

Provincie Overijssel  
Luttenbergstraat 2  
8012 EE Zwolle

Aan: Provinciale Staten van Overijssel

In kopie aan: Commissaris van de Koningin, dhr. G. Jansen  
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Betreft: Rekenkamerbrief betreffende vertaling coalitieakkoord 2007-2011 “Vertrouwen verbinden versnellen” in programmabegroting 2008

Deventer, 23 oktober 2007

Geachte leden van Provinciale Staten,

In april 2007 is het Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel “Vertrouwen verbinden versnellen” 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 verwoordde 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 september en oktober 2007 een kortlopend onderzoek verricht naar de mate waarin de programmabegroting 2008 van Overijssel 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?”*.

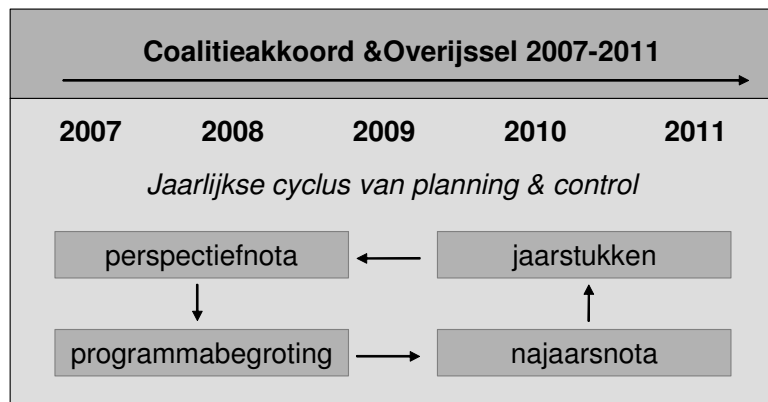
Een vergelijkbaar onderzoek heeft de Rekenkamer in de maanden juli en augustus 2007 voor de provincie Gelderland verricht.

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 inhoudelijke behandeling van de programmabegroting in de commissievergaderingen van eind 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

Het coalitieakkoord omvat de meerjarige beleidsvoornemens voor de periode 2007-2011. Gedeputeerde Staten hebben in de begroting 2008 een eerste beleidsinhoudelijke uitwerking van de ambities uit het coalitieakkoord gegeven. De komende jaren kunnen Provinciale Staten de uitvoering van het coalitieakkoord volgen aan de hand van de diverse documenten uit de jaarlijkse cyclus van planning en control; perspectiefnota > programmabegroting > najaarsnota > jaarstukken.



Figuur: Meerjarige cyclus van planning en control op niveau PS periode 2007-2011

## 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.

De programmabegroting 2008 – als zijnde een voorname vertaling van het coalitieakkoord:		
1	Maakt duidelijk hoe het coalitieakkoord doorwerkt in de meerjarige p en c cyclus.	
	Niet zozeer in de begroting zelf, als wel in eerdere documenten (in het bijzonder de perspectiefbrief 2008) geven GS aan hoe het coalitieakkoord wordt vertaald in de reguliere planning & controlcyclus. Dit biedt PS inzicht in de wijze waarop zij de uitvoering van het coalitieakkoord meerjarig kunnen volgen.	+
2	Markeert en motiveert de speerpunten van beleid.	
	De begroting bevat een integrale beschrijving van bestaand beleid en veel nieuwe beleidsaccenten. Hierdoor en doordat in de meeste programma's erg veel tekst is opgenomen, zijn meerjarige speerpunten van beleid voor PS nauwelijks zichtbaar gemaakt in de diverse beleidsprogramma's. Speerpunten zijn ook niet expliciet benoemd. Overigens zijn beleidsdoelstellingen in de begroting over het algemeen wel gemotiveerd ("waarom moeten we hier beleid op voeren?").	-
3	Markeert en motiveert de voornaamste doelen voor de bedrijfsvoering van de provincie.	
	Voorname uit het coalitieakkoord op het terrein van provinciale bedrijfsvoering komen in het programma Daadkrachtig bestuur over het algemeen op herkenbare wijze terug. Het belang van deze bedrijfsvoeringsambities zijn daarbij echter in zeer algemene termen onderbouwd.	+/-

4	Kent een structuur die aansluit bij de structuur van het coalitieakkoord. Op programmaniveau sluiten coalitieakkoord en begroting 2008 naadloos op elkaar aan. Binnen programma's is onduidelijk hoe de tekststructuur van de begroting zich verhoudt tot de tekstindeling van de programma's uit het coalitieakkoord. Hierdoor is de vertaling van de inhoud van het coalitieakkoord naar de begroting voor PS op onderdelen lastig te volgen.	+/-
5	Maakt duidelijk vanuit welke rol de provincie opereert op een beleidsterrein. Bij de meeste beleidsdoelstellingen is duidelijk aangegeven welke rol en (wettelijke) verantwoordelijkheid de provincie in een bredere beleidsarena vervult. Indien sprake is van een wettelijke taak, wordt de wettelijke grondslag veelal aangehaald.	+
6	Vertaalt de geformuleerde speerpunten in beleid en bedrijfsvoering in toetsbare termen. De begroting formuleert op verschillende subdoelstellingen prestatie- en effectindicatoren waarbij meerjarig (voor 2008 tot en met 2011) streefwaarden zijn opgenomen. De meeste projecten uit de Investeringsagenda zijn op enigerlei wijze in toetsbare termen vertaald, waardoor PS inzicht wordt geboden in de beoogde resultaten van deze projecten in termen van "wat gaan we daarvoor doen?" en/of "wat willen we bereiken?". Een tijdgebonden vertaling van wat Provinciale Staten ten aanzien van een specifiek project / beleid in termen van beleidsproces (beleidsplan, projectevaluatie et cetera) kan verwachten komt bij relatief weinig projecten / beleidsvoornemens voor. Ook zijn doelstellingen soms wel tijdgebonden, maar niet in specifieke termen uitgewerkt of wel specifiek, maar niet tijdgebonden uitgewerkt.	+/-
7	Geeft de randvoorwaarden voor realisatie van deze speerpunten weer. Op programmaniveau evenals op het niveau van hoofd- en subdoelstellingen besteden GS aandacht aan de samenwerking met externe partijen als randvoorwaarde voor beleidsrealisatie. Zowel in het coalitieakkoord als in de begroting hebben GS veel aandacht voor de samenwerking met externe partners.	+
8	Omvat een meerjarige financiële vertaling van het beleid. De begroting geeft inzicht in de meerjarige financiële gevolgen van beleid per programma en per hoofddoelstelling van beleid. Daarnaast omvat ieder programma een tabel met de financiële gevolgen van de voor dat programma relevante projecten uit de Dynamische investeringsagenda.	+
9	Geeft duidelijk inzicht in de verwachte meerjarige inkomsten voor de provincie. De perspectiefbrief 2008 gaf al inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de ontwikkelingsreserve. Deze reserve vormt de dekking van alle projecten uit de Dynamische Investeringsagenda. De begroting 2008 geeft voorts een volledig inzicht in de verwachte meerjarige inkomsten voor de provincie, waarbij de belangrijkste algemene dekkingsmiddelen worden toegelicht. Doordat de dekking is aangegeven is richting PS de financiële haalbaarheid van de ambities uit het coalitieakkoord beargumenteerd.	+
10	Licht de stand en de beoogde meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen toe. De stand van reserves en voorzieningen per jaarschijf evenals een toelichting per reserve en voorziening waren al opgenomen in de bijlage bij de perspectiefbrief 2008. In de begroting wordt vervolgens volstaan met een meerjarenraming van alle reserves en voorzieningen.	+

## **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. Uit het onderzoek is het beeld naar voren gekomen dat grote en goede inspanningen zijn geleverd door de provinciale organisatie.

Tegelijkertijd plaatst de Rekenkamer in het bovenstaande nog enkele kanttekeningen bij de sturingskwaliteit van de programmabegroting 2008 (als uitwerking van het Coalitieakkoord 2007-2011). In het bijzonder ontbeert de begroting herkenbare meerjarige speerpunten van beleid, waardoor het meer het karakter krijgt van een inventarisatie van beleidsvoornemens zonder dat duidelijk is wat de beleidsmatige prioriteiten in de statenperiode zijn.

Met het oog op de door de Rekenkamer geplaatste kanttekeningen bij de programmabegroting 2008 en met het oog op het belang van een adequate planning en control op het niveau van Provinciale Staten, vraagt de Rekenkamer aandacht voor de – in haar ogen - meest wenselijke verbeteringen. Volgens de Rekenkamer vormen de nog op te stellen Strategische lange termijnagenda van Provinciale Staten én de begrotingen voor 2009 en verder geschikte aangrijpingspunten om deze verbeteringen in te realiseren.

### *1 Benoem in de nog op te stellen Strategische lange termijnagenda duidelijke speerpunten*

De Rekenkamer beveelt aan dat Provinciale Staten in aansluiting op de inhoud van het coalitieakkoord alsnog meerjarige beleidsprioriteiten aanwijst, die in de Strategische lange termijnagenda zoveel mogelijk een specifieke en tijdgebonden uitwerking krijgen. De Rekenkamer stelt zich deze uitwerking niet zozeer voor in termen van prestatie- en effectindicatoren, maar eerder in relevante momenten voor kaderstelling (bijvoorbeeld agendering van een startnotitie of een debat) en controle (bijvoorbeeld agendering van een beleidsevaluatie of een werkbezoek bij een afgerond project).

### *2 Bepaal of de begroting een voldoende toetsbare uitwerking geeft van de (meerjarige) speerpunten van beleid.*

De Rekenkamer constateert dat de begroting voor diverse terreinen prestatie- en effectindicatoren omvat. Ook stelt zij vast dat de projecten uit de Dynamische Investeringsagenda voor het overgrote deel in enige vorm een toetsbare uitwerking hebben gekregen.

De Rekenkamer beveelt aan dat Provinciale Staten zich expliciet uitspreken over de mate waarin ze de geformuleerde indicatoren voldoende scherp vinden, mede gelet op de beleidsvoornemens waar zij deze Statenperiode de meeste waarde aan hechten.

### *3 Verbeter de herkenbaarheid van meerjarige speerpunten van beleid in toekomstige planning en controldocumenten.*

De Rekenkamer beveelt aan richting Gedeputeerde Staten dat – zodra meerjarige beleidsprioriteiten duidelijk zijn benoemd – deze in toekomstige planning en controldocumenten (perspectiefnota, programmabegroting, najaarsnota en jaarstukken) meer herkenbaar worden opgenomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in de diverse documenten consistent en consequent dezelfde beschrijving van een beleidsprioriteit te herhalen om te vervolgen met beleidsinhoudelijke en financiële voortgangsinformatie.

**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*