

Begroting 2016 provincie Limburg
Deel II Rapport van bevindingen

21 april 2016

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak	5
2 Samenvattende bevindingen	7
2.1 Structuur van de begroting	7
2.2 De drie W-vragen (beoogde verandering)	8
2.3 De drie W-vragen (in de praktijk)	11
3 Bevindingen per begrotingsprogramma	15
3.1 Innovatiekracht	15
3.2 Cultuur	19
3.3 Bereikbaarheid en mobiliteit	22
3.4 Hoogwaterbescherming langs de Maas	27
3.5 Plattelandsontwikkeling	31
3.6 Bedrijfsvoering	37
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	39
Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen	41
Bijlage 3 Structuur en omvang begroting 2016	42
Bijlage 4 Conversietabel begroting oude stijl naar nieuwe stijl	44
Bijlage 5 Verbeterproces begroting en jaarstukken	47

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in februari 2016 onderzoek verricht naar de kwaliteit van de informatie in de begroting 2016 van de provincie Limburg.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Deel I, het bestuurlijk rapport, bevat de bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. Het bevat de onderzoeksbevindingen op hoofdlijnen, de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

Voorliggend rapport van bevindingen (Deel II) bevat een uitgebreide weergave van de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 1 beschrijven we de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 2 beschrijven we de veranderingen in de opzet en invulling daarvan in de begroting 2016 in samenvattende zin. In hoofdstuk 3 rapporteren we onze bevindingen bij de kwaliteit van de informatie van de door ons onderzochte begrotingsprogramma's.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren heeft de Zuidelijke Rekenkamer op verzoek van Provinciale Staten (PS) op verschillende momenten onderzoek gedaan naar de jaarstukken en/of de begroting van de provincie Limburg. PS hebben in de besluitvorming naar aanleiding van deze onderzoeken bij herhaling bij GS op verbeteringen van de kwaliteit van deze plannings- en controledocumenten aangedrongen. En de provincie heeft doorlopend inspanningen geleverd om de begrotingen en jaarstukken te verbeteren.¹

In 2012 constateerde de rekenkamer dat op onderdelen de verbeteringen weliswaar geleidelijk aan hun beslag krijgen, maar dat er teveel onderdelen zijn die zorgelijk in de verbeterlagen achterblijven. Naar aanleiding daarvan droegen PS aan GS op om in een integraal verbeterproject 2012-2013 de gewenste verbeteringen nu daadwerkelijk te realiseren.

De Zuidelijke Rekenkamer besloot daarop om geen onderzoek naar de jaarstukken uit te voeren, om zo de provincie de tijd te geven om de gewenste verbeteringen door te voeren. In 2015 heeft de provincie de opzet van de begroting gewijzigd. De provincie streeft hiermee naar een meer zichtbare vertaling van de politieke ambities in de begroting, en beoogt de transparantie en de samenhang te verhogen en de leesbaarheid te verbeteren.² De begroting 2016 is een eerste uitwerking hiervan.

Het belang van een goede begroting kan niet worden onderschat (zie kader). De Zuidelijke Rekenkamer is daarom nagegaan of de nieuwe manier van begroten een daadwerkelijke verbetering oplevert voor PS. Het onderzoek is opgenomen in het door de rekenkamer vastgestelde werkprogramma 2016. De rekenkamer heeft ervoor zorggedragen dat haar onderzoeksbevindingen medio april 2016 beschikbaar waren, zodat GS deze kunnen meenemen in de voorbereidingen van de begroting 2017.

¹ Bijlage 5 bevat op hoofdlijnen een overzicht van de onderzoeken van de rekenkamer naar de jaarstukken en begroting en de inspanningen van de provincie om deze te verbeteren.

² Documenten Jaarrekeningcommissie 13 juli 2015.

De begroting: kaders voor controle

Sinds 2003 dienen de begrotingen en jaarstukken te worden opgesteld volgens de regels van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). In de begroting dienen GS per programma de drie W-vragen te beantwoorden³:

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

Na afloop van elk begrotingsjaar leggen GS in de jaarstukken verantwoording af over de uitvoering van het in de begroting voorgenomen beleid. Een goede begroting maakt het voor PS mogelijk om vooraf de kaders te stellen voor GS én om (achteraf) te kunnen controleren. De jaarstukken zijn de spiegel van de begroting.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak

Doel van dit onderzoek is aandachtspunten en handvatten bieden voor het opstellen van de begroting 2017 en het ondersteunen van PS bij de behandeling en vaststelling van de begroting 2017 en jaarstukken 2016.

De volgende onderzoeksvragen vormen daarbij het uitgangspunt:

1. Wat is de kwaliteit van de informatie in de begroting 2016?
2. Is er (voor PS) sprake van een verbetering ten opzichte van de begroting 2015?

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie zijn in dit onderzoek de normen gehanteerd die de rekenkamer in eerdere onderzoeken naar de jaarstukken en begrotingen ook hanteerde. Het betreffen algemeen aanvaarde uitgangspunten voor beleids- en verantwoordingsinformatie (zoals leesbaarheid, aansluiting, begrijpelijkheid, bruikbaarheid en transparantie) en uitgangspunten uit relevante wet- en regelgeving (zoals het BBV en de Financiële Verordening Provincie Limburg 2012 en 2016).

Om een tijdige publicatie van onze resultaten mogelijk te maken, hebben we ons onderzoek beperkt tot een aantal delen van de begroting. Daarbij hebben we ons alleen gericht op de begrotingsprogramma's, omdat daarin de wijzigingen zijn doorgevoerd.⁴ We hebben zes onderwerpen geselecteerd, op basis van

³ Voor de W-vragen hanteert de Zuidelijke Rekenkamer in dit onderzoek de formulering uit de begroting 2016 van de provincie Limburg. In andere documenten worden door de provincie vergelijkbare maar licht daarvan afwijkende formuleringen gebruikt. Verder spreekt de rekenkamer kortweg van begroting in plaats van programmabegroting.

⁴ Bij de begroting 2016 zijn ook wijzigingen aangebracht in de paragraaf Verbonden partijen. Deze hebben we niet in het onderzoek meegenomen, omdat de rekenkamer recentelijk onderzoek naar dit onderwerp heeft gedaan (*Governance Verbonden Partijen provincie Limburg (2015)*). Verder is nieuw dat er bij de begroting 2016 een Memorie van Toelichting is gevoegd. In het onderzoek hebben we ons gericht

maatschappelijke relevantie, variatie in financiële omvang, spreiding over de beleidsterreinen en rollen van de provincie, en de mogelijkheid om te vergelijken met de begroting 2015.

Geselecteerde begrotingsprogramma's

- 1.2. Innovatiekracht
- 2.2. Cultuur
- 3.2. Bereikbaarheid en mobiliteit
- 3.5. Hoogwaterbescherming langs de Maas
- 3.8. Plattelandsontwikkeling
- 4.2. Bedrijfsvoering

Deze selectie bevat over het algemeen de grootste programma's binnen de verschillende overkoepelende beleidsterreinen, én een programma met een klein budget. Bijlage 3 bevat een overzicht van de financiële omvang van alle programma's. Om een valide vergelijking te kunnen maken met de begroting 2015, laten we de in 2016 toegevoegde programma's 'sociale innovatie en participatie' en 'stedelijke ontwikkeling' buiten beschouwing.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gegevens verzameld uit documentanalyse en gesprekken. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2.

Bevoegdheid PS

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen raken in algemene zin diverse bevoegdheden van PS, zoals budgetrecht, kaderstellende en controlerende rol (artikel 158 Provinciewet).

PS stellen de begroting vast in het jaar voorafgaand aan dat zij dient (Provinciewet artikel 195 lid 1).

PS stellen de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar (Provinciewet artikel 202 lid 1).

op de kwaliteit van de informatie in de begroting zelf en niet op de kwaliteit van de informatie in de Memorie van Toelichting.

2 Samenvattende bevindingen

In dit hoofdstuk gaan we ten eerste in op de *beoogde* veranderingen in de begroting 2016. We beginnen met de structuur van de begroting en behandelen daarna de beantwoording van de drie W-vragen. Ten tweede beschrijven we in algemene zin en samenvattend onze bevindingen over de *daadwerkelijke* veranderingen in de begroting 2016. Deze zijn gebaseerd op onze bevindingen over de onderzochte begrotingsprogramma's zoals beschreven in hoofdstuk 3.

2.1 Structuur van de begroting

Eén van de uitgangspunten voor de begroting 2016 was om qua structuur en opbouw van de begroting zoveel als mogelijk continuïteit (vergelijkbaarheid) te betrachten ten opzichte van de voorafgaande jaren. Deze toezegging hebben GS aan PS gedaan.

De begroting 2016 is onderverdeeld in 16 inhoudelijke begrotingsprogramma's, die weer bestaan uit beleidsproducten. Daarnaast zijn er drie ondersteunende begrotingsprogramma's. De rekenkamer constateert dat de structuur op het niveau van de begrotingsprogramma's grotendeels overeenkomt met de structuur die in de vorige coalitieperiode werd gehanteerd (begroting 2013, 2014 en 2015). De wijzigingen zijn:

- 1 programma is vervallen;
- 1 programma is deels herverdeeld over andere programma's en voor de rest vervallen;
- 2 programma's zijn herverdeeld over andere programma's en daarmee vervallen;
- 2 programma's zijn samengevoegd tot 1;
- 2 nieuwe programma's, die grotendeels zijn opgebouwd uit onderdelen uit andere programma's, zijn toegevoegd.

Ook binnen de begrotingsprogramma's hebben verschillende verschuivingen plaatsgevonden. Deze zijn doorgevoerd in verband met transparantie en het meer logisch en eenduidig onderbrengen van beleidsproducten, aldus de eerste toelichting op de gewijzigde opzet van de begroting in de Jaarrekeningcommissie op 13 juli 2015. Voor deze vergadering was ook een tabel geagendeerd waarin de conceptstructuur van de begroting 2016 is afgezet tegen de structuur van de begroting 2015 (conversietabel). Dit was een concept dat niet was vastgesteld door GS. De rekenkamer stelt vast dat de geagendeerde tabel niet volledig bruikbaar is om de begroting 2015 en de definitieve begroting 2016 met elkaar te vergelijken. In de conceptstructuur zijn namelijk nog verschillende wijzigingen aangebracht (zoals andere begrotingsprogramma- en beleidsproductnamen en volgorde, vervallen beleidsproducten met name bij de begrotingsprogramma's Plattelandsontwikkeling, Bedrijfsvoering en Financiën). Daarnaast waren de in de tabel weergegeven

mutaties niet volledig en niet altijd juist (zo wordt aangegeven dat het beleidsproduct 'Branding' uit het 'oude' programma 'Investeringsklimaat' komt, terwijl dat uit 'Limburg een sterk merk' afkomstig is).

De rekenkamer constateert dat bij de begroting 2016 geen conversietabel is opgenomen. Ze heeft zelf een tabel opgesteld en deze ter verificatie voorgelegd aan de provincie. In bijlage 4 is deze conversietabel opgenomen.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat niet alle beleidsproducten uit de begroting 2016 expliciet, herkenbaar terug te vinden zijn in de begroting 2015. Soms is hiervoor een logische reden, bijvoorbeeld omdat er nieuw beleid is geformuleerd. Omdat dit in het algemeen niet gemeld wordt in de begroting, blijft dat voor de lezer onduidelijk.

De begrotingsprogramma's zijn gegroepeerd in vier 'overkoepelende categorieën' (1.1 tot en met 4.3). Deze vier categorieën komen voort uit de vier overkoepelende programma's in de begroting 2015. In de begroting 2016 is ervoor gekozen om deze overkoepelende laag niet (met een naam) op te nemen, omdat de drie W-vragen niet per overkoepelende categorie beantwoord werden en worden en het daarmee dus geen sturingslaag betrof en betreft.

2.2 De drie W-vragen (beoogde verandering)

Met het oog op het vergroten van de transparantie en samenhang en het verbeteren van de leesbaarheid en daarmee het vereenvoudigen van de kaderstellende en controlerende taak van PS, is in de begroting 2016 ook een aantal veranderingen doorgevoerd bij de beantwoording van de 3 W-vragen. Belangrijkste wijziging is dat de focus is gelegd bij de tweede W-vraag. Deze betreft de beoogde resultaten/prestaties van de provincie.

Wat willen we bereiken?

De provincie heeft ervoor gekozen om haar maatschappelijke doelen breed en kwalitatief te formuleren, zodat inzicht wordt gegeven in de *richting* waar de provincie naar toe wil op het betreffende terrein. Ter aanscherping daarvan dient via criteria te worden aangegeven wat de provincie daarbij belangrijk vindt. De provincie stapt daarmee ook af van indicatoren waarmee inzicht zou moeten worden gegeven in de mate van doelrealisatie (outcome-indicatoren).

De redenering hierachter is dat de provincie beperkte invloed heeft op het realiseren van de maatschappelijke doelen, en dat de bijdrage van de provincie aan de realisatie daarvan niet altijd aantoonbaar is. In dit kader sprak de gedeputeerde tijdens de Jaarrekeningcommissie (JRC) op 13 juli 2015 daarom van 'fake indicatoren'.⁵

⁵ In het verslag van de JRC d.d. 13 juli 2015 is abusievelijk opgenomen: "In de begroting 2016 mag een aanscherping van formuleringen worden verwacht met zo SMART mogelijk geformuleerde doelstellingen

Andere route in gewijzigd BBV

Op 17 maart 2016 is een wijzigingsbesluit voor wijziging van het BBV uitgegeven. Beoogd wordt dat de herziene versie van het BBV op 1 april 2016 in werking zal treden. Eén van de wijzigingen hierin betreft de eis dat gemeenten vanaf de begroting 2017 een uniforme basisset van beleidsindicatoren dienen te hanteren voor de begroting en de verantwoordingsstukken, waarbij de nadruk zal komen te liggen op *outcome-indicatoren*. Voor provincies moet nog een basisset worden vastgesteld, waardoor deze nog niet in de begroting 2017 kunnen worden opgenomen. Met deze indicatoren, zo wordt gesteld, kunnen raadsleden en PS sturen op maatschappelijke effecten.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de ervaring met outcome-indicatoren heeft geleerd, dat deze op zorgvuldige wijze en met toelichting moeten worden gepresenteerd om PS op een goede manier te informeren, omdat ze anders disfunctioneel zijn in gebruik. Ook werd daarbij benadrukt dat outcome-indicatoren niet uit beeld verdwijnen, maar aan PS worden gezonden via bijvoorbeeld aparte rapportages en worden gebruikt als input bij de eerste W-vraag. Als voorbeeld wordt de Leef- en Vestigingsklimaatmonitor genoemd die als bijlage bij de begroting is verstuurd. In de Limburg Agenda (2014) wordt het kader gegeven voor de langetermijnstrategie van de provincie. De provincie heeft de ambitie om een “excellent grensoverschrijdend leef- en vestigingsklimaat” te creëren. In de monitorrapportage wordt inzicht gegeven in de huidige stand van zaken en ontwikkeling van factoren die relevant zijn voor het leef- en vestigingsklimaat van Limburg. Het geeft de sterke en zwakke eigenschappen op basis waarvan kan worden bepaald waar ingegrepen moet worden. Hoewel gelijktijdig verschenen, bevatten de documenten geen verwijzing naar elkaar. Alleen in de Limburg Agenda wordt verwezen naar de monitor.

Wat gaan we daarvoor doen?

Bij de tweede W-vraag dienen per beleidsproduct de prestaties/resultaten concreet en specifiek in beeld te worden gebracht. Ook dient te worden aangegeven aan welke criteria ze (aantoonbaar) bijdragen. Er moet inzicht zijn in de bijdrage van de resultaten aan de maatschappelijke doelen (in de eerste W-vraag).⁶ Daarnaast dient per resultaat de rol van de provincie te worden vermeld, voor inzicht in de mate waarin resultaten door de provincie beïnvloed kunnen worden. Wat eveneens nieuw is, is dat nu bij de tweede W-vraag voor de resultaten prestatie-indicatoren dienen te worden geformuleerd (voor de verantwoording). Deze zijn waar mogelijk op output gericht: gebaseerd op duidelijke/harde prestatieafspraken vooraf en concrete acties.

Omdat deze (resultaten) zijn gebaseerd op afspraken heeft de provincie op het realiseren ervan invloed, kan op dit niveau/hierop worden gestuurd en zijn GS

en outcome indicatoren”. Uit onze gesprekken met ambtenaren blijkt dat deze opmerking niet klopt. Hij sluit bovendien niet aan bij de strekking van de in de JRC gegeven presentatie.

⁶ In de leeswijzer van de begroting 2016 staat: ‘(...) meer te focussen op (...) de wijze waarop de producten bijdragen aan de hogere maatschappelijke doelen’.

daarop ook aanspreekbaar, zo is het idee. Afhankelijk van de fase waarin beleid zich bevindt, zullen soms bijvoorbeeld procesindicatoren het meest geschikt zijn. Vanuit PS zijn bij de begroting 2016 vragen gesteld over hoe ze bij een meer kwalitatieve doelstelling en zonder outcome-indicatoren kunnen meten in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd. GS antwoordden in dat kader dat ze op de resultaten en prestatie-indicatoren aanspreekbaar zijn.

Wat mag het kosten?

Voor de derde W-vraag dienen de reguliere middelen per beleidsproduct inzichtelijk te worden gemaakt, waar deze voorheen op het hogere aggregatieniveau van het begrotingsprogramma als totaal werden gegeven. Door de complexer geworden uitvoering van het provinciaal financieel beleid dient in de begroting 2016 naast reguliere middelen ook inzicht te worden gegeven in deelnemingen, leningen en uit te voeren investeringen. Daarnaast dient verwezen te worden naar de van toepassing zijnde verplichte paragrafen, zoals weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Financiële verordening

De Financiële Verordening Provincie Limburg 2012, die ten tijde van het opstellen en vaststellen van de begroting 2016 van toepassing was, stelt in artikel 2 lid 3, dat elk programma indicatoren bevat voor de beoogde maatschappelijke effecten. Dat is nu net waar de provincie met de begroting 2016 van is afgestapt. Drie maanden na het vaststellen van de begroting hebben PS, op 5 februari 2016, een geactualiseerde financiële verordening vastgesteld. In deze verordening zijn de eerder in de begroting 2016 doorgevoerde wijzigingen verwerkt. Zo is de terminologie geactualiseerd (in overeenstemming gebracht met onder andere nieuw gebruikte termen in de begroting) en is in voornoemd lid nu de eis dat elk begrotingsprogramma indicatoren bevat voor de beoogde resultaten en de te leveren goederen en diensten.

Samenvattend

De rekenkamer constateert dat de provincie met de voorgenomen wijzigingen blijft voldoen aan het vigerende BBV⁷ en, sinds februari 2016, ook aan artikel 2 lid 1 tot en met 4 van haar eigen financiële verordening.

⁷ Deze schrijft alleen voor dat per programma de drie W-vragen beantwoord moeten worden; indicatoren zijn daarbij niet verplicht.

Voorgenomen wijzigingen bij de drie W-vragen kort samengevat:

Begroting 2015	Begroting 2016
1. Wat willen we bereiken? (beantwoording op niveau begrotingsprogramma)	
<ul style="list-style-type: none"> • - • - • Kwantitatief maatschappelijk doel (eerste W), streefwaarde beslaat vaak coalitieperiode • Indicatoren om effecten te monitoren, echter schijnzekerheid doordat invloed beleid daarop beperkt of onbekend is 	<ul style="list-style-type: none"> • Korte inleiding: wat is het terrein waarop het begrotingsprogramma zich richt? • Context: waarom wil provincie aan terrein werken? • Breed geformuleerd kwalitatief maatschappelijk doel (eerste W) geeft <i>richting</i> waar provincie naar toe wil, hoeft niet in coalitieperiode te worden behaald • Aanscherping via criteria: wat vindt de provincie daarbij belangrijk? (ideale situatie)
2. Wat gaan we daarvoor doen? (beantwoording op niveau beleidsproduct)	
<ul style="list-style-type: none"> • - • - • Resultaten: beschrijving wisselend (tweede W) en beperkt inzicht in bijdrage doelbereik • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Context: relevante ontwikkelingen voor product en bijdrage resultaten aan welke criteria • Inzicht in bijdrage beleidsproduct aan criteria • Resultaten: concreet, specifiek en waar mogelijk afgesproken (tweede W) met daarbij rol van de provincie • Prestatie-indicatoren voor de resultaten: concreet en waar mogelijk gebaseerd op harde afspraken. Op dit niveau verantwoording en aanspreken GS
3. Wat mag het kosten? (beantwoording op niveau beleidsproduct)	
<ul style="list-style-type: none"> • Reguliere middelen per programma • Geen inzicht in investeringsbudgetten • - • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguliere middelen per beleidsproduct • Inzicht in investeringsbudgetten, deelnemingen en leningen • Inzicht in onderliggende besluitvorming budgetten • Verwijzing naar verplichte paragrafen indien van toepassing

Bron: presentatie en bespreking in Jaarrekeningcommissie op 13 juli 2015 en 17 september 2015, voorjaarsnota 2015, begroting 2016.

2.3 De drie W-vragen (in de praktijk)

Een verbetering

De rekenkamer constateert dat door het toevoegen van inleidende teksten bij de eerste en tweede W-vraag de zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid van de onderzochte begrotingsprogramma's is verbeterd ten opzichte van de begroting 2015. Zo is binnen het begrotingsprogramma *Innovatiekracht* per beleidsproduct een uitgebreide beschrijving opgesteld waarin de initiatieven en de grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden van de provincie Limburg van context zijn voorzien.

De leesbaarheid én transparantie worden daarnaast vergroot omdat in de begroting meermaals is aangegeven met welke andere begrotingsprogramma's en/of beleidsproducten sprake is van samenhang. Vooral bij het begrotingsprogramma *Plattelandsontwikkeling* wordt helder en expliciet verwezen naar samenhangende beleidsproducten. Daarnaast wordt de transparantie verhoogd door het noemen van de moties waarop wordt ingespeeld, zoals bij het programma *Bereikbaarheid en mobiliteit*.

Ook constateert de rekenkamer dat de structuur binnen de programma's is verbeterd. Binnen de afzonderlijke programma's wordt over de verschillende beleidsproducten eenduidiger gerapporteerd dan voorheen het geval was. Zo is bij het programma *Innovatiekracht* gekozen voor een heldere lijn in het rapporteren over de verschillende Brightlands campussen. Verder komt het de transparantie en de inzichtelijkheid van de begroting ten goede dat expliciet wordt vermeld aan welke criteria de beleidsproducten een bijdrage leveren, dat per beleidsproduct de verantwoordelijke portefeuillehouder wordt vermeld en dat bij de beoogde resultaten de rol van de provincie wordt genoemd.

Tevens stelt de rekenkamer vast dat het geven van inzicht in de kosten per beleidsproduct in plaats van per programma, waarbij in de nieuwe opzet ook de investeringen zijn opgenomen, de begroting inzichtelijker maakt. Verder wordt bij de derde W-vraag, indien van toepassing, inzicht gegeven in deelnemingen en leningen, wordt verwezen naar verplichte paragrafen en wordt voor de budgetten, zoveel als mogelijk, de onderliggende besluitvorming vermeld. Dit vergroot de leesbaarheid en transparantie; het versterkt het inzicht in welke overige (financiële) instrumenten een rol spelen.

Voor verbetering vatbaar

Ondanks dat het voor lezers zonder uitgebreide kennis van zaken, in het algemeen, duidelijker is wat programma's inhouden en welke activiteiten ondernomen zullen worden en waarom, roept de begroting nog veel vragen op. De rekenkamer constateert dan ook dat voor de begrijpelijkheid teksten nog aanscherping behoeven. Op veel onderdelen in de begroting wordt voorkennis verwacht van Statenleden en andere lezers. Veelvuldig worden onderwerpen genoemd en termen gehanteerd, ook op onderdelen die van essentieel belang lijken te zijn voor een beleidsproduct, die niet of moeilijk te duiden zijn zonder een uitgebreidere beschrijving van het onderwerp of van de context. Deze termen en onderwerpen lijken 'uit de lucht te komen vallen' en behoeven verdere toelichting. Ook de aansluiting tussen de inleidende tekst, de tekst onder 'wat willen we bereiken?' (hierna aangeduid als 'doelstelling') en de criteria is niet altijd even duidelijk. Het gebruik van niet-eenduidige termen en het feit dat de onderdelen elkaar niet altijd afdekken speelt hierbij een rol. Datzelfde geldt voor de aansluiting tussen de inleidende tekst, de beoogde resultaten, de prestatie-indicatoren bij de tweede W-vraag en de financiële toelichting bij de derde W-vraag.

Zoals eerder opgemerkt, komt het de kwaliteit van de begroting ten goede dat per beleidsproduct wordt vermeld aan welke criteria ze bijdragen en dat per resultaat de rol van de provincie wordt genoemd. Desalniettemin is het vaak niet helder hoe/waarom de beleidsproducten (exact) bijdragen aan de genoemde criteria. Ook het noemen van alleen de rol, geeft de lezer niet per definitie inzicht in de invloed die de provincie heeft of kan uitoefenen op het bereiken van het beoogde resultaat. In de begroting wordt voor dit inzicht verwezen naar de richtlijnen van de Limburg Standaard. De rekenkamer constateert echter dat dit document niet openbaar beschikbaar is en GS het ook niet aan PS hebben toegezonden. Wel is het voor degene die daartoe toegang hebben, op het intranet van de provincie te raadplegen.

De rekenkamer constateert verder dat niet alleen de maatschappelijke effecten op een hoog abstractieniveau zijn geoperationaliseerd, maar dit ook meermaals gebeurt bij de beoogde resultaten onder de tweede W-vraag. De te leveren inspanningen zijn daardoor in sommige gevallen erg vrijblijvend geformuleerd. Ook is niet altijd duidelijk wat de provincie nu in 2016 wil realiseren omdat het einddoel bij de indicatoren meermaals ver in de toekomst ligt en er geen inzicht wordt gegeven in wat ze in 2016 wil bereiken. Maar ook omdat bij de derde W-vraag resultaten worden genoemd die niet bij tweede W-vraag zijn vermeld (betreffen in sommige gevallen in eerdere jaren afgesproken resultaten). Ambtelijk is aangegeven dat bij het opstellen van de begroting er op veel verschillende beleidsterreinen nog beleidskaders moesten worden ontwikkeld waardoor veel informatie bij de begroting nog een procesmatig karakter heeft. Ondertussen zijn er, zo wordt daarbij gesteld, diverse beleidskaders vastgesteld waarbij er meer duidelijkheid is over zowel de inhoudelijke alsmede de financiële consequenties.

De rekenkamer merkt op dat de begroting 2016 een samenhangender en consistentere geheel vormt dan de begroting 2015. Desondanks zijn er duidelijke verschillen waarneembaar tussen de manieren van rapporteren en de volledigheid van het uit te voeren beleid bij de verschillende programma's. Bij sommige programma's lijken de opstellers van de tekst ambitieuzer te werk zijn gegaan dan bij andere programma's. Zo worden in sommige programma's beoogde resultaten en prestatie-indicatoren overgezet uit bestaande (beleids)kaders en wordt bij andere programma's slechts verwezen naar beleidskaders die in uitvoering zijn (zonder verdere specificatie van de inhoud) of hier slechts summier uit geput.

Als het over de beoogde kosten gaat (de derde W-vraag) ontbreekt soms de aansluiting met de te leveren prestaties (de tweede W-vraag). En het komt voor dat er bij de kosten resultaten worden genoemd die niet bij de prestaties aan de orde zijn gekomen. In de begroting 2016 wordt voor de aan de programma's toegerekende apparaatskosten de nieuwe term 'personele lasten' gebruikt in plaats van 'apparaatskosten'. Ambtelijk is aangegeven dat hiervoor is gekozen omdat deze nieuwe term de lading van de toegerekende kosten beter dekt. De rekenkamer constateert dat deze naamswijziging niet expliciet als wijziging wordt benoemd in de begroting. Dit laatste geldt ook voor de wijziging dat bij het ondersteunende

begrotingsprogramma Bedrijfsvoering alleen nog de derde W-vraag wordt beantwoord. De rekenkamer constateert dat de provincie met deze doorgevoerde wijziging strikt genomen niet aan het vigerende BBV en haar eigen financiële verordening voldoet. Daarin is immers de eis opgenomen dat voor alle programma's (uit het programmaplan) de drie W-vragen beantwoord moeten worden. De ratio achter deze laatste wijziging is, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, dat dit begrotingsprogramma, evenals de programma's Financiën en Provinciale Staten en Griffie, niet direct bijdraagt aan maatschappelijke doelen en ondersteunend is aan de andere begrotingsprogramma's. In die zin betreffen dit bijzondere begrotingsprogramma's die ook niet (in de geest) van het programmaplan passen, welke normaal gesproken alleen programma's bevat die gericht zijn op het bereiken van maatschappelijke doelen, zo wordt aangegeven. Omdat bij de uitwerking van de begroting behoud van structuur een belangrijk uitgangspunt was, zijn, zo wordt gesteld, deze begrotingsprogramma's behouden. Vanuit het perspectief van het BBV is een programma Bedrijfsvoering niet nodig, gelet op de verplichte paragraaf Bedrijfsvoering en Financiën vormt het sluitstuk van de begroting, zo is ambtelijk aangegeven. De provincie heeft, zo wordt gesteld, de toepassing van de regelgeving met nut en noodzaak kritisch bekeken, teneinde een logische, functionele en transparante begroting te krijgen.

3 Bevindingen per begrotingsprogramma

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer per onderzocht programma voorbeelden ter verduidelijking van de algemene/samenvattende bevindingen die in paragraaf 2.3 zijn beschreven. Deze voorbeelden kunnen ook dienen als aandachtspunten en handvatten voor verdere verbetering. Dit heeft als gevolg dat opmerkingen worden gemaakt op detailniveau. De rekenkamer merkt hierbij verder op dat het geen volledige opsomming betreft van opmerkingen. Ze streeft met deze voorbeelden geen volledigheid na, maar gaat er van uit dat deze de ambtelijke organisatie aandachtspunten en handvatten bieden voor verdere verbetering. De voorbeelden worden, zoveel als mogelijk, gegeven op volgorde van de begrotingstekst.

3.1 Innovatiekracht

Voorbeelden:

1. Het maatschappelijk doel onder de eerste W-vraag is zeer algemeen geformuleerd. Aangegeven wordt: “Wij streven naar een sterke Limburgse kenniseconomie die vernieuwend en duurzaam is. Wij zetten in op nieuwe bedrijvigheid, de campussen en het MKB”. Hierbij is het niet duidelijk wat wordt bedoeld met ‘vernieuwend en duurzaam’ en waarom juist het inzetten op nieuwe bedrijvigheid, de campussen en het MKB leidt tot een sterke Limburgse kenniseconomie. Dit volgt ook niet uit de inleidende tekst of de criteria.
2. Zowel bij de eerste W-vraag als bij alle beleidsproducten zijn inleidende teksten opgenomen waardoor het onderwerp en beoogde resultaten, in het algemeen, goed te begrijpen zijn.
3. Per beleidsproduct wordt expliciet aangegeven op welke criteria onder de eerste W-vraag ze van toepassing zijn. Ook wordt per beoogd resultaat de rol van de provincie gegeven.
4. Over het geheel genomen zijn bij de beleidsproducten de beoogde resultaten en prestatie-indicatoren concreet ingevuld.
5. Bij het eerste criterium wordt aangegeven dat de bedrijven binnen de kennisintensieve sectoren en de sectoren die behoren tot het DNA van Limburg open innovatie en hoogwaardige groei kennen. Uit de inleidende tekst en de doelstelling wordt niet duidelijk wat met hoogwaardig bedoeld wordt. In de inleidende tekst wordt aangegeven dat de focus ligt op het ‘versterken van het verdienvermogen’ en in de doelstelling wordt gesproken over een sterke

kenniseconomie die ‘vernieuwend en duurzaam’ dient te zijn.

6. Bij het tweede criterium wordt aangegeven dat de Brightlands campussen zijn volgroeid en “onderling goed verbonden richting een ecosysteem met (inter)nationale reputatie”. Hoewel de verschillende Brightlands campussen wel als aparte beleidsproducten worden behandeld onder de tweede W-vraag is niet duidelijk hoe de campussen verbonden zullen worden richting een ecosysteem.⁸
7. Bij de eerste vier beleidsproducten (1.2.1. Chemie en Materialen/Brightlands Chemelot Campus, 1.2.2. Life Sciences/Brightlands Maastricht Health Campus, 1.2.3. Landbouw en Agrofood/Brightlands Greenport Venlo, 1.2.4. Smart Services/Smart Services Campus) ligt meermaals het jaar waarin een streefwaarde behaald dient te zijn buiten de huidige coalitieperiode. In één geval is het streefjaar zelfs 2045.⁹ Het ontbreken van tussendoelen maakt het beoordelen van zowel de beoogde als gerealiseerde voortgang in voorliggende jaren onmogelijk. Hierdoor is ook onduidelijk welke resultaten de provincie in 2016 beoogt te realiseren.
8. Over de Brightlands campussen wordt in afzonderlijke beleidsproducten op een uniforme manier gerapporteerd. Dit maakt de teksten helderder en gestructureerder dan in voorgaande begrotingen.
9. Bij de prestatie-indicatoren bij het beleidsproduct 1.2.1. Chemie en Materialen/Brightlands Chemelot Campus is de huidige waarde van het ‘totaal aantal bedrijven op de campus’ 71. De streefwaarde is 65. Er wordt niet aangegeven waarom de streefwaarde lager is dan de huidige waarde.¹⁰
10. Ondanks de uitgebreide contextbeschrijving bij het beleidsproduct 1.2.1. Chemie en Materialen/Brightlands Chemelot Campus komen termen onder de

⁸ In een gesprek met de betrokken ambtenaren is aangegeven dat er gereguleerd Brightlandsoverleg plaatsvindt met afgevaardigden van de verschillende campussen en programmamanagers vanuit de provincie Limburg. In de toekomst wordt mogelijk ook op projectniveau samengewerkt.

⁹ De betrokken ambtenaren geven aan dat dit de doelen zijn zoals gesteld door de vennootschappen en instituten waarvan de provincie deel uitmaakt. Met betrekking tot de Brightlands Maastricht Health Campus wordt in de schriftelijke vraag- en antwoordronde Begroting 2016 door GS aangegeven: “De indicatoren hebben geen specifieke streefwaarde binnen de coalitieperiode. Wel zal er naar verwachting dit najaar een tussentijdse update plaatsvinden van de streefwaarden voor de BMHC. Wij meten jaarlijks de vooruitgang. De voortgang hoeft en zal waarschijnlijk niet lineair te zijn, wel bewaken we de voortgang.”

¹⁰ De betrokken ambtenaren geven aan dat de streefwaarde eerder is bereikt dan verwacht. Echter, in de schriftelijke vraag- en antwoordronde Begroting 2016 wordt door GS als verklaring gegeven: “In de huidige waarde zijn de bedrijven met de Services Boulevard meegeteld. Wij handhaven de streefwaarde van 65 en zullen in de toekomst voor de Service Boulevard hierop een correctie toepassen in die zin dat niet primaire “high chem” bedrijven (zoals bijv. advocaatkantoren voor patenten of ingenieursbureaus) er uit worden gefilterd. Dit doet meer recht aan de oorspronkelijke streefwaarde.”

beoogde resultaten nog 'uit de lucht vallen'. Zo is niet duidelijk wat de 'Pilotfabriek (CRF)' is en wat er wordt bedoeld met het 'uitbouwen van een Slimme materialen-gemeenschap'.

11. Bij de eerste vier beleidsproducten is de relatie tussen de toelichting op het benodigd budget bij de derde W-vraag en de beoogde resultaten bij de tweede W-vraag niet duidelijk. Bij de financiële toelichting worden projecten genoemd en termen gehanteerd die niet terugkomen onder de beoogde resultaten ('Pilot en Miniplant facilities', 'Chemelot Materials Centre', 'Limburg Investeert in Kenniseconomie (LINK)'). De financiële toelichting onder de derde W-vraag behoeft verheldering.¹¹
12. Bij het beleidsproduct 1.2.1. Chemie en Materialen/Brightlands Chemelot Campus is aan het derde beoogde resultaat geen prestatie-indicator gekoppeld. Als beoogd resultaat wordt genoemd: "De provincie is aandeelhouder in BCC Vastgoed BV die zich o.a. bezighoudt met het slopen van een aantal oude gebouwen om plaats te maken voor nieuwbouw (...) om ondernemende en open innovatie te bevorderen".¹² Ditzelfde geldt voor het eerste en derde beoogde resultaat van het beleidsproduct 1.2.2. Life Sciences/Brightlands Maastricht Health Campus en het derde en vierde beoogde resultaat van het beleidsproduct 1.2.4. Smart Services/Smart Services Campus.¹³
13. Bij de beoogde resultaten voor beleidsproduct 1.2.2. Life Sciences/Brightlands Maastricht Health Campus wordt gesproken over de "mogelijke vestiging van het Protonen Therapie Centrum, waarbij mogelijk een beroep gedaan wordt op de Provincie als financier en subsidiënt". Over dit centrum, en het belang hiervan, wordt geen verdere uitleg gegeven.

¹¹ In de schriftelijke vraag- en antwoordronde diende de VVD-fractie de volgende vraag in: "P.33: Ik mis op vele plaatsen de financiële aansluiting tussen 'wat mag het kosten' en 'financiële toelichting'. Voorbeeld: pag. 33 1.2.3. Landbouw Agrofood Greenport Venlo begroting 2016 € 3.668. In de toelichting kan ik daar geen verklaring voor vinden. Dit komt op vele plaatsen voor."

Door GS wordt als antwoord gegeven: "Uit de vraagstelling blijkt niet, om welke voorbeelden het gaat. In het door u aangegeven voorbeeld met betrekking tot Landbouw Agrofood Greenport Venlo betreft het lasten zoals opgenomen in bijlage 3 op pagina 274. In de financiële toelichting (blz. 34) is enkel een totaalbedrag aangegeven. Het genoemde bedrag is als volgt opgebouwd: € 750.000 Campusorganisatie + € 218.000 Exploitatie Co-CreatieLab + € 1.450.000 Inrichting onderzoeks- en labfaciliteiten + € 450.000 Procesmiddelen GPV + € 800.000 Uitvoering innovatieprogramma's = € 3.668.000.

We zullen in de volgende begroting in voorkomende gevallen een duidelijke uitleg bij de financiële toelichting opnemen."

¹² De betrokken ambtenaren geven aan dat hierover wel in voortgangsrapportages wordt gerapporteerd.

¹³ Vanuit de ambtelijke organisatie is het volgende aangegeven: "Het is nooit de bedoeling geweest om voor alle resultaten indicatoren te vermelden. Verantwoording moet worden afgelegd op resultaten en niet op losse indicatoren. Je kunt nooit met maar één indicator iets zeggen over het resultaat of de ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein. Het is ook niet zinvol om heel veel indicatoren op te nemen omdat het niet meer te volgen is." Deze opmerking geldt voor alle bevindingen in hoofdstuk 3 waar gesteld wordt dat de prestatie-indicatoren de resultaten niet afdekken, zo wordt gesteld.

14. Bij de beoogde resultaten van het beleidsproduct 1.2.2. Life Sciences/Brightlands Maastricht Health Campus wordt twee keer aangegeven dat mogelijk een beroep op de provincie gedaan zal worden als subsidiënt en financier. Het is niet helder of hier ook budget voor is vrijgemaakt.¹⁴
15. Voor het beleidsproduct 1.2.5. Logistiek is geen budget beschikbaar. Wel dient er in 2016 een nieuwe programmatische aanpak gereed te zijn. Het is niet duidelijk hoe het opstellen van deze aanpak en het programma bekostigd dient te worden als de aanpak gereed is.¹⁵
16. In de inleidende tekst van het beleidsproduct 1.2.6. Maakindustrie wordt duidelijk de link gelegd met de doelstelling van het programma zoals geformuleerd onder de eerste W-vraag.
17. Bij het beleidsproduct 1.2.7. Toerisme & Recreatie wordt aangegeven met welke andere beleidsproducten het een verbinding heeft. Omdat daarbij niet altijd de in de begroting gehanteerde namen van de beleidsproducten worden gebruikt en ook niet de bijbehorende nummers is niet altijd duidelijk welk beleidsproduct het betreft. Ontwikkelopgave natuur betreft het beleidsproduct Natuur, maar onduidelijk is welk beleidsproduct bedoeld wordt met Gebiedsontwikkeling algemeen.
18. Bij het beleidsproduct 1.2.7. Toerisme & Recreatie wordt bij de prestatie-indicatoren vermeld: “Ontwikkeld palet aan criteria voor hefboomprojecten”. Het is niet duidelijk wat hefboomprojecten precies zijn. Ook worden er geen concrete hefboomprojecten genoemd.
19. Bij het beleidsproduct 1.2.7. Toerisme & Recreatie wordt bij het tweede beoogd resultaat aangegeven dat actiever de mogelijkheden benut zullen worden die Europese fondsen en programma’s voor de sector kunnen bieden. Het wordt niet duidelijk om welke fondsen en programma’s dit gaat en aan wat voor bedragen gedacht kan worden. Voor dit resultaat is ook geen prestatie-indicator geformuleerd.

¹⁴ Betrokken ambtenaren geven aan dat hierover vanwege de vertrouwelijkheid geen nadere informatie is toegevoegd in de begroting.

¹⁵ In de schriftelijke vraag en antwoordronde Begroting 2016 wordt hierover door GS aangegeven: “Voor zover het gaat om innovatiebevordering en economische structuurversterking zullen de voorstellen zich vnl. richten op de beleidsintensiveringsmiddelen MKB. Voor zover het verkeerskundige of vervoerskundige projecten betreft zal met name gekeken worden naar de mogelijkheden binnen de brede doeluitkering verkeer en vervoer.” De betrokken ambtenaren geven aan dat de provincie alleen verantwoordelijk is voor het formuleren van het beleid en LIOF voor de uitvoering. Dit wordt niet duidelijk uit de begroting.

20. Bij het beleidsproduct 1.2.7. Toerisme & Recreatie betreft het vierde beoogd resultaat het opstellen en uitvoeren van waterrecreatie. De bijbehorende prestatie-indicator 'actieplan waterrecreatie' dekt het resultaat niet af.
21. De kosten worden per beleidsproduct gegeven, in plaats van per programma zoals in de begroting 2015. Dit maakt de begroting inzichtelijker. Ook wordt nu bij het programma inzicht gegeven in de investeringen, onderliggende besluitvorming door PS en wordt verwezen naar de verplichte paragrafen die van toepassing zijn. Dit vergroot de leesbaarheid en transparantie.

3.2 Cultuur

Voorbeelden:

1. Zowel bij de eerste W-vraag als bij alle beleidsproducten zijn inleidende teksten opgenomen waardoor het onderwerp en beoogde resultaten, in het algemeen, goed te begrijpen zijn.
2. De doelstelling is vergelijkbaar met de doelstelling in de begroting 2015, maar de outcome-indicatoren maakte de doelstelling destijds concreter.
3. Nagenoeg alle prestatie-indicatoren voor de vijf beleidsproducten richten zich op realisatie in 2016. Hierdoor is, in vergelijking met veel van de andere programma's in de begroting duidelijk(er) wat de provincie in 2016 wil realiseren.
4. Per beleidsproduct wordt expliciet aangegeven op welke criteria onder de eerste W-vraag ze van toepassing zijn. Ook wordt per beoogd resultaat de rol van de provincie gegeven.
5. Bij de tweede W-vraag wordt bij het beleidsproduct 2.2.1. Cultuur als prestatie-indicator genoemd "indiening en beoordeling van werkplan en begroting van het huis voor de Kunsten Limburg en Cubiss in het kader van de transitie". Omdat in geen van de inleidende teksten wordt gesproken over een 'transitie', is niet duidelijk waarop wordt gedoeld bij deze prestatie-indicator.
6. Ook is bij dit beleidsproduct 2.2.1. Cultuur niet helder wat de relatie is tussen de beoogde resultaten en de prestatie-indicatoren. Bij de beoogde resultaten wordt vermeld dat Limburg "Culturele Werkplaats in uitvoering is". Vervolgens wordt niet duidelijk wat de kern van dit uitvoeringsprogramma is en hoe de genoemde prestatie-indicatoren verband houden met het genoemde beoogde resultaat. Bij verschillende andere programma's in de begroting worden beleids- en/of uitvoeringsprogramma's uitgebreid beschreven en worden er meer punten uit deze programma's omgezet in prestatie-indicatoren.

7. Onder de prestatie-indicatoren bij het beleidsproduct 2.2.1. Cultuur worden specifieke programma's en initiatieven genoemd (Denktank Cultuur, Limburg DOOR!, Cubiss) zonder dat wordt uitgelegd waar deze voor dienen en hoe zij bij zouden dragen aan de doelen.
8. In de inleidende tekst van het beleidsproduct 2.2.1. Cultuur wordt als één van de voornaamste uitdagingen genoemd dat "het culturele veld zakelijker moet worden en zich het cultureel ondernemerschap meer eigen dient te maken. De maatschappelijke behoefte vraagt om meer maatwerk en vooral meer sociaaleconomische meerwaarde voor samenleving en publiek". Geen van de beoogde resultaten of prestatie-indicatoren lijkt een operationalisering te zijn van dit gewenste effect.
9. Ondanks dat het tweede, derde en vierde beleidsproduct (2.2.2. Erfgoed, 2.2.3. Monumenten, 2.2.4. Archeologie) onderdeel zijn van de Erfgoednota die nog (door PS) vastgesteld dient te worden, zijn bij deze producten zowel de huidige als streefwaarden voor de prestatie-indicatoren ingevuld. Dit komt de begrijpelijkheid/transparantie en volledigheid ten goede. Bij andere programma's in de begroting worden deze waarden in soortgelijke gevallen meermaals leeggelaten.
10. In de inleidende tekst van het beleidsproduct 2.2.2. Erfgoed wordt goed de verbinding gezocht met de inleidende tekst en doelstelling zoals verwoord bij de eerste W-vraag.
11. Bij het beleidsproduct 2.2.2. Erfgoed wordt als beoogd resultaat genoemd: "Vergroten van het publieksbereik door inzet van nieuwe technieken, het intensiveren van de samenwerking tussen erfgoedorganisaties en het leggen van verbindingen met andere beleidsvelden waaronder toerisme". Hoewel er bij dit beoogde resultaat wordt aangegeven hoe de provincie het publieksbereik wenst te vergroten zijn er geen prestatie-indicatoren opgesteld die verband lijken te houden met dit resultaat. Als prestatie-indicator is slechts opgesteld "het realiseren van een provinciale digitale infrastructuur (...)".
12. Bij het beleidsproduct 2.2.2. Erfgoed is het tweede beoogde resultaat op een zeer hoog aggregatieniveau geformuleerd waardoor dit niet concreet en erg vrijblijvend is. Als resultaat wordt genoemd: "Bewerkstelligen van een meer op samenwerking en efficiency gerichte aanpak bij de instellingen in de provinciale ondersteuningsstructuur voor erfgoed en monumenten.". Er wordt niet vermeld hoe de provincie deze nieuwe aanpak wenst te bewerkstelligen en er zijn ook geen prestatie-indicatoren aan het beoogde resultaat gekoppeld die het beoogd resultaat concreter maken.

13. In de inleidende tekst bij het beleidsproduct 2.2.2. Erfgoed wordt als voornaam resultaat geformuleerd dat aansluiting gezocht zal worden met burgerinitiatieven. Aan dit voornemen is echter geen beoogd resultaat of prestatie-indicator gekoppeld.
14. Onder het beleidsproduct 2.2.3. Monumenten wordt als beoogd resultaat genoemd “het stimuleren van werkgelegenheid in de bouw door restauratie/herbestemming van monumenten”. Hoewel de provincie zich onder andere als toetsen en subsidiënt ziet, zijn de prestatie-indicatoren inhoudelijk niet gekoppeld aan dit resultaat.
15. Bij het beleidsproduct 2.2.4. Archeologie wordt bij de beoogde resultaten vermeld: “Vergroten van publieksbereik erfgoed door het deelnemen aan projecten en ondersteunen van initiatieven”. Vervolgens wordt aangegeven dat de rol van de provincie die van ‘ondersteuner’ is. Als deelresultaat wordt echter ook genoemd het ‘deelnemen aan projecten’. Het is niet duidelijk waarom de provincie voor zichzelf slechts de rol van ‘ondersteuner’ weggelegd ziet en niet die van partner, financier of subsidiënt.
16. Onder het beleidsproduct 2.2.4. Archeologie worden de volgende prestatie-indicatoren genoemd: “Het Europese archeologiecongres in Maastricht”, “Uitvoeren van Via Belgica” en “Kennisdatabank Limburg in werking”. Omdat er geen verdere uitleg wordt gegeven over wat Via Belgica is, is niet helder wat deze indicator inhoudt en hoe deze zich verhoudt tot de beoogde resultaten. Verder zijn voor het tweede en derde beoogde resultaat geen prestatie-indicatoren geformuleerd.
17. Onder het beleidsproduct 2.2.5. Mediabeleid wordt bij de beoogde resultaten aangegeven dat er een evaluatie plaats zal vinden van het pilotjaar regionale media en dat een vervolgfase na het pilotjaar ingeluid zal worden (vorming van de vervolgfase wordt medebepaald door de evaluatie). Voor het beleidsproduct is echter geen budget vrijgemaakt. Het is niet helder hoe de evaluatie wordt bekostigd en van welke gelden de vervolgfase ingezet zal worden.
18. Bij het beleidsproduct 2.2.5. Mediabeleid is het niet duidelijk op welke manier het bijdraagt aan het vierde criterium (“Verbinden: cultuur is verbonden met andere sectoren zoals landschap, natuur, toerisme en leefbaarheid en er is wederzijds sprake van een maximale versterking”).
19. De financiële toelichting bij de derde W-vraag sluit niet altijd aan bij de beoogde resultaten die bij de tweede W-vraag zijn genoemd. Voor de beleidsproducten worden in de financiële toelichting namelijk soms activiteiten genoemd die niet bij de beoogde resultaten zijn vermeld. Dit is verwarrend. Zo wordt voor het beleidsproduct 2.2.1. Cultuur bijvoorbeeld gesproken over ‘culturele investeringen in Venray’ en voor het beleidsproduct 2.2.4.

Archeologie over 'bescherming van archeologisch erfgoed', terwijl deze activiteiten niet bij de beoogde resultaten of prestatie-indicatoren aan de orde komen. Ook worden bij de derde W-vraag garanties genoemd aan twee objecten die nog niet eerder zijn genoemd (Nationaal Theaterfonds en Continium Kerkrade).

20. De kosten worden per beleidsproduct gegeven, in plaats van per programma zoals in de begroting 2015. Dit maakt de begroting inzichtelijker. Ook wordt nu bij het programma inzicht gegeven in de investeringen, onderliggende besluitvorming door PS en wordt verwezen naar de verplichte paragrafen die van toepassing zijn. Dit vergroot de leesbaarheid en transparantie.

3.3 Bereikbaarheid en mobiliteit

Voorbeelden:

1. Zowel bij de eerste W-vraag als bij alle beleidsproducten zijn inleidende teksten opgenomen waardoor het onderwerp en beoogde resultaten, in het algemeen, goed te begrijpen zijn. De algemene toelichtende tekst geeft specifiekere informatie dan de doelstelling en criteria.
2. Anders dan bij de andere onderzochte programma's zijn bij dit programma de *criteria/wat vinden we daarbij belangrijk* meer een herhaling van de doelstelling waarbij een uitsplitsing heeft plaatsgevonden van de drie daarin genoemde 'kernwaarden' (vlot en betrouwbaar, veilig, duurzaam). Het onderdeel uit de doelstelling 'impuls geven aan fietsen', lijkt niet terug te komen bij de criteria.
3. Per beleidsproduct wordt expliciet aangegeven op welke criteria onder de eerste W-vraag ze van toepassing zijn. Ook wordt per beoogd resultaat de rol van de provincie gegeven
4. Bij het beleidsproduct 3.2.1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering mobiliteitsmaatregelen wordt niet alleen aangegeven aan welke criteria het bijdraagt, maar ook of deze bijdrage direct of indirect is. Dit draagt bij aan de transparantie. Dit onderscheid wordt niet bij de andere beleidsproducten aangegeven, terwijl je ook daar bij sommige verwacht dat sprake is van een indirecte bijdrage. Bijvoorbeeld bij het tweede en vierde beleidsproduct (3.2.2. Fiets en 3.2.4. Logistieke netwerken) aan criterium 2 'veilig'. Deze inconsistentie roept vragen op.
5. Bij het beleidsproduct 3.2.1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering mobiliteitsmaatregelen wordt bij de beoogde resultaten en prestatie-

indicatoren ook expliciet aangegeven als er een andere portefeuillehouder verantwoordelijk is. Dit komt de transparantie ten goede.

6. Bij het beleidsproduct 3.2.1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering mobiliteitsmaatregelen zijn niet voor alle beoogde resultaten prestatie-indicatoren geformuleerd (prestatie-indicatoren dekken de resultaten niet af). Dit roept de vraag op: waarom niet? Zo komen de afronding/uitvoering van de subsidieregeling doorstroming hulpdiensten bij VRI's en doorontwikkeling vervoersmanagementprogramma Zuid-Limburg niet bij de prestatie-indicatoren terug. Terwijl er bijvoorbeeld wel een indicator is voor het vaststellen van de vervoersmanagementprogramma's voor Midden- en Noord-Limburg.
7. Bij het beleidsproduct 3.2.1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering mobiliteitsmaatregelen worden een aantal afkortingen gebruikt en onderwerpen genoemd die mogelijk niet alle (nieuwe) PS-leden nog paraat hebben. Voorbeelden van afkortingen zijn VRI's, RMO-structuur, KAR-systeem. Deze laatste wordt wel bij de derde W-vraag uitgeschreven (Korte Afstand Radio). Een onderwerp dat zonder nadere toelichting niet duidelijk is, is 'voorzetting thematische samenwerking in de euregio'. Bij het derde beleidsproduct 3.2.3. Verkeersveiligheid gaat het om afkortingen als: CROW-richtlijnen en ROVL.
8. Bij het beleidsproduct 3.2.1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering mobiliteitsmaatregelen wordt beoogd om twee van de prestaties in 2016 te realiseren. Het budget dat voor dit beleidsproduct in 2016 benodigd is, lijkt echter niet aan deze twee prestaties te worden besteed. In de toelichting bij de derde W-vraag worden namelijk drie andere prestaties genoemd waar het beoogd budget aan zal worden besteed. Voor twee van deze prestaties (Maaskruisend verkeer en Voorbereidingskosten N595) is niet duidelijk aan welk beoogde resultaat ze een bijdrage leveren. Deze prestaties zijn specifiek (geformuleerd) dan de beoogde resultaten. Hiermee lijkt het voor 2016 benodigde budget niet aan te sluiten bij de voor 2016 beoogde prestaties zoals gepresenteerd bij de tweede W-vraag.
9. Bij het beleidsproduct 3.2.2. Fiets wordt verwezen naar beleidsterreinen waarmee wordt afgestemd. Dit komt de transparantie ten goede. Het opnemen van het beleidsproduct- of programmanummer, zou de transparantie verder ten goede komen. Ook omdat nu bijvoorbeeld 'gezondheid' wordt genoemd, terwijl dat niet (herkenbaar) als programma of beleidsproduct terug komt in de begroting.
10. Bij het beleidsproduct 3.2.2. Fiets en 3.2.3. Verkeersveiligheid wordt bij de beoogde resultaten verwezen naar moties waar met de resultaten op wordt ingespeeld. Dit komt de transparantie ten goede. Het is echter wel de vraag of de PS-leden de inhoud van deze moties nog paraat hebben, of net zoals een

lezer zonder kennis van zaken de moties moeten gaan opzoeken om de inhoud te vernemen en te kunnen bepalen op welke wijze met de beoogde resultaten wordt ingespeeld op deze moties. Een korte toelichting zou de transparantie en duiding van de beoogde resultaten vergroten.

11. Bij het beleidsproduct 3.2.2. Fiets sluiten de beoogde resultaten aan op de inleidende tekst, maar ook hier komen slechts bepaalde elementen van de beoogde resultaten terug in de prestatie-indicatoren (geen afdekking). Een voorbeeld van dit laatste is de realisatie van het uitvoeringsplan uit het eerste beoogde resultaat. Verder sluiten twee van de vijf prestatie-indicatoren inhoudelijk niet aan bij de beoogde resultaten. In één van de indicatoren wordt gesproken van 'realisatie lopende projecten snelfietsroute', terwijl bij het beoogde resultaat wordt gesproken van 'analyse haalbaarheid snelfietsroutes en realisatie (haalbare) snelfietsroutes'.
12. Ook voor het beleidsproduct 3.2.2. Fiets geldt dat de aansluiting tussen de beoogde resultaten/indicatoren (tweede W-vraag) en de in de toelichtende tekst bij de derde W-vraag genoemde prestaties waaraan het beoogde budget besteed zal worden, niet altijd duidelijk is. Zo komen de prestaties wat betreft hoofdfietsnetwerk en actieplan bevordering fietsgebruik die beide in 2016 beoogd worden te zijn gerealiseerd niet terug bij de derde W-vraag.
13. Ook bij het beleidsproduct 3.2.3. Verkeersveiligheid dekken de prestatie-indicatoren de beoogde resultaten niet af. Zo zijn voor het eerste en derde beoogd resultaat geen indicatoren geformuleerd. Waarom dat niet het geval is, wordt niet duidelijk. Verder zijn voor het tweede beoogd resultaat vier indicatoren geformuleerd, maar komt het onderdeel ontwikkelen en uitvoeren campagnekalender niet terug bij deze indicatoren. Wat verder opvalt is dat het streven is dat in 2019 een vernieuwde samenwerking in ROVL (Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg) is ontwikkeld, maar wat de voorliggende stappen zijn en dus wat daarvoor in 2016 wordt gedaan is onduidelijk. Het beoogd resultaat spreekt wel van een reflectie en evaluatie op basis waarvan de samenwerking zal worden vernieuwd. Wanneer deze zullen worden uitgevoerd is onduidelijk, alleen dat dat ergens tussen 2016 en 2019 is.
14. Bij het beleidsproduct 3.2.3. Verkeersveiligheid worden in de toelichtende tekst bij de derde W-vraag andere of mogelijk concretere prestaties genoemd (activiteiten ROVL en top5 projecten motie 622) dan bij de beoogde resultaten/indicatoren. Dit roept de vraag op waarom deze niet bij de tweede W-vraag zijn genoemd en op welke wijze de voor 2016 beoogde prestaties zoals weergegeven bij de tweede W-vraag worden bekostigd?
15. Bij het beleidsproduct 3.2.4. Logistieke netwerken wordt in de inleidende tekst voor veel onderdelen aangegeven dat ze (ook) bij andere programma's worden opgepakt. Doordat daarnaast de relatie tussen de inleidende tekst en één van

de twee beoogde resultaten niet duidelijk is, wordt niet geheel duidelijk waar dit beleidsproduct zich exact op richt.

16. Bij het beleidsproduct 3.2.4. Logistieke netwerken wordt aangegeven dat buisleidingen momenteel geen specifieke actie vragen. Dit roept de vraag op: waarom niet?
17. Bij het beleidsproduct 3.2.4. Logistieke netwerken is de relatie tussen het tweede beoogde resultaat en de daarbij behorende indicator niet duidelijk. Het is namelijk de vraag wat het aantal gerealiseerde truckstops (indicator) zegt over de ontwikkeling van een goederencorridor, een afspraak over de status van de Maas als hoofdtransportas, de realisatie van een spoor aansluiting, de planontwikkeling van een spoor aansluiting of het oplossen van knelpunten als gevolg van de aanleg van een spoor, allemaal onderdelen van het tweede beoogde resultaat.
18. Bij het beleidsproduct 3.2.4. Logistieke netwerken wordt opgemerkt dat het budget voor één onderdeel van één van de twee beoogde resultaten is ondergebracht bij een beleidsproduct van een ander programma. Daarnaast blijkt uit de toelichting bij de derde W-vraag dat het benodigde budget reeds bestaand beleid betreft en dit beoogde resultaat (Blue ports) niet is opgenomen bij de beoogde resultaten zoals geformuleerd bij de tweede W-vraag. Dit roept vragen op als: waarom is het budget voor dat ene onderdeel bij een ander programma ondergebracht en waarom is voor de andere beoogde resultaten zoals verwoord bij de tweede W-vraag geen beoogd budget opgenomen; hoe en wanneer worden deze bekostigd?
19. Bij het beleidsproduct 3.2.5. Onderhoud, beheer en rehabilitaties Provinciale wegen is het eerste beoogde resultaat zeer algemeen geformuleerd (beheer en onderhoud van provinciale wegen) en maakt de bijbehorende prestatie-indicator (beheer- en onderhoudsniveau (voorzieningsniveau genaamd) met zowel een huidige waarde als streefwaarde van 1) niet helder wat de provincie in 2016 in dit kader gaat doen.
20. Bij het beleidsproduct 3.2.5. Onderhoud, beheer en rehabilitaties Provinciale wegen is de tweede prestatie-indicator geformuleerd als 'uitvoering rehabilitatie conform planning MIP 2016-2019. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is in tabel 3.2 een lijst opgenomen van rehabilitatieprojecten. Of het deze projecten betreft of ook vervangingsinvesteringen wegmeubilair waarover bij de derde W-vraag wordt gesproken, is niet duidelijk. Overigens wordt bij de derde W-vraag over de N598 gesproken die niet wordt genoemd in het overzicht van projecten voor 2016 in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en wordt noch in de inleidende tekst noch bij de eerste en tweede W-vraag ingegaan op 'wegmeubilair'. Deze verschillen roepen vragen op.

21. Bij het beleidsproduct 3.2.6. Project Buitenring Parkstad Limburg sluit één van de prestatie-indicatoren voor het tweede beoogde resultaat niet op dit resultaat aan. Bij de prestatie-indicator wordt gesproken over 'aanleg' van natuurcompensatie, terwijl in het beoogd resultaat sprake is van 'beheer en onderhoud'. Daarnaast is er voor het eerste beoogde resultaat een indicator opgenomen die in 2015 gerealiseerd had moeten zijn (aanleg aansluiting) en daarmee vóór 2016 ligt. Waarom deze is opgenomen is niet duidelijk.
22. Bij het beleidsproduct 3.2.6. Project Buitenring Parkstad Limburg is niet helder waaraan de begrote uitgaven naar verwachting besteed zullen worden. Noch de financiële toelichting, noch de resultaten/indicatoren geven daar inzicht in. Wat betreft de resultaten/indicatoren komt dit omdat realisatie in 2018 of later is beoogd. Wat er in 2016 zal worden uitgevoerd, wordt niet (expliciet) aangegeven.
23. Zowel voor het zevende als achtste beleidsproduct (3.2.7. Project N280-West en 3.2.8. Project N266) is geen budget beschikbaar. Daar er voor beide beleidsproducten voor 2016 wel resultaten zijn beoogd (zoals het opstellen van een verkeerskundig ontwerp en een uitvoeringsvoorbereiding), is de vraag op welke wijze deze worden bekostigd of dat ze alleen gepaard gaan met personele lasten.
24. Bij het beleidsproduct 3.2.7. Project N280-West wordt bij één van de twee wegvakken waarom het gaat (Weert-Leudal) niet gesproken over de realisatie van het wegvak, maar alleen de projectvoorbereiding. Waarom dat niet het geval is, wordt niet duidelijk.
25. Bij het beleidsproduct 3.2.8. Project N266 wordt in de inleidende tekst gesproken over 'besluitvorming PS over provinciale bijdrage van € 10,15 miljoen'. Deze stap/beoogd resultaat komt niet meer aan de orde bij de beoogde resultaten of prestatie-indicatoren. Inleidende tekst is specifiek/concreter dan resultaten/indicatoren.
26. De kosten worden per beleidsproduct gegeven, in plaats van per programma zoals in de begroting 2015. Dit maakt de begroting inzichtelijker. Ook wordt nu bij het programma inzicht gegeven in de investeringen, onderliggende besluitvorming door PS en wordt verwezen naar de verplichte paragrafen die van toepassing zijn. Dit vergroot de leesbaarheid en transparantie.

3.4 Hoogwaterbescherming langs de Maas

Voorbeelden:

1. Zowel bij de eerste W-vraag als bij alle beleidsproducten zijn inleidende teksten opgenomen. Hiermee is de zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid van dit programma verbeterd ten opzichte van de begroting 2015.
2. In de doelstelling wordt gesproken over het ‘deltaveiligheidsniveau en het daarbij behorend normeringskader’.¹⁶ Wat dit niveau is of waar het vandaan komt is niet duidelijk. Betreft dit de in het Nationaal Deltaprogramma neergelegde opgave die daarvoor in de inleidende tekst wordt genoemd? Het noemen van de bron van het niveau en bijbehorend normeringskader in de inleidende tekst zou de tekst (en doelstelling) begrijpelijker maken.
3. In criterium 1 wordt gesproken over ‘wettelijke eisen’ waaraan het slachtoffer- en schaderisico dient te voldoen. Welke eisen dit betreft is niet duidelijk. Zijn dit het deltaxveiligheidsniveau en het daarbij behorend normeringskader voor hoogwaterveiligheid waarover in de doelstelling wordt gesproken? En/of ‘een kans op overstroming van 1:250 per jaar bij de huidige maatgevende afvoer’ waarover de het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei wordt gesproken?¹⁷
4. Criterium 2 luidt ‘Het hoogwaterbeschermingsdoel van onze partners is bereikt’. Omdat in de voorliggende tekst niet over ‘partners’ wordt gesproken, is niet duidelijk wie deze partners zijn en waarom de provincie *hun* doelen wil bereiken. Komt dat omdat dit partners zijn die het Nationaal Deltaprogramma hebben opgesteld en provincies daaraan moeten voldoen? Ook hier zou een korte verdere toelichting in de inleidende tekst en/of andere formulering van het criterium de begrijpelijkheid vergroten.¹⁸
5. De relatie tussen criterium 3 en de doelstelling is niet duidelijk. De provincie heeft als doel geformuleerd dat ze hoogwaterveiligheid in Limburg wil dat aan bepaalde eisen voldoet zowel nu als in de toekomst. Daarbij vindt ze het belangrijk dat de Maasvallei bijdraagt aan de sociaaleconomische ontwikkeling

¹⁶ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat er geen sprake is van een eenduidig normenkader. De normen met betrekking tot het deltaxveiligheidsniveau zijn aan verandering onderhevig, bijvoorbeeld door door het Rijk geformuleerde eisen.

¹⁷ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat het gaat om wettelijke eisen uit het Deltaplan, de Waterwet en het Provinciaal Waterplan Limburg.

¹⁸ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat het Rijk en de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. De provincie investeert in procesmiddelen en monitort de beleidsuitvoering.

van Limburg (criterium 3). De relatie tussen hoogwaterveiligheid en bijdrage aan sociaaleconomische ontwikkeling wordt in voorliggende tekst niet duidelijk.¹⁹ Wel wordt in de inleidende tekst de term sociaaleconomisch gebruikt, maar die betreft niet vanzelfsprekend de sociaaleconomische ontwikkeling van Limburg. Daarbij wordt namelijk gesproken over: het programma richt zich op de hoogwaterbeschermingsopgaven voor een sociaaleconomisch optimaal gebruik van rivier en gebied nu en in de toekomst.

6. Per beleidsproduct wordt expliciet aangegeven op welke criteria onder de eerste W-vraag ze van toepassing zijn. Ook wordt per beoogd resultaat de rol van de provincie gegeven.
7. Bij het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei wordt aangegeven dat het “bijdraagt aan criterium 1, 2, 3 en 4”. De rekenkamer merkt hierbij op dat er in dit programma echter maar sprake is van 3 criteria.
8. Bij het eerste beoogde resultaat van het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei wordt gesproken over ‘regie voeren op realisatie op de korte termijn (2024)’. Dit roept de vraag op: als 8 jaar korte termijn is, wat is dan de (middel)lange termijn waarover bij het tweede resultaat wordt gesproken? Ook ligt daarmee de realisatie van twee van de vier beoogde resultaten erg ver in de toekomst.²⁰ De prestatie-indicatoren hebben betrekking op 2016. Ook voor het beleidsproduct 3.5.2. Ooijen-Wanssum hebben deze in het algemeen betrekking op 2016.
9. Bij het tweede resultaat van het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei wordt gesproken over implementeren van de Deltabeslissingen. In de inleidende tekst wordt echter gesproken over het Provinciale Omgevingsplan (POL) 2014 waarin het beleid is neergelegd en bij de prestatie-indicatoren over strategie stuurgroep Deltamaas. Hoe het POL, de Deltabeslissingen en deze strategie zich tot elkaar verhouden, is niet duidelijk. Ook is niet duidelijk of de Deltabeslissingen onderdeel van het Nationaal Deltaprogramma zijn waarover bij de eerste W-vraag wordt gesproken.
10. Bij het vierde resultaat van het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei worden ter illustratie twee projecten genoemd. Dit roept de vraag op waarom niet alle projecten worden opgesomd. Eén van de twee genoemde projecten komt aan de orde bij het beleidsproduct 3.5.2. Ooijen-Wanssum, op het andere project wordt verder niet meer (herkenbaar) ingegaan. Dit roept de vraag op:

¹⁹ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat hoogwaterbescherming het doel is, maar niet ten koste van alles. Er wordt ook rekening gehouden met het gebied en de sociaaleconomische ontwikkeling daarvan.

²⁰ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat met de middellange termijn 2050 wordt bedoeld en met de lange termijn 2100.

waarom niet?²¹ In de begroting 2015 was sprake van het majeure project Maasplassen. Bij de derde W-vraag wordt wel het Maasplassenfonds genoemd. Maar het project komt niet meer terug in de begroting 2016. Er wordt niet aangegeven waarom niet.²²

11. Bij het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei is de relatie tussen de prestatie-indicatoren en de resultaten niet duidelijk. Bij de eerste indicator wordt gesproken over goedkeuringsbesluiten, bij de tweede over strategie Stuurgroep Deltamaas, bij de derde over de Rijks Beleidslijn Grote Rivieren en bij de vierde over Strategie Maasvallei en Bedijkte Maas. Dit zijn allemaal zaken die niet eerder (herkenbaar) aan de orde zijn geweest, ook niet bij de beoogde resultaten waaraan deze indicatoren gekoppeld zijn. Zo is niet helder wat goedkeuringsbesluiten te maken hebben met 'regie voeren' waar in het eerste beoogd resultaat over wordt gesproken. Ook denk je als lezer bij het implementeren van Deltabeslissingen (tweede beoogd resultaat) niet aan zaken als het leveren van een bouwsteen voor een strategie. Overigens roept ook de formulering van deze tweede indicator vragen op (wat staat hier?): 'Bouwsteen voor definitieve strategie Stuurgroep Deltamaas voortrollende voor maatregelen programma zijn geleverd'.
12. De derde prestatie-indicator bij het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei betreft inhoudelijke bijdrage in evaluatie geleverd en onomkeerbaar gemaakt. Daarbij wordt als streefwaarde 3 genoemd. Wat 3 in het kader van inhoudelijke bijdrage leveren inhoudt is niet duidelijk.²³
13. Bij het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei is één van de resultaten de ontwikkeling van de Maasvallei middels gebiedsontwikkeling waaronder Ooijen-Wanssum. Het tweede beleidsproduct betreft Ooijen-Wanssum. Dit roept de vraag op op welke wijze dat beoogd resultaat van het eerste beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei zich verhoudt tot het tweede beleidsproduct 3.5.2. Ooijen-Wanssum; betreft dit een dubbeling?²⁴

²¹ De betrokken ambtenaren vertelden ons dat het de projecten Ooijen-Wanssum en Grensmaas betreft. Dit zijn dé twee voorbeelden, zo stelden zij, waarnaar toekomstige projecten ontwikkeld zouden moeten worden. Het project Grensmaas is vergund en volop in uitvoering. Hier is geen beleidsmatige sturing en rapportage meer voor nodig en komt daarom niet meer apart aan de orde.

²² De betrokken ambtenaren meldten dat over de Maasplassen vanuit het programma Maasvallei niet meer apart wordt gerapporteerd, omdat het -als gevolg van het terugtreden van de provincie uit de Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg- daarbinnen geen zelfstandig (majeur) project meer is. De sturing op en rapportering over de Maasplassen geschiedt in eerste instantie via het programma Innovatiekracht (Toerisme & Recreatie).

²³ De betrokken ambtenaren vertelden ons dat hier het derde kwartaal mee wordt bedoeld en de betekenis blijktbaar in de uiteindelijke teksten is weggefallen.

²⁴ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat Ooijen-Wanssum enerzijds onderdeel is van de Maasbrede opgave, maar tevens een zelfstandig majeure project vormt.

14. Bij het beleidsproduct 3.5.2. Ooijen-Wanssum wordt gesproken over ‘Tijdig (voor 2021) realiseren hoogwaterveiligheid 1:250’, bij het eerste beleidsproduct Maasvallei over ‘regie voeren op de realisering van hoogwaterbescherming op de korte termijn (2024), met kans op overstroming van 1:250 per jaar’. Dit roept de vraag op hoe deze zich tot elkaar verhouden (Ooijen-Wanssum lijkt onder Maasvallei te vallen omdat deze ook bij beleidsproject 3.5.1. Programma Maasvallei wordt genoemd; waarom dan verschil in tijdstip voor realisering: 2021 ten opzichte van 2024).²⁵
15. De relatie tussen de toelichting op het benodigd budget bij de derde W-vraag en de (beschrijvingen van de) beoogde resultaten bij de tweede W-vraag is niet duidelijk. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over procesmiddelen Maasdal, Deltaprogramma Maas, projecten Maasplassengebied en Alexanderhaven Roermond terwijl deze termen niet worden gebruikt bij de resultaten of indicatoren van het beleidsproduct 3.5.1. Programma Maasvallei waarop deze betrekking zouden hebben. Het benodigd budget wordt niet (herkenbaar) aan de resultaten of indicatoren gekoppeld. De informatie die wordt gegeven over het budget zegt een lezer zonder kennis van zaken niet echt veel.
16. Voor het beleidsproduct 3.5.2. Ooijen-Wanssum zijn geen reguliere middelen begroot, wel betreffen de investeringen € 14.221.000. Onduidelijk is of, en in hoeverre deze voor de drie in 2016 beoogde resultaten zijn of dat deze alleen gepaard gaan met personele lasten (onherroepelijk provinciaal inpassingsplan, gunning contract en ondertekening bestuursovereenkomst). Een korte toelichting zou daarover duidelijk kunnen scheppen.
17. De kosten worden per beleidsproduct gegeven, in plaats van per programma zoals in de begroting 2015. Dit maakt de begroting inzichtelijker. Ook wordt nu bij het programma inzicht gegeven in de investeringen, onderliggende besluitvorming door PS en wordt verwezen naar de verplichte paragrafen die van toepassing zijn. Dit vergroot de leesbaarheid en transparantie.

²⁵ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat Ooijen-Wanssum inderdaad onder Maasvallei valt, maar dat er voor Ooijen-Wanssum andere projecten en processen gelden dan voor de rest van het gebied. De provincie wil de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum eerder realiseren, dan andere delen van de Maasvallei.

3.5 Plattelandsontwikkeling

Voorbeelden:

1. Zowel bij de eerste W-vraag als bij alle beleidsproducten zijn inleidende teksten opgenomen. Hiermee is de zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid van dit programma verbeterd ten opzichte van de begroting 2015.
2. Op het einde van de eerste alinea van de inleidende tekst wordt duidelijk dat zowel natuur en landschap(sparken) als landbouw onder Plattelandsontwikkeling vallen. De tweede zin is echter zo geformuleerd dat het lijkt alsof landbouw onder een ander programma/doelstelling valt: 'de opgave op het vlak van natuur en landschap hangen samen met maatschappelijke doelen op het vlak van water, landbouw (...) en monumenten'.²⁶
3. In de inleidende tekst, de doelstelling en criteria worden verschillende termen gehanteerd waarbij onduidelijk is of het om hetzelfde gaat: 'landbouw' en 'land- en tuinbouw', 'landschap' en 'landschapsparken'.
4. In de doelstelling wordt gesproken over 'dierenwelzijn', 'versterken van kennis, betrokkenheid en participatie gemeenten', 'goudgroene natuur' en 'Natura 2000-gebieden'. Deze worden niet bij eerdere opsommingen genoemd. Dit roept de vraag op: waarom niet? Ook is niet altijd duidelijk wat het is omdat ze niet zijn toegelicht.
5. In de inleidende tekst en doelstelling wordt gesproken over 'milieu'. Voor drie andere beleidsproducten wordt expliciet de samenhang met het betreffende programma waartoe het behoort genoemd, maar voor milieu wordt niet duidelijk of er ook samenhang is met programma 3.7 Energie, duurzaamheid en milieu.²⁷
6. Per beleidsproduct wordt expliciet aangegeven op welke criteria onder de eerste W-vraag ze van toepassing zijn. Ook wordt per beoogd resultaat de rol van de provincie gegeven.
7. Van de drie beleidsproducten uit andere programma's die samenhangen met dit programma komt er eentje (monumenten) terug in de doelstelling. Dit element

²⁶ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat er soms sprake is van spanning tussen landbouw en natuur en de provincie dit integraal wil aanpakken.

²⁷ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat de opsommingen niet limitatief zijn, omdat het een voortdurende zoektocht is naar samenhang met andere doelstellingen uit de begroting. Daarom wordt later bij het programma bijvoorbeeld ook nog 'zorg' genoemd.

komt daarentegen niet meer (expliciet) terug in de criteria of bij de beleidsproducten, alleen de doorontwikkeling van de nota Monumentenbeleid wordt nog genoemd in een inleidende tekst. Dit roept de vraag op: waarom maakt monumenten onderdeel uit van de doelstelling van dit programma en waarom alleen monumenten? Ook omdat monumenten één van de beleidsproducten is van het beleidsprogramma Cultuur.²⁸ Verder wordt in de algemeen inleidende tekst bij de tweede W-vraag van deze drie beleidsproducten monumenten juist niet genoemd, maar ‘zorg’, een element dat in dit programma nog niet eerder was genoemd. Dit is verwarrend.

8. De relatie tussen de doelstelling en het eerste criterium is niet duidelijk. Verder is ook de betekenis van het eerste criterium op zich niet helder. De doelstelling betreft de krachtige economische positie van de land- en tuinbouw met maatschappelijk draagvlak en aandacht voor onder andere landschappelijke inpassing. Criterium 1 geeft aan dat daarbij belangrijk is dat landbouwbedrijven in 2025 een lust voor de omgeving zijn.²⁹ Overigens komt de economisch krachtige positie van de landbouw bij geen enkel criterium expliciet terug.³⁰
9. In de doelstelling wordt gesproken over ‘instandhouding en kwaliteitsverbetering van Natura 2000-gebieden en bedreigde soorten’. In de inleidende tekst bij het beleidsproduct 3.8.1. Natuur staat ‘doel is instandhouding van de beschermde soorten (...)’ en bij de daarbij beoogde resultaten ‘instandhouding en ontwikkeling van Natura 2000 gebieden inclusief bedreigde soorten’. Dit roept de vraag op of hiermee op het zelfde wordt bedoeld en zo ja, waarom dat dan steeds andere termen worden gehanteerd.³¹
10. In de inleidende tekst bij het beleidsproduct 3.8.1. Natuur wordt gesproken over ontwikkeling en realisatie van de natuuropgave (2.600 ha) met tijdshorizon 2027. Deze komt niet meer (herkenbaar) terug bij de beoogde resultaten of indicatoren.³²

²⁸ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat boerderijen soms monumenten zijn en deze onder gebiedsgerichte projecten vallen die bij het eerste resultaat van het eerste beleidsproduct zijn geformuleerd. Ook geldt hier weer dat de opsommingen niet limitatief zijn, zo wordt aangegeven.

²⁹ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat bij dit programma rekening wordt gehouden met de omgeving, omdat je die moet mee hebben om bepaalde investeringen/ontwikkelingen in landbouwbedrijven te kunnen realiseren.

³⁰ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat ‘het bieden van ruimte voor landbouwontwikkeling’ uit het tweede criterium met name economische ontwikkeling betreft.

³¹ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat voor bedreigde soorten meer moet worden gedaan dan voor beschermde soorten waarvoor instandhouding volstaat.

³² De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat PS in mei 2016 zullen besluiten over de Natuurvisie en op welke wijze de 2.600 ha in de loop van de jaren zal worden gerealiseerd.

11. Er wordt aangegeven dat het beleidsproduct 3.8.1. Natuur bijdraagt aan alle criteria. Voor een lezer zonder kennis van zaken is het echter lastig om te kunnen voorstellen op welke wijze instandhouding en verbetering natuur en natuurbeheer zal bijdragen aan dat landbouwbedrijven in 2025 een lust voor de omgeving zullen zijn. Ook wordt bij dit beleidsproduct niet gesproken over het openbaar toegankelijk zijn van natuurgebieden die met provinciale subsidie worden beheerd, zodat de relatie met het vierde criterium ook niet helder is.
12. Bij het eerste beoogde resultaat van het beleidsproduct 3.8.1. Natuur wordt gesproken over 'uitvoering gebiedsgerichte projecten'. Omdat daarover eerder niet is gesproken en een lezer zonder voorkennis niet weet wat de gebiedsgerichte projecten inhouden, zegt dit beoogd resultaat niet veel. Voor de eerste twee beoogde resultaten (tweede betreft functieverandering van landbouw naar natuur) zijn dezelfde indicatoren geformuleerd (hectares functieverandering en hectares ingericht voor natuur). Dit roept de vraag op wat dan het verschil is tussen de eerste twee beoogde resultaten.
13. Bij vierde beoogd resultaat van het beleidsproduct 3.8.1. Natuur wordt gesproken over 'gecertificeerd natuurbeheer' bij de daarbij horende prestatie-indicator over 'geprofessionaliseerd natuurgebiedenbeheer'. Betreft dit hetzelfde? Bij het beoogd resultaat wordt daarnaast gesteld 'en voor ca. 80% van de agrarische gebieden binnen goudgroen'. Bij de daarbij behorende prestatie-indicator wordt wel een huidige waarde gegeven, maar geen streefwaarde. Dit roept de vraag op: betreft dat dan niet 80% van de huidige waarde?³³
14. Bij het vijfde beoogd resultaat van het beleidsproduct 3.8.1. Natuur staat 'zilvergroeene gebieden', echter in de bijbehorende prestatie-indicator wordt gesproken over zilver- en bronsgroen. Dit roept de vraag op of deze indicator dan wel een aansluit bij/inzicht kan geven in de mate van realisatie van het beoogde resultaat; het omvat immers aanvullend 'bronsgroene gebieden'.³⁴
15. Het zevende beoogd resultaat van het beleidsproduct 3.8.1. Natuur betreft wettelijke kaderstelling en taakuitvoering Groene wetten en Omgevingsverordening voor Goudgroen. Eerder is nog niet gesproken over Groene wetten. Dit roept de vraag op of hiermee wordt bedoeld op de eerder genoemde Programmatische Aanpak Stilstof (PAS), Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet?
Daar één van de prestatie-indicatoren (Natuurbeschermingswet: vastgestelde

³³ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat hoewel voor enkele indicatoren al wel streefwaarden bekend zijn, er voor is gekozen om één lijn te trekken en bij de indicatoren geen streefwaarden te geven omdat het beleid nog niet gereed is.

³⁴ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat in de indicator waarschijnlijk niet van 'bronsgroen' had moeten worden gesproken.

beheerplannen N2000) zowel betrekking heeft op het zevende beoogde resultaat als het derde dat uitvoering van PAS betreft, lijkt dat het geval te zijn. Dit roept de vraag op in hoeverre en op welke punten het derde en zevende beoogde resultaat van elkaar verschillen. Dit geldt ook voor beoogd resultaat 3 en 6 die zich beide op instandhouding 'bedreigde soorten' richten. Verder lijken de twee prestatie-indicatoren voor het zevende beoogde resultaat het resultaat niet af te dekken, omdat deze zich alleen richten op de Natuurbeschermingswet en niet op de Omgevingsverordening waar het beoogd resultaat zich ook op richt.³⁵

16. Voor het beleidsproduct 3.8.1. Natuur is het begrote budget € 40,67 miljoen. Het is echter op basis van de begroting niet duidelijk wat de provincie nu in 2016 met dit budget wil realiseren. Slechts één prestatie-indicator en daarmee onderdelen van twee beoogde resultaten heeft betrekking op 2016, echter ontbreekt daarbij nog de streefwaarde omdat het beleid pas in 2016 gereed is. De andere prestatie-indicatoren/beoogde resultaten zijn voorzien voor 2017, 2019 of 2020, maar wat daarvoor in 2016 zal worden gedaan is onduidelijk. De beoogde resultaten en bijbehorende prestatie-indicatoren zijn daarvoor niet voldoende concreet. Alleen bij de laatste indicator waarbij het streven is dat in 2017 95% van de beschikkingen binnen de wettelijke termijn verleend worden, terwijl dat nu in 35% het geval is, geeft de lezer het gevoel dat er in 2016 toch ook een flinke stap moet worden gezet. Overigens is het maar de vraag of hier budget voor nodig is of dat dit slechts gepaard gaat met personele lasten die niet onder het budget vallen. Door deze onduidelijkheid weten PS niet echt waar het geld aan besteed gaat worden, alleen aan welk onderwerp. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat GS in het jaarverslag niet precies kan aangeven wat ze in 2016 hebben gerealiseerd. Maar dat is afhankelijk van (de kwaliteit van) het inzicht dat zal worden gegeven in de gerealiseerde resultaten.
17. Zowel het verband tussen de doelstelling van het programma en het beleidsproduct 3.8.2. Landschaps Parken als de inleidende tekst van het tweede beleidsproduct en het product 'Landschaps Parken' zelf, de beoogde resultaten en prestatie-indicatoren is niet duidelijk. In de doelstelling komen landschapsparken niet (expliciet) aan de orde. In de inleidende tekst wordt gesproken over 'ondersteunen van Nationale Parken in het kader waarvan het 10-puntenplan Nationaal Landschap Zuid-Limburg wordt uitgevoerd'. Het eerste beoogde resultaat lijkt zich echter op veel meer te richten: Nationale Parken, Nationaal Landschap Zuid-Limburg en Grensparken. Echter de daarbij behorende prestatie-indicator richt zich weer alleen op Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Bij het derde beoogd resultaat wordt nog gesproken over internationaal Rivierpark Maasvallei. Dit roept ook de vraag op of de Nationale

³⁵ De betrokken ambtenaren stelden dat op basis van interne ambtelijke afstemming ervoor is gekozen om de indicatoren te beperken tot de belangrijkste.

Parken de landschapsparken zijn en welke Nationale Parken Limburg nog meer heeft naast Nationaal landschap Zuid-Limburg, of het Rivierpark ook een Nationaal Park is en waarom Nationaal Landschap Zuid-Limburg bij het eerste resultaat naast de Nationale Parken wordt genoemd als het één van deze parken betreft.³⁶

18. Er wordt aangegeven dat het beleidsproduct 3.8.2. Landschaps Parken bijdraagt aan het derde en vierde criterium. 'Het openbaar toegankelijk zijn van natuurgebieden die met provinciale subsidie worden beheerd' uit het vierde criterium komt echter geheel niet aan de orde bij dit beleidsproduct.
19. Voor de eerste prestatie-indicator (gemeenten nemen deel aan uitvoering 10-puntenplan) van het beleidsproduct 3.8.2. Landschaps Parken wordt aangegeven dat deze betrekking heeft op het eerste beoogde resultaat dat 'ondersteunen Nationale parken (...) bij het versterken van betrokkenheid en participatie burgers (...)' betreft. De relatie tussen deze twee is niet duidelijk. Het tweede beoogde resultaat betreft 'uitvoering 10-puntenplan'. Hiervoor is geen prestatie-indicator geformuleerd.³⁷
20. Voor het derde beoogde resultaat van het beleidsproduct 3.8.2. Landschaps Parken zijn twee prestatie-indicatoren geformuleerd. Het verband met het beoogde resultaat is niet duidelijk. Het beoogde resultaat betreft namelijk de Maasroute en Rivierpark Maasvallei, terwijl de indicatoren betrekking hebben op grensoverschrijdende projecten. Voor het vierde beoogde resultaat zijn geen prestatie-indicatoren. Dit resultaat betreft uitvoering grensoverschrijdende projecten. Dit roept de vraag op of de twee voornoemde indicatoren niet bij het vierde resultaat horen.³⁸
21. Voor het beleidsproduct 3.8.2. Landschaps Parken is geen regulier budget voorzien voor 2016. Daar de provincie bij alle vier de beoogde resultaten subsidiënt dan wel co-financier is, roept dit de vraag op wat de provincie dan in 2016 voor dit product gaat doen.³⁹ Dit kan ook niet worden afgeleid uit de omschrijvingen van de beoogde resultaten en bijbehorende prestatie-indicatoren omdat realisatie daarvan is voorzien in (de periode tot) 2019. De

³⁶ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat de Nationale parken, Nationaal Landschap Zuid-Limburg en de Grensparken, de Landschapsparken zijn en dat het Rivierpark Maasvallei een grenspark is.

³⁷ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat de eerste indicator de eerste twee resultaten betreft.

³⁸ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat de tweede en derde indicator zowel het derde als vierde resultaat betreffen.

³⁹ In de schriftelijke vraag- en antwoordronde Begroting 2016 is door de Partij van de Dieren de vraag gesteld hoe het 10-puntenplan wordt uitgevoerd als er geen reguliere middelen beschikbaar zijn. GS geven in reactie daarop aan dat het wordt bekostigd uit externe financieringsbronnen.

beoogde resultaten en prestatie-indicatoren zijn daarvoor niet voldoende concreet.

22. De relatie tussen de inleidende tekst van het beleidsproduct 3.8.3. Landbouw en de beoogde resultaten is niet altijd duidelijk. In de inleidende tekst wordt gesteld dat instrumenten worden ingezet om de doelstellingen van het beleidskader LLtL (Limburgse Land en Tuinbouw Loont) te realiseren. Bij het eerste beoogde resultaat wordt daarentegen gesteld dat de nota LLtL wordt doorontwikkeld en LLtL 2.0 zal worden opgesteld. Dit duidt niet vanzelfsprekend op inzet van instrumenten om de doelstellingen uit de ‘oude’ LLtL te realiseren.
23. Er worden verschillende termen gehanteerd voor waarschijnlijk dezelfde agenda. Eerst ‘glastuinbouwversnellingsagenda (p. 117), dan ‘Transitieagenda Tuinbouw, zoals beschreven in eindrapport Tuinbouwversnelling’ (p. 120) en later ‘versnellingsagenda tuinbouw’ (p. 120). Ook wordt gesproken over ‘onderdeel 10203 Landbouw Agrofood Greenport Venlo’, terwijl waarschijnlijk beleidsproduct 1.2.3. Landbouw en Agrofood/ Brightslands Greenport Venlo wordt bedoeld.
24. Voor de drie geformuleerde prestatie-indicatoren van het beleidsproduct 3.8.3. Landbouw wordt aangegeven dat ze betrekking hebben op het eerste beoogde resultaat. Het verband tussen beide is niet duidelijk: wat hebben de uitvoering van projecten (waar de prestatie-indicatoren zich grofweg op richten) te maken met het opstellen van een nota met daarin de doorontwikkeling van het beleid (eerste beoogd resultaat)? Voor het tweede beoogde resultaat zijn daarentegen geen prestatie-indicatoren geformuleerd. Waarom voor het eerste beoogde resultaat geen prestatie-indicator is geformuleerd, is verwonderlijk omdat het relatief eenvoudig is om daarvoor een concrete indicator op te stellen.⁴⁰
25. Voor het beleidsproduct 3.8.3. Landbouw is € 1,5 miljoen budget voorzien voor 2016. Het is echter onduidelijk wat de provincie nu in 2016 met dit budget wil realiseren. Dit komt mede omdat bij alle drie de indicatoren bij het jaartal voor realisatie ‘1’ staat in plaats van een jaartal, maar ook omdat de streefwaarden nog niet bekend zijn.
26. De aansluiting tussen de financiële toelichting bij de derde W-vraag en de beoogde resultaten en prestatie-indicatoren bij de beleidsproducten is niet altijd duidelijk. Zo komen de in de financiële toelichting genoemde ‘monitoring

⁴⁰ De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat ze voor het gehele programma hebben gekozen om geen indicatoren in de zin van ‘nota gereed’ op te nemen, maar zoveel als mogelijk ‘inhoudelijke’ indicatoren. Voor dit beleidsproduct hebben ze voor de indicatoren gebruik gemaakt van de speerpunten uit de nota die ze aan het opstellen zijn.

& onderzoek' en het 'project Ontwikkelopgave Natuur' niet (herkenbaar) aan de orde bij de resultaten en indicatoren. Dit ondanks het feit dat bijvoorbeeld toch een substantieel bedrag van € 13,82 miljoen voor dit laatste project wordt ingezet.

27. De kosten worden per beleidsproduct gegeven, in plaats van per programma zoals in de begroting 2015. Dit maakt de begroting inzichtelijker. Ook wordt nu bij het programma inzicht gegeven in de investeringen, onderliggende besluitvorming door PS en wordt verwezen naar de verplichte paragrafen die van toepassing zijn. Dit vergroot de leesbaarheid en transparantie. Er wordt verwezen naar de paragraaf weerstandsvermogen en de paragraaf financiering.

3.6 Bedrijfsvoering

Voorbeelden:

1. De rekenkamer constateert dat er in de begroting 2016 voor is gekozen om het programma Bedrijfsvoering niet meer op te stellen langs de lijn van de 3 W-vragen. Bij het programma wordt in een voetnoot aangegeven dat er geen eerste en tweede W-vraag zijn opgesteld, omdat bedrijfsvoering een ondersteunend karakter heeft gericht op de overige begrotingsprogramma's.⁴¹ De provincie richt zich bij het onderwerp Bedrijfsvoering in hoofdzaak op de financiële aspecten daarvan. Voor inhoudelijke informatie over verschillende functies die daarbij worden onderscheiden, wordt verwezen naar een aantal verplichte paragrafen. De rekenkamer constateert dat deze wijziging niet expliciet als wijziging is genoemd in de begroting en ook niet vermeld is in de leeswijzer van de begroting waar een toelichting wordt gegeven op de doorgevoerde wijzigingen in de begroting 2016.
2. De rekenkamer constateert verder dat in de begroting 2016 de doelstelling (eerste W-vraag) uit de begroting 2015 grosso modo terugkomt bij de eerste onderscheiden functie: bedrijfsvoering, Welke acties worden ondernomen of op welke wijze de provincie deze doelstelling wil realiseren wordt daarbij bij dit programma niet duidelijk (begroting 2015 was op dit punt concreter). Wel komt in de verplichte paragraaf Bedrijfsvoering de functie bedrijfsvoering aan de orde.
3. Voor de andere onderscheiden functies (Grondzaken, Subsidies en Facilitair) wordt wel bij dit programma aangegeven wat de provincie wil bereiken of wat ze voor deze functie wil doen.

⁴¹ Ditzelfde geldt overigens ook voor het andere ondersteunende onderwerp: Financiën.

4. Was in de begroting 2015 nog sprake van actief grondbeleid, in de begroting 2016 wordt gesproken van selectief actief grondbeleid. Waarom voor deze verandering is gekozen, wordt niet toegelicht.
5. Voor de vierde onderscheiden functie, Facilitair, geldt dat drie van de zes gebieden waarop daarbinnen taken worden uitgevoerd, niet worden toegelicht. Dit roept de vraag op wat de provincie op deze gebieden, zijnde Contractbeheer, Grafisch Centrum en Hospitality, wil bereiken en/of doen.
6. De derde W-vraag wordt wel (expliciet) beantwoord. De financiële toelichting daarbij lijkt niet aan te sluiten bij de informatie die wordt gegeven voor de vier functies. Zo wordt bij Facilitair qua gebouwen alleen gesproken over het Gouvernement, maar in de financiële toelichting komen ook de Innovatoren en musea aan de orde. De inhoudelijke toelichtingen bij de functies zijn daarvoor op punten op een te hoog aggregatieniveau (te algemene informatie). Voor inhoudelijke informatie wordt wel verwezen naar verschillende verplichte paragrafen, maar het zou de begrijpelijkheid ten goede komen als de financiële en korte inhoudelijke toelichting op elkaar aansloten.
7. De rekenkamer constateert verder dat alleen bij de dit onderwerp/programma uit het programmaplan naast 'personele lasten' sprake is van 'overige apparaatskosten'. In het verleden werd gesproken van 'apparaatskosten' en 'overige apparaatskosten'. Desgevraagd is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat in de begroting 2016 voor de aan de programma's toegerekende apparaatskosten de nieuwe term 'personele lasten' wordt gebruikt in plaats van 'apparaatskosten'. Hiervoor is gekozen, zo wordt gesteld, omdat deze nieuwe term de lading van de toegerekende kosten beter dekt. De rekenkamer constateert dat deze naamswijziging niet expliciet als wijziging wordt benoemd in de begroting, niet is vermeld op pagina 8 van de begroting waar een toelichting wordt gegeven op de doorgevoerde wijzigingen bij de derde W-vraag in de begroting 2016 en ook niet wordt genoemd in paragraaf 10.2 op pagina 264 waar een toelichting wordt gegeven op de toerekening van de apparaatskosten aan de programma's.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Provincie Limburg

Documenten behandeld in de Jaarrekeningcommissie op 13 juli 2015:

- Presentatie begroting 2016; Voorstel opzet begroting 2016, 13 juli 2015
- Concept structuur begroting 2016 (inclusief vergelijking met begroting 2015), 13 juli 2015
- Verslag van de Jaarrekeningcommissie 13 juli 2015, vastgesteld 25 september 2015

Documenten behandeld in de Jaarrekeningcommissie op 17 september 2015:

- Uitnodiging presentatie uitwerking nieuwe begroting, 4 september 2015
- Presentatie Opzet Begroting 2016, gepresenteerd 17 september 2015

Programmabegroting 2009, oktober 2008

Programmabegroting 2010, november 2009

Jaarverslag 2009, Deel I Programmaverantwoording, april 2010

Programmabegroting 2011, november 2010

Jaarverslag 2010, Deel I Programmaverantwoording, april 2011

Programmabegroting 2012, november 2011

Jaarverslag 2011, Deel I Programmaverantwoording, april 2012

Programmabegroting 2013, november 2012

Jaarstukken 2012, april 2013

Programmabegroting 2014, november 2013

Jaarstukken 2013, april 2014

Programmabegroting 2015, november 2014

Jaarstukken 2014, april 2015

Coalitieakkoord 2015-2019 provincie Limburg, In Limburg bereiken we meer!, 22 april 2015

Voorjaarsnota 2015, In Limburg bereiken we meer! In actie voor een welvarend & sociaal Limburg, juni 2015

Programmabegroting 2016, (vastgesteld) 6 november 2015

Limburg Agenda, Hoe verbeteren wij het Leef- en vestigingsklimaat in Limburg?, september 2014

Leef- en Vestigingsklimaatmonitor Limburg, september 2014

P&C Kalender 2016, provincie Limburg

Financiële Verordening Provincie Limburg 2012, 2014

Jaarverslag 2007 Provinciale Staten, februari 2008

Jaarverslag Limburgs Parlement 2008 Provinciale Staten, maart 2009

Jaarverslag Limburgs Parlement 2009 Provinciale Staten, maart 2010

Jaarverslag Limburgs Parlement 2010, oktober 2011
Jaarverslag Limburgs Parlement 2011, juni 2012
Jaarverslag Limburgs Parlement 2012, oktober 2013
Jaarverslag Limburgs Parlement 2013, mei 2014
Jaarverslag Limburgs Parlement 2014, mei 2015
Motie “Instellen Task Force gericht op de verbetering van de programmabegroting en -verantwoording” (M256 gewijzigd, aangenomen door PS op 22 juni 2012).
Hoe te komen tot een ideale begroting voor uw Staten?, Controlecommissie 12 januari 2011

Rijksoverheid

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, januari 2003

Vernieuwing BBV, www.commissiebbv.nl, geraadpleegd 11 februari en 21 maart 2016

Hoofdpijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2015

Zuidelijke Rekenkamer

Rapport bij de Jaarstukken 2007 provincie Limburg, mei 2008

Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg, oktober 2008

Onderbesteding in de provincie Limburg, deelonderzoek bij de jaarstukken 2008, mei 2009

Jaarstukken 2010 provincie Limburg, juni 2011

Jaarstukken 2011 provincie Limburg, mei 2012

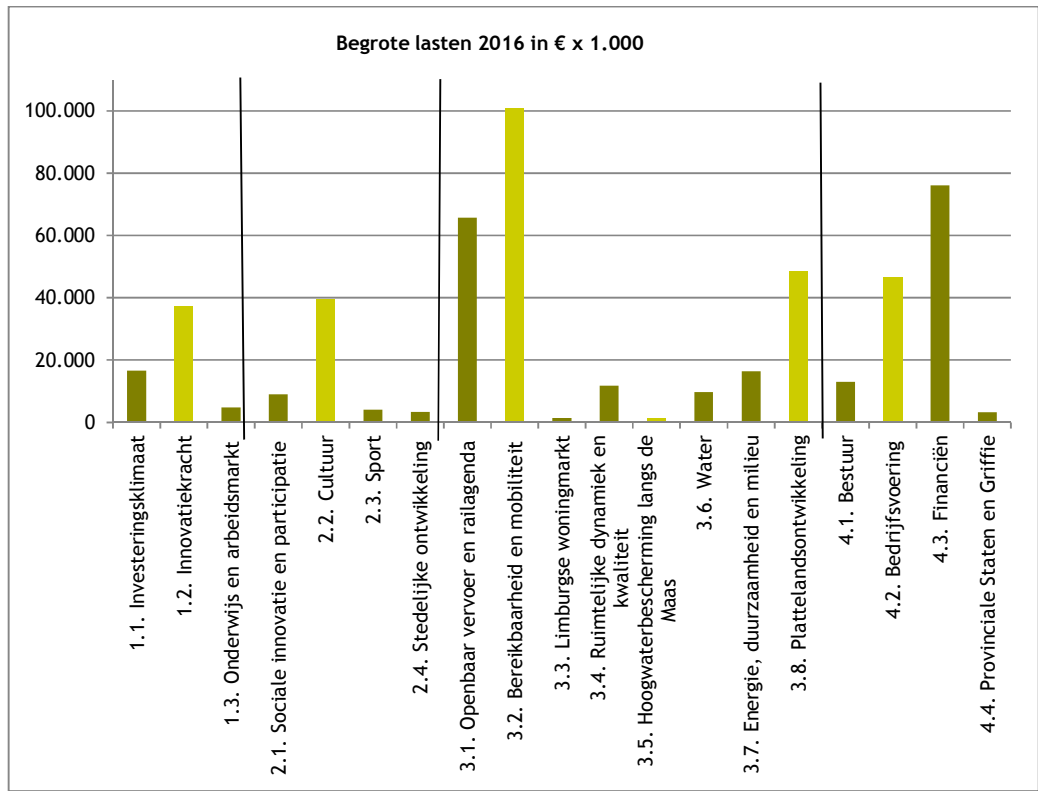
Jaarstukken 2012: onderbesteding provincie Limburg, mei 2013

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

- De heer N.J. Engbersen
Senior planning en control, Cluster Financiën
- De heer R.M.P. Creemers
Projectmanager, Cluster Ontwikkeling
- De heer F.W.J. van Lissum
Programmamanager, Cluster Ontwikkeling
- De heer J.A.B. Molleman
Senior gebiedsontwikkeling, Cluster Natuur
- Mevrouw C.M.P. Salomons
Clustermanager, Cluster Natuur
- Mevrouw O.J. Skriabikova
Junior kennisstrateeg, Cluster Strategie
- De heer H.F.M. van Sloun
Interimmanager, Deskundigenpool
- De heer S. Verstappen
Clustermanager, Cluster Economie en innovatie
- De heer A.H.J. van Volkhoven
Projectmanager, Cluster Ontwikkeling
- De heer P.G.H.M. Vossen
Programmamanager, Cluster Ontwikkeling

Bijlage 3 Structuur en omvang begroting 2016

Programma	Begrote lasten 2016 in € x 1.000
1.1. Investeringsklimaat	16.560
1.2. Innovatiekracht	37.326
1.3. Onderwijs en arbeidsmarkt	4.744
2.1. Sociale innovatie en participatie	9.080
2.2. Cultuur	39.685
2.3. Sport	4.136
2.4. Stedelijke ontwikkeling	3.315
3.1. Openbaar vervoer en railagenda	65.690
3.2. Bereikbaarheid en mobiliteit	100.913
3.3. Limburgse woningmarkt	1.363
3.4. Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit	11.857
3.5. Hoogwaterbescherming langs de Maas	1.463
3.6. Water	9.744
3.7. Energie, duurzaamheid en milieu	16.337
3.8. Plattelandsontwikkeling	48.484
4.1. Bestuur	12.948
4.2. Bedrijfsvoering	46.639
4.3. Financiën	76.071
4.4. Provinciale Staten en Griffie	3.206



Bijlage 4 Conversietabel begroting oude stijl naar nieuwe stijl

Begroting 2013, 2014, 2015		Begroting 2016		
Program.	Programmalijn	Begrotingsprogramma	Beleidsproduct	
1. Economie en werkgelegenheid	1.1 Investerings- en exportbevordering	1.1. Investeringsklimaat	1.1.1. Economische samenwerking	
			1.1.2. Acquisitie en LIOF	
			1.1.3. MKB	Viel onder 1.2
			1.1.4. Brightlands Kennis/As	Viel onder 1.2
			1.1.5. Maastricht Aachen Airport	
	1.2 Innovatiekracht en topsectoren	1.2. Innovatiekracht	1.2.1. Chemie en Materialen / Brightlands Chemelot Campus	
			1.2.2. Life Sciences / Brightlands Maastricht Health Campus	
			1.2.3. Landbouw en Agrofood / Brightlands Greenport Venlo	
			1.2.4. Smart Services / Smart Services Campus	
			1.2.5. Logistiek	
			1.2.6. Maakindustrie	
			1.2.7. Toerisme & Recreatie	Viel onder 1.3
	1.3 Limburg een sterk merk	Herverdeeld		Naar 1.2 en 4.1
	1.4 Onderwijs en arbeidsmarkt	1.3. Onderwijs en arbeidsmarkt	1.3.1. Arbeidsmarkt	
1.3.2. Onderwijs				
1.3.3. Limburg Werkt Akkoord				
3. Cultuur, Leefbaarheid en Zorg	3.1 Leefbaarheid	Herverdeeld		Naar 2.1, 2.2, 2.4, 3.4, 3.7
	3.2 Gezondheid en Zorg	Deels vervallen, deels herverdeeld		Deels naar 2.1, 4.1
	3.3 Jeugdzorg	Vervallen		
	X	2.1. Sociale innovatie en participatie	2.1.1. Sociale Innovatie	Delen vielen onder 3.2
			2.1.2. Bouwen aan eigen kracht en participatie	Viel onder 3.1, 4.1
	3.5 Cultuur	2.2. Cultuur	2.2.1. Cultuur	Toevoeging uit 3.1
			2.2.2. Erfgoed	
			2.2.3. Monumenten	
			2.2.4. Archeologie	
			2.2.5. Mediabeleid	
3.4 Sport	2.3. Sport	2.3.1. Sport		
X	2.4. Stedelijke ontwikkeling	2.4.1. Binnenstedelijke ontwikkeling	Nieuw	
		2.4.2. Herstructurering in wijken	Viel onder 3.1	
		2.4.3. IBA	Viel onder 2.3, 2.7	

Begroting 2013, 2014, 2015		Begroting 2016			
Prog ram.	Programmalijn	Begrotingsprogramma	Beleidsproduct		
2. Fysiek beleid en mobiliteit	2.1 Regionaal openbaar vervoer	3.1. Openbaar vervoer en railagenda	3.1.1. Openbaar vervoer en concessiemangement		
			3.1.2. Railagenda	Viel deels onder 2.4	
	2.4 Bereikbaarheid en mobiliteit	3.2. Bereikbaarheid en mobiliteit	3.2.1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering mobiliteitsmaatregelen		
			3.2.2. Fiets	Nieuw	
			3.2.3. Verkeersveiligheid		
			3.2.4. Logistieke netwerken		
			3.2.5. Onderhoud, beheer en rehabilitaties Provinciale wegen		
			3.2.6. Project Buitenring Parkstad Limburg		
			3.2.7. Project N280-West	Viel onder 2.3	
			3.2.8. Project N266		
	2.2 Limburgse woningmarkt	3.3. Limburgse woningmarkt	3.3.1. Transitie woningmarkt Limburg		
	2.3 Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit	3.4. Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit	3.4.1. Provinciaal omgevingsplan		
			3.4.2. Uitvoering ruimtelijk beleid		
			3.4.3. Werklocaties	Viel onder 1.1	
			3.4.4. Buitengoed Geul en Maas		
			3.4.5. Vergunningen ontgrondingen	Viel onder 4.3	
			3.4.6. Handhaving ontgrondingen	Viel onder 3.1	
	2.5 Hoogwaterbescherming langs de Maas	3.5. Hoogwaterbescherming langs de Maas	3.5.1. Programma Maasvallei		
			3.5.2. Ooijen-Wanssum		
	2.6 Water	3.6. Water	3.6.1. Water		
	2.7 Energie en duurzaamheid	3.7. Energie, duurzaamheid en milieu	3.7.1. Asbest en energie	Nieuw	
			3.7.2. Milieubeleid en Duurzaamheid		
			3.7.3. Uitvoering milieu		
			3.7.4. Bodem en ondergrond - beleid en uitvoering		
			3.7.5. Mijn(water)schade	Nieuw	
			3.7.6. Vergunningen bijzondere wetten	Viel onder 4.3	
			3.7.7. Handhaving bijzondere wetten	Viel onder 3.1	
3.7.8. WABO milieuvadvis					
3.7.9. Vergunningen WABO			Viel onder 4.3		
3.7.10. Handhaving WABO			Viel onder 3.1		
3.7.11. Coördinatie RUD			Viel onder 4.3		

Begroting 2013, 2014, 2015		Begroting 2016		
Prog ram.	Programmalijn	Begrotingsprogramma	Beleidsproduct	
	2.8 Natuur en landschap	3.8. Plattelandsontwikkeling	3.8.1. Natuur	
			3.8.2. Landschaps Parken	
	2.9 Platteland		3.8.3. Landbouw	
4. Bestuur en financiën	4.1 Bestuur	4.1. Bestuur	4.1.1. Rijks- en veiligheidstaken CdK	
			4.1.2. Bestuurskracht en bestuurlijke organisatie	
			4.1.3. Integriteit	
			4.1.4. Coördinatie interbestuurlijk toezicht	Deels onder 3.2
			4.1.5. Toezicht gemeentefinanciën	Viel onder 4.3
			4.1.6. IPO	Viel onder 4.3
			4.1.7. Internationalisering	
			4.1.8. Euregiobestuur	
			4.1.9. Public Affairs	
			4.1.10. Branding	Viel onder 1.3
			4.1.11. Communicatie	Viel onder 4.3
			4.1.12. Strategie	
	4.3 Bedrijfsvoering	4.2. Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering	Deels naar 4.1, 3.4, 3.7
	4.2 Financiën	4.3. Financiën	Financiën	
Provinciale Staten en Griffie	4.4. Provinciale Staten en Griffie	Provinciale Staten en Griffie		

Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van concept structuur begroting 2016 van 13 juli 2015

Bijlage 5 Verbeterproces begroting en jaarstukken

Sinds inwerkingtreding van het BBV in 2003 heeft de rekenkamer (op verzoek van PS) op verschillende momenten onderzoek gedaan naar de jaarstukken en/of begroting van de provincie Limburg: in 2005, 2008, 2009, 2011, 2012 en 2013.⁴² Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar de jaarstukken 2007 heeft de provincie in de zomer van 2008 de werkgroep *Smartheid begroting* ingesteld. In de werkgroep werkte GS, PS en ambtelijke organisatie gezamenlijk met als doel “het aanbrenge 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”.⁴³ GS gaven aan voornemens te zijn de aanbevelingen van de rekenkamer daarbij mee te nemen. Uit jaarverslagen van het Limburgs Parlement kan worden opgemaakt dat deze werkgroep tot en met 2010 actief was. In juni 2010 gaven PS de controlecommissie de opdracht een verbetertraject SMARTheid begroting vanaf de begroting 2011 in te zetten in samenspraak met GS en eventueel externe deskundigen. Dit traject is eind 2010 gestart.⁴⁴ In december 2010 werd de startnotitie voor het traject besproken in de controlecommissie en in januari 2011 het implementatievoorstel daarvoor. De rekenkamer constateert in haar onderzoeken dat op onderdelen de verbeteringen geleidelijk aan hun beslag krijgen en erkent de inspanningen die daarvoor zijn geleverd. Maar ze constateert in 2012 daarnaast ook dat er teveel onderdelen zijn die zorgelijk in de verbeterlagen achterblijven. Mede naar aanleiding van de vele en steeds terugkerende opmerkingen van de rekenkamer over de kwaliteit van de jaarstukken, is in 2012 door de provincie een Taskforce SMARTheid begroting onder de regie van de controlecommissie ingesteld om de aanbevelingen van de rekenkamer op te volgen en uit te werken ten behoeve van een verbeterde opzet en inrichting van de programmabegroting en programmaverantwoording.⁴⁵

⁴² In 2005, 2008, 2011 en 2012 lag de nadruk op het beoordelen van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken. In 2008 deed de rekenkamer onderzoek naar zowel de jaarstukken 2007 als de wijziging begroting 2008 en beoordeelde ze bij het onderzoek naar de jaarstukken ook de kwaliteit van de bijbehorende begroting 2007. In 2009 en 2013 heeft de rekenkamer bij haar onderzoek naar respectievelijk de jaarstukken 2010 en 2012 specifiek gekeken naar het onderwerp onderbesteding.

⁴³ Zuidelijke Rekenkamer, Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg, oktober 2008.

⁴⁴ Controlecommissie 12 januari 2011, Hoe te komen tot een ideale begroting voor uw Staten?

⁴⁵ Jaarverslag Limburgs Parlement 2014, provincie Limburg, mei 2015.

Motie “Instellen Task Force gericht op de verbetering van de programmabegroting en -verantwoording” (M256 gewijzigd, aangenomen door PS op 22 juni 2012). Dit is de officiële naam van de Taskforce, die kortweg wordt aangeduid als Taskforce SMARTheid begroting of soms ook Taskforce Smartheid Jaarstukken en Begroting.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de gewijzigde opzet van de begroting 2016 een actie is die voortvloeit uit de ervaringen met de Taskforce. Er is geen formele opdracht gekomen vanuit PS om de opzet van de begroting te wijzigen. Echter de reacties vanuit PS in de afgelopen jaren en de rapporten van de rekenkamer gaven voldoende aanleiding om reeds ingezette verbeterstappen verder door te ontwikkelen en uit te breiden, zo wordt daarbij aangegeven. Verder, zo wordt gesteld, leert de ervaring dat structuurwijzigingen van de begroting in de regel plaatsvinden bij de vorming van nieuwe coalities. Ambtelijk gezien was dit een goed moment om de nieuwe opzet te agenderen bij het nieuwe College en de nieuwe Staten. De Jaarrekeningcommissie was de vertegenwoordiger van PS met wie de nieuwe opzet is gedeeld/besproken. De begroting 2016 is tot stand gekomen door de nieuwe opzet en (concept)invulling daarvan in meerdere rondes multidisciplinair te bespreken. De programmamanagers, clustermanagers of projectleiders waren daarbij de ambtelijke opdrachtnemers en eindverantwoordelijk voor de beschrijvingen van hun producten in de begroting. Bij de totstandkoming waren naast de betrokken managers, beleidsmedewerkers van het betreffende programma betrokken, evenals medewerkers van de clusters Strategie, Financiën en Personeel en Organisatie.