



ONDERZOEKSPROGRAMMA 2021-2022

Vastgesteld door het college van de Noordelijke Rekenkamer op 21 oktober 2020.

1. Inleiding

Eens in de twee jaar stelt de Noordelijke Rekenkamer een onderzoeksprogramma op. Traditiegetrouw heeft zij eerst geïnventariseerd welke onderwerpen zouden passen in het onderzoeksprogramma voor de jaren 2021-2022. Over de procedure voor die inventarisatie is overleg gepleegd met de Raad van Advies. Niet alleen de leden van Provinciale Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen zijn gevraagd onderwerpen aan te dragen, ook de lokale rekenkamer(commissie)s in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, externen en de medewerkers van de rekenkamer zelf. Aan de hand van de vooraf geformuleerde criteria heeft de rekenkamer vervolgens een eerste selectie gemaakt. Die is besproken met de Raad van Advies. De inbreng van de Raad van Advies is vertaald in dit definitieve programma dat het college van de Noordelijke Rekenkamer op 21 oktober 2020 heeft vastgesteld.

Selectiecriteria en vormgeving

In haar Onderzoeksprotocol heeft de Noordelijke Rekenkamer selectiecriteria voor het onderzoeksprogramma geformuleerd (A t/m D). In aanvulling daarop heeft zij beslissingen genomen met betrekking tot de inrichting van het programma (E t/m I):

- A. Het onderwerp behoort tot de taken van de provincie; het provinciebestuur is er politiek of juridisch aanspreekbaar voor.
- B. Het onderwerp heeft aantoonbaar maatschappelijke gevolgen: het mag geen incidentele gebeurtenis zijn, het te onderzoeken beleid dient een duurzaam karakter hebben¹.
- C. De omvang of groei van de uitgaven voor het onderwerp zijn aanzienlijk.
- D. Het onderwerp is nog niet eerder grondig onderzocht (tenzij het een voorstel voor terugblikonderzoek betreft) en staat niet gelijktijdig op het programma van het interne doelmatigheidsonderzoek door de afdeling concern-control.
- E. Het programma raakt diverse kerntaken van de provincies.
- F. Het programma is grotendeels een antwoord op kennisbehoeften in Provinciale Staten (lees: onderzoeksuggesties van Statenfracties).
- G. Het programma bevat ook onderzoek naar kerntaken die tot nog toe onderbelicht gebleven zijn.²
- H. Het programma laat ruimte voor één terugblikonderzoek per jaar.
- I. Het programma kent variëteit aan vormen van onderzoeken en rapporteren; niet alle onderwerpen vergen intensief (dossier)onderzoek en een omvangrijk onderzoeksrapport; zij zijn te onderzoeken met minder intensieve en tijdrovende methoden en dergelijk onderzoek zou kunnen uitmonden in een beleidsbrief.

Vormgeving onderzoeksprogramma

Zoals gebruikelijk zijn er meer voorstellen ontvangen dan de Noordelijke Rekenkamer kan uitvoeren. De afgelopen jaren is gebleken dat de onderzoekscapaciteit van de Noordelijke Rekenkamer voldoende is voor het uitvoeren van 5 à 6 grote projecten per twee jaar (= de looptijd van de onderzoeksprogramma's). De ruimte voor onderzoek wordt wel opgerekt, maar dat kan maar in beperkte mate. De rekenkamer zal (zie punt I hierboven) diverse soorten onderzoek verrichten:

- Drie grote onderzoeksprojecten voor de drie provincies gezamenlijk, met intensief dossieronderzoek, interviews en/of casestudies.
- Twee onderzoeksprojecten voor de drie provincies gezamenlijk met extensief onderzoek, uitmondend in een korte rapportage dan wel beleidsbrief.
- Eén onderzoeksproject per provincie, dat, afhankelijk van het vraagstuk, intensief dan wel extensief onderzoek zal vergen en zal uitmonden in een rapport, een paper dan wel een beleidsbrief.
- Eén terugblikonderzoek, waarbij vooral gekeken wordt in hoeverre de conclusies en aanbevelingen uit het eerdere onderzoek zijn opgevolgd en verklaringen gezocht worden voor een eventueel gebrekkige navolging. Hier volstaat, bijvoorbeeld, een beleidsbrief.

¹ Dat laat onverlet dat sommige eenmalige gebeurtenissen vanwege hun belang toch voor een onderzoek in aanmerking komen.

² De Noordelijke Rekenkamer heeft op vier beleidsterreinen/kerntaken relatief veel onderzoek gedaan (Milieu, energie & klimaat, Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden, Regionale bereikbaarheid & regionaal openbaar vervoer, Regionale economie), op twee beleidsterreinen/kerntaken twee keer (Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer, Culturele infrastructuur & monumentenzorg) en op één beleidsterrein/kerntaak nog nooit (Kwaliteit van het openbaar bestuur; lees: lokaal en waterschapsbestuur).

2. Inhoud onderzoeksprogramma

Er zijn in totaal 28 voorstellen gedaan voor onderzoek naar vraagstukken die in alle drie de Noordelijke provincies spelen.³ Daarvan voldeden vier voorstellen niet genoeg aan de selectiecriteria. Van de overige 24 voorstellen overlaptten er enkele en die zijn daarom als één suggestie beschouwd. Van de resterende 21 voorstellen waren veertien afkomstig van Statenfracties. Drie voorstellen scoorden goed op criterium G (de 'onderbelichte' kerntaken). Vijf voorstellen zijn ingediend voor onderzoek voor afzonderlijke provincies, waarvan twee door Statenfracties.⁴ Tevens is gebruik gemaakt van de mogelijkheid suggesties te doen voor terugblikonderzoek.

Een eerste selectie van onderwerpen is aan de Raad van Advies voorgelegd; die heeft op 8 oktober 2020 zijn overwegingen kenbaar gemaakt. De volgende tabel geeft een overzicht van de definitieve keuzes van de Noordelijke Rekenkamer; een uitwerking van de afzonderlijke onderzoeksprojecten zijn te vinden in de bijlagen.

Overzicht onderzoeksprojecten

Grote gezamenlijke projecten – intensief onderzoek		Kerntaak
A1	Natuurcompensatie	Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
A2	Kennismanagement, institutioneel geheugen en continuïteit van beleid	Overig / intern bestuurlijk-organisatorisch
A3	Interbestuurlijke samenwerking in verticale verhoudingen	Kwaliteit openbaar bestuur
Kleine gezamenlijke projecten - extensief onderzoek		Kerntaak
B1	Burger en RES / Democratische legitimatie RES-proces	Milieu, energie & klimaat
B2	Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij	Regionale economie
Projecten per provincie		
C1	Drenthe. Groene chemie	
C2	Fryslân. Dossier Thialf	
C3	Groningen. Informatievoorziening met betrekking tot de Ringweg-Zuid Groningen	
Terugblikonderzoek		
'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving', juni 2016.		

³ Drenthe: acht voorstellen (waarvan één gezamenlijk); Fryslân: drie voorstellen (waarvan één gezamenlijk); Groningen: zeven voorstellen (waarvan één gezamenlijk); extern: drie voorstellen; intern: acht voorstellen.

⁴ Drenthe: twee voorstellen (waarvan één uit PS, één extern); Fryslân: twee voorstellen (waarvan één uit PS, één intern); Groningen: één voorstel (extern).

Bijlage A. Onderzoeksprogramma: uitwerking van de projecten

A. GROTE GEZAMENLIJKE PROJECTEN – INTENSIEF ONDERZOEK/OMVANGRIJK RAPPORT

A1. Natuurcompensatie – De provinciale bijdrage aan het compenseren van natuur

Kernvraag

Het natuurbeleid van de overheid richt zich op het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het behoud van biodiversiteit. Natuurcompensatie is een maatregel die wordt genomen om een voorzien verlies aan beschermde natuur, door het uitvoeren van een ruimtelijk project (zoals aanleg van wegen of waterwegen) in of nabij een speciale beschermingszone te compenseren. Compensatie is de laatste stap in een hiërarchie die toegepast wordt als een activiteit een negatief effect op natuur dreigt te hebben. De volgende vraag staat centraal:

In hoeverre draagt het beleid van de noordelijke provincies bij aan het behoud van natuurwaarden bij nieuwe activiteiten in natuurgebieden waarbij natuurcompensatie moet plaatsvinden?

Ontwikkelingen op dit thema

De laatste jaren wordt duidelijk dat er veel problemen zijn rondom het uitvoeren van de natuurcompensatieregeling. Door allerlei knelpunten zoals ingewikkelde regelgeving, moeilijke beschikbaarheid van locaties en onvoldoende ecologische kennis verloopt de compensatie niet altijd goed. Daardoor wordt er in de praktijk vaak onvoldoende (zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin) natuur gecompenseerd. Het uitgangspunt van 'geen nettoverlies' van natuur komt daardoor steeds meer onder druk te staan. In sommige provincies wordt tegenwoordig gewerkt met compensatiepools, die de natuurcompensatie moeten vereenvoudigen.

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

1. In hoeverre dragen de noordelijke provincies bij aan het behoud van natuurwaarden bij natuurcompensatie?
2. Zijn de voorwaarden voor natuurcompensatie duidelijk en houden de provincies voldoende toezicht op de uitvoering van de natuurcompensatie?
3. Wordt verdwenen natuur tijdig, kwantitatief en kwalitatief voldoende gecompenseerd?
4. Is er sprake van natuurverlies?
5. Is het inrichten van 'compensatiepools' (zoals in Gelderland) een optie voor Noord-Nederland om de natuurcompensatie te vereenvoudigen?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

In 2014 is het natuurbeleid gedecentraliseerd en is het een provinciale kerntaak geworden. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor natuur hebben de provincies de regie bij natuurcompensatie. Natuurgebieden staan door ruimtelijke ingrepen, maar ook door stikstofdepositie steeds meer onder druk.

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

Een mogelijke methode voor het onderzoek is een combinatie van een inventarisatie van wetgeving, dossieronderzoek en casestudies. Op basis van wetgeving en gegevens van de provincie kan worden bepaald bij welke ruimtelijke ingrepen natuurcompensatie nodig was. Uit provinciale gegevens kan worden bepaald of/hoe veel hectare er is gecompenseerd. Er kunnen enkele cases worden geselecteerd. In deze casestudies kan worden bepaald in hoeverre er in kwalitatieve zin sprake is van natuurverlies.

Vorm van presentatie resultaten

- Onderzoeksrapport + info graphic
- Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
- Toelichting in Statencommissies

A2. Continuïteit in provinciaal beleid

Kernvraag

Hoe kunnen de provincies het kennismangement het beste vormgeven, zodat er geen waardevolle beleidsinformatie verloren gaat en er bij de vorming van nieuw beleid geleerd wordt van het verleden?

Ontwikkelingen op dit thema / Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

Uit een onderzoek van de stichting decentraalbestuur⁵ uit 2019 bleek dat bijna een kwart van de Statenleden (24 procent) die in 2015 werden gekozen in Nederland, voortijdig is teruggetreden. Dat is een flinke stijging ten opzichte van de periode 2011-2015, toen 17 procent van de in 2011 aangetreden Statenleden de eindstreep niet haalde. Voor de Noordelijke provincies ging het om de volgende percentages:

Provincie	Aandeel nieuw toegetreden Statenleden 2015-2019
Groningen	23%
Friesland	26%
Drenthe	15%

Dit zijn tussentijdse wijzigingen, maar vanzelfsprekend zijn ook de veranderingen die optreden bij verkiezingen ingrijpend. Bij de laatste verkiezingen voor Provinciale Staten waren er in PS van Groningen 23 van de 43 leden compleet nieuw in de provinciale politiek⁶. Gegeven deze dynamiek is het de vraag hoe kennis over het beleid uit het verleden het beste bewaard en overdragen kan worden aan Statenleden.

Overigens beperkt deze vraag zich niet tot Statenleden. Deze kennis moet immers allereerst aanwezig zijn bij de griffie en het ambtelijk apparaat in meer brede zin, om überhaupt ter beschikking gesteld te kunnen worden aan Statenleden. Het ambtelijk apparaat wordt echter ook steeds meer een moderne werkorganisatie, waarbij werknemers niet meer gedurende vele jaren op hetzelfde beleidsterrein actief zijn. Naast voordelen stelt dit ook hoge eisen aan het kennismangement en de dossiervorming binnen het provinciaal apparaat. Uit eerder Noordelijke Rekenkamer-onderzoek blijkt dat dit lang niet altijd op orde is.

Ten slotte blijkt uit het 'Rode draden-onderzoek' dat beleidsmanco's hardnekkig zijn. Het leervermogen van de Noordelijke provincies is beperkt. Een van de oorzaken hiervoor zou kunnen zijn dat in het verleden geleerde lessen, onvoldoende in acht worden genomen bij de formulering van nieuw beleid.

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

1. Hoe zijn kennismangement en kennisbeheer georganiseerd binnen de drie provincie?
2. Welke kennisbehoefte is er bij Statenleden?
3. Hoe kan het beste worden voorzien in de kennisbehoefte van Statenleden?
4. Wat is daarvoor nodig binnen het ambtelijk apparaat, om de Statenleden tijdig de adequate beleidsinformatie te kunnen aanleveren?
5. Hoe kunnen in het verleden geleerde lessen gebruikt worden bij de formulering van nieuw beleid?

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

De doelstelling van dit onderzoek is niet om aan te tonen dat dossiers niet op orde zijn of dat geleerde lessen onvoldoende betrokken worden bij formulering van nieuw beleid. Daarvoor zal verwezen worden naar eerder onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. De aanpak is erop gericht om de informatiebehoefte van Statenleden vast te stellen en vervolgens om aanbevelingen te formuleren, over hoe het beste voorzien kan worden in deze informatiebehoefte. Dit pleit voor een kwalitatieve aanpak, waarbij in (afzonderlijke) werksessies met Statenleden en ambtenaren in zal worden gegaan op zowel de informatiebehoefte als ook de bestaande systemen voor kennismangement en kennisbeheer. En wat er aanvullend nog nodig is. Daarnaast zullen twee cases per noordelijke provincie worden uitgewerkt. Eén waarin op een goede wijze gebruik is gemaakt het onderliggende feitenmateriaal bij de formulering van nieuw beleid, en één voorbeeld waarin dit minder goed is gelukt. De voorbeelden zullen geselecteerd worden na raadpleging van statenleden en ambtenaren. Vanzelfsprekend geeft de Noordelijke Rekenkamer hierbij geen oordeel over de politiek-beleidsinhoudelijke keuzes, maar wel over de kwaliteit en tijdigheid van de beschikbare onderliggende informatie. Ten slotte is dit geen uniek probleem voor drie Noordelijke provincies, alhoewel (verschillen in) cultuur en werkwijze wel degelijk relevant kunnen zijn. Daarom zal ook een literatuurstudie worden uitgevoerd, alsmede andere provincies worden bevraagd voor wat betreft de vraagstukken die spelen rond informatie- en kennismangement. Hiervoor zal ook het netwerk van provinciale rekenkamers worden ingezet.

Vorm van presentatie resultaten

- Onderzoeksrapport + info graphic
- Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
- Toelichting in Statencommissies en in de eerdergenoemde (afzonderlijke) werkgroepen van Statenleden en ambtenaren. Naast toelichten ligt de focus in deze bijeenkomsten op de wijze waarop de doorwerking van de aanbevelingen geborgd kan worden.

⁵ https://www.decentraalbestuur.nl/images/Veranderingen_in_het_provinciaal_bestuur_2015-2019.pdf

⁶ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/206633/CdK-Paas-doet-oproep-aan-nieuwe-Statenleden-Buig-af-en-toe-een-beetje>

A3. Interbestuurlijke samenwerking in verticale verhoudingen

Kernvraag

Op welke wijze draagt de provincie eraan bij dat gemeentebesturen als gelijkwaardige partners van de provincie kunnen fungeren?

Ontwikkelingen op dit thema

Provincies en gemeenten zijn, evenals het Rijk, zelfstandige elementen in het Nederlandse staatsbestel; zo heeft Thorbecke het in de negentiende eeuw bedoeld. Weliswaar gaat 'hogere' regelgeving voor 'lagere', maar dat impliceert geen strikte hiërarchie: hogere overheden kunnen de lagere geen bevelen geven. Ter voorkoming van al te eigenzinnig gedrag van bestuurders zijn toezichtverhoudingen in het bestel ingebouwd. Zo moesten – en moeten – provincies bewaken dat gemeenten niet meer uitgeven dan ze ontvangen.

Deze aloude principes zijn nog steeds actueel in het hedendaagse binnenlands bestuur. En dat geldt ook voor een ander uitgangspunt van Thorbecke, namelijk dat de verhoudingen tussen de bestuurslagen 'organisch' van karakter zijn: geen strikte scheiding van taken, maar een taakverdeling waar de maatschappelijke vraagstukken in kwestie om vragen.

De praktijk in het binnenlands bestuur is er één van samenwerking: horizontaal (bijvoorbeeld tussen gemeenten onderling), verticaal (bijvoorbeeld tussen provincie en gemeenten) en ook publiek-privaat. Soms zijn daar constructies voor bedacht, zoals veiligheidsregio's, RUDs, RES, soms ook niet.

Dergelijke samenwerking vergt 'bestuurskracht' van alle partners. Bestuurskracht omschrijven we daarbij – naar analogie van diverse bestuurskundige onderzoeken - als het vermogen eigen en opgelegde taken democratisch gelegitimeerd en effectief uit te voeren en daartoe zinvolle samenwerking te zoeken.

Provincies hebben in dezen een bijzondere taak: één van hun zeven kerntaken is het bewaken van de kwaliteit van 'het gemeentebestuur' (financieel toezicht, goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen en beleid met betrekking tot de schaal van gemeenten). Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid allereerst bij de gemeenten zelf. Dat is een hiërarchisch gegeven, ongeacht of provincies gemeenten zien als gelijkwaardige samenwerkingspartners.

De samenwerking tussen de bestuurslagen wordt potentieel gecompliceerd door die verticale provinciale taken. Maar het kan ook zijn, dat provincies hun verticale taak in dezen inzetten om gemeenten juist in staat te stellen gelijkwaardige partners van de provincie te zijn. Daar is weinig van bekend; ook provincies zelf lijken daar mee te worstelen. Een vergelijkend onderzoek kan inspiratie opleveren voor de bestuurspraktijk in de drie provincies.

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

1. Welke vormen van samenwerking bestaan tussen provincie en gemeenten in de drie provincies?
2. Welke problemen doen zich daarin voor?
3. In hoeverre hebben die te maken met de dubbele pet van de provincies (partner en kwaliteitsbewaker van gemeenten)?
4. Welke mogelijkheden hebben provincies om gemeenten in staat te stellen gelijkwaardige partners van de provincie te zijn?
5. Welke van die mogelijkheden gebruiken provincies?
6. Welke gevolgen heeft dat voor de uitoefening van de formele taken van de provincie als kwaliteitsbewaker van gemeenten?
7. In hoeverre maken provincies gebruik van bestaande kennis omtrent effecten van provinciale maatregelen om de kwaliteit van het gemeentebestuur op peil te houden/brengen?
8. Hoe effectief en rechtmatig is het provinciale optreden in dezen?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

Op tal van terreinen werken de provincies samen met gemeenten – ruimtelijk ordening, energietransitie, milieuvraagstukken, krimp, leefbaarheid, cultuur. Dat schuurt nu en dan. Tevens is de provincie toezichthouder op de gemeenten. Hoe gelijkwaardig kan een gemeente zijn, als de samenwerkingspartner – de provincie – ook toezichthouder is, of zelfs opheffing van de gemeenten kan bewerkstelligen?

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

In de eerste plaats documentenstudie en interviews om te inventariseren welke samenwerkingsvormen er zijn. In de tweede plaats een (juridische) analyse van de formele rollen en mogelijkheden van provincies, zowel voor wat betreft interbestuurlijke samenwerking als kwaliteitsbewaking van gemeenten. Daarnaast zullen interviews informatie moeten opleveren voor de meeste deelvragen.

NB. Te overwegen valt samenwerking met lokale rekenkamer(commissie)s te zoeken, ook al omdat in de Kring-Noord van de NVRR een discussie gaande is over rekenkamerwerk en multi-governance (met inbreng vanuit de NRK).

Vorm van presentatie resultaten

- Onderzoeksrapport + info graphic
- Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
- Toelichting in Statencommissies
- Werkconferentie met verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren.

B. KLEINE GEZAMENLIJKE PROJECTEN – EXTENSIEF ONDERZOEK/BELEIDSBRIEF E.D.

B1. Democratische legitimatie RES

Kernvraag

Op welke wijze is de democratische legitimiteit van de Regionale Energiestrategie (RES) geborgd?

Ontwikkelingen op dit thema

Om ervoor te zorgen dat de CO₂-uitstoot sterk vermindert, is er in het Klimaatakkoord uit 2019 voor gekozen dertig energieregio's een grote rol te geven. Zij moeten bekijken op welke manier duurzame elektriciteit het beste opgewekt kan worden en waar, daarbij lettend op maatschappelijke aanvaardbaarheid en financiële haalbaarheid. Die zoektocht moet uitmonden in een Regionale Energiestrategie (RES). Energieregio's bestaan echter niet in het Nederlandse staatsbestel. Wat een energieregio is, is vastgesteld door de bestuurders van de inliggende gemeenten, provincie en waterschap(pen). In Drenthe, Fryslân en Groningen is besloten de grenzen van de energieregio's samen te laten vallen met de provinciegrenzen. Wat dan precies een energieregio is, is niet altijd even duidelijk. Provincie, gemeenten en waterschap(pen) zijn belangrijke partijen, maar ook diverse 'stakeholders' als energienetbeheerder, natuur- en milieuorganisaties, standsorganisaties en belangenbehartigers van ander bedrijfsleven. De RES wordt uiteindelijk vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en de algemene besturen van de waterschappen. De RES is geen bindend document, maar de verwachting is dat zij een richtinggevend werking zal hebben en daarmee materieel bindend zal zijn.

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

Gegeven het netwerkarakter van de energieregio's is de vraag relevant in hoeverre de RES democratisch gelegitimeerd is. De RES wordt immers voorbereid in een kluwen van organisaties (ambtelijke gremia, bestuurders, diverse belangenbehartigers) en het is aannemelijk dat dat netwerk een voorstel oplevert dat het resultaat is van ingewikkelde afwegingen en onderhandelingen.

1. Hoe ziet het netwerk rond de RES eruit, en welke rollen spelen de diverse deelnemers?
2. Op welke wijze is het voorstel voor de RES tot stand gekomen?

Het netwerkarakter maakt het lastig voor de volksvertegenwoordigers om eigen afwegingen te maken. Inbreng van burgers is in het hele voorbereidingstraject amper geregeld: de RES heeft geen formele status en dus is er geen formele participatie mogelijk; aanvullende vormen van burgerparticipatie wordt veelal overgelaten aan de gemeenten – en die kunnen ook kiezen voor het informeren van hun burgers. Het begrip democratische legitimatie is overigens een meervoudig begrip, in de hedendaagse bestuurskundig literatuur. Kortweg zij er drie soorten:

- a. Input-legitimiteit: in hoeverre hebben burgers ruimte om vóór de voorbereiding van het besluit inbreng te hebben?
 - b. Throughput-legitimiteit: in hoeverre hebben burgers tijdens de beleidsvorming mogelijkheden om hun wensen naar voren te brengen?
 - c. Output-legitimiteit: in hoeverre sluiten de uitkomsten van beleid aan bij wat burgers wensen? Dat kan dan gaan om de afspraken die in de RES staan en om de uiteindelijke resultaten. Die laatste zullen zich pas in de loop der jaren manifesteren en zullen daarom buiten het onderzoek blijven.
3. In hoeverre hebben wensen met betrekking tot de energiestrategie een rol gespeeld in de programma's en de verkiezingscampagne?
 4. In hoeverre is tijdens het tot stand komen van de RES sprake geweest van burgerparticipatie?
 5. In hoeverre sluiten de afspraken in de RES aan bij de wensen van de bevolking?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

De voorbereidingen van de RES zijn in volle gang; medio 2021 zal de eerste RES worden vastgesteld. Het beste startmoment voor dit onderzoek lijkt te zijn meteen na de vaststelling van de RES-1.0. De voorbereidingen kunnen wel al eerder beginnen. De opbrengsten van het onderzoek kunnen de provincies (en de andere partners) gebruiken voor het verbeteren van de beleidsvormingsprocessen rond de RES. Tevens zal het onderzoek een staalkaart criteria van democratisch bestuur opleveren dat voor zowel de Noordelijk Rekenkamer als de provincies van nut kan zijn.

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

Dit project is bedoeld als een extensief onderzoek. Weliswaar zal documentenanalyse deel uitmaken van het onderzoek, maar de centrale onderzoeksmethode zullen interviews zijn, aangevuld met bestaand dan wel te creëren enquêtemateriaal.

Vorm van presentatie resultaten

- Position paper waarin de Noordelijke Rekenkamer de resultaten van het onderzoek laat zien + info graphic
- Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
- Toelichting in Statencommissies.
- Aantal werkconferenties met leden van Provinciale Staten en gedeputeerden ter bespreking van de resultaten en verbeteringen (indien noodzakelijk).

B2. Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij - Besluitvorming en betrokkenheid van de Staten

Kernvraag

Op welke wijze is de relatie tussen de NOM en de volksvertegenwoordiging van de drie Noordelijke provincies vormgegeven en hoe is deze veranderd nu de provincies voor de helft eigenaar zijn van de NOM?

Ontwikkelingen op dit thema

De Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) - een regionale ontwikkelingsmaatschappij - werd in 1974 opgericht door het toenmalige ministerie van Economische Zaken, met als doel het wegwerken van de economische achterstand van het Noorden ten opzichte van de rest van Nederland. Inmiddels is de doelstelling verschoven naar het versterken van de regionale economie. Sinds 1991 bezitten Fryslân, Groningen en Drenthe gezamenlijk 0,03 procent van de aandelen van de NOM. Sinds 2017 bezitten zij gezamenlijk vijftig procent van de aandelen van de NOM met als gevolg meer zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor de NOM. Daar hebben de provincies gezamenlijk ruim 60 miljoen euro voor betaald. De rest van de aandelen is in bezit van het Rijk. De NOM heeft over het jaar 2019 ruim vijf miljoen euro verlies geleden en voor de komende jaren houdt de NOM rekening met meer tegenslag.⁷

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

Doel is het in kaart brengen in hoeverre Statenleden zich betrokken voelen en daadwerkelijk betrokken worden bij de NOM. Tevens inzicht geven in de werking van de NOM, de relatie tussen de NOM en de provincie en de verschillende rollen die beide partijen daarin spelen, indien gewenst handvatten aanreiken waarmee de betrokkenheid van PS bij de NOM vergroot kan worden.

1. Waarom hebben de provincies ervoor gekozen om voor de helft eigenaar te worden van de NOM tegen deze prijs (ruim 60 miljoen euro)? Waarom heeft het Rijk ervoor gekozen om de helft van de aandelen NOM te verkopen?
2. In hoeverre hebben Provinciale Staten kennis van de NOM en in hoeverre voelen zij zich betrokken bij de activiteiten van de NOM?
3. Hoe ziet de relatie tussen de provincie en de NOM eruit? Welke rol(len) spelen beide partijen in welke context?
4. Hoe geven de Noordelijke provincies sturing (vanuit diverse rollen) aan de NOM? Hoe worden PS daarbij betrokken?
5. Hoe worden volksvertegenwoordigers betrokken bij de besluitvorming over de NOM?
6. Hoe kan de betrokkenheid van PS worden verbeterd?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

Voor alle drie de Noordelijke provincies speelt de NOM een belangrijke rol in de uitvoering van het provinciale beleid ter versterking van de regionale economie. De NOM heeft eigen middelen die zij inzet voor het stimuleren van de regionale economie en zij beheert middelen namens de provincie die ingezet worden voor het stimuleren van de regionale economie. Dat maakt de relatie tussen de provincies en de NOM complex, omdat de provincie in haar contact met de NOM meerdere petten op heeft: enerzijds aandeelhouder en anderzijds opdrachtgever. Tevens zijn de provincies (enig) aandeelhouder van fondsen die in opdracht van de provincies in beheer zijn van de NOM. Deze complexiteit en het feit dat de NOM op afstand staat van de provinciale organisatie kan de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging (Provinciale Staten) bemoeilijken. Het is een publiek geheim dat volksvertegenwoordigers (maar ook bestuurders) vaak een grote afstand ervaren tot verbonden partijen.⁸ Dat zou zonde zijn, te meer er veel provinciale middelen met de NOM zijn gemoeid.

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

- Interviews met of enquête onder Statenleden;
- Formele documenten met afspraken tussen NOM en provincie (GS)
- Formele documenten met afspraken tussen GS en PS over informatievoorziening NOM
- Interviews met medewerkers van provincie en NOM
- Bovenstaande in aanvulling op informatie die reeds is verzameld en ervaringen die reeds zijn opgedaan in eerder onderzoek (met name onderzoek naar revolverende fondsen)

Vorm van presentatie resultaten

- Beleidsbrief + info graphic
- Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
- Toelichting in Statencommissies

⁷ Zie onder andere <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/221168/NOM-lijdt-miljoenenverlies-meer-tegenslag-verwacht> (geraadpleegd 26 augustus 2020).

⁸ Braak, H. ter, Koopman, E. en A. van Bruggen, *Democratie en verbonden partijen*, Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC), nummer 5 van 2017.

C. ONDERZOEKSPROJECTEN PER PROVINCIE

C1. Drenthe: Groene Chemie

Kernvraag

In hoeverre zijn de doelen en de beoogde resultaten gerealiseerd van de ontwikkeling van een groene/duurzame chemiesector in Drenthe en in hoeverre hebben de provinciale financiële middelen daaraan bijgedragen?

Ontwikkelingen op dit thema

In kader van de verduurzaming van de industrie zijn groene chemie en biobased economy voor veel overheden een interessant thema. De provincies Groningen en Drenthe zijn aangewezen als voorbeeldregio's voor groene chemie. In de provincie Drenthe gaat er in 2020 ruim € 400.000 naar deze ontwikkelingen, de helft afkomstig van de provincie zelf. Onderdelen van dit thema, dat valt onder te kerntaak Regionale Economie, zijn de Taskforce Groene Chemie en de Drentse agenda chemie en procesindustrie. Beide beleidsagenda's moeten leiden tot verduurzaming van de chemiesector. Daarnaast moeten beide agenda's tot banengroei leiden in de provincie, met name in de regio Emmen (Chemical Cluster Emmen).⁹

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

1. Wat zijn de maatschappelijke doelen die gesteld zijn met betrekking tot de realisatie van een groene chemiesector in Drenthe?
2. Op welke manier worden deze nagestreefd? Hoe worden deze 'gemeten'?
3. In hoeverre zijn de doelen behaald en welk deel van het geld is aan welk doel besteed?
4. Zijn de maatschappelijke doelen behaald / is het aannemelijk dat die behaald zullen worden?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

Zicht op besteding van provinciale financiële middelen. Het heeft ook te maken met regionale economie, innovatiebeleid en duurzaamheid. Dit zijn taken waar de provincie (mede) verantwoordelijk voor is.

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

- Uiteenzetten wat de groene chemiesector in Drenthe omvat en wat de doelen, beoogde resultaten en behaalde resultaten zijn op basis van dossier- en literatuuronderzoek.
- Eventueel aanvullen met informatie van de verantwoordelijk medewerker(s) van de provincie Drenthe en misschien ook wel gemeente Emmen.
- Interview(s) met verantwoordelijke medewerkers bij de provincie Drenthe.
- Interview(s) met eindbegunstigden van de bijdragen aan de groene chemie.

Vorm van presentatie resultaten

- (Kort) onderzoeksrapport
- (Kort) onderzoeksrapport + info graphic
 - Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
 - Toelichting in Statencommissies

⁹ O.a. gebaseerd op

<https://www.duurzaam-ondernemen.nl/provincie-drenthe-steekt-half-miljoen-in-ontwikkeling-van-duurzaam-plastic/>
<https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/157201/Ruim-400-000-euro-voor-de-groene-industrie-in-Emmen>
<https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/economie-ondernemen/groene-economie/groene-economie/chemie/>
<https://www.provincie.drenthe.nl/overdrachtdossier/hoofdstukken/programma2/>
<https://www.biobasedeconomy.nl/2016/01/26/groningen-en-drenthe-door-brussel-aangewezen-als-voorbeeldregio-voor-groene-chemie/>

C2. Fryslân. Dossier Thialf

Kernvraag

Hoe adequaat en zorgvuldig is de besluitvorming van zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten geweest inzake de subsidiëring van nieuw Thialf in 2013?

Ontwikkelingen op dit thema

In 2013 heeft de provincie Fryslân besloten – evenals medeaandeelhouder gemeente Heerenveen - een forse financiële bijdrage te leveren aan de ombouw van het bestaande ijsstadion tot een 'Nieuw Thialf'. Daartoe was een businessplan opgesteld. De daaropvolgende jaren is echter gebleken, dat het vernieuwde ijsstadion aanzienlijke verliezen leed die niet alleen te verklaren zijn uit toevallige omstandigheden. Dat heeft ertoe geleid, dat in 2019 een onderzoek gedaan is door LaGroup. Uit dat onderzoek blijkt, dat sommige prognoses uit 2013/2016 nauwelijks onderbouwd waren en dat er forse verschillen zitten tussen de prognoses en de feitelijke realisatie. De Friese Staten hebben in juni 2020 een bijdrage ter beschikking gesteld voor een reddings- en herstructureringsplan.

In het onderzoek van LaGroup is niet de besluitvorming door de provincie geanalyseerd. Provinciale Staten van Fryslân hebben de Noordelijke Rekenkamer vervolgens unaniem verzocht specifiek daar onderzoek naar te doen. De drie Friese leden van de Raad van Advies en de rekenkamer hebben op 30 september 2020 overlegd over de bedoelingen die de Staten met het onderzoek(svoorstel) hebben en de aandachtspunten. Duidelijk is, dat de Staten vooral willen leren van de fouten die – wellicht – gemaakt zijn. Tevens is in het gesprek de situatie geschetst waarin de provincie Fryslân in 2013 tot de forse investering in het ijsstadion is gekomen: landelijke discussies over (de locatie van) een internationaal ijsstadion in Nederland. Ook is duidelijk geworden, dat er geen behoefte is aan het – nogmaals – beoordelen van het businessplan uit 2013 (dat is al door LaGroup gedaan).

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

NB. De vragen die namens Provinciale Staten geformuleerd zijn, zijn enigszins geherformuleerd.

1. Op welke informatie is de besluitvorming van zowel GS als PS in 2013 over de investering in ijsstadion Thialf gebaseerd?
2. Zijn de onvolkomenheden in het businessplan die LaGroup in 2019 vond, destijds gesignaleerd? Zo ja, wat is daar mee gedaan en waarom is er op die manier mee omgegaan? In hoeverre was sprake van 'wishful thinking'?
3. Gesteld dat de informatievoorziening onder de maat was, welke invloed heeft dat gehad op de besluitvorming?
4. Hoe alert hebben GS en PS zich opgesteld?
5. Zijn de rollen van GS en PS goed uit de verf gekomen?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

Provinciale Staten hebben besloten tot dekking van een reddings- en herstructureringsplan. Het is aannemelijk, dat de provincie – als aandeelhouder – zich daarna de vraag moet stellen of zij blijvend wil bijdragen aan de exploitatie van het ijsstadion. Daarnaast is het zinvol te leren van zaken die niet gaan zoals verwacht, zeker ook als er een aanzienlijke hoeveelheid publieke middelen mee gemoeid is.

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

- Beschrijving van de formele rollen van de afzonderlijke provinciale bestuursorganen, gelet op de provinciale positie als aandeelhouder van Thialf.
- Dossieronderzoek: beschrijving van de feitelijke rollen van GS en PS in dezen.
- Dossieronderzoek naar het businessplan dat in 2013 ten grondslag lag aan de besluitvorming over de provinciale bijdrage en – aanvullend - interviews met de opstellers daarvan.
- Interviews met de onderzoekers van LaGroup (indien mogelijk: het lijkt erop dat het bureau per 01/08/2020 gestopt is).
- Interviews met de desbetreffende vakambtenaren.
- Interviews met de verantwoordelijke gedeputeerden
- Groepsgesprekken met Statenleden over de vraag hoe zij over de besluitvorming in dezen denken.

Vorm van presentatie resultaten

Gelet op de uitdrukkelijke wens van de Staten om te leren van het verleden, ligt het voor de hand in gesprek te gaan over de beste vorm van rapporteren. Vooralsnog:

- Kernachtige brief waarin de Noordelijke Rekenkamer aangeeft wat er beter kan in de besluitvorming.
- Onderliggend feitelijke rapport.
- Groepsgesprek – vorm nader te bespreken - met Statenleden met als thema: hoe kan het – gelet op de resultaten van het onderzoek - voortaan beter?

Te overwegen valt de brief en het onderliggende feitenrapport pas na het groepsgesprek met de Statenleden openbaar te maken. Anders gezegd: de traditionele presentatie van de resultaten aan Statenleden krijgt het karakter van een groepsgesprek.

De Staten zouden er erg bij gebaat zijn, als de Noordelijke Rekenkamer dit onderzoek medio 2021 afrondt.

C3. Groningen. Informatievoorziening Ringweg-Zuid Groningen

Kernvraag

In hoeverre is de informatievoorziening met betrekking tot de besluitvorming over de Zuidelijke Ringweg van de stad Groningen vanuit Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten en de burgers afdoende (congruent) geweest?

Ontwikkelingen op dit thema

In januari 2016 werd besloten tot het aanpakken van de Zuidelijke Ringweg. In 2021 moesten de werkzaamheden afgerond zijn. Al bij de aanvang van de werkzaamheden kwam een aantal problemen aan het licht dat het proces in z'n geheel vertraagde en waardoor de kosten van de aanpak van de Ringweg veel hoger kwamen te liggen dan vooraf begroot. Eén van die problemen was dat het bedrijf dat de werkzaamheden uitvoerde failliet ging. Het duurde lang voordat er een akkoord bereikt werd wie de meerkosten ging betalen. De afronding van de werkzaamheden is nu gepland voor 2024. Andere projecten, zoals het plan voor de Nedersaksenlijn, zijn onzeker door de kostenoverschrijding.

Er wordt door verschillende partijen, waaronder gemeente en Provinciale Staten, gesteld dat de communicatie en informatievoorziening over de besluitvorming omtrent de aanpak van de Zuidelijk Ringweg niet goed verloopt. Er is volgens de gemeente en omwonenden van de Ringweg te weinig gecommuniceerd over de besluitvorming omtrent de werkzaamheden en de (mogelijke) consequenties daarvan op de directe omgeving van de Ringweg. Ook zou informatie over de besluitvorming niet verstrekt zijn die wel verstrekt had moeten worden.¹⁰

Te onderzoeken elementen, voorlopige deelvragen

1. Besluitvorming: hoe is de besluitvorming van de werkzaamheden tot stand gekomen? Wie heeft wat besloten, wie is daarover geïnformeerd en met wie is waarover gecommuniceerd?
2. Informatievoorziening algemeen: hoe is de informatievoorziening over de besluitvorming van de Zuidelijke Ringweg? Welke informatie had verstrekt moeten worden? Welke informatie is daadwerkelijk verstrekt en aan wie?
3. Informatievoorziening vertraagde werkzaamheden: op welke manier is de informatievoorziening over het uitlopen van de werkzaamheden ingevuld? Is hierover congruent geïnformeerd?

Actuele relevantie voor provinciale politiek en democratie

- Hoge kosten door vertraging en communicatieproblematiek
- Transparantie en openbaarheid van de provincie

Aanpak van het onderzoek, onderzoeksmethoden

- Uiteenzetten van het procesverloop en informatievoorziening van de besluitvorming en de werkzaamheden aan de Zuidelijke Ringweg door middel van dossier- en literatuuronderzoek. Met name de nadruk leggen op de informatievoorziening die bekend is en in kaart brengen wat verstrekt had moeten worden door GS (actieve en passieve informatieplicht).
- Interview(s) met verantwoordelijken bij de provincie over het proces en met name de informatievoorziening.
- Interview(s) met omwonenden van de Ringweg over hun rol in het proces en ook over de informatievoorziening.

Vorm van presentatie resultaten

- Onderzoeksrapport + info graphic
- Presentatie van de belangrijkste bevindingen exclusief voor Statenleden
- Toelichting in Statencommissies

¹⁰ O.a. gebaseerd op volgende:

<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/721816/Meerdere-grote-projecten-onzeker-door-kostenoverschrijding-Ring-Zuid>

<https://www.rtvnoord.nl/ringweg>

<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/199343/Er-is-een-communicatieprobleem-rondom-de-zuidelijke-ringweg>

D. TERUGBLIKONDERZOEK

'Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving', juni 2016.