

Richting geven aan beleid

Vertaling coalitieakkoord Overijssel
in programmabegroting 2008

Bevindingenrapport

Richting geven aan beleid
Vertaling coalitieakkoord Overijssel
in programmabegroting 2008

Bevindingenrapport

Rekenkamer Oost-Nederland,
Deventer, oktober 2007

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding onderzoek: waarom en waarom nu?.....	1
1.2	Afbakening onderzoek: wat?.....	2
2	Beschrijving meerjarige cyclus van planning en control	3
2.1	Totstandkoming coalitieakkoord.....	3
2.2	Totstandkoming perspectiefbrief 2008	4
2.3	Totstandkoming programmabegroting 2008.....	5
2.4	Ontwikkelingen in de planning en controlcyclus	6
3	Vertaling coalitieakkoord in programmabegroting: bevindingen	9
3.1	Criterium 'Plaatsbepaling'	9
3.2	Criterium 'Prioriteitstelling in beleid'	11
3.3	Criterium 'Bedrijfsvoering in beeld'	14
3.4	Criterium 'Consistente structuur'	15
3.5	Criterium 'Rolaanduiding provincie'	17
3.6	Criterium 'Toetsbaarheid'	19
3.7	Criterium 'Randvoorwaarden beleidsrealisatie'	22
3.8	Criterium 'Financiële vertaling'	24
3.9	Criterium 'Inzicht in inkomsten'	26
3.10	Criterium 'Inzicht in reserves en voorzieningen'	27
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	28
Bijlage 2	Gehanteerde onderzoeksmethoden.....	29
Bijlage 3	Toelichting toetsingscriteria.....	30
Bijlage 4	Overzicht Dynamische investeringsagenda	34

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk gaat de Rekenkamer kort in op de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van haar onderzoek Vertaling coalitieakkoord.

1.1 Aanleiding onderzoek: waarom en waarom nu?

In april 2007 is het Coalitieakkoord 2007-2011 “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 biedt. 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.

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

1.2 Afbakening onderzoek: wat?

De doelstelling van het uitgevoerde onderzoek is:

Inzicht geven in de mate waarin de programmabegroting 2008 een op het niveau van Provinciale Staten stuurbare vertaling van het coalitieakkoord is.

Op basis van dit inzicht wil de Rekenkamer een bijdrage leveren aan de sturing en controle van Provinciale Staten op de meerjarige uitvoering van de ambities uit het coalitieakkoord.

De onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd in een Rekenkamerbrief, waarbij het voorliggende rapport als bijlage is toegevoegd. De Rekenkamerbrief en dit bevindingenrapport zijn primair bedoeld ter ondersteuning van Provinciale Staten bij de behandeling van de programmabegroting 2008. De brief noch het bevindingenrapport hebben als doel apart behandeld te worden in Provinciale Staten.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek naar de vertaling van coalitieakkoorden in de planning en controlcyclus is als volgt geformuleerd:

In welke mate biedt de programmabegroting 2008 een op het niveau van Provinciale Staten stuurbare vertaling van het coalitieakkoord?

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden, formuleerde de Rekenkamer drie onderzoeksvragen:

1. Hoe is de meerjarige planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten ingericht?
2. In hoeverre voldoet de programmabegroting 2008 aan diverse criteria voor een op het niveau van Provinciale Staten stuurbare uitwerking van het coalitieakkoord?
3. Wat zijn de meest wenselijke verbeteringen in de invulling van de planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten?

Onderzoeksvraag 2 verwijst naar criteria voor een op het niveau van Provinciale Staten stuurbare uitwerking van het coalitieakkoord. Een uitgebreide toelichting op deze criteria is opgenomen in bijlage 3.

2 Beschrijving meerjarige cyclus van planning en control

Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard en gaat in op de inrichting van de planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten Overijssel in de periode 2007-2011.

2.1 Totstandkoming coalitieakkoord

Bij de provinciale verkiezingen in maart 2007 kwam het CDA als grootste fractie uit de bus. Deze fractie nam vervolgens het initiatief bij de coalitieonderhandelingen door alle overige fracties voor een openbare bijeenkomst uit te nodigen. Deze bijeenkomst was erop gericht mogelijkheden en obstakels voor samenwerking tussen de verschillende fracties in kaart te brengen. Een extern aangezochte informateur, de voormalig Commissaris van de Koningin in Overijssel, begeleidde deze bijeenkomst. De informateur heeft vervolgens in individuele gesprekken per fractie de mogelijkheden voor coalitievorming nader verkend. Uiteindelijk heeft de informateur een coalitie van CDA, PvdA en VVD geadviseerd.

Deze beoogde coalitiefracties hebben in de maanden maart en april 2007 met ondersteuning uit de ambtelijke organisatie het coalitieakkoord & Overijssel Vertrouwen verbinden versnellen opgesteld. Hierbij vormde een ambtelijk voorbereide actualisatie van het budgetair perspectief een belangrijk uitgangspunt.

Andere 'sporen' die inhoudelijk input vormden voor het coalitieakkoord waren uiteraard de verkiezingsprogramma's van de drie beoogde coalitiefracties en een inventarisatie van onderwerpen die uit de vorige Statenperiode waren overgenomen. Daarnaast zijn ook bijeenkomsten georganiseerd waarin inbreng is gevraagd van externe partners (waaronder gemeenten en waterschappen) op specifieke thema's zoals Water, Jeugdzorg en Duurzaam energiegebruik.

Op 26 april 2007 hebben Provinciale Staten het coalitieakkoord besproken in hun vergadering.

2.2 Totstandkoming perspectiefbrief 2008

Gewoonlijk wordt de programmabegroting voorafgegaan door een perspectiefnota. In afwijking hierop is in juni 2007 aan PS een perspectiefbrief in plaats van een perspectiefnota aangeboden.

Provinciale Staten hadden in februari 2007 al ingestemd met deze vanuit Gedeputeerde Staten voorgestelde procedure¹. Gedeputeerde Staten stelden voor om de gebruikelijke perspectiefnota te laten vervallen omdat zij vooral het coalitieakkoord wilden benutten als basis voor het opstellen van de begroting 2008. In plaats van de perspectiefnota hebben Provinciale Staten een perspectiefbrief ontvangen waarin de beoogde uitwerkingwijze van het coalitieakkoord in de begroting 2008 is omschreven. Voor het overige bevat de perspectiefbrief vooral een budgettair perspectief voor de Statenperiode 2007-2011. Hierdoor heeft de brief een sterk financieel karakter.

Tegelijk met de perspectiefbrief werd een dertiende wijziging van de begroting 2007 ter goedkeuring aan de Staten gestuurd; hierin zijn alle nieuwe ontwikkelingen met financiële gevolgen verwerkt (zowel autonome ontwikkelingen als begrotingswijzigingen door Provinciale Staten en aangenomen moties en amendementen met financiële gevolgen) evenals uit het coalitieakkoord voortvloeiende begrotingsintensiveringen.

De dekking van de meerjarige financiële gevolgen van de Dynamische Investeringsagenda kwam niet tot uiting in de dertiende wijziging van de begroting 2007; de financiële gevolgen van de Investeringsagenda worden ten laste gebracht van de Ontwikkelingsreserve en verwerkt in de eerste jaarschijf van de begroting 2008.

¹ Brief aan Provinciale Staten betreffende aanpassing planning & controlcyclus (kenmerk: 2006/ 0024891)

2.3 Totstandkoming programmabegroting 2008

De eerste inhoudelijke uitwerking van het coalitieakkoord kan worden gevonden in de programmabegroting 2008.

In het coalitieakkoord zijn op diverse beleidsterreinen nieuwe keuzen voor meerjarig beleid neergelegd. In een interne notitie constateerde de ambtelijke organisatie deze kentering en de invloed daarvan op de begroting 2008 al in een vroeg stadium (zie onderstaande kader).

Vertaling coalitieakkoord in begroting 2008: verschillen met begroting 2007

“Het opstellen van de begroting 2008 zal (...) anders verlopen. Door de verkiezingen zullen er waarschijnlijk significante inhoudelijke verschillen ontstaan met de begroting 2007. (...)

Een aandachtspunt vormt een goede vertaling van de inhoud en besluitvorming (inclusief moties / amendementen) van het Onderhandelingsakkoord (...) in de begroting 2008.”

Interne notitie over planning & controlcyclus 2007 (januari 2007)

De vertaling van het coalitieakkoord in de begroting 2008 is vanuit de eenheid Middelen ingezet door eind mei op ambtelijk niveau begrotingsdagen te organiseren. Op deze dagen hebben beleidsmedewerkers en project- en programmaleiders samen met medewerkers van de eenheid Middelen en concernstaf in specifieke sessies per programma een eerste aanzet gegeven voor de inhoud van de programma's in de begroting 2008. Daarbij was in het bijzonder aandacht voor het zo goed mogelijk afstemmen van de prioriteiten uit het coalitieakkoord met het reguliere beleid.

Vertaling van coalitieakkoord in de begroting: doelstellingen en indicatoren

Zoals gebruikelijk is ook in de begroting 2008 in de beleidsprogramma's gewerkt met de trits “hoofddoelstelling – subdoelstelling – indicator”.

Naar aanleiding van de inhoud van het coalitieakkoord zijn echter op verschillende onderdelen in de begroting doelstellingen en indicatoren herijkt. Door middel van een aansluitingstabel (annex 1 in de begroting) geeft de begroting 2008 inzicht in de verhouding tussen de doelstellingen uit de begroting 2007 en de doelstellingen uit de begroting 2008.

De programmateksten dan zijn door de eenheid Middelen nog beoordeeld op een goede onderlinge afstemming en zijn daarna ter besluitvorming voorgelegd aan het Directie-overleg en de portefeuillehouders.

Tijdens de zomerperiode is het budgettair perspectief geactualiseerd, mede op basis van de juni-circulaire van het provinciefonds en de najaarsnota. Ook zijn in die periode de verplichte paragrafen en de financiële begroting opgesteld en aan de begroting 2008 toegevoegd. De begroting 2008 is medio september door Gedeputeerde Staten behandeld.

Op 31 oktober vindt de behandeling van de begroting in de diverse Statencommissies plaats. Op 14 november is de behandeling van de begroting in Provinciale Staten voorzien.

2.4 Ontwikkelingen in de planning en controlcyclus

In de planning en controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten zijn in ieder geval twee relevante ontwikkelingen:

- Aanpassing van de jaarlijkse cyclus van planning & control;
- Strategische lange termijnagenda Provinciale Staten.

Deze ontwikkelingen lichten wij in het onderstaande kort toe.

Aanpassing jaarlijkse P&C cyclus

In het kader van een verdere verbetering van de planning & controlcyclus hebben de vorige Gedeputeerde Staten eind 2006 een voorstel voor aanpassing van de jaarlijkse planning & controlcyclus aan Provinciale Staten verstuurd.²

Dit voorstel behelst in de kern het laten vervallen van de eerste bestuursrapportage (die jaarlijks in juni aan PS werd aangeboden). Hiermee blijft er één bestuurlijke voortgangsrapportage over het lopende begrotingsjaar over; de najaarsnota. Deze wordt – op verzoek van Provinciale Staten – vanaf 2007 eerder aan de Staten aangeboden (september in plaats van oktober). Door deze vroegere aanbieding wordt de behandeling van planning- en controlproducten door Provinciale Staten beter over het jaar verspreid. Voorheen behandelden de Staten in oktober en november zowel de najaarsnota als de begroting. In de nieuwe situatie hebben Provinciale Staten in september meer ruimte om de najaarsnota te behandelen.

Het laten wegvallen van de eerste bestuursrapportage wordt beargumenteerd in het voorstel aan Provinciale Staten;

“Dit betekent dat de huidige 1^e bestuursrapportage (...) komt te vervallen. Deze blijkt in de praktijk een relatief beperkte functie te hebben en fungeert eigenlijk alleen als opmaat naar de Najaarsnota.”

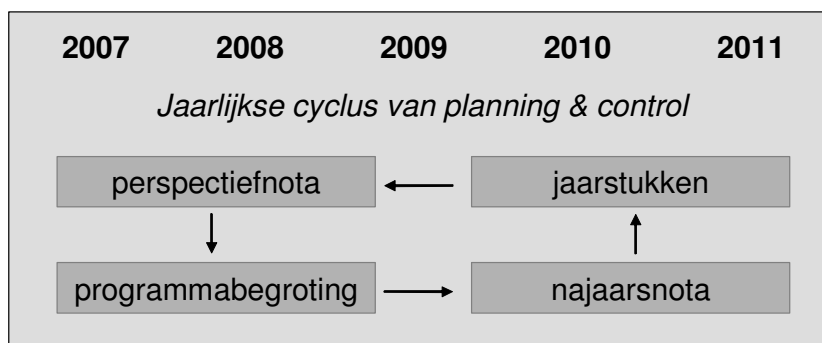
Voorstel 'aanpassing planning & controlcyclus d.d. 28 november 2006

Het bovenstaande impliceert dat de jaarlijkse planning & controlcyclus op het niveau van Provinciale Staten met ingang van 2007 vier documenten kent:

1. Een perspectiefnota
2. Een programmabegroting
3. Een najaarsnota (bestuurlijke voortgangsrapportage)
4. Een jaarrekening

² Brief aan Provinciale Staten betreffende aanpassing planning & controlcyclus (kenmerk: 2006/ 0024891)

Deze jaarlijkse cyclus kan in termen van planning & control als volgt worden weergegeven.



Figuur: Opzet jaarlijkse planning & controlcyclus 2007-2011 op niveau Provinciale Staten

Strategische lange termijnagenda Provinciale Staten

Uit een evaluatie van de statenperiode 2003-2007³ vloeide een aanbeveling aan Provinciale Staten voort om te gaan werken met een Strategische lange termijnagenda (of: Statenagenda). De griffie heeft hiertoe een voorstel⁴ gedaan voor een eerste opzet en inhoud van een dergelijke agenda voor Provinciale Staten.

Het voorstel van de griffie beschrijft de Statenagenda als een instrument om de kaderstelling en agendasetting vanuit Provinciale Staten te versterken. De doelstelling van de agenda is in het voorstel van de griffie als volgt verwoord:

Doelstelling Strategische lange termijnagenda

“Een statenagenda heeft als doel het versterken van:

- de kaderstellende rol op een (beperkt) aantal speerpunten voor Overijssel. Op een beperkt aantal majeure onderwerpen (bv vier per jaar) verwachten PS in ieder geval een kaderstellend document zoals een startnotitie. Met het college wordt overeengekomen dat een dergelijk document wordt voorbereid. Desgewenst kunnen PS daar zelf ook eigen acties bij inzetten (bijvoorbeeld brainstorm, debat, werkbezoek, communicatie-strategie) ten behoeve van de eigen oriëntatie op het probleem/de kwestie (vergelijk de verkenningstour Omgevingsvisie oktober 2006).
- de agendasetting. Door het opstellen van een statenagenda kunnen PS een meer initiërende en proactieve rol vervullen. Aan de hand van die statenagenda kunnen door Presidium en agendacommissie, maar ook door fracties, gerichte acties worden ingezet om PS goed in stelling te brengen voor debatten in commissies en PS. Voorbeelden van dergelijke acties zijn (zowel statenbreed, commissiebreed, per fractie of per individueel statenlid): werkbezoeken, expertmeetings, communicatieactiviteiten (persbericht, artikel, debat, interview) Uiteraard wordt de strategische agenda ook benut door de agendacommissie voor de sturing op de agenda's van commissies en staten.”

Memo aan presidium over Strategische lange termijnagenda PS d.d. 19 juni 2007

³ Evaluatie Statenperiode 2003-2007, onderzoek door PWC, december 2006

⁴ Memo van griffie aan Presidium betreffende Strategische Lange Termijn Agenda PS d.d. 19 juni 2007

De Statenagenda is daarbij een agenda met thema's waarvan de Staten wensen dat ze op de politieke agenda staan. De agenda dient aan te geven welke onderwerpen wanneer behandeld worden en op welke wijze. De Statenagenda is nog in ontwikkeling. Een groslijst met onderwerpen voor de agenda is ondertussen gemaakt. Voor deze groslijst heeft de griffie onder meer gebruik gemaakt van de inhoud van het Coalitieakkoord.

3 Vertaling coalitieakkoord in programmabegroting: bevindingen

Dit hoofdstuk geeft een beoordeling van de mate waarin de programmabegroting 2008 een op het niveau van Provinciale Staten stuurbare vertaling van het coalitieakkoord biedt. De beoordeling omvat een toets op tien criteria voor een stuurbare vertaling van het coalitieakkoord.

3.1 Criterium 'Plaatsbepaling'

Maak duidelijk hoe het coalitieakkoord doorwerkt in de meerjarige provinciale cyclus van planning & control op het niveau van Provinciale Staten.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten procesmatig aangeven hoe het coalitieakkoord zich verhoudt tot overige planning en controldocumenten op het niveau van Provinciale Staten (zoals toekomstige programmabegrotingen en jaarrekeningen).

In diverse documenten hebben het vorige en het huidige college van Gedeputeerde Staten richting Provinciale Staten aangekondigd hoe zij de vertaling van het Coalitieakkoord 2007-2011 in de reguliere planning & controlcyclus hebben willen vormgeven.

In de eerste plaats gaf het vorige college van Gedeputeerde Staten in voorstel "aanpassing planning & controlcyclus" (november 2006) aan dat het coalitieakkoord inhoudelijk eerst in de begroting 2008 zou worden vertaald en dat een perspectiefbrief de uitgangspunten voor deze begroting zou geven.

Doorwerking coalitieakkoord in meerjarige cyclus van planning & control

"Wij willen het Bestuursakkoord 2007-2011 benutten als basis voor het opstellen van de begroting 2008. U ontvangt in plaats van de perspectiefnota 2008 (...) van ons een informerende brief waarin wij, op basis van het Bestuursakkoord 2007-2011, de uitgangspunten voor de begroting aangeven. Ook zullen wij hierin globaal aangeven wat het Bestuursakkoord 2007-2011 betekent voor de programma's, doelstellingen en indicatoren uit de bestaande begroting. Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op eventuele actuele financiële ontwikkelingen en de gevolgen daarvan op het budgettaire perspectief. Dit geactualiseerde budgettaire perspectief vormt dan de financiële basis voor de begroting 2008."

Voorstel "aanpassing planning & controlcyclus, november 2006"

Ook de perspectiefbrief (mei 2007) neemt leden van Provinciale Staten mee in de verdere uitwerking van het coalitieakkoord in de begroting 2008 en volgende planning & controldocumenten.

Aankondiging van verdere uitwerking coalitieakkoord in begroting 2008

“Het is nog te kort dag om nu al aan te kunnen geven hoe dit voor de Begroting 2008 uitpakt. Onze inspanningen richten zich er op dit eind september gereed te hebben. Wij geven in de Begroting 2008 voor zover mogelijk aan wat dit betekent voor onze inspanningen volgend jaar. U zult dit terugvinden in het ingezette beleid voor 2008, maar ook via de inzet van middelen uit de Ontwikkelingsreserve. (...) Daarmee geeft de Begroting 2008 een zo actueel mogelijk beeld. Uiteraard staat de vorming van vitale coalities na oktober niet stil. Daar waar dit leidt tot aanpassingen in de Begroting 2008 zullen deze via de normale weg, namelijk bij de Perspectiefnota 2009, danwel via separate begrotingswijzigingen, aan u voorgelegd worden.”

Perspectiefbrief 2008, pagina 2

⇒ *Aanvullende inspanningen; diverse bijeenkomsten voor leden van Provinciale Staten*

Vanuit de eenheid Middelen worden – in afstemming met de griffie – verschillende bijeenkomsten voor Statenleden georganiseerd om de werking van de planning & controlcyclus en de diverse documenten daarin voor Statenleden toe te lichten. Zo worden jaarlijks aan de vooravond van de behandeling van de jaarrekening jaarrekeningsessies gehouden en zijn bij aanvang van de nieuwe statenperiode workshopsessies voor statenleden georganiseerd waarin de vertaling van het coalitieakkoord naar de begroting centraal stond.

Ten tijde van de uitvoering van het voorliggende onderzoek werd overwogen om ook een technische sessie ten aanzien van de begrotingsbehandeling te organiseren. Dergelijke sessies lijken te voorzien in een behoefte van Statenleden om de afzonderlijke planning & controldocumenten beter te kunnen duiden.

3.2 Criterium 'Prioriteitstelling in beleid'

Markeer en motiveer de speerpunten van beleid.

De Rekenkamer verwacht, dat het nieuwe college van Gedeputeerde Staten een gedeelde visie formuleert over de beleidsmatige stand van zaken binnen de provincie en de daaruit voortvloeiende strategische keuzes voor het beleid.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten duidelijk maken waar zij de komende jaren vooral de aandacht op richten en waarom zij dat doen.

⇒ *Markering speerpunten van beleid*

De programmabegroting 2008 is opgebouwd uit zeven programma's. Per programma geeft de begroting aan "wat de provincie wil bereiken" en "wat ze daarvoor gaat doen", verwoord in hoofddoelstellingen, prioriteiten en/of subdoelstellingen.

Hoewel alle projecten uit de Investeringsagenda een plek hebben gekregen in de programmabegroting 2008, markeert de begroting geen meerjarige en duidelijk herkenbare speerpunten van beleid per programma die één op één aansluiten bij de inhoud van het coalitieakkoord.

Dit is mede terug te voeren op de inhoud van het coalitieakkoord die evenmin herkenbare speerpunten van beleid aanwijst, maar in plaats daarvan per programma verschillende beleidsvoornemens en projecten in het Investeringsprogramma aanwijst, zonder daar een onderlinge prioritering in aan te brengen.

Dit leidt ertoe dat een beleidsvoornemen uit het coalitieakkoord of de Investeringsagenda de ene keer wel herkenbaar is opgenomen in de programmabegroting (bijvoorbeeld binnen programma 'Sociale infrastructuur en cultuur' de ambitie om Overijssel cultureel op de kaart te zetten) en de andere keer niet herkenbaar is opgenomen in de begroting (bijvoorbeeld binnen het programma 'Kwaliteit van de leefomgeving' de doelstellingen op het gebied van wonen en werken in Overijssel).

*Voorbeeld gebrekkige markering punten uit het coalitieakkoord in begroting 2008:
Wonen en werken in Overijssel*

Het coalitieakkoord benoemt onder het kopje 'wonen en werken' (programma Kwaliteit van leefomgeving) enkele prestaties. Deze prestaties komen alle in de begroting 2008 terug binnen het programma Kwaliteit van leefomgeving, echter op uiteenlopende hoofd- en subdoelstellingen;

Programma Kwaliteit van leefomgeving	
<i>Prestatie op terrein van 'wonen werken' (coalitieakkoord)</i>	<i>Hoofddoelstelling in de programmabegroting</i>
Boegbeeldprojecten	Uitvoeren convenanten Grote Steden- en Netwerkstedenbeleid
Kulturhusen	Versterking sociale vitaliteit en leefbaarheid
Inzet regeling bouwimpuls	Bijdragen aan een gevarieerd, aantrekkelijk en hoogwaardig woonklimaat in Overijssel voor iedereen

Het risico van dit 'schuiven' in indelingen is dat de inhoud van de begroting (ten opzichte van het coalitieakkoord) voor Statenleden een 'zoekplaatje' wordt.

Uit interviews bleek overigens dat in de invulling van programmateksten in de programmabegroting bewust is gekozen om per programma geen strikt onderscheid te maken tussen specifieke speerpunten uit het Coalitieakkoord en overig beleid; de insteek was om integrale programmateksten te schrijven, waarbij bestaand en nieuw beleid in samenhang worden beschreven. Deze keuze is ingegeven vanuit het belang van zelfstandige leesbaarheid van de teksten en vanuit het feit dat bestaand en nieuw beleid in de praktijk soms zeer nadrukkelijk zijn verweven.

Volgens de Rekenkamer kunnen 'integrale' programmabeschrijving en het duidelijk benoemen van speerpunten samengaan. Speerpunten kunnen bijvoorbeeld meer herkenbaar worden opgenomen door deze te 'markeren' met een afwijkende tekstkleur.

⇒ *Motivering van beleid*

De beleidsdoelstellingen die in de begroting 2008 zijn opgenomen zijn regelmatig wel gemotiveerd door enige vorm van probleembeschrijving. Doordat deze echter vaak is gegeven in de inleiding van het programma of in de beschrijving van “externe ontwikkelingen” staat de motivering voor een beleidsdoelstelling in de programmatekst nogal eens los van de doelstelling zelf (“wat willen we bereiken en wat gaan we doen?”).

Voorbeelden van motivering van beleidsdoelstellingen

Versterking openbaar vervoer

(programma Mobiliteit)

“De stijging van de mobiliteit in onze provincie (en daarbuiten) dreigt de goede bereikbaarheid van de stedelijke netwerken aan te tasten. (...) Voor de bereikbaarheid van de steden en de leefbaarheid van het platteland is een goed functionerend openbaar vervoer essentieel.”

(begroting 2008, pagina 51)

Professionaliseren van ondersteunen van het vrijwilligerswerk

(programma Sociale infrastructuur en cultuur)

“Steeds meer wordt een beroep gedaan op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen. Vrijwilligerswerk vervult hierbij een belangrijke functie. Enerzijds geven mensen hiermee vorm aan hun maatschappelijke betrokkenheid en neemt men hiermee deel aan het maatschappelijk leven. Anderzijds kunnen veel activiteiten op verschillende maatschappelijke terreinen zoals sociaal-cultureel of in de zorg niet plaatsvinden zonder vrijwillige inzet. Vrijwilligerswerk vormt daarmee het cement in de samenleving. Ook kan vrijwilligerswerk een opmaat zijn naar betaalde arbeid doordat mensen via vrijwilligerswerk hun eigen mogelijkheden en interesses ontdekken en kunnen uitbreiden.”

(begroting 2008, pagina 104)

3.3 Criterium 'Bedrijfsvoering in beeld'

Markeer en motiveer de voornaamste doelen voor de organisatie en de bedrijfsvoering van de provincie.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten de belangrijkste doelen op het terrein van interne organisatie en bedrijfsvoering op hoofdlijnen benoemen.

Het coalitieakkoord geeft een beperkt aantal ambities op het gebied van bedrijfsvoering weer. Wel kondigt het akkoord een aantal zaken aan die raken aan de provinciale bedrijfsvoering, zoals:

- een heroriëntatie op provinciale taken
- verdere ontwikkeling van burgerparticipatie in provinciaal beleid
- verbetering dienstverlening door inzet van ICT en verbetering processen
- doorontwikkeling van bestuurlijke en ambtelijke sturing

De paragrafen in de programmabegroting geven gewoonlijk en bij uitstek de doelstellingen op het gebied van bedrijfsvoering weer. In de paragrafen van de begroting 2008 komen de bovenstaande voornemens uit het coalitieakkoord nauwelijks terug. Omdat met de meeste hierboven genoemde voornemens een effect in de buitenwereld wordt beoogd, is ervoor gekozen deze niet in de paragrafen maar in de programma's op te nemen. In het programma Daadkrachtig bestuur zijn de eerste drie onderwerpen herkenbaar opgenomen en nader uitgewerkt onder de kopjes "heroriëntatie", "burgerparticipatie" en "dienstverlening".

De beoogde maatregelen op deze onderwerpen zijn daarbij niet zozeer vanuit een probleem gemotiveerd ("wat gaat nu niet goed waardoor interventie gewenst is?") maar meer van een in algemene termen omschreven belang ("wij vinden dit belangrijk.").

Weinig specifieke motivering van speerpunten op het gebied van bedrijfsvoering

Heroriëntatie

"Wij willen kritisch blijven op onze taakinvoering en de afbakening met taakvelden van andere overheden."

(Begroting 2008, pagina 115)

Burgerparticipatie

"Wij vinden het belangrijk dat burgers in de gelegenheid worden gesteld inhoudelijk bij te dragen aan belangrijke projecten, bijvoorbeeld door beleidsalternatieven aan te dragen."

(Begroting 2008, pagina 114)

Het vierde onderwerp (doorontwikkeling van bestuurlijke en ambtelijke sturing) komt beperkt in de begroting terug. In het programma zijn inspanningen voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie opgenomen. Dit gaat echter beperkt over de doorontwikkeling van bestuurlijke en ambtelijke sturing.

3.4 Criterium 'Consistente structuur'

Zorg dat de structuur van het coalitieakkoord en de programmabegrotingen op elkaar aansluiten.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten in de diverse planning en controldocumenten een consistente tekststructuur hanteren.

⇒ *Goede aansluiting op programmaniveau*

De begroting 2008 sluit wat betreft programma-indeling aan op de zeven programma's die in het coalitieakkoord worden gehanteerd. Deze programma's zijn:

- Programma Kwaliteit van de leefomgeving
- Programma Impuls voor werk
- Programma Mobiliteit
- Programma Natuur en duurzaamheid
- Programma Water
- Programma Sociale infrastructuur en cultuur
- Programma Daadkrachtig bestuur

De vergelijking van de begroting 2008 met de begrotingen van 2007 en eerdere jaren is moeilijker, omdat in de Statenperiode 2007-2011 een nieuwe programma-indeling kent.

Doordat de begroting 2008 een aansluitingstabel omvat die als annex 1 bij die begroting is opgenomen, wordt aan Provinciale Staten ook een inzicht geboden in de verhouding tussen de oude en de nieuwe programma-indeling en de verhouding van oude beleidsdoelstellingen ten opzichte van de nieuwe beleidsdoelstellingen. Op deze manier faciliteert de begroting 2008 het meerjarig volgen van beleid.

⇒ *Weinig aansluiting tussen coalitieakkoord en begroting 2008 binnen de afzonderlijke programma's*

Op een 'lager' niveau dan het programmaniveau is de structuur tussen het coalitieakkoord en de begroting veel minder consistent.

De kopjes die het coalitieakkoord benoemt per programma komen in de begroting niet herkenbaar terug. Dit is deels terug te voeren op het feit dat in de begroting naast de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord ook veel regulier beleid is opgenomen.

In sommige programma's is hier op inzichtelijke wijze mee omgegaan door expliciet aan te geven of iets een 'prioriteit' is of 'regulier beleid', bijvoorbeeld binnen het programma Water.

Voorbeeld duidelijk onderscheid tussen beleid uit coalitieakkoord of regulier beleid: programma Water (hoofddoelstelling: Water als impuls voor kwalitatieve ontwikkeling van mens en zijn omgeving)

Prioriteit
Grondwaterbescherming
(...)

Regulier beleid
Garanderen van een goede kwaliteit drinkwater en grondwater voor hoogwaardige toepassingen
(...)"

Begroting 2008, pagina 92

De precieze formulering van onderwerpen uit het coalitieakkoord is vaak aangepast en per programma in de vorm van een hoofddoelstelling gegoten. Hoewel de inhoud dan in de meeste gevallen betrekking heeft op hetzelfde, komt dit de herkenbaarheid van de onderwerpen uit het coalitieakkoord niet ten goede.

Voorbeelden andere formulering van onderwerpen uit het coalitieakkoord: Programma Leefomgeving

Programma Kwaliteit van leefomgeving	
<i>onderwerp uit coalitieakkoord</i>	<i>hoofddoelstelling uit programmabegroting</i>
Integrale aanpak ruimtelijke projecten	Vergroten van de ruimtelijke kwaliteit, versterken van de sociaal economische ontwikkeling en inzetten op duurzame ontwikkeling
Wonen en werken in Overijssel	Bijdragen aan een gevarieerd, aantrekkelijk en hoogwaardig woonklimaat in Overijssel voor iedereen
	Uitvoeren convenanten Grote Steden- en Netwerksteden
Vitaal landelijk gebied	Ontwikkeling van perspectiefvolle landbouw
	Versterking sociale vitaliteit en leefbaarheid

3.5 Criterium 'Rolaanduiding provincie'

Omschrijf specifiek op welke grond een rol voor de provincie is weggelegd.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten voor de meerjarige speerpunten van beleid aangeven op welke grond provinciaal beleid wordt gevoerd (bijvoorbeeld op grond van een wettelijke taak of juist autonoom beleid) en welke rol de provincie voor haarzelf in dat beleid ziet weggelegd (bijvoorbeeld regisseur, aanjager, toezichthouder of coördinator).

Voor de beleidsvoornemens uit de begroting is meestentijds goed aangegeven welke rol de provincie in relatie tot andere partijen vervult. Vaak wordt ook aangegeven welke verantwoordelijkheden de provincie in een beleidsterrein heeft.

Voorbeeld van duidelijk benoemen van rol provincie in beleid:

Innovatieve en duurzame energievoorziening

"De provincie trekt voor het Energiepact en de uitvoering van dit programma in de periode 2007-2011 in totaal € 12 miljoen uit (...)

De provinciale inbreng gaat echter verder dan alleen financiële ondersteuning. We ondersteunen het Energiepact en de projecten organisatorisch en bestuurlijk, en gebruiken en verbinden onze netwerken om samenwerking en projectallianties te initiëren. We stimuleren maatschappelijk debat, kennisuitwisseling en participatie door burgers, overheden en bedrijven. Voorlichting beschouwt de provincie als een van haar belangrijke taken bij het vergroten van het energiebewustzijn van burgers en bedrijven."

Begroting 2008, pagina 65-66

Voorbeelden van benoemen verantwoordelijkheid van provinciale overheid

Verkeersveiligheid (programma Mobiliteit)

"Wij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid op de provinciale wegen."

Begroting 2008, pagina 57

Grondwaterbescherming (programma Water)

"De provincie is verantwoordelijk voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater als grondstof voor de openbare drinkwatervoorziening."

Begroting 2008, pagina 92

Soms wordt daarbij ook duidelijk aangegeven op grond waarvan de provincie een verantwoordelijkheid heeft.

Voorbeelden van benoemen grond voor provinciaal beleid / ingrijpen

Jeugdzorg

"Op basis van de Wet op de Jeugdzorg zijn wij als provincie verantwoordelijk voor de regie en bekostiging van de jeugdzorg."

Begroting 2008, pagina 101

Regie op professionalisering van (milieu)toezicht en handhaving

"De Wet milieubeheer geeft ons ook de taak te monitoren of toezicht en handhaving door de gemeenten en waterschappen aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet, en zonodig te interveniëren."

Begroting 2008, pagina 69

Bij sommige subdoelen in de begroting 2008 zijn indicatoren opgenomen. Bij deze subdoelen is systematisch weergegeven of de doelstelling (en daarmee de indicator) is gebaseerd op wettelijk beleid of autonoom beleid. Het onderstaande voorbeeld over de Ecologische Hoofdstructuur illustreert dit.

Subdoelen	Indicatoren				
Realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Wettelijk beleid	Aantal hectares nieuwe deelname EHS (incl. Robuuste Verbindingen) (totaal aankoop)				
	Taakstelling pMJP 2007-2013 = 3.400 ha (prestaties 2.1.1 en 2.1.5).				
	2007	2008	2009	2010	2011
Redelijke mate van invloed	506	700	700	700	700

Tabel: subdoel "Realiseren van EHS" met bijbehorende indicator (begroting 2008, pagina 75)

3.6 Criterium 'Toetsbaarheid'

Zorg dat het voorgenomen beleid toetsbaar is.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten met specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd beleid een goed houvast bieden voor verantwoording van de beleidsuitvoering aan Provinciale Staten.

Op onderdelen koppelt de begroting 2008 indicatoren aan subdoelstellingen. Bij deze indicatoren zijn ook meerjarig indicatoren opgenomen, die voor Provinciale Staten een aangrijpingspunt vormen om de beleidsuitvoering te controleren.

In de onderstaande tabel zijn twee voorbeelden van deze indicatoren opgenomen.

Subdoelen	Indicatoren				
Toegankelijk openbaar vervoer. Autonoom beleid.	Percentage toegankelijk materieel respectievelijk toegankelijke bushaltes op knooppunten (voor provinciale, Rijks- en gemeentewegen).				
Grote mate van invloed	2007	2008	2009	2010	2011
% toegankelijk materieel	98	98	98	98	98
% toegankelijke haltes	30	50	70	80	90

Tabel: voorbeeld van toetsbaar beleid - meerjarige streefwaarden op indicatoren voor toegankelijk openbaar vervoer (programma Mobiliteit) (begroting 2008, pagina 55)

De meeste projecten uit de Investeringsagenda kennen op enigerlei wijze een specifieke en tijdgebonden uitwerking in de programmabegroting.

Voorbeelden van toetsbare uitwerking project uit Dynamische Investeringsagenda

Sportaccommodaties

“Wij willen meer mensen aanzetten tot bewegen door de sportinfrastructuur te verbeteren. Deze verbetering willen wij inzetten d.m.v. versterking van de sportinfrastructuur door de opzet, verbouw en nieuwbouw van sportaccommodaties te stimuleren. Hiervoor zullen wij een extra impuls geven aan de bouw van sportaccommodaties door de inzet van een éénmalige stimuleringsregeling waarbij wij gemeenten € 5 per inwoner zullen toekennen. Daarnaast willen wij door de opzet van een revolving fund de mogelijkheden verbreden om nieuwbouw, verbouw of renovatie van sportaccommodaties te financieren.”

Subdoelen	Indicatoren				
Verbetering van de sportvoorzieningen in Overijssel.	Aantal gerenoveerde sportaccommodaties (revolving fund) (aantal, cumulatief).				
Autonoom beleid.	2007	2008	2009	2010	2011
Grote mate van invloed	-	5	10	15	20

Begroting 2008, pagina 104

Af en toe is echter een project wél specifiek, maar niet tijdgebonden geformuleerd of juist wel tijdgebonden, maar niet specifiek. In het onderstaande voorbeeld is bijvoorbeeld wel in de tijd geplaatst hoeveel projecten van het programma ‘Streekcultuur leeft’ jaarlijks gerealiseerd zullen zijn. De begroting licht echter niet toe wat dit programma – in hoofdlijnen – behelst.

Voorbeeld van een wel tijdgebonden, maar geen specifieke uitwerking

Streekcultuur

“Met het programma “Streekcultuur leeft” willen we gemeenten uitdagen markante tradities uit het verleden op een eigentijdse manier (nieuw) leven in te blazen. (...)”

Subdoelen	Indicatoren				
Versterken en innoveren culturele basisinfrastructuur en verstevigen beleid Overijssels erfgoed	Aantal gerealiseerde gemeentelijke projecten ‘streekcultuur leeft’ (cumulatief)				
Autonoom beleid.	2007	2008	2009	2010	2011
Grote mate van invloed	-	2	7	15	25

Begroting 2008, pagina 106

In die gevallen dat een project zich in een beginfase bevindt is het wellicht niet altijd mogelijk om de inhoud van een project specifiek te beschrijven. In dat geval zou echter wel richting Provinciale Staten aangegeven kunnen worden hoe het beleidsproces of de planning van het project er in de tijd uitziet en eventueel wanneer Provinciale Staten een projectvoorstel of een voortgangsrapportage tegemoet kunnen zien. Hiermee worden de Staten in de positie gebracht om het beleidsproces meerjarig te volgen. Deze informatie wordt bij veel projecten uit de Investeringsagenda niet in de begroting 2008 opgenomen.

Bij een project als herstructurering bedrijventerreinen is deze 'procesinformatie' wél opgenomen.

Goed voorbeeld van opnemen procesinformatie / planning beleidsproces

Herstructurering bedrijventerreinen

(...)

Samen met de gemeenten wordt in 2008 inhoudelijke invulling gegeven aan de nadere eisen die gesteld worden aan kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing.

(...)

Om gemeenten te ondersteunen in het maken van een kwaliteitsslag wordt in 2008 een pilot uitgevoerd met een kwaliteitsscoresysteem. Het bedrijfsleven en de gemeenten worden hierbij betrokken.

Ten behoeve van een effectievere financiering zal de huidige financieringsstructuur (subsidieregeling) aangepast worden. Een onderzoek daarnaar is juli 2007 afgerond.

(...)

De jaren 2007-2008 staan in het teken van het versnellen van herstructureringsprojecten en het vastleggen van het beleid in een Meerjarenprogramma Vitale Bedrijventerreinen. In 2009 zal de uitvoering van dit programma van start gaan.

(...)

Het zwaartepunt ligt in 2008 en 2009 om de ingezette beleidsintensivering krachtig te kunnen doorzetten.

(...)"

Begroting 2008, pagina 43-44

3.7 Criterium 'Randvoorwaarden beleidsrealisatie'

Breng randvoorwaarden voor het realiseren van de speerpunten van beleid in beeld.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten de meest essentiële randvoorwaarden benoemen die nodig zijn om prestatie- en effectdoelstellingen te kunnen realiseren.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten daarbij ook aangeven in welke mate deze randvoorwaarden door de provincie zijn te beïnvloeden.

Gedeputeerde Staten geven veel aandacht in de begroting aan de samenwerking en partnerschap. De begroting is 'doordrenkt' van het besef dat op veel terreinen de provincie andere organisaties nodig heeft om doelstellingen te bereiken.

Deze afhankelijkheid komt op verschillende manieren terug als randvoorwaarde voor beleidsrealisatie.

⇒ *Randvoorwaarden per programma*

Per programma worden onder "externe ontwikkelingen" ook vaak ontwikkelingen benoemd die van invloed zijn op het realiseren van beleidsdoelstellingen. Deze ontwikkelingen zitten soms in de randvoorwaardelijke sfeer.

*Voorbeeld van ontwikkelingen in randvoorwaarden voor beleidseffectiviteit:
Kunst en cultuur (programma Sociale infrastructuur en cultuur)*

"De veranderende samenleving heeft ook haar invloed op kunst en cultuur in Overijssel. De Raad voor Cultuur verwijst daar ook naar in haar advies over het landelijk cultuurbeleid en de culturele basisinfrastructuur. In dit advies wordt onder andere gesproken over cultureel burgerschap, digitalisering, medialisering, en zelfredzaamheid. Deze veranderingen brengen met zich mee dat de overheid een andere rol op zich moet nemen in het scheppen van voorwaarden om burgers de mogelijkheid te bieden om te participeren. Wij geven hier invulling aan door het (mede)waarborgen van een goede culturele infrastructuur in Overijssel."

Begroting 2008, pagina 100

⇒ *Randvoorwaarden per beleidsdoelstelling*

Soms formuleert de begroting ook randvoorwaarden bij de hoofddoelstellingen van beleid.

*Voorbeeld van 'partnerschap' als randvoorwaarde:
Innovatieve en duurzame energievoorziening*

"Als provincie zelf hebben we beperkte invloed op de realisatie van de energiedoelen. We benaderen daarom actief onze samenwerkingspartners, rijk, gemeenten, waterschappen, instellingen en bedrijven, om projecten mogelijk te maken die onze energiedoelstellingen kunnen realiseren. Samen met een aantal partners uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere overheden wil de provincie daarom een Energiepact ('Groene Alliantie') sluiten."

Begroting 2008, pagina 64

⇒ *Randvoorwaarde per subdoelstelling*

Bij sommige subdoelstellingen zijn indicatoren geformuleerd. Telkens als een indicator is geformuleerd is daarbij ook aangegeven in hoeverre de provincie de realisatie van de subdoelstelling zelf in de hand heeft. Dit wordt aangeduid met mate van invloed.

Subdoelen	Indicatoren				
Stimuleren fietsgebruik Autonoom/wettelijk beleid	Aandeel fietsgebruik in aantal verplaatsingen tot 7,5 km*				
Redelijke mate van invloed	2007	2008	2009	2010	2011
	38-40%	38-40%	38-40%	38-40%	38-40%

Tabel: subdoel Stimuleren fietsgebruik met bijbehorende indicator (begroting 2008, pagina 57)

⇒ *Voortgangsinformatie dialoog met samenwerkingspartners*

Niet alleen in de begroting benadrukken Gedeputeerde Staten de samenwerking met externe partners. In de perspectiefbrief 2008 kondigden Gedeputeerde Staten aan dat zij vlak voor de commissievergaderingen van 31 oktober 2007 de Staten een brief zouden sturen waarin de meest actuele stand van zaken wordt vermeld over de voortgang van de gesprekken met onze coalitie partners.

De betreffende brief aan Provinciale Staten is vooralsnog niet gestuurd omdat er nog onvoldoende informatie beschikbaar was over de algemene stand van zaken van de diverse samenwerkingstrajecten.

3.8 Criterium 'Financiële vertaling'

Maak een meerjarige financiële vertaling van het beleid.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten op hoofdlijnen aangeven wat de geraamde kosten van het (nieuwe) beleid zijn.

Bij de perspectiefbrief 2008 hebben Gedeputeerde Staten Provinciale Staten eerst ingelicht over de financiële gevolgen van de uitvoering van het coalitieakkoord. Zowel de begrotingsintensiveringen als de projecten uit de Dynamische Investeringsagenda zijn daarin per beleidsprogramma financieel weergegeven. De begrotingsintensiveringen zijn voor de periode 2007 tot en met 2011 per jaarschijf in beeld gebracht.

De begroting 2008 laat de begrotingsintensiveringen zoals beschreven in de perspectiefbrief niet nogmaals zien. Wel geeft de begroting inzicht in de geraamde baten en lasten per programma en per hoofddoelstelling van beleid (per jaarschijf). Daarnaast zijn per programma de relevante projecten uit het Investeringsagenda weergegeven. Al deze projecten zijn gedekt vanuit de Ontwikkelingsreserve.

Zo zijn voor het programma Natuur en duurzaamheid de financiële gevolgen van de projecten uit de Investeringsagenda als volgt weergegeven.

Project	Claim	Reeds besteed	Begroting 2008	Nog beschikbaar
Bijdrage akkoord Rijk-IPO / ILG			10.000	0
Vitaal landelijk gebied (onderdeel Groen Blauwe diensten pMJP)	8.000	0	2.000	6.000
Versnelde realisatie EHS 2018	24.000	0	6.000	18.000
Versnelde realisatie Nationale Landschappen IJsseldelta en NO Twente (tekort Rijksbijdrage)	11.000	0	2.750	8.250
Energiepact Overijssel	12.000	0	1.500	10.500
Waterbodems, teerput Vasse	4.000	0	-	4.000

Tabel: financiële gevolgen uitvoering Dynamische Investeringsagenda voor programma Natuur en duurzaamheid (begroting 2008, pagina 83)

Wijzigingen in de ramingen van de projecten uit de Dynamische investeringsagenda ten opzichte van de gepresenteerde bedragen in het coalitieakkoord worden in een aparte tabel in beeld gebracht;

<i>Bedragen x € 1.000</i>	
Wijzigingen in Dynamische investeringsagenda 2007-2011	
Beginstand &Overijssel!	453.150
<i>Natuur en duurzaamheid</i>	
Vitaal landelijk gebied (autonoom deel pMJP)	+ 475
<i>Sociale infrastructuur en cultuur</i>	
Sportaccommodaties	+ 600
Basisinfrastructuur culturele voorzieningen	+ 7.600
<i>Bijdrage akkoord Rijk-IPO</i>	+ 80.000
Totaal claims DIA 2007-2011 begroting 2008	541.825

Tabel: wijzigingen in Dynamische investeringsagenda ten opzichte van coalitieakkoord (begroting 2008, pagina 166)

De totale financiële gevolgen van de investeringsagenda zijn in een aparte tabel in de begroting weergegeven.

3.9 Criterium 'Inzicht in inkomsten'

Maak duidelijk wat de verwachte meerjarige inkomsten voor de provincie zijn.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten inzicht geven in de geraamde meerjarige ontwikkeling van de voornaamste inkomstenbronnen voor de provincie en tevens aangeven welke beleidsuitgangspunten zij hanteren ten aanzien van beïnvloedbare inkomsten als de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting.

De perspectiefbrief 2008 gaf een uitgebreid budgetperspectief, waaruit de voorgestelde begrotingsintensivering en de projecten uit de Dynamische investeringsagenda zijn gedekt.

De projecten uit de investeringsagenda worden alle gedekt uit de ontwikkelingsreserve. De perspectiefbrief bracht de geraamde meerjarige ontwikkeling van deze reserve met de onderstaande tabel in beeld.

Prognose inkomsten Ontwikkelingsreserve *		alle bedragen x € 1.000,--				
		2007	2008	2009	2010	2011
Reeds gestort in Ontwikkelingsreserve per november 2006	132.000					
Meeropbrengst dividend Essent tov reguliere begroting, incl. eenmalige extra uitkering		155.200	32.000 pm	32.000 pm	32.000 pm	32.000 pm
Afstromen vermogensoverschotten door het Rijk						
Vrijval reserve achtergestelde lening Essent ten gunste van de Ontwikkelingsreserve		39.297				
Cumulatieve inkomsten Ontwikkelingsreserve	132.000	326.497	358.497	390.497	422.497	454.497

Tabel: geraamde meerjarige ontwikkeling ontwikkelingsreserve (perspectiefbrief, pagina 4)

De begroting geeft een actualisatie van het budgettair perspectief bij de perspectiefbrief. Aanpassingen worden daarbij toegelicht, zodat Provinciale Staten de ontwikkeling in het budgettair perspectief kunnen volgen.

De meerjarige ontwikkeling van de algemene dekkingsmiddelen wordt weergegeven in een aparte paragraaf in de begroting. De belangrijkste dekkingsmiddelen (uitkering provinciefonds en de opcenten motorrijtuigenbelasting) worden daarbij kort toegelicht.

Algemene dekkingsmiddelen ten behoeve van de uitvoering van de provinciale doelstellingen.							
Product-nummer	Product	Baten 2008	Lasten 2008	Saldo 2008	Saldo 2009	Saldo 2010	Saldo 2011
2.0.00.05	Rente kasgeld	8.950	0	8.950	5.502	4.519	3.992
2.0.10.05	Rente kasgeld langlopende geldleningen	4.230	0	4.230	3.738	3.741	3.738
2.0.10.10	Bespaarde rente	10.067	0	10.067	10.284	10.307	10.325
2.0.20.20	Uitkering provinciefonds	96.444	121	96.323	96.323	96.323	96.323
2.0.30.15	Opcenten motorrijtuigenbelasting	82.288	0	82.288	82.288	82.288	82.288
2.0.40.05	Deelneming BNG	150	8	142	142	142	142
2.0.50.05	Onderuitputting	2.500	0	2.500	2.500	2.500	2.500
Programmakosten subtotaal		204.629	129	204.500	200.777	199.820	199.308
2.0.50.10	Onvoorzien	0	741	-741	-626	-1.096	-1.430
Programmakosten subtotaal		0	741	-741	-626	-1.096	-1.430
Programmakstn. & opbr.		204.629	870	203.759	200.151	198.724	197.878

Tabel: overzicht algemene dekkingsmiddelen (begroting 2008, pagina 159)

3.10 Criterium 'Inzicht in reserves en voorzieningen'

Licht de stand en de beoogde meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen toe.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten inzicht geven in de hoogte van reserves en voorzieningen en de politieke keuzes rond reserves en voorzieningen, bijvoorbeeld de hoogte en ontwikkeling ervan.

De begroting omvat een bijlage met meerjarenramingen van alle reserves en voorzieningen. Deze geven de begin- en eindstand van iedere reserve en voorziening per jaarschijf (2008 tot en met 2011) weer. Ontwikkelingen in de stand van de reserves en voorzieningen worden daarbij niet toegelicht, noch specifiek per reserve of voorziening noch in het algemeen.

De begroting 2008 geeft de meerjarenramingen reserves en voorzieningen zijn met het onderstaande format weer;

Omschrijving	Saldo begin van het dienstjaar 20..	mutaties 20..			Saldo eind van het dienstjaar 20..
		vermeerderingen		verminderingen	
		storting	rente 1,75%	ontrekking	
I Algemene reserves Saldi-reserve Algemene dekkingsreserve Actiefonds Overijssel					
Totaal I					
II Bestemmingsreserves Reserve X Reserve Y					
Totaal II					
III Voorzieningen Voorziening X Voorziening Y					
Totaal III					
Totaal					

Tabel: format meerjarenramingen reserves en voorzieningen in begroting 2008 (bijlage bij begroting 2008)

Eerder - tegelijk met de perspectiefbrief - hebben Provinciale Staten echter al een 'toelichting op de actualisering van reserves en voorzieningen'⁵ ontvangen. Deze geeft actualisaties in de meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen weer en onderbouwt deze ook.

⁵ Bijlage bij de dertiende wijziging van de begroting 2007

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Documenten Provincie Overijssel

- Diverse interne notities van de eenheid Middelen
- Brief aan PS over aanpassing planning & controlcyclus (november 2006)
- Coalitieakkoord 2007-2011 & *Overijssel Vertrouwen verbinden versnellen* (april 2007)
- Presentatie planning & control voor Statenleden (april 2007)
- Perspectiefbrief 2008 (mei 2007)
- 13e wijziging Programmabegroting 2007 (mei 2007)
- Presentatie over begroting voor Statenleden (juni 2007)
- Memo aan presidium over strategische lange termijnagenda PS (juni 2007)
- Najaarsnota 2007 (augustus 2007)
- Memo aan presidium over begrotingsbehandeling (september 2007)
- Programmabegroting 2008 provincie Overijssel (oktober 2007)

Overige documenten

- *Handreiking Collegeprogramma's in het gemeentelijk bestel* (De Lokale Rekenkamer, november 2006)
- *Handreiking Collegeprogramma; acht suggesties voor een goed sturingsinstrument* (Randstedelijke Rekenkamer, februari 2007)
- Quick scan provinciale collegeprogramma's (Price Waterhouse Coopers, datum onbekend)

Bijlage 2 Gehanteerde onderzoeksmethoden

Ten behoeve van het voorliggende onderzoek zijn diverse documenten geanalyseerd en interviews gevoerd binnen de provinciale organisatie.

Analyse en toetsing van documenten

Om inzicht te vergaren in het proces van meerjarige planning & control op het niveau van Provinciale Staten en de positie van (onder meer) het coalitieakkoord en de programmabegroting 2008 daarin, zijn diverse documenten opgevraagd en bestudeerd, zoals een planning en controlkalender, de concept programmabegroting 2008, het coalitieakkoord en notulen van commissie- en Statenvergadering.

De programmabegroting 2008 is daarnaast getoetst aan tien criteria voor een 'stuurbare' vertaling van het coalitieakkoord.

Interviews

Inzichten uit de documentanalyse zijn vervolgens aangevuld met informatie uit interviews. Hiertoe zijn de onderstaande twee interviews gehouden.

20 sept 2007	De heer P. Sanders Mevrouw E. Leeuw	Beleidsmedewerker Middelen Adjunct hoofd Middelen
3 okt 2007	De heer J. Klaasen	Lid Gedeputeerde Staten

Op basis van deze interviews is aanvullende informatie verzameld over de meerjarige planning en controlcyclus en lopende verbetertrajecten binnen deze cyclus. Daarnaast hebben deze gesprekken ook inzicht verschaft in de motivering van bepaalde keuzen ten aanzien van de inrichting van de planning en controlcyclus.

Bijlage 3 Toelichting toetsingscriteria

Onderstaande criteria zijn gehanteerd om de stuurbaarheid van de programmabegroting 2008 – als vertaling van het coalitieakkoord - te toetsen. Deze set van criteria is tot stand gekomen op basis van onder meer de handreiking collegeprogramma's in het gemeentelijk bestel (De Lokale Rekenkamer, november 2006) en de handreiking collegeprogramma van de Randstedelijke Rekenkamer (februari 2007) en diverse rekenkameronderzoeken naar de kwaliteit van de programmabegroting.

Criterion 'Plaatsbepaling'

Maak duidelijk hoe het coalitieakkoord doorwerkt in de meerjarige provinciale cyclus van planning & control op het niveau van Provinciale Staten.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten procesmatig aangeven hoe het coalitieakkoord zich verhoudt tot overige planning & controldocumenten op het niveau van Provinciale Staten (zoals toekomstige programmabegrotingen en jaarrekeningen).

Waarom dit criterium?

Voor Provinciale Staten is het van belang dat hen door middel van een duidelijke plaatsbepaling inzicht wordt geboden in de wijze waarop de inhoud van het coalitieakkoord wordt uitgewerkt in de reguliere jaarlijkse begrotingscyclus en dat wordt aangegeven hoe aan de evaluatie van de speerpunten uit het akkoord invulling zal worden gegeven. Deze beschrijvingen dragen bij aan een eenduidig verwachtingspatroon binnen Provinciale Staten ten aanzien van de status en de functie van het coalitieakkoord.

Criterion 'Prioriteitstelling in beleid'

Markeer en motiveer de speerpunten van beleid.

De Rekenkamer verwacht, dat het nieuwe college van Gedeputeerde Staten een gedeelde visie formuleert over de beleidsmatige stand van zaken binnen de provincie en de daaruit voortvloeiende strategische keuzes voor het beleid. De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten duidelijk maken waar zij de komende jaren vooral de aandacht op richten en waarom zij dat doen.

Waarom dit criterium?

De samenstelling en kleur van het provinciaal bestuur kunnen na verkiezingen veranderen. Dat heeft mogelijk ook zijn neerslag op de inhoud van het te voeren beleid. In de eerste programmabegroting ná het coalitieakkoord geven Gedeputeerde Staten richting Provinciale Staten bij uitstek en op transparante wijze aan waar het nieuwe college voor staat; welke problemen onderkent dit college, welke accenten wil dit college de komende jaren leggen en in hoeverre is er sprake van een koerswijziging ten opzichte van de vorige statenperiode?

Voorkomen moet worden dat de eerste programmabegroting een duidelijke strategische visie mist, waardoor het meer het karakter krijgt van een werkprogramma met een uitgebreide opsomming van actiepunten zonder "kop of staart" zonder dat duidelijk is wat de beleidsmatige prioriteiten in de statenperiode zijn.

Criterion 'Bedrijfsvoering in beeld'

Markeer en motiveer de voornaamste doelen voor de organisatie en de bedrijfsvoering van de provincie.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten de belangrijkste doelen op het terrein van interne organisatie en bedrijfsvoering op hoofdlijnen benoemen.

Waarom dit criterium?

Een programmabegroting is niet alleen bedoeld om de meerjarige beleidsmatige ambities over het voetlicht te brengen. In het coalitieakkoord zijn vaak ook de ambities gericht op de eigen organisatie / bedrijfsvoering aangestipt, opdat Provinciale Staten op de hoogte zijn van de staat van de interne organisatie en de meeste relevante op stapel zijnde bedrijfsvoeringsprojecten. Deze ambities kunnen in de programmabegroting nader worden uitgewerkt / gemotiveerd.

Criterion 'Consistente structuur'

Zorg dat de structuur van het coalitieakkoord en de programmabegrotingen op elkaar aansluiten.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten in de diverse planning en controldocumenten een consistente tekststructuur hanteren.

Waarom dit criterium?

Om tussentijds te kunnen beoordelen hoe het staat met de uitvoering van de ambities beschreven in het coalitieakkoord, is van belang dat het akkoord en de navolgende programmabegrotingen en –verantwoordingen wat betreft structuur op elkaar zijn afgestemd.

Het hanteren van het format van de drie W-vragen (Wat willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen en; Wat mag dat kosten?) bevordert daarbij de leesbaarheid van deze documenten. Dit stramien is bij PS ondertussen bekend vanuit de jaarlijkse programmabegrotingen en –verantwoordingen.

Criterion 'Rolaanduiding provincie'

Omschrijf specifiek op welke grond een rol voor de provincie is weggelegd.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten voor de meerjarige speerpunten van beleid aangeven op welke grond provinciaal beleid wordt gevoerd (bijvoorbeeld op grond van een wettelijke taak of juist autonoom beleid) en welke rol de provincie voor haarzelf in dat beleid ziet weggelegd (bijvoorbeeld regisseur, aanjager, toezichthouder of coördinator).

Waarom dit criterium?

De provincie kent een open huishouding. Tegelijkertijd mag van de provincie worden verwacht dat zij zich op die terreinen en op een wijze inzet dat zij optimale toegevoegde waarde realiseert. Daarnaast werkt de provincie in vrijwel alle terreinen samen met andere partijen. Om duidelijkheid te verschaffen welke rol de provincie in dergelijke samenwerkingstrajecten vervult, kan voor de meerjarige speerpunten van beleid worden aangegeven op grond waarvan de provincie welke rol vervult in trajecten van beleidsvorming en –uitvoering. Daarbij kunnen de Staten worden ondersteund met inzicht in de rollen van overige partijen (gemeenten, verbonden partijen, welzijnsinstellingen, belangenverenigingen) in de uitvoering van het provinciaal beleid.

Criteriaum 'Toetsbaarheid'

Zorg dat het voorgenomen beleid toetsbaar is.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten met specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd beleid een goed houvast bieden voor verantwoording van de beleidsuitvoering aan Provinciale Staten.

Waarom dit criterium?

Met een programmabegroting wordt een meerjarig sturingsdocument opgesteld. Om als PS te kunnen controleren of GS haar beloofde voornemens ook heeft uitgevoerd, dient de formulering van de speerpunten in deze programmabegroting aan verschillende vormeisen te voldoen; beoogde prestaties en effecten dienen zoveel mogelijk specifiek, meetbaar en tijdgebonden te zijn geformuleerd.

Criteriaum 'Randvoorwaarden beleidsrealisatie'

Breng randvoorwaarden voor het realiseren van de speerpunten van beleid in beeld.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten de meest essentiële randvoorwaarden benoemen die nodig zijn om prestatie- en effectdoelstellingen te kunnen realiseren.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten daarbij ook aangeven in welke mate deze randvoorwaarden door de provincie zijn te beïnvloeden.

Waarom dit criterium?

In een coalitieakkoord zijn doelstellingen vaak kort omschreven. Het is er niet het document naar om uitvoerig te beschrijven welke randvoorwaarden van belang zijn om het beleid tot een succes te maken. De programmabegroting biedt hiervoor meer gelegenheid. Uit oogpunt van transparantie en inzicht in de beleidsuitvoering is het voor PS wel van belang om inzicht te hebben in de belangrijkste randvoorwaarden bij te realiseren prestaties en effecten.

Criterion 'Financiële vertaling'

Maak een meerjarige financiële vertaling van het beleid.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten op hoofdlijnen aangeven wat de geraamde kosten van het (nieuwe) beleid zijn.

Waarom dit criterium?

Ten behoeve van de allocatieve functie is het voor Provinciale Staten van belang dat zij niet alleen inzicht hebben in de inhoud van de meerjarige beleidsvoornemens, maar vooral ook in de bijbehorende kosten. Dit stelt PS in staat een gedegen afweging te maken ten aanzien van de allocatie van provinciale middelen ("wat doen we wel / wat doen we niet? / wat doen we meer? / wat doen we minder?").

Criterion 'Inzicht in inkomsten'

Maak duidelijk wat de verwachte meerjarige inkomsten voor de provincie zijn.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten inzicht geven in de geraamde meerjarige ontwikkeling van de voornaamste inkomstenbronnen voor de provincie en tevens aangeven welke beleidsuitgangspunten zij hanteren ten aanzien van beïnvloedbare inkomsten als de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting.

Waarom dit criterium?

De financiële onderbouwing van het voorgenomen beleid is pas compleet als ook bekend is op welke wijze beleidsvoornemens financieel zijn gedekt. Deze worden voor een groot deel afgedekt uit provinciale inkomsten, zoals rijksuitkeringen, uitkering provinciefonds en provinciale opcenten. Nieuwe beleidsvoornemens kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt het beleid minder realistisch in financiële zin.

Criterion 'Inzicht in reserves en voorzieningen'

Licht de stand en de beoogde meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen toe.

De Rekenkamer verwacht, dat Gedeputeerde Staten inzicht geven in de hoogte van reserves en voorzieningen en de politieke keuzes rond reserves en voorzieningen, bijvoorbeeld de hoogte en ontwikkeling ervan.

Waarom dit criterium?

De stand en meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen zeggen iets over de financiële ontwikkeling van de provincie. Voor de lange termijn bedrijfsvoering is het voor PS van belang om een gedegen inzicht hierin te hebben. De programmabegroting biedt GS ruimte om de stand en de meerjarige ontwikkeling van reserves en voorzieningen toe te lichten.

Bijlage 4 Overzicht Dynamische investeringsagenda

Overzicht Dynamische investeringsagenda 2007 - 2011 en Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten				
Programma Project	Claim	Bedragen x € 1.000		
		Reeds besteed	Begroting 2008	Resterende claim
1. Kwaliteit van de leefomgeving	100.400	11.176	15.400	73.824
Stationsomgevingen Oldenzaal / Hengelo, Almelo, Deventer en Zwolle / Kampen	23.500			23.500
Stationsomgevingen Steenwijk en Hardenberg	1.500			1.500
Hoogwatergeul Kampen / gebiedsontwikkeling Ijsseldelta	50.000	11.176	15.400	23.424
Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente en omgeving	9.000			9.000
Gebiedsontwikkeling Nijverdal / Koninklijke Ten Cate	5.000			5.000
Gebiedsontwikkeling A 1-corridor	p.m.			p.m.
Gebiedsontwikkeling Vriezenveen	3.000			3.000
Voortzetting Grote Steden Beleid 2010 / 2011 (waaronder wijkcentra)	8.400			8.400
2. Impuls voor werk	61.000	7.000	14.000	40.000
Innovatie en kennisintensieve maakindustrie	30.000	3.500	5.000	21.500
Gebiedsontwikkeling Kennispark Twente	5.000		1.500	3.500
ICT - breedband / diensteneconomie	6.000		1.000	5.000
Herstructurering bedrijventerreinen	20.000	3.500	6.500	10.000
3. Mobiliteit	131.000	3.050	15.600	112.350
2x2 N 35 (provinciaal aandeel) - 1 ^e fase	30.000	300	200	29.500
N 340 (1 ^e fase)	40.000	250	500	39.250
N 18 (2x1 vrijliggend)	15.000			15.000
Maatregelen ontsluiting Zwolle	p.m.			p.m.
Aansluitingen A 1 / A 28 ¹	15.000		4.200	10.800
Brug Ramspol	1.000			1.000
Hoogwaardig Openbaar Vervoer Zwolle - Kampen	5.000		2.500	2.500
Laagdrempeliger Regiotaxi	2.000		500	1.500
Doorstroming Openbaar Vervoer, 1 ^e fase	2.000		500	1.500
Kwartierdienst Deventer	2.000		1.000	1.000
Milieuvriendelijk streekvervoer vanaf 2009	6.000		1.700	4.300
Reisinformatie op haltes	2.000		1.000	1.000
Faciliteiten voor fietsen	6.000		1.000	5.000
Benuttingsmaatregelen PVP	5.000	2.500	2.500	
PVVP / Dynamische beleidsagenda	p.m.			p.m.
4. Natuur en Duurzaamheid	94.475	6.235	17.533	70.707
Vitaal landelijk gebied (autonoom deel pMJP)	35.475	6.235	5.283	23.957
Vitaal landelijk gebied (Groen Blauwe diensten)	8.000		2.000	6.000
Versnelde realisatie ecologische hoofdstructuur 2018	24.000		6.000	18.000
Versnelde realisatie Nationale Landschappen IJsseldelta en Noordoost-Twente (tekort Rijksbijdrage)	11.000		2.750	8.250
Energiepact Overijssel	12.000		1.500	10.500
Waterbodems, teerput Vasse	4.000			4.000
5. Water	20.000	300	3.600	16.100
Uiterwaarden Olst	10.000	300	2.050	7.650
Maatregelen waterkwaliteit en -kwantiteit	5.000		1.250	3.750
Ruimte voor de Vecht, 1 ^e fase	5.000		300	4.700
6. Sociale infrastructuur en cultuur	54.950	4.050	17.586	33.314
Sociale infrastructuur (jeugdzorg, sport, vrijwilligers en senioren)	20.000	4.050	6.150	9.800
Sportaccommodaties	5.600		5.600	
Basisinfrastructuur culturele voorzieningen	12.600		1.786	10.814
Landgoederenfestival 'Onweerstaanbaar Overijssel'	4.500		1.300	3.200
Streekcultuur	1.250		250	1.000
Restauratie en revitalisering industrieel, cultureel en agrarisch erfgoed en kerken	5.000		1.000	4.000
Doorontwikkeling Kulturhusen / vitaliteit kleine kernen	6.000		1.500	4.500
Bijdrage akkoord Rijk-IPO	80.000		20.000	60.000
N35			10.000	
ILG			10.000	
Totaal periode 2007 - 2011	541.825	31.811	103.719	406.295
Projecten na 2011		Claim varieert tussen onderstaande bedragen		
Innovatie en kennisintensieve maakindustrie	30.000			
Herstructurering bedrijventerreinen	20.000			
	10.000			
Totale claim op Ontwikkelingsreserve	571.825			
Stortingen in de Ontwikkelingsreserve		Ruimte voor honoreren van claims		
Perspectiefnota 2007	125.000	betreft de stortingen minus		
Begroting 2007	6.938	toezeggingen en labelingen		
Perspectiefbrief 2008	194.497			
Najaarsnota 2007 (periode 2007-2011)	p.m.	Stortingen		353.010
Begroting 2008 (periode 2008-2011)	26.575	Toezeeggingen		43.957-
		Labelingen		202.580-
Totaal	353.010	Ruimte		106.473

¹ plus p.m. n.a.v. lopende MIT-gebiedsstudie