

Provincie Gelderland  
Markt 11  
6800 GX Arnhem

Aan: Provinciale Staten van Gelderland

In kopie aan: Commissaris van de Koningin, dhr. C. Cornielje  
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Betreft: Rekenkamerbrief betreffende vertaling coalitieakkoord 2007-2011 "Gelderland maakt het verschil" in programmabegroting 2008

Deventer, 30 augustus 2007

Geachte leden van Provinciale Staten,

In april 2007 is het Gelders coalitieakkoord 2007-2011 "Gelderland maakt het verschil" verschenen. Het coalitieakkoord is het vanuit de coalitiefracties geaccordeerde koersdocument voor de nieuwe statenperiode. Het vormt in die hoedanigheid een natuurlijk startpunt voor de meerjarige planning en controlcyclus; in uitvoeringsprogramma's en programmabegrotingen mogen vertalingen worden verwacht van de in het coalitieakkoord verwoorde ambities. Ook bieden deze documenten – als het goed is - inzicht in de financiële en beleidsmatige gevolgen van het coalitieakkoord ("wat pakt de provincie de komende jaren juist wel en juist niet op en wat betekent dat financieel?").

De Rekenkamer Oost-Nederland vindt het belangrijk dat de programmabegroting 2008 een stuurbare vertaling van het coalitieakkoord geeft. Dit vanuit de gedachte dat een goede kaderstelling door Provinciale Staten 'aan de voorkant' in hoge mate bijdraagt aan een goede planning en control in het verdere verloop van de statenperiode 2007-2011.

Om die reden heeft de Rekenkamer in juli en augustus 2007 een kortlopend onderzoek verricht naar de mate waarin de programmabegroting 2008 van Gelderland een gedegen en op het niveau van Provinciale Staten stuurbare uitwerking geeft van het coalitieakkoord. Dit onderzoek moest antwoord geven op de vraag "*In welke mate biedt de programmabegroting 2008 een op het niveau van Provinciale Staten stuurbare uitwerking van het coalitieakkoord?*".

Een vergelijkbaar onderzoek zal de Rekenkamer in de maanden september en oktober 2007 voor de provincie Overijssel verrichten.

In deze brief en bijgevoegd bevindingenrapport doet de Rekenkamer verslag van (de uitkomsten van) haar onderzoek. Met deze brief beoogt de Rekenkamer Provinciale Staten te ondersteunen bij de oriëntatie op de programmabegroting 2008 op 5 september 2007 en de inhoudelijke behandeling van deze begroting in oktober 2007.

Alvorens de onderzoeksvraagstelling te beantwoorden en suggesties te doen voor aanscherping van de meerjarige cyclus van planning en control op het niveau van Provinciale Staten, beschrijft deze brief deze cyclus op hoofdlijnen.

## Inrichting reguliere planning en controlcyclus Provinciale Staten 2007-2011

Tot voor kort was de jaarlijkse planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten in Gelderland als volgt ingericht;

- Jaarlijks in mei ontvangen Provinciale Staten de *voorjaarsnota* en de *jaarstukken*. De voorjaarsnota is vooral gericht op inventarisatie van beleidswensen en beleidsmatige en financiële ontwikkelingen die van invloed zijn op de eerstvolgende begroting. De jaarstukken omvatten de jaarrekening en het jaarverslag. Met deze documenten leggen Gedeputeerde Staten verantwoording af over de bestede middelen en het uitgevoerde beleid van het afgelopen jaar.
- In september ontvangen Provinciale Staten een *bestuursrapportage*, waarin Gedeputeerde Staten tussentijds verantwoording afleggen over de voortgang van geprogrammeerd beleid over de eerste zes maanden van het lopende begrotingsjaar.
- In november ontvangen Provinciale Staten de *programmabegroting*, op basis waarvan zij de financiële en beleidsmatige kaders en prioriteiten stellen voor het komende begrotingsjaar en – in mindere mate - de daaropvolgende jaren.

Reeds in het coalitieakkoord gaf het nieuwe College van Gedeputeerde Staten echter aan omwille van een 'vergrote herkenbaarheid' en 'vergrote inzichtelijkheid' de planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten te willen stroomlijnen.

Vanuit deze wens willen Gedeputeerde Staten het aantal jaarlijks te verschijnen sturingsdocumenten reduceren.

De *bestuursrapportage* is in de nieuwe opzet van de jaarlijkse planning en controlcyclus komen te vervallen en in plaats wordt de beleidsbegroting uitgebreid met een weergave van de actuele stand van zaken. Voortgangsrapportages op deelterreinen die voorheen separaat richting de Staten (commissies) werden verstuurd zullen zoveel mogelijk geïncorporeerd worden in de jaarlijkse begroting en jaarstukken.

Daarnaast blijven Provinciale Staten weliswaar jaarlijks in mei een voorjaarsnota ontvangen, maar vormt deze niet meer de basis op basis waarvan algemene beschouwingen plaatsvinden. In plaats daarvan concentreert het debat in Provinciale Staten zich in het voorjaar (mei) vooral op de jaarrekening en het debat ná de zomer (november) op de begroting.

Gelet op het bovenstaande en het proces van totstandkoming van de programmabegroting 2008 ziet de meerjarige cyclus van planning en control op het niveau van Provinciale Staten er als volgt uit;



*Figuur: Meerjarige cyclus van planning en control op niveau PS periode 2007-2011 (PB = programmabegroting, JS = jaarstukken)*

## Uitkomsten van het onderzoek

De Rekenkamer heeft de sturingskwaliteit van de programmabegroting als vertaling van het coalitieakkoord op tien criteria getoetst. In de onderstaande tabel zijn deze criteria en de uitkomsten van de toetsing van de programmabegroting 2008 op deze criteria weergegeven. Meer informatie over de criteria en de bevindingen per criterium is opgenomen in het bevindingenrapport dat als bijlage bij deze brief is gevoegd.

<b>De programmabegroting 2008 – als zijnde een voorname vertaling van het coalitieakkoord:</b>	
<b>1</b>	<b>Maakt duidelijk hoe het coalitieakkoord doorwerkt in de meerjarige p en c cyclus.</b>
	Niet alleen in de programmabegroting maar ook in de uitvoeringsagenda en per informerende brief maken GS richting PS helder hoe PS de uitwerking en uitvoering van het coalitieakkoord de komende jaren kan volgen. <span style="float: right;">+</span>
<b>2</b>	<b>Markeert en motiveert de speerpunten van beleid.</b>
	De programmabegroting markeert in het verlengde van het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda expliciet de meerjarige speerpunten voor beleid. De nut en noodzaak van deze beleidsopgaven ('waarom is provinciaal beleid gewenst?') wordt in de programmabegroting niet en in het eerder verschenen coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda slechts voor een deel aangegeven. <span style="float: right;">+/-</span>
<b>3</b>	<b>Markeert en motiveert de voornaamste doelen voor de bedrijfsvoering van de provincie.</b>
	De ambities uit het coalitieakkoord op het terrein van bedrijfsvoering zijn grotendeels op herkenbare wijze in de programmabegroting opgenomen. De programmabegroting geeft geen motivatie voor de in het coalitieakkoord geformuleerde bedrijfsvoeringsambities, maar het coalitieakkoord zelf of de uitvoeringsagenda geven deze motivatie wel. <span style="float: right;">+</span>
<b>4</b>	<b>Kent een structuur die aansluit bij de structuur van het coalitieakkoord.</b>
	In de diverse documenten (coalitieakkoord, uitvoeringsagenda, programmabegroting 2008) is aandacht besteed aan een herkenbare en onderling consistente structuur. Hiermee stellen GS PS in de gelegenheid om beleidsvoornemens 'over de diverse documenten heen' te volgen. Ook kan via een conversietabel bij de voorjaarsnota 2007 een aansluiting worden gemaakt tussen de programma-indeling in de vorige statenperiode en de nieuwe gewijzigde programma-indeling. Dit stelt PS in staat om de aansluiting te maken tussen de begrotingsjaren 2007 en eerder en de komende jaren. <span style="float: right;">+</span>
<b>5</b>	<b>Maakt duidelijk vanuit welke rol de provincie opereert op een beleidsterrein.</b>
	De programmabegroting maakt niet duidelijk vanuit welke grondslag (wettelijke taak of juist autonoom beleid) de provincie op de genoemde terreinen intervenueert. Wel is over het algemeen concreet beschreven vanuit welke specifieke rol de provincie actief is (bijvoorbeeld als subsidieverstrekker of als toezichthouder). <span style="float: right;">+/-</span>
<b>6</b>	<b>Vertaalt de geformuleerde speerpunten in beleid en bedrijfsvoering in toetsbare termen.</b>
	De programmabegroting bevat op onderdelen goede aanzetten om het beleid toetsbaar te maken. Zoals de programmabegroting zelf ook aangeeft richten deze indicatoren zich echter grotendeels op input (middelen) en throughput (activiteiten). De begroting formuleert geen meerjarige streefwaarden en formuleert beperkt indicatoren op output- (concrete resultaten) en outcome (effect) -niveau, terwijl dat volgens de Rekenkamer wel mogelijk en wenselijk is (bijvoorbeeld als nulmeting). Evenmin zijn geplande beleidsevaluaties opgenomen, op basis waarvan Provinciale Staten de beleidsuitvoering in de toekomst kunnen controleren. <span style="float: right;">-</span>

7	Geeft de randvoorwaarden voor realisatie van deze speerpunten weer.	+/-
	De programmabegroting geeft op onderdelen wel inzicht in randvoorwaarden voor het realiseren van de beleidsambities uit het coalitieakkoord. De begroting brengt randvoorwaarden (of omgekeerd: risico's) voor beleidsrealisatie echter niet systematisch en per speerpunt in beeld, terwijl op veel terreinen de provincie in de beleidsrealisatie afhankelijk is van externe partijen. Op onderdelen blijft nu onduidelijk in welke mate de provincie direct en volledig aanspreekbaar is op de realisatie van de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord.	
8	Omvat een meerjarige financiële vertaling van het beleid.	+/-
	De programmabegroting 2008 geeft een meerjarige financiële vertaling per beleidsvoornemen uit het coalitieakkoord. De middeleninzet ten behoeve van het coalitieakkoord voor het jaar 2008 wordt per speerpunt van beleid toegelicht. Daarbij geeft de begroting ook of sprake is van incidentele of structurele middeleninzet. De begroting geeft echter geen inzicht in de verdeling van de meerjarig begrote middeleninzet vanuit het coalitieakkoord over de afzonderlijke jaarschijven.	
9	Geeft duidelijk inzicht in de verwachte meerjarige inkomsten voor de provincie.	+
	De programmabegroting 2008 geeft inzicht in de financiële dekking van de programma's en omvat een korte toelichting ten aanzien van de belangrijkste inkomstenbronnen, zoals de opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering provinciefonds en diverse dividend-uitkeringen. De voorjaarsnota 2007 bood een PS al eerder een meerjarig inzicht in de invloed van de opcenten motorrijtuigenbelasting en de uitkering provinciefonds op de financiën van de provincie. De begroting 2008 geeft vervolgens de belangrijkste mutaties in het financieel meerjarenperspectief ten opzichte van de voorjaarsnota.	
10	Licht de stand en de beoogde meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen toe.	+
	In verschillende hoofdstukken wordt ingegaan op beleidsuitgangspunten en concrete voornemens ten aanzien van reserves en voorzieningen. Een aparte bijlage "Evaluatie reserves en voorzieningen" gaat het meest uitvoerig in op de 14 reserves en 24 voorzieningen die de provincie Gelderland aanhoudt. Deze evaluatie omvat een uitgebreide toelichting op de reserves en voorzieningen en biedt inzicht in de geraamde meerjarige financiële ontwikkeling per reserve of voorziening. Een kleine kanttekening is dat weliswaar veruit de meeste, maar niet alle reserves en voorziening aan de evaluatie zijn onderworpen.	

### Bestuurlijke boodschap – wat zijn meest wenselijke verbeteringen?

De Rekenkamer uit haar waardering voor het werk dat de provinciale organisatie heeft verricht in aanloop naar de programmabegroting 2008.

Tegelijkertijd plaatst de Rekenkamer in het bovenstaande nog enkele kanttekeningen bij de sturingskwaliteit van de programmabegroting 2008.

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de nieuwe opzet van de jaarlijkse planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten. In de nieuwe opzet is de aparte tussentijdse rapportage (berap) op de uitvoering van de begroting in september komen te vervallen. De Rekenkamer vraagt zich wel af op welke wijze de Staten zich vergewissen van de voortgang gedurende het jaar.

Met het oog op de door de Rekenkamer geplaatste kanttekeningen bij de programmabegroting 2008 en met het oog op het belang van een gezonde planning en control op het niveau van Provinciale Staten, vraagt de Rekenkamer aandacht voor de – in haar ogen - meest wenselijke verbeteringen met het oog op de begrotingen voor 2009 en verder.

- 1 *Motiveer (voor zover nog niet het geval) de nut en noodzaak van het voeren van beleid.*

De Rekenkamer beveelt aan dat Gedeputeerde Staten richting Provinciale Staten per speerpunt uit het coalitieakkoord beargumenteren waarom provinciale interventie gewenst is. Deze argumentatie zou niet zozeer moeten worden gezocht in termen van “wij vinden het belangrijk dat”, maar juist in een beschrijving van de aard en omvang van een bestaande maatschappelijke of bestuurlijke problematiek. Zeker indien sprake is van autonoom beleid vindt de Rekenkamer het belangrijk dat Gedeputeerde Staten toelichten wat er zou gebeuren als de provincie zich niet actief op dit beleidsterrein begeeft.

- 2 *Specificeer op welke grond beleid wordt gevoerd.*

In het verlengde van hierboven geformuleerde aanbeveling, beveelt de Rekenkamer aan dat Gedeputeerde Staten per afzonderlijk speerpunt uit het coalitieakkoord een (korte) omschrijving geven van de grond voor beleidsvoering; is er sprake van een wettelijke taak (en welke is dat dan?) of autonoom beleid. Indien sprake is van voortzetting van bestaand beleid, kunnen de geldende beleidsnota's worden benoemd.

- 3 *Geef over de breedte van het beleid inzicht in risico's voor realisatie.*

Gezien de vele terreinen waarop de provincie in samenwerking met externe partijen (vooral gemeenten en waterschappen) beleid uitvoert, kan medewerking van deze partijen als veel voorkomende randvoorwaarde voor beleidsrealisatie worden gezien. De rekenkamer beveelt aan dat Gedeputeerde Staten voor de diverse beleidsonderdelen inzicht bieden in deze samenwerkingsrisico's, maar tevens in overige grote risico's die beleidsrealisatie in de weg staan.

- 4 *Breng beoogde beleidseffecten in beeld.*

De programmabegroting 2008 omvat op zeer beperkte schaal output- en outcome-indicatoren. De Rekenkamer hecht veel waarde aan relevante indicatoren op output- en outcome-niveau. Het structureel ontbreken van deze indicatoren leidt volgens de Rekenkamer tot een gebrekkig inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Het is van belang om deze indicatoren in de programmabegroting op te nemen zodat Provinciale Staten in de jaarlijkse begroting een breed en integraal inzicht verkrijgen in “Wat willen we bereiken?”, “Wat gaan we daarvoor doen?” en “Wat mag dat kosten?”.

Het argument (dat in de programmabegroting wordt genoemd) dat effect-indicatoren niet zinvol zijn omdat effecten pas op langere termijn optreden, gaat volgens de Rekenkamer maar zeer beperkt op; Gedeputeerde Staten kunnen ook in dit stadium al effect-indicatoren opnemen als doelstelling of als nulmeting. Daarnaast is er op veel beleidsterreinen ook sprake van voortzetting van bestaand beleid.

De Rekenkamer spoort Gedeputeerde Staten daarom aan om in ieder geval per speerpunt van beleid een duidelijke effectdoelstelling voor het einde van deze statenperiode te benoemen en in aanvulling daarop in de volgende programmabegroting ook geplande beleidsevaluaties voor de afzonderlijke beleidsterreinen op te nemen, zodat Provinciale Staten weten wanneer ze deze tegemoet kunnen zien.

De Rekenkamer kan zich overigens voorstellen dat – voor nieuw beleid – het niet altijd zinvol is om in het eerste uitvoeringsjaar realisatiecijfers ten aanzien van effectdoelstellingen op te nemen.

*5 Verbeter het inzicht in de meerjarige ontwikkeling van beleid.*

De begroting 2008 focust vrij eenzijdig op het begrotingsjaar 2008. De Rekenkamer vindt het begrijpelijk dat het jaar 2008 wordt uitgelicht, maar beveelt aan bij toekomstige begrotingen meer aandacht te besteden aan het schetsen van een meerjarige ontwikkeling. Hierbij denkt de Rekenkamer aan concrete zaken als het benoemen van streefwaarden voor prestatie- en effectindicatoren per jaar en het begroten van bedragen per jaarschijf.

**Tot slot**

De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat deze brief en bijgevoegd bevindingenrapport Provinciale Staten tot nut zijn bij de oriëntatie op en behandeling van de programmabegroting 2008.

Mocht u als Statenlid of –fractie naar aanleiding van deze brief behoefte hebben aan nadere informatie van de Rekenkamer, dan ben ik gaarne bereid een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,



P. van Dijk  
*Voorzitter Rekenkamer Oost-Nederland*