd naar de termijn waarbinnen de onderzoeksrapporten tot verandering in het beleid leiden. De respondenten antwoorden hier redelijk verdeeld op. 13 respondenten geven aan dat er sprake is van een combinatie tussen lange termijn doorwerking, korte termijn doorwerking en geen doorwerking. Eén respondent verwoordt het als volgt:

“Soms zijn adviezen goed toepasbaar, zeer relevant en is er veel draagvlak of politieke druk om te acteren. Er zijn ook adviezen die theoretisch zijn en lastig uitvoerbaar.”

Een andere respondent vat de gang van zaken als volgt samen:

“Afhankelijk van de inhoud van het onderzoek kan het leiden naar een accent op of aandacht voor dit aspect in een nieuw beleidskader. Maar ook na afloop van een beleidscyclus of visie kan een aandachtspunt uit een rekenkameronderzoek hierin meegenomen worden: bijvoorbeeld dat er expliciet aandacht is voor een evaluatiemeting na afloop van een beleidsvisie en in opstart naar een nieuwe visie.”

Over de vraag of de onderzoeken relevant zijn voor één, dan wel meerdere beleidsterreinen, zijn de respondenten zeer verdeeld. Op basis van dit resultaat is geen eenduidige conclusie te trekken over de spreiding van de beleidsterreinen waarop een bepaald rapport betrekking heeft/inzichten biedt.

De volgende vraag betrof het soort debat dat onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer aanwakkeren. Van de acht opties die wij aangeboden hebben (zie bijlage 4 voor de overige antwoordopties), koos 28% voor de optie dat de rapporten het politieke debat aanwakkeren, maar geen invloed hebben op het maatschappelijke debat. Hierover zegt één respondent:

“De Noordelijke Rekenkamer is te eenzijdig politiek gericht. Veel burgers en belangenorganisaties interesseren zich amper voor wat er politiek speelt. Men vindt de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer 'incrowd'.”

Een ander:

“Ik denk dat Noordelijke Rekenkamer rapporten vooral bij Provinciale Staten spelen. Voor het maatschappelijk debat zijn de onderzoeken te specifiek en sluiten de onderzoeken te weinig aan bij de beleving van inwoners.”

Ook de optie dat de rapporten het politieke debat aanwakkeren en daardoor ook het maatschappelijke debat aanwakkeren kreeg relatief veel stemmen. Hierover zegt één respondent:

“Maatschappelijk debat vindt pas plaats als er problemen zijn in de Staten en de pers dit overneemt.”

Ten slotte geeft een relatieve meerderheid van de respondenten aan dat de rapporten zowel gebruikt worden voor het legitimeren van het huidige beleid, als ook om de eigen positie/positie van de partij te versterken, als ook in het eigen belang van de individu/partij én het maatschappelijk belang. Antwoorden die veel terugkomen, komen samengevat neer op:

“De neiging bestaat toch om in rekenkamerrapporten op zoek te gaan naar elementen die in het eigen straatje passen.”

We kunnen op basis van de resultaten bij deze vragen stellen dat er zeer vaak een combinatie van verschillende vormen van doorwerking wordt gerapporteerd door de respondenten. Dit kan verklaard worden doordat gevraagd werd naar de algemene indruk. Door de grote verscheidenheid aan rapporten, zullen niet alle respondenten de antwoorden op de algemene vragen gebaseerd hebben op dezelfde rapporten. Het is aannemelijk dat een grote variatie in de rapporten dus ook leidt tot een grote verscheidenheid in de mate en wijze van doorwerking.

4.4 Bekendheid met de individuele rapporten

Wij hebben de respondenten 17 rapporten van de Noordelijke Rekenkamer (gepubliceerd tussen 2012 en 2018) voorgelegd. Dit wijkt af van de achttien rapporten die wij in dit onderzoek behandelen. Hiervoor is gekozen, omdat het laatste rapport in maart 2020 gepubliceerd is. Hierover valt qua doorwerking nog weinig te zeggen, waardoor dit rapport niet is meegenomen in de enquête. De meerderheid van de respondenten geeft aan bekend te zijn met één à twee rapporten, waarbij er vijf mensen bekend zijn met tien of meer rapporten. Het meeste recente rapport is het meeste aangevinkte rapport. Er zit een heel sterk verband tussen de publicatiedatum van een rapport en het aantal keren dat het rapport door de respondenten herkend werd. Dit kan verklaard worden door het feit dat een recenter rapport verser in het geheugen zit dan een ouder rapport. 15 respondenten zijn namelijk bekend met het eindrapport *Energie in transitie*. 30% van de respondenten heeft aangegeven de meeste inhoudelijk kennis te hebben van dit rapport. De twee andere meest herkende rapporten *Internet, en een beetje snel graag* (tien keer aangevinkt) en *Met de bus naar de stad* (negen keer aangevinkt). Er is geen enkel rapport dat door niemand herkend wordt. Slechts twee respondenten kennen geen enkel rapport. Over elk rapport zijn ook ten minste eenmaal de inhoudelijke vragen beantwoord. In tabel 4.2 staat de lijst met rapporten en hoe vaak deze herkend zijn door de respondenten.

Tabel 4.2: Spreiding herkende rapporten.

Rapport	Aantal
Eindrapport energie in transitie een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie	15
Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincies	10
Met de bus naar de stad. Openbaar vervoer in perifere gebieden	9
Werk het? Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten	9
Het krimpbeleid	8
Eindrapport Het Waddenfonds gemonitord	8
Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking	7
Grip op kwaliteit. Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving	7
Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen	7
Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet	6
Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering	5
Naar een Noordelijke kenniseconomie	5
Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde	5
Onderhoud infrastructuur	5
Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale in Harlingen	4
Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland	4
Energie in beweging. Van zaaien naar oogsten	3

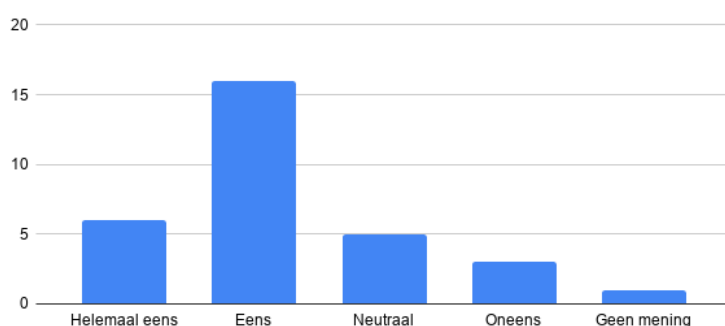
4.5 Onderzoeksthema en onderzoeksrapport

We hebben onze respondenten vragen voorgelegd over een door hen gekozen individueel onderzoeksrapport. De resultaten die wij in deze en de volgende paragraaf zullen behandelen zijn gebaseerd op de ervaringen van onze respondenten met een bepaald individueel rapport. In deze fase van de enquête hadden we nog de beschikking over 30 respondenten. Bij de vraag over bekendheid met de rapporten hebben twee respondenten aangegeven geen enkel rapport te kennen. Zij hebben dan ook geen inhoudelijke vragen over een rapport gekregen. De resultaten die wij hier bespreken zijn dan ook steeds gebaseerd op

4.5.1 Onderzoeksthema en onderzoeksproces

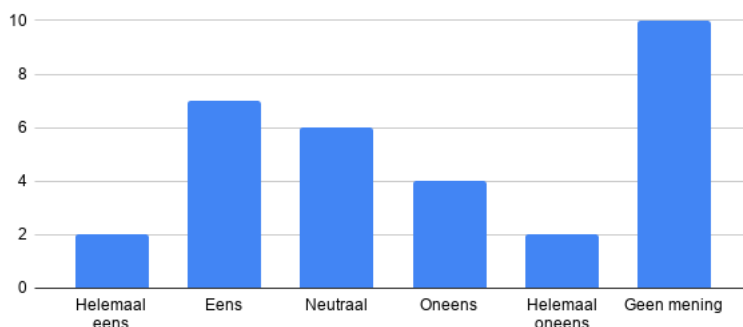
Van de respondenten zegt 70% het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat het onderzoeksthema ten tijde van de start van het onderzoek, aansluit bij het politieke debat (zie diagram 4.9).

Diagram 4.9: Het onderzoeksthema sloot (ten tijde) van het onderzoek aan bij het politiek debat.



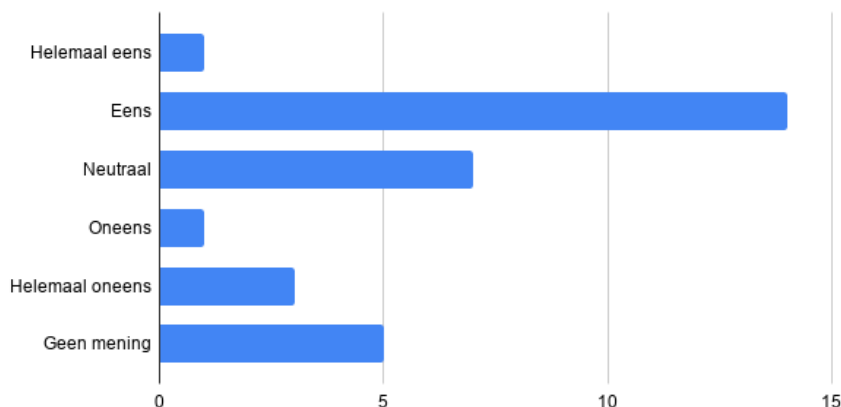
Ook wordt door de meerderheid gesteld dat de Statenleden de mogelijkheid hebben gehad input te leveren bij de samenstelling van het onderzoeksprogramma van de Noordelijke Rekenkamer én dat deze input ook daadwerkelijk een rol gespeeld heeft bij de samenstelling. Verder is 60% van de respondenten het (helemaal) eens met de stelling dat de Statenleden betrokken zijn geweest bij het proces van het door hen gekozen onderzoek (zie diagram 4.10).

Diagram 4.10: De input van Statenleden heeft een rol gespeeld bij de vaststelling van het onderzoeksprogramma.



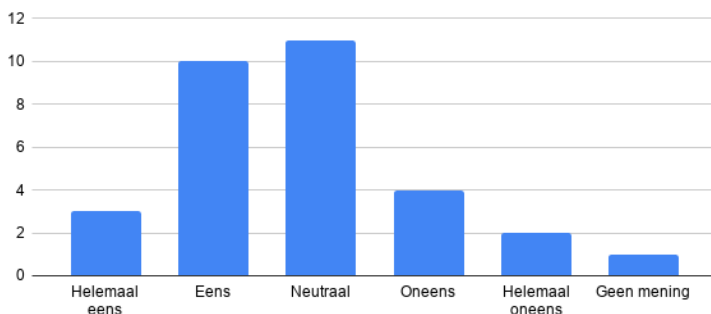
Een relatieve meerderheid van de respondenten geeft aan dat de Noordelijke Rekenkamer de juiste werkwijze hanteert in haar onderzoek. Hier is ongeveer 40% het helemaal mee eens en is ruim 23% neutraal (zie diagram 4.11).

Diagram 4.11: De Noordelijke Rekenkamer heeft de juiste werkwijze gehanteerd in het onderzoek.



De meerderheid van de respondenten vindt het onderzoeksthema ten tijde van publicatie relevant. Daarnaast geeft één derde van de respondenten aan dat het onderzoeksthema destijds politiek gevoelig lag (zie diagram 4.12).

Diagram 4.12: Het onderzoeksthema lag ten tijde van publicatie politiek gevoelig.

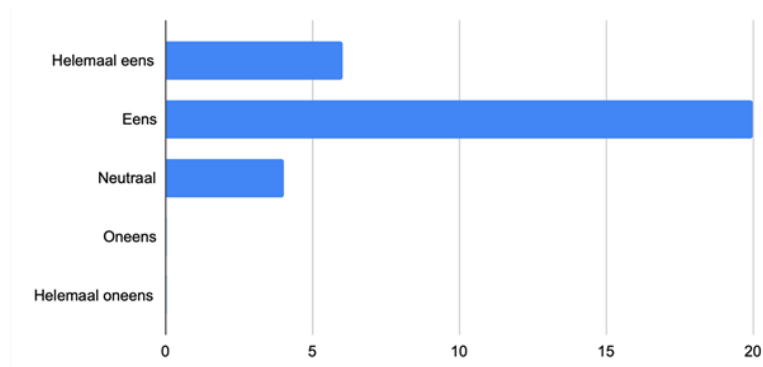


Elf respondenten staan hier neutraal in. Als laatste stellen de respondenten dat het onderzoeksthema weinig terugkomt op studiedagen, symposia en/of congressen. Slechts vier van hen zeggen dat het wel terugkomt.

4.5.2 Het onderzoeksrapport zelf en de publicatie ervan

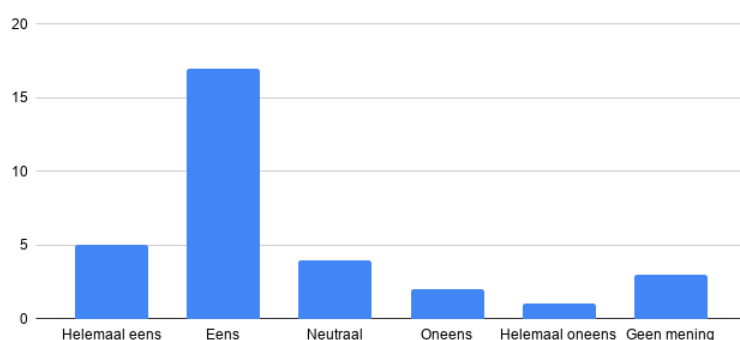
Driekwart van de respondenten geeft aan het hele rapport te hebben gelezen. Verder werden vooral aanbevelingen en conclusies veel gelezen. Geen enkele respondent vindt het gekozen rapport slecht leesbaar (zie diagram 4.13).

Diagram 4.13: Het rapport is goed leesbaar.



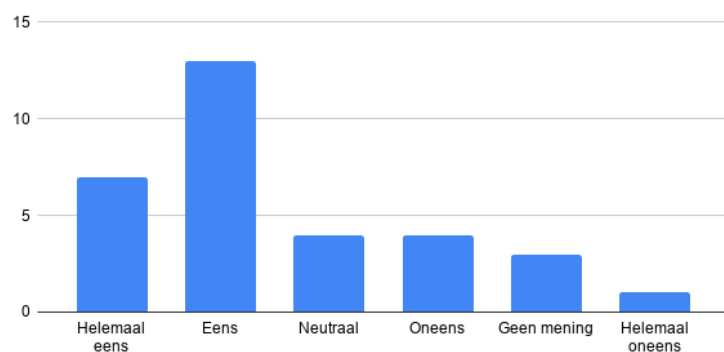
Over de helderheid van de boodschap en de formulering van de aanbevelingen en conclusies van het rapport van de Noordelijke Rekenkamer zijn de respondenten over het algemeen te spreken. 21 mensen vinden die boodschap (volledig) helder (zie diagram 4.14) en 16 mensen geven aan dat de aanbevelingen en conclusies helder geformuleerd zijn.

Diagram 4.14: De boodschap van het rapport is helder overgekomen in de presentatie van de Noordelijke Rekenkamer.



Daarnaast stelt ruim 60% van de respondenten dat de mogelijkheid om vragen te stellen tijdens de presentatie van het rapport voldoende en naar wens is. Daarnaast was, op het moment van publicatie, het rapport relevant (zie diagram 4.15).

Diagram 4.15: Op het moment van publicatie was het rapport relevant.



4.6 Doorwerking van de onderzoeksrapporten

In deze paragraaf worden de verschillende vormen van doorwerking besproken. De resultaten uit de enquête worden uiteengezet in het licht van de vier vormen van doorwerking, te weten: instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking. Op basis van de resultaten van de enquête kunnen wij aangeven in hoeverre bepaalde vormen van doorwerking al dan niet door onze respondenten worden herkend in de door hen geselecteerde rapporten.

4.6.1 Instrumentele doorwerking

Zoals aangegeven in het theoretisch kader kan instrumentele doorwerking gemeten worden door vast te stellen hoeveel aanbevelingen en conclusies geleid hebben tot wijzigingen in het beleid, de beleidsuitvoering en/of andere aspecten waar deze betrekking op hebben. Verder kan ook het aantal ingediende moties, gestelde vragen binnen het provinciebestuur en beleidsnotities over het betreffende onderwerp een indicator zijn van instrumentele doorwerking.

Wij hebben onze respondenten dan ook gevraagd op welke aspecten de aanbevelingen en conclusies uit het door hen gekozen rekenkameronderzoek betrekking hebben en of deze aanbevelingen en conclusies ook tot veranderingen geleid hebben. Ook hebben we gevraagd of er moties zijn ingediend en of er vragen gesteld zijn tijdens de behandeling van het onderzoeksrapport binnen de provinciale politiek.

Moties, vragen en beleidsnotities

Naar aanleiding van het rapport worden over het algemeen niet vaak moties ingediend of vragen gesteld. Slechts 11 van de 30 respondenten geven aan dat er moties zijn ingediend of vragen zijn gesteld (zie diagram 4.16). Deze 11 respondenten zijn gevraagd een toelichting te geven op hun antwoord. Hieruit blijkt dat het verschilt of het gaat om indienen van moties of stellen van vragen. Zo stelt een respondent:

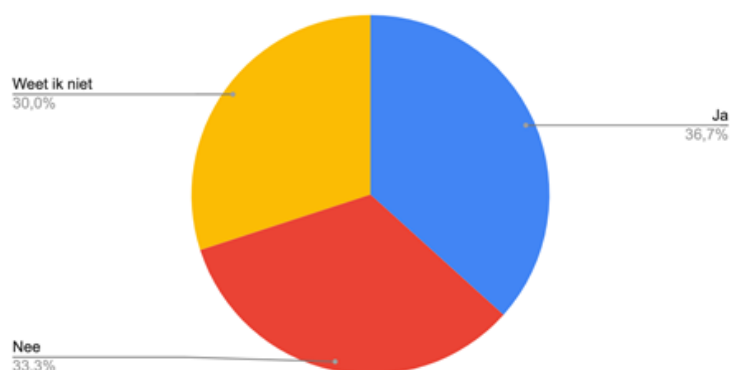
“Er zijn meerdere moties ingediend die uiteindelijk hebben geleid tot een kleine maar relevante aanpassing van de aanbevelingen uit het rapport.”

Terwijl een andere respondent stelt:

“Er zijn veel vragen gesteld over dit onderwerp, maar volgens mij zijn er geen moties ingediend.”

Wat hier ook opvalt is dat 9 van de 30 respondenten aangeven niet te weten of er moties zijn ingediend of vragen zijn gesteld. Dit is mogelijk te verklaren uit het feit dat deze vragen ook aan ambtenaren zijn voorgelegd en zij niet actief zijn in de Staten. Op de vraag of de aanbevelingen en conclusies uit het rapport zijn terug te vinden in beleidsnotities, verslagen en soortgelijke documenten reageert men verdeeld. 1 respondenten weten het niet. 9 respondenten stemmen voor en 9 respondenten stemmen tegen.

Diagram 4.16: Naar aanleiding van het rapport zijn moties ingediend en vragen gesteld.



Beleid

16 respondenten geven aan dat het door hun gekozen rapport een verandering vraagt van het beleid zelf. Er kan echter gesteld worden dat het rapport niet geleid heeft tot een beleidswijziging (zie diagram 4.17). Op de vraag waarom dit het geval is, vat één respondent het merendeel van de antwoorden van de andere respondenten treffend samen:

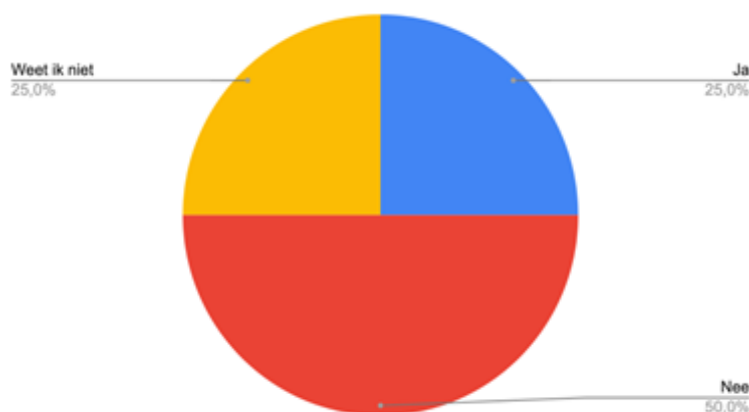
“Het beleid was al redelijk in lijn met het advies van de Rekenkamer.”

Een ander stelt:

“De conclusies van de Noordelijke Rekenkamer zijn vaak mosterd na de maaltijd en daardoor niet altijd even relevant. Het is lastig om er dan nog wat mee te doen, want je hebt ook een politieke aanleiding nodig om iets met de conclusies te doen.”

Volgens de respondenten was de in het rapport genoemde beleidskwestie al bekend en werd er reeds aan gewerkt, waardoor wijzigingen in het beleid niet het gevolg waren van het rekenkameronderzoek.

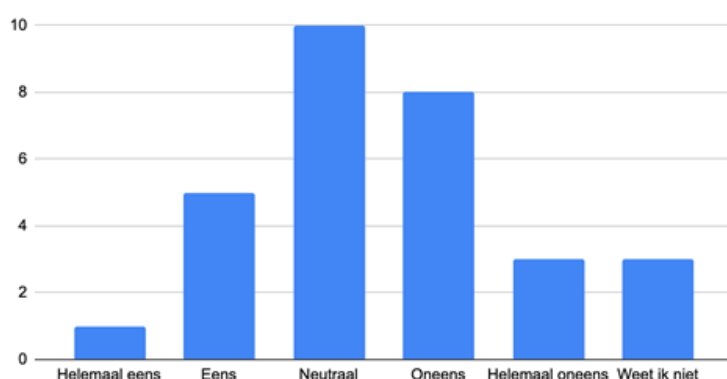
Diagram 4.17: Naar aanleiding van het rapport is het beleid zelf gewijzigd.



Beleidsuitvoering

Het rapport is over het algemeen ook relevant voor de uitvoering van het beleid. Ook hier is dat een relatief grote groep het niet eens met deze stelling. 16 respondenten zijn het eens met deze stellingen tegenover 11 respondenten die het hier niet mee eens zijn. Er kan hier wederom gesteld worden dat, naar aanleiding van het rapport, de uitvoering van het beleid vaak niet gewijzigd is (zie diagram 4.18). Ook dit heeft te maken met het feit dat de Noordelijke Rekenkamer soms al positief is over de gehanteerde werkwijze of dat de in het rapport genoemde uitvoeringsproblematiek al bekend is.

Diagram 4.18: Na publicatie van het rapport vinden er zichtbare wijzigingen in de uitvoering plaats.



Financiering

Slechts 6 respondenten hebben aangegeven dat het gekozen rapport betrekking heeft op de financiering. Indien het rapport toch relevant was voor de financiering, dan had het vaak te maken met de verhoging van het budget. Hier kwam dan wel naar voren dat een door de Noordelijke Rekenkamer voorgestelde wijziging in de financiering niet altijd overgenomen wordt. Een van de respondenten zegt, ons inziens opvallend:

“Er bestond daar geen directe noodzaak toe.”

We kunnen dus stellen dat er dan een verschil van inzicht bestaat tussen het belang van wijziging van financiering tussen de Noordelijke Rekenkamer en de provinciale politiek.

Informatievoorziening

Het rapport was vaak wel relevant voor de informatievoorziening, aldus 19 respondenten. De meningen zijn verdeeld over of naar aanleiding van het rapport de informatievoorziening is gewijzigd. 8 van hen zeggen dat dit wel het geval is en ook 8 stellen dat dit niet het geval is. Een van de respondenten die deze vraag bevestigend beantwoordt, stelt:

“We rapporteren nu veel meer over CO₂, terwijl we er nauwelijks over gaan. Ik vergelijk het ook wel eens met: we kunnen ook rapporteren hoeveel Poolse nummerplaten er op de ringweg rijden, maar invloed erop hebben we niet.

In het geval van CO₂- uitstoot hebben we ook maar nauwelijks invloed. Het suggereert dat de provincie enorm kan sturen op CO₂, terwijl dat waar we op kunnen sturen de hoeveelheid duurzame energie op land (in MegaWattuur) is).

Ik heb sterk het gevoel dat er sprake is geweest van een tunnelvisie in dit onderzoek.”

Een respondent die aangaf dat de informatievoorziening niet gewijzigd is, stelt, in lijn met vaker genoemde oorzaken voor het niet doorvoeren van wijzigingen op basis van een rapport van de Noordelijke Rekenkamer:

“Het rapport droeg bij aan inzicht in de reguliere informatievoorziening die al niet veel te wensen overliet.”

Overige aspecten

Verder geven de respondenten bijna nooit aan dat een rapport relevant is voor een ander terrein dan de bovengenoemde terreinen. Veranderingen betreffende overige aspecten worden dan ook niet

genoemd. Dat deze optie nauwelijks gekozen is, kan ook te maken hebben met het feit dat respondenten dan zelf zouden moeten aangeven op welk terrein het rapport zich dan wel begeeft, hetgeen niet altijd makkelijk zal zijn.

Instrumentele doorwerking per provincie

De respondenten uit de provincie Drenthe zijn van mening dat de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer eigenlijk niet leiden tot verandering van het beleid. Slechts één van de respondenten geeft aan dat de rapporten van de Noordelijke rekenkamer direct leiden tot verandering van het beleid. Dit is wel afhankelijk van de inhoud van het onderzoek. De conclusie is dat er in de provincie Drenthe amper sprake is van instrumentele doorwerking.

Het meest positief zijn de respondenten uit de provincie Groningen. Slechts één respondent stelt dat de rapporten niet leiden tot verandering van het beleid. Het overgrote deel van de respondenten stelt dat rapporten op zowel korte, als op lange termijn leiden tot verandering van het beleid. In de provincie Groningen is dus het meest sprake van instrumentele doorwerking.

De respondenten uit de provincie Fryslân laten een genuanceerd beeld zien. In de provincie Fryslân is een kleine meerderheid die vindt dat wel veranderingen plaatsvinden. Voor de provincie Fryslân geldt dat er dus ook in zekere mate sprake is van instrumentele doorwerking.

4.6.2 Conceptuele doorwerking

Conceptuele doorwerking ziet op verandering in de kennis, opvatting of redenering van de Statenleden en gedeputeerden op basis van de onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer. Een gewijzigde opvatting in het provinciebestuur kan op termijn leiden tot veranderingen in beleid. Conclusies en aanbevelingen die conceptuele doorwerking teweeg willen brengen zullen dan ook relevante nieuwe inzichten moeten bieden, bestaande opvattingen of twijfels moeten bevestigen of toekomstbestendig moeten zijn.

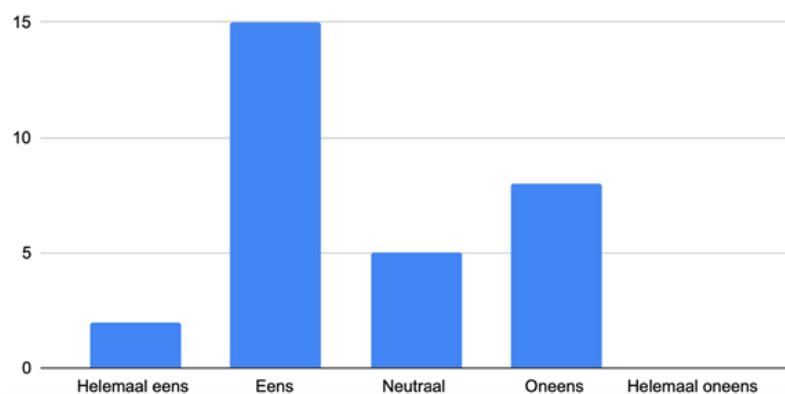
Omtrent deze thema's hebben wij onze respondenten een aantal vragen voorgelegd.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat op basis van de aanbevelingen en conclusies uit het rapport relevante kennis over het onderzoeksthema is verworven. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek aansluiten bij hun kennisbehoefte (17 respondenten) (zie diagram 4.19). 13 respondenten geven hierbij wel aan dat dit hun standpunt ten aanzien van het onderzochte thema niet veranderd heeft.

Bij de vraag of de aanbevelingen en conclusies uit het rapport toekomstbestendig zijn, is men over het algemeen neutraal (13 respondenten). Negen respondenten vinden dat de aanbevelingen toekomstbestendig zijn en slechts vier respondenten geven aan dat dit niet het geval is.

Ten slotte wordt bij de beleidsontwikkeling op de lange termijn over het algemeen rekening gehouden met de aanbevelingen en conclusies uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. Slechts 5 van de 30 respondenten zijn het hier niet mee eens. Over het algemeen is er aandacht besteed aan de aanbevelingen en conclusies uit het rapport, maar vaak zijn er geen inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd. Van de respondenten is 55% het met deze stelling eens en 29% is het hiermee oneens.

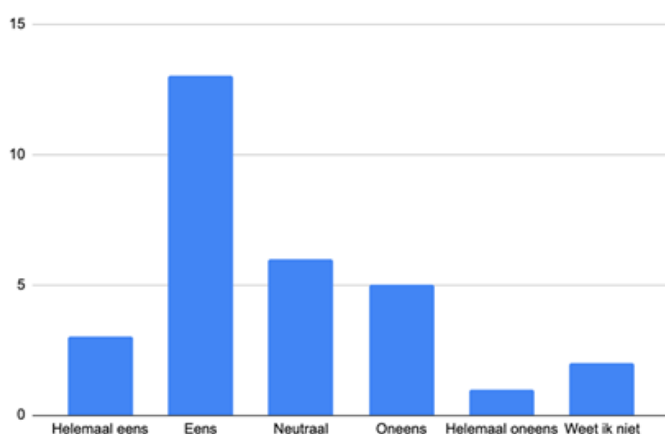
Diagram 4.19: De aanbevelingen en conclusies uit het rapport sluiten aan op mijn kennisbehoefte ten aanzien van het onderzochte thema.



Conceptuele doorwerking per provincie

De meeste respondenten in de provincie Drenthe zijn van mening dat door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport relevante kennis is verworven over het onderzochte thema (zie diagram 4.20). Echter geeft geen enkele respondent aan dat door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport het standpunt ten aanzien van het onderzochte thema is veranderd. De respondenten uit de provincie Drenthe stellen dat er over het algemeen op de lange termijnrekening gehouden wordt met de aanbevelingen en conclusies uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. Een meerderheid van de respondenten is hier neutraal. Ook zijn de respondenten neutraal met betrekking tot de toekomstbestendigheid van de aanbevelingen en conclusies van het rapport. Geen enkele respondent geeft aan dat hij de aanbevelingen en conclusies niet toekomstbestendig vindt. Er is dus in sprake van conceptuele doorwerking in de provincie Drenthe.

Diagram 4.20: Door aanbevelingen en conclusies uit het rapport is relevante kennis verworven over het onderzochte thema.

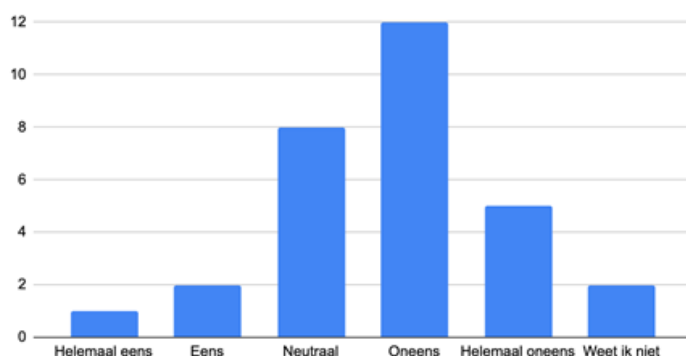


Bij de provincie Groningen zijn de respondenten over het algemeen van mening dat door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport relevante kennis is verworven over het onderzochte thema. Toch zijn hier drie respondenten die stellen dat dit niet zo is. Daarmee is de provincie Groningen de provincie met het hoogste percentage respondenten dat meent dat er geen relevante kennis is verworven uit het rapport. Op de vraag of de respondenten van mening zijn dat door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport het standpunt ten aanzien van het onderzochte thema is veranderd, bevat de provincie Groningen de meeste positieve respondenten. De respondenten uit de provincie Groningen stellen dat er op de lange termijnrekening wordt gehouden met de

aanbevelingen en de conclusies van het rapport. Ook vinden zij de aanbevelingen en conclusies van het rapport toekomstbestendig. Er is daarom sprake van conceptuele doorwerking in de provincie Groningen.

In de provincie Fryslân geeft slechts één respondent aan dat door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport geen relevante kennis is verworven over het onderzochte thema. De overige zes respondenten stellen dat er wel relevante kennis is verworven. Echter is maar één respondent van mening dat door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport het standpunt ten aanzien van het onderzochte thema is veranderd (zie diagram 4.21). Slechts één respondent van de provincie Fryslân is van mening dat op de lange termijn geen rekening wordt gehouden met de aanbevelingen en de conclusies van het rapport. De overige respondenten vinden dit wel. Ook vinden zij de aanbevelingen en conclusies van het rapport toekomstbestendig. Er is daarom sprake van conceptuele doorwerking in de provincie Fryslân.

Diagram 4.21: Door de aanbeveling en conclusies uit het rapport is mijn standpunt ten aanzien van het onderzochte thema veranderd.



4.6.3 Agenderende doorwerking

Van agenderende doorwerking is sprake als de aanbevelingen en conclusies tot een nieuw thema op de politieke of maatschappelijke agenda leiden. Hierbij kan gekeken worden naar of en hoe behandeling van een onderzoeksrapport plaatsvindt en het aantal nieuwe beleidsinitiatieven dat uit een onderzoek voortkomt. Verder is voor agenderende doorwerking ook relevant of het onderwerp teruggekomen is op symposia, studiedagen en/of congressen.

Op basis van de resultaten van onze enquête kan het een en ander gezegd worden over agenderende doorwerking van rapporten van de Noordelijke Rekenkamer.

Van de respondenten geeft 63% aan dat het door hem of haar gekozen rapport in een commissie van Provinciale Staten besproken is en bijna 27% geeft aan dat het rapport plenair besproken is in Provinciale Staten (zie diagram 4.23). Plenaire bespreking komt volgens onze respondenten dus minder vaak voor dan bespreking in een commissie. Het komt volgens de respondenten nooit voor dat een rapport helemaal nergens besproken wordt. Uit de enquête bleek dat de maatschappelijke agenda, noch de politieke agenda, naar aanleiding van de aanbevelingen en conclusies is veranderd (zie diagram 4.22).

Diagram 4.22: Naar aanleiding van de aanbevelingen en conclusies is de maatschappelijke agenda veranderd.

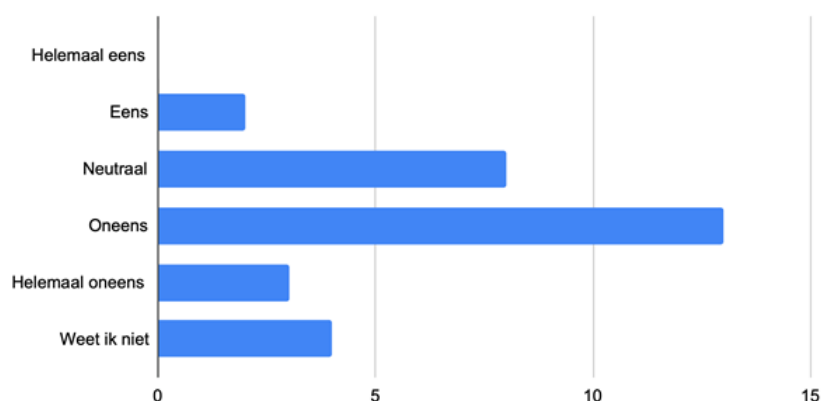
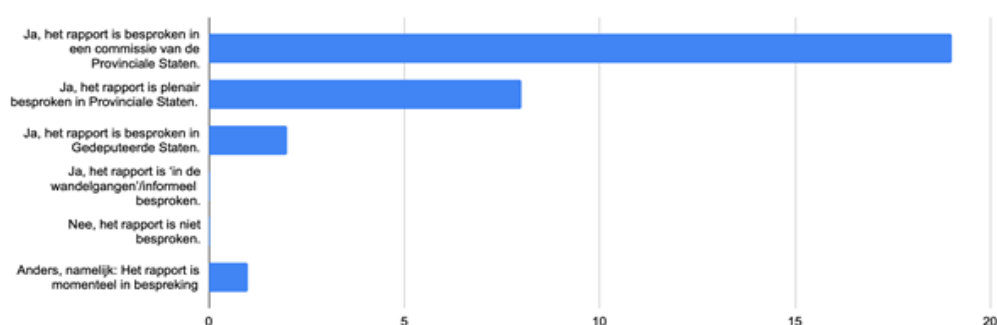
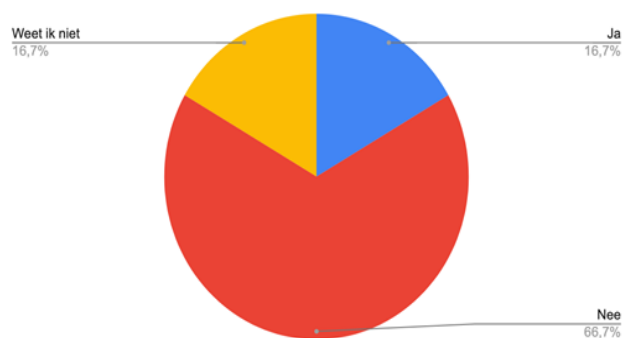


Diagram 4.23: Zijn de aanbevelingen en conclusies binnen de provincie besproken?



Verder hebben de aanbevelingen en conclusies niet geleid tot een nieuw beleidsinitiatief. Slechts 5 van de 30 respondenten geven aan dat er nieuwe beleidsinitiatieven uit rapporten van de Noordelijke Rekenkamer zijn voortgevloeid (zie diagram 4.24). Omgerekend is dat slechts in 17% van de gevallen. Ten slotte geven respondenten aan, zoals hiervoor onder 5.5.1 al genoemd, dat het onderzoeksthema weinig terugkomt op studiedagen, symposia en/of congressen. Slechts 4 respondenten zeggen dat het wel terugkomt.

Diagram 4.24: De aanbevelingen en conclusies hebben tot een nieuw beleidsinitiatief geleid.

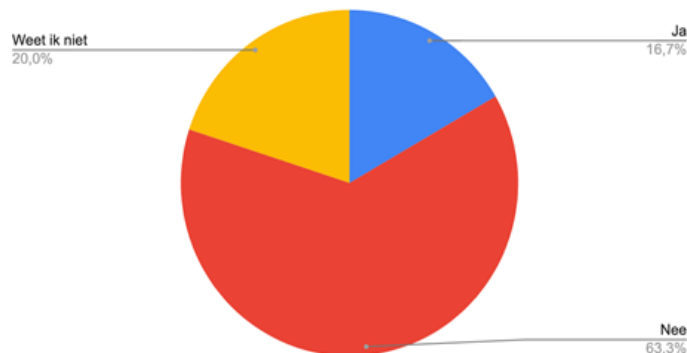


Agenderende doorwerking per provincie

Uit de enquête blijkt dat geen enkele respondent van de provincie Drenthe stelt dat de aanbevelingen en conclusies uit het rapport hebben gezorgd voor een verandering van de politieke agenda. Twee respondenten weten het niet, maar de overige tien respondenten stellen dat de politieke agenda niet is veranderd. Er is dus geen sprake van agenderende doorwerking in de provincie Drenthe.

Bij de provincie Groningen stellen de respondenten dat de aanbevelingen en conclusies uit het rapport in mindere mate hebben gezorgd voor een verandering van de politieke en maatschappelijke agenda. Het is niet zo dat de respondenten van mening zijn dat er een verandering van de politieke en maatschappelijke agenda heeft plaatsgevonden (zie diagram 4.25). De provincie Groningen is echter wel de provincie waar procentueel gezien de meeste respondenten aangeven dat er sprake is van een verandering door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport. Er is dus in mindere mate sprake van agenderende doorwerking in de provincie Groningen.

Diagram 4.25: Naar aanleiding van de aanbevelingen en conclusies is de politieke agenda veranderd.



De respondenten van de provincie Fryslân zijn erg neutraal in hun antwoorden. Er zijn verder geen opvallende antwoorden. Ook hier blijkt in mindere mate sprake te zijn van agenderende doorwerking.

4.6.4 Politiek-strategische doorwerking

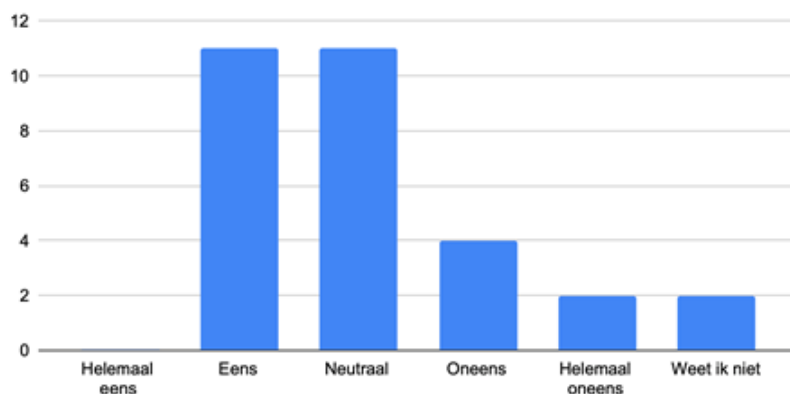
Politiek-strategische doorwerking hebben wij in ons theoretisch kader als volgt gedefinieerd: 'Politiek-strategische doorwerking houdt in dat aanbevelingen en conclusies gebruikt worden om de machtspositie van één of enkele actoren te versterken. Deze machtspositie wordt dan gebruikt om politieke doelen te bereiken.'

Dit kunnen we meten aan de hand van de mate van de legitimerende functie van onderzoeksrapporten en de mate waarin onderzoeksrapporten gebruikt worden door individuen om de eigen (politieke) positie te versterken.

De reactie van de respondenten op vragen omtrent dit aspect geeft inzicht in de mate van politiek-strategische doorwerking van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.

De aanbevelingen en conclusies uit het rapport worden over het algemeen gebruikt om het bestaande beleid te legitimeren (zie diagram 4.26). De antwoordopties die daarbij het meest naar voren komen zijn 'eens' en 'neutraal'. Bij de vraag of de aanbevelingen en conclusies uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer selectief worden gebruikt door Statenleden of gedeputeerden reageert men verdeeld. Tien respondenten neutraal, vier weten het niet, vijf zijn er mee oneens en acht eens. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport worden ook gebruikt door individuen/partijen om de eigen (politieke) positie te versterken. Een kwart van de respondenten geeft aan niet te weten of de aanbevelingen en conclusies selectief gebruikt worden. Dit valt te verklaren door het feit dat de respondenten slechts kunnen gissen naar politiek/strategische doelen van anderen.

Diagram 4.26: De aanbevelingen en conclusies uit het rapport worden gebruikt om bestaand beleid te legitimeren.



Politiek-strategische doorwerking per provincie

Bij de vraag op welke manier de rapporten gebruikt worden, reageren de respondenten van de provincie Drenthe verdeeld. De rapporten van de Noordelijke Rekenkamer worden gebruikt voor het legitimeren van het bestaande beleid. Het rapport kan bijdragen aan nieuwe, te ontwikkelen beleidsvisies. In die zin kan het legitimatie zijn. Daarnaast worden de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer gebruikt door individuen om de eigen positie, of de positie van de partij te versterken. De rapporten van de Noordelijke Rekenkamer worden selectief gebruikt. De individuen hebben de neiging om op zoek te gaan naar bepaalde stukken uit het rapport die de eigen positie, of de positie van de partij versterken. Er is dus sprake van politiek-strategische doorwerking in de provincie Drenthe.

In de provincie Groningen worden de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer over het algemeen gebruikt voor het legitimeren van het bestaande beleid. Daarnaast worden de rapporten over het algemeen ook gebruikt door individuen om de eigen positie, of de positie van de partij te versterken. Ook bij de provincie Groningen is dus sprake van politiek-strategische doorwerking.

De provincie Fryslân is hier net als bij agenderende doorwerking neutraal. De rapporten van de Noordelijke Rekenkamer worden over het algemeen gebruikt voor het legitimeren van het bestaande beleid, maar de rapporten worden niet echt gebruikt om de eigen positie of de positie van de partij te versterken. In deze provincie is er het minst sprake van politiek-strategische doorwerking.

4.7 Conclusie

Over het algemeen zijn de respondenten gematigd positief over het werk van de Noordelijke Rekenkamer. Maar liefst 30 van de 32 respondenten geven aan bekend te zijn met ten minste één rapport van de Noordelijke Rekenkamer. Dit rechtvaardigt dan ook de conclusie dat het werk van de Noordelijke Rekenkamer zeker niet onbehandeld/ongezien blijft binnen de provincie. Met name de relevantie van de onderzoeksthema's is een aspect waar de Noordelijke Rekenkamer bij de respondenten goed op scoort. Ook over de manier van presentatie van het rapport en de leesbaarheid ervan zijn de respondenten in meerderheid tevreden.

Op vragen over de doorwerking van de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer wordt zeer verschillend gereageerd. Het is moeilijk om op basis van deze verschillende antwoorden een eenduidige conclusie te trekken. Wel komt naar voren dat verschillende vormen en indicaties van doorwerking herkend worden. Dit rechtvaardigt in ieder geval de conclusie dat er wel in zekere mate

sprake is van doorwerking. Dat er zulke grote verschillen bestaan in de gegeven antwoorden kan natuurlijk te maken hebben met de grote variëteit aan rapporten en de hoeveelheid rapporten waarmee respondenten bekend zijn. Elk rapport heeft een eigen manier van doorwerking, hetgeen de onderlinge verschillen, zelfs die in de algemene indruk, goed kan verklaren.

Als verbeterpunt komt naar voren dat rapporten niet altijd de gewenste uitwerking hebben als het op de aangevoerde conclusies en aanbevelingen aankomt. Veel respondenten geven aan dat, naar aanleiding van het rapport, het beleid zelf niet is gewijzigd.

Dit heeft te maken met het feit dat het beleid vaak al redelijk in overeenstemming is met het door de Noordelijke Rekenkamer gegeven advies. Daarnaast was het in het rapport benoemde probleem vaak al bekend.

Op basis van de reacties van onze respondenten kunnen wij dan ook stellen dat elk rapport een eigen mate en manier van doorwerking heeft. De verschillende rapporten vragen om een verschillend antwoord van de provincie. Beleidswijzigingen blijven uit in gevallen dat de onderzoeksresultaten als mosterd na de maaltijd komen of de Noordelijke Rekenkamer adviseert in lijn met het bestaande beleid. Van instrumentele doorwerking is in zulke gevallen niet of nauwelijks sprake. Ook agenderende doorwerking lijkt op basis van deze enquête slechts beperkt voor te komen. Politiek-strategische doorwerking komt al veel meer voor, in die zin dat onderzoeksresultaten relatief vaak gebruikt worden om bestaand beleid te legitimeren en/of de eigen politieke positie te versterken. Het in relatief hoge mate bestaan van politiek-strategische doorwerking zou ook het gebrek aan instrumentele doorwerking kunnen verklaren en wel op twee manieren. Ten eerste - en dit is volgens ons de meest logische verklaring - kan politiek bedrijven met onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer betekenen dat er een algemeen heersend beeld in de provinciale politiek is die neerkomt op dat de Noordelijke Rekenkamer te veel de politieke vrijheid van de provinciale volksvertegenwoordigers en het provinciale bestuur doorkruist. Er ontstaat dan een soort weerstand tegen het direct laten doorwerken van aanbevelingen en conclusies. Ten tweede zou een mogelijke verklaring van de lage mate van instrumentele doorwerking als gevolg van de hoge mate van politiek-strategische doorwerking kunnen zijn dat het bestaande beleid dusdanig wordt gelegitimeerd door de onderzoeksresultaten, of in ieder geval door het provinciebestuur als legitimerend wordt uitgelegd, dat instrumentele doorwerking niet meer 'nodig' is. Immers, het bestaande beleid is al correct.

We kunnen op basis van het algemene beeld dat voortkomt uit de enquête ten slotte tellen dat er voornamelijk sprake is van conceptuele doorwerking van onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer. Volgens onze respondenten leiden onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer vooral tot relevante kennis over het onderzochte thema en zijn dus voornamelijk een bron van inzichten.

5. De respondenten aan het woord

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen uit de interviews die zijn uitgevoerd met zes Statenleden, één fractievertegenwoordiger, drie gedeputeerden en zes ambtenaren uit de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Als eerste wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de bekendheid van deze zestien respondenten met de rapporten. Daarna volgt in paragraaf 6.3 de bespreking van de vormen van doorwerking die naar voren zijn gekomen in de interviews. Tot slot wordt er in paragraaf 6.4 ingegaan op de mogelijke factoren die hebben bijgedragen aan doorwerking of die dit juist belemmerd hebben. Tot slot is er een algemene conclusie en een aantal verbeterpunten voor de Noordelijke Rekenkamer.

5.2 Bekendheid rapporten

5.2.1 Inleiding

We doen onderzoek naar de rapporten gepubliceerd vanaf 2012 tot en met 2020. De Noordelijke Rekenkamer heeft in dit tijdsbestek achttien onderzoeksrapporten gepubliceerd. De geïnterviewden zijn gevraagd naar hun bekendheid met deze rapporten. Hierin is onderscheid aangebracht tussen rapporten waarvan zij inhoudelijk goed op de hoogte zijn en rapporten waarvan ze gehoord hebben, maar waarvan ze de precieze inhoud niet kennen.

5.2.2 Inhoudelijke kennis

De geïnterviewden hebben op ons verzoek aangegeven inhoudelijk het best bekend te zijn met de rapporten *Verdeling onder hoogspanning* (2020), *Internet*, en een beetje snel graag (2018), *Het Waddenfonds gemonitord* (2018), *Energie in transitie een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie* (2018), *Werkt het?* (2018) *Met de bus naar de stad, openbaar busvervoer in perifere gebieden* (2017) en *Onderhoud provinciale infrastructuur* (2015). Het rapport *Verdeling onder hoogspanning* werd acht keer genoemd door de respondenten, *Internet* en een beetje snel graag vijf keer, *Werkt het* drie keer, *Energie in transitie* vijf keer en *Met de bus naar de stad* drie keer. Hieruit kunnen we afleiden dat hoe recenter het rapport gepubliceerd is, hoe vaker deze is genoemd door onze respondenten.

De rapporten waarmee Statenleden en gedeputeerden inhoudelijk bekend zijn, zijn in alle drie de provincies redelijk hetzelfde. Er bestaat dus veel overlap tussen de drie noordelijke provincies. Dit is te verklaren doordat deze rapporten zijn gepubliceerd tijdens de zittingsperiode van de geïnterviewde Statenleden en gedeputeerden, maar ook omdat dit de meest recente rapporten zijn en deze daarom verser in het geheugen liggen. Uit de gesprekken bleek dat de ambtenaren in alle provincies met name inhoudelijk bekend zijn met de rapporten waarvan het onderzoeksonderwerp betrekking heeft op het beleidsterrein waarop zij werkzaam zijn. Vaak hebben de ambtenaren ook zelf informatie aangeleverd bij de Noordelijke Rekenkamer. Voor het feitenonderzoek maakt de rekenkamer namelijk gebruik van het ambtelijk apparaat.

5.2.3 'Van gehoord'

De Statenleden hebben gehoord van alle rapporten die zijn gepubliceerd nadat zij Statenlid zijn geworden. Elk rapport wordt namelijk minimaal één keer plenair behandeld in een Statenvergadering en daarvoor vaak ook nog in de fracties zelf. Met de rapporten die gepubliceerd zijn voor hun zittingsperiode zijn Statenleden niet bekend. Eén Statenlid geeft hiervoor de volgende reden:

“Als je nieuw bent in de Provinciale Staten komt er veel op je af. Er is dan simpelweg geen tijd om ook nog oude rapporten te lezen.”

Maar ook voor de rapporten die gepubliceerd zijn na de start van de zittingsperiode geldt dat de Statenleden meer kennis hebben over de recentere rapporten dan over de oudere rapporten.

De gedeputeerden hebben van alle rapporten gehoord die zijn gepubliceerd nadat zij zijn benoemd als gedeputeerde. Soms zijn ze inhoudelijk beter op de hoogte van het ene rapport dan van het andere, vanwege het werkterrein waar ze zich op bevinden. Zo zei een geïnterviewde:

“Degene uit het college die verantwoordelijk is voor het rapport omdat het rapport onder zijn of haar beleidsterrein valt, krijgt het rapport als eerst in handen. Maar elk rapport wordt onderling besproken. We vormen als college één team en bekijken gezamenlijk wat we van het rapport vinden.”

Voor de bekendheid van de rapporten onder de ambtenaren geldt dat het verschil tussen de provincies niet zo groot is. Alle beleidsambtenaren geven in de interviews aan dat ze inhoudelijk vaak alleen goed bekend zijn met de rapporten waaraan zij hun medewerking verlenen of die op hun beleidsterrein liggen. Het kan dus wel zo zijn dat ze meerdere rapporten voorbij zien komen, maar hier niets mee doen omdat die onderzoeksthema's niet op hun werkterrein liggen. Dit geldt alleen voor beleidsambtenaren die specifiek op een bepaalde beleidsafdeling werkzaam zijn. Wat ook naar voren komt uit de interviews is dat je als beleidsambtenaar ook werkzaam kan zijn op de afdeling concern control. Deze afdeling zorgt ervoor dat de Noordelijke Rekenkamer de juiste informatie en de juiste mensen weet te vinden voor het onderzoek. Ze kijken en discussiëren mee wanneer er een rapport binnenkomt voor de ambtelijke reactie en kijken mee bij de bestuurlijke reactie die door Gedeputeerde Staten wordt gemaakt.

Dat beleidsambtenaren wel van overige rapporten hebben gehoord, maar inhoudelijk onbekend zijn met de aanbevelingen en conclusies is waarschijnlijk ook te verklaren door het feit dat ambtenaren langer in eenzelfde of soortgelijke functie werkzaam zijn dan de Statenleden. Eén van de ambtenaren gaf aan de namen van rapporten te herkennen die betrekking hadden op het eigen beleidsterrein, maar zich de inhoud niet te kunnen herinneren. Het gebrek aan aandacht voor de rapporten vanuit de Provinciale Staten wordt hiervoor als oorzaak genoemd:

“De ambtenaren verrichten ondersteunend werk voor de gedeputeerden, maar zolang de Statenleden geen aandacht besteden aan bepaalde rapporten, ligt er voor de gedeputeerden geen opdracht om iets met deze rapporten te doen.”

Wat uit veel van de interviews naar voren komt is dat rapporten na de bespreking van het rapport in de Staten vaak niet meer actief worden aangehaald. De aanbevelingen en conclusies worden niet direct overgenomen, maar indien de aanbevelingen en conclusies in het geheugen van de Statenleden zijn blijven hangen, kunnen deze nog wel gebruikt worden bij latere besluitvorming. Het rapport zelf wordt er dan niet meer bijgehaald. De bekendheid met rapporten neemt op deze manier af. Hier liggen mogelijkheden voor de Statenleden om meer uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer te halen.

5.3 Vormen van doorwerking

5.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de vier vormen van doorwerking uiteengezet en geoperationaliseerd. Het gaat om instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking. In onderstaande sub paragrafen is uitgewerkt welke vormen van doorwerking voorkomen.

5.3.2 Instrumentele doorwerking

Het belangrijkste kenmerk van instrumentele doorwerking is dat de aanbevelingen en conclusies direct doorwerken. Meerdere respondenten uit verschillende provincies gaven aan dat er na publicatie van een rapport gestemd wordt over de aanbevelingen. Aanbevelingen worden dan ‘overgenomen’. Deze term lijkt te duiden op instrumentele doorwerking, maar is misleidend. Feitelijk betekent ‘overgenomen’ slechts dat de Statenleden het eens zijn met de aanbeveling. Vaak worden alleen de aanbevelingen overgenomen die een aanscherping zijn op het huidige of gevoerde beleid. Deze aanbevelingen lenen zich voor directe implementatie door het college en dat vereist dan ook niet altijd een motie vanuit de Staten. Aanbevelingen die op gespannen voet staan met het (in het verleden gevoerde) beleid, kunnen niet vaak rekenen op steun. Om ervoor te zorgen dat deze aanbevelingen toch doorwerking vinden zullen er onder andere bijvoorbeeld moties aangenomen moeten worden. Een andere manier om instrumentele doorwerking te bewerkstelligen is door het stellen van vragen, ook kan het college een toezegging doen. In geen van de provincies is er een geïnterviewde die zich kan herinneren dat dit ooit gebeurd is.

Eén van de Statenleden in Drenthe gaf aan dat er in de Voorjaarsnota 2020 verwezen wordt naar een onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer uit 2015 over het onderhoud van infrastructuur. Op pagina 168 staat:

“Met de instelling van deze reserve in 2016 zijn we tegemoetgekomen aan de opmerkingen die door de rekenkamer zijn gemaakt ten aanzien van het beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen.”

Of het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer ook daadwerkelijk de oorzaak is geweest van het instellen van deze reserve is niet bekend. Dit kan op instrumentele doorwerking duiden, maar dat is niet met zekerheid te zeggen.

Dat er verder geen instrumentele doorwerking ontdekt is, is niet zo verrassend. Allereerst bevestigen veel aanbevelingen en conclusies de heersende opvattingen onder de Statenleden en gedeputeerden. Een voorbeeld hiervan is het rapport: *Werkt het?* Meerdere respondenten uit verschillende provincies hebben aangegeven dat de conclusies al getrokken waren tijdens de eigen evaluatie van het beleid of het project. Er heerst bij de respondenten dan ook de mening dat de aanbevelingen en conclusies vaak mosterd na de maaltijd zijn.

5.3.3 Conceptuele doorwerking

Een kenmerk van conceptuele doorwerking is dat aanbevelingen en conclusies indirect doorwerken, bijvoorbeeld doordat ze een verandering teweegbrengen in de opvatting of kennis van de Statenleden. In Drenthe en Fryslân heerst dezelfde opvatting over deze vorm van doorwerking. Alle geïnterviewden in deze twee provincies zijn van mening dat de aanbevelingen en conclusies leiden tot een meer kritische blik op het al gevoerde beleid. Een Statenlid gaf aan dat:

“De rapporten zorgen voor een frisse blik. De overgenomen aanbevelingen en conclusies uit de rapporten worden vervolgens aangehaald bij latere besluitvorming omtrent soortgelijke onderwerpen.”

Een geïnterviewde uit Fryslân noemde het rapport *Verdeling onder hoogspanning* als voorbeeld. De aanbevelingen kunnen op dit moment niet gebruikt worden, maar mocht er in de toekomst sprake zijn van de aanleg van een nieuw windmolenpark, dan zullen de aanbevelingen zeker meegenomen worden. In Drenthe werd het rapport *Werkt het?* genoemd ter illustratie. Verschillende geïnterviewden uit deze provincie hebben aangegeven dat de aanbevelingen over ex ante raming en ex post evaluatie niet meer relevant zijn voor het project waar het onderzoek op gericht is, maar wel een rol spelen in latere besluitvorming. Zeker wanneer het over projecten of beleid gaat waar veel geld mee gemoeid is. Ook het rapport *Met de bus naar de stad* werd genoemd:

“Nu, 4 jaar later, roepen de Statenleden nog steeds dat het openbaar vervoer wel zichtbaar moet zijn. Die aanbeveling is ze dus wel bijgebleven en wordt nog steeds genoemd.”

Deze aanbeveling vormde een bevestiging van de eigen mening van de Statenleden, maar door de afhankelijkheid van andere organisaties was het niet mogelijk deze aanbeveling direct te implementeren. De aanbeveling is de Statenleden echter wel bijgebleven en wordt ook meegenomen in huidige besluitvorming. Dit is een mooi voorbeeld van conceptuele doorwerking.

De aanbevelingen en conclusies fungeren dus als kader bij toekomstige besluitvorming. Dit geldt zowel voor aanbevelingen die nieuwe inzichten opleveren als aanbevelingen die de opvattingen van Statenleden onderbouwen. In dit laatste geval is het echter te betwijfelen of de kritische blik bij latere besluitvorming niet zou hebben bestaan zonder het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. De opvatting bestond immers al binnen de Provinciale Staten en wordt enkel bevestigd door de aanbevelingen. Het is dus lastig eventuele conceptuele doorwerking te meten.

Verschillende respondenten uit Drenthe en Fryslân gaven aan zich af te vragen of er op langere termijn wel iets gebeurt met de aanbevelingen en conclusies. Doordat er weinig aandacht is voor de rapporten in de Provinciale Staten zakt de informatie over het rapport snel weg. Daarnaast is het collectief geheugen van de Provinciale Statenleden ongeveer vier jaar, omdat er dan weer verkiezingen plaatsvinden. Hierdoor verdwijnen veel rapporten op de achtergrond. Nieuwe Statenleden zijn niet bekend met rapporten die eerder zijn gepubliceerd. De kennis uit de rapporten kan hierdoor op langere termijn verloren gaan.

Uit de interviews in Groningen kwamen geen duidelijke aanwijzingen naar voren dat sprake zou zijn van conceptuele doorwerking. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat het beleid continu verandert. Zo stelt een ambtenaar dat het gewenst is dat de aanbevelingen en conclusies zich door vertalen naar de huidige situatie, wanneer beleid in de periode tussen de afronding van het onderzoek en de publicatie van het rapport gewijzigd is. Hierdoor zijn de aanbevelingen en conclusies niet meer relevant en wordt er dus ook niks mee gedaan. In Drenthe en Fryslân kwamen ook geluiden naar boven over achterhaalde aanbevelingen en conclusies, maar hieruit bleek niet dat het rapport volledig zijn waarde verloor.

5.3.4 Agenderende doorwerking

In zekere mate heeft elk rapport agenderende doorwerking. Elk rapport wordt besproken binnen het college en over elk gepubliceerd rapport wordt minstens één keer gedebatteerd binnen de Provinciale

Staten. Het college moet immers een bestuurlijke reactie op het rapport geven en de Staten gaan over het al dan niet overnemen van de aanbeveling. Omdat de rapporten vaak niet actueel zijn, wordt het onderzochte thema hierdoor opnieuw op de politieke agenda gezet. Er moet niet te veel waarde gehecht worden aan deze manier van doorwerking. Het thema staat dusdanig kort op de politieke agenda dat dit geen garantie is voor verandering. Daarnaast is het onderzoeksthema ook niet op de agenda gekomen vanwege de eventuele relevantie, maar vanwege de afspraak dat elk rapport besproken wordt. Verder is niet uit de gevoerde gesprekken gebleken dat het onderzoeksthema door middel van aandacht in de maatschappij op de politieke agenda is gekomen.

Puur theoretisch bezien is er dus sprake van agenderende doorwerking, maar de manier waarop het onderzoeksthema op de politieke agenda gebracht wordt, komt niet overeen met de wijze van agenderende doorwerking, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3.3.5 en 3.5.3. Zo is er uit de interviews in Drenthe en Fryslân niet gebleken dat er sprake is geweest van nieuw opgestarte beleidsinitiatieven. Eén van de Statenleden uit Drenthe durfde zelfs stellig te zeggen dat er zeker geen sprake is geweest van nieuwe beleidsinitiatieven naar aanleiding van de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer. Ook in Groningen kwamen we niet tot de conclusie dat er naar aanleiding van de rapporten, nieuwe beleidsinitiatieven zijn opgezet. Wel vond één geïnterviewde het rekenkameronderzoek waardevol omdat het onderzoek de juiste, objectievere route aan zou geven voor beleid. Dit is dan gebaseerd op wetenschap en niet op politieke standpunten:

“Soms moet je iets doen en soms niet [...], als je beleid baseert op het rekenkameronderzoek bedrijf je politiek op een gefundeerde manier.”

5.3.5 Politiek-strategische doorwerking

Een kenmerk van politiek-strategische doorwerking is het gebruiken van de rapporten om politiek mee te bedrijven of om legitimatie te vinden voor het eigen standpunt. Op basis van de interviews kan gesteld worden dat er regelmatig politiek bedreven wordt aan de hand van aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer in Drenthe en Fryslân. Meerdere respondenten gaven aan dat de oppositie de kritiek op het college gebruikt om oppositie te voeren:

“De aanbevelingen worden gebruikt, of soms misschien zelfs misbruikt, door de oppositie om kritiek te leveren op het college. Dit hoeft echter niet altijd negatief te zijn, het zet juist het debat op scherp”.

Daarnaast gebruikt zowel de oppositie als de coalitie de rapporten om de eigen standpunten kracht bij te zetten. Dit alles wijst op een vorm van politiek-strategische doorwerking in Drenthe en Fryslân. Kanttekening hierbij is wel dat de rapporten niet enkel gebruikt worden voor het versterken van de individuele positie of de partij-positie, vanuit beide kanten is het uiteindelijke doel te komen tot beter beleid. De definitie van ‘goed beleid’ verschilt natuurlijk wel per partij. In Groningen zijn geen aanwijzingen gevonden voor deze vorm van doorwerking.

5.4 Verklarende factoren voor doorwerking

5.4.1 Inleiding

Niet alle rapporten hebben tot verandering geleid. De geïnterviewden zijn gevraagd naar mogelijke verklaringen hiervoor. In dit hoofdstuk wordt bekeken welke factoren bevorderend zijn om de aanbevelingen en conclusies over te nemen en welke factoren belemmerend werken. Opmerking verdient dat bevorderende factoren ook belemmerend kunnen werken indien hier niet aan voldaan is en andersom.

5.4.2 Bevorderende factoren

Er zijn meerdere factoren die bevorderend kunnen werken voor de doorwerking van aanbevelingen en conclusies.

Type aanbeveling

Ten eerste blijkt uit de gevoerde gesprekken dat er een grote kans is op doorwerking wanneer de aanbevelingen en conclusies geen drastische wijziging van het huidige beleid vragen. Een aanbeveling tot aanscherping van het beleid wordt makkelijker geaccepteerd en doorgevoerd. Dit geldt voor alle drie de provincies.

Communicatie naar de doelgroep

Ten tweede bleek uit de interviews in Fryslân dat de presentatie van het rapport een bevorderende factor is voor het doorwerken van aanbevelingen en conclusies. Een geïnterviewde zei:

“Een presentatie van het rapport dat wordt gepubliceerd heeft meerwaarde. Een rapport is al snel 60-70 pagina’s lang en een gesprek werkt altijd beter dan het lezen van een stuk papier. Daarnaast geeft het de Noordelijke Rekenkamer de ruimte om uiteen te zetten hoe een onderzoek is opgezet en wat de uitkomsten zijn. Ook geeft het de Statenleden de gelegenheid om vragen te stellen.”

Deze mening werd echter niet gedeeld in Drenthe. Vier van de vijf geïnterviewden geven aan nog nooit bij een presentatie geweest te zijn omdat hier geen behoefte aan is. Eén ambtenaar is wel aanwezig geweest. De presentatie was helder, maar had verder geen meerwaarde voor de geïnterviewde. In Groningen was men over het algemeen positief over de presentaties, maar één respondent stelde wel dat deze niet geïnformeerd was over een presentatie. Wel was er ook een kritische noot over het feit dat bij de presentaties van de rapporten alle provincies aanwezig zijn. In het presentatie-uurtje ging slechts een derde van de tijd over de betreffende provincie. Als een rapport gepubliceerd is, wordt deze op twee manieren gepresenteerd aan de provincies. De eerste vorm is een algemene presentatie voor de drie provincies gezamenlijk. Dit is de presentatie waarover hierboven gesproken wordt. Behalve een algemene presentatie bezoekt de Noordelijke Rekenkamer ook iedere provincie. Daar geeft zij tijdens de Statenvergadering waar het rapport besproken wordt een toelichting voor de betreffende provincie.

Behoeft van de doelgroep

Ten derde geven de geïnterviewden in Drenthe, Groningen en Fryslân aan dat aanbevelingen en conclusies relevant moeten zijn. Ze moeten zorgen voor een frisse blik en aansluiten bij een behoefte aan kennis over een bepaald thema. Eén van de Statenleden in Drenthe had twijfels omtrent de monitoring van werkgelegenheidseffecten. Deze twijfels werden bevestigd in het onderzoek. Het rapport kan dan in latere besluitvorming gebruikt worden om het standpunt kracht bij te zetten. Uit onafhankelijk onderzoek blijkt immers dat deze twijfels terecht zijn.

Betrokkenheid bij het onderzoeksproces

Ten vierde gaven de respondenten in Fryslân aan het fijn te vinden dat de Noordelijke Rekenkamer eens in de twee à drie jaar langskomt om aan de fracties te vragen wat er speelt. De Noordelijke Rekenkamer bepaalt uiteraard zelf het onderzoeksprogramma, maar het wordt gewaardeerd dat er input wordt gevraagd. Een respondent zei:

“Als de provincie zelf een onderzoek zou instellen naar een bepaald onderwerp dan is dat met een politieke lading en dat is bij de Noordelijke Rekenkamer niet het geval. Onderzoeken van de Rekenkamer zijn meer onafhankelijk.”

Ook in Drenthe zijn de meeste geïnterviewden positief over de invloed die de Statenleden hebben op de vaststelling van het onderzoeksprogramma van de Noordelijke Rekenkamer. Toch geeft één ambtenaar aan dat hier verbetering mogelijk is. Vanwege de lange doorlooptijd van het onderzoek is het onderzoeksthema vaak niet meer actueel op het moment dat het rapport verschijnt. Door het onderzoeksprogramma beter af te stemmen op de eigen onderzoeks- en politieke agenda van de Statenleden, kan dit de actualiteit bevorderen en daardoor ook de kans op doorwerking vergroten.

5.4.3 Belemmerende factoren

Naast de bevorderende factoren zijn er voor het doorwerken van aanbevelingen en conclusies ook belemmerende factoren.

Attitude van de doelgroep

Ten eerste gaven de geïnterviewden aan dat ze weten dat de Noordelijke Rekenkamer het de afgelopen twee à drie jaar bestuurlijk zwaar heeft gehad. Het imago van de Noordelijke Rekenkamer is geschaad door interne wrijvingen. Eén respondent zei:

“Er was een wisseling van directeur en daarnaast een snelle doorlooptijd van onderzoekers, waardoor de verschillende onderzoekers steeds afwisselend betrokken zijn bij onderzoek. Dit komt de communicatie en het onderzoeksproces niet ten goede.”

Er werden conflicterende berichten naar buiten gebracht en er was zelfs sprake van discussie over de eigen methodieken. Dit heeft volgens de geïnterviewden in Fryslân geen gevolgen gehad voor de kwaliteit van de rapporten. In Drenthe hebben deze strubbelingen gevoelsmatig wel afgedaan aan de kwaliteit. In de interviews in de provincie Groningen is het imago van de Noordelijke Rekenkamer niet ter sprake gekomen.

Communicatie naar de doelgroep

Ten tweede merkte een ambtenaar van de provincie Drenthe op dat er vaak in het verkennende gesprek al duidelijk wordt of het rapport een positieve of negatieve insteek heeft. De vraag speelt dan ook of de argumenten en kennis vanuit de ambtelijke organisatie er nog wel toe doen. Deze ambtenaar gaf aan dat een negatieve insteek tot gevolg kan hebben dat er minder bereidheid is de aanbevelingen over te nemen. Daarnaast zorgt een negatieve insteek er ook voor dat het lastiger is voor de Statenleden om het college te bekritisieren. Zij hebben immers zelfs toestemming gegeven voor het gevoerde beleid. Een meer positieve benadering vanuit de Rekenkamer kan uitkomst bieden. Dit beeld wordt ook erkend in Groningen. Een ambtenaar van de provincie Groningen zei:

“De onderzoekers lijken met een vooringenomen blik al de opvatting te hebben dat het beleid dat wordt onderzocht niet goed geregeld was.”

Dit mag van de geïnterviewde neutraler. De respondent gaf aan dat de rekenkamer misschien niet alleen naar gevoerd beleid moet kijken, als bekend is dat er ondertussen veranderingen zijn doorgevoerd. Wellicht kan de Noordelijke Rekenkamer het onderzoeksdesign dan aanpassen, ook die ontwikkelingen meenemen en daar opmerkingen over maken. Ook opperde de ambtenaar dat de onderzoekers misschien vooraf kunnen inschatten of het onderzochte thema nog wel relevant zal zijn tegen de tijd dat het rapport gepubliceerd wordt. Statenleden hebben daar wellicht minder zicht op.

Een ambtenaar uit Drenthe nuanceert de ernst van de negatieve bewoording van het rapport nog wel:

“Soms is het voor de Statenleden wel goed om het zwart-wit neer te zetten. Dan worden de knelpunten benadrukt”

In de gesprekken die gevoerd zijn in de provincie Fryslân kwam naar voren dat een onderzoek altijd wordt begonnen met een bepaalde hypothese: wat willen we onderzoeken en wat verwachten we van het onderzoek. Een respondent zei:

“Bij het ene onderzoek is de richting vooraf meer bepaald dan bij het andere onderzoek, maar ik schat de professionaliteit hoog in. De Noordelijke Rekenkamer is professioneel genoeg om er met een open blik in te stappen”

Toegankelijkheid van het onderzoek - wetenschappelijke benadering

Ten derde speelt de toegankelijkheid van het onderzoek een belemmerende rol in de drie provincies. Het gaat dan met name om de wetenschappelijke benadering van de rapporten. Dit draagt allereerst niet bij aan de leesbaarheid. De materie is in sommige gevallen ingewikkeld en/of de aanbevelingen en conclusies zijn wetenschappelijk opgesteld. Bij het rapport *Werkt het?* werd gezegd:

“Statenleden zijn niet getraind op het lezen van lastige rapporten. Het college heeft een ambtelijk apparaat ter beschikking, Statenleden moeten alles zelf uitzoeken”

Wanneer Statenleden zich niet dagelijks bezighouden met het onderzochte onderwerp, zullen zij het rapport lastig kunnen begrijpen. Wanneer het lastig is een rapport te doorgronden, is de kans groter dat de aanbevelingen en conclusies geen doorwerking vinden.

Een wetenschappelijke benadering staat daarnaast ook de productiviteit in de weg volgens de respondenten uit Fryslân. Een geïnterviewde noemde als voorbeeld het rapport *Het krimpbleid van de provincies*:

“Dit rapport was te wetenschappelijk benaderd. De Noordelijke Rekenkamer zou ook een hogere productie kunnen hanteren qua aantal rapporten schrijven op jaarbasis en dat ze dan wat minder grondig ingaat op de wetenschappelijke theorie.”

De respondent gaf aan dat het voornamelijk zonde is van de tijd van de Noordelijke Rekenkamer, omdat de Noordelijke Rekenkamer een gedegen maar uitgebreid en erg wetenschappelijk rapport levert dat voor Statenleden niet altijd goed te begrijpen is. Uiteindelijk lezen alleen de woordvoerders in de Staten dit rapport uitgebreid.

De respondenten uit de provincie Drenthe plaatsen hier wel een kanttekening bij. Bij één geïnterviewde uit Drenthe heerst namelijk de opvatting dat de rapporten meer de politiek-bestuurlijke diepte in moeten in plaats van het benoemen van de theoretische werkelijkheid:

“Stel ik stoot mijn hoofd. Dan zeggen zij dat ik een rare buil op mijn hoofd heb en dat het advies is om niet meer mijn hoofd te stoten. Ik heb er meer aan als ze zeggen: je moet eens hogere deuren nemen in je huis zodat je niet steeds tegen die plint aanloopt. Dan ben je dus echt op zoek naar de oorzaak.”

Daarnaast is een gedeputeerde ook enkele keren feitelijke fouten tegengekomen in een rapport. De Noordelijke Rekenkamer liet deze fouten staan, zelfs nadat zij er via de bestuurlijke reactie op gewezen is.

“Als er fouten in staan, dan lever je geen kwaliteit. Het lijkt wel alsof men niet wil horen dat het anders zat, omdat dit wel goed uitkwam met het oog op het rapport.”

Toegankelijkheid van het onderzoek - politieke benadering

Ten vierde heerst bij de Statenleden en gedeputeerden in Drenthe en Fryslân de opvatting dat de aanbevelingen en conclusies moeilijker doorwerken als de rapporten te politiek dreigen te worden. Een respondent in Fryslân gaf als voorbeeld het rapport *Verdeling onder hoogspanning*. De respondent gaf aan te menen dat als een coalitiepartij zich aangevallen voelt, ze minder op de aanbevelingen en conclusies uit een rapport wil ingaan. De geïnterviewde kreeg het idee dat er hierdoor politiek wordt bedreven met een rekenkamerrapport en dat dit niet de bedoeling is:

“De Noordelijke Rekenkamer denkt dat het een objectief oordeel geeft, maar vaak is het te politiek inhoudelijk en te kort door de bocht. Het zou beter zijn als de Noordelijke Rekenkamer bij het opzetten van het onderzoeksprogramma rekening houdt met hoe het beleid wordt samengesteld en daarover praat met beleidsmedewerkers van de fracties in plaats van puur bureauonderzoek doen.”

In Drenthe werd het rapport *Internet, en een beetje snel graag!* genoemd als voorbeeld. In dit rapport heeft de Rekenkamer aanbevolen om als provincie te overwegen zelf breedbandinternet aan te laten leggen voor gebieden waarin het niet lukt dit middels bewonersinitiatieven tot stand te laten komen. Volgens meerdere geïnterviewden ging de Rekenkamer hiermee te ver. Een geïnterviewde zei:

“Als ik een aanbeveling mag doen: maak eens een rapport zonder aanbevelingen.”

Het zou volgens deze geïnterviewde goed zijn als de Noordelijke Rekenkamer alleen problemen analyseert, die opschrijft, conclusies trekt en de politiek zelf haar eigen handelingsperspectief laat bepalen. Op die manier voorkom je politieke aanbevelingen. De ambtenarij onderschrijft deze aanbeveling niet. Zij zijn juist van mening dat de aanbevelingen een handvat bieden voor de Statenleden. De geïnterviewde ervaart de aanbeveling alsof door de rekenkamer aan de Staten opgelegd wordt wat er moet gebeuren. Uiteindelijk blijft het natuurlijk wel aan de Staten wat ze doen met een rapport en de aanbevelingen.

Ook in Groningen worden de aanbevelingen en conclusies meer gezien als een handvat. De rekenkamer doet onafhankelijk onderzoek en komt met objectieve conclusies en aanbevelingen. Deze aanbevelingen en conclusies zijn dus per definitie niet politiek ingestoken. Eigenlijk wordt hierdoor het beleid uit het politieke domein gehaald en wordt op basis van feiten getoetst of het beleid doeltreffend, doelmatig is en rechtmatig is.

Actualiteit van het rapport

Ten vijfde speelt het gebrek aan actualiteit een belemmerende rol voor de doorwerking van aanbevelingen en conclusies in alle provincies. Eén gedeputeerde zei hierover:

“Het gaat altijd over gestorte pap, die is of niet meer te vreten of hij is op.”

Het rapport *Internet, en een beetje snel graag!* is hier een voorbeeld van. Dit onderzoek liep terwijl het project nog bezig was. In de tijd tussen het einde van het onderzoek en de publicatie van het

rapport was er al veel vooruitgang gemaakt met betrekking tot het aanleggen van breedbandinternet. Enkele aanbevelingen waren hierdoor niet actueel meer en werden dan ook niet overgenomen door de Statenleden. Echter, ook wanneer het onderzoek plaatsvindt na beëindiging van het project is actualiteit een probleem. Het beleid is hoogstwaarschijnlijk al door de Statenleden zelf geëvalueerd en het onderwerp staat niet meer hoog op de politieke agenda. Aanbevelingen kunnen dan hoogstens nog inzichten bieden die in latere besluitvorming van pas kunnen komen. Dit zou mogelijk opgelost kunnen worden als er beter gecommuniceerd wordt tussen de Noordelijke Rekenkamer en de Provinciale Staten, zodat de rekenkamer op de hoogte is van de actualiteit.

Omgevingsfactoren

Ten zesde zijn de omgevingsfactoren ook van belang. Eén van de geïnterviewden in Drenthe heeft uitgelegd dat in het rapport *Met de bus naar de stad* werd geconcludeerd dat de zichtbaarheid van de mogelijkheden tot openbaar vervoer in perifere gebieden zeer matig is. De provincie was zich hiervan bewust, maar had niet de mogelijkheid dit zelf te veranderen, omdat het hiervoor afhankelijk was van externe organisaties zoals 9292. Deze externe actor werkte in dit geval belemmerend voor de doorwerking. Dit voorbeeld geeft aan dat de provincie afhankelijk is van steun uit het beleidsveld om verandering te realiseren. Wel was de provincie al bezig met lobbyen voor opname van de hubtaxi's in 9292 om de zichtbaarheid te vergroten. Het rapport van de Noordelijke Rekenkamer is daar niet de oorzaak van geweest.

Ook uit de gesprekken die gevoerd zijn in Groningen blijkt de relevantie van het beleidsveld:

“Je ziet dat bij dit soort windmolenparken een heleboel belangenorganisaties en experts bij betrokken zijn. Op het moment dat er windmolenparken komen, verenigen omwonenden zich. Tegelijkertijd zijn er operaties die zeggen dat zij wel zo’n park willen.”

In de provincie Fryslân zijn er geen uitspraken gedaan over omgevingsfactoren.

Politieke context

Ten zevende erkent zowel een ambtenaar als een Statenlid in Drenthe dat de politieke samenstelling van de Staten een relevante factor voor doorwerking is. Wanneer de aanbevelingen passen binnen de ideologie van een partij is de kans groter dat de aanbevelingen doorwerken. Ook in Fryslân wordt erkend dat de samenstelling van de Staten en het college van invloed zijn op de doorwerking van aanbevelingen en conclusies. Als voorbeeld werd hierbij het rapport *Eindrapport energie in transitie* benoemd. Dit rapport is voor elke partij relevant en daardoor kan het botsen tussen partijen vanwege de tegenstelling in belangen:

“Rechtse partijen zijn kritisch over de energietransitie en de linkse, groene partijen vinden dat er nog veel moet veranderen.”

Als er tegenstellingen zijn krijgt een rapport een politieke lading en wordt er over gediscussieerd, waardoor het als besluitstuk wordt behandeld in de Provinciale Staten. Voor de hand liggende aanbevelingen en conclusies worden sneller aangenomen zonder noemenswaardige discussies. Dit was het geval bij het rapport *Internet, en een beetje snel graag!* Enkele aanbevelingen en conclusies kwamen overeen met de standpunten van de meerderheid. Hierdoor werden deze aanbevelingen sneller onderschreven door de Provinciale Staten. De samenstelling van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten kan dus zowel een bevorderende als belemmerende factor zijn.

Uit de gesprekken die gevoerd zijn in Groningen komt dit beeld niet naar voren. Naar het idee van één van de geïnterviewden heeft de samenstelling van de Staten of het college geen invloed op de doorwerking. Overname en implementatie van aanbevelingen hangt eerder van het beschikbare budget of praktische zaken. Deze mening werd gedeeld door één Statenlid uit Drenthe.

Betrokkenheid bij het onderzoeksproces

Vanuit één geïnterviewde in Drenthe is de wens gekomen om het college meer te betrekken bij het onderzoek. In het voortraject zou de Noordelijke Rekenkamer uitleg kunnen geven en zou er de mogelijkheid moet komen voor de betrokken gedeputeerde om zelf aan te geven wat misschien meegenomen kan worden in het onderzoek. Er heerst nu de opvatting dat de onderzoekers dit contact krampachtig vermijden om de onafhankelijkheid te waarborgen. Hierover zegt de geïnterviewde het volgende:

“Het blijft uiteraard de afweging van de onderzoekers wat ze ermee doen, maar door zo’n gesprek leg je in ieder geval een bodem voor de implementatie later. Dat je het bestuur meeneemt doet niets af aan je onafhankelijkheid, want je hoeft niet te doen wat er gezegd wordt. [...] We zitten allemaal in onze eigen ivoren toren en een beetje wijsheid over elkaar uit te spreiden, misschien moeten we gewoon even naar beneden en elkaar op het pleintje ontmoeten en een gesprek voeren: hoe is het nou.”

Een respondent uit Fryslân gaf aan dat meer contact in de wandelgangen op prijs zou worden gesteld met de Noordelijke Rekenkamer.

“Als de aanbevelingen een keer ambtelijk worden gedeeld, kan je soms over de toon of nuance in discussie gaan.”

De respondent meent dat dit onafhankelijkheid van de Noordelijke Rekenkamer niet aantast. Hierdoor kunnen juist onduidelijkheden in het onderzoek worden weggenomen en nuances worden aangebracht.

Uit de gevoerde gesprekken in Groningen is niet naar voren gekomen dat meer betrokkenheid van de provincie tijdens het onderzoek gewenst is. In de periode tussen het einde van het onderzoek en de publicatie wordt contact wel op prijs gesteld. Hierdoor kunnen eventuele beleidswijzigingen meegenomen worden in het rapport.

Rol van de Statenleden

Statenleden moeten actief handelen om de aanbevelingen en conclusies te laten doorwerken. In de praktijk worden Statenleden nog wel eens overruled door een gedeputeerde of is de houding van de Statenleden passief. Zo werd door een respondent gezegd:

“Als ik tegen mijn dochter zeg dat ze haar kamer moet opruimen en zij zegt ja, dan hebben wij in principe een afspraak. Maar er is niet afgesproken hoe en wanneer.”

Hier moet echter wel gezegd worden dat dit een factor is waar de Noordelijke Rekenkamer weinig aan kan doen.

5.5 Conclusie en verbeterpunten

5.5.1 Conclusie

Bekendheid met de rapporten

De Statenleden en gedeputeerden uit de drie provincies hebben gehoord van alle rapporten die zijn gepubliceerd tijdens de zittingsperiode. Er is inhoudelijke kennis over de meest recente rapporten en over de rapporten die betrekking hebben op het eigen beleidsterrein.

De ambtenaren uit alle provincies zijn alleen inhoudelijk bekend met de rapporten die betrekking hebben op het eigen beleidsterrein. De ambtenaren kennen daarnaast ook andere rapporten bij naam, maar zijn hier niet inhoudelijk van op de hoogte.

Vormen van doorwerking

In Drenthe en Fryslân zijn alle vier de vormen van doorwerking herkend. Conceptuele doorwerking komt het vaakst voor. De aanbevelingen en conclusies zijn vaak niet actueel, waardoor deze niet direct doorwerken. Ondanks het gebrek aan actualiteit wel relevant zijn. De overgenomen aanbevelingen en conclusies worden vervolgens meegenomen in latere besluitvorming. In Groningen is deze vorm van doorwerking niet uit de gesprekken voortgekomen.

Instrumentele doorwerking en agenderende doorwerking is in alle provincies herkend. Instrumentele doorwerking vindt met name plaats bij aanbevelingen die een aanscherping zijn op het huidige beleid. Agenderende doorwerking is in lichte mate herkend in Drenthe en Fryslân. In Groningen is deze vorm van doorwerking juist veel naar voren gekomen. Doordat elk rapport plenair besproken wordt door het college en de Staten staat het onderzoeksthema, in elk geval tijdelijk, hoger op de agenda. Daarnaast blijkt ook dat er in Drenthe en Fryslân sprake is van een genuanceerde vorm van politiek-strategische doorwerking. Met name de oppositie gebruikt het rapport om kritiek te leveren op het bestuur. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit puur gedaan wordt om de partijpositie te versterken. Uit de gesprekken in Groningen volgen er geen aanwijzingen voor politiek-strategische doorwerking.

Bevorderende factoren voor doorwerking

Bevorderend voor de doorwerking zijn aanbevelingen en conclusies die geen drastische wijziging van het huidige beleid vragen. Dit is het geval voor elke provincie. Daarnaast speelt ook de presentatie van het onderzoeksrapport een bevorderende rol in Fryslân en Groningen. In Drenthe wordt hier minder waarde aan gehecht. Verder is het ook bevorderend wanneer de aanbevelingen relevant zijn. Het is wel van belang om hierbij op te merken dat relevantie niet gelijk staat aan actualiteit. Het rapport moet aansluiten bij een behoefte aan kennis over een bepaald thema. Tot slot geldt voor Fryslân en Drenthe dat de betrokkenheid van de Statenleden bij de totstandkoming van het onderzoeksprogramma relevant is. De respondenten geven aan het prettig te vinden dat er meegedacht kan worden over het onderzoeksprogramma van de Noordelijke Rekenkamer. In Groningen zijn er geen uitspraken gedaan over de betrokkenheid van de Statenleden.

Belemmerende factoren voor doorwerking

Er zijn negen belemmerende factoren ontdekt tijdens de interviews. De belangrijkste belemmering binnen elke provincie is de actualiteit van de rapporten. Door de lange doorlooptijd van het onderzoek en de periode tussen de afsluiting van het onderzoek en de publicatie staan onderwerpen vaak niet meer hoog op de politieke agenda. Als tussentijds het beleid ook nog gewijzigd is of er andere

ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zijn de aanbevelingen en conclusies soms zelfs helemaal niet meer bruikbaar.

Een andere belemmerende factor die vaak genoemd wordt, is de negatieve ondertoon in het rapport waardoor de bereidheid om aanbevelingen over te nemen afneemt. Daarnaast wordt nog genoemd dat de rapporten een te wetenschappelijke of een te politieke benadering hebben, dat komt de kwaliteit niet ten goede. Wat ook als belemmerend wordt ervaren zijn de politieke context en het imago van de Noordelijke Rekenkamer. Daarnaast heerst bij een enkele geïnterviewde in Drenthe de opvatting dat het gebrek aan betrokkenheid van het college bij het onderzoeksproces belemmert werkt. Een gesprek tussen de onderzoeker en het college legt een bodem voor latere implementatie en hoeft niets af te doen aan de onafhankelijkheid. Tot slot kan een passieve houding van de Statenleden ervoor zorgen dat er niks met de aanbevelingen gebeurt.

5.5.2 Verbeterpunten voor de Noordelijke Rekenkamer

Uit de interviews volgen enkele verbeterpunten voor de Noordelijke Rekenkamer. Door opvolging van deze verbeterpunten kan de doorwerking van de rapporten bevorderd worden.

De Noordelijke Rekenkamer moet eenduidigheid uitstralen door geen conflicterende berichten naar buiten te brengen en proberen wrijvingen intern te houden. Op deze manier kan het imago hersteld worden.

Een aanbeveling die door enkele ambtenaren werd genoemd, is dat de onderzoekers met een meer objectieve insteek en niet vooringenomen het onderzoek in moeten gaan.

Het volgende verbeterpunt ziet op de toegankelijkheid van het onderzoek. De theoretische of politieke benadering van de rapporten wordt in de verschillende provincies als onprettig ervaren. Door een pragmatische benadering wordt de toepasbaarheid van de aanbevelingen en conclusies uiteindelijk vergroot.

Verder kan de Noordelijke Rekenkamer de actualiteit vergroten door een betere afstemming van de onderzoeksagenda op de politieke agenda. Daarnaast wordt de Noordelijke Rekenkamer aangeraden de tussentijdse wijzigingen in beleid of beleidsuitvoering mee te nemen in het onderzoek.

De Noordelijke Rekenkamer komt soms met aanbevelingen en conclusies waarbij de provincie afhankelijk is van andere partijen om verandering te kunnen realiseren of waar de provincie geen beslissingsbevoegdheid over heeft. De provincie kan deze aanbevelingen en conclusies dan niet overnemen. Het zou de waardering van het onderzoek ten goede komen als er ook rekening mee wordt gehouden dat de beslissingsbevoegdheid over bepaalde onderwerpen niet bij de provincie ligt.

Tot slot is er ook nog verbetering mogelijk met betrekking tot de betrokkenheid van de gedeputeerden in Drenthe en de ambtenaren in Fryslân. De aanbeveling is dan ook om met elkaar in gesprek te gaan. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de onafhankelijkheid van de Noordelijke Rekenkamer en kan juist een basis bieden voor doorwerking.

6. Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquêtes en de interviews geanalyseerd en met elkaar vergeleken. De enquête is door 32 respondenten ingevuld en er zijn in totaal 16 interviews afgenomen in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Het doel is om, voor zover mogelijk, algemene conclusies te trekken aan de hand van wat de geïnterviewden en respondenten van de enquête zeggen over de doorwerking van Rekenkameronderzoek binnen de provincie en de factoren die hier invloed op hebben gehad. Als er bovendien in het oog springende verschillen tussen de drie provincies zijn in de mate en manier van doorwerking en/of verklarende factoren hiervoor, zullen deze ook in dit hoofdstuk benoemd en, indien mogelijk, verklaard worden.

6.2 Vormen van doorwerking

6.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden opvallende aspecten besproken die naar voren zijn gekomen in de enquêtes en interviews met betrekking tot de vier vormen van doorwerking zoals deze in het theoretische kader (hoofdstuk 3) beschreven zijn. Er wordt gekeken of er veel, weinig of juist helemaal geen doorwerking plaatsvindt en welke factoren dit beïnvloeden.

Er is door ons gevraagd naar de persoonlijke, algemene indruk van doorwerking van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Uit de interviews blijkt dat het vaak lastig vast te stellen is wat precies de mate van doorwerking is. Veel respondenten zijn namelijk maar met een paar rapporten inhoudelijk bekend. De respondenten kunnen dan ook alleen over deze rapporten iets vertellen over de manier en mate van doorwerking. Voor de respondenten van de enquête geldt ook dat zij de vragen beantwoord hebben over een individueel rapport en dus enkel een beeld schetsen van hun indruk over de mate van doorwerking van dit rapport.

6.2.2 Instrumentele doorwerking

Van instrumentele doorwerking is sprake als de aanbevelingen en conclusies direct hebben geleid tot wijzigingen in het beleid, de beleidsuitvoering en/of andere aspecten waar deze betrekking op hebben.

Uit de interviews met de respondenten in de drie provincies volgt dat instrumentele doorwerking niet veelvuldig plaatsvindt. Het valt op dat er vaak alleen aanbevelingen worden overgenomen die een aanscherping zijn op het gevoerde beleid. Dat instrumentele doorwerking niet vaak voorkomt kan mogelijk aan de volgende factoren liggen. Veel aanbevelingen en conclusies bevestigen de heersende opvatting van bijvoorbeeld Statenleden waardoor deze niet tot een verandering leiden. Bovendien willen aanbevelingen en conclusies ook nog wel eens ‘te laat’ komen. Er wordt dan al gewerkt aan (beleid over) het betreffende onderwerp binnen de provincie of er is zelfs al sprake van uitvoering van dat ‘eigen’ beleid. Aanbevelingen en conclusies leiden dan niet tot rechtstreekse implementatie. Reden hiervoor is de lange doorlooptijd van het onderzoek en/of tussentijdse doorgevoerde veranderingen. De aanbevelingen zijn hierdoor niet altijd direct toepasbaar door de Statenleden, waardoor instrumentele doorwerking uitblijft.

Uit de enquête blijkt ook dat er bijna geen sprake is van instrumentele doorwerking. In de provincie Drenthe wordt er aangegeven dat de rapporten eigenlijk niet leiden tot verandering van het beleid. In de provincie Fryslân vindt een kleine meerderheid dat er sprake is van veranderingen van het beleid

door de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer. In de provincie Groningen is er het meest sprake van instrumentele doorwerking in vergelijking met de andere provincies. Al met al volgt uit de enquête dat er niet echt sprake is van instrumentele doorwerking. Slechts af en toe leidt een onderzoeksrapport tot een kleine maar relevante verandering.

6.2.3 Conceptuele doorwerking

De tweede vorm van doorwerking is conceptuele doorwerking. Hiervan is sprake als er een verandering is opgetreden in de kennis, opvatting of redenering van de Statenleden en gedeputeerden op basis van de onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer. De aanbevelingen en conclusies werken dan indirect door.

Het valt op dat uit zowel de enquête als uit de interviews blijkt dat conceptuele doorwerking in grote mate voorkomt. Aanbevelingen en conclusies kunnen, ook als ze niet direct toepasbaar zijn, wel relevante informatie bevatten. Dat rapporten interessante informatie bevatten waar in de besluitvorming, al dan niet op lange termijn, rekening wordt gehouden, wijst op conceptuele doorwerking. De respondenten van de enquête en de geïnterviewden gaven aan dat rapporten relevante aanbevelingen bevatten waar, al dan niet op lange termijn, rekening mee wordt gehouden. Dit wijst op conceptuele doorwerking.

In tegenstelling tot de geïnterviewden gaven lang niet alle respondenten van de enquête aan dat rapporten van de Noordelijke Rekenkamer plenair besproken worden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat niet alle respondenten van de enquête Statenlid zijn en hierdoor niet met zekerheid hebben kunnen aangeven of over alle rapporten gedebatteerd wordt. Zij zullen dan dus eerder een andere antwoordoptie kiezen, terwijl we bij interviews beter door kunnen vragen over of er wel of geen plenaire bespreking van een rapport plaatsvindt. Het ligt dus voor de hand dat de rapporten wel altijd besproken worden en dit wordt ook als uitgangspunt genomen. Doordat de rapporten besproken worden binnen de Provinciale Staten kunnen de aanbevelingen namelijk meer en/of nieuwe kennis opleveren over het onderzoeksthema of bestaande ideeën bevestigen. De geïnterviewden hebben aangegeven dat aanbevelingen vaak de eigen twijfels of standpunten ondersteunen. De aanbevelingen gaan op deze manier deel uitmaken van de kennis over een bepaald thema en werken daardoor indirect door bij latere besluitvorming.

6.2.4 Agenderende doorwerking

Van agenderende doorwerking is sprake als de aanbevelingen en conclusies tot een nieuw thema op de politieke of maatschappelijke agenda leiden.

Over agenderende doorwerking komt een gemengd beeld naar voren. Uit de enquête blijkt dat de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer in geen enkele provincie tot een verandering op de politieke agenda geleid heeft. Uit de interviews blijkt juist dat elk rapport plenair behandeld wordt in zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten en dat het onderzochte thema ten minste voor een bepaalde periode hoger op de politieke agenda staat. Dit verschil is mogelijk te verklaren doordat de respondenten van de enquête hebben beoordeeld of het rapport een verandering op de politieke agenda teweeg heeft gebracht op de lange termijn. Uit de interviews kwam naar voren dat Statenleden met een rapport bekend zijn omdat deze besproken is in de fractie, dan wel plenair. Dit wijst op een genuanceerde vorm van agenderende doorwerking. Dit is echter iets anders dan de agenderende doorwerking zoals beschreven in het theoretisch kader. Uit de interviews bleek namelijk ook dat daarvan geen sprake is. Uit zowel de enquête als de interviews blijkt niet dat er nieuwe

beleidsinitiatieven zijn opgestart naar aanleiding van een rapport. Wat ook opvallend is, is dat er veel (delen van de) rapporten zijn waar na de plenaire bespreking nooit meer naar gekeken wordt. Hieruit blijkt ook dat er bij het overgrote deel van de rapporten geen sprake is van agenderende doorwerking, zoals gedefinieerd in ons theoretisch kader.

Er is dus in genuanceerde vorm sprake van agenderende doorwerking. Door de afspraken die gemaakt zijn over de aandacht die aan een rapport besteed wordt, is er theoretisch gezien sprake van agenderende doorwerking. Dit komt echter niet overeen met het achterliggende idee van agenderende doorwerking zoals uitgewerkt in het theoretisch kader.

6.2.5 Politiek-strategische doorwerking

Tot slot wordt de politiek-strategische doorwerking besproken. Hiervan is sprake als de aanbevelingen en conclusies gebruikt worden om de machtspositie van een of enkele actoren te versterken.

Uit de interviews is gebleken dat deze vorm van doorwerking alleen in de provincie Drenthe en Fryslân voorkomt. De oppositie gebruikt de kritiek op het college om oppositie te voeren. In deze provincies is er beperkt sprake van politiek-strategische doorwerking en wanneer hier wel sprake van was werd dit in het algemeen belang gedaan, en niet om de eigen positie of de positie van de eigen partij te versterken. In Groningen zijn geen aanwijzingen gevonden voor deze vorm van doorwerking.

Uit de enquête blijkt dat er in het algemeen sprake is van politiek strategische doorwerking. De conclusies en aanbevelingen worden gebruikt om het beleid te legitimeren. Daarnaast worden de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten over het algemeen gebruikt door individuen/partijen om de eigen politieke positie te versterken. Uit de interviews en enquête blijkt dus dat er in beperkte mate sprake is van politiek-strategische doorwerking.

6.3 Factoren voor doorwerking

6.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de in het oog springende aspecten besproken die naar voren zijn gekomen in de enquêtes en interviews met betrekking tot de factoren die doorwerking beïnvloeden.

6.3.2 Verklarende factoren

Er zijn veel factoren die doorwerking kunnen beïnvloeden. De door ons in het theoretisch kader genoemde factoren zijn niet limitatief, maar worden in dit onderzoek gehanteerd als uitgangspunt om doorwerking te verklaren.

Behoeft van de doelgroep

Wanneer de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer aansluiten op een behoefte aan bepaalde kennis vanuit de provincie, is de kans groter dat er doorwerking plaatsvindt.

Uit de enquête blijkt dat, over het algemeen, door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport relevante kennis is verworven over het onderzochte thema. Echter blijft, over het algemeen en ondanks de aanbevelingen en conclusies uit het rapport, het standpunt ten aanzien van het onderzochte thema onveranderd. Vaak zijn de uitkomsten van de rapporten niet dermate schokkend dat directe bijsturing noodzakelijk is. Zolang er geen ernstige zaken of misstanden worden geconstateerd, blijft het vaak bij het staande beleid. Ook is er geen controle op de naleving van de aanbevelingen en stelt een respondent dat de bereidheid tot aanpassing soms lang op zich laat wachten.

Een opvallend verschil is dat uit de interviews blijkt dat er een grotere kans is op instrumentele doorwerking wanneer de aanbevelingen een aanscherping vormen op het huidige beleid. De coalitie heeft al ingestemd met deze beleidskoers. Implementatie is hierdoor te realiseren. Dit beeld blijkt echter niet uit de enquête. Hier is geconcludeerd dat adviezen in lijn met bestaand beleid niet leiden tot beleidswijzigingen. Verklaring hiervoor is mogelijk de interpretatie van de term beleidswijziging. Een aanscherping, of kleine aanpassing, van het beleid wordt door de respondenten van de enquête niet gezien als beleidswijziging. Als we deze opvatting volgen, is het logisch dat aanbevelingen die overeenstemmen met het huidige beleid nooit tot een beleidswijziging kan leiden.

Attitude van de doelgroep

De opvattingen vanuit de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over rekenkameronderzoek dragen ook bij aan doorwerking. Er zijn Statenleden en gedeputeerden die in de interviews aangegeven hebben vertrouwen te hebben in het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer en hier ook de meerwaarde van inzien. Daar tegenover staat echter één statenlid die aangeeft geen vertrouwen te hebben in het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.

Uit de enquête blijkt dat slechts één respondent aangeeft geen vertrouwen te hebben in de Noordelijke Rekenkamer. De overige respondenten hebben allemaal vertrouwen in de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer. Daarnaast heeft het Rekenkameronderzoek voor slechts twee respondenten geen meerwaarde. De overige respondenten vinden dat het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer meerwaarde heeft. De respondenten van de enquête staan dus redelijk positief tegenover (de onderzoeken van) de Noordelijke Rekenkamer.

Wat opvalt is dat men bij de interviews niet zo positief is over de Noordelijke Rekenkamer. De geïnterviewden gaven aan dat ze weten dat de Noordelijke Rekenkamer het de afgelopen twee à drie jaar bestuurlijk zwaar heeft gehad. Waardoor het imago van de Noordelijke Rekenkamer iets beschadigd is. Daarnaast werd er geen eenduidig beleid naar buiten gebracht en er was zelfs sprake van discussies over de eigen methodieken. Dit heeft volgens de geïnterviewden in Fryslân geen gevolgen gehad voor de kwaliteit van de rapporten. Volgens de Drentse respondenten hebben deze strubbelingen gevoelsmatig wel afgedaan aan de kwaliteit.

Communicatie naar de doelgroep

De manier van communicatie naar de doelgroep is ook van belang voor het al dan niet doorwerken van onderzoeksresultaten. Het gaat hier in eerste instantie om persoonlijke communicatie.

Uit het rapport *Samen het kundigst, een onderzoek naar de externe waardering van de Noordelijke Rekenkamer* blijkt dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn over het contact met de Noordelijke Rekenkamer.⁵¹ De regel is dan ook dat hoe directer de communicatie tussen de Noordelijke Rekenkamer en de doelgroep is, hoe groter de kans op doorwerking is. Dit blijkt niet altijd uit de interviews, want een geïnterviewde uit de provincie Fryslân is het hier bijvoorbeeld niet mee eens. De geïnterviewde stelt dat de provincie een professionele organisatie is die zich ook professioneel moet opstellen als er conclusies en aanbevelingen binnen komen. Echter is in het proces rondom de ambtelijke reactie soms wel een discussie waarom een bepaalde onderzoeksvraag gebruikt wordt en of die vraag niet (wat) aangepast kan worden. Hier blijkt de Noordelijke Rekenkamer wat 'eigenwijs' in te zijn. Het kan daarom zo zijn dat de provincie het niet eens is met bepaalde conclusies waardoor er geen doorwerking plaats zal vinden. Ten tweede merkte een ambtenaar van de provincie

⁵¹ Travaille e.a. 2020

Drenthe op dat vaak in het verkennende gesprek al duidelijk wordt of het rapport een positieve of negatieve insteek heeft. De vraag speelt dan ook of de argumenten en kennis vanuit de ambtelijke organisatie er nog wel toe doen. Deze ambtenaar gaf aan dat een negatieve insteek tot gevolg kan hebben dat er minder bereidheid is de aanbevelingen over te nemen.

Een andere vorm van communicatie betreft de presentatie van het rapport. Dit gaat onder andere om de leesbaarheid van het onderzoeksrapport en de professionaliteit van de uitstraling. Uit de enquête blijkt dat alle respondenten van mening zijn dat de uitgebrachte rapporten goed leesbaar zijn. De boodschap van het rapport is helder overgekomen in de presentatie van de Noordelijke Rekenkamer. Tijdens deze presentatie was er ook voldoende ruimte voor vragen die naar tevredenheid beantwoord zijn. Uit interviews in de provincie Fryslân blijkt dat de presentatie een bevorderende factor voor doorwerking is. Zo stelt een geïnterviewde daar dat een presentatie meerwaarde heeft omdat een rapport vaak veel pagina's bevat. Een gesprek werkt dan beter en bevordert de kans op doorwerking.

Timing van het onderzoek

Van groot belang voor doorwerking van aanbevelingen en conclusies uit het onderzoek is dat de resultaten op een moment komen dat het onderwerp aandacht heeft op de politieke agenda. Uit met name de enquête kwam duidelijk naar voren dat instrumentele doorwerking belemmerd werd doordat aanbevelingen en conclusies nogal eens mosterd na de maaltijd waren. De interviews bevestigen dit beeld en stellen ook dat het voorkomt dat zich op het betreffende beleidsterrein ontwikkelingen hebben voorgedaan in de periode tussen de start van het onderzoek en het moment van de publicatie van de resultaten. Directe doorwerking wordt dan belemmerd omdat de provinciale politiek zelf al op de goede weg is, of in ieder geval zelf dat gevoel heeft. Deze factor is dus nog vooral een belemmerende factor in de (directe) doorwerking van conclusies en aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.

Kwaliteit van het onderzoek

Deze factor ziet op de het hanteren van de correcte onderzoeksmethodologie en het publiceren van een inhoudelijk goed rapport. Over het algemeen zijn onze respondenten, zowel die van de interviews als die van de enquête, tevreden over de kwaliteit van het werk van de Noordelijke Rekenkamer. Wat verder opvalt is dat respondenten van de enquête overwegend positief zijn over de leesbaarheid van rapporten van de Noordelijke Rekenkamer, terwijl in interviews meermaals naar voren kwam dat rapporten toch wel heel wetenschappelijk en theoretisch kunnen zijn en daardoor niet altijd even makkelijk te lezen. Ondanks dat de geïnterviewden ook in meerderheid stelden dat deze wetenschappelijke benadering van de Noordelijke Rekenkamer niet afdoet aan de kwaliteit van het rapport en de mate waarin conclusies en aanbevelingen doorwerken, is het opvallend te noemen dat geen enkele respondent van de enquête aangaf moeite te hebben met het lezen van een onderzoeksrapport. Een rapport dat slecht leesbaar is, zal immers sneller verkeerd geïnterpreteerd worden en dus ook niet of 'foutief' doorwerken. De conclusies en aanbevelingen worden echter door de respondenten van de enquête in grote getalen duidelijk geformuleerd en daardoor makkelijker toepasbaar gevonden. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat de respondenten van de enquête de leesbaarheid van een rapport beoordeeld hebben waarmee zij inhoudelijk bekend zijn. Het onderzoeksonderwerp zat bijvoorbeeld in de eigen portefeuille of had betrekking op het beleidsterrein waarin de respondent werkzaam was. Hierdoor heeft de respondent de benodigde kennis om het rapport te begrijpen. De geïnterviewden werden gevraagd naar hun algemene ervaring met betrekking tot de leesbaarheid. Hierdoor zijn ook rapporten ter sprake gekomen waarmee de

geïnterviewde niet inhoudelijk bekend was. We kunnen dus stellen dat de kwaliteit van het onderzoek vooral een bevorderende factor voor de doorwerking van rekenkameronderzoek is.

Onderwerp van het onderzoek

Het onderwerp van het onderzoek, en dan met name de relevantie en de politieke gevoeligheid kunnen een rol spelen bij de mate van doorwerking van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Uit de enquête kwam naar voren dat een derde van de respondenten vond dat het thema van het onderzoeksrapport ten tijde van de publicatie politiek gevoelig lag. Een meerderheid noemt het thema ook relevant. Over de relevantie is hierboven onder het kopje 'timing van het onderzoek' al meer gezegd. Wat hier nog wel van belang is om te melden, is dat sommige respondenten van de interviews aangegeven hebben dat de Noordelijke Rekenkamer te veel een politieke benadering hanteert in haar onderzoek. De politiek krijgt door de aanbevelingen te weinig ruimte om het eigen handelingsperspectief te bepalen, aldus één van de respondenten. Hier sluit een ander bij aan door te stellen dat de Noordelijke Rekenkamer een te weinig objectief en te veel politiek inhoudelijk oordeel geeft over het onderwerp. Dit wordt door de geïnterviewden dus genoemd als een belemmerende factor voor de doorwerking.

De omgevingsfactoren en politieke context

De omgeving waarin de rekenkamer zich bevindt, beïnvloedt de doorwerking. Ten eerste zijn er de politiek-bestuurlijke factoren. Hier speelt met name het 'politieke spel' op basis van rapporten van de Noordelijke Rekenkamer een rol. Respondenten van de interviews geven aan dat er politiek bedreven wordt met de onderzoeksresultaten. De oppositie kan sterk oppositie voeren met resultaten die kritiek uiten op het gevoerde beleid, terwijl de coalitie juist zoekt naar bevestiging van het gevoerde beleid. Hierop sluit een respondent van de enquête mooi aan door te stellen dat de neiging bij Statenleden en gedeputeerden bestaat om in rekenkamerrapporten te zoeken naar elementen die in het eigen straatje passen.

Ook het beleidsveld kan invloed hebben op de mate van doorwerking van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Het provinciebestuur kan afhankelijk zijn van externe actoren voor het doorvoeren van verandering. Vastgestelde problemen kunnen dan niet verholpen worden zonder steun van andere partijen. Uit een interview is gebleken dat dit een belemmerende factor voor doorwerking kan zijn. Ook uit een interview gebleken dat het betrekken van de externe organisaties tijdens het onderzoek voorkomt, maar ook dat dit nog wel eens problemen wil opleveren omdat deze externe organisaties zeker niet altijd zonder meer bereid zijn om mee te werken.

Betrokkenheid bij het onderzoeksproces

Door het streven naar een goede interactie van de Statenleden en gedeputeerden kan de rekenkamer inspelen op veranderende inzichten, behoeften en wensen. Wanneer de doelgroep betrokken wordt bij het gehele onderzoeksproces, is de kans op doorwerking groter.

Uit de enquête is gebleken dat dat nog geen kwart van respondenten geeft te kennen dat zij door de Noordelijke Rekenkamer zijn betrokken bij het onderzoeksproces.

Ook uit de interviews blijkt dat dit een probleem is. Zo stelt één geïnterviewde uit de provincie Drenthe dat onderzoekers contact vermijden om de onafhankelijkheid te waarborgen. Een geïnterviewde uit Fryslân gaf aan dat meer contact tussen de Noordelijke Rekenkamer en ambtenaren in de wandelgangen op prijs werd gesteld. De respondent meent dat dit de onafhankelijkheid van de

Noordelijke Rekenkamer niet aantast. Door het gesprek aan te gaan kunnen onduidelijkheden in het onderzoek worden weggenomen en nuances worden aangebracht.

6.4 Conclusie

We kunnen dus concluderen dat zowel uit de enquêtes als uit de interviews blijkt dat er niet of nauwelijks instrumentele doorwerking plaatsvindt. Er komen geen opvallende verschillen tussen de respondenten en geïnterviewden naar voren met betrekking tot de mate en manier van instrumentele doorwerking. Conceptuele doorwerking komt wel vaak voor. Zowel respondenten van de enquête als geïnterviewden geven in meerderheid aan dat de rapporten leiden tot relevante kennis over het onderzoeksthema en dat deze kennis in toekomstige besluitvorming meegenomen kan worden. Het is echter een beetje twijfelachtig of dit ook daadwerkelijk gebeurt, omdat respondenten in de interviews ook aangeven dat het ‘geheugen’ van Statenleden slechts ongeveer 5 jaar is en de kans dat 5 jaar na publicatie van een rapport nog in beleidsvorming gebruik gemaakt wordt van aanbeveling en conclusies zeer klein is.

Een genuanceerde vorm van agenderende doorwerking in de zin dat de rapporten besproken worden binnen de provincie komt eigenlijk altijd voor. Als we echter doorvragen naar de agenderende doorwerking, te weten dat op basis van rapporten van de Noordelijke Rekenkamer de politieke agenda verandert of er nieuwe beleidsinitiatieven ontstaan, komt er een stuk terughoudender beeld naar voren. Er worden nauwelijks nieuwe beleidsinitiatieven gestart en de politieke agenda verandert ook niet aanzienlijk. Politiek-strategische doorwerking komt wel relatief vaak voor. Geïnterviewden geven aan dat rapporten van de Noordelijke Rekenkamer gebruikt worden om politiek mee te bedrijven, waar een van de respondenten het had over dat de neiging bij Statenleden en gedeputeerden bestaat om in rekenkamerrapporten te zoeken naar elementen die in het eigen straatje passen. Op basis van dergelijke aspecten kan geoordeeld worden dat politiek-strategische doorwerking ook in grote mate aanwezig is.

De belangrijkste factoren die deze verschillen tussen de vormen van doorwerking verklaren zijn de timing van het onderzoek en de politieke context. Doordat de conclusies en aanbevelingen nog wel eens mosterd na de maaltijd blijken, blijft instrumentele doorwerking vaak uit. Door de politiek die met een rapport bedreven wordt, is er vaak sprake van dat de aanbevelingen en conclusies als legitimatie voor het huidige beleid gebruikt worden in plaats van dat er veranderingen worden doorgevoerd.

Ten slotte is het nog van belang op te merken, zoals eerder ook genoemd is, dat dit onderzoek gebaseerd is op ervaringen van onze respondenten met individuele rapporten. Zeer weinig respondenten zijn bekend met alle voor dit onderzoek relevante rapporten en dus weergeven zij voornamelijk een persoonlijke ervaring. Er kan dus geen algemene allesomvattende analyse gegeven worden over doorwerking van de rekenkamerrapporten, simpelweg omdat hiervoor een gebrek aan data is. Toch geeft dit onderzoek wel een goed beeld van de mate en manier van doorwerking, alleen al omdat alle relevante rapporten wel behandeld zijn in de enquête. Bovendien kond er in de interviews verder en meer specifiek doorgevraagd worden op verschillende factoren, wat ook de eventuele verschillen in uitkomsten kan verklaren. Elk rapport heeft haar eigen mate en manier van doorwerking en vraagt ook om een andere reactie vanuit de provincie. Het algemene beeld dat geschetst wordt over verklarende factoren voor de beperkte mate van instrumentele doorwerking en agenderende werking geeft wel een goed beeld van de eventuele verbeterpunten voor de Noordelijke Rekenkamer om uiteindelijk te zorgen dat haar rapporten in grotere mate doorwerkt.

7. Slotbeschouwing

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord aan de hand van de onderzoekbevindingen. Daarnaast formuleren we een aantal aanbevelingen gericht aan de Noordelijke Rekenkamer. Tot slot bespreken we in de discussie de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en reflecteren we op de betrouwbaarheid van het onderzoek.

7.2 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek is: 'In hoeverre en op welke wijze vindt doorwerking plaats van de aanbevelingen en conclusies van de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer in de periode 2012-2020, in de drie noordelijke provincies, welke factoren kunnen de doorwerking en de verschillen en overeenkomsten tussen de provincies verklaren, en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?'

Vier vormen van doorwerking

Om deze vraag te beantwoorden is eerst het begrip 'doorwerking' nader uiteengezet. Uit dit literatuuronderzoek kwamen vier vormen van doorwerking naar voren: instrumentele, conceptuele, agenderen en politiek-strategische doorwerking. Om deze vormen en de mate van doorwerking te meten stelden we een enquête op en namen we interviews af. De hierdoor verkregen informatie wijst erop dat elke vorm van doorwerking in meer of mindere mate voorkomt.

Bij instrumentele doorwerking worden de aanbevelingen en conclusies gezien als een instrument om maatschappelijke vraagstukken en beleidsproblemen aan te pakken. Dit houdt in dat de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten direct worden overgenomen en geïmplementeerd door het provinciebestuur. Uit het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek is gebleken dat instrumentele doorwerking met name plaatsvindt wanneer de aanbevelingen en conclusies een aanscherping vormen op het huidige beleid. De meerderheid binnen de Staten heeft al ingestemd met deze beleidskoers waardoor implementatie eenvoudig te realiseren is. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat aanbevelingen en conclusies die een grote beleidswijziging vragen ook direct doorwerken. Concluderend kan gesteld worden dat er sprake is van een geringe mate van instrumentele doorwerking.

Conceptuele doorwerking komt het meest voor. Deze vorm van doorwerking houdt in dat de aanbevelingen en conclusies uit de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer leiden tot een verandering in de kennis, opvatting of redenering van de Statenleden en/of gedeputeerden en hierdoor indirect doorwerken. Er is uit dit onderzoek niet gebleken dat de rapporten nieuwe informatie bevatten, maar ze leveren vaak wel een bevestiging van de eigen opvattingen of twijfels omtrent het huidige beleid. Het leidt ertoe dat aanbevelingen en conclusies onderdeel gaan uitmaken van de eigen opvattingen van Statenleden waardoor deze indirect een rol speelt bij latere besluitvorming.

Ook is er sprake van agenderende doorwerking. Bij deze vorm van doorwerking leiden de rapporten tot een nieuw thema op de politieke agenda. Het kan ook gaan om een onderwerp dat door publicatie van het rapport opnieuw aandacht krijgt. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat binnen alle drie de provincie een nieuw onderzoeksrapport minimaal één keer plenair besproken wordt binnen de Staten. Door deze inhoudelijke behandeling wordt het onderzoeksthema dus opnieuw op de agenda gezet. Puur theoretisch gezien is er dus altijd sprake van agenderende doorwerking. Hier moet echter niet te

veel waarde aan gehecht worden. Uit dit onderzoek is gebleken dat het onderzoeksthema na de plenaire bespreking weer van de agenda verdwijnt. Het thema staat hierdoor dusdanig kort op de politieke agenda dat dit geen garantie is voor verandering. Daarnaast is het onderzoeksthema ook niet op de agenda gekomen vanwege de eventuele relevantie, maar vanwege de afspraak dat elk rapport besproken wordt.

De enquête en interviews wijzen op een genuanceerde vorm van politiek-strategische doorwerking. Politiek-strategische doorwerking betekent dat aanbevelingen en conclusies gebruikt worden om de machtspositie van één of enkele actoren te versterken. Kenmerkend is dat de aanbevelingen en conclusies gebruikt worden voor het nastreven van de eigen belangen, in plaats van maatschappelijke belangen. Uit de enquête blijkt dat aanbevelingen en conclusies uit de rapporten gebruikt worden door het College en de coalitie ter legitimatie van het gevoerde beleid. Uit de interviews volgt dat de aanbevelingen ook gebruikt worden door de oppositie om kritiek te leveren op het College. Dit zijn beide indicatoren voor politiek-strategische doorwerking. Dat er politiek bedreven wordt met de rapporten, betekent niet dat hier geen maatschappelijk belang mee gediend kan worden. Uit kwantitatief en kwaliteitsonderzoek is dan ook niet gebleken dat rapporten gebruikt zijn voor het versterken van de eigen positie. Daarom is ervoor gekozen om te spreken van een genuanceerde vorm van politiek-strategische doorwerking.

Verklarende factoren voor doorwerking

Niet elke aanbeveling werkt door. De geïnterviewden en respondenten zijn gevraagd naar mogelijke verklaringen voor doorwerking. Hieronder is kort weergegeven welke factoren genoemd zijn.

Nuancering hierbij is wel dat deze factoren niet door alle geïnterviewden en respondenten aangekaart zijn.

Allereerst de behoefte van de doelgroep. Wanneer de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer aansluiten op een behoefte aan bepaalde kennis vanuit de provincie, is de kans groter dat er doorwerking plaatsvindt. Ten tweede de communicatie naar de doelgroep. Uit de enquête blijkt dat directe communicatie de kans op doorwerking vergroot. Daarnaast hebben meerdere geïnterviewden aangegeven dat zij een negatieve insteek van de onderzoekers ervaren, zij hebben hierdoor het gevoel dat de nadruk ligt op het vinden van fouten. Dit vermindert de bereidheid tot overname van de aanbevelingen en conclusies. Ten derde zijn de bestuurlijke problemen binnen de Noordelijke Rekenkamer ter sprake gekomen. Dit heeft echter geen aantoonbare invloed gehad op de doorwerking.

Ten vierde speelt de kwaliteit van het onderzoek een rol. De geïnterviewden en respondenten zijn tevreden over de gehanteerde onderzoeksmethodologie, maar verschillen wel van mening over de leesbaarheid van het onderzoek. Een moeilijk leesbaar onderzoeksrapport belemmert de doorwerking. De vijfde en zesde factor zien op een té wetenschappelijke of té politieke insteek van het rapport. Het rapport is dan minder toegankelijk en de aanbevelingen en conclusies zijn hierdoor moeilijker toepasbaar door de Statenleden. De zevende factor ziet op de omgevingsfactoren. Wanneer het beleidsveld beheerst wordt door externe actoren, zullen zij de aanbevelingen en conclusies moeten steunen. Zonder deze steun kan er geen doorwerking plaatsvinden. De achtste factor is de politieke context. Wanneer de aanbevelingen passen binnen de ideologie van een partij is de kans groter dat de aanbevelingen doorwerken.

De negende mogelijke factor is de betrokkenheid van de doelgroep. Er zijn verschillende geïnterviewden geweest die aangeven dat meer betrokkenheid van de ambtenaren en gedeputeerden tijdens de onderzoeksperiode een bodem legt voor latere implementatie. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de onafhankelijkheid. Deze opinie werd echter niet door alle betrokkenen gedeeld. De tiende en meest genoemde belemmerende factor voor doorwerking is de timing van het onderzoek. Door de lange doorlooptijd van het onderzoek loopt de Rekenkamer het gevaar dat haar rapport ten tijde van publicatie al achterhaald is. Aanbevelingen zijn hierdoor niet meer direct toepasbaar door de Statenleden. Dit gebrek aan actualiteit beperkt dan ook met name de instrumentele doorwerking.

7.3 Aanbevelingen

Om de mate van doorwerking in de toekomst te vergroten geven we in deze paragraaf drie aanbevelingen gericht aan de Noordelijke Rekenkamer.

De kans op doorwerking wordt vergroot wanneer de aanbevelingen en conclusies een aanscherping zijn op het huidige beleid. Daarnaast is de toegankelijkheid van de rapporten van groot belang. Aanbevelingen en conclusies moeten concreet en toepasbaar zijn. Dit verhoogt de kans dat de aanbevelingen en conclusies daadwerkelijk doorwerking kunnen vinden. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat de rapporten vaak té theoretisch of té politiek worden bevonden. De eerste aanbeveling ziet daarom op een meer pragmatische insteek van het rapport. Door te focussen op het creëren van een nuttig en bruikbaar rapport wordt de toegankelijk verhoogd. Daarnaast bevelen wij aan om de aanbevelingen in het rapport, waar mogelijk, zo te formuleren dat ze geen drastische beleidswijziging vragen en toch bijdragen aan de gewenste uitkomst.

De tweede aanbeveling ziet op het verhogen van de actualiteit, en hiermee ook de relevantie, van de aanbevelingen en conclusies. Door de onderzoeksperiode te verkorten, kan in grote mate voorkomen worden dat er tussentijdse beleidswijzigingen plaatsvinden waardoor de conclusies en aanbeveling ten tijde van publicatie achterhaald zijn. Dit is mogelijk door meer onderzoekers in te zetten per onderzoek. Mochten er toch relevante veranderingen plaatsvinden in de loop van het onderzoek of na het afronden hiervan, en voor de publicatie van het rapport, dan raden wij aan deze wijzigingen zoveel mogelijk mee te nemen in de aanbevelingen en conclusies van het uiteindelijke rapport.

De laatste aanbeveling heeft betrekking op de omgevingsfactoren. De provincie loopt soms tegen problemen aan die zij niet alleen kan oplossen. Hiervoor is medewerking nodig van externe actoren uit het beleidsveld. Het wordt dan ook aanbevolen dat de Noordelijke Rekenkamer deze belemmerende omgevingsfactoren meeneemt in haar onderzoek. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste wordt voorkomen dat de Noordelijke Rekenkamer aanbevelingen formuleert die betrekking hebben op een onderwerp waar de provincie niet direct invloed op kan uitoefenen. Ten tweede bevordert dit de waardering voor het onderzoek. De ervaren ‘negatieve insteek’ van het onderzoek kan hierdoor verminderd worden. De provincie wordt namelijk niet langer afgerekend op situaties waar zij zelf geen invloed op heeft.

7.4 Discussie

Het blijft lastig om met negen individuen, die allemaal een andere opvatting en eigen schrijfstijl hebben, een onderzoek uit te voeren waarin iedereen zich volledig kan vinden. Toch verliep de samenwerking voorspoedig. Zo heeft iedereen zijn steentje bijgedragen en werden de deadlines in de meeste gevallen gehaald.

Het grootste verbeterpunt ziet dan ook niet op de samenwerking maar op de keuze om twee onderzoeken uit te voeren. Doordat er gelijktijdig twee onderzoeken uitgevoerd werden naar de doorwerking en de waardering van Rekenkameronderzoek ontstond er verwarring. De doelgroep voor de enquête en interviews was hetzelfde en het was voor onze respondenten niet altijd duidelijk dat er twee onderzoeken plaatsvonden. Mede hierdoor hebben er maar 32 respondenten gereageerd op de enquête en was het ook lastig om voldoende gedeputeerden te vinden die met ons in gesprek wilden. Uiteindelijk zijn er dan ook minder gedeputeerden geïnterviewd dan gewenst. Achteraf gezien was het beter geweest om intern wel de scheiding tussen doorwerking en waardering aan te houden, maar om de onderzoeken naar buiten toe te presenteren als één onderzoek bijvoorbeeld door het publiceren van één enquête. Hierdoor was er binnen de doelgroep geen verwarring ontstaan en had de respons mogelijk verhoogd kunnen worden.

Er zijn geen twijfels over de betrouwbaarheid van de geïnterviewden en de respondenten, maar het onderzoek is wel gebaseerd op de ervaringen van onze respondenten met individuele rapporten. De eigen ervaring is natuurlijk altijd subjectief. Hierdoor is het lastig om generaliseerbare conclusies te trekken. Deze twijfel wordt vergroot door de lage respons op de enquête en het totaal van maar 16 geïnterviewden. Dit levert te weinig gegevens op om van 100% generaliseerbare conclusies te spreken.

Wel hebben de interviews en enquête een goede basis opgeleverd voor het evaluatieonderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Om het onderzoek naar de doorwerking te completeren raden wij dan ook vervolgonderzoek aan waarin gefocust wordt op documentstudie. In verband met de korte doorlooptijd van dit onderzoek, namelijk 12 weken, is hier geen tijd voor geweest. Een documentstudie binnen de drie provincies kan de conclusies uit dit onderzoek meer duiding geven en aanvullen.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Bekkers e.a. 2004

V. Bekkers e.a., *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, Rotterdam & Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg 2004, repub.eurl.nl.

Travaille e.a. 2020

A. J. Travaille e.a., *Samen het kundigst, een onderzoek naar de externe waardering van de Noordelijke Rekenkamer*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2020 (Het andere Bestuurskundig Onderzoeksproject, over Waardering, nog ongepubliceerd).

‘Betrokkenheid bij onderzoeksproces’, nvrr.nl

‘Betrokkenheid bij onderzoeksproces’, geraadpleegd op 29 april 2019, van www.wiki.nvrr.nl/artikel/13662/Betrokkenheid-bij-onderzoeksproces (Laatst bijgewerkt op 18 november 2013).

‘College’, noordelijkerekenkamer.nl

‘College’, geraadpleegd op 29 april 2020, van www.noordelijkerekenkamer.nl/college-2.

‘Communicatie, presentatie en nazorg’, nvrr.nl

‘Communicatie, presentatie en nazorg’, geraadpleegd op 29 april 2019, van www.wiki.nvrr.nl/communicatie,-presentatie-en-nazorg.

‘Doel en missie’, noordelijkerekenkamer.nl

‘Doel en missie’, geraadpleegd op 29 april 2020, van www.noordelijkerekenkamer.nl/de-noordelijke-rekenkamer/doel-en-missie.

‘Grondslag’, noordelijkerekenkamer.nl

‘Grondslag’, geraadpleegd op 29 april 2019, van www.noordelijkerekenkamer.nl/de-noordelijke-rekenkamer/grondslag.

Hoekstra 2013

R. Hoekstra, 'Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten', *beleidsonderzoekonline.nl* oktober 2013, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000025.

‘Kwaliteit van onderzoek(srapport)’, nvrr.nl

‘Kwaliteit van onderzoek(srapport)’, geraadpleegd op 29 april 2019, van www.wiki.nvrr.nl/artikel/13769/Kwaliteit-van-onderzoek-srapport-.

Lemmens 2014

E. Lemmens, 'Voorwerking, werking en doorwerking: Een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers', *beleidsonderzoekonline.nl* februari 2014, DOI:10.5553/Beleidsonderzoek.000039.

Mark, van der e.a. 2011

R. van der Mark e.a., *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers – eindrapport*, z.p.: Berenschot 2011, nvrr.nl.

Metten van doorwerking van rekenkamerproducten 2015

Metten van doorwerking van rekenkamerproducten – samenvatting, z.p.: NVRR 2015, nvrr.nl.

Nijhuis 2015

G.B. Nijhuis *Beleid onderzocht door provinciale rekenkamers*, z.p.: NVRR 2015, nvrr.nl.

‘Omgevingsfactoren en (politieke) context’, nvrr.nl

‘Omgevingsfactoren en (politieke) context’, geraadpleegd op 29 april 2019, van www.wiki.nvrr.nl/artikel/13887/Omgevingsfactoren-en-politieke-context (Laatst bijgewerkt op 24 maart 2014).

Onderzoeksprotocol 2019

Onderzoeksprotocol 2019, Assen: Noordelijke Rekenkamer 2019, noordelijkerekenkamer.nl.

‘Organisatie van de rekenkamer’, nvrr.nl.

‘Organisatie van de rekenkamer’, geraadpleegd op 29 april 2020 van www.wiki.nvrr.nl/artikel/13913/Organisatie-van-de-rekenkamer

‘Organisatie’, noordelijkerekenkamer.nl.

‘Organisatie’, geraadpleegd op 29 april 2020, van www.noordelijkerekenkamer.nl/de-noordelijke-rekenkamer/organisatie.

Spelen met doorwerking 2014

Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur, Tilburg/Utrecht: Universiteit van Tilburg & Berenschot 2004, recht.nl.

‘Timing van onderzoek’, nvrr.nl

‘Timing van onderzoek’, geraadpleegd op 29 april 2019, van www.wiki.nvrr.nl/artikel/13956/Timing-van-onderzoek (Laatst bijgewerkt op 24 maart 2014).

Van aanbeveling naar actie 2016

Van aanbeveling naar actie. Onderzoek naar de doorwerking van onderzoeksrapporten van de rekenkamer Doetinchem, z.p.: Rekenkamercommissie Doetinchem 2016, nvrr.nl.

‘Werkwijze’, noordelijkerekenkamer.nl

‘Werkwijze’, geraadpleegd op 29 april 2020, van www.NoordelijkeRekenkamer.nl/de-noordelijke-rekenkamer/werkwijze.

Bijlage 2: Onderzoeksprogramma's van de Noordelijke Rekenkamer

Bij elk onderzoeksprogramma heeft de Noordelijke Rekenkamer een aantal algemene criteria waar de onderwerpen aan moeten voldoen.

No.	Criterium	Toelichting
1	Maatschappelijk belang	Onderwerp raakt grote groepen burgers, bedrijven en/of instellingen in het Noorden
2	Relevante instantie (PS) dient het onderzoeksvoorstel in, of ondersteunt het voorstel	Van belang zijn verzoeken van Programmaraadsleden, Statenfracties, zeker als er voor deze onderwerpen een breed draagvlak blijkt te zijn; kwestie speelt zowel bij collegepartijen als bij partijen die niet deelnemen aan meerderheidscoalitie
3	Relevantie voor al de drie noordelijke provincies	Het college Noordelijke Rekenkamer treedt op als orgaan voor alle drie provincies: gezocht worden onderwerpen met een algemene noemer in drie provincies
4	Relatie met actuele doelen van provinciaal beleid	Als bron van actuele doelen kan worden gedacht aan de recent vastgestelde collegeprogramma's maar ook aan doelen in geldend rijksbeleid dat in uitvoering is gegeven aan provincies (medebewindstaken); of actueel EU-beleid (energietransitie)
5	Provinciale Taak	GS/PS dragen verantwoordelijkheid voor planning, bekostiging, beschikking verlening, uitvoering, regie, en toezicht, met name in ruimtelijk domein
6	Risico's	Juridische risico's: aansprakelijkheden, nietigheden; financiële risico's; ongevallen; terugvordering, onderuitputting, overschrijding; integriteitsrisico's: waaronder media aandacht
7	Lessen trekken	Mogelijkheden uit analyse gevoerde bestuur lessen te trekken voor de toekomst: maatgevende praktijk (best practice) kan ook behulpzaam zijn.
8	Actualiteit in deze programmaperiode: banen scheppen, energietransitie, krimp, samenwerken	Het kabinetsbeleid staat in het teken van taakoverdracht aan provincies en gemeenten. Relevant zijn: omgevingsdiensten, interbestuurlijk toezicht, samenwerking

9	Toekomstwaarde	Op moment dat rapport uitkomt, zijn resultaten bruikbaar voor te maken beleids- en bestuurs keuzes: timing (periode: 2016-2017). Resultaten kunnen rol spelen in electorale verantwoording Statenleden maart 2019: wat is bereikt?
10	Onderzoekbaarheid	Empirische vraag; aanwezigheid relevant toetsingskader; beschikbaarheid gegevens; vraagstelling in beginsel ex post

Onderzoeksprogramma 2012-2013

In de periode 2013-2014 is het takenpakket van de provincie aan verandering onderhevig. Het Rijk zet in op bezuiniging. Er verschuiven taken van het Rijk naar gemeenten en provincies (o.a. ruimtelijke ordening) en andersom (bijv. jeugdzorg en de ondersteuning van sociaal beleid). Bij het selecteren van de onderwerpen voor dit onderzoeksprogramma is dan ook rekening gehouden met deze ontwikkelingen. De vier criteria voor het kiezen van onderwerpen zijn: bezuiniging, kerntaken, decentralisatie en risico's. Meer aandacht zal gevestigd worden op de verhouding tussen de provincies en de gemeenten.

Uiteindelijk is in zes rondes bepaald wat de onderwerpen zijn voor dit programma. Het zijn de volgende zeven

1. Uitvoering Energieakkoord Noord Nederland
2. Uitvoering en voortgang EHS
3. Toegevoegde waarde stimulering Noordelijke kennisinstellingen
4. Planvorming projecten ter compensatie niet doorgaan Zuiderzeelijn
5. Groningen Airport Eelde
6. Waddenfonds
7. Gevolgen provinciale bezuiniging op sociale beleid

Vaak worden deze onderwerpen voordat ze daadwerkelijk worden uitgevoerd nog uitgewerkt in concrete onderzoeksvoorstellen die door het College worden vastgesteld.

Wat is er van dit onderzoeksprogramma terecht gekomen? Dat lezen we in het onderzoeksprogramma van 2014-2015. Vijf van de zeven onderzoeken zijn daadwerkelijk uitgevoerd. Er is één onderzoek gedaan dat niet in de planning stond en er zijn twee onderzoeken niet tot uitvoering gekomen.

Van de rapporten waar wij de doorwerking van onderzoeken komen er vijf uit dit onderzoeksprogramma: Uitvoering Energieakkoord Noord Nederland, Uitvoering en voortgang EHS, Toegevoegde waarde stimulering Noordelijke kennisinstellingen, Airport Groningen-Eelde en het Waddenfonds rapport. Deze onderwerpen zijn dus volledig uitgewerkt in een onderzoeksrapport.

Onderzoeksprogramma 2014-2015

In 2013 zijn ze begonnen met het nadenken over het onderzoeksprogramma van 2014-2015. In maart 2015 waren er Provinciale Statenverkiezingen en Statenleden willen dan graag laten zien wat er allemaal is bereikt. Dat is lastig om met concrete resultaten te komen voor provincies, omdat ze moesten bezuinigen vanwege de crisis in 2008.

Een onderzoeksprogramma ontstaat door verschillende stappen, zo wordt eerst gekeken naar de stand van zaken, worden er gesprekken gevoerd met Programmaraadsleden, worden de onderwerpen samengevoegd en bekeken en uiteindelijk worden er onderwerpen uitgekozen die prioriteit hebben en waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar gaat doen.

In het onderzoeksprogramma van 2014-2015 hebben ze de volgende onderwerpen opgenomen.

1. Onderhoudsplannen wegen en kanalen
2. Reacties gesubsidieerde instellingen op budgetkorting
3. Lessen uit krimpbeleid
4. Terugblik Onderzoek: subsidiëring plattelandprojecten en projecten toerisme en recreatie
5. Terugblik Onderzoek: spoed bij saneren van vervuilde bedrijfslocaties en door ontwikkelen bestaande bedrijventerreinen
6. Effectiviteit Marketing Noord Nederland
7. Kwaliteit handhaving door omgevingsdiensten
8. Doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid

In het onderzoeksprogramma van 2016-2017 staat uiteindelijk welke rapporten wel of niet zijn uitgevoerd. Van de rapporten waar wij de doorwerking van onderzoeken komen er zes uit dit onderzoeksprogramma: Onderhoudsplannen wegen en kanalen, Lessen uit krimpbeleid, Terugblik Onderzoek: subsidiëring plattelandprojecten en projecten toerisme en recreatie, Terugblik Onderzoek: spoed bij saneren van vervuilde bedrijfslocaties en door ontwikkelen bestaande bedrijventerreinen, Doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid en Kwaliteit handhaving door omgevingsdiensten. Er is één rapport “reacties gesubsidieerde instellingen op budgetkorting” verplaatst naar het onderzoeksprogramma van 2016-2017 en het rapport “Effectiviteit Marketing Noord Nederland” is niet uitgevoerd omdat in alle drie de provincies de organisatiestructuur van de marketingorganisaties is veranderd.

Onderzoeksprogramma 2016-2017

Ook dit onderzoeksprogramma is in zes stappen tot stand gekomen. Er is gebruik gemaakt van (bovenstaande) tien criteria om tot de te onderzoeken onderwerpen te komen. Daarnaast is onderzocht welke onderzoeken uit het onderzoeksprogramma van 2014-2015 tot uitvoering zijn gekomen. De nieuwe Collegeakkoorden zijn ook geanalyseerd om achter de prioriteiten in de Statenperiode 2015-2019 te komen.

Dit onderzoeksprogramma noemt vijf nieuwe onderzoeken en twee terugblik onderzoeken.

1. Openbaar vervoer
2. Strategie van de op hun vaste budget gekorte culturele en sociale instellingen
3. Werkgelegenheidseffecten
4. Glasvezel op platteland
5. Inzetten van reserves
6. Terugblik: Waddenfonds
7. Terugblik: energietransitie en kennisinstellingen

Het tweede onderwerp was ook al opgenomen in het programma van 2014-2015 maar is toen niet tot uitvoering gekomen. Vanwege het belang van dit onderzoek is het wederom opgenomen in het onderzoeksprogramma.

De twee terugblik onderzoeken betreffen het Waddenfonds en een combinatie van de energietransitie en de kennisinstellingen. Bij het kiezen van terugblik onderzoeken worden twee criteria gehanteerd. Het beleid moet in de provincies worden gevoerd en ook zijn onderzocht, daarnaast moet het onderzoek niet zo recent zijn dat de aanbevelingen nog niet hebben kunnen doorwerken maar ook niet te lang geleden zodat de actualiteit en het beoordeelde beleid aan zeggingskracht hebben ingeboet.

Of de voorgenomen onderzoeken ook tot uitvoering zijn gekomen is niet opgenomen in het onderzoeksrapport van 2018-2019. Uit de rapporten die gepubliceerd zijn in de periode 2016-2017 kunnen we wel afleiden welke onderwerpen uit het programma zijn uitgevoerd, er is immers een rapport over verschenen. Dit gaat om de rapporten openbaar vervoer, strategie van de op hun vaste budget gekorte culturele en sociale instellingen, werkgelegenheidseffecten, glasvezel op het platteland en terugblikonderzoek: waddenfonds en terugblikonderzoek: energietransitie en kennisinstellingen

Onderzoeksprogramma 2018-2019

In 2017 hebben de Statenleden een verzoek gekregen om met ideeën te komen voor een nieuw onderzoeksprogramma 2018-2019 voor de Noordelijke Rekenkamer. Hier kwamen verschillende ideeën uit voort en hier is een selectie uit gemaakt. Zo staan de volgende onderwerpen in het onderzoeksprogramma van 2018-2019.

1. Revolverende fondsen
2. Informatieveiligheid
3. Energietransitie
4. Effecten provinciaal toerismebeleid
5. Borgen ruimtelijke kwaliteit
6. Duurzame landbouw

In 2019 hebben ze besloten om het onderzoeksprogramma van 2018-2019 door te laten lopen, daarom wordt er in 2020 pas een nieuw onderzoeksprogramma voorbereid voor 2021-2022. Vandaar dat het niet voor alle rapporten duidelijk is of ze gepubliceerd gaan worden of dat ze nog verwacht worden.

Bijlage 3: Rapporten van de Noordelijke Rekenkamer

Naar een noordelijke kenniseconomie

Gepubliceerd: 06-06-2013

Beleidsterrein: Economie

Onderzoeksvraag: Welke samenstelling hebben de drie geselecteerde noordelijke kennisclusters en leiden de provinciale subsidie bijdragen aan de clusters tot het gewenste resultaat?

De Europese Unie heeft in 2000 het doel gesteld om in 2010 als Europa de meest concurrerende en innovatie kenniseconomie ter wereld te zijn. Daarom heeft de Rekenkamer het onderzoek afgebakend naar de periode 2003-2011, in deze periode worden de eerste resultaten zichtbaar van belangrijke kennisinstellingen en clusterorganisaties.

De afgelopen jaren heeft er een verschuiving plaatsgevonden van arbeid naar industrie naar diensten. De provincies subsidiëren clusters om de kenniseconomie in Noord-Nederland te stimuleren. De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het energiecluster, het sensortechnologie cluster en het water technologiecluster. Met name naar hoe deze clusters zijn georganiseerd, welk budget zij krijgen en welke positie de provincies hebben t.o.v. de clusters.

De Noordelijke Rekenkamer wil met dit onderzoek de Provinciale Staten van de provincies informeren of de provincies zich voldoende hebben ingespannen om inzicht te krijgen op de lange termijn effecten van clustering, daarnaast wil de Rekenkamer de provincies informeren en inzicht geven in hoeveel geld ze hebben gesubsidieerd in de clusters en of het de gewenste resultaten heeft opgeleverd.

Provinciale betrokkenheid bij Groninger Airport Eelde

Gepubliceerd: 04-11-2013

Beleidsterrein: infrastructuur, economie

Rapport heeft alleen betrekking op de provincies Drenthe en Groningen

Onderzoeksvraag: welke publieke belangen liggen ten grondslag aan de risicodragende participatie door de provincies Drenthe en Groningen in Groninger Airport Eelde (GAE) en op welke wijze hebben deze provincies via hun aandeelhouderschap actief invulling gegeven aan de borging van deze publieke belangen?

Sinds de oprichting van GAE in 1995 zijn de aandelen in handen van de overheden. Sinds 2004 bezitten de provincies Groningen en Drenthe 60% van de aandelen nadat het Rijk zijn aandelen heeft overgedragen aan de overige aandeelhouders. Met dit onderzoek wil de Noordelijk Rekenkamer een inzicht geven in deelneming van de provincies Groningen en Drenthe in GAE ter behartiging van publieke belangen. Er wordt dus voornamelijk naar de positie van de provincies als aandeelhouders gekeken. Welke verplichtingen hebben de provincies op zich genomen? En welke publieke belangen rechtvaardigen die deelneming in GAE? Maar er wordt ook gekeken naar de betrokkenheid van de provincies bij GAE en wat voor risico's hieraan vast zitten.

Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale in Harlingen

Gepubliceerd: 16-12-2013

Beleidsterrein: Milieu

Dit rapport ziet enkel op de provincie Fryslân

De Rekenkamer heeft hiervoor een meervoudige vraagstelling opgesteld voor het onderzoek:

- In hoeverre heeft de provincie Fryslân in het proces van vergunningverlening voor de REC zorgvuldig gehandeld door de milieuaspecten goed in kaart te brengen en op redelijke wijze tegen elkaar af te wegen?
- In hoeverre heeft de provincie Fryslân naar behoren gecommuniceerd over de komst van de REC, in hoeverre heeft deze communicatie het maatschappelijk draagvlak beïnvloed en was het gewenste draagvlak ten tijde van de besluitvorming?
- Hadden Provinciale Staten een rol in het vergunningverleningsproces voor de REC en zo ja, hebben Provinciale Staten deze rol kunnen vervullen?

Dit onderzoek is naar aanleiding van het verzoek van de Provinciale Staten van Fryslân opgezet. Provincie Fryslân heeft de Noordelijke Rekenkamer het verzoek gedaan om een onderzoek in te stellen naar het milieuvergunning vergunningsproces voor de Reststoffen Energie Centrale (REC). Het doel van dit onderzoek is om lessen uit het onderzoek te trekken die van waarde zijn voor toekomstige vergunningverlening processen. Het onderzoek moet de provincie Fryslân inzicht geven over hoe het vergunningverleningsproces verloopt voor de REC, en dan in het bijzonder op welke manier de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Maar ook hoe de provincie is omgegaan met de maatschappelijke weerstand en de democratische controle. Terugkijkend moet de provincie een juiste afweging en een zorgvuldige keus hebben gemaakt voor het verlenen van een REC-vergunning.

Energie in beweging, van zaaien naar oogsten

Gepubliceerd: 04-03-2014

Beleidsterreinen: duurzaamheid, energie

Onderzoeksvraag: Op welke wijze hebben de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân uitvoering gegeven aan het Energieakkoord Noord-Nederland en is gelukt om de hierin opgenomen doelstelling voor duurzame energieproductie (2011) te realiseren?

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma 2012-2013 het thema "Energie en Klimaat" opgenomen. In 2007 is er een Energieakkoord gesloten tussen de drie noordelijke provincies met het Rijk. Dit akkoord moest ervoor zorgen dat de duurzame energieproductie een stimulans kreeg, de werkgelegenheid werd behouden en dat er in de samenwerking tussen het Rijk en de provincies werd geïntensiveerd.

Er moet naar het thema Energie en Klimaat worden gekeken omdat er twee belangrijke problemen zich voordoen omtrent dit thema. Ten eerste gebruiken we veel fossiele brandstoffen en dat moet langzaam en geleidelijk worden omgezet naar duurzame energiebronnen. Ten tweede zorgt de verbranding van fossiele brandstoffen voor opwarming van de aarde, waardoor er klimaatveranderingen optreden. Daarom zijn er ook verdragen gesloten om de klimaatveranderingen zoveel mogelijk te beperken.

De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de provincies geslaagd zijn in het intensiveren van de samenwerking en of het gelukt is om de doelstelling van duurzame energieproductie te realiseren.

Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet

Gepubliceerd: 24-03-2014

Beleidsterrein: milieu

Onderzoeksvraag: Heeft de provincie Groningen zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma van 2012-2013 het thema "uitvoering en voortgang Ecologische Hoofdstructuur (EHS)" opgenomen. De EHS is ontstaan in 1990 en is een netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Het moet voorkomen dat de natuurwaarden en de biodiversiteit achteruitgaan.

De Rekenkamer doet onderzoek naar de decentralisatie van het natuurbeleid omdat de provincies sinds 2014 verantwoordelijk voor de EHS, maar door bezuinigingen moesten de provincies het natuurnetwerk verkleinen.

De Noordelijke Rekenkamer wilt met dit onderzoek de Provinciale Staten informeren over hoever het decentralisatieproces is gevorderd, daarnaast ook inzicht geven in de financiële middelen die na 2014 ter beschikking staan en als laatste wat er moet gebeuren om in 2014 een doorstart te maken met de EHS.

Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland

Gepubliceerd: 24-09-2014

Beleidsterrein: Toerisme, terugblik onderzoek, platteland

Onderzoeksvraag: In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van recreatie en toerisme en sociaaleconomische vitalisering van het platteland geleid tot veranderingen in het beleid en de uitvoering daarvan door de provincies en welke factoren kunnen deze verandering of het ontbreken daarvan verklaren?

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma van 2014-2015 opgenomen dat er een aantal terugblik onderzoeken moeten worden uitgevoerd. Met een terugblik onderzoek wordt er bekeken of de conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen, hoe en op welke wijze de provincies daarmee zijn omgegaan, of de aanbevelingen zijn geïmplementeerd en of dit zorgt voor een verbetering van de uitvoering.

In 2008 heeft de Noordelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar toerisme en recreatie in de provincies. Er is gekeken of de subsidieverlening vanuit de Provinciale Staten de toeristische en recreatieve infrastructuur versterkt heeft op het platteland. De toeristische sector zorgt in de noordelijke provincies voor werkgelegenheid. In 2012 was de toeristische sector in Groningen goed voor 5,7% van de werkgelegenheid, in Drenthe was dit 6,5% en in Fryslân lag dit op 6,6%. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de verwachte werkgelegenheidseffecten overschat zijn om aan de eisen van het Europees beleid te voldoen.

In 2011 is er onderzoek gedaan naar de uitvoering van het beleid dat betrekking heeft op de sociaaleconomische vitalisering van het platteland. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer gekeken of de middelen die de provincies beschikbaar stellen voor plattelandsontwikkeling ook daadwerkelijk terecht komen in de gebieden die de meest sociaaleconomische problemen hebben. Uit het

onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de knelpunten niet duidelijk waren en dat in de probleemgebieden minder sprake was van gesubsidieerde projecten.

Onderhoud provinciale infrastructuur

Gepubliceerd: 13-04-2015

Beleidssterreinen: infrastructuur

Onderzoeksvraag: de Rekenkamer hanteert meerdere onderzoeksvragen verdeelt onder inhoudelijke onderwerpen:

Kwaliteit van het onderhoud:

- Heeft de provincie een volledig beeld van de onderhoudstoestand van de provinciale structuur?
- Volgt de provincie de geldende technische richtlijnen (zoals CROW-richtlijnen, NEN-normen) bij het uitvoeren van onderhoud van haar provinciale infrastructuur?
- Is de ondergrens voor het onderhoud die de provincie hanteert in overeenstemming met de ondergrens die overige provincies hanteren en die de normeringsinstanties als minimaal aangeven?

Financiële gevolgen onderhoud provinciale infrastructuur:

- Welke keuzes heeft de provincie gemaakt op het moment dat het onderhoudsbudget ontoereikend was om toch aan de geldende technische richtlijn te voldoen?
- Wat zijn de financiële gevolgen van deze keuzes en zijn er aanwijzingen voor kapitaalvernietiging?
- Wat is de omvang van het achterstallig onderhoud en was dit een tijdelijke situatie?
- Hebben de noordelijke provincies in geval van uitbreiding dan wel vermindering van de provinciale infrastructuur hun onderhoudsbudgetten hierop aangepast?

Gevolgen voor de doorstroming:

- Wat zijn de gevolgen van deze keuzes voor de bereikbaarheid van en doorstroming op het provinciale (vaar)wegennetwerk?

De Noordelijke Rekenkamer doet onderzoek naar het onderhoud van de provinciale wegen, kanalen, bruggen en sluizen. Het is wettelijke verplicht dat de provincie verantwoordelijk is voor het onderhoud van de infrastructuur en deze in goede staat te houden. Als gevolg van de bezuinigingen zijn de beschikbare onderhoudsbudgetten voor de infrastructuur in de afgelopen jaren onder druk te komen staat. Dit heeft als risico dat er achterstanden in het onderhoud ontstaan waardoor kwaliteit afneemt.

Het betreft een onderzoek over de periode van 2007-2013. Het doel van het onderzoek is om na te gaan hoe de provincies zijn omgegaan met het spanningsveld tussen enerzijds de verplichting om de infrastructuur in een goede staat te houden en anderzijds het afgenomen beschikbare onderhoudsbudget.

Het krimpbeleid van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen

Gepubliceerd: 14-08-2015

Beleidsterreinen: leefbaarheid, krimp, demografische transitie

Onderzoeksvraag: hoe vervult de provincie haar regierol binnen het krimpbeleid, hoeveel subsidie heeft zijn in de periode 2008-2013 in dat kader verstrekt, hoe stelt zij vast of haar inspanningen succes hebben en hoe worden Statenleden daarover geïnformeerd?

Het onderzoek concentreert zich zowel op de regisserende en faciliterende rol van de provincie als op de subsidieverstrekken rol van de provincie.

In dit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer wordt er onderzocht naar de gevolgen van krimp in de drie Noordelijke provincies. Krimp heeft namelijk ingrijpende gevolgen voor onder andere het voorzieningsniveau, mobiliteit, onderwijs en de leefbaarheid in de regio. De provincies spelen hierbij een regisserende rol in een netwerk van verschillende partijen. In dit netwerk zitten bijvoorbeeld andere gemeenten, zorginstellingen maar ook woningbouwcorporaties. Ook verlenen de provincies subsidie aan projecten om de negatieve gevolgen van krimp tegen te gaan.

Uit onderzoek blijkt dat de aanpak per provincie en per regio sterk van elkaar verschilt. De ene provincie heeft bijvoorbeeld al een visie geformuleerd waar de andere provincie dat nog niet heeft gedaan.

De Noordelijke Rekenkamer wil met dit onderzoek de Statenleden inzicht geven in de wijze waarop de provincie haar regierol vervult binnen het netwerk van partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het krimpbeleid.

Terugblik bedrijventerreinen en bodemsaneringen

Gepubliceerd: 11-11-2015

Beleidsterrein: milieu, ruimtelijke ordening

Onderzoeksvraag: in hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik en bodemsaneringen bij de drie Noordelijke provincies geleid tot wijzigingen in het beleid en de uitvoeringspraktijk en op welke wijze zijn Provinciale Staten hiervan op de hoogte gesteld?

De Noordelijke Rekenkamer heeft dit onderzoek uitgevoerd als een terugblik onderzoek naar het duurzaam gebruik van bedrijventerreinen en het saneren van verontreinigde bodems met risico's voor de volksgezondheid, ook wel de humane spoedlocaties genoemd.

In 2009 heeft de Noordelijke Rekenkamer vastgesteld dat er een overaanbod is aan nieuw bedrijventerrein en dat er steeds meer leegstaande bedrijventerreinen bij komen. Dit leidt tot achteruitgang van ruimtelijke kwaliteit in de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân.

Er zijn toen stappen ondernomen om het probleem aan te pakken maar het doel is nog niet bereikt.

In 2011 heeft de Noordelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de aanpak van ernstig vervuilde bodems met risico's voor de volksgezondheid, hier wordt de humane spoedlocaties mee bedoeld, in de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân. Landelijk is vastgesteld dat deze spoedlocaties uiterlijk eind 2015 gesaneerd zijn of er moeten maatregelen getroffen zijn om de risico's te beheersen. De drie provincies hebben gekozen voor een eigen aanpak.

Het doel van dit terugblik onderzoek is om op een relatief snelle manier te kijken of de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân de aanbevelingen uit de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer hebben geïmplementeerd en of dit heeft geleid tot verbeteringen in de uitvoeringen daarvan.

Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking

Gepubliceerd: 11-04-2016

Beleidsterrein: Ruimtelijke ordening, landbouw

Onderzoeksvraag: Hoe heeft de provincie er in de periode 2009–2014 voor gezorgd dat haar ruimtelijke beleid doorwerkt in gemeentelijke ruimtelijke plannen en heeft zij daarbij de mogelijkheden die het instrumentarium biedt in voldoende mate benut?

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma van 2014-2015 onderzoek gedaan naar de doorwerking van het ruimtelijke beleid van de provincies in gemeentelijke plannen. In 2008 is de nieuw Wet op de Ruimtelijke ordening in werking getreden. Deze wet werd ingesteld om de administratieve lasten te verminderen en ruimtelijke procedures te verkorten. De gemeentelijke bestemmingsplannen moeten niet achteraf worden beoordeeld door de provincies, maar vooraf.

Omdat de Wro in 2008 in werking is getreden richt het onderzoek van de Rekenkamer zich op de periode 2009-2014.

Het doel van het onderzoek is om te kijken hoe de provincies ervoor hebben gezorgd dat provinciale ruimtelijke belangen doorwerken in de gemeentelijke ruimtelijke plannen met de beschikbare Wro-instrumenten. De Rekenkamer wil de Statenleden inzicht geven hoe de provinciale doelen op het gebied van ruimtelijke ordening zijn bereikt door het provinciebestuur.

Grip op kwaliteit. Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving

Gepubliceerd: 20-06-2016

Beleidsterrein: Milieu

Onderzoeksvraag: Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de gewenste staat van veiligheid bij deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?

Binnen de drie Noordelijke provincies zijn 41 bedrijven die aan te merken zijn als zeer risicovol. Hierbij moet je denken aan bedrijven die gevaarlijke (chemische) stoffen bewerken en/of opslaan. De Noordelijke Rekenkamer wil onderzoek doen naar deze bedrijven met grote risico's voor de leefomgeving. Alle risicobedrijven samen wordt aangeduid met de term: 'majeure risicobedrijven'.

Dit onderzoek is gedaan in samenwerking met de Rekenkamer Zeeland en de Rekenkamer Oost. Het zal uiteindelijk niet leiden tot één gezamenlijk bestuurlijk rapport. De samenwerking zal zich beperken tot het uitwisselen van kennis en informatie.

Zoals hiervoor al genoemd is kennen we in het noorden 41 bedrijven met grote risico's voor de leefomgeving. Het toezicht op deze bedrijven wordt uitgevoerd door een daartoe gespecialiseerde Omgevingsdienst, de provincies besteden deze taak uit aan een onafhankelijk orgaan. In het noorden is dat de Omgevingsdienst Groningen. Het instellen van de Omgevingsdienst is onderdeel van de kwaliteitsverbetering van het toezicht die sinds 2014 in werking is gezet. Er wordt verwacht dat de omgevingsdienst betere kwaliteit kan leveren met minder financiële middelen.

De Noordelijke Rekenkamer wil onderzoeken of het toezicht van de Provincie op de bedrijven met grote risico's voldoende is om de veiligheid van deze risicobedrijven te waarborgen, ook al is de taak van toezicht uitbesteed aan een onafhankelijke dienst. Daarnaast wordt er gekeken naar welke lessen uit dit onderzoek komen die voor de komende periode te gebruiken zijn.

Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen

Gepubliceerd: 28-11-2016

Beleidsterreinen: Sociaal domein, maatschappelijke instellingen

Onderzoeksvraag: Wat zijn de gevolgen geweest van de provinciale bezuinigingen op maatschappelijke instellingen in het sociale domein?

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma van 2016-2017 opgenomen om onderzoek te doen naar de gevolgen van provinciale bezuinigingen op maatschappelijke instellingen (sociale en culturele instellingen) in de periode 2009-2015. Vanwege het Bestuursakkoord dat gesloten is in 2008-2011. In dit akkoord is afgesproken dat het sociale beleid, wat eerst onder de provincies viel wordt doorgeschoven naar de gemeenten. Dit heeft als gevolg dat de provincies na 2008 hun sociale beleid zijn gaan aanpassen en de subsidies zijn gaan afbouwen voor maatschappelijke instellingen. Daarnaast is in het Bestuursakkoord afgesproken dat er 600 miljoen moet worden gekort op het Provinciefonds. Dit betekent 46,5 miljoen voor de provincie Fryslân, 15 miljoen voor de provincie Drenthe en 28,5 miljoen voor de provincie Groningen.

De Rekenkamer wil met dit onderzoeksrapport de statenleden van de provincies informeren over welke gevolgen er zitten aan de bezuinigingen en hoe de maatschappelijke instellingen dit hebben opgevangen, daarnaast willen ze de statenleden ook informeren over de uitvoering van het gewijzigde beleid.

Met de bus naar de stad – openbaar busvervoer in perifere gebieden

Gepubliceerd: 08-05-2017

Beleidsterrein: openbaar vervoer

Onderzoeksvraag: hoe hebben de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen in de periode 2010-2015 zorg gedragen voor het basale regionale openbare vervoer vanuit perifeer gelegen gebieden, hoeveel heeft dit gekost en welke lessen zijn er te leren uit de verschillen tussen de drie provincies?

In dit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer is onderzoek gedaan naar hoe het Nederlandse openbare vervoer geregeld is. Daarnaast heeft de Rekenkamer bekeken hoe het openbaar vervoer in de Noordelijke Provincies is geregeld. In dit onderzoek kijkt de Noordelijke Rekenkamer voornamelijk hoe het openbaar vervoer is geregeld naar perifeer gelegen gebieden, door de provincies.

De provincie heeft een wettelijke taak op het gebied van openbaar vervoer. Daarbij is het thema 'openbaar vervoer' ook opgenomen in het onderzoeksprogramma 2016-2017 van de Noordelijke Rekenkamer. Bovendien wordt een aanzienlijk deel van de financiële middelen van de provincies uitgegeven aan dit beleidsterrein waardoor Statenleden een groot belang hechten aan het openbaar vervoer binnen hun provincie.

Het doel van het onderzoek is Statenleden inzicht geven in de wijze waarop de provincies ervoor hebben gezorgd dat er invulling is gegeven aan de taak om het basale regionale openbaar vervoer in perifeer gelegen gebieden te verzorgen en hoeveel dit gekost heeft.

Eindrapport het waddenfonds gemonitord

Gepubliceerd: 23-01-2018

Beleidsterrein: economie, duurzaamheid.

In dit rapport is onderzoek gedaan door meerdere Rekenkamers. Noordelijke Rekenkamer: Jappie van den Bergh en Manon Beuvin. Randstedelijke Rekenkamer: Annelies Eggebeen.

Onderzoeksvraag: in hoeverre zijn verbetervoorstellen voor de uitvoeringspraktijk doorgevoerd sinds de decentralisatie in 2012 en wat heeft dit betekend voor de beslissing over en de uitvoering en monitoring van projecten en de informatievoorziening aan PS?

In 2012 is de decentralisatie van het Waddenfonds van het Rijk naar de provincies Groningen, Fryslân en Noord-Holland doorgevoerd. Naar aanleiding van deze decentralisatie is er onderzoek gedaan door de Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer, hieruit zijn een aantal aanbevelingen gevloeid. Dit rapport is opgesteld nadat er een vervolgonderzoek gedaan is naar de periode die na de decentralisatie plaatsvond. Er is onderzocht of de aanbevelingen zijn overgenomen en zo ja, hoe deze dan ten uitvoer zijn gelegd. Ook is er onderzocht aan welke projecten subsidie is toegekend, zijn deze projecten tijdig tot uitvoer gekomen en wat is de bijdrage geweest van deze projecten aan de geformuleerde doelen.

Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincies

Gepubliceerd: 12-03-2018

Beleidsterrein: internet, infrastructuur

Onderzoeksvraag: Hoe draagt de Provincie zorg voor een provincie dekkend breedbandnetwerk, in hoeverre slaagt zij erin om knelpunten, die lokale initiatiefnemers bij de aanleg van breedbandinternet ondervinden, weg te nemen en hoeveel hebben de maatregelen gekost?

De Noordelijke Rekenkamer heeft in het onderzoeksprogramma van 2016-2017 het onderwerp "breedband op het platteland" opgenomen omdat snel en stabiel internet van belang is voor de economie en de maatschappij, de provincies veel middelen hebben gereserveerd voor snel en stabiel internet en de Provinciale Staten zijn geïnteresseerd in het onderwerp.

De aanlegkosten van breedbandnetwerk, voor snel en stabiel internet, liggen erg hoog in de provincies. De prijzen worden namelijk door de markt gereguleerd, de Europese Unie ziet het (nog) niet als een nutsfunctie. Omdat in de provincies veel platteland is, is het voor marktpartijen niet interessant om breedbandnetwerk aan te leggen. Met als gevolg dat grote delen van de provincies geen gebruik kunnen maken van snel en stabiel internet. Daarnaast komen er in de provincies witte adressen voor. Dit houdt in dat er in de Noordelijke provincies +/- 60.000 adressen zijn waar geen breedband internet voorradig is.

De inwoners uit de noordelijke provincies proberen de aanleg van glasvezel te bevorderen, maar zij lopen tegen veel barrières aan (financiën, sociaal kapitaal en kennis).

De Noordelijke Rekenkamer heeft dit onderzoek gedaan om in kaart te brengen hoe de provincies bijdragen en zorgdragen voor een provinciaal dekkend breedbandnetwerk. Daarnaast wordt er ook onderzoek gedaan of de provincies erin slagen de knelpunten van inwoners weg te nemen.

Eindrapport energie in transitie een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie

Datum: 07-12-2018

Beleidsterrein: energie

Gezamenlijk onderzoek van Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Oost-Nederland: Dhr. M.M.S. Mekel, Noordelijke Rekenkamer: Dhr. P.L. Polhuis, Zuidelijke Rekenkamer: Mw. P.J.L. Verbugt en Rekenkamer Zeeland: Dhr. H.J.W. Verdellen.

Onderzoeksvraag: Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de ambities, rolopvatting, instrumentgebruik, inzet en resultaten tot nu toe van de provincies op het gebied van energietransitie in de periode 2016- 1 april 2018?

Dit onderzoek is verricht door verschillende rekenkamers.

Het klimaat is aan het veranderen en er wordt gezocht naar hernieuwbare energie maar er moet ook energie worden bespaard. Er vindt een energietransitie plaats, dit is een transitie naar een economie die gericht is op het besparen van energie en zoekt naar hernieuwbare energie. In Nederland zijn er afspraken gemaakt over de energietransitie, omdat het klimaat ons allemaal raakt en samen bereiken we meer dan alleen.

De Provinciale Rekenkamers hebben onderzoek gedaan en in beeld gebracht wat de ambities van de provincies zijn en op welke wijze ze dat willen bewerkstelligen. In aanvulling op dit onderzoek zal de Noordelijke Rekenkamer een eigen onderzoek uitvoeren en daarbij zullen ze kijken naar de verdeling van de lusten en de lasten.

Werk het? Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende programma's 2005-2015

Gepubliceerd: 12-11-2018

Beleidsterrein: werkgelegenheid

Onderzoeksvraag: welke methoden heeft de provincie in de periode 2005-2015 gebruikt om werkgelegenheidseffecten van gesubsidieerde projecten vooraf in te schatten en achteraf vast te stellen?

Aan de hand van een aantal structuurversterkende projecten gaat de Noordelijke Rekenkamer onderzoeken op welke manier er geschat is hoeveel banen er zullen ontstaan als gevolg van de realisatie van dat project.

Het onderzoek kijkt naar de methoden die de provincie heeft gebruikt om in te schatten hoeveel banen er gecreëerd kunnen worden met gesubsidieerde projecten en hoeveel banen er daadwerkelijk zijn gecreëerd door subsidies te verlenen aan dergelijke projecten.

Het beleidsterrein werkgelegenheid is een opgenomen in het Onderzoeksprogramma 2016-2017. Bovendien is dit een onderwerp waar de Statenleden van de drie provincies een hoge prioriteit aan geven. De werkloosheid in de drie Noordelijke provincies ligt hoger dan het landelijk gemiddeld. De Noordelijke provincies werken al geruime tijd samen om de regionale economie te versterken en de werkgelegenheid te bevorderen. De provincies verstrekken bijvoorbeeld subsidies voor infrastructurele projecten die als doel hebben om banen te creëren. De subsidie wordt toegekend op basis van een schatting naar het aantal banen die verwacht worden naar aanleiding van zo'n project.

Na de afronding van een dergelijk project wordt er gekeken of daadwerkelijk die banen zijn gecreëerd die ook verwacht werden.

De Rekenkamer heeft als doel met dit onderzoek om Statenleden inzicht te geven in de manieren waarop werkgelegenheidseffecten van gesubsidieerde projecten van tevoren worden ingeschat en achteraf worden vastgesteld.

Verdeling onder hoogspanning, een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken

Gepubliceerd: 02-03-2020

Beleidsterrein: duurzaamheid, energie

De Noordelijke Rekenkamer zou na het gezamenlijk rapport over de energie in transitie, 07-12-2018, een afzonderlijk onderzoek uitvoeren naar de lusten en lasten van de energietransities en de verdeling daarvan tussen de provincies.

Onderzoeksvraag: Welke kosten en baten ondervinden betrokken partijen bij projecten over duurzame energieopwekking, hoe – en op basis van welke criteria – zijn deze kosten en baten verdeeld en hoe is die verdeling tot stand gekomen?

De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de kosten en baten van de energietransitie op financieel en maatschappelijk gebied in de provincies en naar de duurzame energieopwekking in wind -en zonneparken.

Vanwege de opwarming van de aarde en de klimaatveranderingen zijn er in 2010 afspraken gemaakt omtrent de energietransitie op Europees niveau. Hieruit is in 2013 een nationaal energieakkoord ontstaan, die onder andere door de provincies zijn ondertekend. Zo zijn er verschillende doelen opgesteld in het nationale energieakkoord; energiebesparing van 1,5% per jaar, 100 PJ-energiebesparing in het finale energieverbruik in 2020 en 14% hernieuwbare energie in 2020. In 2015 is in Parijs het klimaatakkoord gesloten, hier is afgesproken om de gemiddelde temperatuur in de wereld onder de 2 graden Celsius te houden t.o.v. het pre-industriële niveau.

In Noord-Nederland hebben de provincies kwantitatieve doelen gesteld om energie te besparen en op te wekken. De provincies kunnen de doelen niet alleen realiseren, hierbij moeten vele andere partijen helpen onder andere gemeenten en het bedrijfsleven. Door middel van dit onderzoek heeft de Rekenkamer conclusie en aanbevelingen kunnen geven aan de Provinciale Staten.

Bijlage 4: Vragenlijst enquête

Blok 1 – Persoon en werkzaamheden

1. Wat is uw geslacht?
 - ☐ Man
 - ☐ Vrouw
 - ☐ Anders
2. Wat is uw leeftijd?
.....
3. In welke provincie bent u werkzaam?
 - ☐ Groningen
 - ☐ Drenthe
 - ☐ Friesland
4. Wat is uw functie?
 - ☐ Statenlid
 - ☐ Gedeputeerde
 - ☐ Ambtenaar
 - ☐ Anders, namelijk...

Indien het antwoord 'Statenlid' of 'Gedeputeerde' is → Vraag 4B. Namens welke politieke partij bent u actief?

.....

Alle andere antwoorden leiden naar vraag 5

5. Hoe lang bent u al werkzaam in deze functie?
 - ☐ Korter dan een jaar
 - ☐ 1-2 jaar
 - ☐ 2-5 jaar
 - ☐ 5-10 jaar
 - ☐ Langer, namelijk...
6. Wat is het onderwerp/ de portefeuille waar u mee belast bent?
.....
7. Bent u bekend met de Noordelijke Rekenkamer?
 - ☐ Zeer bekend
 - ☐ Bekend
 - ☐ neutraal
 - ☐ Onbekend
 - ☐ Zeer onbekend
8. Heeft u in uw functie te maken gehad met de Noordelijke Rekenkamer?
 - ☐ Ja, namelijk...
 - ☐ Nee

Blok 2 - Verhouding tot de Noordelijke Rekenkamer

1. Heeft het Rekenkameronderzoek voor u meerwaarde?
 - ☐ Veel meerwaarde
 - ☐ Meerwaarde
 - ☐ Enigszins meerwaarde
 - ☐ Geen meerwaarde
 - ☐ Geen mening
2. Vindt u dat het werk van de Noordelijke Rekenkamer bijdraagt aan beleidsontwikkeling?
 - ☐ Draagt veel bij
 - ☐ Draagt bij
 - ☐ Draagt enigszins bij
 - ☐ Draagt niet bij
 - ☐ Geen mening
3. Vindt u dat het werk van de Noordelijke Rekenkamer bijdraagt aan bijsturing van huidig beleid?
 - ☐ Veel bijsturing
 - ☐ Bijsturing
 - ☐ Enigszins bijsturing
 - ☐ Geen bijsturing
 - ☐ Geen mening
4. Vindt u dat het werk van de Noordelijke Rekenkamer bijdraagt aan bijsturing van beleidsuitvoering?
 - ☐ Draagt veel bij
 - ☐ Draagt bij
 - ☐ Draagt enigszins bij
 - ☐ Draagt niet bij
 - ☐ Geen mening
5. Vindt u de inhoud van de rapporten praktijkgericht?
 - ☐ Zeer praktijkgericht
 - ☐ Praktijkgericht
 - ☐ Enigszins praktijkgericht
 - ☐ Niet praktijkgericht
 - ☐ Geen mening
6. Vindt u de rapporten relevant?
 - ☐ Zeer relevant
 - ☐ Relevant
 - ☐ Enigszins relevant
 - ☐ Niet relevant
 - ☐ Geen mening
7. Heeft u in het algemeen vertrouwen in de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer?

- Veel vertrouwen
 - Vertrouwen
 - Enigszins vertrouwen
 - Geen vertrouwen
 - Geen mening
8. Ik ben van mening dat de Rekenkamer zinvol onderzoek doet naar de doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- Zeer zinvol
 - Zinvol
 - Enigszins zinvol
 - Niet zinvol
 - Geen mening
9. Ik ben van mening dat de Rekenkamer zinvol onderzoek doet naar de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.
- Zeer zinvol
 - Zinvol
 - Enigszins zinvol
 - Niet zinvol
 - Geen mening
10. Ik ben van mening dat de Rekenkamer zinvol onderzoek doet naar de rechtmatigheid van het gevoerde beleid.
- Zeer zinvol
 - Zinvol
 - Enigszins zinvol
 - Niet zinvol
 - Geen mening

Blok 3 - Algemene effecten van onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer

1. Ik ben van mening dat, algemeen beschouwd, de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer...
- ... direct/op de korte termijn leiden tot verandering in de ontwikkeling van beleid/de uitvoering van beleid/de financiering/de informatievoorziening/etc.
 - ... op de lange termijn leiden tot verandering in de ontwikkeling van beleid/de uitvoering van beleid/de financiering/de informatievoorziening/etc.
 - ... niet leiden tot verandering in de ontwikkeling van beleid/de uitvoering van beleid/de financiering/de informatievoorziening/etc.
 - Een combinatie van bovenstaande opties.
 - Geen van bovenstaande opties.

Eerste vier opties → Vraag 1B. Kunt u hieronder uw antwoord toelichten (met een voorbeeld)?

.....

Laatste optie → Vraag 1B. Kunt u toelichten waarom u het oneens bent met de aangeboden opties?

- ... inzichten bieden die op meerdere beleidsterreinen toepasbaar zijn
- Een combinatie van bovenstaande opties.
- Geen van bovenstaande opties.

Eerste drie opties → Vraag 2B. Kunt u hieronder uw antwoord toelichten (met een voorbeeld)?

.....

Laatste optie → Vraag 2B. Kunt u toelichten waarom u het oneens bent met de aangeboden opties?

3. Ik ben van mening dat, algemeen beschouwd, de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer ...
- ... het maatschappelijk debat aanwakken maar geen invloed hebben op het politieke debat.
 - ... het politiek debat aanwakken maar geen invloed hebben op het maatschappelijke debat.
 - ... het maatschappelijke debat aanwakken en daardoor ook het politieke debat.
 - ... het politieke debat aanwakken en daardoor ook het maatschappelijke debat.
 - ... zowel het politieke als het maatschappelijke debat aanwakken.
 - ... geen invloed hebben op het politieke of maatschappelijke debat.
 - Een combinatie van bovenstaande opties.
 - Geen van bovenstaande opties.

Eerste zeven opties → Vraag 3B. Kunt u hieronder uw antwoord toelichten (met een voorbeeld)?

.....

Laatste optie → Vraag 3B. Kunt u toelichten waarom u het oneens bent met de aangeboden opties?

4. Ik ben van mening dat, algemeen beschouwd, de rapporten van de Noordelijke Rekenkamer ...
- gebruikt worden voor het legitimeren van bestaand beleid.
 - ... gebruikt worden door individuen om de eigen positie/positie van de partij te versterken.
 - ... gebruikt worden om zowel het eigen belang van het individu/partij als het maatschappelijk belang te dienen.
 - ... enkel gebruikt worden om het maatschappelijk belang te dienen.
 - Een combinatie van bovenstaande opties.
 - Geen van bovenstaande opties.

Eerste vijf opties → Vraag 4B. Kunt u hieronder uw antwoord toelichten (met een voorbeeld)?

.....

Laatste optie → Vraag 4B. Kunt u toelichten waarom u het oneens bent met de aangeboden opties?

Blok 4 - De individuele rapporten

1. Met welke van de onderstaande rapporten van de Noordelijke Rekenkamer bent u bekend? Vink aan wat van toepassing is. NB: De rapporten staan op volgorde van publicatiedatum. Let op: mocht u geen van de onderstaande rapporten kennen, dan vragen wij aan u om deze vraag over te slaan.

- Energie in beweging. Van zaaien naar oogsten (publicatiedatum: 04-03-2013)
- Onderhoud infrastructuur (publicatiedatum: 15-04-2014)
- Naar een Noordelijke kenniseconomie (publicatiedatum: 06-06-2013)
- Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde (publicatiedatum: 04-11-2013) (*Dit rapport betreft alleen de provincies Groningen en Drenthe*)
- Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale in Harlingen (publicatiedatum: 16-12-2013) (*Dit rapport betreft alleen de provincie Friesland*)
- Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet (publicatiedatum: 24-03-2014)
- Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland (publicatiedatum: 24-09-2014)
- Het krimpbeleid (publicatiedatum: 14-09-2015)
- Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering (publicatiedatum: 11-11-2015)
- Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking (publicatiedatum: 11-04-2016)
- Grip op kwaliteit. Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving (publicatiedatum: 20-06-2016)
- Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen (publicatiedatum: 28-11-2016)
- Met de bus naar de stad. Openbaar vervoer in perifere gebieden (publicatiedatum: 08-05-2017)
- Eindrapport Het Waddenfonds gemonitord (publicatiedatum: 23-01-2018) (*Dit rapport betreft de provincies Groningen en Friesland*)
- Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincies (publicatiedatum: 12-03-2018)
- Werkt het? Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten (publicatiedatum: 12-11-2018)
- Eindrapport energie in transitie een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie (publicatiedatum: 07-12-2018)
- Verdeling onder hoogspanning. Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken (publicatiedatum: 02-03-2020)
- Ik ben niet bekend met bovenstaande rapporten.

2. Indien u geen van de bovenstaande rapporten kent, vul dan de optie 'ik ken geen rapporten' in.

- Ik ken geen rapporten
- Niet van toepassing (u bent bekend met tenminste één van de rapporten)

Indien het antwoord 'Ik ken geen rapporten' is → Doorsturen naar blok 10.

Indien het antwoord 'Niet van toepassing (u bent bekend met ten minste één van de rapporten)' is → Doorsturen naar vraag 3.

3. Vink het rapport aan waarvan u inhoudelijk het meest op de hoogte bent. NB: Wij stellen u over dit rapport een aantal vragen.
- Energie in beweging. Van zaaien naar oogsten (publicatiedatum: 04-03-2013)
 - Onderhoud infrastructuur (publicatiedatum 15-04-2014)
 - Naar een Noordelijke kenniseconomie (publicatiedatum: 06-06-2013)
 - Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde (publicatiedatum: 04-11-2013) (*Dit rapport betreft alleen de provincies Groningen en Drenthe*).
 - Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale in Harlingen (publicatiedatum: 16-12-2013) (*Dit rapport betreft alleen de provincie Friesland*).
 - Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet (publicatiedatum: 24-03-2014)
 - Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland (publicatiedatum: 24-09-2014)
 - Het krimpbeleid (publicatiedatum: 14-09-2015)
 - Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering (publicatiedatum: 11-11-2015)
 - Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking (publicatiedatum: 11-04-2016)
 - Grip op kwaliteit. Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving (publicatiedatum: 20-06-2016)
 - Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen (publicatiedatum: 28-11-2016)
 - Met de bus naar de stad. Openbaar vervoer in perifere gebieden (publicatiedatum: 08-05-2017)
 - Eindrapport Het Waddenfonds gemonitord (publicatiedatum: 23-01-2018) (*Dit rapport betreft de provincies Groningen en Friesland*)
 - Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincies (publicatiedatum: 12-03-2018)
 - Werkt het? Onderzoek naar de raming en toerekening van werkgelegenheidseffecten van structuurversterkende projecten (publicatiedatum: 12-11-2018)
 - Eindrapport energie in transitie een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie (publicatiedatum: 07-12-2018)
 - Verdeling onder hoogspanning. Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten rondom wind- en zonneparken (publicatiedatum: 02-03-2020)

Blok 5 - Het onderzoeksthema en onderzoeksproces

1. Het onderzoeksthema sloot (ten tijde van de start van het onderzoek) aan bij het politiek debat.
- Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
2. Statenleden hebben de mogelijkheid gekregen om input te leveren voor de samenstelling van het onderzoeksprogramma.
- Helemaal eens
 - Eens

- Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
3. De input van Statenleden heeft een rol gespeeld bij de samenstelling van het onderzoeksprogramma.
- Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
4. De Noordelijke Rekenkamer heeft gedurende het onderzoeksproces de Statenleden betrokken.
Toelichting: De Statenleden/Gedeputeerden zijn gedurende het onderzoeksproces geïnformeerd over de gang van zaken/de voortgang van het onderzoek
- Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
5. De Noordelijke Rekenkamer heeft de juiste werkwijze gehanteerd in het onderzoek.
- Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening

Blok 6 - Presentatie en publicatie

1. De boodschap van het rapport is helder overgekomen in de presentatie van de Noordelijke Rekenkamer.
- Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
2. Tijdens de presentatie van het rapport was er voldoende ruimte voor vragen en deze vragen zijn naar tevredenheid beantwoord door de Noordelijke Rekenkamer.
- Helemaal eens

- ☐ Eens
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Oneens
 - ☐ Helemaal oneens
 - ☐ Weet ik niet/geen mening
3. Op het moment van publicatie was het onderzoeksthema relevant.
- ☐ Helemaal eens
 - ☐ Eens
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Oneens
 - ☐ Helemaal oneens
 - ☐ Weet ik niet/geen mening
4. Het onderzoeksthema was ten tijde van publicatie politiek gevoelig.
- ☐ Helemaal eens
 - ☐ Eens
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Oneens
 - ☐ Helemaal oneens
 - ☐ Weet ik niet/geen mening

Blok 7 - Onderzoeksrapport

1. Welk deel van het rapport heeft u gelezen? NB: meerdere antwoorden mogelijk
- ☐ Het hele rapport
 - ☐ De inleiding
 - ☐ De aanbevelingen
 - ☐ De conclusies
 - ☐ De samenvatting
 - ☐ Anders, namelijk.....
2. Het rapport is goed leesbaar.
- ☐ Helemaal eens
 - ☐ Eens
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Oneens
 - ☐ Helemaal oneens
 - ☐ Weet ik niet/geen mening
3. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport sluiten aan op mijn kennisbehoefte ten aanzien van het onderzochte thema.
- ☐ Helemaal eens
 - ☐ Eens
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Oneens

- Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
 - Ik heb de aanbevelingen en conclusies niet gelezen.
4. De aanbevelingen en conclusies zijn helder geformuleerd en daardoor direct toepasbaar door het provinciebestuur.
- Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
 - Ik heb de aanbevelingen en conclusies niet gelezen.

Blok 8 - Conclusies en aanbevelingen

1. Zijn de aanbevelingen en conclusies binnen de provincie besproken?
 - Ja, het rapport is besproken in een commissie van de Provinciale Staten.
 - Ja, het rapport is plenair besproken in Provinciale Staten.
 - Ja, het rapport is besproken in Gedeputeerde Staten.
 - Ja, het rapport is 'in de wandelgangen'/informeel besproken.
 - Nee, het rapport is niet besproken.
 - Anders, namelijk...
2. Door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport is relevante kennis verworven over het onderzochte thema.
 - Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
3. Door de aanbevelingen en conclusies uit het rapport is mijn standpunt ten aanzien van het onderzochte thema veranderd.
 - Helemaal eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Helemaal oneens
 - Weet ik niet/geen mening
4. Naar aanleiding van het rapport zijn moties ingediend en vragen gesteld.
 - Ja
 - Nee
 - Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → Vraag 4B. Kunt u toelichten wat deze vragen en/of moties inhielden?

.....

Alle andere antwoorden leiden naar vraag 5

5. Naar aanleiding van de aanbevelingen en conclusies is de maatschappelijke agenda veranderd.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

6. Naar aanleiding van de aanbevelingen en conclusies is de politieke agenda veranderd.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → Vraag 6B. Kunt u deze verandering toelichten (met een voorbeeld)?

.....

Alle andere antwoorden leiden naar vraag 7

7. De aanbevelingen en conclusies hebben tot een nieuw beleidsinitiatief geleid.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → Vraag 7B. Kunt u uw antwoord toelichten (met een voorbeeld)?

.....

Alle andere antwoorden leiden naar vraag 8

8. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport worden gebruikt om bestaand beleid te legitimeren.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

9. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport van de NRK worden selectief gebruikt door Statenleden of Gedeputeerden.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

10. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport zijn gebruikt door individuen/partijen om de eigen (politieke) positie te versterken.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

11. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport zijn terug te vinden in beleidsnotities, verslagen en soortgelijke documenten.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → Vraag 11B. Kunt u uw antwoord toelichten?

.....

12. Na publicatie van het rapport vinden er zichtbare beleidswijzigingen plaats.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

13. Na publicatie van het rapport vinden er zichtbare wijzigingen in de uitvoering plaats.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

14. Na publicatie van het rapport vinden er rond het onderwerp van onderzoek zichtbare veranderingen in financieel opzicht plaats.

- ☐ Helemaal eens

- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

15. De aanbevelingen en conclusies uit het rapport zijn toekomstbestendig.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

16. Bij de beleidsontwikkeling op de lange termijn wordt rekening gehouden met de aanbevelingen en conclusies uit het rapport van de NRK.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

17. Naar mijn mening is er weliswaar aandacht besteed aan de aanbevelingen en conclusies uit het rapport, maar er zijn geen inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd.

- ☐ Helemaal eens
- ☐ Eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Oneens
- ☐ Helemaal oneens
- ☐ Weet ik niet/geen mening

18. Het thema van het onderzoeksrapport is teruggekomen op studiedagen/symposia en/of congressen.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → Vraag 18B. Kunt u uw antwoord toelichten?

.....

Alle andere antwoorden leiden naar blok 9

Blok 9 - Het effect van de aanbevelingen en conclusies

1. Het rapport was relevant voor het beleid zelf.

- Ja
- Nee
- Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → door naar vraag 1B

Vraag 1B → Naar aanleiding van het rapport is het beleid zelf gewijzigd

- Ja
- Nee
- Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → vraag 1C. Kunt u deze wijziging toelichten? ...

Indien het antwoord 'nee' is → vraag 1C. Wat denkt u dat hiervoor de oorzaak is? ...

Indien het antwoord 'weet ik niet/geen mening' is' → door naar vraag 2.

2. Het rapport was relevant voor de uitvoering van het beleid

- Ja
- Nee
- Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → door naar vraag 2B

Vraag 2B → Naar aanleiding van het rapport is de uitvoering van het beleid gewijzigd

- Ja
- Nee
- Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → vraag 2C. Kunt u deze wijziging toelichten? ...

Indien het antwoord 'nee' is → vraag 2C. Wat denkt u dat hiervoor de oorzaak is? ...

Indien het antwoord 'weet ik niet/geen mening' is' → door naar vraag 3.

3. Het rapport was relevant voor de financiering.

- Ja
- Nee
- Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → door naar vraag 3B

Vraag 3B → Naar aanleiding van het rapport is de financiering gewijzigd

- Ja
- Nee
- Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → vraag 3C. Kunt u deze wijziging toelichten? ...

Indien het antwoord 'nee' is → vraag 3C. Wat denkt u dat hiervoor de oorzaak is? ...

Indien het antwoord 'weet ik niet/geen mening' is' → door naar vraag 4.

4. Het rapport was relevant voor de informatievoorziening?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → door naar vraag 4B

Vraag 4B → Naar aanleiding van het rapport is de informatievoorziening gewijzigd

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → vraag 4C. Kunt u deze wijziging toelichten? ...

Indien het antwoord 'nee' is → vraag 4C. Wat denkt u dat hiervoor de oorzaak is? ...

Indien het antwoord 'weet ik niet/geen mening' is' → door naar vraag 5.

5. Het rapport was relevant voor een ander terrein dan de eerdergenoemde terreinen (beleid, beleidsuitvoering, financiering en informatievoorziening).

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → door naar vraag 5B

Vraag 5B → Voor welk terrein was het rapport relevant?

.....

Vraag 5C → Naar aanleiding van het rapport heeft er een wijziging plaatsgevonden op dit terrein

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet/geen mening

Indien het antwoord 'Ja' is → vraag 4C. Kunt u deze wijziging toelichten? ...

Indien het antwoord 'nee' is → vraag 4C. Wat denkt u dat hiervoor de oorzaak is? ...

Indien het antwoord 'weet ik niet/geen mening' is' → door naar blok 4

6. U heeft zojuist vragen beantwoord over het rapport dat u inhoudelijk het beste kent. Indien er nog een ander rapport is uit de lijst dat u goed kent, zou u hier dan nog iets over kunnen vertellen? Om welk rapport gaat het? Wat is ermee gebeurd? Welke veranderingen zijn ontstaan?

.....

Blok 10 – afsluiting

1. Heeft u naar aanleiding van deze vragenlijst nog opmerkingen? Vul dat hieronder in.
.....
2. Indien u nog meer kwijt wilt over het onderwerp kunt u uw e-mailadres en/of telefoonnummer hier achterlaten (wij zullen u wellicht benaderen voor een interview).
.....
3. Indien u een kopie wilt ontvangen van dit onderzoek, kunt u hieronder uw e-mailadres achterlaten.
.....

Bijlage 5: Namenlijst geïnterviewden

Drenthe

Provinciale Statenleden:

- B. van den Berg (ChristenUnie)
- H. Pragt (D66)

Gedeputeerde Statenleden:

- T. Stelpstra (ChristenUnie)

Beleidsambtenaren:

- T. Sextro
- J. Waalkens

Fryslân

Provinciale Statenleden:

- S. Posthumus (FNP)
- J. Tjalsma (CDA)

Gedeputeerde Statenleden:

- S. de Rouwe (CDA)

Beleidsambtenaren:

- F. Broersma
- J. Dicke

Groningen

Provinciale Statenleden:

- R. van der Born (ChristenUnie)
- I. den Haring (PvdA)

Gedeputeerde Statenleden:

- N. Homan (GroenLinks)

Beleidsambtenaren:

- B. Krijgsheld
- P. Schouwstra

Fractievoorzitter:

- J. Boonstra (CDA)