



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

17 jaar
Rekenkamer

Achteruit kijken om
te leren voor de
toekomst



Inhoud

1 Inleiding	2
1.1 Rekenkamer Oost-Nederland sinds 2005	2
1.2 De Rekenkamer en de drie rollen van PS	3
2 Volksvertegenwoordiging	5
2.1 Veranderingen door fragmentatie?	5
3 (Budgettaire) kaders	14
3.1 Invloed van PS afgenomen?	14
3.2 Meer sturing PS bij concrete beleidsdoelen	23
4 Informatievoorziening	27
4.1 Verantwoording op lager niveau dan autorisatieniveau	27
4.2 Onnodige beperkingen in controlerende rol?	30
5 Positie van de provincie	38
5.1 Positie staat regelmatig ter discussie maar lijkt steviger te worden	38
5.2 Regionalisering als bedreiging voor provincies en de rol van PS	39

1 Inleiding

Deze bundel is opgesteld voor het symposium dat wij in het kader van ons 15, 16 en 17 jarig bestaan organiseren.

1.1 Rekenkamer Oost-Nederland sinds 2005

Provinciale Staten van Overijssel en Gelderland hebben in 2005 de Rekenkamer Oost-Nederland ingesteld. De missie van de Rekenkamer is: het versterken van het bestuurlijk functioneren van de provincies Gelderland en Overijssel en de daarmee verbonden organen. Dat doen we, zoals ook is vastgelegd in de wet, voornamelijk met onderzoek naar het gevoerde bestuur.

Het eerste rapport publiceerden we in april 2006 en was een quickscan van de jaarstukken van Gelderland. We concludeerden dat Provinciale Staten aan de hand van de beleidsrekening moeizaam konden bepalen of doelen waren behaald. Door relatief kleine aanpassingen waren er wel grote stappen vooruit te maken. Er zijn sinds die tijd zeker stappen gezet. Tegelijkertijd is het thema anno 2022 nog steeds actueel, getuige de gesprekken over de doorontwikkeling van de Planning en Control-cyclus.

In totaal publiceerden we bijna 125 rapporten, quickscans, brieven, opvolgingsonderzoeken en handreikingen. Hierin staan meer dan 500 aanbevelingen die PS voor 95% overnamen. Rapporten waarmee we meermaals genomineerd zijn voor de Goudvink, een prijs voor het beste rekenkamer onderzoek. Met het rapport 'Handvatten PS voor netwerksturing' hebben we de prijs uiteindelijk gewonnen.

De aantallen zeggen op zichzelf weinig. Gelukkig spreken Statenleden geregeld hun waardering uit voor onze onderzoeken en worden ambtelijk complimenten gemaakt over de wijze waarop we een onderwerp inzichtelijk maken. En de conclusie van onze laatste evaluatie was om vooral zo door te gaan.

Sinds onze oprichting gaven zeven bestuursleden invulling aan de Rekenkamer. Zij zijn daarbij ondersteund door in totaal negentien ambtenaren waarvan er op dit moment nog zeven voor de Rekenkamer werken. We hebben met elkaar meer dan 400 Statenleden, zes Commissarissen van de Koning(in) en vier griffiers leren kennen.

In 2020 bestond de Rekenkamer vijftien jaar en dat hadden we toen graag met u gevierd in de vorm van een symposium. Door de coronamaatregelen waren we genoodzaakt dit te annuleren. Inmiddels zijn we twee jaar verder en onder het mom 'wat in het vat zit, verzuurt niet' organiseren we een symposium in het kader van ons 17 jarig bestaan. In deze bundel leest u wat we tijdens het

symposium op hoofdlijnen lieten zien. De bundel is uitgereikt aan alle bezoekers van het symposium en aangeboden aan de Statenleden die niet in de gelegenheid waren aanwezig te zijn.

1.2 De Rekenkamer en de drie rollen van PS

Een Rekenkamer kijkt in veel van haar onderzoeken terug. Zijn de doelen gerealiseerd? Is dat op een beetje efficiënte manier gebeurd? Wat zijn de kosten? Voldoet het aan wet- en regelgeving? Relevante vragen die allemaal bedoeld zijn om van te leren voor de toekomst. Op die manier dragen we bij aan het versterken van het bestuurlijk functioneren van de provincies Gelderland en Overijssel.

In het kader van ons 17 jarig bestaan, blikken we op deze hele periode terug. Dat is zelfs voor een Rekenkamer heel lang. We kijken daarbij voornamelijk naar de kaderstellende en controlerende rol van PS. Rekenkamers ondersteunen Statenleden bij deze twee rollen. De rode draden die daarbij in onze onderzoeken vaak terugkomen zijn de (budgettaire) kaders, de informatievoorziening en de positie van de provincie. Rode draden die we apart behandelen maar erg in elkaars verlengde liggen. We beginnen de terugblik bij de volksvertegenwoordiging, omdat ontwikkelingen daarbij een belangrijke context vormen.

Voor de volledigheid is het goed om te weten dat de informatie in deze bundel in kaart is gebracht voor het symposium. Het betreft geen Rekenkameronderzoek waarbij de ambtelijke organisatie gevraagd is de informatie te controleren op feitelijke onjuistheden en we zo volledig mogelijk proberen te zijn. De informatie is vooral bedoeld ter inspiratie, om met elkaar van gedachten te wisselen over de trends en ontwikkelingen.

Een Rekenkamer kijkt in veel van haar onderzoeken terug. Zijn de doelen gerealiseerd? Is dat op een beetje efficiënte manier gebeurd? Wat zijn de kosten? Voldoet het aan wet- en regelgeving? Relevante vragen die allemaal bedoeld zijn om van te leren voor de toekomst.

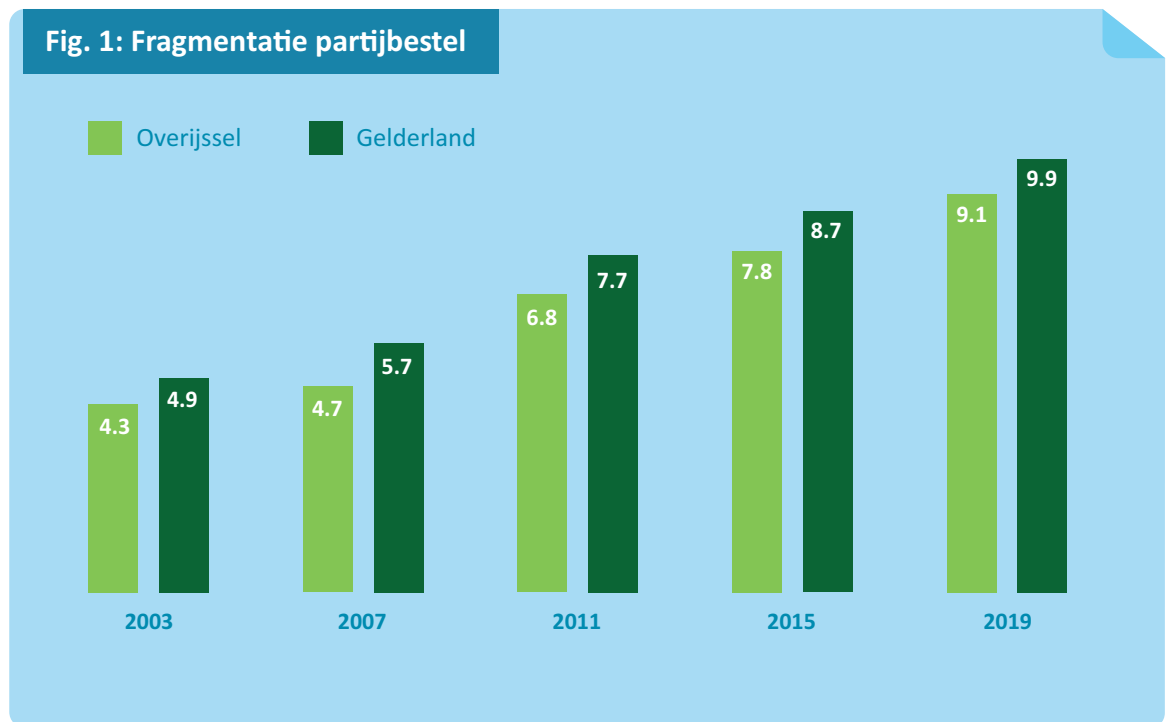


2 Volksvertegenwoordiging

Een belangrijke ontwikkeling die zich de afgelopen 17 jaar heeft voorgedaan in het democratische bestel van Nederland is fragmentatie. In dit hoofdstuk kijken we - zonder uitpuittend te willen zijn - of fragmentatie zichtbare veranderingen teweeg heeft gebracht in de volksvertegenwoordiging bij de provincies Gelderland en Overijssel.

2.1 Veranderingen door fragmentatie?

Fragmentatie betekent dat er meer partijen zijn én de verdeling van de zetels over deze partijen gelijkmatiger is geworden. Hierdoor zijn er geen grote dominante partijen met veel zetels meer en zijn steeds meer partijen nodig om een coalitie te vormen. In de provincies Gelderland en Overijssel is de fragmentatie sinds 2003 verdubbeld en het aantal coalitiepartners toegenomen (zie *figuur 1*).¹ Een beeld dat ook in de Tweede Kamer en bij gemeenten zichtbaar is. Hiermee vertellen we echter weinig nieuws. De vraag is natuurlijk wat de gevolgen van deze ontwikkeling zijn en of we die zichtbaar kunnen maken.



¹Het effectief aantal partijen (EAP) is gebruikt als maat voor fragmentatie. Deze maat telt niet alleen het aantal partijen in provinciale staten, maar houdt ook rekening met de grootte van de partijen.

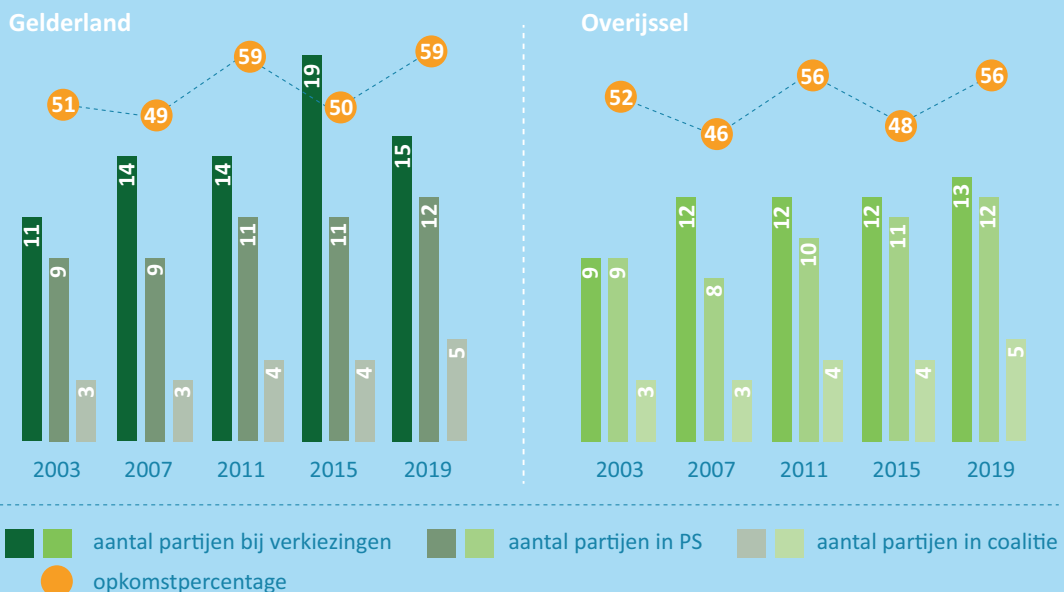
Wat ons opviel is dat een aantal punten weinig veranderd zijn terwijl dat wel de verwachting was. Of er meteen een relatie is met fragmentatie, kunnen we niet stellen maar we signaleren wel trends. Hieronder gaan we daar verder op in.

Opkomstpercentage bij verkiezingen blijft ongeveer gelijk

Een factor van fragmentatie is het aantal partijen. Voor burgers betekent meer partijen dat er meer te kiezen valt maar meer partijen loopt niet gelijk op met een hogere opkomst bij de verkiezingen (zie *figuur 2*). Deze blijft in Gelderland tussen de 50 - 60% hangen en in Overijssel rond de 50%. Dat is minder dan de opkomst bij de landelijke verkiezingen. Uit het eerste nationale kiezersonderzoek uit 2020 blijkt dat de lage opkomst bij provinciale verkiezingen te maken heeft met onbekendheid. Vooral plichtsbesef blijkt van belang voor de opkomst bij provinciale verkiezingen.² Niet alleen provincies hebben te maken met een lage opkomst. De minister van BZK en enkele burgemeesters kondigden na de laatste gemeenteraadsverkiezingen, waarbij de helft van de kiesgerechtigden een stem heeft uitgebracht, een onderzoek aan. Her en der leidt het tot een discussie over de herinvoering van de opkomstplicht. Dit vanuit de vraag hoe legitiem een uitslag is als deze onder de 50% komt.

Niet alle partijen die meedoen aan de verkiezingen komen uiteindelijk in PS. Dat komt door de kiesdeler. Bijna elke verkiezingen zijn er partijen die onder de kiesdeler blijven.

Fig. 2: Ontwikkeling partijen dat deelneemt aan verkiezingen en in de PS zit



bron: verkiezingsuitslagen.nl

² Meer zicht op het democratisch middenbestuur. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020. Vollaard, B., Binnema, H., Denters, B. en Jansen, G. Universiteit Utrecht en Twente.

Veel nieuwe statenleden

Mede door de opkomst van nieuwe partijen is de continuïteit bij Provinciale Staten niet groot. Er komen elke bestuursperiode veel nieuwe Statenleden bij. Het aandeel nieuwe Statenleden binnen een bestuursperiode ligt rond 75% en dat is de afgelopen vier periodes - op een enkele uitschieter na - niet veel veranderd (zie *tabel 1*). Een toenemend aantal partijen lijkt daarmee niet tot een nog hogere doorloop te hebben geleid. Overigens betekent nieuw als Statenlid niet per definitie onervaren. Statenleden kunnen daarvoor raadslid geweest zijn. Veel vernieuwing betekent echter wel een grote wisseling van de wacht en dat kan niet anders dan ten koste gaan van het collectieve geheugen.

Tabel 1: Doorlooptijd Statenleden

	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-april 2022
Gelderland					
Nieuwe Statenleden*	-	41 (77%)	46 (84%)	41 (75%)	40 (75%)
Tussentijds gestopt	-	7	10	15	9
Overijssel					
Nieuwe Statenleden*	40 (63%)	35 (74%)	38 (71%)	41 (87%)	32 (68%)
Tussentijds gestopt	8	10	10	15	14
Gemiddelde termijn alle gestopte Statenleden	6,0 jaar	4,5 jaar	4,9 jaar	4,7 jaar	4,1 jaar

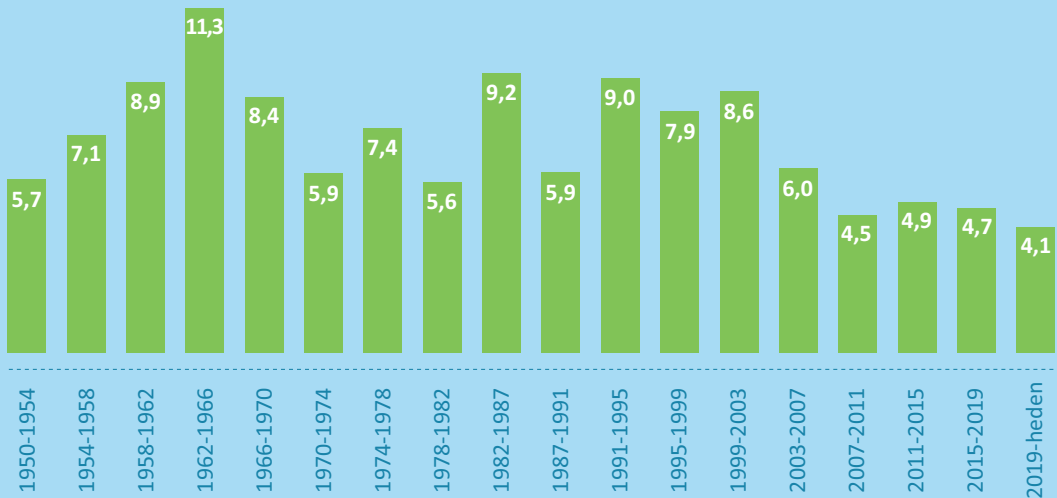
*Inclusief Statenleden die tussentijds benoemd zijn. % berekend op basis van zetaantal. Dit is tussentijds gewijzigd.
Bron: bewerking bestand griffie Overijssel (bijgewerkt t/m april 2022) en PS-vergaderingen.



Kijkend naar de ervaring van vertrekkende Statenleden over een langere periode dan zien we in Overijssel dat de gemiddelde zittingstermijn voor 2007 hoger lag, al is daar eveneens een fluctuatie te zien (zie *figuur 3*). Het overzicht van de zittingstermijnen van Statenleden wordt in Overijssel door de griffie bijgehouden waardoor we *figuur 3* konden maken. Voor Gelderland was dat niet mogelijk.

Fig. 3: Gemiddelde zittingstermijn vertrokken Statenleden

Overijssel, in jaren, per coalitieperiode



bron: bewerking bestand griffie Overijssel (bijgewerkt t/m april 2022)

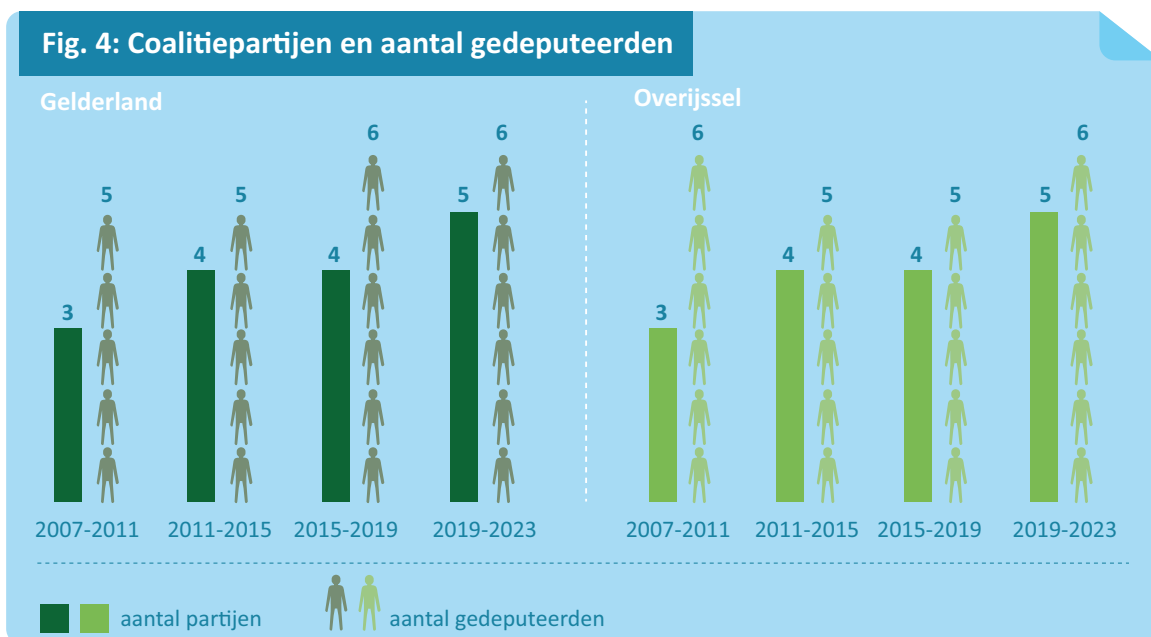
Statenleden die minder dan 3 maanden Statenlid zijn geweest om vervolgens benoemd te worden als gedeputeerde zijn niet meegenomen.

Tijd om tot een akkoord te komen wisselend, ondanks aantal partijen

Fragmentatie zorgt ervoor dat er meer partijen nodig zijn om tot een coalitie te komen. De afgelopen zeventien jaar is dit voor beide provincies opgelopen van drie naar vijf coalitiepartijen. Tot een directe stijging van het aantal gedeputeerden heeft dit in ieder geval niet geleid (zie *figuur 4*).



Fig. 4: Coalitiepartijen en aantal gedeputeerden



Tussen het aantal partijen en de tijd die het kost om tot een akkoord te komen lijkt evenmin een direct verband te bestaan (zie *figuur 5*). De tijd die nodig was om tot een coalitieakkoord te komen springt er in 2019 voor beide provincies wel uit. Echter de jaren daarvoor laten een minder consistent beeld zien. Zo onderhandelden in Overijssel in 2003 en 2007 dezelfde partijen over een akkoord maar duurde het in 2007 toch langer. In Gelderland duurde de onderhandelingen in die periode juist korter. De toekomst zal moeten uitwijzen of 2019 een uitschieter is of dat meer partijen voor een structureel langere onderhandelingstijd zorgen.

Fig. 5: Onderhandelingstijd coalitieakkoord



Geen tekenen van bestuurlijke instabiliteit

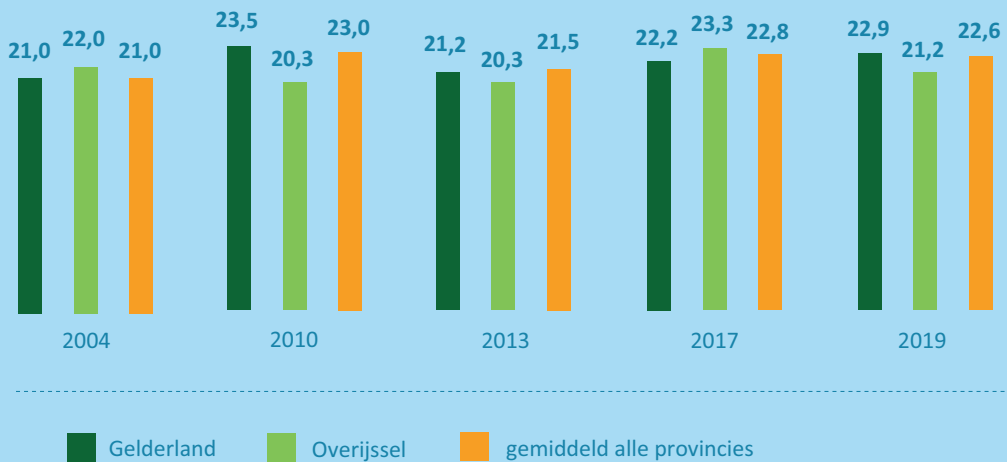
Bestuurlijke instabiliteit wordt wel eens een gevolg van fragmentatie genoemd. In Overijssel en Gelderland zien we dat niet terug. Zo zijn er geen colleges gevallen of opgestapt. Er zijn 'alleen' gedeputeerden opgestapt. Heel frequent doet zich dat echter niet voor. Daarnaast is er ook een zekere continuïteit in de colleges omdat bij elke nieuwe coalitie gedeputeerden uit de vorige coalitie terugkwamen.

Geen grote verschillen in tijdsbesteding tussen partijen

Hoge fragmentatie betekent meer partijen van vergelijkbare omvang in plaats van enkele grote partijen met kleine partijen er omheen. Grote partijen hebben meer mogelijkheden om taken te verdelen waardoor het statenwerk minder tijd hoeft te kosten. Althans dat zou je verwachten. Uit het laatste landelijke onderzoek naar de tijdsbesteding³ blijkt dat de tijdsbesteding van de meeste partijen in de buurt van het landelijke gemiddelde ligt (zie *figuur 6*). Een verschil dat in het onderzoek wel duidelijk werd, is dat ervaren Statenleden het meeste tijd besteden aan het statenwerk. Hier zitten echter relatief veel fractievoorzitters bij.

Fig. 6: Tijdsbesteding aan het Statenlidmaatschap

uren per week



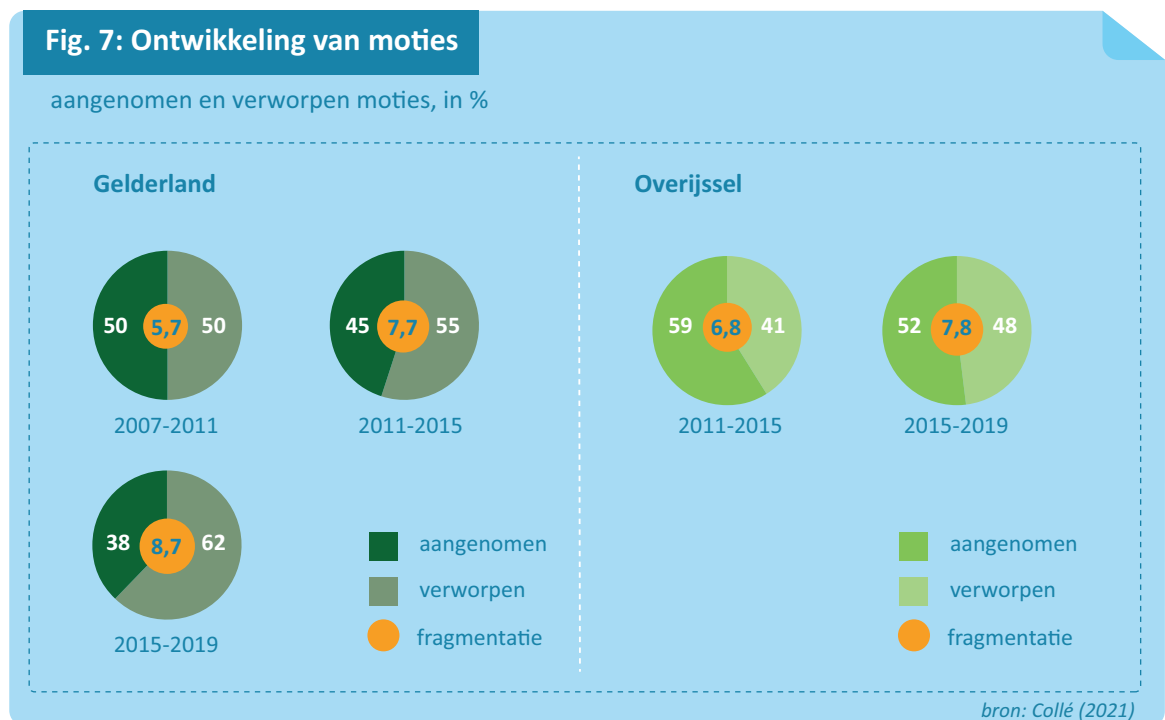
bron:SGBO (2004) en Daadkracht (2010 t/m 2019)

³Daadkracht (2019). Nationaal Staten onderzoek 2019. Vierde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van provinciale Statenleden.

Zo'n 70% van de tijd besteden Statenleden aan bestuurlijke activiteiten zoals het lezen van stukken en vergaderen.⁴ Aan meer volksvertegenwoordigende activiteiten (bijvoorbeeld werkbezoeken, contacten met burgers, belangengroepen en media) wordt veel minder aandacht besteed. Geen enkele provincie komt in de buurt van de 50%-richtlijn van de Wet dualisering provinciebestuur⁵. Dit is gezien de ontwikkeling in de bestuursstijl waarbij meer met partners wordt gewerkt een punt van zorg. Wij hebben PS eerder opgeroepen meer prioriteit te geven aan werkbezoeken omdat het een manier is om vinger aan de pols te houden bij onderwerpen die in samenspraak met partners tot stand komen.⁶

Wel verschil in het aantal aangenomen moties

Fragmentatie lijkt invloed te hebben op het aantal aangenomen moties. In zowel Gelderland als Overijssel zien we een procentuele daling in het aantal aangenomen moties naarmate de fragmentatie toeneemt (zie *figuur 7*).



*Voor de periode 2007-2011 is het niet gelukt alle moties in kaart te brengen.

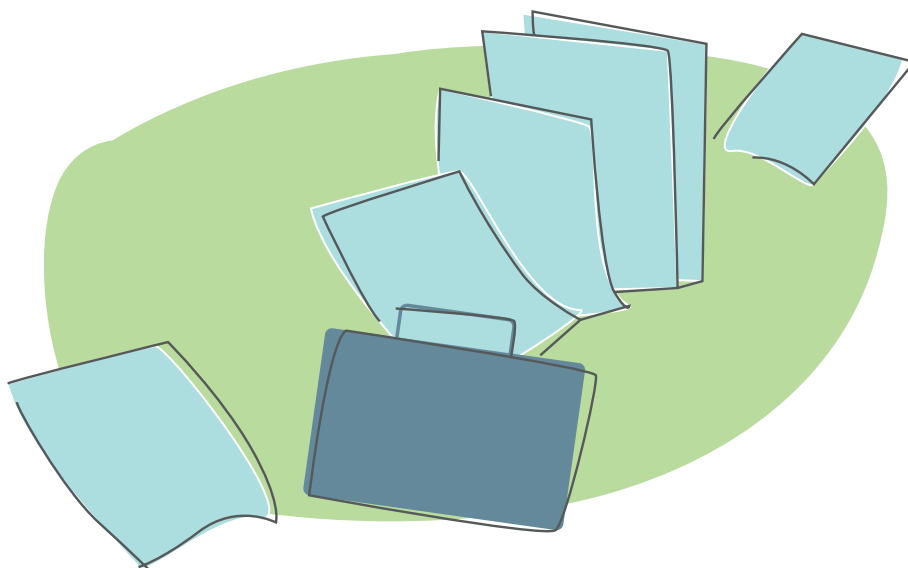
⁴In 2019 besteden Statenleden in Gelderland 72,4% van hun tijd aan bestuurlijke activiteiten en 24,2% aan volksvertegenwoordigende activiteiten. In Overijssel is dat respectievelijk 77,5% en 24,6%.

⁵Daadkracht (2019). Nationaal Staten onderzoek 2019. Vierde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van provinciale Statenleden.

⁶Rekenkamer Oost-Nederland: Adaptieve bestuursstijl Overijssel (maart 2019) en Adaptieve bestuursstijl Gelderland (februari 2019).

Er is daarbij ook gekeken naar de indienende partij. In **Gelderland** leiden moties ingediend door het CDA (coalitiepartij) tot meeste overeenstemming tussen coalitie- en oppositiepartijen en moties ingediend door de SP (oppositiepartij) tot de sterkste verdeling. In **Overijssel** zijn het de moties van de CU (coalitiepartij) die op meeste overeenstemming kunnen rekenen en moties van de SP en PvdD (oppositiepartijen) die tot de sterkste verdeling tussen oppositie en coalitie leiden.⁷

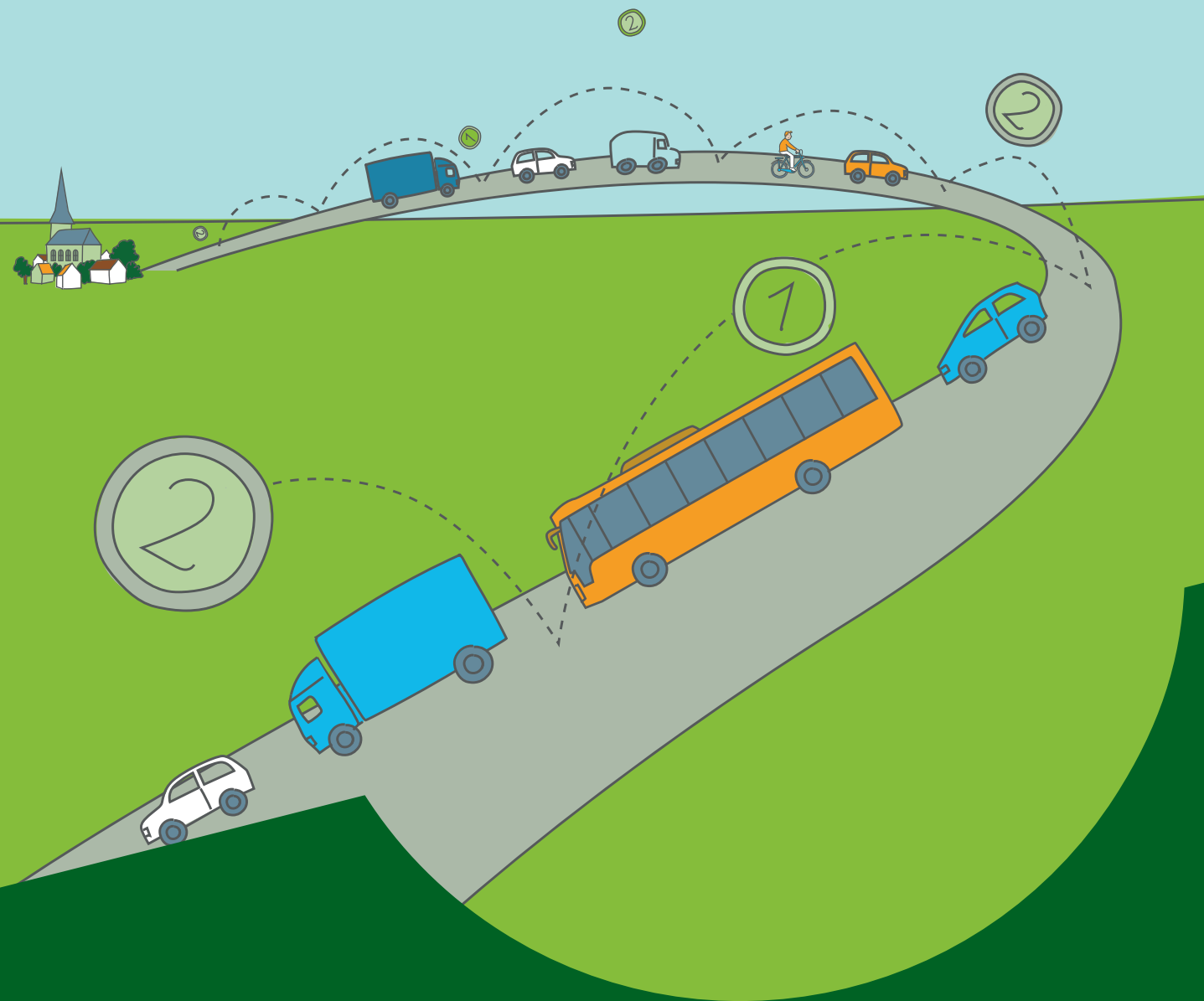
Over het geheel kan gesteld worden dat moties van de coalitie een bredere steun van zowel coalitie- en oppositiepartijen krijgen dan moties van de oppositie. Coalitiepartijen stemmen eerder als één blok tegen moties van oppositie. Een effect dat overigens afneemt naarmate de verkiezingen dichterbij komen. Volksvertegenwoordigers stemmen dan meer vanuit hun eigen ideologie en of ze tot de coalitie of oppositie horen, wordt minder belangrijk.⁸



⁷Scriptie Collé, F., (2021): *Het functioneren van het provinciale parlement in stemming. Een kwantitatief onderzoek naar het stemgedrag van coalitie- en oppositiepartijen over moties in provinciale parlementen van Gelderland en Overijssel. Scriptie is in overleg met en ondersteuning van de Rekenkamer Oost-Nederland tot stand gekomen. Te raadplegen via www.rekenkameroost.nl.*

⁸Idem Collé (2021).

De provincie is voor een belangrijk deel van haar inkomsten afhankelijk van het Rijk (provinciefonds) en heffingen. De onzekerheid over (deze) inkomsten blijft nog wel even.



3 (Budgettaire) kaders

Als het hoogste orgaan van de provincie zijn het Provinciale Staten die de kaders stellen. Vanuit verschillende invalshoeken kijken we in dit hoofdstuk naar de (budgettaire) kaders.

3.1 Invloed van PS afgenomen?

Op een groot deel van de inkomsten hebben PS geen invloed

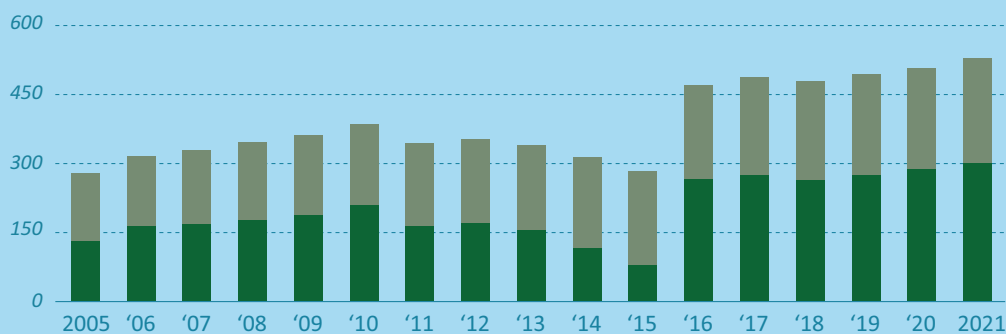
De provincie is voor een belangrijk deel van haar inkomsten afhankelijk van het Rijk (provinciefonds) en heffingen (zie *figuur 8*). Op de inkomsten van het Rijk heeft de provincie geen directe invloed. Over de afgelopen jaren laten deze inkomsten een golfbeweging zien omdat er taken zijn bijgekomen, zoals natuur in 2016 en zijn weg gehaald, zoals de jeugdzorg in 2015. De gelden van het provinciefonds behoren tot de algemene middelen van provincies en zijn daarom in principe vrij besteedbaar. Provincies dienen hiervoor in elk geval de wettelijke taken uit te voeren die door het Rijk aan de provincie zijn opgelegd. Hier komen we nog op terug.

Fig. 8: Ontwikkeling inkomsten

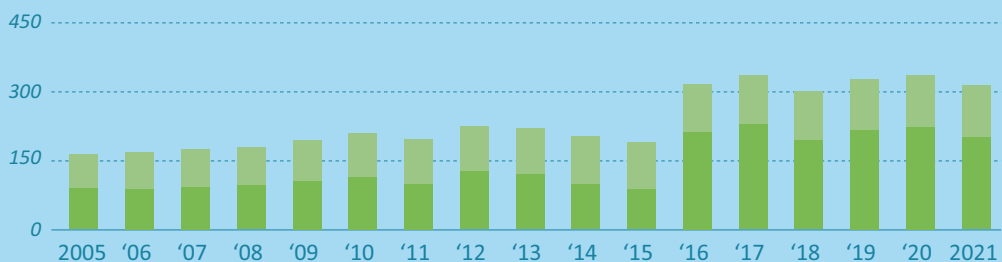
excl. specifieke uitkeringen, in miljoenen €

provinciefonds heffingen

Gelderland



Overijssel

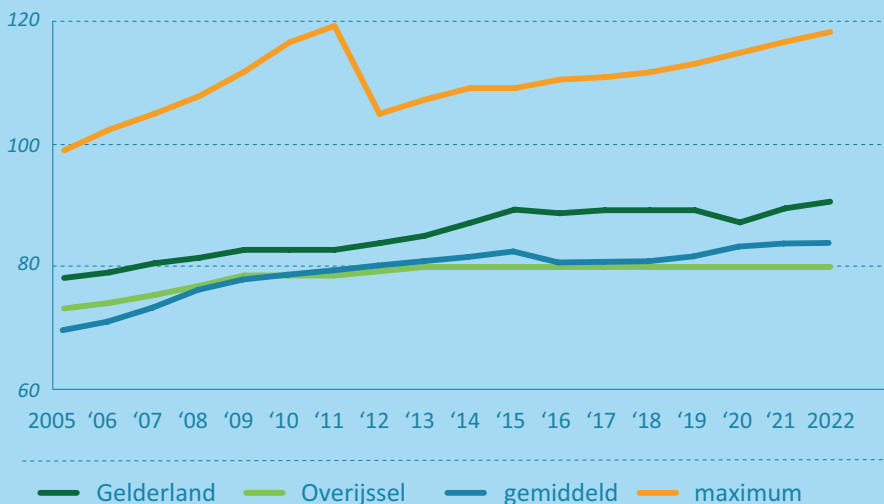


bron: provinciefondscirculaires, heffingen cbs statline

De heffingen bestaan nagenoeg volledig uit opcenten. Dit is het deel van de wegenbelasting (motorrijtuigenbelasting) dat naar de provincie gaat. Tot een bepaald maximum mogen PS zelf de hoogte van de opcenten bepalen. Beide provincies zitten onder dat maximum. PS Overijssel kiezen er al jaren voor om de opcenten niet te verhogen (geen indexering). PS Gelderland hebben in 2016 en 2018 afgezien van de volledige indexering, maar blijven boven het landelijke gemiddelde zitten zoals ook blijkt uit *figuur 9*.

Fig. 9: Ontwikkeling van de opcenten

in %



bron: CBS en Rijksbegrotingen

Onzekerheid over inkomsten blijft nog wel even

We gaan nog even verder in op de ontwikkeling van de opcenten. Door de toename van het aantal en de zwaarte van de auto's zijn de inkomsten uit opcenten toegenomen. De toename van het aantal elektrische auto's zorgt daarentegen voor lagere inkomsten. Elektrische auto's zijn namelijk tot 2025 vrijgesteld van wegenbelasting. Deze vrijstelling leidt tot een substantiële derving van € 372 miljoen voor alle provincies over de periode 2021-2024⁹.

Als gevolg van de vrijstelling van elektrische auto's zijn de inkomsten uit opcenten voorlopig nog wel even onzeker en nemen naar verwachting af. Al is dat laatste nog niet echt te zien. Overijssel heeft de opcenten namelijk al jaren niet geïndexeerd waardoor lagere inkomsten uit heffingen daar als eerste

⁹Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Brief: Financiële gevolgen MRB-vrijstelling elektrische voertuigen voor provincies.

zichtbaar zouden moeten zijn. Dat is vooralsnog niet het geval, al is de groei van de heffingen in 2021 ten opzichte van 2020 en 2019 relatief beperkt (zie *figuur 8*).

In het huidige coalitieakkoord van het Rijk worden wijzigingen aangekondigd die invloed hebben op de inkomsten van de provincies:

- voor de periode na 2025 wordt een nieuwe financieringssysteem voor mede-overheden uitgewerkt (inclusief de mogelijkheid voor een groter belastinggebied). Daarbij worden alternatieven voor de motorrijtuigenbelasting (mrb) betrokken;
- per 2030 afschaffen van de mrb en invoering van een vorm van rekeningrijden.

De wijziging van de financieringssysteem van medeoverheden is ingegeven vanuit de wens om tot een stabielere financiering te komen en de autonomie te vergroten. Op dit moment is de jaarlijkse toe- en afname van het provinciefonds nog gekoppeld aan de rijksuitgaven.¹⁰ GS Gelderland kondigde aan de mening van PS te willen horen over een invoering (of uitbreiding) van een provinciaal belastinggebied¹¹. GS Overijssel hebben PS geïnformeerd over deze ontwikkelingen en aangegeven aan welke knoppen gedraaid kan worden.¹²

Tot slot hebben de provincies nog inkomsten uit bijvoorbeeld rente en dividenden. Dat de provincies met de verkoop van de Essent en Nuon goede zaken hebben gedaan is genoegzaam bekend. Alhoewel de vruchten hiervan nog steeds geplukt worden, is in beide staten een gesprek gestart over een herijking/herprioritering van de begroting. Dit vanuit het besef dat de afhankelijkheid van incidenteel geld voor het realiseren van beleidsambities groot is¹³. De onzekerheid aan de inkomstenkant speelt hierbij ook zeker een rol.

Voor ons symposium en deze bundel wilden we de inkomsten uit rente en dividenden in beeld brengen. Dit is niet gelukt omdat de manier waarop deze informatie in de jaarverslagen is opgenomen meerdere malen is veranderd waardoor de vergelijkbaarheid een punt is. De data die bij het CBS bekend zijn, sluiten niet goed aan op de data van de provincie. Het is wel duidelijk dat dividenden van bijvoorbeeld de netbeheerders meer en meer benut worden om het leidingennet te versterken en dividenden van fondsen opnieuw in het fonds geïnvesteerd worden. Deze dividenden worden dus niet uitgekeerd aan de provincie waardoor het lastig is om een compleet overzicht te krijgen.

PS is 'vrij' in besteding van de middelen

De provincie is - met uitzondering van de specifieke uitkeringen¹⁴ - vrij in de besteding van de middelen uit het provinciefonds, de heffingen, dividenden, etc. Alle soorten uitgaven (taken) kunnen

¹⁰ De jaarlijkse toe- en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven wordt het accres genoemd.

¹¹ Brief GS Gelderland (maart 2022). *Financieringssysteem provinciale inkomsten na 2025*.

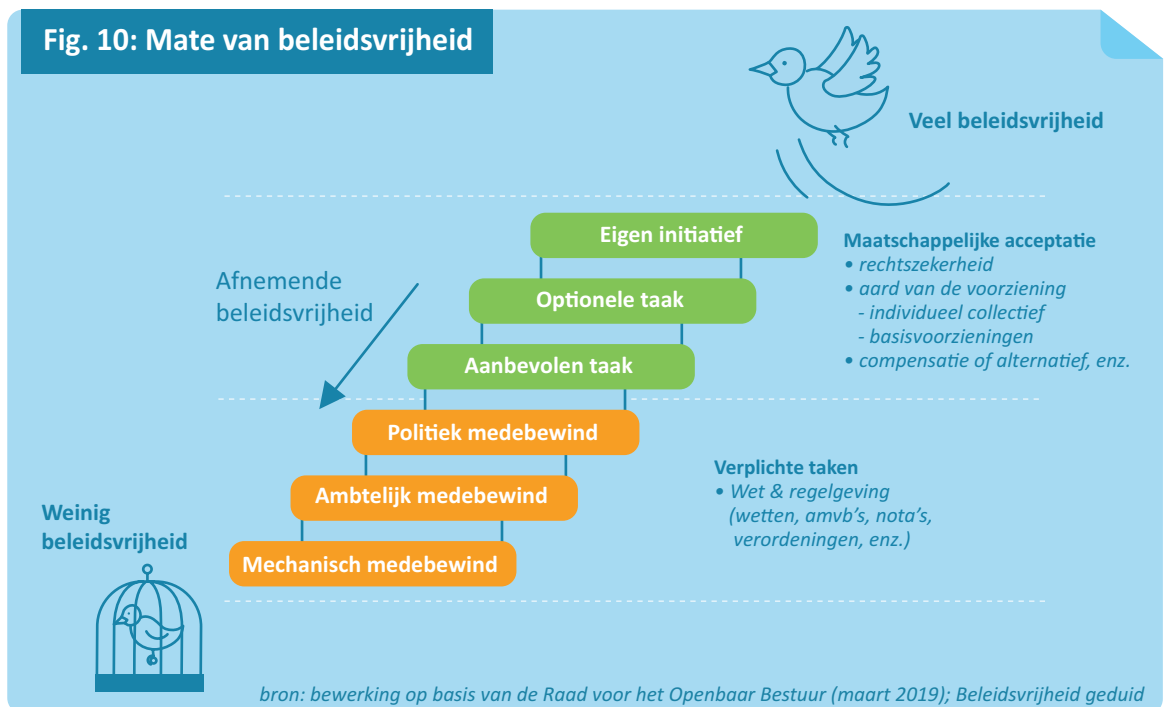
¹² Brief GS Overijssel (maart 2022). *Toekomst provinciale Financien*.

¹³ *Keuzes voor een duurzame toekomst* (februari 2022).

¹⁴ *Specifieke uitkeringen zijn niet vrij besteedbaar, maar zijn qua omvang redelijk bescheiden (hoe groot precies kon niet achterhaald worden), daarom hebben we besloten deze buiten beschouwing te laten.*

hieruit bekostigd worden, van natuurbeheer tot het onderhoud van provinciale wegen en van openbaar vervoer tot de energietransitie. De provincie kent namelijk een open huishouding. Wat zoveel betekent als dat zij zelf mag bepalen wat zij tot haar takenpakket rekent en daaraan gekoppeld hoeveel middelen zij daarvoor beschikbaar stelt. Hier geldt wel een begrenzing: de provincie kan geen taken oppakken die bij de rijksoverheid liggen of expliciet als gemeentelijke taak zijn benoemd.

Daarnaast zijn er ‘verplichte’ taken en die worden medebewindstaken genoemd. De provincie moet deze taken uitvoeren, maar de mate van beleidsvrijheid verschilt. Bij mechanisch medebewind is er geen beleidsvrijheid en moet een taak naar de letter van de wet worden uitgevoerd. Politiek medebewind geeft nog ruimte om bij de uitvoering een eigen normstelling te hanteren (zie *figuur 10*). Verplichte medebewindstaken zijn bijvoorbeeld het toezicht op de begroting van de gemeenten en de concessieverlening voor het streekvervoer. De precieze omvang van medebewindstaken is lastig vast te stellen, maar duidelijk is dat deze taak omvangrijk en divers is en ten opzichte van de autonome taken de overhand heeft gekregen.



Vrijheid ingekaderd door medebewindstaken

Medebewindstaken bepalen dus ook de invloed van PS op het beleid. Hoe meer beleidsvrijheid hoe meer mogelijkheden om bij te sturen en hoe meer gelegenheid om de politieke kleur te laten zien. Echter, ook wanneer GS bevoegd gezag zijn en er minder beleidsvrijheid is, kunnen PS hun controlerende en kaderstellende rol pakken. PS bepalen nog steeds de financiële kaders en zoals we in ons onderzoek naar financieel toezicht (2013) ter overweging meegaven: ‘PS hebben een controlerende rol. Er zijn geen redenen om deze niet ruimhartig in te vullen. De wet biedt hier ruimte voor en niemand anders dan PS hebben deze verantwoordelijkheid’.

Vrijheid om bij te springen

Zowel de provincie Overijssel als Gelderland hadden de afgelopen jaren voldoende financiële ruimte om ambities te realiseren. Dit zien we ook terug bij de uitgaven waarbij er wel geld wordt besteed aan zaken die feitelijk bij een andere overheid horen. Zo investeren beide provincie in rijkswegen en wordt er ook na de overheveling van de jeugdhulpverlening in 2015 nog geld aan besteed.

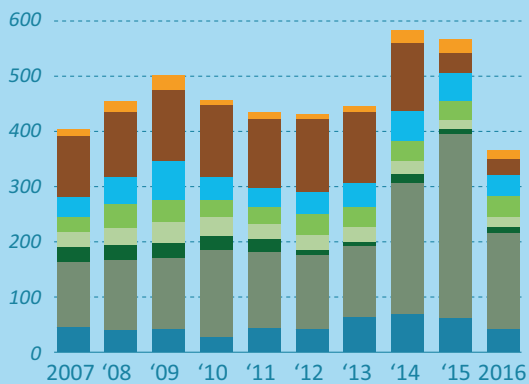
Kijkend naar *figuur 11* wordt duidelijk dat het grootste deel van de uitgaven per inwoner naar

Fig. 11: Ontwikkeling lasten per taak

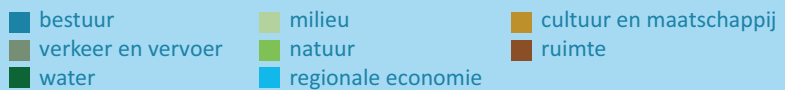
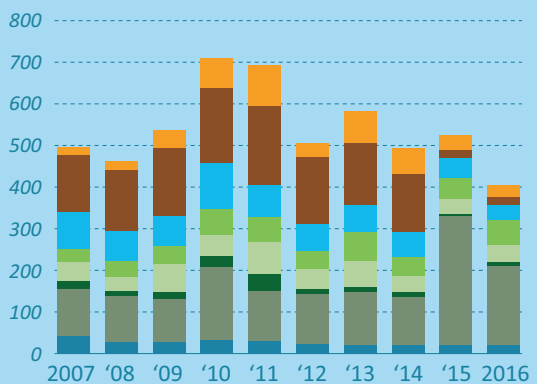
lasten per inwoner, in €



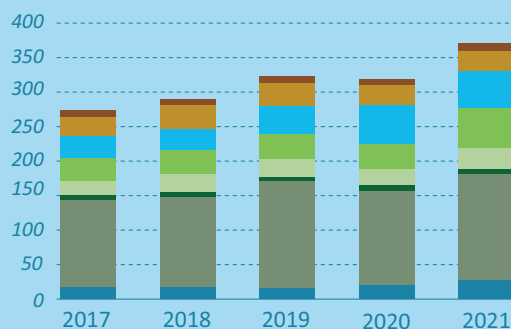
Gelderland



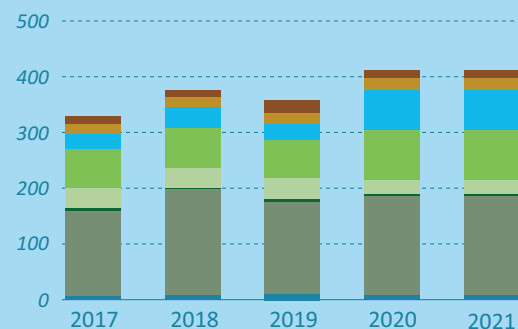
Overijssel



Gelderland



Overijssel



bron: cbs statline

verkeer en vervoer gaat. Daarbij gaat het om het openbaar vervoer, de aanleg van wegen en het beheer en onderhoud van wegen. De stijging van de lasten voor deze taak in 2015 wordt mede veroorzaakt doordat Gelderland en Overijssel, met de opheffing van de plusregio's¹⁵, een grotere rol kregen voor de regionale bereikbaarheid. Tot 2015 ging een relatief groot deel naar welzijn. Dat is aanzienlijk minder geworden door de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten. Waarmee duidelijk wordt dat de hoeveelheid geld voor een bepaalde taak mede wordt beïnvloed door externe ontwikkelingen.

Autorisatieniveau is hoger komen te liggen

PS bepalen het niveau waarop de uitgaven vastgesteld worden. Dit heet het autorisatieniveau van de begroting. Dat niveau bepaalt - mede - de handelingsruimte die GS hebben. Sinds 2005 is het autorisatieniveau zowel in Gelderland als in Overijssel steeds hoger komen te liggen (zie *figuur 12 en 13*). Dat klinkt allemaal heel technisch dus laten we het concretiseren aan de hand van een voorbeeld. In 2010 waren er in Gelderland vier programma's voor mobiliteit: openbaar vervoer, fiets, infrastructuur en instandhouding infrastructuur. Op dat niveau werden de middelen door PS beschikbaar gesteld. In 2016 was dat op het niveau van de kerntaak regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer en in de begroting van 2020 is daar economie aan toegevoegd. Kijkend naar de ontwikkeling van het autorisatieniveau in Overijssel dan vond de autorisatie tot 2012



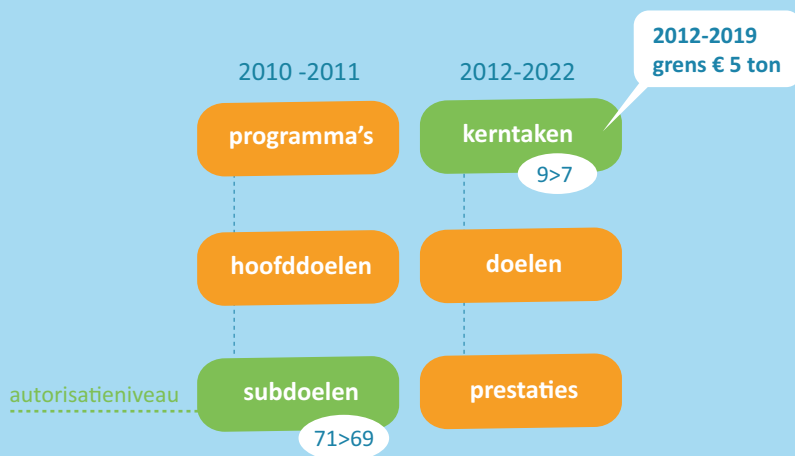
Alleen inhoudelijk programma's zijn weergegeven in de figuur.

¹⁵ Plusregio's waren samenwerkingsverbanden tussen gemeenten rondom grote steden.

nog plaats op het niveau van 69 subdoelen. Daarna is het verhoogd naar 9 kerntaken waarbij PS een beperking van de schuifruimte van GS hebben vastgesteld. Binnen de prestaties op kerntaken mag tot een bedrag van € 5 ton geschoven worden door GS mits dat de realisatie van doelen niet nadelig beïnvloedt. Beide punten zijn door PS via amendementen beïnvloed. Zo is het autorisatieniveau nog een aantal jaar op subdoelniveau gehouden en de schuifruimte van GS nog een aantal jaren beperkt tot € 5 ton.

Fig. 13: Ontwikkeling autorisatieniveau begrotingen

Overijssel 2022



In 2012 verschoof het autorisatieniveau van 69 subdoelen naar 9 kerntaken, maar grens van € 5 ton. In de financiële verordening van 2020 staat dit laatste niet meer.

Alleen inhoudelijk programma's zijn weergegeven in de figuur.

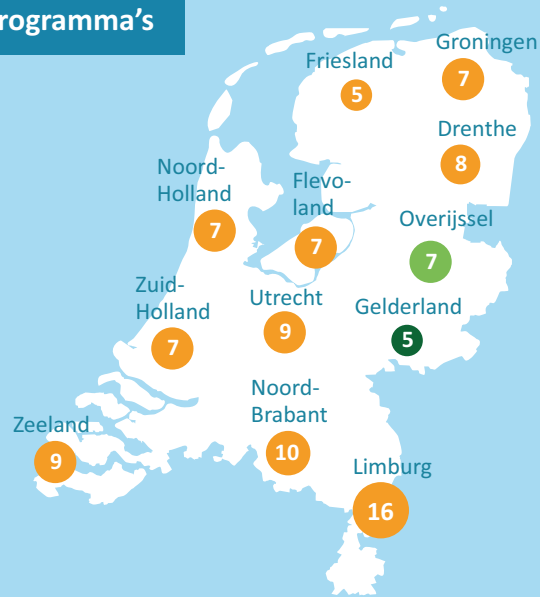
Zijn Gelderland en Overijssel hiermee uniek? In vergelijking tot andere provincies valt dat voor Overijssel wel mee. Met zeven kerntaken zit de provincie Overijssel bij de middenmoot. Gelderland heeft samen met Friesland de minste kerntaken van alle provincies. Er zijn overigens wel regels voor het autorisatieniveau: moet op programmaniveau en mag niet lager dan de taakvelden. Het is echter aan PS om het aantal, de indeling en de naamgeving van de programma's te bepalen.¹⁶

¹⁶ Commissie BBV.

Fig. 14: Aantal inhoudelijke programma's

in provinciale begrotingen 2022

Exclusief algemene begrotingsonderdelen als bedrijfsvoering, overhead, financiering, dekkingsmiddelen, etc.

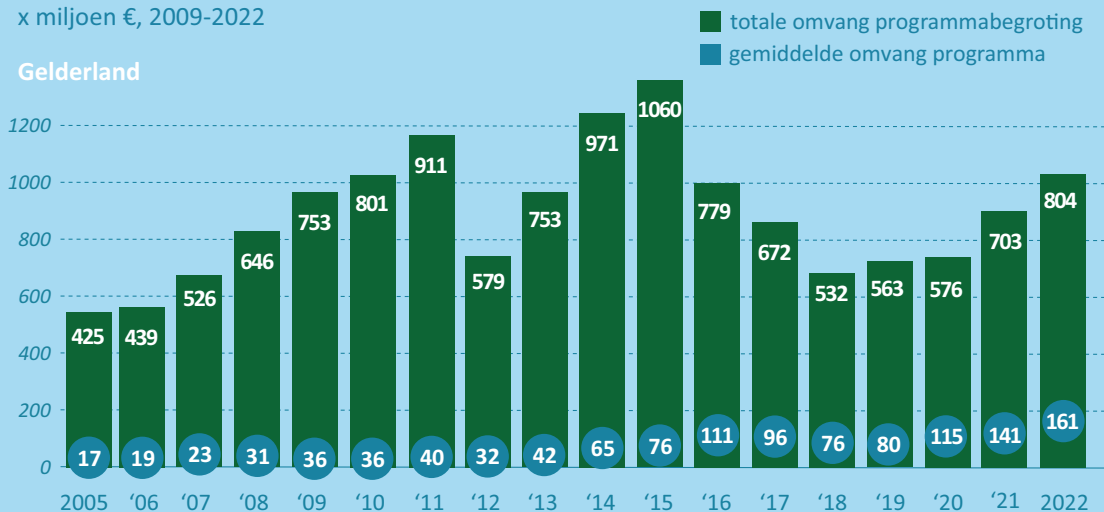


Een hoger autorisatieniveau betekent automatisch dat de begroting op een hoger niveau wordt vastgesteld. In 2005 werd de begroting in Overijssel met een gemiddelde omvang van € 28 miljoen per subdoel vastgesteld en in 2022 is dit € 63 miljoen per programma (zie blauwe bolletjes in *figuur 15*). In Gelderland loopt de stijging van € 17 miljoen in 2005 naar € 161 miljoen in 2022 (zie blauwe bolletjes in *figuur 15*). Een stijging die overigens deels te verklaren is door inflatie. Dit is een opmerking die we vanuit onze onderzoeksachtergrond natuurlijk wel moeten maken. Tot slot wijzigt de gemiddelde omvang natuurlijk ook als de totale omvang van de begroting toe of afneemt (zie de groene staven in *figuur 15*) en het aantal programma's gelijk blijft.

Fig. 15: Gemiddelde omvang per programma/kerntaak/ambitie

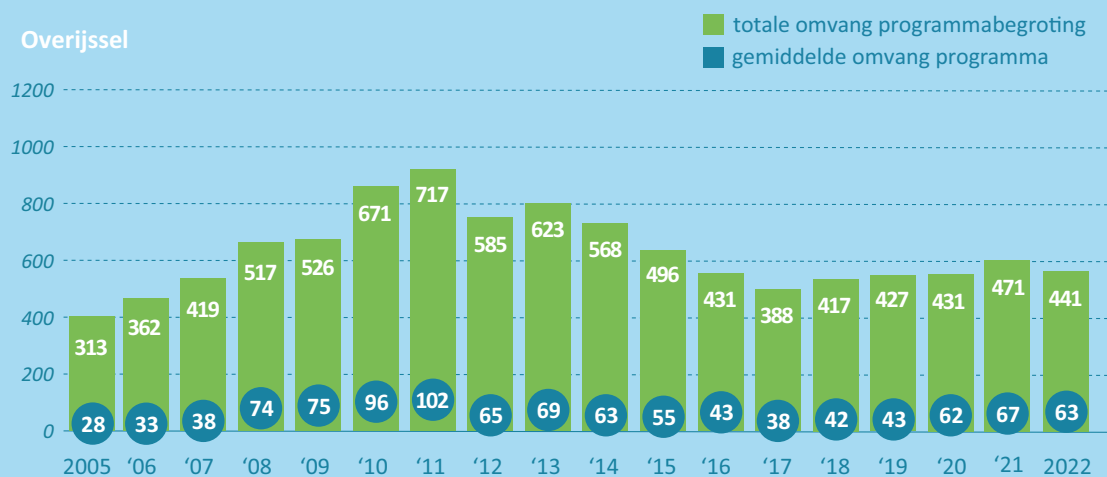
x miljoen €, 2009-2022

Gelderland



x miljoen €, 2009-2022

Overijssel



bron: cbs statline

**Totale omvang programmabegroting gebaseerd op lasten uit de primitieve begroting en alleen de inhoudelijke programma's, dus exclusief Algemene begrotingsonderdelen als bedrijfsvoering, overhead, financiering, dekkingsmiddelen, etc.*

Een voordeel dat genoemd wordt bij het vaststellen van begrotingen op een hoger niveau is dat het de mogelijkheid biedt om opgaven integraler aan te pakken. Een nadeel dat genoemd wordt is dat PS op een grotere afstand komen te staan en minder direct kunnen sturen.

Autorisatie op een hoger niveau, maar PS niet buiten spel

Dat de begroting op een hoger niveau wordt vastgesteld betekent niet dat GS 'vrij spel' hebben. Er worden zonder toestemming van PS geen begrotingsbudgetten overschreden en GS hebben een actieve informatieplicht. Dit betekent, los van het autorisatieniveau en of er wel of niet een grens is gesteld aan het schuiven met budgetten, GS bij PS moeten melden als zich iets bijzonders voordoet of politiek gevoelig is. PS moeten daarop kunnen vertrouwen. Mocht blijken dat PS niet goed geïnformeerd zijn, leidt dat altijd tot debat en in het uiterste geval tot het vertrek van de gedeputeerde. Het verkeerd informeren van volksvertegenwoordigers wordt niet voor niets een doodzonde genoemd.

In het volgende hoofdstuk gaan we verder over de controlerende rol van PS. De informatie die zij (van GS) krijgen is hier een belangrijk onderdeel van.

3.2 Meer sturing PS bij concrete beleidsdoelen

Tot slot de meer beleidsinhoudelijke kaderstelling.

Waar de term SMART lange tijd werd gebruikt voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zien we hem nu meer terug in de Engelse betekenis van het woord: smart mobility, smart industry. Ook als Rekenkamer hebben we de strakke lijn van smart doelstellingen wat los gelaten. Uiteraard kijken we nog steeds of een doel duidelijk is, hoe het is uitgewerkt in beleid, of de instrumenten worden benut, alternatieven zijn overwogen, etc. Maar het nalopen van alle vijf de smartaspecten doen we niet meer. Punt blijft echter dat de kaderstellende rol vooral tot uitdrukking komt bij de doelen die PS aan GS meegeven voor het beleid. Dat is het moment dat er richting en sturing worden gegeven. Waar moet de provincie aan bijdragen? Wat zijn de ambities? Welke doelen moeten er gehaald worden? Hoe vager dit geformuleerd is hoe minder sturing PS geven en hoe lastiger het is om vinger aan de pols te houden.

Op basis van onze onderzoeken zien we een aantal terugkerende elementen als het gaat om de doelstellingen in beleid.

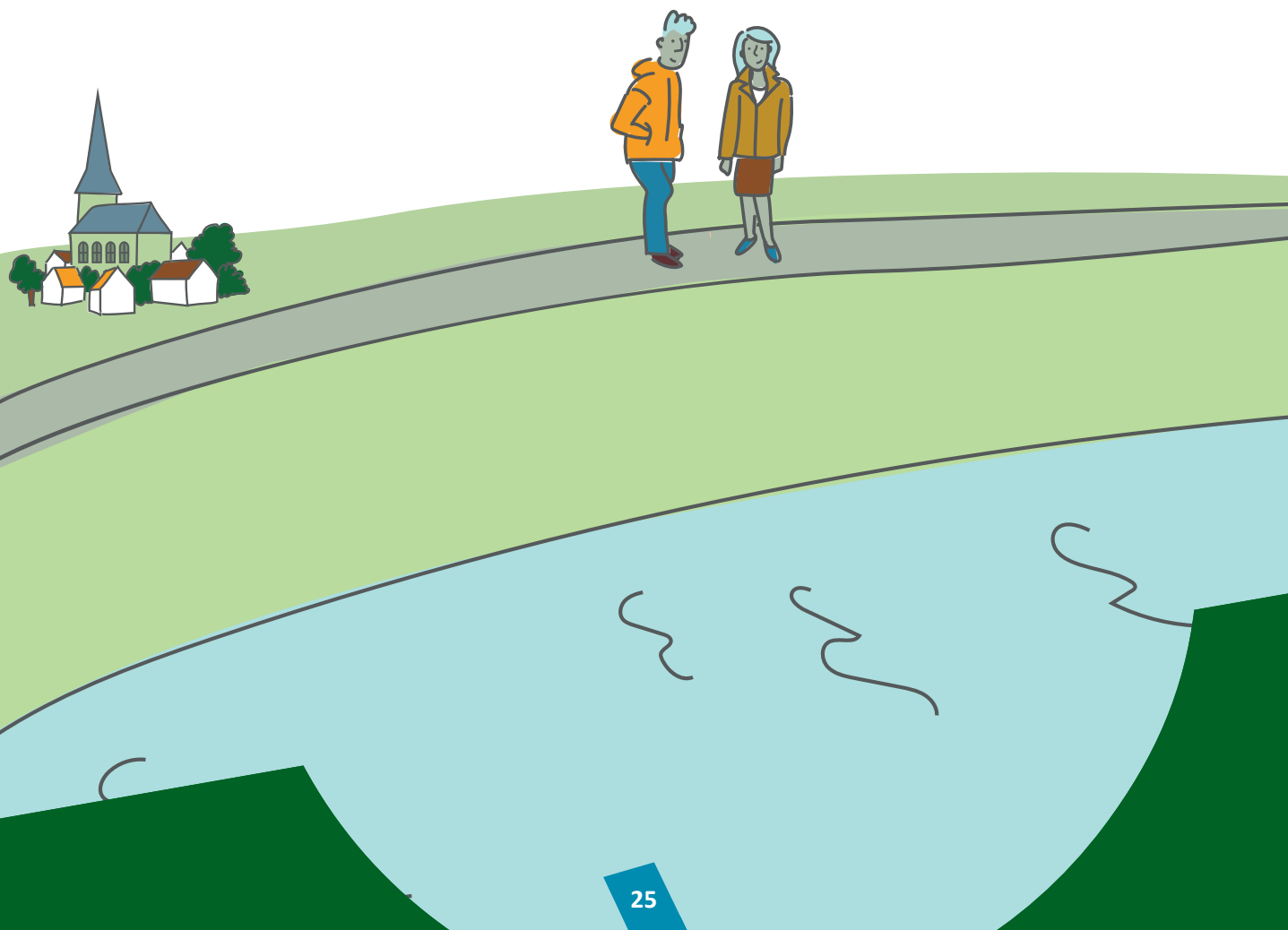


Tabel 2: Elementen van beleidsdoelen die terugkeren in Rekenkamer onderzoek

	Gelderland	Overijssel
Onduidelijk of ontbreken van doelen.	Cultureel ondernemerschap: voor instellingen was het onduidelijk wat de provincie er onder verstond.	Circulaire economie: wel doelen gesteld maar uitwerking ontbreekt waardoor onduidelijk is wat doel inhoudt.
	VTH: De veilige en gezonde leefomgeving is niet gespecificeerd.	Goederenvervoer over water: onduidelijk welke doelen zijn gerealiseerd omdat ze vooraf niet gesteld zijn.
Doelen ver in de tijd.	Energietransitie: streven is 100% hernieuwbare energie in 2050 maar voor de periode 2023 en 2050 zijn geen tussendoelen geformuleerd.	Energietransitie: streven is 100% hernieuwbare energie in 2050 maar voor de periode 2023, 2035 en 2050 zijn geen tussendoelen geformuleerd.
	Circulaire economie: reductie van 50% van het primaire grondstoffen verbruik voor 2030.	Circulaire economie: reductie van 50% van het primaire grondstoffen verbruik voor 2030 (m.u.v. wegen waar wel tussendoelen voor zijn).
Verantwoording sluit niet aan bij de gestelde doelen.	VTH: verantwoording in het jaarverslag sluit niet aan bij de gestelde beleidsdoelen.	Groot onderhoud wegen en kunstwerken: weergegeven waarden over de kwaliteit van wegen en kunstwerken in de jaarverslagen zijn minder robuust dan voorgespiegeld.
	Waterveiligheid en revolverende fondsen: een duidelijke link tussen provinciale doelen/ resultaten en informatievoorziening is er niet.	Revolverende fondsen: een duidelijke link tussen provinciale doelen/ resultaten en informatievoorziening is er niet.
Doelen veranderen regelmatig, inconsistent.	Cultureel ondernemerschap: begrip wordt niet specifiek, maar in algemene en wisselende termen omschreven.	
	Wonen: doelen, speerpunten en thema's veranderen regelmatig en de uitwerking laat te wensen over.	

Bron: diverse Rekenkameronderzoeken, zie www.Rekenkameroost.nl

Dat het formuleren van doelen niet eenvoudig is, realiseren we ons goed. Tegelijkertijd zien we bij menig onderzoek dat er meer mogelijk is (zie *tabel 2*). Uit beide provincies een voorbeeld. Over het goederenvervoer over water kregen PS Overijssel informatie over de afronding van het programma, de samenwerking met partners en lobbyactiviteiten. Het werd alleen niet duidelijk welke (maatschappelijke) doelen er gerealiseerd waren. Dit werd mede veroorzaakt door het ontbreken van een concreet en meetbaar doel en juist bij dit onderwerp was dat wel mogelijk: de gewenste toename ten opzichte van een bepaald jaar of ten opzichte van het vervoer over het spoor en de weg. Een voorbeeld uit Gelderland is het cultureel ondernemerschap. Door het niet specifiek maar in algemene en wisselende termen te omschrijven was het ook voor de culturele instellingen onvoldoende duidelijk wat de provincie verwachtte. Ook hier geldt dat het wel degelijk mogelijk is om duidelijker te zijn door bijvoorbeeld een 'sectorspecifieke norm voor eigen inkomsten' te formuleren en die op te nemen in de subsidievoorwaarden.



Provincies zijn niet helemaal vrij in hun verantwoordelijkheid. Ten eerste moet verantwoording plaatsvinden op het niveau van de 3 W-vragen:

- 1: Wat hebben we bereikt?
- 2: Wat is daarvoor gedaan?
- 3: Wat heeft het gekost?

Ten tweede moeten provincies zich vanaf de begroting 2018 minimaal verantwoorden over 18 beleidsindicatoren.



4 Informatievoorziening

PS zijn voor hun controlerende rol in belangrijke mate afhankelijk van de informatie van GS. Hier hebben zich de afgelopen jaren vele ontwikkelingen in voorgedaan. We lichten er in dit hoofdstuk een aantal uit.

4.1 Verantwoording op lager niveau dan autorisatieniveau

Kijkend naar het niveau waarop GS verantwoording afleggen dan valt op dat de informatie in het jaarverslag op een lager niveau ligt dan waarop de begroting wordt geautoriseerd. Zo wordt er in Overijssel verantwoording afgelegd op het niveau van de prestaties (zie *figuur 16*) en in Gelderland op 24 thema's (zie *figuur 17*). Provincies zijn overigens niet helemaal vrij in hun verantwoording. Ten eerste moet verantwoording plaatsvinden op het niveau van de 3 W-vragen:




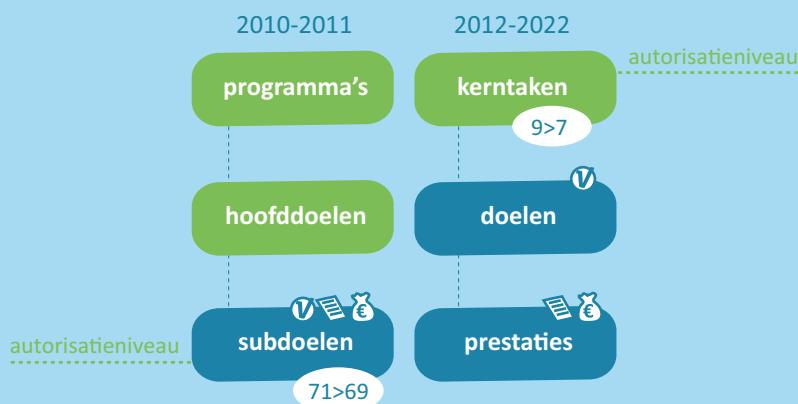

 Wat hebben we bereikt?  Wat is daarvoor gedaan?  Wat heeft het gekost?

Fig. 16: Beantwoording W-vragen

Overijssel 2022

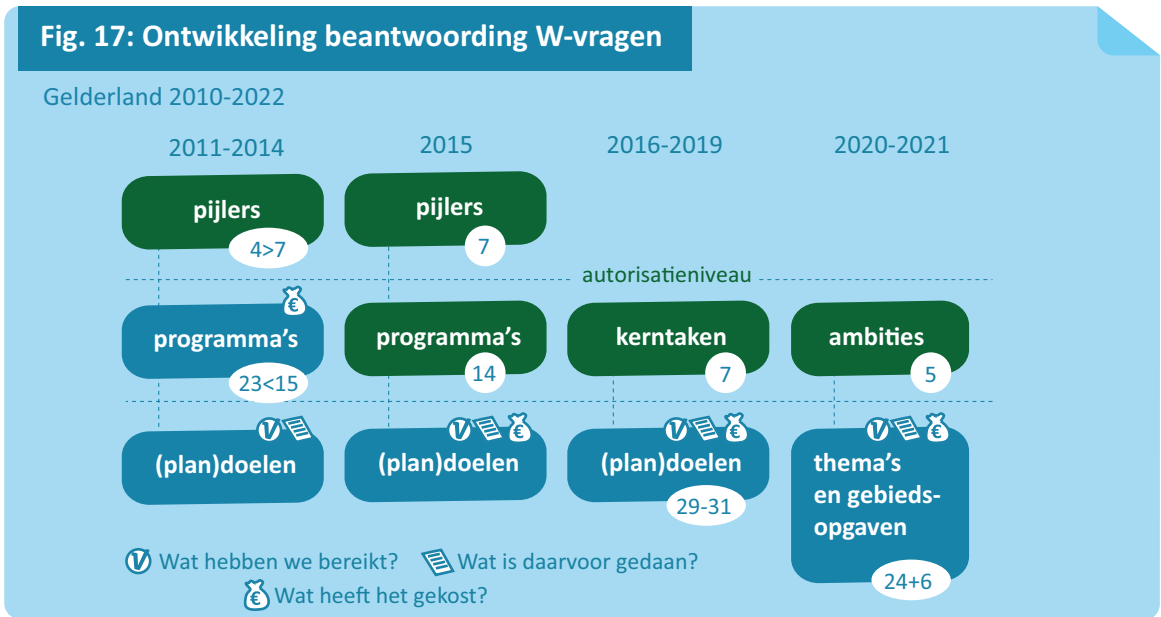


 Wat hebben we bereikt?

 Wat is daarvoor gedaan?

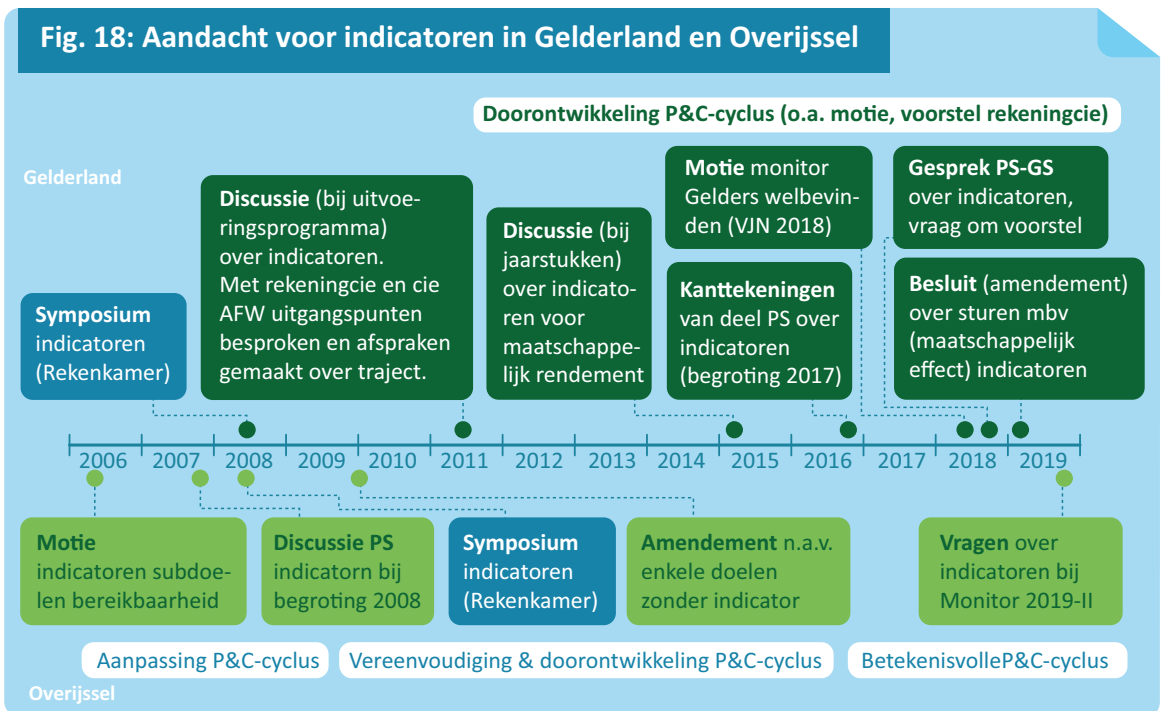
 Wat heeft het gekost?

Fig. 17: Ontwikkeling beantwoording W-vragen



Ten tweede moeten provincies zich vanaf de begroting 2018 minimaal verantwoorden over 18 beleidsindicatoren. Dat is bijzonder te noemen omdat de discussie over indicatoren de afgelopen vijftien jaar met regelmaat is gevoerd. Op landelijk niveau maar ook bij de provincies Gelderland en Overijssel. Om tot goede indicatoren te komen zijn er sessies georganiseerd en moties en amendementen ingediend (zie *figuur 18*). Betekent dit dat er de afgelopen jaren niets veranderd is? Nee, zeker niet.

Fig. 18: Aandacht voor indicatoren in Gelderland en Overijssel



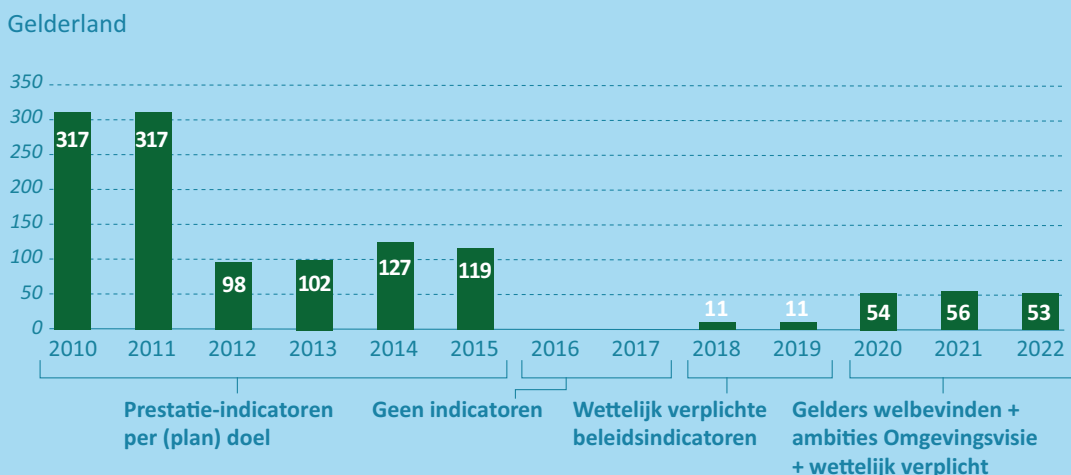
Continue aandacht voor indicatoren

Indicatoren zijn bedoeld om inzicht te verkrijgen en te sturen. Tegelijkertijd is het een lastig proces. In beide provincies speelt dit al lange tijd waarbij de zeggingskracht van indicatoren een belangrijk onderwerp van gesprek is. Waar men in 2006 een indicator op prestatie niveau (bijvoorbeeld gerealiseerde projecten) geschikt vond is dit verschoven naar indicatoren gericht op maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld klanttevredenheid weggebruiker en openbaar vervoer). Dit is goed terug te zien in de motivatie van de provincie Gelderland. Tot 2015 had men de voorkeur voor prestatie-indicatoren vanwege de gewenste stuurbaarheid. 'Vaak is het zo dat effecten pas op langere termijn optreden. In één begrotingsjaar kan dan nog geen effect vermeld worden. Het heeft dan ook geen zin om daarvoor in de begroting een indicator over op te nemen.' Als we kijken naar de huidige situatie dan zijn er de wettelijk verplichte indicatoren aangevuld met enkele 'eigen' indicatoren (zie *figuur 19*). De provincie geeft aan dat zij 'antwoord wil geven op de vraag hoe het gaat met Gelderland'. De provincie lijkt hiermee dus ambitieuzer geworden. Ook in Overijssel is de trend naar minder indicatoren maar, zoals de provincie aangeeft, veelzeggendere indicatoren ingezet. De provincie Overijssel werkt naast indicatoren met kengetallen (zie *figuur 20*). Het verschil tussen beide is dat bij een indicator een aannemelijk verband tussen de inspanning van de provincie en de ontwikkeling van de indicator is. De kengetallen zijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de provincie. Voor de kengetallen zijn er dan ook geen streefwaardes geformuleerd en voor indicatoren wel.

De discussie is daarmee niet afgelopen omdat:

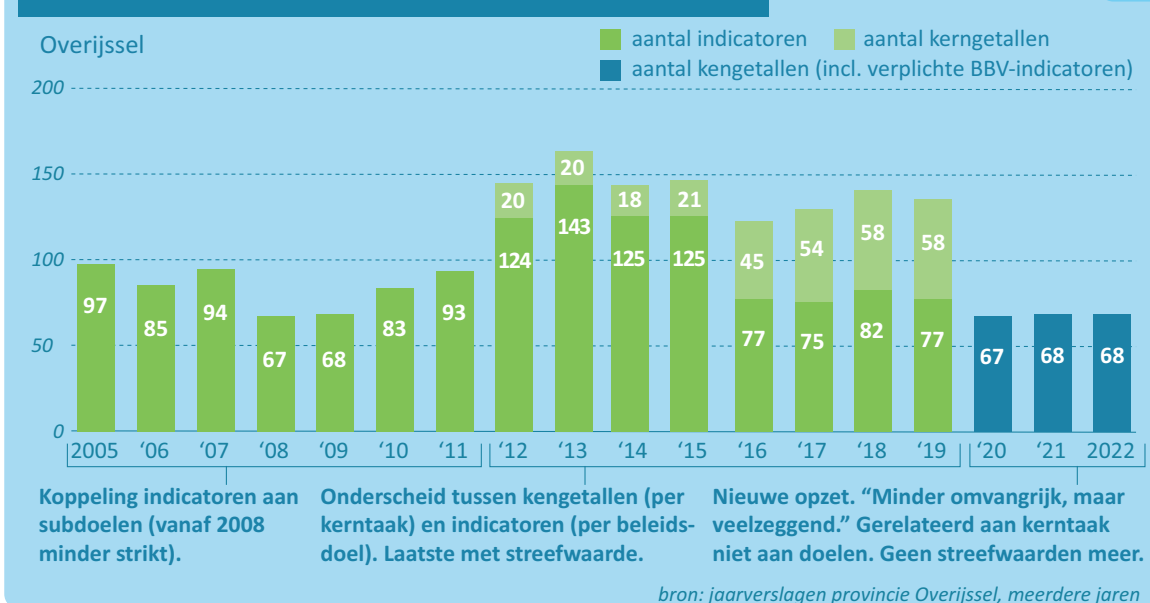
- indicatoren over maatschappelijke effecten moeilijker te monitoren zijn. Effecten hoeven niet meteen zichtbaar te zijn. Natuurherstelmaatregelen laten bijvoorbeeld pas op langere termijn een verbetering van de biodiversiteit zien;
- maatschappelijke effecten ook het gevolg zijn van andere ontwikkelingen. Hier is de werkgelegenheid een illustratief voorbeeld. De mondiale economische ontwikkelingen hebben een grotere invloed op de werkgelegenheid dan de inzet van de provincie.

Fig. 19: Aantal indicatoren en kengetallen jaarverslag



bron: jaarverslagen provincie Gelderland, meerdere jaren

Fig. 20: Aantal indicatoren en kerngetallen jaarverslag



Naast de aandacht voor indicatoren in het jaarverslag is het verbeteren van de Planning en Control (P&C) cyclus een proces dat bij overheden sowieso regelmatig terugkeert. Dat is logisch want op die manier houden ze aandacht voor ontwikkelingen, actuele thema's, accentverschillen en veranderende informatiebehoeften. Zo ook in Gelderland en Overijssel waar GS samen met PS op dit moment de P&C cyclus door ontwikkelen en betekenisvoller proberen te maken.

4.2 Onnodige beperkingen in controlerende rol?

Controlerende rol bij fondsen lastig

De middelen die met de begroting zijn vastgesteld kunnen op verschillende manieren worden ingezet. De meest bekende vorm zijn subsidies. De provincie probeert hiermee allerlei doelen te bereiken op het gebied van leefbaarheid, wonen, energietransitie. Subsidies die bedoeld zijn voor gemeenten, ondernemers of burgerinitiatieven. De populariteit van subsidies lijkt af te nemen gezien het volume: steeds minder geld wordt via subsidies weggezet (zie *figuur 21*). Daar staat tegenover dat het aantal subsidies wel toeneemt maar de uitgekeerde bedragen afnemen. In Gelderland was het een bewuste keuze van GS om -op verzoek van PS- ook kleine subsidies te verstrekken.

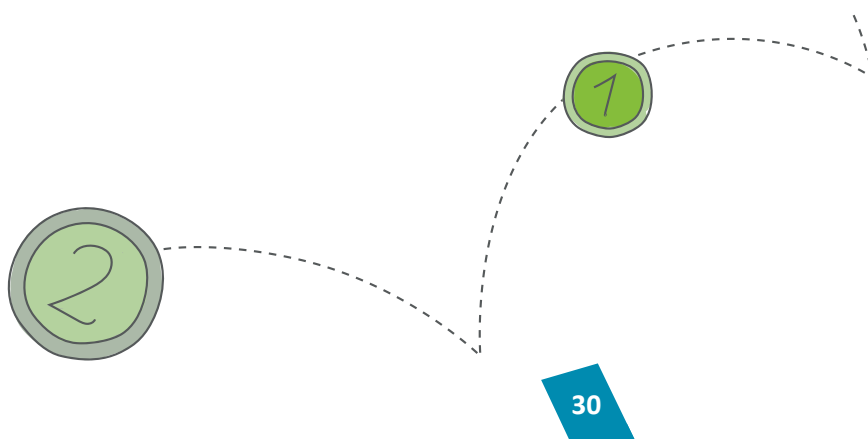
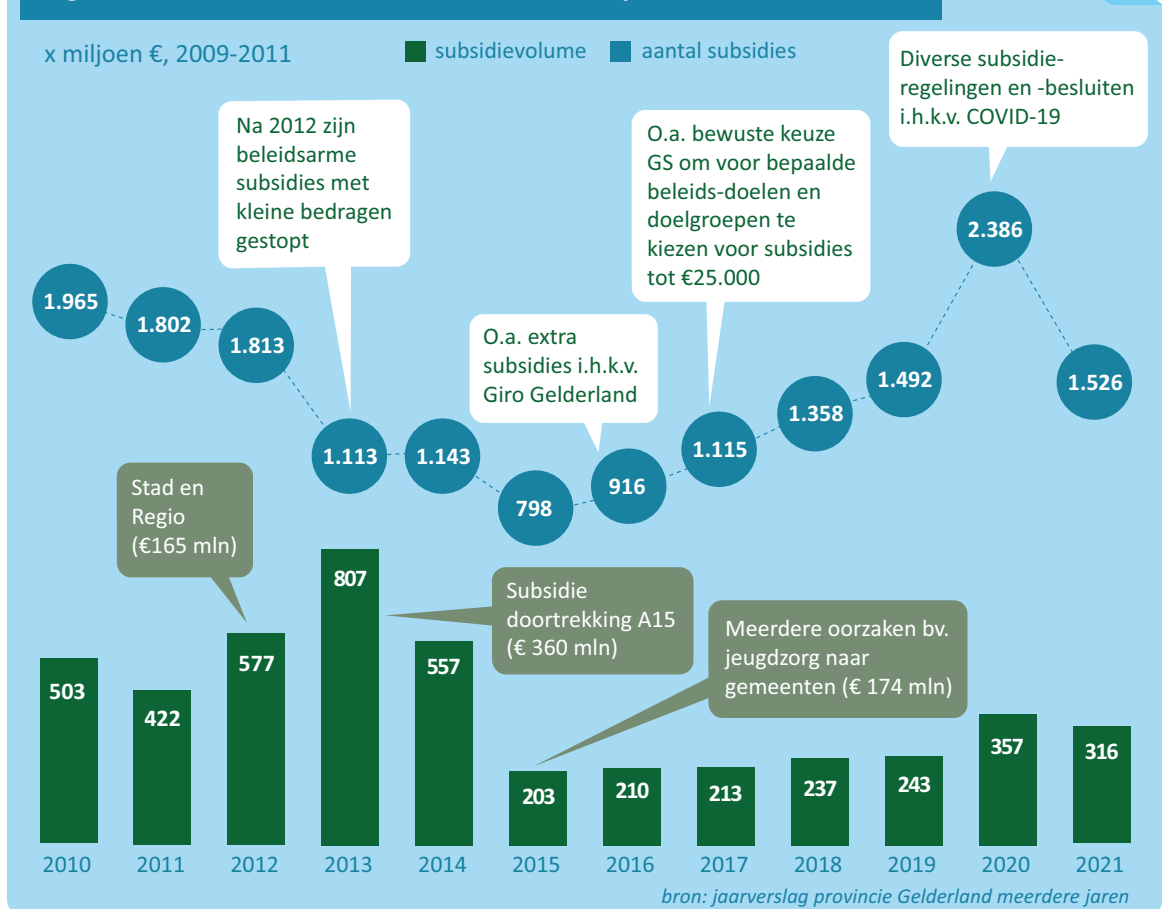


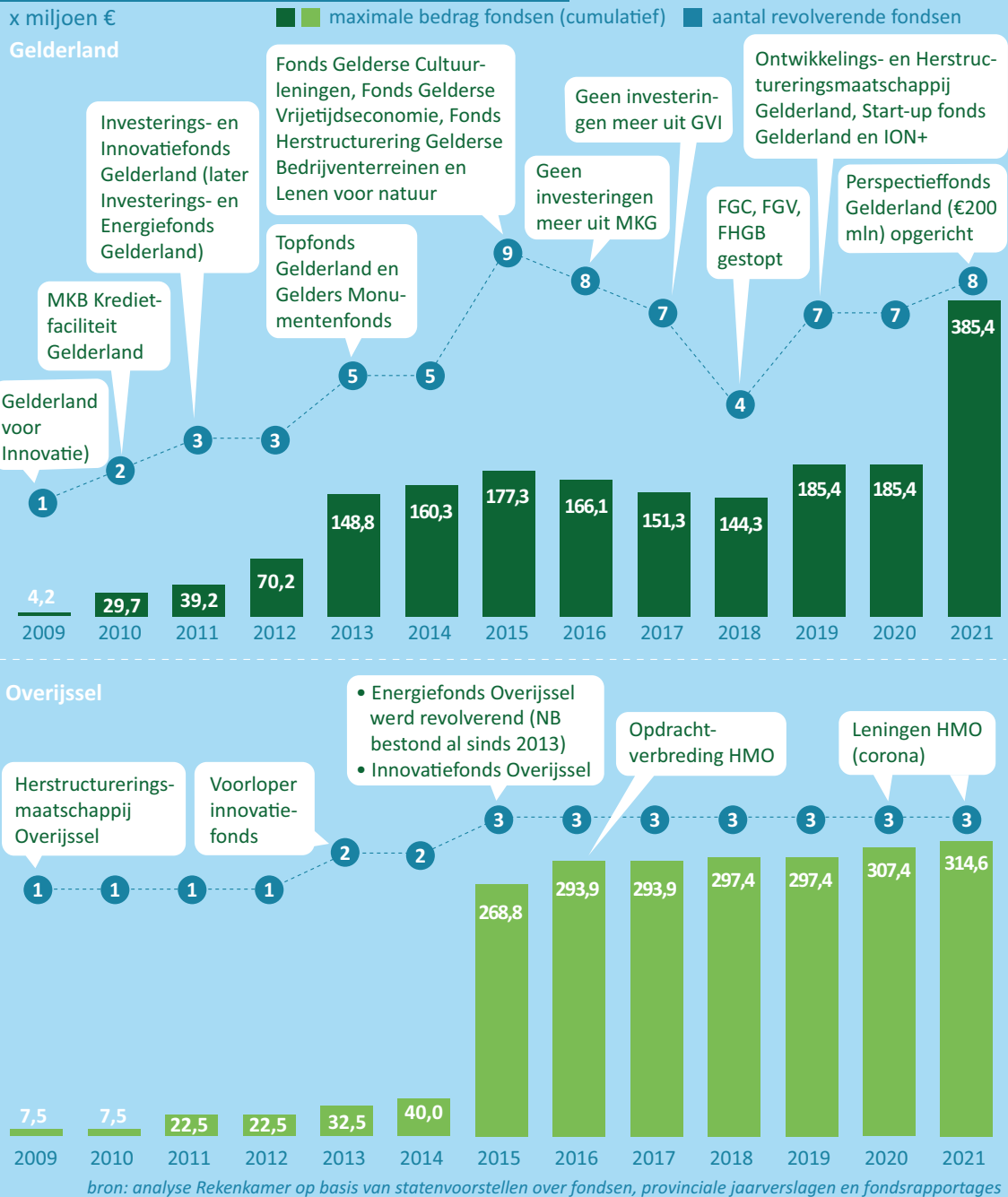
Fig. 21: Subsidievolume en aantal subsidies provincie Gelderland¹⁷



Een andere manier om middelen in te zetten, zijn revolverende fondsen. Een instrument dat populair is geworden vanuit de gedachte dat een euro op die manier vaker ingezet kan worden omdat het geld terug komt. Dit in tegenstelling tot subsidies. De snelle opmars van fondsen laat zien dat het enthousiasme bij overheden groot is. Zo ook in Gelderland en Overijssel (zie *figuur 22*). Beide provincies hebben de afgelopen tien jaar meerdere fondsen opgericht en hiervoor miljoenen beschikbaar gesteld. De rol van PS bij de oprichting van een fonds is groot: zij bepalen of een fonds er komt en binnen welke kaders. Hiermee is de rol van PS bij de oprichting van een fonds groter dan bij het instellen van een subsidieregeling. Die wordt namelijk door GS vastgesteld.

¹⁷Een overzicht van de subsidieomvang en aantal subsidies was voor Overijssel minder goed te maken voor een lange periode.

Fig. 22: Aantal fondsen en maximale omvang



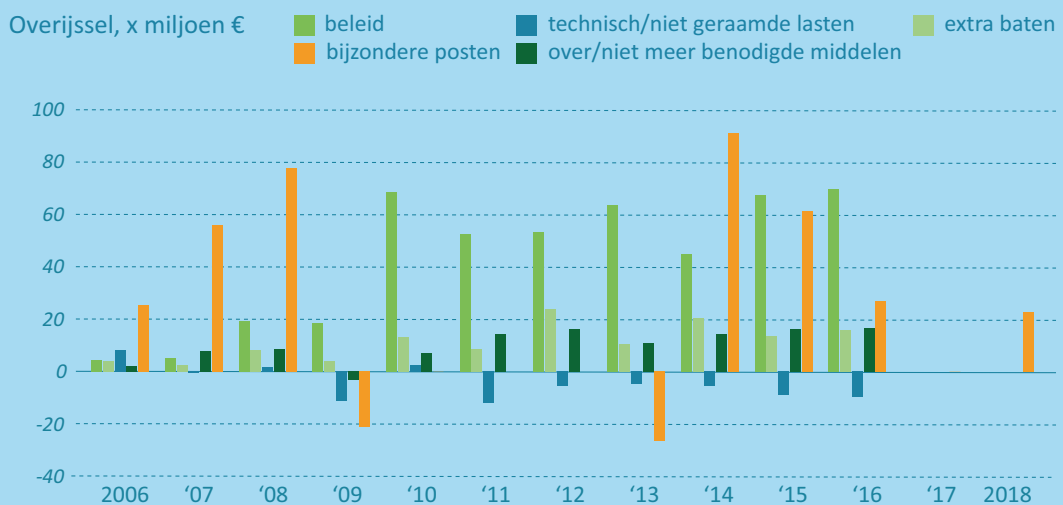
Nadat een fonds is opgericht is de invloed van PS gering. Nagenoeg alle fondsen zijn op afstand geplaatst om bijvoorbeeld (directe) politieke beïnvloeding te voorkomen of omdat externe partijen de markt beter kennen en kunnen bedienen. Het op afstand zetten van het fondsbeheer vraagt om extra aandacht voor de informatievoorziening. Het blijft immers publiek geld waar PS een controlerende rol bij hebben, hoe ver weg het ook staat.

En als het om deze rol gaat dan worden PS in Gelderland minder goed bediend. Het zijn de fondsbeheerders die zich verantwoorden aan GS en in het verlengde daarvan aan PS. Dit is een aparte informatiestroom die, zo constateerden wij in 2017, lang niet altijd aansluit bij de gestelde kaders waardoor de link met de provinciale doelen niet (eenvoudig) is te leggen. Statenleden moeten verschillende documenten naast elkaar leggen om te zien of doelen zijn gerealiseerd. GS Gelderland zijn van mening dat verantwoording over de fondsen niet past in het provinciale jaarverslag. Naast de extra inzet die het van PS vraagt voor haar controlerende rol brengt het ook een risico met zich mee. Geld dat voor een lange periode op afstand is geplaatst, kunnen PS makkelijker uit het oog verliezen en minder als provinciaal geld gaan zien. Een risico dat zich voordoet omdat fondsen veel langer lopen dan de vierjarige cyclus van onze democratie en de doorlooptijd van Statenleden. In Overijssel is de informatievoorziening over een aantal fondsen de afgelopen jaren verbeterd. Zo vermeldt de provincie vanaf het jaarverslag 2016 voor het energiefonds en innovatiefonds in ieder geval het maatschappelijk rendement (arbeidsplaatsen en/of terra joules), de verstrekte financieringen en het geïnvesteerd vermogen.

Beïnvloedbare deel onderbesteding niet meer bekend

Onderbesteding kan er op wijzen dat gelden niet zijn gebruikt en activiteiten niet of later worden uitgevoerd. Geld dat niet besteed is, had besteed kunnen worden aan andere activiteiten die volgens PS nuttig zijn. Om te kunnen sturen is inzicht in de aard en omvang dan ook van belang¹⁸. Waarom heeft de provincie geld over gehouden? Kan dit beleidsveld met minder geld toe? Was de onderbesteding te voorkomen geweest? Allemaal vragen die gesteld worden door PS waarbij het goed is te weten op welk deel van de onderbesteding de provincie invloed heeft.

Fig. 23: Analyse resultaat voor bestemming (onderbesteding)



bron: jaarverslagen provincie Overijssel, meerdere jaren

¹⁸Zie ook ons onderzoek naar onderbesteding (2008) en de follow-up daarvan (2012).

Het beïnvloedbare deel van de onderbesteding stond lange tijd in het jaarverslag van de provincie Overijssel en enkele jaren in het jaarverslag van de provincie Gelderland. Allereerst Overijssel. In de jaarrekeningen werd de onderbesteding geanalyseerd waarbij onderscheid werd gemaakt naar een aantal categorieën (zie *figuur 23*). Eén van de categorieën is 'beleid' (lichtgroene staaf) en daar kan de provincie invloed op uitoefenen door bijvoorbeeld realistischer te plannen. Uit *figuur 23* wordt duidelijk dat de onderbesteding door de jaren heen erg kan variëren en voor sommige jaren vooral in de categorie bijzondere posten (oranje staaf) zit. In 2007 en 2008 gaat het daarbij om dividend van Essent en in 2014 een (correctie van de) RVO.nl verplichtingen voor natuur met betrekking tot functieverandering van gronden.

Voor de provincie Gelderland waren in de jaarverslagen 2008, 2009, 2011 en 2012 gegevens over de beïnvloedbaarheid van de onderbesteding opgenomen. Dat is te weinig om een trend over een langere periode te kunnen laten zien maar net als in Overijssel was de fluctuatie in die jaren groot.

Het is overigens niet vreemd dat er jaarlijks sprake is van onderbesteding. Meer uitgeven dan begroot is namelijk een onrechtmatigheid en om die te voorkomen wordt door veel overheden gestuurd op enige onderbesteding. Een onderbesteding van 0% (precies zoveel uitgeven en ontvangen als begroot) klinkt misschien heel mooi, maar is niet reëel.

Zicht PS op vrije ruimte in reserves en voorzieningen beperkt?

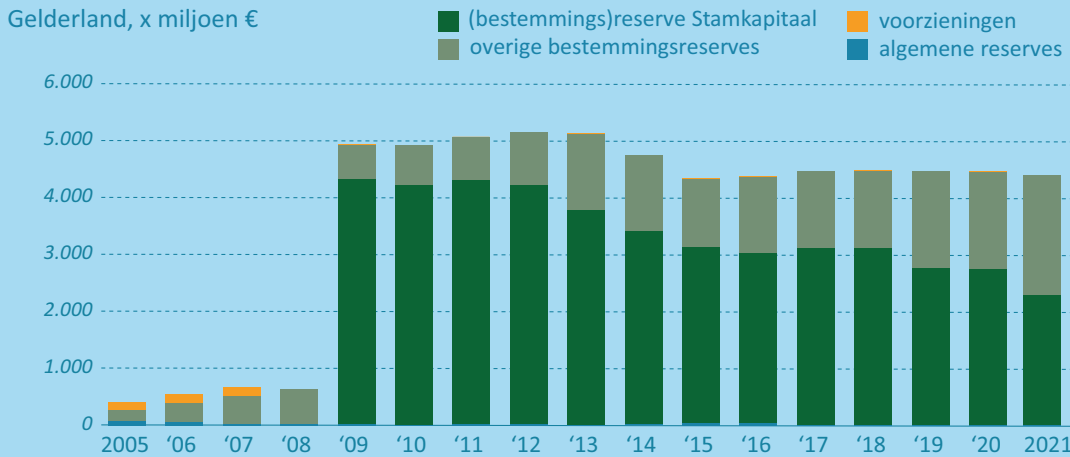
Zowel de provincie Gelderland als Overijssel hebben met de verkoop van hun energiemaatschappijen goede zaken gedaan. De reserves¹⁹ zijn hierdoor in 2009 flink gestegen maar daarmee vertellen we weinig nieuws (zie *figuren 24 en 25*). In 2009 en 2012 hebben we het onderwerp reserves en voorzieningen onderzocht. Voor wat betreft de informatievoorziening in Gelderland concludeerden we in 2009 dat deze 'nog niet volledig en juist' was. In 2012 was de informatievoorziening verbeterd maar informatie over toereikendheid dan wel een eventueel overschot in de reserves en voorzieningen ontbrak in de evaluatie bij de beleidsrekening. Voor de informatievoorziening in Overijssel zagen we in 2009 en 2012 verbeterpunten in de informatievoorziening die te maken had met een integrale afweging en het beter zichtbaar maken. Na die tijd hebben we het onderwerp niet meer apart onderzocht.

Reserves en voorzieningen zijn relevant voor PS omdat hiermee grote bedragen zijn gemoeid die nog niet zijn uitgegeven. Dat zij zich daar van bewust zijn blijkt wel uit de motie die in november 2019 in Gelderland is aangenomen. GS worden verzocht om bij de perspectiefnota met een startnotitie te komen voor een lange termijnvisie ten aanzien van reserves. In april 2020 lieten GS weten dat bij de ambitiereserve in de begroting 2020 al was aangegeven dat deze tegen het licht gehouden zou worden en er een voorstel naar PS zou komen hoe met deze gelden om te gaan. Met de perspectiefnota 2021 stellen GS voor om € 104,5 miljoen vrij te laten vallen uit de reserves. Bij het grootste deel daarvan (€ 56 miljoen) gaat het om middelen die kunnen vrijvallen doordat nu een beter inzicht is in wat (nog)

¹⁹ Reserves kunnen worden ingedeeld in bestemmingsreserve en algemene reserves en kunnen verschillende functies hebben, bijvoorbeeld sparen en egaliseren.

nodig is. Over die vrijval zijn door PS de nodige opmerkingen gemaakt en vraagt men zich af of de doorlichting niet vaker dan één keer in de vier jaar zou moeten plaats vinden.

Fig. 24: Omvang reserves en voorzieningen



bron: jaarverslagen provincie Gelderland, meerdere jaren

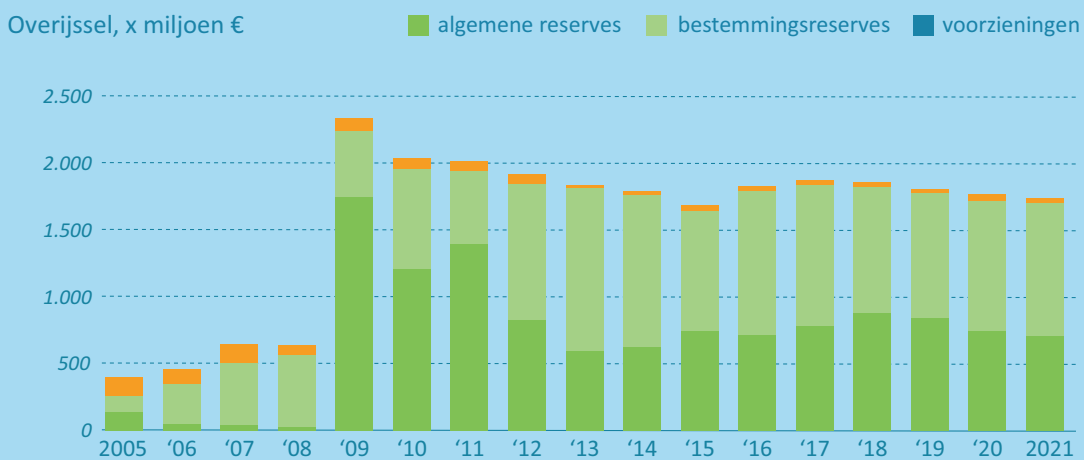
Bestemmings(reserve) Stamkapitaal bevat de opbrengst van de verkoop van het Nuon aandelenpakket in 2009.

In Overijssel hebben PS medio 2021 eveneens over reserves en voorzieningen gesproken. Dit naar aanleiding van een GS nota²⁰. PS geven, mede naar aanleiding van bespreekpunten van de auditcommissie, aan vaker bijgepraat te willen worden over reserves en voorzieningen, de achterliggende systematiek en de knoppen waar aan gedraaid kan worden. ‘Het verdient volgens de auditcommissie aanbeveling om gedurende een bestuursperiode een aantal momenten te organiseren (bijvoorbeeld eens per twee jaar) waarop aan PS op verdiepende wijze inzicht wordt gegeven in de ontwikkelingen en mutaties met betrekking tot reserves en voorzieningen en op de eventuele ‘vrije’ ruimte die binnen reserves aanwezig is. Deze momenten dienen te worden gepland buiten de momenten waarop reserves c.a. in de p&c-documenten aan de orde komen’.²¹

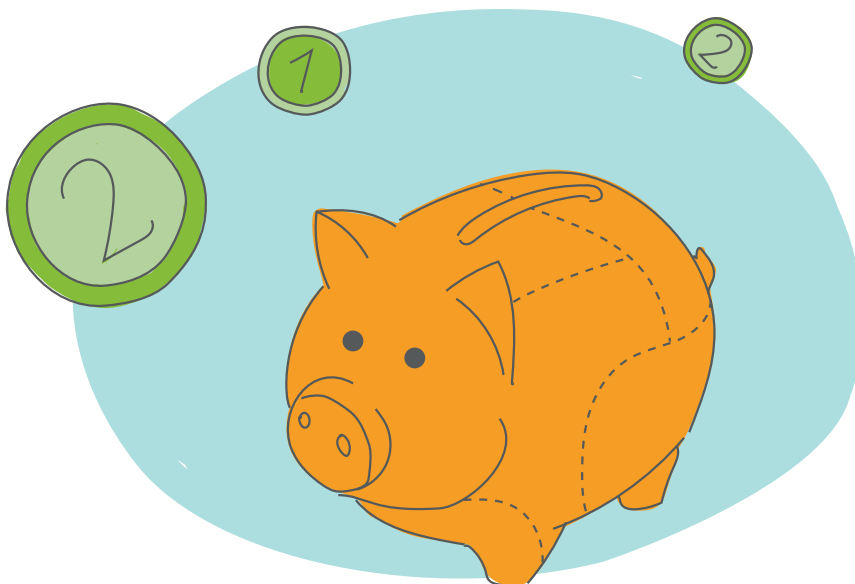
²⁰GS Overijssel (2021): De Nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen provincie Overijssel wordt conform artikel 10 van de Financiële verordening provincie Overijssel eens in de vier jaar aan PS aangeboden.

²¹Brief Auditcommissie (2021) naar aanleiding van de Nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen van de provincie Overijssel.

Fig. 25: Totale omvang reserves en voorzieningen



bron: jaarverslagen provincie Overijssel, meerdere jaren



De provincie staan voor maatschappelijke opgaven die aan belang winnen, bijvoorbeeld op het gebied van natuur, landbouw, energietransitie, stikstof en klimaat. Omdat de samenleving en de opgaven veranderen, verandert de rol van de provincie. Elk proces en elke opgave vraagt een andere werkwijze en een andere rol van de provincie.



5 Positie van de provincie

Veel opgaven kunnen alleen samen met anderen, zoals gemeenten, gerealiseerd worden. Dit doet wat met de rol van de provincie en de positie bij PS. Zij zijn immers niet de enige die kaders stellen.

5.1 Positie staat regelmatig ter discussie maar lijkt steviger te worden

In 2007 werd provincies verweten een opgeblazen bestuur te zijn dat - in de hoop kiezers te winnen - zich profileert met onnodig en onzinnig beleid. Maar ook het in 2014 afgeschoten idee voor superprovincies waar Gelderland en Overijssel in 1 landsdeel zouden opgaan, laat zien dat discussie nog niet was beslecht.

De provincies zijn hiermee aan de slag gegaan. Zo is in 2010 het profiel van de provincie neergezet aan de hand van zeven kerntaken die vandaag de dag nog zichtbaar zijn. In 2014 werd het Kompas 2020 vastgesteld als leidraad voor het handelen van de provincies en als uitnodiging tot samenwerking. Uit de coalitieakkoorden blijkt dat de provincies dit hebben opgepakt. De focus ligt op samen doen, samen met partijen buiten overheden. In 2019 wordt in de akkoorden een zoekproces geschetst naar nieuwe bestuursstijlen, vormen van samenwerking en nieuwe participatievormen. Omdat de samenleving en de opgaven veranderen, verandert de rol van de provincie. Elk proces en elke opgave vraagt een andere werkwijze en een andere rol van de provincie.

De provincies Gelderland en Overijssel zijn zich hier ook van bewust. Gelderland met bijvoorbeeld de gebiedsopgaven en Overijssel met de stadsbeweging. Uit ons onderzoek naar de adaptieve bestuursstijl blijkt dat PS zich realiseren dat hun rol anders is bij netwerksturing maar dat de praktijk nog lastig is.

Tot slot staat de provincie voor maatschappelijke opgaven die aan belang winnen. De provincies doen er toe op het gebied van natuur, landbouw, energietransitie, stikstof en klimaat. Mogelijk dat hierdoor de discussie over de positie van de provincie wat verstomd. Recent heeft de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur echter geconstateerd dat er zowel inhoudelijk als procesmatig tekortkomingen zijn om de grote verbouwing van Nederland aan te pakken. Zij doelen daarbij op o.m. duurzame energie, circulaire economie, duurzaam voedselsysteem, woningbouw. De RLI adviseert het Rijk om meer inhoudelijke sturing te geven en nationale doelen te vertalen naar provincies en daarnaast om meer regie te pakken. Daarnaast zet het RLI in op een versterking van het middenbestuur, dat wil zeggen de provincies en de regio's.

5.2 Regionalisering als bedreiging voor provincies en de rol van PS

Een trend die de discussie over de rol van de provincies op termijn mogelijk weer kan aanzwengelen is regionalisering. Op verschillende terreinen neemt het belang van de regio toe. Enkele voorbeelden:

- De decentralisatie van taken naar gemeenten maakt een samenwerking of regiovorming van diezelfde gemeenten nodig. Binnen de provincie maar mogelijk ook tussen provincies worden voor bepaalde taken subregio's gevormd. Dit is duidelijk te zien in de jeugdzorg.
- Economische opgaven concentreren zich op regionaal niveau. Een niveau dat zich doorgaans boven de gemeente, maar onder dat van de provincie bevindt terwijl het de provinciegrens kan overstijgen. De regiodeals maar ook het onderzoek naar de Kracht van Oost zijn hier een mooie illustratie van.
- De energietransitie houdt niet op bij de gemeentegrens waardoor gemeenten en provincies geformeerd zijn in 30 regio's om samen met andere partijen aan een Regionale Energiestrategie te werken.
- OV concessies en waterschappen die provinciegrenzen overschrijden of de veiligheidsregio's waarvan er meerdere binnen de provincie liggen.
- De RLI noemt provincies en regio's in één adem en geeft aan dat regio's een belangrijk schaalniveau voor een samenhangende aanpak van de ruimtelijke ontwikkeling zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft - vanuit haar verantwoordelijkheid voor de inrichting van het openbaar bestuur - onderzoek laten uitvoeren naar decentraal bestuur. Hieruit blijkt dat bij iedere nieuwe vorm van medebewind of andere vormen van uitvoering van rijksbeleid het de vraag is voor welke bestuursvorm wordt gekozen. Daarbij kunnen efficiencyoverwegingen spelen, kan het deskundigheidsmotief centraal staan of er kan gekozen worden voor territoriale decentralisatie onder aanwezigheid van direct gekozen bestuursorganen. In de praktijk loopt het uiteen en is er geen heldere lijn te ontdekken. Het advies is meer lijn daar in te brengen en omdat een wetswijziging lang duurt zijn er een aantal concrete aanbevelingen gedaan.²²

Uit het onderzoek blijkt dat de regionalisering van het decentraal bestuur enorm is toegenomen, zodanig dat 51% van de gemeentelijke budgetten aan regionale samenwerking vastzit. Het onderzoek stelt dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden via de voordeur bij gemeenten binnen komen, maar verlaten via de achterdeur door overheveling naar regionale niveaus, terwijl de financiële aansprakelijkheid bij de gemeente blijft. Bovendien hebben gemeenten en provincies last van deze regionalisering, omdat de inbreng van wensen een betrokkenheid is van velen waardoor de provinciale en lokale democratie beperkingen in sturing, controle en verantwoordelijkheid ervaren.

²²Elzinga (2019). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur*.

Bij de provincies Gelderland en Overijssel is het aantal gemeenschappelijke regelingen de laatste jaren eveneens toegenomen. Dit kwam met name door de oprichting van omgevingsdiensten in 2012. De provincie Overijssel nam daarvoor al jaren deel aan één gemeenschappelijke regeling: Regionaal bedrijventerrein Twente (RBT). Samen met Twentse gemeenten is het de bedoeling een grootschalig en duurzaam bedrijventerrein te realiseren. In 2012 kwam daar het Area Development Twente²³ bij. Samen met gemeenten wordt ingezet op een gebiedsontwikkeling ten behoeve van toekomst bestendige bestemmingen die een belangrijke bijdrage leveren aan de economie, ecologie, natuur, woningbouw en leefbaarheid van de regio. Inmiddels neemt de provincie deel aan vijf gemeenschappelijke regelingen.

De provincie Gelderland nam tot 2012 aan geen enkele gemeenschappelijke regeling met gemeenten deel. Daarna kwamen het projectbureau herstructurering tuinbouw Bommelerwaard en park Lingezege (2012) en de zeven omgevingsdiensten (2014). Het projectbureau richt zich op de herstructurering van de glastuinbouw en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard. Bij park Lingezege willen de deelnemers er voor zorgen dat het grondgebied tussen de Neder-Rijn en de Waal duurzame ruimte blijft voor natuur, recreatie, landbouw en waterberging.

De worsteling in sturing, controle en verantwoordelijkheid bij gemeenschappelijke regelingen zien we in beide staten ook terug. Dit doet zich echter niet alleen voor bij gemeenschappelijke regelingen. Meer dan ooit vragen de opgaven in provincies om een integrale aanpak samen met partners. Dat doet wat met de positie van PS en GS. Uiteraard stellen PS kaders vast waarbinnen GS en de partners aan de slag gaan, tegelijkertijd zullen PS GS ruimte moeten geven om samen met de partners te zoeken naar de - voor alle partners gezamenlijk - best mogelijke oplossing. De politieke invloed van PS is in deze situatie beperkt terwijl de provincie wel verantwoordelijkheid draagt voor de financiële aansprakelijkheid. Dat wringt. In de onderzoeken naar gebiedsopgaven in Gelderland²⁴ en de stadsbeweging in Overijssel²⁵ hebben we de gevolgen van deze rol voor de positie van PS onder de loep genomen en het ongemak gezien. Recent bleek dat ongemak ook bij de sturing op RO-thema's waarbij voorkantsamenwerking en planbegeleiding worden ingezet om er voor te zorgen dan plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen passen binnen de kaders van de provincie. Dat is maatwerk en vraagt soms ook om wat interpreteren en geven en nemen. Het voltrekt zich buiten het gezichtsveld van PS en dat roept ongemak op.

²³ *Area Development Twente was de naam bij oprichting. Inmiddels is dit gewijzigd in Technology base.*

²⁴ *Rekenkamer Oost-Nederland: Handvatten PS voor netwerksturing (2016) en Adaptieve bestuursstijl (2019).*

²⁵ *Rekenkamer Oost-Nederland: Adaptieve bestuursstijl (2019).*

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn:
de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen.
De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Deze bundel is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink MSc, mevrouw drs. K. IJssels en mevrouw drs S.W. Mathijssen RO.

Rekenkamer Oost-Nederland

Achter de Muren Zandpoort 6

7411 GE Deventer

Telefoon: 0570 - 66 58 00

info@rekenkameroost.nl

Twitter: @RekenkamerOost

Illustraties/infographics: Illustratiestudio Anne Luchies, Arnhem

Ontwerp & opmaak: LMcc, Lucienne Meijer, Leusden

Drukker: Ipskamp Printing, Enschede

Uitgave: juni 2022

www.rekenkameroost.nl

Rekenkamer Oost-Nederland

Achter de Muren Zandpoort 6

7411 GE Deventer

Telefoon: 0570 - 66 58 00

info@rekenkameroost.nl

www.rekenkameroost.nl



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND