

## **Richting geven aan beleid**

Vertaling coalitieakkoord Gelderland  
in programmabegroting 2008

Bevindingenrapport



**Richting geven aan beleid**  
Vertaling coalitieakkoord Gelderland  
in programmabegroting 2008

Bevindingenrapport

Rekenkamer Oost-Nederland,  
Deventer, augustus 2007



## Inhoudsopgave

|                  |                                                                                                 |           |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b>        | <b>Inleiding .....</b>                                                                          | <b>1</b>  |
| 1.1              | Aanleiding onderzoek: waarom en waarom nu? .....                                                | 1         |
| 1.2              | Afbakening onderzoek: wat? .....                                                                | 2         |
| <b>2.</b>        | <b>Beschrijving meerjarige cyclus van planning en control .....</b>                             | <b>3</b>  |
| 2.1              | Totstandkoming coalitieakkoord .....                                                            | 3         |
| 2.2              | Totstandkoming uitvoeringsagenda.....                                                           | 4         |
| 2.3              | Totstandkoming programmabegroting 2008.....                                                     | 5         |
| 2.4              | Ontwikkelingen in planning en controlcyclus 2007-2011 .....                                     | 6         |
| <b>3.</b>        | <b>Vertaling coalitieakkoord in programmabegroting: bevindingen</b>                             | <b>8</b>  |
| 3.1              | Criterion 'Plaatsbepaling' .....                                                                | 8         |
| 3.2              | Criterion 'Prioriteitstelling in beleid' .....                                                  | 9         |
| 3.3              | Criterion 'Bedrijfsvoering in beeld' .....                                                      | 10        |
| 3.4              | Criterion 'Consistente structuur' .....                                                         | 11        |
| 3.5              | Criterion 'Rolaanduiding provincie' .....                                                       | 12        |
| 3.6              | Criterion 'Toetsbaarheid' .....                                                                 | 13        |
| 3.7              | Criterion 'Randvoorwaarden beleidsrealisatie' .....                                             | 14        |
| 3.8              | Criterion 'Financiële vertaling' .....                                                          | 15        |
| 3.9              | Criterion 'Inzicht in inkomsten' .....                                                          | 17        |
| 3.10             | Criterion 'Inzicht in reserves en voorzieningen' .....                                          | 18        |
| <b>Bijlage 1</b> | <b>Geraadpleegde bronnen .....</b>                                                              | <b>19</b> |
| <b>Bijlage 2</b> | <b>Gehanteerde onderzoeksmethoden .....</b>                                                     | <b>20</b> |
| <b>Bijlage 3</b> | <b>Toelichting toetsingscriteria .....</b>                                                      | <b>21</b> |
| <b>Bijlage 4</b> | <b>Aansluiting structuur coalitieakkoord / uitvoeringsagenda / programmabegroting 2008.....</b> | <b>25</b> |

# 1. Inleiding

*In dit inleidend 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 Gelders coalitieakkoord 2007-2011 "Gelderland maakt het verschil" verschenen. Het coalitieakkoord is het vanuit de coalitiefracties geaccordeerde koersdocument voor de nieuwe statenperiode. Het vormt in die hoedanigheid een natuurlijk startpunt voor de meerjarige planning en controlcyclus; in uitvoeringsprogramma's en programmabegrotingen mogen vertalingen worden verwacht van de in het coalitieakkoord 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 juli en augustus 2007 een kortlopend onderzoek verricht naar de mate waarin de programmabegroting 2008 van Gelderland een gedegen en op het niveau van Provinciale Staten stuurbare uitwerking geeft van het coalitieakkoord.

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

## 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 Gelderland 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. Na drie openbare sessies met de voorzitters van alle fracties, was er sprake van een voorkeur voor een coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie. Deze drie fracties hebben vervolgens het coalitieakkoord opgesteld. Hierbij zijn zij inhoudelijk en procesmatig ondersteund vanuit de ambtelijke organisatie.

Uiteindelijk hebben de verkiezingsprogramma's van de drie coalitiefracties voor een groot deel de inhoud van het coalitieakkoord bepaald. De vier pijlers die in het coalitieakkoord worden genoemd<sup>1</sup> zijn terug te voeren op de 'rode lijnen' uit de diverse verkiezingsprogramma's.

Daarnaast is de notitie "relevante ontwikkelingen 2007-2011"<sup>2</sup> een belangrijke bron geweest in de totstandkoming van het coalitieakkoord. Op basis van de notitie "relevante ontwikkelingen 2007-2011" was de financiële ruimte voor nieuw beleid in de nieuwe statenperiode bekend. De exacte verdeling van de financiële ruimte over verschillende beleidswensen is vervolgens bepaald in onderhandeling tussen de drie coalitiefracties.

---

<sup>1</sup> Deze pijlers zijn I) Daadkrachtig partnerschap; II) Sociale samenhang; III) Duurzame leefomgeving en; IV) Verbinden door mobiliteit.

<sup>2</sup> De notitie "relevante ontwikkelingen 2007-2011" is een ambtelijk overdrachtsdocument dat voorafgaand aan de verkiezingen en met het oog op de coalitieonderhandelingen voor de nieuwe Statenperiode was opgesteld. Dit document is kort na de verkiezingen aan alle fracties ter beschikking gesteld.



## 2.2 Totstandkoming uitvoeringsagenda

Het Gelders Coalitieakkoord 2007-2011 is een coalitieakkoord op hoofdlijnen; het schetst vooral de gewenste beleidsmatige richting voor de komende jaren. Het coalitieakkoord kondigde een uitvoeringsagenda aan, waarin deze 'beleidsmatige richting' nader zou worden uitgewerkt.

Het nieuwe college van Gedeputeerde Staten is vervolgens met de uitvoeringsagenda aan de slag gegaan. Uiteindelijk is gekozen voor een document waarin per beleidsterrein de letterlijke teksten uit het coalitieakkoord zijn herhaald en vervolgens zijn voorzien van een nadere uitwerking.

Voor Gedeputeerde Staten vormt de uitvoeringsagenda in samenhang met het coalitieakkoord de belangrijkste leidraad voor de uitvoering van beleid in de periode 2007-2011.

Met de uitvoeringsagenda hebben Gedeputeerde Staten nadrukkelijk niet beoogd om de beleidsopgaven voor de komende jaren 'dicht te timmeren', zo stelt de inleiding van de uitvoeringsagenda. Voor nadere uitwerkingen van de beleidsopgaven uit het coalitieakkoord in meetbare termen verwijzen Gedeputeerde Staten naar toekomstige (programma)begrotingen.

"Wij hebben ervoor gekozen om een Uitvoeringsagenda op te stellen, waarin niet alles is dichtgetimmerd. Wij hechten er aan om ruimte te bieden voor het overleg met onze partners en partijen die mede moeten gaan uitvoeren. Een statisch en gedetailleerd eindplaatje van waar we over vier jaar staan bestaat naar ons oordeel niet. Ons college heeft dan ook geen geforceerde poging gedaan om over de hele linie van het coalitieakkoord te komen met concrete en meetbare resultaten. Wij zullen dat vanzelfsprekend wel werkende weg doen bij begroting en separate voorstellen die wij ter besluitvorming aan uw Staten zullen voorleggen. Bij de rekening zullen wij transparant verantwoording afleggen over de bereikte resultaten en het maatschappelijke rendement van onze inspanningen."

*Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011, pagina 1*

Provinciale Staten hebben de uitvoeringsagenda op 27 juni 2007 ter kennisgeving aangenomen. Een parallel meegestuurde begrotingswijziging is door Provinciale Staten vastgesteld en heeft betrekking op het beschikbaar stellen van een eerste tranche budgetten voor 2007.

### 2.3 *Totstandkoming programmabegroting 2008*

Het coalitieakkoord in samenhang met de uitvoeringsagenda van Gedeputeerde Staten vormden het kader waarbinnen de programmabegroting 2008 is opgesteld.

De teksten over de verschillende programma's uit de programmabegroting zijn in eerste instantie door de betreffende diensten in afstemming met de verantwoordelijk portefeuillehouder uit het college van Gedeputeerde Staten opgesteld. De centrale concernstaf heeft vervolgens deze teksten geredigeerd. Daarbij heeft de concernstaf in het bijzonder gelet op de aansluiting van deze teksten met de inhoud van het coalitieakkoord en het uitvoeringsprogramma van Gedeputeerde Staten.

In de programmabegroting 2008 zijn de financiële gevolgen van enerzijds het lopend beleid en anderzijds de speerpunten uit het coalitieakkoord separaat weergegeven.

De financiële gevolgen van de uitvoering van het coalitieakkoord zijn niet per jaarschijf weergegeven. Voor sommige speerpunten was er nog geen gedegen inzicht in de financiële gevolgen per jaarschijf ten tijde van het opstellen van de begroting. Er is vervolgens voor gekozen om geen 'schijnzeker' inzicht in de financiële gevolgen per jaarschijf op te stellen.

## 2.4 Ontwikkelingen in planning en controlcyclus 2007-2011

Het Gelders Coalitieakkoord 2007-2011 en de daarvan afgeleide Uitvoeringsagenda van Gedeputeerde Staten vormen samen het startpunt voor de meerjarige cyclus van planning en control op het niveau van Provinciale Staten.

Concrete uitwerkingen per jaarschijf leggen Gedeputeerde Staten vervolgens neer in de jaarlijkse begroting. Daarnaast leggen Gedeputeerde Staten jaarlijks verantwoording af over de uitvoering van het coalitieakkoord in de jaarstukken. Uit interviews blijkt dat geen afzonderlijke evaluatie op de uitvoeringsagenda (in aanvullingen op de jaarlijkse ‘terugblikken’ in de jaarstukken) zal verschijnen.

Ten aanzien van de opzet van de jaarlijkse planning en controlcyclus zijn in deze statenperiode veranderingen ingezet ten opzichte van de voorgaande periode. Het coalitieakkoord kondigde deze veranderingen reeds aan.

“We willen een stroomlijning en reductie bewerkstelligen in de verantwoordingsdocumenten in het kader van de budgetcyclus. Doelstelling daarbij is het inzicht en overzicht voor Provinciale Staten te verbeteren en de herkenbaarheid voor de inwoners van Gelderland te vergroten. Tevens draagt het bij aan een efficiënte inzet van het ambtelijk apparaat en kan daardoor meer geïnvesteerd worden in de kwaliteitsverbetering van de reguliere verantwoordingsdocumenten (rekening en begroting).”

*Gelders Coalitieakkoord 2007-2011, pagina 33*

De essentie van de in het coalitieakkoord aangekondigde veranderingen is hieronder toegelicht.

### *Oude opzet jaarlijkse planning en controlcyclus*

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

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

### *Nieuwe opzet jaarlijkse planning en controlcyclus*

Provinciale Staten hebben intussen impliciet het voorstel van Gedeputeerde Staten voor een nieuwe opzet van de jaarlijkse planning en controlcyclus overgenomen; bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2007 gaf het daarin opgenomen voorstel voor de nieuwe opzet Provinciale Staten geen aanleiding voor het maken van opmerkingen.

In de nieuwe opzet is de *bestuursrapportage* komen te vervallen. In plaats daarvan zal de beleidsbegroting worden uitgebreid met een weergave van de actuele stand van zaken. Ook zullen separate voortgangsrapportages richting de Staten (commissies) op deelterreinen zoveel mogelijk geïncorporeerd worden in de jaarlijkse begroting en jaarstukken.

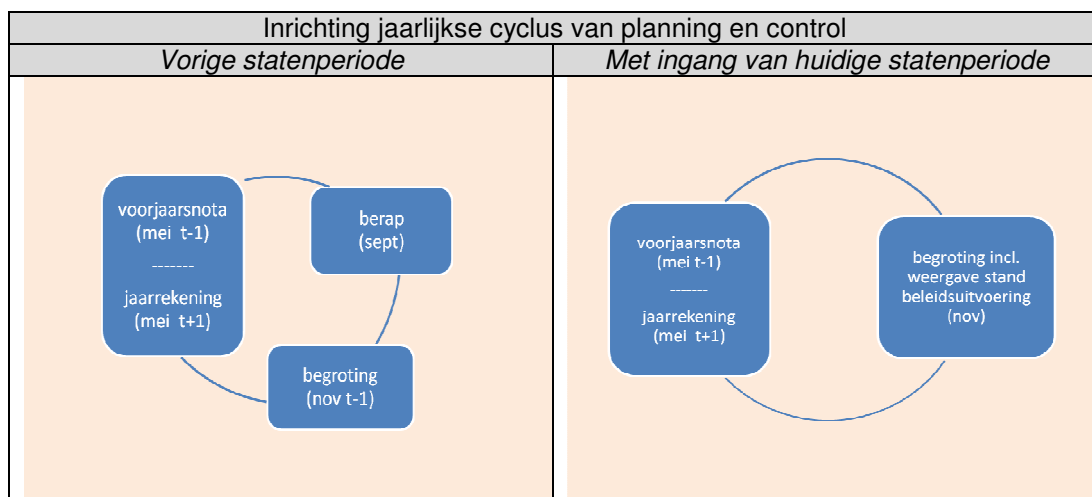
Naast de jaarlijkse programmabegroting en jaarstukken zullen Provinciale Staten een voorjaarsnota blijven ontvangen. Er zullen echter geen algemene beschouwingen meer worden gevoerd op basis van deze voorjaarsnota, maar juist op basis van de begroting.

#### *Voorstel Gedeputeerde Staten over andere wijze van algemene beschouwingen*

“In onze visie ten aanzien van de samenhang tussen Coalitieakkoord, uitvoeringsagenda en budgetcyclus past voorts om de discussie over deze onderwerpen te stroomlijnen. In de vorige bestuursperiode werd een aantal malen per jaar in beschouwende zin gesproken over de voorjaarsnota en de begroting. Ons college staat een aanpak en proces voor ogen dat uitgaat van een bundeling, waarbij slechts éénmaal per jaar, te weten in het najaar in het kader van de behandeling van de begroting, er algemene beschouwingen plaatsvinden en aansluitend het debat over het te voeren beleid. Een dergelijke inrichting van het proces draagt naar onze mening bij aan transparantie en herkenbaarheid. Graag willen wij hierover in overleg treden met de Procedurecommissie.”

*Voorstel van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 17 april betreffende “Uitwerking Gelders Coalitieakkoord 2007-2011” (PS2007-274)*

In het onderstaande schema zijn de oude en nieuwe opzet van de jaarlijkse planning en controlcyclus in beeld gebracht.



*Figuur: Oude en nieuwe opzet jaarlijkse planning en controlcyclus provincie Gelderland*

### 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 verschillende documenten geven Gedeputeerde Staten richting Provinciale Staten aan hoe het coalitieakkoord is vertaald in sturingsdocumenten die Provinciale Staten hebben ontvangen; zowel in de uitvoeringsagenda (PS2007-333) als in het voorstel aan Provinciale Staten bij de beleidsbegroting 2008 wordt de verhouding tussen het coalitieakkoord, de uitvoeringsagenda en de programmabegroting kort en bondig toegelicht.

Aanvullend hebben Gedeputeerde Staten per brief aan Provinciale Staten een toelichting gegeven op de beoogde uitwerking van het Gelders coalitieakkoord 2007-2011. In deze brief verwoorden Gedeputeerde Staten hoe het coalitieakkoord doorwerkt in de meerjarig cyclus van planning & control op het niveau van Provinciale Staten (zie onderstaand kader). Hiermee is Provinciale Staten inzicht geboden in de wijze waarop zij de uitvoering van het coalitieakkoord kunnen volgen.

#### *Beschrijving doorwerking coalitieakkoord in meerjarige cyclus van planning & control*

“Op 11 april jl. heeft het debat plaatsgevonden over het Coalitieakkoord. Mede naar aanleiding van hetgeen in dat debat is gewisseld, hebben wij besloten dat het Coalitieakkoord een uitwerking zal krijgen in de vorm van een uitvoeringsagenda van ons college. De op te stellen uitvoeringsagenda zal aan uw Staten worden aangeboden ter behandeling in de PS-vergadering van 27 juni a.s. Qua inhoud zal de uitvoeringsagenda zich uitsluitend richten op onderwerpen die vermeld staan in het Coalitieakkoord. Voor zover dat al niet is gebeurd in het Coalitieakkoord, zal in de uitvoeringsagenda een verdiepingsslag plaatsvinden van de doelen die wij wensen te bereiken in deze bestuursperiode. De te bereiken doelen zullen zo veel als mogelijk in concrete (afrekenbare) termen worden weergegeven.

De rapportage over de voortgang in de uitvoering zal <...> tweemaal per jaar plaatsvinden. Eenmaal bij de begroting en eenmaal bij de jaarrekening.”

*Brief GS aan PS betreffende Uitwerking Gelders Coalitieakkoord 2007-2011  
d.d. 17 april 2007 (PS 2007-274)*

### 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.*

In de programmabegroting 2008 zijn duidelijk herkenbare speerpunten van beleid opgenomen die één op één aansluiten bij de beleidsopgaven uit het coalitieakkoord. Ter illustratie geven we hieronder de speerpunten binnen het programma Cultuur en cultuurhistorie weer.

#### *Herkenbare speerpunten van beleid: programma Cultuur en cultuurhistorie*

In de programmabegroting worden per programma dezelfde speerpunten genoemd die ook in het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda zijn opgenomen.

Voor het programma Cultuur en cultuurhistorie betreft het de volgende vijf speerpunten:

- Verbindingen
- Gebiedsgericht cultuurbeleid
- Culturele infrastructuur
- Functieverandering monumentale gebouwen
- Versterking mobiel erfgoed

De programmabegroting motiveert echter voor de opgenomen speerpunten niet waarom juist deze als speerpunt van beleid voor de komende jaren zijn opgenomen.

Zo wordt bijvoorbeeld bij het speerpunt 'Aanpak grootste knelpunten op het gebied van bodemsanering' (pijler III Duurzame leefomgeving / programma 4 Klimaat en milieu) geen indicatie gegeven van de globale aard en omvang van deze 'knelpunten'. Evenmin motiveert de begroting bij het speerpunt 'Bedrijventerreinen' (pijler IV Verbinden door mobiliteit / programma 9 Openbaar vervoer) waarom bereikbaarheid via openbaar vervoer bij bedrijventerreinen een provinciale prioriteit is voor de komende jaren.

Een beperkt deel van de speerpunten van beleid is eerder in de uitvoeringsagenda of in het coalitieakkoord wel gemotiveerd. Voorbeelden hiervan zijn hieronder weergegeven.

#### *Voorbeelden van motivatie speerpunten van beleid*

*Centra voor Jeugd en Gezin (programma 3 Jeugd en gezin)*

*"Zo'n 20% van de gezinnen heeft tijdens het opgroeien van de kinderen extra ondersteuning nodig in een of andere vorm. (...)"*

*Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011, pagina 18*

*Wildschaderegeling (programma 8 Natuur, landbouw en water)*

*"Omdat wij het leefgebied van het edelhert willen uitbreiden (...) en ook bij agrariërs draagvlak willen creëren (...) moet er een schaderegeling komen. (...)"*

*Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011, pagina 35*

### 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 en de uitvoeringsagenda als nadere uitwerking van het coalitieakkoord benoemen een aantal ambities voor de provinciale organisatie en bedrijfsvoering, zoals de voortzetting van een organisatieveranderingstraject, een stroomlijning van de planning en controlcyclus en risicobewuste participatie in grote projecten.

De meeste van deze ambities, maar niet alle, zijn op herkenbare wijze in de programmabegroting opgenomen.

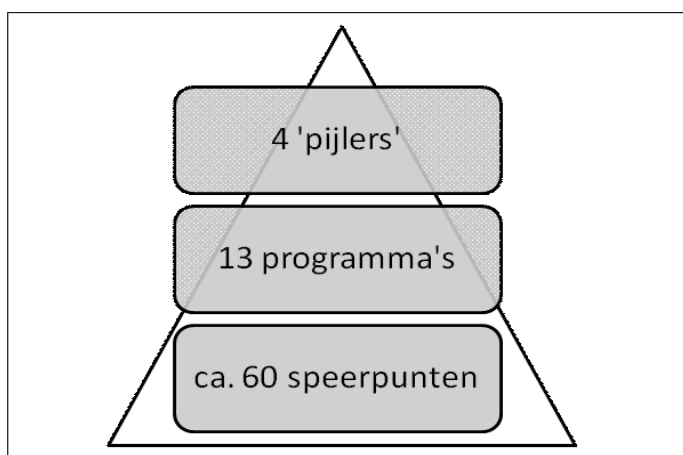
De programmabegroting beargumenteert niet de nut en noodzaak van de in het coalitieakkoord geformuleerde ambities. In de meeste gevallen is echter wel eerder in de uitvoeringsagenda of – nog eerder – in het coalitieakkoord het belang van deze opgaven voor de provinciale bedrijfsvoering aangegeven.

### 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.*

Het Gelders coalitieakkoord 2007-2011, de Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011 en de beleidsbegroting 2008 beschrijven het geprogrammeerd beleid in een dezelfde tekststructuur. Deze komt in de kern neer op de volgende driedeling.



*Figuur: Tekststructuur planning en controldocumenten statenperiode 2007-2011*

Doordat de diverse planning en controldocumenten die Provinciale Staten ontvangen een onderling consistente indeling kennen, is het voor Provinciale Staten relatief eenvoudig om specifieke beleidsvoornemens 'van document tot document' te volgen. Dit versterkt de mogelijkheden van Provinciale Staten om invulling te geven aan hun controlerende taak. Bijlage 4 bij deze rapportage geeft een overzicht van hoe de structuren van coalitieakkoord, uitvoeringsagenda en programmabegroting op elkaar aansluiten.

Uit interviews blijkt dat ook in toekomstige programmabegrotingen en jaarrekeningen dezelfde indeling in pijlers, programma's en speerpunten van beleid zal worden gehanteerd.

De programmabegroting 2008 zet de speerpunten zoals geformuleerd in het coalitieakkoord en de uitvoeringsagenda eerst om in een stramien van de drie W-vragen:

- Wat willen wij bereiken?
- Wat gaan wij daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?



### 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).*

De programmabegroting maakt voor het overgrote deel van de geformuleerde speerpunten niet expliciet *op welke specifieke grond* de provincie een rol vervult in de uitvoering van beleid; daardoor is soms in eerste instantie niet duidelijk of de provincie beleid voert op grond van een wettelijke taak (en welke wettelijke taak) of autonoom beleid voert. Bij sommige beleidsterreinen (bijvoorbeeld EHS of jeugdzorg) lijkt het voor de hand liggend te veronderstellen dat de wettelijke grondslag voor provinciaal beleid nagenoeg bekend is. Toch zou een korte inventarisatie van wettelijke of beleidsmatige kaders per speerpunt van beleid meer inzicht bieden in de rolvervulling van de provincie.

De *specifieke rolaanduiding* van de provincie is in eerste instantie vaak wellig geformuleerd. Bij relatief veel speerpunten spelen ook gemeenten of waterschappen een rol in de beleidsuitvoering en is de beoogde provinciale rolvervulling geformuleerd in termen van het "helpen van", "ondersteunen van", "stimuleren van" of "in partnerschap samenwerken met". Toch krijgen deze (in eerste instantie) wollige formuleringen vaak een concrete uitwerking; per speerpunt beschrijft de programmabegroting vervolgens concrete activiteiten die de provincie de komende tijd initieert. Deze beschrijving van activiteiten concretiseert welke rol de provincie in de beleidsuitvoering pakt. Ter illustratie volgen hieronder enkele voorbeelden.

#### *Uitwerking beoogde rolvervulling provincie Gelderland per speerpunt van beleid*

*Wateroverlast* (pijler III Duurzame leefomgeving / programma 8 Natuur, landbouw en water)  
Activiteiten Voorkomen regionale wateroverlast

- Wij zien erop toe dat de waterschappen starten met de realisatie van voldoende geborgde waterberging. In 2009 moet 25% van de waterberging gereed zijn.
- Tevens zien wij erop toe dat gemeenten grote waterbergingsgebieden in hun bestemmingsplannen opnemen.

*Beleidsbegroting 2008, pagina 76*

*Dorps- en wijkvoorzieningen* (pijler II Sociale samenhang / programma 2 Sociaal beleid)  
Activiteiten

- Promoten van het Kulturhusconcept
- Advies en ondersteuning aan initiatiefnemers door provincie en projectbureau Kulturhusen
- Nieuwe subsidieregeling gemeenschapsvoorzieningen (Kulturhusen, dorpshuizen, wijkcentra)
- Financiële ondersteuning aan gemeenten/initiatiefnemers
- Interactieve website op basis praktijkervaringen gerealiseerde projecten

*Beleidsbegroting 2008, pagina 37*

### 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.*

De programmabegroting stelt hierover onder meer het volgende;

“De keuze om nu vooral met indicatoren te komen over activiteiten en concrete resultaten heeft te maken met de gewenste stuurbaarheid. Vaak is het zo dat effecten pas op langere termijn optreden. Na één begrotingsjaar kan dan nog geen effect vermeld worden. Het heeft dan ook geen zin daar een indicator over op te nemen.”

*Programmabegroting 2008, pagina 29*

De programmabegroting bevat – geheel in lijn met het bovenstaande – vooral indicatoren op het niveau van input (middelen) en throughput (activiteiten). Voorbeelden hiervan zijn het aantal uitvoeringsgerede woonserviceprojecten (speerpunt Ontgroening en vergrijzing) of het aantal ambtenaren bezig met cultuurverandering (speerpunt Deregulering).

Toch bevat de programmabegroting op onderdelen ook indicatoren die betrekking hebben op output (concrete resultaten) of outcome (maatschappelijke effecten). Ter illustratie zijn voorbeelden hieronder opgenomen.

| <i>Voorbeelden van effectindicatoren in de programmabegroting 2008</i>                           |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <i>Basisbibliotheken (pijler II Sociale samenhang / programma 2 Sociaal beleid)</i>              |                 |
| Indicator                                                                                        | Streven 2008    |
| Aantal basisbibliotheken                                                                         | 20              |
| Aantal gemeenten met aanvragen op verord. bibliotheekvernieuwing                                 | 100%            |
| Klanttevredenheid Biblioservice                                                                  | rapportcijfer 7 |
| Aantal basisbibliotheken dat gebruik maakt van diensten Biblioservice                            | 75%             |
| <i>Beleidsbegroting 2008, pagina 39</i>                                                          |                 |
| <i>Uitvoeren soc-econ. beleidsplan (pijler III Duurzame leefomgeving / programma 7 Economie)</i> |                 |
| 2500 nieuwe arbeidsplaatsen, waarvan 625 in 2008                                                 |                 |
| 100 Technostarters, waarvan 25 in 2008                                                           |                 |
| 60 nieuwe geacquireerde bedrijven, waarvan 15 in 2008                                            |                 |
| <i>Beleidsbegroting 2008, pagina 62</i>                                                          |                 |

De indicatoren in de begroting 2008 kennen over het algemeen maar één streefwaarde (voor 2008). Soms is ook een streefwaarde voor de gehele statenperiode opgenomen én een streefwaarde specifiek voor het jaar 2008 (zoals in de bovenstaande voorbeelden bij 'Uitvoeren sociaal-economisch beleidsplan').

Doordat geen inzicht wordt gegeven in de geraamde streefwaarden per jaar in de huidige statenperiode, hebben Provinciale Staten geen inzicht in de beoogde meerjarige ontwikkeling van beleid.

Ook vermeldt de programmabegroting vrijwel geen geprogrammeerde evaluatieonderzoeken, op basis waarvan Provinciale Staten in de toekomst de mate van doelbereik of doeltreffendheid van beleid kunnen vaststellen.

### 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.*

Incidenteel wordt bij speerpunten van beleid aandacht besteed aan randvoorwaarden voor succesvolle beleidsuitvoering. Zo wordt bij sommige meetindicatoren als randvoorwaarde gesteld dat medewerking van externe partijen vereist is;

#### *Voorbeelden afhankelijkheid van derden in beleidsrealisatie*

##### *Basisbibliotheken (pijler II Sociale samenhang / programma 2 Sociaal beleid)*

Bij de streefwaarde van 20 basisbibliotheken in Gelderland in 2008 is vermeld dat provincie regievoerder is en dat gemeenten en bibliotheken bepalend zijn voor de vorming van basisbibliotheken.

*Beleidsbegroting 2008, pagina 39*

##### *Ambulances (pijler II Sociale samenhang / programma 2 Sociaal beleid)*

Bij de streefwaarde van 97% van alle ambulances die in 2008 een aanrijtijd van 15 minuten of minder realiseren is opgemerkt dat realisatie afhankelijk is van financiering door derden (ziekttekostenverzekeraars).

*Beleidsbegroting 2008, pagina 39*

Ook de uitvoeringsagenda benoemt sporadisch randvoorwaarden voor de realisatie van de meerjarige beleidsopgaven uit het coalitieakkoord. Zo wordt bij het speerpunt 'Risicobewust participeren bij grote projecten' het volgende expliciet gesteld.

#### *Voorbeeld expliciteren randvoorwaarde voor beleid in uitvoeringsagenda*

##### *Risicobewust participeren bij grote projecten*

"(...) Randvoorwaardelijk voor risicobewuste participatie is een kwalitatief hoogwaardige en adequaat specialistische bemensing in de provinciale organisatie. Onlangs is in de provinciale organisatie gestart met de opzet en bemensing van een expertisebureau. Dit expertisebureau zal in onze visie in de toekomst moeten voldoen aan de kwalificaties die genoemd zijn in het coalitieakkoord alvorens risicobewust participeren ter hand zal kunnen worden genomen. Naast deze front-office functie zal ook back-office functie voldoende gewaarborgd dienen te worden."

*Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011, pagina 49*

Hoewel dus her en der wel aandacht wordt besteed aan de meest essentiële randvoorwaarden voor beleidsrealisatie, benoemen de programmabegroting noch de eerder verschenen uitvoeringsagenda op systematische wijze en per speerpunt van beleid de meest essentiële randvoorwaarden voor beleidsrealisatie.

### 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.*

Reeds bij het coalitieakkoord was een overzicht 'Extra middeleninzet ten behoeve van het Gelders Coalitieakkoord 2007-2011' opgenomen. Gedeputeerde Staten hebben vervolgens in de uitvoeringsagenda aangegeven welke middeleninzet zij wilden plegen in 2007. Bijlage 1 van de uitvoeringsagenda geeft op overzichtelijke wijze aan hoe de middeleninzet voor 2007 zich verhoudt tot alle speerpunten uit het coalitieakkoord en tot de volledige financiële inzet van middelen in de periode 2007-2011. De diverse bestedingsvoorstellen voor 2007 zijn daarbij voorzien van een uitgebreide toelichting.

De begroting 2008 geeft per speerpunt uit het coalitieakkoord met financiële gevolgen aan de meerjarige middeleninzet, inclusief de afzonderlijke financiële inzet in de jaarschijven 2007 en 2008.

Dit ziet er als volgt uit.

|   | Pijler/thema                     | Coalitie-akkoord   | Jaartranche 2007  | Inzetbaar 2008-2011 | Jaartranche 2008  |
|---|----------------------------------|--------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| I | <b>DAADKRACHTIG PARTNERSCHAP</b> |                    |                   |                     |                   |
| 1 | <b>Besturen en verbinden</b>     | 132.000.000        | 308.000           | 131.692.000         | 423.000           |
|   | Regiocontracten                  | 30.000.000         |                   | 30.000.000          |                   |
|   | GSO - Integrale wijkaanpak       | 40.000.000         |                   | 40.000.000          |                   |
|   | (...)                            |                    |                   |                     |                   |
|   | (...)                            |                    |                   |                     |                   |
|   | (...)                            |                    |                   |                     |                   |
|   | <b>Totalen</b>                   | <b>263.000.000</b> | <b>10.798.000</b> | <b>252.202.000</b>  | <b>29.279.000</b> |

*Tabel: Overzicht meerjarige financiële inzet speerpunten coalitieakkoord (in €)*

De begroting 2008 specificeert aldus de financiële inzet vanuit het coalitieakkoord voor 2008 en zet dit af tegen de totale middeleninzet ten behoeve van het coalitieakkoord voor de periode 2007-2011. De bestedingsvoorstellen voor 2008 die voortvloeien uit het coalitieakkoord zijn wederom voorzien van een uitgebreide toelichting, waarbij systematisch is aangegeven of het incidentele of structurele middeleninzet betreft.

De begroting 2008 vult echter de jaarschijven 2009, 2010 en 2011 nog niet in. In interviews is in dit kader aangegeven dat tijdens de totstandkoming van de begroting 2008 voor verschillende speerpunten van beleid (bijvoorbeeld de regiocontracten) nog niet bekend was hoe de bestedingen meerjarig over de verschillende jaarschijven zouden worden verdeeld.

In het geval van de regiocontracten (pijler I Daadkrachtig partnerschap) is dit bijvoorbeeld terug te voeren op het feit dat met de meeste regio's nog geen contracten gesloten zijn. Hierdoor is het speerpunt 'regiocontracten' nog niet volledig financieel vertaald in de primaire begroting. Zodra dat wel is gebeurd, kunnen de lasten ook meer in jaarschijven worden geplaatst en zal richting PS een suppletoir begrotingsvoorstel worden gestuurd. Deze procedure is overigens in de begroting 2008 expliciet vermeld.

Uit interviews kwam ook naar voren dat de begroting 2008 ook kan worden beschouwd als de financiële uitwerking van het coalitieakkoord voor het begrotingsjaar 2008, de begroting 2009 voor het begrotingsjaar 2009 et cetera.

### 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 begroting 2008 omvat een beschouwing op het budgettair beeld voor de periode 2008-2011 en voor het jaar 2008 specifiek.

Deze beschouwing geeft onder meer aan hoe de financiële ruimte voor de uitvoering van het coalitieakkoord is opgebouwd;

|                                                          | Gelders<br>coalitieakkoord<br>2007-2011 |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| a. Budgetruimte Algemene Reserve                         | 25                                      |
| b. Eenmalige middelen                                    | 62                                      |
| b. Structurele middelen                                  | 22                                      |
| Uit Algemene Reserve en begrotingsruimte                 | 109                                     |
| c. Uit de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIC | 120                                     |
| c. Nog bestaande ruimte in MIG                           | 34                                      |
| Totaal                                                   | 263                                     |

*Tabel: Overzicht opbouw financiële ruimte uitvoering coalitieakkoord (in € mln)*

De provinciale begroting wordt voor een groot deel afgedekt door heffingen, in het bijzonder de opcenten motorrijtuigenbelasting (voor het jaar 2008 geraamd op € 166.3 mln).

De paragraaf "Provinciale heffingen" in de programmabegroting 2008 geeft een uitgebreide toelichting op de opcenten motorrijtuigenbelasting. Uit deze toelichting blijkt onder meer dat de beschikbare heffingsruimte vanaf 2008 circa € 53 miljoen bedraagt.

De programmabegroting presenteert nog enkele relevante inzichten aan de inkomstenkant. Zo geeft de begroting aan dat de provincie Gelderland nog steeds rekening houdt met een Gelderse bijdrage van € 24 miljoen in het IPO-investeringsaanbod ter bekostiging van de rijksinvesteringsagenda.

Een meerjarig perspectief in de belangrijkste inkomstenbronnen is eerst bij de voorjaarsnota 2007 opgenomen. Het financieel perspectief bij de voorjaarsnota biedt inzicht in de ontwikkeling van bijvoorbeeld de opcenten motorrijtuigenbelasting en de uitkering provinciefonds per jaarschijf. De begroting 2008 geeft vervolgens de belangrijkste mutaties op dit financieel meerjarenperspectief, zodat Provinciale Staten een actueel inzicht in de meerjarige financiële ontwikkeling aan de inkomstenkant wordt gegeven.

### 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.*

Op verschillende plaatsen gaat de beleidsbegroting 2008 in op de stand en beoogde meerjarige ontwikkeling van de bestaande reserves en voorzieningen.

De paragraaf Weerstandsvermogen behandelt kort en bondig de Gelderse uitgangspunten ten aanzien van de verplichte minimale omvang van de Algemene reserve als buffer voor financiële tegenvallers.

In het hoofdstuk Financiën van de beleidsbegroting 2008 is ook een paragraaf 'reserves en voorzieningen' opgenomen. Deze paragraaf gaat in op de Algemene reserve en omvat een gemotiveerd voorstel om een bedrag ad € 41.826.339 van de Algemene reserve toe te voegen aan een nieuw te vormen Reserve aangegane verplichtingen.

In een afzonderlijke bijlage "Evaluatie reserves en voorzieningen" doen Gedeputeerde Staten verslag van de jaarlijkse evaluatie van reserves en voorzieningen. De evaluatie is informatief; deze geeft inzicht in de nut en noodzaak van de afzonderlijke reserves en geeft inzicht in de meerjarige financiële ontwikkeling van de reserve of voorziening. Aan deze evaluatie zijn de meeste, maar niet alle reserves en voorzieningen onderworpen. De niet geëvalueerde reserves en voorzieningen worden wel toegelicht in de bijlage, zij het minder uitgebreid. Uiteindelijk geeft bijlage 6.6 bij de begroting 2008 wel voor iedere reserve en iedere voorziening afzonderlijk inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de stand van de reserve dan wel voorziening.

## Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

### *Documenten Provincie Gelderland*

- Overdrachtsdocument ambtelijke organisatie *“Relevante ontwikkelingen voor provincie Gelderland 2007-2011”* (datum onbekend)
- Gelders coalitieakkoord 2007-2011 *“Gelderland maakt het verschil”* (april 2007)
- Verslag vergadering Provinciale Staten 11 april 2007 (behandeling coalitieakkoord)
- Brief aan Provinciale Staten d.d. 17 april 2007 betreffende *“uitwerking Gelders coalitieakkoord 2007-2011”*
- Uitvoeringsagenda Gedeputeerde Staten 2007-2011 *“Gelderland maakt het verschil”* (mei 2007)
- Voorjaarsnota 2007 (mei 2007)
- Concept Statenbesluit bij uitvoeringsagenda GS (juni 2007)
- Beleidsbegroting 2008 Provincie Gelderland (juli 2007)
- Jaarkalender operationele P&C cyclus 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 drie interviews gehouden.

|            |                                                  |                                                      |
|------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 18-07-2007 | De heer W.L. Pardijs                             | Adviseur Concernstaf                                 |
| 20-08-2007 | De heer M. Koghee                                | Adviseur Concernstaf                                 |
| 22-08-2007 | De heer T.H.C. Peters<br>De heer W.P.P. Wieseman | Lid Gedeputeerde Staten<br>Adjunct hoofd Concernstaf |

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.

***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.

*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.

***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.

*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 Aansluiting structuur coalitieakkoord / uitvoeringsagenda / programmabegroting 2008

| Coalitieakkoord                            | Uitvoeringsagenda | Programmabegroting                                                                      |
|--------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pijler 1: Daadkrachtig partnerschap</b> |                   |                                                                                         |
| 1 Besturen en verbinden                    | 12 speerpunten    | prog. 1.1 Bestuurlijk partnerschap<br>prog. 1.2 Provinciale organisatie                 |
| <b>Pijler 2: Sociale samenhang</b>         |                   |                                                                                         |
| 2 Sociaal beleid                           | 9 speerpunten     | prog. 2.0 Sociaal beleid                                                                |
| 3 Jeugd en gezin                           | 3 speerpunten     | prog. 3.0 Jeugd en gezin                                                                |
| <b>Pijler 3: Duurzame leefomgeving</b>     |                   |                                                                                         |
| 4 Klimaat en milieu                        | 3 speerpunten     | prog. 4.1 Klimaatprogramma<br>prog. 4.2 Milieu en bedrijven<br>prog. 4.3 Bodem en afval |
| 5 Cultuur en cultuurhistorie               | 5 speerpunten     | prog. 5.1 Cultuur<br>prog. 5.2 Cultuurhistorie                                          |
| 6 Wonen en ruimtelijke ordening            | 5 speerpunten     | prog. 6.1 Wonen<br>prog. 6.2 Ruimtelijke ordening<br>prog. 6.3 Ontgrondingen            |
| 7 Economie                                 | 4 speerpunten     | prog. 7.1 Economische ontwikkeling<br>prog. 7.2 Recreatie en toerisme                   |
| 8 Natuur, landbouw en water                | 16 speerpunten    | prog. 8.1 Vitaal platteland<br>prog. 8.2 Water                                          |
| <b>Pijler 4: Verbinden door mobiliteit</b> |                   |                                                                                         |
| 9 Openbaar vervoer                         | 3 speerpunten     | prog. 9.0 Openbaar vervoer                                                              |
| 10 Fiets                                   | 1 speerpunt       | prog. 10.0 Fiets                                                                        |
| 11 Infrastructuur                          | 1 speerpunt       | prog. 11.1 Nieuwe infrastructuur<br>prog. 11.2 Instandhouding infrastr.                 |
|                                            |                   | prog. 12.0 Europese programma's                                                         |
|                                            |                   | prog. 13.0 Overigen                                                                     |