

Cultuurhistorie in kaart gebracht

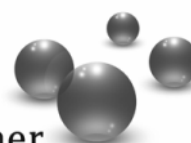
Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid

Provincie Utrecht

Amsterdam, mei 2008

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



De afgelopen jaren neemt cultuurhistorie een steeds belangrijker plaats in binnen het provinciaal cultuurbeleid. Bij cultuurhistorie gaat het met name om monumenten, archeologie en historische landschappen en de inpassing daarvan in ruimtelijke ontwikkelingen (ook wel culturele planologie genoemd). Vanwege de toenemende aandacht voor cultuurhistorie in het algemeen en culturele planologie in het bijzonder, heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten tot een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid. Op deze wijze geeft de Rekenkamer invulling aan het advies van de programmaraad onderzoek te doen naar het provinciaal cultuurbeleid.

In het onderzoek brengt de Rekenkamer in kaart welk beleid de provincie op het gebied van cultuurhistorie heeft ontwikkeld, hoe de provincie dit beleid uitvoert, welke prestaties worden geleverd en in hoeverre deze bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Het onderzoek resulteert in aanbevelingen die zijn bedoeld om Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het cultuurhistorisch beleid en het afleggen van verantwoording over de resultaten daarvan.

De conclusies en aanbevelingen worden beschreven aan de hand van drie thema's:

- Kwaliteit van de kaderstelling door PS. Hierbij wordt ingegaan op de kwaliteit van de door PS vastgestelde beleidskaders en de 'vertaling' daarvan naar concrete doelstellingen, prestaties en financiële middelen.
- Grip op de uitvoering door GS. Hierbij wordt ingegaan op de uitvoering van beleid door de provincie en externe partijen. GS kunnen grip houden op de uitvoering door afspraken te maken met externe partijen over de te leveren prestaties, de beschikbare financiële middelen en de wijze van verantwoording.
- Zicht op de resultaten door PS. Hierbij wordt ingegaan op de mate waarin PS inzicht kunnen verwerven in de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd en de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Dit wordt mogelijk gemaakt door een goede beleidsverantwoording.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer een discussiebijeenkomst georganiseerd, documentenonderzoek gedaan en interviews gehouden met medewerkers van de provincie en betrokken partijen. Wij willen graag alle geïnterviewden en deelnemers aan de discussiebijeenkomst hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Dit rapport bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek en een korte inleiding daarop. In de Nota van Bevindingen worden de onderzoeksbevindingen die aan deze conclusies en aanbevelingen ten grondslag liggen uitgebreid beschreven. Ook wordt daarin in meer detail ingegaan op het beoordelingskader voor dit onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethode.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drs. Mirjam van het Loo (projectleider), mr. Iris Brugman (onderzoeker), Liesbeth Op 't Hoog (stagiair), drs. Linda Voetee (onderzoeker), drs. Linda Wassenaar (onderzoeker) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Gerth Molenaar
Plaatsvervangend bestuurder
Portefeuillehouder Utrecht en Zuid-Holland

Arjan Wiggers
Plaatsvervangend directeur
Portefeuillehouder Flevoland en Noord-Holland

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Doel van het onderzoek.....	9
1.2 Beoordelingskader.....	10
1.3 Onderzoeksmethode	10
2. Kwaliteit van de kaderstelling door PS	13
2.1 Wat is het belang voor PS?	13
2.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?.....	13
2.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?	16
2.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?	18
3. Grip op de uitvoering door GS	21
3.1 Wat is het belang voor PS?	21
3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?.....	21
3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?	22
3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?	24
4. Zicht op de resultaten door PS	27
4.1 Wat is het belang voor PS?	27
4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?.....	27
4.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?	28
4.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?	29
Reactie Gedeputeerde Staten	31
Nawoord Rekenkamer	33

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid. Doel van het onderzoek was: “het inzichtelijk maken van het provinciaal beleid op het gebied van cultuurhistorie, het beoordelen van de uitvoering van dat beleid en het bepalen van de mate waarin daarmee de geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd”.

Op basis van de onderzoeksbevindingen heeft de Rekenkamer het volgende geconcludeerd:

- De kaders van het cultuurhistorisch beleid zijn van goede kwaliteit, maar er zijn nog enkele verbeteringen mogelijk. Het heldere onderscheid dat wordt gemaakt tussen wettelijke taken en autonoom beleid, maakt het voor PS gemakkelijker hun kaderstellende rol te vervullen.
- De provincie houdt grip op de uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie en de Stichting Monumentenwacht Utrecht door afspraken te maken met de partijen die bij de uitvoering zijn betrokken. De uitvoering verloopt grotendeels volgens plan. Wel heeft de Rekenkamer geconstateerd dat in de toekomst mogelijk knelpunten in de uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie kunnen ontstaan, doordat de provincie afhankelijk is van de medewerking van een groot aantal betrokken partijen en doordat vooralsnog onzeker is of de benodigde cofinanciering kan worden verworven.
- PS kunnen in grote mate inzicht verwerven in de stand van zaken bij de uitvoering van de cultuurnota, waardoor zij hun controlerende taak kunnen vervullen. Dit komt met name doordat de P&C-rapportages, waarin verantwoording wordt afgelegd over het voorgenomen beleid, aansluiten op de cultuurnota en doordat in grote mate wordt gerapporteerd over de mate waarin de beoogde effecten zijn bereikt en de beoogde prestaties zijn geleverd. De provincie verzamelt echter geen aanvullende informatie om na te gaan of doelstellingen zijn bereikt dankzij het gevoerde provinciaal beleid.

Het onderzoek heeft geresulteerd in aanbevelingen die zijn bedoeld om PS en GS te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het cultuurhistorisch beleid en het afleggen van verantwoording over de resultaten daarvan. In Tabel 1 worden de aanbevelingen opgesomd.

Tabel 1 Aanbevelingen aan PS van de provincie Utrecht

Nr.	Aanbeveling
1.	Kwaliteit van de kaderstelling door PS
1.a	Zorg voor verdere verbetering van de aansluiting van de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) op de cultuurnota.
1.b	Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.
2.	Grip op de uitvoering door GS
2.a	Vraag GS de voortgang bij het verwerven van cofinanciering ten behoeve van de Grebbelinie te monitoren en hierover aan PS te rapporteren. Mocht uit de rapportage blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan nodig, bediscussieer dan welke strategie gevolgd moet worden bij de verdere uitvoering van het programma.
2.b	Vraag GS periodiek te rapporteren over de mate waarin de externe partijen die zijn betrokken bij uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie de beoogde inspanningen leveren.

Nr. Aanbeveling

3. Zicht op de resultaten door PS

- 3.a Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) ook in de toekomst aansluiten op de cultuurnota. Daarbij is belangrijk dat wordt verantwoord over de doelstellingen, de prestaties en de bijbehorende indicatoren en dat over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota. Met name de financiële verantwoording kan in de provincie Utrecht nog worden verbeterd.
- 3.b Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.
- 3.c Vraag GS om af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

Cultuurhistorie neemt een steeds belangrijker plaats in binnen het provinciaal cultuurbeleid. De Rekenkamer heeft onderzocht hoe het provinciaal cultuurhistorisch beleid tot stand komt, hoe het wordt uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten van het beleid. Dit hoofdstuk beschrijft het doel van het onderzoek, de criteria waaraan het beleid is getoetst en de gehanteerde onderzoeksmethode.

1.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is: Het inzichtelijk maken van het provinciaal beleid op het gebied van cultuurhistorie, het beoordelen van de uitvoering van dat beleid en het bepalen van de mate waarin daarmee de geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: “Welk beleid heeft de provincie op het gebied van cultuurhistorie ontwikkeld, hoe voert de provincie dit beleid uit, welke prestaties worden er geleverd en in hoeverre dragen deze bij aan het realiseren van de doelstellingen?” De centrale onderzoeksvraag is vervolgens uitgewerkt in deelvragen. De deelvragen worden beschreven in paragraaf 1.1 van de Nota van Bevindingen.¹

De Rekenkamer beschrijft aan de hand van drie thema's wat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn.

Tabel 2 Onderzoeksthema's

Thema's	Hoofdstuk
Kwaliteit van de kaderstelling door PS. PS stellen de kaders van het provinciaal cultuurhistorisch beleid vast (de beleidsvoorbereiding) evenals de 'vertaling' naar concrete doelstellingen, prestaties en financiële middelen (de beleidsontwikkeling). De kwaliteit van de kaders is van belang voor de beleidsuitvoering en de verantwoording over de resultaten van het beleid.	Hoofdstuk 2
Grip op de uitvoering door GS. Bij de uitvoering van beleid zijn vaak externe partijen betrokken. Door afspraken met deze partijen te maken over de prestaties die zij gaan leveren, over de beschikbare financiële middelen en over de wijze van verantwoording, kan de provincie grip houden op de uitvoering.	Hoofdstuk 3
Zicht op de resultaten door PS. Inzicht in de mate waarin de prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt, stelt PS in staat om hun controlerende taak uit te voeren. Dit wordt mogelijk gemaakt door een goede beleidsverantwoording.	Hoofdstuk 4

¹ Randstedelijke Rekenkamer, *Cultuurhistorie in kaart gebracht. Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid*, Nota van Bevindingen provincie Utrecht, april 2008.

1.2 Beoordelingskader

Voor het onderzoek is een beoordelingskader opgesteld waaraan het provinciaal cultuurhistorisch beleid is getoetst. Voor elke fase in de beleidscyclus, dat wil zeggen voor de beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering en -verantwoording, zijn beoordelingscriteria opgesteld. Deze worden beschreven in Tabel 3. In Hoofdstuk 2 van de Nota van Bevindingen worden de beoordelingscriteria toegelicht.

Tabel 3 Beoordelingskader

KWALITEIT VAN DE KADERSTELLING DOOR PS (fase van beleidsvoorbereiding)	
A.1	De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert.
A.2	De provincie beschrijft wat de aanleiding voor het ontwikkelen van autonoom beleid is.
KWALITEIT VAN DE KADERSTELLING DOOR PS (fase van beleidsontwikkeling)	
B.1	De beleidsdoelstellingen dienen specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te zijn.
B.2	De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelstellingen.
B.3	De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties.
B.4	Gezamenlijk bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen.
GRIP OP DE UITVOERING DOOR GS (fase van beleidsuitvoering)	
C.1	De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording.
C.2	De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan. Wanneer dit niet het geval is wordt beargumenteerd om welke reden dat het geval is.
ZICHT OP DE RESULTATEN DOOR PS (fase van beleidsverantwoording)	
D.1	(a) De provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd; (b) De beoogde prestaties zijn geleverd.
D.2	(a) De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt; (b) De beoogde effecten zijn bereikt.
D.3	De provincie maakt aannemelijk dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten.
D.4	De financiële verantwoording biedt inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni 2007 - januari 2008 en is uitgevoerd in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Hieronder wordt, per fase van de beleidscyclus, beschreven welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd om het beleid te beschrijven en te toetsen aan de beoordelingscriteria.

Beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling (kaderstelling). Om in kaart te brengen wat de provincie wil bereiken en wat zij daarvoor gaat doen, is een doelenboom opgesteld. Dit is een figuur waarin een relatie wordt gelegd tussen de doelstellingen die worden nagestreefd en de prestaties die de provincie beoogt te leveren om die

doelstellingen te realiseren. Bij het opstellen van de doelenboom is de cultuurnota 2005-2008² als uitgangspunt gebruikt, omdat dit het leidende document is voor het provinciaal cultuurbeleid. Daarnaast is bij het opstellen van de doelenboom gebruik gemaakt van informatie uit P&C-rapportages (programmabegrotingen en productenramingen).³ Vervolgens is de kwaliteit van de beleidskaders, zoals beschreven in de doelenboom, beoordeeld aan de hand van criteria A.1 tot en met B.4.

Beleidsuitvoering. Om een beter beeld te krijgen van de beleidsuitvoering is in dit onderzoek nagegaan welke beleidsinstrumenten de provincie inzet om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Vervolgens is, aan de hand van gevalstudies, bestudeerd hoe de uitvoering van beleid plaatsvindt. Tabel 4 beschrijft welke gevalstudies in de onderzochte provincies zijn geselecteerd. De gevalstudies zijn getoetst aan criteria C.1 en C.2.

Tabel 4 Geselecteerde gevalstudies

Provincie	Uitvoeringsinstelling	Investeringen in programma's/projecten	Subsidieregeling
Flevoland ⁴	Nieuw Land Erfgoedcentrum	-	-
Noord-Holland	-	Stelling van Amsterdam	Subsidiëring provinciale monumenten
Utrecht	Stichting Monumentenwacht Utrecht	Grebbeleinie	-
Zuid-Holland	-	Fort Wierickerschans	Subsidiëring molens

Beleidsverantwoording. Ten slotte is getoetst in hoeverre de provincie verantwoording aflegt over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Voor elk van de prestaties en doelstellingen uit de doelenboom is nagegaan of daarover is gerapporteerd in P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties)³ of andere documenten waarin de provincie zich verantwoordt over de geleverde prestaties.⁵ Wanneer is gerapporteerd, is nagegaan of de effecten en prestaties ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De wijze waarop de provincie zich verantwoordt over het gevoerde beleid is getoetst aan beoordelingscriteria D.1 tot en met D.4.

² Wanneer in dit rapport de term cultuurnota wordt gebruikt, doelen we op de nota *Dat moet je breed zien! Cultuurprogramma 2005-2008*.

³ Bij de P&C-rapportages is ervoor gekozen om alleen die rapportages in het onderzoek te betrekken die ook voor PS beschikbaar zijn. Bij de beleidsontwikkeling betreft dit de begrotingen en productenramingen. Bij de beleidsverantwoording betreft dit de jaarstukken en productenrealisaties.

⁴ Bij de provincie Flevoland is gekozen voor één gevalstudie omdat deze provincie, mede als gevolg van haar korte bestaansgeschiedenis, in de periode waarop het onderzoek zich richtte relatief weinig in cultuurhistorie investeerde.

⁵ Bij de andere documenten waarin de provincie zich verantwoordt over de geleverde prestaties is ervoor gekozen alleen die documenten in het onderzoek te betrekken die ook voor PS beschikbaar zijn.



HOOFDSTUK 2

Kwaliteit van de kaderstelling door PS

PS stellen de kaders van het provinciaal cultuurhistorisch beleid vast. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het cultuurhistorisch beleid van de provincie Utrecht eruit ziet en hoe dat beleid zich verhoudt tot dat van de andere onderzochte provincies. Ten slotte doet de Rekenkamer aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidskaders te verbeteren.

2.1 Wat is het belang voor PS?

PS zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders, dat wil zeggen dat zij bepalen welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en wat de kaders voor de uitvoering en toetsing van het beleid zijn. Hoe hoger de kwaliteit van de beleidskaders is, des te duidelijker het is welk beleid moet worden uitgevoerd en des te gemakkelijker het is te controleren of de beoogde effecten zijn bereikt.

Om hun kaderstellende rol goed te kunnen vervullen, moeten PS weten welke vrijheid zij hebben bij vaststelling van de beleidskaders. Duidelijk moet zijn welke taken de provincie op grond van wet- en regelgeving moet uitvoeren (wettelijke taken), voor welk beleid PS zelf kiezen (autonoom beleid) en waarom die keuze is gemaakt.

Het meerjarig beleidskader voor het cultuurhistorisch beleid ligt vast in een cultuurnota. Vervolgens wordt in andere documenten (zoals de begroting en de productenraming) vastgelegd welke prestaties de provincie in de afzonderlijke jaren wil leveren. Alle documenten waarin beleidsvoornemens worden beschreven, moeten op elkaar aansluiten. Dit is een cruciale voorwaarde om eenduidige kaders te stellen en controle op de uitvoering daarvan mogelijk te maken. Ook is het belangrijk voor de kaderstelling dat de beleidsdoelstellingen duidelijk zijn omschreven en dat de beoogde prestaties logisch samenhangen met de doelstellingen. Ten slotte is van belang dat indicatoren worden opgesteld die inzicht bieden in de beoogde effecten en prestaties en die het mogelijk maken te meten of deze zijn gerealiseerd.

2.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?

De provincie maakt helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid, waardoor duidelijk is welke taken de provincie wettelijk verplicht is uit te voeren. Verder sluiten de cultuurnota en de begroting en productenraming in grote mate op elkaar aan. Doordat indicatoren met een nul situatie, tijdspad en streefwaarden zijn opgesteld, zijn de doelstellingen van de provincie Utrecht in grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.

De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert. In de cultuurnota beschrijft de provincie Utrecht de wettelijke taken op het gebied van monumenten en archeologie en geeft over het algemeen een heldere beschrijving van het autonome beleid. In de begroting 2005 wordt een opsomming gegeven van de wettelijke taken. De begroting 2006 geeft meer gedetailleerd weer welke specifieke taken de provincie op basis van die wet- en regelgeving moet uitvoeren.

Om in kaart te brengen wat de doelstellingen van het provinciaal cultuurhistorisch beleid zijn en welke prestaties de provincie gaat leveren om die doelstellingen te bereiken, is gebruik gemaakt van een doelenboom (zie Figuur 1). Bij het opstellen van de doelenboom is de cultuurnota als uitgangspunt gebruikt. Waar nodig is de informatie uit de cultuurnota aangevuld met informatie uit begrotingen en/of productenramingen.

In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

- AD = Algemene doelstelling
- OD = Operationele doelstelling
- ODD = Operationele deeldoelstelling
- P = Prestatie

Bij de prestaties P1-P13 zijn afkortingen gebruikt die aangeven op welk programma de prestaties betrekking hebben, namelijk:

- NHW = Nieuwe Hollandse Waterlinie
- UH = Utrechtse Heuvelrug
- LI = Limes
- GR = Grebbelinie

De Rekenkamer constateert dat de cultuurnota en de begrotingen en productenramingen gezamenlijk een duidelijk beeld geven van het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen. In de verschillende documenten sluit de financiële informatie aan op de beleidsinformatie. De indeling van de cultuurnota sluit aan op de indeling van de P&C-rapportages.

In de doelenboom zijn de beleidsdoelstellingen van de provincie opgenomen. Deze doelstellingen zijn in geringe mate specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. In de formulering van de doelstellingen worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt in de doelstellingen informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. De provincie heeft echter indicatoren geformuleerd die inzicht kunnen bieden in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. Doordat de opgestelde indicatoren een nulsituatie, een tijdpad en streefwaarden bevatten, maakt het gebruik van indicatoren de beleidsdoelstellingen in zeer grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.

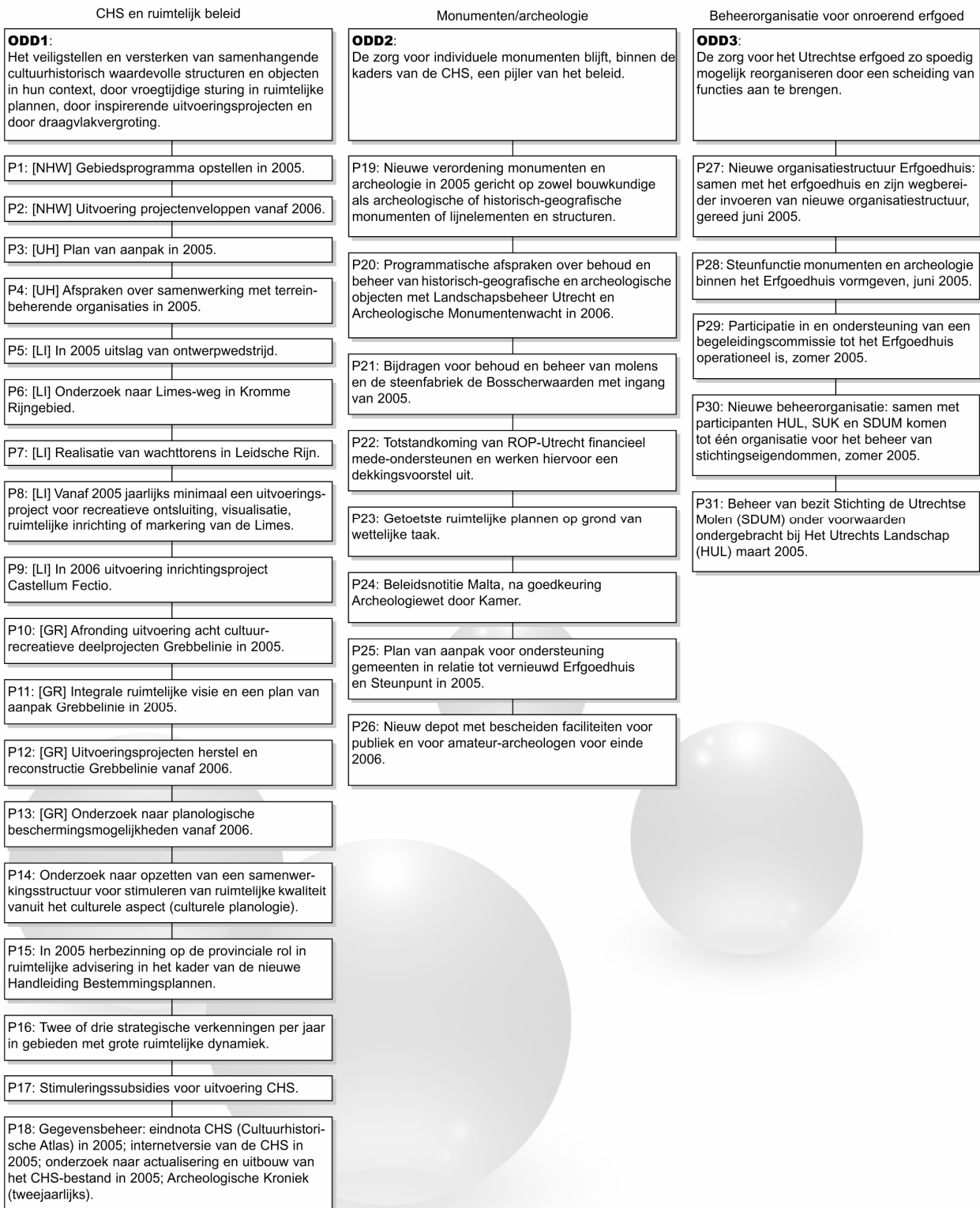
Naast de beleidsdoelstellingen bevat de doelenboom ook de prestaties die de provincie gaat leveren om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Voor de prestaties uit de doelenboom is over het algemeen te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van de bijbehorende beleidsdoelstelling.

AD1:
Een kwalitatief en verscheiden cultuuraanbod (kunsten, erfgoed, cultuureducatie, media en bibliotheken) in de gehele provincie. Het vergroten van zowel het publieksbereik als de actieve participatie in cultuur. Het zorgen voor een verscheiden en kwalitatief hoogwaardige culturele infrastructuur in de gehele provincie.

OD1: Behoud door ontwikkeling van cultuurhistorische waarden en versterken van cultuurhistorische identiteit.

OD1a:
Behoud door ontwikkeling van cultuurhistorische waarden in de cultuurhistorische hoofdstructuur, bij monumenten en roerend erfgoed.

OD1b:
Voor iedereen toegankelijk en herkenbaar maken van cultuurhistorische waarden in het landschap, musea en archieven.



Figuur 1 Doelenboom cultuurhistorisch beleid

2.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Alle onderzochte provincies hebben, in aanvulling op hun wettelijke taken, autonoom beleid op het gebied van cultuurhistorie geformuleerd. Wat betreft de instrumenten die provincies inzetten om hun beleidsdoelstellingen te realiseren, bestaan provinciale verschillen. Uit de provinciale vergelijking blijkt het volgende:

- De provincies Utrecht en Zuid-Holland maken, in vergelijking met de andere onderzochte provincies, een helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid.
- De provincies Utrecht en Noord-Holland hebben, meer dan de andere provincies, indicatoren opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin zij hun beleidsdoelstellingen realiseren.
- Bij de provincie Utrecht sluiten de P&C-rapportages beter aan op de cultuurnota dan in de andere provincies.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat alle onderzochte provincies niet alleen hun wettelijke taken op het gebied van cultuurhistorie uitvoeren, maar daarnaast ook autonoom beleid formuleren. Wat betreft de instrumenten die provincies inzetten om hun beleidsdoelstellingen te realiseren, bestaan echter verschillen tussen de provincies. In de onderzochte provincies wordt in meer of mindere mate gebruik gemaakt van de volgende instrumenten: provinciale uitvoeringsinstellingen, subsidieregelingen, investeringen in programma's of projecten en instrumenten voor cultuurbehoud of -ontwikkeling⁶. Daarnaast zijn er specifieke beleidsinstrumenten die in een beperkt aantal provincies worden ingezet. Hoofdstuk 5 van de Nota van Bevindingen bevat een overzicht van de instrumenten die de diverse provincies inzetten.

Bij een provinciale vergelijking van de ingezette instrumenten valt het volgende op:

- Alle onderzochte provincies kennen één of meer uitvoeringsinstellingen die, mede namens de provincie, prestaties leveren die bijdragen aan de doelstellingen van het cultuurhistorisch beleid. Opvallend is dat in de afgelopen jaren in diverse provincies fusies tussen uitvoeringsinstellingen hebben plaatsgevonden. Soms betrof dit een fusie tussen instellingen die zich bezig houden met cultuurhistorie; ook betrof dit soms een fusie tussen een instelling met een rol op het gebied van cultuurhistorie en een landschapsorganisatie.
- De provincie Noord-Holland is de enige van de onderzochte provincies die een uitgebreide provinciale monumentenlijst en een subsidieregeling voor provinciale monumenten kent.
- De provincie Utrecht kent relatief veel gebiedsgerichte projecten waarbinnen cultuurhistorie een cruciale positie inneemt. De provincie Zuid-Holland kent ook veel gebiedsgerichte projecten, maar cultuurhistorie staat minder centraal in de doelstellingen van die projecten.
- De provincie Flevoland heeft als enige van de onderzochte provincies geen Cultuurfonds Monumenten. De provincie Flevoland heeft wel een reserve monumentenzorg waaruit restauraties van monumenten worden gesubsidieerd.

Wat betreft de kwaliteit van de beleidskaders bestaan er ook verschillen tussen de provincies. Tabel 5 bevat de scores van de vier onderzochte provincies op de beoordelingscriteria. Onder de tabel volgt een korte toelichting op de situatie in de verschillende provincies. Meer informatie over de onderbouwing van de score voor de betreffende provincie is terug te vinden in de Nota van Bevindingen van die provincie.

⁶ Bijvoorbeeld het gebruik van cultuurhistorische waardenkaarten of het aanwijzen van archeologische attentiegebieden.

Tabel 5 Scores van onderzochte provincies op beoordelingscriteria met betrekking tot kwaliteit van de kaderstelling

Nr.	Beoordelingscriterium	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
A.1	De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert.	In redelijke mate	In geringe mate	In grote mate	In grote mate
A.2	De provincie beschrijft wat de aanleiding voor het ontwikkelen van autonoom beleid is.	In grote mate	In grote mate	In grote mate	In grote mate
B.1	De beleidsdoelstellingen dienen specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te zijn.	In redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.	In geringe mate specifiek. Door het gebruik van indicatoren in grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.	In geringe mate specifiek. Door het gebruik van indicatoren in zeer grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.	In redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.
B.2	De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelstellingen.	In grote mate	In grote mate	In grote mate	In grote mate
B.3	De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties.	In redelijke mate	In grote mate	In zeer grote mate	In geringe mate
B.4	Gezamenlijk bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen.	In geringe mate	In geringe mate	In grote mate	In geringe mate

Hieronder worden de meest opvallende verschillen in scores tussen de onderzochte provincies toegelicht:

- De provincies Utrecht en Zuid-Holland maken, in vergelijking met de andere onderzochte provincies, een helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid. In de provincie Utrecht bevat de begroting een opsomming van het wettelijk kader en een toelichting op de daaruit voortvloeiende taken. Ook de provincie Zuid-Holland scoort goed op dit criterium, omdat in de begroting het wettelijk kader wordt beschreven en omdat in een beleidsnota op heldere wijze het onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid wordt gemaakt.
- De provincies Utrecht en Noord-Holland hebben, meer dan de andere provincies, indicatoren opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin zij hun beleidsdoelstellingen realiseren. Dit maakt de doelstellingen in die provincies meer prikkelend, meetbaar en tijdgebonden dan in de provincies Flevoland en Zuid-Holland.
- Bij de provincie Utrecht sluiten de P&C-rapportages beter aan op de cultuurnota dan in de andere provincies. De indeling van de cultuurnota en de begrotingen en productenramingen sluit op elkaar aan. Ook sluit in deze documenten de financiële informatie aan op de beleidsinformatie. In de andere provincies bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages minder inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen dan in de provincie Utrecht.

2.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbeveling aan PS
1.a)	Zorg voor verdere verbetering van de aansluiting van de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) op de cultuurnota.
1.b)	Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Toelichting

1.a) Zorg voor verdere verbetering van de aansluiting van de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) op de cultuurnota.

PS leggen de meerjarige kaders voor het cultuurhistorisch beleid vast in de cultuurnota. Voor de afzonderlijke jaren liggen de beleidsvoornemens vast in de programmabegrotingen en productenramingen. Het is cruciaal dat deze P&C-rapportages aansluiten op de cultuurnota, zodat een coherent beeld van het te voeren beleid ontstaat. In de provincie Utrecht is dit in grote mate het geval. Om de aansluiting verder te verbeteren, kan het volgende in overweging worden genomen:

- Om een coherent beeld te schetsen van de doelstellingen van het cultuurhistorisch beleid, is het belangrijk dat zowel de cultuurnota als de P&C-rapportages informatie over de beleidsdoelstellingen en bijbehorende indicatoren bevatten. Overweeg dan ook om effect-indicatoren in de nieuwe cultuurnota op te nemen.
- Om de voortgang bij de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid te kunnen volgen, is het belangrijk dat de prestaties en bijbehorende prestatie in de P&C-rapportages aansluiten op de cultuurnota. Overweeg om een tijdpad in de nieuwe cultuurnota op te nemen, zodat duidelijk is welke prestaties in welke jaren geleverd moeten worden en dus in die jaren in de P&C-rapportages moeten terugkomen. Desgewenst kan in de cultuurnota onderscheid worden gemaakt tussen de prestaties waarop PS de kaders stellen en controleren en meer gedetailleerde prestaties waarop GS de uitvoering aansturen.

1.b) Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Evenals uit eerdere onderzoeken⁷ blijkt uit dit onderzoek dat de formulering van de beleidsdoelstellingen kan worden verbeterd. De doelstellingen van het provinciaal cultuurhistorische beleid zijn in geringe mate specifiek. Enkele doelstellingen bevatten begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn (zie paragraaf 4.1.2 van de Nota van Bevindingen voor voorbeelden). Deze doelstellingen zouden specifiekere geformuleerd kunnen worden.

Om de doelstellingen naast specifiek ook prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te maken, kan de provincie ervoor kiezen om: (a) een nulsituatie, een streefwaarde en een tijdpad in de doelstellingen op te nemen; of (b) indicatoren aan de doelstellingen te koppelen die deze informatie bevatten.

De provincie heeft ervoor gekozen om bij de beleidsdoelstellingen indicatoren op te stellen die informatie bevatten over de nulsituatie, de streefwaarde en het tijdpad. Op deze wijze kunnen PS toch inzicht verwerven in de stand van zaken bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen. In de begrotingen 2005 en 2006 waren de indicatoren

⁷ Randstedelijke Rekenkamer, *Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten*, september 2006; Randstedelijke Rekenkamer, *Kaderstellen met de begroting 2008*, oktober 2007.

niet gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. In de begroting 2008 is dat wel het geval. Hierdoor is in één oogopslag duidelijk over welke doelstelling de indicator informatie oplevert.

Het is belangrijk dat PS blijvend aandacht besteden aan de kwaliteit van de doelstellingen en de bijbehorende indicatoren. De Rekenkamer wil PS daarbij graag attenderen op het volgende:

- In het kader van dit onderzoek is in kaart gebracht welke indicatoren de onderzochte provincies hebben opgesteld voor hun cultuurhistorisch beleid (zie paragraaf 4.1.1 van de vier Nota's van Bevindingen). PS kunnen zo inzicht verwerven in de indicatoren die de diverse provincies hebben opgesteld.
- De Rekenkamer heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de begroting 2008.⁸ Dat onderzoek heeft onder andere geresulteerd in aanbevelingen met betrekking tot de formulering van doelstellingen en indicatoren.

⁸ Randstedelijke Rekenkamer, *Kaderstellen met de begroting 2008*, oktober 2007.

HOOFDSTUK 3

Grip op de uitvoering door GS

De provincie werkt vaak samen met andere partijen om de doelen van het cultuurhistorisch beleid te realiseren. Door afspraken te maken met betrokken partijen over de te leveren prestaties, de beschikbare financiële middelen en de wijze van verantwoording houdt de provincie grip op de uitvoering van het beleid. Dit hoofdstuk beschrijft, aan de hand van twee gevalstudies, hoe GS grip houden op de uitvoering van het provinciaal cultuurhistorisch beleid, hoe dat in andere provincies gebeurt en wat de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn.

3.1 Wat is het belang voor PS?

Aangezien de provincie voor het uitvoeren van het cultuurhistorisch beleid mede afhankelijk is van andere partijen, is het belangrijk dat de provincie grip heeft op de prestaties die deze partijen leveren. De betrokken partijen kunnen bijvoorbeeld provinciale uitvoeringsinstellingen (zoals een erfgoedhuis of monumentenwacht), maatschappelijke organisaties (zoals Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten) of gemeenten zijn. Deze partijen staan tussen de provincie en de burger in en bepalen mede de mate waarin de prestaties worden gerealiseerd.

De provincie kan grip krijgen op de uitvoering door, waar mogelijk, bindende afspraken te maken met deze partijen en consequenties te verbinden aan het niet nakomen van afspraken. Zo worden de betrokken partijen geprikkeld om de uitvoering te realiseren. Het is voor de provincie belangrijk dat de prestaties die de betrokken partijen leveren daadwerkelijk bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de provincie. Daarnaast is voor de provincie van belang dat de betrokken partijen zich verantwoorden over de geleverde prestaties. Doordat de provincie verder van de uitvoering staat, is de informatie immers beperkter. Een goede verantwoording is dus belangrijk om op de hoogte te blijven van de voortgang van de beleidsuitvoering en maakt het voor de provincie mogelijk om zonnodig tijdig bij te sturen.

Voor de provincie Utrecht heeft de Rekenkamer gekeken naar twee gevalstudies, namelijk het gebiedsgerichte programma 'Versterking Grebbelinie' en de provinciale uitvoeringsinstelling 'Stichting Monumentenwacht Utrecht'. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de onderzoeksbevindingen.

3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?

De provincie maakt bij uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie minder goede afspraken met de betrokken partijen dan bij de Stichting Monumentenwacht Utrecht (MWU). Bij de Grebbelinie is een gebiedsafspraak met de betrokken partijen gemaakt. Deze houdt echter geen resultaatverplichting in. Bij MWU zijn de afspraken vastgelegd in een inspanningsverplichting en subsidiebeschikkingen. Bij zowel het programma Versterking Grebbelinie als bij MWU verloopt de uitvoering volgens plan.

Afspraken. Voor het programma Versterking Grebbelinie maakt de provincie met de betrokken partijen afspraken over welke prestaties worden geleverd, wie welke rol op zich neemt, de benodigde financiering en de

verantwoording en legt deze afspraken vast in een jaarprogramma.⁹ Deze afspraken zijn echter niet bindend. Dit komt doordat de betrokken partijen samen met de provincie een gebiedsafspraak ondertekend hebben. Hierin geven zij aan dat zij een visie delen met betrekking tot het programma en dat zij zich zullen inspannen voor de uitvoering van het programma. Deze 'intentieverklaring' houdt echter geen resultaatverplichting in. Dit betekent dat een betrokken partij tussentijds haar (financiële) binding met het programma Versterking Grebbelinie kan beëindigen. Voor de uitvoering kan dit negatieve gevolgen hebben.

De provincie maakt afspraken met MWU over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn en over de wijze van verantwoording. In een inspanningsverplichting voor de periode 2004-2006 en in jaarlijkse subsidiebeschikkingen liggen de voorwaarden en verplichtingen vast die zijn verbonden aan de verleende subsidie. Dit betreft concrete, kwantitatieve afspraken over de te leveren prestaties en wijze van verantwoording.

Uitvoering. De uitvoering van de beoogde prestaties in het gebiedsprogramma Grebbelinie verloopt in grote mate volgens plan. Deze conclusie heeft betrekking op 2005 en 2006, de jaren waarin het programma zich in de ontwikkelingsfase bevond. In 2007 is de uitvoeringsfase van start gegaan. Doordat de provincie in deze fase, veel meer dan in de ontwikkelingsfase, afhankelijk is van de medewerking van betrokken partijen, kunnen knelpunten in de uitvoering ontstaan. Zo is vooralsnog onzeker of de provincie erin zal slagen de voor de uitvoering van het programma benodigde cofinanciering binnen te halen. Uit de begroting in het jaarprogramma Grebbelinie 2007 blijkt dat de provincie in 2007 een relatief grote financiële bijdrage aan het programma levert. Door onzekerheden met betrekking tot cofinanciering, is het mogelijk dat zich op de langere termijn problemen in de uitvoering voordoen.

Ook bij MWU verloopt de uitvoering van het beleid in grote mate volgens plan. Gemiddeld is de productie conform afspraak verbeterd en toetsing wijst uit dat de Monumentenwacht Utrecht kwalitatief conform de normen van de Federatie Monumentenwacht Nederland presteert.

3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Uit de gevalstudies blijkt dat de provincies in redelijke tot grote mate grip hebben op de uitvoering van het provinciale beleid door betrokken partijen. Bij de gevalstudies in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland die zich richten op investeringen in programma's of projecten, valt op dat vooralsnog onzeker is of de provincie erin zal slagen de voor de uitvoering van het gehele programma benodigde cofinanciering te verwerven. De provincies Flevoland en Utrecht maken op een vergelijkbare wijze afspraken met de uitvoeringsinstellingen die zijn betrokken bij de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid.

Voor de vier provincies heeft de Rekenkamer zijn in totaal zeven gevalstudies uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de provincies in redelijke tot grote mate grip hebben op de uitvoering. De provincies maken veelal afspraken met de betrokken partijen over de te leveren prestaties, (co)financiering en de verantwoording over de geleverde prestaties. De uitvoering verloopt grotendeels volgens plan. Tabel 6 beschrijft de scores van de provincies op de beoordelingscriteria.

⁹ Provincie Utrecht, *Jaarprogramma Grebbelinie 2007: De Grebbelinie boven water!*, mei 2007

Tabel 6 Scores van onderzochte provincies op beoordelingscriteria met betrekking tot grip op de uitvoering

Nr.	Beoordelingscriterium	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
C.1	De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording.	Nieuw Land Erfgoedcentrum: In grote mate	Stelling van Amsterdam: In grote mate	Grebbelinie: In redelijke mate	Fort Wierickerschans: In grote mate
		-	Subsidiëring provinciale monumenten: In grote mate	Stichting Monumenten- wacht Utrecht: In grote mate	Subsidiëring molens: In grote mate
C.2	De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan. Wanneer dit niet het geval is wordt beargumenteerd om welke reden dat het geval is.	Nieuw Land Erfgoedcentrum: In grote mate	Stelling van Amsterdam: In grote mate	Grebbelinie: In grote mate	Fort Wierickerschans: In redelijke mate
		-	Subsidiëring provinciale monumenten: In redelijke mate	Stichting Monumenten- wacht Utrecht: In grote mate	Subsidiëring molens: In grote mate

Wat betreft investeringen in programma's of projecten zijn de gevalstudies Grebbelinie en Stelling van Amsterdam redelijk vergelijkbaar en heeft de gevalstudie Fort Wierickerschans een enigszins afwijkend karakter. De Stelling van Amsterdam en de Grebbelinie zijn gebiedsgerichte programma's die door een programmabureau binnen de provincie worden aangestuurd. Fort Wierickerschans is een project dat is gericht op de herontwikkeling van een specifiek fort; de provincie is niet de partij die de herontwikkeling aanstuurt. Via het verstrekken van subsidies en het sluiten van convenanten oefent de provincie wel invloed uit op de plannen met betrekking tot het fort.

Zowel bij het programma Versterking Grebbelinie als bij het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam is onzeker of de provincie erin zal slagen de benodigde cofinanciering binnen te halen. Bij Fort Wierickerschans is dit ook het geval, maar in mindere mate. Bij het programma Stelling van Amsterdam heeft de provincie in de jaren 1996-2004 een relatief grote financiële bijdrage geleverd en is voor 2005 en 2006 niet bekend hoeveel cofinanciering is binnengehaald. Bij Fort Wierickerschans is onzeker of voldoende cofinanciering zal worden gerealiseerd omdat in de beginfase van het project niet strikt is vastgehouden aan de voorwaarde 1/3 provinciale middelen en 2/3 cofinanciering.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincies Utrecht en Flevoland op een vergelijkbare wijze afspraken maken met respectievelijk het NLE en de Stichting Monumentenwacht Utrecht. De provincie Utrecht heeft in een inspanningsverplichting voor de periode 2004-2006 en in subsidiebeschikkingen vastgelegd welke voorwaarden en verplichtingen zijn verbonden aan de subsidieverlening door de provincie. In de provincie Flevoland stelt het NLE een meerjarig beleidsplan op waarin de te leveren prestaties vastliggen. De provincie subsidieert het NLE op basis van het meerjarig beleidsplan en legt in subsidiebeschikkingen prestatieafspraken vast.

3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbeveling aan PS
2.a	Vraag GS de voortgang bij het verwerven van cofinanciering ten behoeve van de Grebbelinie te monitoren en hierover aan PS te rapporteren. Mocht uit de rapportage blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan nodig, bediscussieer dan welke strategie gevolgd moet worden bij de verdere uitvoering van het programma.
2.b	Vraag GS periodiek te rapporteren over de mate waarin de externe partijen die zijn betrokken bij uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie de beoogde inspanningen leveren.

Toelichting

2.a) Vraag GS de voortgang bij het verwerven van cofinanciering ten behoeve van de Grebbelinie te monitoren en hierover aan PS te rapporteren. Mocht uit de rapportage blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan nodig, bediscussieer dan welke strategie gevolgd moet worden bij de verdere uitvoering van het programma.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat vooralsnog onzeker is of de provincie erin zal slagen de voor de uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie benodigde cofinanciering binnen te halen. Het is belangrijk dat voor PS duidelijk is op welke momenten welk bedrag aan cofinanciering beschikbaar zou moeten zijn om de uitvoering van het programma niet in gevaar te laten komen. De Rekenkamer adviseert PS aan GS te vragen in kaart te brengen hoeveel cofinanciering nodig is voor uitvoering van het gehele programma en op welke momenten deze cofinanciering naar verwachting binnen zal komen. Tabel 7 beschrijft hoe deze informatie zou kunnen worden gepresenteerd. De getallen in de tabel zijn fictief.

Tabel 7 Voorbeeldtabel om te kunnen monitoren of de provincie op schema ligt met het verwerven van cofinanciering. NB. De getallen in de tabel zijn fictief.

Periode	Benodigde cofinanciering				Verworven cofinanciering			
	Per periode		Cumulatief		Per periode		Cumulatief	
	Absoluut (mln. Euro)	%	Absoluut (mln. Euro)	%	Absoluut (mln. Euro)	%	Absoluut (mln. Euro)	%
2007 - 2008	2	10%	2	10%				
2009 - 2010	4	20%	6	30%				
2011 - 2012	6	30%	12	60%				
2013 - 2014	6	30%	18	90%				
2015	2	10%	20	100%				
Totaal	20	100%						

PS kunnen GS vragen periodiek te rapporteren over de stand van zaken bij het verwerven van cofinanciering. Zo kunnen PS meer grip houden op de uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie. Mocht uit de informatie die door GS wordt aangeleverd blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan benodigd, dan is het belangrijk dat PS nadenken over een te volgen strategie. Daarbij kunnen de volgende opties in overweging worden genomen:

- Nagaan of maatregelen kunnen worden getroffen om alsnog voldoende cofinanciering binnen te halen zodat het gehele gebiedsprogramma kan worden uitgevoerd;
- Vaststellen welke onderdelen van het gebiedsprogramma prioriteit hebben en de beschikbare financiële middelen inzetten om deze onderdelen van het programma uit te voeren;
- Opstellen van een *exit scenario*, dat wil zeggen een plan van aanpak waarin de uitvoering van het programma gefaseerd wordt afgebouwd en uiteindelijk wordt stopgezet.

Het is aan PS om te bepalen wat de wenselijke strategie is.

2.b) Vraag GS periodiek te rapporteren over de mate waarin de externe partijen die zijn betrokken bij uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie de beoogde inspanningen leveren.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie bij uitvoering van het programma Versterking Grebbelinie afhankelijk is van de medewerking van een groot aantal partijen. In een gebiedsafspraak is vastgelegd dat de betrokken partijen zich zullen inspannen voor de uitvoering van het programma. Deze afspraak is echter niet bindend. Dit brengt risico's voor de uitvoering met zich mee. Het is dan ook van groot belang dat GS nauwkeurig volgen of de betrokken partijen de verwachte inspanningen leveren. Door GS te vragen hier periodiek over te rapporteren, kunnen PS inzicht verwerven in de stand van zaken bij uitvoering van het programma.

HOOFDSTUK 4

Zicht op de resultaten door PS

Voor de controlerende rol van PS is het belangrijk dat zij inzicht kunnen verwerven in de voortgang bij de uitvoering van de beleidskaders. Dit betekent dat GS verantwoording moeten afleggen over de geleverde prestaties en de daarmee bereikte effecten. Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre PS in de provincie Utrecht en in de andere onderzochte provincies zicht hebben op de resultaten van het cultuurhistorisch beleid. Ook doet de Rekenkamer aanbevelingen om de verantwoording over het gevoerde beleid te verbeteren.

4.1 Wat is het belang voor PS?

Met het vaststellen van de cultuurnota hebben PS invulling gegeven aan hun kaderstellende rol. Vervolgens moeten PS in staat zijn het beleid, dat zij hebben vastgesteld, te controleren. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat PS voldoende informatie tot hun beschikking hebben om te kunnen controleren. GS moeten dus informatie verschaffen over de realisatie van effecten en prestaties en de ingezette financiële middelen. Deze informatie kan door PS worden gebruikt om, wanneer daar aanleiding toe is, bij te sturen en is nuttig bij het vaststellen van de kaders voor nieuw beleid.

4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?

PS hebben in grote mate zicht op de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid uit de cultuurnota en de daarvoor ingezette financiële middelen. De beleidsmatige verantwoording sluit aan op het voorgenomen beleid in de cultuurnota. De financiën in de jaarstukken en productenrealisaties zijn echter minder gedetailleerd weergegeven dan in de cultuurnota. De provincie heeft geen beleidsevaluatie(s) uitgevoerd om na te gaan of de beoogde effecten zijn bereikt als resultaat van het gevoerde beleid.

Bij de beoordeling van de beleidsverantwoording (zie Hoofdstuk 6 van de Nota van Bevindingen) heeft de Rekenkamer naar verschillende aspecten gekeken. Deze aspecten worden hieronder kort behandeld.

Prestaties. De provincie Utrecht heeft geen aparte verantwoordingsrapportage over de cultuurnota 2005-2008 opgesteld. De verantwoording over de cultuurnota vindt plaats middels de P&C-rapportages (de jaarstukken en de productenrealisatie). Doordat de cultuurnota en de P&C-rapportages op elkaar aansluiten (zie Hoofdstuk 2 van deze Bestuurlijke Nota), hebben PS inzicht in de mate waarin de prestaties uit de cultuurnota zijn geleverd.

Over de prestaties uit de cultuurnota is in grote mate verantwoording afgelegd. De Rekenkamer heeft tevens bekeken in welke mate de prestaties waarover is gerapporteerd ook daadwerkelijk zijn geleverd. In de provincie Utrecht zijn de prestaties waarover is gerapporteerd in 2005 in redelijke mate geleverd en in 2006 in grote mate.

Effecten. Over het realiseren van de doelstellingen wordt tussentijds niet systematisch gerapporteerd. De provincie Utrecht heeft op het gebied van cultuurhistorie wel vier indicatoren opgesteld die inzicht moeten bieden

in de stand van zaken bij het realiseren van de doelstellingen. De provincie Utrecht rapporteert in de jaarstukken 2005 en 2006 over elk van de opgestelde indicatoren. Uit de jaarstukken 2006 blijkt dat bij één indicator de streefwaarde niet is gehaald: het percentage Utrechtse opgravingsvondsten in depot is namelijk 20% (jaarstukken) in plaats van de beoogde 30% (programmabegroting). Voor de andere indicatoren zijn de streefwaarden gerealiseerd.

De provincie Utrecht verzamelt op het gebied van cultuurhistorie geen aanvullende informatie om inzicht te verwerven in de mate waarin het handelen van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

Financiën. De financiële verantwoording in de jaarstukken en productenrealisaties sluit op hoofdlijnen aan op het beleid en de begrote financiële middelen in de cultuurnota. De begrote financiële middelen in de cultuurnota zijn echter gedetailleerder weergegeven dan de financiële verantwoording in de jaarstukken en productenrealisaties. Hierdoor kunnen PS niet op hetzelfde detailniveau controleren als dat zij de kaders hebben gesteld.

4.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

In de provincie Utrecht hebben PS meer mogelijkheden om na te gaan wat de stand van zaken bij de uitvoering van de cultuurnota is dat in de provincies Noord-Holland, Flevoland en Zuid-Holland. Dit komt met name doordat de P&C-rapportages (waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid) beter aansluiten op de cultuurnota.

Tabel 8 bevat de scores van de vier onderzochte provincies op de beoordelingscriteria. Meer informatie over de onderbouwing van de score voor de betreffende provincie is terug te vinden in de Nota van Bevindingen van die provincie.

Tabel 8 Scores van onderzochte provincies op beoordelingscriteria met betrekking tot verantwoording over beleid

Nr.	Beoordelingscriterium	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
D.1.a	De provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd.	In geringe mate	In geringe (2006) tot redelijke (2005) mate	In grote mate	In geringe mate
D.1.b	De beoogde prestaties zijn geleverd. NB: Dit oordeel betreft alleen prestaties waarover is gerapporteerd.	In grote mate	In geringe mate	In redelijke (2005) tot grote (2006) mate	In redelijke (2005) tot grote (2006) mate
D.2.a	De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen de effect-indicatoren.	Geen verantwoording	In grote mate	In zeer grote mate	Geen verantwoording
D.2.b	De beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen effecten waarover is gerapporteerd.	Niet te beoordelen	In grote mate	In grote mate	Niet te beoordelen
D.3	De provincie maakt aannemelijk dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten.	Nee	In geringe mate	Nee	Nee
D.4	De financiële verantwoording biedt inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren.	In geringe mate	In geringe mate	In redelijke mate	In geringe mate

In de provincie Utrecht is het voor PS gemakkelijker dan in de andere drie provincies om, op basis van de beschikbare verantwoordingsrapportages, inzicht te verwerven in de stand van zaken bij de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid uit de cultuurnota. Dit komt met name doordat de programmabegroting en de productenraming goed aansluiten op de cultuurnota. De verantwoording in de jaarstukken en productrealisaties biedt PS vervolgens inzicht in de gerealiseerde effecten, de geleverde prestaties en de daarvoor gemaakte kosten.

De Rekenkamer heeft in de onderzochte provincies nauwelijks beleidsevaluaties aangetroffen waarin wordt onderzocht of het provinciaal cultuurhistorisch beleid (of een onderdeel daarvan) doeltreffend is.

4.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbevelingen aan PS
3.a.	Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productrealisaties) ook in de toekomst aansluiten op de cultuurnota. Daarbij is belangrijk dat wordt verantwoord over de doelstellingen, de prestaties en de bijbehorende indicatoren en dat over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota. Met name de financiële verantwoording kan in de provincie Utrecht nog worden verbeterd.
3.b.	Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.
3.c.	Vraag GS om af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.

Toelichting

- 3.a) Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) ook in de toekomst aansluiten op de cultuurnota. Daarbij is belangrijk dat wordt verantwoord over de doelstellingen, de prestaties en de bijbehorende indicatoren en dat over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota. Met name de financiële verantwoording kan in de provincie Utrecht nog worden verbeterd.**

In de cultuurnota wordt het cultuurhistorisch beleid door PS voor meerdere jaren vastgesteld. In de begroting stellen PS jaarlijks kaders vast. Deze meerjarige en jaarlijkse kaders dienen op elkaar aan te sluiten. Middels de jaarstukken en productenrealisaties wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid. Dit betekent dat deze P&C-rapportages aan moeten sluiten op de cultuurnota. Uit het onderzoek blijkt dat dit in grote mate het geval is. De Rekenkamer beveelt dan ook aan ervoor te zorgen dat de P&C-rapportages ook in de toekomst aansluiten op de cultuurnota.

Over de cultuurnota dient zowel beleidsmatig als financieel verantwoording te worden afgelegd. GS moeten rapporteren over het leveren van de beoogde prestaties, het bereiken van de beoogde effecten en over de stand van zaken met betrekking tot de opgestelde indicatoren. In de provincie Utrecht gebeurt dit al in grote mate. Wel kan de financiële verantwoording worden verbeterd. Voor PS is het belangrijk inzicht te hebben in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen. De cultuurnota bevat een gedetailleerde begroting die inzicht biedt in de middelen die voor de diverse onderdelen van het cultuurhistorisch beleid zijn begroot. Voor de controlerende rol van PS is het belangrijk dat PS, via de P&C-rapportages, inzicht kunnen verwerven in de daadwerkelijke uitgaven. In de P&C-rapportages moet derhalve op het niveau van de begroting in de cultuurnota worden gerapporteerd over de financiële middelen.

- 3.b) Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.**

Doordat de verantwoording van de cultuurnota op jaarbasis middels de P&C-rapportages plaatsvindt, kan een overzicht over de algehele voortgang bij uitvoering van de cultuurnota ontbreken. Voor PS is het belangrijk om tussentijds, bijvoorbeeld na twee of drie jaar, te weten of de uitvoering van de cultuurnota volgens plan verloopt. Om dit inzicht te verwerven, kan aan GS worden gevraagd aan PS te rapporteren in hoeverre de uitvoering op schema ligt. Op basis van deze informatie kunnen PS besluiten of bijsturing nodig is. Ook kan deze informatie nuttig zijn bij het opstellen van een volgende cultuurnota.

- 3.c) Vraag GS om af en toe onderzoek naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.**

Met het cultuurhistorisch beleid streven PS naar het bereiken van bepaalde effecten. Voor PS is het niet alleen belangrijk te weten of die effecten zijn bereikt, maar ook de effecten het resultaat zijn van het door de provincie gevoerde beleid. Dit levert immers nuttige informatie op voor het vaststellen van nieuw beleid. Zoals al is opgemerkt in de Nota van Bevindingen (zie de toelichting bij beoordelingscriterium D.3 in Hoofdstuk 2), kan dergelijk onderzoek tijdrovend en kostbaar zijn. Het is dan ook niet mogelijk om regelmatig de doeltreffendheid van alle onderdelen van het cultuurhistorisch beleid uit te voeren. Wel is het belangrijk dat de provincie af en toe onderzoek doet dat inzicht kan bieden in de mate waarin het gevoerde beleid bijdraagt aan het bereiken van specifieke doelstellingen. De Rekenkamer adviseert PS aan GS te vragen om af en toe dergelijk onderzoek uit te voeren. Dit helpt PS bij het vervullen van hun kaderstellende rol.



Reactie Gedeputeerde Staten

Wij hebben van u het concept rapport 'Cultuurhistorie in kaart gebracht' ontvangen met het verzoek te reageren op het rapport. Graag maken we van deze gelegenheid gebruik.

Inhoudelijk herkennen wij ons in de bevindingen van de Randstedelijke rekenkamer. De rapportage geeft op een heldere en vrij volledige wijze weer hoe het provinciale beleid is verwoord en de voortgang wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten. Daarbij heeft de rekenkamer objectieve meetcriteria gehanteerd en zorgvuldig de schriftelijke en mondelinge informatie van de provincie betrokken.

Met genoegen lezen wij dat de rekenkamer constateert dat het in de provincie Utrecht in vergelijking met andere provincies goed mogelijk is om inzicht te verwerven in de stand van zaken van de uitvoering van het cultuurhistorische beleid uit de cultuurnota. Dit doordat de programmabegroting en de productenraming goed aansluiten bij de cultuurnota.

Wij zullen in de lijn van uw aanbevelingen alert blijven op het SMART formuleren van de doelstellingen, de aansluiting op de P&C-cyclus waarborgen en adequaat blijven rapporteren.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). De reactie geeft ons geen aanleiding te reageren op specifieke punten. Het verheugt de Rekenkamer dat GS onze aanbevelingen onderschrijven en hier alert op zullen blijven. Wel willen wij opmerken dat het voor de behandeling van het rapport in Provinciale Staten (PS) gemakkelijker zou zijn als GS per aanbeveling hun standpunt zouden aangeven. Zo wordt niet ingegaan op de aanbevelingen betreffende de uitvoering en cofinanciering van het project Grebbelinie (aanbeveling 2a en 2b) en het verkrijgen van aanvullende informatie over doeltreffendheid (aanbeveling 3c). Wij adviseren PS om met GS puntsgewijs alle aanbevelingen te bespreken.

