



Noordelijke
Rekenkamer

TERUGBLIK

op het rekenkameronderzoek
naar subsidies voor
recreatie en vitaal platteland
in de provincie Groningen

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 3 september 2014

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 24 september 2014 vastgestelde rapport
“Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal
platteland in de provincie Groningen” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

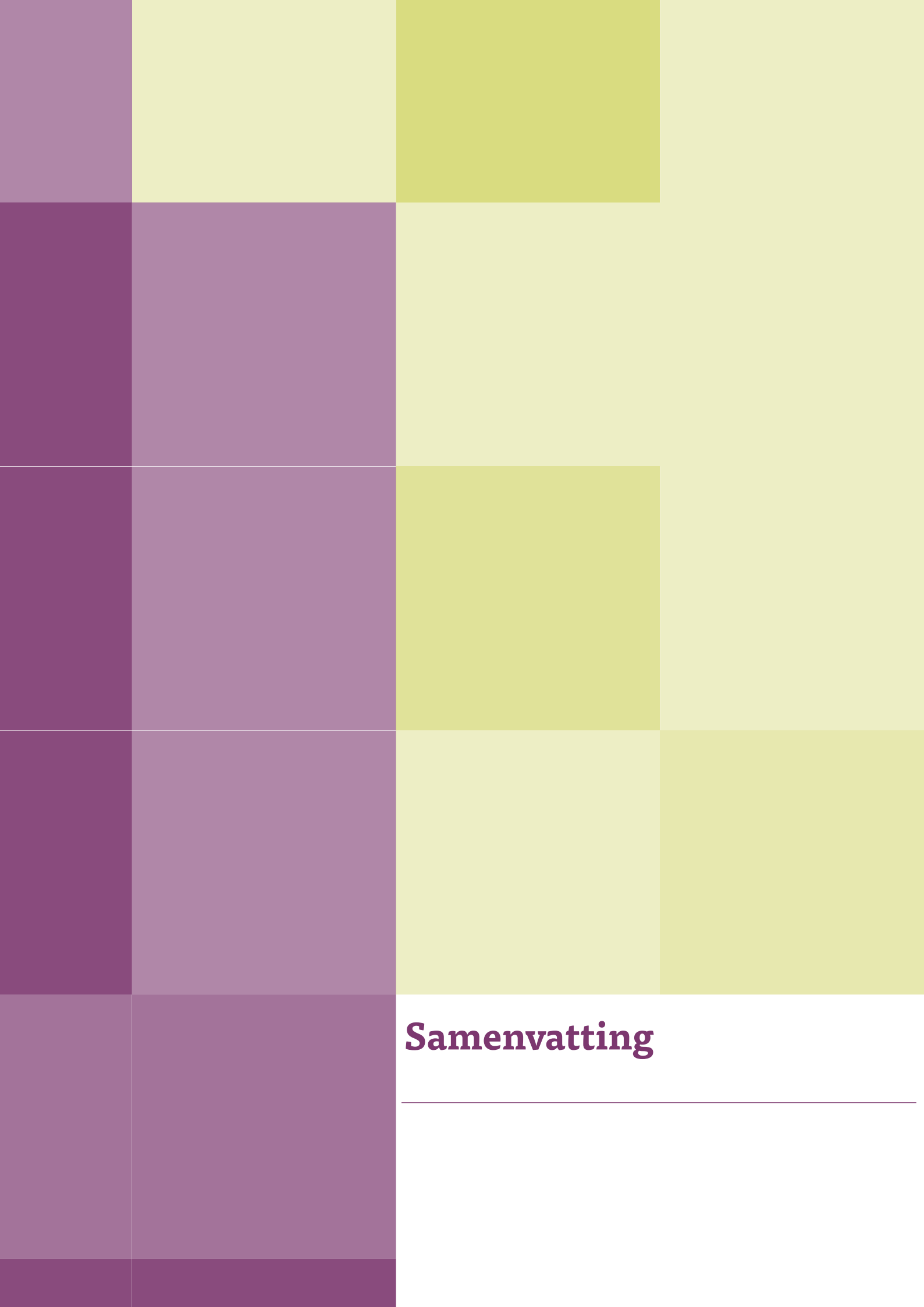
Dr.M. Herweijer
Secretaris

Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Groningen

Provincie Groningen

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	8
1.1 Achtergronden van het onderzoek	9
1.2 Wat verstaat de Rekenkamer onder doorwerking?	10
1.3 Onderzoeksaanpak	11
1.4 Leeswijzer: opbouw van dit rapport	12
Toerisme & recreatie	13
2.1 Inleiding	14
2.2 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen	14
2.3 Bestuurlijke reactie	15
2.4 Besluitvorming over de aanbevelingen	15
2.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd	16
2.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd	17
De sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland	18
3.1 Inleiding	19
3.2 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen	19
3.3 Bestuurlijke reactie	21
3.4 Besluitvorming	21
3.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd	23
3.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd	24
Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?	27
4.1 Gedeputeerde Staten onderschrijven de aanbevelingen van de Rekenkamer	28
4.2 Aansluiten bij bestaande trends in beleid	29
4.3 Een goede timing	30
4.4 Kennis om de aanbeveling uit te voeren	31
4.5 Ander onderzoek ondersteunt de aanbeveling van de NRK	32
4.6 Er is een duidelijke opdracht en de Staten controleren de uitvoering	34
4.7 Samenvatting	34
Literatuurlijst	36
Bestuurlijke reactie	38
5.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen	39
Bijlagen	43
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	44
Bijlage 2 Lijst met afkortingen	45
Bijlage 3 Persberichten	46
Bijlage 4 Een analysekader voor doorwerking	50



Samenvatting

Samenvatting

In 2008 publiceert de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek over toerisme en recreatie in Groningen en in 2010 een rapport over de uitvoering van het beleid dat betrekking heeft op de sociaal-economische vitalisering van platteland. Beide onderzoeken liggen nu enkele jaren achter ons en de Rekenkamer wil met dit terugblikonderzoek nagaan of er op beide beleidsterreinen in de projectbeoordeling veranderingen zijn opgetreden. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van recreatie en toerisme en sociaal-economische vitalisering van het platteland geleid tot veranderingen in het beleid en de uitvoering daarvan door de provincie Groningen en welke factoren kunnen deze verandering of het ontbreken daarvan verklaren?

Hoewel Gedeputeerde Staten kanttekeningen plaatsen bij enkele bevindingen, hebben zij overwegend positief gereageerd op de aanbevelingen. Er heeft een discussie over de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer plaats gevonden in de Statencommissie. Een inhoudelijke behandeling in Provinciale Staten volgde in beide gevallen niet. Door Provinciale Staten werd geen kaderstellend besluit genomen over de aanvaarding van de aanbevelingen. Het komt voor dat Gedeputeerde Staten aanbevelingen samenvatten, herformuleren of weglaten. Zij hebben deze vrijheid omdat Provinciale Staten geen kaderstellend besluit hebben genomen zodat Gedeputeerde Staten niet zijn gehouden tot uitvoering van de aanbevelingen. Ook rapporteren de provinciale organisatie en de griffie niet over de wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling geven aan aanbevelingen. In het onderzoek naar sociaal-economische vitalisering van het platteland zijn Provinciale Staten wel op ad hoc basis geïnformeerd over de voortgang van de navolging van de aanbevelingen.

In beide onderzoeken is minder dan de helft van de aanbevelingen (38%) nagevolgd. De Rekenkamer concludeert dat vooral het onderzoek naar toerisme en recreatie (2008) een geringe doorwerking heeft gehad. In de provincie Groningen hebben drie van de vijf aanbevelingen over recreatie en toerisme geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering. Vier van de elf aanbevelingen uit het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het platteland (2010) zijn nagevolgd en het is de verwachting dat de provincie bij het ingaan van de nieuwe planperiode voor plattelandsbeleid begin 2015 nog enkele aanbevelingen zal implementeren. Hier speelt echter wel mee dat autonome ontwikkelingen ook al tot een (gedeeltelijke) uitvoering van de aanbevelingen hebben geleid.

De Rekenkamer heeft een aantal oorzaken gevonden waarom aanbevelingen al dan niet hebben doorgewerkt.

- Omdat Provinciale Staten geen kaderstellend besluit tot uitvoering van de aanbevelingen nemen, hebben Gedeputeerde Staten de vrijheid aanbevelingen gewijzigd of niet te implementeren.
- Er is geen volgsysteem waarin wordt bijgehouden welke aanbevelingen zijn

- uitgevoerd. Dit vergroot de kans dat Provinciale Staten het zicht verliezen op de uitvoering van de aanbevelingen.
- Voor een goede doorwerking is het nodig dat Gedeputeerde Staten de bevindingen van de Rekenkamer delen met organisaties in het veld. Uit het onderzoek blijkt dat als zij dat niet doen, de kans dat de aanbeveling zal doorwerken gering is.
 - In beide onderzoeken heeft de Rekenkamer aanbevolen (werkgelegenheids) effecten van projecten te monitoren. Binnen de drie Noordelijke provincies en SNN is echter de overtuiging ontstaan dat effectmeting van (kleine) projecten niet goed mogelijk is. Toch leveren de gesubsidieerde organisaties informatie aan over de projecten die werden uitgevoerd. Door deze opvatting bij de provincie wordt ondanks de zeer uitvoerige subsidieverstrekking geen systematische kennis opgebouwd over de directe effecten. Dit betekent dat de provincie voor de ex ante toetsing op subsidievoorstellen terug moet vallen op externe adviseurs en geen beroep kan doen op de interne kennis.
 - Het onderzoek naar sociaal-economische vitalisering van het platteland werd halverwege de zevenjarige planperiode gepubliceerd. Omdat er gedurende de planperiode geen fundamentele veranderingen konden worden doorgevoerd in de structuur en werkwijze van de uitvoeringsorganisatie, kunnen deze aanbevelingen niet eerder doorwerken dan bij het ingaan van de nieuwe planperiode in 2015. Aanbevelingen die ver voor het einde van een planperiode worden gepresenteerd, worden met vertraging geïmplementeerd.
 - Wanneer een aanbeveling past in een voorgenomen beleidsontwikkeling, een bestaande trend of wordt ondersteund door ander onderzoek, is de kans groter dat zij wordt uitgevoerd. Het is dan wel lastiger uit te maken of een beleidsverandering het gevolg is van het Rekenkameronderzoek of van een autonome ontwikkeling. Vaak zal sprake zijn van een combinatie van factoren.

Wat kunnen de Noordelijke provincies van elkaar leren?

Dit terugblikonderzoek is uitgevoerd bij de drie Noordelijke provincies. De Noordelijke Rekenkamer is in iedere provincie zaken tegengekomen waarmee de andere provincies hun voordeel kunnen doen. In deze paragraaf bespreekt de Rekenkamer enkele *best practices* die zij heeft aangetroffen.

Hoewel dit ten tijde van de bestudeerde onderzoeken nog niet het geval was, nemen Provinciale Staten van Fryslân vanaf 2012 voor ieder rekenkameronderzoek een expliciet besluit over welke aanbevelingen zij overnemen. Daarmee geven zij aan Gedeputeerde Staten de formele opdracht de onderschreven aanbevelingen uit te voeren.

De provincie Fryslân heeft een aanbevelingenvolgsysteem ingericht dat wordt beheerd door de afdeling Concerncontrol. Het betreft een spreadsheet dat door een ieder is in te zien en waarin alle aanbevelingen van Rekenkameronderzoek, externe adviseurs en de accountant zijn ingevoerd. Wanneer een afdeling waar aan de aanbeveling is gericht van mening is dat de aanbeveling voldoende is geïmplementeerd, kan een geautoriseerd persoon dat in het systeem aangeven. Vervolgens beoordeelt Concerncontrol of de aanbeveling is uitgevoerd of niet meer actueel is. Pas dan wordt de aanbeveling door Gedeputeerde Staten van de lijst afgevoerd. Het besluit om de aanbeveling als uitgevoerd te beschouwen, wordt uiteindelijk door Provinciale Staten bekrachtigd. Een dergelijk volgsysteem voorkomt volgens de Rekenkamer dat aanbevelingen worden vergeten en verhoogt het rendement van externe adviezen.

De provincies Groningen en Drenthe hebben beide hun beleid op het gebied van sociaal-economische vitalisering van het platteland gefocust op één of enkele regio's binnen de provincie. Groningen focust op de regio Oost en Drenthe op de regio's Zuid-Oost en Zuid-West (op het gebied van recreatie). Het betreft in beide gevallen regio's met de grootste sociaal-economische problemen. Door deze structuur te kiezen, hebben deze beide provincies een infrastructuur ontwikkeld waarmee zij de kans vergroten dat de middelen in die gebieden terecht komt waar de problemen het grootst zijn.

In het onderzoek is gebleken dat de provincies Fryslân en Drenthe voor het ontwikkelen van indicatoren en monitoringssystemen gebruik maken van de organisaties Partoer, respectievelijk STAMM CMO. Deze organisaties hebben expertise en kennis van regionale sociaal-economische vraagstukken en het ontwikkelen van meetinstrumenten. Door gebruik te maken van deze organisaties voor sociaal-economisch onderzoek hebben de provincies Fryslân en Drenthe onder meer begrippen als leefbaarheid en sociaal-economische vitalisering kunnen operationaliseren en deze kunnen uitbouwen tot een monitoringssysteem.

De provincie Groningen heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer over sociaal-economische vitalisering besproken met de Leader Actie Groepen (LAG's). De inhoud van het onderzoeksrapport was bij alle LAG's bekend. In Fryslân is mede naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek aan Partoer opdracht gegeven tot het uitvoeren van een SWOT-analyse. Deze SWOT-analyse is met alle LAG's besproken. Deze besprekingen hebben een bijdrage geleverd aan de verspreiding van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer binnen de LAG's. De Rekenkamer acht bespreking van de aanbevelingen met uitvoeringsorganisaties bevorderlijk voor de doorwerking ervan in de praktijk.

Aanbevelingen

De Noordelijke Rekenkamer formuleert drie aanbevelingen.

1. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten van de provincie Groningen aan een formeel besluit te nemen over de aanbevelingen die zij willen navolgen. Zij geven Gedeputeerde Staten daarmee de opdracht deze aanbevelingen uit te voeren. Op deze wijze kunnen Gedeputeerde Staten ter verantwoording worden geroepen over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen. Hierdoor wordt de kans kleiner dat aanbevelingen uit het collectieve geheugen verdwijnen.
2. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten de opdracht te geven een systeem te ontwikkelen waarmee de voortgang van de uitvoering van iedere afzonderlijke aanbeveling kan worden gevolgd. Voorts zouden Provinciale Staten moeten besluiten over het al dan niet afgehandeld verklaren van aanbevelingen in dit volgsysteem. Provinciale Staten kunnen overwegen dit systeem met terugwerkende kracht in te voeren.
3. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan er bij Gedeputeerde Staten op aan te dringen werk te maken van monitoring van de resultaten van subsidieprojecten op projectniveau. Voorbeelden van indicatoren zijn: omzetcijfers, aantal bezoekers, bootpassages en dergelijke. Deze indicatoren geven een goed beeld van het gebruik van de faciliteit, terwijl zij relatief eenvoudig meetbaar en interpreteerbaar zijn. Monitoring zou moeten plaatsvinden

zeker tot enkele jaren na de vaststelling van de subsidie zodat een langjarig beeld wordt verkregen van de meerwaarde van de subsidie. Deze kennis kan ook worden gebruikt bij het beoordelen van het realiteitsgehalte van projectvoorstellen in de fase van besluitvorming over subsidieverlening.



1

Inleiding

Inleiding

1.1

Achtergronden van het onderzoek

In 2008 publiceert de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek over toerisme en recreatie in Groningen.¹ Het betreft een onderzoek naar de subsidieverstrekking die tot doel heeft de recreatie en het toerisme op het platteland van de provincies te bevorderen. Drie jaar later, in 2011, publiceert de Rekenkamer een rapport over de uitvoering van het beleid dat betrekking heeft op de sociaal-economische vitalisering van het platteland.² Beide onderzoeken liggen nu enkele jaren achter ons. Hoewel Gedeputeerde Staten het op enkele punten niet eens waren met de bevindingen, hebben zij een groot deel van de aanbevelingen overgenomen. Maar wat betekent het wanneer Gedeputeerde Staten zeggen dat zij een aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer overnemen? In hoeverre leidt dit in werkelijkheid tot veranderingen in de subsidieverstrekking? Verandert er iets in het beleid of de uitvoering, of blijft alles bij het oude? Het is een open vraag welke lessen de provincie trekt uit het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Leert de provincie werkelijk van de aanbevelingen, of is het veeleer zo dat er alleen iets met de aanbevelingen wordt gedaan wanneer Gedeputeerde Staten toch al van plan waren het roer om te gooien? Wanneer de aanbevelingen zijn opgevolgd, kunnen zij inmiddels hebben geleid tot veranderingen in de subsidieverstrekking of andere delen van het beleid of de uitvoering daarvan. Om op deze vragen antwoord te kunnen geven, blikt de Noordelijke Rekenkamer nu terug op deze onderwerpen.

De inzet van dit terugblikonderzoek is om vast te stellen of er in de projectbeoordeling veranderingen zijn opgetreden. En zo ja, of de waargenomen wijziging van de uitvoeringspraktijk in verband te brengen is met de omarming van de aanbevelingen van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer door Provinciale en Gedeputeerde Staten. Om dat te onderzoeken heeft de Rekenkamer de volgende centrale vraag gesteld:

In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van recreatie en toerisme en sociaal-economische vitalisering van het platteland geleid tot veranderingen in het beleid en de uitvoering daarvan door de provincie Groningen en welke factoren kunnen deze veranderingen of het ontbreken van enige beleidsaanpassing verklaren?

Het gegeven dat de twee bovengenoemde onderzoeken allebei over verstrekking van subsidies op het platteland gaan, is voor de Noordelijke Rekenkamer een argument geweest om hen samen in één onderzoek op te nemen. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen beide onderwerpen. Het betreft twee beleidsterreinen, die door andere afdelingen worden uitgevoerd. Qua inhoud en

¹ Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Groningen*, 21 februari 2008.

² Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland*, 23 november 2010.

systematiek zijn de verschillen tussen de projecten die worden ge(co)financierd opvallend. De belangrijkste verschillen in de beide subsidieprogramma's zijn weergegeven in Tabel 1. Daarnaast kennen beide onderzoeken een verschillende aanpak. Ook verschilt het aantal aanbevelingen. In het onderzoek naar sociaal-economische vitalisering zijn meer aanbevelingen gedaan die bovendien meer zijn toegespitst per provincie, dan in het onderzoek naar recreatie en toerisme.

Tabel 1 Verschillen tussen de twee subsidiestromen

	Recreatie en toerisme	Sociaal-economische vitalisering
Aanpak	Samenwerking van provincie met andere overheden	Van onderop; lokaal initiatief
Initiatiefnemer	Meestal overheden (provincie of gemeente) en stichtingen	Meestal kleine en middelgrote ondernemers, verenigingen van plaatselijk belang en andere particulieren
Omvang projecten	Majeure projecten, vaak publieke infrastructuur, vanaf enkele tonnen tot miljoenen euro's	Meestal kleine projecten, met een omvang van enkele duizenden euro's

1.2

Wat verstaat de Rekenkamer onder doorwerking?

Het centrale begrip in dit terugblikonderzoek is *doorwerking*. Om de mate van doorwerking te kunnen vaststellen, is het eerst nodig dit begrip te omschrijven. In de evaluatie van de Rekenkamers definieert Berenschot doorwerking als volgt: “Wanneer de raads- en statenleden de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en ook het college de aanbevelingen (deels) overneemt, is er sprake van doorwerking”.³ Deze definitie is te beperkt. Het onderschrijven van aanbevelingen door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten zegt immers nog weinig over de vraag of en hoe werkwijzen of structuren werkelijk zijn aangepast aan de uitkomsten van het onderzoek.

Uit ander onderzoek blijkt dat niet mag worden verwacht dat aanbevelingen één op één worden nagevolgd. Doorwerking is veeleer een indirect proces dat in een aantal fasen verloopt.⁴ Om van geslaagde doorwerking te kunnen spreken moet een aantal fasen worden doorlopen. Zo moet kennisname van de uitkomst van het onderzoek het denken van beleidsmakers veranderen. Anders gezegd, het onderzoek moet tot nieuwe inzichten leiden. Gedeputeerde Staten moeten de gesignaleerde problemen onderkennen en de aanbevelingen *overnemen*. Vervolgens moet deze instemmende beleidsreactie beleidsmakers aanzetten tot *actie*.⁵ Aldus kan de informatie uit het evaluatieonderzoek de *beleidsuitkomsten* veranderen. Er is

³ R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot, H. Heins, *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, eindrapport*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010, blz. 1.

⁴ Knott, J., & Wildavsky, A. (1980). *If dissemination is the solution, what is the problem?* *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 537–578

⁵ Er kan ook sprake zijn van acties als deze niet tot succesvolle veranderingen in de uitvoering leiden.

sprake van *doorwerking* als het onderzoek ook van invloed is op de uitvoeringspraktijk. Uiteindelijk zou dit kunnen leiden tot gewenste *effecten*. Naarmate de resultaten van een onderzoek meer van deze bovengenoemde fasen hebben doorlopen, is de doorwerking vollediger. De beoordeling van de doorwerking van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer vindt in dit terugblikonderzoek volgens bovengenoemde lijn plaats. Voor een nadere uitwerking van het begrip *doorwerking* verwijst de Rekenkamer naar bijlage 4.

1.3

Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer heeft de zestien aanbevelingen van de beide rapporten als vertrekpunt van het onderzoek genomen. Eerst zijn alle aanbevelingen in beide onderzoeken in beeld gebracht. Vervolgens is de besluitvorming over deze aanbevelingen beschreven. Er wordt beschreven hoe Gedeputeerde Staten in hun bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer reageren. Ook is bekeken hoe Provinciale Staten met de Gedeputeerde discussiëren over de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. Vervolgens is gesproken met personen op ambtelijk niveau die betrokken zijn bij het proces van subsidieverstrekking op het vlak van toeristische infrastructuur en leefbaarheid van het platteland.

Na de eerste inventarisatie is onderzocht hoe de provinciale organisatie is omgegaan met de aanbevelingen. Voor beide onderzoeken waarop wordt teruggeblikt, zijn vragenlijsten ingevuld door de beleidsverantwoordelijke ambtenaren. Daarbij is gevraagd de antwoorden te onderbouwen met relevante documenten. Zodoende kon de Rekenkamer de gegeven antwoorden waar mogelijk checken op betrouwbaarheid. Als aanvulling op deze vragenlijsten zijn verdiepende interviews gehouden met de invuller(s) van de vragenlijst. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. Er is gekozen voor een terughoudende insteek: pas wanneer uit dossierstukken, interviews of andere gegevens gebleken is dat de doorwerking aanwezig is, heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat deze doorwerking er is.

Het terugblikonderzoek heeft het karakter van een quick scan. De oude onderzoeken zijn niet *overgedaan*. Dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld geen dossiers zijn onderzocht die een beeld geven van de huidige praktijk van subsidieverstrekking.⁶ In dit onderzoek is in vier arena's onderzocht wat er met de beleidsaanbevelingen is gebeurd, te weten: door Provinciale Staten, door Gedeputeerde Staten, in de ambtelijke organisatie en in het beleidsveld.⁷

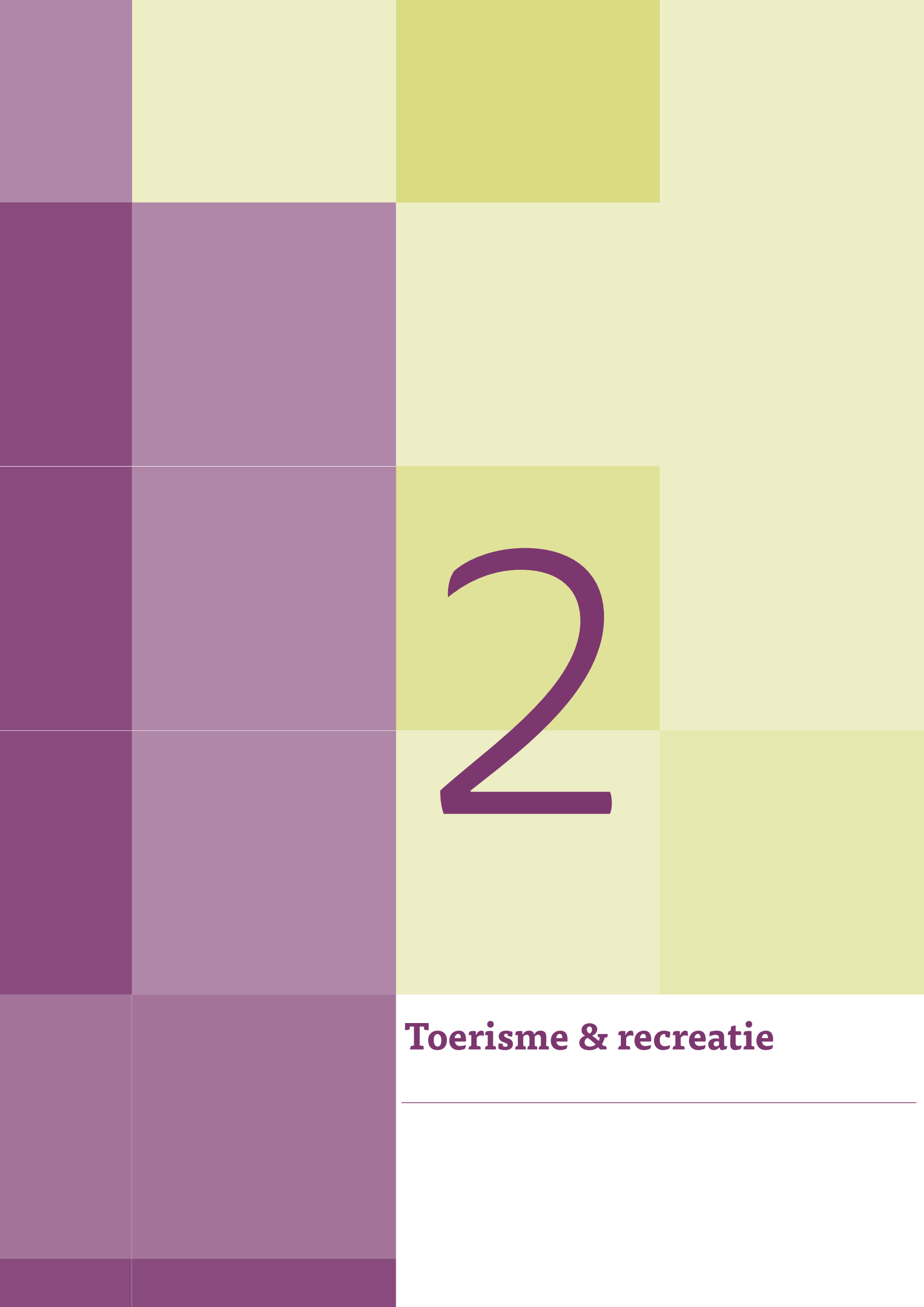
⁶ De te onderzoeken periode start op het moment van publicatie van het rapport. Voor de aanbevelingen over toerisme en recreatie start de onderzoeksperiode in februari 2008 en voor de sociaal-economische vitalisering van het platteland in maart 2011. Het einde van de onderzoeksperiode is eind 2013. Het tweede Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2), en daarmee het belangrijkste subsidieprogramma, loopt in 2013 af. Momenteel wordt nog gewerkt aan de invulling van het POP3. De contouren van dit programma zijn inmiddels bekend, maar er wordt verwacht dat de uitvoering pas begin 2015 zal starten.

⁷ Sommige aanbevelingen zijn specifiek op een van deze arena's gericht. Verder kunnen aanbevelingen nog doorwerken naar andere arena's, zoals de media en de wetenschap. Omdat de aanbevelingen van de Rekenkamer niet op deze arena's zijn gericht, wordt deze doorwerking niet meegenomen in het terugblikonderzoek.

1.4

Leeswijzer: opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 komt de doorwerking van het onderzoek naar toerisme en recreatie aan de orde. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de doorwerking van het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland. Beide hoofdstukken hebben een vergelijkbare opbouw. Eerst worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven, dan de reactie van Gedeputeerde Staten en vervolgens de discussie en besluitvorming daarover in de Provinciale Staten (commissie). Vervolgens komen de aanbevelingen aan bod die echt zijn geïmplementeerd en daarna de aanbevelingen die niet hebben doorgewerkt. In hoofdstuk 4 worden de factoren besproken die doorwerking bevorderen of belemmeren.



2

Toerisme & recreatie

Toerisme & recreatie

2.1

Inleiding

Begin 2008 publiceert de Noordelijke Rekenkamer het rapport Toerisme en recreatie in Groningen.⁸ In paragraaf 2.2 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven.⁹ Vervolgens wordt beschreven hoe de provincie daarop heeft gereageerd en welke besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. In de paragrafen 2.5 en 2.6 wordt aangegeven welke aanbevelingen zij heeft nagevolgd en welke niet. In hoofdstuk 4 wordt een verklaring gegeven waarom de aanbevelingen al dan niet zijn nagevolgd.

2.2

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van het onderzoek naar toerisme en recreatie luidt:

*Hoe gaat de provincie om met dilemma's en knelpunten bij de uitvoering van het toeristisch beleid en wat is het gevolg daarvan voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van toerisme en recreatie?*¹⁰

De Rekenkamer spreekt in haar rapport waardering uit voor de integrale, gebiedsgerichte aanpak van de toeristische projecten. In de uitvoeringsfase wordt deze samenhang bij enkele projecten echter losgelaten, zo stelt de Rekenkamer vast. Verder constateert de Rekenkamer dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de toeristische projecten stelselmatig worden overschat om zo te kunnen voldoen aan de eisen van de Europese Fondsen. De provincie Groningen beschikt weliswaar over veel toeristisch cijfermateriaal, maar niet over een deugdelijk monitoringssysteem aan de hand waarvan zij de werkelijke werkgelegenheidseffecten van de met subsidie gehonoreerde projecten kan monitoren. Hierdoor mist zij informatie om (waar nodig) bij te sturen. De Rekenkamer doet op grond van deze bevindingen vijf aanbevelingen.

Tabel 2 Overzicht van aanbevelingen over toerisme en recreatie

1. *De integrale aanpak ook bij de uitvoering van projecten toe te passen zodat de gebiedsgerichte aanpak en de totale verwachte werkgelegenheid gerealiseerd kunnen worden.*
2. *De effecten van toeristische ontwikkelingen op beschermde natuurwaarden bij de belangenafweging voorafgaand aan besluitvorming in kaart te brengen.*

⁸ Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Groningen*, 21 februari 2008.

⁹ In bijlage 3 is het persbericht over dit onderzoek opgenomen met daarin de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer.

¹⁰ Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Drenthe, Fryslân en Groningen, rapport van bevindingen*, Assen: Noordelijke Rekenkamer 2008 p. 8

3. *Aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken voor de berekening van werkgelegenheid van toeristische projecten en deze consequent toe te passen.*
4. *Projecten tussentijds te monitoren en daarbij gebruik te maken van de (resultaats) indicatoren die zijn gebruikt ter onderbouwing van de verwachte werkgelegenheidseffecten.*
5. *De gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren zodat deze kan dienen als sturingsinformatie bij trends en ontwikkelingen en als verantwoordingsinformatie over de effectiviteit van projecten.*

2.3 Bestuurlijke reactie

In hun bestuurlijke reactie gaan Gedeputeerde Staten niet in op de conclusies van het onderzoek. Wel reageren zij op alle vijf aanbevelingen. De provincie geeft aan het niet eens te zijn met de constatering dat zij niet zou vasthouden aan de integrale aanpak bij de uitvoering en dat zij natuurbelangen in een te laat stadium zou afwegen bij de subsidieverlening. Hoewel de provincie het belang van deze zaken onderschrijft, geeft zij impliciet aan op deze punten geen verandering in haar aanpak door te voeren. Wel zeggen Gedeputeerde Staten toe de mogelijke consequenties van recreatieprojecten op natuur en landschap meer *inzichtelijk* te zullen maken. Ook geven Gedeputeerde Staten aan dat zij voor de werkgelegenheidsraming gebruik maken van de systematiek van bureau Terp. Zij zeggen toe bij de beoordeling van projecten zoveel mogelijk te *blijven* uitgaan van een eenduidige ramingssystematiek voor de te verwachten economische effecten. De provincie onderschrijft de vierde aanbeveling over het monitoren van de projecten. Ten slotte geeft zij gehoor aan de aanbeveling om de gebruikswaarde van de cijfers van Toerdata Noord te verbeteren. De Noordelijke provincies gaan daartoe voor de periode 2008–2011 een nieuw contract aan met ISM¹¹ (Toerdata Noord).

2.4 Besluitvorming over de aanbevelingen

Het politieke debat over de aanbevelingen vindt plaats op 17 april 2008 in de Commissie Economie en Mobiliteit. Veel aandacht gaat uit naar het moment waarop de ecologische gevolgen van gesubsidieerde toeristische infrastructuur in de afweging worden betrokken. Volgens de Gedeputeerde worden de ecologische gevolgen *wel* goed en tijdig afgewogen, maar worden deze afwegingen niet goed *zichtbaar* gemaakt. De afweging wordt gemaakt binnen het kader van het Natuurbeschermingsrecht. De Gedeputeerde veronderstelt dat de conclusie van de Rekenkamer is gebaseerd op onvolledige informatie.¹² Ook stellen veel Statenleden vragen over de onduidelijkheid in de ramingssystematiek van de werkgelegenheids- en bestedingscijfers. Provinciale Staten vinden net als de Rekenkamer dat deze cijfers vaak te optimistisch worden voorgesteld. In zijn beantwoording

¹¹ Instituut voor Service Management.

¹² Opgemerkt dient te worden dat de Rekenkamer met name problemen had met het moment waarop de afweging tussen natuur- en economische belangen plaatsvond. De stelling van de Rekenkamer was dat natuurbelangen pas worden afgewogen nadat het principebesluit over het doorgaan van het project heeft plaatsgevonden.

geeft de Gedeputeerde aan dat hij de methode Terp zo systematisch mogelijk toepast.

De Gedeputeerde deelt niet de conclusie van de Rekenkamer dat werkgelegenheid te optimistisch wordt inschat en dat er wisselende vormen van berekening zijn. Provinciale Staten stellen zich tevreden met deze antwoorden van de Gedeputeerde. De voorzitter concludeert dat het rapport als C-stuk (hamerstuk) naar de Statenvergadering kan worden doorgeleid. Het onderzoek is niet meer in de plenaire vergadering van Provinciale Staten behandeld.¹³ Provinciale Staten hebben niet, bijvoorbeeld door aanbevelingen over te nemen, een kaderstellend besluit over de aanbevelingen genomen. Zij hebben Gedeputeerde Staten dus geen formele opdracht gegeven de aanbevelingen uit te voeren.

Daarnaast is het rapport schriftelijk behandeld door het Algemeen Bestuur (AB) van SNN. Het ging bij deze bespreking met name over de constatering dat er telkens spanning leek te zitten tussen de voorspelde werkgelegenheidsgroei en het daadwerkelijk gecreëerde aantal banen. Een Algemeen Bestuurslid heeft de vraag gesteld hoe het SNN daar nu mee omgaat. Volgens het Dagelijks Bestuur (DB) van het SNN werden sommige aanbevelingen nu toegepast. Het Dagelijks Bestuur benadrukt dat uitstralings- en effecten op langere lastig te voorspellen zijn en dat niet alles geforceerd onder één noemer kan worden gebracht. Het Dagelijks Bestuur van het SNN bekritiseert het Rekenkameronderzoek omdat relatief jonge projecten zijn beoordeeld en omdat de Rekenkamer geen dossieronderzoek bij het SNN heeft gedaan.¹⁴ Dit laatste kritiekpunt van het Dagelijks Bestuur van SNN is onjuist. De Rekenkamer heeft destijds wel kennis genomen van de relevante projectdossiers bij het SNN.¹⁵

2.5

Aanbevelingen die zijn nagevolgd

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft er volgens de geraadpleegde informanten toe geleid dat de discussie over monitoring en effectmeting binnen de provincie opnieuw heeft plaatsgevonden. Dit generieke effect is echter lastig te documenteren.

In totaal hebben twee van de vijf aanbevelingen geleid tot waarneembare veranderingen in het subsidiebeleid of in de subsidieverstrekking. De aanbeveling waarin wordt aangedrongen op het consequent toepassen van een gangbare ramingsmethodiek voor werkgelegenheidsberekening heeft navolging gevonden. Sinds het Rekenkamerrapport wordt bij toeristische projecten de volgende (vaste) Terp-verhouding gehanteerd: € 1 miljoen aan investering leidt tot 4 fte's structurele werkgelegenheid.¹⁶ De Rekenkamer constateert dat de provincie deze verhouding nu consequent toepast.

Ook de aanbeveling om de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te

¹³ Verslag Statencommissie Economie en Beleid, 17-4-2008.

¹⁴ Bijlage bij brief aan AB-leden d.d. 30 maart 2009, schriftelijke afhandeling AB 3 maart 2009.

¹⁵ Dit blijkt uit het onderzoeksdossier van de Noordelijke Rekenkamer.

¹⁶ Reactie per e-mail op een vraag van de Rekenkamer door de provincie Groningen 2-6-2014. Bij VTI-projecten wordt aan indieners gevraagd een inschatting te geven van de te verwachten economische effecten van het betreffende project. Het antwoord daarop wordt geformuleerd in woorden, niet in getallen.

verbeteren heeft tot veranderingen geleid die zijn terug te voeren op het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. De provincie is in 2011 overgestapt van *Toerisme in cijfers*¹⁷ naar de systematiek van *De toerisme monitor*¹⁸ waarin wordt aangesloten bij de Landelijke Standaard en waarbij toerismecijfers minder hoeven te worden bijgesteld. Sinds 2013 kiest de provincie voor het zelf samenstellen van toeristische cijfers op basis van bestaande gegevens. Deze cijfers zijn grofmaziger en net als de eerdere cijfers niet op het niveau van de uitgevoerde projecten. De Rekenkamer constateert dat de waarde van de cijfers als sturingsinformatie door deze ontwikkelingen nauwelijks is toegenomen.

2.6

Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd

De overige drie aanbevelingen zijn niet nagevolgd. In twee gevallen is dit terug te voeren op het gegeven dat de provincie het niet eens is met de conclusie van de Rekenkamer die ten grondslag lag aan de aanbeveling. Zo is de provincie van mening dat zij wel vasthoudt aan de integrale aanpak, ook tijdens de uitvoering. Volgens de provincie is de integraliteit op programmaniveau voldoende gewaarborgd.

Ook is de provincie – in tegenstelling tot de Rekenkamer – van mening dat de afweging van de natuurbelangen wel tijdig plaatsvindt. Hierdoor zien Gedeputeerde Staten geen noodzaak hun werkwijze aan te passen. Ook de werkwijze rondom het monitoren is na het uitkomen van het rapport over toerisme en recreatie onveranderd gebleven. In 2008 is binnen de provincie gesproken over manieren waarop zij zou kunnen monitoren. Het resultaat van deze gesprekken is dat de provincie niet kiest voor intensieve monitoring omdat naar haar oordeel effectmonitoring methodologisch lastig zou zijn en dit een te groot beslag op de capaciteit zou leggen.¹⁹

¹⁷ Instituut Service Management (Toerdata Noord), *Toerisme in cijfers 2010*, Leeuwarden: ISM 2010

¹⁸ European Tourism Futures Institute, *Toerisme Monitor 2012 Onderzoek naar de ontwikkelingen van de toeristische sector in de provincies Fryslân en Groningen in het jaar 2012*, Leeuwarden: ETFI 2012.

¹⁹ Interview provincie Groningen 9-4-2014.

3

**De sociaal-economische
vitalisering van het
Groningse platteland**

De sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland

3.1

Inleiding

Eind 2010 publiceert de Noordelijke Rekenkamer het rapport *De sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland*.²⁰ In paragraaf 3.2 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven.²¹ Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 en 3.4 beschreven hoe de provincie daarop heeft gereageerd en welke besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. In paragraaf 3.5 en 3.6 wordt aangegeven welke aanbevelingen zij heeft nagevolgd en welke niet. In hoofdstuk 4 wordt een verklaring gegeven waarom de aanbevelingen al dan niet zijn nagevolgd.

3.2

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de provinciale middelen voor plattelandsontwikkeling terecht komen in de gebieden met de meest urgente sociaal-economische problemen. Daarbij is de volgende vraagstelling gehanteerd:

Sluit de gebiedsgerichte aanpak van de provincie aan op de gesignaleerde knelpunten en wat zijn de gevolgen van deze aanpak voor de realisatie van de provinciale doelstellingen voor plattelandsontwikkeling?

In haar onderzoek constateert de Noordelijke Rekenkamer dat regionale knelpunten niet helder in kaart gebracht zijn. Verder blijkt dat de selectie van de projecten niet is afgestemd op de knelpunten en dat er minder gesubsidieerde projecten zijn in de gebieden met de grootste problemen. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek 11 aanbevelingen geformuleerd.

Tabel 3 Overzicht van aanbevelingen over de sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland

Aanbevelingen plattelandsbeleid

1. Een duidelijke definitie en afbakening van het begrip leefbaarheid in het plattelandsbeleid op te nemen aangezien dit centrale begrip een belangrijke grondslag vormt voor het verlenen van plattelandssubsidie;
2. Concrete prestatiedoelen op te stellen voor het thema sociaal-economische vitalisering uit het PLG, zodat Provinciale Staten in staat zijn hun controlerende taak ten aanzien van de uitvoering van dit beleid uit te voeren;

²⁰ Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland*, 23 november 2010.

²¹ In bijlage 3 is het persbericht over dit onderzoek opgenomen met daarin de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer.

3. De afbakening van het thema sociaal-economische vitalisering uit het PLG aan te geven, zodat duidelijkheid komt over dit thema in relatie tot andere provinciale beleidsterreinen (zoals toerisme & recreatie, cultuur en welzijn).

Aanbevelingen plattellandsregio's/gebiedsgerichte aanpak

4. De indeling in plattellandsregio's te laten aansluiten bij de specifieke plattellandsproblematiek in Groningen op basis van een sociaal-economische analyse van de plattellandsgebieden en de territoriale begrenzing van plattellandsgebieden te baseren op deze analyse, zodat plattellandsgebieden met een soortgelijke problematiek gelijk behandeld worden;
5. Op provinciaal niveau keuzes te maken door de toedeling van middelen aan de plattellandsregio's te baseren op de regio specifieke knelpunten, zodat de middelen terechtkomen in die regio's waar problemen het grootst zijn;
6. Deze toedeling vergezeld te doen gaan van een prioriteitsvolgorde, zodat in geval van schaarste van middelen vooraf duidelijk is welke maatregelen de voorkeur krijgen.

Aanbevelingen plattellandsprojecten

7. De transparantie in het informele voortraject te verbeteren door de leden van de LAG's/Regioteam in staat te stellen kennis te nemen van alle projectideeën die leven onder plattellandsbewoners in hun plattellandsregio's;
8. Er op toe te zien dat LAG's/regioteam voor het selecteren van plattellandsprojecten een rangschikking toepassen, waardoor een onderlinge vergelijking van projecten op nut & noodzaak mogelijk is, zodat die projecten geselecteerd kunnen worden die het meest bijdragen aan het oplossen van c.q. verminderen van de knelpunten van de plattellandsproblematiek;
9. Erop toezien dat LAG's/regioteam relevante selectiecriteria toepassen en bij het af- en toewijzen van projecten onderbouwd te laten motiveren waarom projecten wel c.q. niet aan deze criteria voldoen. Hierbij zal vooraf duidelijk moeten zijn aan welke criteria minimaal moet zijn voldaan en welke criteria optioneel zijn. Dit opdat er sprake is van een transparante en controleerbare selectieprocedure.

Aanbevelingen verantwoording, sturing en monitoring

10. Eenduidige (effect) indicatoren te formuleren en een monitorprogramma vast te stellen zodat een tussentijdse bijsturing en evaluatie van het beleid na afloop van de periode van uitvoering mogelijk is;
11. DLG informatie te laten verzamelen over de effecten van plattellandsprojecten zodat aan het einde van de periode van uitvoering (2013) beoordeeld kan worden of en zo ja, in hoeverre deze plattellandsprojecten hebben bijgedragen aan het oplossen c.q. verminderen van de regionale plattellandsproblematiek

3.3

Bestuurlijke reactie

Gedeputeerde Staten van Groningen bespreken in hun bestuurlijke reactie een groot aantal, maar niet alle aanbevelingen. Gedeputeerde Staten erkennen dat er tekortkomingen zijn in de (beleids)methodiek, aangezien heldere definities, prioriteitstelling en regionale differentiatie ontbreken. Zij geven aan van plan te zijn om beter aan te sluiten bij de specifieke problemen van de regio (aanbeveling 4, 5, 6 en 8) en om de effecten van projecten in beeld te brengen (aanbeveling 10 en deels 11). Ook neemt de provincie de aanbeveling over om projecten die niet uitmonden in concrete subsidieverzoeken te registreren (aanbeveling 7).

De conclusie van de Rekenkamer dat het committeren van de beschikbare (EU)-gelden belangrijker is dan het toedelen van middelen aan urgente knelpunten, delen Gedeputeerde Staten niet. Gedeputeerde Staten hebben aangegeven dat een hoog tempo bij de uitvoering van projecten een zelfstandig doel is in het belang van de vitaliteit van het platteland. De aanbeveling om bij het selecteren van plattelandsprojecten een rangschikking toe te passen (aanbeveling 8), neemt de provincie niet zonder meer over. Dit zou neerkomen op een tendersysteem, wat de provincie in dit geval²² een principieel onwenselijke manier van subsidieverlenen vindt. De provincie zegt wel toe de voor- en nadelen van een prioritering van projecten af te wegen.

De provincie gaat in haar bestuurlijke reactie niet in op een betere afbakening van het begrip *leefbaarheid*, het opstellen van concrete prestatiedoelen voor vitalisering van het platteland en het afbakenen van het begrip *sociaal-economische vitalisering* en het toepassen van selectiecriteria (aanbevelingen 1, 2, 3 en 9). Uit de reactie blijkt niet of de provincie van plan is om DLG informatie te laten verzamelen over de effecten van de plattelandsbeleidsprojecten (aanbeveling 11).

3.4

Besluitvorming

Het rapport is besproken in de Statencommissie Omgeving en milieu.²³ In de vergadering van Provinciale Staten is het rapport voor kennisgeving aangenomen.²⁴ Provinciale Staten hebben geen kaderstellend besluit genomen over de aanbevelingen. Hierdoor hebben zij Gedeputeerde Staten geen formele *opdracht* gegeven de aanbevelingen uit te voeren. Wel willen zij het plattelandsbeleid herijken.

De Gedeputeerde heeft gesprekken gevoerd met de LAG's en het Regioteam. Deze gesprekken hebben geleid tot een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de implementatie van de aanbevelingen.²⁵ In de brief wordt vermeld dat de LAG's en het Regioteam niet instemmen met de aanbeveling om de prestaties vooraf vast te leggen. Wel onderschrijven zij de aanbeveling dat inzichtelijker moet worden hoe criteria zijn toegepast bij de beoordeling van subsidieaanvragen.

²² Het gaat om een programma met relatief geringe subsidiebedragen voor veelal kleinschalige projecten aangevraagd en uitgevoerd door lokale partijen.

²³ Op 19 januari 2011.

²⁴ Provinciale Statenvergadering van 2 februari 2011.

²⁵ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 11 april 2011.

Ook vinden zij het wenselijk om meer inzicht te krijgen in de resultaten van projecten, mits dit niet leidt tot meer administratieve lasten. De LAG's spreken zich uit tegen een tendersysteem. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij de LAG's en het Regioteam zullen vragen om te registreren welke projecten niet tot uitvoering komen en waarom dat het geval is. Ook willen zij dat de LAG's en het Regioteam scherper aangeven op grond van welke criteria subsidies worden toegekend. Daarnaast vragen zij de LAG's en het Regioteam rekening te houden met gewijzigde inzichten rond krimp. Dit betekent dat zij moeten aangeven welke relatie bestaat tussen een project en de bevolkingsafname.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij weliswaar geen aanbeveling heeft gedaan om rekening te houden met krimp, maar dat dit een uitwerking is van de aanbeveling om rekening te houden met regiospecifieke knelpunten – waartoe krimp zeker behoort.

In de Statencommissie Omgeving en Milieu van 18 mei 2011 heeft de Gedeputeerde toegezegd dat een Herijking Sociaal-economische Vitalisering zal plaatsvinden. Ook zal worden gewerkt aan het formuleren van prestaties, het meetbaar maken van effecten en het vooraf meer in beeld brengen van effecten. De Gedeputeerde heeft aangegeven dat er geen tendersysteem zal komen. Daarnaast heeft de Gedeputeerde toegezegd in 2012 € 750.000 voor Sociaal-economische Vitalisering beschikbaar te stellen onder de voorwaarde dat er meer focus in de thema's en speerpunten wordt aangebracht en rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.

Voor de periode 2012–2013 – de overbruggingsperiode naar de nieuwe LEADER-periode 2014 – is extra geld beschikbaar gesteld en hebben de vier regio's²⁶ die in de provincie Groningen worden onderscheiden ieder een regionaal SEV-programma opgesteld waarin de thema's, speerpunten en projecten voor de periode 2012–2013 zijn vastgelegd. De middelen worden verdeeld over de vier regio's en er zijn spelregels opgesteld en een uitvoeringskader is vastgesteld. Op 19 juni 2012 informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten per brief over het SEV-programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013.²⁷ Hierin worden aanbevelingen van de Rekenkamer genoemd, geherformuleerd en verwerkt.²⁸ Gedeputeerde Staten geven aan dat in het SEV-programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013 de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn meegenomen door *vooraf thema's en speerpunten te benoemen, een checklist te hanteren om de resultaten meetbaar te maken in een aantal projecten*. Het programma is de weerslag van de afspraken die de provincie heeft gemaakt met de regio's (de LAG's en stuurgroepen) over de inzet van SEV-middelen 2012–2013, de spelregels en procedures en de uitvoering van de SEV-regioprogramma's. Per regio is focus aangebracht ten behoeve van de inzet van de extra middelen voor 2012 en 2013.

²⁶ Het gaat om de regio's Centraal, Noord (Hoogeland), West (Westerkwartier) en Oost-Groningen.

²⁷ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 19 juni 2012. Onderwerp: SEV-programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013. Briefnummer 2012–25.047/24/A.17, LGW.

²⁸ In deze brief worden de aanbevelingen van de Rekenkamer opnieuw geherformuleerd en gereduceerd tot twee: 1. er moet een scherpere toetsing plaatsvinden van subsidieaanvragen en gewenste investeringen in relatie tot bevolkingsontwikkelingen (krimp); 2. Middelen moeten doelgerichter ingezet worden voor leefbaarheid en prestaties moeten beter meetbaar gemaakt worden.

Van de 11 aanbevelingen zijn er 4 nagevolgd. De provincie geeft bij de toedeling van middelen voor de nieuwe beleidsperiode de voorkeur aan het gebied met de grootste sociaal-economische problemen: Oost-Groningen. Ook is het nieuwe plattelandsbeleid sterker geconcentreerd op regiospecifieke knelpunten, waarvan de bevolkingsdaling (krimp) de meest urgente is. Het onderzoek van de Rekenkamer was voor de provincie aanleiding om meer focus aan te brengen in de keuze van thema's bij de selectie van projecten.

Daarnaast is het proces van projectideeën tot aan het besluit om al dan niet subsidie te verlenen inzichtelijker geworden. Ook projectvoorstellen die in het voortraject zijn afgewezen, worden nu geadministreerd, met de reden voor afwijzing. De provincie heeft aangegeven dat zij door het onderzoek van de Rekenkamer zich ervan bewust geworden is, dat er geen nulmeting van de situatie op het platteland is uitgevoerd en dat de monitoring van effecten van projecten niet toereikend is.

Gedeputeerde Staten hebben de voorkeur om na 2014 alleen nog de regio Oost-Groningen als LEADER-gebied aan te wijzen. De achtergrond van de focus op Oost-Groningen heeft te maken met omvang en urgentie van de problemen in de regio Oost.

In het kader van het thema *krimp* zijn gebiedsanalyses uitgevoerd. De provincie heeft aangegeven dat voor het toekomstige EU programma een nieuwe SWOT-analyse zal worden uitgevoerd. De redenen om de focus te leggen op Oost-Groningen waren:

- bezuinigingen op LEADER-middelen;
- de besluitvorming is onderdeel van een landelijk traject, waarin een beweging wordt gemaakt naar minder LAG's in Nederland;
- de aard en omvang van de problemen;
- het gegeven dat andere plattelandsgebieden gebruik kunnen maken van andere fondsen om de leefbaarheid te verbeteren (Krimpfonds, Waddenfonds, Visserijfonds, Aardbevingsgelden).

Dit jaar (2014) zal officieel worden besloten of de andere LAG's/het Regioteam worden opgeheven. Het besluit van de provincie Groningen om nog één gebied als LEADER-gebied aan te wijzen, maakt deel uit van een landelijk traject, waarin een beweging wordt gemaakt naar minder LAG's.

Om ervoor te zorgen dat de middelen doelmatiger worden besteed, heeft de toenmalige Gedeputeerde aan de LAG's aangegeven dat hij een extra accent wilde leggen op economie. Dat heeft bij de LAG's tot enig verzet geleid, want de actielijnen, waaraan de projectvoorstellen werden getoetst, waren bewust breed opgezet. De provincie heeft de LAG's echter niets opgelegd of verboden. De LAG's hebben naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek wel accenten verlegd, maar daarbij moet worden aangetekend dat de middelen vrijwel waren uitgeput – behalve in de regio Oost-Groningen. Aanvankelijk was de gedachte om vaart te maken met de uitvoering en de middelen zo snel mogelijk te verplichten. De LAG's hebben daarom in hoog tempo projecten tot uitvoering gebracht. De LAG Oost-Groningen vormde hierop een uitzondering. Deze LAG had de middelen al aan het begin van de programmaperiode verdeeld over de looptijd van 7 jaar.

Ook heeft zij zichzelf financiële criteria opgelegd.²⁹ In de regio Oost-Groningen is vanaf het begin van het programma gewerkt met een scherpe verdeling in de financiering tussen overheid en privaat en is er een lager subsidieplafond ingesteld. Als gevolg hiervan had de LAG Oost-Groningen nog budget beschikbaar, terwijl de middelen in de andere regio's in 2010 al uitgeput waren.³⁰

De aanbeveling om de transparantie in het informele voortraject te verbeteren door de leden van de LAG's/Regioteam in staat te stellen kennis te nemen van alle projectideeën is door de verschillende LAG's onderschreven. De provincie heeft aangegeven dat hier twee zaken spelen. Ten eerste: dat het informele voortraject volgens de Rekenkamer niet transparant is en ten tweede: dat de negatieve adviezen van de LAG's niet naar de provincie gaan. Het eerste is volgens de provincie nauwelijks veranderd, het tweede is nu wel veranderd.

De provincie heeft de beslissing om het voortraject transparanter te maken, overgelaten aan de LAG's. De provincie is van mening dat het informele karakter van het voortraject frustratie in de eindfase voorkomt. Daarbij is het volgens de provincie niet doelmatig om het gehele proces te formaliseren, omdat het aantal bezwaar- en beroepsschriften dan zal toenemen. Er wordt in het informele voortraject nu wel gewerkt met een pijplijnoverzicht of een dynamische werklijst waarin alle projectideeën – inclusief de afgewezen projecten – worden geadministreerd. Ook wordt bijgehouden of een projectidee wordt doorgeleid naar de LAG/Steungroep, dan wel wordt afgevoerd van de lijst en wat de reden daarvoor is.³¹

Wat als gevolg van de aanbeveling van de Rekenkamer wel is veranderd, is dat de negatieve adviezen van de LAG's nu naar de provincie gaan. In het verleden konden Gedeputeerde Staten vanwege het zwaarwegende karakter van het advies van de LAG's nauwelijks afwijken van de positieve adviezen van de LAG's. Nu is duidelijk geworden dat de LAG's ook projecten afwijzen.

3.6

Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd

Van de 11 aanbevelingen zijn er 7 niet nagevolgd. De provincie heeft het begrip *leefbaarheid* niet nader gedefinieerd en het thema sociaal-economische vitalisering niet afgebakend ten opzichte van andere beleidsterreinen. Ook heeft zij geen concrete prestatiedoelen geformuleerd. Er zijn geen nieuwe gebiedsanalyses uitgevoerd. Wel zal voor het toekomstige Europese programma een SWOT-analyse worden gemaakt. De aanbeveling om plattelandsprojecten te rangschikken op nut en noodzaak, heeft de provincie niet overgenomen, omdat zij een tendersysteem in dit geval principieel onwenselijk vindt. In de selectieprocedure wordt niet overal systematisch verwezen naar de criteria. Tot slot heeft de provincie geen (effect)indicatoren en geen monitoringsprogramma

²⁹ Het uitgangspunt van de LAG Oost-Groningen was om aan MFA's (Multifunctionele Accommodaties) een subsidiebedrag van maximaal € 200.000 te verstrekken.

³⁰ Om de uitvoering van het plattelandsbeleid hier niet te laten stagneren zijn daarom later de zogeheten niet-krimp-middelen aan de regio's (behalve Oost) toebedeeld. Dit was eenmalig € 2 miljoen. In het ambtelijk hoor en wederhoor (19 juni 2014) heeft de provincie aangegeven dat er enerzijds meer aandacht ontstond voor de krimp-problematiek en er anderzijds op initiatief van Provinciale Staten ook eenmalig extra geld is uitgetrokken voor de niet-krimp gebieden.

³¹ De LAG Oost-Groningen heeft vanaf het begin op deze wijze gewerkt.

vastgesteld. Er is nog steeds weinig informatie over de effecten van de afzonderlijke plattelandsprijzen.

De aanbeveling om het begrip leefbaarheid duidelijk te definiëren en af te bakenen, is door Gedeputeerde Staten niet uitgevoerd.³² De provincie stelt dat leefbaarheid een te algemeen begrip is. Volgens de provincie is het begrip sociaal-economische vitalisering voldoende uitgewerkt in de LEADER Actieprogramma's.

De provincie heeft de aanbeveling om concrete prestatiedoelen op te stellen voor het thema sociaal-economische vitalisering niet nagevolgd. De reden daarvoor is dat de LAG's hebben aangegeven dat de LEADER-aanpak, waarbij initiatieven van onderop komen, niet past bij het vooraf afspraken maken over prestaties.³³ De provincie kiest ervoor de LAG's ruimte te laten om het onvoorspelbare proces van ideeën die van onderaf komen niet vooraf te beperken. De provincie heeft daarbij aangegeven dat zij kanttekeningen plaatst bij de toegevoegde waarde van het meten van effecten op projectniveau. Ook heeft de provincie aangegeven dat het budget voor de nieuwe periode circa 75% lager ligt en dat de kosten van de methodiek om de effecten te meten in verhouding moeten staan tot de omvang van het programmabudget.³⁴ Wel zullen in 2014 voor het nieuwe LEADER-programma prestatiedoelen concreter moeten worden benoemd om opnieuw de LEADER-status te verkrijgen.

Er heeft geen (nieuwe) sociaaleconomische analyse van de plattelandsgebieden plaatsgevonden en ook de begrenzing van de gebieden is niet gewijzigd. Dit was volgens de provincie niet mogelijk, vanwege de status van de LAG's en het feit dat de programma's voor 7 jaar zijn vastgesteld.

Gedeputeerde Staten hebben de aanbeveling om projecten te rangschikken op nut en noodzaak – die volgens hen neerkomt op de invoering van een tendersysteem – niet overgenomen. Juist in een programma dat zich kenmerkt door relatief veel kleine projecten en relatief kleine partijen die aanvragen indienen, zijn de kosten voor een dergelijk systeem relatief hoog. Ook gaat een tendersysteem niet goed samen met de bottom-up werkwijze van LEADER, volgens de provincie en de LAG's. Aanvragers van subsidie worden dan te lang in onzekerheid gehouden. Dit zou een voortvarende uitvoering van projecten belemmeren.

De Rekenkamer heeft aanbevolen erop toe te zien dat de LAG's/het Regioteam relevante selectiecriteria toepassen en bij het af- en toewijzen van projectsubsidie onderbouwd motiveren waarom projecten wel of niet aan deze criteria voldoen. In oktober 2011 heeft een gesprek over deze aanbeveling plaatsgevonden met de voorzitters van de LAG. Als basis voor dat gesprek diende de *Concept Notitie Toekomstige werkwijze LEADER/SEV*.³⁵ De provincie wilde met deze notitie een kader

³² De Rekenkamer vindt o.a. in het PLG 2007–2013 en het PLG 2 (2013–2016) geen duidelijke definitie van het begrip *leefbaarheid*. Ook wordt deze aanbeveling niet vermeld in de brieven van april 2011 en 19 juni 2012 over de implementatie van de aanbevelingen (Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 19 juni 2012. Onderwerp: SEV-programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013. Briefnummer 2012–25.047/24/A.17, LGW).

³³ In de brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van 5 april 2011 is dit standpunt van de LAG's ook vermeld.

³⁴ Ambtelijk hoor en wederhoor, 19 juni 2014.

³⁵ Concept Notitie 'Toekomstige werkwijze LEADER/SEV', Anke Romein, 11 oktober 2011.

bieden waarmee de LAG's en het Regioteam de aanbevelingen van de Rekenkamer zelf inhoud konden geven.

De LAG's en het Regioteam onderschrijven de aanbeveling dat beter inzichtelijk moet worden gemaakt hoe criteria zijn toegepast bij het toekennen of afwijzen van subsidieaanvragen.³⁶ Voor de jaren 2012 en 2013 zijn geen nieuwe selectiecriteria opgesteld. De LEADER Actieplannen en de daarin opgenomen brede thema's blijven het kader.³⁷ Wel wordt in de concept-notitie 'Toekomstige werkwijze LEADER/SEV' van 2011 aangegeven dat de LAG's en het Regioteam uit de bestaande Actieplannen 3 à 4 actielijnen, thema's, knelpunten of kansen zullen benoemen die zij voor de jaren 2012–2013 belangrijk achten. Ook moeten de LAG's en het Regioteam aangeven welke thema's ze willen laten vallen en waarom, welke resultaten ze willen bereiken en welke effecten voor de regio ze verwachten.

In het *SEV-Programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013* wordt duidelijk dat in de vier regio's enkele thema's en speerpunten zijn geschrapt.³⁸ In het *SEV-programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013* is ook een checklist opgenomen waarmee de LAG toetst of de projecten voldoen aan de thema's en speerpunten van het SEV-regioprogramma en de LEADER Actieplannen. In de verslagen van de vergaderingen van de LAG's heeft de Rekenkamer geen systematische verwijzing naar de criteria aangetroffen. De LAG's en de provincie hebben aangegeven dat de criteria bewust ruim zijn geformuleerd. De Rekenkamer constateert dat er als gevolg van de bezuinigingen enige focus is aangebracht in de actielijnen die dienen als selectiecriteria, maar dat de aanbeveling verder nauwelijks heeft doorgewerkt in de praktijk. Daarbij moet worden aangetekend dat de middelen al bijna geheel besteed waren.

³⁶ Concept Notitie 'Toekomstige werkwijze LEADER/SEV', Anke Romein, 11 oktober 2011.

³⁷ Concept Notitie 'Toekomstige werkwijze LEADER/SEV', Anke Romein, 11 oktober 2011.

³⁸ In dit document is vermeld dat in de regio Westerkwartier vier thema's en een flink aantal actielijnen zijn vervallen. In de regio Centraal zijn ook vier thema's en een groot aantal speerpunten vervallen. In de regio's Hoogeland en Oost-Groningen zijn elk drie thema's vervallen en daaraan gekoppelde speerpunten geschrapt. Ten aanzien van de vervallen thema's in Oost-Groningen wordt opgemerkt dat die doelen nog afdoende kunnen worden ondersteund worden via het huidige Actieplan (2007–2013), maar de LAG wil met het budget voor 2012–2013 vooral op de economische thema's insteken.



4

Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?

Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?

4.1

Gedeputeerde Staten onderschrijven de aanbevelingen van de Rekenkamer

In hun bestuurlijke reactie die is opgenomen in het Rekenkamerrapport zelf, geven Gedeputeerde Staten aan welke conclusies zij delen. In die reactie spreken zij uit welke aanbevelingen zij zullen navolgen en welke niet. Naarmate Gedeputeerde Staten de analyse en aanbevelingen van de Rekenkamer meer onderschrijven, zijn zij eerder genegen de aanbeveling na te volgen.

Tabel 4 geeft aan welke aanbevelingen Gedeputeerde Staten hebben onderschreven en welke zij hebben uitgevoerd. In enkele gevallen hebben Gedeputeerde Staten zich principieel tegen het uitvoeren van een aanbeveling uitgesproken. Zij waren het oneens met de suggestie van de Rekenkamer om voor toekenning van plattelandssubsidies een tendersysteem in het leven te roepen. In het onderzoek naar toerisme en recreatie onderschrijven Gedeputeerde Staten niet dat zij de integrale aanpak loslieten in de fase van uitvoering en dat zij de natuurwaarden in een te laat stadium in de afweging zouden betrekken. De Rekenkamer stelt vast dat wanneer Gedeputeerde Staten de bevindingen van de Rekenkamer niet onderschrijven, zij de aanbeveling ook niet uitvoeren. Maar ook wanneer zij niet expliciet afstand nemen van een aanbeveling, maar hier in de bestuurlijke reactie over zwijgen, is er een kans dat de aanbeveling niet tot uitvoering wordt gebracht. Gedeputeerde Staten van Groningen hebben één aanbeveling uitgevoerd die zij niet expliciet hebben onderschreven.³⁹

Tabel 4 aanbevelingen die Gedeputeerde Staten hebben onderschreven en navolging

	Aanbeveling onderschreven	Aanbeveling niet onderschreven	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	5	1	6
Aanbeveling niet nagevolgd	6	4	10
Totaal	11	5	16

Zoals verder uit Tabel 4 blijkt, is het onderschrijven van een aanbeveling door Gedeputeerde Staten geen garantie voor implementatie. Van de 11 aanbevelingen

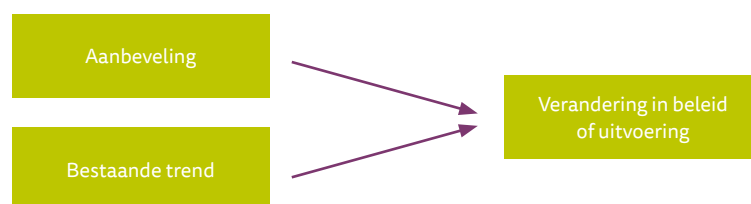
³⁹ Het betreft de aanbeveling om de transparantie in het informele voortraject te verbeteren door de leden van de LAG's/Regioteam in staat te stellen kennis te nemen van alle projectideeën die leven onder plattelandsbewoners in hun plattelandsgeschiedenis. Gedeputeerde Staten hebben deze aanbeveling niet expliciet afgewezen. Doordat zij in hun bestuurlijke reactie de 11 aanbevelingen hebben gecomprimeerd tot vier, is deze aanbeveling in de reactie niet aan bod gekomen. Dit betekent dat onbekend is of Gedeputeerde Staten positief danwel negatief tegenover deze aanbeveling staan.

die door Gedeputeerde Staten zijn onderschreven, hebben er maar vijf geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering. Welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen, wordt in de volgende paragrafen onderzocht. Nu al kan worden gesteld dat het *niet afwijzen* van een aanbeveling door Gedeputeerde Staten een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor het implementeren van een aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer.

4.2 Aansluiten bij bestaande trends in beleid

Gedeputeerde Staten voeren aanbevelingen eerder uit als deze aansluiten bij een bestaande trend of ontwikkeling die al in gang is gezet. Dit kunnen trends of ontwikkelingen in de beleidscontext zijn, maar ook financiële ontwikkelingen en dan met name bezuinigingen. Het schaarser worden van middelen kan er bijvoorbeeld toe nopen dat aanbevelingen die betrekking hebben op doelmatigheid en soberheid of tot het maken van keuzes of het stellen van prioriteiten eerder worden opgevolgd. Figuur 4.1 geeft het causale schema weer van het aansluiten bij een bestaande trend of ontwikkeling.

Figuur 4.1 Uitvoering van aanbevelingen in samenhang met bestaande trends



Van vier aanbevelingen is komen vast te staan dat er externe ontwikkelingen zijn waarop de aanbeveling aansluit. Tabel 5 geeft dit weer. Uit de tabel blijkt dat aanbevelingen die op een bestaande ontwikkeling konden meeliften vaker worden nagevolgd.

Tabel 5 Aanbevelingen die al dan niet aansluiten bij externe ontwikkelingen en navolging

	Aanbeveling meegelif met trend	Aanbeveling niet meegelif met trend	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	3	3	6
Aanbeveling niet nagevolgd	1	9	10
Totaal	4	12	16

In één geval ging het om het verbeteren van de gebruikswaarde van toeristisch cijfermateriaal. De drie Noordelijke provincies waren al van plan met Toerdata Noord in overleg te gaan over cijfers die beter landelijk vergelijkbaar zijn. De andere drie gevallen hadden betrekking op sociaal-economische vitalisering van het Groningse platteland. Eén aanbeveling gaat over de afbakening van het

thema sociaal-economische vitalisering ten opzichte van andere beleidsterreinen. De andere aanbevelingen gaan over het toepassen van selectiecriteria door de LAG's bij het af- en toewijzen van een projectsubsidie en het toedelen van middelen baseren op knelpunten. Deze aanbeveling heeft tot doel ervoor te zorgen dat de middelen terecht komen op de plaatsen waar de grootste sociaal-economische problemen zijn. Drie van die vier aanbevelingen hebben geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering, in één geval is de voorgenomen verandering nog niet tot uitvoering gekomen. De aanbeveling om concrete prestatiedoelen op te stellen zal waarschijnlijk in 2015 – bij het ingaan van de nieuwe planperiode voor het plattelandsbeleid – worden nagevolgd. In intermezzo 1 wordt een voorbeeld gegeven van één van deze aanbevelingen die kon 'meeliften' met bestaande ontwikkelingen.

Intermezzo 1 Aansluiting bij reeds bestaande ontwikkeling (meelifteffect)

AANBEVELING: TOEDELING VAN MIDDELEN BASEREN OP REGIONALE KNELPUNTEN
De provincie heeft deze aanbeveling nagevolgd doordat zij de vier plattelandsregio's – waarvan 3 LEADER-gebieden – heeft teruggebracht tot 1. In de periode 2014–2020 zullen alle LEADER-middelen worden geïnvesteerd in de regio met de meest urgente sociaal-economische problematiek: Oost-Groningen.

BESTAANDE TRENDS & ONTWIKKELINGEN:

Er is een landelijke trend om per provincie minder LAG's in te stellen;

Er wordt vanuit Europa een drastische bezuiniging doorgevoerd op de LEADER-subsidies;

De overige plattelandsgebieden kunnen gebruik maken van andere fondsen om de leefbaarheid te verbeteren (Krimpfonds, Waddenfonds, Visserijfonds, Aardbevingsgelden).

Wanneer sprake is van een aanbeveling die aansluit op een reeds in gang gezette ontwikkeling, heeft het Rekenkameronderzoek wellicht een versterkende werking op die ontwikkeling. Hoewel het aannemelijk is dat aanbevelingen, die aansluiten bij een bestaande ontwikkeling, in de verandering **die** bouwstenen zijn geweest, is het lastig vast te stellen wat de zelfstandige invloed van het Rekenkameronderzoek is geweest.

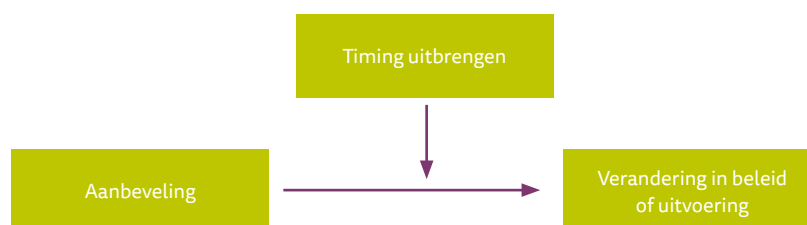
4.3

Een goede timing

Het onderzoeksrapport over sociaal-economische vitalisering van het platteland verscheen eind 2010. De planperiode van de regioprogramma's liep van 2007–2013. De aanbevelingen vielen daarmee vrijwel midden in de planperiode. Tijdens de planperiode lagen de besluitvormingsstructuur, de positie en werkwijze van de LAG, de belangrijkste thema's binnen de regio's en de criteria voor subsidieverlening voor deze periode vast. Gedeputeerde Staten hebben weliswaar overleg gevoerd met de LAG's en het Regioteam om tussentijds veranderingen door te voeren, maar het was gedurende de planperiode niet goed mogelijk om substantiële wijzigingen in de uitvoering door te voeren. Een verschuiving in aandacht en focus was het maximaal haalbare. Bovendien was implementatie van de aanbevelingen bij de meeste LAG's niet meer urgent omdat zij inmiddels vrijwel hun hele budget hadden gecommiteerd.

Figuur 4.2 geeft in een causaal schema de invloed van de planperiode weer op de uitvoering van aanbevelingen. De planperiode heeft in beginsel geen effect op de inhoud van de door de aanbeveling bewerkstelligde verandering, maar werkt wel vertragend op het invoeringsproces.

Figuur 4.2 Uitvoering van aanbevelingen in samenhang met de timing van het rapport



Ten minste vier van de elf aanbevelingen over sociaal-economische vitalisering van het platteland zijn vertraagd doordat de rapportage niet aan het eind van de planperiode werd uitgebracht. De provincie gebruikt de periode tot 2015 om een nieuw programma voor sociaal-economische vitalisering van het platteland uit te werken. Daarin is de provincie van plan de bevindingen van de Noordelijke Rekenkamer mee te nemen. Dat drie van de zes van deze aanbevelingen toch zijn uitgevoerd, komt doordat de provincie inmiddels is gestart met het uitwerken van het programma voor de periode na 2015.

Tabel 6 Aanbevelingen met een timingsprobleem en navolging

	Aanbeveling meegelift met trend	Aanbeveling niet meegelift met trend	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	1	5	6
Aanbeveling niet nagevolgd	3	7	10
Totaal	4	12	16

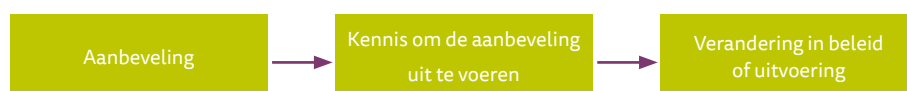
Het doen van aanbevelingen te ver voor het einde van een planperiode werkt niet zozeer belemmerend, maar vooral **vertragend** op de uitvoering van aanbevelingen.

4.4 Kennis om de aanbeveling uit te voeren

In zowel het onderzoek naar toerisme & recreatie als het onderzoek naar vitaal platteland heeft de Rekenkamer een aanbeveling gedaan over verbetering van de monitoring van de projecten. Uit gesprekken met medewerkers is gebleken dat de provincie moeite had met het uitvoeren van deze aanbeveling. De overtuiging groeide dat de effecten van een (klein) project nauwelijks meetbaar zijn. Deze aanbevelingen zijn niet nagevolgd omdat de provincie geen geschikte methode had om de effecten op het gebied van onder andere de structurele werkgelegenheid van de afzonderlijke projecten op een doelmatige wijze meetbaar te maken. Binnen de drie Noordelijke provincies en het SNN was een discussie gaande over de zin van effectmeting op projectniveau.

Maar ook het meten van effecten van programma's brengt problemen met zich mee, met name op het gebied van toerekening van effecten aan de gesubsidieerde projecten en infrastructuur. Door een onvoldoende modellering van externe oorzaken kunnen geen causale verbanden worden gelegd. De effectiviteit van een verzameling projecten is daardoor moeilijk vast te stellen. De provincie had volgens de Rekenkamer wel relatief eenvoudig de projecten op *realisatieniveau* kunnen blijven monitoren. De gesubsidieerde belanghebbenden moeten immers bij de subsidievaststelling veel informatie aanleveren. Hoe verloopt de exploitatie van het buurthuis? Hoeveel bezoekers trekt het museum jaarlijks? Hoeveel boten maken gebruik van een nieuw aangelegde sluis? Dit zijn eenvoudig meetbare indicatoren die veel informatie leveren over het (blijvend) maatschappelijk nut van een project. De provincie heeft dit echter niet systematisch van alle projecten gemonitord, hoewel deze informatie wel bij het SNN, DLG en soms ook de provincie beschikbaar is.

Figuur 4.3 Uitvoering van aanbevelingen en de kennis om de aanbeveling uit te voeren

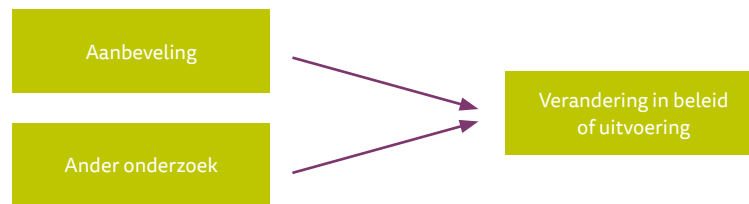


Figuur 4.3 geeft de plaats van de factor kennis weer in een causaal schema. Kennis is ingetekend als een *tussenliggende* variabele. Dat betekent dat als de kennis niet aanwezig is om een aanbeveling uit te voeren, de causale keten wordt onderbroken en het implementatieproces daarmee stopt. De Rekenkamer stelt vast dat wanneer de provincie niet de gereedschappen heeft – of denkt te hebben – om een aanbeveling uit te voeren, en deze kennis ook niet zelf ontwikkelt, de kans op uitvoering van de aanbeveling gering is. De Rekenkamer heeft in haar eigen onderzoek ook niet laten zien hoe aan de hand van de subsidievaststellingsinformatie eenvoudig harde informatie over de effecten kan worden ontleend.

4.5 Ander onderzoek ondersteunt de aanbeveling van de NRK

Een aantal aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer wint aan overtuigingskracht doordat ook een ander onderzoek een vergelijkbare aanbeveling heeft gedaan. Het ging met name om een onderzoek van de Europese Rekenkamer naar de LAG's. Het onderzoek wees er onder meer op dat er meer transparantie in de besluitvorming van de LAG's moest komen. Figuur 4.4 geeft het causale schema van het andere onderzoek weer. Het effect van ander onderzoek dat dezelfde aanbevelingen heeft opgeleverd, is een parallelle factor die de kans op uitvoering van de aanbeveling versterkt. Het is dan opnieuw lastig vast te stellen welk van beide onderzoeken tot de aanbeveling heeft geleid.

Figuur 4.4 Uitvoering van aanbevelingen in samenhang met ander onderzoek



In intermezzo 2 wordt daarvan een voorbeeld gegeven uit het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het platteland.

Intermezzo 2 Andere onderzoeken die in dezelfde richting wijzen

AANBEVELING: INZICHTELIJKER MAKEN VAN VOORTRAJECT EN DE SELECTIE-PROCEDURE VAN PLATTELANDSPROJECTEN

De provincie heeft deze aanbeveling overgenomen door het proces van projectideeën tot aan het besluit om al dan niet subsidie toe te kennen transparanter te maken. Ook projectvoorstellen die in het voortraject zijn afgewezen, worden nu geadministreerd, met de reden voor de afwijzing.

ONDERZOEK DAT IN DEZELFDE RICHTING WEES:

De Europese Rekenkamer concludeert in een rapport over het Europese LEADER-programma⁴⁰ dat de LAG's de LEADER-aanpak zodanig hadden geïmplementeerd dat de potentiële toegevoegde waarde uit het oogpunt van de LEADER-kenmerken werd beperkt, hoewel de Rekenkamer voorbeelden van goede praktijken aantrof. Daarbij hadden de LAG's onvoldoende oog voor de noodzaak van efficiëntie, en voor eerlijke en transparante procedures. Ten aanzien van het beheer van de LEADER-programma's door de Commissie en de lidstaten luidde de conclusie dat de Commissie en de lidstaten niet veeleisend genoeg waren en onvoldoende acties ondernamen ter beperking van de kosten en de risico's. De Commissie en de lidstaten waren er nog niet in geslaagd de toegevoegde waarde van de implementatie van de LEADER-aanpak aan te tonen. In het onderzoeksrapport is een aantal aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de besluitvorming en samenstelling van de LAG's. Ook heeft de Europese Rekenkamer nadere regels gesteld voor de samenstelling van de LAG's en het aanbrengen van meer transparantie in de besluitvorming om belangenverstrengeling tegen te gaan.

In het SEV-Programma Plattelandsontwikkeling 2012–2013 wordt duidelijk dat in de vier regio's een aantal thema's en speerpunten zijn geschrapt. De provincie geeft aan dat de regio met een beperkt aantal thema's en speerpunten een scherpe focus op knelpunten en kansen voor plattelandsontwikkelingen wil houden. Zij geeft aan dat dit in lijn is met de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer en de Europese Rekenkamer.

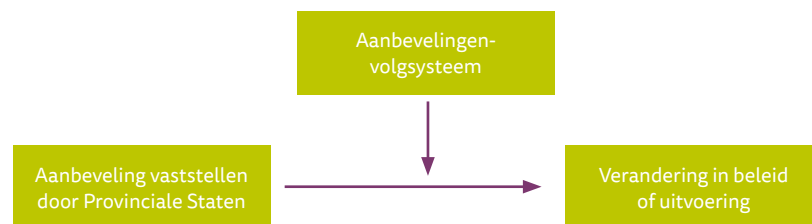
⁴⁰ Europese Rekenkamer, Toepassing van de LEADER-aanpak op plattelandsontwikkeling, Speciaal verslag nr. 5, 2010.

4.6

Er is een duidelijke opdracht en de Staten controleren de uitvoering

Provinciale Staten van de provincie Groningen hebben geen formeel besluit genomen over de aanbevelingen uit de beide Rekenkameronderzoeken. Hierdoor hebben zij Gedeputeerde Staten geen formele *opdracht* gegeven de aanbevelingen uit te voeren. Provinciale Staten stellen zich daardoor afhankelijk op van de bereidheid van Gedeputeerde Staten om aanbevelingen uit te voeren. Een gevolg hiervan is dat Gedeputeerde Staten grote vrijheid hebben om aanbevelingen te herformuleren of (al dan niet gemotiveerd) naast zich neer te leggen. Deze vrijblijvendheid van de navolging van de aanbevelingen wordt volgens de Rekenkamer versterkt doordat een volgsysteem voor implementatie van aanbevelingen ontbreekt in Groningen. Aanbevelingen raken daardoor gemakkelijk *tussen wal en schip*. In paragraaf 4.1 (Tabel 4) constateerde de Rekenkamer al dat van de 11 aanbevelingen die in de bestuurlijke reactie zijn omarmd, er zeven (nog) niet zijn uitgevoerd. De Rekenkamer beschouwt het nemen van een kaderstellend besluit door Provinciale Staten en het beschikken over een *aanbevelingenvolgsysteem* als omstandigheden die de kans op navolging vergroten.

Figuur 4.5 Uitvoering van aanbevelingen een aanbevelingenvolgsysteem



Figuur 4.5 geeft dit weer in een causaal schema. Een aanbevelingenvolgsysteem heeft in beginsel geen invloed op de inhoud van de beleidsverandering, maar voorkomt dat aanbevelingen worden vergeten of uit het collectieve geheugen verdwijnen.

4.7

Samenvatting

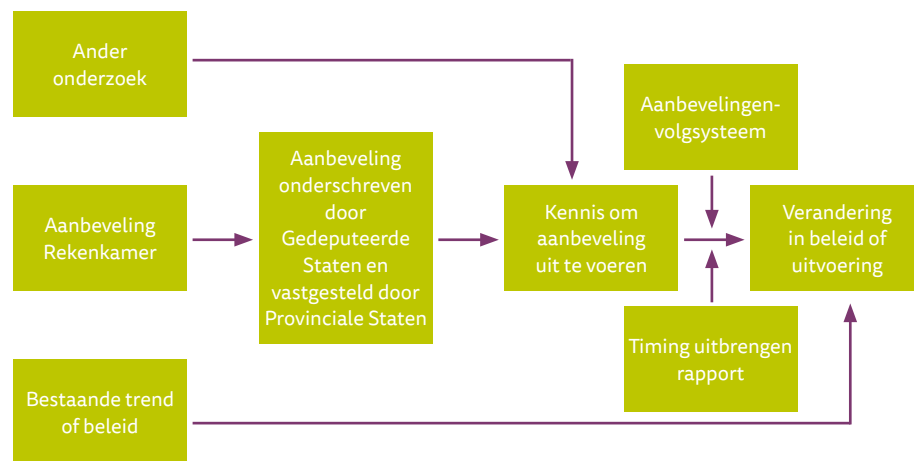
In dit hoofdstuk is een aantal factoren aan bod gekomen dat van invloed is op de implementatie van aanbevelingen. Enkele van die factoren hebben een rechtstreeks effect op de implementatie. Een aanbeveling dient eerst door Gedeputeerde Staten te worden gedeeld en onderschreven alvorens Gedeputeerde Staten stappen zullen ondernemen om de aanbeveling te implementeren. Verder dient de (methodologische) kennis aanwezig te zijn om de aanbeveling te kunnen implementeren. Dit zijn noodzakelijke randvoorwaarden. Een aanbeveling heeft vervolgens een grotere kans om te worden geïmplementeerd als kan worden aangesloten bij een bestaande trend in beleidsvorming. Ook ander onderzoek dat vergelijkbare aanbevelingen doet vergroot de kans op implementatie.

Overigens kan ook het omgekeerde gelden. Een aanbeveling van de Rekenkamer die contrair is met een voorgenomen beleidslijn, heeft weinig kans op navolging. Ten slotte onderkent de Rekenkamer twee factoren die bijdragen aan het naleven van de aanbeveling. De eerste is de timing van het onderzoek. Wanneer een aanbeveling midden in een planperiode wordt gedaan, en er geen ruimte is tussentijdse veranderingen door te voeren, zal de aanbeveling pas in de nieuwe planperiode kunnen worden uitgevoerd.

Verder is in het parallel uitgevoerde terugblikonderzoek bij de provincie Fryslân gebleken dat het hebben van een aanbevelingenvolgsysteem, waarin over de naleving van iedere afzonderlijke aanbeveling wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten, een positieve bijdrage levert aan de implementatie.

Figuur 4.6 geeft het bovenstaande schematisch weer.

Figuur 4.6 Samenvattend schema van factoren die doorwerking van aanbevelingen kunnen bevorderen



Literatuurlijst

EUROPA

Europese Rekenkamer, *Toepassing van de LEADER-aanpak op plattelandsontwikkeling*, Speciaal verslag nr. 5, 2010.

NATIONAAL

Minister van LNV, *Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013 voor Nederland (POP2)*, Den Haag: Ministerie van LNV 2007.

Ministeries EL&I en BZ en IPO, *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Den Haag, 20 september 2011.

SNN

Ministerie van Economische Zaken en SNN, *Koers Noord, op weg naar pieken, Duurzame groei door omschakeling naar een kenniseconomie*, Groningen: SNN 2007

PROVINCIE GRONINGEN

European Tourism Futures Institute, *Toerisme Monitor 2012 Onderzoek naar de ontwikkelingen van de toeristische sector in de provincies Fryslân en Groningen in het jaar 2012*, Leeuwarden: ETFI 2012.

Provinciale Staten van Groningen, *Groningen, een karaktervol perspectief 2001–2006*, beleidsnota, Groningen: provincie Groningen 2001.

Provinciale Staten van Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, Groningen: Provincie Groningen 2009.

Gedeputeerde Staten van Groningen, *Economisch Actieprogramma Groningen 2012–2015*, Groningen: Provincie Groningen 2012.

Afdeling Financiën en Control, *Rapportage onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid Toerisme en Recreatie*, Groningen: Provincie Groningen 2014.

Provinciale Staten van Groningen, *Programmabegroting 2013*, Groningen: Provincie Groningen 2009.

Concept Notitie Toekomstige werkwijze LEADER/SEV, Anke Romein, 11 oktober 2011.

Van Noaberhulp naar Netwerk, *Levenslijnen voor een vitaal Westerkwartier*, Actieplan LEADER Actie Groep Westerkwartier, september 2007.

NOORDELIJKE REKENKAMER

Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Groningen*, 21 februari 2008.

Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Groningse platteland*, 23 november 2010.

LITERATUUR OVER DOORWERKING

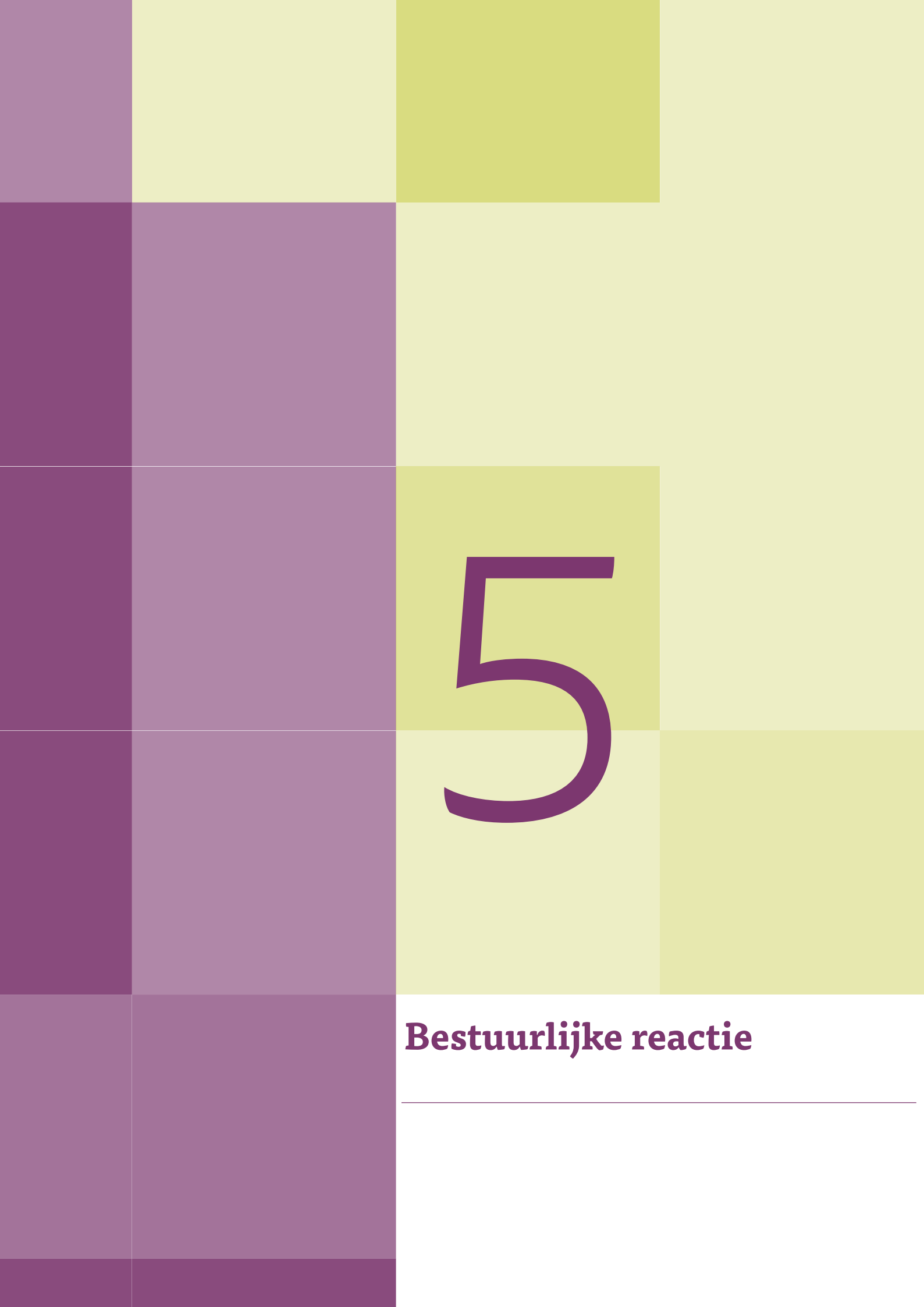
R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot, H. Heins, *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, eindrapport*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010.

T. van der Zee en P. O. de Jong, *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap*, Groningen: Byond 2010.

Knott, J., & Wildavsky, A. *If dissemination is the solution, what is the problem? Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization*, 1980.

Rekenkamercommissie Hendrik-Ido-Ambacht, *Van harte aanbevolen !, een onderzoek naar de mate waarin de aanbevelingen van de afgeronde onderzoeken doorwerken in de gemeentelijke organisatie en het beleid*, Rekenkamercommissie Hendrik-Ido-Ambacht: Hendrik-Ido-Ambacht 2011.

V. Bekkers, M. Fenger, V. Homburg en K. Putters, K. *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam /Universiteit van Tilburg: Rotterdam/Tilburg 2004.



5

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie

5.1

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen

Op 16 juli jl. ontvingen wij uw brief met bovengenoemd rapport. In het kader van het gebruikelijke bestuurlijke hoor en wederhoor biedt u ons de gelegenheid schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Uw rapport hebben wij met belangstelling gelezen. Hieronder treft u onze reactie daarop aan.

Het feit dat u de doorwerking van uw adviezen heeft onderzocht, stellen wij op prijs. Wij zien in uw aanpak veranderende opvattingen terug over de rol van de Rekenkamer. Wij hechten aan een onafhankelijke Rekenkamer, die niet alleen een controlerende functie heeft, maar ook op andere wijzen kan bijdragen aan versterking van het openbaar bestuur. Uw interesse voor de doorwerking van adviezen en de wijze waarop uw onderzoek is opgezet, past in een ontwikkeling waarbij het accent verschuift van rechtmatigheid naar doelmatigheid en effectiviteit van beleid. Ook uw benadering, waarbij vanuit ieders rol zoveel mogelijk samen gezocht wordt naar verbeteringen van beleid(suitvoering), juichen wij toe. Wij richten onze reactie verder op uw aanbevelingen.

Aanbevelingen

AANBEVELING 1

U beveelt Provinciale Staten aan een formeel besluit te nemen over de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die zij willen navolgen.

Wij nemen deze aanbeveling voorlopig voor kennisgeving aan en zijn geïnteresseerd in de reactie van Provinciale Staten hierop.

AANBEVELING 2

U beveelt de provincie aan een systeem te ontwikkelen waarmee de voortgang van de uitvoering van iedere afzonderlijke aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer kan worden gevolgd, waarbij ook besluiten worden genomen door Provinciale Staten over het al dan niet afgehandeld verklaren van aanbevelingen in dit volgsysteem. U geeft de provincie in overweging dit systeem met terugwerkende kracht in te voeren.

Wij stellen voor om deze aanbeveling enigszins gewijzigd over te nemen. Wij achten een apart systeem voor alleen de Rekenkeraanbevelingen niet nodig. De bestaande Toezeggingenlijst is naar onze mening daarvoor een goed en eenvoudig instrument. Provinciale Staten kunnen een door ons gedane toezegging om een aanbeveling van de Rekenkamer uit te voeren aan deze Toezeggingenlijst toevoegen. Wanneer in de toekomst blijkt dat dit niet naar volle tevredenheid functioneert zullen wij alsnog onderzoeken of het beschreven aanbevelingenvolgsysteem, zoals dit bij de provincie Fryslân wordt gehanteerd, geïmplementeerd kan worden.

Vanzelfsprekend zijn wij ook wat betreft deze aanbeveling geïnteresseerd in de reactie van Provinciale Staten.

AANBEVELING 3

U beveelt de provincie aan werk te maken van monitoring van de resultaten van subsidieprojecten op projectniveau. Deze monitoring zou zeker tot enkele jaren na vaststelling van de subsidie moeten plaatsvinden, zodat een langjarig beeld wordt verkregen van de meerwaarde van de subsidie. Deze kennis kan volgens u ook worden gebruikt bij het beoordelen van het realiteitsgehalte van projectvoorstellen in de fase van subsidieverlening.

Wij zijn het met u eens dat het van belang is om een goed beeld te hebben van de meerwaarde van provinciale subsidies en dat deze kennis ook kan worden gebruikt bij het beoordelen van nieuwe projectvoorstellen. Om die reden vergaren wij reeds op verschillende manieren informatie over de resultaten van toeristisch-recreatieve projecten en projecten die gericht zijn op sociaal-economische vitalisering, waarvoor wij subsidie hebben verleend.

Ten eerste wordt na ontvangst van de inhoudelijke en financiële verantwoording van een gesubsidieerd project door ons getoetst of het project volgens de opgegeven doelstelling en de omschrijving, die bij de aanvraag van de subsidie worden aangeleverd, is uitgevoerd. Op basis daarvan wordt de subsidie definitief vastgesteld. Wij merken daarbij op dat sinds 1 januari 2013 het Rijkssubsidiekader van toepassing is op onze subsidieverleningen. Doel hiervan is om, door uniformering en vereenvoudiging van subsidieregels, de controledruk te verminderen. Dit moet leiden tot minder bureaucratie en verlaging van de lasten. Als gevolg hiervan worden projecten met een subsidiebedrag tot € 25.000 slechts steekproefsgewijs gecontroleerd.

Ten tweede vormen wij ons een beeld van het effect van projecten die Marketing Groningen in onze opdracht, of met door ons verleende subsidies, uitvoert/heeft uitgevoerd. Dit betreft projecten op het gebied van toeristische promotie en marketing, waaraan een groot deel van het structureel beschikbare provinciale toeristische budget besteed wordt. Daarvoor baseren wij ons onder andere op gegevens uit de jaarlijkse rapportages van Marketing Groningen, die zij ons leveren in het kader van onze meerjarige opdracht aan hen. Ook dragen de resultaten van periodieke toeristische imago-onderzoeken van een extern onafhankelijk bureau bij aan het beeld van het effect van de activiteiten op het gebied van toeristische promotie en marketing. Verder baseren wij ons op door ons verzamelde en gebundelde toeristische kerncijfers (tot en met 2012: Toerisme Monitor; vanaf 2013: Kerncijfers Recreatie en Toerisme Groningen).

Deze laatste twee informatiebronnen (toeristische cijfers en resultaten imago-onderzoek) benutten wij ook bij het vormen van een beeld van het effect van de algehele provinciale inzet op het gebied van toerisme en recreatie. Daarbij realiseren wij ons dat ontwikkelingen in bezoekersaantallen aan onze provincie en in het aantal gebruikers van toeristisch-recreatieve voorzieningen niet beïnvloed worden door het provinciale toeristische beleid alleen. Ook zaken als conjunctuur, ondernemerschap, concurrentie van andere regio's, weer en calamiteiten spelen een rol. Daarnaast is de mate van het gebruik van recreatieve wegen en paden en bijbehorende voorzieningen niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van die (gesubsidieerde) infrastructuur, maar ook van de aantrekkelijkheid van toeristische bedrijven en bezienswaardigheden langs die wegen.

Veel gesubsidieerde projecten op het gebied van met name toerisme en recreatie, maar ook sociaal economische vitalisering, betreffen investeringen in de openbare infrastructuur. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de aanleg van nieuwe of de verbetering van bestaande recreatieve fiets- en wandelpaden. Het nauwkeurig registreren van het gebruik van (elk van) deze nieuwe faciliteiten zou een arbeidsintensieve aangelegenheid zijn. Wij kunnen daarvoor namelijk geen gebruik maken van gegevens van eigenaren, beheerders of exploitanten. Bij de vele door ons gesubsidieerde faciliteiten zouden, tenminste gedurende het toeristische seizoen, dagelijks personen 'in het veld' aanwezig moeten zijn om het aantal passanten c.q. gebruikers te tellen. Wij achten de vereiste omvangrijke inzet (menskracht/geld) daarvoor niet reëel.

Een uitzondering daarop vormt het tellen van recreatievaartuigen door bruggen en sluisbedienaren. Al jarenlang registreren wij het aantal passerende boten bij bruggen en sluisen op een aantal vaste telpunten in de provincie. Het resultaat daarvan wordt telkens opgenomen in de jaarlijkse rapportages (zie hierboven). Over een lange reeks van jaren kan daarmee iets gezegd worden over het effect van uitgevoerde grotere projecten, die gericht zijn op het creëren van nieuwe of het opwaarderen van bestaande recreatieve vaarverbindingen.

Een kleiner deel van door ons gesubsidieerde projecten op het gebied van toerisme en recreatie en sociaal economische vitalisering zijn projecten waarbij een voorziening wordt gerealiseerd of kwalitatief wordt verbeterd, die gericht is op het aantrekken van (betalende) bezoekers en waarvan de aanvragende instantie eigenaar, beheerder, en/of exploitant is/wordt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om informatie- en bezoekerscentra en toeristische pleisterplaatsen. In die gevallen is het mogelijk om na realisering van het project en de definitieve vaststelling van de subsidie jaarlijks bezoekersaantallen op te vragen en te registreren. Dit analoog aan de bestaande jaarlijkse registratie van bezoekersaantallen van culturele instellingen die door ons structureel worden gesubsidieerd.

Wij stellen voor om een dergelijke registratie van bezoekersaantallen van door ons uit de budgetten voor toerisme en recreatie en sociaal economische vitalisering gesubsidieerde voorzieningen, zoals hierboven omschreven (informatie- en bezoekerscentra, pleisterplaatsen etc.), te starten en gedurende een nader te bepalen aantal jaren na afloop van de uitvoering van de betreffende projecten te continueren. De verplichting om bezoekersaantallen bij te houden en aan te leveren zal dan toegevoegd worden aan de voorwaarden die aan aanvragers worden gesteld bij subsidieverlening.

Tenslotte maken wij een opmerking bij hetgeen is gesteld in paragraaf 4.4. (Kennis om de aanbeveling uit te voeren) van uw rapport over het monitoren van projecten op realisatieniveau. U stelt dat dat volgens u relatief eenvoudig had gekund, omdat de gesubsidieerde belanghebbenden bij de subsidievaststelling veel informatie moeten aanleveren. Ook stelt u dat de benodigde informatie bij het SNN, DLG en soms bij de provincie beschikbaar is.

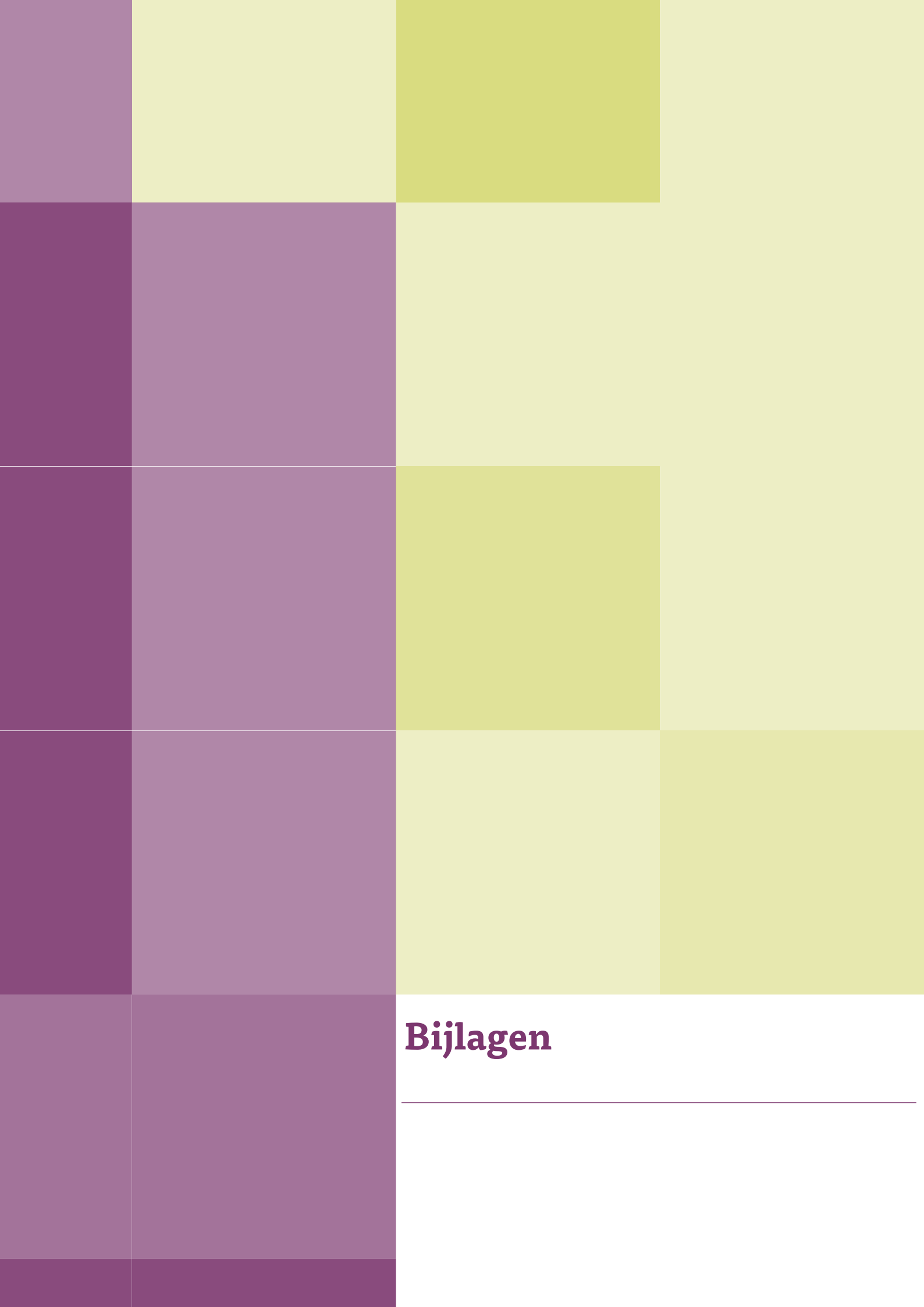
Zoals wij hierboven hebben geschetst wordt, na ontvangst van de inhoudelijke en financiële verantwoording van een gesubsidieerd project, door ons getoetst of het project volgens de opgegeven doelstelling en de omschrijving, die bij de aanvraag van de subsidie worden aangeleverd, is uitgevoerd. Deze toetsing levert geen gegevens op over de mate van het gebruik van de gerealiseerde voorziening.

Daarvan zijn op dat moment noch bij ons noch bij SNN of DLG gegevens beschikbaar. Immers, de uitvoering van het project is kort daarvoor afgerond en de voorziening kort daarvoor in gebruik genomen.

Tot slot

De samenwerking met de Noordelijke Rekenkamer hebben wij als positief ervaren en wij verwachten dat uw rapportage bijdraagt aan ons voortdurend streven naar een optimale project- en beleidsverantwoording.

.



Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

PROVINCIE GRONINGEN

Dhr. J. Bessebinders, wethouder gemeente Stadskanaal, lid LAG Oost-Groningen

Dhr. L. van Galen Last, Teamleider team uitvoering / projectleider natuurakkoord

Dhr. D. Gerlach, Subsidieadviseur provincie Groningen

Dhr. L. Groenewold, Beleidsmedewerker Toerisme en Cultuur

Dhr. M. Scheper, Control provincie Groningen

Dhr. A. Westerink, Beleidsmedewerker Toerisme

SNN

Dhr. L. Hulsman, Programmabeheerder SNN

Bijlage 2 Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
DB	Dagelijks Bestuur
LAG	LEADER Actie Groep
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
NRK	Noordelijke Rekenkamer
POP2	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013
POP3	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
STAMM-CMO	Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SWOT-analyse	sterkte-zwakte analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats)

Bijlage 3 Persberichten

ONDERZOEK NOORDELIJKE REKENKAMER NAAR TOERISME EN RECREATIE IN GRONINGEN

BELANGENAFWEGING BIJ TOERISTISCHE PROJECTEN IN DE KNEL

Assen, 21 februari 2008

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de gebiedsgerichte aanpak van de provincie. Ontwikkeling van toerisme en recreatie mag niet ten koste gaan van natuur en landschap. De Rekenkamer ziet echter ook dat deze aanpak in de uitvoering van een aantal toeristische projecten wordt losgelaten. De afweging tussen economisch en natuurbelang had in een aantal gevallen zorgvuldiger gekund. De verwachte groei van werkgelegenheid door deze projecten is bovendien te optimistisch is ingeschat.

Dit concludeert de Rekenkamer in haar vandaag verschenen rapport *Toerisme en recreatie in Groningen*. Zij heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de wijze waarop de provincie omgaat met het spanningsveld tussen de ontwikkeling van toerisme en bescherming van ruimtelijke kwaliteit. *[In het onderzoek zijn vier toeristische (Kompas)projecten en drie initiatieven op toeristisch gebied onderzocht.]*

AFWEGING TUSSEN ECONOMISCH BELANG EN NATUURBELANG

De provincie heeft als taak er voor te zorgen dat toeristische ontwikkelingen geen belangrijke negatieve effecten voor de natuur opleveren. Als dit wel het geval is, dan moet er een groot openbaar belang zijn dat deze ingreep rechtvaardigt. Ook moet zijn vastgesteld dat er geen alternatieven zijn. Na deze afweging moet de provincie beoordelen of de compenserende maatregelen van voldoende kwaliteit zijn. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de provincie voorafgaand aan de afwegingsfase al een principe-besluit had genomen. De Rekenkamer vraagt zich af of er dan nog wel sprake kan zijn van een daadwerkelijk weging van belangen, *[ook]* omdat deze niet gelijktijdig plaatsvindt. De provincie is daarnaast in twee gevallen afgeweken van haar eigen beleid voor verblijfsrecreatie, het zogenaamde moratorium, vanwege het economisch belang.

WERKGELEGENHEID

Het beleid van de provincie is er *[ook]* op gericht om de economische bedrijvigheid door middel van toerisme en recreatie te vergroten. Het economisch belang van projecten en initiatieven van ondernemers wordt onderbouwd door de verwachte tijdelijke en structurele werkgelegenheidseffecten aan te geven. De Rekenkamer heeft bij alle onderzochte projecten twijfels over de realiteitswaarde van die economische onderbouwing. De berekening voor de werkgelegenheidsgroei is *[namelijk]* niet consequent toegepast. De verwachte werkgelegenheidseffecten zijn daardoor te optimistisch voorgesteld.

INFORMATIE OVER RESULTATEN EN TRENDS

De provincie beschikt over goede informatie over de voortgang van projecten. Echter, informatie over realisatie en resultaten van projecten is niet voorhanden. Over de bruikbaarheid van de informatie, die de provincie gebruikt om trends te signaleren, heeft de Rekenkamer twijfels omdat de cijfers niet actueel zijn.

De Rekenkamer vraagt daarom aandacht voor het in kaart brengen van effecten op beschermde natuur voordat een besluit tot uitvoering van een project wordt genomen. Ook beveelt zij aan om de integrale aanpak bij de uitvoering van projecten toe te passen en de informatievoorziening over (tussentijdse) resultaten te verbeteren.

REACTIE VAN DE PROVINCIE

De provincie geeft in haar reactie aan dat belangenafweging heeft plaatsgevonden, maar dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt wat de gevolgen voor natuur en landschap zouden kunnen zijn. In de toekomst zal de provincie hier duidelijker over zijn. De provincie onderschrijft dat monitoring van projecten voor verbetering vatbaar is, maar dat berekening van werkgelegenheidseffecten bij toeristische projecten complex is. Groningen is van plan om samen met Drenthe en Fryslân de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren.

De Rekenkamer is verheugd dat de provincie alle aanbevelingen uit het rapport overneemt en verbeteringen heeft toegezegd.

PROVINCIE BIEDT RUIMTE VOOR MAATWERK, MAAR PROJECTEN SLUITEN NIET AAN OP KNELPUNTEN

GELD VOOR GRONINGSE PLATTELANDSPROBLEMEN KOMT NIET OP DE GOEDE PLEK TERECHT

Assen, 23 november 2010

De provincie houdt bij de verdeling van het budget voor plattelandsontwikkeling onvoldoende rekening met de specifieke knelpunten van elke regio. De provincie heeft er veel aan gedaan om gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken, maar door gebrek aan sturing en keuzes sorteert de aanpak van onderop te weinig effect. Het geld komt daardoor niet terecht waar het het meest nodig is. Dit concludeert de Rekenkamer na onderzoek waarvan de uitkomsten vandaag zijn gepubliceerd in het rapport *De sociaal economische vitalisering van het Groningse platteland*. Zij heeft onderzocht of keuzes, aanpak, maatregelen en sturing van de provincie in de periode 2007–2009 aansluiten op gesignaleerde knelpunten in vier Groningse regio's en doet op al deze aspecten aanbevelingen.

BELEID EN PROVINCIALE KEUZES

Vanwege de afnemende werkgelegenheid in de landbouw en de daarmee gepaard gaande bedreigingen voor een leefbaar platteland, is plattelandsontwikkeling sinds 2000 een belangrijke (nieuwe) pijler onder het Europees landbouwbeleid. De provincie heeft in het Europese en nationale beleid een sleutelrol gekregen, waardoor op provinciaal niveau gebiedsgericht maatwerk, gedragen door bewoners, tot stand kan komen ter bevordering van de leefbaarheid. In het provinciale beleid wordt *leefbaarheid* niet uitgewerkt en ontbreekt een helder, gedifferentieerd beeld van de problematiek op het Groningse platteland. De verdeling van middelen noch de getroffen maatregelen zijn daardoor specifiek toegesneden op de sociaal economische problemen van de vier Groningse regio's.

AANPAK VAN ONDEROP EN PLATTELANDSPROJECTEN

De provincie doet er veel aan om bewoners bij plattelandsontwikkeling te betrekken en biedt ruimte voor maatwerk door bewoners(groepen) projecten te laten initiëren die voldoen aan regionale behoeften. Lokale Actiegroepen hebben deze behoeften in kaart gebracht met een sterkte/zwakte-analyse per regio. Uit het onderzoek blijkt dat veel van de gehonoreerde projecten niet optimaal zullen bijdragen aan het oplossen van de problematiek of zelfs geen relatie hebben met de knelpunten in de regio. Debet daaraan is het ontbreken van scherpe criteria waardoor zeer uiteenlopende initiatieven voor subsidie in aanmerking komen. De provinciale aanpak 'van onderop' (regionaal draagvlak) betekent ook dat er sprake zou moeten zijn van een substantiële private bijdrage aan projecten. Uit het onderzoek blijkt dat de projecten grotendeels (72%) met overheidsgeld worden gefinancierd. Zodoende is er geen sprake van het bedoelde *laatste zetje*, maar van een forse financiële inspanning van de overheid. Het veronderstelde vliegwieleffect (multiplier) is nog gering.

STURING PROVINCIE OP FINANCIËLE DOELSTELLINGEN PROGRAMMA

De Rekenkamer concludeert dat de provincie niet kan (bij)sturen op inhoudelijke doelstellingen van haar plattelandsbeleid. Er zijn geen keuzes gemaakt gericht op regionale behoeften en abstracte doelen zijn niet verder ingevuld. Volgens de

provincie verdraagt de aanpak van *onderop* zich niet met sturing van bovenaf; tegelijkertijd weet de provincie niet of de middelen voor sociaal economische vitalisering goed zijn besteed. Het ontbreekt de provincie aan informatie over resultaten van plattelandsprojecten; zij beschikt slechts over financiële (voortgangs) informatie. De provincie heeft veel aandacht voor het verplichten en versneld beschikbaar komen van ruim €34 miljoen aan extra EU-middelen. Zij stuurt op het uitputten van het budget en verwacht eerder dan 2013 de financiële doelstelling te halen. Alle inspanningen van de provincie ten spijt, biedt haar werkwijze nog te weinig soelaas voor de Groningse plattelandsproblematiek.

REACTIE PROVINCIE EN NAWOORD REKENKAMER

Gedeputeerde Staten van Groningen erkennen dat er tekortkomingen zijn in de (beleids)methodiek aangezien heldere definities, prioriteitstelling en regionale differentiatie ontbreken. GS delen niet de conclusie van de Rekenkamer dat het committeren van (EU)geldten belangrijker is dan het toedelen van middelen aan urgente knelpunten. GS geven aan dat het (snel) uitvoeren van goede projecten een zelfstandig doel is in het belang van de vitaliteit van het platteland. Voorts geven GS aan voornemens te zijn meer aan te sluiten bij regionale problematiek, om de effecten van projecten in beeld te brengen en om de voor- en nadelen van een prioritering van projecten af te wegen.

De Rekenkamer is positief over de reactie en voornemens van GS die zij beschouwt als herijking van het provinciaal beleid voor plattelandsontwikkeling. De Rekenkamer wil in dat verband wel benadrukken dat de provincie als verantwoordelijke overheid de kaders moet uitzetten, duidelijkheid moet bieden en keuzes moet maken.

Bijlage 4 Een analysekader voor doorwerking

Doorwerking van de bevindingen uit de beide onderzoeken van de Rekenkamer is het centrale begrip in het onderzoek. Om de mate van doorwerking goed te kunnen vaststellen, is het nodig dit begrip zorgvuldig te operationaliseren. In de evaluatie van de rekenkamers definieert Berenschot doorwerking als volgt: “Wanneer de raads- en statenleden de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en ook het college de aanbevelingen (deels) overneemt, is er sprake van doorwerking”.⁴¹ Deze definitie is om verschillende redenen te beperkt. Het onderschrijven van aanbevelingen door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten zegt immers weinig over de vraag of en hoe werkwijzen of structuren werkelijk zijn aangepast aan de uitkomsten van het onderzoek. Bovendien kan verschillend worden aangekeken tegen het doorwerken van onderzoek. Uit een enquête onder rekenkamers blijkt bijvoorbeeld dat veel betrokkenen bij rekenkamers het al een belangrijke stap vinden dat er in de volksvertegenwoordiging een debat plaatsvindt over het betreffende onderwerp.⁴² Een debat is daarom op te vatten als (een lichte vorm van) doorwerking, zelfs al verandert er niets in de uitvoeringspraktijk. Kortom, het onderschrijven van de aanbevelingen en het voeren van een debat zijn weliswaar vormen van doorwerking, maar zijn slechts aan te merken als eerste stappen in een keten van gebeurtenissen die uiteindelijk moet leiden tot het werkelijk effectueren van de aanbevelingen.

Knott en Wildavsky hebben veel onderzoek naar doorwerking van beleid verricht en werken dit gestructureerd uit. Volgens hen moeten bevindingen uit evaluatieonderzoek een aantal fasen doorlopen voordat zij tot veranderingen leiden.⁴³ Hun beschrijving van deze achtereenvolgende fasen van doorwerking is inmiddels vaak toegepast.⁴⁴ Zij onderscheiden de volgende fasen:

1. **Ontvangst** – de informatie uit het onderzoek moet de beleidsmaker bereiken. Het onderzoek mag niet op de plank blijven liggen.
2. **Kennisname** – de beleidsmaker leest het onderzoek, verwerkt en begrijpt het.
3. **Referentie** – het onderzoek verandert het denk- en referentiekader van de individuele lezer, bijvoorbeeld door veranderingen in de definitie van het kernprobleem of de prioriteitenvolgorde.
4. **Inspanningen** – de informatie moet de acties van beleidsmakers beïnvloeden. Er kan sprake zijn van acties, ook al zijn deze niet succesvol (bijvoorbeeld als deze politiek worden geblokkeerd).
5. **Overname** – beleidsrelevante informatie uit de evaluatie beïnvloedt de beleidsuitkomsten.
6. **Implementatie** – het onderzoek is van invloed op de uitvoeringspraktijk.

⁴¹ R. van der Mark, A. Oostdijk, R. Beerepoot, H. Heins, *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, eindrapport*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010, blz. 1.

⁴² T. van der Zee en P. O. de Jong, *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap*, Groningen: Byond 2010.

⁴³ Knott, J., & Wildavsky, A. (1980). *If dissemination is the solution, what is the problem? Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 537–578

⁴⁴ Enkele andere modellen zijn door dit fasenmodel van Knott en Wildavsky geïnspireerd, waaronder het *pipeline model* van Glasziou en Haynes (2005) en een vergelijkbaar model van Landry et al (2001).

7. *Effecten* – na implementatie worden de gewenste effecten van de beleidswijziging aangetoond.

Het aantrekkelijke van een dergelijk fasenmodel is dat het in de praktijk eenvoudig is toe te passen. Bovendien geeft het een beoordelingskader voor het kwalificeren van de mate van doorwerking. Naarmate de resultaten van een onderzoek meer van de bovengenoemde fasen hebben doorlopen, is de doorwerking sterker. De eerste drie – nogal basale – stappen van doorwerking zullen in het terugblikonderzoek echter niet worden meegenomen. Alle rapporten van de Noordelijke Rekenkamer zijn openbaar en worden onder de betrokken bestuurders en ambtenaren verspreid. De stappen *kennisname* en *referentie* vinden plaats in het hoofd van de beleidsverantwoordelijke (bestuurder, ambtenaar) of stakeholder en zijn derhalve lastig meetbaar.⁴⁵ Vanaf stap 4 is sprake van waarneembare acties van betrokkenen die kunnen worden geregistreerd en onderzocht. Het onderzoek zal zich daarom richten op de stappen 4–7.

In veel Nederlandse literatuur over rekenkameronderzoek wordt het onderscheid tussen *instrumentele* en *conceptuele* doorwerking gemaakt. Van instrumentele doorwerking is sprake als aanbevelingen worden overgenomen en tot veranderingen leiden in de uitvoering van het beleid. Instrumentele doorwerking is doorgaans relatief eenvoudig meetbaar. Knott en Wildavsky leggen in hun fasenmodel dan ook veel nadruk op de instrumentele doorwerking van het beleid. In het onderhavige onderzoek richt de Rekenkamer zich in hoofdzaak op aanbevelingen die een aanwijsbare gedragsverandering, een structuurverandering in de organisatie of een verandering in het beleid teweeg hebben gebracht. Gedacht kan worden aan de concrete omzetting van aanbevelingen in beleidsmaatregelen en de inbedding van aanbevelingen in de bedrijfsvoering. Die veranderingen kunnen smal of breed in de organisatie worden doorgevoerd. Er is sprake van *specifieke* doorwerking als veranderingen enkel worden doorgevoerd voor het beleidsterrein waarop het rekenkameronderzoek betrekking had. Maar er kan ook een *generieke* werking van aanbevelingen uitgaan. In dat geval worden ook wijzigingen op andere beleidsterreinen doorgevoerd.

Van conceptuele doorwerking zou sprake zijn als zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie *“bij de beleidsontwikkeling rekening houden met of geleerd hebben van de rekenkamer in hun provincie. Deze effecten hebben geen directe weerslag op structuur- en/of beleidswijzigingen, maar kunnen toch van belang zijn”*. Deze effecten hebben veelal betrekking op culturele en gedragsaspecten, zoals meer aandacht voor kaderstelling en controle, verdieping van de politieke discussie en versterking van de politieke verantwoording. Het onomstotelijk aantonen van dergelijke conceptuele doorwerking is lastig uitvoerbaar. In een evaluatie van de Rekenkamercommissie van Hendrik-Ido-Ambacht (2011) wordt bijvoorbeeld het volgende over conceptuele doorwerking geschreven: *‘Deze vorm van doorwerking is echter subtiel te noemen en speelt zich deels af in de hoofden van de beleidsmakers. Hoe deze zachte doorwerking in zijn werk gaat en welke rol zij precies speelt in het besluitvormingsproces, was uit de stukken dan ook niet meer goed*

⁴⁵ Dit zou wellicht met vragenlijsten te ondervangen zijn, maar we mogen niet vergeten dat de onderzoeken al jaren geleden zijn afgerond. Ondertussen zijn wellicht veel mensen van functie gewisseld. Zij die dat niet hebben gedaan, kunnen zich na zoveel jaren waarschijnlijk geen precies beeld meer vormen van de kennisname van het onderzoek en veranderingen in hun referentiekader. Meting van kennisname en referentie door middel van vragenlijsten kan daardoor geen valide resultaten opleveren.

te reconstrueren.⁴⁶ Wanneer deze vorm van doorwerking aantoonbaar is, kan conceptuele doorwerking toch een belangrijke verdienste zijn van het onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer heeft waar mogelijk – bijvoorbeeld in interviews – deze *zachte vorm* van doorwerking in haar onderzoek meegenomen.

Naast de instrumentele en de conceptuele doorwerking onderscheiden Bekkers et al (2004) nog *agenderende* en *politiek-strategische* doorwerking van beleidsevaluatie.⁴⁷ Agenderende doorwerking houdt in dat het onderzoek een probleem op de agenda zet. Van politiek-strategische doorwerking is sprake als de uitkomsten van het onderzoek aan de verschillende actoren in het politiek debat gelegenheidsargumenten geven ter ondersteuning van hun eigen standpunt. De consensus is dat het methodologisch zeer lastig is om strategische doorwerking van onderzoek aan te tonen. Het onderscheiden van strategische doorwerking vergt bijvoorbeeld dat argumenten in het debat van politici en ambtenaren worden gekwalificeerd als valide of als gelegenheidsargument. De Rekenkamer wil zich hierover niet uitspreken en neemt de strategische doorwerking dan ook niet mee in haar terugblikonderzoek.

Het fasenmodel voor doorwerking lijkt zich vooral te richten op de (ambtelijke) beleidsuitvoerders. Verder heeft Amerikaans onderzoek uiteraard geen oog voor de complexe duale verhoudingen in het Nederlandse provinciale bestuur. Bekkers et al onderscheiden een zevental domeinen die door evaluatieonderzoek kunnen worden beïnvloed. Zij onderscheiden het departement, de politiek, het beleidsveld, de media, de maatschappij en de wetenschap en andere kennisinstituten. Hun onderzoek richt zich op evaluatieonderzoek uitgevoerd door (of namens) het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daardoor is dit lijstje niet direct toepasbaar op het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Bovendien is het rekenkameronderzoek niet gericht op sommige domeinen – zoals bijvoorbeeld de media en de wetenschap – waardoor deze in het onderhavige onderzoek niet nader onderzocht zullen worden. Het bepalen van de maatschappelijke doorwerking is binnen de randvoorwaarden van het onderzoek (tijd, budget) onuitvoerbaar. In het onderhavige onderzoek worden daarom vier domeinen waarin beleidsaanbevelingen kunnen doorwerken onderzocht.⁴⁸ Dit zijn:

1. Gedeputeerde Staten
2. Provinciale Staten
3. De ambtelijke organisatie
4. Het beleidsveld (b.v. externe uitvoeringsorganisaties)

⁴⁶ Rekenkamercommissie Hendrik-Ido-Ambacht, *Van harte aanbevolen !, een onderzoek naar de mate waarin de aanbevelingen van de afgeronde onderzoeken doorwerken in de gemeentelijke organisatie en het beleid*, Rekenkamercommissie Hendrik-Ido-Ambacht: Hendrik-Ido-Ambacht 2011

⁴⁷ V. Bekkers, M. Fenger, V. Homburg en K. Putters, K. *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg: Rotterdam/Tilburg 2004.

⁴⁸ Sommige aanbevelingen zijn specifiek op een van deze domeinen gericht.

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto: Willemjans (CC BY-SA 3.0)

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Edwin de Jong
Haedewych van Kampen

Assen 24 september 2014