

Aandachtspunten wijziging
programmabegroting 2008
provincie Limburg
Deel I: bestuurlijk rapport

6 oktober 2008

ISBN 978-90-8768-016-9

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Doelstelling en probleemstelling	5
1.3	Onderzoeksaanpak	5
2	Conclusies	7
3	Bevindingen op hoofdlijnen	8
3.1	Aansluiting wijziging begroting 2008 - coalitieakkoord-documenten	8
3.2	Kwaliteit doelstellingen	9
3.3	Kwaliteit indicatoren	11
3.4	Kwaliteit prestaties	13
3.5	Kwaliteit tussenstand per 1 mei 2008	15
3.6	Kwaliteit kosten	16
4	Aanbevelingen rekenkamer	17
5	Reactie Gedeputeerde Staten	20
6	Nawoord rekenkamer	21

1 Inleiding

Dit bestuurlijk rapport bevat op hoofdlijnen de resultaten van het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer in de periode juni - september 2008 heeft uitgevoerd naar de wijziging programmabegroting 2008 van de provincie Limburg.

In dit hoofdstuk worden de achtergrond, aanleiding, doelstelling, probleemstelling en aanpak van het onderzoek kort toegelicht. In hoofdstuk 2 worden de conclusies uiteengezet waartoe het onderzoek heeft geleid. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksbevindingen, die aan deze conclusies ten grondslag liggen, op hoofdlijnen beschreven. Hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen van de rekenkamer, hoofdstuk 5 de reactie van Gedeputeerde Staten op het onderzoek en hoofdstuk 6 het nawoord van de rekenkamer.

Het rapport omvat daarnaast een deel II; het rapport van bevindingen. Hierin wordt een uitgebreider inzicht gegeven in het onderzoek en de bevindingen. In deel II is zo concreet mogelijk aangegeven hoe de rekenkamer tot haar bevindingen is gekomen. Op deze wijze wil ze bij haar aanbevelingen (zo concreet mogelijke) aandachtspunten aanreiken die van nut kunnen zijn bij de verdere kwaliteitsverbetering die de provincie in haar plannings- en verantwoordingsdocumenten wil realiseren.

1.1 Achtergrond en aanleiding

In de begroting dienen Gedeputeerde Staten (GS) per programma de zogenaamde drie W-vragen te beantwoorden:

- Wat wil de provincie bereiken (doel; maatschappelijk effect)?
- Wat gaat zij daarvoor doen (prestaties)?
- Wat mag dat kosten (baten en lasten)?

Voor de controle door Provinciale Staten (PS) is een goede beantwoording van en aansluiting tussen de drie W-vragen uit de begroting onontbeerlijk. Pas als goed inzicht bestaat in wat de provincie met haar beleid precies wil bereiken, via welke prestaties en met welke middelen, kunnen PS ten volle invulling geven aan hun autoriserende (kaderstellende) en (voor- en achteraf) controlerende taak.

In mei 2008 publiceerde de Zuidelijke Rekenkamer het *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg*. De algemene conclusie luidde: “De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken 2007 maakt het voor Provinciale Staten niet mogelijk om ten volle hun controlerende taak uit te kunnen voeren”. Ten aanzien van de daarbij onderzochte begroting concludeerde ze: “De informatie over de doelen, prestaties en kosten in de wijziging begroting 2007 is van onvoldoende kwaliteit”. In hun reactie op het rapport hebben GS en vervolgens ook PS de rekenkamer uitgenodigd om een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de

begroting 2008. De rekenkamer geeft met dit onderzoek aan de verzoeken van GS en PS gehoor.¹

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel GS en PS van Limburg aandachtspunten en verbeterpunten te bieden voor respectievelijk het opstellen van de begroting 2009 en de behandeling en vaststelling van de begroting 2009.

De rekenkamer heeft de probleemstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd: *Zijn er in de wijziging begroting 2008 van de provincie Limburg aandachtspunten en verbeterpunten aan te wijzen, vanuit het perspectief van de autoriserende en controlerende taak van Provinciale Staten?*

1.3 Onderzoeksaanpak

Om aandachts- en verbeterpunten te identificeren heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre in de wijziging programmabegroting 2008 het voorgenomen beleid toereikend wordt verwoord en of de begrotingsinformatie van voldoende kwaliteit is voor controle voor- en/of achteraf. De rekenkamer heeft zich daarbij gericht op de beantwoording door GS van de drie W-vragen en op de samenhang daartussen. Deze dienen te voldoen aan eisen uit vigerende wet- en regelgeving² en algemeen aanvaarde eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de beleidsinformatie in begrotingsstukken.

Het onderzoek richt zich op een selectie uit de drie groepen van onderwerpen die in de wijziging begroting 2008 worden onderscheiden. Aan de hand van de financiële omvang is per groep één onderdeel geselecteerd. Het betreft uit het sociaal domein Programma 1 Investeren in steden en dorpen en Overige portefeuille-onderwerpen (Wolfs) en uit de domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen het onderdeel Bedrijfsvoering.

Met de wijziging begroting 2008 is de begroting voor de zevende keer opgesteld volgens de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Zoals ook opgemerkt in haar *Rapport bij de jaarstukken 2007*

¹ De rekenkamer richt zich in dit onderzoek echter wel op de wijziging programmabegroting 2008, omdat de oorspronkelijke programmabegroting 2008 inhoudelijk (nagenoeg) hetzelfde is als de wijziging programmabegroting 2007. De rekenkamer heeft de kwaliteit daarvan recentelijk beoordeeld in haar onderzoek naar de jaarstukken 2007. Voor de bevindingen, conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar het *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg* van de rekenkamer.

² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en Financiële verordening provincie Limburg 2003 (ex artikel 216 Provinciewet).

provincie Limburg, hecht de rekenkamer eraan op te merken dat ze zich ervan bewust is dat de omslag naar het begroten en verantwoorden volgens het BBV een proces van de lange adem is. Daarbij zullen de provincie en haar medewerkers stap voor stap tot een betere begroting en jaarstukken moeten komen. De rekenkamer is dan ook verheugd over de instelling van de werkgroep *Smartheid begroting* door de provincie Limburg in de zomer van 2008. Het doel van deze werkgroep is “het aanbrengen van een kwalitatieve verbeterslag in het product begroting zodat deze als stuurinstrument PS beter in staat stellen om vooraf haar kaderstellende taak en achteraf haar controlerende taak middels de jaarstukken uit te kunnen oefenen”.³

³ Provincie Limburg, *Verslag 1^e bijeenkomst werkgroep “smartheid begroting” d.d. 4-7-2008*, 8 juli 2008.

2 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat er in de wijziging begroting 2008 aandachts- en verbeterpunten zijn aan te wijzen die van belang zijn voor de autoriserende en controlerende taak van PS, en die GS en PS kunnen aanwenden bij het respectievelijk opstellen, behandelen en vaststellen van de begroting 2009 en verder. De kwaliteit van de (onderzochte) beleidsinformatie in de wijziging begroting 2008 is voor PS nog van onvoldoende kwaliteit om hun controlerende en autoriserende taak ten volle te kunnen uitvoeren.

Uit de beantwoording van de drie W-vragen wordt meestal niet duidelijk wat de provincie met haar beleid precies wil bereiken; ook wordt niet altijd duidelijk via welke (tussen)prestaties ze dat wil gaan doen. Daarnaast heeft de rekenkamer geconstateerd dat niet alleen de aansluiting tussen de drie W-vragen onderling, de inleidende teksten en de informatie in de achterliggende coalitieakkoord-documenten⁴ niet altijd duidelijk is, ook sluiten de tussenstanden niet altijd aan bij de prestaties, en de indicatoren zelfs in het algemeen niet (volledig) bij de doelstellingen. Dit alles maakt de informatie in de wijziging begroting 2008 moeilijk te begrijpen, hetgeen de transparantie niet ten goede komt. Verder is het hierdoor niet altijd duidelijk op welke wijze de prestaties bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen en de tussenstanden bijdragen aan prestaties (en doelstellingen). Daarbij komt dat de indicatoren, ook met de informatie uit de doelen en prestaties, vaak geen inzicht kunnen geven in de mate van doelbereik of de mate waarin de prestaties zijn geleverd. Dit betekent dat ze veelal ook niet bruikbaar zijn om (bij) te sturen. Ook kan in dit kader worden opgemerkt dat de meeste doelstellingen niet meetbaar zijn geformuleerd en de prestaties en tussenstanden pas meetbaar zijn als minstens de verschillende elementen ervan eenduidig zijn gedefinieerd. In de wijziging begroting 2008 wordt aangegeven dat de doelstellingen, indicatoren en prestaties waar nodig c.q. mogelijk operationeler zijn gemaakt. De rekenkamer heeft geconstateerd dat ten opzichte van de wijziging begroting 2007 verschillende doelstellingen, indicatoren en prestaties operationeler zijn gemaakt, ze zijn echter zoals uit voorgaande ook blijkt vaak nog niet voldoende begrijpelijk, transparant, specifiek en/of meetbaar. Met het weergeven van de totale lasten en baten in plaats van alleen de restantbudgetten, zijn de volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie van de kosten ten opzichte van de wijziging begroting 2007 verbeterd. Maar ook bij de kosten is er qua begrijpelijkheid en transparantie nog verbetering gewenst.

⁴ Coalitieakkoord 2007-2011 Investeren en verbinden, Uitwerking coalitieakkoord 2007-2011 en Brochure coalitieakkoord 2007-2011.

3 Bevindingen op hoofdlijnen

De conclusies die in hoofdstuk 2 uiteen zijn gezet, zijn gebaseerd op onderstaande (op hoofdlijnen gepresenteerde) bevindingen en de normen die de rekenkamer in haar onderzoek heeft gehanteerd.

3.1 Aansluiting wijziging begroting 2008 – coalitieakkoord-documenten

Van de onderzochte onderdelen van de wijziging programmabegroting 2008 bevat alleen programma 1 Investeren in steden en dorpen een inleidende tekst op de doelstellingen. Bij de andere onderzochte onderdelen ontbreekt deze. Ook de achterliggende coalitieakkoorddocumenten bevatten niet of nauwelijks (context)informatie over de onderwerpen die bij deze onderdelen aan de orde komen. Naar de mening van de rekenkamer is hierdoor bij deze onderdelen sprake van opzichzelfstaande zaken, waarvan het hoger gelegen doel (de algemene zienswijze/visie/het beleid) onbekend en de onderlinge samenhang niet duidelijk is. Dit komt de transparantie en begrijpelijkheid van deze onderdelen van de wijziging begroting 2008 niet ten goede.

Wat betreft de aansluiting van de inleidende tekst bij programma 1 op de coalitieakkoorddocumenten heeft de rekenkamer geconstateerd dat hiervan deels sprake is. De inleidende tekst bevat informatie die niet (expliciet) terug te vinden is in de betreffende documenten en vice versa. Daarnaast worden in de inleidende tekst en de coalitieakkoorddocumenten verschillende termen gebruikt, die geen synoniemen (hoeven te) zijn. Uiteraard hoeft niet alle informatie uit achterliggende documenten te worden opgenomen in een begroting. De rekenkamer vindt echter wel dat alle relevante informatie, die ervoor zorgt dat de begroting een zelfstandig leesbaar en voor een lezer zonder voorkennis begrijpelijk document is, moet zijn opgenomen. Of de begroting moet minstens een verwijzing naar deze informatie bevatten. Zoals nu geformuleerd komt de inleidende tekst daar niet aan tegemoet.

Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat de inleidende tekst enkele doelen bevat. Omdat deze echter niet expliciet als doelen worden verwoord moet een lezer ze zelf uit de tekst afleiden en zelf bepalen hoe ze zich tot elkaar verhouden. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat door het ontbreken van contextinformatie het verband tussen enkele in de inleiding genoemde projecten en het programma onduidelijk is. In de uitwerking van het coalitieakkoord wordt met betrekking tot een aantal projecten wel contextinformatie gegeven, zodat hier de relevantie en de relatie van deze projecten met het programma wel duidelijk zijn.

Tot slot heeft de rekenkamer geconstateerd dat een aantal aspecten uit de inleidende tekst niet of slechts deels (expliciet) terugkomt bij de doelstellingen.

Hierdoor is geen sprake van volledigheid (de doelstellingen dekken de inhoud van de inleidende tekst niet af). Dit komt de transparantie en begrijpelijkheid van het programma ook niet ten goede.

3.2 Kwaliteit doelstellingen

Aansluiting en volledigheid⁵

Programma 1 omvat naast een inleidende tekst drie doelstellingen. De eerste en derde doelstelling sluiten grotendeels aan bij deze inleidende tekst. Dit geldt niet voor de tweede doelstelling, met name omdat hierin andere termen worden gebruikt dan in de inleidende tekst. Voor alle doelstellingen geldt dat ze minder 'ver' gaan dan de inleidende tekst. Dit roept de vraag op of met het bereiken van de doelstellingen in 2011 de provincie de ambities zoals die in de inleiding zijn verwoord wel volledig waarmaakt, dan wel waar kan maken.

Transparantie en begrijpelijkheid

Voor alle onderzochte doelstellingen geldt dat deze aan transparantie en begrijpelijkheid kunnen winnen. Het grootste probleem is dat in de formulering doelen en prestaties door elkaar lopen, dan wel alleen maar sprake is van prestaties. In het eerste geval betekent dit dat de beantwoording van de eerste twee W-vragen (wat wil de provincie bereiken en wat wil ze daarvoor doen) door elkaar lopen. In het laatste geval betekent dit dat de eerste W-vraag niet wordt beantwoord, terwijl dit wel onder het kopje 'doelstelling' behoort te gebeuren. Er wordt alleen antwoord gegeven op de tweede W-vraag, terwijl deze antwoorden verwacht mogen worden/gegeven behoren te worden onder het kopje 'resultaten' oftewel prestaties.

Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat als in de formulering van een doelstelling wel één of meerdere doelen verwoord zijn, deze weliswaar resultaatgericht geformuleerd zijn, maar daarmee veelal geen maatschappelijk effect nagestreefd wordt. Een eis die wel aan de formulering van doelstellingen wordt gesteld in de Financiële verordening provincie Limburg 2003.

Door bovenstaande punten van kritiek wordt bij geen van de doelstellingen volledig duidelijk wat de provincie nu precies wil bereiken in de periode 2007-2011 en in het betreffende jaar van de begroting. Zoals de doelstellingen in de wijziging begroting 2008 zijn geformuleerd ontbreken duidelijke einddoelen (maatschappelijke effecten).

⁵ Voor de beoordeling van de doelstellingen aan deze normen is gekeken of de doelstellingen een relatie hebben met de inleidende tekst (aansluiting) en deze volledig afdekken (volledigheid). Omdat alleen bij programma 1 sprake is van een inleidende tekst heeft de beoordeling alleen betrekking op de doelstellingen van dit programma.

Een positieve uitzondering hierop vormt naar de mening van de rekenkamer de tweede doelstelling van Overige portefeuille-onderwerpen sociaal domein (Wolfs). Deze luidt:

“In 2011 is de (lichamelijke en geestelijke) gezondheid van Limburgers toegenomen en hebben meer inwoners een gezonde levensstijl (d). Om Limburgers te helpen hun gezondheid en levensstijl te verbeteren bieden we:

1. Een adequate steunfunctiestructuur waar mantelzorgers, maatschappelijke organisaties, verenigingen en gemeenten terecht kunnen voor advies (p).
2. Professionele jeugdzorg voor Limburgers die daar behoefte aan hebben (p).
3. Een bijdrage in de kosten van projecten die een substantiële bijdrage leveren aan het verbeteren van de gezondheid en levensstijl van Limburgers (p).
4. Ontwikkeling van nieuw beleid (p).”

Hoewel ook deze doelstelling zowel een doel als prestaties bevat (zie de letters d en p die tussen haakjes staan weergegeven achter de zinnen) is het onderscheid hiertussen duidelijk, door de zin: “Om Limburgers te helpen hun gezondheid en levensstijl te verbeteren bieden we:”. Vervolgens wordt dan, zoals het werkwoord ‘bieden’ impliciet al aangeeft, een aantal prestaties opgesomd. Verder is het als doel geformuleerde onderdeel van de doelstelling resultaatgericht geformuleerd en streeft een maatschappelijk effect na.

Specifiek, meetbaar en tijdgebonden

De meeste doelstellingen zijn niet specifiek geformuleerd. Het wordt niet duidelijk wat de provincie nu precies wil bereiken. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat, zoals al eerder opgemerkt, de doelstellingen zowel prestaties als doelen omvatten. Voorts is vaak onduidelijk hoe de verschillende onderdelen van de doelstelling zich tot elkaar verhouden, is voor sommige zaken voorkennis vereist om deze te kunnen duiden en/of ontbreken definities van of een toelichting op ‘onbekende’ begrippen.

Zoals in de wijziging begroting 2008 geformuleerd, zijn de meeste van de onderzochte doelstellingen niet meetbaar. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de belangrijkste oorzaken daarvan zijn dat over het algemeen (de onderdelen van) de doelstellingen geen streefwaarden bevatten en veel elementen van (de onderdelen van) de doelstellingen onvoldoende eenduidig zijn gedefinieerd. Door streefwaarden in de doelstellingen op te nemen (bijvoorbeeld ‘In 2011 moeten er .. (aantal) door partijen ondertekende uitvoeringsafspraken liggen’) kan ook daadwerkelijk (tussentijds en/of aan het einde van de betreffende periode) worden beoordeeld in hoeverre deze zijn/worden bereikt.

Met eenduidig gedefinieerd bedoelt de rekenkamer dat bijvoorbeeld populaties, gebieden, onderwerpen en dergelijke nauwkeurig en niet voor meer uitleg vatbaar moeten zijn afgebakend en/of gedefinieerd. Daarvan is nu bij de meeste (onderdelen van) de doelstellingen geen sprake. Wie worden bijvoorbeeld precies bedoeld als er staat “Mensen worden uitgedaagd om ...”, “inwoners en bezoekers van Limburg”, “door partijen ondertekende uitvoeringsafspraken”? Wat wordt

bedoeld met “voorzieningen”, “onveilige situaties”, “creatieve prestaties”, “culturele evenementen en activiteiten” en dergelijke?

Tot slot is de rekenkamer met betrekking tot de meetbaarheid van mening dat voor sommige (onderdelen van) de doelstellingen een nulmeting vereist is, maar uit de formulering niet of onvoldoende duidelijk wordt of aan deze vereiste wordt voldaan. Zo wordt bijvoorbeeld ten aanzien van het doel ‘Het aantal onveilige situaties in Limburg is afgenomen’ niet duidelijk ten opzichte van wanneer het aantal onveilige situaties moet zijn afgenomen en van hoeveel onveilige situaties toen sprake was. Een betere formulering zou in dit geval zijn: Een afname van het aantal onveilige situaties met (bijvoorbeeld aantal of percentage) in 2011 ten opzichte van (jaar) toen er sprake was van (aantal of percentage) onveilige situaties. Een ander voorbeeld is dat bij de zin “Een bijdrage in de kosten van projecten en instellingen die een substantiële bijdrage leveren aan het vergroten van het publieksbereik in de culturele sector” niet duidelijk is ten opzichte van wanneer het publieksbereik moet zijn toegenomen en hoe hoog het publieksbereik toen was. Een betere formulering van dit onderdeel zou zijn: Een toename van het publieksbereik van ... (percentage) in 2011 ten opzichte van (jaar) toen er sprake was van ... (percentage) publieksbereik in de culturele sector.

De doelstellingen in de wijziging begroting 2008 zijn allemaal tijdgebonden geformuleerd. Er wordt in de kop van de tabel namelijk expliciet aangegeven dat het om de periode 2007-2011 gaat. Daarnaast wordt in de formulering van sommige (onderdelen van de) doelstellingen ook nog expliciet aangegeven wanneer deze bereikt moeten zijn. Overigens is de rekenkamer van mening dat dit de vraag kan oproepen waarom dit bij sommige wel en bij andere niet staat.

Veranderingen ten opzichte van de wijziging begroting 2007

In de inleiding van de wijziging begroting 2008 wordt aangegeven dat onder andere de doelstellingen waar nodig c.q. mogelijk operationeler zijn gemaakt. Veel van de onderzochte doelstellingen zijn in de wijziging begroting 2008 operationeler dan in de wijziging begroting 2007. Ze zijn daarmee echter veelal nog niet voldoende begrijpelijk, transparant, specifiek en meetbaar.

3.3 Kwaliteit indicatoren

Aansluiting, volledigheid, transparantie en begrijpelijkheid

Voor de indicatoren van het programma Investeren in steden en dorpen en Overige portefeuille-onderwerpen sociaal domein (Wolfs) is voor een lezer op het eerste gezicht niet duidelijk welke indicatoren bij welke onderdelen van de doelstelling horen. De lezer moet zelf zoeken en bepalen welke indicator op welk deel van de doelstelling betrekking heeft. Dit komt de transparantie en begrijpelijkheid niet ten goede. Bij de tweede doelstelling van Overige portefeuille-onderwerpen sociaal domein (Wolfs) is deze koppeling overigens wel eenvoudig te maken. Bij het

onderdeel Bedrijfsvoering speelt deze problematiek niet, omdat de doelstellingen daarvan in het algemeen slechts uit één onderdeel bestaan.

Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat de indicatoren in het algemeen niet (volledig) aansluiten bij de bijbehorende doelstelling. Zo worden bijvoorbeeld verschillende (van elkaar afwijkende) termen in doelstellingen en indicatoren gebruikt die geen synoniemen hoeven te zijn en hebben indicatoren niet betrekking op exact dezelfde zaken als de doelstelling. Deze indicatoren zijn daardoor niet geschikt om inzicht te geven in de mate van doelbereik. Dit roept de vraag op wat de toegevoegde waarde is van deze indicatoren. Een voorbeeld:

- Bij programma 1 gaat het in de doelstelling om “regionaal samenhangende voorzieningenprogramma’s die moeten zijn ontwikkeld”, terwijl het bij de indicator gaat om “ondertekende regionale voorzieningenplannen”. Hierbij is ‘ondertekend’ een strengere eis dan ‘ontwikkeld’, en ‘regionaal’ een minder strenge eis dan ‘regionaal samenhangend’.

Voorts is bij drie van de tien onderzochte doelstellingen niet voor alle onderdelen van de doelstelling een indicator geformuleerd.

Bovenstaande zaken komen de transparantie en begrijpelijkheid niet ten goede.

Specifiek, meetbaar en tijdgebonden

Een groot deel van de indicatoren is, al dan niet in combinatie met de informatie uit de bijbehorende doelstelling, specifiek geformuleerd. Globaal wordt duidelijk wat er gemeten gaat worden.

Zoals nu geformuleerd zijn de indicatoren van de onderzochte doelstellingen echter niet meetbaar omdat:

- ze onvoldoende aansluiten bij de doelstelling en/of
- er (daardoor) geen sprake is van streefwaarden en/of
- een vereiste nulmeting ontbreekt en/of
- verschillende elementen uit de indicatoren niet/onvoldoende eenduidig zijn gedefinieerd.

Omdat de indicatoren niet (volledig) aansluiten op de doelstellingen geven ze, zoals eerder opgemerkt, ook geen inzicht in de mate van doelbereik. In de inleiding van de wijziging begroting 2008 wordt aangegeven dat PS, zo nodig op basis van inzicht in (waarden van) de indicatoren, om bijsturing kunnen vragen. Zoals uit het voorgaande blijkt zijn de indicatoren van deze doelstelling echter niet bruikbaar voor PS om (bij) te sturen, omdat ze geen inzicht geven in de mate van doelbereik.

Hoewel niet expliciet aangegeven, zijn de indicatoren tijdgebonden omdat zij betrekking hebben op de doelstellingen en deze voor 2011 worden nagestreefd.

Veranderingen ten opzichte van de wijziging begroting 2007

In de wijziging begroting 2008 wordt aangegeven dat onder andere de indicatoren waar nodig c.q. mogelijk operationeler zijn gemaakt. Voor een groot deel van de onderzochte doelstellingen is dit voor één of meerdere van de daarbij geformuleerde indicatoren het geval. Ook is in de wijziging begroting 2008 bij verschillende van de onderzochte doelstellingen de relatie tussen de indicatoren en de doelstelling duidelijker ten opzichte van de wijziging begroting 2007. Echter doordat in het algemeen 'in 2008' geen sprake is van (volledige) aansluiting op de doelstellingen is er overall nog geen sprake van een substantiële verbetering.

3.4 Kwaliteit prestaties

Aansluiting, volledigheid, transparantie en begrijpelijkheid

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de prestaties van het programma Investeren in steden en dorpen niet altijd aansluiten bij de voor dat programma opgenomen inleidende tekst in de wijziging begroting 2008.

Voor de prestaties van het programma Investeren in steden en dorpen en Overige portefeuille-onderwerpen sociaal domein (Wolfs) is voor een lezer op het eerste gezicht niet duidelijk welke prestaties bij welke onderdelen van de doelstelling horen. De lezer moet zelf zoeken en bepalen welke prestatie op welk deel van de doelstelling betrekking heeft. Dit komt de transparantie en begrijpelijkheid niet ten goede. Bij het onderdeel Bedrijfsvoering speelt dit niet omdat de doelstellingen daarvan in het algemeen slechts uit één onderdeel bestaan.

Voor alle onderzochte doelstellingen sluiten de prestaties niet altijd volledig aan bij de bijbehorende doelstelling. In een aantal gevallen is er zelfs geen sprake van aansluiting, is de aansluiting voor een lezer zonder voorkennis onduidelijk of gaat de prestatie verder dan de doelstelling. Enkele voorbeelden:

Geen of voor lezer onduidelijke aansluiting met de doelstelling

- De tweede doelstelling van het onderdeel Bedrijfsvoering stelt dat de Unit Control bijdraagt aan de samenhang van sturen, beheersen en toezicht houden en aan de verantwoording over de beleidsdoelstellingen. Als prestatie is geformuleerd: "uitvoeren van diverse, nader te bepalen, verzoeken van DT, GS en/of PS".

Prestatie gaat verder dan doelstelling

- Bij de eerste doelstelling van het programma Investeren in steden en dorpen wordt bij de derde prestatie gesproken van "implementatie" en "duurzame voorzieningen", terwijl de doelstelling minder ver gaat en spreekt van respectievelijk "ontwikkelen" en "voorzieningen".
- Bij de derde doelstelling van het onderdeel Bedrijfsvoering wordt bij de eerste prestatie gesproken van "actief participeren binnen het samenwerkingsverband", terwijl de doelstelling alleen maar "het realiseren van het samenwerkingsverband" nastreeft.

Zonder toelichting roept een prestatie die verder gaat dan de doelstelling de vraag op waarom de doelstelling niet ambitieuzer is geformuleerd.

De prestaties zijn vaak outcome-gericht: de provincie is voor realisatie ervan afhankelijk van derden. In de inleiding van de wijziging begroting 2008 is aangegeven dat de opgenomen prestaties aangeven welke bijdrage *de provincie* inhoudelijk en financieel aan de doelen levert. Deze opmerking strookt niet geheel met de inhoud van de prestaties omdat deze outcome-gericht zijn.

Specifiek, meetbaar en tijdgebonden

De onderzochte prestaties zijn niet altijd specifiek geformuleerd. Voor de lezer wordt niet (volledig) duidelijk wat de provincie wil 'bereiken'. Verschillende prestaties zijn bijvoorbeeld te algemeen geformuleerd of bevatten nieuwe, voor de lezer zonder voorkennis, onbekende informatie.

Een voorbeeld:

- Een prestatie bij de derde doelstelling van het programma Investeren in steden en dorpen is "opstellen afsprakenkaders nieuwe stijl: de verbreding naar partners is gerealiseerd en er is een relatie gelegd met regionale agenda's". Eerder is bij dit programma nog niet gesproken over afsprakenkaders en regionale agenda's.

Voor veel prestaties kan wel worden nagegaan of ze zijn geleverd. Voor andere prestaties ontbreken daarvoor echter veelal streefwaarden en/of een nulmeting. Voorts geldt voor alle prestaties dat ze pas echt meetbaar zijn als de verschillende elementen ervan eenduidig zijn gedefinieerd. Daarnaast geldt dat, ook als ze wel eenduidig zijn gedefinieerd, onduidelijk blijft of ze bijdragen aan het realiseren van de doelstelling, omdat de aansluiting tussen de prestatie en de doelstelling niet altijd duidelijk is.

De prestaties zijn tijdgebonden geformuleerd. Er wordt immers in de kop van de tabel aangegeven dat het de prestaties 2008 zijn.

Veranderingen ten opzichte van de wijziging begroting 2007

In de inleiding op de wijziging begroting 2008 wordt gemeld dat onder andere de prestaties waar nodig c.q. mogelijk operationeler zijn gemaakt. Voor de meeste prestaties van vier van de tien onderzochte doelstellingen is dit, hoewel ook daar nog verbetering mogelijk is (zie eerder), het geval. Het betreft de drie doelstellingen van het programma Investeren in steden en dorpen en één van de vijf doelstellingen van het onderdeel Bedrijfsvoering. In deze gevallen is er ten opzichte van de prestaties uit de wijziging begroting 2007 sprake van:

- een betere aansluiting met de doelstelling en/of
- meer specifiek geformuleerde prestaties en/of
- meer resultaatgericht geformuleerde prestaties.

Voor de andere prestaties van de onderzochte doelstellingen zijn de bevindingen voor de wijziging begroting 2007 vergelijkbaar met die van de wijziging begroting 2008; in het algemeen geen verbeteringen, maar ook geen verslechtingen.

3.5 Kwaliteit tussenstand per 1 mei 2008

Aansluiting, volledigheid, transparantie en begrijpelijkheid

De tussenstand lijkt bij drie van de tien onderzochte doelstellingen per prestatie te worden gegeven (doelstelling 1 en 2 van het programma Investeren in steden en dorpen en doelstelling 5 van Bedrijfsvoering). Hiervan uitgaande merkt de rekenkamer op, dat deze wijze van presentatie de begrijpelijkheid en transparantie ten goede komt. Bij de andere onderzochte doelstellingen wordt de tussenstand niet per prestatie gepresenteerd. Bij vier daarvan is voor een lezer op het eerste gezicht niet duidelijk welke tussenstand bij welke prestatie hoort. De lezer moet dit zelf uitzoeken en bepalen. Dit komt de begrijpelijkheid en transparantie niet ten goede.

Voor de meeste doelstellingen sluiten de tussenstanden niet altijd (geheel) aan op de prestaties voor 2008 of is de aansluiting voor een lezer zonder voorkennis onduidelijk. Dit roept de vraag op op welke wijze deze 'tussenprestaties' zullen bijdragen aan één of meerdere van de voor 2008 geformuleerde prestaties. Ten opzichte van de prestaties lijken de tussenstanden soms op geheel nieuwe onderwerpen betrekking te hebben. Verder roept het gebruik van andere termen dan bij de prestaties vragen op.

Specifiek, meetbaar en tijdgebonden

De tussenstanden van een groot deel van de onderzochte doelstellingen zijn, in combinatie met de informatie uit de bijbehorende prestaties, specifiek geformuleerd. Met die informatie wordt globaal duidelijk welke (tussen)prestaties er op 1 mei 2008 geleverd moeten zijn. Voor enkele doelstellingen zijn de tussenstanden niet altijd specifiek geformuleerd. Dit komt de begrijpelijkheid en transparantie niet ten goede, omdat de lezer niet te weten komt welke (tussen)prestaties er precies geleverd zullen worden.

Als de verschillende elementen van de tussenstanden (indien van toepassing met de daarbij behorende informatie uit de prestaties) eenduidig zijn gedefinieerd, kan voor nagenoeg alle tussenstanden inzicht worden gegeven in de stand van zaken die de provincie wil hebben bereikt per 1 mei 2008. Omdat de tussenstanden niet altijd (geheel) aansluiten bij de bijbehorende prestaties (en doelstelling) is echter onduidelijk of en hoe het realiseren van de tussenstanden bijdraagt aan het bereiken van (een onderdeel van) een prestatie en/of de doelstelling.

De tussenstanden zijn tijdgebonden. Er wordt immers in de kop van de tabel aangegeven dat deze per 1 mei 2008 moeten zijn behaald.

Veranderingen ten opzichte van de wijziging begroting 2007

In de wijziging begroting 2007 werd geen tussenstand gegeven. De doelstelling van het geven van de tussenstand is, zo wordt in hoofdstuk 1 van de wijziging begroting 2008 aangegeven, om de rapportage over de voortgang halverwege het jaar te kunnen richten op afwijkingen. De tussenstanden geven daarvoor in de meeste gevallen handvatten.

3.6 Kwaliteit kosten

Aansluiting, volledigheid, transparantie, begrijpelijkheid en tijdgebonden

De kosten worden voor de doelstellingen als geheel gegeven. De kosten worden, uitgesplitst naar jaar, gegeven voor de jaren 2008 tot en met 2011 (tijdgebonden).

Verder wordt er in het financiële overzicht:

- voor de lasten een uitsplitsing gegeven naar reguliere middelen en/of apparaatskosten en/of kapitaallasten⁶;
- voor de baten de reguliere middelen gegeven;
- het geraamd resultaat vóór bestemming (verschil tussen lasten en baten) en het geraamd resultaat ná bestemming gegeven.

Er wordt geen toelichting gegeven bij het financiële overzicht. Dit komt de begrijpelijkheid en transparantie niet ten goede. Omdat de kosten per doel en niet per prestatie worden gepresenteerd, is het voor de lezer verder niet duidelijk waar binnen de doelstelling (op welke onderdelen van de doelstelling) prioriteiten liggen. De cijfers zeggen de lezer op deze wijze erg weinig.

In de inleiding (hoofdstuk 1) van de wijziging begroting 2008 worden ook kosten vermeld voor het programma Investeren in steden en dorpen, deze sluiten aan bij de kosten die worden gepresenteerd bij het programma zelf.

Veranderingen ten opzichte van de wijziging begroting 2007

In de wijziging begroting 2007 werd alleen het restantbudget voor 2007 weergegeven, waarmee er geen raming werd gegeven van de totale baten en lasten zoals dat in de wijziging begroting 2008 wel wordt gedaan. De volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie van de kosten zijn hiermee verbeterd ten opzichte van de wijziging begroting 2007.

⁶ Bij de tweede doelstelling van Bedrijfsvoering is alleen sprake van reguliere middelen. Dit roept de vraag op of voor de Unit Control, waar het daar om gaat, geen 'apparaat' wordt ingezet (mensen).

4 Aanbevelingen rekenkamer

Voor het opstellen van de volgende begrotingen, te beginnen met de begroting 2009 beveelt de rekenkamer de provincie aan om in elk geval de volgende verbeteracties door te voeren:

Inleidende teksten

- Neem met betrekking tot ieder onderdeel van de programmabegroting een inleidende tekst op, waarin (achtergrond)informatie over het ‘programma’ en een (of meerdere) expliciete overkoepelende doelstelling(en) worden gegeven; op die manier wordt duidelijk wat het bovenliggende doel (algemene zienswijze/visie/beleid) is en hoe de verschillende onderdelen van het ‘programma’/de ‘programma’s’ zich tot elkaar verhouden.
- Zorg ervoor dat de inleidende teksten alle relevante informatie bevatten, die nodig is voor een zelfstandig leesbare en begrijpelijke begroting. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van verwijzingen naar achterliggende documenten voor meer achtergrondinformatie.
- Sluit deze inleidende tekst (ook qua termen en begrippen) zoveel mogelijk aan op achterliggende documenten.
- Geef bij afwijkingen (bijvoorbeeld wijzigingen in het programma ten opzichte van voorgaand jaar) of (nog) ontbrekende informatie expliciet aan dat daarvan sprake is en geef, indien van toepassing een onderbouwing waarom deze informatie (nog) niet gegeven kan worden (principe van ‘pas toe of leg uit’).

Doelstellingen (en prestaties)

- Zorg voor aansluiting tussen de doelstellingen van het programma en (de overkoepelende doelstelling(en) in) de inleidende tekst.
- Beantwoord alle drie de W-vragen (wat wil de provincie bereiken (doel), wat gaat ze daarvoor doen (prestaties) en wat mag dat kosten); zorg dat bij de beantwoording van de eerste W-vraag in elk geval het nagestreefde maatschappelijk effect wordt gegeven (zoals de financiële verordening eist).
- Maak (duidelijk herkenbaar) onderscheid tussen doelen en prestaties, zodat de eerste twee W-vragen expliciet (duidelijk herkenbaar) worden beantwoord. Ter verbetering van de transparantie en begrijpelijkheid is verder een mogelijke optie om, zoals de rijksoverheid doet⁷, per doelstelling een algemeen doel weer te geven dat voor de periode 2007-2011 geldt (maatschappelijk effect). Voor dat algemene doel kunnen dan één of meerdere operationele doelen worden geformuleerd, die een bijdrage leveren aan dat algemene doel. Daarnaast is een mogelijkheid de prestaties, die nu in de doelstellingen vervat zijn en voor de gehele periode 2007-2011 gelden, afzonderlijk weer te geven. In de kolom

⁷ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, *Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008*, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 1 en 2.

'resultaten 2008' kunnen dan de prestaties worden weergegeven die daarvoor in 2008 zullen worden geleverd.

- Gebruik voor de transparantie en begrijpelijkheid (in de inleidende tekst en de doelstellingen, maar ook in de verschillende coalitieakkoorddocumenten) consequent dezelfde termen en begrippen. Geef bij het gebruik van onbekende termen, voor een lezer zonder voorkennis, een korte toelichting.
- Formuleer de doelstellingen naast tijdgebonden ook specifiek en meetbaar; maak voor een lezer zonder voorkennis (al dan niet samen met de inleidende tekst) duidelijk wat de provincie precies wil bereiken, neem indien nodig streefwaarden en een nulmeting op in de doelstelling en definieer begrippen eenduidig.

Indicatoren

- Presenteer de indicatoren per onderdeel van de doelstelling zodat duidelijk is welke indicatoren bij welke onderdelen van de doelstelling behoren.
- Zorg voor aansluiting (ook qua termen en begrippen) tussen de doelstellingen en de indicatoren.
- Formuleer de indicatoren (tijdgebonden), specifiek en meetbaar; definieer begrippen eenduidig.
- Maak bij de (onderdelen van de) doelstellingen waarvoor (nog) geen indicatoren zijn geformuleerd expliciet duidelijk dat daarvan sprake is en geef daarbij een onderbouwing waarom deze (nog) ontbreken (principe van 'pas toe of leg uit').

Prestaties

- Presenteer de prestaties per onderdeel van de doelstelling zodat duidelijk is welke prestaties bij welke onderdelen van de doelstelling behoren.
- Zorg voor aansluiting (ook qua termen en begrippen) tussen de inleidende tekst, de doelstellingen en de prestaties.
- Formuleer de prestaties naast tijdgebonden ook specifiek en meetbaar; maak voor een lezer zonder voorkennis (al dan niet samen met de inleidende tekst en/of doelstelling) duidelijk wat de provincie precies gaat doen, neem indien nodig streefwaarden en een nulmeting op in de prestaties, definieer begrippen eenduidig en geef aan wie verantwoordelijk is voor de realisatie van de prestaties (zijn, naast de provincie andere partijen betrokken bij de uitvoering?).
- Formuleer, zoals de financiële verordening eist indicatoren voor de prestaties '2009'. Als ook prestaties voor de periode 2007-2011 zijn geformuleerd, formuleer dan ook hiervoor indicatoren. Pas ook hier het principe van 'pas toe of leg uit' toe.

Tussenstand

- Presenteer de tussenstanden per prestatie zodat duidelijk is welke tussenstanden bij welke prestaties behoren.
- Zorg voor aansluiting (ook qua termen en begrippen) tussen de tussenstanden en de prestaties.

- Formuleer de tussenstanden naast tijdgebonden ook specifiek en meetbaar; maak voor een lezer zonder voorkennis (al dan niet samen met de prestaties) duidelijk wat de provincie precies gaat doen, neem indien nodig streefwaarden en een nulmeting op in de tussenstanden, definieer begrippen eenduidig en geef aan wie verantwoordelijk is voor de realisatie ervan (zijn, naast de provincie andere partijen betrokken bij de uitvoering?).

Kosten

- Geef een toelichting op de kosten zodat duidelijk wordt waarom deze bedragen (in de periode tot en met 2011) moeten worden besteed om (in 2011) de doelstelling bereikt te hebben en waarom deze bedragen voor 2008 zijn begroot om de prestaties voor 2008 te kunnen leveren.
- Geef de kosten per prestaties, zodat (eveneens met een toelichting) duidelijk wordt waar binnen de doelstelling (op welke onderdelen van de doelstelling) prioriteiten liggen.

De rekenkamer is zich ervan bewust dat het, gezien het zeer korte tijdpad dat nog rest voor de totstandkoming van de begroting 2009, niet mogelijk zal zijn om al deze punten door te voeren. De rekenkamer is dan ook van mening dat ook hier het principe van 'pas toe of leg uit' van nut kan zijn. Bij de onderdelen in de begroting 2009 waar de provincie (nog) geen of slechts gedeeltelijke verbeteringen heeft doorgevoerd, beveelt de rekenkamer GS aan om dit expliciet aan te geven en te onderbouwen waarom het (nog) niet kan.

In het kader van de autoriserende en controlerende taak beveelt de rekenkamer PS aan om bij de behandeling van de volgende begrotingen (en jaarstukken) in elk geval op bovenstaande zaken en de door de rekenkamer opgesomde aanbevelingen uit het *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg* (§ 1.4.1) te letten. Kernvragen daarbij zijn: wordt uit de begroting duidelijk wat de provincie wil bereiken (doelstellingen) en wat ze daarvoor gaat doen (prestaties); is duidelijk op welke wijze via deze doelstellingen uit de begroting de doelen uit het coalitieakkoord kunnen worden bereikt; is duidelijk op welke wijze de geformuleerde prestaties een bijdrage (kunnen) leveren aan de doelstellingen; is duidelijk op welke wijze de tussenstanden bijdragen aan het realiseren van de prestaties; zijn de doelstellingen en prestaties zo geformuleerd dat is na te gaan in welke mate ze zijn gerealiseerd; is duidelijk (is het voorstelbaar) dat de geformuleerde indicatoren inzicht kunnen geven in de mate van doelbereik en/of de mate waarin de prestaties zijn geleverd?

5 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 1 oktober 2008 ontving de Zuidelijke Rekenkamer navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport “Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg” van de Zuidelijke Rekenkamer. Zonder in detail op alle afzonderlijk genoemde conclusies en aanbevelingen in te gaan, herkennen wij ons in de algemene lijn zoals deze in de conclusies en aanbevelingen is te lezen. Wij zullen deze visie van de Zuidelijke Rekenkamer en de aandachts- en verbeterpunten voor de begroting dan ook zeker meenemen in de verbeterlagen die wij willen maken in de plannings- en verantwoordingsdocumenten.

De uitgewerkte detailbeschrijvingen, zoals genoemd in deel II van het rapport, kunnen dienen als praktische handreikingen voor het maken van verbeterlagen in de plannings- en verantwoordingsdocumenten en de beleidsvelden in het bijzonder. In de programmabegroting 2009 hebben wij reeds belangrijke verbeterlagen doorgevoerd. Als voorbeeld noemen wij de consequente beantwoording van de 3W-vragen, ook in de verplichte paragrafen alsmede het herformuleren van de inleidingen, doelstellingen, indicatoren, resultaten en tussenstanden tegen de achtergrond van de bevindingen van de Zuidelijke Rekenkamer. Tevens is als input voor de verbeterde programmabegroting een aantal best-practices van andere Provincies gebruikt.

De instelling van de werkgroep ‘*Smartheid Begroting*’ door de Provincie in juni 2008, draagt bij aan het continue verbeterproces dat wij nastreven in de provinciale plannings- en controlproducten. Dit verbetertraject is opgepakt in nauwe samenwerking met Provinciale Staten. Uw rapport wordt ingebracht in de genoemde werkgroep.

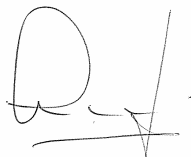
Gedeputeerde Staten van Limburg

6 Nawoord rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft met genoeg kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten. Zij is verheugd dat Gedeputeerde Staten voortvarend aan de slag zijn gegaan met het maken van verbeterlagen en de detailbeschrijvingen uit deel II van het rapport van de rekenkamer daarbij als praktische handreikingen willen gebruiken.

De rekenkamer acht het een goede zaak dat Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de ambtelijke organisatie in de werkgroep *Smartheid begroting* gezamenlijk werken aan de noodzakelijke verbeteringen. Omdat het hier een langdurig proces betreft, verneemt de rekenkamer graag op welke wijze de werkgroep ook in de toekomst op dit punt actief zal blijven, welke operationele doelen zij zich daarbij stelt en welke planning zij hanteert voor het realiseren van die doelen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 6 oktober 2008.



drs. L. Markensteyn
Voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris