



Noordelijke
Rekenkamer



TERUGBLIK

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



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 3 september 2014

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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 Fryslân” 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 Fryslân

Provincie Fryslân

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	7
1.1 Achtergronden van het onderzoek	8
1.2 Wat verstaat de Rekenkamer onder doorwerking?	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Leeswijzer: opbouw van dit rapport	11
Toerisme & recreatie	12
2.1 Inleiding	13
2.2 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen	13
2.3 Bestuurlijke reactie	14
2.4 Besluitvorming over de aanbevelingen	15
2.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd	16
2.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd	17
De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland	18
3.1 Inleiding	19
3.2 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen	19
3.3 Bestuurlijke reactie	21
3.4 Besluitvorming	21
3.5 Aanbevelingen die zijn nagevolgd	22
3.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd	24
Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?	26
4.1 Gedeputeerde Staten delen de bevindingen de Rekenkamer	27
4.2 Versterking voorgenomen beleid	28
4.3 Een goede timing	29
4.4 Kennis om de aanbeveling uit te voeren	31
4.5 Ander onderzoek ondersteunt de aanbeveling van de NRK	32
4.6 Er is een duidelijke opdracht en de Staten controleren de uitvoering	33
4.7 Samenvatting	34
Literatuur	36
Bestuurlijke reactie	38
5.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân	39
Bijlagen	42
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	43
Bijlage 2 Lijst met afkortingen	44
Bijlage 3 Persberichten	45
Bijlage 4 Een analysekader voor doorwerking	49

Samenvatting

Samenvatting

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

Hoewel Gedeputeerde Staten het niet met alle bevindingen van de Rekenkamer eens zijn, hebben zij overwegend positief gereageerd op de aanbevelingen. Er heeft een discussie over de onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer plaats gevonden in de Statencommissie. Een inhoudelijke behandeling in Provinciale Staten volgde in beide gevallen niet. 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. In de provincie Fryslân nemen Provinciale Staten sinds medio 2012 wel een besluit over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Provincie Fryslân heeft een goed aanbevelingenvolgsysteem waarin alle aanbevelingen letterlijk zijn opgenomen en over de navolging wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten. Hierdoor verdwijnen aanbevelingen minder gemakkelijk uit het collectieve geheugen.

In beide onderzoeken is meer dan de helft van de aanbevelingen (54%) nagevolgd. In de provincie Fryslân hebben drie van de vijf aanbevelingen over recreatie en toerisme weliswaar geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering, maar deze veranderingen waren anders dan de Rekenkamer voor ogen had. Twee van de drie aanbevelingen zijn gedaan op het niveau van afzonderlijke projecten, terwijl de provincie koos voor het wijzigen van de aanpak op programmaniveau. De aanbevelingen uit het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het platteland (2011) hebben meer navolging gehad. Vier van de acht aanbevelingen zijn nagevolgd en het is de verwachting dat de provincie bij het ingaan van de nieuwe planperiode voor plattelandsbeleid begin 2015 nog zeker twee aanbevelingen zal implementeren. Hier speelt echter wel mee dat autonome ontwikkelingen ook al tot een (gedeeltelijke) uitvoering van de aanbevelingen hebben geleid.

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

- Omdat Provinciale Staten geen kaderstellend besluit tot uitvoering van de aanbevelingen hebben genomen, hadden Gedeputeerde Staten de vrijheid

- aanbevelingen gewijzigd of niet te implementeren. Inmiddels is het wel gebruikelijk dat Provinciale Staten een dergelijk besluit nemen.
- Er is een goed volgsysteem waarin wordt bijgehouden welke aanbevelingen zijn uitgevoerd. Dit verkleint de kans dat Provinciale Staten het zicht verliezen op de uitvoering van de aanbevelingen.
 - 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 nagevolgd.
 - Wanneer een aanbeveling past in een voorgenomen beleidsontwikkeling, een bestaande trend of wordt ondersteund door ander onderzoek, is de kans groter dat zij wordt uitgevoerd. Het is dan wel lastiger uit te maken of een beleidsverandering het gevolg is van het Rekenkameronderzoek of van een autonome ontwikkeling. Vaak zal sprake zijn van een combinatie van factoren.

Wat kunnen de Noordelijke provincies van elkaar leren?

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

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

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

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

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

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

Aanbevelingen

De Noordelijke Rekenkamer formuleert één aanbeveling.

1. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan er bij Gedeputeerde Staten op aan te dringen werk te maken van monitoring van de resultaten van subsidieprojecten op projectniveau. Voorbeelden van indicatoren zijn: omzetcijfers, aantal bezoekers, bootpassages en dergelijke. Deze indicatoren geven een goed beeld van het gebruik van de faciliteit, terwijl zij relatief eenvoudig meetbaar en interpreteerbaar zijn. Monitoring zou moeten plaatsvinden zeker tot enkele jaren na de vaststelling van de subsidie zodat een langjarig beeld wordt verkregen van de meerwaarde van de subsidie. Deze kennis kan ook worden gebruikt bij het beoordelen van het realiteitsgehalte van projectvoorstellen in de fase van besluitvorming over subsidieverlening.

1

Inleiding

Inleiding

1.1

Achtergronden van het onderzoek

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

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

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

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 deesignaleerde problemen onderkennen en de aanbevelingen *overnemen*. Vervolgens moet deze instemmende beleidsreactie beleidsmakers aanzetten tot actie.⁵ Aldus kan de informatie uit het evaluatieonderzoek de *beleidsuitkomsten* veranderen. Er is sprake van *doorwerking* als het onderzoek ook van invloed is op de uitvoeringspraktijk. Uiteindelijk zou dit kunnen leiden tot gewenste *effecten*.

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

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

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

Naarmate de resultaten van een onderzoek meer van deze bovengenoemde fasen hebben doorlopen, is de doorwerking vollediger. De beoordeling van de doorwerking van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer vindt in dit terugblikonderzoek volgens bovengenoemde lijn plaats. Voor een nadere uitwerking van het begrip *doorwerking* verwijst de Rekenkamer naar bijlage 4.

1.3

Onderzoeksaanpak

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

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

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

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

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

1.4

Leeswijzer: opbouw van dit rapport

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

2

Toerisme & recreatie

Toerisme & recreatie

2.1 Inleiding

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

2.2 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

De onderzoeksvraag van het onderzoek naar recreatie en toerisme 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

Een belangrijke bevinding van het Rekenkameronderzoek is dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de toeristische projecten stelselmatig zijn overschat om zo te kunnen voldoen aan de eisen van het Kompasprogramma. De Noordelijke provincies beschikken weliswaar over veel toeristisch cijfermateriaal, maar niet over een deugdelijk monitoringssysteem aan de hand waarvan zij de werkelijke werkgelegenheidseffecten van de bekostigde projecten kunnen monitoren. Hierdoor missen zij informatie om (waar nodig) bij te sturen. De Rekenkamer doet op grond van deze bevindingen de volgende vijf aanbevelingen.

Tabel 2 Overzicht van aanbevelingen over toerisme en recreatie

1. Voor de FMP¹¹-projecten die nog in plan- of voorbereidingsfase zijn na te gaan of de verwachting van de werkgelegenheid die deze projecten moeten gaan opleveren realistisch is en deze verwachting zonodig bij te stellen.
2. De effecten van toeristische ontwikkelingen op beschermde natuurwaarden bij de belangenafweging voorafgaand aan besluitvorming volledig in kaart te brengen.

⁸ Noordelijke Rekenkamer, *Toerisme en recreatie in Fryslân*, 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 Friese Meren Project.

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/dit kan dienen als sturingsinformatie bij trends en ontwikkelingen en als verantwoordingsinformatie over de effectiviteit van projecten.

2.3 Bestuurlijke reactie

Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben in hoofdzaak positief gereageerd op de conclusies van de Rekenkamer. De conclusie dat de berekening van werkgelegenheidseffecten voor de Friese Merenprojecten niet altijd consequent is uitgevoerd en dat daardoor een te positief beeld wordt geschetst, wordt ten dele onderscheven. De provincie constateert dat er geen geijkte methoden bestaan voor het voorspellen van economische effecten van publieke investeringen in de sector recreatie en toerisme. Effecten worden volgens de provincie vooraf door middel van de methode van het bureau Terp ingeschat. Achteraf vindt volgens de provincie een effectmeting plaats via de jaarlijkse rapportages van Toerdata Noord. De provincie onderschrijft niet de conclusie dat de provincie de werkgelegenheidseffecten in de meeste gevallen te optimistisch inschat. De provincie Fryslân tekent verder aan dat haars inziens belangenafwegingen en werkgelegenheidsschattingen in de meeste gevallen zorgvuldig zijn geweest.

De aanbeveling om een realistische inschatting met betrekking tot de werkgelegenheidseffecten voor de projecten in de voorbereidingsfase te maken, wordt door de provincie overgenomen. De provincie zegt toe dat zij een ex ante studie zal doen naar de economische effecten van de tweede fase van het Friese Merenproject. Zij gaat ervan uit dat zij voor de tweede fase de economische effecten realistischer kan inschatten. Gedeputeerde Staten onderschrijven de aanbeveling dat zij de belangenafweging tussen natuurwaarden en toeristische ontwikkelingen voorafgaand aan de besluitvorming scherper in kaart kunnen brengen en zeggen toe een ecologische voortoets te zullen uitvoeren. Zij zijn het eens met de aanbeveling om aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken voor berekening van werkgelegenheid van toeristische projecten. De diversiteit van de projecten is volgens de provincie echter groot. De provincie geeft aan dat zij een goed onderbouwde inschatting van de economische effecten vraagt, opgesteld door een gerenommeerd bureau. Ook zeggen Gedeputeerde Staten toe een eigen ex ante analyse te laten uitvoeren. Zij geven aan zoveel mogelijk uitvoerig te geven aan de aanbeveling om projecten tussentijds te monitoren en gebruik te maken van (resultaats)indicatoren. Gedeputeerde Staten zullen de monitoring via Toerdata Noord aanscherpen en waar mogelijk meer gebruik maken van tellingen met betrekking tot bootpassages en overnachtingen. Zij zijn het eens met de aanbeveling om de gebruikswaarde van toeristisch cijfermateriaal te verbeteren. Zij zullen onderzoeken in hoeverre de opmerkingen van de Rekenkamer aanleiding geven de onderzoeksmethodiek van Toerdata Noord bij te stellen.

Besluitvorming over de aanbevelingen

Fryslân voert het debat over toerisme en recreatie op 2 april 2008 in de Statencommissie Boarger en Mienskip. Het debat legt nadruk op de afweging tussen natuur- en economische belangen. Ook de berekeningswijze van de werkgelegenheid is een belangrijk thema. Verder wordt de *werkende weg aanpak* van het college in het Friese Merenproject bekritiseerd. De Gedeputeerde geeft aan op zoek te zijn naar een win-winsituatie voor economie en natuur en hoopt een goed model met indicatoren te vinden om de effecten van projecten te kunnen monitoren. De Gedeputeerde zegt toe dat er een evaluatie van de eerste fase van het Friese Merenproject zal worden gepresenteerd bij de begrotingsbehandeling. Ook zegt zij toe dat er voor de tweede fase van het Friese Merenproject een nulmeting zal worden uitgevoerd ten behoeve van het vaststellen van het ecologisch rendement. Het onderzoek is niet meer in een plenaire vergadering van Provinciale Staten geagendeerd. In de betreffende statenperiode was het gebruikelijk om Rekenkamerrapporten alleen te behandelen in een Statencommissie. Provinciale Staten hebben daardoor 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.¹² Sinds medio 2012 worden alle Rekenkamerrapporten behandeld in de Statenvergaderingen en nemen Provinciale Staten expliciet een besluit over het wel of niet overnemen van de aanbevelingen.

De discussie in de Statencommissie heeft volgens de provincie niet geleid tot een gewijzigd standpunt van Gedeputeerde Staten. De discussie heeft bij Gedeputeerde Staten wel het voornemen versterkt om de 1^e fase van Het Friese Merenproject te evalueren en voor de 2^e fase te zoeken naar een goed model om de effecten van de projecten te kunnen vaststellen en monitoring mogelijk te maken.

Het rapport is tevens schriftelijk behandeld door het Algemeen Bestuur (AB) van SNN. Het ging bij deze bespreking met name over de constatering dat er telkens spanning leek te zitten tussen de voorspelde werkgelegenheidsgroei en het daadwerkelijk gecreëerde aantal banen. Een Algemeen Bestuurslid heeft de vraag gesteld hoe het SNN daar nu mee omgaat. Volgens het Dagelijks Bestuur (DB) van het SNN werden sommige aanbevelingen nu toegepast. Het Dagelijks Bestuur benadrukt dat uitstralingseffecten op langere termijn lastig te voorspellen zijn en dat niet alles geforceerd onder één noemer kan worden gebracht. Het Dagelijks Bestuur van het SNN bekritiseert het Rekenkameronderzoek omdat relatief jonge projecten zijn beoordeeld en omdat de Rekenkamer geen dossieronderzoek bij het SNN heeft gedaan.¹³ Dit laatste kritiekpunt van het Dagelijks Bestuur van SNN is onjuist. De Rekenkamer heeft destijds wel kennis genomen van de relevante projectdossiers bij het SNN.¹⁴

¹² Over de aanbevelingen zijn door de Staten of Statencommissie naderhand niet vaker discussies gevoerd of besluiten genomen. Wel is volgens de provincie tijdens de behandeling van het uitvoeringsprogramma Gastvrij Fryslân op 26 maart 2014 door de SP eenmalig gerefereerd aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. Dit is echter niet in een verslag van die vergadering opgenomen.

¹³ Bijlage bij brief aan AB-leden d.d. 30 maart 2009, schriftelijke afhandeling AB 3 maart 2009.

¹⁴ Dit blijkt uit het onderzoeksdossier van de Noordelijke Rekenkamer.

Wanneer wordt gekeken naar de uitvoering van concrete aanbevelingen, constateert de Rekenkamer dat in Fryslân drie van de vijf aanbevelingen hebben geleid tot waarneembare veranderingen in het subsidiebeleid of de subsidieverstrekking. Daarbij is de doorwerking in alle drie gevallen anders dan is aanbevolen. De aanbeveling om ecologische effecten vooraf in kaart te brengen, heeft betrekking op de beoordeling van afzonderlijke projecten. De projectbeoordeling is naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek niet veranderd. Wel heeft de provincie de bureaus Ecorys en Altenburg & Wymenga een gecombineerde studie laten verrichten naar economische en ecologische effecten van het Friese Merenproject.¹⁵ Het ecologische deel van dit onderzoek is op te vatten als een ecologische voorvoets. Het Rekenkameronderzoek en deze effectenstudie hebben geleid tot toevoeging van een derde programmalijn in de 2^e fase van het Friese Merenproject, namelijk 'mitigatie, ecologie en duurzaamheid'. Daarmee wordt de afweging tussen ecologie en economie in de 2^e fase van het Friese Merenproject weliswaar in een eerder stadium gemaakt, maar op het niveau van het programma als geheel. Gedeputeerde Staten hebben volgens een respondent het Rekenkameronderzoek strategisch gebruikt door het in de richting van Provinciale Staten in stelling te brengen als onderbouwing van het argument dat natuurwaarden van belang zijn.¹⁶

Ook de aanbeveling om aan te sluiten bij algemeen gangbare technieken heeft tot veranderingen geleid, maar ook die veranderingen zijn niet conform de aanbeveling. De aanbeveling had betrekking op het te hoog berekenen van de projectkosten omdat meer componenten tot de projectkosten worden gerekend dan volgens de vastgestelde berekeningsmethodiek is toegestaan.¹⁷ De eerste fase van het Friese Merenproject is voor een belangrijk deel gefinancierd uit Kompasgeld. Na het aflopen van de subsidieregeling Het Kompas voor het Noorden in 2006 schrijft de provincie – behoudens omvangrijke projecten – de aanvragers niet meer voor werkgelegenheidseffecten te berekenen. Werkgelegenheidseffecten worden sindsdien bepaald voor het programma als geheel. In het geval van de 2^e fase van de Friese Merenproject is dit gedaan in het eerder genoemde onderzoek van Ecorys en Altenburg & Wymenga. Bepaling van het werkgelegenheidseffect geschiedt hier door een modelberekening met indicatoren. Het model is niet gevuld met empirische werkgelegenheidscijfers van de projecten uit de 1^e fase van het Friese Merenproject, maar is gebaseerd op algemene (toeristische) kengetallen.

Ook de aanbeveling om de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren heeft tot veranderingen geleid die zijn terug te voeren op het rapport van de Noordelijke Rekenkamer. Een van de kritiekpunten van de Rekenkamer was dat een belangrijke resultaatindicator, namelijk bootpassages (brug- en sluisstellingen), in de onderzochte projecten geen aandacht hebben gekregen. In *Toerisme in cijfers* en de *Toerismemonitor* worden brug- en sluisstellingen al vele jaren bijgehouden en ook in de evaluaties van het Friese Merenproject worden

¹⁵ Ecorys en Altenburg & Wymenga, *Economische en ecologische effectmeting Friese Merenproject*, Heerenveen/Rotterdam: Ecorys en Altenburg & Wymenga 2008. Deze effectenstudie stond voor het gereed zijn van het rekenkameronderzoek al op de planning om uitgevoerd te worden.

¹⁶ Interview provincie Fryslân, 15 april 2014 en 13 mei 2014.

¹⁷ Zo werden onder meer baggerwerkzaamheden bij de projectkosten opgeteld.

deze cijfers gebruikt als indicator voor toeristenaantallen. De provincie geeft echter aan dat deze cijfers slechts een ruwe indicator zijn voor aantallen toeristen. De provincie is deze cijfers niet intensiever gaan gebruiken. Wel is de aanbeveling voor de drie Noordelijke provincies aanleiding geweest om met Toerdata Noord in overleg te gaan over aanpassing van de toegepaste systematiek. De provincie is in 2011 overgestapt van *Toerisme in cijfers*¹⁸ naar de systematiek van *De toerisme monitor*¹⁹ waarin wordt aangesloten bij de Landelijke Standaard en waarbij toerismecijfers minder hoeven te worden bijgesteld. In 2014 bezint de provincie zich op de wijze waarop zij de monitoring wil vormgeven. In opdracht van de provincie Fryslân is nader onderzoek verricht naar het totale aanbod van nationale onderzoeken op het terrein van recreatie en toerisme. Op dit moment werkt de provincie in een werkgroep met de Friese gemeenten²⁰ aan een gezamenlijk monitoringskader. De wens van de provincie en de Friese gemeenten is om voor de komende beleidsperiode (tot en met 2017) afspraken te maken over gezamenlijke monitoring, waarbij zoveel mogelijk wordt ingespeeld op de wensen van de provincie en de Friese gemeenten. Omdat dit proces nog in volle gang is, is het nog ongewis hoe de monitoring er vanaf 2015 zal gaan uitzien.


2.6 Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd

De overige twee aanbevelingen zijn niet nagevolgd. De provincie was het principeel oneens met de Noordelijke Rekenkamer dat de werkgelegenheidsraming in het Friese Merenproject te hoog is omdat zij vasthoudt aan de Terpmethodiek. De Rekenkamer heeft echter niet de methode ter discussie gesteld, maar het *inconsequente gebruik* ervan. Bijstelling van de werkgelegenheidsverwachting waarom de Rekenkamer heeft gevraagd, heeft niet plaatsgevonden. Ook het tussentijds monitoren van afzonderlijke projecten waarop de Rekenkamer heeft aangedrongen, heeft niet plaatsgevonden. Monitoring vindt vooral plaats op het niveau van de afgesproken programmadoelen.

¹⁸ Instituut Service Management (Toerdata Noord), *Toerisme in cijfers 2010*, Leeuwarden: ISM 2010

¹⁹ 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.

²⁰ In de werkgroep zit per Streekagenda één gemeentelijke vertegenwoordiger.



3

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

De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland

3.1 Inleiding

In 2011 publiceert de Rekenkamer het rapport *De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland*.²¹ In paragraaf 3.2 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven.²² 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 de provincie Fryslân het begrip *leefbaarheid* niet heeft gedefinieerd en geen heldere analyse heeft gemaakt van de knelpunten op het platteland. Daarnaast blijkt dat de selectie van plattelandprojecten niet is afgestemd op de knelpunten. De Rekenkamer stelt vast dat er minder gesubsidieerde projecten zijn in de gebieden met de meest urgente problemen. Er is geen sprake van regionaal maatwerk en scherpe selectiecriteria ontbreken. Hoewel de provincie bewoners actief bij de uitvoering van het beleid betreft en hen veel ruimte biedt om projecten in te dienen, blijft het volgens de Rekenkamer onduidelijk of deze projecten bijdragen aan de vermindering van de problemen. Daarbij beschikt de provincie niet over informatie over resultaten van uitgevoerde projecten en de bijdrage daarvan aan het behoud en ontwikkeling van de leefbaarheid van het platteland. Verder heeft de provincie de gebiedsgerichte aanpak voor de zes regio's overgeorganiseerd zodat er geen duidelijke afbakening is van taken en werkzaamheden van de diverse bestuurs- en gebiedscommissies. De Rekenkamer stelt vast dat er sprake is van een grote bestuurlijke drukte op het Friese platteland.

²¹ Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland*, 29 maart 2011.

²² In bijlage 3 is het persbericht over dit onderzoek opgenomen met daarin de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek 8 aanbevelingen geformuleerd.

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

Aanbevelingen plattelandsbeleid

1. *Definieer het begrip leefbaarheid en geef aan hoe het gesteld is met de leefbaarheid van het platteland op basis van een aantal gekozen sociaal-economische beleids-indicatoren. Op deze wijze kan een betere afbakening plaatsvinden met andere beleidsterreinen, is een onderbouwing mogelijk van het gevoerde plattelandsbeleid en valt een indicatie te geven van wat het beleid aan maatschappelijke effecten oplevert. De Rekenkamer merkt op dat de provincie in de voorbereidingen op een nieuwe nota plattelandsbeleid hiertoe al een eerste aanzet heeft gegeven;*

Aanbevelingen plattelandsregio's/gebiedsgerichte aanpak

2. *Verminder de bestuurlijke en ambtelijke drukte op het platteland door het aantal gebiedsgerichte commissies terug te brengen en zorg voor een duidelijke afbakening in taken en werkzaamheden tussen deze commissies. Hierdoor zal de efficiëntie van de uitvoering van het pMJP toenemen. De Rekenkamer merkt op dat deze aanbeveling aansluit bij het voornemen van de provincie om tot een efficiëntere gebiedsorganisatie te komen;*
3. *Zorg voor regionaal maatwerk door sociaal-economische gebiedsanalyses uit te voeren die zicht bieden op de belangrijkste knelpunten en de ernst van regionale achterstanden. Maak duidelijke keuzes in mogelijke maatregelen en prioriteer maatregelen die bijdragen aan het verminderen van knelpunten. Deze werkwijze maakt het mogelijk om bij verdeling van beschikbare middelen over de onderscheiden gebieden rekening te houden met de ernst van de regionale problemen en zorgt daarmee voor een meer doeltreffende inzet van middelen;*

Aanbevelingen plattelandsprojecten

4. *Evalueer de werkwijze van beoordelen en prioriteren van plattelandsprojecten in samenhang met het toegepaste tendersysteem en de administratieve last die gepaard gaat met het afhandelen van subsidieaanvragen. Voer aanpassingen door die ervoor zorgen dat het beoordelen en prioriteren aansluit bij maatregelen die gerelateerd zijn aan de belangrijkste sociaal-economische knelpunten, zodat de garantie op een doeltreffende inzet van middelen toeneemt;*

Aanbevelingen verantwoording, sturing en monitoring

5. *Zorg voor een consistente en gestandaardiseerde wijze van verantwoorden over verplichte en uitgevoerde plattelandsprojecten, de hiermee samenhangende verplichte en bestede middelen en afwijkingen in de programmering, zodat de transparantie in de verantwoording van de uitvoering van het pMJP-programma toeneemt;*
6. *Stel een monitoringssysteem op om na te gaan of beoogde resultaten en effecten van uitgevoerde plattelandsprojecten ook echt zijn gerealiseerd, zodat valt vast te stellen of deze projecten een bijdrage hebben geleverd aan het verbeteren van leefbaarheid van het platteland;*
7. *Motiveer aanpassingen in de pMJP-programmering door niet alleen aan te geven wat dit betekent voor het geraamde aantal plattelandsprojecten, maar tevens wat de gevolgen hiervan zijn voor het bereiken van de provinciale (beleids)doelen voor plattelandsontwikkeling;*

8. *Zorg voor een betere afstemming tussen de pMJP-doelen die vallen onder het thema sociaal-economische vitaliteit en doelen in het gebiedskader die hier betrekking op hebben, zodat de top-down sturing in het verwerven van plattelandprojecten op achterblijvende pMJP-doelen in lijn is met de sturing door gebiedsplatforms op speerpunten die gerelateerd zijn aan de doelen van het gebiedskader.*

3.3 Bestuurlijke reactie

De conclusie dat de provincie de problemen – en daarmee ook de oplossingsrichtingen – onvoldoende in beeld heeft en dat daarmee een basis ontbreekt om overheidsmiddelen doeltreffend in te zetten, wordt door Gedeputeerde Staten niet gedeeld. De benadering van de Rekenkamer doet volgens de provincie geen recht aan haar eigen inspanningen en die van de Friese gemeenten. Deze zijn gericht op kansen voor het platteland, en niet op knelpunten. De aanbevelingen van de Rekenkamer spreken Gedeputeerde Staten grotendeels aan. Zij zien daarin de volgende aanknopingspunten:

1. *Een grondiger analyse maken van de onderscheiden regio's;*
2. *Het meetbaar maken van het begrip leefbaarheid;*
3. *Het verminderen van de bestuurlijke drukte;*
4. *Het verder versterken van een eenduidige werkwijze en begrippenkader.*

Een groot deel daarvan gebeurt volgens Gedeputeerde Staten al. Ook de behoefte om provinciale inspanningen meetbaarder en tastbaarder te maken, bestaat al langer.

Door de acht aanbevelingen samen te voegen tot vier, herformuleert en vereenvoudigt de provincie de aanbevelingen. Hierdoor kan de Rekenkamer niet precies aangeven in hoeverre iedere aanbeveling is overgenomen. Wel is duidelijk dat de provincie reageert op aanbevelingen 1, 2 en 3; op de overige 5 aanbevelingen gaat zij niet in.

3.4 Besluitvorming

Het rapport van de Rekenkamer is behandeld op 11 mei 2011 in de Statencommissie Lân, Loft en Wetter. Er is gedebatteerd over het verminderen van bestuurlijke drukte, de allocatie van middelen en de informatiepositie en sturing van de Staten. Gedeputeerde Staten zeggen toe dat een *Agenda Leefbaar Platteland* wordt opgesteld waarin het begrip *leefbaarheid* wordt gedefinieerd. Alleen hoofddoelen zullen worden gemonitord om de kosten te beperken. Ook wordt de startnotitie *Werken met Streekagenda's* ter besluitvorming aan de Staten aangeboden. De Gedeputeerde heeft toegezegd Provinciale Staten in een brief te informeren over de manier waarop de aanbevelingen van de Rekenkamer door Gedeputeerde Staten worden nagevolgd, geoperationaliseerd en op welke termijn de aanbevelingen uitgevoerd moeten zijn. Ook bevat de brief een overzicht van de uitvoeringskosten van het plattelands-

beleid voor de periode 2007–2010 en informatie over de steekproeftrekking voor controle van projecten. Deze brief is op 31 augustus 2011 aan Provinciale Staten gestuurd.²³

Een aantal aanbevelingen heeft doorgewerkt in nieuw beleid dat is vastgesteld door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Een nieuw instrument is de *Streekagenda*, een uitvoeringsprogramma voor projecten van en voor de streek. Het doel van de *Streekagenda's* is om de bestuurlijke en ambtelijke drukte te verminderen, maatwerk per streek te leveren en integrale, kwalitatief betere projecten te realiseren.²⁴ Gedeputeerde Staten hebben voor vijf regio's *Streekagenda's* vastgesteld.²⁵ In 2012 is de *Beliedsnota Plattelân 2012–2017* vastgesteld.²⁶ In het plattelandsbeleid staan leefbaarheid, sociale samenhang en de bereikbaarheid van voorzieningen centraal. Die thema's sluiten aan bij de thema's uit de *Streekagenda's*. In de *Beliedsnota Plattelân* wordt expliciet verwezen naar de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.

3.5

Aanbevelingen die zijn nagevolgd

Van de 8 aanbevelingen zijn er 4 nagevolgd.

Een eerste aanbeveling was het begrip *leefbaarheid* te definiëren en aan te geven hoe het is gesteld met de leefbaarheid van het platteland op basis van een aantal sociaal-economische indicatoren (aanbeveling 1). Deze aanbeveling is door Gedeputeerde Staten overgenomen. In de *Beliedsnota Plattelân* is een definitie van *leefbaarheid* ter goedkeuring doorgestuurd naar Provinciale Staten. Leefbaarheid wordt gedefinieerd als 'de mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving aan de normen en waarden van de bewoners en/of gebruikers voldoet.'²⁷ Ook is geoperationaliseerd wanneer een dorp leefbaar is. In het *Waarglê's* (= barometer) *Plattelandsbeleid* zijn de criteria voor leefbaarheid uitgewerkt tot indicatoren en een monitoringssysteem.²⁸ Hiervoor heeft de provincie overlegd met Partoer, Doarpswurk en het Sociaal Cultureel Planbureau. De eerste uitgave van het *Waarglê's* wordt beschouwd als een nulmeting. De Rekenkamer constateert dat de provincie een stap in de goede richting heeft gezet (aanbeveling 6). Het *Waarglê's* biedt waardevolle informatie over de toestand van het Friese platteland. Het is echter nog een monitoringssysteem in aanbouw waarin vooral met het doorontwikkelen van regiospecifieke informatie en gebiedsindicatoren winst te behalen is. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het monitoringssysteem op het niveau van de regio's nog onvoldoende informatie biedt. Effecten

²³ Kenmerk 964400; Onderwerp: Beantwoording statenvragen van de Christenunie over het rapport van de Noordelijke Rekenkamer over de sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland.

²⁴ Provinciale Staten-besluit, 23 mei 2012.

²⁵ De *Streekagenda's* van Noordoost, Noordwest, Zuidoost, Wadden en Zuidwest zijn op respectievelijk 5 november 2013 en 11 maart 2014 in Gedeputeerde Staten vastgesteld.

²⁶ *Beliedsnota Plattelân 2012–2017*, 'In skep kwaliteit der boppe op', Provincie Fryslân, Leeuwarden, 17 oktober 2012.

²⁷ Provincie Friesland, *Ús Waarglê's Leefberens Fryslân, monitoringskader en nulmeting 2011*, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2013 blz. 11.

²⁸ Provincie Friesland, *Ús Waarglê's Leefberens Fryslân, monitoringskader en nulmeting 2011*, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2013.

van het beleid kunnen daarom op regioniveau zeer beperkt en op projectniveau geheel niet worden gevolgd.²⁹

De tweede aanbeveling van de Rekenkamer was de bestuurlijke drukte op het platteland te verminderen (aanbeveling 2). Deze aanbeveling is door Gedeputeerde Staten onderschreven. Gedeputeerde Staten waren al voor de publicatie van het Rekenkameronderzoek bezig met een verkenning van het werken met Streekagenda's, die ondermeer tot doel hebben de bestuurlijke drukte te verminderen. De provincie erkent dat bestuurlijke en ambtelijke drukte op het platteland nog steeds een actueel en hardnekkig probleem is. Zij spant zich al langere tijd in om dit op te lossen. De provincie heeft intussen een nulmeting uitgevoerd van de bestuurlijke en ambtelijke gremia en commissies. Eind 2015 wordt de tweede meting uitgevoerd om te bepalen of het aantal commissies is afgenomen.³⁰

De derde aanbeveling is erop gericht te zorgen voor regionaal maatwerk door het uitvoeren van gebiedsanalyses van sociaal-economische knelpunten en de ernst van regionale achterstanden (aanbeveling 3). De Rekenkamer beveelt aan duidelijke keuzen in maatregelen te maken en prioriteit te geven aan die maatregelen die bijdragen aan het verminderen van knelpunten. De provincie heeft aangegeven dat haar beleid wel gebiedsgedifferentieerd is, maar daarbij niet gericht is op knelpunten maar op kansen. De provincie had in de voorgaande LEADER-perioden telkens gebiedsanalyses gemaakt, maar voor de periode 2007-2013 niet. Voor die periode had zij de oude analyses hergebruikt in de veronderstelling dat er weinig veranderd was. Omdat de oude beleidsnota nog van kracht was, zijn na publicatie van het Rekenkameronderzoek geen nieuwe gebiedsanalyses meer gemaakt. Wel heeft de provincie Fryslân naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport Partoer de opdracht gegeven om indicatoren op te stellen op basis waarvan nieuwe streekanalyses konden worden uitgevoerd. In mei 2011 publiceerde Partoer het rapport *Friese streken in beeld: SWOT analyse als basis voor Streekagenda's*.³¹ Dit rapport heeft de grondslag gevormd voor de Streekagenda's. Voor vijf Friese streken³² zijn de sociaal-economische, sociaal-ruimtelijke en ruimtelijk-economische trends en ontwikkelingen in beeld gebracht en geanalyseerd. De gebieden zijn vergeleken met elkaar en met het Nederlandse gemiddelde. De aard en omvang van de achterstanden zijn zo per gebied inzichtelijk gemaakt. Partoer heeft enkele indicatoren voor de sociaal-economische situatie van plattelandsgebieden overgenomen uit het rapport van de Noordelijke Rekenkamer: het aantal 65-plussers, het aantal banen in de landbouw, het aantal WW-uitkeringen en het aantal bijstandsuitkeringen. De SWOT-analyses van de vijf gebieden zijn op 16 oktober 2012 ter informatie aan Provinciale Staten gestuurd.

²⁹ De provincie heeft aangegeven dat zij inmiddels ook twee keer gewerkt heeft met klanttevredenheidsonderzoek waarbij diverse partijen in dorpen rechtstreeks worden bevraagd (Interview met de provincie Fryslân, 25 april 2014).

³⁰ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, april 2014 en interview met de provincie, 25 april 2014.

³¹ Dr. E.C.M. van Ruijven, m.m.v. Dr. L. Crommentuijn, Partoer, bureau voor sociaal-economische vraagstukken, *Friese streken in beeld*, Leeuwarden, mei 2012.

³² Noordoost Fryslân, Noordwest Fryslân, de Wadden, Zuidoost Fryslân en Zuidwest Fryslân.

3.6

Aanbevelingen die niet zijn nagevolgd

Van de 8 aanbevelingen zijn er 4 niet nagevolgd. Hiervan zullen naar verwachting 3 in de nieuwe periode alsnog in de praktijk worden gebracht.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om de werkwijze van beoordeling en prioritering van plattelandsprojecten, het tendersysteem en de administratieve last te evalueren (aanbeveling 4). Daarbij moet bezien worden of de gesubsidieerde projecten aansluiten bij de sociaal-economische knelpunten. Gedeputeerde Staten onderschrijven deze aanbeveling niet. Het Friese plattelandsbeleid is gericht op **kansen**. Volgens de provincie sluiten de bottom-up initiatieven zoals die spontaan opkomen en als projectvoorstellen worden ingediend aan bij de specifieke kenmerken of kansen uit het gebied. Bovendien toetsen gebiedsplatforms in hoeverre een initiatief bijdraagt aan de speerpunten c.q. doelen uit het Gebiedskader of Jaarplan.³³

Verder beveelt de Rekenkamer aan te zorgen voor een consistente en gestandaardiseerde wijze van verantwoorden over de uitgevoerde plattelandsprojecten, de bestede middelen en afwijkingen in de programmering (aanbeveling 5). Deze standaardisatie heeft nog niet plaatsgevonden, maar zal volgens de provincie plaatsvinden met de start van het nieuwe plattelandsbeleid.³⁴ De Rekenkamer heeft echter geen nieuw beleid of besluiten aangetroffen waaruit is gebleken dat deze aanbeveling is nagevolgd.

De zevende aanbeveling betreft het motiveren van aanpassingen in de pMJP-programmering door niet alleen aan te geven wat dit betekent voor het geraamde aantal plattelandsprojecten, maar ook wat de gevolgen hiervan zijn voor het bereiken van de provinciale (beleids)doelen voor plattelandsontwikkeling (aanbeveling 7). Deze aanbeveling heeft de provincie noch overgenomen, noch verworpen. Tot nog toe is deze aanbeveling niet nagevolgd. Inmiddels is het pMJP2 beëindigd en is de aanbeveling in strikte zin niet meer relevant. De geest van de aanbeveling – namelijk om in kaart te brengen welke gevolgen aanpassingen in de programmering van het plattelandsbeleid hebben voor het bereiken van de provinciale doelen – blijft wel relevant. De provincie heeft aangegeven in de nieuwe periode de subsidieaanvragen te zullen beoordelen met het oog op de provinciale beleidsdoelen uit de Beleidsnotitie Platteland. De Rekenkamer heeft hiervan nog geen resultaten gezien.

De laatste aanbeveling was om de pMJP-doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit af te stemmen op de regionale doelen en speerpunten in het gebiedskader die op datzelfde thema betrekking hebben (aanbeveling 8). Zo kan de top-down sturing op de eerstgenoemde doelen in lijn gebracht worden met de sturing door de gebiedsplatforms. De aanbeveling van de Rekenkamer kwam voort uit haar bevinding dat de pMJP-doelen niet aansloten bij de regionale speerpunten en doelen in het gebiedskader. De Rekenkamer constateerde daarbij dat bijsturing in het verwerven van plattelandsprojecten top-down plaatsvond op basis van achterblijvende pMJP-doelen en niet bottom-up op basis van

³³ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, d.d. 31 augustus 2011: beantwoording statenvragen van de Christenunie over het rapport van de Noordelijke Rekenkamer over de sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland.

³⁴ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, april 2014.

de speerpunten die het gebiedsplatform in het gebiedskader en in haar jaarplannen had opgenomen.³⁵ Met de introductie van de Streekagenda's is dit probleem opgelost. Het pMJP2 is op 1 januari 2014 beëindigd; het pMJP3 is in voorbereiding. De Rekenkamer constateert dat deze aanbeveling (nog) niet tot nieuw beleid of concrete uitvoering heeft geleid, maar dat de provincie voor de nieuwe periode wel dit voornemen heeft.³⁶

³⁵ Noordelijke Rekenkamer, De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland, 29 maart 2011, blz. 48.

³⁶ Het is niet duidelijk of de provincie het rapport van de Noordelijke Rekenkamer heeft besproken met de gebiedsgeroepen. Een lid van de gebiedsgroep van Noordwest Fryslân heeft aangegeven het rapport niet te kennen en het nooit op de agenda van de vergaderingen van de gebiedsgroepen gezien te hebben. In ieder geval hebben de LAG's/gebiedsgroepen zich niet rechtstreeks uitgelaten over het rapport. Wel heeft de provincie aangegeven dat de gebiedsgroepen het rapport van Partoer hebben ontvangen en gebruikt als basis voor de Streekagenda's. In het rapport van Partoer wordt expliciet verwezen naar het rapport van de Rekenkamer, dus op deze indirecte wijze zijn de gebiedsgroepen in ieder geval over het onderzoek van de Rekenkamer geïnformeerd.

4

Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?

Welke factoren zijn van invloed op de doorwerking?

4.1

Gedeputeerde Staten delen de bevindingen 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 ze na te volgen.

Tabel 4 geeft aan welke aanbevelingen Gedeputeerde Staten hebben onderschreven en welke zij hebben uitgevoerd. In totaal zijn er dertien aanbevelingen gedaan, waarvan er zeven tot veranderingen in beleid of uitvoering hebben geleid. In één geval hebben Gedeputeerde Staten zich principieel tegen het uitvoeren van een aanbeveling uitgesproken. Het ging om een aanbeveling die voortvloeide uit het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland. Gedeputeerde Staten zijn het niet eens met de aanbeveling om de werkwijze van beoordeling en prioritering van plattelandprojecten, het tendersysteem en de administratieve last te evalueren, waarbij bezien moet worden of de gesubsidieerde projecten aansluiten bij de sociaal-economische knelpunten. Deze aanbeveling is dan ook niet nagevolgd. Ook drie andere aanbevelingen waarover Gedeputeerde Staten geen reactie hebben gegeven zijn niet nagevolgd. In één geval hebben Gedeputeerde Staten zich niet uitgelaten over de aanbeveling, maar is deze wel nagevolgd.

Tabel 4 Aanbevelingen die Gedeputeerde Staten hebben onderschreven en navolging

	Aanbeveling onderschreven	Aanbeveling niet onderschreven	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	6	1	7
Aanbeveling niet nagevolgd	2	4	6
Totaal	8	5	13

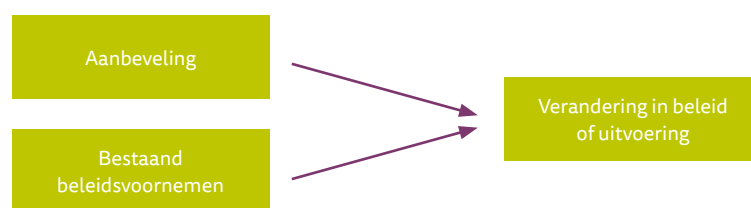
Zoals verder uit Tabel 4 blijkt, is het onderschrijven van een aanbeveling door Gedeputeerde Staten geen garantie voor navolging. Van de acht aanbevelingen die door Gedeputeerde Staten zijn onderschreven, hebben er zes geleid tot veranderingen in beleid of uitvoering. Twee onderschreven aanbevelingen zijn (nog) niet nagevolgd. Welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen, wordt in de volgende paragrafen onderzocht. Nu al kan worden gesteld dat het *niet afwijzen* van een aanbeveling door Gedeputeerde Staten een noodzakelijke, maar geen

voldoende voorwaarde is voor het implementeren van een aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer.

4.2 Versterking voorgenomen beleid

In Fryslân hebben enkele aanbevelingen geleid tot een versterking van een voorgenomen beleid. Figuur 4.1 geeft het causale schema weer van de wijze waarop een aanbeveling van de Rekenkamer een bestaand beleidsvoornemen kan versterken.

Figuur 4.1 Uitvoering van aanbevelingen in samenhang met bestaande trends



Van de zeven aanbevelingen die tot veranderingen hebben geleid, is er bij vijf komen vast te staan dat zij een bestaand beleidsvoornemen hebben versterkt. Tabel 5 geeft dit weer.

Tabel 5 Aanbevelingen die voorgenomen beleid versterken en navolging

	Aanbeveling meegelift met trend	Aanbeveling niet meegelift met trend	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	4	3	7
Aanbeveling niet nagevolgd	1	5	6
Totaal	5	8	13

Ten tijde van het Rekenkameronderzoek had de provincie Fryslân het voornemen te gaan werken met Streekagenda's. Doordat dit beleidsvoornemen bestond, en nog niet vastomlijnd was, heeft de provincie gebruik kunnen maken van vier aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. Een belangrijk doel van de Streekagenda is de bestuurlijke drukte te verminderen. Doordat de Rekenkamer ook een aanbeveling in deze richting deed, sloten de aanbeveling en het beleidsvoornemen van de Streekagenda goed op elkaar aan.³⁷ De Streekagenda had verder

³⁷ Het is overigens nog de vraag of daadwerkelijk vermindering van bestuurlijke drukte zal worden gerealiseerd. Maar de provincie heeft door het ontwikkelen van de Streekagenda's een stap in de implementatie van deze aanbeveling gezet. Bovendien monitort de provincie de bestuurlijke drukte in het kader van de Streekagenda's.

tot doel regionaal maatwerk te bewerkstelligen. In navolging van een aanbeveling van de Rekenkamer, heeft de provincie aan Partoer opdracht gegeven een SWOT-analyse uit te voeren voor de Friese streken. Door het uitvoeren van deze SWOT-analyse zijn de sociaal-economische, sociaal-ruimtelijke en ruimtelijk-economische trends en ontwikkelingen in kaart gebracht en geanalyseerd. Deze SWOT-analyse vormt de analytische onderlegger voor de Streekagenda's. Hierdoor is voldaan aan de aanbeveling te zorgen voor regionaal maatwerk door het uitvoeren van gebiedsanalyses. Bovendien heeft de provincie samen met Partoer een Waarglêis ontwikkeld aan de hand waarvan de leefbaarheid kan worden gemonitord. In dit Waarglêis is het begrip leefbaarheid gedefinieerd en zijn indicatoren vastgesteld. Het Waarglêis doet dienst als monitoringssysteem dat (bepaald) kan worden gebruikt om de resultaten van plattelandsprojecten te monitoren. Door ontwikkeling van dit instrument is aan twee aanbevelingen voldaan. Doordat de aanbevelingen op het moment kwamen dat de provincie invulling gaf aan het Streekagendabeleid, vonden de aanbevelingen de juiste voedingsbodem om door te werken. Door gevolg te geven aan de aanbevelingen, heeft de provincie een belangrijke inhoudelijke input aan de Streekagenda kunnen geven.

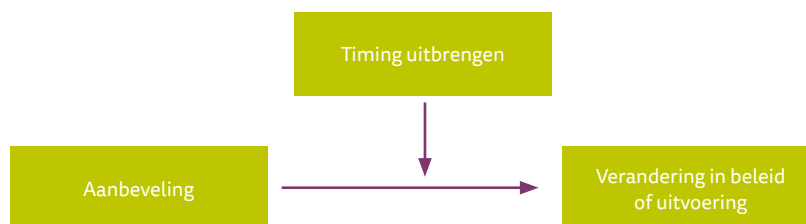
Een ander voorbeeld van wederzijdse versterking van aanbeveling en voorgenomen beleid is wanneer een aanbeveling *meelift* op een bestaande ontwikkeling. Dit was het geval in het onderzoek naar toerisme en recreatie. Toen de Rekenkamer de aanbeveling deed om de gebruikswaarde van toeristisch cijfermateriaal te verbeteren waren de drie Noordelijke provincies al van plan met Toerdata Noord te overleggen over cijfers die beter landelijk vergelijkbaar zijn. Een ander geval van 'meeliften' waren twee aanbevelingen die zijn uitgevoerd doordat de provincie een gecombineerde economische en ecologische effectenstudie voor het Friese Merenproject had gepland. Deze effectenstudie werd zowel gebruikt om de belangenafweging tussen ecologie en economie in een vroeg stadium uit te voeren als om aan te sluiten bij een gangbare methodiek om werkgelegenheid te ramen. De veranderingen die destijds zijn doorgevoerd, zijn gepresenteerd als naleving van de betreffende aanbeveling van de Rekenkamer. Hoewel er wellicht sprake was van een versterkend effect, is het in deze gevallen lastig vast te stellen wat de 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. Gedurende de planperiode is het niet goed mogelijk om substantiële wijzigingen in de uitvoering door te voeren.

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

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



Een aanbeveling was om de bestuurlijke drukte te verminderen. De Streekagenda was een middel om bestuurlijke drukte te reduceren. Deze aanbeveling is nagevolgd toen de Streekagenda in januari 2014 in werking trad. Drie aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer hebben betrekking op het provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (pMJP) dat liep van 2009 tot en met 2013. Een aanbeveling was te zorgen voor een gestandaardiseerde wijze van verantwoorden over uitgevoerde projecten en bestede middelen en afwijkingen in de programmering zodat de transparantie in de uitvoering van het pMJP toeneemt. Tijdens de looptijd van het pMJP is er geen nieuw systeem opgezet; voor de nieuwe periode is een systeem in voorbereiding. Een andere aanbeveling luidde om aanpassingen in de pMJP programmering te motiveren door aan te geven wat dit betekent voor het geraamde aantal plattelandsprojecten en ook wat de gevolgen ervan zijn voor het bereiken van de provinciale doelen voor plattelandsontwikkeling. Ook hier geldt dat er met deze aanbeveling niets gedaan is tijdens de looptijd van het pMJP. Inmiddels heeft het werken met Streekagenda's zijn intrede gedaan. De aanbeveling is in strikte zin niet meer relevant. De geest van de aanbeveling blijft dat wel: de provincie heeft aangegeven in de nieuwe beleidsperiode in kaart te brengen welke gevolgen wijzigingen in de programmering van het plattelandsbeleid hebben voor het bereiken van de provinciale doelen en hoe gesubsidieerde projecten bij die doelen aansluiten. De laatste aanbeveling was op de pMJP-doelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit af te stemmen op de regionale doelen en speerpunten in de gebiedskaders. De provincie heeft tijdens de looptijd van het pMJP geen gehoor gegeven of kunnen geven aan deze aanbeveling. Met de introductie van de Streekagenda's was het probleem van een mogelijke discrepantie tussen beide typen doelen opgelost. De provincie heeft aangegeven in de nieuwe periode deze aanbeveling wel te willen uitvoeren, hoewel in het aanbevelingenvolgsysteem deze aanbeveling als afgehandeld is aangemerkt omdat afstemming niet meer aan de orde is.

Tabel 6 Aanbevelingen met een timingsprobleem en navolging

	Timingsprobleem	Geen timingsprobleem	Totaal
Aanbeveling nagevolgd	1	6	7
Aanbeveling niet nagevolgd	3	3	6
Totaal	4	9	13

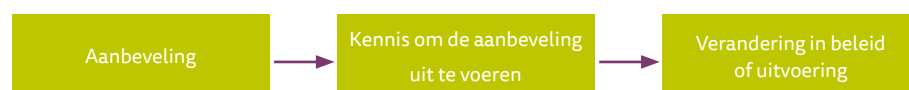
Hier blijkt dat het feit dat het pMJP inmiddels was vastgesteld en doorliep tot en met 2013 het doorvoeren van wijzigingen verhinderde. Inmiddels had men nieuw beleid opgesteld – het werken met Streekagenda's – waardoor de aanbevelingen in strikte zin hun relevantie hadden verloren. De provincie heeft aangegeven wel van plan te zijn te handelen in de geest van de aanbevelingen.

Het doen van aanbevelingen te ver voor het einde van een planperiode werkt in beginsel *vertragend* voor de naleving. Maar in de loop van de tijd kan de aanbeveling ook haar beleidsrelevantie verliezen waardoor naleving in het geheel niet meer aan de orde is.

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. Binnen de drie Noordelijke provincies en het SNN was een discussie gaande over de zin van effectmeting op projectniveau. Fryslân heeft ervoor gekozen kennis te mobiliseren om in samenwerking met Partoer en het SCP het begrip *leefbaarheid* te definiëren en een Waarglê's Plattelandsbeleid te ontwikkelen. Door deze werkwijze heeft de provincie optimaal gebruik gemaakt van de kennis die aanwezig is, waardoor er een goede aanzet tot een monitoringsysteem is gemaakt. Maar de provincie heeft problemen met het monitoren van effecten van afzonderlijke projecten omdat zij geen methode hebben om dit kosteneffectief te kunnen doen. Het Waarglê's biedt hiervoor geen oplossing en ook binnen het Friese Merenproject vindt monitoring uitsluitend op programma-niveau plaats. 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 eenvoudige meetbare indicatoren die veel informatie leveren over het (blijvend) maatschappelijk nut van een project. De provincie heeft dit echter niet systematisch van alle projecten gemonitord, hoewel deze informatie wel bij het SNN, DLG en soms ook de provincie beschikbaar is.

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

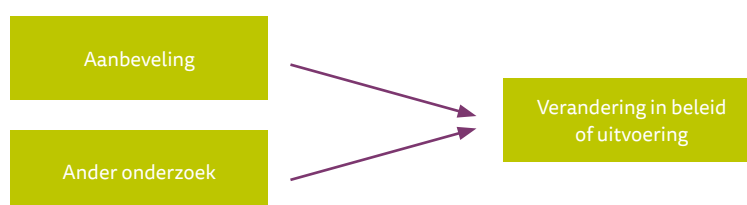


Figuur 4.3 geeft de plaats van de factor kennis weer in een causaal schema. Kennis is ingetekend als een *tussenliggende* variabele. Dat betekent dat als de kennis niet aanwezig is om een aanbeveling uit te voeren, de causale keten wordt onderbroken en het implementatieproces daarmee stopt. De Rekenkamer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

4.5 Ander onderzoek ondersteunt de aanbeveling van de NRK

Een aantal aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer wint aan overtuigingskracht doordat een ander onderzoek een vergelijkbare aanbeveling heeft gedaan. Het ging op het gebied van sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland vooral om een onderzoek van de Europese Rekenkamer naar de LAG's. Het onderzoek wees er onder meer op dat er meer transparantie in de besluitvorming van de LAG's moet komen. Op het gebied van recreatie en toerisme is de (reeds geplande) economische en ecologische effectenstudie van het Friese Merenproject³⁸ van belang geweest voor het uitvoeren van een tweetal aanbevelingen. 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 heeft geleid tot navolging van de aanbeveling.

Figuur 4.4 Uitvoering van aanbevelingen in samenhang met ander onderzoek



In intermezzo 1 wordt daarvan een voorbeeld gegeven uit het onderzoek naar de sociaal-economische vitalisering van het platteland.

³⁸ Ecorys en Altenburg & Wymenga, *Economische en ecologische effectmeting Friese Merenproject*, Heerenveen/Rotterdam: Ecorys en Altenburg & Wymenga, 2008.

Intermezzo 1 Andere onderzoeken die in dezelfde richting wijzen

Aanbeveling: De effecten van toeristische ontwikkelingen op beschermde natuurwaarden bij de belangenafweging voorafgaand aan besluitvorming in kaart brengen

De provincie heeft deze aanbeveling nagevolgd door een gecombineerde ecologische en economische effectmeting uit te voeren. Deze effectmeting was al vóór de aankondiging van het Rekenkameronderzoek bij de provincie gepland.

ONDERZOEK DAT IN DEZELFDE RICHTING WEES:

De gecombineerde ecologische en economische effectmeting is uitgevoerd door de adviesbureaus Ecorys en Altenburg & Wymenga. De deelstudie die de ecologische effecten raamt, is op te vatten als een ecologische voortoets voor het Friese Merenproject als geheel. Het doel is om de ecologische effecten van de 2^e fase van het Friese Merenproject globaal in beeld te brengen. In de studie is onderscheid gemaakt tussen effecten die op locatie kunnen optreden (dus op de plaats van de maatregel) en de effecten die het totaal aan maatregelen met zich meebrengt. In het onderzoek zijn alle 116 maatregelen van de 2^e fase van het Friese Merenproject betrokken. Er is onderzocht wat de concrete plannen zijn en vervolgens zijn aan de hand van aanwezige natuurwaarden ecologische indicatoren vastgesteld. Voor de verschillende projecten is vervolgens nagegaan in hoeverre (significante) ecologische effecten kunnen optreden. Er is bepaald welke knelpunten kunnen worden opgelost door kwetsbare gebieden te mijden of door het treffen van mitigerende maatregelen. Voor blijvende knelpunten is door middel van alternatieven, verandering van locatie en dergelijke onderzocht hoe deze kunnen worden opgelost.

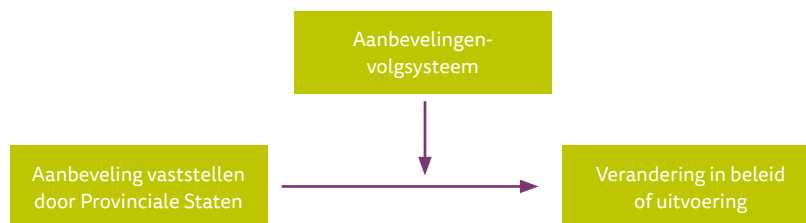
Door het gecombineerde ecologische en economische onderzoek heeft de beoordeling van effecten van de toeristische ontwikkelingen op beschermde natuurwaarden in een vroeg stadium plaatsgevonden.

4.6

Er is een duidelijke opdracht en de Staten controleren de uitvoering

Provinciale Staten van Fryslân 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. Vanaf medio 2012 is dit gewijzigd en nemen Provinciale Staten van Fryslân een besluit over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Anders dan bij de twee andere Noordelijke provincies heeft Fryslân een sterk aanbevelingenvolgsysteem. Aanbevelingen raken daardoor niet gemakkelijk *tussen wal en schip*. Waarschijnlijk mede daardoor heeft de provincie Fryslân een relatief hoog percentage aanbevelingen dat is nagevolgd. 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

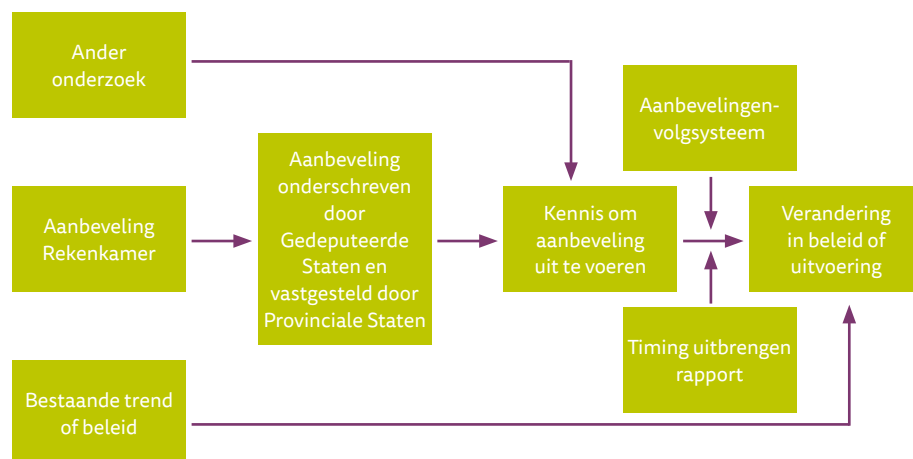
In dit hoofdstuk is een aantal factoren aan bod gekomen dat van invloed is op de implementatie van aanbevelingen. Enkele van die factoren hebben een rechtstreeks effect op de implementatie. Een aanbeveling dient eerst door Gedeputeerde Staten te worden gedeeld en onderschreven alvorens Gedeputeerde Staten 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 nagevolgd als deze samenvalt met voorgenomen beleid en kan daarop een versterkend effect hebben. Ook ander onderzoek dat vergelijkbare aanbevelingen doet vergroot de kans op implementatie. Overigens kan ook het omgekeerde gelden. Een aanbeveling van de Rekenkamer die contrair is met een voorgenomen beleidslijn, heeft weinig kans op navolging.

Ten slotte onderkent de Rekenkamer twee factoren die bijdragen aan het naleven van de aanbeveling. De eerste is de timing van het onderzoek. Wanneer een aanbeveling midden in een planperiode wordt gedaan, en er geen ruimte is tussen tijdse wijzigingen door te voeren, zal de aanbeveling pas in de nieuwe planperiode kunnen worden uitgevoerd.

Verder is gebleken (onder meer door vergelijking met het parallel uitgevoerde terugblikonderzoek in de provincies Groningen en Drenthe) dat het Friese aanbevelingenvolgsysteem, waarin over de naleving van iedere afzonderlijke aanbeveling wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten, een positieve bijdrage levert aan de navolging.

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.

Regerakkoord kabinet-Rutte I, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag, 30 september 2010.

SNN

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

PROVINCIE FRYSLÂN

Provinciale Staten van Fryslân, *Verrassend Fryslân, gastvrij voor toerist en recreant* *Beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002–2010*, Leeuwarden, Provincie Fryslân 2002.

Provincie Fryslân, *Tussentijdse evaluatie Beleidsnota Recreatie en Toerisme*, Leeuwarden: provincie Fryslân 2006.

Provinciale Staten van Fryslân, *Fryslân, toeristische topattractie in Nederland*, Leeuwarden: provincie Fryslân 2007.

Provincie Fryslân, *Wurkjen mei streekagenda's yn Fryslân, Gearwurkjen yn in netwurk (Werken met Streekagenda's in Fryslân, samenwerken in een netwerk)*, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2010.

Provinciale Staten van Fryslân, *Fryslân, toeristische topattractie in Nederland, uitvoeringsagenda 2011 – 2013*, Leeuwarden: provincie Fryslân 2011.

provincie Fryslân, *Evaluasje Provinsjaal Belied Rekreaasje en Toerisme 2002–2010*, Leeuwarden: provincie Fryslân 2011.

Verslag bijeenkomst streekagenda op Terschelling, 31 mei 2012 georganiseerd door de gemeente Terschelling en de provincie Fryslân.

Provincie Fryslân, *Evaluatie van het Friese Merenproject 2000–2010*, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2011.

Provincie Fryslân, *Beliedsnota Plattelân 2014–2017, in skep kwaliteit der boppe op*, Leeuwarden, 17 oktober 2012.

Provincie Fryslân, *Yn 't sicht fan 'e haven, tussenbalans van het Friese Merenproject 2011–2013*, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2013.

Provincie Friesland, *Ús Waarglê's Leefberens Fryslân, monitoringskader en nulmeting 2011*, Leeuwarden: Provincie Fryslân 2013.

Werken met Streekagenda's; een regionaal loket en aanspreekpunt, Brochure van de provincie Fryslân (ongedateerd).

Streekagenda Noordwest-Fryslân 2014–2020, 8 oktober 2013.

Dr. E.C.M. van Ruijven, m.m.v. Dr. L. Crommentuijn, Partoer, bureau voor sociaal economische vraagstukken, *Friese streken in beeld*, Leeuwarden, mei 2012.

Grontmij, *Evaluatieonderzoek subsidieregelingen T&R Fryslân, eindrapport*, Assen: Grontmij 2013.

NOORDELIJKE REKENKAMER

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

Noordelijke Rekenkamer, *De sociaal economische vitalisering van het Friese platteland*, 29 maart 2011.

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 beleidsadviesing*, Erasmus Universiteit Rotterdam /Universiteit van Tilburg: Rotterdam/Tilburg 2004.

5

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie

5.1

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân

In deze brief reageren wij inhoudelijk op de conclusies en aanbeveling in het rapport *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en platteland in de provincie Fryslân*. Op 16 juli j.l. hebben wij van u de aanbiedingsbrief en het conceptrapport per e-mail ontvangen, waarin u aan ons heeft verzocht voor 5 september inhoudelijk te reageren. Wij hebben met interesse kennis genomen van uw concept eindrapport *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincie Fryslân*. Wij hebben veel waardering voor uw onderzoek. Het rapport levert enerzijds belangrijke inzichten op in de doorwerking van uw aanbevelingen uit 2008 op het gebied van recreatie en toerisme en uit 2011 op het gebied van vitaal platteland in onze provincie. Anderzijds biedt uw onderzoek een belangrijk aangrijpingsmoment om te reflecteren op de toepassing van de door ons ingezette monitoringsmechanismen.

Hieronder volgt onze inhoudelijke reactie, na een algemene opmerking gesplitst in de thema's recreatie & toerisme en vitaal platteland. Wij gaan per thema nader in op een aantal constatering in uw rapport ten aanzien van de doorwerking van uw eerdere aanbevelingen. We sluiten af met een reactie op uw nieuwe aanbeveling.

Algemeen

Ten tijde van de onderzoeken hebben Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten niet de formele 'opdracht' gegeven de aanbevelingen uit te voeren, zo stelt u in hoofdstuk 4.6. Gedeputeerde Staten hebben de aanbevelingen echter wel heel serieus genomen en zoveel mogelijk opgepakt. Daarnaast zijn de aanbevelingen in 2012 alsnog opgenomen in het aanbevelingenvolgsysteem. Het doet ons overigens genoeg dat u over dit systeem, waar wij veel tijd en energie in hebben gestoken en nog steeds steken, positief oordeelt.

Subsidies voor recreatie en toerisme

Wij zijn blij met uw constatering dat drie van de vijf aanbevelingen hebben geleid tot waarneembare verandering. Uw observatie dat de doorwerking in deze drie gevallen anders is ingevuld dan aanbevolen heeft een aantal goede redenen.

Conform de programmatische aanpak van het Friese Merenproject is gekozen voor een ecologische effectstudie op programmaniveau. Hierbij zijn de effecten op maatregel- en locatieniveau in kaart gebracht. Naar onze mening heeft dit een zorgvuldige afweging tussen economische waarden en natuurwaarden mogelijk gemaakt bij de totstandkoming van de tweede fase van het Friese Merenproject. Daarbij is op basis van de effectstudie een gericht maatregelpakket in het Friese Merenproject opgenomen om de gevolgen voor de natuur te mitigeren.

Bij de bepaling van de werkgelegenheidseffecten voor de tweede fase van het Friese Merenproject geldt eveneens dat wij hebben gekozen voor een programmatistische benadering. De economische effecten zijn door een gerenommeerd bureau (Ecorys) geïnventariseerd op basis van een breed geaccepteerde gangbare methodiek. Naar onze mening is hiermee een passende invulling gegeven aan uw aanbeveling om aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken.

Niet opgevolgde aanbevelingen

Als voorbereiding op de tweede fase van het Friese Merenproject hebben wij de werkgelegenheidsverwachtingen voor dit project in 2008 opnieuw laten doorrekenen door Ecorys. De uitkomsten van deze economische effectstudie liggen in lijn met de verwachtingen volgens de Terpmethodiek uit 2002. Wij hebben daarin dan ook geen aanleiding gezien om de werkgelegenheidsverwachtingen ten aanzien van het Friese Merenproject bij te stellen. Uw stellingname dat wij de Terpmethodiek inconsequent toepassen onderschrijven wij derhalve niet.

Voor het Friese Merenproject geldt dat monitoring primair plaats vindt op het niveau van de afgesproken programmadoelen. Met Provinciale Staten is afgesproken dat onze beleidsmatige inspanningen op programmaniveau worden afgerekend. Binnen deze context zien wij geen mogelijkheid om de beoogde economische effecten op het niveau van de afzonderlijke projecten te monitoren. Op realisatieniveau zien wij wel mogelijkheden om de monitoring van projectresultaten te verbeteren. Wij kunnen ons dan ook wel vinden in uw aanbeveling. De verwachte effecten van het Friese Merenproject zullen overigens pas volledig zichtbaar worden nadat alle maatregelen zijn uitgevoerd en zijn opgevolgd door investeringen van private partijen.

Uw aanbeveling om de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren is aanleiding geweest om diverse aanpassingen door te voeren. Dit is, zoals u terecht opmerkt, een lopend proces dat nog niet is afgerond. In het onlangs uitgebrachte adviesrapport *Van Informatievergaring naar informatiemanagement* dat in opdracht van ons is uitgevoerd, zijn alle beschikbare nationale toeristische onderzoeken geïnventariseerd. In nauwe samenwerking met de Friese gemeenten streven wij ernaar om begin volgend jaar een samenhangend monitoringsysteem voor recreatie en toerisme te ontwikkelen.

Vitaal platteland

U geeft aan dat er van de acht aanbevelingen vier zijn nagevolgd: 1, 2, 3 en 6. Maar naar verwachting zullen drie van de (nog) niet opgevolgde wel in de nieuwe beleidsperiode worden uitgevoerd. Wij kunnen ons vinden in uw constatering. Tevens wordt hiermee duidelijk dat de timing van uw onderzoek naar besteding van de middelen vitaal platteland, precies midden in de vorige beleidsperiode, niet de meest gunstige was. Het was, mede door Europese regelgeving, op dat moment niet mogelijk direct uitvoering te geven aan (een deel van) de aanbevelingen. Nu de nieuwe periode voor het plattelandsbeleid van start is gegaan per 1 januari 2014 (en niet per 1 januari 2015 zoals u stelt in het rapport op pagina 4 en 5) en wij intussen ook zijn gaan werken met Streekagenda's, zijn of worden de andere aanbevelingen wel meegenomen bij de uitvoering. In dit opzicht komt uw terugblikonderzoek net iets te vroeg.

Verder is voor wat betreft vitaal platteland onze visie niet veranderd door uw nieuwe onderzoek. Wij zijn nog steeds van mening dat uw benadering van inzet

op problemen minder recht doet aan de inspanningen van bewoners, gemeenten, organisaties en provincie. Die zijn gericht op de kansen voor het platteland. Initiatiefnemers willen veranderingen, zien een nieuwe kans en springen daar op in. Door de bal bij de bewoners te leggen, worden kansen benut, waarbij wij van mening zijn, dat dit in de praktijk ook vaak leidt tot een koppeling met in de SWOT's gesignaleerde problemen.

Aanbeveling

Wij zijn van mening dat het monitoren van effecten van afzonderlijke projecten een inspanning is die niet in verhouding staat tot het resultaat: het blijft lastig vast te stellen in hoeverre afzonderlijke resultaten bijdragen aan de beoogde beleidseffecten op een hoger niveau. Bovendien brengt dit voor de dienst, maar bovenal voor de initiatiefnemers, veel extra werk met zich mee. Wij ondersteunen uw aanbeveling om werk te maken van de monitoring van projectresultaten voor zover dit binnen ons vermogen ligt.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

PROVINCIE FRYSLÂN

Dhr. P. Abma, Programmacontroller Friese Meren Project

Dhr. J. Goos, voormalig projectleider Friese Meren Project

Dhr. B. Hulsman, programmamanager Het Friese Merenproject & Fryslân Topattractie

Dhr. M. Iping, Teamleider Beleid, afdeling Kennis & Economie

Mw. S. Koopmans, Adviseur Concerncontrol

Mw. I. Lagerbrug, Financieel Beleidsmedewerker

Dhr. W. Meerdink, wethouder Schiermonnikoog, voormalig coördinator Streekagenda's en medewerker Plattelandsprojecten provincie Fryslân

Mw. J. van der Spoel, Beleidsmedewerker Plattelandsbeleid

Dhr. Th. Twerda, wethouder gemeente Franekeradiel, lid gebiedscommissie Noordwest-Fryslân

Dhr. E. de Vries, Beleidsmedewerker Toerisme en Economie, afdeling Kennis & Economie

Dhr. K. Zwart, Projectleider Streekagenda en Afdelingshoofd/manager

SNN

Dhr. L. Hulsman, Programmabeheerder SNN

Bijlage 2 Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
DB	Dagelijks Bestuur
FMP	Friese Meren Project
LAG	LEADER Actie Groep
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
NRK	Noordelijke Rekenkamer
POP 2	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013
POP3	Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014–2020
pMJP	provinciaal Meerjarenprogramma
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
STAMM-CMO	Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SWOT-analyse	Sterkte-zwakte analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats)

Bijlage 3 Persberichten

ONDERZOEK NOORDELIJKE REKENKAMER NAAR TOERISME EN RECREATIE IN FRYSLÂN

WERKGELEGENHEIDSGROEI FRIESE MEREN PROJECTEN TE OPTIMISTISCH INGESCHAT

Assen, 21 februari 2008

De Rekenkamer heeft waardering voor de integrale aanpak van de provincie. Fryslân wil ruimte bieden aan kwaliteitsverbetering van toeristische sector als deze verantwoord wordt ingepast in natuur en landschap. De afweging tussen het economisch belang en het natuurbelang had bij een aantal projecten uit het Friese Meren Project (FMP) volgens de Rekenkamer echter zorgvuldiger gekund. Ook zijn de verwachte werkgelegenheidseffecten te optimistisch voorgesteld.

Dit concludeert de Rekenkamer in haar vandaag verschenen rapport *Toerisme en recreatie in Fryslân*. 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 zeven toeristische FMP-projecten en drie initiatieven op toeristisch gebied onderzocht.]*

AFWEGING TUSSEN ECONOMISCHE BELANG EN NATUURBELANG

De provincie heeft als taak er voor te zorgen dat toeristische ontwikkelingen geen belangrijke negatieve effecten voor de natuur opleveren. Als dit wel het geval is, dan moet er een groot openbaar belang zijn dat deze ingreep rechtvaardigt. Ook moet zijn vastgesteld dat er geen alternatieven zijn. Na deze afweging moet de provincie beoordelen of de compenserende maatregelen van voldoende kwaliteit zijn. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de provincie deze volgorde in een aantal projecten heeft omgedraaid. Er zijn direct compenserende maatregelen getroffen, waardoor er geen negatieve effecten voor de natuur zouden zijn. De Rekenkamer is van mening dat door het overslaan van die verplichte tussenstap de weging tussen belangen zorgvuldiger had gekund.

FRIESE MEREN PROJECT (FMP)

Bij de selectie van FMP-projecten wordt expliciet gekeken naar integraliteit en krijgen combinatieprojecten prioriteit in de uitvoering. De projecten zijn gericht op toename van werkgelegenheid en bestedingen en krijgen alle Kompasubsidie. Voor de onderzochte projecten constateert de Rekenkamer dat de berekening van de economische onderbouwing niet consequent en juist is toegepast, waardoor de groei van tijdelijke en structurele werkgelegenheid te optimistisch is voorgesteld. *[Ook is gebleken dat de provincie aan bootpassages geen aandacht besteed, hetgeen opmerkelijk is omdat de verwachte toename daarin als grondslag voor de berekening van de groei in werkgelegenheid is gebruikt.]* De provincie beschikt niet over bruikbare sturingsinformatie om vast te kunnen stellen in welke mate toeristische projecten extra werkgelegenheid gaan opleveren.

De Rekenkamer ziet het als een gemiste kans dat de zorgvuldigheid die de start van het FMP kenmerkt in de uitvoering langzamerhand naar de achtergrond verdwijnt. Hierdoor wordt het evenwicht dat de provincie in haar dubbelrol moet bewaren en kunnen financieel-economische argumenten meer gewicht in de schaal leggen. Nu deze argumenten minder valide blijken te zijn, vraagt de Rekenkamer aandacht voor informatie over lopende en toekomstige FMP-projecten. Immers, Provinciale Staten zijn aan de vooravond van een besluit over de 2e fase van het FMP gediend met een realistische onderbouwing van werkgelegenheidsverwachtingen.

REACTIE VAN DE PROVINCIE

De provincie heeft waardering voor het onderzoek en staat positief tegenover de aanbevelingen op hoofdlijnen. Tegelijkertijd is er op een aantal punten verschil van inzicht, dat volgens de Rekenkamer voornamelijk te maken heeft met een waardering van de feiten.

Zo is de provincie van mening dat zij zorgvuldig heeft gehandeld in de afweging tussen natuurbelang en economisch belang, omdat er door compenserende maatregelen geen negatieve effecten meer voor de natuur zouden zijn. Ook is de provincie het maar ten dele eens met de Rekenkamer als het gaat om de berekening van werkgelegenheidseffecten. De Rekenkamer beschouwt de reactie en de toezeggingen van de provincie om verbeteringen door te voeren als positief, maar vraagt aandacht voor de concretisering ervan. De aangekondigde evaluatie en ex-ante onderzoek naar de 2e fase van het FMP leveren volgens de Rekenkamer een belangrijke bijdrage aan de informatie die Provinciale Staten nodig hebben bij de besluitvorming over het vervolg van het FMP.

SOCIAAL-ECONOMISCHE VITALISERING VAN HET FRIESE PLATTELAND

STERKE BETROKKENHEID BEWONERS - WEINIG VITALE PROJECTEN GESUBSIDIEERD
ONVOLDOENDE MAATWERK BIJ VERDELING SUBSIDIES VOOR FRIES
PLATTELANDSBELEID

Assen – 29 maart 2011

De bewoners worden met succes bij de uitvoering van het Friese plattelandsbeleid betrokken. Tegelijkertijd levert de provincie door het ontbreken van duidelijke keuzes en prioriteiten in haar beleid onvoldoende regionaal maatwerk. De meeste middelen komen niet daar terecht waar de nood het hoogst is en 'vitale' projecten blijven ver achter bij de programmering. Dit concludeert de Noordelijke Rekenkamer in haar vandaag gepubliceerde rapport *De sociaal-economische vitalisering van het Friese platteland*. Zij heeft onderzocht of keuzes, aanpak, maatregelen en sturing van de provincie aansluiten op de problematiek in de zes Friese 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. Fryslân voert al zo'n 30 jaar plattelandsbeleid, maar heeft het begrip *leefbaarheid* niet gedefinieerd en geen heldere analyse van de problematiek gemaakt. Het provinciaal beleid biedt te weinig houvast om keuzes te kunnen maken en prioriteiten te stellen die specifiek gericht zijn op problemen in de regio's.

GEBIEDSGERICHTE AANPAK EN UITVOERING VAN PLATTELANDSPROJECTEN

De provincie betreft bewoners actief bij de uitvoering van het beleid en biedt hen veel ruimte om projecten in te dienen. Wel heeft de provincie de gebiedsgerichte aanpak voor de zes regio's overgeorganiseerd zodat er door bestuurlijke drukte geen duidelijke afbakening van taken en werkzaamheden is van de diverse bestuurs- en gebiedscommissies. Belangrijker nog is dat het inzicht in de belangrijkste knelpunten ontbreekt, waardoor de verdeling van middelen niet gebaseerd is op de ernst en urgentie van de problematiek per regio. Hierdoor komen de subsidies niet terecht waar de nood het hoogst is. Voor bewoners van de Waddeneilanden is het meeste geld voor plattelandsontwikkeling beschikbaar, terwijl dit gebied er vanuit sociaal-economisch perspectief het beste voor staat. Door het ontbreken van scherpe selectiecriteria is er sprake van een scheve verdeling over projecten: van de 377 onderzochte projecten hadden er 251 betrekking op *leefbaarheid* en bleef het aantal ingediende projecten gericht op verbreden van de plattelandseconomie ver achter.

STURING EN (FINANCIËLE) KEUZES PROVINCIE

De provincie hanteert een bottom-up benadering die sturing van onderop mogelijk moet maken. De provincie werkt niet met regiobudgetten: GS en niet de gebiedsplatforms bepalen de verdeling van provinciale, Rijks- en EU-middelen voor plattelandsontwikkeling. De gebiedsplatforms houden bij de selectie van projecten rekening met speerpunten in hun eigen gebiedskaders, maar deze sluiten veelal niet aan op doelstellingen van het provinciale plattelandsbeleid. De provincie wil

sturen op doelrealisatie en niet op budget. Dit krijgt nog onvoldoende gestalte omdat de provincie niet helder voor ogen heeft wat in 2013 bereikt moet zijn en zij niet beschikt over informatie over resultaten van uitgevoerde projecten. Ook is de bijdrage van de projecten aan het behoud en ontwikkeling van de leefbaarheid van het platteland niet bekend.

REACTIE PROVINCIE FRYSLÂN EN NAWOORD REKENKAMER

Gedeputeerde Staten zien voldoende aanknopingspunten in het rapport en in de aanbevelingen om de werkwijze te verbeteren, maar delen niet de algemene conclusie van de Rekenkamer met betrekking tot het leveren van maatwerk. Dat de provincie onvoldoende de problemen in beeld zou hebben en daardoor niet doeltreffend het geld zou kunnen inzetten, doet volgens haar geen recht aan de gezamenlijke inspanning van provincie en gemeenten.

De Rekenkamer merkt daarover op, dat haar kritiek zich richt op het feit dat het, ondanks de betrokkenheid van bewoners, onwaarschijnlijk is dat subsidies worden verstrekt aan projecten die bijdragen aan het opheffen van regionale knelpunten. De Rekenkamer vraagt daarom nadrukkelijk aandacht voor regionaal maatwerk. Dat betekent zowel een betere inhoudelijke aansluiting bij regionale knelpunten als een daarop toegespitste verdeling van het beschikbare budget. De provincie is als regisseur van het landelijk gebied verantwoordelijk om dit regionale maatwerk te leveren en hierop te sturen.

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”.³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹ Hun beschrijving van deze achtereenvolgende fasen van doorwerking is inmiddels vaak toegepast.⁴² Zij onderscheiden de volgende fasen:

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

³⁹ 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.

⁴⁰ T. van der Zee en P. O. de Jong, *Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap*, Groningen: Byond 2010.

⁴¹ Knott, J., & Wildavsky, A. (1980). *If dissemination is the solution, what is the problem?* *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 537–578

⁴² 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.⁴³ 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*

⁴³ 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.*⁴⁴ Wanneer deze vorm van doorwerking aantoonbaar is, kan conceptuele doorwerking toch een belangrijke verdienste zijn van het onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer heeft waar mogelijk – bijvoorbeeld in interviews – deze *zachte vorm* van doorwerking in haar onderzoek meegenomen.

Naast de instrumentele en de conceptuele doorwerking onderscheiden Bekkers et al (2004) nog agenderende en politiek-strategische doorwerking van beleidsevaluatie.⁴⁵ 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.⁴⁶ Dit zijn:

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

⁴⁴ 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

⁴⁵ V. Bekkers, M. Fenger, V. Homburg en K. Putters, K. *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam /Universiteit van Tilburg: Rotterdam/Tilburg 2004.

⁴⁶ Sommige aanbevelingen zijn specifiek op een van deze domeinen gericht.

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto: Dassel (CC BY-SA 2.0)

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Edwin de Jong
Haedewych van Kampen

Assen 24 september 2014