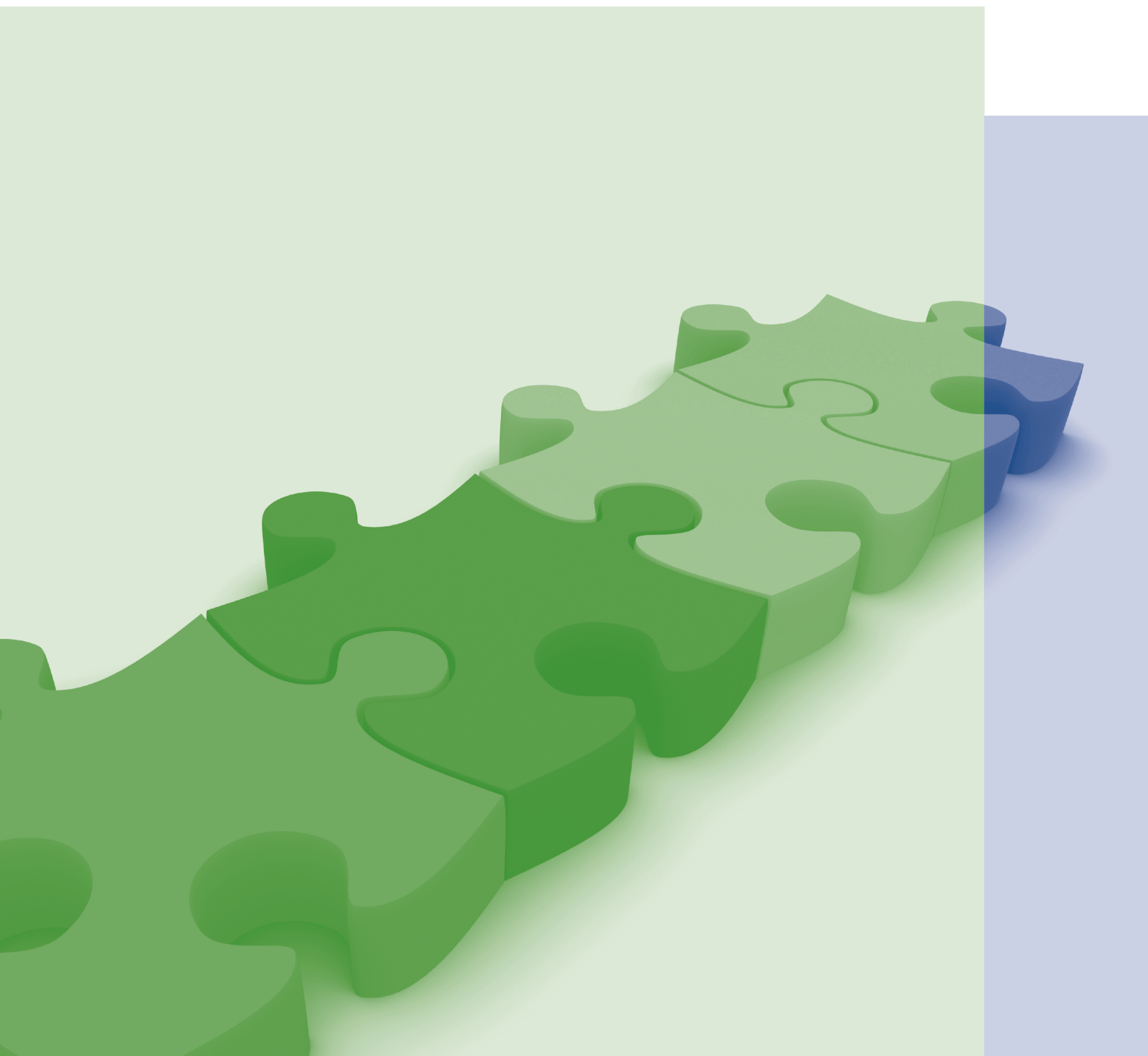




*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Beoordeling doelstellingen begroting 2012

*Provincie Flevoland*



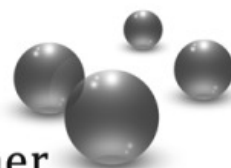
# Beoordeling doelstellingen begroting 2012

Provincie Flevoland

Amsterdam, april 2012

*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland







# Voorwoord

---

Henry Mintzberg, auteur van verschillende managementboeken stelt dat het behalen van strategische doelen pas te beoordelen is, wanneer we de onderliggende delen goed kunnen begrijpen. Het geheel is immers vaak meer dan de som der delen, maar dan moet wel duidelijk zijn waaruit dat geheel is opgebouwd en hoe de delen elkaar versterken. Hij illustreert dat met een oude parabel over zes blinde mannen en een olifant. Op de tast probeert iedere man erachter te komen met wat voor ding of beest men te maken heeft. Degene, die bijvoorbeeld een poot vast heeft denkt dat het een boom is; degene met de staart vermoedt dat het een touw is en de man met de slurf in zijn handen herkent een slang (zie ommezijde voor de volledige tekst). En hoewel ze allemaal deels gelijk hebben, ontstaat er een spraakverwarring die niet helpt om tot overeenstemming te komen over het geheel. Ik wil voor dit onderzoek een parallel trekken. Om te kunnen sturen is inzicht in het geheel nodig. De begroting is voor PS het aangewezen instrument waarmee dit inzicht kan worden verkregen. Voor een goede sturing is het van belang dat de leden van PS en GS en de ambtenaren dit geheel eenduidig interpreteren. Daarom pleiten wij in dit onderzoek voor een heldere formulering van de beoogde doelen en prestaties.

Wij kijken terug op een constructieve medewerking van de ambtelijke organisatie en Gedeputeerde Staten. Het is mogelijk gebleken om het onderzoek zodanig te plannen dat de resultaten door PS kunnen worden betrokken bij de behandeling van de jaarstukken.

Voor dit onderzoek heeft de Randstedelijke Rekenkamer ondersteuning gekregen van bureau Zaker. Peter Bakhuizen, Henriëtte Boerma, Filip den Eerzamen en Eline Vree hebben onder verantwoordelijkheid van ondergetekende het onderzoek uitgevoerd.

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

### **De blinden en de olifant**

John Godfrey Saxe (1816 - 1887)

Zes man uit Verweggistan  
Tot leren graag bereid  
Bezochten eens de Olifant  
(Allen waren blind, 't is een feit)  
Om door te voelen en te tasten  
Te bedaren hun nieuwsgierigheid.

De eerste naderde het beest  
En stuitte, zo bepaalde het lot meteen,  
Op de machtige zij.  
Hij riep uit, met twijfel geen,  
'Ik mag doodvallen als ik lieg, maar dit beest  
Lijkt volgens mij op een muur van steen.'

De tweede man beroerde de grote tand  
Riep, 'Ho! kom eens hier en leer!  
Iets zo rond, en glad en lang?  
Voor mij is het duidelijk, zonder meer,'  
Dat dit wonderlijke beest,  
Gelijkenis kent met een speer!

De derde liep af op het dier  
En nam (hij bleek niet bang)  
De lange slurf in zijn hand.  
Zonder angst, en geheel senang,  
Sprak hij: 'Ik heb het al door, mijn vriend,  
Deze olifant is een soort van slang!'

De vierde reikte met zijn hand  
En betastte de poot, zonder schroom.  
'Waar dit wonderlijke dier op lijkt,'  
Zo vertelde hij de anderen loom  
'Lijkt mij zonneklaar - want dit dier'  
groeit en bloeit als een boom!'

De vijfde man, die stond bij het oor  
Zei: 'Zelfs de meest blinde man  
Kan vertellen hoe hij dit dier ziet.  
Weerleg het eens als je kan:  
dit mooie scheepsel der natuur  
Is als een waaier, met grote span!'

De laatste man, tot slot,  
Voelde wat rond, en pakte al gauw  
De wild zwaaiende staart  
Die toevallig in zijn hand viel - heel flauw.  
En stellig verkondigde hij dat het beest  
Niets anders was dan een stuk touw.

En zo kregen deze mannen uit Verweggistan  
Ruzie, en door twist weggekijnd,  
Hielden ze allen, koppig en lang  
Vast aan hun standpunt, aanvankelijk welomlijnd.  
Hoewel ze allen deels gelijk hadden,  
Had geen van hen het bij het juiste eind!

### *Moraal*

Zoals vaker gebeurt in theologisch dispuut  
draven twistende partijen door, misschien,  
Zonder kennis te nemen van wat  
De ander kan hebben bedoeld; en sindsdien  
Beweert men van alles over een Olifant  
Die niemand helemaal heeft gezien.

Bron: [Mintzberg](#) H., [Ahlstrand](#) B. en J. [Lampel](#) (2009),

# Inhoudsopgave

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>5</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>11</b>
<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>21</b>
1.1 Aanleiding.....	21
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	21
1.3 Onderzoeksaanpak .....	22
1.4 Beoordelingskader .....	23
1.5 Afbakening .....	25
<b>2. Opbouw en totstandkoming begroting 2012.....</b>	<b>27</b>
2.1 Coalitieakkoord, collegeuitvoeringsprogramma, begroting en productenraming.....	27
2.2 Het proces van totstandkoming van het uitvoeringsprogramma en de begroting.....	29
2.3 Aansluiting UP en begroting.....	32
2.4 Koppeling middelen aan doelen.....	33
<b>3. Verbeterpunten uit de SMART beoordeling.....</b>	<b>35</b>
3.1 Inleiding .....	35
3.2 Specifiek.....	35
3.3 Meetbaar .....	38
3.4 Afgesproken .....	40
3.5 Realistisch .....	42
3.6 Tijdgebonden.....	44
<b>4. Quick scan begroting als sturingsinstrument .....</b>	<b>47</b>
4.1 Inleiding .....	47
4.2 Toegankelijkheid van de begroting .....	48
4.3 Begrijpelijkheid van de begroting .....	51
4.4 De begroting als sturingsinstrument.....	54
<b>5. Opvolging van aanbevelingen uit eerder rekenkameronderzoek .....</b>	<b>57</b>
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>59</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>61</b>
<b>BIJLAGE C Doelen en activiteiten die niet terugkomen in de begroting.....</b>	<b>63</b>





# Conclusies en aanbevelingen

*Na een korte uiteenzetting van de aanleiding en probleemstelling worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd.*

## Aanleiding

Een belangrijk terugkerend thema in de onderzoeken van de Randstedelijke Rekenkamer is de kwaliteit van de planning en controlstukken, waaronder de relatie tussen de begroting als kaderstellend sturingsinstrument van Provinciale Staten (PS) en de jaarstukken ten behoeve de controlerende taak van PS. In de afgelopen jaren heeft de provincie Flevoland veel aandacht besteed aan het verbeteren van de informatievoorziening rondom begroting en verantwoording.

De Rekenkamer heeft ook veelvuldig onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de begrotingen en jaarstukken van de provincies. In 2007 heeft de Rekenkamer bijvoorbeeld het thema 'kaderstellen met de begroting' onderzocht, waarbij is nagegaan of het voorgenomen (financiële) beleid toereikend was verwoord in de begroting.<sup>1</sup>

De begroting 2012 bevat de vertaling van de ambities van het nieuwe coalitieakkoord, daarom achtte de Rekenkamer het zinvol om in 2011 de begroting voor 2012 te onderzoeken. Dit sluit aan bij de discussie die is gevoerd tijdens het introductieprogramma voor de (nieuwe) PS leden over de P&C-cyclus. Daarbij werd gevraagd naar wat de optimale informatievoorziening is voor de kaderstellende en controlerende rol van PS.

De Rekenkamer streeft ernaar om jaarlijks minstens één terugblikonderzoek uit te voeren. In een terugblikonderzoek wordt nagegaan wat er sinds de publicatie van het onderzoek met de aanbevelingen is gebeurd. Naast het bieden van inzicht in eventuele verbeteringen is zo'n onderzoek ook bedoeld om het bestuur te stimuleren om zaken die zijn blijven liggen, alsnog op te pakken. Begin 2011 heeft de Rekenkamer voor de provincie Zuid-Holland het rapport 'Validatie terugblik collegeperiode 2007-2011' opgeleverd. In dit onderzoek, dat op verzoek van PS was uitgevoerd, doen we aanbevelingen voor de aansluiting tussen een coalitieakkoord en de planning- en controlstukken en de afrekenbaarheid (op SMART-criteria) van de begrotingsdoelstellingen. In juni 2011 heeft de provincie Zuid-Holland de Rekenkamer gevraagd om in vervolg op dit onderzoek de doelstellingen uit de conceptbegroting 2012 te beoordelen. De resultaten zijn eind oktober 2011 gepubliceerd.<sup>2</sup>

De onderzoeksopzet voor de provincie Flevoland, die grotendeels analoog is aan de opzet voor de provincie Zuid-Holland, is 7 september 2011 toegelicht in PS. Aanvankelijk zou het onderzoek betrekking hebben op de conceptbegroting 2012, zodat de resultaten tijdens de begrotingsbehandeling door PS in het najaar van 2011 meegenomen konden worden. Doordat Gedeputeerde Staten (GS) met het opstellen van het college-uitvoeringsprogramma en de begroting 2012 haar beschikbare tijd nodig had, was het niet mogelijk om de rapportages tijdig met de Rekenkamer uit te wisselen. Per brief van 29 september 2011 hebben we PS geïnformeerd dat we hebben besloten het onderzoek te starten na behandeling van de begroting in PS en uit te breiden met de vraag op welke wijze de begroting tot stand is gekomen<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2007), Kaderstellen met de begroting.

<sup>2</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2011), Beoordeling doelstellingen conceptbegroting 2012 - Zuid-Holland.

<sup>3</sup> Randstedelijke Rekenkamer, brief .dd.29 september 2011, kenmerk 2011/AH/131

## Doel- en vraagstelling

De probleemstelling voor het onderzoek bestaat uit een doel- en een vraagstelling:

<b>Doelstelling:</b>	Beoordelen van de formulering van de doelen uit de conceptbegroting 2012 en het op hoofdlijnen beoordelen van de begroting als sturingsinstrument.
<b>Vraagstelling:</b>	In hoeverre is de formulering van de begrotingsdoelen SMART en in hoeverre is de begroting bruikbaar als sturingsinstrument?

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van de volgende vier deelvragen.

1. Voldoen de formuleringen van de doelen aan de (SMART) beoordelingscriteria?
2. Is de begroting 2012 bruikbaar als instrument voor sturen op hoofdlijnen door PS?
3. Hoe is de begroting tot stand gekomen en welke leermomenten kunnen hieruit worden getrokken?
4. Zijn de suggesties uit het eerdere onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer 'Kaderstellen met de begroting 2008 - Een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Flevoland' opgevolgd door GS?

## Algemene conclusie

Bij het formuleren van doelen in de begroting 2012 zijn de criteria Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch en Tijdgebonden (SMART) nauwelijks gehanteerd. PS, GS en de ambtelijke organisatie besteden beperkt aandacht aan SMART formuleringen. Voor GS is het SMART formuleren van doelstellingen echter wel een streven, dat als een leerproces in gang gezet is. Doordat de doelen niet SMART zijn geformuleerd, is een controle op de verantwoording over de uiteindelijk bereikte resultaten in 2012 beperkt mogelijk. Daarnaast is de samenhang tussen de doelen en middelen in de programmabegroting en de productenraming niet helder. PS stellen voor sommige programma's nauwelijks beleidsmatige kaders. De afweging van GS om doelen in de begroting of alleen in de productenraming op te nemen is vooraf onvoldoende inzichtelijk gemaakt voor PS.

## Deelconclusies en aanbevelingen

### Deelconclusie 1: SMART doelen

De Rekenkamer concludeert dat de doelen in de programmabegroting 2012 nauwelijks SMART geformuleerd zijn en dat beoogde prestaties en indicatoren grotendeels ontbreken. Hierdoor bestaat onduidelijkheid over wat precies bereikt moet worden. De provincie staat aan het begin van een traject van het formuleren van doelen volgens het SMART-principe.

### Toelichting bij deelconclusie 1

Uit de beoordeling van de formulering van de doelen in de huidige begroting blijkt dat op de criteria Specifiek, Meetbaar, Realistisch en Tijdgebonden slecht wordt gescoord. De doelen zijn over het algemeen dusdanig geformuleerd dat velen zich op een of andere manier in de doelen kunnen vinden en er is ruimte voor interpretatieverschillen. Hierdoor bestaat onduidelijkheid over wat precies bereikt moet worden. Voor het criterium

Afgesproken is de score redelijk goed. Voor 80% van de doelen was redelijk duidelijk welk beoogd maatschappelijke effect uit het collegeuitvoeringsprogramma met het doel gerealiseerd moet worden. De beoordeling van de formulering van de doelen heeft geleid tot een aantal verbeterpunten. Per SMART criterium zijn in hoofdstuk 3 de meest voorkomende punten benoemd en verduidelijkt door voorbeelden (Bevindingen 9 t/m 19).

SMART formuleren van doelstellingen moet geen doel op zich zijn, maar is wel noodzakelijk om duidelijkheid te verkrijgen over het mandaat dat PS aan GS geven met het goedkeuren van de begroting en als basis voor een heldere verantwoording. De provincie staat voor een belangrijk traject van kerntaken en bezuinigingen. Juist in deze tijd is het belangrijk om duidelijk te maken welke doelen gekozen zijn en waarom juist die doelen. Dit brengt focus aan in activiteiten en inspanningen van de provincie. De Rekenkamer onderkent dat niet alle doelen zich eenvoudig lenen voor SMART formulering, bijvoorbeeld bij projecten of programma's die onderhevig zijn aan politieke besluitvorming. Bovendien vraagt het soms nog tijd, bijvoorbeeld omdat beleid in een nieuwe Statenperiode nog uitgewerkt moet worden en/of de provincie afhankelijk is van andere overheden en organisaties. In bovengenoemde gevallen kan beargumenteerd worden waarom SMART-formuleren (nog) niet mogelijk is en wanneer eventueel wel. Kortom: hanteer het principe 'pas toe of leg uit'.

#### **Aanbeveling 1**

Vraag GS om het streven naar een SMART geformuleerde begroting te concretiseren in een stappenplan waarin dit streven wordt vertaald in concrete acties in de tijd om dit te realiseren.

#### **Aanbeveling 2**

Vraag GS om de leerervaringen en verbeterpunten uit dit onderzoek toe te passen bij het formuleren van doelen en activiteiten in toekomstige begrotingen.

Een overzicht van de belangrijkste richtlijnen voor SMART-formuleringen:

- S** 1. Maak duidelijk wat de provincie concreet wil bereiken
- 2. Vermijd het gebruik van 'lege woorden'
- 3. Vermijd begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn
- 4. Geef contextinformatie bij het doel om het doel te kunnen duiden
- M** 5. Neem een meeteenheid op
- 6. Maak het meetbare element specifiek
- 7. Benoem de huidige status in een nulmeting (kwantitatief of kwalitatief)
- A** 8. Maak de relatie tussen het begrotingsdoel en het maatschappelijk effect duidelijk
- R** 9. Benoem de rol van de provincie
- T** 10. Geef een tijdselement en eventuele tussentijdse mijlpalen weer

#### **Aanbeveling 3**

Vraag GS transparant te zijn over de afwegingen van GS over het al dan niet SMART formuleren van de doelen. Hanteer het principe 'pas toe of leg uit'. Vraag GS om bij doelen die zich niet lenen voor een SMART formulering uit te leggen waarom dit het geval is. Hierbij kan dan toegelicht worden wat de inspanningen zijn die de provincie kan en gaat verrichten. Ditzelfde geldt voor effect- en prestatie-indicatoren. Een toelichting dat bepaalde indicatoren voor beoogde effecten of prestaties niet voor handen zijn, geeft inzicht in de afwegingen van GS en komt de transparantie ten goede.

### **Deelconclusie 2: Begroting als sturingsinstrument**

De begrotingsdoelen zijn uitgewerkt in een inzichtelijke vaste structuur. Naast de conclusie dat de doelen in de begroting onvoldoende SMART zijn, is er in de begroting geen aandacht voor effect- en prestatie-indicatoren. Ook is de samenhang tussen de programmabegroting en de productenraming onvoldoende inzichtelijk voor PS. De financiële middelen zijn integraal opgenomen in de begroting. De doelen die hiermee bereikt moeten worden zijn verspreid opgenomen in de programmabegroting en de productenraming. Daardoor kunnen PS op basis van de begroting 2012 nog onvoldoende sturen, monitoren en controleren.

PS zijn onvoldoende betrokken geweest bij de afweging van GS om doelen in de begroting of alleen in de productenraming op te nemen. PS stellen daardoor voor sommige programma's nauwelijks beleidsmatige kaders. Zo hebben de beleidsmatige kaders in de begroting uit programmaonderdeel 2.2 'Bereikbaarheid' betrekking op slechts 3,5% van de middelen voor dit programmaonderdeel.

### **Toelichting bij deelconclusie 2:**

In de begroting is een vaste structuur gehanteerd voor het uitwerken van de begrotingsdoelen. Hierdoor is de samenhang tussen de onderdelen van de begroting (activiteiten, risico's, vitale coalities) inzichtelijk. De samenhang tussen maatschappelijke doelen uit het collegeuitvoeringsprogramma en de begrotingsdoelen is echter niet inzichtelijk, mede door het ontbreken van doelenbomen. Tevens ontbreken in de begroting prestatie- en effectindicatoren.

Doordat de begroting nauwelijks SMART geformuleerd is en (prestatie- en effect) indicatoren grotendeels ontbreken, kunnen PS bij tussenrapportages en de uiteindelijke verantwoording in de jaarstukken niet goed controleren in welke mate de beoogde doelen zijn bereikt.

De samenhang tussen de programmabegroting en de productenraming is onduidelijk. De doelen die volgen uit de maatschappelijke effecten uit het collegeuitvoeringsprogramma en (strategische en operationele) doelen die GS politiek-bestuurlijk relevant achten zijn opgenomen in de programmabegroting. Wettelijke taken en going concern doelen zijn opgenomen in de productenraming. De afweging van GS wanneer doelen in de programmabegroting zijn opgenomen dan wel in de productenraming is niet inzichtelijk voor PS. PS stellen voor sommige programma's nauwelijks beleidsmatige kaders, doordat omvangrijke delen van het programma alleen in de productenraming zijn opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor programmaonderdeel 2.2 waar de beleidsmatige kaders slechts voor 3,5% van de totale middelen worden gesteld. De Rekenkamer merkt hierbij op dat PS bij het opstellen van de begroting nauwelijks met GS hebben afgesproken tot op welk detailniveau zij de kaders willen stellen.

Daarbij geldt dat slechts voor een klein deel van de producten in de productenraming rechtstreeks verwezen wordt naar de doelen in de programmabegroting. Hierdoor is niet duidelijk is welke middelen toegewezen zijn aan de doelen in de begroting en welke aan de doelen in de productenraming. De productenraming heeft volgens de Nota van Toelichting van het BBV<sup>4</sup> voor PS onder andere de functie van een naslagwerk, waarin meer gedetailleerde informatie van een deel van de begroting is opgenomen (Bevindingen 1,2,6,7,8 en 20 t/m 29).

### **Aanbeveling 4**

Bepaal bij het opstellen van de begroting vooraf wat politiek en bestuurlijk relevant is om op te nemen in de programmabegroting, zodat duidelijke kaders gesteld zijn voor de invloedssfeer en de budgetverantwoordelijkheden tussen PS en GS. Stel als PS de criteria voor deze afweging vast en vraag GS inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van deze criteria voor de indeling van de begroting.

---

<sup>4</sup> Nota van Toelichting Besluit Begroting en Verantwoording, p. 36

### **Aanbeveling 5**

Vraag GS bij het opstellen van de begroting de relatie tussen de maatschappelijke doelen, begrotingsdoelen, prestaties, activiteiten, indicatoren en middelen te verduidelijken. Een doelenboom is hiervoor een gebruikelijk instrument. Het draagt bij aan het scherper krijgen van de samenhang tussen de maatschappelijke doelen en de begrotingsdoelen en aan het formuleren van prestaties en indicatoren.

De Rekenkamer heeft in het rapport 'Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten, provincie Flevoland, augustus 2006' de doelenboom beschreven.

### **Aanbeveling 6**

Vraag GS om in de begroting duidelijk aan te geven of de activiteiten alleen betrekking hebben op 2012 of ook op latere jaren. Indien de activiteiten voor meerdere jaren gelden, geef dan aan wat er in het begrotingsjaar gerealiseerd moet worden.

### **Aanbeveling 7**

Vraag GS te borgen dat beschikbare effect- en prestatie-indicatoren zoveel mogelijk geïntegreerd worden in de begroting om de sturing door en verantwoording aan PS te optimaliseren. Het apart benoemen van prestaties en indicatoren kan ook een hulpmiddel zijn om de doelen en activiteiten meer SMART te maken.

Vraag om transparantie over het al dan niet voorhanden zijn van effect- en prestatie-indicatoren, dan wel welke indicatoren ontwikkeld gaan worden. Een toelichting dat bepaalde indicatoren voor beoogde effecten of prestaties niet voor handen zijn, geeft inzicht in de afwegingen van GS waarom er al dan niet indicatoren zijn opgenomen.

### **Aanbeveling 8**

Zorg dat u betrokken bent bij de totstandkoming van de begroting en geef als PS aan in hoeverre de begroting voldoet aan uw wensen en in hoeverre de begroting bijdraagt aan uw sturingsmogelijkheden en de basis biedt voor een heldere verantwoording.

### **Deelconclusie 3: Totstandkoming van de begroting**

De regie op de totstandkoming van het collegeuitvoeringsprogramma (UP) was te beperkt. De programmabegroting en het collegeuitvoeringsprogramma zijn onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Het niet tijdig beschikbaar zijn van een door GS goed bevonden collegeuitvoeringsprogramma was de voornaamste reden voor de tijdsdruk. In een laat stadium bleek dat het collegeuitvoeringsprogramma en de begroting onvoldoende op elkaar aansloten en moest dit in korte tijd gerepareerd worden.

Overigens doet deze samenloop van een collegeuitvoeringsprogramma en de eerste begroting van een nieuw college zich eens in de vier jaar voor. Hierdoor is deze tijdsdruk in het begrotingsproces de komende drie jaar niet meer aan de orde.

### **Toelichting bij deelconclusie 3**

De provincie heeft een interne evaluatie gemaakt van de totstandkoming van het collegeuitvoeringsprogramma en de begroting. Het algemene beeld is dat de bevindingen rondom het proces in deze interne evaluatie van de provincie in hoge mate overeenkomen met de bevindingen van de Rekenkamer. De voornaamste bevinding is dat ondanks dat op papier een duidelijke aanpak en planning waren opgesteld, in de praktijk een gecoördineerde aanpak en centrale regie ontbraken om te borgen dat het collegeuitvoeringsprogramma en de begroting inhoudelijk in overeenstemming en tijdig beschikbaar waren. GS hebben de interne evaluatie voor kennisgeving aangenomen en onderschrijven de conclusies en aanbevelingen. Uit de evaluatie is een aantal aanbevelingen gekomen op het gebied van de opdrachtverstrekking, het proces, de inhoud en de samenwerking. De Rekenkamer onderschrijft de aanbevelingen uit de interne evaluatie van de provincie van de totstandkoming van

het collegeuitvoeringsprogramma en de begroting 2012 en constateert met tevredenheid dat GS de aanbevelingen van die evaluatie omarmen.

Voor de Rekenkamer is het belangrijk dat vooraf duidelijk de verantwoordelijkheden (wie), plannen (wat) en proces (hoe) van de totstandkoming van het collegeuitvoeringsprogramma en de begroting vastgelegd worden.

Van belang hierbij is ook de verantwoordelijkheid voor een strakke regie duidelijk te beleggen (Bevinding 3 t/m 5).

#### **Deelconclusie 4: Opmvolging aanbevelingen van onderzoek Kaderstellen met de begroting (2007)**

De provincie heeft de aanbevelingen uit het rapport 'Kaderstellen met de begroting – Een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Flevoland' voor zover van toepassing op de begroting deels opgevolgd. De structuur is versterkt door het gebruik van een vast stramien, echter de formulering van de doelen is nog duidelijk voor verbetering vatbaar.

#### **Toelichting bij deelconclusie 4**

Als onderdeel van het terugblikonderzoek is in dit onderzoek eveneens beoordeeld in hoeverre de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'Kaderstellen met de begroting – Een analyse van de programmabegroting 2008' door de provincie zijn opgevolgd. Van de negen aanbevelingen hadden vier aanbevelingen betrekking op de structuur van de begroting en de formulering van de doelen. Samengevat constateert de Rekenkamer de volgende opvolging:

- De structuur en indeling van de begroting is ten opzichte van 2008 verbeterd.
- De samenhang tussen de maatschappelijke effecten en doelen, begrotingsdoelen en activiteiten is verbeterd, maar nog niet duidelijk genoeg.
- Op aspecten Meetbaar en Tijdgebonden is onvoldoende verbetering gerealiseerd (zie ook deelconclusie 1) (Bevinding 30 t/m 32)

#### **Aanbeveling**

Voor de aanbevelingen rond deze opvolging verwijzen we naar de aanbevelingen bij deelconclusies 1 en 2.

# Reactie Gedeputeerde Staten

---

U heeft ons om een reactie gevraagd op uw concept van de bestuurlijke nota *Beoordeling doelen begroting 2012*. Wij hebben deze nota op 24 februari 2012 per mail ontvangen. U heeft ons gevraagd of wij uiterlijk 21 maart 2012 onze reactie willen geven. Wij gaan in op het rapport en daarbij met name op de conclusies en aanbevelingen.

## Algemeen

De uitkomsten van uw onderzoek en de aanbevelingen die u daarbij geeft, zijn voor ons en Provinciale Staten bruikbaar voor het verder verbeteren van het begrotingsproces en de begrotingsdoelstellingen. Uw analyse zullen wij gebruiken met het oog op de komende Programmabegrotingen. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat het onderzoek laat zien dat de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt. Het spreekt van zelf dat het onderzoek zich richt op waar verbetering mogelijk is.

Tijdens het onderzoek hebt u verschillende gesprekken gevoerd met ambtelijke medewerkers. Met de portefeuillehouder Financiën zijn met name politieke en bestuurlijke elementen besproken. De contacten en de communicatie zijn wat ons betreft prima verlopen.

## Methode van onderzoek

In de onderzoeksopzet is het normenkader beschreven. Centraal daarbij staat het begrip "SMART". Doelen die "smart" zijn geformuleerd voldoen volgens uw onderzoek aan de norm om als staten beter te kunnen sturen. Deze vooronderstelling is consistent gehanteerd. Het is echter niet zonder meer aangetoond en onderbouwd dat organisaties die zo hun doelen formuleren ook beter worden gestuurd. Hoe concreter doelen worden omschreven, des te beter kunnen keuzes worden gemaakt waarop wij als overheid onze middelen inzetten. Die intentie onderschrijven wij wel. Het helpt ook om het debat te verbeteren. In een bestuurlijke omgeving kan het echter ook nodig zijn om doelen globaal te omschrijven. In het bestuurlijk overleg hebben wij aandacht besteed aan de bestuurlijke en politieke context waarin doelstellingen niet uitsluitend volgens de "SMART"-normen worden geformuleerd. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om in sommige samenwerkingsverbanden te bepalen wat het gezamenlijke doel is en wat daarbij het aandeel van de provincie is. In het licht van onze intentie om in samenwerking met anderen de provinciale doelstellingen te realiseren, kunnen ook onze doelstellingen worden beïnvloed door samenwerkingspartners. Autonome doelbepaling is dan niet aan de orde. Daarnaast kunnen er overwegingen van politieke aard zijn om afspraken en doelen (vooralsnog) globaal te formuleren. Voorbeelden uit de Programmabegroting 2012 die hieronder vallen zijn:

- Noordelijk Flevoland (Programmabegroting 2012, blz. 49). Hierbij is als doel opgenomen: "Wij spannen ons in voor het realiseren van een sociaal-economische structuurversterking ter verbetering van de leefbaarheid en komen tot een goede balans in de provincie". Hier is deels sprake van een inspanningsverplichting waarbij wij afspraken maken met samenwerkingspartners;
- OostvaardersWold (Programmabegroting 2012, blz. 45). Hierbij is als doel opgenomen: "Wij dragen zorg voor een zorgvuldige overdracht naar het consortium zodat uiterlijk op 1 januari 2014 volledige duidelijkheid is over de wijze waarop het OostvaardersWold wordt gerealiseerd". Hier was sprake van overwegingen van politieke aard om het doel (vooralsnog) globaal te formuleren.

In de tweede plaats concludeert het onderzoek dat de begroting als sturingsinstrument onvoldoende kan worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat indicatoren ontbreken. Wij missen een deugdelijke onderbouwing van deze conclusie. In uw onderzoeksaanpak heeft u ervoor gekozen om niet een afvaardiging van Provinciale Staten erbij te betrekken. Had u dat wel gedaan, dan was wellicht aantoonbaar geweest dat de staten met deze

Programmabegroting onvoldoende kunnen sturen. De staten hebben in dit onderzoek met uitzondering van een gesprek met de voorzitter van de SWPC geen rol gehad, hoewel de gewijzigde planning hiervoor ruimte bood bijvoorbeeld t.t.v. de opinie- en besluitvormingsronde.

Ten slotte is een belangrijke onderzoeksvraag geweest of de aanbevelingen uit een eerder onderzoek zijn uitgevoerd. In het rapport wordt aangegeven dat een deel is uitgevoerd, maar de aanbevelingen over doelformulering niet.

Wij hebben op basis van het vorige rapport van de Rekenkamer een flinke kwaliteitsslag gebracht in de producten. Jaarlijks constateren de staten dat zij deze verbeteringen ervaren en daardoor beter hun rol kunnen vervullen. Het onderdeel “doelen” is nog in ontwikkeling; dat blijkt ook uit dit onderzoek. Wij willen echter ook wijzen op wat al wel is bereikt. Zo is de financiële verwerking van (nieuwe) mutaties via een Verloopstaat transparant weergegeven in de begroting, is transparant gemaakt binnen welke programmaonderdelen de doelen uit het Coalitieakkoord worden uitgewerkt, hebben we het verband tussen de W-vragen in de beleidsinformatie verduidelijkt en gestructureerd en is de paragraaf Weerstandsvermogen verbeterd. Wij vinden het een gemiste kans dat er geen heldere vergelijking in het rapport is opgenomen tussen de begroting 2007, de aanbevelingen van 2008 en de huidige situatie.

### **Proces van voorbereiding**

Het proces van de totstandkoming is een jaarlijks terugkerend fenomeen. In de jaren van verkiezingen verloopt dat anders, omdat de Programmabegroting dan een eerste vertaling moet zijn van een Coalitieakkoord. Het huidige Coalitieakkoord hebben wij als college vertaald in een collegeuitvoeringsprogramma (UP); en de Programmabegroting 2012 moest daarop zijn afgestemd en consistent zijn. In beide processen is gewerkt op basis van opdrachten, waarbij met name de uiteindelijke formulering van de doelen en activiteiten voor de komende vier jaren goed moest worden verwerkt in de Programmabegroting.

De opstelling van de Programmabegroting 2012 heeft een bijzonder karakter (wijziging programmaonderdelen en integratie Collegeuitvoeringsprogramma) gehad als gevolg van de verkiezingen. Een deel van de statenleden is nieuw. Om die reden is in het introductieprogramma een avond besteed aan de P&C-cyclus en de sturing door Provinciale Staten. Daarnaast is in de eerste werkgroepvergadering van de Statenwerkgroep Planning en Control (SWPC) de begrotingsbrief en de achterliggende inrichting van de begroting besproken. Ten slotte is de technische bespreking van de conceptbegroting een druk bezochte avond geweest die veel duidelijkheid heeft gegeven in dit sturingsinstrumentarium.

### **Doelen**

Wij ondersteunen de intentie om de doelstellingen te verbeteren. Ook andere overheden zijn bezig om doelstellingen concreter te maken. In de aanbevelingen wordt GS gevraagd om hiervoor een aanpak uit te werken. Wij ondersteunen deze aanbevelingen. Voor de binnenkort te realiseren Programmabegroting 2013 zullen wij een Bestuursopdracht opstellen waarbij wij ook aandacht zullen schenken aan het concreter maken van doelstellingen. Wij zullen de Statenwerkgroep Planning & Control informeren over deze aanpak.

### **Sturingsinstrument**

De Programmabegroting vinden wij een essentieel sturingsmiddel. Daarom is de bespreking ervan een belangrijk moment in het jaar, evenals de momenten van bijsturing en verantwoording (Jaarverslag). In het dualisme wordt van de staten verwacht dat zij sturen op de hoofdlijnen. De achterliggende informatie onthouden wij hen niet, maar de Programmabegroting is leidend voor de allocatie van de middelen voor de doelstellingen en activiteiten waarmee het beoogd maatschappelijk effect zou moeten worden bereikt.



Het is dan ook de vraag of Provinciale Staten van mening zijn dat zij onvoldoende in staat zijn gesteld om te sturen via de Programmabegroting en of zij anders betrokken hadden willen zijn bij de voorbereiding.

### **Productontwikkeling**

Wij zijn permanent bezig onze producten te ontwikkelen. Sinds het Rekenkamerrapport van 2008 zijn goede stappen voorwaarts gezet. Deze ontwikkeling staat niet stil en krijgt met dit rapport van de Rekenkamer een nieuwe impuls. Vanwege de nieuwe collegeperiode hebben wij in 2011 ons vooral gericht om een beter onderscheid te maken tussen Programmabegroting en Productenraming. De Programmabegroting is in dit eerste jaar van de nieuwe statenperiode op een meer strategisch niveau ingericht en het aantal doelstellingen is beperkt, waardoor Provinciale Staten kunnen sturen op de hoofdlijnen; anderzijds door de Productenraming beleidsrijker te maken en daarin de meer operationele doelstellingen en de "going concerntaken" onder te brengen. Met Provinciale Staten kan een goed ontwikkeltraject worden doorlopen.

### **Versobering P&C**

De Programmabegroting is naar onze mening bedoeld voor Provinciale Staten om met name te sturen op de hoofdlijnen van beleid. Hiermee wordt invulling gegeven aan het dualisme. Verbeteringen van onze begroting toetsen wij dan ook aan de vraag of hiermee de rolverdeling tussen GS en PS wordt gediend. Dit sluit eveneens aan bij onze afspraak met Provinciale Staten afgesproken in het kader van het Programmaplan Interne Beheersing te streven naar versobering van de P&C cyclus.

### **Samenwerking met de staten**

Wij vinden dat Provinciale Staten een belangrijke rol hebben bij de opvolging van de aanbevelingen. Wij denken daarbij aan de betrokkenheid van (leden van) de Statenwerkgroep Planning en Control bij de totstandkoming van de Programmabegroting 2013. Daarbij gaan wij er van uit dat de Programmabegroting 2013 op tijd wordt afgerond.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De aanbevelingen zijn gericht aan Provinciale Staten. Wij geven daarom in onze reactie aan wat wij adviseren aan Provinciale Staten. Bij de conclusies geven wij aan in hoeverre wij daarmee instemmen.

#### *Algemene conclusie 1*

Bij het formuleren van doelen in de begroting 2012 zijn de criteria Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch en Tijdgebonden (SMART) nauwelijks gehanteerd. PS, GS en de ambtelijke organisatie besteden beperkt aandacht aan SMART formuleringen. Voor GS is het SMART formuleren van doelstellingen echter wel een streven, dat als een leerproces in gang gezet is.

#### *Reactie*

Wij nemen deze conclusie over. Naar onze mening wordt de discussie over de doelstellingen beter gevoerd als zij concreet zijn geformuleerd. De keuzes op basis waarvan besluiten worden genomen worden transparanter en passen goed bij de sturing en verantwoordingsrol van PS. De RRK heeft geen onderzoek bij Provinciale Staten gedaan naar het gebruik van de doelstellingen en de bevindingen uit het onderzoek niet getoetst bij de staten en evenmin hoe "SMART" geformuleerde doelstellingen de leden zouden ondersteunen.

#### *Algemene conclusie 2*

Doordat de doelen niet SMART zijn geformuleerd, is een controle op de verantwoording over de uiteindelijk bereikte resultaten in 2012 beperkt mogelijk.

<i>Reactie</i>	Deze conclusie is een logisch gevolg van de eerste. Een globale omschrijving leidt tot een abstracte verantwoording. De “afrekenbaarheid” en daarmee zijn de doeltreffendheid en efficiency beperkt.
<i>Algemene conclusie 3</i>	De samenhang tussen de doelen en middelen in de Programmabegroting en de Productenraming is niet helder. Provinciale Staten stellen voor sommige programma’s nauwelijks beleidsmatige kaders. De afweging van GS om doelen in de begroting of alleen in de productenraming op te nemen is vooraf onvoldoende inzichtelijk gemaakt voor PS.
<i>Reactie</i>	De doelstellingen laten zich onderscheiden in politiek relevante strategische doelstellingen en beleidsarme (operationele, going concern cq. wettelijke) doelstellingen. Wij hebben willen streven naar een Programmabegroting 2012 die vooral de hoofdlijnen van ons beleid bevat en daarbij dus ingaat op de politiek relevante doelstellingen. Voor de overige doelstellingen hebben wij binnen de diverse programmaonderdelen de relatie gelegd met de Productenraming. Met de SWPC (voor het eerst in de nieuwe samenstelling van deze staten bijeen op 29 juni 2011) is de inrichting van de Productenraming en Programmabegroting en de onderbouwing besproken. Wij hebben zelf de nieuwe inrichting geëvalueerd. Wij zien hierbij verbeterpunten die we graag willen bespreken met de SWPC.
<i>Deelconclusie 1: SMART doelen</i>	De doelen in de Programmabegroting 2012 zijn nauwelijks SMART geformuleerd en de beoogde prestaties en indicatoren ontbreken grotendeels. Hierdoor bestaat onduidelijkheid over wat precies bereikt moet worden. De provincie staat aan het begin van een traject van het formuleren van doelen volgens het SMART-principe.
<i>Reactie</i>	Deze conclusie nemen wij over. Vanuit het collegeuitvoeringsprogramma maken wij gebruik van het onderscheid tussen “inspanning” en “resultaat”. De vraag naar indicatoren is begrijpelijk en daagt uit om daarnaar te zoeken.
<i>Aanbeveling 1</i>	Vraag GS om het streven naar een SMART geformuleerde begroting te concretiseren in een stappenplan waarin dit streven wordt vertaald in concrete acties in de tijd om dit te realiseren.
<i>Reactie</i>	Wij ondersteunen uw aanbeveling. Wij zullen hiertoe een plan van aanpak opnemen in de bestuursopdracht bij de Programmabegroting 2013.
<i>Aanbeveling 2</i>	Vraag GS om de leerervaringen en verbeterpunten uit dit onderzoek toe te passen bij het formuleren van doelen en activiteiten in toekomstige begrotingen.
<i>Reactie</i>	Zie onze reactie bij Aanbeveling 1. Wij gaan er van uit dat dit een leerproces is van enkele jaren.
<i>Aanbeveling 3</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vraag GS transparant te zijn over de afwegingen van GS over het al dan niet SMART formuleren van de doelen. Hanteer het principe ‘pas toe of leg uit’.</li> <li>• Vraag GS om bij doelen die zich niet lenen voor een SMART formulering uit te leggen waarom dit het geval is. Hierbij kan dan toegelicht worden wat de inspanningen zijn die de provincie kan en gaat verrichten</li> </ul> <p>Ditzelfde geldt voor effect- en prestatie-indicatoren. Een toelichting dat bepaalde indicatoren voor beoogde effecten of prestaties niet voor handen zijn, geeft inzicht in de afwegingen van GS en komt de transparantie ten goede.</p>
<i>Reactie</i>	Wij ondersteunen uw aanbeveling en zullen dit opnemen in ons plan van aanpak. Wij zijn uiteraard bereid transparant te zijn in onze keuzes via de methode “pas toe of leg uit”.
<i>Deelconclusie 2.1: Begroting als sturingsinstrument</i>	De begrotingsdoelen zijn uitgewerkt in een inzichtelijke vaste structuur. Er is in de begroting geen aandacht voor effect- en prestatie-indicatoren. Ook is de samenhang tussen de programmabegroting en de productenraming

	<p>onvoldoende inzichtelijk voor PS. De financiële middelen zijn integraal opgenomen in de begroting. De doelen die hiermee bereikt moeten worden zijn verspreid opgenomen in de Programmabegroting en de Productenraming. Daardoor kunnen PS op basis van de begroting 2012 nog onvoldoende sturen, monitoren en controleren.</p>
<i>Reactie</i>	<p>Bij het formuleren van meer concrete doelstellingen is het eenvoudiger om goede prestatie- of effectindicatoren te benoemen. Deze moeten aansluiten bij het strategische karakter van de doelen.</p> <p>Zie verder onze reactie onder Algemene conclusie 3.</p>
<i>Deelconclusie 2.2: Begroting als sturingsinstrument</i>	<p>PS zijn onvoldoende betrokken geweest bij de afweging van GS om doelen in de begroting of alleen in de productenraming op te nemen. PS stellen daardoor voor sommige programma's nauwelijks beleidsmatige kaders. Gewezen wordt op de beleidsmatige kaders in de begroting uit programmaonderdeel 2.2 'Bereikbaarheid'.</p>
<i>Reactie</i>	<p>Van onvoldoende betrokkenheid van PS is geen sprake. Voor deze conclusie missen wij de onderbouwing. Er zijn ons geen reacties, vragen of onderzoeksresultaten bekend waaruit blijkt dat PS informatie missen of niet kunnen vinden. Zowel bij het introductieprogramma, als bij de toelichting op de begroting is uitvoerig bij de opbouw van de documenten stilgestaan. In de SWPC is de systematiek aan de orde gesteld en is de methode toegelicht. Dat dit voor nieuwe statenleden wennen is en zoeken is voorstelbaar, maar er is voldoende transparantie en ondersteuning aangereikt. Vanwege de verschillende rollen is onze intentie dat PS zich zonder de informatie uit de Productenraming moeten kunnen richten op de sturing op hoofdlijnen in de Programmabegroting.</p> <p>De in de Programmabegroting 2012 gemaakte keuzes zijn voor verbetering vatbaar en kunnen tot verschuivingen leiden. Zie verder onze reactie onder Algemene conclusie 3.</p>
<i>Aanbeveling 4</i>	<p>Bepaal bij het opstellen van de begroting vooraf wat politiek en bestuurlijk relevant is om op te nemen in de programmabegroting, zodat duidelijke kaders gesteld zijn voor de invloedssfeer en de budgetverantwoordelijkheden tussen PS en GS. Stel als PS de criteria voor deze afweging vast en vraag GS inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van deze criteria voor de indeling van de begroting.</p>
<i>Reactie</i>	<p>Wij ondersteunen uw aanbeveling. Het is gebruikelijk is dat het college bij de start van het begrotingsproces de kalender en de stappen in de SWPC ter bespreking voorlegt. De huidige indeling is voorgelegd aan de SWPC. Het is goed denkbaar de criteria voor de sturing en verantwoording via de P&amp;C documenten daar ter bespreking te agenderen.</p>
<i>Aanbeveling 5</i>	<p>Vraag GS bij het opstellen van de begroting de relatie tussen de maatschappelijke doelen, begrotingsdoelen, prestaties, activiteiten, indicatoren en middelen te verduidelijken. Een doelenboom is hiervoor een gebruikelijk instrument. Het draagt bij aan het scherper krijgen van de samenhang tussen de maatschappelijke doelen en de begrotingsdoelen en aan het formuleren van prestaties en indicatoren.</p> <p>De Rekenkamer heeft in het rapport 'Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten, provincie Flevoland, augustus 2006' de doelenboom beschreven.</p>
<i>Reactie</i>	<p>Wij ondersteunen uw aanbeveling. Bij de voorbereidingen van de Programmabegroting en het UP zijn concept doelenbomen uitgewerkt. Als gevolg van de samenloop van beide producten en de tijdsdruk is in de loop van het proces daarvoor geen ruimte geweest. Met doelenbomen kan de (strategische) samenhang tussen effect, doelen en activiteiten goed worden weergegeven. In de presentatie op de introductieavond P&amp;C is aan de</p>

	doelenboom de nodige aandacht besteed.
	Wij maken bij de uitwerking gebruik van het eerdere RRK-rapport.
<i>Aanbeveling 6</i>	Vraag GS om in de begroting duidelijk aan te geven of de activiteiten alleen betrekking hebben op 2012 of ook op latere jaren. Indien de activiteiten voor meerdere jaren gelden, geef dan aan wat er in het begrotingsjaar gerealiseerd moet worden.
<i>Reactie</i>	Wij ondersteunen uw aanbeveling. Het komt de sturing op hoofdlijnen ten goede.
<i>Aanbeveling 7</i>	Vraag GS te borgen dat beschikbare effect- en prestatie-indicatoren zoveel mogelijk geïntegreerd worden in de begroting om de sturing door en verantwoording aan PS te optimaliseren.
	Vraag om transparantie over het al dan niet voorhanden zijn van effect- en prestatie-indicatoren, dan wel welke indicatoren ontwikkeld gaan worden. Een toelichting dat bepaalde indicatoren voor beoogde effecten of prestaties niet voor handen zijn, geeft inzicht in de afwegingen van GS waarom er al dan niet indicatoren zijn opgenomen.
<i>Reactie</i>	De aanduiding van indicatoren is een wens waarvoor wij ons – samen met PS – zullen inspannen. Wel moet worden bedacht dat indicatoren geen doel op zich zijn, maar een hulpmiddel. Gezocht moet worden naar duidelijke, beschikbare en kwalitatief juiste indicatoren, die zonder veel inspanning voor handen zijn. Wij ondersteunen derhalve uw aanbeveling.
<i>Aanbeveling 8</i>	Zorg dat u betrokken bent bij de totstandkoming van de begroting en geef als PS aan in hoeverre de begroting voldoet aan uw wensen en in hoeverre de begroting bijdraagt aan uw sturingsmogelijkheden en de basis biedt voor een heldere verantwoording.
<i>Reactie</i>	Wij ondersteunen uw aanbeveling. Als college hebben wij er baat bij wanneer PS in de voorbereidingsfase aangeven hoe zij hun sturing willen inrichten. Dit vraagt discussie over verbeteringsvoorstellen bijvoorbeeld via een SWPC. Wij zijn graag bereid dit gesprek aan te gaan en de mogelijkheden en de beperkingen te verkennen.
<i>Deelconclusie 3: Totstandkoming van de begroting</i>	De regie op de totstandkoming van het collegeuitvoeringsprogramma (UP) was te beperkt. De programmabegroting en het UP zijn onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Het niet tijdig beschikbaar zijn van een door GS goed bevonden UP was de voornaamste reden voor de tijdsdruk.
	In een laat stadium bleek dat het collegeuitvoeringsprogramma en de begroting onvoldoende op elkaar aansloten en moest dit in korte tijd gerepareerd worden. Overigens doet deze samenloop van een collegeuitvoeringsprogramma en de eerste begroting van een nieuw college zich eens in de vier jaar voor. Hierdoor is deze tijdsdruk in het begrotingsproces de komende drie jaar niet meer aan de orde.
<i>Reactie</i>	Deze conclusie nemen wij deels over. Als college hebben wij vanuit het coalitieakkoord de opdracht uitgevoerd een collegeuitvoeringsprogramma (UP) op te stellen. Eind mei tot medio juni is gewerkt aan een eerste concept waarover GS in richtinggevende zin hebben gesproken. Vervolgens is in de zomerperiode een schrijfgroep aan de slag gegaan met de invulling van dit document. Periodiek (wekelijks) is met de directie en (tweewekelijks) met de coördinerend portefeuillehouder overlegd en afgestemd. Wel zijn wij het er mee eens dat beide processen onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen.
	Met name het denkproces over welke doelen het college wil bereiken, hoe concreet en met welke middelen is een (mentale) zoektocht geweest. Deze heeft met name in de laatste fase geleid tot keuzes. Vervolgens moesten beide documenten op elkaar worden afgestemd. College en directie hebben daarop gestuurd. Achteraf – en daarin delen wij de conclusie – was het beter geweest dat eerst een UP zou zijn afgerond en vastgesteld

voordat met de Programmabegroting wordt gestart.

*Deelconclusie 4:* De aanbevelingen uit het rapport 'Kaderstellen met de begroting – Een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Flevoland' voor zover van toepassing op de

*Opvolging aanbevelingen van onderzoek* begroting deels opgevolgd. De structuur is versterkt door het gebruik van een vast

*Kaderstellen met de begroting (2007)* stramien, echter de formulering van de doelen is nog duidelijk voor verbetering vatbaar. Zie de eerdere aanbevelingen.

*Reactie* Wij realiseren ons dat op onderdelen deze aanbevelingen nog steeds van kracht zijn maar wij zijn wel van mening dat aanzienlijke verbeteringen sinds 2008 gemaakt zijn. In het eerste deel van de brief zijn wij op dit onderwerp ingegaan.





# Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van de uitgebreide reactie van GS. GS reageren niet alleen in algemene zin, maar gaan ook afzonderlijk in op alle deelconclusies en aanbevelingen. GS nemen een groot deel van de conclusies over en steunen bijna alle aanbevelingen. Voor PS is het goed mogelijk om met GS het gesprek aan te gaan over verdere verbetering van de begroting. In het bijzonder gaat het hierbij ook om de rol van PS bij de totstandkoming van de begroting, zodat vooraf duidelijk wordt op welk niveau PS de kaders willen stellen.

Wij hopen dat de resultaten van dit onderzoek voor de dialoog tussen PS en GS de benodigde aangrijpingspunten bieden om de begroting verder te verbeteren op het gebied van de formulering van de doelen, de relatie tussen maatschappelijke doelen, begrotingsdoelen, prestaties, activiteiten, indicatoren en middelen (doelenbomen) en de criteria voor wat politiek en bestuurlijk relevant is voor opname in de programmabegroting.







# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren heeft de provincie Flevoland veel aandacht besteed aan het versterken van de informatievoorziening rondom begroting en verantwoording (P&C producten). In 'Kaderstellen met de begroting 2008 - Een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Flevoland' heeft de Rekenkamer indertijd een aantal suggesties gedaan voor verbetering van de begroting 2008. Het verbetertraject heeft sindsdien verder vorm gekregen. Tijdens het introductieprogramma 2011 van de nieuwe Statenleden is, ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van PS, de inzichtelijkheid van de P&C-documenten ter discussie gesteld. Dit was reden voor de Rekenkamer om onderzoek te verrichten naar de begroting 2012.

In eerste instantie zou het onderzoek betrekking hebben op de conceptbegroting 2012. De Rekenkamer wilde het concept inhoudelijk onderzoeken op SMART-formulering, zodat de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer hierover tijdens de begrotingsbehandeling door PS meegenomen konden worden. Door vertraging in de oplevering van de conceptteksten van het programmaplan door de provincie Flevoland aan de Rekenkamer, is dit onderzoek uitgesteld<sup>5</sup>. De Rekenkamer heeft vanwege de vertraging in de oplevering van de conceptteksten aan de Rekenkamer besloten het onderzoek naar de inhoud van de begroting uit te stellen en tevens uit te breiden met de vraag op welke wijze de begroting tot stand is gekomen<sup>6</sup>.

In dit rapport zijn de bevindingen over de beoordeling van de begroting en de totstandkoming ervan opgenomen. Daarnaast wordt inzicht verschaft over de mate waarin de begroting 2012 bruikbaar is als sturingsinstrument voor PS. Hoofdstuk 1 beschrijft de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 2 wordt het proces van totstandkoming van de begroting en de vertaling van het Coalitieakkoord naar doelen en activiteiten in de begroting beschreven. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens de uitkomsten van de beoordeling van de doelen en activiteiten uit de begroting op de SMART criteria weer. In hoofdstuk 4 zijn bevindingen opgenomen over de quick scan die is uitgevoerd naar de begroting als sturingsinstrument voor PS. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de opvolging van aanbevelingen uit eerdere rapporten van de Rekenkamer.

### 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling voor het onderzoek bestaat uit een doel- en een vraagstelling:

<b>Doelstelling:</b> Beoordelen van de formulering van de doelen uit de conceptbegroting 2012 en het op hoofdlijnen beoordelen van de begroting als sturingsinstrument.
---

---

<sup>5</sup> GS hebben begin september aan de Rekenkamer toegezegd om het conceptprogrammaplan ter beschikking te stellen op het moment dat GS over de tekst een eerste bespreking gevoerd hadden. Deze bespreking was geagendeerd op 13 september. De Rekenkamer ontving uiteindelijk de conceptbegroting gelijktijdig met de aanbieding aan PS waardoor beoordeling van de conceptbegroting voor de behandeling ervan in PS niet mogelijk was. Door de Rekenkamer is in goed overleg met de provincie afgesproken de onderzoeksresultaten en aanbevelingen beschikbaar te stellen ten behoeve van toekomstige begrotingen.

<sup>6</sup> Deze uitbreiding is aangekondigd in de brief van de Rekenkamer aan PS d.d.29 september 2011, kenmerk 2011/AH/131

---

**Vraagstelling:** In hoeverre is de formulering van de begrotingsdoelen SMART en in hoeverre is de begroting bruikbaar als sturingsinstrument?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Voldoen de formuleringen van de doelen aan de (SMART) beoordelingscriteria?
2. Is de begroting 2012 bruikbaar als instrument voor sturen op hoofdlijnen door PS?
3. Hoe is de begroting tot stand gekomen en welke leermomenten kunnen hieruit worden getrokken?
4. Zijn de suggesties uit het eerdere onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer 'Kaderstellen met de begroting 2008 - Een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Flevoland' van de opgevolgd door GS?

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is verlopen volgens drie fasen:

1. in kaart brengen van het proces van totstandkoming van de begroting bij de provincie;
2. onderzoek naar (de doelen in) de begroting;
3. rapportage en wederhoor.

#### **Fase I - In kaart brengen proces totstandkoming van de begroting bij de provincie**

Voor een goed begrip van de begroting en de daarin opgenomen doelen is het van belang om inzicht te verkrijgen in het proces van totstandkoming van de begroting en de doelen. In fase I van het onderzoek is door middel van interviews de totstandkoming van het begrotingsproces besproken. Zoals hierboven aangegeven was de vertraging van de oplevering van de conceptteksten van het programmaplan voor het onderzoek van de Rekenkamer voor de Rekenkamer aanleiding om meer tijd te besteden aan het totstandkomingsproces van de begroting en de leerpunten die hieruit naar voren zijn gekomen. Daarnaast is in de interviews ingegaan op de opvolging van de suggesties van de Rekenkamer in 'Kaderstellen met de begroting 2008 - Een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Flevoland'. Ook is besproken hoe de provincie de individuele doelen binnen de begroting onderkent.

#### **Fase II – Onderzoek naar (de doelen in) de begroting**

Ten aanzien van de begroting zijn de volgende beoordelingen uitgevoerd:

- a. beoordeling van de formulering van de doelen uit de begroting aan de hand van de beoordelingscriteria en opvolging van suggesties rekenkameronderzoek;
- b. quick scan op de begroting als sturingsinstrument voor PS.

##### **a. Beoordeling formulering van de doelen**

De beoordeling van de formulering heeft plaats gevonden op de begrotingsdoelen. Alle begrotingsdoelen zijn beoordeeld aan de hand van opgestelde beoordelingscriteria volgens het principe van SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden). Daarnaast is bij alle doelen beoordeeld of de activiteiten in lijn liggen met het doel.

De beoordeling van de doelen is uitgevoerd op basis van het beoordelingskader zoals is opgenomen in Tabel 2. Aan de beoordeling ligt de volgende analyse ten grondslag. De inhoudelijke programma's (1 t/m 6) zijn verdeeld over verschillende onderzoekers. Elke onderzoeker heeft aan de hand van het beoordelingskader de eerste beoordeling van de begrotingsdoelen gedaan. Vervolgens zijn alle begrotingsdoelen in teamverband integraal

besproken op basis van deze eerste beoordeling. Voor ieder doel zijn de overwegingen van de beoordeling besproken, bediscussieerd, gedocumenteerd en waar nodig aangepast. Extra aandacht was hierbij het waarborgen van de onderlinge consistentie over de beoordeling. Tijdens dit proces zijn aandachtspunten per SMART-criterium nader uitgewerkt. Deze worden in hoofdstuk 3 toegelicht.

#### **b. Quick scan op de begroting**

Naast de beoordeling van de afzonderlijke doelen in de begroting is een quick scan op de integrale begroting 2012 uitgevoerd om te bezien in hoeverre de begroting bruikbaar is als sturingsinstrument voor PS. Aanleiding voor deze quick scan was de discussie tijdens het introductieprogramma voor Statenleden (april 2011) over de bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument. Met name het vinden van een balans tussen sturen op hoofdlijnen en diepgang van prestatie-indicatoren kwam aan de orde. Aandachtspunten in de quick scan zijn dan ook de beknoptheid van de formuleringen, de hoeveelheid contextinformatie en de balans tussen een sturingsinstrument op hoofdlijnen versus diepgang in prestatie-indicatoren. Eveneens is aandacht besteed aan de relatie tussen de begroting en de productenraming.

In fase II is tevens een interview gehouden met de heer Van Wieren, voorzitter van de Statenwerkgroep Planning & Control (hierna: Statenwerkgroep P&C). Deze werkgroep houdt zich bezig met de inrichting van de begroting (en gerelateerde stukken) en de bruikbaarheid van de P&C producten (voor- en najaarsnota, begroting, jaarrekening, kaderbrief). Dit rekenkameronderzoek is ook bedoeld ter ondersteuning van de Statenwerkgroep P&C in de uitvoering van haar taak. Het interview richtte zich met name op de visie van de werkgroep over de (inrichting van de) begroting en de eisen die zij stellen aan de begroting.

#### **Fase III – Rapportage en wederhoor**

De Rekenkamer heeft na afloop van fase II het conceptrapport opgesteld aan de hand van de bevindingen uit het beoordelingsproces. Dit rapport is voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de Provincie. De bestuurlijke rapportage is voor wederhoor voorgelegd aan GS.

## **1.4 Beoordelingskader**

Voor de beoordeling van de doelen uit de begroting aan de hand van de SMART-criteria is een beoordelingskader uitgewerkt. Dit beoordelingskader is opgenomen in Tabel 1.

**Tabel 1 Beoordelingskader doelen uit begroting**

	<b>Norm</b>	<b>Criterium</b>
1.	De maatschappelijke doelen, effecten en activiteiten (die betrekking hebben op 2012) uit het collegeuitvoeringsprogramma zijn overgenomen in de begroting.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle maatschappelijke doelen, effecten en activiteiten (die betrekking hebben op 2012) uit het collegeuitvoeringsprogramma komen terug in de begroting.</li> </ul>
2.	Het begrotingsdoel voldoet aan de SMART-criteria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie separate uitwerking van SMART criteria in tabel 2.</li> </ul>
3.	De activiteiten hebben een directe relatie met het begrotingsdoel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het begrotingsdoel is vertaald in één of meer activiteiten.</li> <li>Deze activiteiten sluiten aan bij de begrotingsdoelen en dekken het doel volledig of grotendeels af.</li> </ul>
4.	Aan doelen worden financiële middelen toegekend.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aan ieder maatschappelijk doel is in de paragraaf 'wat mag dat kosten?' een bedrag toegekend.</li> </ul>

De SMART-criteria zijn uitgewerkt in Tabel 2.

**Tabel 2 Beoordelingskader SMART-criteria**

Norm	Criterium
Is het doel <b>specifiek</b> ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor alle <i>betrokkenen</i> is op elk onderdeel van het doel duidelijk wat bereikt moet worden.</li> <li>De onderdelen van het doel zijn niet voor meerdere uitleg vatbaar.</li> <li>Wanneer het niet mogelijk is het doel kort te formuleren, wordt het doel voorzien van een uitleg of verder uitgewerkt in een indicator. De uitleg of indicator mag het doel niet afzwakken.</li> </ul>
Is het doel <b>meetbaar</b> ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het doel is meetbaar (kwantitatief of kwalitatief) gemaakt zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van het doel.</li> </ul>
Is het doel <b>afgesproken</b> ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het doel is direct afgeleid van de maatschappelijke doelen en effecten uit het collegeuitvoeringsprogramma (met uitzondering van de doelen die voortkomen uit de wettelijke taak).</li> </ul>
Is het doel <b>realistisch</b> ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het doel moet direct of indirect door de provincie beïnvloedbaar zijn.</li> </ul>
Is het doel <b>tijdgebonden</b> ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel gerealiseerd dient te zijn.</li> </ul>

De onderzoeksopzet was ontwikkeld voor vergelijkbare onderzoeken bij de provincie Zuid-Holland en Flevoland. In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was het de bedoeling om ieder begrotingsdoel te scoren per SMART criterium op een schaal van 1 tot en met 5. Het onderzoek naar de conceptbegroting van de provincie Zuid-Holland is verricht conform deze onderzoeksopzet<sup>7</sup>. Voor de provincie Flevoland constateerde de Rekenkamer echter, na een eerste globale beoordeling van de begroting, dat SMART criteria vooralsnog nauwelijks worden gehanteerd bij het formuleren van doelen en activiteiten in de begroting (zie ook hoofdstuk 3). Naar de mening van de Rekenkamer was het dan ook niet zinvol noch efficiënt om de formulering van de doelen te scoren op alle vijf de afzonderlijke SMART indicatoren. Om deze reden is besloten geen totaalscore te geven in de vorm van een cijfer voor de SMART formulering van de doelen in de begroting, zoals is gedaan voor de begroting van de provincie Zuid-Holland. In dit onderzoek wordt dan ook geen vergelijking met de provincie Zuid-Holland gemaakt. De Rekenkamer ziet dit onderzoek meer om in kaart te brengen waar de provincie staat ten aanzien van SMART formulering van de begroting en als startpunt voor verdere verbetering. Voor ieder doel is beoordeeld in hoeverre het doel SMART elementen bevat. In hoofdstuk 3 wordt per SMART criterium aangegeven waar verbeterpotentieel zit.

Voor het in kaart brengen van het proces zijn geen aparte beoordelingscriteria opgesteld. Het doel hiervan was een analyse van het proces om inzichtelijk te krijgen hoe het proces is verlopen en om leerpunten voor de totstandkoming van toekomstige begrotingen (ten tijde van een nieuw college) te formuleren.

De quick scan beoordeelt de bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument. Voor sturing is de kwaliteit van de begroting van de belang. Hoe de kwaliteit wordt bepaald is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

<sup>7</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2011), Beoordeling doelstellingen conceptbegroting 2012 - Zuid-Holland

## **1.5 Afbakening**

De beoordeling richt zich op de zes inhoudelijke programma's, waarvoor maatschappelijke doelen zijn geformuleerd. Als onderdeel van de beoordeling is nagegaan of financiële middelen zijn toegekend ter realisatie van de activiteiten. De inhoudelijke beoordeling van de plausibiliteit van de begrote financiële middelen ter realisatie van de doelen valt buiten de scope van dit onderzoek.

In de beoordeling worden de doelen uit de zes inhoudelijke programma's betrokken. De paragrafen vallen buiten het onderzoek.



# HOOFDSTUK 2

## Opbouw en totstandkoming begroting 2012

---

*In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de diverse documenten rond de begroting onderling samenhangen, op welke wijze de begroting tot stand is gekomen en in hoeverre het collegeuitvoeringsprogramma 2011-2015 is vertaald in de begroting 2012.*

### 2.1 Coalitieakkoord, collegeuitvoeringsprogramma, begroting en productenraming

De begroting 2012 staat niet op zichzelf, maar hangt nauw samen met een aantal documenten. Voordat nader wordt ingegaan op het proces van totstandkoming van de begroting wordt een korte beschrijving gegeven van de onderling samenhangende documenten, te weten het coalitieakkoord, het collegeuitvoeringsprogramma, de begroting en de productenraming. Ingegaan wordt op de onderlinge verhoudingen en het doel van elk afzonderlijk stuk.

#### *Coalitieakkoord*

Het Coalitieakkoord is de uitkomst van de onderhandelingen van de coalitiepartijen. Hierin staan op hoofdlijnen de beleidsvoornemens van GS voor de periode 2011-2015.

#### *Collegeuitvoeringsprogramma*

In het collegeuitvoeringsprogramma (hierna UP) vertalen GS, zowel inhoudelijk als financieel, het Coalitieakkoord 2011-2015 door effecten, doelen en bezuinigingen te benoemen die horen bij de hoofdlijnen uit het Coalitieakkoord. In het UP worden activiteiten benoemd die moeten resulteren in de beoogde doelen en effecten. Aan deze activiteiten is een tijdslijn verbonden, onderverdeeld naar de afzonderlijke jaren van de collegeperiode 2011-2015.

#### *Begroting*

De activiteiten uit het UP die op de planning staan voor 2012 zijn uitgewerkt in de programmabegroting 2012. Voor deze activiteiten zijn begrotingsdoelen geformuleerd die zijn afgeleid van de maatschappelijke effecten en doelen uit het UP. Naast deze doelen zijn in de programmabegroting ook strategische en operationele doelen opgenomen die volgens GS bestuurlijk dan wel politiek relevant zijn. Overige -veelal wettelijke of going concern- doelen en activiteiten zijn alleen opgenomen in de productenraming. GS beogen hiermee een begroting te realiseren die ingaat op de hoofdlijnen van het beleid.

Het programmaplan van de begroting 2012 is uitgewerkt in 6 programma's. Elk programma kent de volgende indeling:

- a) maatschappelijke effecten en doelen 2011-2015;
- b) programmaonderdelen;
- c) totale lasten en baten per programma.

*Ad a) Maatschappelijke effecten en doelen 2011-2015*

De maatschappelijke effecten en doelen die in de begroting worden genoemd volgen rechtstreeks uit het UP. Het UP kent een andere indeling dan de begroting.

**Bevinding 1.** De structuur van de begroting is op hoofdlijnen gebaseerd op het UP. De hoofdstukindeling is nagenoeg hetzelfde. De maatschappelijke effecten en doelen hebben een andere volgorde dan het UP en staan verspreid door de programmabegroting. Hierdoor is niet direct inzichtelijk of en waar de maatschappelijke doelen uit het UP uitgewerkt zijn in de begroting.

*Ad b) Programmaonderdelen*

De programma's zijn onderverdeeld in programmaonderdelen. In totaal bevat de begroting 23 programmaonderdelen. Per programmaonderdeel worden één of meer maatschappelijke doelen uit het uitvoeringsprogramma uitgewerkt volgens de W-vragen. In de leeswijzer is toegelicht dat de drie W-vragen ('Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen?' en 'Wat mag het kosten?') in de begroting zijn vertaald in de termen Doelen, Activiteiten en Middelen. Nagenoeg alle activiteiten die voor 2012 op de planning van het UP staan, komen terug in de activiteiten in de begroting. Ook activiteiten die starten in 2012 en doorlopen in de jaren daarna zijn in de begroting 2012 als activiteiten aangemerkt. De activiteiten zijn gekoppeld aan begrotingsdoelen die op hun beurt weer zijn afgeleid van de maatschappelijke effecten en doelen uit het Coalitieakkoord.

Naast de maatschappelijke doelen en activiteiten uit het UP hebben GS in de programmabegroting ook strategische doelen en operationele doelen, die GS politiek-bestuurlijk relevant achten, opgenomen. Een voorbeeld van een bestuurlijk relevant operationeel doel is de oprichting van de omgevingsdienst. De oprichting van de omgevingsdienst is operationeel, maar heeft een grote impact op de ambtelijke organisatie. Deze operationele taak is nu zichtbaar voor PS.

In totaal zijn 40 begrotingsdoelen uitgewerkt in het programmaplan met bijbehorende activiteiten en middelen. Daarnaast zijn de elementen Risico's ('Wat zijn risico's?') en Vitale coalities ('Met wie werken we samen?') toegevoegd.

Indien bij het betreffende programmaonderdeel sprake is van overige doelen die alleen zijn uitgewerkt in de productenraming, is een verwijzing opgenomen naar de plek waar deze doelen zijn uitgewerkt in de productenraming. Deze verwijzing is nodig omdat aan deze overige doelen financiële middelen gealloceerd zijn, die door PS vastgesteld moeten worden.

Het programmaonderdeel wordt afgesloten met een overzicht van de middelen die zijn gealloceerd ten behoeve van het betreffende programmaonderdeel. Dit overzicht is opgenomen in totale lasten en baten per programmaonderdeel. In de productenraming is een verdere detaillering van lasten en baten opgenomen per programmaonderdeel.

*Ad c) Totale lasten en baten*

Het programma wordt afgesloten met een totaaloverzicht van de lasten en baten van het betreffende programma. Hier worden de lasten en baten van de binnen het programma vallende programmaonderdelen geconsolideerd weergegeven.



### *Productenraming*

In de productenraming wordt de begroting verder uitgewerkt en aangevuld. De productenraming heeft een beheertechnische functie. Met behulp van de productenraming sturen GS namelijk de provinciale organisatie aan.

**Bevinding 2.** De productenraming is een verdere uitwerking van en aanvulling op de begroting. De provincie heeft ervoor gekozen om de begroting te beperken tot de doelen die voortvloeien uit het UP en een aantal strategische en politiek-bestuurlijk relevante operationele doelen. De overige doelen en activiteiten zijn alleen opgenomen en uitgewerkt in de productenraming.

De productenraming bevat voor de overige doelen aanvullende informatie over de uitvoering en de allocatie van middelen, waardoor de productenraming beschouwd wordt als een bijlage bij de begroting.

De productenraming is het instrument voor GS om meer in detail te kunnen sturen en gaat daarmee een slag dieper dan de begroting. De productenraming concentreert zich meer op de uitvoering van de programma's en de beheersing ervan. De productenraming ligt dan ook op het autorisatieniveau van GS. PS alloceren met het goedkeuren van de begroting middelen aan doelen die verder uitgewerkt zijn in de productenraming.

## **2.2 Het proces van totstandkoming van het uitvoeringsprogramma en de begroting**

Het proces van totstandkoming van de begroting en het UP is beoordeeld op basis van beschikbare documentatie, interviews en waarnemingen.

### **Parallele totstandkoming**

Op 18 mei is het coalitieakkoord gepresenteerd. In het coalitieakkoord was opgenomen dat het college voor eind 2011 de hoofdlijnen uit het coalitieakkoord zou vertalen in een UP. De bedoeling was om een beleidsarme begroting te maken en de ombuigingen via een begrotingswijziging door te voeren. De coalitie heeft het college gevraagd om parallel aan het opstellen van het UP de programmabegroting 2012 op te stellen.<sup>8</sup> Dit verzoek is ingewilligd en het UP is doorgevoerd in de begroting. In de zomer waren de meeste ombuigingen reeds bekend en deze zijn ook direct doorgevoerd in de begroting.

### *Het opstellen van het UP*

Na de presentatie van het coalitieakkoord heeft de ambtelijke organisatie een driedaagse bijeenkomst gehouden. Doel van deze bijeenkomst was enerzijds om te analyseren wat de beleidsinhoudelijke gevolgen waren van het coalitieakkoord, met name de vraag wat de concrete doelen voor de collegeperiode waren. Anderzijds was de bijeenkomst bedoeld om te bezien wat de voorgenomen doelen en de ombuigingen betekenen voor de organisatie. Op basis van deze bijeenkomst is een eerste versie van het UP opgesteld.

De eerste versie van het UP bestond uit een tabel met doelen en daaraan gekoppelde activiteiten. Deze is halverwege juni besproken met de directie en GS. GS waren niet tevreden over de tabelvorm. GS wilden minder doelen, meer focus in de doelen, een inhoudelijke toelichting door de tabel uit te schrijven tot een document en een meer integrale benadering van het UP vanuit de beleidsinhoud. De terugkoppeling ging vooral om de vorm van het UP. Een inhoudelijke bespreking van de doelen heeft op dat moment niet plaatsgevonden. GS hebben de

---

<sup>8</sup> Bron: Begrotingsbrief dd 21 juni 2011, bijlage 2.

ambtelijke organisatie gevraagd dit verder uit te werken. De directie heeft vervolgens een schrijfgroep geformeerd om het coalitieakkoord nader uit te werken in het UP om tegemoet te komen aan de opmerkingen van GS en de wens de tabel om te zetten in een uitgeschreven document. De afdeling Concerncontrol coördineerde deze schrijfgroep. De schrijfgroep heeft de het coalitieakkoord inhoudelijk verder vertaald in de maatschappelijke effecten en doelen en de activiteiten in het UP. Door de vakantieperiode, is deze vertaling pas na de vakantie voor het eerst in z'n geheel afgestemd met GS

#### *Het opstellen van de begroting*

De afdeling Financiën heeft in samenwerking met de afdeling Concerncontrol allereerst de structuur van de begroting en vervolgens de lay-out van de programma's bepaald en de formats voor de uitwerking van de W-vragen in Doelen, Activiteiten en Middelen ontwikkeld. De afdeling financiën heeft aan de hand van een begrotingsbrief de organisatie geïnformeerd over het format, ieders rol en de planning voor de begroting. Daarnaast is de structuur van de begroting besproken met de Statenwerkgroep P&C.

De afdeling Financiën voerde de regie over het totstandkomingsproces van de begroting. De budgethouders (afdelingshoofden) zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de teksten voor de begroting. De afdelingen Financiën en Concerncontrol waren verantwoordelijk voor de consolidatie en de redactie van de begroting.

Concerncontrol heeft tot taak de opbouw van de begroting en de structuur en consistentie tussen de verschillende programma's te bewaken en te beoordelen. De afdelingen bleven weliswaar zelfstandig verantwoordelijk voor (de inhoud van) de teksten in de begroting, maar Concerncontrol had een toetsende rol op de teksten: Hebben de afdelingen scherp wat ze willen bereiken en hoe ze dit gaan doen? Worden heldere keuzes gemaakt en onderbouwd? Concerncontrol heeft gereageerd op de aangeleverde teksten voor de begroting. Een deel van deze teksten was door de afdelingen inmiddels afgestemd met de betreffende portefeuillehouders. De opmerkingen van Concerncontrol ter verbetering van de formulering van de doelen hebben hierdoor slechts in beperkte mate geleid tot aanpassingen in de teksten.

#### *De onderlinge afstemming*

De begroting 2012 sluit uiteindelijk aan op het college uitvoeringsprogramma. De maatschappelijke effecten en doelen én de activiteiten uit het UP die betrekking hebben op 2012 zijn nagenoeg allemaal één op één overgenomen in het programmaplan van de begroting 2012 (zie voor verdere toelichting bevinding 7).

Doordat de ontwikkeling van het UP en de begroting parallel verliepen, waren de afdelingen al met de programmabegroting begonnen, terwijl het kader van de begroting (maatschappelijke doelen en effecten zoals verwoord in het UP) nog niet scherp was. De focus van de afdelingen bij het opstellen van de begroting 2012 lag voornamelijk bij de inhoudelijke doelen per afdeling. De afdelingen waren in mindere mate betrokken bij de beoogde maatschappelijke effecten en doelen zoals door de schrijfgroep geformuleerd zijn in het UP. De maatschappelijke effecten zijn ook niet specifiek besproken met de afdelingen, terwijl dit wel de effecten zijn waarover GS na vier jaar zich moeten verantwoorden.

In september werd duidelijk dat het UP en de begroting niet goed op elkaar aansloten. Het bleek dat de begrotingsdoelen niet duidelijk aansloten op en/of niet voldoende invulling gaven aan de maatschappelijke doelen. Daarnaast waren GS het niet eens met de uitwerking van het coalitieakkoord in het UP. In de resterende twee weken van september is zowel het UP als de begroting aangepast. Dit bleek een intensieve exercitie, waarbij UP en begroting in continue afstemming met elkaar zijn aangepast. In deze laatste twee weken zijn ook

aanpassingen doorgevoerd door Concerncontrol in de begrotingsteksten van de afdelingen, die reeds waren afgestemd met GS.

**Bevinding 3.** Het UP en de begroting zijn afzonderlijk van elkaar opgesteld. Ondanks dat een duidelijke aanpak en planning op papier waren opgesteld ontbrak in de praktijk een gecoördineerde aanpak en centrale regie om te borgen dat het UP en de begroting inhoudelijk in overeenstemming en tijdig beschikbaar waren. Het niet tijdig beschikbaar zijn van een door GS goed bevonden UP is de voornaamste reden voor de tijdsdruk aan het eind van het proces om het UP en de programmabegroting op elkaar af te stemmen.

De begroting kende een harde deadline vanuit het Rijk en de beschikbare tijd voor het ontwikkelen van het UP en de begroting was relatief kort door de late coalitievorming. Om die reden had de afdeling Financiën een strakke planning gemaakt voor het begrotingstraject, waarin ook was gepland wanneer het UP beschikbaar zou komen als basis voor de programmabegroting. Dit was van belang aangezien de begroting voor inhoudelijke keuzes afhankelijk was van de inhoud van het UP. In de planning van de begroting werd ervan uitgegaan dat op 30 juni de W-vragen in de begroting ingevuld konden worden op basis van het UP. Deze planning is sterk uitgelopen doordat eind juni bleek dat GS niet akkoord waren met het UP en een schrijversgroep geformeerd is om het UP verder uit te werken.

Hoewel de processen van de totstandkoming van het UP en de begroting parallel verliepen, ontbrak een sterke regierol waardoor van een strak gecoördineerde aanpak geen sprake bleek. Naar de mening van de Rekenkamer was een sterke regierol een kritische succesfactor om deze parallele totstandkoming van UP en begroting in de beperkt beschikbare tijd mogelijk te maken.

Op basis van de gesprekken heeft de Rekenkamer de indruk gekregen dat de regie vanuit de directie op de totstandkoming van het UP tot begin september beperkt was. Dit wordt bevestigd in de interne evaluatie door de provincie van het proces. De verantwoordelijkheden en het eigenaarschap voor de opstellen van het UP waren vooraf niet duidelijk belegd. De eerste vertaling van het coalitieakkoord naar het UP gebeurde door de ambtelijke organisatie, maar deze werd niet goedgekeurd door GS. Bij de formatie van de schrijversgroep eind juni waren weliswaar aanwijzingen meegegeven door GS op basis van de eerste versie van het UP. Echter, GS hebben daarna nog tijd nodig gehad om beleidsinhoudelijke keuzes te maken en dit goed te formuleren in het UP. Ook waren GS gedurende het totstandkomingsproces nog zoekende naar de goede structuur voor het UP. De voorgestelde invulling en format van het UP is een aantal keer afgekeurd door GS. De afstemming van het gehele UP vond pas begin september plaats. Toen bleek dat GS nog niet tevreden waren met de vertaling van het coalitieakkoord in het UP en was de druk op de tijdige afwikkeling van het UP en de begroting groot. Hierdoor was de aandacht vooral gericht op de vorm en het onderling afstemmen tussen het UP en de programmabegroting en minder op inhoudelijke afwegingen.

Simultaan aan het UP werd het programmaplan voor de begroting geschreven door de beleidsafdelingen, die begrotingsdoelen formuleerden voor 2012. De kaders voor deze begrotingsdoelen kwamen uit het UP. Door de vertraging in het totstandkomingsproces van het UP waren deze kaders tot op het laatste moment niet helder. Onderlinge afstemming bleek in de praktijk moeilijk.

**Bevinding 4.** Ondanks de verantwoordelijkheid van Concerncontrol voor het bewaken en beoordelen van de kwaliteit en consistentie van de teksten, heeft deze afdeling tot begin september in beperkte mate invloed kunnen uitoefenen op de formulering en consistentie van de doelen en de teksten. Begin september waren het UP en de begroting gereed en werd duidelijk dat de teksten van de begroting onvoldoende in lijn lagen met het UP. Daarna is een inhaalslag gemaakt met betrekking tot de afstemming van de teksten.

#### **Evaluatie van het proces door provincie**

De provincie heeft een interne evaluatie gemaakt van het totstandkomingsproces van het UP en de begroting. Uit deze evaluatie komt naar voren dat de provincie tevreden is over de producten. Het UP is opgebouwd uit jaarschijven die zich goed lenen voor vertaling in de programmabegroting. De programmabegroting is in de visie van de provincie een juiste vertaling van het UP en de relevante going concern taken. Beoogd werd om een programmabegroting te realiseren die over de hoofdlijnen van de provinciale doelen gaat. Daar is de provincie naar eigen zeggen in grote lijnen in geslaagd. Bij de programmabegroting is als kanttekening geplaatst dat de programmabegroting niet zelfstandig leesbaar is en de programmabegroting en de productenraming niet duidelijk onderscheidbaar zijn.

Het algemene beeld is dat bevindingen rondom het proces in deze interne evaluatie van de provincie in hoge mate overeen komen met de bevindingen van de Rekenkamer en dat de interne evaluatie op een aantal punten zelfs verder gaat.

Dit is met name het geval ten aanzien van de ambtelijke en bestuurlijke behoefte aan een integrale voorbereiding en processturing. Ook komt in de interne evaluatie stelliger naar voren dat het proces in de zomerperiode nagenoeg stil heeft gelegen, waardoor niet vastgehouden kon worden aan de oorspronkelijke planning zodat aan de achterkant (vanaf begin september) veel druk is ontstaan op het opstellen en aanpassen van teksten gelijktijdig met de besluitvorming over de doelen en activiteiten van de begroting.

**Bevinding 5.** GS hebben de interne evaluatie voor kennisgeving aangenomen en onderschrijven de conclusies en aanbevelingen. Uit de evaluatie is een aantal aanbevelingen gekomen op het gebied van de opdrachtverstrekking, het proces, de inhoud en de samenwerking.

## **2.3 Aansluiting UP en begroting**

De Rekenkamer is nagegaan of alle maatschappelijke effecten en doelen uit het UP zijn opgenomen in de begroting. Dit is ook gebeurd voor alle activiteiten volgens het UP, die starten in 2012.

**Bevinding 6.** Twee thema's uit het UP, te weten 'Ambitie en Bestuursstijl' en 'Transitie' (thema 1 en 8), met bijbehorende maatschappelijke effecten, doelen (zes) en activiteiten (tien) komen niet terug in de begroting. Gezien de aard van de doelen en activiteiten is dit begrijpelijk.

De twee thema's, die niet in de begroting voorkomen, bevatten doelen en activiteiten die de totale ambitie van het college weergeven, ingaan op de bestuursstijl van het college en de transitie van de ambtelijke organisatie weergeven. Deze thema's zijn daarmee meer randvoorwaardelijk dan doelen op zich. De activiteiten zijn dan ook voornamelijk inspanningen. De inspanningen geven de beoogde werkwijze en algemene uitgangspunten voor GS weer en hebben meer het karakter van een missie en een visie dan dat het daadwerkelijke beleidsinhoudelijke inspanningen betreft. Hierdoor is het begrijpelijk dat deze inspanningen niet zijn vertaald in verdere begrotingsdoelen. Bijlage C bevat een overzicht van de doelen en de activiteiten die niet terugkomen in de begroting.

**Bevinding 7.** Nagenoeg alle maatschappelijke doelen uit de overige zes thema's uit het UP komen terug in de begroting.

Voor de overige zes thema's (2 t/m 7) geldt:

- één van de 24 maatschappelijke doelen (doel 2.5 landelijk gebied) wordt niet expliciet genoemd in de begroting. Dit doel komt gedeeltelijk terug in begrotingsdoel 1.4b;
- vier van de 76 activiteiten uit het UP die betrekking hebben op 2012, worden niet expliciet in de begroting benoemd;
- 74 activiteiten (49%) in de begroting vloeien niet voort uit het UP. Deze activiteiten staan verspreid over de begroting.

Bijlage C bevat een overzicht van de doelen en de activiteiten die niet terugkomen in de begroting.

## 2.4 Koppeling middelen aan doelen

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de begroting binnen de programma's aan ieder afzonderlijk programmaonderdeel middelen zijn gekoppeld. Voor de overige doelen (wettelijk en going concern) die niet uitgewerkt zijn in de programmabegroting maar in de productenraming zijn in de programmabegroting wel middelen opgenomen. De mate waarin gealloceerde middelen betrekking hebben op doelen en activiteiten zoals opgenomen in de begroting enerzijds en op overige doelen, activiteiten en risico's zoals opgenomen in de productenraming anderzijds varieert per programma. Dit betekent dat PS bij sommige programmaonderdelen volledig inzicht heeft in de doelen en activiteiten die ten grondslag liggen aan de middelen, bij andere onderdelen in mindere mate.

In een aantal gevallen worden programmaonderdelen zowel in de programmabegroting als in de productenraming uitgewerkt in doelen. Voor een klein deel van de producten wordt in de productenraming rechtstreeks verwezen naar de doelen in de programmabegroting. De Rekenkamer constateert dat het niet duidelijk is welke middelen toegewezen zijn aan de doelen in de begroting en welke aan de doelen in de productenraming.

De productenraming is het instrument voor GS om meer in detail te kunnen sturen en gaat daarmee een slag dieper dan de begroting. De productenraming concentreert zich meer op de uitvoering van de programma's en de beheersing ervan. PS alloceren met het goedkeuren van de begroting middelen aan doelen die verder uitgewerkt zijn in de productenraming. Dit is gebruikelijk bij provinciale overheden. In Flevoland is gekozen voor een tussenvorm. Zowel in de begroting als in de productenraming worden doelen uitgewerkt.

### **Bevinding 8.**

PS zijn niet betrokken geweest bij het vaststellen van de criteria voor het afbakenen van de begroting ten opzichte van de productenraming. PS zijn op de hoogte gesteld over de structuur van de begroting, maar daarin is niet ingegaan op de criteria voor de afweging tussen de begroting en de productenraming en de consequenties van deze criteria. PS stellen hierbij voor sommige programma's nauwelijks beleidsmatige kaders, doordat omvangrijke delen van het programma alleen in de productenraming zijn opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor programma 2 waar de beleidsmatige kaders slechts voor 3,5% van de totale middelen worden gesteld.

Bij programma 2 (Bereikbaarheid) maakt het onderdeel Openbaar Vervoer (2.1) 100% deel uit van de begroting. Er zijn in de productenraming geen overige doelen en activiteiten opgenomen. De volledige begrotingsmiddelen hebben betrekking op de doelen en activiteiten zoals in de begroting opgenomen. Het programmaonderdeel mobiliteit (2.2) maakt daarentegen voor slechts 3,5% deel uit van de in totaal voor dit onderdeel in de begroting bestemde middelen. De overige 96,5% van de in de begroting opgenomen middelen heeft betrekking op overige doelen (bijv. verkeersveiligheid, onderhoud en investeringen aan provinciale (vaar)wegen). Deze zijn opgenomen en nader uitgewerkt in de productenraming. PS hebben zeggenschap over de middelen van de programmabegroting zonder dat zij zeggenschap hebben over de hierbij behorende inhoudelijke doelstellingen en activiteiten.

# HOOFDSTUK 3

## Verbeterpunten uit de SMART beoordeling

---

*In dit hoofdstuk worden per SMART-criterium de meest voorkomende verbeterpunten benoemd die uit de beoordeling van de begrotingsdoelen en activiteiten naar voren komen.*

### 3.1 Inleiding

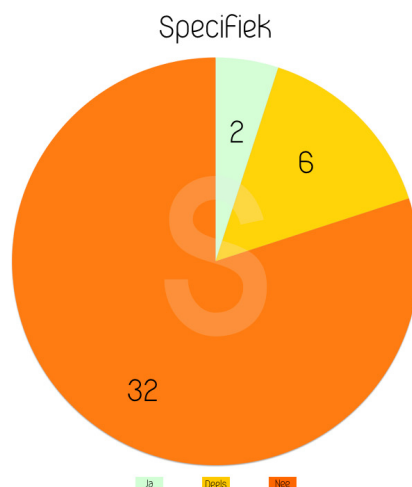
In eerste instantie was het de bedoeling van dit onderzoek om de doelen in de begroting op SMART formulering te beoordelen. Echter, na een eerste globale beoordeling van de begroting, constateerde de Rekenkamer dat SMART criteria vooralsnog nauwelijks worden gehanteerd bij het formuleren van doelen en activiteiten in de begroting. Uit de diverse interviews over de begroting komt in hoofdlijnen een beeld naar voren dat SMART formulering vooralsnog beperkt aandacht krijgt van zowel de organisatie, GS als PS.

Aangezien de provincie vooralsnog beperkt aandacht besteedt aan de SMART formulering en dit niet als criterium voor de begroting hanteert, leek het de Rekenkamer niet zinvol om de formulering van de doelen te scoren op alle vijf de afzonderlijke SMART indicatoren. De Rekenkamer ziet de toegevoegde waarde van dit onderzoek dan ook meer in het in kaart te brengen waar de provincie staat ten aanzien van SMART formulering van de begroting. Uitgangspunt bij deze redenering is dat SMART formulering van de doelen geen doel op zich moet worden, maar wel noodzakelijk is om duidelijkheid te verkrijgen over het mandaat dat PS aan GS geven met het goedkeuren van de begroting. De provincie staat voor een belangrijk traject van kerntaken en bezuinigingen. Juist in deze tijd is het goed om duidelijk te maken welke doelen gekozen zijn en waarom juist voor die doelen is gekozen. Dit brengt focus aan in activiteiten en inspanningen van de provincie.

Voor ieder doel is vervolgens wel beoordeeld in hoeverre het doel SMART elementen bevat om te zien waar de provincie nu staat. Vervolgens is per SMART criterium aangegeven waar aan gedacht kan worden om de formulering scherper te krijgen. Bij deze aandachtspunten zijn voorbeelden uit de begroting uitgewerkt om de aandachtspunten uit te leggen. De nummers van de begrotingsdoelen zijn gebaseerd op de nummering van de programmaonderdelen uit de begroting.

### 3.2 Specifiek

De S van SMART staat voor Specifiek. Specifiek houdt in dat voor alle betrokkenen op elk onderdeel van het begrotingsdoel duidelijk is wat bereikt moet worden. Daarbij is beoordeeld of het begrotingsdoel is geformuleerd als een doel, het begrotingsdoel niet voor meerdere uitleg vatbaar is en of begrippen in het begrotingsdoel worden gebruikt waarvoor contextinformatie nodig is om het te kunnen duiden.



In de begroting 2012 is 80% van de begrotingsdoelen nog niet specifiek te noemen. Hierna geven we aan waaraan gedacht kan worden om een begrotingsdoel specifiek te maken.

### 1. Maak duidelijk wat de provincie concreet wil bereiken

**Bevinding 9.** Bij 27 van de 40 beoordeelde doelen (68%) is niet duidelijk wat de provincie nastreeft of wil bereiken. Deze doelen zijn geformuleerd als een actie en niet als een doel.

Bij de formulering van het doel moet bedacht worden dat uit het doel een streven naar voren dient te komen. Dit streven kan tot uiting gebracht worden in een mijlpaal, een effect of een prestatie. Het dient voor iedereen duidelijk te zijn wat de provincie na wil streven. Het merendeel van de doelen lijkt meer een activiteit te zijn, dan dat het zich richt op een uitkomst. De provincie heeft weliswaar voor de doelen aangegeven of het een inspanning of een resultaat betreft. Echter zelfs bij inspanningen wordt idealiter een bepaald effect beoogd, dat inzichtelijk gemaakt moet worden om het doel niet te vrijblijvend te laten zijn.

**Voorbeeld:** Het doel 'versterking van de samenwerking in Randstadverband: effectieve en efficiënte realisatie van de provincieoverstijgende ambities en opgaven' (doel 6.1b) is niet specifiek. Wat is precies het beoogde doel? Wanneer is sprake van versterking of effectieve en efficiënte realisatie? Wat betekent dit concreet?

**Voorbeeld:** Het doel 'bijdragen aan de vergroting van de vitaliteit van het landelijk gebied en integrale gebiedsontwikkeling meer willen afstemmen op maatschappelijke behoeften' (doel 5.7) bevat elementen die algemeen en weinig concreet zijn. Wat is precies het beoogde doel? Hoe draag je bij aan vergroting van vitaliteit? Wat betekent dit concreet? Is duidelijk wat de maatschappelijke behoeften zijn? Wanneer is sprake van bijdragen en meer afstemmen?

Door de bezuinigingen zijn nog niet alle doelen voor de komende periode uitgewerkt. Het aantreden van het nieuwe college leidt ertoe dat op sommige beleidsvelden het beleid eerst verder vorm moet krijgen voordat concrete doelen worden gesteld. Voor deze doelen is in die gevallen een doel aangegeven dat betrekking heeft op het formuleren van beleid of het maken van keuzes. Deze 'doelen' hebben vaak meer de vorm van activiteiten om tot een doel te komen dan dat het doelen op zich zijn.



**Voorbeeld:** Bij het doel 'voorzieningen' (4.1.1) is als doel vermeld 'wij bepalen in 2012 welke voorzieningengroei bevorderd moet worden'. Dit is eigenlijk een activiteit namelijk het verrichten van nader onderzoek om vervolgens te bepalen wat de provincie kan bereiken op het gebied van voorzieningengroei (bepalen van het doel). Ditzelfde zien we bijvoorbeeld ook bij doel 4.1.2 waar als doel is geformuleerd 'wij herijken het provinciaal sportbeleid'. Herijken van beleid is een activiteit, maar omvat nog geen streven. Vergelijk ook doel 4.1.3a 'het herijken van sociaal beleid' en 4.1.3b 'het bepalen van de rol en taak van de provincie op thema's'. Zoals deze doelen nu geformuleerd zijn, is met het starten van de activiteit het doel al bereikt. Door bijvoorbeeld aan te geven waarom het onderzoek of het herijken plaats vindt, wat ermee beoogd wordt, waar de provincie aan het eind van het jaar wil staan en wanneer bijvoorbeeld herijking geslaagd is, wordt het doel een stuk concreter en kan achteraf getoetst worden of de inspanningen geslaagd zijn.

## 2. Vermijd het gebruik van 'lege woorden'

**Bevinding 10.** Bij 28 van de 40 beoordeelde doelen (70%) zijn woorden gebruikt waarbij het moeilijk is een beeld op te roepen (zgn. lege woorden) of waarbij het taalgebruik vaag is.

Het blijkt soms lastig om doelen te omschrijven zonder vage woorden te gebruiken. Woorden die veel terug komen in de teksten zijn: verkennen, streven, zorgen voor, we maken ons sterk, we spannen ons in, verankeren, versterken. Gebruik van deze woorden is vaak niet specifiek. Dit geldt ook voor het benoemen van verschillende werkzaamheden in één zin. De tekst wordt daardoor moeilijk te doorgronden.

**Voorbeeld:** Met betrekking tot jeugdzorg is als doel geformuleerd 'Er is voorgesorteerd op de transitie van Jeugdzorg naar gemeenten (..)' (4.2.b). Wat houdt voorsorteren precies in? Het is moeilijk vast te stellen wanneer de provincie gereed is met 'voorsorteren' en of en wanneer het 'voorsorteren' is gelukt.

**Voorbeeld:** De vier doelen van programma Economie (programma 3) beginnen allemaal met 'Wij stimuleren....' en 'Wij bevorderen...'. Alleen bij het eerste doel van dit programma is het doel concreter gemaakt door een doel op te nemen van een werkgelegenheidsgraad van 75%. De andere drie doelen spreken van een 'gunstig vestigingsklimaat', 'de ontwikkeling van economische clusters' en 'de versterking van de economische structuur'. De lezer blijft zitten met een hoop vragen. Wanneer zijn deze doelen gerealiseerd? Wanneer heeft de provincie voldoende gestimuleerd en bevorderd? Wat houdt het stimuleren en bevorderen eigenlijk in? Welke grenzen zijn er aan het stimuleren en bevorderen?

## 3. Vermijd begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn

**Bevinding 11.** Bij 21 van de 40 doelen (53%) worden kwalificerende begrippen gebruikt die niet toegelicht zijn. Hierdoor kan uit het doel niet opgemaakt worden wat de provincie nastreeft.

Kwalificerende begrippen moeten nader toegelicht worden om duidelijk te maken wat het doel is. Begrippen als 'sluitend', 'efficiënt', 'veilig' zijn termen die niet voor iedereen gelijk zijn.

**Voorbeeld:** Bij het doel 'openbaar vervoer' (2.1) is als doel vermeld 'een sluitend, efficiënt en veilig netwerk van busdiensten'. Het klinkt veelbelovend en niemand kan het hiermee oneens zijn. Maar de vraag is wat iedereen hier onder verstaat. Betekent sluitend dat elk dorp in de provincie bereikbaar is per bus of dat de trein en diverse buslijnen op elkaar aansluiten? En een veilig netwerk, wat is een veilig netwerk? Gaat het dan om het veiligheidsgevoel op busstations of iets dergelijks? Om vast te stellen of dit doel wordt bereikt is het noodzakelijk

om te benoemen wat 'een sluitend, efficiënt en veilig netwerk' is. Concrete toelichting is hier noodzakelijk voor een goede begripsvorming. Bijvoorbeeld voor sluitend: Alle dorpen moeten minimaal twee keer per dag bereikbaar zijn met de bus of de buslijnen tussen de vijf gemeenten moeten qua dienstregeling op elkaar aansluiten.

**Voorbeeld:** Om het doel 'starten van het proces van actualisatie van het huidige Omgevingsplan Flevoland' (1.1.b) als onderdeel van omgevingsbeleid goed te kunnen evalueren moet toegelicht worden wanneer sprake is van 'starten'. Is sprake van starten als de bestuursopdracht er ligt? Is sprake van starten als een bijeenkomst is gepland? Is sprake van starten als een notitie over het proces gereed is? Bij dit doel kan tevens verwarring ontstaan of sprake moet zijn van 'starten van het proces' of 'starten van de actualisatie'. Om dit doel specifiek te maken kan gedacht worden om het doel te formuleren in de mate waarin de actualisatie van het Omgevingsplan gereed moet zijn. Bijvoorbeeld, in 2012 is de provincie voor 25% gereed met het proces van het actualiseren van het Omgevingsplan, of het eerste concept moet besproken zijn in GS of de belangen en wensen van de diverse stakeholders zijn in kaart gebracht en vertaald in een omgevingsanalyse.

#### 4. Geef contextinformatie bij het doel om het doel te kunnen duiden

**Bevinding 12.** 22 van de 40 begrotingsdoelen of activiteiten (55%) vragen om een nadere toelichting om goed begrip te krijgen van hetgeen wordt nagestreefd en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de huidige situatie.

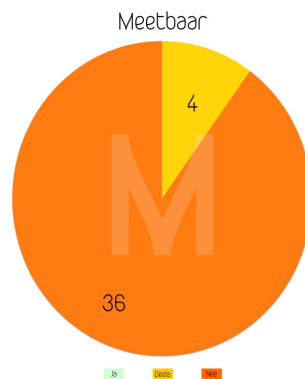
Uit de begroting spreekt het streven van de provincie om de begroting kort en bondig te houden. Desondanks vragen een aantal begrotingsdoelen toch om meer context dan nu wordt gegeven. Zonder nadere toelichting (contextinformatie) is namelijk niet voor alle begrotingsdoelen duidelijk wat wordt nagestreefd en wat met de activiteiten wordt bedoeld. Hierdoor kan ten behoeve van het afleggen van verantwoording niet of moeizaam vastgesteld worden in welke mate de prestatie wordt behaald.

**Voorbeeld:** Het doel 'leefbaarheid verbeteren' (1.4.b) als onderdeel van ruimtelijk beleid is een voorbeeld waarbij de context ontbreekt. Het streven van de provincie is om 'ruimte te bieden aan kleinschalig multifunctioneel gebruik van het landelijk gebied met behoud of ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit'. Dit moet bijdragen aan de verbetering van de 'leefbaarheid van het landelijke gebied'. De relatie tussen het kleinschalig multifunctioneel gebruik en de leefbaarheid verdient nadere toelichting. Wat houden de termen in en hoe leidt kleinschalig multifunctioneel gebruik tot betere leefbaarheid. De genoemde activiteiten om dit doel te realiseren, geven ook geen aanvullende informatie om het doel beter te kunnen duiden, waardoor de lezer met vragen blijft zitten.

**Voorbeeld:** Bij doel 'samenleving' (4.1.3b) ontbreekt bij de activiteiten de context. Bij de activiteiten wordt genoemd dat 'de bestaande beleidsregel voor Bestuur- en kaderkosten en projecten gezondheidszorg wordt ingetrokken'. Zonder toelichting is niet duidelijk wat de beleidsregel inhoudt en waarom deze wordt ingetrokken om het doel 'de rol en taak van de provincie bepalen op de thema's eenzaamheidsbestrijding, ouderen en vrijwilligerswerk' te halen.

### 3.3 Meetbaar

De M staat voor Meetbaar. Bij Meetbaar wordt beoordeeld in hoeverre een kwantitatief of kwalitatief meetbaar gegeven is opgenomen in het begrotingsdoel. Ook wordt eventueel beoordeeld of een nulmeting is gegeven.



Slechts bij 10% van de doelen in de begroting 2012 is een kwalitatief of kwantitatief meetelement opgenomen. Echter door het ontbreken van de nulmeting bij deze doelen en doordat verder geen toelichting is opgenomen hoe en wanneer gemeten gaat worden, is de meetbaarheid vooralsnog beperkt en worden deze doelen gezien als deels meetbaar. Hierna geven we aan waaraan gedacht kan worden om een begrotingsdoel meetbaar te maken.

## 5. Neem een meeteenheid op

**Bevinding 13.** Bij 36 van de 40 doelen (90%) is geen meetbaar element opgenomen. Bij veel doelen is het echter wel mogelijk om een kwalitatief of kwantitatief element op te nemen. Dit bevordert de mogelijkheid om achteraf vast te stellen of het doel is gerealiseerd.

**Voorbeeld:** In het doel 'integrale gebiedsontwikkeling' (1.1.a) wordt gesteld wordt dat de provincie een multiplier effect wil zien op haar investeren. Dit doel bevat geen meetbaar element, maar biedt er wel mogelijkheden voor. De provincie kan zich bijvoorbeeld een doel stellen over hoe groot multiplier effect ze beoogt te behalen (er van uitgaande dat dit multiplier effect betrouwbaar te meten is) of op hoeveel projecten een multiplier effect wordt nagestreefd (aantal projecten).

**Voorbeeld:** Bij het doel 'voorzieningen' (4.1.1) wordt als doel gesteld 'we bepalen in 2012 welke voorzieningengroei bevorderd moet worden'. Dit doel bevat geen meetbaar element. Het maatschappelijk effect, waaraan dit doel is gekoppeld, bevat wel een meetbaar element. Het beoogde maatschappelijk effect is namelijk 'een vermindering van de achterstand van ons voorzieningenniveau tot 10% ten opzichte van het gemiddelde in Nederland'. Uit het begrotingsdoel valt op te maken dat op dit moment nog niet bekend is of een vermindering van 10% reëel is. Het begrotingsdoel kan meetbaar gemaakt worden door als doel te stellen om een nulmeting op te stellen waarin wordt bepaald wat het huidige voorzieningenniveau is ten opzichte van de rest van Nederland.

Bij meetbaarheid is de beschikbaarheid van betrouwbare informatie over het meetbare element een vereiste. Het gaat hierbij vooral om het benutten van beschikbare externe informatie van bijvoorbeeld CBS of intern beschikbaar meetinstrumentarium. Hierbij moet het ontwikkelen van monitors geen doel op zich worden. Bij het ontwikkelen van nieuwe monitors moet vooral gelet worden op de verhouding tussen de meerwaarde van het meetbaar maken van doelen tegenover de kosten van de ontwikkeling van de monitor.

## 6. Maak het meetbare element wel specifiek

**Bevinding 14.** De vier doelen (10%) die wel een meetbaar element bevatten blijken op dit moment nog onvoldoende specifiek. Hierdoor kan niet objectief vastgesteld worden of het doel wordt gerealiseerd.

Voor meetbaarheid is meer nodig dan alleen een kwantitatief gegeven. Er moet eenduidigheid bestaan over de begrippen die gemeten worden. Met name voor kwalitatieve meetbare gegevens is het startpunt dat het doel specifiek geformuleerd is zodat ook duidelijkheid bestaat wat het meetbare gegeven precies inhoudt.

**Voorbeeld:** Bij het doel 'werkgelegenheid' (3.1.a) wordt als streven gesteld om een werkgelegenheidsgraad van 75% te halen in 2015. Op het eerste gezicht is dit doel meetbaar geformuleerd. Als dit echter daadwerkelijk gemeten zou worden, rijzen toch een aantal vragen, zoals wat wordt gerekend tot werkgelegenheid? Over welk deel van de beroepsbevolking gaat het? Waar staat de provincie nu? Hoe ambitieus is 75%? Om als doel te kunnen dienen, zal het doel meer informatie moeten geven en specifieker moeten zijn.

## 7. Rapporteer de nulmeting

**Bevinding 15.** Bij alle doelen ontbreekt een nulmeting.

Deze opmerking hangt nauw samen met het ontbreken van de contextinformatie. De nulmeting vormt het kader waartegen de realisatie afgezet kan worden. Door het ontbreken van de nulmeting ontbreekt de context rond het doel, waardoor onduidelijk is hoe ambitieus het doel is.

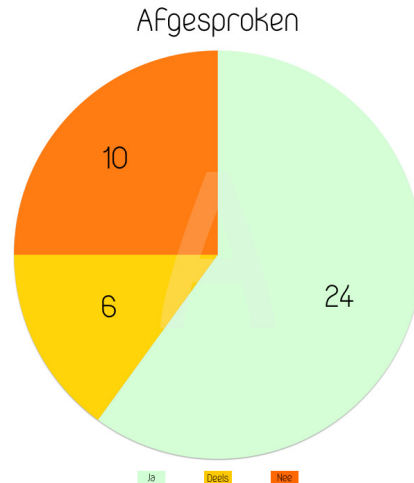
**Voorbeeld:** Het doel 'De reistijd over de weg is binnen en van/naar de provincie in de spits niet langer dan 1,25 keer de reistijd buiten de spits' (doel 2.2) is redelijk specifiek. De begrippen zijn concreet, lijken redelijk afgebakend en zijn niet voor meerdere uitleg vatbaar. Ook bevat het doel een duidelijk meetelement. Echter, doordat onduidelijk is wat de huidige reistijd is, wordt het vervolgens niet duidelijk of dit een verbetering, handhaving van de huidige situatie of mogelijk zelfs een achteruitgang is (contextinformatie en nulmeting ontbreken). Ook ontbreekt een tijdselement waardoor niet duidelijk is of dit doel alleen geldt voor 2012 of ook de periode daarna. Daarnaast is de vraag in hoeverre dit doel binnen de invloedssfeer van de provincie ligt. Het doel lijkt meer een indicator van het maatschappelijk effect 'een goed bereikbare provincie'. Wat wil de provincie in 2012 zelf concreet behalen wat binnen hun invloedssfeer ligt?

**Voorbeeld:** Het doel 'voorbereiden van 80% energieneutraliteit (exclusief vervoer) in 2015' (1.3.a) bevat een meetelement en een tijdselement. Onduidelijk is echter wat wordt verstaan onder voorbereiden energieneutraliteit in 2012 en wat de huidige status (nulmeting) is. Hoeveel inspanningen zijn nodig om 80% te behalen? Moet de provincie nog beginnen of is reeds 30% energieneutraliteit gerealiseerd? Het maakt nogal een verschil of 30% of reeds 65% gerealiseerd is op dit moment. Daarnaast is onduidelijk wat 2012 wordt gerealiseerd, of en zo ja welke tussentijdse mijlpaal wordt beoogd per eind 2012 om in 2015 80% energieneutraliteit te behalen?

## 3.4 Afgesproken

De A van SMART is voor dit onderzoek vertaald in Afgesproken, aangezien het niet aan de Rekenkamer is om een uitspraak te doen over Acceptabel of Ambitieuw. In dit onderzoek wordt geen uitspraak gedaan over de aanvaardbaarheid van het ambitieniveau. Het onderzoek beperkt zich tot de aansluiting van het begrotingsdoel

met het maatschappelijk effect. Voor ieder begrotingsdoel is vastgesteld of het is gekoppeld aan een beoogd maatschappelijk effect en of de scope van het begrotingsdoel overeenstemt met het maatschappelijk effect.



Bij de meeste doelen is vast te stellen dat deze geheel of deels passen bij een maatschappelijk effect. Bij 15% van de doelen was dit niet evident. Hierna geven we aan waaraan gedacht kan worden om begrotingsdoelen in lijn te brengen met de afspraken in het coalitieakkoord.

#### 8. De invloed van het begrotingsdoel op het maatschappelijk effect is niet duidelijk

**Bevinding 16.** Bij 8 van de 40 van de doelen (20%) is onduidelijk welk beoogd maatschappelijk effect met het doel gerealiseerd moet worden.

De relatie tussen begrotingsdoel en maatschappelijk effect bestaat mogelijk wel, maar zonder toelichting is het voor de lezer niet duidelijk welke relatie er bestaat tussen het begrotingsdoel en het maatschappelijk effect. Het is dan onduidelijk in hoeverre het doel bijdraagt aan het realiseren van het beoogde maatschappelijke effect.

**Voorbeeld:** Bij het doel 'doorwerking van provinciaal beleid voor vestiging van werklocaties' (1.4.a) wordt als begrotingsdoel gesteld dat het provinciaal beleid dient te werken naar gemeentelijk beleid. Het maatschappelijk effect is 'slim en zuinig ruimte gebruik'. Het begrotingsdoel rept hier niet over. Blijkbaar moet aangenomen worden dat de provinciale visie op locatiegebruik al voldoet aan de kwalificaties 'slim en zuinig'?

**Voorbeeld:** Voor het doel 'heroverweging van de samenwerking in IPO-verband' (6.1.c) is niet duidelijk welk maatschappelijk effect hiermee beoogd wordt te bereiken. Uit de activiteiten kan worden afgeleid dat het gaat om het maatschappelijk doel 'een efficiënt en effectief opererende provincie' (maatschappelijk doel 5.2). Er wordt verder geen uitleg gegeven wat de achtergrond van deze heroverweging is, waardoor de link met het maatschappelijk doel vragen op roept. Waarom wordt de samenwerking heroverwogen? Opereert de provincie minder efficiënt en effectief door het IPO omdat het vergaderen teveel tijd kost of ziet de provincie het IPO als een mogelijkheid om meer te kunnen bereiken en daarmee effectiever te zijn? Op basis van de activiteiten lijkt het te gaan om het beter benutten, maar wat meer uitleg van het maatschappelijk dan wel begrotingsdoel zou de link verduidelijken.

**Bevinding 17.** 16 van de 40 doelen (40%) hebben betrekking op een beperkt deel van het maatschappelijk effect. Elders in de begroting 2012 wordt op het maatschappelijk effect niet meer terug gekomen. De beoogde maatschappelijke effecten zijn breder dan de provinciale doelen die hierop geformuleerd zijn.

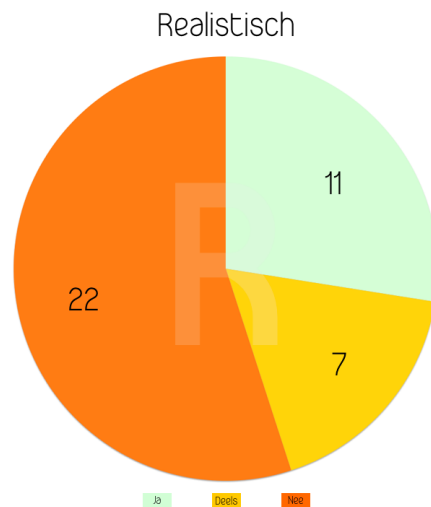
Het risico hierbij is dat ondanks de realisatie van de begrotingsdoelen toch het maatschappelijk effect niet wordt behaald. Er kan een duidelijke reden zijn waarom het begrotingsdoel smaller is benoemd dan het beoogde maatschappelijk effect, maar zonder toelichting roept dit voor de lezer vragen op. Een reden kan bijvoorbeeld zijn dat het maatschappelijke effect wordt gerealiseerd door een samenstel van activiteiten die verspreid over de periode 2011-2015 zijn gepland. In de begroting zijn alleen de activiteiten 2012 zichtbaar.

***Voorbeeld:** Bij het doel 'openbaar vervoer' (2.1) gaat het doel over het zorgen voor een sluitend, efficiënt en veilig netwerk van busdiensten. In de activiteiten wordt daaraan toegevoegd regiotaxi en trein. Het maatschappelijk effect 2.4 spreekt van kwalitatief toereikend openbaar vervoer. Dit gaat over alle vormen van openbaar vervoer. Het begrotingsdoel is door alleen in te gaan op busdiensten veel beperkter dan het maatschappelijk effect. Dit lijkt deels gecorrigeerd te worden in de activiteiten, maar levert op deze wijze verwarring op.*

***Voorbeeld:** Bij het doel 'mobiliteit' (2.2) heeft het doel betrekking op de reistijd over de weg. Het maatschappelijk effect gaat echter over 'provincie voor alle zijden bereikbaar'. Dit omvat meer dan alleen de weg. Wat hierbij ook opvalt, zijn de activiteiten. In de activiteiten wordt gesproken over investeringen en onderhoud in wegen. Er zijn bij dit doel geen activiteiten benoemd om het openbaar vervoer te stimuleren. Het is heel goed denkbaar dat het stimuleren van openbaar vervoer, voor zover beïnvloedbaar door de Provincie, bijdraagt aan het bereiken van het doel. Het OV wordt weliswaar behandeld in het vorige doel, echter dat doel richt zich op het netwerk. Het bevorderen van het gebruik van OV is een van de manieren om de mobiliteit te vergroten.*

### **3.5 Realistisch**

De R van SMART heeft betrekking op Realistisch. Realistisch is door de Rekenkamer gedefinieerd als de mate waarin de provincie in de begroting heeft verwoord direct of indirect invloed te hebben op het realiseren van het doel. Uitgangspunt hierbij is dat het doel direct of indirect door de provincie beïnvloedbaar moet zijn en dat de provincie dit in de formulering van het doel op heldere wijze aangeeft.



Bij het merendeel van de doelen is de rol van de provincie niet duidelijk. Bij 28% van de doelen was dit wel duidelijk. Hierna geven we aan waaraan gedacht kan worden om een begrotingsdoel realistisch te maken.

### 9. Benoem de rol van de provincie

**Bevinding 18.** Bij 23 van de 40 beoordeelde doelen (58%) is onduidelijk benoemd welke rol de provincie heeft bij de uitvoering van het doel.

Bij deze doelen valt op dat het woord 'we' door elkaar gebruikt wordt om 'de provincie' of andere partijen aan te duiden. We zien wel vaak terug dat de activiteiten duidelijker maken wat de rol van de provincie is. Uit de gesprekken met de provincie is aangegeven dat in voorgaande begrotingen de rol van de provincie expliciet toegelicht diende te worden. In deze begroting is gekozen voor het benoemen van de vitale coalities. De vitale coalities met andere partijen zijn van belang voor het functioneren van de provincie. Met het benoemen van de vitale coalities kan de positie en de rol van de provincie als onderdeel van deze vitale coalities verder verduidelijkt worden. Echter door dit los te koppelen van de taken die iedere vitale coalitiepartner heeft bij het betreffende doel, is de rol van de provincie alsnog onduidelijk. Daarnaast moeten de vitale coalities nog verder vorm krijgen (zie paragraaf 4.3).

Daarnaast is het van belang duidelijk de invloedssfeer te benoemen. De provincie kan bijvoorbeeld in bepaalde gevallen de rol van financier hebben. Dit kan vervolgens ook verschillende vormen aannemen. In gevallen dat de provincie bij de financiering direct afspraken kan vastleggen over de prestaties van de gefinancierde partij is de invloedssfeer beduidend groter dan wanneer het alleen gaat om het doorgeven van geld.

**Voorbeeld:** Bij het doel 'samenwerking in Europa en internationaal' (6.1.d) is het onduidelijk wat de provincie precies wil bevorderen, maar ook vooral kan bevorderen. In hoeverre heeft de provincie invloed op internationale samenwerking? Dit is een nogal veelomvattende taak die ver af lijkt te staan van de taken waar de provincie over gaat. De bijbehorende activiteit is het 'participeren in nationale en internationale netwerken' bakent deze taak niet veel verder af.

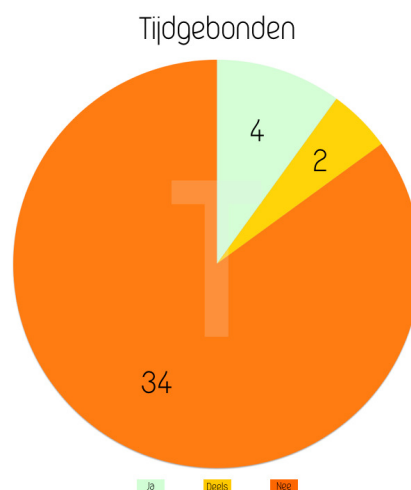
**Voorbeeld:** Bij het doel 'jeugdzorg' (4.2.a) is het voor de meeste activiteiten onduidelijk wie aangeduid wordt met 'we'. Ook hier geldt dat het toekennen van de rollen van belang is om een idee te krijgen over de mate waarin de

*provincie er in zal slagen om dit doel te realiseren. Hoe garandeert de provincie opvang bij crisissituaties? Hoe kan de provincie dit garanderen als de uitvoering bij Bureau Jeugdzorg en de organisaties voor Jeugd en Opvoedhulp ligt? Hoe bevordert de provincie het gebruik van wetenschappelijk gefundeerde methodieken? Is dat niet aan de jeugdzorginstellingen? Welke invloed heeft de provincie daarop?*

In het overzicht van de doelen en activiteiten 2011-2015 aan het begin van het UP heeft de provincie per doel en activiteit aangegeven of het een inspanning of een resultaat betreft. Dit geeft inzicht in hoe de provincie haar eigen invloedssfeer voor het betreffende doel respectievelijk activiteit ziet. Deze onderverdeling komt echter niet terug in de begroting, terwijl dit bijdraagt aan inzicht in de rol en invloedssfeer van de provincie voor de doelen en activiteiten.

### 3.6 Tijdgebonden

De T staat voor Tijdgebonden. Dit houdt in dat duidelijk is gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel of de activiteit gerealiseerd dient te zijn. Het gaat hier om een duidelijk tijdpad met streefwaarden, zodat PS kunnen beoordelen of de provincie op schema ligt.



Bij nagenoeg alle doelen ontbreekt een tijdselement. Bij slechts 10% van de doelen was duidelijk gemaakt wanneer het doel gerealiseerd moet zijn. Hierna geven we aan waaraan gedacht kan worden om een begrotingsdoel beter tijdgebonden te maken.

#### 10. Geef een tijdselement en eventuele tussentijdse mijlpalen weer

**Bevinding 19.** Bij 85% van de doelen (34 van de 40) ontbreekt het tijdselement. Hierdoor kan niet beoordeeld worden wanneer de provincie ten doel heeft de activiteiten te starten of te voltooien. Bij langere termijn doelen is het weergeven van tussentijdse mijlpalen van belang om te monitoren of de uitvoering nog op schema ligt ten opzichte van de planning en de realisatie van het beoogde doel niet in gevaar komt.

Het opnemen van een doel in de begroting betekent niet dat daarmee dit doel uitsluitend voor 2012 geldt. Dit moet expliciet gemaakt worden omdat een deel van de doelen betrekking heeft op een langere periode. Het



opnemen van een doel voor 2015 uit het UP geeft zonder nadere toelichting in de begroting van 2012 onvoldoende houvast, er is dan een aparte streefwaarde 2012 nodig.

**Voorbeeld:** *Het doel 'ontwikkeling en innovatie' (3.2.a) lijkt een doel dat voor een langere tijd gepland staat dan alleen 2012. Uit de activiteitenplanning, die bij de begroting is gevoegd, kan opgemaakt worden dat de activiteiten behorend bij dit doel (3.2.a) van 2012 tot en met 2015 plaats vinden. Eén van de activiteiten is de ontwikkeling van een masterplan. Onduidelijk is wanneer de provinciale besluitvorming hierin voorziet. Zoals het nu is geformuleerd kan dit 2012 (het jaar waarover de begroting gaat) zijn, maar even goed 2015 (het einde van de collegeperiode).*

*Hiermee in relatie moet ook gekeken worden naar het doel 3.2.b. Volgens de activiteitenplanning vinden de activiteiten onder dit doel alleen plaats in 2012. Het doel 'de versterking van de economische structuur van het landelijk gebied' lijkt een veel langere termijn te beslaan dan alleen 2012. In de begroting is geen verschil in tijdsaanduiding zichtbaar tussen de doelen en bijbehorende activiteiten. Hierdoor ontstaat verwarring over het tijdstip waarop activiteiten plaats hebben en doelen gerealiseerd dienen te zijn.*

**Voorbeeld:** *Bij het doel 'overdracht naar consortium van OostvaardersWold' (5.1) staat dat de provincie zorg draagt voor de overdracht zodat uiterlijk op 1 januari 2014 volledige duidelijkheid is over de wijze waarop OostvaardersWold wordt gerealiseerd. In het doel is een tijdselement opgenomen (2014), maar de begroting gaat over 2012. Zowel uit het doel als uit de bijbehorende activiteiten (verder uitwerken overeenkomst en voorbereiden compensatieverplichtingen) wordt niet duidelijk wat bereikt moet worden in 2012 om 2014 te halen. Onduidelijk is of de activiteiten in 2012 gestart moeten worden of voltooid dienen te zijn. Ook is het voor PS moeilijk om vast te stellen of het doel is gerealiseerd.*



# HOOFDSTUK 4

## Quick scan begroting als sturingsinstrument

---

*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de begroting bruikbaar is als sturingsinstrument voor PS*

### 4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft een quick scan uitgevoerd om te bezien in hoeverre de begroting bruikbaar is als sturingsinstrument voor Provinciale Staten. Aanleiding voor deze quick scan is de discussie rond de begroting als sturingsinstrument tijdens het introductieprogramma voor Statenleden in april jl. Daarbij is de balans tussen sturen op hoofdlijnen versus diepgang in prestatie-indicatoren aan de orde geweest. De quick scan is gericht op de huidige begroting. Er is geen onderzoek gedaan naar de gebruikerswensen van de Statenleden.

Allereerst wordt ingegaan op de samenhang van het UP, de begroting en de productenraming. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van de begroting. Afgesloten wordt met een analyse van de begroting als sturingsinstrument. De inhoudelijke beoordeling van de formulering van de doelen is toegelicht in hoofdstuk 3.

#### **Begroting als sturingsinstrument**

De begroting is een belangrijk onderdeel in het budgetrecht van PS. Het budgetrecht van PS houdt in dat zij bepalen welke bedragen in een jaar aan welk beleid worden uitgegeven. De programmabegroting vormt het aanknopingspunt voor de autorisatie door PS. Wanneer een niet of slecht samenhangend programma wordt opgesteld waarbij middelen niet expliciet zijn gekoppeld aan doelen en activiteiten, ontstaat een (vaak onbedoelde) opening voor een ruime invulling van het budgetrecht. De uitdaging voor PS is om met de programmabegroting enerzijds voldoende richting en sturing te geven aan GS en anderzijds voldoende vrijheid te geven aan GS om te kunnen handelen.

Om te kunnen sturen als PS is de kwaliteit van de begroting belangrijk. Beleidsinformatie van goede kwaliteit maakt het voor PS mogelijk om: (1) vooraf duidelijke kaders te stellen waarbinnen GS ruimte krijgen (2) gedurende het jaar inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid en, indien nodig, bij te sturen; en (3) na afloop van het jaar te controleren of de beoogde doelen zijn bereikt door de beoogde prestaties te leveren binnen het geraamde budget.

De kwaliteit van de begroting wordt bepaald door:

- toegankelijkheid van de begroting door:
  - de structuur van de begroting;
  - goede balans tussen hoofdlijnen en details;
  - afgrenzing van de begroting in de tijd.
- begrijpelijkheid van de begroting door:
  - duidelijk verband tussen doelen, prestaties, activiteiten, indicatoren en middelen;
  - duidelijke formulering van de doelen: concreet wat de provincie voor ogen heeft;
  - duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden door middel van de begroting;
  - leesbaarheid van de teksten.

## 4.2 Toegankelijkheid van de begroting

### De structuur van de begroting

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat ieder programma minimaal bevat: het doel, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken en de raming van baten en lasten. Aan de structuur van de programma's worden geen eisen gesteld.

Een duidelijke structuur van de begroting bevordert de leesbaarheid van de begroting en dient tevens als ondersteuning voor PS in het uitvoeren van hun kaderstellende rol. Onder duidelijke structuur verstaan we enerzijds dat ieder programma op consistente wijze is ingericht (samenhang in structuur) maar anderzijds ook dat het logisch is dat bepaalde doelen en activiteiten zijn opgenomen onder het desbetreffende programma, dat de doelen logisch zijn af te leiden van de beoogde maatschappelijke effecten en de activiteiten op hun beurt weer zijn af te leiden van de doelen (samenhang in inhoud).

De begroting 2012 is ingedeeld in zes programma's. Ieder programma begint met een korte inleiding, waarna de relatie met het UP wordt toegelicht doordat de beoogde maatschappelijke effecten en doelen op de langere termijn zijn benoemd. Vervolgens worden per programma de begrotingsdoelen verder uitgewerkt.

#### *I - De relatie tussen de begroting en het UP*

De provincie Flevoland heeft ervoor gekozen om een apart UP op te stellen voor de collegeperiode 2011-2015. Het UP geeft inzicht in de maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten voor de komende vier jaar. Het voordeel van een apart UP, naast de jaarlijkse begroting, is dat de afspraken tot aan het eind van de collegeperiode expliciet vastliggen.

Aan het begin van elk programma worden de maatschappelijke effecten en doelen uit het UP genoemd, die betrekking hebben op het desbetreffende programma.

**Bevinding 20.** De relatie tussen het begrotingsdoel en het beoogde maatschappelijke effect is niet in alle gevallen duidelijk (zie ook bevinding 16).

Dit wordt mede veroorzaakt doordat de maatschappelijke doelen uit het UP in de eerste paragrafen van de programma's zijn opgesomd in dezelfde volgorde en met dezelfde nummering als in het UP. De nummering stemt echter niet overeen met de nummering en volgorde van de begrotingsdoelen die in de begroting wordt gehanteerd bij de paragrafen met doelen, activiteiten, risico's en vitale coalities. De lezer moet hierdoor zelf zoeken welke maatschappelijke doelen en effecten GS beogen te bereiken met de genoemde begrotingsdoelen. De begroting bevat ook geen samenvatting van welke maatschappelijke doelen worden nagestreefd met welke begrotingsdoelen. Ook de ambtelijke organisatie heeft de structuur niet inzichtelijk gemaakt. Door de afdeling Concerncontrol zijn in eerste instantie doelenbomen opgesteld, echter die zijn vanwege tijdsdruk aan het eind van het begrotingsproces losgelaten. De doelenbomen zijn ook niet meer bijgewerkt op basis van de definitieve begroting.

Daarnaast zijn in de begroting ook strategische en operationele doelen opgenomen, die GS bestuurlijk dan wel politiek relevant achten. Deze doelen komen niet voort uit het UP, maar zijn in de begroting opgenomen op basis van een afweging van GS.

**Bevinding 21.** De strategische en operationele doelen die niet voortvloeien uit het UP, maar die GS politiek-bestuurlijk relevant achten, zijn als zodanig niet duidelijk herkenbaar in de begroting, maar indirect af te leiden op basis van de activiteiten.

In zowel de begrotingsbrief als de leeswijzer bij de programmabegroting zijn de politiek-bestuurlijk relevante doelen niet apart benoemd waardoor niet expliciet gewezen wordt op het bestaan van deze strategische en operationele doelen. De politiek-bestuurlijk relevante doelen zijn ook niet als zodanig geormerkt of herkenbaar in de begroting. Bij de activiteiten die uit het UP komen is in de begroting een verwijzing naar het UP gemaakt. Daaruit kan worden afgeleid dat de bijbehorende begrotingsdoelen zijn afgeleid uit het UP. Doelen waarvan de activiteiten niet verwijzen naar het UP zouden deze politiek-bestuurlijk relevante doelen zijn. Het onderscheid met de begrotingsdoelen die uit het UP voortvloeien is hierdoor niet helder.

Ook is de afweging waarom deze doelen wel in de begroting zijn opgenomen, in tegenstelling tot overige doelen die niet in de begroting maar wel in de productenraming zijn opgenomen, niet inzichtelijk gemaakt in de begroting dan wel in een toelichting bij de begroting. Er wordt niet toegelicht welke criteria zijn gehanteerd om te bepalen of een doel een strategisch of operationeel doel is met bestuurlijke of politieke relevantie, of dat een doel meer een wettelijk karakter heeft of going-concern is en om deze reden in de productenraming is opgenomen. De afweging en criteria die ten grondslag liggen aan het opnemen ervan in de begroting zijn ook niet goed af te leiden uit de begrotingstoelichting, omdat de oorsprong van de doelen ook niet duidelijk herkenbaar is. Hierdoor is de structuur van de begroting en de relatie tot de andere documenten (bijvoorbeeld de productenraming) moeilijk te volgen. Het risico bestaat dat een gefragmenteerd beeld ontstaat van de diverse doelen in relatie tot de daarvoor gealloceerde middelen.

Er is geen vaste leidraad wat in de begroting moet staan en wat in de productenraming. PS bepalen zelf tot op welk detailniveau zij de kaders willen stellen (en waarop zij dus ook GS zouden willen controleren). Als PS dat sterk op hoofdlijnen doen, dan hebben GS veel beleidsvrijheid en bestaat er een risico dat PS nauwelijks concreet kunnen controleren. Als PS andersom teveel en te gedetailleerd de kaders stellen, dan hebben GS nauwelijks beleidsvrijheid en zullen PS tot op detail moeten controleren (met omvangrijke voortgangsrapportages) of GS zich aan de kaders houden. Het is aan PS om hierin de door hen gewenste balans aan te (laten) brengen.

## *II - De relatie tussen de begrotingsdoelen en de bijbehorende activiteiten en middelen*

**Bevinding 22.** In de structuur binnen de programmabegroting is de afgelopen jaren duidelijk verbetering zichtbaar. De provincie hanteert in de begroting 2012 een vaste indeling voor de uitwerking van de begrotingsdoelen. Deze vaste structuur maakt de samenhang tussen de diverse onderdelen beter inzichtelijk dan in voorgaande begrotingen.

Per begrotingsdoel (wat willen we bereiken?) wordt een relatie gelegd met de daarvoor te verrichten activiteiten (wat gaan we daarvoor doen?) en benodigde middelen (wat mag dat kosten?). De toevoeging van de elementen Risico's (Wat zijn risico's?) en Vitale coalities (Met Wie werken we samen?) biedt aanvullende informatie over het begrotingsdoel. In het verleden had de Rekenkamer geconstateerd dat de structuur van de begroting onduidelijk was. Dit is duidelijk verbeterd door het gehanteerde stramien.

Voor de begroting 2012 is meer aandacht besteed aan de uitleg aan PS over de vorm en inhoud van de begroting. In de panoramaronde heeft de afdeling Financiën een toelichting gegeven op de structuur van het UP

en de begroting. Daarna hebben PS gelegenheid gekregen tot het stellen van vragen over de diverse onderwerpen in de begroting aan verschillende beleidsmedewerkers.

### *III - De relatie van de begroting met de productenraming*

De productenraming is een aanvulling op en een verdere uitwerking van de begroting. In de productenraming zijn naast de begrotingsdoelen ook de zogenaamde 'overige doelen' van de provincie opgenomen. De overige doelen zijn veelal wettelijke of going-concern doelen. Deze doelen hebben veelal niet de directe aandacht van PS, waardoor het op voorhand geen probleem lijkt dat deze doelen niet expliciet in de begroting zijn benoemd. Echter, nadeel is wel dat hierdoor altijd de verdieping van de productraming nodig is om inzicht te verkrijgen in *alle* inspanningen en resultaten van de provincie voor 2012.

**Bevinding 23.** De begroting is geen op zichzelf staand document en biedt PS als zodanig geen integraal inzicht in provinciale doelen, activiteiten en daarvoor bestemde middelen. Het collegeuitvoeringsprogramma en de productenraming zijn nodig om de doelen en activiteiten in de begroting te kunnen duiden en de context van de beoogde doelen in de tijd te kunnen begrijpen.

De productenraming behoort niet tot het autorisatieniveau van PS. Met name op de lasten en baten voorziet de productenraming in een meer gedetailleerde toelichting op de financiële onderbouwing van de diverse programmaonderdelen. PS zijn niet betrokken geweest bij het vaststellen van de criteria voor het afbakenen van de begroting ten opzichte van de productenraming. PS zijn op de hoogte gesteld over de structuur van de begroting, maar daarin is niet ingegaan op de criteria voor de afweging tussen de begroting en de productenraming en de consequenties van deze criteria (zie ook bevinding 8).

Overigens constateert de Rekenkamer dat de beschreven situatie niet afwijkend is ten opzichte van andere provincies. Wel verdient het aandacht om zorg te dragen dat PS een goed totaaloverzicht krijgen van de doelen voor de collegeperiode, de daarvan afgeleide begrotingsdoelen voor desbetreffend begrotingsjaar, de politiek-bestuurlijke relevante strategische en operationele doelen in de begroting en de overige doelen zoals opgenomen in de productenraming. Naar de mening van de Rekenkamer wordt dit gewenste totaaloverzicht om de kaderstellende en toezichhoudende rol van PS adequaat te kunnen vervullen in de huidige uitwerking van coalitieakkoord in UP, begroting en productenraming niet optimaal gerealiseerd.

De zelfstandige leesbaarheid van de begroting is ook als aandachtspunt uit de interne evaluatie van de provincie naar voren gekomen. In de besluitvorming naar aanleiding van deze interne evaluatie hebben GS het voornemen genomen om een zelfstandig leesbare programmabegroting op te stellen waarbij duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen programmabegroting en productenraming.

### **Balans sturingsinstrument op hoofdlijnen versus diepgang in prestatie-indicatoren**

Uit de discussies met de Statenleden bij het introductieprogramma in april jl. blijken diverse en uiteenlopende visies te bestaan over de gewenste diepgang van de begroting. De ambtelijke organisatie en GS geven eveneens aan zich hiervan bewust te zijn en het daarom ook lastig te vinden deze uiteenlopende wensen door te voeren in de begroting en zoeken daarom naar een goede balans. Volgens hen zijn PS tevreden zijn over de leesbaarheid en transparantie van de begroting. Ook wordt met name gestreefd naar compacte en korte documenten, omdat dit door PS sterk gewaardeerd wordt.

De portefeuillehouder Financiën onderkent dat GS met de huidige opzet van de (doelen in de) begroting nog niet voldoen aan hun streven om de begroting, waar mogelijk, SMART te formuleren en stelt dat de provincie op dit vlak nog de nodige stappen moet en zal gaan maken.

De provincie is erin geslaagd de uiteindelijke programmabegroting inderdaad kort en bondig te houden. Dit streven is goed voor de toegankelijkheid van de begroting, echter een dunnere begroting betekent niet per definitie een betere begroting. De keerzijde van bondigheid is dat veel begrippen niet nader uitgelegd worden en de context van doelen en activiteiten ontbreekt. Hierdoor is voor veel doelen niet duidelijk wat de provincie precies wil bereiken en welke concrete stappen hiervoor genomen gaan worden. Dit wordt versterkt doordat er weinig aandacht besteed is aan de SMART formulering van de doelen en activiteiten. Hierdoor blijven doelen en activiteiten algemeen waardoor onduidelijk is wat exact de bedoeling is achter doelen en activiteiten. Hierdoor kan behoefte ontstaan aan meer duidelijkheid, waardoor mogelijk om verdere details wordt gevraagd.

***Voorbeeld:** Als gesproken wordt over 'Een betere bereikbaarheid...' (Maatschappelijk doel 2.3) kan dit inhouden dat de bereikbaarheid nog niet goed is of dat de bereikbaarheid reeds goed is, maar dat dit nog verbeterd kan worden. Dit behoeft nadere toelichting. Voor verdere voorbeelden verwijzen wij naar hoofdstuk 3.*

#### **Afbakening van de begroting in de tijd**

In de begroting 2012 zijn de activiteiten uitgewerkt die op de planning staan voor 2012, inclusief activiteiten die starten in 2012 maar doorlopen in de jaren daarna. De looptijd van de activiteiten in het UP varieert. In het UP is voor de activiteiten aangegeven op welke periode ze betrekking hebben. Een aantal van deze activiteiten zijn voor één jaar geformuleerd, terwijl andere activiteiten juist een looptijd kennen van meerdere jaren.

**Bevinding 24.** In de begroting wordt niet duidelijk wat de looptijd van de activiteiten is. Om de (door)looptijd van de afzonderlijke activiteiten te achterhalen, dient hiertoe per activiteit het UP geraadpleegd te worden.

Inzicht in het jaar waarin de activiteit is gepland is van belang om duidelijk te krijgen wat in 2012 gerealiseerd moet zijn. Naast het feit dat onduidelijk is op welk jaar de activiteiten betrekking hebben, valt op dat de (meerjarige) activiteiten niet zijn voorzien van een mijlpaal of indicator voor 2012. Voor meerjarige activiteiten is hierdoor onduidelijk wat precies in 2012 moet gebeuren. Om te kunnen beoordelen of de begrotingsdoelen en activiteiten in 2012 voldoende zijn om de maatschappelijke effecten en doelen voor 2015 te halen, moet de lezer het UP erbij houden.

### **4.3 Begrijpelijkheid van de begroting**

**Bevinding 25.** Door het frequent toepassen van lege woorden en het ontbreken van specifieke bewoordingen en SMART aspecten is de leesbaarheid van de begroting niet optimaal. De teksten zijn dusdanig opgesteld dat lezers met uiteenlopende ideeën en belangen zich gemakkelijk kunnen vinden in de tekst. Dit betekent dat de tekst ruimte laat voor meerdere interpretaties en dat, met andere woorden, niet voldoende specifiek beschreven is wat wordt bedoeld.

#### **Verband tussen doelen, activiteiten en middelen**

Voor een begrijpelijke begroting moet de samenhang tussen de doelen, prestaties, activiteiten, indicatoren en middelen duidelijk zijn.

**Bevinding 26.** De provincie heeft de doelenboom niet volledig uitgewerkt. Met name de samenhang tussen de maatschappelijke effecten en doelen, begrotingsdoelen en activiteiten is niet duidelijk.

Uit de analyse van de doelen van de begroting komt naar voren dat maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten door elkaar heen worden gebruikt. Bij het opstellen van het UP en de begroting zijn aanvankelijk door de afdeling Concerncontrol doelenbomen opgesteld om het verband tussen de maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten duidelijk te maken. De beleidsinhoudelijke afdelingen zijn nauwelijks betrokken bij de formulering van de maatschappelijke effecten en doelen op de langere termijn, zoals opgenomen in het UP. De doelenbomen kregen beperkt aandacht van de afdelingen. Hiermee werd de urgentie om de doelenbomen correct op te stellen naar de achtergrond gedrukt. De doelenbomen zijn dan ook door tijdsdruk aan het eind van het proces losgelaten. Het gevolg is dat met name het verband tussen de maatschappelijke effecten, de begrotingsdoelen en activiteiten niet duidelijk is.

#### **Formulering van de doelen: wat heeft de provincie voor ogen**

In het UP is opgenomen wat de provincie op langere termijn beoogt te bereiken in termen van maatschappelijke effecten en doelen. De doelen op een termijn van een jaar (2012) zijn opgenomen in de begroting.

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de wijze waarop de begrotingsdoelen zijn geformuleerd. Doordat de doelen onvoldoende specifiek geformuleerd blijken, wordt niet altijd duidelijk wat de provincie daadwerkelijk wenst te bereiken. Bijkomend gevolg is dat hierdoor achteraf door PS moeilijk is vast te stellen of GS gedaan hebben wat was afgesproken. Ook op het gebied van meetbaarheid zijn nog de nodige stappen te zetten.

**Bevinding 27.** In het gehanteerde stramen is alleen aandacht voor doelen, activiteiten en middelen. Hierbij wordt geen expliciete aandacht besteed aan beoogde prestaties en indicatoren. Hiermee wordt niet afgedwongen dat concreet en meetbaar wordt gemaakt wat bereikt moet worden.

Zowel GS als de ambtelijke organisatie onderkennen dat in de huidige begroting niet is benoemd wat gemeten wordt. Meetinstrumentarium moet grotendeels nog ontwikkeld worden en (effect- en prestatie)indicatoren zijn nog niet uitgewerkt. De ambtelijke organisatie geeft aan dat effectindicatoren en prestatie-indicatoren moeilijk te formuleren zijn vanwege de rol die de provincie bij de doelen heeft. Op het merendeel van de effecten en prestaties heeft de provincie namelijk geen directe invloed, maar veel meer een faciliterende of stimulerende rol. De provincie geeft aan voorzichtig te zijn met het formuleren van effectindicatoren omdat het vreest, dat ze dit niet waar kan maken. PS vragen ook niet expliciet om effectindicatoren, waardoor de urgentie in de ambtelijke organisatie naar eigen zeggen minder groot is<sup>9</sup>. Uit de beoordeling door de Rekenkamer van de programmabegroting 2012 in Zuid-Holland<sup>10</sup> blijkt dat het toepassen van indicatoren mogelijk is vanuit een indirecte beïnvloedingsrol. De Rekenkamer vindt daarnaast dat de ambtelijke organisatie een rol heeft om PS te faciliteren door het ontwikkelen en toepassen van concrete (effect- en prestatie)indicatoren.

#### **Afbakening van verantwoordelijkheden**

Mede door de veelal faciliterende en stimulerende rol van de provincie is samenwerking met andere partijen van groot belang. De provincie heeft dit onderkend door in de begroting aan te geven met welke partijen de provincie samenwerkt voor de realisatie van het betreffende doel, de zogenaamde vitale coalities. De vitale coalities zijn in de plaats gekomen van de rol van de provincie, die in de vorige begroting per doel expliciet werd benoemd. De

<sup>9</sup> Interviews op 14 en 18 november 2011 met de ambtelijke organisatie

<sup>10</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2011), beoordeling doelstellingen concept begroting 2012 – provincie Zuid-Holland



reden om de rol van de provincie niet meer te beschrijven is omdat de organisatie moeite had de rol op goede wijze te beschrijven. Bovendien werd er volgens de ambtelijke organisatie in de praktijk niets mee gedaan.

Het begrip 'vitale coalities' moet nog uitgewerkt worden. Het begrip past binnen de rol van de provincie die gericht is op het stimuleren van samenwerking van verschillende partijen. En op het zo nodig faciliteren van deze samenwerkingen door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van financiële middelen.

De provincie streeft na om per begrotingsdoel de vitale coalities scherp te krijgen. In de huidige begroting zijn ze nog niet concreet ingevuld. In bepaalde gevallen moeten nog concrete afspraken worden gemaakt met coalitiepartners of moeten potentiële coalitiepartners nog benaderd worden.

Bij de vitale coalities worden in de meeste gevallen de partijen genoemd. Hierbij worden de diverse rollen en samenwerkingsrelaties echter niet beschreven en wordt bovendien niet duidelijk hoe de partijen zich verhouden qua belang. Uit bevinding 18 kwam eveneens naar voren dat voor 23 van de 40 doelen ook in de formulering onduidelijk benoemd is welke rol de provincie heeft. Hierdoor geeft de begroting geen duidelijkheid over de rol van de provincie en andere betrokken partijen.

Zo is nu nog niet aangegeven of alle partijen even vitaal zijn voor het slagen van het doel. Een voorttrekkersrol vereist een hele andere input dan een organisatie die meedenkt, maar verder geen invloed uit oefent. In interviews werd toegelicht dat in veel gevallen de partijen wel genoemd zijn als vitale coalitie, maar in de praktijk nog duidelijk moet gaan worden hoe deze vitale coalities vormgegeven gaan worden en hoe deze gaan samenwerken. De provincie heeft hierin een initiërende rol, maar geeft aan met het smeden van vitale coalities nog te moeten beginnen.

### **Leesbaarheid van de teksten**

In de voorbereiding van de begroting is in de begrotingsbrief aandacht besteed aan de leesbaarheid van de teksten. In de brief zijn de afdelingen er op geattendeerd dat Statenleden de tot nu toe behandelde P&C documenten als 'technisch van aard' beschouwen. De afdeling Financiën geeft enkele suggesties om de informatie toegankelijker te maken, namelijk<sup>11</sup>:

- bijdragen zo eenvoudig mogelijk schrijven;
- zo weinig mogelijk gebruik maken van afkortingen;
- zo kort mogelijke zinnen hanteren;
- de (ontwikkelingen in de) ramingen adequaat toelichten;
- de financiële begroting zo toegankelijk mogelijk formuleren.

Opvallend hierbij is dat er aandacht is voor de tekstuele toegankelijkheid, maar dat er geen aandacht besteed wordt aan SMART aspecten, zoals specifieke bewoordingen en meetbare doelen. Ook is gewerkt aan de digitale toegankelijkheid van de begroting. In de digitale versie van de begroting kan tot op detailniveau ingezoomd worden op de middelen in de begroting, zodat inzicht kan worden verkregen hoe de programma's zijn opgebouwd. De uitsplitsing beperkt zich helaas nog tot de middelen. Een dergelijke opbouw van de structuur qua maatschappelijke effecten, doelen, begrotingsdoelen en activiteiten zou de toegankelijkheid nog verder vergroten.

---

<sup>11</sup> Bron: Begrotingsbrief dd 21 juni 2011.

## 4.4 De begroting als sturingsinstrument

**Bevinding 28.** De begroting is nauwelijks SMART geformuleerd (zie hoofdstuk 3). Van de huidige formulering van doelen en activiteiten in de begroting 2012 gaat hierdoor weinig sturende werking uit. De formulering is dusdanig dat bijna velen zich overwegend in de doelen kunnen vinden.

Om een begroting optimaal te gebruiken als instrument waarin beleidsinhoudelijke keuzes worden gemaakt is het belangrijk om duidelijke richtingen aan te geven. Wat doet de provincie, waarom kiezen we voor die richting en wat doen we dus niet? Door specifiek te zijn in de keuzes en deze keuzes misschien op punten zelfs controversieel te laten zijn, ontstaat debat over de gekozen richting. De huidige formulering van de begrotingsdoelen lokt geen debat uit. Immers, wie is er op tegen om 'de voorzieningengroei in 2012 te bevorderen' (doel 4.1.1) of 'innovatie en ontwikkeling in Flevoland te stimuleren' (doel 3.2.1).

In interviews geeft de ambtelijke organisatie aan dat naar hun mening PS de begroting meer zien als uitvoeringsinstrument dan als sturingsinstrument. PS zouden veel meer sturen op grote programma's als Rijksafspraken Amsterdam Almere Markermeer (RAAM) en OostvaardersWold, in plaats van op de uitgewerkte programma's in de programmabegroting. Dit blijkt volgens de ambtelijke organisatie ook uit het amendement op de begroting rond de investeringsagenda. Door dit amendement is de financiering van de investeringsagenda nog onderwerp van discussie met GS. Ook de discussies in PS bij de behandeling van de begroting gingen vooral over de politieke standpunten en nauwelijks over de vorm van de begroting en de beleidsinhoud van de programma's.

De huidige formulering van de begroting brengt echter met zich mee dat het de vraag is of PS op basis van deze begroting voldoende in staat zijn om toezicht te houden op de beschikbaar gestelde financiële middelen en de realisatie van de doelen. Doordat de doelen onvoldoende specifiek en/ of te algemeen zijn geformuleerd, ontstaat er ruimte voor GS om naar eigen bevinden aan te geven of gedaan is wat was afgesproken en of hiermee het doel is gerealiseerd. In hoofdstuk 3 zijn hier voorbeelden van opgenomen.

**Bevinding 29.** Doordat de begroting nauwelijks SMART geformuleerd is en (prestatie- en effect) indicatoren grotendeels ontbreken kunnen PS bij tussenrapportages en de uiteindelijke verantwoording in de jaarstukken niet goed controleren in welke mate de beoogde doelen bereikt zijn.

De SMART formulering van de begroting is niet alleen van belang om de voortgang te kunnen monitoren, maar het opnemen van duidelijke indicatoren in de begroting is ook essentieel om adequate verantwoording door GS en controle daarop door PS mogelijk te maken. De Rekenkamer onderkent dat niet alle doelen zich in dezelfde mate lenen voor SMART formulering, bijvoorbeeld bij projecten of programma's die onderhevig zijn aan politieke besluitvorming. Bij zulke doelen is het mogelijk om SMART formulering beperkt door te voeren, door deze doelen wel zo specifiek mogelijk kwalitatief te beschrijven, maar niet met indicatoren meetbaar te maken.

Bovendien vraagt het soms nog tijd, bijvoorbeeld omdat beleid in een nieuwe Statenperiode nog uitgewerkt moet worden en/of de provincie afhankelijk is van andere overheden en organisaties. In bovengenoemde gevallen kan beargumenteerd worden waarom SMART-formuleringen (nog) niet mogelijk is en wanneer eventueel wel. Kortom: hanteer het principe 'pas toe of leg uit'.

SMART formulering van de begroting moet geen doel op zich worden, maar is wel noodzakelijk is om duidelijkheid te verkrijgen over het mandaat dat PS aan GS geven met het goedkeuren van de begroting. De ambtelijke organisatie is van mening dat SMART formulering dienstbaar moet zijn aan de behoefte van PS.

Volgens de ambtelijke organisatie hebben PS beperkt behoefte aan SMART geformuleerde doelen en zijn zij veel meer geïnteresseerd in de hoofdlijnen van grote programma's dan in de doelen en activiteiten van de begroting. Vanuit de Statenwerkgroep P&C komt het signaal dat PS wel degelijk behoefte hebben aan meer SMART formulering van de begroting en dat dit breed wordt gedragen binnen PS. Echter, in de discussies in PS naar aanleiding van de begroting is SMART formulering nauwelijks aan de orde geweest. Ook in de Statenwerkgroep P&C is de aandacht voor SMART formulering van de doelen en het duidelijk communiceren van wensen en behoeften van PS in dit kader aan GS tot op heden beperkt.



# HOOFDSTUK 5

## Opvolging van aanbevelingen uit eerder rekenkameronderzoek

*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek 'Kaderstellen met de begroting'*

In het rekenkamerrapport 'Kaderstellen met de begroting – Een analyse van de programmabegroting 2008' van de provincie Flevoland, zijn negen aanbevelingen gedaan. Als onderdeel van dit onderzoek is beoordeeld in hoeverre deze aanbevelingen door de provincie zijn opgevolgd. Van de negen aanbevelingen hadden vier aanbevelingen betrekking op de structuur van de begroting en de formulering van de doelen. In dit onderzoek zijn voor deze vier aanbevelingen nagegaan hoe ze zijn opgevolgd. Hieronder wordt de aanbeveling genoemd en beschreven op welke wijze hieraan opvolging is gegeven door de provincie.

**Aanbeveling 2 bij conclusie 3:** *Vraag GS transparant te maken in welke programmaonderdelen de doelstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord worden uitgewerkt.*

**Bevinding 30.** De provincie geeft aan het begin van elk programmaonderdeel aan welke maatschappelijke effecten en doelen uit het UP horen bij het betreffende programmaonderdeel. Ook bij de activiteiten zijn verwijzingen opgenomen als de activiteit voortkomt uit het UP.

Hiermee is opvolging gegeven aan de aanbeveling. De bevindingen over de relatie tussen de begroting en het UP zijn toegelicht in paragraaf 4.1.

**Aanbeveling 1a bij Conclusie 4:** *Vraag GS om het verband tussen Wat willen we bereiken? en Wat gaan we daarvoor doen? te verduidelijken.*

**Bevinding 31.** In de structuur van de begroting is in de afgelopen jaren een duidelijke verbetering zichtbaar, onder andere door het gebruik van het stramien. Echter, uit de analyse van de begroting blijkt ook dat de samenhang tussen de maatschappelijke effecten en doelen, begrotingsdoelen en activiteiten nog steeds niet duidelijk is (bevinding 26). De aanbeveling is dan ook slechts gedeeltelijk opgevolgd.

Zoals in paragraaf 4.1 van dit rapport is aangegeven, wordt een vaste indeling gehanteerd voor de uitwerking van de begrotingsdoelen. In deze vaste indeling wordt antwoord gegeven op de W-vragen (wat willen we bereiken?, wat gaan we daarvoor doen? en wat mag het kosten?). Echter, uit de analyse van de begroting blijkt ook dat de samenhang tussen de maatschappelijke effecten en doelen, begrotingsdoelen en activiteiten nog steeds niet duidelijk is (bevinding 26). De aanbeveling is dan ook slechts gedeeltelijk opgevolgd. In de vaste indeling is aandacht voor de W-vragen, maar deze W-vragen worden nog niet consistent beantwoord waardoor de samenhang niet altijd duidelijk is.

**Aanbeveling 1 bij conclusie 3:** *Vraag GS bij de indicatoren een nulmeting en streefwaarde op te nemen en aan te geven welk tijdspad wordt gevolgd bij het realiseren van de effecten.*

**Aanbeveling 2 bij conclusie 4:** *Vraag GS per beoogd doel indicator(en) een nulsituatie en een streefwaarde te formuleren, die aan het eind van het begrotingsjaar gerealiseerd moet(en) zijn.*

*Geef bij effecten, die pas na het begrotingsjaar gerealiseerd worden, aan welke tussentijdse doelen/prestaties gerealiseerd moeten zijn aan het eind van het begrotingsjaar.*

**Bevinding 32.** Het opnemen van een nulmeting /nulsituatie en een streefwaarde zijn beide onderdeel van het criterium Meetbaar, dat in dit onderzoek is beoordeeld als onderdeel van SMART. Het benoemen van het tijdpad of tussentijdse doelen en prestaties is onderdeel van criterium Tijdgebonden. De (SMART) formulering van de doelen is echter nog voor verbetering vatbaar.

In hoofdstuk 3 van dit rapport komt duidelijk naar voren dat de provincie nog geen opvolging heeft gegeven aan dit punt.

In het UP is het tijdselement weliswaar uitgewerkt door een tijdpad toe te kennen aan de activiteiten. Echter, in de begroting is het tijdpad van de activiteiten niet duidelijk en zijn geen tussentijdse mijlpalen opgenomen voor 2012 (bevinding 19). De aanbeveling blijft onverkort van kracht.

GS hebben destijds in reactie op het rapport aangegeven dat het voornemen voor de begroting 2009 bestond om de doelen en resultaten concreter en meer meetbaar te formuleren. GS hebben toen de kanttekening geplaatst dat voor de formulering van doelstellingen en resultaten niet alle criteria van SMART strikt van toepassing zijn. Dit komt volgens GS omdat:

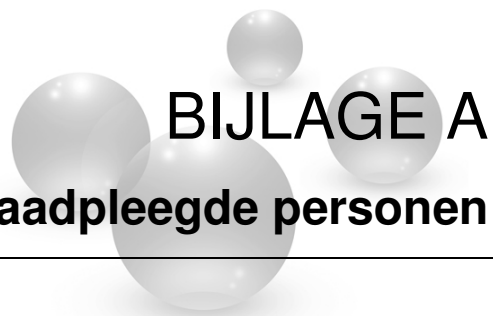
- het dwingen van het formuleren van een meetgetal kan verworden tot inputsturing van het getal in plaats van het gewenste effect. Dit doet zich vooral voor waar de provincie maar één van de spelers is en zelf geen doorslaggevend invloed heeft op het bereiken van het beoogde maatschappelijke effect.
- de beoogde effecten pas na meerdere jaren zichtbaar zijn en het tevens lastig is om zinnige tussendoelen voor deze effecten te benoemen. Het streven is in dergelijke gevallen de maatregelen en producten van de provincie (output) te benoemen.<sup>12</sup>

De Rekenkamer onderkent dat niet alle doelen zich eenvoudig lenen voor strikte SMART formulering, met name bij politieke besluitvorming (zie ook hoofdstuk 4). De argumenten die de provincie gebruikt waarom SMART formulering moeilijk toepasbaar is, zijn voor een aantal doelen en resultaten zeker relevant. Echter, uit dit onderzoek naar de SMART van de doelen van de begroting 2012 komt naar voren dat, ondanks het voornemen van GS in 2008 de doelen en resultaten concreter en meer meetbaar te formuleren, dit bij het merendeel van de doelen en resultaten nog veel verbetering behoeft. In vergelijkbaar onderzoek constateert de Rekenkamer dat een groot aantal doelen SMART geformuleerd kan worden<sup>13</sup>. Voor de doelen waarvoor de voorgenoemde voorbehouden gelden, kan de provincie ook inzichtelijk maken waarom het betreffende doel zich niet leent voor SMART formulering, bijvoorbeeld door aan te geven dat het een inspanning betreft.

---

<sup>12</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2007), Kaderstellen met de begroting. Reactie Gedeputeerde Staten.

<sup>13</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2011), Beoordeling doelstellingen conceptbegroting 2012 - Zuid-Holland



# BIJLAGE A

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

- De heer H.A. Boeijen, adjunct hoofd afdeling Financiën
- De heer H. Dekker, Concerncontroller, hoofd afdeling Concerncontrol
- Mevrouw M. Overmars, lid directie
- De heer W. Timmers, hoofd afdeling financiën
- De heer G. de Vos, afdeling Concerncontrol
- De heer T. van der Wal, provinciesecretaris en algemeen directeur
- De heer J. van Wieren, voorzitter Statenwerkgroep Planning & Control en Statenlid
- De heer M. D.J. Witteman, gedeputeerde, portefeuillehouder Financiën







# BIJLAGE B

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

- Begroting 2012 – Provincie Flevoland
- Begrotingsbrief (d.d. 21-6-2011) – Provincie Flevoland
- Collegeuitvoeringsprogramma – Provincie Flevoland
- Productenraming 2012 – Provincie Flevoland
- Evaluatie Collegeuitvoeringsprogramma 2011-2015 – Provincie Flevoland, januari 2012
- Bijsturen met de begroting – Randstedelijke Rekenkamer, augustus 2008
- Kaderstellen met de begroting 2008 – Randstedelijke Rekenkamer, september - november 2007
- Kaderstellen met de begroting 2007? – Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2006
- Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument voor PS – Randstedelijke Rekenkamer, september 2006





# BIJLAGE C

## Doelen en activiteiten die niet terugkomen in de begroting

---

### Thema's

<b>Thema 1</b>	
Ambitie	1. Verbeterde woon-werkbalans; 2. Versterkte Flevolandse identiteit; 3. Een financieel gelijkwaardige positie
1.1.1	Inzet op extra werkgelegenheid in Flevoland
1.1.2	Bij investeringen beoordeling op bijdrage aan de Flevolandse identiteit
1.1.3	Rijk en derden honoreren de Flevolandse opgaven+belangen als nationale vraagstukken
Bestuursstijl	1. Nieuwe bestuursstijl en toegenomen bestuurskracht in onze regio; 2. Duurzaamheid is integraal onderdeel besluitvorming
1.2.1	Duidelijke zelfbewuste en coöperatieve bestuursstijl
1.2.2	Focus op provinciale kerntaken
1.2.3	Periodiek overhedenoverleg binnen provincie; Flevolandse agenda
1.2.4	Bij besluitvorming vindt duurzaamheidsbeoordeling plaats
1.2.5	Vitale coalities met name bij ontwikkeltaken
1.2.6	Opdracht transitieprogramma voor organisatie
1.2.7	Twee verantwoordingsmomenten aan PS

<b>Thema 8 Transitie</b>	
8.1	Efficiënte en op samenwerking gerichte ambtelijke organisatie
8.1.1	Brede transitiedoelstellingen (ombuigingen, kwaliteit en cultuur) in afdelingsplannen
8.1.2	Directie en afdelingen geven samenhang en invulling aan de transitieopgave
8.1.3	Realisatie van de plannen

### Doelen

2.5	Een ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied waarin ruimte wordt geboden voor activiteiten die bijdragen aan vitaliteit en leefbaarheid, een moderne intensieve veehouderij en kleinschalig multifunctioneel gebruik.
-----	--

### Activiteiten

2.1.3	De provinciale structuurvisie OPF3 wordt interactief opgesteld.
3.1.1	Zoeken vitale coalities voor cocreatie en cofinanciering
3.1.3	Inzet gebruik Eur. programma's 2014 - 2020
4.5.3	Herijking cultuurbeleid inclusief instrumentarium en de subsidievoorwaarden

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585  
Fax 020 - 58 18 586

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)