

Cultuurhistorie in kaart gebracht

Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid

Provincie Zuid-Holland

NOTA VAN BEVINDINGEN

Amsterdam, maart 2008

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Doelstelling van het onderzoek..... | 5 |
| 1.2 | Afbakening van het onderzoek | 6 |
| 1.3 | Onderzoeksmethode | 7 |
| 1.4 | Leeswijzer | 9 |
| 2. | De beleidscyclus als beoordelingskader | 11 |
| 3. | Beleidsvoorbereiding | 23 |
| 3.1 | Wat zijn de beleidskaders op het gebied van cultuurhistorie? | 23 |
| 3.1.1 | Wat zijn de wettelijke taken van de provincie? | 23 |
| 3.1.2 | Wat is het autonome beleid van de provincie Zuid-Holland? | 24 |
| 3.1.3 | Zijn er koerswijzigingen ten opzichte van het beleid uit de voorgaande periode? | 25 |
| 3.2 | Wat is de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding? | 25 |
| 4. | Beleidsontwikkeling | 29 |
| 4.1 | Hoe zijn de beleidskaders vertaald in doelstellingen, prestaties en financiële middelen? | 29 |
| 4.1.1 | Wat zijn de beoogde effecten en prestaties? | 29 |
| 4.1.2 | Hoeveel financiële middelen zijn begroot? | 32 |
| 4.2 | Wat is de kwaliteit van de beleidsontwikkeling? | 33 |
| 5 | Beleidsuitvoering | 37 |
| 5.1 | Hoe vindt de uitvoering van het provinciaal beleid plaats? | 37 |
| 5.1.1 | Welke type beleidsinstrumenten worden ingezet? | 37 |
| 5.1.2 | Hoe vindt de uitvoering van Fort Wierickerschans plaats? | 39 |
| 5.1.3 | Hoe vindt de uitvoering van de subsidieregeling molens plaats?..... | 39 |
| 5.2 | Wat is de kwaliteit van de beleidsuitvoering? | 40 |
| 5.2.1 | Fort Wierickerschans | 40 |
| 5.2.2 | Subsidiëring molens | 41 |
| 6. | Beleidsverantwoording | 45 |
| 6.1 | Wat heeft de provincie bereikt en wat heeft zij daarvoor gedaan?..... | 45 |
| 6.1.1 | Hoe verantwoordt de provincie zich over het uitgevoerde beleid?..... | 45 |
| 6.1.2 | Welke prestaties zijn geleverd en wat zijn de effecten van het provinciaal beleid? | 45 |
| 6.1.3 | Hoeveel financiële middelen heeft de provincie ingezet? | 45 |
| 6.2 | Wat is de kwaliteit van de beleidsverantwoording? | 49 |
| 7. | Samenvatting van de bevindingen | 57 |

| | |
|--|---------------|
| Bijlage A Fort Wierickerschans | 59 |
| A.1 Inleiding..... | 59 |
| A.2 Beleidsontwikkeling | 60 |
| A.2.1 Wat wil de provincie bereiken? | 60 |
| A.2.3 Wat gaat dat kosten? | 62 |
| A.3 Beleidsuitvoering | 63 |
| A.3.1 Welke partijen zijn betrokken bij de beleidsuitvoering?..... | 63 |
| A.3.2 Welke beleidsinstrumenten worden daarbij ingezet?..... | 63 |
| A.3.3 Hoe verloopt de uitvoering?..... | 64 |
| A.4 Beleidsverantwoording | 65 |
| A.4.1 Hoe verantwoordt de provincie zich over de bereikte effecten en de geleverde prestaties? | 65 |
| A.4.2 Wat heeft de provincie tot dusverre bereikt en wat heeft zij tot dusverre gedaan?..... | 65 |
| A.4.3 Wat heeft dat tot dusverre gekost?..... | 65 |
| Bijlage B Subsidiëring molens..... | 67 |
| B.1 Inleiding..... | 67 |
| B.2 Beleidsontwikkeling | 67 |
| B.2.1 Wat wil de provincie bereiken? | 67 |
| B.2.2 Wat gaat de provincie daarvoor doen? | 67 |
| B.2.3 Wat gaat dat kosten?..... | 69 |
| B.3 Beleidsuitvoering | 69 |
| B.3.1 Welke partijen zijn betrokken bij de beleidsuitvoering?..... | 69 |
| B.3.2 Welke beleidsinstrumenten worden daarbij ingezet?..... | 70 |
| B.3.3 Hoe vindt de uitvoering van de subsidieregeling plaats?..... | 71 |
| B.4 Beleidsverantwoording | 72 |
| B.4.1 Hoe verantwoordt de provincie zich over de bereikte effecten en de geleverde prestaties? | 72 |
| B.4.2 Wat heeft de provincie tot dusverre bereikt en wat heeft zij tot dusverre gedaan?..... | 72 |
| B.4.3 Wat heeft dat gekost?..... | 73 |
| Bijlage C Wettelijke taken | 75 |
| Bijlage D Overzicht prestatielevering..... | 79 |
| Bijlage E Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen | 83 |
| Bijlage F Literatuurlijst..... | 85 |



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Doelstelling van het onderzoek

De afgelopen jaren neemt cultuurhistorie een steeds belangrijker plaats in binnen het provinciaal cultuurbeleid. Bij cultuurhistorie gaat het met name om historische landschappen, monumenten en archeologie en om de inpassing daarvan in ruimtelijke ontwikkelingen (ook wel culturele planologie genoemd). Vooral de aandacht voor culturele planologie is in de afgelopen jaren sterk gestegen.¹ Gezien het toenemende belang van cultuurhistorie binnen het provinciaal cultuurbeleid heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten een onderzoek op dit gebied uit te voeren. Op deze manier geeft de Rekenkamer invulling aan het advies van de programmaraad om een onderzoek te doen naar het provinciaal cultuurbeleid.

Met dit onderzoek streeft de Rekenkamer de volgende algemene doelstelling na:

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

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welk beleid heeft de provincie op het gebied van cultuurhistorie ontwikkeld, hoe voert de provincie dit beleid uit, welke prestaties worden er geleverd en in hoeverre dragen deze bij aan het realiseren van de doelstellingen?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen (zie Tabel 1). Om een goed beeld te krijgen van de beleidscyclus van het cultuurhistorisch beleid heeft de Rekenkamer onderzoeksvragen voor elke fase van de beleidscyclus opgesteld. In paragraaf 2.1 wordt de beleidscyclus in meer detail beschreven.

Tabel 1 Deelvragen van het onderzoek

| Paragraaf | Onderzoeksvragen | Beschrijvend of toetsend? |
|-----------------------------|---|---------------------------|
| Beleidsvoorbereiding | | |
| 3.1 | Wat zijn de beleidskaders op het gebied van cultuurhistorie? 3.1.1 Wat zijn de wettelijke taken van de provincie? 3.1.2 Wat is het autonome beleid van de provincie? 3.1.3 Zijn er koerswijzigingen ten opzichte van het beleid uit de voorgaande periode? | Beschrijvend |
| 3.2 | Wat is de kwaliteit van de voorbereiding van het provinciaal cultuurhistorisch beleid? | Toetsend* |

¹ Interprovinciaal Overleg, *De provincies kiezen in cultuurbeleid*, september 2005, p. 29.

| Paragraaf | Onderzoeksvragen | Beschrijvend of toetsend? |
|------------------------------|---|---------------------------|
| Beleidsontwikkeling | | |
| 4.1 | Hoe zijn de beleidskaders vertaald in doelstellingen, prestaties en financiële middelen? 4.1.1 Wat zijn de beoogde effecten en prestaties? 4.1.2 Hoeveel financiële middelen zijn begroot? | Beschrijvend |
| 4.2 | Wat is de kwaliteit van de ontwikkeling van het provinciaal cultuurhistorisch beleid? | Toetsend* |
| Beleidsuitvoering | | |
| 5.1 | Hoe vindt de uitvoering van het provinciaal beleid plaats? 5.1.1 Welke type beleidsinstrumenten worden ingezet? 5.1.2 Hoe vindt de uitvoering van Fort Wierickerschans plaats? 5.1.3 Hoe vindt de uitvoering van de subsidieregeling molens plaats? | Beschrijvend |
| 5.2 | Wat is de kwaliteit van de uitvoering van het provinciaal cultuurhistorisch beleid? | Toetsend* |
| Beleidsverantwoording | | |
| 6.1 | Wat heeft de provincie bereikt en wat heeft zij daarvoor gedaan? 6.1.1 Hoe verantwoordt de provincie zich over het uitgevoerde beleid? 6.1.2 Wat zijn de effecten van het provinciaal beleid en welke prestaties zijn daarvoor geleverd? 6.1.3 Hoeveel financiële middelen heeft de provincie ingezet? | Beschrijvend |
| 6.2 | Wat is de kwaliteit van de verantwoording van het provinciaal cultuurhistorisch beleid? | Toetsend* |

* Hoofdstuk 2 bevat de beoordelingscriteria waaraan het provinciaal cultuurhistorisch beleid wordt getoetst.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het provinciaal beleid op het gebied van cultuurhistorie. Daarbij gaat het om historische landschappen, gebouwde monumenten en archeologische waarden en de inpassing daarvan in ruimtelijke ontwikkelingen. Het onderzoek gaat niet in op roerende goederen, zoals verzameld in musea of archieven. Verder is het belangrijk te vermelden dat het Actieplan Cultuurbereik buiten de onderzoeksafbakening valt. Alleen wanneer de cultuurnota prestaties op het gebied van erfgoededucatie bevat, zijn deze prestaties in het onderzoek betrokken.

In het onderzoek staat de cultuurnota 2005-2008² centraal. Deze nota bevat het actuele beleid van de provincie op het gebied van cultuurhistorie. Het onderzoek richt zich met name op de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2006. Hiervoor is gekozen omdat 2006 het meest recente jaar is waarover verantwoording is afgelegd. In de onderdelen van het rapport die betrekking hebben op de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling is soms ook informatie over 2008 opgenomen, omdat de begroting en de productenraming voor dat jaar al wel beschikbaar zijn.

² Wanneer in dit rapport de term cultuurnota wordt gebruikt, doelen we op het *Cultuurplan 2005-2008*.

Ten slotte is het belangrijk te vermelden dat het onderzoek zich richt op de rol die de provincie speelt bij het ontwikkelen en uitvoeren van het cultuurhistorisch beleid. De Rekenkamer spreekt geen oordeel uit over de rol die andere betrokken partijen (bijvoorbeeld Rijk, gemeenten en burgers) daarbij spelen.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni 2007 - januari 2008 en is uitgevoerd in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen: (1) uitwerking beoordelingskader; (2) selectie gevalstudies; (3) informatieverzameling; (4) informatieanalyse; en (5) rapportage.

Uitwerking beoordelingskader. Als eerste stap in het onderzoek is een beoordelingskader opgesteld waaraan het provinciaal cultuurhistorisch beleid wordt getoetst. Om een goed beeld te krijgen van de gehele beleidscyclus zijn voor elke fase in die beleidscyclus beoordelingscriteria opgesteld. De Rekenkamer heeft op basis van documentonderzoek³ een conceptversie van het beoordelingskader opgesteld. Vervolgens is deze versie tijdens een discussiebijeenkomst aan vertegenwoordigers van de vier provincies voorgelegd (zie Bijlage E voor de deelnemerslijst). Daarna is het beoordelingskader vastgesteld. De fasen van de beleidscyclus en de gehanteerde beoordelingscriteria worden in Hoofdstuk 2 toegelicht.

Selectie gevalstudies. In dit onderzoek maken we gebruik van gevalstudies om onderdelen van het beleid in meer detail te bestuderen. Een gevalstudie is een intensieve analyse van één onderdeel van het cultuurhistorisch beleid. Deze analyse kan inzichten opleveren die relevant zijn voor het gehele beleidsterrein. In dit onderzoek wordt de werking van specifieke beleidsinstrumenten bestudeerd aan de hand van gevalstudies. Er is voor gekozen de volgende beleidsinstrumenten nader te bestuderen:

1. provinciale uitvoeringsinstellingen;
2. investeringen in programma's/projecten; en
3. subsidieregelingen.

Vervolgens zijn specifieke gevalstudies geselecteerd aan de hand van de criteria: (a) omvang van het financieel belang; (b) stadium van uitvoering; (c) rol van de provincie in de uitvoering; en (d) mate waarin de inzet van het instrument kenmerkend is voor een specifieke provincie. De voorlopige selectie van gevalstudies is in de discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de vier provincies besproken. Tabel 2 beschrijft welke gevalstudies definitief zijn geselecteerd.

Tabel 2 Geselecteerde gevalstudies

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

³ Bijvoorbeeld literatuur over beleidsanalyse en onderzoeken van andere rekenkamers naar de doeltreffendheid van beleid.

In de provincie Zuid-Holland is gekozen voor de volgende twee gevalstudies:

1. Fort Wierickerschans: Fort Wierickerschans is in 1673 gebouwd als onderdeel van de Oude Hollandse Waterlinie. Oorspronkelijk was het in gebruik als verdedigingswerk, maar na 1747 werd het vooral gebruikt als opslagplaats voor militair materieel en buskruit. In 1998 verloor het fort zijn militaire status en is het door het door het Ministerie van Defensie overgedragen aan Staatsbosbeheer. De provincie investeert ruim € 4 miljoen in de herbestemming van het fort.
2. Subsidiëring van molens: In de provincie Zuid-Holland staan 218 complete en 21 incomplete molens. Deze molens zijn kenmerkend voor het landschap en de identiteit van de provincie en nemen om die reden een bijzondere plek in binnen het cultuurhistorisch beleid van de provincie. De provincie subsidieert het restaureren, onderhouden en laten draaien van molens. Het subsidiëren van molens is onderdeel van het molenbeleid dat is vastgelegd in de recent verschenen 'Nota Provinciaal Molenbeleid Zuid-Holland'. Voor de uitvoering van het molenbeleid begroot de provincie jaarlijks een bedrag van ruim € 1 miljoen.

Voor de provincie Flevoland is er, in tegenstelling tot de andere drie provincies, slechts één gevalstudie uitgelicht. Daar is voor gekozen omdat deze provincie, mede als gevolg van haar korte bestaansgeschiedenis, relatief weinig in cultuurhistorie investeert. Van de drie geselecteerde beleidsinstrumenten is in de provincie Flevoland het instrument 'provinciale uitvoeringsinstellingen' het meest geschikt gebleken voor nadere bestudering.

Informatieverzameling. Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is een breed scala aan documenten bestudeerd, waaronder wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en Planning & Control rapportages (verder P&C-rapportages genoemd). Bij de P&C-rapportages is ervoor gekozen om in principe alleen die rapportages in het onderzoek te betrekken die ook voor Provinciale Staten (PS) beschikbaar zijn, dat wil zeggen de begrotingen, productenramingen, jaarstukken en productenrealisaties. Bij de gevalstudies is daarnaast soms gebruik gemaakt van interne rapportages van de provincie. Aangezien de gevalstudies zijn bedoeld om een meer gedetailleerd beeld van de beleidsuitvoering te schetsen, is er bij de gevalstudies voor gekozen om aanvullende informatie bij de provincie op te vragen.

In aanvulling op het documentenonderzoek zijn diverse interviews uitgevoerd om een goed beeld te krijgen van het cultuurhistorisch beleid van de provincie en om aanvullende informatie over de gevalstudies te verzamelen. Naast medewerkers van de provincie zijn ook andere betrokken partijen (Rijnlandse Molenstichting, Staatsbosbeheer en de Stichting Fort Wierickerschans Groep) geïnterviewd. Bijlage E bevat een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen.

Informatieanalyse. De verzamelde informatie is geanalyseerd om inzicht te verschaffen in het provinciaal cultuurhistorisch beleid, de uitvoering daarvan en de resultaten die dat oplevert. Om de beleidsdoelstellingen van de provincie en de beoogde prestaties in kaart te brengen, maakt de Rekenkamer gebruik van een doelenboom. Dit is een figuur waarin een relatie wordt gelegd tussen:

- de doelstellingen die met het provinciaal beleid worden nagestreefd; en
- de prestaties die de provincie beoogt te leveren om die doelstellingen te realiseren.

De doelenboom is vervolgens ook gebruikt om te toetsen of de beoogde prestaties die in de doelenboom staan beschreven, daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Bij het opstellen van de doelenboom is gebruik gemaakt van informatie uit de cultuurnota 2005-2008, waar nodig aangevuld met informatie uit uitvoeringsprogramma's cultuur, begrotingen en productenramingen. De doelenboom is in overleg met medewerkers van de provincie opgesteld om ervoor te zorgen dat deze het provinciaal cultuurhistorisch beleid goed weergeeft.

Rapportage. Het onderzoek heeft geresulteerd in deze Nota van Bevindingen. Deze nota beschrijft de feiten die het onderzoek heeft opgeleverd. De informatie uit de Nota van Bevindingen wordt gebruikt om een Bestuurlijke Nota op te stellen, waarin naast een samenvatting van de onderzoeksbevindingen ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De conclusies en aanbevelingen komen voort uit: (a) toetsing van het provinciaal cultuurhistorisch beleid aan het beoordelingskader; en (b) vergelijking van de bevindingen voor de vier provincies. De Bestuurlijke Nota bevat ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de Rekenkamer.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze nota bevat de beoordelingscriteria en beschrijft waarom de Rekenkamer het belangrijk vindt dat provincies aan deze criteria voldoen. De hoofdstukken 3 tot en met 6 beschrijven de fasen van de beleidscyclus: beleidsvoorbereiding (Hoofdstuk 3), beleidsontwikkeling (Hoofdstuk 4), beleidsuitvoering (Hoofdstuk 5) en beleidsverantwoording (Hoofdstuk 6). Deze hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd:

- De eerste paragraaf in elk hoofdstuk is beschrijvend van aard en schetst een beeld van de wijze waarop de provincie Zuid-Holland invulling geeft aan de betreffende fase van de beleidscyclus.
- De tweede paragraaf in elk hoofdstuk is toetsend van aard en bevat de score van de provincie Zuid-Holland op de beoordelingscriteria.

Bijlage A (Fort Wierickerschans) en Bijlage B (Subsidiëring molens) bevatten de beschrijving van de gevalstudies. Ter illustratie van de bevindingen zijn in het hoofdrapport soms onderdelen van de gevalstudies opgenomen. Bijlage C beschrijft de wettelijke taken van de provincie op het gebied van cultuurhistorie. Bijlage D bevat een overzicht van de in 2005 en 2006 door de provincie geleverde prestaties. Bijlage E bevat een overzicht van de geraadpleegde en geïnterviewde personen en Bijlage F bevat een overzicht van de gebruikte schriftelijke bronnen.

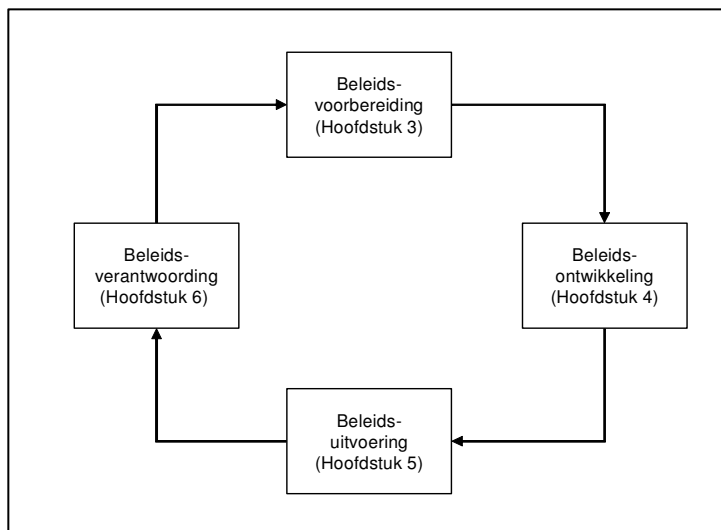
HOOFDSTUK 2

De beleidscyclus als beoordelingskader

Beleid is het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde. Daarbij wordt een aantal stappen onderscheiden die bij elkaar de zogenoemde beleidscyclus vormen: agendering-beleidsvoorbereiding-beleidsvaststelling-beleidsuitvoering-beleidstoetsing.⁴ Uiteraard zijn ook andere indelingen en faseringen mogelijk, zoals de bekende plan-do-check-act-cyclus van Deming.⁵ In de context van dit onderzoek is gekozen voor het onderscheid: beleidsvoorbereiding-beleidsontwikkeling-beleidsuitvoering-beleidsverantwoording. Deze fasen van de beleidscyclus zijn als volgt gedefinieerd:

- Beleidsvoorbereiding betreft het bepalen en vaststellen van de kaders van het provinciaal beleid.
- Beleidsontwikkeling betreft het 'vertalen' van beleidskaders in concrete doelstellingen en prestaties en daarvoor beschikbare financiële middelen.
- Beleidsuitvoering betreft het omzetten van het ontwikkelde beleid in concrete activiteiten die zijn gericht op het realiseren van de beleidsdoelstellingen en het leveren van de prestaties.
- Beleidsverantwoording betreft het evalueren van de mate waarin de beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en het rapporteren daarover. Deze informatie kan vervolgens worden gebruikt bij de voorbereiding van nieuw beleid.

Figuur 1 illustreert de vier fasen van de beleidscyclus.



Figuur 1 De vier fasen van de beleidscyclus

⁴ Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, 1993.

⁵ Deming, W.E., *Out of the Crisis*, 1986.

Dit hoofdstuk beschrijft per fase van de beleidscyclus waarop de Rekenkamer het cultuurhistorisch beleid van de provincie heeft beoordeeld. De toetsing van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling en -verantwoording is uitgevoerd voor het gehele cultuurhistorisch beleid. De toetsing van de kwaliteit van de beleidsuitvoering is alleen uitgevoerd voor de gevalstudies, omdat het binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk is de gehele beleidsuitvoering te toetsen. Tabel 3 beschrijft welke informatie over de verschillende fasen van de beleidscyclus in dit rapport is terug te vinden.

Tabel 3 Informatie die over de verschillende fasen van de beleidscyclus in dit rapport is terug te vinden

| Fase van beleidscyclus | Algemeen | Gevalstudie |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Beleidsvoorbereiding | Beschrijvend + Toetsend | - |
| Beleidsontwikkeling | Beschrijvend + Toetsend | Beschrijvend |
| Beleidsuitvoering | Beschrijvend | Beschrijvend + Toetsend |
| Beleidsverantwoording | Beschrijvend + Toetsend | Beschrijvend |

De Rekenkamer heeft in haar beoordeling vijf gradaties aangebracht, namelijk:

- In zeer grote mate: Deze score betekent dat de provincie in zeer grote mate aan de gestelde voorwaarde(n) voldoet, dat wil zeggen dat (bijna) alle bevindingen voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In grote mate: Dit betekent dat de provincie in grote mate aan de gestelde voorwaarde(n) voldoet, dat wil zeggen dat het merendeel van de bevindingen voldoet aan het geldende beoordelingscriterium.
- In redelijke mate: Dit betekent dat de provincie in redelijke mate aan de gestelde voorwaarde(n) voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In geringe mate: Dit betekent dat de provincie in geringe mate aan de gestelde voorwaarde(n) voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In zeer geringe mate: Dit betekent dat de provincie in zeer geringe mate aan de gestelde voorwaarde(n) voldoet, dat wil zeggen dat de bevindingen erop duiden dat nauwelijks aan het geldende beoordelingscriterium wordt voldaan.

In dit rapport wordt bij de behandeling van de bevindingen per beoordelingscriterium nader ingegaan op de betekenis van de toegekende scores. Tabel 4 bevat een volledig overzicht van de beoordelingscriteria. De criteria worden onder de tabel toegelicht.

Tabel 4 Beoordelingscriteria

| A | Beleidsvoorbereiding (algemeen) | Paragraaf |
|-----|--|-----------|
| A.1 | De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert. | 3.2 |
| A.2 | De provincie beschrijft wat de aanleiding voor het ontwikkelen van autonoom beleid is. | |
| B | Beleidsontwikkeling (algemeen) | |
| B.1 | De beleidsdoelstellingen dienen specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te zijn. | 4.2 |
| B.2 | De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelstellingen. | |
| B.3 | De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties. | |
| B.4 | Gezamenlijk bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen. | |

| C | | Beleidsuitvoering (gevalstudies) | |
|----------|---|---|-----|
| C.1 | De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording. | | 5.2 |
| C.2 | De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan. Wanneer dit niet het geval is wordt beargumenteerd om welke reden dat het geval is. | | |
| D | | Beleidsverantwoording (algemeen) | |
| D.1 | a) De provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd. b) De beoogde prestaties zijn geleverd. | | 6.2 |
| D.2 | a) De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt. b) De beoogde effecten zijn bereikt. | | |
| D.3 | De provincie maakt aannemelijk dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten. | | |
| D.4 | De financiële verantwoording biedt inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren. | | |

Toelichting beleidsvoorbereiding

| | |
|-----|--|
| A.1 | De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert. |
|-----|--|

Gezien de kaderstellende rol van PS is het belangrijk voor PS inzicht te hebben in hun keuzemogelijkheden. Het is derhalve belangrijk dat de provincie onderscheid maakt tussen wettelijke taken en autonoom beleid. Wettelijke taken zijn taken die de provincie op grond van wet- en regelgeving moet uitvoeren. Autonoom beleid is beleid waarvoor de provincie zelf kiest. Inzicht in het onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid, biedt PS inzicht in de vrijheid die zij hebben om onderdelen van het cultuurhistorisch beleid in te vullen.

| | |
|-----|--|
| A.2 | De provincie beschrijft wat de aanleiding voor het ontwikkelen van autonoom beleid is. |
|-----|--|

Voor cultuurbeleid is doorgaans geen concrete aanleiding in de zin van een maatschappelijk knelpunt. Belangrijk is wel dat duidelijk is waarom is gekozen voor het vastgestelde cultuurhistorisch beleid. Wanneer de provincie autonoom beleid voert, is het belangrijk dat wordt beargumenteerd waarom bijvoorbeeld is besloten te investeren in de restauratie van molens en niet in die van kerken. Het beschrijven van de aanleiding voor het ontwikkelde beleid is met name belangrijk bij autonoom beleid.

Toelichting beleidsontwikkeling

| | |
|-----|--|
| B.1 | De beleidsdoelstellingen dienen specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te zijn. |
|-----|--|

Om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat duidelijk is wat de beleidsdoelstellingen zijn en dat kan worden nagegaan of deze worden gerealiseerd. De beleidsdoelstellingen zijn getoetst op de volgende punten⁶:

- Specifiek: Is het beoogde effect voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
- Prikkelend: Is een streefwaarde opgenomen?
- Meetbaar: Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de effecten tussentijds gevolgd worden aan de hand van prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
- Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

Naast de formulering van de beleidsdoelstellingen zelf heeft de Rekenkamer in haar oordeel ook meegenomen of de provincie indicatoren heeft opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Wanneer de opgestelde indicatoren informatie bevatten over de streefwaarde, de nulsituatie en het tijdpad draagt dit bij tot een positiever oordeel op de punten prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.

| | |
|-----|---|
| B.2 | De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelstellingen. |
|-----|---|

Het moet duidelijk zijn welke prestaties de provincie beoogt te leveren om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Er moet dus een logische relatie bestaan tussen de prestaties en de daarmee beoogde effecten. Om te kunnen beoordelen of de prestaties logisch voortvloeien uit de beleidsdoelstellingen, hebben wij beoordeeld in hoeverre het mogelijk is om de in de doelenboom beschreven prestaties te koppelen aan de beleidsdoelstellingen.

| | |
|-----|--|
| B.3 | De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties. |
|-----|--|

Voor de provincie is het belangrijk inzicht te hebben in de mate waarin zij de beoogde effecten bereikt en de beoogde prestaties levert. Om dit inzicht te verwerven, kan de provincie onder andere gebruik maken van de volgende typen indicatoren:

- Effect-indicatoren (bijvoorbeeld het aantal bezoekers van tentoonstellingen over archeologie) bieden inzicht in de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt; en
- Prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld het aantal georganiseerde tentoonstellingen over archeologie) bieden inzicht in de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd

Het is belangrijk dat de provincie indicatoren opstelt die logisch samenhangen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties die de provincie beoogt te leveren. Ook is het belangrijk dat de indicatoren gezamenlijk een goed beeld kunnen geven van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt.

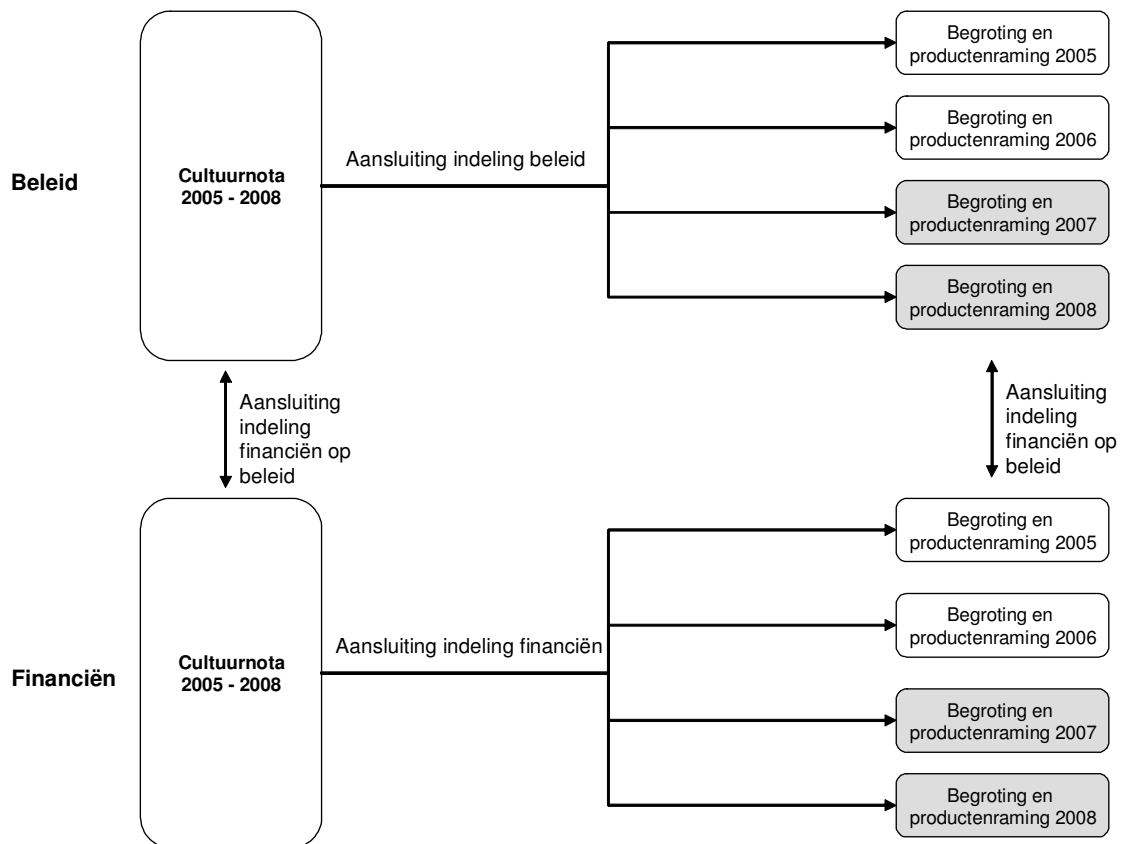
⁶ Deze criteria zijn ontleend aan de Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens die in 2002 is uitgebracht door het Ministerie van Financiën in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) en uit een deels vergelijkbare set criteria samengevat met de term SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

| | |
|-----|--|
| B.4 | Gezamenlijk bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen. |
|-----|--|

PS stellen met de cultuurnota de beleidsmatige en financiële kaders voor het cultuurhistorisch beleid vast. De huidige cultuurnota heeft betrekking op de periode 2005-2008. Voor de afzonderlijke jaren bieden de P&C-rapportages (begroting en productenraming) en, indien aanwezig, het uitvoeringsprogramma cultuur (meer) inzicht in de beoogde prestaties en effecten en beschikbare middelen.

Zowel in de cultuurnota als in de P&C-rapportages dient het voorgenomen beleid aan te sluiten op de beschikbare middelen. Daarnaast dienen de cultuurnota en de P&C-rapportages zowel beleidsmatig als financieel op elkaar aan te sluiten. De Rekenkamer heeft de aansluiting beoordeeld op basis van de indeling van de verschillende documenten. Wanneer de aansluiting op één van de aspecten tekortschiet heeft dit invloed op het inzicht voor PS. Dit betekent dat de laagste beoordeling op bovengenoemde aspecten doorslaggevend is voor het totaaloordeel (principe van de zwakste schakel).

In Figuur 2 is de beoordeling van de aansluiting schematisch weergegeven. De gearceerde documenten zijn niet meegenomen in de beoordeling.



Figuur 2 Beleidsmatige en financiële aansluiting

Toelichting beleidsuitvoering

De toetsing van de kwaliteit van de beleidsuitvoering heeft plaatsgevonden voor de gevalstudies.

| | |
|-----|---|
| C.1 | De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording. |
|-----|---|

De provincie voert een breed scala aan activiteiten uit om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. Sommige activiteiten worden door de provincie zelf uitgevoerd, bijvoorbeeld binnen een beleidsafdeling of binnen een programmabureau dat is opgericht om een specifiek onderdeel van het beleid uit te voeren. Bij andere activiteiten laat de provincie (een deel van) de uitvoering over aan één of meer externe partijen. De provincie is dan echter vaak wel verantwoordelijk voor de aansturing van deze partijen. In dat geval is het belangrijk dat de provincie afspraken maakt met de betrokken partijen over:

- de te leveren prestaties;
- de financiële middelen die zij daarvoor ontvangen;
- de wijze van verantwoording.

Ook wanneer de provincie zelf uitvoerder is, moet duidelijk zijn vastgelegd welke prestaties de provincie zal leveren, hoeveel dat gaat kosten en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd. In haar oordeel op dit criterium weegt de Rekenkamer mee hoe concreet de gemaakte prestatie-afspraken zijn.

| | |
|-----|---|
| C.2 | De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan. Wanneer dit niet het geval is wordt beargumenteerd om welke reden dat het geval is. |
|-----|---|

Wanneer afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de uitvoering van het beleid zal verlopen, mag worden verwacht dat de uitvoering ook volgens plan verloopt. Uiteraard is het denkbaar dat zich ontwikkelingen voordoen die maken dat de planning niet haalbaar is of die aanleiding geven tot het wijzigen van de plannen. Mocht dit het geval zijn, dan is het belangrijk dat wordt beargumenteerd waarom de uitvoering niet volgens plan verloopt.

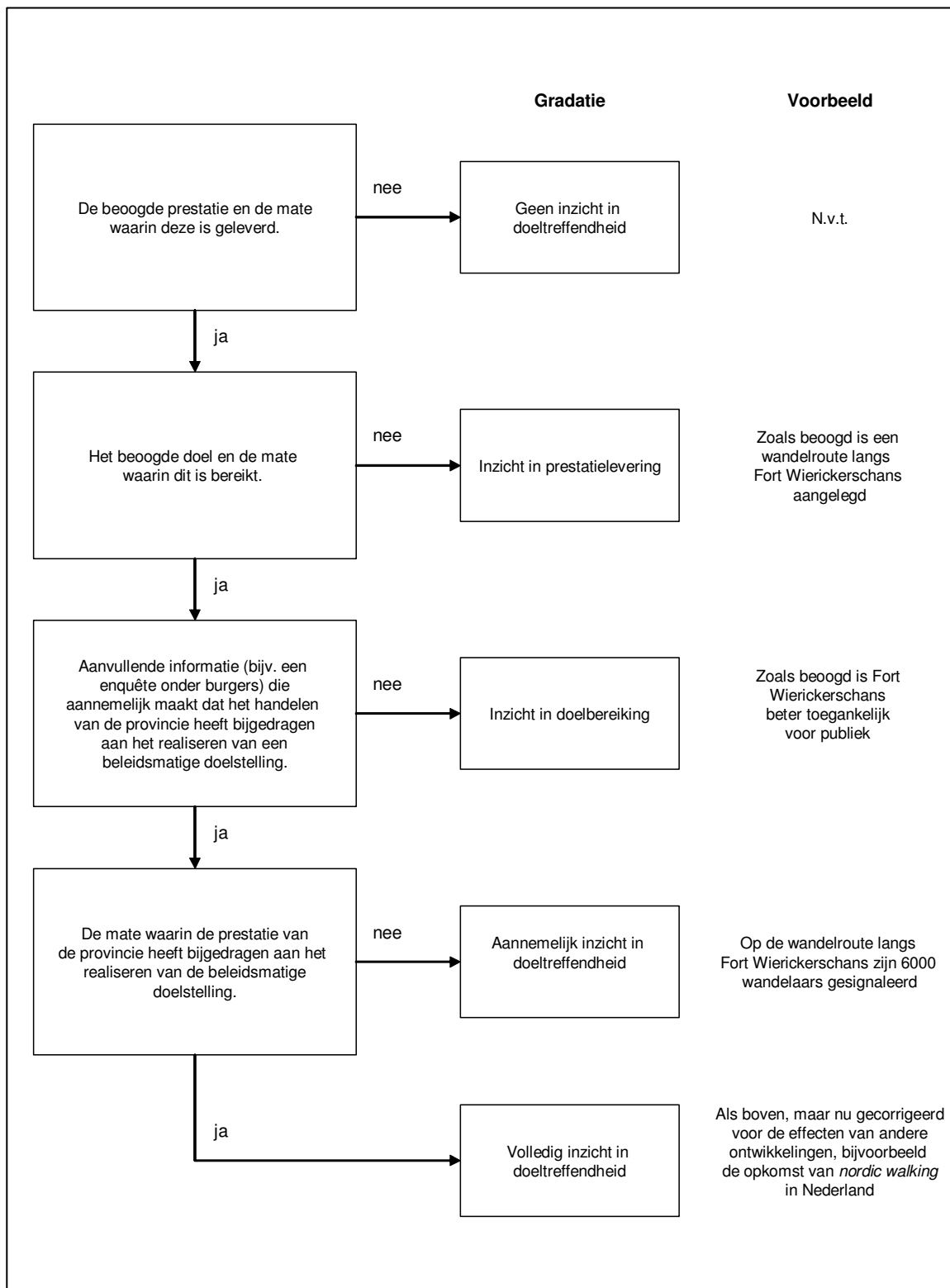
Toelichting beleidsverantwoording

De beoordelingscriteria D.1 tot en met D.3 hebben betrekking op de beleidsmatige verantwoording. Hierbij is gebruik gemaakt van eerder onderzoek van de Rekenkamer⁷ waarin gradaties zijn aangebracht in de mate waarin een provincie inzicht kan hebben in de doeltreffendheid van haar beleid (zie Figuur 3). Dit onderzoek maakt duidelijk dat de provincie inzicht kan verwerven in de doeltreffendheid van haar beleid door:

- informatie te verzamelen over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd (zie criterium D.1);
- informatie te verzamelen over de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd (zie criterium D.2);
- onderzoek te doen naar de vraag of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd dankzij het beleid van de provincie (zie criterium D.3).

Beoordelingscriterium D.4 heeft betrekking op de financiële verantwoording.

⁷ Randstedelijke Rekenkamer, *Kennis van Eigen Kunnen: Provincie Zuid-Holland*, oktober 2006.



Figuur 3 Gradaties in inzicht in de doeltreffendheid van beleid⁸

⁸ Randstedelijke Rekenkamer, *Kennis van Eigen Kunnen: Provincie Zuid-Holland*, oktober 2006.

| | |
|-----|--|
| D.1 | <p>a) De provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd.</p> <p>b) De beoogde prestaties zijn geleverd. NB: Dit oordeel betreft alleen prestaties waarover is gerapporteerd.</p> |
|-----|--|

Beoordelingscriterium. In de cultuurnota is voor vier jaar vastgelegd welke prestaties de provincie in die periode beoogt te leveren. Tenzij is aangegeven dat van de beleidsvoornemens is afgeweken, mag worden verwacht dat de beoogde prestaties worden geleverd. PS kunnen alleen inzicht verwerven in de stand van zaken bij het leveren van de beoogde prestaties als wordt gerapporteerd of deze prestaties zijn geleverd. De Rekenkamer heeft dan ook beoordeeld:

- a) in welke mate de provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd;
- b) in welke mate de beoogde prestaties zijn geleverd (volgens de rapportages van de provincie).

Als door de provincie niet is gerapporteerd of een specifieke prestatie is geleverd, dan heeft de Rekenkamer geen aanvullend onderzoek gedaan om te achterhalen of dit toch het geval is.

Toelichting op de analyse van de Rekenkamer. Om te kunnen beoordelen of de prestaties zijn geleverd, moet eerst duidelijk zijn welke prestaties de provincie beoogt te leveren. Zoals is beschreven in paragraaf 1.3 maakt de Rekenkamer gebruik van een doelenboom om dit te beschrijven. De doelenboom bevat de beoogde prestaties voor de periode 2005-2008. Aangezien in dit onderzoek wordt nagegaan of de voor 2005 en 2006 beoogde prestaties zijn geleverd, moet duidelijk zijn welke prestaties uit de doelenboom in 2005 en 2006 moeten worden geleverd. Om dit in kaart te brengen, zijn de prestaties uit de doelenboom gekoppeld aan informatie uit de uitvoeringsprogramma's cultuur 2005 en 2006 en uit P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen 2005 en 2006).

Ad.a) Mate waarin de provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd. Om na te gaan of de prestaties zijn geleverd, is gebruik gemaakt van de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties 2005 en 2006) en, indien aanwezig, andere documenten waarin de provincie zich verantwoordt over de geleverde prestaties (bijvoorbeeld een tussentijdse evaluatie of een uitvoeringsprogramma waarin wordt teruggeblikt op het voorgaande jaar). Door de informatie over de geleverde prestaties te koppelen aan de informatie over de beoogde prestaties, kan worden beoordeeld of de provincie rapporteert over prestatielevering.

De mate waarin de provincie rapporteert over de prestatielevering is op de volgende schaal beoordeeld:

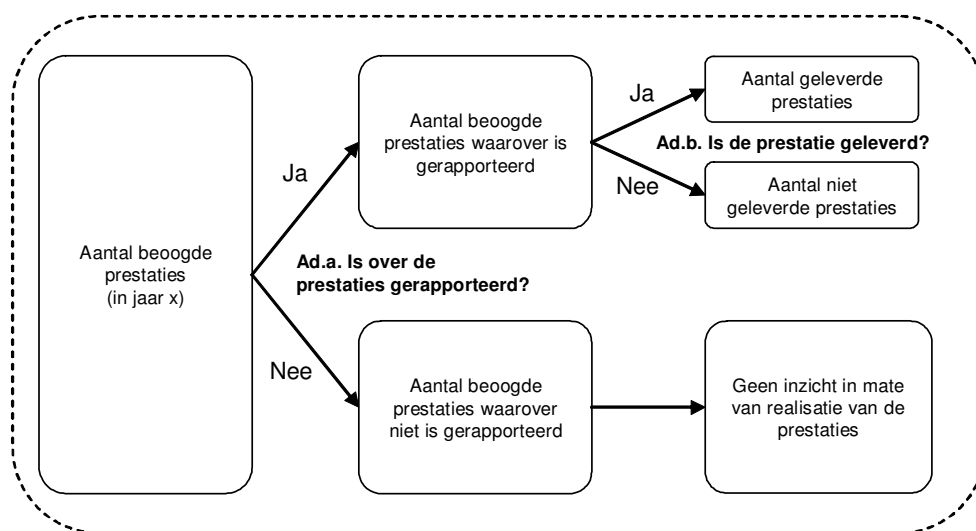
- In zeer grote mate = de provincie rapporteert over > 94% van de voor 2005 en 2006 beoogde prestaties
- In grote mate = de provincie rapporteert over 80-94% van de voor 2005 en 2006 beoogde prestaties
- In redelijke mate = de provincie rapporteert over 65-79% van de voor 2005 en 2006 beoogde prestaties
- In geringe mate = de provincie rapporteert over 50-64% van de voor 2005 en 2006 beoogde prestaties
- In zeer geringe mate = de provincie rapporteert over < 50% van de voor 2005 en 2006 beoogde prestaties

De Rekenkamer hecht belang aan een transparante beleidsverantwoording. Om die reden is, als over minder dan 50% van de beoogde prestaties wordt gerapporteerd, het oordeel 'in zeer geringe mate' gehanteerd.

Ad.b) Mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd. NB: Dit oordeel betreft alleen prestaties waarover is gerapporteerd. Als de provincie rapporteert in hoeverre de beoogde prestatie is geleverd, heeft de Rekenkamer beoordeeld in welke mate die prestatie daadwerkelijk is geleverd. Voor de afzonderlijke prestaties is beoordeeld of deze in zeer grote, grote, redelijke, geringe of zeer geringe mate zijn geleverd. Vervolgens is de informatie over de afzonderlijke prestaties opgeteld om tot een eindoordeel te komen over de mate waarin de prestaties waarover wordt gerapporteerd zijn geleverd. Hiervoor is de volgende schaal gehanteerd:

- In zeer grote mate = > 94% van de beoogde prestaties is in grote of zeer grote mate geleverd
- In grote mate = 80-94% van de beoogde prestaties is in grote of zeer grote mate geleverd
- In redelijke mate = 65-79% van de beoogde prestaties is in grote of zeer grote mate geleverd
- In geringe mate = 50-64% van de beoogde prestaties is in grote of zeer grote mate geleverd
- In zeer geringe mate = < 50% van de beoogde prestaties is in grote of zeer grote mate geleverd

Figuur 4 illustreert dat de Rekenkamer haar oordeel baseert op: (a) de mate waarin is gerapporteerd over het leveren van de beoogde prestaties; en (b) voor het deel van de prestaties waarover is gerapporteerd, de mate waarin deze zijn beoordeeld.



Figuur 4 Schematische weergave van beoordelingscriterium D.1

| | |
|-----|--|
| D.2 | a) De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen de effect-indicatoren. |
| | b) De beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen effecten waarover is gerapporteerd. |

Beoordelingscriterium. In de cultuurnota is voor vier jaar vastgelegd welke beleidsdoelstellingen de provincie in die periode nastreeft. Tenzij is aangegeven dat van de beleidsvoornemens is afgeweken, mag worden verwacht dat de doelstellingen worden bereikt. PS kunnen inzicht verwerven in de stand van zaken bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen als hierover wordt gerapporteerd. De Rekenkamer heeft dan ook beoordeeld:

- in welke mate de provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt;
- in welke mate de beoogde effecten zijn gerealiseerd (volgens de rapportages van de provincie).

Als door de provincie niet is gerapporteerd of een specifiek effect is bereikt, dan heeft de Rekenkamer geen aanvullend onderzoek gedaan om te achterhalen of dit toch het geval is.

Toelichting op de analyse van de Rekenkamer. Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd, moet eerst duidelijk zijn welke doelstellingen de provincie heeft. Deze doelstellingen zijn onderdeel van de doelenboom die door de Rekenkamer is opgesteld. Om te meten of de doelstellingen zijn gerealiseerd,

kan een provincie onder andere gebruik maken van effect-indicatoren, dat wil zeggen indicatoren die inzicht bieden in de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt.

Ad.a) De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen de effect-indicatoren. De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie rapporteert over het realiseren van de beleidsdoelstellingen en, als dat niet het geval is, of de provincie effect-indicatoren heeft opgesteld en rapporteert over de stand van zaken met betrekking tot die effect-indicatoren. Hiervoor is gebruik gemaakt van informatie uit P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties 2005 en 2006) en, indien beschikbaar, tussentijdse rapportages over de beleidsuitvoering.

Ad.b) De beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen effecten waarover is gerapporteerd. Als de provincie rapporteert in hoeverre het beoogde effect is bereikt, heeft de Rekenkamer beoordeeld in welke mate dat effect daadwerkelijk is bereikt.

| | |
|-----|--|
| D.3 | De provincie maakt aannemelijk dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten. |
|-----|--|

Het is denkbaar dat, naast het beleid van de provincie, ook andere factoren van invloed zijn op het realiseren van de doelstellingen van het provinciaal beleid. Zo wordt de doelstelling om de cultuurdeelname te verhogen niet alleen beïnvloed door het cultuurbeleid van de provincie, maar bijvoorbeeld ook door beleid van het Rijk en gemeenten. Voor de provincie is het belangrijk inzicht te hebben in de doeltreffendheid van haar beleid, dat wil zeggen in de vraag of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd door prestaties die de provincie heeft geleverd.

Het is echter niet eenvoudig onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van beleid. Het opzetten van een dergelijk onderzoek kan tijdrovend en kostbaar zijn. De Rekenkamer verwacht dan ook niet dat de provincie onderzoek doet naar de doeltreffendheid van alle onderdelen van het cultuurhistorisch beleid. Het is echter wel belangrijk dat provincies zoveel mogelijk aannemelijk proberen te maken dat hun beleid bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld door af en toe onderzoek uit te voeren dat 'aannemelijk inzicht' (zie Figuur 3) biedt in de doeltreffendheid van onderdelen van het beleid. In dit onderzoek is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de provincie dergelijke onderzoeken uitvoert.

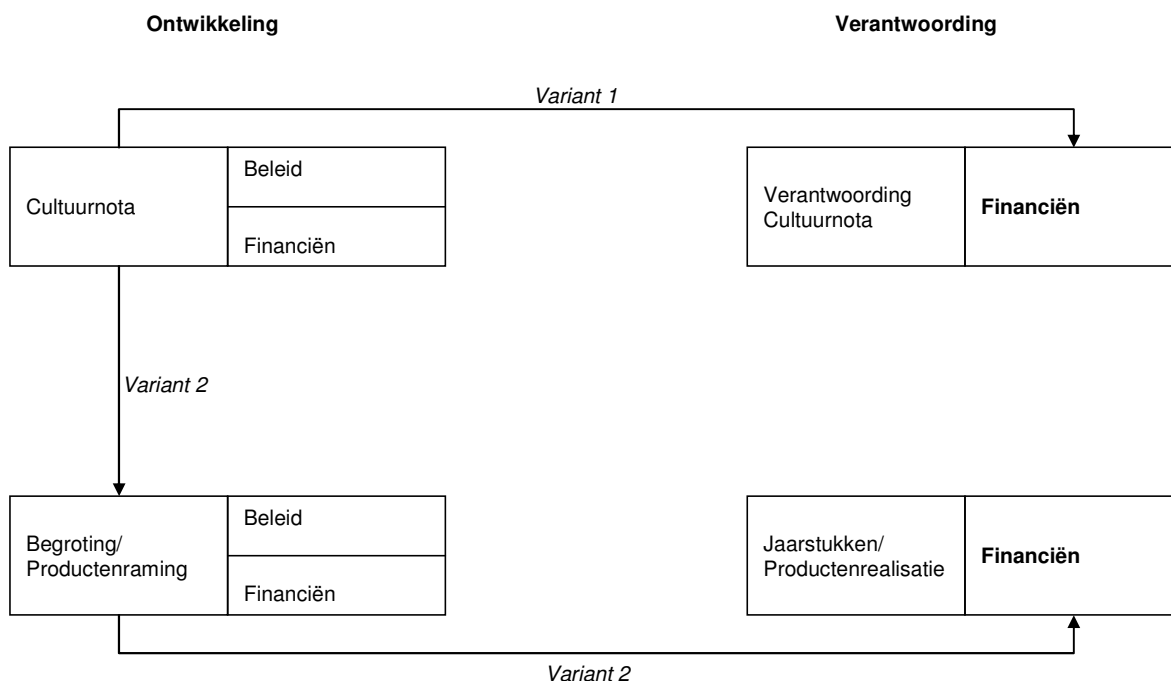
| | |
|-----|--|
| D.4 | De financiële verantwoording biedt inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren. |
|-----|--|

PS stellen met de cultuurnota en de programmabegrotingen naast de beleidsmatige ook de financiële kaders voor het cultuurhistorisch beleid vast. Het is belangrijk om achteraf te kunnen controleren of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd met de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld. Wanneer de realisatie sterk afwijkt van de begroting (na wijziging), is het belangrijk dat wordt beargumenteerd waarom dat het geval is. Voor de beoordeling van de financiële verantwoording over de cultuurnota hebben we gebruik gemaakt van aparte verantwoordingsrapportages over de cultuurnota (indien beschikbaar) en de jaarlijkse P&C-rapportages.

De Rekenkamer heeft de financiële verantwoording beoordeeld op twee aspecten:

a) De aansluiting van de financiële verantwoording op de cultuurnota. De Rekenkamer is van mening dat over de cultuurnota (en de uitvoeringsprogramma's) zowel beleidsmatig (zie beoordelingscriteria D.1 en D.2) als financieel verantwoording afgelegd dient te worden. De financiële verantwoording over de cultuurnota moet

aansluiten op het voorgenomen beleid en de hiervoor begrote financiële middelen. Verantwoording over de cultuurnota kan middels aparte verantwoordingsrapportages over de cultuurnota (zie Figuur 5 variant 1) of middels de jaarlijkse P&C-rapportages (zie Figuur 5 variant 2). Indien middels de jaarstukken en productenrealisaties verantwoording over de cultuurnota wordt afgelegd, dienen deze P&C-rapportages helder op de cultuurnota aan te sluiten. De Rekenkamer heeft de aansluiting beoordeeld op basis van de indeling van de verschillende documenten.



Figuur 5 Aansluiting van de financiële verantwoording op de cultuurnota

b) De kwaliteit van de financiële verantwoording. Naast de aansluiting van de financiële verantwoording op de cultuurnota is ook de kwaliteit van de financiële verantwoording bepalend voor de mate waarin PS inzicht hebben in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren. Hierbij gaat het zowel om de mate van detail waarin wordt gerapporteerd over de financiële middelen als om de toelichting op de financiële afwijkingen. De vereiste mate van detail van de financiële verantwoording is afhankelijk van de mate van detail van de begrote financiële middelen in de cultuurnota. PS dienen immers op hetzelfde niveau te kunnen controleren als waarop zij kaders stellen.

Beide aspecten hebben direct invloed op de mate waarin PS inzicht hebben in de financiële middelen die zijn ingezet om het voorgenomen beleid uit te voeren. Wanneer de verantwoording op één van de aspecten tekortschiet heeft dit invloed op de gehele verantwoording en daarmee het inzicht voor PS. Dit betekent dat de laagste beoordeling op bovengenoemde aspecten doorslaggevend is voor het totaaloordeel.

HOOFDSTUK 3

Beleidsvoorbereiding

3.1 Wat zijn de beleidskaders op het gebied van cultuurhistorie?

3.1.1 Wat zijn de wettelijke taken van de provincie?

Op het gebied van cultuurhistorie is voor de provincie verschillende wetgeving van belang. De provincie heeft diverse wettelijke taken op het gebied van cultuurhistorie, zoals de adviestaak bij het aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten. Daarnaast zijn bepaalde wettelijke taken van de provincie meer indirect van belang, bijvoorbeeld het vaststellen van streekplannen. In het streekplan kunnen bepalingen over cultuurhistorie worden opgenomen. Het vaststellen van een streekplan is echter niet aan te merken als een wettelijke taak op het gebied van cultuurhistorie. Tabel 5 bevat een overzicht van de wettelijke taken op het gebied van cultuurhistorie die van belang zijn voor de provincie. Door wijzigingen in wet- en regelgeving vinden ook wijzigingen plaats in de taken die de provincie moet uitvoeren. De inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg betekent bijvoorbeeld dat de provincie verantwoordelijk is voor het aanwijzen van archeologische attentiegebieden. Tabel 6 bevat een overzicht van recente of voorgenomen wijzigingen in wet- en regelgeving en de consequenties daarvan voor de provincie. Bijlage C bevat een uitgebreide toelichting op Tabel 5 en Tabel 6.

Tabel 5 Wettelijke taken van de provincie (2005-2006)

| Wet | Datum inwerkingtreding | Wettelijke taken |
|---|--|--|
| Monumentenwet 1988 | 1 januari 1989 | Adviestaak GS als het gaat om monumenten gelegen in een gemeente maar buiten de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Advies aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij aanwijzing van een monument (art. 3 lid 2 en 5 jo. art. 7 lid 1); ▪ Advies aan college van Burgemeester en Wethouders over aanvraag om een vergunning tot wijziging, afbraak of verwijdering (art. 16 lid 1 en 2); ▪ Adviestaak GS bij aanwijzing beschermd stads- en dorpsgezicht of intrekking van aanwijzing (art 35 lid 2). |
| Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM) | 16 juni 1997. Per 1 februari 2006 vervallen. | Vaststellen van het Provinciaal Restauratie UitvoeringsProgramma voor niet-budgethoudende monumenten (art. 12 lid 1 BRRM). |
| Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) | 1 augustus 1965 | Onder andere: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen streekplan (art. 4a WRO). In het streekplan kunnen bepalingen over cultuurhistorie worden opgenomen die doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen; ▪ Goedkeuren gemeentelijke bestemmingsplannen (art. 11 WRO). |

Tabel 6 Veranderingen in wettelijke taken van de provincie (na 2006)

| Wet | Datum inwerkingtreding | Gevolgen voor wettelijke taken |
|---|------------------------|---|
| Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) | 1 september 2007 | Verdrag van Malta; belangrijkste taken provincie: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanwijzen archeologische attentiegebieden (art. 44 Mon.w.) ▪ Beheren provinciaal archeologisch depot (art. 51 Mon.w.) ▪ Aanwijzen gemeentelijke depots (art. 51 Mon.w.) |
| Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) | 1 juli 2008 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zoveel mogelijk vooraf door overleg of instrumenten duidelijk maken welk beleid doorwerkt naar gemeenten. ▪ Structuurvisie in plaats van streekplan. ▪ Geen toetsing gemeentelijke bestemmingsplannen meer, maar drie andere instrumenten: (1) het geven van een aanwijzing; (2) stellen van algemene regels (verordening); en (3) inpassingsplan met projectbesluit. |
| Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) | 1 juli 2007 | Besluiten met betrekking tot monumenten moeten kenbaar zijn voor burgers en opvraagbaar zijn bij het Kadaster. |

Bij het uitvoeren van een wettelijke taak heeft de provincie ook een bepaalde mate van vrijheid bij de invulling van deze taak. De provincie kan ervoor kiezen een wettelijke taak, bijvoorbeeld het inrichten van een provinciaal archeologisch depot, zo summier mogelijk in te vullen, maar kan ook besluiten dit uitgebreider te doen. Binnen het kader van dit onderzoek heeft de Rekenkamer niet onderzocht hoe uitgebreid de provincie invulling heeft gegeven aan haar wettelijke taken.

3.1.2 Wat is het autonome beleid van de provincie Zuid-Holland?

Naast de bovengenoemde wettelijke taken voert de provincie Zuid-Holland autonoom beleid uit, dat wil zeggen beleid dat de provincie op eigen initiatief uitvoert. Het cultuurhistorisch beleid van de provincie Zuid-Holland ligt met name vast in het onderdeel *Culturele planologie* uit de cultuurnota. Hieronder wordt het autonoom beleid van de provincie Zuid-Holland op het gebied van cultuurhistorie kort beschreven.

Binnen het cultuurhistorisch beleid van de provincie staat het beleid op het gebied van culturele planologie centraal. Dit beleid is erop gericht te bevorderen dat gemeenten cultuur betrekken bij hun ruimtelijke plannen en dat de provincie cultuur betreft bij provinciale ruimtelijke projecten. De provincie biedt ondersteuning door deel te nemen aan diverse gebiedsgerichte projecten (onder andere herstructurering Oude Rijnzone, ontwikkeling Zuidplaspolder en toekomst Veenweidegebied) en door subsidie te verlenen voor voorbeeldprojecten van gemeenten en derden. Culturele planologie is geen wettelijke taak van de provincie, met uitzondering van de taken die de provincie heeft bij de bescherming van archeologische monumenten.

Naast het beleid op het gebied van culturele planologie voert de provincie Zuid-Holland ook beleid met betrekking tot het bestaande, gebouwde erfgoed. De provincie is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor het gebouwde erfgoed niet bij de provincie, maar bij gemeenten en het Rijk ligt. De provincie heeft echter wel enkele specifieke aandachtspunten voor het provinciaal beleid geïdentificeerd, namelijk:

- Molens: De provincie voert beleid dat is gericht op het restaureren, instandhouden en laten draaien van molens. De provincie vindt het belangrijk de molens in de provincie te behouden vanwege hun betekenis

voor de identiteit en de ruimtelijke kwaliteit van Zuid-Holland en geeft aan dat deze bovendien van belang zijn voor recreatie en voor cultuurtoerisme. Het molenbeleid is autonoom beleid van de provincie.

- Archeologisch erfgoed: Het beleid dat de provincie op dit gebied voert, vloeit grotendeels voort uit wettelijke verantwoordelijkheden van de provincie.
- Oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij voor monumenten: Speerpunt in de cultuurnota was om samen met het Prins Bernhard Cultuurfonds een Cultuurfonds voor Monumenten op te richten met als doel restauratie en instandhouding van niet-rijksmonumenten. Inmiddels is het Cultuurfonds Monumenten Zuid-Holland opgericht.

In paragraaf 4.1 wordt in meer detail ingegaan op de doelstellingen van de provincie en op de prestaties die de provincie gaat leveren om die doelstellingen te realiseren.

3.1.3 Zijn er koerswijzigingen ten opzichte van het autonoom provinciaal beleid uit de voorgaande periode?

De provincie is vrij te bepalen welk autonoom beleid zij, in aanvulling op haar wettelijke taken, op het gebied van cultuurhistorie voert. In deze paragraaf beschrijven we of het huidige cultuurhistorisch beleid is gewijzigd ten opzichte van het beleid uit de voorgaande cultuurnota en, zo ja, wat de belangrijkste wijzigingen zijn.

In de cultuurnota 2005-2008 is niet beschreven in hoeverre sprake is van koerswijzigingen ten opzichte van de voorgaande cultuurnota. Wel is, ter voorbereiding op de nieuwe cultuurnota, een interne evaluatie van de cultuurnota 2001-2004 uitgevoerd. In deze evaluatie wordt teruggeblikt op het beleid dat in de jaren 2001 tot en met 2003 is uitgevoerd en wordt ingegaan op de implicaties daarvan voor de nieuwe cultuurnota. De evaluatie is op 4 februari 2004 besproken in een discussiebijeenkomst van de statencommissie Samenleving.

Verder biedt de financiële paragraaf bij de cultuurnota 2005-2008 inzicht in de financiële inzet in 2005 en de verschuivingen ten opzichte van 2004, zodat duidelijk wordt waar beleidsmatig verschuivingen hebben plaatsgevonden. Binnen het voor dit onderzoek relevante onderdeel zijn de grootste veranderingen:

- Het vervangen van vijf producten⁹ door één product, namelijk 'projecten culturele planologie'. Het budget is verlaagd van € 639.500 voor de vijf producten tot € 300.000 voor het product 'projecten culturele planologie'.
- De verhoging van het budget voor opdrachtverlening van € 114.000 in 2004 naar € 310.000 in 2005.

De begrote uitgaven aan culturele planologie waren in 2004 ruim € 5,6 miljoen en in 2005 ruim € 3,5 miljoen. Dit verschil wordt grotendeels verklaard doordat in 2004 eenmalig € 2 miljoen is begroot voor de impuls monumenten/restauraties.

3.2 Wat is de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding?

| | |
|-----|---|
| A.1 | De provincie maakt in grote mate onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert. De programmabegroting bevat een overzicht van de wettelijke taken. De Rekenkamer merkt op dat in de Nota Archeologie een helder onderscheid wordt gemaakt tussen wettelijke taken en autonoom beleid. |
|-----|---|

⁹ Projecten archeologie, projecten ruimtelijke kwaliteit, projecten musea, projecten geschiedbeoefening en provinciale monumenten.

Om haar kaderstellende rol goed te kunnen vervullen, is het belangrijk voor PS te weten welke taken de provincie op grond van wet- en regelgeving moet uitvoeren en welk autonoom beleid de provincie daarnaast uitvoert. Deze informatie kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de cultuurnota of de programmabegroting. In het onderzoek is nagegaan in hoeverre dat onderscheid in deze of andere documenten wordt gemaakt. Dit heeft de volgende beoordeling opgeleverd:

- **Cultuurnota/uitvoeringsprogramma.** De cultuurnota beschrijft de wettelijke taken die de provincie op grond van het Verdrag van Malta heeft. Ook wordt gerefereerd aan de WRO en aan het nieuwe beleid van het Rijk met betrekking tot de instandhouding van monumenten. In de uitvoeringsprogramma's worden de wettelijke taken op het gebied van archeologie kort genoemd.
- **Programmabegroting.** De programmabegrotingen bevatten een opsomming van het belangrijkste wettelijk kader op het gebied van culturele ontwikkeling. Er wordt niet beschreven welke specifieke taken uit deze wetten voortvloeien.

In de Nota Archeologie¹⁰ maakt de provincie helder onderscheid tussen wettelijke taken op het gebied van archeologie en autonoom beleid. Hierdoor hebben PS beter inzicht in de keuzemogelijkheden die zij hebben. In Tabel 7 en Tabel 8 zijn voorbeelden uit de Nota Archeologie opgenomen.

Tabel 7 Wettelijke taken van de provincie op het gebied van archeologie¹⁰

| Fase van het beleidsproces | Wettelijke taak | Bron |
|---|--|---|
| Beleidsontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontwikkelen van beleid ▪ Aanwijzen attentiegebieden ▪ Archeologie in streekplan en vrijstellingen ▪ Verordenende bevoegdheid | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 105 en 143.2 Provinciewet ▪ Art. 44, wetsvoorstel ▪ Art. 4 Wro; vrijstellingen ex art. 19 Wro, art 1.2 Wet milieubeheer en art. 145 Provinciewet ▪ Art. 5.2 Ontgrondingenwet, art 1.2 Wet milieubeheer en art. 145 Provinciewet |
| Beleidsimplementatie en -realisatie | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Archeologie bij ontgrondingsvergunningen ▪ Archeologie bij plicht milieu effectrapportage ▪ Toezicht op gemeenten ▪ Ondersteuning gemeenten | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 3 en 3a Ontgrondingenwet, art. II wetsvoorstel ▪ Art. 7.2 en 7.35 Wet milieubeheer |
| Conservering, beheer, behoud, ontsluiting en documentatie | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanwijzen gemeentelijke depots ▪ Inrichten provinciaal depot ▪ Beheer/onderhoud eigen depot | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Art. 51.2 wetsvoorstel ▪ Art. 51.1 wetsvoorstel ▪ Art. 51.1 en 52.1 wetsvoorstel |

¹⁰ Provincie Zuid-Holland, *Nota Archeologie*, 28 november 2006.

Tabel 8 Provinciaal archeologiebeleid¹¹

| Taak/bevoegdheid | Wettelijk verplicht | Gewenst beleid ¹² | Huidig beleid | Toelichting |
|--|---------------------|------------------------------|---------------|---|
| Ontwikkelen van beleid | X | X | X | De provincie ontwikkelt beleid voor het omgaan met het archeologisch erfgoed passend in rijksbeleid en gebruik makend van haar autonome beleidsvrijheid. |
| Cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS) | | X | X | Regionale kaarten, kaarten Topgebieden en beleidskader voor inbreng van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. |
| Archeologische Monumentenkaart (AMK) | X | X | X | De op de AMK vermelde terreinen zijn ook opgenomen in de CHS. |
| Provinciale Onderzoeksagenda Archeologie (POA) | | X | | De in ontwikkeling zijnde POA is een richtlijn met speerpuntenbeleid voor archeologische regio's in Zuid-Holland. De POA wordt beschikbaar gesteld aan derden als richtlijn voor archeologisch onderzoek en wordt geactualiseerd. |
| Aanwijzen attentiegebieden | (X) | X | | Is een bestuurlijk instrument waarvan provincies gebruik kunnen maken. |
| Streekplannen | X | X | X | Streekplannen (in nieuwe Wro: structuurvisie) geven aan wat de provinciale speerpunten zijn op cultureel erfgoed. |

| | |
|-----|---|
| A.2 | De provincie beschrijft in grote mate wat de aanleiding voor het ontwikkelen van autonoom beleid is. Voor de diverse onderdelen van het cultuurhistorisch beleid is in de cultuurnota beschreven waarom de provincie het belangrijk vindt dit beleid te ontwikkelen. |
|-----|---|

In de cultuurnota is voor het autonome beleid over het algemeen helder beschreven waarom de provincie het belangrijk vindt beleid op dat terrein te ontwikkelen. De paragraaf over 'culturele planologie' begint met een inleiding waarin wordt beschreven waarom de provincie het belangrijk vindt dat beleid te ontwikkelen, namelijk:

"Het is een belangrijke opgave om de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting te bewaken en ervoor te zorgen dat de provinciale identiteit bewaard blijft. Cultuur, zowel cultuurhistorie als kunst, kan daaraan bijdragen. De ruimtelijke kwaliteit en identiteit van een gebied kunnen worden versterkt door cultuur te betrekken bij de planologie. De inbreng vanuit architectuur, vormgeving, cultuurhistorie en kunsten kan ontwerp-opgaven verrijken. Het is van belang om vanaf het begin culturele waarden in de ruimtelijke plannen mee te nemen. Boerderijlinten, stads- en dorpsgezichten, molens, verkavelingspatronen, archeologische monumenten, forten, zandwallen, etc. gelden dan als uitgangspunt bij nieuwe plannen."

De provincie geeft aan ervan overtuigd te zijn dat verrassende combinaties van oude en nieuwe ontwikkelingen kunnen ontstaan door culturele waarden als inspiratiebron voor de planologie te gebruiken en dat culturele waarden geen verdragingsfactor of kostenpost zijn, maar een verrijking. Om die reden kiest de provincie ervoor in de periode 2005-2008 in te zetten op culturele planologie.

¹¹ Provincie Zuid-Holland, *Nota Archeologie*, 28 november 2006.

¹² Gelet op de toelichting in de Nota Archeologie wordt met "gewenst beleid" het voorgenomen beleid bedoeld.



HOOFDSTUK 4

Beleidsontwikkeling

4.1 Hoe zijn de beleidskaders vertaald in doelstellingen, prestaties en financiële middelen?

4.1.1 *Wat zijn de beoogde effecten en prestaties?*

Om het provinciaal cultuurhistorisch beleid te kunnen beschrijven en beoordelen, heeft de Rekenkamer een doelenboom opgesteld. Een doelenboom is een hulpmiddel om de relatie duidelijk te maken tussen de doelstellingen van beleid en de prestaties die worden geleverd om die doelstellingen te realiseren.

Figuur 6 bevat de doelenboom waarin het provinciaal cultuurhistorisch beleid wordt beschreven. In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

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

De doelenboom is opgesteld door de Rekenkamer op basis van informatie uit de cultuurnota 2005-2008 en de uitvoeringsprogramma's cultuur 2005 en 2006 (in de doelenboom UP05 en UP06 genoemd). Deze documenten zijn gebruikt omdat deze leidend zijn voor het provinciaal cultuurbeleid. Wanneer de programmabegroting of productenraming aanvullende prestaties bevatten, zijn deze aan de doelenboom toegevoegd. Dit is het geval bij prestatie 39 (P39). Deze prestatie heeft betrekking op het gehele cultuurhistorisch beleid en niet op een specifieke doelstelling en bestrijkt daarom de gehele breedte van de doelenboom.

De doelenboom is in overleg met medewerkers van de provincie opgesteld om ervoor te zorgen dat deze het provinciaal cultuurhistorisch beleid goed weergeeft.



Figuur 6 Doelenboom cultuurhistorisch beleid

In de periode waarop het onderzoek zich richt, maakt de provincie nauwelijks gebruik van indicatoren om te meten of zij haar doelstellingen realiseert. De programmabegrotingen 2005 en 2006 bevatten geen indicatoren. De productenraming 2006 bevat de indicator 'aantal erfgoedplannen dat is getoetst op culturele aspecten'.

De Rekenkamer merkt op dat de programmabegroting en de productenraming 2008 diverse indicatoren bevatten. In de programmabegroting wordt de stand van zaken op het gebied van cultuur gemeten aan de hand van een index culturele kwaliteit, ook wel barometer culturele kwaliteit genoemd. De index culturele kwaliteit is opgebouwd uit tien parameters (zie Tabel 9). Deze parameters hebben niet alleen betrekking op cultuurhistorie, maar ook op andere onderdelen van het provinciaal cultuurbeleid. De begroting vermeldt dat de index in 2007 op 110 stond en dat wordt gestreefd naar een indexcijfer van 118 in 2011. Hoe de score precies is opgebouwd, wordt niet in de begroting beschreven. Tabel 10 somt vervolgens op welke indicatoren in de productenraming 2008 zijn opgenomen.

Tabel 9 Index culturele kwaliteit¹³

| Parameter | Formule | Index 2007 |
|---|---------------------------|---------------------|
| Gemiddeld aantal omwentelingen per molen | Aantal omwentelingen/1000 | 18.000/1000 = 18 |
| Inlopen restauratieachterstand molens | (50-x)/10 | (50-50)/10 = 0 |
| Percentage gemeenten met archeologiebeleid | Percentage | 11 |
| Aantal ter beoordeling voorgelegde archeologische rapporten | Aantal rapporten/100 | 1500/100 = 15 |
| Percentage goedgekeurde ruimtelijke plannen, waarin voldoende aandacht is geschonken aan culturele aspecten | Percentage/10 | 70/10 = 7 |
| Aantal bereikte leerlingen door Kunstgebouw ¹⁴ en Erfgoedhuis (basisscholen) | Aantal leerlingen/2000 | 62.000/2000 = 31 |
| Aantal bereikte leerlingen door Kunstgebouw en Erfgoedhuis (voortgezet onderwijs) | Aantal leerlingen/2000 | 14.000/2000 = 7 |
| Percentage kwaliteitgecertificeerde bibliotheken | Percentage | 5 |
| Gemiddeld wekelijks aantal voor doven ondertitelde tv-uitzendingen op regionale omroepen | Aantal uitzendingen | 10 |
| Aantal bezoekers op: | | |
| ▪ http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl | Aantal bezoekers/10.000 | 40.000/10.000 = 4 |
| ▪ Cultuurhistorische hoofdstructuur | Aantal bezoekers/10.000 | 25.000/10.000 = 2,5 |
| Totaal | | 110,5 |

¹³ Programmabegroting 2008, aangevuld met informatie die wij van de provincie hebben ontvangen.

¹⁴ Het Kunstgebouw is een door de provincie Zuid-Holland gesubsidieerde instelling die zich ten doel stelt kunst en cultuur bij de inwoners van de provincie te laten leven.

Tabel 10 Indicatoren 2008¹⁵

| Omschrijving indicator |
|--|
| <p>Speerpunten coalitieakkoord</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Door molentechnische advisering en uitvoering van het Deltaplan molens inlopen van de restauratie-achterstand bij molens. Doel: bewerkstelligen van 90% reductie van het aantal molens op de urgentielijst. ▪ Gebundelde inzet van object- en projectsubsidie, in samenhang met Agenda Vrije Tijd, door middel van themajaren (waarbij elk jaar de focus op een ander thema ligt). |
| <p>Van cultuurbehoud naar culturele planologie: culturele waarden meenemen bij ruimtelijke plannen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het opnemen van culturele waarden, op basis van de cultuurhistorische hoofdstructuur, in de provinciale structuurvisie vastgelegd (in 2008). ▪ Jaarlijks toetsen en handhaven via verordening (2009, 2010 en 2011) |
| <p>Een zorgvuldige omgang met het unieke maar onder druk staand Zuid-Hollands bodemarchief</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Archeologiebeleid uitgevoerd door: uitoefenen bevoegd gezagtaken, waaronder toetsing en advisering van archeologische onderzoeksrapporten binnen 13 weken. Indicator: aantal adviezen. ▪ Beheer provinciaal archeologisch depot waar jaarlijks minimaal 1200 dozen met bodemvondsten worden verwerkt. ▪ Gemeenten ondersteund bij beleidsontwikkeling via het Provinciaal Steunpunt Monumentenzorg en Archeologie. Indicator: percentage gemeenten met eigen archeologiebeleid. |

4.1.2 Hoeveel financiële middelen zijn begroot?

Tabel 11 biedt inzicht in de financiële middelen die zijn begroot voor de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid.

Tabel 11 Begrote inzet van financiële middelen ten behoeve van cultuurhistorie (in Euro)¹⁶

| Product | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Projecten culturele planologie | 300.000 | 300.000 | 300.000 |
| Ontwikkeling instrumentarium | 250.000 | 164.000 | 164.200 |
| Opdrachtverlening | 310.000 | 310.000 | 310.000 |
| Subsidies molens | 1.144.000 | 1.144.000 | 1.144.000 |
| Bestuurskosten Provinciaal Restauratie Uitvoeringsprogramma | 95.000 | 95.000 | 95.000 |
| Bestuurskosten Verdrag van Malta | 83.000 | 83.000 | 473.000 |
| Fort Wierickerschans ¹⁷ | 1.250.000 | | p.m. |
| Impuls monumenten/restauraties (incidenteel) ¹⁷ | 674.000 | | |
| Totaal cultuurhistorie | 4.106.000 | 2.096.000 | 2.486.200 |

¹⁵ Productenraming 2008.

¹⁶ Uitvoeringsprogramma 2005, Uitvoeringsprogramma 2006, Uitvoeringsprogramma 2007.

¹⁷ De producten 'Fort Wierickerschans' en 'Impuls monumenten/restauraties' zijn in het *Uitvoeringsprogramma 2005*, maar niet in de *Cultuurnota 2005-2008* opgenomen.

Bij Tabel 11 is het belangrijk op te merken dat het Erfgoedhuis Zuid-Holland, een instelling die een belangrijke rol speelt binnen het cultuurhistorisch beleid, niet in de tabel is opgenomen. Reden daarvoor is dat het Erfgoedhuis onderdeel uitmaakt van de post 'boekjaarsubsidies culturele instellingen'. Deze post wordt niet uitgesplitst per instelling.

4.2 Wat is de kwaliteit van de beleidsontwikkeling?

| | |
|-----|---|
| B.1 | De beleidsdoelstellingen zijn in redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. In de formulering van enkele beleidsdoelstellingen worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. De beleidsdoelstellingen en de bijbehorende indicator bevatten geen informatie over de nulsituatie, het tijdpad en de streefwaarde. Dit oordeel is gebaseerd op informatie uit de P&C-rapportages over de jaren 2005 en 2006. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de P&C-rapportages 2008 meer indicatoren bevatten dan die over 2005 en 2006. |
|-----|---|

De formulering van de beleidsdoelstellingen is in redelijke mate specifiek. In de doelstellingen zelf ontbreekt informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. Aangezien provincies vaak ook indicatoren opstellen om inzicht te krijgen in de stand van zaken bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen, zijn ook indicatoren die op de doelstelling aansluiten in ons oordeel meegenomen. In dit geval betreft dat één indicator in de productenraming 2006, namelijk het 'aantal erfgoedplannen dat is getoetst op culturele aspecten'. Deze indicator bevat wel informatie over de uitgangssituatie, maar niet over de streefwaarde en het tijdpad. De overige begrotingen en productenramingen over de jaren 2005 en 2006 bevatten geen indicatoren.

Tabel 12 Voorbeelden van doelstellingen met daarbij het oordeel van de Rekenkamer

| Doelstelling | Indicator | Commentaar Rekenkamer |
|---|---|--|
| Ruimtelijke veranderingsprocessen laten profiteren van de lokale geschiedenis van gebouwen, steden en landschappen (OD3). | - | De doelstelling is onvoldoende specifiek, omdat de relatie tussen ruimtelijke veranderingsprocessen en de lokale geschiedenis van gebouwen, steden en landschappen niet wordt toegelicht. |
| Bevorderen dat gemeenten de cultuur betrekken bij hun beleidsontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit (ODD1). | Aantal erfgoedplannen dat is getoetst op culturele aspecten | De doelstelling is voldoende specifiek, maar bevat geen informatie over uitgangssituatie, streefwaarde en tijdpad. De indicator bevat informatie over de uitgangssituatie en niet over de streefwaarde en het tijdpad. |
| Ondersteunen en stimuleren van gemeenten en particuliere organisaties op het terrein van instandhouding en verdere ontwikkeling van het bovengrondse bouwkundig erfgoed (ODD3). | - | De doelstelling is voldoende specifiek, maar bevat geen informatie over uitgangssituatie, streefwaarde en tijdpad. |

Zoals is aangegeven in paragraaf 4.1.1 bevatten de programmabegroting en productenraming voor 2008 meer indicatoren dan die voor 2005 en 2006.

| | |
|-----|--|
| B.2 | De prestaties vloeien in grote mate logisch voort uit de beleidsdoelstellingen. Voor bijna alle prestaties uit de doelenboom is te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van de bijbehorende beleidsdoelstelling. |
|-----|--|

De beoogde prestaties sluiten in het algemeen goed aan op de beleidsdoelstellingen. Voor bijna alle prestaties is te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van de bijbehorende beleidsdoelstelling. Zo is duidelijk dat de prestatie 'gemeenten met subsidies stimuleren om het monumentenbeleid (verder) te ontwikkelen' (P12) bijdraagt aan de doelstelling 'ondersteunen en stimuleren van gemeenten en particuliere organisaties op het terrein van instandhouding en verdere ontwikkeling van het bovengrondse bouwkundig erfgoed' (ODD3).

Bij enkele prestaties is de koppeling tussen de prestaties en de beleidsdoelstellingen minder duidelijk. Zo is niet direct duidelijk hoe de prestaties 'instrumenten van CHS toegankelijker maken en gebruik bevorderen door onder meer regionale/lokale verfijning en digitalisering van de CHS' (P1) bijdraagt aan de doelstelling 'bevorderen dat gemeenten de cultuur betrekken bij hun beleidsontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit' (ODD1).

| | |
|-----|--|
| B.3 | De indicatoren hangen in geringe mate samen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties. Het is duidelijk over welke doelstelling of prestatie de opgestelde indicator informatie verschaft. Voor het merendeel van de doelstellingen zijn echter geen indicatoren opgesteld die een beeld geven van de mate waarin die doelstelling is gerealiseerd. |
|-----|--|

De provincie heeft één indicator opgesteld, namelijk het 'aantal erfgoedplannen dat is getoetst op culturele aspecten'. Voor deze indicator kan worden beredeneerd over welke doelstelling of prestatie zij informatie verschaffen, namelijk over de realisatie van de doelstelling 'bevorderen dat gemeenten de cultuur betrekken bij hun beleidsontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit' (ODD1).

Voor het merendeel van de doelstellingen zijn echter geen indicatoren opgesteld die een beeld geven van de mate waarin die doelstelling is gerealiseerd. Zo is geen indicator opgesteld die inzicht biedt in de doelstelling 'ondersteunen en stimuleren van gemeenten en particuliere organisaties op het terrein van instandhouding en verdere ontwikkeling van het bovengrondse gebouwde erfgoed.' (ODD3).

Zoals is aangegeven in paragraaf 4.1.1 bevatten de programmabegroting en productenraming voor 2008 meer indicatoren dan die voor 2005 en 2006.

| | |
|-----|--|
| B.4 | Gezamenlijk bieden de cultuurnota (en de uitvoeringsprogramma's) en de P&C-rapportages in geringe mate inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen. In de verschillende documenten sluit de financiële informatie aan op de beleidsinformatie. De indeling van de cultuurnota (en de uitvoeringsprogramma's) sluit echter niet aan op de indeling van de P&C-rapportages. |
|-----|--|

De mate waarin inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen wordt geboden, is beoordeeld aan de hand van de volgende twee aspecten.

De indeling van de cultuurnota en de P&C-rapportages dient zowel beleidsmatig als financieel op elkaar aan te sluiten. Daarnaast dient zowel in de cultuurnota als in de P&C-rapportages de indeling van het voorgenomen beleid aan te sluiten op de indeling van de financiële middelen.

Wanneer de aansluiting op één van de aspecten tekortschiet heeft dit invloed op het inzicht voor PS. Dit betekent dat de laagste beoordeling op bovengenoemde aspecten doorslaggevend is voor het totaaloordeel (principe van de zwakste schakel).

Aansluiting indeling cultuurnota (en uitvoeringsprogramma's) en P&C-rapportages. De cultuurnota beschrijft het provinciaal cultuurbeleid aan de hand van drie pijlers, namelijk *Culturele planologie*, *Cultuurbereik* en *Culturele informatiedragers*. Daarnaast bevat de cultuurnota een hoofdstuk 'instrumentarium' dat beschrijft welke instrumenten de provincie inzet op de verschillende beleidsonderdelen. De pijlers uit de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's komen niet overeen met de productgroepen uit de P&C-rapportages. Het programma *Media, Kunsten en Cultuur* is namelijk opgebouwd uit de productgroepen *Archiefinspectie*, *Regionale omroepen*, *Culturele ontwikkeling* en *Bibliotheekbeleid*. Hierdoor sluit de indeling van de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's zowel beleidsmatig als financieel niet aan op de P&C-rapportages.

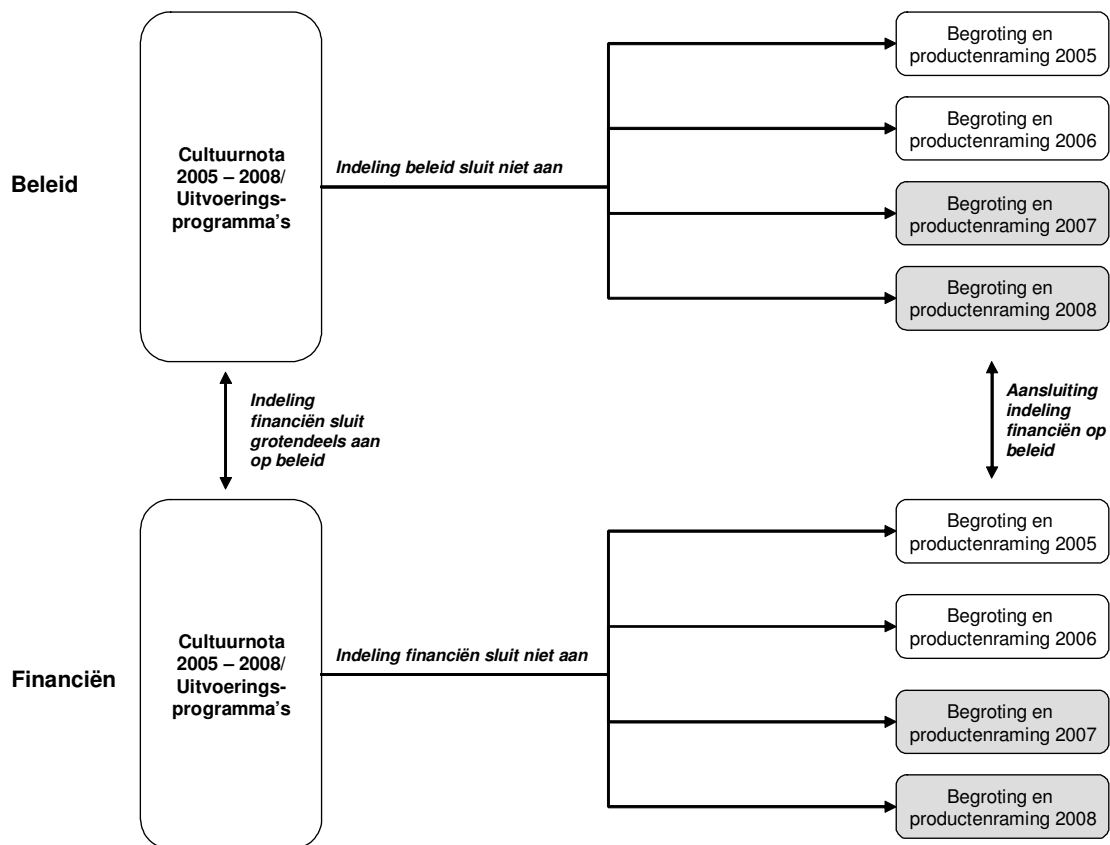
In Tabel 13 is weergegeven op welke wijze het beleid in de cultuurnota en de P&C-rapportages is uitgewerkt. De onderdelen die binnen onze definitie van cultuurhistorisch beleid vallen, zijn grijs gearceerd in de tabel.

Tabel 13 Indeling cultuurnota en P&C-rapportages (programma Media, Kunsten en Cultuur)

| Cultuurnota | | P&C-rapportages | |
|-----------------------------|---|------------------------|---|
| Pijlers | Onderdelen | Productgroepen | Afdelingsproducten |
| Culturele planologie | Instandhouding cultureel erfgoed | Culturele ontwikkeling | Projecten culturele planologie en monumenten |
| | Molens | | Stimulering, behoud, gebruik en ontwikkeling van cultuurwaarden |
| | Archeologie | | Ontwikkeling en subsidieverlening provinciale projecten |
| | Cultuurfonds voor monumenten | | Actieprogramma Cultuurbereik |
| | Agenda Vrije Tijd | | |
| | Subsidieverlening culturele instellingen | | |
| Cultuurbereik | | Regionale omroepen | |
| Partners in cultuurbeleid | | Bibliotheekbeleid | |
| Culturele Informatiedragers | Regionale omroepen | Archiefinspectie | |
| | Bibliotheken | | |
| | Archieven en Regionaal Historische Centra | | |
| Instrumentarium | Onderdelen m.b.t. culturele planologie | | |

Interne aansluiting indeling P&C-rapportages en cultuurnota (en uitvoeringsprogramma's). In de P&C-rapportages sluit de indeling van de financiële informatie aan op de indeling van het in de P&C-rapportages opgenomen beleid. In de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's wordt in de financiële paragraaf beschreven welke financiële middelen beschikbaar zijn voor de drie pijlers en enkele overige posten. De financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het inzetten van instrumenten zijn niet afzonderlijk in de in de financiële paragrafen opgenomen, maar zijn opgenomen als begrotingsposten onder de verschillende pijlers. Hoewel de indeling van beleid en financiën niet volledig overeenkomt sluit de indeling van de financiën in de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's grotendeels aan op de indeling van het beschreven beleid in deze documenten.

In Figuur 7 is de totale beoordeling schematisch weergegeven.



Figuur 7 Beleidsmatige en financiële aansluiting provincie Zuid-Holland



HOOFDSTUK 5

Beleidsuitvoering

5.1 Hoe vindt de uitvoering van het provinciaal beleid plaats?

5.1.1 Welke type beleidsinstrumenten worden ingezet?

Provincies zetten verschillende typen beleidsinstrumenten in om het cultuurhistorisch beleid uit te voeren. De Rekenkamer constateert dat de meeste provincies onder meer de volgende instrumenten inzetten:

- provinciale uitvoeringsinstellingen;
- subsidieregelingen;
- investeringen in programma's/projecten;
- ontwikkelen van instrumenten voor cultuurbehoud of ontwikkeling (bijvoorbeeld cultuurhistorische waardenkaarten en archeologische attentiegebieden).

Daarnaast zijn er nog specifieke beleidsinstrumenten die in een beperkt aantal provincies worden ingezet. Zo is de provincie Noord-Holland de enige van de onderzochte provincies die provinciale monumenten aanwijst. Tabel 14 bevat een overzicht van de instrumenten die de vier onderzochte provincies inzetten.

Tabel 14 Ingezette beleidsinstrumenten

| Instrument | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|-------------------------------------|--|--|--|---|
| Provinciale uitvoeringsinstellingen | <ul style="list-style-type: none"> - Nieuw Land Erfgoedcentrum - Stichting Monumentenwacht Overijssel en Flevoland | <ul style="list-style-type: none"> - Stichting Monumentenwacht Noord-Holland - Stichting Museaal en Historisch Perspectief¹⁸ - Steunpunt Cultureel Erfgoed¹⁸ - Stichting Stelling van Amsterdam¹⁸ - Provinciaal archeologisch depot - Stichting provinciale atlas Noord-Holland - Provinciale molencommissie | <ul style="list-style-type: none"> - Landschap Erfgoed Utrecht - Stichting Monumentenwacht Utrecht | <ul style="list-style-type: none"> Erfgoedhuis Zuid-Holland (inclusief stichting Monumentenwacht Zuid-Holland) |

¹⁸ Per 1 juli 2007 zijn de Stichting Museaal en Historisch Perspectief, het Steunpunt Cultureel Erfgoed en de Stichting Stelling van Amsterdam samengevoegd in de Stichting Cultureel Erfgoed Noord-Holland.

| Instrument | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|--|--|---|--|--|
| Gebiedsgerichte programma's of projecten ¹⁹ | <ul style="list-style-type: none"> - Schokland - Rivierduingebied Swifterbant - Noordoostpolder-Urk | <ul style="list-style-type: none"> - Stelling van Amsterdam - Industrieel Erfgoedroute Noordzeekanaalgebied - Oer-IJ, Groetpolder-de Gouw en Waterland - Nieuwe Hollandse Waterlinie | <ul style="list-style-type: none"> - Grebbelinie - Nieuwe Hollandse Waterlinie - Stichtse Lustwarande/ Utrechtse Heuvelrug - Limes | <ul style="list-style-type: none"> - Oude Rijnzone - Zuidplaspolder - Groene Hart/Natte As - Belvedereprojecten²⁰ - Herontwikkeling marine vlieggkamp Valkenburg |
| Overige programma's of projecten | | <ul style="list-style-type: none"> - Inzichtcentrum droogmakerijen - Behoud en beheer archeologie - Bekendheid en publieksbereik erfgoed | Vrede van Utrecht | <ul style="list-style-type: none"> - Fort Wierickerschans - Werelderfgoed Kinderdijk |
| Subsidie-regelingen | <ul style="list-style-type: none"> - Belvedereprojecten - (Jong) cultureel erfgoed en archeologie - Rijks- en gemeentelijke monumenten Noordoostpolder en Urk | <ul style="list-style-type: none"> - Restauratie en onderhoud provinciale monumenten - Infrastructuur roerende monumenten - Molens - Culturele planologie - Participatie en educatie archeologie | <ul style="list-style-type: none"> - Subsidie behoud en beheer - Subsidie archeologie | <ul style="list-style-type: none"> - Molens - Culturele planologie |
| Cultuurfonds Monumenten | Nee ²¹ | Ja | Ja | Ja |
| Provinciale monumentenlijst | Nee | Ja | Nee | Nee ²² |
| Instrumenten voor cultuurbehoud of -ontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> - Cultuurhistorische waardenkaart - Provinciaal Archeologische en Aardkundige Kerngebieden - Top-10 archeologische locaties - Provinciaal archeologisch depot | <ul style="list-style-type: none"> - Cultuurhistorische waardenkaart - Provinciaal archeologisch depot | <ul style="list-style-type: none"> - Cultuurhistorische atlas - Provinciaal archeologisch depot | <ul style="list-style-type: none"> - Cultuurhistorische hoofdstructuur - Archeologische Monumentenkaart - Provinciaal archeologisch depot |

¹⁹ Gebiedsgericht wil zeggen dat de programma's of projecten zijn gericht op een specifieke regio.

²⁰ Duin, Horst en Weide; Havenkanalen; Limes; en Landgoederen verbinden.

²¹ De provincie Flevoland heeft wel een bestemmingsreserve monumenten waaruit subsidies worden betaald.

²² De provincie Zuid-Holland wijst geen nieuwe provinciale monumenten meer aan, maar heeft van oudsher nog vijf provinciale monumenten op een lijst staan.

5.1.2 Hoe vindt de uitvoering van Fort Wierickerschans plaats?

Ten behoeve van de restauratie en herontwikkeling van Fort Wierickerschans is in 1998 een stuurgroep opgericht. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland, Staatsbosbeheer, de gemeente Bodegraven en de Stichting Wierickerschans. De stuurgroep heeft in 2004 besloten om Kraan Ontwikkeling BV de opdracht te verlenen voor de werkzaamheden rond Fort Wierickerschans. Daartoe is de Stichting Fort Wierickerschans Groep, niet te verwarren met de Stichting Wierickerschans, opgericht. In Tabel 29 in Bijlage A staat een overzicht van de betrokken partijen en hun rol met betrekking tot Fort Wierickerschans.

In september 2000 is een intentieverklaring ondertekend door de provincie Zuid-Holland, Staatsbosbeheer, de gemeente Bodegraven en de Stichting Wierickerschans. In 2002 is een convenant gesloten en in 2004 is dit convenant nader uitgewerkt. Recentelijk hebben Staatsbosbeheer en Stichting Fort Wierickerschans Groep een samenwerkingsovereenkomst getekend, die in september 2007 door PS is goedgekeurd.

De rol van de provincie bestaat met name uit het verlenen van subsidie aan uitvoerende partijen en het deelnemen aan de stuurgroep. De provincie is van het begin af aan betrokken bij de herontwikkeling van het fort.

Bijlage A bevat de volledige beschrijving van de gevalstudie Fort Wierickerschans.

5.1.3 Hoe vindt de uitvoering van de subsidieregeling molens plaats?

Binnen het cultuurhistorisch beleid van de provincie Zuid-Holland nemen de molens een bijzondere plek in. De provincie Zuid-Holland kent 218 complete en 21 incomplete molens.²³ De provincie Zuid-Holland verstrekt subsidies om deze molens te restaureren, in stand te houden en te laten draaien. Moleneigenaren kunnen deze subsidies bij de provincie aanvragen.

De uitvoering van het beleid is in handen van het Bureau Cultuur (directie Maatschappij en Bestuur). Dit vindt onder meer plaats via het Molensteunpunt Zuid-Holland, een samenwerkingsverband tussen de provinciale molenconsulenten en de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten. In Bijlage B staat een volledig overzicht van de betrokken partijen en hun relatie tot de subsidiëring van molens (Tabel 33).

In de subsidiëring van molens werd in 2005 en 2006 onderscheid gemaakt tussen de subsidies voor:

1. restauratie;
2. onderhoud; en
3. draaipremies.

De werkzaamheden bij het subsidiëren van molens bestaan voornamelijk uit het beoordelen en verwerken van aanvragen tot subsidieverlening voor molens in Zuid-Holland. Zowel in 2005 als in 2006 zijn aanvragen beoordeeld en verwerkt. Voor 2005 zijn echter geen gegevens beschikbaar over het aantal subsidieaanvragen en het aantal verleende subsidies. In de productenrealisatie 2006 is vermeld dat in 2006 91 subsidieaanvragen zijn ingediend waarvan er 80 zijn verleend.

Bijlage B bevat de volledige beschrijving van de gevalstudie subsidiëring molens.

²³ Provincie Zuid-Holland, *Provinciaal Molenbeleid Zuid-Holland*, 29 augustus 2006, p. 2.

5.2 Wat is de kwaliteit van de beleidsuitvoering?

5.2.1 Fort Wierickerschans

| | |
|-----|---|
| C.1 | De provincie maakt in grote mate afspraken met de betrokken partijen over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld en over de wijze van verantwoording. Middels het convenant van 2002, de uitwerking daarvan in 2004 en de subsidiebeschikkingen maakt de provincie afspraken met de betrokken partijen. |
|-----|---|

De provincie is van het begin af aan betrokken bij de herontwikkeling van het fort, maar is niet de partij die de herontwikkeling aanstuurt. Via het verstrekken van subsidies en het sluiten van convenanten kan de provincie wel invloed uitoefenen op de plannen met betrekking tot Fort Wierickerschans. In de beschikkingen tot subsidieverlening maakt de provincie afspraken met Staatsbosbeheer over de beschikbare financiële middelen en de wijze van verantwoording.

In het convenant in 2002 en de uitwerking daarvan in 2004 hebben de leden van de stuurgroep, waaronder de provincie, met elkaar afspraken gemaakt. In de uitwerking van het convenant dat de stuurgroep in 2004 is gespecificeerd welke prestaties de betrokken partijen gaan leveren, bijvoorbeeld:

- Staatsbosbeheer draagt zorg voor ontwikkeling van het bezoekerscentrum en zal, in samenwerking met derden, voor vijf jaar de exploitatie van het bezoekerscentrum op zich nemen.
- de provincie subsidieert de restauratiewerkzaamheden die noodzakelijk zijn voor realisatie van het bezoekerscentrum tot een bedrag van maximaal € 1,5 miljoen.
- de gemeente staat borg voor de tijdige beschikbaarheid van afdoende parkeergelegenheid ten behoeve van het bezoekerscentrum en voor aansluiting op de riolering.

| | |
|-----|---|
| C.2 | De uitvoering van het beleid verloopt in redelijke mate volgens plan. Enkele beoogde prestaties zijn later geleverd dan gepland, onder andere door discussie over de vraag welke partij de subsidie zou moeten ontvangen en door verschillende belangen van de betrokken partijen in de stuurgroep. Ook heeft de Rekenkamer geconstateerd dat vooralsnog onzeker is of de € 13,5 miljoen die nodig is om het gehele project herontwikkeling Fort Wierickerschans uit te voeren, bijeengebracht kan worden. |
|-----|---|

De uitvoering verloopt niet volledig volgens de oorspronkelijke planning van 2002. Redenen hiervoor zijn de discussie over de vraag wie de subsidieontvanger zou worden, Staatsbosbeheer of Kraan Ontwikkeling BV, en de verschillende belangen van de betrokken partijen in de stuurgroep. Het gevolg is dat vertraging in de besluitvorming en dus ook in de uitvoering is opgetreden. In de uitwerking van het convenant van 2004 is opgenomen dat de samenwerkingsovereenkomst vóór 31 maart 2005 zou worden voorgelegd aan de besluitvormende organen. Uiteindelijk is deze samenwerkingsovereenkomst in september 2007 aan PS voorgelegd. In de reguliere verantwoordingsrapportage is niet aangegeven dat de uitvoering niet volgens plan verloopt en waarom dat het geval is.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat vooralsnog onzeker is of de € 13,5 miljoen die nodig is om het gehele project herontwikkeling Fort Wierickerschans uit te voeren, bijeengebracht kan worden. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen (zie ook paragraaf A.2.2 en A.4.3. in Bijlage A):

- In het convenant uit 2002 wordt vermeld dat de provincie maximaal € 4,5 miljoen zal investeren in de herontwikkeling van het fort en dat wordt gestreefd naar een budget van tenminste € 13,5 miljoen.²⁴ De Rekenkamer concludeert hieruit dat de intentie is dat andere partijen € 9 miljoen bijdragen. De verhouding tussen bijdragen van de provincie en van andere partijen is dus 1/3 : 2/3. Dit wordt bevestigd in het ontwikkelingsconcept van 2004. Hierin staat het volgende: "andere partijen dan de provincie investeren substantieel en gelijkoplopend in de ontwikkeling van de Schans (verhouding 1:3)".²⁵
- In de periode 2004-2006 is door de provincie circa € 1,8 miljoen aan Fort Wierickerschans uitgegeven. Hier staat ongeveer eenzelfde bedrag aan cofinanciering tegenover. Vanaf 2007 zal de provincie nog circa € 2,7 miljoen investeren. Voor dit bedrag is 2/3 cofinanciering vereist.

Doordat in de periode 2004-2006 niet is vastgehouden aan de beoogde verhouding tussen de bijdrage van de provincie (1/3) en die van andere betrokken partijen (2/3), is een achterstand ontstaan bij het verwerven van cofinanciering voor de herontwikkeling van Fort Wierickerschans. Door deze verhouding vanaf 2007 wel te hanteren, kan de opgelopen achterstand niet worden ingehaald. Om deze reden acht de Rekenkamer het voorsnog onzeker of de beoogde bijdrage van € 9 miljoen door andere partijen bijeengebracht zal worden.

5.2.2 Subsiëring molens

| | |
|-----|---|
| C.1 | De provincie maakt in grote mate afspraken met de betrokken partijen (de moleneigenaren) over de te leveren prestaties, de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld en de wijze van verantwoording. In de verordeningen en de subsidiebeschikkingen zijn de verschillende afspraken vastgelegd. |
|-----|---|

Bij de subsidieverstrekking wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies voor restauraties, voor onderhoud en voor het laten draaien van molens. Hieronder wordt beschreven hoe de subsidieverstrekking verloopt.

- Restauratie: Restauratiesubsidies worden voorafgaand aan de restauratie aangevraagd en verleend. In de beschikking tot subsidieverlening wordt aangegeven welke kosten subsidiabel zijn, hoeveel subsidie er wordt verleend, aan welke verplichtingen de subsidieontvanger moet voldoen en wanneer de aanvraag tot vaststelling gedaan moet worden.
- Onderhoud: Onderhoudssubsidies worden achteraf aangevraagd en worden dus pas verstrekt wanneer het onderhoud al heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat er geen beschikking tot subsidieverlening is waarin prestatieafspraken worden vastgelegd. De subsidieverordening beschrijft aan welke voorwaarden moet worden voldaan om voor een onderhoudssubsidie in aanmerking te komen.

Voor restauratiesubsidies worden de concrete afspraken dus vastgelegd in de beschikking tot subsidieverlening. Voor onderhoudssubsidies liggen deze vast in de verordeningen.

| | |
|-----|--|
| C.2 | De uitvoering van het beleid verloopt in grote mate volgens plan. De voor 2005 beoogde prestaties zijn gedeeltelijk geleverd en die voor 2006 zijn volledig geleverd. Wanneer de prestaties gedeeltelijk zijn geleverd wordt beargumenteerd om welke reden dat het geval is. Noch de jaarstukken noch de uitvoeringsprogramma's geven een volledig beeld van de subsidies die ten behoeve van de molens worden verstrekt. Hierdoor hebben PS geen inzicht in de ingezette middelen voor subsidiëring van draaipremies, onderhoud en restauratie van molens. |
|-----|--|

²⁴ Provincie Zuid-Holland, Nota t.b.v. Commissie Oost, inclusief convenant Wierickerschans, 25 september 2002.

²⁵ Stuurgroep Wierickerschans, *Uitwerking convenant in ontwikkelingsconcept en afspraken*, 11 juni 2004.

De Rekenkamer heeft beoordeeld in welke mate de beoogde prestaties zijn geleverd. In 2005 is één van de beoogde prestatie geleverd, is er één gedeeltelijk geleverd en één niet geleverd. Ook is er in 2005 een prestatie geleverd die niet was beoogd. In 2006 zijn de vier beoogde prestaties geleverd. Tabel 36 in Bijlage B bevat een verdere toelichting van de beoogde en geleverde prestaties.

Tabel 15 geeft een overzicht van het aantal verleende/vastgestelde subsidies en is gebaseerd op de interne financiële overzichten van de provincie.

Tabel 15 Subsidieverleningen/vaststellingen 2005 en 2006²⁶

| | 2005 | 2006 |
|-------------|------|------|
| Restauratie | 12 | 13 |
| Onderhoud | 65 | 58 |
| Draaipremie | 70 | 65 |

In de uitvoeringsprogramma's zijn de middelen die zijn uitgegeven aan het molenbeleid opgenomen, namelijk dat in 2005 een bedrag van € 1.116.200 en in 2006 een bedrag van € 1.130.400 is besteed aan "Subsidies molens". Hoewel de kostenpost "Subsidies molens" wordt genoemd zijn deze middelen bestemd voor het gehele molenbeleid en worden deze niet volledig besteed aan subsidieverstrekking. Ook andere kosten, zoals organisatiekosten van evenementen en symposia en kosten voor molens waarvan de provincie eigenaar is, worden daarvan betaald.

In de begroting 2006 is het subsidieplafond voor de 'projectsubsidie objecten cultureel erfgoed' opgenomen. Dit bedroeg in € 755.000. Vanuit de provincie²⁷ is aangegeven dat dit bedrag alleen is bedoeld voor subsidiëring van molens aangezien dit in principe de enige objecten op het gebied van cultureel erfgoed zijn waaraan de provincie individuele subsidies verstrekt. In de jaarstukken 2006 is in de paragraaf Subsidies opgenomen welk bedrag voor projectsubsidies objecten cultureel erfgoed (oftewel molens) is aangevraagd en welk bedrag uiteindelijk is verleend (zie Tabel 16).

Tabel 16 Kosten subsidies objecten cultureel erfgoed (in Euro)

| Totaal aangevraagde en verleende subsidiebedrag | 2005 | 2006 ²⁸ |
|---|--------------------|--------------------|
| Aangevraagde subsidies | Niet gerapporteerd | 449.900 |
| Verleende subsidies | Niet gerapporteerd | 440.094 |

Uit een toelichting van de provincie blijkt dat de uiteindelijke stand van zaken abusievelijk niet in de jaarstukken 2006 is opgenomen. De cijfers in de jaarstukken hebben betrekking op de situatie tot de zomer 2006.

De totale kosten die zijn gemaakt voor de molens in 2005 en 2006 zijn opgenomen in Tabel 17. Deze gegevens zijn afkomstig uit de interne financiële rapportages. Vanuit de provincie is aangegeven dat cijfers uit de interne financiële rapportage de juiste zijn.²⁹ De cijfers wijken enigszins af van de cijfers die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's. Dit komt doordat de cijfers nog niet definitief waren op het moment van publicatie van de

²⁶ Hierbij is uitgegaan van interne financiële overzichten van de provincie.

²⁷ E-mail, beleidsmedewerker afdeling cultuur, 28 november 2007.

²⁸ *Jaarstukken 2006*, subsidies objecten cultureel erfgoed.

²⁹ Reactie provincie op concept Nota van Bevindingen.

uitvoeringsprogramma's. Daarnaast bevat Tabel 17 de totale kosten voor de subsidies die in beide jaren zijn verstrekt. Ook deze gegevens zijn afkomstig uit de interne financiële rapportages van de provincie. Het subsidiebedrag voor 2006 wijkt af van het bedrag dat is opgenomen in de jaarstukken (zie Tabel 16).

Tabel 17 Bestede bedragen molens (in Euro)

| Totaal bestede bedragen molens³⁰ | 2005 | 2006 |
|--|-------------|-------------|
| Totale kosten molens | 1.142.790 | 1.103.963 |
| Subsidie molens | 666.961 | 910.802 |

In 2006 is aanzienlijk meer subsidie verleend dan in 2005. Dit heeft de volgende twee redenen³¹:

- De Overwaardmolens in Kinderdijk vallen vanaf 2006 niet meer onder het beheer van de provincie maar onder het beheer van de Stichting Werelderfgoed Kinderdijk. De bijdragen aan deze molens zijn vanaf 2006 in de vorm van subsidie aan deze molens verstrekt;
- Vanaf 2006 zijn de convenantsbijdragen verstrekt in de vorm van subsidies.

Noch de jaarstukken noch de uitvoeringsprogramma's geven een volledig beeld van de subsidies die ten behoeve van de molens worden verstrekt. Hierdoor hebben PS geen inzicht in de ingezette middelen voor subsidiëring van draaipremies, onderhoud en restauratie van molens.

³⁰ Interne financiële rapportages en e-mail ambtelijke organisatie 22 januari 2008.

³¹ Reactie provincie op concept Nota van Bevindingen.



HOOFDSTUK 6

Beleidsverantwoording

6.1 Wat heeft de provincie bereikt en wat heeft zij daarvoor gedaan?

6.1.1 Hoe verantwoordt de provincie zich over het uitgevoerde beleid?

De provincie legt in de reguliere P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) verantwoording af over de prestaties die zij op het gebied van cultuurhistorie heeft geleverd. Daarnaast wordt ook in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's cultuur teruggeblikt op de prestaties die in het voorgaande jaar zijn geleverd. Momenteel wordt, ter voorbereiding op de nieuwe cultuurnota, een evaluatie van de cultuurnota 2005-2008 uitgevoerd.

6.1.2 Welke prestaties zijn geleverd en wat zijn de effecten van het provinciaal beleid?

De provincie heeft in de jaarstukken en productenrealisaties 2005 en 2006 gerapporteerd over de prestaties die zijn geleverd. Deze documenten bevatten bijvoorbeeld de volgende verantwoording over de beoogde prestaties:

- Voor de categorie van gemeentelijke en karakteristieke panden in beschermde stads- en dorpsgezichten is meer geld beschikbaar gekomen. Samen met het Prins Bernhard Cultuurfonds (€ 2 miljoen) heeft de provincie (€ 2,7 miljoen) het Cultuurfonds Monumenten Zuid-Holland opgericht. Uit dit fonds van in totaal € 4,7 miljoen worden leningen voor restauraties verstrekt (verantwoording over P15 uit de doelenboom).
- Voor de recreatieve ontwikkeling van de Ruïne van Teylingen is een ontwikkelingsplan opgesteld (verantwoording over P19 uit de doelenboom).
- In verband met de invoering van het Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten zijn voor nagenoeg alle molens in Zuid-Holland nulmetingen verricht en periodieke plannen voor instandhouding opgesteld. In een provinciale nota is het beleid voor de komende jaren verankerd en zijn tevens activiteiten in het kader van het Jaar van de Molens (2007) benoemd (verantwoording over P27 uit de doelenboom).

Bijlage D bevat een overzicht dat voor elk van de beoogde prestaties beschrijft of daar verantwoording over is afgelegd en, zo ja, of die prestatie is geleverd. Paragraaf 6.2 bevat het oordeel van de Rekenkamer over de beleidsmatige verantwoording.

6.1.3 Hoeveel financiële middelen heeft de provincie ingezet?

Deze paragraaf bevat een overzicht van de financiële middelen die zijn ingezet voor het cultuurhistorisch beleid. Aangezien in de uitvoeringsprogramma's apart wordt gerapporteerd over de ingezette financiële middelen, vormen deze documenten de basis voor onderstaande tabellen. In Tabel 18 en Tabel 19 zijn de begroting, de begroting na wijziging en de realisatie voor cultuurhistorie voor respectievelijk 2005 en 2006 opgenomen. De cijfers van 2005 betreffen de begroting na wijziging en de realisatie per 18 oktober 2005. De cijfers van 2006 betreffen de begroting na wijziging en de realisatie per 15 december 2006.

De productgroep *Culturele ontwikkeling* uit de jaarstukken en productenrealisatie (waarin cijfers over de gehele jaren zijn opgenomen) bevat naast cultuurhistorische prestaties ook nog andere prestaties. Hierdoor hebben de middelen niet alleen betrekking hebben op het door ons in het onderzoek afgebakende cultuurhistorisch beleid en

hebben we ervoor gekozen om de financiële middelen te presenteren op basis van de gegevens in de uitvoeringsprogramma's.

Tabel 18 Inzet van financiële middelen in 2005, per 18 oktober 2005 (in Euro)³²

| Kostenpost | Begroot | Gewijzigde begroting | Gerealiseerd | Verschil |
|--|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------|
| <i>Subsidieverlening projecten en objecten</i> | | | | |
| Projecten culturele planologie | 300.000 | 226.800 | 188.100 | 38.700 |
| Subsidies molens | 1.144.000 | 1.144.000 | 1.116.200 | 27.800 |
| Boekjaarsubsidie culturele planologie | 1.470.000 | Niet apart verantwoord ³³ | Niet apart verantwoord ³³ | - |
| Fort Wierickerschans | 1.250.000 ³⁴ | 1.250.000 | 1.250.000 | 0 |
| <i>Stimulering, behoud, gebruik en ontwikkeling van cultuurwaarden</i> | | | | |
| Ontwikkeling instrumentarium | 250.000 | 250.000 | 214.300 | 35.700 |
| Opdrachtverlening culturele planologie | 310.000 | 310.000 | 225.900 | 84.100 |
| Monumentenzorg/Bestuurskosten Provinciaal Restauratie Uitvoeringsprogramma | 95.000 | 95.000 | 56.500 | 38.500 |
| Archeologische monumentenzorg/Bestuurskosten Malta | 83.000 | 83.000 | 96.000 | -13.000 |
| Impuls monumenten/restauraties (incidenteel) | 674.000 | Niet verantwoord ³⁵ | Niet verantwoord ³⁵ | - |
| Totaal cultuurhistorie | 5.576.000 | 3.358.800 | 3.147.000 | 211.800 |

³² *Uitvoeringsprogramma 2006.*

³³ De begrotingspost is afkomstig uit de cultuurnota 2005-2008. In de uitvoeringsprogramma's is deze post onderdeel van de post boekjaarsubsidies culturele instellingen en niet apart verantwoord. Dit zegt overigens niets over de mate waarin deze prestatie is geleverd.

³⁴ Deze begrotingspost is afkomstig uit het uitvoeringsprogramma 2005 en komt niet voor in de cultuurnota 2005-2008.

³⁵ Deze begrotingspost is afkomstig uit het uitvoeringsprogramma 2005 en komt niet voor in de cultuurnota 2005-2008 en in het financiële deel van het uitvoeringsprogramma 2006. Dit zegt overigens niets over de mate waarin deze prestatie is geleverd.

Tabel 19 Inzet van financiële middelen in 2006, per 15 december 2006 (in Euro)³⁶

| Kostenpost | Begroot | Gewijzigde begroting | Gerealiseerd | Vershil |
|--|------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------|
| <i>Subsidieverlening projecten en objecten</i> | | | | |
| Projecten culturele planologie | 300.000 | 300.000 | 301.300 | -1.300 |
| Subsidies molens | 1.144.000 | 1.160.600 | 1.130.400 | 30.200 |
| Boekjaarsubsidie culturele planologie | Niet apart opgenomen ³⁷ | Niet apart verantwoord ³⁷ | Niet apart verantwoord ³⁷ | - |
| Fort Wierickerschans | 0 | 331.300 | 331.300 | 0 |
| <i>Stimulering, behoud, gebruik en ontwikkeling van cultuurwaarden</i> | | | | |
| Ontwikkeling instrumentarium | 164.000 | 164.200 | 176.700 | -12.500 |
| Opdrachtverlening culturele planologie | 310.000 | 310.000 | 309.400 | 600 |
| Monumentenzorg/Bestuurskosten Provinciaal Restauratie Uitvoeringsprogramma | 95.000 | 95.000 | 65.100 | 29.900 |
| Archeologische monumentenzorg/Bestuurskosten Malta | 83.000 | 406.100 | 169.900 | 236.200 |
| Totaal cultuurhistorie | 2.096.000 | 2.767.200 | 2.484.100 | 283.100 |

Op basis van bovenstaande cijfers kan worden geconcludeerd dat tot en met 18 oktober 2005 circa 93,7% en tot en met 15 december 2006 circa 89,8% van de financiële middelen uit de begroting na wijziging voor cultuurhistorie zijn ingezet.

In de uitvoeringsprogramma's is geen verschillenanalyse opgenomen van de financiële afwijkingen. In de productenrealisatie zijn per productgroep de verschillen tussen de begroting na wijziging en de primitieve begroting én de verschillen tussen de programmarekening en de begroting na wijziging verklaard. In is de verklaring opgenomen voor de financiële afwijking op productgroep *Culturele ontwikkeling* zoals beschreven in de productenrealisatie 2005 en jaarstukken 2006.

Doordat de indeling in productgroepen in de jaarstukken en productenrealisatie verschilt van de indeling van de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's en doordat de publicatiedata verschillen, sluit de toelichting op de afwijkingen uit de productenrealisatie niet helder aan op de financiële verantwoording in de uitvoeringsprogramma's.

³⁶ *Uitvoeringsprogramma 2007.*

³⁷ De cultuurnota 2005-2008 bevat deze begrotingspost voor het jaar 2005. Aangezien deze post in de uitvoeringsprogramma's onderdeel is van de post boekjaarsubsidies culturele instellingen, is onbekend welk bedrag voor 2006 is begroot en gerealiseerd. Dit zegt overigens niets over de mate waarin deze prestatie is geleverd.

Tabel 20 Verklaring van de financiële afwijkingen³⁸

| Kostenpost | Verklaring financiële afwijkingen |
|--|---|
| Culturele ontwikkeling 2005 | |
| Lasten | |
| Apparaatslasten | Bij de slotwijziging is per abuis € 190.000 overgeboekt uit de materiële lasten van 'culturele ontwikkeling' naar de apparaatslasten van 'sociale infrastructuur'. Dit had echter moeten worden overgeboekt naar de apparaatslasten van 'culturele ontwikkeling'. |
| Cultuurbehoud | De additionele ontvangsten van de Europese Unie voor Fort Wierickerschans zijn gestort in de voorziening cultuurbehoud. Hiermee was in de begroting geen rekening gehouden. Ook zijn er hoger dan verwachte rijksbijdragen ontvangen die in de voorziening cultuurbehoud zijn gestort. |
| Monumentenwet | De incidentele middelen in het kader van het Verdrag van Malta zijn dusdanig laat vastgesteld dat in 2005 geen uitgaven meer konden worden gedaan. Het bedrag van € 243.000 is in de voorzieningen cultuurbehoud gestort. |
| Cultureel erfgoed | Als gevolg van vrijval (wijziging begroting) balansverplichtingen en ontstane verschillen met betrekking tot de realisatie van subsidies is er een tekort ontstaan. |
| Baten | |
| Cultuurbehoud | Niet begrote bijdrage van de Europese Unie ten behoeve van Fort Wierickerschans. |
| Culturele ontwikkeling 2006 | |
| Lasten | |
| Archeologische monumentenzorg (Verdrag van Malta) | In het kader van de nieuwe wet op de archeologische monumentenzorg hebben PS in december 2006 ingestemd met de nota Archeologiebeleid. Het bleek niet meer mogelijk om hierop volgend alle middelen in 2006 te besteden. |
| Subsidievaststellingen | Bij vaststellingen van subsidies uit voorgaande jaren in het kader van culturele planologie (€ 60.000), objectsubsidies (€ 60.000) en provinciale projecten (€ 60.000) zijn deze lager vastgesteld dan voorzien, waardoor terugvordering van subsidievoorschotten heeft plaatsgevonden. |
| Oprachten culturele planologie | Een aantal opdrachten heeft in 2006 vertraging opgelopen en zal doorlopen in 2007. Hierdoor zijn niet alle middelen in 2006 besteed. |
| Provinciale projecten | De provincie Zuid-Holland is in 2006 een samenwerkingsproject met de gemeente Rotterdam gestart. Reden is dat een deel van de activiteiten pas in 2007 plaats zal vinden. Hierdoor blijft een klein deel van het budget onbenut. |
| Boekjaarsubsidies provinciale culturele instellingen | Als gevolg van juridisch afdwingbare verplichtingen jegens activiteiten van het Erfgoedhuis is meer uitgegeven dan voor dit doel in de begroting was geraamd. Het juridisch afdwingbare is gelegen in de meerjarige boekjaarbeschikking die in 2005 aan het Erfgoedhuis is afgegeven. |
| Objectsubsidies cultureel erfgoed | Een molen, waarvan verwacht was dat deze in 2006 gerestaureerd zou worden blijkt pas in 2007 gerestaureerd te kunnen worden. Hierdoor zijn de lasten in 2006 lager dan begroot. |
| Baten | |
| Overige baten erfgoed | Aan overige baten cultureel erfgoed is in 2006 € 40.000 minder ontvangen dan was begroot. De te hoge raming was gebaseerd op incidentele hoge ontvangsten uit het verleden. |

³⁸ Jaarstukken 2006, Productenrekening 2005.

6.2 Wat is de kwaliteit van de beleidsverantwoording?

| | |
|-----|---|
| D.1 | (a) De provincie rapporteert in geringe mate of de beoogde prestaties zijn geleverd; (b) de prestaties waarover is gerapporteerd zijn in redelijke (2005) tot grote (2006) mate geleverd. |
|-----|---|

De doelenboom (zie Figuur 6) bevat een overzicht van de prestaties die de provincie in de periode 2005-2008 beoogt te leveren. In het totaal betreft dit 39 prestaties. Omdat de beoogde prestaties uit de cultuurnota niet een-op-een overeenkomen met de beoogde prestaties in de P&C-rapportages is in overleg met de provincie Zuid-Holland een koppeling gemaakt tussen deze prestaties. Daarnaast werkt de provincie Zuid-Holland elk jaar de cultuurnota uit in uitvoeringsprogramma's. Ook deze documenten zijn meegenomen in bovenstaande koppeling. Hierdoor mag worden verwacht dat als een prestatie in de doelenboom gekoppeld is aan een prestatie uit de P&C-rapportages of een uitvoeringsprogramma de provincie hierover verantwoording aflegt.

Uit onze analyse blijkt dat in 2005 26 van de 39 prestaties en in 2006 20 van de 39 prestaties gekoppeld kunnen worden aan de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) en uitvoeringsprogramma's. Het is mogelijk dat sommige prestaties in meerdere jaren worden geleverd, waardoor het totaal aantal prestaties dat in 2005 en 2006 moet worden geleverd hoger is dan het totaal aantal beoogde prestaties uit de doelenboom. Zoals is beschreven in hoofdstuk 2, heeft de Rekenkamer beoordeeld:

- a) in welke mate de provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd;
- b) in welke mate de beoogde prestaties zijn geleverd (volgens de rapportages van de provincie).

Ad.a) De provincie rapporteert in geringe mate of de beoogde prestaties zijn geleverd. Bij dit criterium is het belangrijk op te merken dat het oordeel over de mate van rapporteren wordt beïnvloed door de aansluiting tussen de cultuurnota, de uitvoeringsprogramma's cultuur en de P&C-rapportages. Dit heeft tot gevolg dat naarmate de verschillende documenten slechter op elkaar aansluiten, een provincie lager scoort op onderdeel a.

Hieronder wordt beschreven in hoeverre de provincie in 2005 en 2006 rapporteert over de mate waarin de prestaties zijn geleverd (zie Figuur 8):

- 2005: Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat de provincie over 13 van de 26 prestaties, dat wil zeggen 50% van de prestaties, daadwerkelijk verantwoording aflegt.
- 2006: Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat de provincie over 13 van de 20 prestaties, dat wil zeggen 65% van de prestaties, daadwerkelijk verantwoording aflegt.

De provincie rapporteert in geringe mate over de uitvoering van de prestaties waarvan bekend is dat daarover gerapporteerd had moeten worden. Voorbeelden van prestaties uit de doelenboom waarover noch in de P&C-rapportages noch in uitvoeringsprogramma's verantwoording wordt afgelegd, zijn:

- Afspraken maken met rijksdiensten over afstemming van werkzaamheden (P13 uit de doelenboom);
- De publieksfunctie van het provinciaal depot realiseren, in samenwerking met middelgrote gemeenten (P32 uit de doelenboom).

Het is belangrijk op te merken dat het feit dat de provincie niet rapporteert over het leveren van een prestatie niet noodzakelijkerwijs betekent dat de prestatie ook niet is geleverd. Zo is niet gerapporteerd over de prestatie 'besluit over de monumentenstatus en mogelijke herontwikkeling van het historisch complex Marine Vliegkamp Valkenburg' (P9 uit de doelenboom), terwijl uit een andere bron³⁹ blijkt dat wel degelijk diverse activiteiten zijn

³⁹ Provincie Zuid-Holland, *RijnlandRoute: Verbinding van belang*, 22 november 2007.

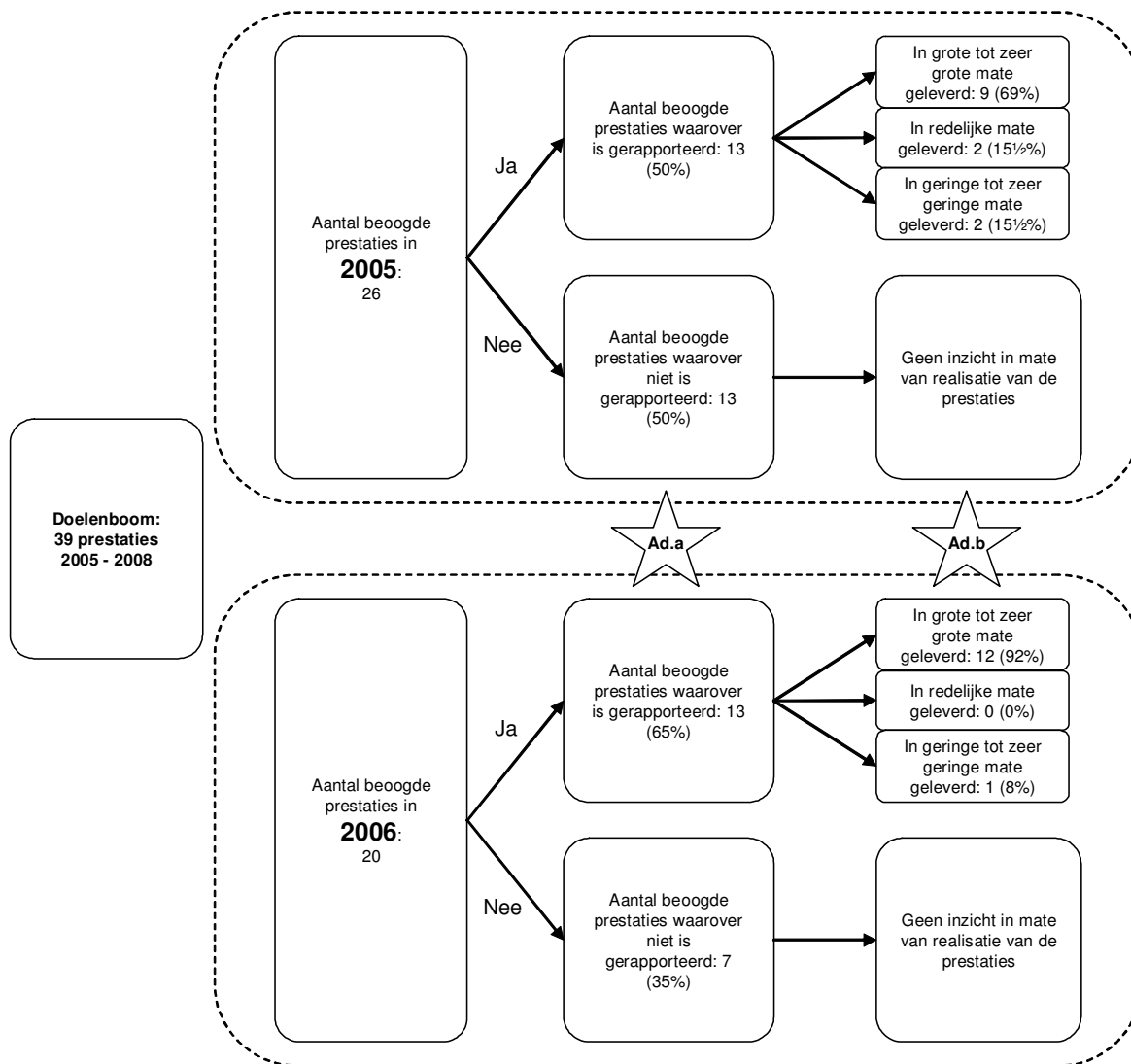
uitgevoerd. Ook is bijvoorbeeld bekend dat het molensteunpunt is gecontinueerd (P24 uit de doelenboom) en dat de Provinciale Kroniek Archeologie jaarlijks verschijnt (P35 uit de doelenboom).

Ad.b) De prestaties waarover is gerapporteerd zijn in redelijke (2005) tot grote (2006) mate geleverd.

Hieronder wordt beschreven in hoeverre in 2005 en 2006 de prestaties waarover is gerapporteerd, zijn geleverd (zie Figuur 8):

- 2005: Op basis van onze bevindingen bij onderdeel c) mag worden verwacht dat de provincie in 2005 13 prestaties heeft geleverd. Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat 9 van de 13 prestaties in grote tot zeer grote mate zijn gerealiseerd, oftewel 69%.
- 2006: Op basis van onze bevindingen bij onderdeel c) mag worden verwacht dat de provincie in 2006 13 prestaties heeft geleverd. Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat 12 van de 13 prestaties in grote tot zeer grote mate zijn gerealiseerd, oftewel 92%.

In Figuur 8 zijn de bevindingen met betrekking tot de onderdelen a) en b) schematisch weergegeven. Bijlage D bevat meer gedetailleerde informatie over dit figuur.



Figuur 8 Schematische weergave van analyse met betrekking tot de uitvoering van de prestaties.

Provincievergelijking. Tabel 21 beschrijft over hoeveel prestaties in 2005 en 2006 verantwoording moet worden afgelegd.

Tabel 21 Aantal prestaties waarover in 2005 en/of 2006 verantwoording moet worden afgelegd (analyse Rekenkamer)

| | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|--|-----------|---------------|---------|--------------|
| Is bekend welke prestaties zijn beoogd? | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Welke prestaties moeten in 2005 en 2006 worden geleverd? | | | | |
| Aantal prestaties uit de doelenboom dat moet worden geleverd in: | | | | |
| ▪ 2005 | 10 | 15 | 21 | 26 |
| ▪ 2006 | 11 | 13 | 26 | 20 |

In Tabel 22 wordt samengevat in welke mate de vier onderzochte provincies aan de gestelde voorwaarden voldoen en tot welk oordeel dit leidt.

Tabel 22 Inzicht in prestatielevering

| | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|---|------------------------|--|--|--|
| a) De provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd. | | | | |
| ▪ 2005 | 50% | 73% | 90% | 50% |
| ▪ 2006 | 64% | 54% | 92% | 65% |
| ▪ Oordeel | In geringe mate | In geringe (2006) tot redelijke (2005) mate | In grote mate | In geringe mate |
| b) De beoogde prestaties zijn geleverd. NB: Het oordeel betreft alleen prestaties waarover is gerapporteerd. | | | | |
| ▪ 2005 | 80% (van 50%) | 55% (van de 73%) | 74% (van de 90%) | 69% (van de 50%) |
| ▪ 2006 | 86% (van 64%) | 57% (van de 54%) | 83% (van de 92%) | 92% (van de 65%) |
| ▪ Oordeel | In grote mate | In geringe mate | In redelijke (2005) tot grote (2006) mate | In redelijke (2005) tot grote (2006) mate |

| | |
|-----|---|
| D.2 | (a) De provincie legt geen verantwoording af over de stand van zaken met betrekking tot de opgestelde effect-indicator; en (b) daardoor kan niet worden beoordeeld of de beoogde effecten zijn bereikt. |
|-----|---|

De doelenboom (zie Figuur 6) bevat een overzicht van de doelstellingen die de provincie in de periode 2005-2008 nastreeft. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in de cultuurnota. Over het realiseren van deze doelstellingen wordt tussentijds niet systematisch gerapporteerd. Wel heeft de provincie Zuid-Holland één indicator opgesteld, namelijk 'het aantal erfgoedplannen dat is getoetst op culturele aspecten'.

Zoals is beschreven in hoofdstuk 2, heeft de Rekenkamer beoordeeld:

- in welke mate de provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt;
- in welke mate de beoogde effecten zijn gerealiseerd (volgens de rapportages van de provincie).

Ad.a) De provincie rapporteert niet over de stand van zaken met betrekking tot de opgestelde indicator.

De provincie Zuid-Holland rapporteert niet over de stand van zaken met betrekking tot de opgestelde indicator. De provincie legt daarmee geen verantwoording af over de mate waarin de effecten zijn bereikt.

Ad.b) Het is niet duidelijk of de beoogde effecten zijn bereikt. Doordat de provincie niet rapporteert over de stand van zaken met betrekking tot de opgestelde indicator (zie a.), kan niet worden beoordeeld in welke mate de beoogde effecten zijn bereikt.

Provincievergelijking. Tabel 23 beschrijft of de onderzochte provincies effect-indicatoren hebben opgesteld die inzicht kunnen bieden in de stand van zaken bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Tabel 23 Informatie over de opgestelde effect-indicatoren

| | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|--|-----------------|-----------------------|--------------------|-----------------|
| Zijn de beleidsdoelstellingen beschreven? | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Zijn er effect-indicatoren opgesteld om te kunnen meten of de doelstellingen zijn bereikt? | Ja | 2005: Nee 2006: Ja | Ja | Ja |
| Hoeveel effect-indicatoren zijn er opgesteld? | 3 | 3 | 4 | 1 |
| Zijn de effect-indicatoren prikkelend, meetbaar en tijdgebonden? (zie criterium B.1) | In geringe mate | In grote mate | In zeer grote mate | In geringe mate |

In Tabel 24 wordt, indien mogelijk, beschreven of de provincies zich verantwoorden over de opgestelde effect-indicatoren en, zo ja, in hoeverre de beoogde effecten zijn bereikt.

Tabel 24 Inzicht in doelbereiking

| | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|---|---------------------|---------------|--------------------|---------------------|
| (a) De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt. NB: Het oordeel betreft alleen de effect-indicatoren. | Geen verantwoording | In grote mate | In zeer grote mate | Geen verantwoording |
| (b) De beoogde effecten zijn bereikt. NB: Het oordeel betreft alleen de effecten waarover is gerapporteerd. | Niet te beoordelen | In grote mate | In grote mate | Niet te beoordelen |

| | |
|-----|--|
| D.3 | Het is niet aannemelijk gemaakt dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten. De provincie heeft geen aanvullende informatie verzameld die aannemelijk maakt dat het handelen van de provincie heeft bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. |
|-----|--|

Zoals aangegeven in paragraaf 2.6 vindt de Rekenkamer het belangrijk dat de provincie aannemelijk maakt dat het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de beoogde effecten, dat wil zeggen dat de provincie inzicht heeft in de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt dankzij het door de provincie gevoerde beleid. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie voor geen enkel onderdeel van het cultuurhistorisch beleid aannemelijk maakt dat dit bijdraagt aan het realiseren van de beoogde effecten.

| | |
|-----|--|
| D.4 | De financiële verantwoording biedt in geringe mate inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren. Doordat de indeling van de P&C-rapportages niet aansluit op de indeling van de cultuurnota biedt de financiële verantwoording in de P&C-rapportages geen helder inzicht in de uitvoering van de cultuurnota. Het detailniveau van de financiële informatie in de uitvoeringsprogramma's komt wel overeen met het detailniveau van de financiële middelen in de cultuurnota. PS hebben echter middels de financiële informatie uit de uitvoeringsprogramma's 2006 en 2007 geen volledig inzicht in de uitvoering van de cultuurnota in de jaren 2005 en 2006. Dit komt enerzijds doordat de verantwoording in het uitvoeringsprogramma niet het gehele jaar beslaat en anderzijds door het ontbreken van een toelichting op financiële afwijkingen. |
|-----|--|

De mate waarin de financiële verantwoording inzicht biedt in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren hebben we beoordeeld aan de hand van twee aspecten:

- a. De aansluiting van de financiële verantwoording op de cultuurnota.
- b. De kwaliteit van de financiële verantwoording.

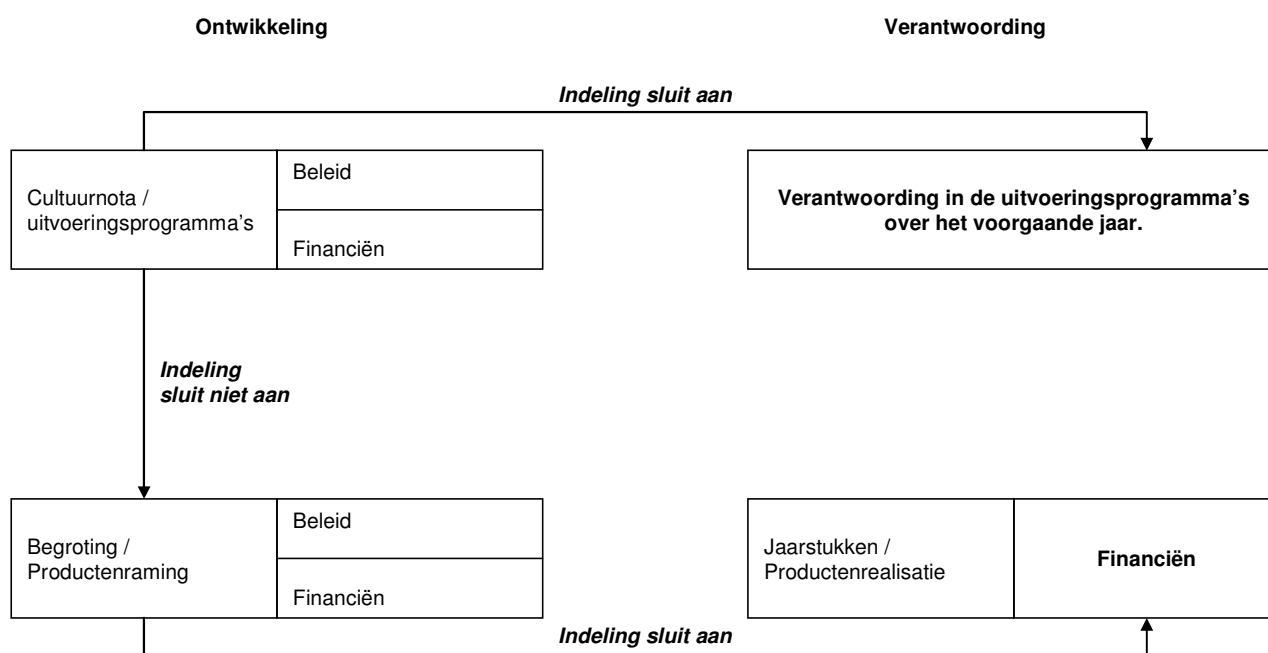
Wanneer de verantwoording op één van de aspecten tekortschiet heeft dit invloed op de gehele verantwoording en daarmee het inzicht voor PS. Dit betekent dat de laagste beoordeling op bovengenoemde aspecten doorslaggevend is voor het totaaloordeel.

Ad.a) De aansluiting van de financiële verantwoording op de cultuurnota. De financiële verantwoording over de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's moet aansluiten op het voorgenomen beleid en de hiervoor begrote financiële middelen. Verantwoording over de cultuurnota kan plaatsvinden middels de jaarlijkse P&C-rapportages of middels aparte verantwoordingsrapportages over de cultuurnota (zie toelichting op het beoordelingscriterium).

In de P&C-rapportages is een andere indeling gehanteerd dan in de cultuurnota (zie ook de beoordeling bij criterium B.4 in paragraaf 4.2). Hierdoor sluit de financiële verantwoording in de P&C-rapportages niet helder aan op de cultuurnota.

De uitvoeringsprogramma's 2006 en 2007 bevatten financiële informatie over het voorgaande jaar. De indeling van de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's 2005, 2006 en 2007 komen overeen waardoor de financiële informatie in de uitvoeringsprogramma's helder aansluit op de cultuurnota.

In Figuur 9 is de beoordeling weergegeven.



Figuur 9 Beoordeling aansluiting van de financiële verantwoording op de cultuurnota

Ad.b) De kwaliteit van de financiële verantwoording. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de financiële verantwoording hebben we gekeken naar de mate van detail waarin wordt gerapporteerd over de ingezette financiële middelen en de toelichting op de financiële afwijkingen. Bij de beoordeling van de mate van detail is het detailniveau van de financiële middelen in de cultuurnota het uitgangspunt.

De verantwoording in de jaarstukken en productenrealisatie geven per productgroep van de programma's inzicht in de financiële middelen die zijn ingezet om de doelen en prestaties van de productgroep te bereiken. De financiële verantwoording in deze P&C-rapportages is niet op hetzelfde detailniveau weergegeven als de begrote financiële middelen in de cultuurnota. In de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's zijn de financiën op het detailniveau van producten weergegeven en in de P&C-rapportages op het detailniveau van programma's en productgroepen.⁴⁰ De weergave van de financiële middelen in de cultuurnota is gedetailleerder dan in de P&C-rapportages. Daarnaast zijn de kostenposten uit de P&C-rapportages niet eenduidig te koppelen aan de kostenposten in de cultuurnota. Hierdoor biedt de financiële verantwoording in de P&C-rapportages onvoldoende inzicht in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren.

De financiële informatie in de uitvoeringsprogramma's 2006 en 2007 is wel op hetzelfde detailniveau als in de cultuurnota weergegeven, maar betreft de cijfers tot en met 18 oktober 2005 respectievelijk 15 december 2006, waardoor geen volledige verantwoording over de gehele jaren wordt gegeven.

In de programmaverantwoording zijn zowel de grote verschillen tussen de begroting na wijziging en de primitieve begroting als de grote verschillen tussen de programmarekening en de begroting na wijziging voor het programma geheel verklaard. In de productenrealisatie 2005 is dezelfde verschillenanalyse opgenomen als in de

⁴⁰ De producten in de uitvoeringsprogramma's sluiten niet aan bij de producten in de P&C-rapportages.

jaarstukken, maar dan onderverdeeld naar de productgroepen. In productenrealisatie 2006 is geen verschillenanalyse opgenomen. In de uitvoeringsprogramma's is geen toelichting opgenomen op (grote) financiële afwijkingen.

In Tabel 25 is de beoordeling weergegeven.

Tabel 25 Beoordeling kwaliteit van de financiële verantwoording

| Aspect | Beoordeling |
|--|---|
| Mate van detail waarin wordt gerapporteerd | <ul style="list-style-type: none"> ▪ De financiële verantwoording in de P&C-rapportages beslaat het gehele jaar, maar het detailniveau komt niet overeen met het detailniveau van de cultuurnota. ▪ Het detailniveau van het financiële deel van de uitvoeringsprogramma's komt overeen met het detailniveau van de financiële middelen in de cultuurnota. De verantwoording beslaat echter niet het gehele jaar. |
| Toelichting op de financiële afwijkingen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ In de P&C-rapportages is een verschillenanalyse opgenomen van de grote financiële afwijkingen. ▪ In het financiële deel van de uitvoeringsprogramma's is geen toelichting opgenomen op (grote) financiële afwijkingen. |

HOOFDSTUK 7

Samenvatting van de bevindingen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de score van de provincie Zuid-Holland op de beoordelingscriteria.

Tabel 26 Samenvatting van de bevindingen

| Beoordelingscriterium | | FL | NH | UT | ZH |
|--|--|--|--|---|--|
| Beleidsvoorbereiding (algemeen) | | | | | |
| A.1 | De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken die zij moet uitvoeren en autonoom beleid dat zij daarnaast uitvoert. | In redelijke mate | In geringe mate | In grote mate | In grote mate |
| A.2 | De provincie beschrijft wat de aanleiding voor het ontwikkelen van autonoom beleid is. | In grote mate | In grote mate | In grote mate | In grote mate |
| Beleidsontwikkeling (algemeen) | | | | | |
| B.1 | De beleidsdoelstellingen dienen specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te zijn. | De beleidsdoelstellingen zijn in redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. | De beleidsdoelstellingen zijn in geringe mate specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Het hanteren van indicatoren maakt ze in grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. | De beleidsdoelstellingen zijn in geringe mate specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Het hanteren van indicatoren maakt ze in zeer grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. | De beleidsdoelstellingen zijn in redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. |
| B.2 | De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelstellingen. | In grote mate | In grote mate | In grote mate | In grote mate |
| B.3 | De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelstellingen en de prestaties. | In redelijke mate | In grote mate | In zeer grote mate | In geringe mate |
| B.4 | Gezamenlijk bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen. | In geringe mate | In geringe mate | In grote mate | In geringe mate |

| Beoordelingscriterium | | FL | NH | UT | ZH |
|---|---|--|--|--|---|
| Beleidsuitvoering (gevalstudies) | | | | | |
| C.1 | De provincie maakt afspraken met de betrokken in- of externe partij(en) over de te leveren prestaties, over de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en over de wijze van verantwoording. | Nieuw Land Erfgoedcentrum: In grote mate | Stelling van Amsterdam: In grote mate | Grebbelinie: In redelijke mate | Fort Wierickerschans: In grote mate |
| | | | Monumenten: In grote mate | Monumenten- wacht: In grote mate | Molens: In grote mate |
| C.2 | De uitvoering van het beleid verloopt volgens plan. Wanneer dit niet het geval is wordt beargumenteerd om welke reden dat het geval is. | Nieuw Land Erfgoedcentrum: In grote mate | Stelling van Amsterdam: In grote mate | Grebbelinie: In grote mate | Fort Wierickerschans: In redelijke mate |
| | | | Monumenten: In redelijke mate | Monumenten- wacht: In grote mate | Molens: In grote mate |
| Beleidsverantwoording (algemeen) | | | | | |
| D.1 | a) De provincie rapporteert of de beoogde prestaties zijn geleverd. | a) In geringe mate | a) In geringe (2006) tot redelijke (2005) mate | a) In grote mate | a) In geringe mate |
| | b) De beoogde prestaties zijn geleverd. NB: Dit oordeel betreft alleen prestaties waarover is gerapporteerd. | b) In grote mate | b) In geringe mate | b) In redelijke (2005) tot grote (2006) mate | b) in redelijke (2005) tot grote (2006) mate |
| D.2 | a) De provincie rapporteert of de beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen de effect-indicatoren. | a) Geen verantwoording | a) In grote mate | a) In zeer grote mate | a) Geen verantwoording |
| | b) De beoogde effecten zijn bereikt. NB: Dit oordeel betreft alleen effecten waarover is gerapporteerd. | b) Niet te beoordelen | b) In grote mate | b) In grote mate | b) Niet te beoordelen |
| D.3 | De provincie maakt aannemelijk dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten. | Nee | In geringe mate | Nee | Nee |
| D.4 | De financiële verantwoording biedt inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) financiële middelen om de cultuurnota uit te voeren. | In geringe mate | In geringe mate | In redelijke mate | In geringe mate |

BIJLAGE A

Fort Wierickerschans

A.1 Inleiding

Fort Wierickerschans ligt aan de zuidzijde van de Oude Rijn tussen Bodegraven en Nieuwerbrug. Het fort is gebouwd in 1673 als onderdeel van de Oude Hollandse Waterlinie, een gordel van vestingen en forten tussen Dordrecht en Muiden. Oorspronkelijk was het fort als verdedigingswerk in gebruik, maar na 1747 werd het vooral gebruikt als opslagplaats voor militair materieel en buskruit. Na de ontmanteling van de Oude Hollandse Waterlinie in de 19^e eeuw bleef de Wierickerschans tot in de 60' er jaren van de vorige eeuw in gebruik als opslagplaats. In 1998 verloor het fort definitief zijn militaire status en werd het door het ministerie van Defensie overgedragen aan Staatsbosbeheer.



Fort Wierickerschans⁴¹

In september 2000 is een intentieverklaring ondertekend door de provincie Zuid-Holland, Staatsbosbeheer, de gemeente Bodegraven en de Stichting Wierickerschans. Daarin hebben deze partijen afgesproken zich te zullen inspannen voor het behoud en het versterken van de bijzondere karakteristieken van de Wierickerschans.⁴² De bovenstaande partijen hebben zich verenigd in een stuurgroep. Vervolgens is gezocht naar een exploitant voor Fort Wierickerschans.

Stichting De Bruggen, een organisatie voor dienstverlening aan verstandelijk gehandicapten, heeft in eerste instantie een plan van aanpak opgesteld voor de ontwikkeling en exploitatie van Fort Wierickerschans. In 2002 is een convenant gesloten tussen de partijen uit de stuurgroep en Stichting De Bruggen. Dit convenant is, samen met het voorstel om vanuit de BestedingsImpuls in Kwaliteit en Leefbaarheid (BIKL) € 4,5 miljoen te reserveren voor de herontwikkeling van het fort, voorgelegd aan PS. Eind 2003 heeft de Stichting De Bruggen zich echter teruggetrokken. De stuurgroep is vervolgens op zoek gegaan naar een andere exploitant en is bij Kraan Ontwikkeling BV uitgekomen. Kraan Ontwikkeling BV is een onderneming uit de regio die bereid is bij te dragen aan de herontwikkeling van het fort.

In 2004 is het convenant verder uitgewerkt in een ontwikkelingsconcept en afspraken. Hierin is aangegeven dat Staatsbosbeheer een intentieverklaring aangaat met Kraan Ontwikkeling BV. Deze intentieverklaring zal uiteindelijk uitmonden in een samenwerkingsovereenkomst tussen deze partijen.

⁴¹ www.projectenbankcultuurhistorie.nl

⁴² Provincie Zuid-Holland, *Nota Fort Wierickerschans aan Statencommissie Oost*, 25 september 2002.

Door Kraan Ontwikkeling BV is de Stichting Fort Wierickerschans Groep opgericht. Deze stichting is de subsidieontvangende partij. De samenwerkingsovereenkomst is in september 2007 door PS goedgekeurd. Tevens is toen door PS de eerste subsidie aan Stichting Fort Wierickerschans Groep toegekend.

A.2 Beleidsontwikkeling

A.2.1 Wat wil de provincie bereiken?

Het provinciaal beleid ten aanzien van Fort Wierickerschans wordt in diverse beleidsdocumenten beschreven, waaronder de uitvoeringsprogramma's cultuur, de Agenda Vrije Tijd 2006-2010 en het Uitvoeringsprogramma Groene Hart. Opvallend is dat Fort Wierickerschans niet in de cultuurnota is genoemd en dat ook in de uitvoeringsprogramma's cultuur geen doelstellingen met betrekking tot het fort zijn opgenomen.

Hierdoor bevat de doelenboom (Figuur 6) geen specifieke doelstelling voor Fort Wierickerschans. De doelstelling uit de doelenboom die relevant is voor het fort luidt: "Ondersteunen en stimuleren van gemeenten en particuliere organisaties op het terrein van instandhouding en verdere ontwikkeling van het bovengronds bouwkundig erfgoed".

In de **Agenda Vrije Tijd 2006-2010** is voor Fort Wierickerschans een meer specifieke doelstelling opgenomen namelijk: "het behouden van de cultuurhistorische schans door het te restaureren en te ontwikkelen als regionaal knooppunt met een bezoekerscentrum, horeca, hotel en winkels. De recreatieve ontsluiting van het fort wordt verbeterd en er worden vanuit het knooppunt relaties gelegd met het Groene Hart."⁴³

De provincie beoogt met de Agenda Vrije Tijd onder andere de volgende beleidseffecten te realiseren: (a) groei van de toeristische bestedingen met 10%; en (b) bijdrage aan de leefbaarheid in Zuid-Holland. Vervolgens is door de provincie beoordeeld in hoeverre de afzonderlijke projecten bijdragen aan deze doelstellingen. De bijdrage van Fort Wierickerschans aan deze beleidseffecten is door de provincie als volgt ingeschat:

1. Groei van de toeristische bestedingen met 10%: + (een bijdrage aan de doelstelling);
2. Bijdrage aan de leefbaarheid in Zuid-Holland: ++ (een grote bijdrage aan de doelstelling).

Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013. Binnen het uitvoeringsprogramma Groene Hart worden tien icoonprojecten uitgevoerd. Eén van deze projecten is het Venster Bodegraven-Woerden. Het doel van dit project is: "een hoogwaardige overgang tussen enerzijds het stedelijk gebied van Bodegraven en Woerden en anderzijds de openheid van het Venster, een beeldbepalend panorama op het veenweidelandschap vanaf de rijksweg, ruimte voor Fort Wierickerschans als toegangspoort naar het Groene Hart en een provinciegrens die geen rol meer speelt in de ruimtelijke ontwikkeling."⁴⁴

De specifieke doelstelling met betrekking tot Fort Wierickerschans is: "Fort Wierickerschans als toegangspoort tot het Groene Hart en recreatief knooppunt."⁴⁴ Daarbij wordt opgemerkt dat dit (a) een goede (recreatieve) toegang tot het fort vereist vanaf de hoofdinfrastructuur en vanuit de gemeenten Bodegraven en Woerden, de Reeuwijkse Hout en de Nieuwkoopse Plassen; en (b) vraagt om een kwaliteitsslag in de inrichting van de omgeving, rekening houdend met de Oude Hollandse Waterlinie.

⁴³ Provincie Zuid-Holland, *Agenda Vrije tijd 2006 – 2010*, 25 mei 2005, p. 25.

⁴⁴ Stuurgroep Groene Hart van de provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht) *Het Groene Hart; icoon van Nederland – Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, februari 2007, p. 28.

A.2.2 Wat gaat de provincie daarvoor doen?

De provincie omschrijft haar rol als "regisserend, initiërend en voorwaardenscheppend".⁴⁵ De provincie is dan ook niet de trekker van dit project en de concrete uitvoeringstaken liggen niet bij de provincie. De uitvoeringsprogramma's cultuur 2005 en 2006 bevatten voor beide jaren één prestatie (zie Tabel 27).

Tabel 27 Beoogde prestaties 2005 en 2006⁴⁶

| Jaar | Beoogde prestatie |
|------|--|
| 2005 | De restauratie en herontwikkeling van Fort Wierickerschans in Bodegraven wordt voortgezet. |
| 2006 | Voortzetting van de restauratie en herontwikkeling van Fort Wierickerschans in Bodegraven. |

In het convenant van 2002 is een globale planning opgenomen die bestaat uit twee fasen: de ontwikkelingsfase en de beheersfase. De ontwikkelingsfase moest rond januari 2006 afgerond zijn. In het convenant is echter rekening gehouden met een uitloop van maximaal één jaar.⁴⁷ Verder wordt in het convenant nog uitgegaan van Stichting de Bruggen als hoofdexploitant. Stichting Fort Wierickerschans Groep heeft vervolgens deze rol overgenomen. Hierdoor is een extra taak, namelijk het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, in de planning opgenomen. In het ontwikkelingsconcept van 2004 wordt beoogd voor 31 maart 2005 de samenwerkingsovereenkomst voor te leggen aan de besluitvormende organen.

In het ontwikkelingsconcept van 2004 is een raamwerk opgenomen voor de samenwerkingsovereenkomst. Hierin staat dat: "andere partijen dan de provincie investeren substantieel en gelijklopend in de ontwikkeling van de Schans (verhouding 1:3)"⁴⁸. Tevens wordt in het convenant van 2002 genoemd dat de provincie Zuid-Holland maximaal € 4,5 miljoen zal investeren in de herontwikkeling van het fort en dat "er wordt gestreefd naar een budget van tenminste € 13,5 miljoen voor het geschikt maken van de Schans voor multifunctioneel gebruik."⁴⁹ In beide documenten wordt gesproken over een verhouding van 1/3 financiering door de provincie en 2/3 cofinanciering.

In de uitwerking van het convenant dat de stuurgroep in 2004 ter goedkeuring aan onder andere GS heeft voorgelegd, is gespecificeerd welke prestaties de betrokken partijen gaan leveren, namelijk:

- Staatsbosbeheer draagt zorg voor ontwikkeling van het bezoekerscentrum, hetgeen zowel restauratie als een inrichting van het centrum met zich mee brengt. Staatsbosbeheer zal, in samenwerking met derden, voor vijf jaar de exploitatie van het bezoekerscentrum op zich nemen.
- de provincie subsidieert de restauratiewerkzaamheden die noodzakelijk zijn voor realisatie van het bezoekerscentrum tot een bedrag van maximaal € 1,5 miljoen, als hieraan een businessplan ten grondslag ligt dat voorziet in een sluitende exploitatie door Staatsbosbeheer voor vijf jaar.
- de gemeente staat borg voor de tijdige beschikbaarheid van afdoende parkeergelegenheid ten behoeve van het bezoekerscentrum, alsmede aansluiting op de riolering. Ook zal de gemeente zich inspannen voor tijdige herziening van het bestemmingsplan en de afgifte van de benodigde vergunningen.

⁴⁵ Provincie Zuid-Holland, *Agenda Vrijetijd 2006-2010*, 25 mei 2005.

⁴⁶ *Uitvoeringsprogramma 2005 en Uitvoeringsprogramma 2006*.

⁴⁷ "Indien de stuurgroep oordeelt dat de samenwerking nog niet voldoet, wordt tot verlenging van de ontwikkelingsfase met maximaal één jaar besloten." Artikel 6, lid 2 in convenant uit: Provincie Zuid-Holland, *Nota t.b.v. Commissie Oost, inclusief convenant Wierickerschans*, 25 september 2002.

⁴⁸ Stuurgroep Wierickerschans, *Uitwerking convenant in ontwikkelingsconcept en afspraken*, 11 juni 2004.

⁴⁹ Provincie Zuid-Holland, *Nota t.b.v. Commissie Oost, inclusief convenant Wierickerschans*, 25 september 2002.

- alle partijen moeten de organisatie zo inrichten dat optimale voorwaarden worden geschapen om de vereiste procedures te doorlopen die verbonden zijn aan het tijdpad voor realisering van het bezoekerscentrum;
- alle partijen moeten instemmen met het geschetste afsprakenkader als basis voor het gesprek met één of meer marktpartijen gericht op contractvorming.

In een bijlage bij de samenwerkingsovereenkomst⁵⁰ is een planning voor de aankomende jaren opgenomen. De beoogde prestaties zijn in twee fasen verdeeld, namelijk de eerste fase van 2007-2010 en de tweede fase van 2010-2016. De prestaties die in de tweede fase geleverd zullen worden, liggen nog niet definitief vast.

A.2.3 Wat gaat dat kosten?

In 2002 hebben PS besloten om € 4,5 miljoen ten laste van de BIKL-gelden beschikbaar te stellen voor de herontwikkeling van het Fort Wierickerschans. De totale kosten van het project worden geschat op € 13,5 miljoen. In het voorstel is aangegeven dat men verwacht dat de bijdrage van de provincie het "noodzakelijke momentum" zal creëren waardoor ook andere partijen bereid zijn om in te haken. Tabel 28 bevat een overzicht van de kosten en de dekking van Fort Wierickerschans ten laste van de provinciale begroting tussen 2004 en 2016.

Tabel 28 Financieel overzicht Fort Wierickerschans dekking en kosten provincie Zuid-Holland (in Euro)⁵¹

| Type kosten | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 - 2010 |
|--|---------|--------------------|---------|-------------|
| Noodrestauratie | 250.000 | | | |
| Restauratie Arsenaal 1830 + oostelijke poterne | | 1.250.000 | | |
| Inrichting informatie- en bezoekerscentrum | | | 331.332 | |
| Basisherstel van gebouwen en terreinen | | | | 1.696.573 |
| Nog gereserveerd voor restauratie Fort Wierickerschans | | 972.095 | | |
| Totaal kosten 2004-2016 | | 4.500.000 | | |
| Type dekking (excl. cofinanciering) | | 2004 - 2016 | | |
| Bestemmingsreserve Impulsen in Kwaliteit en Leefbaarheid | | 4.500.000 | | |
| Totaal dekking 2004-2016 | | 4.500.000 | | |

⁵⁰ Provincie Zuid-Holland, *5-minuten versie voor Provinciale Staten inclusief samenwerkingsovereenkomst*, 30 augustus 2007.

⁵¹ Deze tabel is samengesteld met informatie uit diverse bronnen: Provincie Zuid-Holland, *Statenvoordracht Fort Wierickerschans 2: BIKL-bestedingsvoorstel Herbestemming Fort Wierickerschans*, oktober 2002. Vastgesteld door PS op 16 oktober 2002; *Jaarstukken 2005*; Gedeputeerde Staten, *Besluitenlijst*, 22 juni 2004; Provincie Zuid-Holland, *5-minuten versie voor Provinciale Staten inclusief samenwerkingsovereenkomst*, 30 augustus 2007; en Provincie Zuid-Holland, *Gewijzigde statenvoordracht – Subsidie herontwikkeling Fort Wierickerschans*, 19 september 2007.

A.3 Beleidsuitvoering

A.3.1 Welke partijen zijn betrokken bij de beleidsuitvoering?

De provincie Zuid-Holland, de gemeente Bodegraven, Staatsbosbeheer en Stichting Wierickerschans hebben middels een intentieverklaring de stuurgroep Wierickerschans in 2000 geformaliseerd. Na het terugtrekken van Stichting De Bruggen eind 2003 heeft de stuurgroep uit verschillende marktpartijen gekozen voor Kraan Ontwikkeling BV voor de herontwikkeling van het fort. In 2006 is besloten dat niet Staatsbosbeheer de subsidie voor het fort zal ontvangen maar de daartoe in 2006 opgerichte Stichting Fort Wierickerschans Groep. GS hebben in de statenvoordracht met betrekking tot de subsidieverlening aan de Stichting Fort Wierickerschans Groep aangegeven dat door te kiezen voor het oprichten van een stichting er sprake is van inzicht in het handelen en dat er geen sprake is van een winst oogmerk. Inmiddels neemt de Stichting Fort Wierickerschans Groep ook deel aan de overleggen van de stuurgroep. Tabel 29 bevat een omschrijving van de betrokken partijen.

Tabel 29 Bij Fort Wierickerschans betrokken partijen

| Betrokken partij | Relatie tot Fort Wierickerschans |
|--------------------------------------|--|
| Stuurgroep Wierickerschans | Een platform, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken partijen, dat het kader stelt voor de gefaseerde ontwikkeling en restauratie van Fort Wierickerschans. ⁵² |
| Staatsbosbeheer | Eigenaar van het fort en beheerder van de wallen en beplanting. |
| Stichting Fort Wierickerschans Groep | In 2006 opgerichte stichting die de subsidie van de provincie Zuid-Holland zal ontvangen. Staatsbosbeheer heeft een samenwerkings- en erfpachtovereenkomst gesloten met deze stichting voor de exploitatie en het beheer van de gebouwen. Dhr. Kraan (van Kraan Ontwikkeling BV) is voorzitter van de stichting. |
| Provincie | Subsidieverlener voor de ontwikkeling en restauratie van het fort. |
| Gemeente Bodegraven | Het fort ligt op het grondgebied van de gemeente Bodegraven. De gemeente Bodegraven heeft geïnvesteerd in het fort door het aanleggen van de riolering, het parkeerterrein naast het fort en de toegangsbrug naar het fort. Daarnaast draagt zij zorg voor het onderhoud de parkeervervoorziening. |
| Stichting Wierickerschans | Deze stichting heeft zich ten doel gesteld om Fort Wierickerschans van de ondergang te behoeden. Deze stichting is opgericht door personen die zich betrokken voelen bij het Fort Wierickerschans. |

A.3.2 Welke beleidsinstrumenten worden daarbij ingezet?

De provincie is van het begin af aan betrokken bij de herontwikkeling van het fort, maar is niet de partij die de herontwikkeling aanstuurt. Via het verstrekken van subsidies en het sluiten van convenanten oefent de provincie wel invloed uit op de plannen met betrekking tot Fort Wierickerschans. In de beschikkingen tot subsidieverlening maakt de provincie afspraken met Staatsbosbeheer over de beschikbare financiële middelen en de wijze van verantwoording. In het convenant in 2002 en de uitwerking daarvan in 2004 hebben de leden van de stuurgroep, waaronder de provincie, met elkaar afspraken gemaakt (zie paragraaf A.2.2).

⁵² Provincie Zuid-Holland, *Nota t.b.v. Commissie Oost, inclusief convenant Wierickerschans*, 25 september 2002.

A.3.3 Hoe verloopt de uitvoering?

Tabel 30 bevat een overzicht van de prestaties die voor de periode april 2005 - januari 2007 waren beoogd. De Rekenkamer beschrijft op basis van diverse beschikbare bronnen in hoeverre deze zijn geleverd.

Tabel 30 Overzicht van de mate waarin de beoogde prestaties zijn gerealiseerd⁵³

| Beoogd tijdpad | Beoogde prestaties | Prestatie geleverd? |
|---|---|--|
| Ontwikkelingsfase | | |
| April 2005 | Sluiten van samenwerkingsovereenkomst. | Ja, maar dit is vertraagd en de overeenkomst is op 19 september 2007 door PS vastgesteld. |
| November 2005 | Realiseren van parkeervoorziening. | Ja, er is een parkeerplaats voor 120 auto's (oorspronkelijk voor 60 auto's) aangelegd. |
| November 2005 | Technische restauratie en inrichting bezoekerscentrum. | Ja, gebouw 1830 is gerestaureerd en ingericht als bezoekerscentrum. |
| Juni 2006 | Openstelling informatiecentrum. | Ja, maar dit is vertraagd en de opening heeft plaatsgevonden in oktober 2006. |
| Januari 2007 | Het ontwikkelen en doorvoeren van de restauratiemaatregelen tot behoud van de Schans. | Deels, de hoofdpoot, gebouw 1830 en de oostelijke poterne zijn gerestaureerd, maar een deel (Het Kuiphuis, oostelijke en westelijke arsenaal, tussenpoort, wallen) staat nog op de planning van de eerste fase (2007-2010). |
| Januari 2007 | Het treffen van infrastructurele maatregelen voor toegang en het faciliteren van functies als benoemd in de beoogde doeleinden. | Deels, het fort is aangesloten op de riolering en de toegangsbrug van parkeerplaats naar oostelijke poterne is gerealiseerd. Voor 2007-2010 is echter gepland dat algemene voorzieningen in het facilitaire gebouw zullen worden gemaakt. |
| Januari 2007 | Het ontwikkelen en in exploitatie brengen van functies die op de Schans worden ondergebracht. | Deels, de linker commandantwoning is verbouwd tot kantoor (uiterlijk in 2006). Voor de eerste fase staat echter nog het realiseren van een markthal, een facilitair gebouw, een aantal aanlegplaatsen en een verblijfplaats voor vleermuizen op de planning. |
| Januari 2007 | Het beschikbaar krijgen van de daartoe benodigde financiële middelen door middel van subsidiëring en via (externe) financiers. | Deels, in de samenwerkingsovereenkomst is een financieel overzicht gemaakt, maar voor 2008-2010 zijn nog een aantal posten niet ingevuld. |
| Beheersfase (vanaf 2007) | | |
| De beheersfase is nog niet gestart omdat de ontwikkelingsfase nog niet is afgerond. De voorwaarde voor het starten van de beheersfase is een positieve evaluatie van de ontwikkelingsfase. Twee evaluaties zijn gepland, namelijk in 2010 en in 2015. | | |

Tabel 30 maakt duidelijk dat de uitvoering niet volledig volgens het beoogde tijdpad verloopt. Zo is vertraging opgetreden bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst. Redenen hiervoor zijn de discussie over de

⁵³ Provincie Zuid-Holland, *Nota t.b.v. Commissie Oost, inclusief covenant Wierickerschans*, 25 september 2002.; Stuurgroep Wierickerschans, *Uitwerking covenant in ontwikkelingsconcept en afspraken*, 11 juni 2004; Provincie Zuid-Holland, *Gewijzigde statenvoordracht - Subsidie herontwikkeling Fort Wierickerschans*, 19 september 2007.

vraag wie de subsidieontvanger zou worden, Staatsbosbeheer of Kraan Ontwikkeling BV, en de verschillende belangen van de betrokken partijen in de stuurgroep.

A.4 Beleidsverantwoording

A.4.1 Hoe verantwoordt de provincie zich over de bereikte effecten en de geleverde prestaties?

De reguliere verantwoording vindt plaats via de uitvoeringsprogramma's en de P&C-rapportages. Incidenteel wordt in andere documenten verslag gedaan van de herontwikkeling van het fort, bijvoorbeeld in een rapportage over vier jaar BIKL en in de notitie bij de samenwerkingsovereenkomst die in 2007 aan PS is voorgelegd.

A.4.2 Wat heeft de provincie tot dusverre bereikt en wat heeft zij tot dusverre gedaan?

Zoals is beschreven in paragraaf A.2.2. heeft de provincie in de uitvoeringsprogramma's 2005 en 2006 als prestatie opgenomen dat de restauratie en herontwikkeling van Fort Wierickerschans wordt voortgezet. In diverse documenten wordt beschreven welke prestaties in de betreffende jaren zijn geleverd. De meest uitgebreide verantwoording is terug te vinden in de productenrealisaties, namelijk:

- 2005: "Met de restauratie van het Fort Wierickerschans is een aanvang gemaakt. Op deze locatie wordt een informatie- en bezoekerscentrum voor het Groene Hart gecreëerd. De restauratie van het poortgebouw is voltooid. De restauratie van het gebouw Arsenaal 1830, de inrichting daarvan als informatie- en bezoekerscentrum, en de restauratie van de oostelijke poterne worden in 2006 afgerond. De provincie hecht aan een levensvatbare en robuuste ontwikkeling en exploitatie van Fort Wierickerschans. In 2005 is met instemming van provincie en gemeente een overeenkomst getekend tussen Staatsbosbeheer en Kraan Ontwikkeling BV om een en ander in een groeiproces inhoud te geven. Op basis van deze overeenkomst, en daarmee investering van marktpartij(en), zal de provincie de totale door haar gereserveerde BIKL-gelden evenwichtig inzetten voor multifunctionele herbestemming van het fort."⁵⁴
- 2006: "De restauratie van het Fort Wierickerschans is zo ver gevorderd dat in oktober de opening van het bezoekerscentrum voor het Groene Hart heeft plaatsgevonden. Op basis van het Belvedereproject 'Wierickerschans: Spin in het Web' worden binnen de Agenda Vrije Tijd verdere uitvoeringsvoorstellen ontwikkeld."⁵⁵

A.4.3 Wat heeft dat tot dusverre gekost?

In 2002 hebben PS besloten om € 4,5 miljoen van de BIKL-gelden in te zetten voor de restauratie van Fort Wierickerschans. In 2004 is € 250.000 subsidie aan Staatsbosbeheer verleend ten behoeve van een noodrestauratie. Voor de begroting van 2005 is besloten om € 1,25 miljoen te onttrekken aan de BIKL-gelden voor "voltooiing van de restauratie van het poortgebouw en de aan te vangen restauratie en inrichting van het Arsenaal 1830 als informatie- en bezoekerscentrum"⁵⁶. Vervolgens is voor de inrichting van het Bezoekerscentrum Groene Hart Wierickerschans een eenmalige subsidie van € 331.332 verleend om een evenredig deel te ontvangen vanuit het Europese project *Sustainable Open Space II* (SOS II). Dit bedrag is in 2006 verleend door PS ten laste van de BIKL-gelden.⁵⁷

⁵⁴ *Productenrekening 2005.*

⁵⁵ *Productenrekening 2006.*

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland, *Statenvoordracht - Restauratie Fort Wierickerschans*, 26 april 2005.

⁵⁷ Provincie Zuid-Holland, *Statenvoordracht - Toekenning subsidies ten behoeve van uitvoering SOS-project Herstel Fort Wierickerschans*, 3 oktober 2006.

In september 2007 hebben PS besloten iets minder dan € 1,7 miljoen subsidie te verlenen aan Stichting Fort Wierickerschans Groep voor de periode van 2007-2010. Daarnaast is de samenwerkingsovereenkomst tussen Staatsbosbeheer en Stichting Fort Wierickerschans Groep goedgekeurd.⁵⁸ Het resterende bedrag van bijna € 1 miljoen kan uiteindelijk door Stichting Fort Wierickerschans Groep worden aangevraagd. Tabel 31 geeft weer hoeveel subsidie tot september 2007 is verleend door de provincie Zuid-Holland.


Tabel 31 Door de provincie verleende subsidies in de periode 2004-heden⁵⁹

| Door de provincie verleende subsidies | Bedrag (in Euro) |
|---|------------------|
| Subsidie aan Staatsbosbeheer voor noodrestauratie poortgebouw | 250.000 |
| Subsidie aan Staatsbosbeheer voor voltooiing restauratie poortgebouw, Arsenaal 1830 en oostelijke poterne | 1.250.000 |
| Subsidie aan Staatsbosbeheer, t.b.v. inrichting bezoekerscentrum | 331.332 |
| Totaal | 1.831.332 |

Cofinanciering is een voorwaarde voor de subsidieverlening van de provincie. Onder cofinanciering verstaat de provincie ook subsidies van andere overheden, zoals het Rijk. In paragraaf A.2.2. is aangegeven dat de provincie voor het gehele project herontwikkeling Fort Wierickerschans uitgaat van een verhouding 1/3 provinciale middelen en 2/3 cofinanciering. In de samenwerkingsovereenkomst tussen Staatsbosbeheer en de Stichting Fort Wierickerschans Groep, die in september 2007 aan PS is voorgelegd, is een financieel overzicht opgenomen. Uit dit financiële overzicht en de toelichting bij de overeenkomst, blijkt dat voor de resterende BIKL-gelden van € 2,7 miljoen wordt uitgegaan van 2/3 cofinanciering. Voor de reeds uitgegeven € 1,8 miljoen is deze eis echter niet gehanteerd. De cofinanciering voor het reeds bestede bedrag bedraagt circa 50%. De Rekenkamer is van mening dat hierdoor wellicht moeilijkheden kunnen ontstaan bij het bijeenbrengen van de € 13,5 miljoen, die volgens de oorspronkelijke inschatting nodig is.

⁵⁸ Provincie Zuid-Holland, *Gewijzigde statenvoordracht - Subsidie herontwikkeling Fort Wierickerschans*, 19 september 2007. Registratienummer 5853.

⁵⁹ *Jaarstukken en productenrekeningen 2005 en 2006*.



BIJLAGE B

Subsidiëring molens

B.1 Inleiding

Binnen het cultuurhistorisch beleid van de provincie Zuid-Holland nemen de molens een bijzondere plek in. Het molenbeleid in de provincie Zuid-Holland kent een lange geschiedenis. In de jaren '50 ontvingen diverse molens in de provincie subsidie op basis van de Wet Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd. Daarnaast werden incidentele subsidies verleend. Het behoud van de molens vond aanvankelijk plaats vanuit economische overwegingen. Eind jaren '50 begon steeds meer aandacht te ontstaan voor de esthetische waarde van de molens. Vanaf 1961 zijn de molens dan ook beschermd vanuit de Monumentenwet.

In de provincie Zuid-Holland staan 218 complete en 21 incomplete molens.⁶⁰ De provincie Zuid-Holland verstrekt subsidies om deze molens te restaureren, in stand te houden en te laten draaien. Moleneigenaren kunnen deze subsidies bij de provincie aanvragen. Daarnaast kunnen zij ook beroep doen op andere subsidieregelingen, bijvoorbeeld bij het Rijk en bij gemeenten. Deze gevalstudie richt zich specifiek op de subsidieregelingen van de provincie Zuid-Holland op het gebied van molens.

Naast de subsidieregelingen die in deze gevalstudie aan de orde komen, kent het molenbeleid van de provincie Zuid-Holland diverse andere onderdelen. Zo geven molenconsulenten voorlichting aan moleneigenaren en adviseren zij hen bij onderhoud- en restauratieplannen. Ook stelt de provincie bijvoorbeeld regels omtrent de bebouwing rondom molens (de molenbiotoop) en investeert ze in de toeristische openstelling en bereikbaarheid van molens.

B.2 Beleidsontwikkeling

B.2.1 Wat wil de provincie bereiken?

De cultuurnota 2005-2008 en de uitvoeringsprogramma's 2005 en 2006 beschrijven welke doelstelling de provincie nastreeft met de subsidiëring van molens en welke prestaties zij daarvoor gaat leveren. De doelstelling luidt als volgt: 'Behoud van functie is de beste garantie voor instandhouding: daarom streven wij naar behoud of herstel van de functionaliteit van de molens. Daarbij is ook handhaving van de molenbiotoop van belang'.

B.2.2 Wat gaat de provincie daarvoor doen?

Tabel 32 bevat een overzicht van de prestaties die de provincie in de jaren 2005 en 2006 beoogt te leveren. Er is een koppeling gemaakt tussen de prestaties die zijn opgenomen in de cultuurnota, de uitvoeringsprogramma's en de programmabegrotingen en productenramingen. De tabel bevat alleen prestaties die zijn gerelateerd aan subsidiëring van molens.

⁶⁰ Provincie Zuid-Holland, *Provinciaal Molenbeleid Zuid-Holland*, 29 augustus 2006, p. 2.

Tabel 32 In 2005 en 2006 te realiseren prestaties⁶¹

| Cultuurnota 2005-2008 | Uitvoeringsprogramma's 2005 en 2006 | Programmabegroting en productenraming 2005 en 2006 |
|--|---|---|
| Financiële bijdrage voor het jaarlijks onderhoud | 2005: Advies en subsidiemogelijkheden bieden: circa 220 subsidies verlenen t.b.v. behoud en herstel van functionaliteit van molens | 2005 + 2006: Uitvoeren projecten culturele planologie en restauratie en onderhoud van monumenten |
| Eventuele voorfinanciering van urgente restauraties | 2005: Advies en subsidiemogelijkheden bieden: circa 220 subsidies verlenen t.b.v. behoud en herstel van functionaliteit van molens 2006: Overleg met Rijk over vermindering van de grote restauratieachterstand, mede gelet op de invoering van Brim 2006: Vaststelling van (subsidie)beleid 2007-2012, mede a.g.v. invoering van het Brim | |
| Vernieuwing van draaipremieregeling zodat met minder administratieve handelingen en kosten hetzelfde wordt bereikt | 2005: Dereguleren draaipremieregeling (om administratieve lasten te verminderen) | - |
| Molensteunpunt Zuid-Holland continueren | - | - |
| - | 2005: Voorbereiden op wijziging van rijkssubsidieregelingen voor restauratie en onderhoud. Daartoe: <ul style="list-style-type: none"> ▪ het financiële knelpunt kwantitatief in kaart brengen; ▪ afronden van circa 15 restauraties in 2005 en inventariseren wat de overige restauratiebehoefte is. 2006: Inventariseren van de technische staat en het opstellen van de periodieke instandhoudingsplannen voor het gehele Zuid-Hollandse molenbestand | 2005: Uitvoeren monumentenwet en ontwikkeling nieuw instandhoudingsbeleid |

Tabel 32 maakt duidelijk dat de meest uitgebreide beschrijving van de voorgenomen prestaties is terug te vinden in de uitvoeringsprogramma's. Tabel 36 in paragraaf B.4.2 beschrijft in hoeverre deze prestaties zijn geleverd.

⁶¹ Cultuurplan 2005-2008, Uitvoeringsprogramma 2005, Uitvoeringsprogramma 2006, Uitvoeringsprogramma 2007, Begroting 2005, Begroting 2006, Productenraming 2005, Productenraming 2006.

B.2.3 Wat gaat dat kosten?

Voor de subsidiëring van molens is voor de jaren 2005 en 2006 € 1.144.000 per jaar begroot.⁶² De middelen voor de 'subsidiëring van molens', zoals omschreven in de uitvoeringsprogramma's, zijn bestemd voor het gehele molenbeleid en niet alleen voor het verstrekken van subsidies. Ook kosten voor bijvoorbeeld het organiseren van evenementen en symposia en uitgaven aan molens die provinciaal eigendom zijn, worden daarvan betaald.

In de programmabegroting 2005 is voor het gehele programma Cultuur een subsidieplafond vastgesteld, namelijk € 5.170.000.⁶³ In 2006 zijn de subsidieplafonds meer gespecificeerd. Het subsidieplafond voor de 'projectsubsidie objecten cultureel erfgoed' bedroeg in 2006 € 755.000. Vanuit de provincie⁶⁴ is aangegeven dat dit bedrag alleen is bedoeld voor subsidiëring van molens aangezien dit in principe de enige objecten op het gebied van cultureel erfgoed zijn waaraan de provincie individuele subsidies verstrekt. Voor PS en de moleneigenaren is dus niet direct duidelijk dat dit hele bedrag is bestemd voor molens.

B.3 Beleidsuitvoering

B.3.1 Welke partijen zijn betrokken bij de beleidsuitvoering?

Binnen de provincie houdt het Bureau Cultuur (directie Maatschappij en Bestuur) zich zowel bezig met het maken van beleid ten aanzien van de subsidiëring van molens als met de subsidieverstrekking. In Tabel 33 wordt kort ingegaan op de belangrijkste partijen die zijn betrokken bij de subsidiëring van molens.

Tabel 33 Partijen die zijn betrokken bij de subsidiëring van molens

| Betrokken partij | Relatie tot de molens |
|---|---|
| Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) | Het RACM is onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en treedt op onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van OCW. Aangezien de molens in Zuid-Holland rijksmonumenten zijn, kan subsidie bij het Rijk worden aangevraagd voor onderhoud en restauratie (of inmiddels instandhouding). Het RACM voert deze subsidieregeling uit. |
| Molensteunpunt Zuid-Holland | Het Molensteunpunt Zuid-Holland, waarin het RACM en de provincie nauw samenwerken, is het eerste aanspreekpunt voor moleneigenaren. In principe geven de molenconsulenten op verzoek van moleneigenaren advies. De molenconsulenten kunnen ook ondersteuning bij het aanvragen van de verschillende subsidies verlenen. Nadat de subsidieaanvraag is gehonoreerd, hebben de molenconsulenten een rol bij het controleren van de uitvoering van de werkzaamheden en het toepassen door de eigenaar van de subsidieverordening. |
| Gemeenten | Ook gemeenten verstrekken subsidies aan moleneigenaren. |
| Moleneigenaren | De eigenaren van molens, zowel particulieren, stichtingen en gemeenten, kunnen subsidie bij de provincie aanvragen voor het onderhoud of de restauratie van de molen. Ook kunnen zij een draaipremie aanvragen. |

⁶² *Uitvoeringsprogramma 2005, Uitvoeringsprogramma 2006.*

⁶³ *Begroting 2005*, p. 180.

⁶⁴ E-mail, beleidsmedewerker afdeling cultuur, 28 november 2007.

B.3.2 Welke beleidsinstrumenten worden daarbij ingezet?

De beleidsinstrumenten die in deze gevalstudie centraal staan, zijn de volgende twee subsidieregelingen:

1. de Algemene subsidieverordening Zuid-Holland (ASV); en
2. de Subsidieregeling Cultuur Zuid-Holland.

In deze regelingen liggen de bepalingen met betrekking tot subsidiëring van molens vast. In 2005, 2006 en 2007 zijn beide subsidieregelingen gewijzigd. Dit heeft vooral te maken met de overgang van twee aparte subsidies voor restauratie en onderhoud naar één meerjarige instandhoudingssubsidie. Hiermee wordt aangesloten bij de nieuwe systematiek van het Rijk. De instandhoudingssubsidie zal met ingang van 2007 worden verleend.

Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op de jaren 2005 en 2006 en gaat daarom in deze gevalstudie uit van de geldende verordeningen op 1 december 2006.⁶⁵ Op dat moment was sprake van een overgangssituatie: zowel de onderhoudssubsidie als de instandhoudingssubsidie waren in de verordening opgenomen.

Algemene subsidieverordening Zuid-Holland. De ASV bevat algemene bepalingen voor het verstrekken van subsidies. Hoofdstuk X van de ASV bevat specifieke regels voor het beleidsterrein cultuur. Allereerst zijn in de verordening de definities van relevante begrippen opgenomen, zoals 'molen' en 'draaipremie'.⁶⁶ Ook is vastgelegd dat GS projectsubsidies kunnen verstrekken die zijn gericht zijn op restauratie, onderhoud en het doen draaien van molens.⁶⁷ Deze subsidies kunnen worden verstrekt aan privaatrechtelijke rechtspersonen, publiekrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen. Ten slotte bevat de ASV regels over het tijdstip waarop de subsidie moet worden aangevraagd. Subsidieaanvragen voor onderhoud/instandhouding en draaipremies voor molens kunnen worden ingediend van 1 januari tot 1 april volgend op het jaar waarin de activiteiten zijn uitgevoerd. De aanvraag wordt dus na afloop ingediend. Aanvragen voor restauratiesubsidie voor molens kunnen het gehele jaar worden ingediend. Deze aanvragen worden vooraf ingediend.⁶⁸

Subsidieregeling cultuur Zuid-Holland. Deze verordening richt zich speciaal op cultuur. Moleneigenaren kunnen drie soorten projectsubsidies aanvragen:

1. restauratie;
2. onderhoud/instandhouding;
3. draaipremie.

Voor alle subsidies geldt dat de aanvragen worden gerangschikt naar volgorde van ontvangst.⁶⁹

Naast algemene weigeringsgronden bevat de subsidieverordening cultuur ook specifieke weigeringsgronden. Zo kunnen GS de verlening van een subsidie ten behoeve van restauratie en onderhoud/instandhouding van molens weigeren indien⁷⁰:

- De RACM negatief heeft geadviseerd inzake een vergunning als bedoeld in de Monumentenwet 1988;
- De molen niet tegen herbouwwaarde is verzekerd tegen schade door brand, storm of bliksem;
- De molenbiotoop niet voldoet aan de daartoe in de Nota Regels voor Ruimte opgenomen voorschriften;
- De molen in het voorafgaande kalenderjaar minder dan 60.000 omwentelingen heeft gemaakt;

⁶⁵ ASV zoals laatstelijk gewijzigd op 8 november 2006, Provinciaal Blad 70, 23 november 2006. Subsidieverordening cultuur zoals laatstelijk gewijzigd op 28 november 2006, Provinciaal Blad 75, 1 december 2006.

⁶⁶ Art. 10:1 sub e en sub f ASV.

⁶⁷ Art. 10:6 lid 1 sub c jo. lid 3 ASV.

⁶⁸ Art. 10:8 sub a en sub b ASV.

⁶⁹ Art. 4 lid 6 Subsidieverordening cultuur.

⁷⁰ Art. 6 lid 3 Subsidieverordening cultuur.

- Er onvoldoende gebruik is of wordt gemaakt van rijkssubsidies of van de faciliteiten van het Nationaal Restauratiefonds.

De draaipremie kan bovendien geweigerd worden als de asomwentelingen niet zijn geregistreerd door middel van een namens GS aangebracht telapparaat of de molen niet op vakkundige wijze wordt bediend.⁷¹

Niet alle kosten komen in aanmerking voor subsidie. De subsidie voor de restauratiekosten van een molen bedraagt maximaal 25% voor particuliere eigenaren die tevens bewoner zijn of voor privaatrechtelijke rechtspersonen die geen winstoogmerk hebben (denk hierbij aan een stichting). Voor overige eigenaren wordt maximaal 10% bijgedragen (zoals gemeenten). Een subsidie voor onderhoud/instandhouding bedraagt maximaal 30% van de onderhoud/instandhouding per kalenderjaar, voor zover deze kosten liggen tussen de € 2300 en € 8333 per jaar. De subsidie voor het doen draaien van molens varieert van € 205 per jaar tot € 580 per jaar en is afhankelijk van het aantal asomwentelingen.

B.3.3 Hoe vindt de uitvoering van de subsidieregeling plaats?

In Tabel 34 en Tabel 35 is aangegeven hoeveel subsidies in 2005 en 2006 zijn aangevraagd en verleend.

Tabel 34 Subsidieaanvragen objecten cultureel erfgoed 2005 en 2006

| | 2005 | 2006 ⁷² |
|----------------------------|--------------------|--------------------|
| Aantal subsidieaanvragen | Niet gerapporteerd | 91 |
| Aantal verleende subsidies | Niet gerapporteerd | 80 |

Tabel 35 Subsidieverleningen/vaststellingen 2005 en 2006⁷³

| | 2005 | 2006 |
|-------------|------|------|
| Restauratie | 12 | 13 |
| Onderhoud | 65 | 58 |
| Draaipremie | 70 | 65 |

Aangezien de onderhoudssubsidie gelijk met de draaipremie wordt verleend, zijn die verleningen in de productenrealisatie bij elkaar opgeteld waardoor het aantal verleningen in de productenrealisatie lager is dan de verleningen die de Rekenkamer heeft afgeleid uit de interne financiële overzichten van de provincie.

Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen nagaan, zijn geen subsidieaanvragen afgewezen als gevolg van overschrijding van het subsidieplafond. Bestudering van de subsidiedossiers heeft duidelijk gemaakt dat subsidieaanvragen onder andere zijn afgewezen op de volgende gronden:

- De molen heeft minder dan 60.000 omwentelingen gemaakt. Dit is een reden voor het afwijzen van de aanvraag voor een onderhoudssubsidie. In enkele gevallen is hier ontheffing voor verleend vanwege de slechte staat van de betreffende molen.
- De molenbintoep voldoet niet aan de regels. Ook dit is een reden voor het afwijzen van de aanvraag voor een onderhoudssubsidie.
- Het ontbreken van wiken. Dit is aangevoerd als reden om een aanvraag voor een draaipremie af te wijzen.

⁷¹ Art. 6 lid 4 Subsidieverordening cultuur.

⁷² Jaarstukken 2006, subsidies objecten cultureel erfgoed (paragraaf subsidies). Deze subsidies zijn bestemd voor molens.

⁷³ Hierbij is uitgegaan van interne financiële overzichten van de provincie.

In de subsidiebeschikking voor restauraties wordt aangegeven welke kosten subsidiabel zijn, hoeveel subsidie wordt verleend, aan welke verplichtingen de subsidieontvanger moet voldoen en wanneer de aanvraag om vaststelling van de subsidie moet worden gedaan.

Het Molensteunpunt Zuid-Holland heeft een belangrijke taak bij de uitvoering van de subsidieregelingen. De molenconsulenten kunnen ondersteuning bij het aanvragen van de verschillende subsidies verlenen. Nadat de subsidieaanvraag is gehonoreerd, hebben de molenconsulenten een rol bij het controleren van de uitvoering van de werkzaamheden en het toepassen door de eigenaar van de subsidieverordening.

B.4 Beleidsverantwoording

B.4.1 Hoe verantwoordt de provincie zich over de bereikte effecten en de geleverde prestaties?

De verantwoording over de subsidiëring van molens vindt plaats in het programma 'Media, kunst en cultuur' en de paragraaf Subsidies uit de jaarstukken en de productenrealisaties. Daarnaast bevat het uitvoeringsprogramma 2006 een terugblik op 2005 en bevat het uitvoeringsprogramma 2007 een terugblik gegeven op de periode 2003-2006. In het uitvoeringsprogramma 2007 is niet gespecificeerd wat in 2006 is gerealiseerd. De verantwoording vindt plaats op het niveau van de prestaties.

B.4.2 Wat heeft de provincie tot dusverre bereikt en wat heeft zij tot dusverre gedaan?

De provincie rapporteert niet in welke mate zij haar doelstelling (zie paragraaf B.2.1) bereikt. Tabel 36 beschrijft welke prestaties de provincie in 2005 en 2006 heeft geleverd.

Tabel 36 In 2005 en 2006 geleverde prestaties

| Beoogde prestaties | Prestatie geleverd? ⁷⁴ |
|--|--|
| 2005 | |
| <p>Voorbereiden op wijziging van rijkssubsidieregelingen voor restauratie en onderhoud. Daartoe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ het financiële knelpunt kwantitatief in kaart brengen; ▪ afronden van circa 15 restauraties in 2005 en inventariseren wat de overige restauratiebehoefte is. | <p>Deels:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De actuele restauratiebehoefte van de Zuid-Hollandse molens is in kaart gebracht. De restauratieachterstand is becijferd op circa € 20 miljoen. ▪ Op basis van onderzoek naar de restauratiebehoefte van de Zuid-Hollandse molens en vooruitlopend op het nieuwe instandhoudingsbeleid voor rijksmonumenten zijn voorstellen voorbereid voor provinciaal beleid terzake. ▪ Met hulp van de provincie werden tien molens gerestaureerd. De provincie merkt op dat de 'aanjaagfunctie' van haar subsidies nog groter had kunnen zijn, maar dat daarvoor onvoldoende rijkssubsidie beschikbaar was. |
| <p>Advies en subsidiemogelijkheden bieden: circa 220 subsidies verlenen t.b.v. behoud en herstel van functionaliteit van molens</p> | <p>Ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderhoud en restauratie van molens is conform planning en middeleninzet gerealiseerd. ▪ Restauratie Korenmolen Windlust te Nieuwerkerk aan den IJssel. Een molenromp zonder kap werd hier omgetoverd in een complete maalvaardige molen; het restauratieplan is mede mogelijk gemaakt dankzij Europese subsidie. |

⁷⁴ Jaarstukken 2005, Jaarstukken 2006, Productenrekening 2005, Productenrekening 2006, Uitvoeringsprogramma 2006.

| Beoogde prestaties | Prestatie geleverd? ⁷⁴ |
|--|--|
| Dereguleren draaipremieregeling | Niet over gerapporteerd |
| - | Nieuwe prestatie: Het jaar werd gekenmerkt door spontane breuk van molenwieken. Binnen vier weken braken bij twee molens van het molencomplex Kinderdijk roeden. Naar aanleiding hiervan heeft inspectie ook bij de andere molens van dit complex plaatsgevonden en zijn preventieve maatregelen genomen (uitvoeringsprogramma). |
| 2006 | |
| Overleg met Rijk over vermindering van de grote restauratieachterstand, mede gelet op invoering van Brim | Ja: Bij het Rijk is opnieuw aangedrongen op verhoging van het budget, vooral voor molens. |
| Inventariseren van de technische staat en opstellen van periodieke instandhoudingsplannen voor Zuid-Hollandse molenbestand | Ja: In verband met de invoering van het BRIM zijn voor nagenoeg alle molens in Zuid-Holland nulmetingen verricht en periodieke plannen voor instandhouding opgesteld. |
| Vaststelling van (subsidie)beleid 2007-2012, mede als gevolg van invoering van het Brim | Ja: In verband met de invoering van het BRIM is het laatste Provinciaal Restauratie Uitvoeringsprogramma vastgesteld. In het verlengde daarvan is een Molennota uitgebracht, inclusief een Deltaplan restauratieachterstand. In de molennota wordt ingegaan op de aanpassing van de provinciale subsidieregels voor instandhouding, het inlopen van de restauratieachterstand en op de invulling van het Jaar van de Molens. |
| - | De volgende prestatie wordt elk jaar geleverd, maar werd in het uitvoeringsprogramma niet expliciet vermeld: De subsidiemiddelen voor onderhoud, restauraties en draaipremies voor molens zijn volledig besteed. Met provinciale subsidie werden 15 molens gerestaureerd. |

De Rekenkamer merkt op dat de prestaties in de jaarstukken en productenrealisatie nauwelijks worden gekwantificeerd. Zo wordt bijvoorbeeld geen informatie verstrekt over het aantal aangevraagde en verleende subsidies. De paragraaf subsidies in de jaarstukken 2006 bevat enige informatie over het aantal aangevraagde en verleende subsidies op het gebied objecten cultureel erfgoed, maar uit de stukken blijkt niet dat het alleen molens betreft.

B.4.3 Wat heeft dat gekost?

In de uitvoeringsprogramma's zijn de middelen die zijn uitgegeven aan het molenbeleid opgenomen, namelijk dat in 2005 een bedrag van € 1.116.200 en in 2006 een bedrag van € 1.130.400 is besteed aan "Subsidies molens". Hoewel de kostenpost "Subsidies molens" wordt genoemd zijn deze middelen bestemd voor het gehele molenbeleid en worden deze niet volledig besteed aan subsidieverstrekking. Ook andere kosten, zoals organisatiekosten van evenementen en symposia en kosten voor molens waarvan de provincie eigenaar is, worden daarvan betaald.

In de begroting 2006 is het subsidieplafond voor de 'projectsubsidie objecten cultureel erfgoed' opgenomen. Dit bedroeg in € 755.000. Vanuit de provincie⁷⁵ is aangegeven dat dit bedrag alleen is bedoeld voor subsidiëring van molens aangezien dit in principe de enige objecten op het gebied van cultureel erfgoed zijn waaraan de provincie

⁷⁵ E-mail, beleidsmedewerker afdeling cultuur, 28 november 2007.

individuele subsidies verstrekt. In de jaarstukken 2006 is in de paragraaf Subsidies opgenomen welk bedrag voor projectsubsidies objecten cultureel erfgoed (oftewel molens) is aangevraagd en welk bedrag uiteindelijk is verleend (zie Tabel 37).

Tabel 37 Kosten subsidies objecten cultureel erfgoed (in Euro)

| Totaal aangevraagde en verleende subsidiebedrag | 2005 | 2006⁷⁶ |
|--|--------------------|--------------------------|
| Aangevraagde subsidies | Niet gerapporteerd | 449.900 |
| Verleende subsidies | Niet gerapporteerd | 440.094 |

Uit een toelichting van de provincie blijkt dat de uiteindelijke stand van zaken abusievelijk niet in de jaarstukken 2006 is opgenomen. De cijfers in de jaarstukken hebben betrekking op de situatie tot de zomer 2006.

De totale kosten die zijn gemaakt voor de molens in 2005 en 2006 zijn opgenomen in Tabel 38. Deze gegevens zijn afkomstig uit de interne financiële rapportages. Vanuit de provincie is aangegeven dat cijfers uit de interne financiële rapportage de juiste zijn.⁷⁷ De cijfers wijken enigszins af van de cijfers die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's. Dit komt doordat de cijfers nog niet definitief waren op het moment van publicatie van de uitvoeringsprogramma's. Daarnaast bevat Tabel 38 de totale kosten voor de subsidies die in beide jaren zijn verstrekt. Ook deze gegevens zijn afkomstig uit de interne financiële rapportages van de provincie. Het subsidiebedrag voor 2006 wijkt af van het bedrag dat is opgenomen in de jaarstukken (zie Tabel 37).

Tabel 38 Bestede bedragen molens (in Euro)

| Totaal bestede bedragen molens⁷⁸ | 2005 | 2006 |
|--|-------------|-------------|
| Totale kosten molens | 1.142.790 | 1.103.963 |
| Subsidie molens | 666.961 | 910.802 |

In 2006 is aanzienlijk meer subsidie verleend dan in 2005. Dit heeft de volgende twee redenen⁷⁹:

- De Overwaardmolens in Kinderdijk vallen vanaf 2006 niet meer onder het beheer van de provincie maar onder het beheer van de Stichting Werelderfgoed Kinderdijk. De bijdragen aan deze molens zijn vanaf 2006 in de vorm van subsidie aan deze molens verstrekt;
- Vanaf 2006 zijn de convenantsbijdragen verstrekt in de vorm van subsidies.

Noch de jaarstukken noch de uitvoeringsprogramma's geven een volledig beeld van de subsidies die ten behoeve van de molens worden verstrekt. Hierdoor hebben PS geen inzicht in de ingezette middelen voor subsidiëring van draaipremies, onderhoud en restauratie van molens.

⁷⁶ Jaarstukken 2006, subsidies objecten cultureel erfgoed.

⁷⁷ Reactie provincie op concept Nota van Bevindingen.

⁷⁸ Interne financiële rapportages en e-mail ambtelijke organisatie 22 januari 2008.

⁷⁹ Reactie provincie op concept Nota van Bevindingen.



BIJLAGE C

Wettelijke taken

Wettelijke taken (2005-2006)

Monumentenwet 1988. In de Monumentenwet 1988 is de wettelijke bescherming van onroerende rijksmonumenten en door het Rijk aangewezen stads- en dorpsgezichten geregeld. In 1961 werd de eerste Monumentenwet van kracht. Deze is in 1989 vervangen door de Monumentenwet 1988. Daarin is geregeld hoe gebouwde of archeologische monumenten aangewezen kunnen worden als wettelijk beschermd monument. Daarnaast geeft de Monumentenwet voorschriften voor het 'wijzigen, verstoren, afbreken of verplaatsen' van een beschermd monument. Die voorschriften houden in dat er niets aan het monument mag worden veranderd zonder een vergunning van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) of de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W). Het is strafbaar om zonder vergunning werkzaamheden uit te voeren. De Monumentenwet vormt de basis voor de subsidieregelingen voor onderhoud, restauratie en instandhouding van gebouwde monumenten.

GS hebben een adviestaak als het gaat om monumenten gelegen binnen het grondgebied van een gemeente, maar buiten de bebouwde kom. De Minister van OC&W vraagt advies aan GS als hij wil overgaan tot het aanwijzen van een monument. B&W vragen advies aan GS als zij over een aanvraag om een vergunning moeten beslissen. Daarnaast hebben GS een adviestaak als het gaat om de aanwijzing door de Minister van OC&W en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) van beschermde stads- en dorpsgezichten.

Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten. Op basis van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM) had de provincie (tot 1 februari 2006) de taak om het Provinciaal Restauratie Uitvoeringsprogramma (PRUP) vast te stellen. In het PRUP werd aangegeven welke door het Rijk beschermde monumenten, gelegen in de niet-budgethoudende gemeenten (dat wil zeggen de gemeenten met minder dan 100 rijksmonumenten), in aanmerking komen voor een rijkssubsidie voor de uitvoering van een restauratie. De overige, budgethoudende gemeenten kregen van het Rijk een eigen budget toegewezen en stelden hun eigen Gemeentelijk Restauratie Uitvoeringsprogramma (GRUP) vast, zonder tussenkomst van de provincie. Naast het BRRM bestond ook het Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten (BROM). De provincie had in het kader van dat besluit geen taken.

Het BRRM en het BROM zijn per 1 februari 2006 vervallen.⁸⁰ In plaats van die twee besluiten is nu het Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten (BRIM) van kracht. Het BRIM richt zich op instandhouding van beschermde rijksmonumenten. Onder instandhouding wordt verstaan de onderhoudswerkzaamheden aan een beschermd monument alsmede werkzaamheden die het normale onderhoud te boven gaan en voor herstel van het monument noodzakelijk zijn.⁸¹ De taak van gemeenten en provincies bij subsidieverlening is met het BRIM komen te vervallen.

⁸⁰ Wel gelden er overgangsbepalingen voor het BROM en het BRRM.

⁸¹ www.racm.nl

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De provincie heeft enkele wettelijke taken op het gebied van de ruimtelijke ordening. PS stellen een streekplan vast en gemeenten maken bestemmingsplannen. De gemeentelijke bestemmingsplannen behoeven goedkeuring van GS. GS kunnen gemeenten ook vrijstelling verlenen van de verplichting om een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Daarnaast kunnen de gemeenten wanneer zij een projectplan hebben opgemaakt GS verzoeken om voor dat plan (of onderdelen daarvan die afwijken van het geldende bestemmingsplan) een verklaring van geen bezwaar af te geven. GS kunnen ook 'categorieën van gevallen' aanwijzen waarvoor gemeenten zelfstandig de gevraagde vrijstelling kunnen verlenen (dat wil zeggen zonder dat een verklaring van geen bezwaar van GS nodig is).

De WRO is van belang voor het beleid van de provincies op het gebied van cultuurhistorie. In het streekplan van de provincie kunnen bepalingen over cultuurhistorie worden opgenomen. Deze bepalingen hebben vervolgens doorwerking in de gemeentelijke bestemmingsplannen.

Wijzigingen in wettelijke taken (na 2006)

Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz). Deze wet is vooral gericht op de implementatie van het Europese verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, dat op 16 januari 1998 tot stand is gekomen te Valletta, Malta (verder: Verdrag van Malta). Het doel van dit verdrag is het verbeteren van de zorg voor het archeologisch erfgoed en het in een vroeger stadium betrekken van archeologie bij planvorming. Behoud in de bodem ("in situ") is daarbij het streven. De meeste provincies geven al (deels) uitvoering aan de bepalingen uit het Verdrag van Malta.

De Wamz omvat een wijziging van de Monumentenwet en enkele andere wetten zoals de Ontgrondingenwet en de Wet milieubeheer. De belangrijkste provinciale taken zijn:

- Het aanwijzen van archeologische attentiegebieden. Indien bij de bestaande bestemmingsplannen onvoldoende rekening is gehouden met de archeologische monumenten, kunnen PS archeologische attentiegebieden aanwijzen. In deze gebieden moeten gemeenten binnen een door de provincie vast te stellen termijn hun bestemmingsplannen geactualiseerd hebben;
- Het beheren van een provinciaal archeologisch depot;
- Het aanwijzen van gemeentelijke archeologische depots;
- Het verlenen van vergunningen in het kader van de Ontgrondingenwet.

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). De uitgangspunten van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn: minder regels, decentraal wat kan en uitvoeringsgericht. Naar verwachting treedt de wet op 1 juli 2008 in werking. Ook voor de provincies zullen er een aantal zaken veranderen. Zo verdwijnt het streekplan, maar kunnen de provincies één of meer structuurvisies opstellen. Hierin leggen zij de hoofdpunten van hun ruimtelijk beleid neer en geven zij aan hoe zij verwachten het beleid uit te voeren. De goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen vervalst. In plaats daarvan krijgen de provincies drie andere instrumenten om hun beleid door te laten werken richting gemeenten:

- het geven van een aanwijzing;
- het stellen van algemene regels (verordening);
- het vaststellen van een inpassingsplan met projectbesluit.

Het doel is om als provincie zoveel mogelijk vooraf, door bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde instrumenten, duidelijk te maken welk beleid doorwerkt naar gemeenten.

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb). Op 1 juli 2007 is de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) van kracht geworden. De Wkpb moet de registratie van alle beperkingen van de overheid verbeteren zodat het voor kopers of eigenaren duidelijker is welke beperkingen voor een gebouw of een stuk grond gelden. Via de gemeente of het Kadaster kan de betreffende informatie worden verkregen.

Voor de provincies betekent dit dat de besluiten met betrekking tot provinciale monumenten moeten worden opgenomen in het openbare register. Ook als GS een vraag om advies op grond van de Monumentenwet ontvangen, moet dit worden opgenomen in het openbare register bij het Kadaster.



BIJLAGE D

Overzicht prestatielevering

Tabel 39 bevat een overzicht van de beoogde prestaties en beschrijft of over deze prestaties is gerapporteerd en of deze zijn geleverd. Hieronder wordt toegelicht welke informatie in de kolommen in de tabel is opgenomen:

- **Koppeling:** Koppeling: In overleg met de provincie zijn de prestaties uit de cultuurnota en de P&C-rapportages aan elkaar gekoppeld. Hierdoor is bekend in welk jaar ze geheel of gedeeltelijk worden geleverd. In de tabel wordt vermeld in welk jaar/welke jaren de prestatie moet worden geleverd, of er staat een N (= Nee) wat betekent dat de prestatie niet is gekoppeld.
- **Rapportage:** De provincie rapporteert over de mate waarin de prestaties zijn geleverd (J = Ja / N = Nee)
- **Prestatielevering:** Deze kolom beschrijft in welke mate de beoogde prestaties is geleverd, namelijk:
 - 1 = in zeer geringe mate uitgevoerd.
 - 2 = in geringe mate uitgevoerd.
 - 3 = in redelijke mate uitgevoerd.
 - 4 = in grote mate uitgevoerd.
 - 5 = in zeer grote mate uitgevoerd.

Tabel 39 Overzicht prestatielevering

| # | Beoogde prestatie | Koppeling | Rapportage? | | Geleverd? | | Opmerkingen |
|-----------|---|--------------------|-------------|------|------------------|------------------|---|
| | | | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| P1 | Degene die de plannen ontwerpen bewustmaken van het feit dat zij culturele waarden als inspiratiebron kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld via seminars en workshops georganiseerd door provinciale instellingen. | 2005 + 2006 | J | J | 5 | 5 | |
| P2 | Instrumenten van CHS toegankelijker maken en gebruik bevorderen door o.m. regionale/lokale verfijning (1) en digitalisering van de CHS (2). | 2005 + 2006 | J | J | (1): 5 (2): 3 | (1): 3 (2): 5 | Deelprestaties verschillen in mate uitvoering |
| P3 | Subsidie verlenen voorbeeldprojecten van gemeenten en derden in plaats van subsidieregeling Ruimtelijk Kwaliteit. | 2005 + 2006 | J | N | 3 | - | |
| P4 | Projectsubsidies culturele planologie, toegespitst op o.a. herbestemming en toepassing CHS. | 2005 | J | J | 5 | 5 | |
| P5 | (Minder) toetsen van ruimtelijke plannen. | 2005 + 2006 | J | J | 5 | 5 | |
| P6 | Gebiedsgerichte aanpak: Plan van aanpak opstellen en vooralsnog herstructurering Oude Rijnzone (1), ontwikkeling Zuidplaspolder (2) en toekomst Veenweidegebied (3). | 2005 + 2006 | J | J | 5 | 5 | 2/3 van de prestatie wel gerapporteerd, 1/3 niet. |
| P7 | Samenwerking met beleidssectoren water, groen en economie. | 2006 | J | N | 5 | - | |

| # | Beoogde prestatie | Koppeling | Rapportage? | | Geleverd? | | Opmerkingen |
|-----|---|-------------|-------------|------|-----------|------|---|
| | | | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| P8 | Uitventen en opzetten van voorbeeldprojecten, subsidieverlening, opdrachtverstrekking en Belvedereprojecten om culturele planologie handen en voeten te geven. | N | N | J | - | 5 | |
| P9 | Besluit over de monumentenstatus en mogelijke herontwikkeling van het historisch complex Marine Vliegekamp Valkenburg. | 2005 | N | N | - | - | |
| P10 | Stimulering (financiering) van (voorbeeld)projecten gericht op inpassen en/of versterken van cultuurwaarden in ruimtelijke plannen: Oude Rijnzone (1), Groene Hart/Natte As (2), Opstarten van een project voor toekomstige inpassing van cultuurhistorische waarden in het gebied van het historisch Marine Vliegekamp Valkenburg (3). | 2006 | J | J | 5 | 5 | 2/3 van de prestatie wel gerapporteerd, 1/3 niet. |
| P11 | Aanwijzing van provinciale monumenten als vangnetconstructie. | 2005 | N | N | - | - | |
| P12 | Gemeenten met subsidies stimuleren om het monumentenbeleid (verder) te ontwikkelen. | N | N | N | - | - | |
| P13 | Afspraken maken met rijksdiensten over afstemming van werkzaamheden. | N | N | N | - | - | |
| P14 | Een bijdrage leveren aan de restauratie van monumenten en de instandhouding van monumenten in een breder perspectief, waarbij wij met name de combinatie met cultuurtoerisme kansrijk vinden. | N | N | N | - | - | |
| P15 | Onderzoeken de mogelijkheid om samen met het Prins Bernhard cultuurfonds een Cultuurfonds voor Monumenten op te richten. | 2005 | J | N | 5 | - | |
| P16 | Totdat nieuwe instandhoudingbeleid voor monumenten gerealiseerd is, wordt jaarlijks een Provinciaal Restauratie Uitvoeringsprogramma vastgesteld (1). Bij het Rijk wordt gepleit om meer geld voor Rijksmonumenten beschikbaar te stellen (2). | 2005 + 2006 | J | J | 5 | 5 | |
| P17 | Subsidiëren Monumentenwacht Zuid-Holland om onderhoudsinspecties van monumenten uit te voeren. | 2005 + 2006 | N | N | - | - | |
| P18 | Voortzetten van de restauratie en herontwikkeling van Fort Wierickerschans. | 2005 + 2006 | J | J | 2 | 4 | |
| P19 | Uitwerking van een plan voor herontwikkeling van de Ruïne van Teylingen. | 2006 | N | J | - | 5 | |
| P20 | Financiële bijdrage voor het jaarlijks onderhoud. | 2005 + 2006 | J | N | 5 | - | |
| P21 | Eventuele voorfinanciering van urgente restauraties. | 2005 + 2006 | N | N | - | - | |

| # | Beoogde prestatie | Koppeling | Rapportage? | | Geleverd? | | Opmerkingen |
|-----|--|-------------|-------------|------|-----------|--------|--|
| | | | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| P22 | Vernieuwing van de draaipremieregeling die met minder administratieve handelingen en kosten hetzelfde bereikt. | 2005 | N | N | - | - | |
| P23 | Investeren in diverse toeristische maatregelen om kwaliteit en toegankelijkheid van het Molencomplex van Kinderdijk te vergroten. | 2005 + 2006 | J | J | 2 | 2 | |
| P24 | "Molensteunpunt Zuid-Holland" continueren. | N | N | N | - | - | |
| P25 | Nieuwe biotoopprojecten uitvoeren. | 2005 | N | J | - | 5 | In 2005 gepland maar in 2006 gerapporteerd. |
| P26 | Vorbereiden op wijziging van rijkssubsidieregelingen voor restauratie en onderhoud: financiële knelpunt kwantitatief in kaart brengen (1); afronden van circa 15 restauraties in 2005 en inventariseren wat de overige restauratiebehoefte is (2). | 2005 | J/N | J | (1): 5 | (2): 5 | De ene helft is in 2005 uitgevoerd en de andere in 2006. |
| P27 | Vaststelling van (subsidie)beleid 2007-2012, mede als gevolg van de invoering van het Brim. | 2006 | N | J | - | 5 | |
| P28 | Inventariseren van de technische staat en het opstellen van periodieke instandhoudingsplannen voor het gehele Zuid-Hollandse molenbestand. | 2006 | N | J | - | 5 | |
| P29 | De consequenties van de nieuwe wetgeving (WRO) voor het toetsingskader ruimtelijke plannen worden in het kader van herbezinning Nota Planbeoordeling herzien. | N | N | N | - | - | |
| P30 | Gemeenten voorbereiden op nieuwe taken door aanstelling van meer gemeentelijke archeologen te bevorderen, met de optie van een gezamenlijke aanstelling voor gemeenten. | 2005 | N | N | - | - | |
| P31 | Bevorderen dat gemeentelijke depots zoveel mogelijk aan de daaraan te stellen technische eisen voldoen waarbij samenwerking tussen de bestaande gemeentelijke depots en het Provinciaal Depot voor Bodemvondsten noodzakelijk wordt geacht. | 2005 | N | N | - | - | |
| P32 | De publieksfunctie van het provinciaal depot realiseren, in samenwerking met middelgrote gemeenten. | 2005 + 2006 | N | N | - | - | |
| P33 | Met gemeenten afspraken maken hoe zij hun nieuwe taken op het gebied van archeologie oppakken. | 2005 | N | N | - | - | |
| P34 | Archeologische Monumentenkaart uit 1994 actualiseren. | 2005 + 2006 | J | J | 3 | 5 | |
| P35 | Inzetten voor het opzetten en uitvoeren van de Provinciale Kroniek Archeologie. | 2005 | N | N | - | - | |

| # | Beoogde prestatie | Koppeling | Rapportage? | | Geleverd? | | Opmerkingen |
|-----|---|-------------|-------------|------|-----------|------|--|
| | | | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| P36 | Uitgaven van Oud Nieuws Archeologie integreren in de Nieuwsbrief cultuur. | 2005 | N | N | - | - | |
| P37 | Vaststelling van een beleidsnota archeologie. | 2006 | J | J | 3 | 5 | |
| P38 | Afronden en vaststellen van de Provinciale Onderzoeksagenda. | 2006 | J | N | 5 | - | In 2006 gepland maar in 2005 uitgevoerd. |
| P39 | Prestatieafspraken maken met en financiële ondersteuning van provinciaal werkzame instellingen op de terreinen culturele planologie en cultuurbereik. | 2005 + 2006 | J | J | 5 | 5 | |



BIJLAGE E

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Zuid-Holland

- De heer V.M.J.A.N. Collette, beleidsadviseur cultuur
- De heer M. van Engelshoven-Huls, gedeputeerde met de portefeuille cultuur
- De heer J.W. van der Hulst, financieel medewerker bureau cultuur
- Mevrouw F. Lamboo, senior beleidsmedewerker cultuur
- De heer G. Ottevanger, beleidsmedewerker molens
- De heer C.R. Postema, senior beleidsmedewerker (archeologie en P&C)
- De heer J. Vorst, senior beleidsmedewerker cultuur
- Mevrouw A. de Wolf, senior beleidsmedewerker (culturele planologie)

Betrokken partijen

- De heer L. Dijkman, Rijnlandse Molenstichting, voorzitter
- De heer P.G. Louwaars, districtshoofd Staatsbosbeheer
- De heer P. Kraan, voorzitter Stichting Fort Wierickerschans Groep

Overigen

- Mevrouw I. Finaly, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumentenzorg, Directie Regioservice en Beleid, hoofd van de regio West
- De heer A.A.M. van Marrewijk, Projectbureau Belvedere
- Mevrouw E.S.C. ten Napel, Projectbureau Belvedere
- De heer P. Schaap, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumentenzorg, Directie Regioservice en Beleid, hoofd van de regio Midden/Oost


Discussiebijeenkomst 12 juni 2007

Deelnemers vanuit de provincies

- De heer E. van der Kleij Provincie Noord-Holland, beleidsadviseur cultuur
 - Mevrouw F. Lamboo Provincie Zuid-Holland, senior beleidsmedewerker
 - Mevrouw T. Lodder Provincie Flevoland, adjunct hoofd sociale planvorming
 - De heer C.R. Postema Provincie Zuid-Holland, senior beleidsmedewerker archeologie en planning & control
 - Mevrouw M. Ramaker Provincie Flevoland, beleidsmedewerker cultuur
 - De heer M.B. Regenboog Provincie Utrecht, stafbureau dienst maatschappij, economie en cultuur, beleidsonderzoeker
 - Mevrouw J.D. Riel Provincie Flevoland, concerncontroller
 - De heer A.L. Vernooij Provincie Utrecht, hoofd afdeling cultuur
-

Deelnemers vanuit de Randstedelijke Rekenkamer

- Mevrouw I. Brugman, onderzoeker
- Mevrouw M. van het Loo, projectleider
- De heer G. Molenaar, directielid
- De heer L.D. Noordam, bestuurder-directeur
- Mevrouw E.J.G. Op 't Hoog, stagiair
- Mevrouw L.M. Voetee, onderzoeker



BIJLAGE F

Literatuurlijst

Wet- en regelgeving (nationaal)

Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten
Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten (vervallen)
Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (vervallen)
Monumentenwet 1988
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nog niet in werking getreden)
Wet op de archeologische monumentenzorg
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen
Wet op de Ruimtelijke Ordening
(Nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening (nog niet in werking getreden)

Hoofdrapport

Provincie Zuid-Holland, *Uitvoeringsprogramma Cultuur 2007*.
Deming, W. E., *Out of the Crisis*, 1986. MIT Press.
Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, 1993. Alphen a/d Rijn – Samsom H.D. Tjeenk Willink.
Interprovinciaal Overleg, *De provincies kiezen in cultuurbeleid*, september 2005. Den Haag – IPO publicatienummer 250
Ministerie van Financiën, *Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens*, mei 2002. Den Haag.
Provincie Zuid-Holland, *Cultuurnota 2005-2008*.
Provincie Zuid-Holland, *Jaarstukken 2005*.
Provincie Zuid-Holland, *Jaarstukken 2006*.
Provincie Zuid-Holland, *Nota Archeologie*, 28 november 2006.
Provincie Zuid-Holland, *Programmabegroting 2005*.
Provincie Zuid-Holland, *Programmabegroting 2006*.
Provincie Zuid-Holland, *Productenraming 2005*.
Provincie Zuid-Holland, *Productenraming 2006*.
Provincie Zuid-Holland, *Productenraming 2008*.
Provincie Zuid-Holland, *Productenrealisatie 2005*.
Provincie Zuid-Holland, *Productenrealisatie 2006*.
Provincie Zuid-Holland, *Provinciaal Molenbeleid Zuid-Holland*, 29 augustus 2006. Vastgesteld door PS op 18 oktober 2006.
Provincie Zuid-Holland, *RijnlandRoute: Verbinding van belang*, 22 november 2007.
Provincie Zuid-Holland, *Uitvoeringsprogramma Cultuur 2005*.
Provincie Zuid-Holland, *Uitvoeringsprogramma Cultuur 2006*.
Randstedelijke Rekenkamer, *Kennis van Eigen Kunnen: Provincie Zuid-Holland*, oktober 2006. Amsterdam.

Aanvullende informatie t.b.v. gevalstudie Fort Wierickerschans

Provincie Zuid-Holland, *Nota Fort Wierickerschans aan Statencommissie Oost*, 25 september 2002.

Provincie Zuid-Holland, *Statenvoordracht - Restauratie Fort Wierickerschans*, 26 april 2005. Vastgesteld door PS op 25 mei 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Agenda Vrijetijd 2006-2010*, 25 mei 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Statenvoordracht - Toekenning subsidies ten behoeve van uitvoering SOS-project Herstel Fort Wierickerschans*, 3 oktober 2006. Vastgesteld door PS op 8 november 2006.

Provincie Zuid-Holland, *Folder Vier jaar bestedingsimpuls in kwaliteit en leefbaarheid (BIKL)*, januari 2007.

Provincie Zuid-Holland, *5-minuten versie voor Provinciale Staten, inclusief samenwerkingsovereenkomst, 30 augustus 2007*.

Provincie Zuid-Holland, *Gewijzigde statenvoordracht - Subsidie herontwikkeling Fort Wierickerschans*, 19 september 2007. Vastgesteld door PS op 19 september 2007.

Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten. *Website Projectenbank Cultuurhistorie*.

http://www.projectenbankcultuurhistorie.nl/content/fort_wierickerschans.xml.asp op 20 september 2007.

Stuurgroep Groene Hart van de provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht), *Het Groene Hart; icoon van Nederland – Uitvoeringsprogramma 2007 – 2013*, februari 2007.

Stuurgroep Wierickerschans, *Uitwerking convenant in ontwikkelingsconcept en afspraken*, 11 juni 2004.

Ingestemd door GS op 22 juni 2004.

Aanvullende informatie t.b.v. gevalstudie subsidiëring molens

Provincie Zuid-Holland, *Algemene Subsidieverordening Zuid-Holland*.

Provincie Zuid-Holland, *Provinciaal Molenbeleid Zuid-Holland*, 29 augustus 2006. Vastgesteld door PS op 18 oktober 2006.

Provincie Zuid-Holland, *Subsidieverordening cultuur Zuid-Holland*.

