

Onderzoeksprogramma 2016-2017

18 december 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Nieuw Rekenkamer Onderzoek
3. Terugblik Onderzoek

Bijlage 1: Criteria bij selecteren onderwerpen voor onderzoek
Bijlage 2: Afronding onderzoeksprogramma 2014-2015
Bijlage 3: Tijdsbeeld 2015-2019

1. Inleiding

Elke twee jaar stelt het College van de Noordelijke Rekenkamer een onderzoeksprogramma samen. Een planhorizon van twee jaar sluit goed aan bij de gemiddelde doorlooptijd van een Rekenkameronderzoek. Voorafgaand aan de publicatie van een Rekenkamerrapport, verzamelen de onderzoekers feiten en passen zij beoordelingskaders toe, maar de verzamelde feiten worden ook gecheckt door medewerkers van de provincie en de conclusies en aanbevelingen worden van commentaar voorzien door Gedeputeerde Staten. Door middel van al die stappen komt de gemiddelde doorlooptijd, gerekend vanaf het onderzoeksplan tot aan de publicatie van het eindrapport, uit op elf maanden.

De Noordelijke Rekenkamer beschikt over vier onderzoeksmedewerkers. In de praktijk blijkt het mogelijk met deze onderzoekscapaciteit (3,7 fte) en het nagestreefde kwaliteitsniveau circa zeven onderzoeken (van deels variërende omvang) uit te voeren. Bij de meeste Rekenkameronderzoeken wordt er voor elk van de Noordelijke provincies een afzonderlijk rapport uitgebracht. Het grootste deel van het onderzoeksprogramma bestaat uit *vijf nieuwe onderwerpen* die in de komende periode voor het eerst aan Rekenkameronderzoek zullen worden onderworpen (zie hoofdstuk 2). Daarnaast zullen ook twee *terugblikonderzoeken* worden uitgevoerd naar beleidsterreinen die al eerder werden onderzocht (zie hoofdstuk 3). Bij een terugblikonderzoek wordt vastgesteld, wat de actuele ontwikkelingen in een beleidsveld zijn dat al eerder aan Rekenkameronderzoek werd onderworpen. Veelvoorkomende vragen bij zo'n terugblik zijn: werden de aanbevelingen opgevolgd; worden de doelen nu wel gehaald?

Het voorliggende onderzoeksprogramma 2016-2017 is in zes stappen tot stand gekomen:

- op 26 augustus 2015 heeft de Noordelijke Rekenkamer aan alle Statenleden in het Noorden een *verzoek* gedaan om onderzoeksvoorstellen in te dienen. Van deze mogelijkheid hebben enkele fracties in de provincie Fryslân gebruik gemaakt.
- van begin augustus tot midden september 2015 heeft het secretariaat van de Noordelijke Rekenkamer gesprekken gevoerd met de negen Programmaraadsleden. In deze gesprekken zijn meer dan twintig suggesties gedaan voor onderwerpen die Rekenkameronderzoek verdienen.
- vervolgens heeft het College van de Noordelijke Rekenkamer deze twintig suggesties aan de selectiecriteria voor NRK-onderzoek getoetst (zie bijlage 1). Deze toetsing heeft geleid tot een lijst met tien onderwerpen die zich goed lenen voor Rekenkameronderzoek (de *Longlist*). De overige onderwerpen bleken om één of meer redenen minder geschikt te zijn voor Rekenkameronderzoek.
- daarna hebben de negen Programmaraadsleden zich in hun vergadering van 27 oktober 2015 uitgesproken over deze lijst met tien geschikte

onderwerpen. Daaruit is een keuze gemaakt van vier reguliere en twee terugblikonderzoeken.

- het College van de NRK heeft dit advies van de Programmaraad overgenomen, op één uitzondering na.
- tenslotte heeft het College van de NRK besloten om een onderzoek dat reeds op het vorige onderzoeksprogramma 2014-2015 stond maar nog niet werd uitgevoerd, opnieuw op te nemen, maar nu in de planning voor de periode 2016-2017.

Als *hulpmiddel* bij deze selectie is – zoals gezegd – gebruik gemaakt van tien *criteria die bij het vinden* van een geschikt onderwerp een rol spelen (bijlage 1). Deze criteria zijn in het verleden door de Rekenkamer in overleg met de Programmaraad vastgesteld.

Verder is op een rij gezet welke onderdelen van het *lopende onderzoeksprogramma 2014-2015* zijn afgerond (zie bijlage 2). Uit deze tweede bijlage blijkt dat het voorgenomen onderzoek naar de strategiebepaling van gesubsidieerde instellingen die met een forse bezuiniging werden geconfronteerd vanwege de provincie, nog niet tot uitvoering is gekomen. Omdat dit onderzoek wel van groot belang wordt geacht, is dit onderzoek opnieuw toegevoegd aan de programmering voor 2016-2017.

Tenslotte zijn de nieuwe Collegeakkoorden geanalyseerd om zo te ontdekken wat de prioriteiten in de huidige Statenperiode 2015-2019 zijn (bijlage 3).

Tabel 1.1: Vraagstellingen van de vijf Nieuwe Rekenkamer Onderzoeken

Onderwerp (beleidsterrein)	vraagstelling
Openbaar Vervoer	Wat is de kwaliteit van de in het Noorden geleverde vervoersprestaties; hoe worden Provinciale Staten over de wijze van aanbesteding en de feitelijke vervoersprestaties geïnformeerd?
Strategie van de op hun vaste budget gekorte culturele en sociale instellingen	Wat zijn de gevolgen geweest van de provinciale bezuinigingen voor de betreffende gesubsidieerde instellingen en de afnemers van hun diensten?
Werkgelegenheidseffecten	Wat waren gesubsidieerde of infrastructurele projecten uit het recente verleden die wel de in het vooruitzicht gestelde werkgelegenheid hebben opgeleverd? Hoe groot is de kans dat de voorgespiegelde creatie van banen realistisch is?
Glasvezel op platteland	Hoe zijn de grote verschillen in de digitale bereikbaarheid van het perifere platteland te verklaren? Hebben de provinciale inspanningen uit het recente verleden een positief effect gehad op het verbeteren van de digitale bereikbaarheid?
Inzetten van reserves	Op welke wijze worden door GS gelden onttrokken aan reserves? Is het voor de Statenleden duidelijk hoe dit gebeurt? Worden de aan de reserves onttrokken middelen ingezet voor de doelen waarvoor deze reserves oorspronkelijk werden gevormd? Hoe worden Statenleden bij de inzet van deze reserves betrokken?

In hoofdstuk 2 worden de vraagstellingen van deze vijf nieuwe Rekenkameronderzoeken verder uitgewerkt. Deze vijf voorstellen staan gerangschikt naar prioriteit. Het voornemen is erop gericht om in 2016 te beginnen met de eerste drie opgesomde onderzoeken; in het kalenderjaar 2017 ligt het accent dan op de uitvoering van de drie als laatste genoemde onderwerpen.

Tabel 1.2: Vraagstellingen van beide Terugblikonderzoeken

Terugblikonderzoek 2016	
Waddenfonds	Slaagt het Waddenfonds er in om met de door haar ondersteunde projecten de gestelde doelen (ecologie en werkgelegenheid) dichterbij te brengen? Is het proces van subsidieverstrekking doelmatig ingericht?
Gecombineerde terugblikonderzoek 2017	
Energietransitie	In hoeverre zijn de drie Noordelijke provincies erin geslaagd om de met het Rijk overeengekomen hoeveelheid duurzame energie te leveren? In welke mate is de aanpak van de energietransitie meer uitvoeringsgericht geworden dan voor 2012?
Kennisinstellingen	In welke mate ondersteunen de Noordelijke provincies de Kennisinstellingen in het Noorden en in welke mate bewaken zij dat deze Kennisinstellingen ook werkelijk leveren wat zij hebben beloofd en wat er van hen mag worden verwacht?

In hoofdstuk 3 wordt de vraagstelling van deze twee terugblikonderzoeken verder verduidelijkt. In 2016 zal het Terugblikonderzoek naar de subsidieverlening door het Waddenfonds worden onderzocht. In 2017 zal in het kader van één gecombineerd Terugblikonderzoek worden onderzocht in hoeverre de provinciale duurzaamheidsagenda en de provinciale kennisinstellingen hebben kunnen profiteren van de aanbevelingen uit eerder onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer.

2 Vijf Nieuwe Rekenkamer Onderzoeken

In dit hoofdstuk worden de vijf nieuwe onderwerpen die in 2016 en 2017 worden onderzocht nader toegelicht. De eerste vier onderwerpen (paragrafen 2.1 tot en met 2.4) zijn in meerdere gesprekken met de leden van de Programmaraad aan de orde geweest. Het vijfde onderwerp (paragraaf 2.5) was reeds opgenomen in het vorige onderzoeksprogramma 2014-2015 en wordt nu doorgeschoven naar het nieuwe onderzoeksprogramma 2016-2017.

2.1 Openbaar vervoer

De BDU-uitkering ten behoeve van het *Openbaar Vervoer* is aan de inkomstenkant één van de grotere posten op de provinciale begroting. Ook aan de uitgavenkant behoren de uitgaven voor openbaar vervoer tot de meest omvangrijke uitgaven categorieën.

Binnenkort lopen de huidige concessies voor streekvervoer in de provincies Groningen en Drenthe af en zal opnieuw moeten worden aanbesteed. Hoe is de aansturing van het streekvervoersbedrijf *Qbuzz* de afgelopen concessieperiode gelopen? Tijdens de looptijd van de concessie worden er soms “dun bezette” lijnen opgeheven. Maar dit lijkt een proces zonder natuurlijk eind. Elk jaar is er wel één lijn die het dunst bezet is.

In welke mate worden de Statenleden over het opheffen van “dun bezette” lijnen geraadpleegd? Dit zijn niet uitsluitend financiële vragen? Het gaat daarbij ook om bereikbaarheid. Deels ook in gebieden waar zich bevolkingskrimp voordoet en waar inkomens onder druk staan. Hoe ontwikkelt zich de feitelijke vervoersprestatie in een concessieperiode? Deze ontwikkeling kan worden getoetst aan wat aan het begin van die periode met de streekvervoerder werd afgesproken?

Op dit moment is het bestuurlijke veld en de procedure van aanbesteding voor de Statenleden niet zonder meer overzichtelijk. Op het vlak van de informatievoorziening zijn verbeteringen mogelijk.

Eén van de zaken waar de provincie als bovenlokale overheid haar meerwaarde kan bewijzen, is het beter op elkaar afstemmen van het door de gemeente bekostigde busjesvervoer en het algemene (voornamelijk door de provincie bekostigde) openbare vervoer.

De provincie is op basis van de Brede Doeluitkering (BDU) aan zet bij de bekostiging van het algemene *Openbare Vervoer*.

Gemeenten laten met gelden van Onderwijs en Wetenschappen busjes en taxi's rijden voor leerlingenvervoer. Gemeenten bekostigen vanuit de WMO ook busjes voor ziekenhuisbezoek (deze geldstroom is afkomstig van VWS). Tenslotte zijn er ook ziektekostenverzekeraars die op grond van de AWBZ of op grond van andere verzekeringen vervoer bekostigen.

Zowel in de provincie Drenthe als in de provincie Fryslân zijn deze deels parallel rijdende vervoerssystemen in enkele regio's kaart gebracht. Er lijken op het eerste gezicht mogelijkheden te zijn om doelmatigheidsvoordelen te boeken. Maar dat vraagt een langdurige en betrokken uitvoeringsmanagement om de fase van de eerste kinderziekten te doorstaan. Een eerste indruk is dat

enkele veelbelovende pilots niet de volgende fase van een renderende uitvoering halen. Een relevante vraag is dus: in hoeverre bij de aanbesteding en de vaststelling van de dienstregeling ook wordt gelet op de samenhang tussen het algemene openbare vervoer en het bijzondere (gemeentelijke) vervoer? Welke vernieuwingen zijn er de afgelopen periode in het bieden van openbaar vervoer doorgevoerd?

2.2 Digitale bereikbaarheid perifeer platteland

Een thema dat in de verkiezingscampagnes 2015 vaak werd genoemd en waar het provinciebestuur zich de afgelopen periode voor heeft ingespannen, is de kwaliteit van het glasvezelnet *op het (meer afgelegen) platteland*. Er is veel over dit onderwerp gesproken in de Staten. Er ligt – zo stellen GS en PS -- een provinciale verantwoordelijkheid voor deze vorm van infrastructuur. Er werden ruime fondsen voor beschikbaar gesteld. Maar gebeurt er nu ook wat? Agrariërs verzenden en ontvangen bijvoorbeeld tegenwoordig veel bedrijfsgegevens via internet. Als dat hapert, leidt dat tot economische schade. *Internet is ook infrastructuur*. Hier heeft de provincie een gemeentegrensoverschrijdende verantwoordelijkheid. Het gaat om een gemeentegrensoverschrijdende voorziening. Maar ook particuliere aanbieders hebben een rol. Het is goed om hier meer rol- en bevoegdheidsduidelijkheid te scheppen. Dat beleid moet worden getoetst. Een Rekenkameronderzoek kan aan deze duidelijkheid een bijdrage leveren. Bovendien zijn er in de Noordelijke Staten voldoende intentie-uitspraken gedaan die het rechtvaardigen om te gaan kijken naar het resultaat van zowel de gewekte verwachtingen als de beschikbaar gestelde subsidies.

2.3 Welk project levert wel de gewenste hoeveelheid banen op?

Veel aandacht gaat uit naar de uiteindelijke *werkgelegenheidsaspecten* van allerlei inspanningen van de provincie (meestal projectsubsidies, maar soms ook grote infrastructurele werken). Ook in de nieuwe collegeakkoorden 2015-2019 komt de term *werk* vele malen voor. Ook in het verleden hebben de drie Noordelijke provincies veel maatregelen genomen die primair mikken op meer banen.

Economisch beleid neemt een prominente plaats in op de provinciale beleidsagenda. Maar helpen de subsidies, projecten en nieuwe infrastructuur wel? Misschien is het verstandig de invalshoek om te draaien: welke projectsubsidies en opdrachten hebben wel (duurzaam) banen opgeleverd. Er zijn signalen dat sommige zeer grote (infrastructurele' uitgaven niet het werkgelegenheid genererende effect hebben bewerkstelligd dat ervan werd verwacht of dat ervan werd beloofd. Als er op dit punt meer (ex post) inzicht zou zijn in de succes- en faalfactoren zou dat zeer ten goede komen aan het huidige beleid (2015-2019) dat immers in sommige provincies opnieuw is gericht op: werk, werk, werk.

De indruk bestaat dat de eerste generatie infrastructurele projecten uit het grote Friese Meren programma de verwachte effecten heeft gesorteerd: meer vaarrecreatie en meer banen in de toeristische en toeleverende sfeer. Het gaat

dan vooral om de aanleg van aquaducten waardoor het vaarverkeer tussen de Friese Meren beter mogelijk wordt gemaakt.

Maar de laatste periode werden er in het kader van het Friese Meren programma vooral projecten op de vaste oevers gerealiseerd waarbij de vraag kan rijzen of de voorgespiegelde wel werkgelegenheidsbaten kunnen optreden en of het eventuele succes van het ene project geen afbreuk zal doen aan de levensvatbaarheid van de reeds bestaande voorzieningen. In tegenstelling tot de eerste generatie met infrastructurele projecten komt het bij deze tweede generatie projecten vooral aan op de wijze waarop de voorziening wordt gepromoot en geëxploiteerd.

De soms zeer optimistische prognoses (ex ante) worden niet onderworpen aan een kritische 'second opinion' of kunnen worden getoetst aan een realistisch model dat op ervaringen uit het verleden is gebaseerd.

Ook zou de veronderstelling moeten worden getoetst of kleinere projecten waarbij initiatieven van onderop worden ondersteund misschien voor hetzelfde subsidiebedrag een groter werkgelegenheidseffect sorteren dan veel omvangrijkere projecten.

Er moet worden bedacht dat het neerzetten van een nieuwe infrastructuur of voorziening een eerste stap is. In de volgende projectfase moet worden gecommuniceerd dat de nieuwe voorziening er is en moet er een goed lopende (kostendekkende, winst makende) exploitatie worden opgezet.

Het zou goed zijn als de PS een intuïtief inzicht kunnen verkrijgen in de kenmerken van projecten die echt werkgelegenheid hebben gegenereerd. Er moet voor zo'n onderzoek misschien wel een lange tijdshorizon worden genomen. Want pas op lange termijn (denk aan de Eemshaven) blijkt of een infrastructurele investering loont of niet loont.

Kortom de vraag luidt: *"wat zijn achteraf gezien gesubsidieerde projecten of infrastructurele projecten geweest die veel werkgelegenheid hebben opgeleverd?"*. En wat zou het provinciebestuur van de kenmerken van deze succesvolle projecten kunnen leren?

De Noordelijke Rekenkamer stelt voor om in 2016 eerst een verkennend onderzoek uit te voeren naar deze vraag en er in 2017 dieper op in te gaan.

2.4 Onttrekkingen aan reserves en het instemmen door PS

Volgens de Provinciewet (en het Staatsrecht) heeft PS het **budgetrecht** en vormt daarbij de programmabegroting-rekening-cyclus een belangrijk instrument van sturing en democratische controle. Overigens is de vrije ruimte binnen de programmabegroting jaarlijks beperkt tot enkele miljoenen. Daarnaast beschikken de drie Noordelijke provinciebesturen over relatief omvangrijke eigen **reserves**. In de ene provincie zijn deze reserves overigens meer omvangrijk, dan in de andere provincie. Op basis hiervan kunnen er voor investeringen relatief grote bedragen door GS worden vrijgemaakt (voor bijvoorbeeld de verdubbeling van de N33) door een beroep te doen op bestemmingsreserves die op de balans staan. Bij de behandeling van de programmabegroting en de jaarrekening is er in de Staten weinig aandacht voor de toevoegingen en onttrekkingen aan de verschillende reserves.

De vraag dringt zich op hoe Statenleden informatie krijgen over deze *onttrekkingen* en welke zeggenschap Statenleden eigenlijk uitoefenen over het tot besteding brengen van deze reserves. Is de informatievoorziening door GS doorzichtig?

In feite is ook niet in alle provincies helder hoe omvangrijk de reserves van de provincie zijn. Het zou goed zijn om de praktijk ten aanzien van onttrekkingen aan reserves en de rol van PS daarbij in de drie provincies te vergelijken.

De focus van dit Rekenkameronderzoek moet liggen op het tot besteding brengen van wat soms wel wordt genoemd: de “*potjes*”. Daar zit voor GS veel vrije ruimte. Regelmatig worden deze “*potjes*” ook gebruikt als *cofinanciering* voor SNN- en/of EU-projecten.

In Drenthe schrijft de ASV voor dat voor bedragen hoger dan 150.000 euro eerst (via een voorhangprocedure) door GS toestemming moet worden gevraagd aan Provinciale Staten. Bij het aanvragen van Europese Fondsen is er altijd sprake van cofinanciering en dat vaak ten laste van reserves.¹ In behandeling is nu het voorstel om in het geval van tenders deze toestemming vooraf van PS aan GS te laten vervallen. Maar is er dan niet het risico dat de democratische controle op de aanwending van de reserves minder wordt?

De democratische controle op de jaarlijkse inkomsten is in het proces van begrotingsvaststelling geregeld, maar de controle van de Statenleden op de aanwending van de reserves kent nog minder waarborgen. Meer in het algemeen spelen de volgende vragen: hoeveel cofinanciering wordt er langs deze weg gecommiteerd; sluiten de bij de EU ingediende projecten aan bij het eigen Collegeprogramma en bij de doelen waarvoor deze reserves oorspronkelijk werden gevormd?

2.5 Gevolgen van bezuinigingen voor gesubsidieerde instellingen

Provincies bezuinigen om verschillende redenen. Onder meer omdat de inkomsten uit het Provinciefonds stapje voor stapje teruglopen. De bezuinigingen hebben onder meer geleid tot een kerntaken-discussie. Het resultaat van deze discussie is vastgelegd in het landelijke *Bestuursakkoord 2008-2011*. In dit bestuursakkoord is afgesproken dat vooral gemeenten en niet de provincies gaan over taken in het sociale domein: welzijn is primair een gemeentelijke taak. Deze bestuurlijke afspraak heeft tot gevolg gehad dat provincies de subsidierelaties met een groot aantal maatschappelijke instellingen hebben beëindigd.

Voor veel maatschappelijke instellingen vormt de provinciale subsidie een belangrijke inkomstenbron. Sinds 2009 hebben de noordelijke provincies voor deze instellingen minder geld uitgetrokken. Ook hebben provincies langdurige subsidierelaties met deze instellingen beëindigd en ingeruild voor kortdurende, flexibele projectsubsidies. Ná de provinciale verkiezingen in 2011 is deze geleidelijke afbouw verder doorgezet.

De regionaal werkende instellingen in het sociale domein die zijn getroffen door de provinciale bezuinigingen hebben uiteenlopende taken. Het kan

¹ M.F. Blommaert en A.C.F. van Galen, *Europese subsidies in Zeeland*, Rekenkamer Zeeland, Middelburg, april 2015.

daarbij bijvoorbeeld gaan om: bibliotheekwerk, welstandstoezicht, regionale omroep, behoud cultuurhistorisch erfgoed, belangen- en patiëntenorganisaties, telefonische hulpdiensten en instanties die zich richten op het versterken van de sociale kwaliteit en leefbaarheid op het platteland.

Vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer nagaan welke gevolgen de bezuinigingen hebben gehad voor zowel deze instellingen als ook voor de afnemers van hun diensten. Dit met het doel aan de leden van PS inzichtelijk te maken hoe de diverse instellingen de bezuinigingen hebben opgevangen en wat de gevolgen hiervan zijn voor de realisatie van het provinciale beleid.

Het onderzoek begint met het in kaart brengen van de bezuinigingsmaatregelen. Daarbij zal expliciet aandacht worden besteed of de bezuinigingsmaatregelen zijn doorgevoerd zoals beoogd. Vervolgens zal de Rekenkamer de gevolgen van de gerealiseerde bezuinigingen beschrijven. Daarvoor brengt de Rekenkamer in beeld hoe de instellingen zich als gevolg van de bezuinigingen hebben ontwikkeld. Ook zal worden nagegaan hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot het realiseren van de provinciale doelen. Voor dit onderzoek hanteert de Rekenkamer de volgende centrale vraagstelling:

Wat zijn de gevolgen geweest van de provinciale bezuinigingen voor de betreffende instellingen en de afnemers van hun diensten?

Het onderzoek kent een inhoudelijke afbakening en een afbakening in tijd. De inhoudelijke afbakening houdt in dat het onderzoek zich vooral richt op die instellingen waarop het meest is bezuinigd zoals de provinciale steunfuncties, belangenorganisaties en het bibliotheekwerk. Naast deze inhoudelijke afbakening kent het onderzoek ook een afbakening in tijd. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2009-2015.

De vraagstelling valt in twee delen uiteen. Het eerste deel heeft betrekking op het in beeld brengen van de instellingen waarop de provincies sinds 2009 fors hebben bezuinigd en de omvang van de gerealiseerde bezuinigingen. Daarbij zal de Rekenkamer expliciet nagaan of de instellingen in staat zijn gesteld zich voor te bereiden op de bezuinigingen. Voor dit deel van het onderzoek kan gebruik worden gemaakt van de provinciale (meerjarige) begrotingen en jaarrekeningen en beleidsnota's.

In het tweede deel zal worden ingegaan op de gevolgen van de bezuinigingen voor de instellingen zelf en voor de afnemers van de diensten. Er zal worden gezien welke instellingen erin zijn geslaagd hun activiteiten voort te zetten en welke niet. Bij de instellingen die hierin zijn geslaagd, zal nagegaan welke wijzigingen in strategie, bekostiging en bedrijfsvoering zijn doorgevoerd. In dat kader zal ook worden onderzocht of deze instellingen om de inkomstendaling uit provinciale bron op te vangen erin zijn geslaagd om aanvullende inkomstenbronnen te genereren en/of te besparen op hun kosten. Vervolgens zal de Rekenkamer bekijken in hoeverre de dienstverlening en het aantal afnemers van deze instellingen waarneembaar zijn veranderd nadat

deze wijzigingen zijn doorgevoerd. De informatie benodigd voor dit deel van het onderzoek verwacht de Rekenkamer te achterhalen via de jaarplannen van deze instellingen en uit gesprekken met het management en cliëntenorganisaties van deze instellingen.

3 Twee Terugblik Onderzoeken

De Noordelijke Rekenkamer streeft er naar in het tijdvak 2016-2017 twee terugblik onderzoeken uit te voeren. Een belangrijk criterium bij de selectie van onderwerpen voor een Terugblik Onderzoek is:

- 1) dat het beleid in alle drie Noordelijke provincies wordt gevoerd en indertijd ook werd onderzocht;
- 2) dat het onderzoek niet zo recent is dat de aanbevelingen nog niet hebben kunnen doorwerken (zoals het Krimrapport of het Onderhoud Infra Rapport); maar dat het ook weer niet zo lang geleden is dat de actualiteit van de aanbevelingen en van het beoordeelde beleid aan zeggingskracht hebben ingeboet.

3.1 Waddenfonds

Wanneer de Minister van EZ in 2004 overweegt in te stemmen met een verzoek tot aardgaswinning (aardgasexploratie) onder de Waddenzee, wordt door het kabinet de commissie-Meijer ingesteld om te adviseren over hoe deze aardgaswinning in de Waddenzee gepaard kan gaan met behoud van ecologische waarden van dit unieke natuurgebied (*wetland*) en met het behoud van de economische potentie (vooral: toerisme).

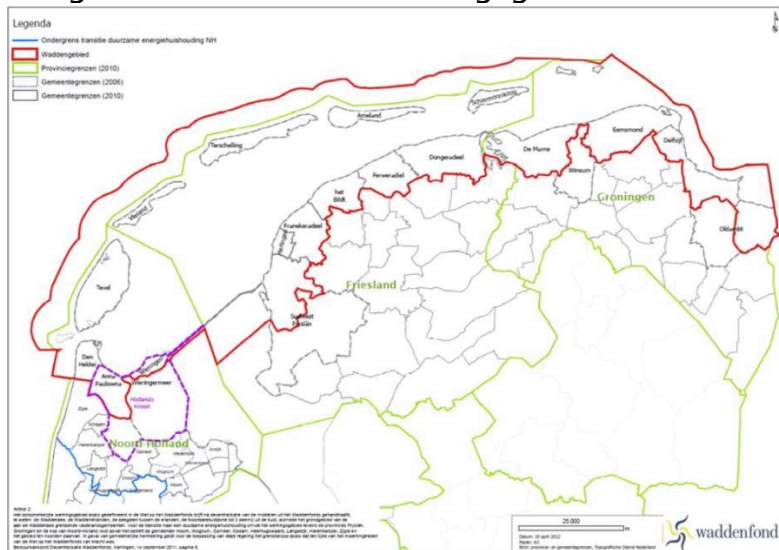
De commissie-Meijer adviseert het kabinet de bestaande bestuurlijke organisatie (governance, waaronder de Wadden Advies Raad) vergaand op de schop te nemen en om daarnaast een Waddenfonds in te stellen. De benodigde middelen voor dit Waddenfonds (800 miljoen euro) worden onttrokken aan inkomsten die de Rijksoverheid zal verwerven doordat de aardgaswinning in het Waddengebied nu wordt toegestaan.

Een deel van de gelden van dit Waddenfonds (de eerste tranche van 122 miljoen) is nodig om de tot dan toe in de Waddenzee opererende kokkelvissers een passende exit regeling te bieden. Het restant (678 miljoen) zal in twintig jaarschijven (dus van 2007 tot 2026) tot uitbetaling worden gebracht. Per jaar is er 33 miljoen beschikbaar om tot uitbetaling te brengen.

In de eerste periode van 2007 tot 2011 zal het Rijk aan 54 projecten een subsidie verlenen. In deze periode wordt door het Rijk € 68,9 miljoen aan subsidie uitbetaald.

Formeel is per 1 januari 2012 het beheer van het Waddenfonds door het kabinet overgedragen aan de samenwerkende provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. De Wet op het Waddenfonds is ingetrokken en werd in de loop van 2012 vervangen door een gemeenschappelijke (provinciale) subsidieverordening (zie: www.waddenfonds.nl).

In figuur 3.1 wordt het werkingsgebied van het Waddenfonds aangegeven.



Figuur 3.1

Het eerste tijdvak in het bestaan van het Waddenfonds werd onderzocht door de Algemene Rekenkamer. De ARK heeft gekeken naar de financiële verantwoording van het Waddenfonds en naar de eerste 54 projecten die tot 2012 van het Ministerie subsidie ontvingen. Hierover heeft de ARK op 16 mei 2012 gerapporteerd aan de Tweede Kamer.² De belangrijkste bevindingen van het ARK-onderzoek zijn:

1. de Minister rapporteert in haar jaarlijkse verslag niet over de stand van zaken bij de *programmatische aanpak* van de besteding van de verschillende (gesubsidieerde) projecten. Het doel van deze programmatische aanpak is versnippering van de gesubsidieerde projecten tegen te gaan en om steeds aan te kunnen geven wat gesubsidieerde projecten aan de gestelde doelen (natuur en/of werkgelegenheid) bijdragen.
2. er wordt door de Minister niet gemeld dat van de lopende projecten ruim de helft meer dan *een jaar vertraging* heeft opgelopen. Vaak voorkomende redenen voor vertraging zijn: het moeizaam verkrijgen van de aanlegvergunningen, ongunstige weersomstandigheden en moeilijk op basis van vrijwilligheid te verkrijgen kavels (grondposities) waarbij formele onteigening soms de enige (maar langdurige) mogelijkheid is.
3. in de verslagen van de Minister wordt *geen informatie gegeven over de mate waarin de ecologische en werkgelegenheidsdoelen* worden bereikt.

Vanaf 2012 zijn de besturen van de drie Waddenprovincies (Noord-Holland, Fryslân en Groningen) verantwoordelijk voor de uitvoering van het Waddenfonds. De nieuwe interprovinciale uitvoeringsorganisatie (op basis van artikel 8 WGR) bestaat uit een Algemeen Bestuur, een Dagelijks bestuur en een projectbureau met directeur. Er is gekozen voor een *openbaar lichaam*. Het

² Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011.

Waddenfonds kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Op dit moment (2015) wordt het *Dagelijks Bestuur* van het Waddenfonds gevormd door:

- K. Kielstra, Gedeputeerde Provinsje Fryslân
- H. Staghouwer, Gedeputeerde Provincie Groningen
- C. Loggen, Gedeputeerde Provincie Noord-Holland

De drie Gedeputeerden zijn gelet op artikel 14, lid 1, WGR tevens lid van het Algemeen Bestuur. Sinds medio 2015 bestaat het *Algemeen Bestuur* verder uit de volgende zes Statenleden:

- F. Keurentjes, Statenlid Groningen (CDA)
- H. Miedema, Statenlid Groningen (Groen Links)
- M. de Roo, Statenlid Fryslân (D66)
- P. Kraaima, Statenlid Fryslân (SP)
- H. Boland, Statenlid Noord Holland (D66)
- Mevr. P. van Harskamp De Jong (VVD), Statenlid Noord Holland

Sinds 2013 beschikt het Waddenfonds over een tweejaarlijks Programma. Over de inhoud en uitvoering van dit Programma laat het Waddenfonds zich adviseren door een zogeheten *Kwaliteitscommissie*. Het bureau (secretariaat) bestaat uit tien personen. Het kalenderjaar 2012 heeft in het teken gestaan van transitie: er werden twee projectaanvragen gehonoreerd. Sinds 2013 loopt de subsidieverlening weer redelijk in overeenstemming met de gemiddeld veronderstelde jaarproductie (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2

Jaartal	2007	2008	2010	2012	2013	2014
Aantal gehonoreerde projecten	19	17	18	2	45	35

Bron: Waddenfonds, jaarstukken 2014, p.5

In 2014 werden er in totaal 93 subsidieaanvragen ingediend. Uiteindelijk zijn er daarvan 35 gehonoreerd (verleend). De bottleneck zit echter niet aan de voorkant van de subsidieverstrekking (“onzekerheid over wat honorabel is”), maar aan de achterkant (“zijn de gehonoreerde projecten wel obstakelvrij?”). Het probleem zit bij de definitieve subsidie vaststelling. In 2014 kwam de definitieve subsidie vaststelling niet verder dan 20 miljoen. Jaarlijks brengen Provinciale Staten hun zienswijze uit over de begroting van het Waddenfonds. Eens in de vier jaar stellen Provinciale Staten het Uitvoeringsplan Waddenfonds vast. Voor het eerst in 2013.

Op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer 2012 hebben de beide provinciale rekenkamers, waaronder de NRK, een *beleidsbrief* opgesteld met daarin zes aanbevelingen.

1. laat in de subsidieverordening de voorwaarde opnemen dat het voorgestelde project *additioneel* moet zijn.
2. laat in de subsidieverordening een *sanctie bepaling* opnemen zodat het Waddenfonds een sanctie kan opleggen wanneer de gesubsidieerde

instantie bij uitvoering van het te subsidiëren project de vastgestelde termijnen overschrijdt.

3. bewaak de totale apparaatskosten van de uitvoerings- en beheersorganisatie. Het doel van de decentralisatie is om efficiënter te werken. Voorafgaand aan de decentralisatie bedroegen de uitvoeringskosten *minder dan 5% van de programma uitgaven*.
4. zorg dat zo spoedig mogelijk een *monitoring- en evaluatiesysteem* wordt vastgesteld.
5. dring er op aan dat op korte termijn de uitvoering van de *subsidieverlening wordt hervat*.
6. zorg dat het gehele subsidietraject – van behandeling van de aanvraag tot aan het afsluiten van een project – in *één administratieve organisatie* is omschreven die door het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld.

Het doel is om in het Terugblik-Onderzoek vast te stellen in hoeverre deze zes aanbevelingen zijn overgenomen en tevens vast te stellen hoe de subsidieverlening en subsidieverstrekking in de praktijk verloopt. De informatie over de uitvoering door het Waddenfonds aan de Statenleden werd indertijd beoordeeld als summier. Wellicht is dat nu beter.

In de pers is er regelmatig aandacht voor projecten die door het Waddenfonds worden ondersteund (zoals het zonnepanelenpark op Ameland, of het herstel van een eendenkooi langs de Waddendijk). Soms lopen projecten net wat anders dan gepland te denken valt dan aan: de *vis-migratie-rivier in de Afsluitdijk*. De gang van zaken rond de Promenade op Schiermonnikoog werd recent onderzocht door de rekenkamercommissie De Waddeneilanden.³

3.2 Het Terugblikonderzoek Kennis en Energietransitie

Energie Transitie

In het kader van Europa 2020 heeft de landelijke overheid zich ingespannen de productie van duurzame energie sterk te vergroten. De Noordelijke provincies hebben indertijd met het rijk een convenant gesloten waarin zij aanboden om als koploper op te treden bij het realiseren van de opwekking van duurzame energie.

In het Rekenkamerrapport van 2013 is stilgestaan bij de mate waarin de Noordelijke provincies er in waren geslaagd om op duurzame wijze energie op te wekken. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de energieopwekking door middel van biovergisting en door middel van windturbines. Over de opwekking door biovergisting kon worden geconstateerd dat de decentrale opwekking van biogas in het kader van agrarische bedrijfsuitoefening nauwelijks rendabel is gebleken. Alleen bij meer grootschalige industriële toepassingen (zoals SuikerUnie Hoogkerk) is een rendabele biovergisting rendabel gebleken.

³ W.F. Schonau en J. Voets, *Onderzoek naar De Promenade*, Rekenkamercommissie De Waddeneilanden, 6 juli 2015.

Met behulp van windturbines (Eemshaven, chemiehaven Delfzijl, Coevorden) werden positievere resultaten bereikt. Maar twee Noordelijke provincies bleken niet in staat te zijn de indertijd overeengekomen doelstelling met betrekking tot windenergie waar te maken. Een onverwacht positieve bijdrage aan de duurzame energie opwekking bleek te worden geleverd door de reststoffen-energiecentrales waaronder die van OMRIN te Harlingen.

Na het uitkomen van het genoemde Rekenkamerrapport is de urgentie van de 14%-doelstelling in 2020 alleen maar toegenomen. Er is nu ook een landelijk energie-akkoord. Daaraan hebben ook de Noordelijke provincies zich verbonden. In algemene termen kan niet worden staande gehouden dat de drie Noordelijke provincies een voorsprong hebben op de andere negen provincies. Sommige provincies in andere delen van het land (bijvoorbeeld Flevoland) doen het beter.

De afgelopen jaren hebben de provinciebestuurders (en ook de Minister van EZ) de nodige obstakels ontmoet bij het vinden van geschikte locaties om de nieuwe, grotere windturbines te plaatsen. In dit kader ligt het voor de hand om te bezien in hoeverre de drie provinciebesturen de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer ter harte hebben genomen ('laat ook omwonenden profiteren'), er in zijn geslaagd om de productie van duurzame energie te verhogen en meer in lijn te brengen met het gewenste tijdspad dat moet leiden tot 14% duurzame energieopwekking in 2020.

Eén van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer was om niet alleen de eigenaren van de kavels waarop de windturbines worden geplaatst en de eigenaren van de windturbines zelf te laten profiteren van de voordelen van de energieopwekking uit gratis wind, maar ook de omwonenden van deze *windfall gains* te laten profiteren. Andere aanbevelingen hadden betrekking op het omschakelen van "branding" en experimenteren naar daadwerkelijke uitvoering en productie.

Kennisinstellingen

In 2013 presenteerde de NRK een rapport over de forse investeringen die de drie Noordelijke provincies hadden verricht in drie Kennisinstellingen: Wetsus, Energy Valley en Sensor Universe. De opzet van dit onderzoek is geweest om de pretenties van de subsidieaanvragen en projectvoorstellen te koppelen aan de feitelijke realisaties die enkele jaren later te vinden zijn in de projectverantwoordelingen en definitieve subsidievaststellingen. Een opvallende bevinding was dat de *kloof tussen belofte en realisatie* ongebruikelijk groot was. Tegelijkertijd viel op dat de provincie in de loop der tijd eerder minder afstand nam tot de clusterorganisaties die deze projecten ontwikkelen en indienen, dan dat de provincie (als subsidieverstrekker) scherper ging controleren of de ingediende projectvoorstellen wel uitvoerbaar waren, conform worden uitgevoerd en opleverden wat er van mocht worden verwacht. Overigens waren er tussen de drie kennisinstellingen wel verschillen en werd de praktijk rond Wetsus (bijvoorbeeld de relatie met het bedrijfsleven) aan de beide andere kennisclusters ten voorbeeld gesteld. Naast de drie genoemde kennisinstellingen onderhouden de Noordelijke provincies ook subsidierelaties met andere kennisinstellingen zoals Healthy Aging, de

Waddenacademie en recent ook de IBM-academie. Het loont de moeite om te bezien in hoeverre de aanbevelingen uit het rapport van 2013 veranderingen te weeg hebben gebracht in de toetsing van de subsidievoorstellen en in de controle door de provincies op de feitelijke projectuitvoering. Een belangrijke ontwikkeldoelstelling was dat diverse door de clusterorganisaties aangeboden Masteropleidingen met verloop van tijd (na erkenning door de accrediteringsautoriteit) ook door de Nederlandse onderwijsautoriteiten zouden worden erkend zodat ook Nederlandse studenten onder reguliere voorwaarden aan deze vaak aantrekkelijke opleidingsfaciliteiten zouden kunnen deelnemen. In het terugblikonderzoek wordt ook op deze vraag terug gekomen.

Bijlage 1: Criteria bij selectie onderwerpen voor onderzoek NRK

No.	Criterium	toelichting
1	Maatschappelijk belang	Onderwerp raakt grote groepen burgers, bedrijven en/of instellingen in Noorden
2	Relevante instantie (PS) dient het onderzoeksvoorstel in, of ondersteunt het voorstel	Van belang zijn verzoeken van Programmaraadsleden, Statenfracties, zeker als er voor deze onderwerpen een breed draagvlak blijkt te zijn; kwestie speelt zowel bij collegepartijen als bij partijen die niet deelnemen aan meerderheidscoalitie
3	Relevantie voor al de drie noordelijke provincies	Het college NRK treedt op als orgaan voor alle drie provincies: gezocht worden onderwerpen met een algemene noemer in drie provincies
4	Relatie met actuele doelen van provinciaal beleid	Als bron van actuele doelen kan worden gedacht aan de recent vastgestelde collegeprogramma's (zie bijlage 3) maar ook aan doelen in geldend rijksbeleid dat in uitvoering is gegeven aan provincies (medebewindstaken); of actueel EU-beleid (energietransitie)
5	Provinciale Taak	GS/PS dragen verantwoordelijkheid voor planning, bekostiging, beschikkingverlening, uitvoering, regie, en toezicht, met name in ruimtelijk domein
6	Risico's	Juridische risico's: aansprakelijkheden, nietigheden; financiële risico's; ongevallen; terugvordering, onderuitputting, overschrijding; integriteitsrisico's: waaronder media aandacht
7	Lessen trekken	Mogelijkheden uit analyse gevoerde bestuur lessen te trekken voor toekomst: maatgevende praktijk (<i>best practice</i>) kan ook behulpzaam zijn.
8	Actualiteit in deze programmaperiode: banen scheppen, energietransitie, krimp, samenwerken	Het kabinetsbeleid staat in het teken van taakoverdracht aan provincies en gemeenten. Relevant zijn: omgevingsdiensten, interbestuurlijk toezicht, samenwerking.
9	Toekomstwaarde	Op moment dat rapport uitkomt, zijn resultaten bruikbaar voor te maken beleids- en bestuurskeuzen: timing (periode: 2016-2017). Resultaten kunnen rol spelen in electorale verantwoording Statenleden maart 2019: wat is bereikt?
10	Onderzoekbaarheid	Empirische vraag; aanwezigheid relevant toetsingskader; beschikbaarheid gegevens; vraagstelling in beginsel ex post

Bijlage 2: Afronding onderzoeksprogramma 2014-2015

Nr.	Titel bestuurlijk rapport	Moment oplevering
-1	Decentralisatie Natuurbeleid: de Noordelijke provincies aan zet	24 maart 2014
1	Onderhoud Infrastructuur: 2007-2013	13 april 2015
2	Terugblik subsidies recreatie en vitaal platteland	24 september 2014
3	Provinciale Krimpbeleid	14 september 2015
4	Terugblik bodemsanering en bedrijventerrein	11 november 2015
5	Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving	juni 2016
6	Doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid	maart 2016
7	Strategiebepaling gesubsidieerde instellingen na forse budgetkortingen	Onderzoek is opgenomen in programma 2016-2017
8	Effectiviteit marketing organisaties	besloten dit onderzoek niet uit te voeren

Het als eerste genoemde onderzoek naar de uitvoering van het Natuurakkoord stamt uit het vorige onderzoeksprogramma 2012-2013.

Het onderzoek naar het onderhoud van de provinciale infrastructuur is het meest omvangrijke onderzoek van deze planperiode geweest. Niet alleen werd het onderhoud van de wegen en vaste viaducten beoordeeld, maar ook het onderhoud van kanaalbodems, kanaaloevers, bruggen en sluisen. Het bleek mogelijk zowel het onderhoud van de droge als van de natte infrastructuur uit te voeren met één en hetzelfde beoordelingsmodel. Het bleek mogelijk om de doelmatigheid van het uitgevoerde onderhoud vast te stellen.

Daarnaast werden twee kleinere terugblikonderzoeken gecombineerd uitgevoerd. In deze terugblikonderzoeken is in kaart gebracht hoe de provinciebesturen hebben gereageerd op de aanbevelingen van twee subsidieonderzoeken en van twee ruimtelijke onderzoeken. Op basis van het terugblikonderzoek subsidies zijn aanbevelingen geformuleerd over de wijze waarop Provinciale Staten besluiten nemen over aanbevelingen van NRK-onderzoek en hoe de naleving van eventuele toezeggingen moet worden gevolgd.

Het onderzoek naar de Provinciale greep op bedrijven met grote risico's voor de directe omgeving heeft een bijzonder karakter. De Noordelijke Rekenkamer voert dit onderzoek uit voor de zogeheten BRZO- en de Rie-4-bedrijven in de drie Noordelijke provincies maar werkt bij dit onderzoek ook samen met de provinciale rekenkamers van Zeeland, Randstad en Oost-Nederland. Deze samenwerking leidt enerzijds tot een minder snelle voortgang maar draagt anderzijds wel bij aan verdieping (en hopelijk hogere bruikbaarheid) van de verkregen inzichten.

Het onderzoek naar de doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid in het gemeentelijke planologische beleid verkeert in de fase van

gegevensrapportage. Dit onderzoek richt zich op de vraag welke ruimtelijke belangen de Provinciale Staten als behartigenswaardig hebben benoemd en welke maatregelen GS neemt om deze belangen te borgen.

Het onderzoek naar de strategiekeuzen die gesubsidieerde instellingen hebben gemaakt die in de afgelopen vier jaar werden geconfronteerd met forse verminderingen van het budget dat zij van de Noordelijke provincies ontvangen, is nog niet gestart en is nu opgenomen in het nieuwe Onderzoeksprogramma 2016-2017.

Ten slotte heeft de Noordelijke Rekenkamer besloten één voorgenomen onderzoek af te voeren van de planning. Dit is het onderzoek naar de effectiviteit van de drie provinciale marketing organisaties. De belangrijkste reden dit onderzoek niet uit te voeren is dat in alle drie Noordelijke provincies de organisatiestructuur van de marketingorganisaties ingrijpend is gewijzigd.

Bijlage 3: Tijdsbeeld

Bij het selecteren van vragen die in 2016 of 2017 van een antwoord moeten worden voorzien, kan de Noordelijke Rekenkamer niet voorbijgaan aan de veranderingen in het provinciebestuur. De politieke verschuivingen als gevolg van de Statenverkiezingen van maart 2015 hebben ook een verandering teweeg gebracht in het beleid (waaronder de doelen en de keuze van de bij de provincie passende bestuursstijl).

In deze notitie wordt stilgestaan bij de collegevorming begin 2015, bij de drie nieuwe coalitieprogramma's en bij de drie algemene noemers die uit de negen gesprekken met de leden van de Programmaraad, naar voren zijn gekomen.

1. meer partijen in de Staten en de Colleges van GS

De Statenverkiezingen van maart 2015 hebben - overeenkomstig de landelijke trend bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 - geleid tot *meer partijen* die in de Provinciale Staten zijn vertegenwoordigd. Door de daling van de gemiddelde fractiegrootte zijn er ook *meer fracties nodig* om een meerderheidscoalitie (GS) te kunnen vormen (zie: tabel 1).

Tabel 1	2011	2015	verandering
PS Drenthe	acht partijen	tien partijen	+ 2
GS Drenthe	twee partijen: PvdA, VVD	vier partijen: VVD, PvdA, CDA, CU	+ 2
PS Groningen	tien partijen	elf partijen	+ 1
GS Groningen	vier partijen: PvdA, VVD, D66, CU	vijf partijen: SP, CDA, D66, GL, CU	+ 1
PS Fryslân	negen partijen	elf partijen	+2
GS Fryslân	drie partijen: PvdA, CDA, FNP	vier partijen: CDA, VVD, SP, FNP	+1

In Groningen en Drenthe kwamen er twee lokale lijsten bij: *Groninger Belang* en *Sterk Lokaal*. In Fryslân is er nu voor het eerst een zetel voor de *Partij voor de Dieren*. Ook de ouderenpartij *50Plus* veroverde voor het eerst een zetel in het Drentse en één in het Friese parlement. Na de verkiezingen heeft zich in de Provincie Fryslân een eerste fractiesplitsing voorgedaan: dit leidt tot een extra, twaalfde fractie in de Staten.

In alle drie colleges van GS is het aantal daarin deelnemende partijen toegenomen met één of twee coalitiepartijen. In alle drie provincies is in de Staten nu een *andere politieke partij de grootste*. In Drenthe is de VVD de grootste partij; in Groningen is dat de SP geworden; en in Fryslân is het CDA de grootste fractie in PS. Voor maart 2015 leverde in alle drie provinciale volksvertegenwoordigingen dezelfde partij de grootste Statenfractie: namelijk, de PvdA.

Niet alleen zijn de drie Provinciale Staten de politieke krachtsverhoudingen gewijzigd maar er is ook sprake van een zeer forse doorstroming van de provinciale Statenleden. Na de verkiezingen van maart 2015 zijn 24 van de 43 Friese Statenleden nieuw. Ook in de beide andere Noordelijke provincies is meer dan de helft van de Statenleden nieuw.

Op grond van deze verschuivingen mag worden verwacht dat hier en daar de bakens werden verzet. Om vast te stellen op welke punten er sprake is van beleidsbijstelling, zijn de drie nieuwe Collegeprogramma's geraadpleegd.

2. crisis voorbij, maar nu nog de banen

De drie collegeakkoorden klinken optimistisch. Er staan voor het eerst sinds acht jaar geen ingrijpende bezuinigingsoperaties bovenaan de agenda. Na de overdracht van de jeugdzorg in 2015 (aan de gemeenten) en de vorming van de Regionale Omgevingsdienst in 2014, staan er *geen grote taakoverdrachten* (decentralisaties) meer op stapel. De provincie blijft als middenbestuur een belangrijke rol spelen. Het plan Plasterk⁴ om het aantal van 12 provincies terug te brengen naar 5 (landsdelen) of 7 (superprovincies) is van tafel; de acht stadsregio's zijn per 1-1-2015 met de aanpassing van de WGR formeel opgeheven. In het verlengde van deze terugtrek van het grootstedelijke agglomeratiebestuur kreeg ook de Regio Groningen Assen een bescheiden rol. Er is de komende vier jaar dus meer bestuurlijke ruimte (en rust) voor provinciaal beleid.

Het motto van het Friese coalitieakkoord is: "*kansen grijpen door ruimte te bieden*". Dit toont dat de provinciale taakvelden zoals natuur, infrastructuur, ruimtelijke ordening, landschap, water en bedrijvigheid worden benaderd vanuit hun bijdrage aan werkgelegenheid en economische groei.⁵

Waar in de collegeakkoorden de natuur, het water, het strand of monumentaal erfgoed ter sprake komen, wordt steeds in één adem door het *toerisme* aangeprezen als een sector met grote kansen. Ook is er volop ruimte voor de energie-transitie. Er komen meer '*energie-landschappen*' met zonnepanelen, windturbines en opwekkers van groen gas (biovergisters). In andere delen van het provinciale gebied zien de provinciebesturen kansen voor duurzame melkveehouderij, biologische akkerbouw. In alle drie collegeakkoorden wordt benadrukt dat het MKB inclusief zzp-ers volop de ruimte krijgen.

⁴ Aangekondigd in het regeerakkoord "*Bruggen Slaan*" van september 2012.

⁵ GS van Drenthe schrijft: "*Onze kernkwaliteiten als landschap, natuur, cultuurhistorie en rust zetten we in om er ook economisch de vruchten van te plukken.*" (p.5).

3. de provincie is en blijft netwerken

In de titels van de recente collegeakkoorden komen opvattingen naar voren over gewenste bestuursstijlen en over de centraal te stellen waarden (zie: tabel 2).

Tabel 2	Titel collegeakkoord 2015-2019
Groningen	Vol vertrouwen <i>Wie geen vertrouwen in anderen stelt, zal ook nimmer het vertrouwen van anderen winnen</i>
Drenthe	Dynamisch en ondernemend
Fryslân	Mei elkenien, foar elkenien <i>kansen grijpen door ruimte te bieden</i>

GS van **Drenthe** zal de komende bestuursperiode vooral “zoeken naar verbindingen en naar samspraak met onze partners. Met elkaar geven we dit akkoord de komende tijd invulling. Zoals past bij de veranderende rol van de provincie in de netwerksamenleving.” (p.1). Tot de Drentse kernwaarden behoren: “openheid, elkaar wat gunnen, zich coöperatief opstellen (p.1). Daarbij wordt het experiment niet geschuwd: “Het signaal van de matige opkomst bij de verkiezingen, waarbij de helft van Drenthe zijn/haar stem heeft uitgebracht, is helder. Daarom willen we experimenteren met nieuwe vormen van interactie die de democratie versterken en verlevendigen.” (p.2)

Het nieuwe college van **Fryslân** omschrijft het als volgt: “Wij zijn niet de ongevraagde bemoeial, we willen de constructieve verbinder zijn (...). Soms is onze grootste bijdrage om niet in de weg te lopen, en om vertrouwen en ruimte te geven (...) Het is niet nodig elk probleem onmiddellijk tot het onze te maken en meteen een oplossing op te leggen” (p.7). “We willen meer verbinden dan regisseren, meer helpen dan sturen” (p.27). In Fryslân wordt veel verwacht van de *Right to Challenge*. “Als de gemeenschap er zelf uitkomt doen we niets (...) We geven verbanden van burgers ook het recht om provinciale taken over te nemen, als zij denken het beter of goedkoper te kunnen doen” (p.35).

Centrale waarden in de bestuursstijl van de provincie **Groningen** zullen in de komende vier jaar zijn: “dienstbaarheid, gezamenlijkheid, transparantie en vertrouwen” (p.1). In het afsluitende deel wordt gesteld dat “wie alleen gaat vaak sneller is, maar wie samen gaat, verder komt” (p.21). Ook in Groningen leeft de gedachte om burgers meer invloed te geven: “Inwoners en organisaties geven we meer invloed op provinciaal beleid via referenda en (lokale) hoorzittingen. Inwoners krijgen meer kans om mee te denken” (p.2).

4 *schuivende panelen*

In **Fryslân** is er bestuurlijke dynamiek. Drie van de vijf Gedeputeerden zijn nieuw. Twee van hen maakten deel uit van het voorgaande college van GS. Van de vier partijen die nu de meerderheidscoalitie vormen, zijn er twee nieuw: SP en VVD.

Bij aanbestedingen van infrastructurele werken zal het **Friese college** van GS voortaan nadruk leggen op ‘*social return*’. Dit om inwoners van Fryslân met een afstand tot de arbeidsmarkt betere kansen te geven op werk (p.8).

Een andere beleidsbijstelling is de verlaging van de opcenten. *“Een heel effectieve manier om de Friese gemeenschappen te versterken is dat ze meer geld te besteden krijgen, zeker na jaren van economische crisis. We verlagen de opcenten de komende jaren met 20 miljoen euro per jaar”* (p.10).⁶

Op het vlak van het wetenschappelijk onderwijs mikt het nieuwe college van GS op de opening van de 11^{de} faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen te Leeuwarden (p.15). *“De doorontwikkeling van academisch onderwijs vergroot de kansen van Hbo-studenten om binnen Fryslân door te stromen naar een academische studie”* (p.15).

Vernieuwend is ook de gratis OV-dagkaart voor toeristen die Fryslân bezoeken. Deze maatregel dient het toerisme te bevorderen.

In 2025 moet 25% van de in Fryslân gebruikte energie duurzaam worden opgewekt. Dit is een forse ambitie.⁷

Ook in het landbouwbeleid is er een kentering: *“er is herstel van de balans tussen landbouw en natuur”* (p.29). In de toelichting stelt het nieuwe college van GS *“de Friese landbouw is over een breed front bezig aan een kanteling naar een meer natuurinclusieve landbouw”* (p.28).

In de provincie **Groningen** is de bestuurlijke dynamiek nog groter. Vier van de vijf Gedeputeerden zijn nieuw. Eén van hen heeft deelgenomen aan het vorige college van GS.

Een eerste beleidsaanpassing is de wijze waarop de lopende gemeentelijke herindeling wordt benaderd: *“Ons uitgangspunt is dat de herindeling niet wordt opgelegd. We ondersteunen de initiatieven die gemeenten aandragen. We zien voor ons als provincie een stimulerende rol. Maar de gemeenten bepalen zelf het proces van herindeling”* (p.2).

Ook op het vlak van aardgaswinning en schadeafhandeling worden de accenten anders gelegd: *“Bij besluiten over de gaswinning stellen we te allen tijde de veiligheid van de inwoners voorop. De gaswinning moet daarom sterk omlaag. Onze inzet is direct naar 27 miljard kuub en zo snel als mogelijk naar 12 miljard kuub gaswinning per jaar”* (p.3).

De provincie Groningen mikt op verduurzaming van de landbouw. *“We zien mogelijkheden om de biologische landbouw te bevorderen door middel van kennisoverdracht en het gebruiken van nieuwe technieken”* (p.8). *“Megastallen zijn onwenselijk”* (p.8).

⁶ Het huidige tarief opcenten in Fryslân is 90,30 euro per kwartaal. Ter vergelijking: het tarief in Drenthe is 88,30 euro en in Groningen 87,10 euro.

⁷ Vergelijk: Noordelijke Rekenkamer, *Energie in beweging: van zaaien naar oogsten, provincie Fryslân*, Assen, 2013.

Ook is er sprake van continuïteit. Het akkoord dat met het Rijk is gesloten over windenergie op land wordt uitgevoerd. “*Groningen wil de energieleverancier van Nederland blijven*” (p.10). Maar toch een kleine accentverschuiving: “*Initiatieven om energie in eigen beheer decentraal op te wekken, de inbreng van kleinschalige coöperaties, burgerinitiatieven en kleine innovatieve bedrijven stimuleren we*” (p.10).

In de provincie Groningen “*komt er structureel meer geld beschikbaar voor natuurinrichting en beheer, inclusief agrarisch natuurbeheer*” (p.15).

In de provincie **Drenthe** is de bestuurlijke continuïteit relatief het grootst. Twee van de vier Gedeputeerden namen ook deel aan het voorgaande College van GS. Twee zijn nieuw. Het Energieakkoord dat met het Rijk is overeengekomen, zal conform worden uitgevoerd. Ook de afspraken in het Natuurakkoord, van groot belang voor deze natuurprovincie, zullen een conforme uitvoering krijgen.

De beleidsbijstellingen zijn beperkt. Over de ontwikkeling van nieuwe natuur wordt nu wel gesteld: “*we kopen geen nieuwe natuur meer aan*” (p.5). Belangrijk is vooral dat Drenthe de komende vier jaar gaat “*bruisen*”. Centraal bij dat bruisen staat: *werk, werk en werk*. “*Werkgelegenheid staat voor ons met stip op nummer 1*”.

In de nieuwe Drentse top-4 is veel aandacht voor *breedband* in de hele provincie (digitale bereikbaarheid, glasvezel op nummer 1) en het instellen van een *sloopfonds*. Er wordt bij overtollige en achterhaalde gebouwen niet alleen gezocht naar creatieve herbestemming (erfgoedlogies, B&B, een galerie of steunsteer). Maar als het niet anders kan, zullen er ook overbodig geworden gebouwen (zoals: winkels, kantoren, kerken, postkantoren, basisscholen, voormalige gemeentehuizen etc.) worden *gesloopt*. Dat slopen is een stap die in de beide andere collegeprogramma’s nog niet zo expliciet wordt benoemd.

5 *wordt interbestuurlijk toezicht een nieuwe provinciale taak?*

Op 1 oktober 2012 trad de *Wet Revitalisering generiek toezicht* in werking. De wetgever vindt dat de provincie als eerst aangewezen toezichthouder op gemeenten, waterschappen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in eerste aanleg de bestuursorganen (volksvertegenwoordiging, algemeen bestuur) moet ondersteunen die de primaire controle taak uitoefenen. Dit wil zeggen dat het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën (een wettelijke taak) zich vooral richt op versterking van de informatiepositie van gemeenteraden in hun controle op het handelen van het college van burgemeester en wethouders.

De revitalisering van het *generieke toezicht* is een reactie op de verminderde intensiteit van de departementale inspecties (bijvoorbeeld die van de ILT, de Onderwijsinspectie of de inspectie-SoZaWe). Door de vermindering van het specifieke (departementale Rijks-) toezicht is het generieke bestuurlijke toezicht *geen ultimum remedium* meer. Het is een reguliere taak van de provincie geworden.

In de achter ons liggende periode kwam dit generieke bestuurlijke toezicht vooral uit de verf wanneer er bestuurlijke problemen waren en de CdK bij de oplossing van deze bestuurlijke perikelen een rol speelde (vaak door de benoeming van een tijdelijk aangestelde burgemeester als waarnemer).⁸

In deze eerste fase (2012-2015) stond het provinciale interbestuurlijke toezicht vooral in het teken van het ondersteunen van vormen van *zelfevaluatie*. In de provincies Groningen en Fryslân werden gemeenten tot twee keer toe uitgenodigd om bestuurskrachtonderzoek (zelfevaluaties) uit te voeren.

Het beginsel waarop het interbestuurlijke toezicht wordt uitgeoefend, is dat van “*goed vertrouwen*”. De provinciale “interventies” bestaan in deze periode vooral uit: spiegel voor houden, een goed gesprek.

Hier en daar zijn er geluiden om het interbestuurlijke, generieke toezicht in de volgende periode (2015-2019) wat meer handen en voeten te geven. Gedacht kan worden aan het duidelijker *signaleren van risico's in de vermogensbalans* van sommige gemeenten met een omvangrijk grondbedrijf (financieel toezicht), aandacht voor de *bestuurlijke integriteit* en taakverwaarlozing (bij bepaalde gemeenten), attenderen wanneer de lokale rekenkamer te weinig budget krijgt om zijn taak naar behoren te vervullen, waarschuwen wanneer er al langer dan een jaar sprake is van een slapende rekenkamer⁹, of wanneer van een conforme toepassing van ruimtelijke afwegingskaders geen sprake is (zoals bijvoorbeeld de SER-ladder; met een voorkeur voor revitalisering van bestaand bedrijventerrein boven aanleg van nieuw bedrijventerrein).¹⁰

In de drie collegeakkoorden wordt niet expliciet stilgestaan bij de provinciale *interbestuurlijke toezichtstaak*. Maar het provinciebestuur van Groningen heeft wel een plan laten maken om de problemen bij de sociale werkvoorzieningsschappen Wedeka en Synergion (beide in Oost-Groningen) het hoofd te bieden.¹¹

Ook wordt in de collegeprogramma's van Fryslân en Groningen de expliciete zorg uitgesproken dat de gemeenten hun nieuwe sociale taken (3D) *naar behoren* moeten (kunnen) vervullen. De Colleges van Fryslân en Groningen stellen dat de provincie de gemeenten *te hulp zal schieten* wanneer het hen niet lukt de sociale zorg op het gewenste niveau aan de inwoners aan te bieden. Deze provinciale zorg strekt zich ook uit naar de samenwerkingsverbanden die jeugdzorg bekostigen, toegankelijk maken respectievelijk aanbieden. Kortom, het functioneren van gemeenten is onveranderd voorwerp van provinciale aandacht en interbestuurlijk toezicht.

⁸ Gewezen kan worden op bestuurlijke perikelen op Schiermonnikoog, Vlieland, Boarnsterhim en Harlingen; in Veendam, Groningen en Menterwolde; en in Assen, Tynaarlo en Midden Drenthe.

⁹ Zoals in de gemeenten Oldambt, Grootegast, Stadskanaal, Het Bildt, Leeuwarderadeel, Menameradiel, Ferweradiel en Dongeradiel.

¹⁰ T.G. Blekemolen, J.M. Groenendijk, D. Korsse, H.H.M. Scholtes, B.J. Schueler, *Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht*, in opdracht van BZK, Universiteit Utrecht, Twijnstra Gudde, 5-2-2015.

¹¹ Het akkoord van Westerlee.

6 *drie rode draden*

In de gesprekken met de Programmaraadsleden komen drie zaken bij herhaling aan de orde.

Enerzijds is er het besef dat de provincie belangrijke ruimtelijke keuzen toestaat en over forse financiële hulpbronnen beschikt (dus zeker wel het verschil kan en misschien ook moet maken), anderzijds is er de zorg dat veel burgers moeite hebben *de provincie te herkennen* (de lage opkomst in maart 2015) en dat als de burgers richting de provincie met initiatieven komen (bijvoorbeeld over de locatie van windturbines) de provincie het bijzonder lastig vindt om daar adequaat op te reageren. Want ook gemeenten, ministeries en initiatiefnemers spelen in dat veld een rol.

De tweede rode draad is de bezorgdheid over de *arbeidsplaatsen* die er verdwijnen of die er ondanks de vele beloften en grote publieke (grotendeels provinciale) investeringen toch *niet zijn gekomen*. Veel voorstellen van GS worden onderbouwd met verwijzing naar optimistische gedachten over de toekomstige werkgelegenheid. Maar komen die verwachtingen uit? Moeten Statenleden op dit punt niet kritischer naar de voorstellen van GS kijken? Moet er niet vaker een *onafhankelijke contra-expertise* worden ingewonnen? Moet er niet eerst eens goed worden bestudeerd wat er in het verleden wel blijkt te hebben gewerkt? (zie: paragraaf 2.3).

Tenslotte is er de zorg van de Statenleden over het functioneren van de inliggende gemeenten. Heeft het provinciebestuur de vrij kostbare en mediagevoelige jeugdzorg wel op een goede manier aan gemeenten overgedragen? Moet de provincie geen extra financieel *toezicht* uitoefenen nu veel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het sociale domein zwaardere taken en geen dito budget hebben gekregen? Is er reden voor de provincie (wellicht met name de CdK) om te blijven letten op de politiek-bestuurlijke stabiliteit van de samenwerkingsverbanden en van de gemeenten zelf.