TERUGBLIK

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

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 3 september 2014

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

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 Drenthe" 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 Drenthe

Provincie Drenthe

Noordelijke Rekenkamer

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 16
2.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd 16
2.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd 17

De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland 19
3.1 Inleiding 20
3.2 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen 20
3.3 Bestuurlijke reactie 22
3.4 Besluitvorming 24
3.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd 25
3.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd 28

Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking? 30
4.1 Gedeputeerde Staten onderschrijven de aanbevelingen van de Rekenkamer 31
4.2 Aansluiten bij bestaande trends in beleid 32
4.3 Een goede timing 34
4.4 Kennis om de aanbeveling uit te voeren 35
4.5 Ander onderzoek ondersteunt de aanbeveling van de NRK 36
4.6 Er is een duidelijke opdracht en de Staten controleren de uitvoering 38
4.7 Samenvatting 39
Literatuur 40

Bestuurlijke reactie 42
5.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe 43

Bijlagen 46
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden 47
Bijlage 2 Lijst met afkortingen 48
Bijlage 3 Persberichten 49
Bijlage 4 Een analysekader voor doorwerking 53

Samenvatting

Samenvatting

In 2008 publiceert de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek over toerisme en recreatie in Drenthe en in 2011 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 Drenthe en welke factoren kunnen deze verandering of het ontbreken daarvan verklaren?

Hoewel Gedeputeerde Staten het niet eens zijn met alle bevindingen van de Rekenkamer, hebben zij overwegend positief gereageerd op de aanbevelingen. Er heeft een discussie over de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer plaatsgevonden 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. Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben Provinciale Staten in hoge mate betrokken bij het ontwikkelen van het nieuwe plattelandsbeleid. Daarbij is verwezen naar een aantal aanbevelingen, maar een totaaloverzicht ontbreekt.

In beide onderzoeken is bijna de helft van de aanbevelingen (47%) inmiddels nagevolgd. De Rekenkamer concludeert dat het onderzoek naar toerisme en recreatie (2008) een geringe doorwerking heeft gehad. In de provincie Drenthe heeft een van de vijf aanbevelingen over recreatie en toerisme geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering. De aanbevelingen uit het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het platteland (2011) hebben meer navolging gekregen. Zeven van de twaalf aanbevelingen zijn nagevolgd en het is de verwachting dat bij het ingaan van de nieuwe planperiode voor plattelandsbeleid begin 2015 nog enkele aanbevelingen zullen doorwerken. 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 nemen over de uitvoering van de aanbevelingen en zo een opdracht aan Gedeputeerde Staten geven, 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. Met name de aanbevelingen van de Commissie-van Dijk hebben in Drenthe de doorwerking van de Rekenkameraanbevelingen versterkt. 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 waaraan 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 provincie 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 komen 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. 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 Drenthe 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.

Inleiding

1

Inleiding

1.1 Achtergronden van het onderzoek

In 2008 publiceert de Noordelijke Rekenkamer een onderzoek over toerisme en recreatie in Drenthe.[1] Het betreft een onderzoek naar de subsidieverstrekking die tot doel heeft de recreatie en het toerisme op het platteland van de provincie 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 deze vragen te beantwoorden, 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 Drenthe 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 Drenthe*, 21 februari 2008.

2 Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal-economische vitalisering van het Drentse 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 ver-

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

anderen. Er is 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 volledige. 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 zeventien 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. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewden. Er is gekozen voor een terughoudende insteek: pas wanneer uit dossierstukken, interviews of andere gegevens aannemelijk is geblevendat 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 sociaaleconomische 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 wetenschablz. 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 Drentse 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.

Toerisme & recreatie

2

Toerisme & recreatie

2.1 Inleiding

Begin 2008 publiceert de Noordelijke Rekenkamer het rapport *Toerisme en recreatie in Drenthe*.[8] In paragraaf 2.2 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven.[9] Vervolgens wordt in de paragrafen 2.3 en 2.4 beschreven hoe de provincie daarop heeft gereageerd en welke besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. Daarna wordt in de paragrafen 2.5 en 2.6 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 heeft waardering voor de integrale gebiedsgerichte aanpak van de toeristische projecten. In de meeste gevallen vindt een zorgvuldige belangenafweging conform de Algemene wet bestuursrecht plaats, al constateert de Rekenkamer dat het economische belang onderbelicht blijft ten opzichte van het natuurbelang. Ook stelt de Rekenkamer vast dat de provincie Drenthe geen specifiek toeristisch beleid heeft vastgesteld. De Rekenkamer constateert verder dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de toeristische projecten stelselmatig zijn overschat om zo te kunnen voldoen aan de eisen van het Europese beleid. De provincie Drenthe beschikt weliswaar over veel toeristisch cijfermateriaal, maar niet over een deugdelijk monitoringssysteem aan de hand waarvan zij de werkelijke werkgelegenheidseffecten van de bekostigde projecten kan monitoren. Hierdoor mist zij informatie om (waar nodig) te sturen. De Rekenkamer doet op grond van deze bevindingen de volgende vijf aanbevelingen.[11]

8 Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Drenthe*, 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 blz. 8.

11 Daarbij moet worden aangetekend dat de Rekenkamer geen conclusie heeft getrokken over het actualiseren van bestemmingsplannen, maar hier wel een aanbeveling over doet.

Tabel 2 Overzicht van aanbevelingen over toerisme en recreatie

1. *De voornemens in het omgevingsplan om te zetten in toeristisch beleid en bijbehorende maatregelen die toegesneden zijn op de diversiteit in de toeristische sector.*

2. *Bij gemeenten er op aan te dringen dat deze voortvarend de actualisatie van de bestemmingsplannen ter hand nemen zodat ondernemers in de toeristische sector over de meest actuele informatie beschikken.*

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

Gedeputeerde Staten van Drenthe reageren niet op de conclusies van het onderzoek. Wel reageren zij in hoofdzaak op de aanbevelingen van de Rekenkamer. In beginsel onderschrijven Gedeputeerde Staten alle aanbevelingen; een aantal daarvan nemen zij direct over. Zo zeggen zij toe de samenwerking met betrokken organisaties voort te zetten en in samenwerking met het hoger onderwijs een visie op toerisme te gaan maken.

Over het actualiseren van bestemmingsplannen leggen Gedeputeerde Staten de verantwoordelijkheid in beginsel bij de gemeenten, maar zij zeggen toe waar nodig op bestuurlijk en ambtelijk niveau aan te dringen op actualisatie.

Bij de aanbeveling over de berekeningsmethodiek van de werkgelegenheid zeggen Gedeputeerde Staten dat zij dit ter harte nemen, maar zij benadrukken tevens dat maatwerk nodig blijft. De Terpmethodiek blijft uitgangspunt en dat was volgens de provincie de afgelopen vijf jaar al de praktijk. Het monitoren van projecten vinden Gedeputeerde Staten een vanzelfsprekende eis. Zij benadrukken echter dat nauwkeurige vaststelling van resultaten vaak lastig is. De aanvrager zal worden gevraagd een schatting te geven van de verwachte effecten en er zullen afspraken worden gemaakt over het moment waarop wordt gepeild wat de kwantitatieve effecten van het project zijn en wanneer de resultaten van het project onder een kritische grens komen. Deze werkwijze is gebaseerd op het rapport *Regels op Koers*. Dit is een rapport dat vooral vermindering van de bureaucratische last tot doel heeft.

Ten slotte zijn Gedeputeerde Staten positief over de aanbeveling de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verhogen. De Noordelijke provincies gaan voor de periode 2008–2011 een nieuwe verbintenis aan met Instituut Service

Management (ISM) en bekijken dan in hoeverre de opmerkingen van de Rekenkamer aanleiding geven om de aanpak en invulling van Toerdata bij te stellen.

2.4 Besluitvorming over de aanbevelingen

In Drenthe wordt het debat over het onderzoek op 16 april 2008 gevoerd in de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie. De Statenleden zijn van mening dat Gedeputeerde Staten een visie op het toeristisch beleid op papier moeten zetten. Verder hechten zij aan betrouwbaar toeristisch cijfermateriaal en realistisch ingeschatte werkgelegenheidseffecten. Daarbij zou de Terpmethodiek uitgangspunt moeten zijn. Het belang van actualisatie van bestemmingsplannen wordt bovendien benadrukt. Ten slotte merken enkele Statenleden op dat Gedeputeerde Staten niet de conclusies, maar wel de aanbevelingen zouden overnemen. De gedeputeerde stelt dat hij de conclusies ***wel*** onderschrijft. Gedeputeerde Staten erkennen dat de belangenafweging scherper kan. Zij zeggen toe een visie op toerisme en recreatie te ontwikkelen die de commissie binnen een jaar krijgt voorgelegd. Bovendien zal worden nagegaan of aanpassingen bij Toerdata Noord moeten plaatsvinden teneinde betrouwbare cijfers te krijgen.

Het onderzoek is niet meer in de plenaire vergadering van Provinciale Staten geagendeerd geweest. Provinciale Staten hebben niet, bijvoorbeeld door aanbevelingen over te nemen, een kaderstellend besluit over de aanbevelingen genomen. Hierdoor hebben zij Gedeputeerde Staten geen formele 'opdracht' gegeven de aanbevelingen uit te voeren.

Daarnaast is het rapport schriftelijk behandeld door het Algemeen Bestuur (AB) van SNN. Het ging met name om de constatering dat er telkens spanning leek te zitten tussen de voorspelde werkgelegenheidsgroei en het daadwerkelijk gecreeerde aantal banen. Een Algemeen Bestuurslid heeft de vraag gesteld hoe SNN daar nu mee omgaat. Volgens het Dagelijks Bestuur (DB) van SNN worden sommige aanbevelingen nu toegepast. Het Dagelijks Bestuur benadrukt dat uitstralings- en termijneffecten lastig meetbaar zijn en dat niet alles geforceerd onder één noemer kan worden gebracht. Een kritiek die het Dagelijks Bestuur van SNN op het Rekenkameronderzoek heeft geuit is dat relatief jonge projecten zijn beoordeeld en dat de Rekenkamer geen dossieronderzoek bij SNN heeft gedaan.[12] Dit laatste kritiekpunt van het Dagelijks Bestuur van SNN is onjuist. De Rekenkamer heeft destijds wel kennis genomen van alle relevante projectdossiers bij SNN.[13]

2.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd

Van de vijf aanbevelingen die in het onderzoek naar recreatie en toerisme zijn gedaan, heeft alleen de aanbeveling om de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren tot veranderingen geleid die zijn terug te voeren op het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. De provincie is in 2011 overgestapt

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

13 Dit blijkt uit het onderzoeksdossier van de Noordelijke Rekenkamer.

van *Toerisme in cijfers*[14] naar de systematiek van *De toerisme monitor*[15] waarbij toerismecijfers minder hoeven te worden bijgesteld. In 2012 heeft de provincie Drenthe het contract met Toerdata beëindigd. Zij heeft het onderzoeksbureau *De Afdeling Onderzoek* gecontracteerd en publiceert in de daarop volgende jaren het rapport *Feiten en Cijfers Vrijetijdseconomie Drenthe*.[16]

De reden van het beëindigen van het contract is dat Toerdata geen cijfers op het gewenste abstractieniveau kan leveren. De reden van de provincie om voor de andere cijfers te kiezen, is dat zij grote waarde hecht aan een vergelijking met landelijke cijfers en ontwikkelingen en benchmarking met 'concurrerende' provincies (Friesland, Overijssel, Gelderland en Limburg). De landelijke bronnen bieden deze mogelijkheid en *De Afdeling Onderzoek* vat deze bronnen jaarlijks samen tot een rapport. Dit onderzoek is gekoppeld aan motivatieonderzoek. Het bevat een segmentatie op basis van leefstijl, wat wordt uitgewerkt in kleuren voor verschillende typen recreanten.

Noch de Toerdatacijfers, noch de landelijke cijfers (CVO, CVTO, CBS) bieden de mogelijkheid tot koppeling aan projecten. De Rekenkamer constateert dat de gebruikswaarde van de cijfers als sturingsinformatie door deze ontwikkelingen nauwelijks is toegenomen.

2.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd

De overige vier aanbevelingen zijn niet nagevolgd. Een contextuele verschuiving is de trend om minder beleid(snota's) te produceren. De provincie heeft daarom geen afzonderlijk toerismebeleid opgesteld. Bovendien is de provincie het toeristisch beleid meer gaan zien als een onderdeel van het (algemeen) economisch beleid.[17] Wel heeft de provincie de visie *Ruimte voor kwaliteit toekomstvisie toerisme in Drenthe 2020*? laten opstellen door de toeristische sector.[18] Uit bovengenoemde visie is in 2009 de Drentse Agenda voor Recreatie en Toerisme 2009 –2013 (DART) voortgevloeid.[19] In 2010 hebben Provinciale Staten de Drentse economische beleidsagenda vastgesteld, die vervolgens door Gedeputeerde Staten is uitgewerkt in het Kader voor Economische Investeringen (KEI).[20] Het uitvoeringsprogramma DART heeft een plek in het KEI gekregen. Het DART is echter op te vatten als een agenda en niet als door Provinciale Staten vastgesteld beleid.

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

15 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.

16 M. Wagenaar, *Feiten en cijfers vrijetijdseconomie Drenthe 2012*, Assen: Provincie Drenthe 2012 en M. Wagenaar, *Feiten en cijfers vrijetijdseconomie Drenthe 2013*, Assen: Provincie Drenthe 2013.

17 Het toerisme- en recreatiebeleid is daarom omgedoopt tot 'vrijetijdseconomie'.

18 Toeristisch Recreatief Drenthe en Stenden Hogeschool, *Ruimte voor kwaliteit, toekomstvisie toerisme in Drenthe 2020, bouwstenen voor ruimtelijk beleid in de provincie Drenthe*, Toeristisch Recreatief Drenthe en Stenden Hogeschool 2008.

19 Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Drentse Agenda Recreatie en Toerisme 2009–2013*, Assen: Provincie Drenthe 2009.

20 Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Kader voor Economische Investeringen (KEI) 2013*, Assen: Provincie Drenthe 2013.

De provincie heeft geen specifieke inspanningen verricht om de actualisatie van bestemmingsplannen door gemeenten te bespoedigen. Gemeenten hebben hun bestemmingsplannen weliswaar grootscheeps geactualiseerd, maar dit is volledig toe te schrijven aan de nieuwe Wet ruimtelijk ordening (Wro) die per 1 juli 2008 in werking is getreden.[21]

Effectmeting van toeristische projecten vindt de provincie lastig. Er wordt van de subsidieaanvrager verwacht dat deze ex ante een inschatting maakt van de werkgelegenheidseffecten. De provincie maakt ter controle van de aanvragen gebruik van een tool die door het adviesbureau EIM voor SNN is ontwikkeld. Voor de vaststelling van de subsidie legt de provincie weinig rapportageverplichtingen op. Monitoring van effecten vindt plaats op sectorniveau door middel van algemene werkgelegenheidscijfers, waardoor de koppeling tussen ex ante ramingen en ex post realisatie van werkgelegenheid nog steeds niet wordt gemaakt.

[21] Deze wet verplicht gemeenten hun bestemmingsplannen iedere 10 jaar te actualiseren. Bovendien stelt de wet een sanctie in het vooruitzicht voor gemeenten die deze actualisatie niet tijdig doorvoeren (art. 3.1 lid 4 Wro).

De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland

3

De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland

3.1 Inleiding

In 2011 publiceert de Rekenkamer het rapport *De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland*.[22] In paragraaf 3.2 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven.[23] Vervolgens wordt in de paragrafen 3.3 en 3.4 beschreven hoe de provincie daarop heeft gereageerd en welke besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. Daarna wordt in de paragrafen 3.5 en 3.6 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 het beleid van de provincie Drenthe dat gericht is op de sociaal-economische vitalisering van het platteland onoverzichtelijk is. Het omvat verschillende beleidsterreinen: zorg, toerisme en recreatie, landschap en cultuur(historie). Definities van begrippen als *leefbaarheid* en *sociaal-economische vitalisering* ontbreken. De doelen zijn zo ruim geformuleerd dat onduidelijk blijft wat de provincie wil bereiken en welke prioriteiten zij heeft. De Rekenkamer constateert daarnaast een grote bestuurlijke drukte op het platteland. De samenhang tussen de diverse activiteiten op het platteland is niet helder en het blijft onduidelijk in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan de doelen. Verder constateert de Rekenkamer dat de provincie de sociaal-economische knelpunten per gebied onvoldoende in kaart heeft gebracht, waardoor zij niet in staat was de specifieke problemen te vertalen in maatregelen en de omvang van de middelen die geïnvesteerd worden af te stemmen op de urgentie van de problemen. De criteria voor de selectie van plattelandsprojecten zijn dan ook zeer algemeen geformuleerd. Hierdoor kan geen regionaal maatwerk worden geboden. Daarbij hanteert de provincie geen rangschikkingsprocedure om nut en noodzaak van projecten te kunnen vergelijken. De Reken-

22 Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland*, 28 maart 2011.

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

kamer concludeert daarom dat de selectieprocedure voor plattelandsprojecten niet doeltreffend is. Tot slot stelt de Rekenkamer dat ook financieel gezien de provincie geen maatwerk biedt. De Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van het feit dat voor de sociaal-economisch zwakkere gebieden Veenkoloniën en Zuidoost Drenthe – ondanks de LEADER-status van dit laatste gebied – per inwoner en per hectare minder subsidie beschikbaar is dan voor de gebieden die er sterker voorstaan. De algemene conclusie van de Rekenkamer is dat de provincie Drenthe in haar plattelandsbeleid en de uitvoering daarvan geen duidelijke keuzes maakt waardoor subsidies niet daar terecht komen waar de noden het hoogst zijn en regionaal maatwerk slechts een beperkte invulling krijgt.

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek 12 aanbevelingen geformuleerd.

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

Aanbevelingen plattelandsbeleid

1. *De begrippen* leefbaarheid *en* sociaal-economische vitalisering *duidelijk te definiëren en af te bakenen aangezien deze begrippen de grondslag vormen voor het verlenen van plattelandssubsidie;*

2. *De lokaal-economische knelpunten in kaart te brengen. Deze analyse kan gebruikt worden als ijkpunt (nulmeting) om na verloop van tijd zicht te krijgen op het resultaat van het gevoerde beleid en om maatregelen en middelen gericht te kunnen inzetten;*

3. *De gesignaleerde knelpunten te vertalen in maatregelen, de ernst van de gesignaleerde knelpunten vast te stellen en deze te vertalen in een prioritering in maatregelen en middelen, zodat een doeltreffender verdeling van middelen mogelijk is en regionaal maatwerk kan worden geleverd;*

4. *De relatie tussen de diverse beleidsdocumenten en –terreinen die betrekking hebben op (de sociaal-economische vitalisering van) het platteland aan te geven zodat duidelijk is wat het verband is tussen de diverse activiteiten op het platteland op het gebied van toerisme en recreatie, zorg, cultuur, welzijn, landschap, MKB, voorzieningen etc.;*

Aanbevelingen plattelandsregio's/gebiedsgerichte aanpak

5. *Het aantal regelingen en commissies die zich richten op het platteland te beperken om bestuurlijke drukte te verminderen – in lijn met het voornemen van de provincie om een onderzoek te starten naar de vereenvoudiging van de overlegstructuren voor het landelijk gebied en het aantal gebieden naar drie terug te brengen;*

6. *De afbakening van gebieden te baseren op de aard, omvang en vergelijkbaarheid van de regionaal-economische problematiek zodat de toedeling van middelen afgestemd wordt op de aard, omvang en urgentie van de regionale sociaal-economische problematiek;*

7. *Een expliciete en onderbouwde keuze te maken tussen top-down sturing en bottom-up aanpak, zodat enerzijds gegarandeerd is dat de provinciale doelen gehaald worden en regionaal maatwerk geboden wordt en anderzijds lokale groeperingen en plattelandsbewoners hun bijdrage kunnen leveren aan de plattelandsprojecten;*

8. *De gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven, zoals de provincie al heeft besloten in haar reactie op de Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe. De Rekenkamer acht dit een belangrijke stap in het scheppen van voorwaarden die gebiedsgericht regionaal maatwerk en een aanpak van onderop mogelijk maken;*

Aanbevelingen plattelandsprojecten

9. *Er op toe te zien dat gebiedscommissies en de adviescommissie selectiecriteria gebruiken die verband houden met de knelpunten en prioritering in maatregelen zodat die plattelandsprojecten geselecteerd kunnen worden die het beste aansluiten bij de lokale sociaal-economische problematiek;*

10. *Voor de afhandeling van de subsidieaanvragen een keuze te maken tussen het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' of een voorrangsregeling. Daardoor wordt voor subsidieaanvragers en –beoordelaars inzichtelijk binnen welk kader een subsidieaanvraag gehonoreerd of afgewezen en kan een doeltreffende selectie tot stand komen van plattelandsprojecten die bijdragen aan het oplossen van regionale knelpunten;*

Aanbevelingen verantwoording, sturing en monitoring

11. *Te zorgen voor informatie over resultaten en effecten van plattelandsprojecten om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid, om tijdig te kunnen bij sturen en om op een controleerbare wijze verantwoording te kunnen afleggen over bestede middelen.*

12. *Concrete en eenduidige doelen voor het thema* sociaal-economische vitalisering *te formuleren zodat bijsturing en evaluatie van het beleid mogelijk zijn en zodat Provinciale Staten hun controlerende taak ten aanzien van de uitvoering van het plattelandsbeleid kunnen uitvoeren.*

3.3 Bestuurlijke reactie

Gedeputeerde Staten van Drenthe geven aan dat zij het voor groot deel niet eens zijn met de hoofdconclusie van de Rekenkamer. Zij delen niet de conclusie met betrekking tot het gebrek aan keuzes en maatwerk waardoor subsidies niet terecht komen waar de noden het hoogst zijn. Om de projectontwikkeling van de grond te krijgen, heeft de provincie aan het begin van het programma gekozen voor een bottom-up benadering zonder beperkingen. Omdat er in het beginstadium voldoende middelen waren, zijn deze niet van te voren over de gebieden verdeeld. De provincie heeft de gebieden alle vrijheid gegeven om de projectontwikkeling op gang te brengen. De provincie meent hiermee de bottom-up aanpak optimaal vormgegeven te hebben (aanbeveling 7). Dat de aanpak succesvol was, leidt de provincie af uit het feit dat de middelen al snel verplicht waren. Toen bleek dat de projectontwikkeling goed van de grond kwam, heeft de provincie in 2010 besloten dat meer sturing gewenst was. Om die reden heeft zij in 2010 een specifieker beleidskader vastgesteld. Verder heeft zij in 2010 een onafhankelijke commissie (Visitatiecommissie Drenthe, ook wel commissie-van Dijk geheten) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van gebiedsgericht werken. Deze commissie heeft conform de verwachting een scherpere prioritering en een betere sturing aanbevolen. De provincie geeft aan te werken

aan de implementatie van de aanbevelingen uit dat onderzoek. Het verminderen van bestuurlijke drukte – zoals ook door de Rekenkamer is geconstateerd – wordt daarbij ook meegenomen (aanbeveling 5).

Verder wijst de provincie er op dat zij op meerdere terreinen beleid voert om achterstanden aan te pakken[24] en dat alleen in samenhang daarmee een oordeel kan worden gegeven over de effectiviteit van het plattelandsbeleid (aanbeveling 11). Over de complexiteit en versnippering van het beleid op het gebied van sociaal-economische vitalisering van het platteland merkt de provincie op dat zij bewust geen schotten heeft geplaatst tussen de beleidsvelden Plattelandsontwikkeling, Landbouw, Recreatie en Toerisme, Landschap en Cultuurhistorie (aanbeveling 4).

Ten slotte stelt de provincie er bewust voor gekozen te hebben om ook andere dan sociaal-economisch zwakkere regio's prioriteit te geven (aanbeveling 3 en 6). Zij geeft aan dat het in haar opvatting aan de gemeenten is om bewoners en lokale groeperingen bij de uitvoering te betrekken. De provincie heeft een regierol, de gemeenten hebben de hoofdrol bij de uitvoering (aanbeveling 8).

Gedeputeerde Staten delen wel de opvatting van de commissie-van Dijk en van de Noordelijke Rekenkamer, dat een scherpere prioritering en sturing die meer aansluit bij de regionale problemen, noodzakelijk zijn. Gedeputeerde Staten nemen de aanbevelingen over die betrekkingen hebben op het aanbrengen van meer focus in gebiedsopgaven en gebiedsprogramma's (aanbeveling 3) en voldoende committment van partijen aan die opgaven en programma's. De aanbevelingen over de organisatie van de plattelandsgebieden liggen volgens Gedeputeerde Staten in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie van Dijk (aanbevelingen 5 en 8). Gedeputeerde Staten nemen deze over evenals de aanbevelingen over plattelandsprojecten (aanbevelingen 9 en 10). De aanbevelingen over monitoring en sturing (aanbevelingen 11 en 12) worden overgenomen met inachtneming van een aantal opmerkingen. Het is volgens de provincie niet verwonderlijk dat de beleidsevaluatie voor de lange termijn niet van de grond is gekomen omdat nog maar weinig projecten zijn afgerond en langetermijneffecten daardoor nog niet meetbaar zijn. De provincie is wel van plan de effecten van het beleid te evalueren. De monitoring op korte termijn wordt uitgevoerd door DLG onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. De provincie merkt verder op dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de monitoring en evaluatie van de Impulsprojecten. Verder geeft de provincie aan dat de informatievoorziening over het totale pMJP via de normale planning & controlcyclus verloopt. Daarnaast rapporteren Gedeputeerde Staten via PEIL-rapportages aan de Staten. Ook hebben de Staten in 2010 een Mid Term Review ontvangen over de voortgang van het pMJp.

Gedeputeerde Staten gaan niet in op de aanbevelingen om de begrippen *leefbaarheid* en *sociaal-economische vitalisering* te definiëren (aanbeveling 1), om de lokaal-economische knelpunten in kaart te brengen (aanbeveling 2) en om de afbakening van de plattelandsgebieden te baseren op de aard en omvang van de sociaal-economische problemen (aanbeveling 6).

24 De provincie noemt in dit verband investeringen in landbouw, recreatie en toerisme, landschap en cultuurhistorie en investeringen via de sociale agenda en het aanpakken van onderwijsachterstanden.

3.4 Besluitvorming

Het Rekenkamerrapport is besproken in de Statencommissie Omgevingsbeleid.[25] De gedeputeerde geeft daar aan dat het aantal plattelandsgebieden tot drie zal worden teruggebracht, dat scherpere agenda's zullen worden opgesteld, ook in financiële zin en dat er een betere prioritering zal worden aangegeven. Gedeputeerde Staten zeggen toe criteria te ontwikkelen voor regionale gebiedsagenda's in het kader van de uitwerking van de omgevingsvisie.

Het Rekenkameronderzoek is niet besproken in een vergadering van Provinciale Staten. Provinciale Staten hebben geen besluit genomen over de aanbevelingen. Hierdoor hebben zij Gedeputeerde Staten geen formele 'opdracht' gegeven de aanbevelingen uit te voeren.

De uitkomsten van het Rekenkameronderzoek zijn door de voorzitter van de LAG's /gebiedscommissies toegelicht in de LAG's/gebiedscommissies. Inhoudelijk is niet gediscussieerd over het rapport. De LAG's/gebiedscommissies herkenden zich voor een groot deel in de conclusies maar onderschreven niet alle bevindingen.[26]

Op 19 september 2012 is er in de Staten gedebatteerd over de vitalisering van het platteland. Uitgangspunt was hierbij de motie Sociaaleconomische vitalisering van het platteland en Versterking van het landelijk gebied, die in 2010 door Provinciale Staten is aangenomen.[27] Daarin verzoeken Provinciale Staten om middelen beschikbaar te stellen voor enkele onderdelen van de sociaal-economische vitalisering van het platteland, de versterking van het landelijk gebied en voor de uitvoering van de 'krimpnotitie'. Aanleiding voor de motie was de onzekerheid over de financiering van het pMJP/ILG voor de periode tot 2013 en daarna en over de Europese financiering voor het regionale beleid van het landelijke gebied.[28] Een uitkomst van het debat is dat er een Kadernotitie Vitaal Platteland moet worden opgesteld. Deze was in maart 2013 gereed.[29] Hierin is het nieuwe plattelandsbeleid beschreven. Het plan is om het Drentse platteland vitaal te houden via twee lijnen: door het ondersteunen van lokale bottom-up initiatieven (de subsidieregeling Dorpsinitiatieven) en door een geconcentreerde aanpak. De eerste lijn betreft lokale projecten in geheel Drenthe. De tweede lijn concentreert zich op Zuidoost-Drenthe en het gebied rond Hoogeveen. Daar is sprake van een stapeling van problemen (sociaaleconomisch, ruimtelijk en demografisch). In een

25 Vergadering Statencommissie Omgevingsbeleid 11 mei 2011.

26 Antwoord per mail op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 4 juni 2014.

27 Op 8 juli hebben Provinciale Staten bij de behandeling van Statenstuk 2010–438 Voorjaarsnota 2010 de motie M2010-28 Sociaaleconomische vitalisering van het platteland en Versterking van het landelijk gebied aangenomen.

28 Ook het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Europe 2020, het Regeerakkoord, de realisatie van de commissie-van Dijk en de bijbehorende beleidsreactie zijn van invloed geweest op de uitwerking van de motie.

29 Voor de Kadernotitie Vitaal Platteland is ondermeer gebruikt gemaakt van de resultaten van de gebiedsagenda's Drenthe, die op 14 maart 2013 zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten, en op 27 maart aan Provinciale Staten zijn toegezonden.

brief[30] geven Gedeputeerde Staten een extra toelichting op de keuze voor de concentratie op dit gebied. In de brief geven Gedeputeerde Staten aan dat zij kennis hebben genomen van de kritiek vanuit de Noordelijke Rekenkamer in 2011 dat vanuit sociaaleconomisch perspectief in de vorige periode te weinig middelen in dit gebied zijn terecht gekomen. Beleid en uitvoering moeten dus aansluiten bij de geconstateerde knelpunten en daar moeten de middelen op worden ingezet, aldus Gedeputeerde Staten.

3.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd

Van de 12 aanbevelingen zijn er 7 nagevolgd. Daarbij zullen er nog twee worden nagevolgd met de start van de nieuwe LEADER-periode; deze worden besproken in de volgende paragraaf.

De Rekenkamer heeft de provincie aanbevolen de lokaal-economische knelpunten in kaart te brengen (aanbeveling 2). De provincie heeft dat gedaan. Dat blijkt daaruit dat zij het bureau Companen heeft gevraagd een SWOT-analyse uit te voeren van het LEADER-gebied Zuidoost-Drenthe.[31] Deze analyse heeft de kapstok gevormd voor de 'geconcentreerde aanpak'. In de Kadernotitie Vitaal Platteland wordt als argument voor de keuze van de gebiedsgerichte aanpak verwezen naar het Startdocument Bevolkingsdaling[32] waarin Zuidoost-Drenthe is aangemerkt als het meest urgent. Geconstateerd is dat deze regio te maken heeft met een sterke vergrijzing en ontgroening, een afnemende beroepsbevolking en op termijn te maken krijgt met een daling van het aantal huishoudens. De verwachting is dat de sociaal-economische structuur van het gebied hierdoor verder zal verzwakken. Een ander argument voor de focus op Zuidoost-Drenthe zijn de resultaten van de gesprekken die gevoerd zijn in de drie gebieden in het kader van de regionale samenwerkingsagenda's.

De aanbeveling om de toedeling van middelen af te stemmen op de aard en urgentie van de problemen (aanbeveling 6) is in samenhang hiermee ook deels nagevolgd.[33] Dat blijkt uit de keuze om in het nieuwe plattelandsontwikkelingprogramma uit te gaan van twee LEADER-actiegroepen, één in Zuidoost, gerelateerd aan de samenwerkingsagenda en de geconcentreerde aanpak binnen lijn 2 en één in Zuidwest, daarbij wel met een zeer geconcentreerde focus, namelijk op de realisatie van de kwaliteitsverbetering van het verblijfsaanbod in de recreatie en toerismesector – ook wel *vrijetijdseconomie* genoemd.

De derde aanbeveling van de Rekenkamer was om de gesignaleerde knelpunten te vertalen in maatregelen, de ernst van de knelpunten vast te stellen en deze te

30 Op 27 maart 2013 is Statenstuk 2013–565 Vitaal Platteland behandeld in de commissie Omgevingsbeleid. Naar aanleiding daarvan hebben Gedeputeerde Staten enkele vragen beantwoord in een brief (Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, kenmerk 15/3.6/2013002749, Assen, 10 april 2013). In deze brief wordt verwezen naar het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.

31 Companen, B. Klouwen en G. van der Bruggen, *Impuls voor Vitaal Platteland; Definitieve rapportage: Inhoudelijke analyse voor de Geconcentreerde Aanpak*, 21 mei 2014.

32 *Foto bevolkingsdaling Oost-Drenthe*, startnotitie opgesteld op basis van gegevens vanuit het Rijk en de regio, door Public Result op verzoek van de regio en het Ministerie van BZK / WBI, 19 maart 2013.

33 Deels ook niet, omdat de geografische afbakening van de gebieden niet gewijzigd is. Dit komt in de paragraaf 3.6 aan de orde.

vertalen in een prioritering in maatregelen en middelen, zodat een doeltreffender verdeling van middelen mogelijk is en regionaal maatwerk kan worden geleverd (aanbeveling 3). De provincie Drenthe heeft aangegeven nog bezig te zijn met de uitvoering van deze aanbeveling. De gesignaleerde regionale knelpunten zijn nog niet vertaald in maatregelen, maar dat is wel de intentie. In mei 2014 gaf de provincie aan dat voor de uitwerking van de geconcentreerde aanpak in Zuidoost-Drenthe met de gemeenten de laatste gesprekken werden gevoerd. Na de zomer worden deze bestuurlijk beklonken.[34] Dit proces moet uitmonden in maatregelen die aansluiten bij de knelpunten. In het LEADER-programma voor Zuidoost-Drenthe wordt hier ook bij aangesloten. In oktober 2014 moeten volgens de landelijke planning de LEADER-programma's van beide gebieden worden ingediend.[35]

De Rekenkamer heeft aanbevolen het aantal regelingen en commissies die zich richten op het platteland te beperken om bestuurlijke drukte te verminderen (aanbeveling 5) – in lijn met het voornemen van de provincie om een onderzoek te starten naar de vereenvoudiging van de overlegstructuren voor het landelijk gebied en het aantal gebieden naar drie terug te brengen.[36] De provincie Drenthe heeft deze aanbeveling opgevolgd. In de reactie op de aanbevelingen, maar ook op de *Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe*, is actie ondernomen om de bestuurlijke drukte te verminderen. Aanvankelijk had de provincie Drenthe 5 gebiedscommissies. Dit is nu teruggebracht tot 3. De organisatiestructuur in Zuidwest-Drenthe is vereenvoudigd. Het nieuwe LEADER-programma in Zuidwest moet daar ook bij aansluiten. De provincie streeft ernaar om ook in Zuidoost-Drenthe met een vereenvoudigde gebiedsstructuur te werken. Dit zal bij de start van het nieuwe LEADER-programma georganiseerd moeten zijn. De regio Noord-Drenthe is deel van de Regiovisie Groningen-Assen.[37]

De Rekenkamer heeft de provincie aanbevolen erop toe te zien dat gebiedscommissies en de adviescommissie selectiecriteria gebruiken die verband houden met de knelpunten en prioritering in maatregelen zodat die plattelandsprojecten geselecteerd kunnen worden die het beste aansluiten bij de lokale sociaaleconomische problemen (aanbeveling 9). De provincie heeft deze aanbeveling nagevolgd in de Regeling Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland. Dat blijkt uit het feit dat zij STAMM CMO opdracht heeft gegeven om criteria te formuleren voor deze regeling en een leefbaarheidsmonitor op te stellen.[38] Gedeputeerde Staten hebben de subsidiecriteria vastgesteld evenals het Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland en Provinciale Staten daarover geïnformeerd.[39] De feitelijke toepassing van de criteria is met de start van de regeling Dorpsinitiatieven

34 Ambtelijk hoor en wederhoor, 17 juni 2014.

35 Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, mei 2014.

36 De provincie heeft aangegeven dat uiteindelijk geen apart onderzoek is uitgevoerd, maar dat de beoogde vereenvoudiging wel is doorgevoerd (Ambtelijk hoor en wederhoor, 17 juni 2013).

37 Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, mei 2014.

38 Interview met provinciemedewerkers, 13 mei 2014.

39 Op 30 oktober 2013 informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten per brief over de subsidiecriteria (Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, kenmerk 44/3.4/2013007872, Assen, 30 oktober 2013. Onderwerp: Beantwoording toezegging in Provinciale Staten van 17 april 2013 over Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland). Gedeputeerde Staten vermelden dat zij op 29 oktober 2013 het Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland hebben vastgesteld. Dit uitvoeringsbesluit en de vermelde criteria behoren tot de lijn 'ondersteunen initiatieven uit de Drentse samenleving'.

ook gerealiseerd. In de LEADER-gebieden zal de nieuwe werkwijze pas worden toegepast met de start van de nieuwe LEADER-periode. Of de aangescherpte criteria leiden tot selectie van projecten die beter bijdragen aan het oplossen van regionale knelpunten kan nu nog niet worden vastgesteld.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om voor de afhandeling van de subsidieaanvragen een keuze te maken tussen het principe *wie het eerst komt, het eerst maalt* of een voorrangsregeling (aanbeveling 10). Deze aanbeveling heeft de provincie Drenthe geïmplementeerd in de regeling Dorpsinitiatieven die wordt uitgevoerd met een tendersysteem.[40] Uit het Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland[41] en de toelichting daarop blijkt dat de provincie Drenthe voor het aanvragen en toekennen van subsidie heeft gekozen voor een tendersystematiek. Wanneer de subsidieaanvragen het beschikbare budget overschrijden, dan worden de aanvragen gerangschikt op de mate waarin zij bijdragen aan het provinciaal beleid en krijgen de projecten die het meest bijdragen voorrang.[42] Ook projecten die aansluiten bij de urgentie zoals geconstateerd in de leefbaarheidsmonitor[43] krijgen voorrang boven andere aanvragen.[44] Het voornemen om het principe *wie het eerst komt, het eerst maalt* te verlaten en te werken volgens een rangschikkingsprocedure was al aanwezig toen de Rekenkamer haar rapport publiceerde. Ook op grond van de aanscherping van de Europese verordening POP3 wordt een tendersystematiek voorgeschreven voor de nieuwe LEADER-programma's in Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe. Samenvattend kan gesteld worden dat de provincie deze aanbeveling van de Rekenkamer heeft nagevolgd, waarbij de aanbeveling aansloot bij haar eigen voornemens en de eisen vanuit Europa.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om te zorgen voor informatie over resultaten en effecten van plattelandsprojecten om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid, om tijdig te kunnen bij sturen en om op een controleerbare wijze verantwoording te kunnen afleggen over bestede middelen (aanbeveling 11). De provincie heeft naar aanleiding daarvan aan STAMM CMO gevraagd een leefbaarheidsmonitor te ontwikkelen. Daarin worden allerlei data opgeslagen, o.a. van het CBS (bijv. WOZ-waardes, bereikbaarheid, voorzieningen, etc.). In totaal betreft de monitor zo'n 40 à 50 meetbare indicatoren die betrekking hebben op leefbaarheid. Het doel van de leefbaarheidsmonitor is het verkrijgen van inzicht in relevante en urgente vraagstukken in de diverse regio's en het volgen van positieve of negatieve ontwikkelingen op het gebied van leefbaarheid en zo het effect van de provinciale programma's te meten. De monitor is verbonden met de website *Feiten en Cijfers van Drenthe* en is gekoppeld aan de subsidieregeling Dorpsinitiatieven die op geheel Drenthe van toepassing is.

In haar bestuurlijke reactie is de provincie niet ingegaan op de eerste aanbeveling om de begrippen *leefbaarheid* en *sociaal-economische vitalisering* te definiëren (aanbeveling 1). Toch heeft de provincie deze aanbeveling nagevolgd door in de

---

40 Voor de periode 2013–2018 is een bedrag van € 6 miljoen beschikbaar, dat wordt weggezet in twee tenders per jaar. Bij het Ambtelijk hoor en wederhoor (17 juni 2014) heeft de provincie aangegeven dat daarvan inmiddels € 1 miljoen is gereserveerd voor een fietsnetwerk.

41 Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 29 oktober 2013.

42 Artikel 6 en 7 van de Toelichting op het Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven Vitaal Platteland.

43 Zie www.provincie.drenthe.nl/feitenencijfers.

44 Toegevoegd is: "N.B. Dit geldt niet voor aanvragen die in 2013 worden ingediend".

Kadernotitie Vitaal Platteland een definitie op te nemen.[45] Daarnaast heeft STAMM CMO voor de subsidieregeling Dorpsinitiatieven omschrijvingen gegeven van enkele 'leefbaarheidthema's' en bijbehorende doelen, zoals *wonen en woonomgeving*, *mobiliteit*, *digitale bereikbaarheid*, *voorzieningen*, *werk en economie* en *sociale structuur*.[46] In de monitor die onderdeel wordt van de website *Feiten en Cijfers van Drenthe* zal worden aangegeven hoe deze begrippen meetbaar worden gemaakt. Deze monitor was in mei 2014 in concept gereed maar nog niet operationeel.[47]

3.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd

Van de 12 aanbevelingen zijn er 5 niet nagevolgd. Twee daarvan zullen waarschijnlijk navolging vinden in de nieuwe LEADER-periode.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om de relatie tussen de diverse beleidsdocumenten en –terreinen die betrekking hebben op (de sociaal-economische vitalisering van) het platteland aan te geven zodat duidelijk is wat het verband is tussen de diverse activiteiten op het platteland op het gebied van toerisme en recreatie, zorg, cultuur, welzijn, landschap, MKB, voorzieningen etc. (aanbeveling 4). De provincie Drenthe heeft deze aanbeveling niet overgenomen. Zij had in haar bestuurlijke reactie op het onderzoek al aangegeven dat zij bewust geen schotten heeft geplaatst tussen de verschillende beleidsvelden. De provincie stelt dat zij de in de basisdocumenten die van belang zijn voor het plattelandsbeleid, namelijk de gebiedsagenda's Drenthe, de Kadernotitie Vitaal Platteland en het Beleidsadvies Bevolkingsdaling helder heeft aangegeven hoe deze zich tot elkaar verhouden.[48]

Een zesde aanbeveling van de Rekenkamer was om de afbakening van gebieden te baseren op de aard, omvang en vergelijkbaarheid van de regionaal-economische problemen (aanbeveling 6). De geografische afbakening 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. Wel heeft de provincie met de keuze om te investeren in Zuidoost-Drenthe gehoor gegeven aan het doel van de aanbeveling: dat de middelen dáár terecht komen waar de problemen het grootst zijn. De provincie heeft aangegeven dat zij aanvankelijk de middelen[49] pondspondsgewijs over de regio's verdeelde. Nu concentreert zij zich op de gebieden waar de sociaal-economische noden het grootst zijn.

45 "Voor wat betreft Vitaal platteland wordt uitgegaan van de definitie van de VDG (Vereniging van Drentse Gemeenten) 'Een platteland dat levenskrachtig en zelfredzaam is, waarbij sprake is van een goede balans tussen wonen, werken en bereikbaarheid van voorzieningen'. Een andere interessante die de RUG hanteert spreekt bij leefbaarheid over 'De mate waarin mensen zich gelukkig (kunnen) voelen in hun woonplaats'. Het gaat daarbij om de mate van welbevinden. In de internationale literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen persoonlijke factoren (gezondheid etc.) en omgevingsfactoren als sociale omgeving, economische omgeving, politieke omgeving en natuurlijke omgeving".

46 Toelichting bij Uitvoeringsbesluit Dorpsinitiatieven provincie Drenthe, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 29 oktober 2013. Provinciale Staten zijn hierover geïnformeerd op 30 oktober 2013 (brief met kenmerk: kenmerk 44/3.4/2013007872).

47 Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer door de provincie Drenthe, mei 2014.

48 Schriftelijke beantwoording van vragen van de Rekenkamer, mei 2014.

49 Het betrof hier met name eigen provinciale middelen uit de toenmalige Impulsregeling – een regeling voor bottom-up plattelandsprojecten die niet in aanmerking kwamen voor Europese subsidie.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om een expliciete en onderbouwde keuze te maken tussen top-down sturing en bottom-up aanpak (aanbeveling 7). De provincie Drenthe heeft deze aanbeveling niet onderschreven omdat zij meende dat zij deze keuze reeds gemaakt had. In haar bestuurlijke reactie heeft de provincie aangegeven dat zij aan het begin van de LEADER-periode de gebieden alle vrijheid heeft gegeven om de bottom-up-ontwikkeling van projecten op gang te helpen. Toen de projectontwikkeling goed liep, heeft de provincie de mogelijkheden onderzocht om strikter te sturen, onder meer via het onderzoek van de commissie-van Dijk. De Rekenkamer merkt daarbij echter op dat de provincie pas besloot te gaan sturen toen de middelen al bijna geheel verplicht waren. Hoewel zij de aanbeveling niet heeft onderschreven, heeft deze in zekere zin toch doorwerking gehad doordat de provincie de keuze tussen top-down en bottom-up (Dorpsinitiatieven) beter heeft onderbouwd.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om de gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven (aanbeveling 8), zoals de provincie al heeft besloten in haar reactie op de Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe. Dit zal gebeuren in de uitwerking van de LEADER-programma's van Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe. De verordening van de Europese Commissie geeft ook aan dat de gebiedscommissies of LAG's meer zeggenschap en een eigen budget moeten krijgen. De Rekenkamer stelt vast dat deze aanbeveling nog niet in de praktijk is overgenomen, maar dat de provincie wel het voornemen heeft dat te doen.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om concrete en eenduidige doelen voor het thema 'sociaal-economische vitalisering' te formuleren zodat bijsturing en evaluatie van het beleid mogelijk is en Provinciale Staten hun controlerende taak kunnen uitvoeren (aanbeveling 12). De provincie heeft deze aanbeveling deels nagevolgd doordat zij STAMM CMO heeft gevraagd een voorstel te doen voor de formulering van de criteria en doelen voor een subsidieregeling voor het ondersteunen van dorpsinitiatieven. Dit is de basis geweest voor de regeling Dorpsinitiatieven, die uiteindelijk door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. De effecten van deze regeling worden in de leefbaarheidsmonitor zichtbaar gemaakt in de website 'Feiten en Cijfers in Drenthe'. De doelen voor de nieuwe LEADER-periode zijn nog niet definitief omschreven. Dit zal moeten gebeuren in de nieuwe lokale ontwikkelingsstrategieën die de beide LEADER-groepen moeten opstellen. Daarbij eist de verordening van de Europese Commissie dat de doelen van de lokale ontwikkelingsstrategieën concreet en eenduidig zijn. Deze strategieën zijn echter nog niet gereed.

Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?

4

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 uitvoeren en welke niet. Naarmate Gedeputeerde Staten de analyse en aanbevelingen van de Rekenkamer meer onderschrijven, zijn zij eerder genegen tot implementatie.

Tabel 4 geeft aan welke aanbevelingen Gedeputeerde Staten hebben onderschreven en welke zij hebben nagevolgd. In totaal zijn er 17 aanbevelingen gedaan. Daarvan zijn er 13 expliciet door Gedeputeerde Staten onderschreven. Vier aanbevelingen zijn niet onderschreven, waarvan er twee expliciet door Gedeputeerde Staten zijn afgewezen. Van deze afgewezen aanbevelingen is er één toch uitgevoerd. Het ging om de aanbeveling uit het onderzoek naar sociaal-economische vitalisering van het platteland om een keuze te maken tussen top down sturing en een bottom up aanpak. De provincie heeft in de Regeling Dorpsinitiatieven deze keuze scherper gemaakt. De overige twee aanbevelingen zijn afgewezen noch onderschreven. Dit kon gebeuren omdat de provincie in haar bestuurlijke reactie niet systematisch op alle aanbevelingen is ingegaan, maar aanbevelingen heeft geclusterd. De twee aanbevelingen waarover Gedeputeerde Staten zich in de bestuurlijke reactie niet hebben uitgelaten, zijn beide uitgevoerd.

Tabel 4 Aanbevelingen die Gedeputeerde Staten hebben onderschreven en navolging

	Aanbeveling onderschreven	Aanbeveling niet onderschreven	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	5	3	**8**
Aanbeveling niet nagevolgd	8	1	**9**
Totaal	**13**	**4**	**17**

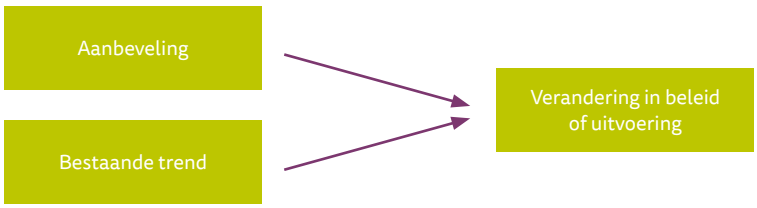
Zoals verder uit Tabel 4 blijkt, is het onderschrijven van een aanbeveling door Gedeputeerde Staten geen garantie voor implementatie. Van de 13 aanbevelingen die door Gedeputeerde Staten zijn onderschreven, hebben er maar vijf geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering. Acht onderschreven aanbevelingen zijn niet nagevolgd. Vier van die acht aanbevelingen zijn gedaan in het onder-

zoek naar toerisme en recreatie.[50] Welke oorzaken aan het navolgen van aanbevelingen 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

Trends of ontwikkelingen die al in gang zijn gezet, kunnen van invloed zijn op de doorwerking van aanbevelingen. 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 zes aanbevelingen is komen vast te staan dat er externe ontwikkelingen zijn waarop de aanbeveling aansluit. Tabel 4 geeft dit weer. Uit deze tabel blijkt dat in Drenthe het aansluiten bij externe ontwikkelingen niet tot verbetering van de navolging heeft geleid. De helft van deze zes aanbevelingen heeft geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering. Deze verhouding is ongeveer gelijk aan die van de aanbevelingen die niet konden meeliften op externe ontwikkelingen. Dit is opvallend omdat deze factor bij de provincies Groningen en Fryslân wel van invloed is op de navolging.

50 De provincie is blijkens de ambtelijke reactie op het terugblikonderzoek van mening dat op het gebied van toerisme vooral autonome ontwikkelingen naast de eigen keuzen hebben geleid tot beleidsvorming op de wijze zoals de Noordelijke Rekenkamer heeft aanbevolen, zonder dat de aanbevelingen in directe zin zijn nagevolgd.

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

	Aanbeveling meegelift met trend	Aanbeveling niet meegelift met trend	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	3	5	**8**
Aanbeveling niet nagevolgd	3	6	**9**
Totaal	**6**	**11**	**17**

Binnen het Toerismeonderzoek hebben twee aanbevelingen meegelift. 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. Deze aanbeveling is nagevolgd. Het andere geval was de aanbeveling om aan te dringen op actualisatie van bestemmingsplannen. Omdat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 in werking is getreden, hebben de gemeenten hun bestemmingsplannen grootschalig geactualiseerd. Omdat de provincie zelf geen actie heeft ondernomen om gemeenten tot actualisatie aan te zetten, heeft de Rekenkamer deze aanbeveling in de categorie 'niet nagevolgd' ingedeeld.

De vier andere aanbevelingen hebben betrekking op sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland. Het betreft in de eerste plaats de aanbeveling om de bestuurlijke drukte te verminderen. Er bestaat door bezuiniging op de LEADER-middelen een landelijke trend om minder LEADER-gebieden aan te wijzen, waardoor het aantal regelingen en commissies ook autonoom zou zijn afgenomen. Verder was de provincie zelf al van plan een keuze te maken voor een tendersysteem in plaats van een *wie het eerst komt, wie het eerst maalt-systeem*.

Een aanbeveling die meelift op een grotere ontwikkeling, maar nog niet is uitgevoerd, is de aanbeveling de gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven. Dit is tevens een eis uit Europa. Bij het ingaan van de komende periode voor het plattelandsbeleid in 2015 zullen deze ruimere bevoegdheden naar verwachting aan de nieuwe gebiedscommissie worden toegedeeld. De andere aanbeveling die aansluit bij een grotere trend, maar die niet is nagevolgd, gaat over het formuleren van eenduidige doelen voor sociaal-economische vitalisering. Ook de verordening van de Europese Commissie eist dat de doelen in de Lokale Ontwikkelingsstrategieën die de beide LEADER-groepen moeten opstellen concreet en eenduidig zijn. Ook dit zal in de komende periode voor het plattelandsbeleid per 2015 worden ingevoerd. Dat in Drenthe – in vergelijking met de twee andere provincies – relatief weinig *meeliftende* aanbevelingen zijn nagevolgd, is het gevolg van het gegeven dat zij voor het verstrijken van de periode voor het plattelandsbeleid moeilijk konden worden nagevolgd. Dit timingsprobleem wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.3.

Wanneer een aanbeveling tegen een ontwikkeling ingaat, kan deze ontwikkeling ook belemmerend zijn voor de doorwerking van aanbevelingen. Een veranderende taakopvatting van de provincie, waarin meer wordt samengewerkt met het beleidsveld, een visieontwikkeling waarin toeristisch beleid niet meer los van het economisch beleid wordt gezien en een ontwikkeling om minder beleidsnota's te

schrijven, hebben verhinderd dat de provincie Drenthe een afzonderlijk toeristisch beleid heeft opgesteld. Het toeristisch beleid is nu neergelegd in agenda's die in grote mate samen met het beleidsveld zijn ontwikkeld en die niet door Provinciale Staten zijn vastgesteld.

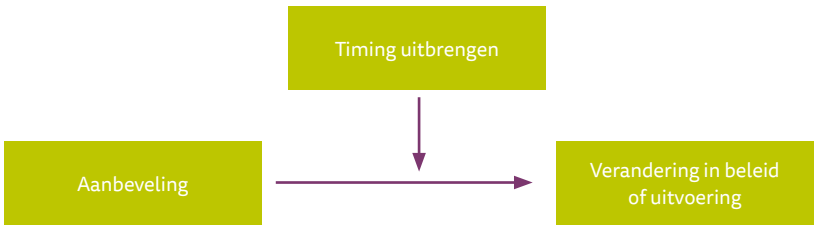
Als sprake is van een meelifteffect, heeft het Rekenkameronderzoek wellicht een versterkende werking. Hoewel het aannemelijk is dat de aanbevelingen die aansluiten bij een bestaande ontwikkeling of beleidsvoornemen een bouwsteen in de verandering is geweest, is het lastig vast te stellen wat de zelfstandige invloed van het Rekenkameronderzoek is geweest.

4.3 Een goede timing

Het onderzoeksrapport over sociaal-economische vitalisering van het platteland verscheen in 2011. 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. In Drenthe speelde bovendien dat toen de Rekenkamer in 2008 haar aanbevelingen deed het subsidiebudget al vrijwel volledig gecommitteerd was. Hierdoor was implementatie van de aanbevelingen niet meer urgent.

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 invoerings*proces*.

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



De navolging van zes van de twaalf aanbevelingen over sociaal-economische vitalisering van het platteland is vertraagd doordat de rapportage niet aan het eind van de planperiode werd uitgebracht. Tabel 6 geeft weer dat de verhouding tussen nagevolgde en niet nagevolgde aanbevelingen in de groep aanbevelingen met een timingsprobleem ongunstiger is dan in de groep aanbevelingen zonder dit probleem. 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 twee van deze zes aanbevelingen toch al zijn uitgevoerd, komt doordat de provincie inmiddels is gestart met het uitwerken van het beleid voor de periode na 2015.

Tabel 6 Aanbevelingen met een timingsprobleem en navolging

	Timingsprobleem	Geen timingsprobleem	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	2	6	**8**
Aanbeveling niet nagevolgd	4	5	**9**
Totaal	**6**	**11**	**17**

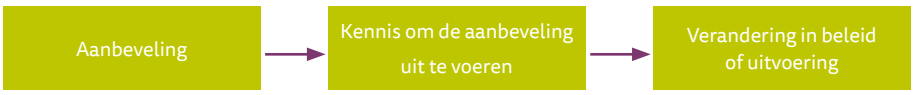
Het doen van aanbevelingen te ver voor het einde van een planperiode werkt niet zozeer belemmerend, maar vooral *vertragend* op de uitvoering van aanbevelingen.

4.4 Kennis om de aanbeveling uit te voeren

In zowel het onderzoek naar toerisme en 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 heeft 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 heeft 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 echter niet systematisch van alle projecten gemonitord, hoewel deze informatie wel bij het SNN, de DLG en soms ook de provincie beschikbaar is.

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

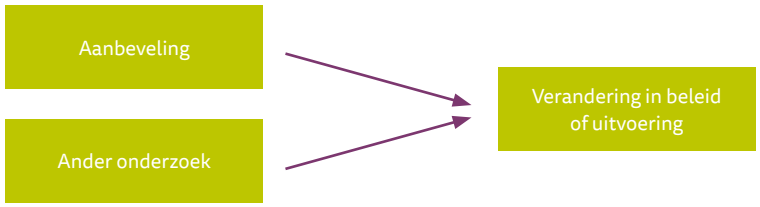


Figuur 4.3 geeft de plaats van de factor kennis weer in een causaal schema. Kennis is ingetekend als een *tussenliggende* variabele. Dat betekent dat als de kennis niet aanwezig is om een aanbeveling uit te voeren, de causale keten wordt onderbroken en het implementatieproces daarmee stopt. De Rekenkamer 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 doorwerking van de aanbeveling gering is. De Rekenkamer heeft in haar eigen onderzoek ook niet laten zien hoe aan 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. 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 Drenthe hebben met name de aanbevelingen van de Visitatiecommissie Drenthe (Commissie-van Dijk) versterkend gewerkt op de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. Daarnaast heeft de Europese Rekenkamer het LEADER-programma geëvalueerd en aanbevelingen over de LAG's opgenomen. Het onderzoek wijst er onder meer op dat er meer transparantie in de besluitvorming van de LAG's moest komen. Hoe de aanbevelingen van de Commissie-van Dijk hebben doorgewerkt is gedetailleerder uitgewerkt in intermezzo 1.

Intermezzo 1 Andere onderzoeken die in dezelfde richting wijzen

Aanbeveling: Het aantal regelingen en commissies die zich richten op het platteland te beperken om bestuurlijke drukte te verminderen – in lijn met het voornemen van de provincie om een onderzoek te starten naar de vereenvoudiging van de overlegstructuren voor het landelijk gebied en het aantal gebieden naar drie terug te brengen.

Aanbeveling: de gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven, zoals de provincie al heeft besloten in haar reactie op de Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe.

De provincie heeft de de eerste aanbeveling nagevolgd en zal de tweede nog navolgen. Dat blijkt daaruit dat de organisatiestructuur in Zuidwest-Drenthe is aangepast en vereenvoudigd. De provincie streeft ernaar om ook in Zuidoost-Drenthe met een vereenvoudigde gebiedsstructuur te gaan werken. Het aantal LEADER-gebieden is teruggebracht naar twee. De samenwerking in het gebied voor de geconcentreerde aanpak en de uitvoering van het LEADER-programma in Zuidoost-Drenthe worden met elkaar verbonden. De regio Noord-Drenthe is deel van de Regiovisie Groningen-Assen. In de nieuwe LEADER-periode zullen de gebiedsgroepen meer bevoegdheden en een eigen budget krijgen.

ONDERZOEK DAT IN DEZELFDE RICHTING WEES:
Het onderzoek van de Visitatiecommissie Drenthe, ook commissie-van Dijk *is uitgevoerd op de helft van de looptijd van het pMJP in het kader van het audit-programma.*[51] *Het onderzoek betrof zaken die ook in het onderzoek van de Rekenkamer aan de orde kwamen, waaronder de gebiedsindeling, de effectiviteit van de organisatie, de rol van de gebiedscommissies en de verhouding tussen provinciale – en gebiedssturing. De commissie Van Dijk concludeerde dat de cultuur van samenwerking in Drenthe voldoende mogelijkheden biedt om de pMJP-doelen te realiseren. De commissie was er echter niet van overtuigd dat de doelen effectief en tijdig gerealiseerd worden vanwege de complexe organisatie van de gebiedsgerichte samenwerking. Daarnaast concludeerde zij dat er onvoldoende sprake was van een gezamenlijke visie, heldere kaders, scherpe programmering en prioritering. Verder stelde de commissie vast dat de uitvoering van het pMJP via de gebiedscommissies tamelijk geïsoleerd verloopt. Er was onvoldoende afstemming met de uitvoering van de ILG-doelen die voor een belangrijk deel via bestuurscommissies verloopt en ander gebiedsgerichte programma's zoals de* Agenda voor de Veenkoloniën *en* Regiopark Groningen-Assen. *Ze constateerde dat de ambtelijke en bestuurlijke drukte op het platteland veel afstemming vraagt en een duidelijke afbakening in taken en bevoegdheden. De provincie slaagde daar onvoldoende in. Het advies van de commissie was om een eenvoudiger gebiedsstructuur op te zetten*[52]*. Deze laatste bevindingen en conclusies stemmen overeen met die van de Noordelijke Rekenkamer.*

De provincie heeft in haar beleidsreactie op de Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe[53] *onder meer besloten de gebiedscommissies een zwaardere rol te geven bij*

51 Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe, 'Meer uut 't stro zetten', Samen meer meters maken, Lysias Advies BV, Amersfoort, 30 juni 2010 en Beleidsreactie Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 23 november 2010.

52 Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe 'Meer uut 't stro zetten', 30 juni 2010, paragraaf 3.5.

53 Beleidsreactie Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 23 november 2010.

de programmering en uitvoering van opgaven in het landelijk gebied en de rol van de gebiedscoördinatoren te versterken. De gebiedscommissies zal gevraagd worden een richtinggevende visie, uitvoeringsstrategie en een jaarprogramma op te stellen. Daarnaast is de provincie van plan om de gebiedscommissies een jaarbudget toe te kennen. Tenslotte heeft de provincie besloten het aantal gebieden naar drie terug te brengen en de mogelijkheden onderzoeken voor vereenvoudiging van de verschillende overlegstructuren voor het landelijk gebied. Verder heeft de provincie prioriteiten per deelgebied gesteld omdat de Europese middelen voor plattelandsprojecten uitgeput raakten.

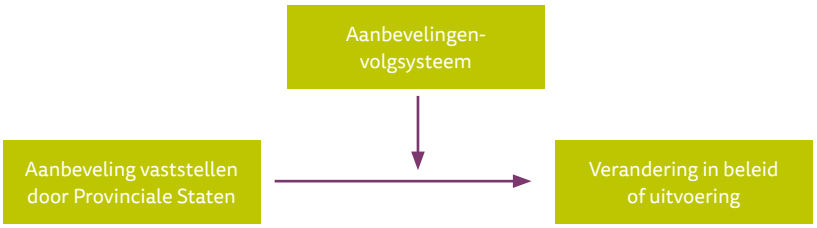
Het voornemen om de gebieden meer bevoegdheden en een eigen budget te geven is nog niet gerealiseerd. Dit zal gebeuren wanneer de nieuwe LEADER-programma's van Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe starten.

De kans op navolging van de aanbevelingen om de bestuurlijke drukte te verminderen en de gebiedscommissies meer bevoegdheden en een eigen budget te geven is niet alleen groter doordat ook de commissie-van Dijk die aanbevelingen heeft gedaan, maar deze aanbevelingen sluiten ook aan bij verscherpte eisen van de Europese Commissie en de landelijke ontwikkeling naar minder LAG's in Nederland. De uitvoering van deze aanbevelingen kan dus meeliften op deze ontwikkelingen.

4.6 Er is een duidelijke opdracht en de Staten controleren de uitvoering

Provinciale Staten van de provincie Drenthe 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 verantwoordingssysteem voor implementatie van aanbevelingen ontbreekt in Drenthe. Aanbevelingen raken daardoor gemakkelijk 'tussen wal en schip'. In paragraaf 4.1 (tabel 4) constateerde de Rekenkamer al dat van de 13 aanbevelingen die in de bestuurlijke reactie zijn omarmd, er vijf (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

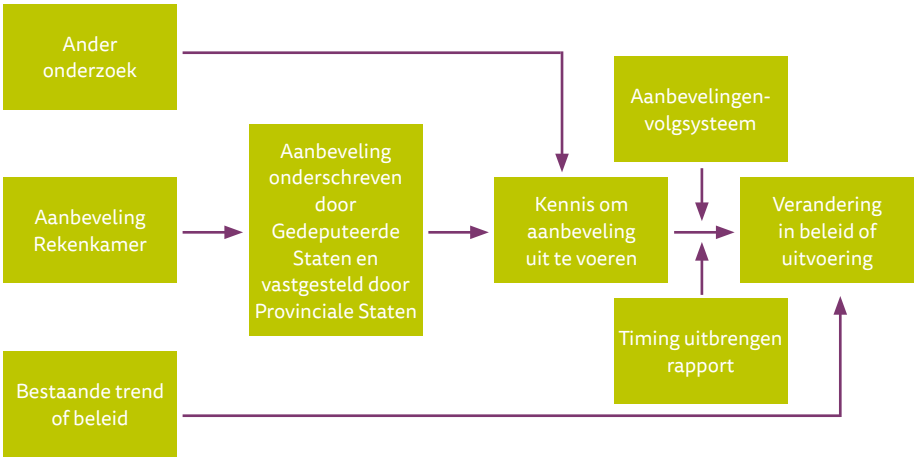
In dit hoofdstuk is een aantal factoren aan bod gekomen dat van invloed is op de implementatie van aanbevelingen. Enkele van die factoren hebben een rechtstreeks effect op de implementatie. Een aanbeveling dient eerst door Gedeputeerde Staten te worden gedeeld en onderschreven alvorens Gedeputeerde Staten 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 waarin vergelijkbare aanbevelingen gedaan zijn, 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



Literatuur

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 DRENTHE

Provinciale Staten van Drenthe, *Uitvoeringskader recreatieve projectontwikkeling 2004–2007*, Assen: Provincie Drenthe 2004.

Provinciale Staten van Drenthe, *Provinciaal omgevingsplan II 2004–2014*, Assen: Provincie Drenthe 2004.

Toeristisch Recreatief Drenthe en Stenden Hogeschool, *Ruimte voor kwaliteit, toekomstvisie toerisme in Drenthe 2020, bouwstenen voor ruimtelijk beleid in de provincie Drenthe*, Toeristisch Recreatief Drenthe en Stenden Hogeschool 2008.

Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Drentse Agenda Recreatie en Toerisme 2009–2013*, Assen: Provincie Drenthe 2009.

Drentse agenda recreatie & toerisme, verslag bijeenkomst Havixhorst, 2 april 2009.

Provinciale Staten van Drenthe, *Omgevingsvisie Drenthe*, Assen: Provincie Drenthe 2010.

Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied, versie januari 2010.

Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door Provinciale Staten op 2 juni 2010.

Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe, *Meer uut 't stro zetten, Samen meer meters maken*, Lysias Advies BV, Amersfoort, 30 juni 2010

Beleidsreactie Eindrapportage Visitatiecommissie Drenthe vastgesteld door GS op 23 november 2010.

Opiniepeiling Drents Panel Vitaal Platteland in Drenthe, 21 maart 2012.
M. Wagenaar, *Feiten en Cijfers Vrijetijdseconomie Drenthe 2012*, Assen: Provincie Drenthe 2012.

M. Wagenaar, *Feiten en cijfers vrijetijdseconomie Drenthe 2013*, Assen: Provincie Drenthe 2013.

Gedeputeerde Staten van Drenthe, *Kader voor Economische Investeringen (KEI) 2013*, Assen: Provincie Drenthe 2013.

Provincie Drenthe, *Kader voor Economische Investeringen (KEI), jaarprogramma 2014*, Assen: provincie Drenthe 2014.

NOORDELIJKE REKENKAMER

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

Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland*, 28 maart 2011.

OVERIG

Companen, B. Klouwen en G. van der Bruggen, *Impuls voor Vitaal Platteland; Definitieve rapportage: Inhoudelijke analyse voor de Geconcentreerde Aanpak*, 21 mei 2014.

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 blz. 1.

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.

Bestuurlijke reactie

5

Bestuurlijke reactie

5.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Hierbij ontvangt u onze bestuurlijke reactie op uw rapport *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Drenthe*. In dat rapport heeft u onderzocht in hoeverre de provinciale organisatie de aanbevelingen, die u heeft gedaan in uw rapporten *Toerisme en recreatie in Drenthe* (uit 2008) en *De sociaaleconomische vitalisering van het Drentse platteland* (uit 2011), heeft nagevolgd.

U combineert terecht twee beleidsterreinen die deels inhoudelijk met elkaar samenhangen. Het ontwikkelen van toerisme en recreatie kan bijvoorbeeld een aspect zijn van sociaaleconomische vitalisering van het platteland. Het belangrijkste instrument voor de uitvoering van beleid wordt gevormd door het onder voorwaarden verstrekken van subsidies. Daarbij komt het geld deels uit dezelfde Europese bronnen.

U heeft de volgende vraag centraal gesteld: in hoeverre hebben uw aanbevelingen in beide rapporten geleid tot veranderingen in het beleid en de uitvoering daarvan door de provincie Drenthe en door welke factoren kunnen deze veranderingen, of het ontbreken daarvan, verklaard worden. U gaf bij deze vraagstelling wel aan, dat de twee oorspronkelijke onderzoeken een verschillende aanpak kenden, waardoor over sociaaleconomische vitalisering veel meer aanbevelingen zijn gedaan dan over recreatie en toerisme.

Onze reactie op de algemene bevindingen en aanbevelingen

Uw aanbevelingen in het terugblikonderzoek richten zich met name op de wijze waarop provinciale staten om kunnen gaan met de aanbevelingen van rekenkameronderzoeken. Wij nemen daar kennis van. Gedeputeerde staten baseren mogelijke wijzigingen in de uitvoeringspraktijk altijd mede op de aanbevelingen en de behandeling van de rapportages in de vergadering van provinciale staten. Daarbij kunnen ook andere (beleids)ontwikkelingen een rol spelen.

Naar aanleiding van uw opmerking dat de twee oorspronkelijke onderzoeken een verschillende vorm en aanpak kenden, merken wij op dat wij uw rapport over toerisme en recreatie in haar aanbevelingen minder concreet vonden dan uw rapport over de sociaaleconomische vitalisering. Wij hebben dan ook de meeste waarde kunnen ontlenen aan het laatstgenoemde rapport.

U geeft verder aan dat in beide onderzoeken bijna de helft van de aanbevelingen inmiddels is nagevolgd. U geeft een aantal oorzaken aan waarom aanbevelingen al dan niet hebben doorgewerkt. Met name uw constatering dat uw aanbevelingen meer betekenis krijgen als ze beter aansluiten bij recente beleidsontwikkelingen, autonome ontwikkelingen of bestaande of nieuwe trends vinden we van belang. Dit kan voor toekomstige rekenkameronderzoeken van meerwaarde blijken.

Bij het onderwerp van de sociaaleconomische vitalisering kwamen uw aanbevelingen overeen met conclusies uit andere onderzoeken van derden. Het is daarom niet altijd duidelijk aan te geven of onze beleidswijzigingen het gevolg zijn van uw aanbevelingen of door andere ontwikkelingen. In dit geval hebben ze elkaar versterkt.

Uw aanbevelingen kunnen soms ook strijdig zijn met algemene uitgangspunten die wij hanteren in de beleidsontwikkeling of –uitvoering en worden dan niet (geheel) overgenomen. Wij lichten dat toe aan de hand van enkele concrete voorbeelden uit het onderzoek Toerisme en recreatie.

Onderzoek Recreatie en Toerisme

Ons uitgangspunt bij beleidsontwikkeling is dat wij minder specifieke, sectorale beleidsnota's willen maken. Wij streven er naar om in brede kadernota's integraal op verschillende beleidsfacetten in te gaan. Daarom hebben we, anders dan uw aanbeveling destijds, geen aparte beleidsnota Toerisme en Recreatie gemaakt maar maakt dit beleidsterrein onderdeel uit van het Kader voor de Economische Investeringen (KEI). Het beleid is dus wel geformuleerd, maar niet via het door u geadviseerde instrument. Voor uw informatie: naast deze inbedding in ons economisch kader hebben wij, ter bevordering van de integraliteit, in onze organisatie bovendien sinds begin dit jaar een beleidsteam Cultuur, Maatschappij en Vrijetijdseconomie geformeerd. Daarmee wordt beleid op het terrein van recreatie en toerisme ook gekoppeld aan belangrijke culturele, sportieve en sociale ontwikkelingen en evenementen. De beleidsontwikkeling ter zake van Marketing Drenthe vindt ook in dit team plaats.

Een ander voorbeeld: De ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt door ons (en door andere provincies) niet gemonitord op projectniveau (uw eerdere aanbeveling) maar op sectorniveau door middel van algemene werkgelegenheidscijfers. Voor het volgen van de ontwikkelingen in de sector toerisme maken wij, uiteindelijk om redenen van doelmatigheid, liever gebruik van landelijk vergelijkbare cijfers dan van moeizaam te genereren regionaal cijfermateriaal. Op deze wijze beheersen we de proceskosten (als voor monitoring) ten gunste van het budget voor de subsidies zelf. Onze eindconclusie naar aanleiding van uw opmerkingen over dit rapport is, dat zowel autonome ontwikkelingen als onze uitgangspunten, hebben geleid tot beleidsvorming die wel in lijn was met uw aanbevelingen, zonder dat wij uw aanbevelingen in directe zin hebben nagevolgd.

Onderzoek Sociaaleconomische vitalisering

Inhoudelijk kunnen wij ons vinden in uw terugblik op de wijze waarop wij met uw aanbevelingen zijn omgegaan. Wij hebben uw rapport en het rapport van de commissie Van Dijk destijds intensief gebruikt om ons beleid verder te ontwikkelen. U heeft dat ook gesignaleerd. De kaderstelling, die wij ten behoeve van provinciale staten hebben ontwikkeld voor de subsidieregeling Dorpsinitiatieven in het kader van Vitaal Platteland én de ontwikkeling m.b.t. de monitoring van de leefbaarheid in het platteland zijn hiervan goede voorbeelden. Eind september 2014 zal overigens de monitor Leefbaarheid gereed zijn en in gebruik worden genomen, als onderdeel van de website *Drenthe in feiten en cijfers*. Onze eindconclusie over dit onderzoek is dat uw aanbevelingen, samen met aanbevelingen uit ander onderzoek, de basis hebben gelegd voor de latere stevige beleidswijzigingen.

Relevante actuele beleidsontwikkelingen in de provincie Drenthe

Voor de verdere ontwikkeling van de beide in uw terugblik behandelde beleidsterreinen is nog van belang dat in juni en juli 2014, zowel de geactualiseerde Provinciale Omgevingsvisie, alsook de Natuurvisie 2040 *Gastvrije natuur*, de Realisatiestrategie Platteland en de Fietsnota in Provinciale Staten zijn behandeld en vastgesteld. In deze beleidsdocumenten is ook veel aandacht besteed aan de verdere vitalisering van het platteland en aan recreatie en toerisme.

Volgsysteem aanbevelingen rekenkameronderzoeken

Net als de provincie Fryslân zijn wij gestart met het bewaken van de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken en uit audits in het kader van de Provinciewet artikel 217a. Dit door middel van een lijst, die ambtelijk wordt beheerd en waarover aan ons wordt gerapporteerd.

Tenslotte

Wij zien uit naar de behandeling van uw rapportage in provinciale staten en zullen met de uitkomsten daarvan in onze uitvoeringspraktijk rekening houden.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

PROVINCIE DRENTHE

Dhr. B. Dijkema, Beleidsadviseur Wonen en Demografie

Mw. N. Houwing, wethouder gemeente Emmen, lid LAG Zuidoost Drenthe

Dhr. D.J. Immenga, Beleidsmedewerker plattelandsontwikkeling

Dhr. H. de Jong, Beleidsadviseur gemeente Emmen

Mw. K. Tap, Beleidsadviseur Vrijetijdseconomie

Dhr. F.J. Voogd, Medewerker projectcoördinatie plattelandsontwikkeling

SNN

Dhr. L. Hulsman, Programmabeheerder SNN

Bijlage 2 Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DB	Dagelijks Bestuur
EIM	Stichting Economisch Instituut voor den Middenstand, later bekend als het Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf, nu Panteia
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LAG	LEADER Actie Groep
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
NRK	Noordelijke Rekenkamer
POP 2	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013
POP 3	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014–2020
pMJP	provinciaal Meerjarenprogramma
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
STAMM CMO	Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SWOT-analyse	sterkte-zwakte analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats)
VDG	Vereniging van Drentse Gemeenten

Bijlage 3 Persberichten

ONDERZOEK NOORDELIJKE REKENKAMER NAAR TOERISME EN RECREATIE IN DRENTHE

SPANNINGSVELD RECREATIE – NATUUR BELEMMERT TOERISTISCHE ONTWIKKELINGEN

Assen, 21 februari 2008

De Rekenkamer heeft waardering voor de gebiedsgerichte aanpak van de provincie. De noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de toeristische sector moet samen gaan met kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. De Rekenkamer ziet de ontwikkelingsgerichte aanpak terug bij toeristische projecten, maar niet als het gaat om initiatieven van ondernemers. De ontwikkeling van initiatieven wordt belemmerd doordat de provincie te weinig heeft gedaan met de aanbevelingen uit de pilot Westerveld. Daarnaast zijn de verwachte werkgelegenheidseffecten van projecten te optimistisch voorgesteld.

Dit concludeert de Rekenkamer in haar vandaag verschenen rapport *Toerisme en recreatie in Drenthe*. 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 drie toeristische (Kompas)projecten en drie initiatieven op toeristisch gebied onderzocht.]*

AFWEGING NATUURBELANG EN ECONOMISCH BELANG

De provincie heeft in haar omgevingsplan aangegeven waar extensieve vormen van recreatie zijn toegestaan. Bij de onderzochte toeristische projecten lijkt het spanningsveld tussen natuur- en economisch belang niet aan de orde te zijn. Er is sprake van elkaar versterkende belangen en de provincie heeft deze in kaart gebracht voordat een besluit wordt genomen. Dit ligt anders bij de toeristische initiatieven. De provincie verleent geen medewerking aan initiatieven tot uitbreiding van recreatiebedrijven in natuurgebieden. Zowel ondernemers als gemeenten vinden dat de provincie in haar afwijzende opstelling te veel het natuurbelang voorop stelt en te weinig oog heeft voor het economisch belang.

RECREATIE IN NATUURGEBIEDEN

De pilot Westerveld uit 2004 was bedoeld om integrale oplossingen te bieden aan recreatieondernemers in kwetsbare natuurgebieden. Hoewel de problematiek goed in kaart is gebracht en de provincie beperkende regelgeving heeft geschrapt, is de Rekenkamer van mening dat de provincie te weinig aandacht heeft gegeven aan het vervolg. Er is geen uitwerkingsplan gekomen en de provincie weet niet of de gemeenten inmiddels hun verouderde bestemmingsplannen hebben geactualiseerd. Dit belemmert de ontwikkeling van toeristische initiatieven.

WERKGELEGENHEID EN INFORMATIE

Voor de onderzochte toeristische projecten acht de Rekenkamer het niet aannemelijk dat de groei van tijdelijke en structurele werkgelegenheid toe zal nemen zoals voorgesteld. Doordat geen consequente berekening is toegepast zijn de verwachte effecten te optimistisch voorgesteld. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat informatie over de (tussentijdse) resultaten van projecten ontbreekt. Bovendien is het toeristisch cijfermateriaal dat de provincie gebruikt om trends te signaleren, niet actueel zodat de gebruikswaarde beperkt is.

REACTIE VAN DE PROVINCIE

De provincie geeft in haar reactie aan dat zij een aantal stappen heeft gezet bij de ontwikkeling van het nieuwe omgevingsbeleid. Zij gaat samen met het bedrijfsleven een visie ontwikkelen voor toerisme en dringt er bij de gemeenten op aan de bestemmingsplannen te actualiseren. De provincie zegt toe dat in de toekomst toeristische plannen en projecten vergezeld gaan van een goede economische onderbouwing. Als het gaat om informatie over (tussentijdse) resultaten zoekt de provincie de balans tussen noodzakelijke gegevens en administratieve lasten. Samen met Fryslân en Groningen wil de provincie de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal verbeteren. De Rekenkamer is positief over deze toezeggingen.

BETROKKENHEID PLATTELANDSBEWONERS BEPERKT - ONVOLDOENDE REGIONAAL MAATWERK

Gebrek aan keuzes leidt tot scheve verdeling subsidies voor Drentse platteland

Assen, 28 maart 2011

Bij de verdeling van de middelen om de sociaal-economische vitaliteit van het Drentse platteland te verbeteren houdt de provincie te weinig rekening met de aard en ernst van de regionale problematiek. Doordat de provincie op twee gedachten hinkt en geen keuze maakt tussen top-down sturing en bottom-up aanpak, komt het regionale maatwerk niet uit de verf. De provincie ziet de gemeenten als aangewezen partner om invulling te geven aan het plattelandsbeleid en niet de bewoners(groepen) zelf. Dit concludeert de Noordelijke Rekenkamer in haar vandaag gepubliceerde rapport 'De sociaal-economische vitalisering van het Drentse platteland'. Zij heeft onderzocht of keuzes, aanpak, maatregelen en sturing van de provincie aansluiten op de problematiek in de vijf Drentse regio's en doet op al deze aspecten aanbevelingen.

BELEID EN PROVINCIALE KEUZES

Plattelandsontwikkeling is sinds 2000 een belangrijke pijler onder het Europees landbouwbeleid gezien de afnemende werkgelegenheid in de landbouw en de daarmee gepaard gaande bedreigingen voor een leefbaar platteland. De provincie heeft in het Europese en Rijksbeleid een sleutelrol gekregen vanwege de bekendheid met de lokale situatie en de mogelijkheid tot regionaal maatwerk. Het Drentse beleid blijkt versnipperd. Een duidelijke definiëring van begrippen als 'leefbaarheid' en 'sociaal-economische vitalisering' ontbreekt. De doelen van de provincie zijn dermate ruim geformuleerd dat onduidelijk is wat eind 2013 bereikt moet zijn en welke prioriteiten de provincie stelt.

ORGANISATIE, AANPAK EN UITVOERING VAN PLATTELANDSPROJECTEN

Door het ontbreken van duidelijke keuzes kan de provincie haar uitgangspunt van regionaal maatwerk en bottom-up aanpak niet waarmaken. Zowel voor het als LEADER-gebied aangewezen Zuid-Oost Drenthe als het eveneens sociaal-economisch zwakke gebied Veenkoloniën blijkt minder geld per bewoner beschikbaar dan voor de regio's die er beter voorstaan. Andere aspecten van regionaal maatwerk (gebiedsanalyses, duidelijkheid over knelpunten per gebied en urgentie van de problematiek) zijn niet benoemd. Uit het onderzoek blijkt dat door het gevolgde principe 'wie het eerst komt het eerst maalt' niet is vast te stellen of nu juist díe projecten zijn geselecteerd die het meest bijdragen aan vermindering van de problemen. Het onderzoek toont bovendien aan dat er relatief weinig projecten op het gebied van verbreding van de plattelandseconomie worden gesubsidieerd, zowel in aantallen als in financiele omvang. De (financiële) rol van lokale, particuliere aanvragers is beperkt.

STURING EN (FINANCIËLE) KEUZES PROVINCIE

Informatie over de bijdrage van projecten aan provinciale doelen of over resultaten van het plattelandsbeleid is niet voorhanden zodat bijsturing halverwege het programma nauwelijks mogelijk is. Verschillen in opzet van financiële en overige rapportages maken onderlinge vergelijkbaarheid lastig en bemoeilijken controle op een doeltreffende besteding van de middelen.

De beperkte rol van bewonersorganisaties en gebiedscommissies duidt erop dat regionaal maatwerk en sturen *van onderop* onvoldoende van de grond zijn gekomen. Gelijkluidende conclusies op het punt van de organisatie van het plattelandsbeleid, de rol van de gebiedscommissies en de provinciale (gebieds)sturing zijn eerder door de externe commissie-van Dijk getrokken.

REACTIE PROVINCIE EN NAWOORD REKENKAMER

GS geven in hun reactie aan vrijwel alle aanbevelingen over te nemen of te betrekken bij implementatie van verbetervoorstellen. GS delen niet de algemene conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot het gebrek aan keuzes en maatwerk waardoor subsidies niet terecht komen waar de noden het hoogst zijn. Omdat de beschikbaarheid van middelen tot voor kort geen beperkende factor was, heeft de provincie naar eigen zeggen gekozen voor een benadering waarin de gebieden volledige vrijheid hadden om tot projectontwikkeling over te gaan. Het succes van deze aanpak leidt de provincie af aan het feit dat vrijwel alle (EU- en provinciale) middelen tot 2013 zijn bestemd. Voorts wijst de provincie erop dat zij op meerdere terreinen beleid voert om achterstanden aan te pakken en dat een oordeel over de effectiviteit van het plattelandsbeleid alleen in samenhang daarmee kan worden gegeven. Ten slotte stelt de provincie er bewust voor te hebben gekozen om ook andere dan sociaal-economisch zwakkere regio's prioriteit te geven.

De Rekenkamer merkt in haar nawoord op dat het besteden van middelen geen doel op zich is maar een middel om sociaal-economische problemen te verminderen. Het EU-beleid is er op gericht de vitaliteit te verbeteren daar waar dat nodig is. De Rekenkamer wil benadrukken dat de provincie, als regisseur van het landelijk gebied, er voor verantwoordelijk is dat regionaal maatwerk wordt geleverd. De stappen die de provincie daarom eind 2010 heeft ingezet om regionaal maatwerk meer handen en voeten te geven en de gebiedscommissies een zwaardere rol toe te kennen bij de visie op en de uitvoeringsstrategie van het plattelandsbeleid ziet zij daarom als een positieve aanzet.

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"***.[54] 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.[55] 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.[56] Hun beschrijving van deze achtereenvolgende fasen van doorwerking is inmiddels vaak toegepast.[57] 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 beleidmakers 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.

---

54 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.

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

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

57 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.[58] 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. Daarom is dit een aspect waarvoor de Rekenkamer in haar terugblikonderzoek oog zal hebben.

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*

58 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.

precies speelt in het besluitvormingsproces, was uit de stukken dan ook niet meer goed te reconstrueren."[59] Wanneer deze vorm van doorwerking aantoonbaar is, kan conceptuele doorwerking toch een belangrijke verdienste zijn van het onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer 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.[60] 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.[61] Dit zijn:

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

---

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

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

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

Noordelijke Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Edwin de Jong
Haedewych van Kampen

Assen 24 september 2014

ONTWERP Studio Peter Musschenga *www.pjot.nl*

Persbericht

Provinciale Staten Drenthe aan zet om meer rendement te halen uit Rekenkameronderzoek

Provinciale Staten van Drenthe kunnen meer rendement halen uit het werk van de Noordelijke Rekenkamer als zij hun besluitvorming over de onderzoeksrapporten anders inrichten. Aanbevelingen van de Rekenkamer leiden in ongeveer de helft van de gevallen tot verbetering van het Drentse provinciale beleid.

De Noordelijke Rekenkamer heeft teruggeblikt op haar onderzoek naar toerisme en recreatie (2007) en naar de sociaaleconomische vitalisering van het platteland (2011). De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de provincie Drenthe omgaat met de aanbevelingen uit deze twee eerdere onderzoeken.

De Rekenkamer stelt vast dat de implementatie van haar aanbevelingen onvoldoende is gewaarborgd. Zo geven Provinciale Staten geen formele opdracht aan Gedeputeerde Staten om de aanbevelingen in praktijk te brengen en wordt de voortgang niet systematisch gecontroleerd. De rekenkamer beveelt aan een volgsysteem te ontwikkelen waardoor de naleving van de aanbevelingen niet buiten beeld raakt. Hierdoor kan het rendement van het Rekenkameronderzoek verder worden verhoogd.

Gedeputeerde Staten reageren doorgaans positief op de aanbevelingen. In circa de helft van de gevallen zijn aanbevelingen uitgemond in een verandering in het beleid of de uitvoering. De verwachting is dat vanaf 2015 nog enkele aanbevelingen zullen worden doorgevoerd. De aanbevelingen hebben tot concrete verbeteringen van het provinciale beleid geleid. Zo worden de knelpunten van plattelandsregio's nu beter in kaart gebracht. Hierdoor kunnen de maatregelen beter worden afgestemd op de regionale problemen. Verder is de 'bestuurlijke drukte' verminderd en is de administratieve afhandeling van subsidieverzoeken verbeterd.

Reactie provinciebestuur

Gedeputeerde Staten laten zich niet uit over de aanbeveling aan Provinciale Staten om de besluitvorming over de aanbevelingen te versterken. Wel zijn Gedeputeerde Staten gestart met het bewaken van de naleving van aanbevelingen uit rekenkameronderzoek. Gedeputeerde Staten zijn het niet eens met de aanbeveling om afzonderlijke gesubsidieerde projecten beter te monitoren.

Noot voor de redactie:

Het EMBARGO op dit persbericht loopt tot woensdagavond 24 september 2014, 20.00 uur.

Voor vragen over dit persbericht of meer informatie over het rapport 'Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Drenthe' kunt u contact opnemen met de portefeuillehouder, mr. G.B. Nijhuis (tel. 0523-677366 of 06-53765816) of met de Noordelijke Rekenkamer (0592 – 304790). Het rapport en dit persbericht zijn te downloaden van onze website www.noordelijkerekenkamer.nl.

De missie van de Noordelijke Rekenkamer is om met onafhankelijk onderzoek Provinciale Staten te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende taak. In de onderzoeken staan doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid centraal.