

# Cultuurhistorie in kaart gebracht

## Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid

Provincie Flevoland

Amsterdam, mei 2008



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

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

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

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

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

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

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

Gerth Molenaar  
Plaatsvervangend bestuurder  
Portefeuillehouder Utrecht en Zuid-Holland

Arjan Wiggers  
Plaatsvervangend directeur  
Portefeuillehouder Flevoland en Noord-Holland



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>9</b>
1.1 Doel van het onderzoek.....	9
1.2 Beoordelingskader .....	10
1.3 Onderzoeksmethode .....	10
<b>2. Kwaliteit van de kaderstelling door PS .....</b>	<b>13</b>
2.1 Wat is het belang voor PS? .....	13
2.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?.....	13
2.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies? .....	16
2.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan? .....	18
<b>3. Grip op de uitvoering door GS .....</b>	<b>21</b>
3.1 Wat is het belang voor PS? .....	21
3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?.....	21
3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies? .....	22
3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan? .....	23
<b>4. Zicht op de resultaten door PS .....</b>	<b>25</b>
4.1 Wat is het belang voor PS? .....	25
4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?.....	25
4.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies? .....	26
4.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan? .....	27
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>29</b>
<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>31</b>



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

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

- Wat betreft de kwaliteit van de gestelde beleidskaders zijn de belangrijkste twee aandachtspunten dat:
  - de programmabegroting en de productenraming niet goed aansluiten op de cultuurnota; en
  - voor de jaren 2005 en 2006 nauwelijks indicatoren zijn opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en de beoogde prestaties zijn geleverd.Het vervullen van de kaderstellende rol door PS wordt daarnaast bemoeilijkt doordat niet altijd helder onderscheid wordt gemaakt tussen wettelijke taken en autonoom beleid.
- De provincie houdt grip op de uitvoering van provinciaal beleid door het Nieuw Land Erfgoedcentrum (NLE) door prestatieafspraken met het NLE te maken. Uit de verantwoording van het NLE blijkt dat de uitvoering grotendeels volgens plan verloopt. Over enkele beoogde prestaties wordt echter niet gerapporteerd.
- Het is voor PS niet eenvoudig hun controlerende rol te vervullen, omdat zij in geringe mate inzicht hebben in de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid uit de cultuurnota en de daarvoor ingezette middelen. Dit komt met name doordat de P&C-rapportages, waarin verantwoording wordt afgelegd over het voorgenomen beleid, onvoldoende aansluiten op de cultuurnota. Verder wordt niet gerapporteerd over de opgestelde effect-indicatoren en wordt geen aanvullende informatie verzameld om na te gaan of doelstellingen zijn bereikt dankzij het gevoerde provinciaal beleid.

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

**Tabel 1 Aanbevelingen aan PS van de provincie Flevoland**

Nr.	Aanbeveling
<b>1.</b>	<b>Kwaliteit van de kaderstelling door PS</b>
1.a	Vraag GS een systematisch overzicht van de wettelijke taken van de provincie te maken en neem dit op in de cultuurnota en de programmabegroting.
1.b	Zorg dat de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) aansluiten op de cultuurnota.
1.c	Formuleer de beleidsdoelstellingen specifieker en bepaal de streefwaarde, de nulsituatie en het te volgen tijdspad. Deze informatie kan in de doelstellingen zelf of in indicatoren worden vastgelegd.
<b>2.</b>	<b>Grip op de uitvoering door GS</b>
2.a	Vraag GS om met het NLE af te spreken dat het NLE: (1) systematisch rapporteert over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd; en (2) informatie aanlevert die de provincie kan gebruiken om te rapporteren over haar beleidsdoelstellingen.

<b>Nr. Aanbeveling</b>	
<b>3. Zicht op de resultaten door PS</b>	
3.a	Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aansluiten op de cultuurnota. Daarbij is van belang dat: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ verantwoording wordt afgelegd over de doelstellingen en bijbehorende indicatoren;</li><li>▪ verantwoording wordt afgelegd over de prestaties en bijbehorende indicatoren;</li><li>▪ over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota.</li></ul>
3.b	Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.
3.c	Vraag GS om af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

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

### 1.1 Doel van het onderzoek

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

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

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

**Tabel 2 Onderzoeksthema's**

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

<sup>1</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Cultuurhistorie in kaart gebracht. Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid*, Nota van Bevindingen provincie Flevoland, april 2008.

## 1.2 Beoordelingskader

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

**Tabel 3 Beoordelingskader**

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

## 1.3 Onderzoeksmethode

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

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

doelstellingen te realiseren. Bij het opstellen van de doelenboom zijn de cultuurnota 2005-2008<sup>2</sup> en het omgevingsplan als uitgangspunten gebruikt, omdat dit de leidende documenten zijn voor het provinciaal cultuurhistorisch beleid. Daarnaast is bij het opstellen van de doelenboom gebruik gemaakt van informatie uit P&C-rapportages (programmabegrotingen en productenramingen).<sup>3</sup> Vervolgens is de kwaliteit van de beleidskaders, zoals beschreven in de doelenboom, beoordeeld aan de hand van de criteria A.1 tot en met B.4.

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

**Tabel 4 Geselecteerde gevalstudies**

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

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

<sup>2</sup> Wanneer in dit rapport de term cultuurnota wordt gebruikt, doelen we op de nota *Raakvlakken: Cultuurbeleid van de provincie Flevoland 2005-2008*.

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

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

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





# HOOFDSTUK 2

## Kwaliteit van de kaderstelling door PS

---

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

### 2.1 Wat is het belang voor PS?

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

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

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

### 2.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?

De cultuurnota en de begroting bevatten geen systematisch overzicht van de wettelijke taken van de provincie, waardoor het onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid niet altijd duidelijk is. Wat betreft de kwaliteit van de beleidskaders is het voornaamste punt van kritiek dat de begroting en productenraming in geringe mate aansluiten op de cultuurnota. Verder zijn de beleidsdoelstellingen in redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.

Noch de cultuurnota noch de begroting van de provincie Flevoland bevat een systematisch overzicht van de wettelijke taken van de provincie op het gebied van cultuurhistorie. De cultuurnota bevat een redelijk uitgebreide beschrijving van de wettelijke taken en in de begroting worden enkele wettelijke taken genoemd, maar door het

ontbreken van een systematisch overzicht, is niet altijd duidelijk welke van de beoogde prestaties wettelijk verplicht en welke autonoom beleid zijn.

Om in kaart te brengen wat de doelstellingen van het provinciaal cultuurhistorisch beleid zijn en welke prestaties de provincie gaat leveren om die doelstellingen te bereiken, is gebruik gemaakt van een doelenboom (zie Figuur 1). Bij het opstellen van de doelenboom is gebruik gemaakt van informatie uit de cultuurnota 2005-2008, waar nodig aangevuld met informatie uit het omgevingsplan.<sup>6</sup> Deze documenten zijn gebruikt omdat deze leidend zijn voor het provinciaal cultuurhistorisch beleid. Ook is nagegaan of de begroting of de productenraming aanvullende prestaties bevatten die ook in de doelenboom zouden moeten worden opgenomen. Dit was niet het geval.

In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

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

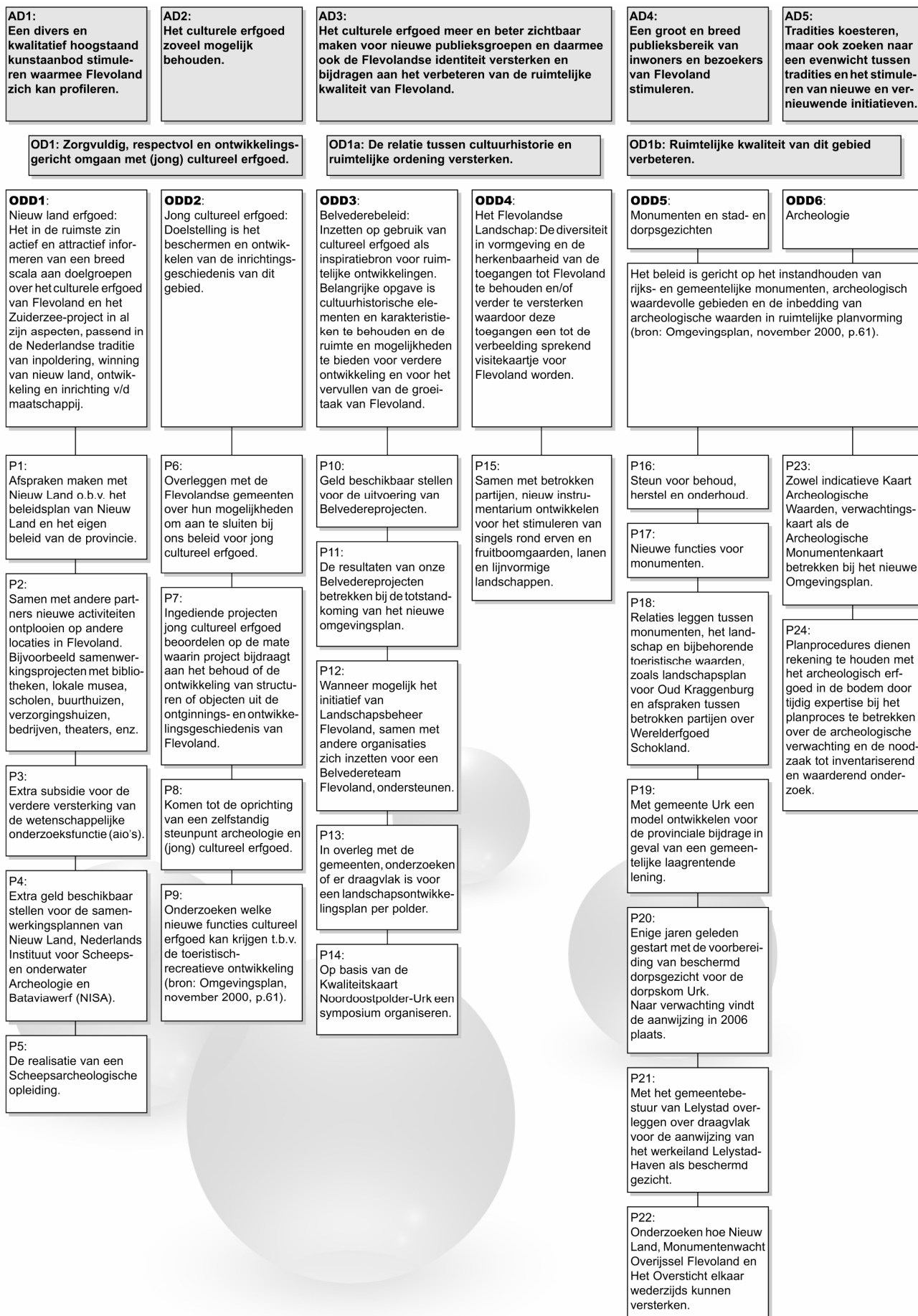
De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de indeling van de cultuurnota verschilt van de indeling van de begrotingen en productenramingen. In de Nota van Bevindingen (in paragraaf 4.2 bij beoordelingscriterium B.4) wordt toegelicht wat de belangrijkste verschillen zijn. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de cultuurnota en de P&C-rapportages gezamenlijk geen duidelijk beeld geven van het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen.

In de doelenboom zijn de beleidsdoelstellingen van de provincie opgenomen. Deze 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. Ook ontbreekt in de doelstellingen informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. De programmabegrotingen en productenramingen 2005 en 2006 bevatten nauwelijks indicatoren die inzicht kunnen bieden in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd.

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

---

<sup>6</sup> Provincie Flevoland, *Omgevingsplan*, 2 november 2000.



**Figuur 1 Doelenboom cultuurhistorisch beleid**

### 2.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

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

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

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat alle onderzochte provincies niet alleen hun wettelijke taken op het gebied van cultuurhistorie uitvoeren, maar daarnaast ook autonoom beleid formuleren. Wat betreft de instrumenten die provincies inzetten om hun beleidsdoelstellingen te realiseren, bestaan echter verschillen tussen de provincies. In de onderzochte provincies wordt in meer of mindere mate gebruik gemaakt van de volgende instrumenten: provinciale uitvoeringsinstellingen, subsidieregelingen, investeringen in programma's of projecten en instrumenten voor cultuurbehoud of -ontwikkeling<sup>7</sup>. Daarnaast zijn er specifieke beleidsinstrumenten die in een beperkt aantal provincies worden ingezet. Hoofdstuk 5 van de Nota van Bevindingen bevat een overzicht van de instrumenten die de diverse provincies inzetten.

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

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

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

---

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld het gebruik van cultuurhistorische waardenkaarten of het aanwijzen van archeologische attentiegebieden.

---



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

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

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

- De provincie Flevoland maakt, in vergelijking met de provincies Utrecht en Zuid-Holland, een minder helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid. De provincie Noord-Holland scoort minder goed op dit criterium dan Flevoland. In de provincie Utrecht bevat de programmabegroting 2006 een systematisch overzicht van het wettelijk kader en de daaruit voortvloeiende taken. In de provincie Zuid-Holland wordt in de begroting het wettelijk kader beschreven en wordt in één van de beleidsnota's op heldere wijze onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid gemaakt. In de provincie Noord-Holland worden enkele wettelijke taken genoemd, maar ontbreekt een systematisch overzicht van de relevante wet- en regelgeving.
- De provincies Flevoland en Zuid-Holland hebben, in vergelijking met Noord-Holland en Utrecht, weinig indicatoren opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin zij hun beleidsdoelstellingen realiseren. Hierdoor zijn de doelstellingen in de provincies Flevoland en Zuid-Holland minder prikkelend, meetbaar en tijdgebonden dan in de andere twee provincies.
- Bij de provincie Utrecht sluiten de P&C-rapportages beter aan op de cultuurnota dan in de andere provincies. De indeling van de cultuurnota en de begrotingen en productenramingen sluit op elkaar aan. Ook sluit in deze documenten de financiële informatie aan op de beleidsinformatie. In de provincies Flevoland, Zuid-Holland en Noord-Holland bieden de cultuurnota en de P&C-rapportages minder inzicht in het cultuurhistorisch beleid en de daarvoor beschikbare middelen dan in de provincie Utrecht.

## 2.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbeveling aan PS
1.a)	Vraag GS een systematisch overzicht van de wettelijke taken van de provincie te maken en neem dit op in de cultuurnota en de programmabegroting.
1.b)	Zorg dat de P&C-rapportages (begroting en de productenraming) aansluiten op de cultuurnota.
1.c)	Formuleer de beleidsdoelstellingen specifieker en bepaal de streefwaarde, de nulsituatie en het te volgen tijdpad. Deze informatie kan in de doelstellingen zelf of in indicatoren worden vastgelegd.

### Toelichting

#### 1.a) Vraag GS een systematisch overzicht van de wettelijke taken van de provincie te maken en neem dit op in de cultuurnota en de programmabegroting.

Voor PS is het belangrijk een overzicht te hebben van de taken die de provincie op grond van wet- en regelgeving moet uitvoeren. Zo wordt ook duidelijk welke onderdelen van het provinciaal cultuurhistorisch beleid autonoom beleid zijn. Op deze manier kunnen PS beoordelen of zij het inderdaad belangrijk vinden financiële middelen in te zetten voor de uitvoering van dat beleid.

Bij het maken van onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid kan bijvoorbeeld inspiratie worden ontleend aan de door de provincie Zuid-Holland gehanteerde systematiek. De begroting van de provincie Zuid-Holland bevat een overzicht van de wettelijke taken van de provincie. Daarnaast wordt in de Nota Archeologie meer gedetailleerd ingegaan op de wettelijke taken op het gebied van archeologie. De Rekenkamer is van mening dat in deze nota op een heldere manier inzichtelijk wordt gemaakt welke keuzemogelijkheden PS hebben op het gebied van archeologie.<sup>8</sup> De nota beschrijft eerst wat de wettelijke taken van de provincie zijn (zie Tabel 6) en maakt vervolgens duidelijk welke prestaties de provincie beoogt te leveren en of deze wettelijk verplicht zijn (zie Tabel 7).

**Tabel 6 Wettelijke taken van de provincie op het gebied van archeologie<sup>8</sup>**

Fase beleidscyclus	Wettelijke taak
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ontwikkelen van beleid</li> <li>▪ Aanwijzen attentiegebieden</li> <li>▪ Archeologie in streekplan en vrijstellingen</li> <li>▪ Verordenende bevoegdheid</li> </ul>
Beleidsimplementatie en -realisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Archeologie bij ontgrondingsvergunningen</li> <li>▪ Archeologie bij plicht milieu effectrapportage</li> <li>▪ Toezicht op gemeenten</li> <li>▪ Ondersteuning gemeenten</li> </ul>
Conservering, beheer, behoud, ontsluiting en documentatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanwijzen gemeentelijke depots</li> <li>▪ Inrichten provinciaal depot</li> <li>▪ Beheer/onderhoud eigen depot</li> </ul>

<sup>8</sup> Provincie Zuid-Holland, *Nota Archeologie*, 28 november 2006.

**Tabel 7 Provinciaal archeologiebeleid<sup>9</sup>**

<b>Prestatie/bevoegdheid</b>	<b>Wettelijk verplicht</b>	<b>Huidig beleid</b>	<b>Gewenst beleid<sup>10</sup></b>
Ontwikkelen van beleid	X	X	X
Cultuurhistorische hoofdstructuur		X	X
Archeologische Monumentenkaart	X	X	X
Provinciale Onderzoeksagenda Archeologie			X
Aanwijzen attentiegebieden	(X)		X
Streekplannen	X	X	X

**1.b) Zorg dat de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) aansluiten op de cultuurnota.**

PS leggen de meerjarige kaders voor het cultuurhistorisch beleid vast in de cultuurnota. Voor de afzonderlijke jaren liggen de beleidsvoornemens vast in de programmabegrotingen en productenramingen. Het is cruciaal dat deze P&C-rapportages aansluiten op de cultuurnota, zodat een coherent beeld van het te voeren beleid ontstaat. Om een goede aansluiting te garanderen, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- de cultuurnota en de P&C-rapportages moeten dezelfde indeling van het cultuurbeleid in deelterreinen bevatten.
- de cultuurnota en de P&C-rapportages moeten dezelfde beleidsdoelstellingen (en bijbehorende indicatoren) bevatten.
- de beoogde prestaties uit de cultuurnota (en bijbehorende indicatoren) moeten terugkomen in de begrotingen en/of productenramingen voor de jaren waarin die prestaties zullen worden geleverd. Hierbij kan worden overwogen een tijdpad in de cultuurnota op te nemen, waardoor duidelijker is welke prestaties in welke jaren moeten terugkomen. Desgewenst kan in de cultuurnota onderscheid worden gemaakt tussen de prestaties waarop PS de kaders stellen en controleren en de meer gedetailleerde prestaties waarop GS de uitvoering aansturen.
- de financiële informatie in de cultuurnota en de P&C-rapportages moet op elkaar aansluiten.

**1.c) Formuleer de beleidsdoelstellingen specifiek en bepaal de streefwaarde, de nulsituatie en het te volgen tijdpad. Deze informatie kan in de doelstellingen zelf of in indicatoren worden vastgelegd.**

De doelstellingen van de provincie Flevoland zijn in redelijke mate specifiek. Enkele doelstellingen bevatten echter begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Paragraaf 4.1.2 van de Nota van Bevindingen bevat voorbeelden van opgestelde indicatoren en het commentaar van de Rekenkamer daarop. Een verbeteringslag die de provincie kan maken, is het formuleren van doelstellingen die specifiek, en dus niet voor meerdere uitleg vatbaar, zijn. Om de doelstellingen naast specifiek ook prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te maken, kan de provincie ervoor kiezen om: (a) een nulsituatie, een streefwaarde en een tijdpad in de doelstellingen op te nemen; of (b) indicatoren aan de doelstellingen te koppelen die deze informatie bevatten. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een mogelijke verbetering.

<sup>9</sup> Provincie Zuid-Holland, *Nota Archeologie*, 28 november 2006.

<sup>10</sup> Gelet op de toelichting in de Nota Archeologie wordt met 'gewenst beleid' het voorgenomen beleid bedoeld.

De provincie Flevoland heeft voor 2005 en 2006 indicatoren opgesteld. Hierin ontbreken de nulsituatie, de streefwaarde en het tijdpad. De provincie heeft bijvoorbeeld de indicator: 'aantal deelnemers aan de opleiding scheepsarcheologie' opgesteld. Een verbetering zou zijn als wordt vastgelegd hoeveel deelnemers de opleiding nu telt (nulsituatie), naar hoeveel deelnemers men streeft (streefwaarde) en op welk tijdstip de provincie deze streefwaarde wil bereiken (tijdpad). Ook kan deze informatie in een doelstelling worden opgenomen. Wanneer wordt gekozen voor het gebruik van indicatoren om de doelstellingen prikkelend, meetbaar en tijdgebonden te maken, is het belangrijk dat wordt aangegeven welke indicator(en) zijn gekoppeld aan welke doelstelling(en).

Ten slotte wil de Rekenkamer PS graag attenderen op het volgende:

- In het kader van dit onderzoek is in kaart gebracht welke indicatoren de onderzochte provincies hebben opgesteld voor hun cultuurhistorisch beleid (zie paragraaf 4.1.1 van de vier Nota's van Bevindingen). PS kunnen zo inzicht verwerven in de indicatoren die de diverse provincies hebben opgesteld.
- De Rekenkamer heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de begroting 2008.<sup>11</sup> Dat onderzoek heeft onder andere geresulteerd in aanbevelingen met betrekking tot de formulering van doelstellingen en indicatoren.

---

<sup>11</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Kaderstellen met de begroting 2008*, oktober 2007.

---



# HOOFDSTUK 3

## Grip op de uitvoering door GS

---

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

### 3.1 Wat is het belang voor PS?

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

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

Voor de provincie Flevoland heeft de Rekenkamer één gevalstudie uitgevoerd, namelijk de uitvoeringsinstelling Nieuw Land Erfgoedcentrum. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de onderzoeksbevindingen.

### 3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?

De provincie maakt in grote mate afspraken met het Nieuw Land Erfgoedcentrum (NLE). Het NLE rapporteert echter niet over alle beoogde prestaties. Als daarover wordt gerapporteerd, blijkt dat de prestaties grotendeels zijn geleverd.

**Afspraken.** De provincie legt in de beschikking tot subsidieverlening op hoofdlijnen vast welke prestaties het Nieuw Land Erfgoedcentrum (NLE) moet leveren, hoeveel financiële middelen het NLE daarvoor ontvangt en hoe zij zich daarover moet verantwoorden. De provincie subsidieert het NLE op basis van de prestaties die in het meerjarig beleidsplan van het NLE zijn vastgelegd.

**Uitvoering.** Het NLE rapporteert in haar jaarstukken niet systematisch of de beoogde prestaties, zoals beschreven in het meerjarig beleidsplan, zijn geleverd. Zo heeft het NLE niet gerapporteerd in hoeverre extra fondsen zijn geworven voor conservering van de oudste en meest kwetsbare collecties. De prestaties waar over is gerapporteerd, zijn grotendeels geleverd. Meer informatie over de door het NLE beoogde en geleverde prestaties is te vinden in Bijlage A bij de Nota van Bevindingen.

### 3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Uit de gevalstudies blijkt dat de provincies in redelijke tot grote mate grip hebben op de uitvoering van het provinciale beleid door betrokken partijen. De provincies Flevoland en Utrecht maken op een vergelijkbare wijze afspraken met de uitvoeringsinstellingen die zijn betrokken bij de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid.

Voor de vier provincies heeft de Rekenkamer in totaal zeven gevalstudies uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de provincies in redelijke tot grote mate grip hebben op de uitvoering. De provincies maken veelal afspraken met de betrokken partijen over de te leveren prestaties, (co)financiering en de verantwoording over de geleverde prestaties. De uitvoering verloopt grotendeels volgens plan. Tabel 8 beschrijft de scores van de provincies op de beoordelingscriteria.

**Tabel 8 Scores van onderzochte provincies op beoordelingscriteria met betrekking tot grip op de uitvoering**

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

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

### 3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbeveling aan PS
2.a	Vraag GS om met het NLE af te spreken dat het NLE: (1) systematisch rapporteert over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd; en (2) informatie aanlevert die de provincie kan gebruiken om te rapporteren over haar beleidsdoelstellingen.

#### Toelichting

Hoewel de provincie Flevoland reeds goede afspraken maakt met NLE, is de Rekenkamer van mening dat op de volgende punten verbeteringen mogelijk zijn:

1. Het NLE zou systematisch kunnen rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd. Om de provinciale doelstellingen op het gebied van cultuurhistorie te realiseren, is het belangrijk dat het NLE de prestaties levert die bijdragen aan deze doelstellingen. Doordat het NLE niet over alle prestaties rapporteert, is het voor GS moeilijk om na te gaan of dit ook is gebeurd. GS zouden het NLE kunnen vragen in de jaarstukken de prestaties uit het meerjarig beleidsplan te herhalen en te rapporteren of die zijn geleverd.
2. De provincie zou het NLE kunnen vragen informatie aan te leveren die de provincie kan gebruiken om inzicht te bieden in de stand van zaken bij het bereiken van de beleidsdoelstellingen. De begroting 2006 bevat onder andere de volgende indicatoren ten aanzien van het NLE: 'aantal betalende bezoekers aan het NLE' en 'aantal bezoekers aan het studiecentrum'. Over deze indicatoren wordt echter geen verantwoording afgelegd. De provincie kan het NLE vragen deze informatie jaarlijks aan te leveren, zodat zij deze informatie in haar jaarstukken kan opnemen.







# HOOFDSTUK 4

## Zicht op de resultaten door PS

---

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

### 4.1 Wat is het belang voor PS?

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

### 4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?

PS hebben in geringe mate inzicht in de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid uit de cultuurnota en de daarvoor ingezette middelen. Dit komt met name doordat de P&C-rapportages, waarin verantwoording over de cultuurnota wordt afgelegd, onvoldoende aansluiten op de cultuurnota. De provincie heeft niet gerapporteerd over de opgestelde effect-indicatoren en heeft geen beleidsevaluatie(s) uitgevoerd om na te gaan of de beoogde effecten zijn bereikt als resultaat van het gevoerde beleid.

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

**Prestaties.** De provincie Flevoland heeft geen aparte verantwoordingsrapportage over de cultuurnota 2005-2008 opgesteld. De verantwoording over de cultuurnota vindt plaats middels de P&C-rapportages (de jaarstukken en de productenrealisatie). Doordat de indeling van de cultuurnota en de P&C-rapportages niet op elkaar aansluit (zie Hoofdstuk 2 van deze Bestuurlijke Nota), is moeilijk te herleiden over welke delen van de cultuurnota wordt verantwoord.

Over de prestaties uit de cultuurnota is in geringe mate verantwoording afgelegd. De prestaties waar wel over is gerapporteerd, zijn in zowel 2005 als 2006 in grote mate geleverd.

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

bieden in de stand van zaken bij het realiseren van de doelstellingen. In de jaarstukken 2005 en 2006 is echter niet gerapporteerd over deze indicatoren.

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

**Financiën.** PS kunnen middels de verantwoording in de productenrealisaties een redelijk gedetailleerd inzicht krijgen in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen. Doordat de aansluiting tussen de P&C-rapportages en de cultuurnota ontbreekt, biedt de financiële verantwoording echter in geringe mate inzicht in de (begrote en werkelijk ingezette) middelen om de cultuurnota uit te voeren.

### 4.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Evenals in de provincie Flevoland is het voor PS in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland niet eenvoudig om de realisatie van het cultuurhistorisch beleid te controleren. In de provincie Utrecht daarentegen hebben PS meer mogelijkheden om na te gaan wat de stand van zaken is bij de uitvoering van de cultuurnota.

Tabel 9 bevat de scores van de vier onderzochte provincies op de beoordelingscriteria. Meer informatie over de onderbouwing van de score voor de betreffende provincie is terug te vinden in de Nota van Bevindingen van die provincie.

**Tabel 9 Scores van onderzochte provincies op beoordelingscriteria met betrekking tot verantwoording over beleid**

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

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

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

#### 4.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbevelingen aan PS
3.a.	<p>Zorg dat de P&amp;C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aansluiten op de cultuurnota. Daarbij is van belang dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ verantwoording wordt afgelegd over de doelstellingen en bijbehorende indicatoren;</li> <li>▪ verantwoording wordt afgelegd over de prestaties en bijbehorende indicatoren;</li> <li>▪ over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota.</li> </ul>
3.b.	<p>Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.</p>
3.c.	<p>Vraag GS om af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.</p>

#### Toelichting

- 3.a) Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aansluiten op de cultuurnota. Daarbij is van belang dat:**
- **verantwoording wordt afgelegd over de doelstellingen en bijbehorende indicatoren;**
  - **verantwoording wordt afgelegd over de prestaties en bijbehorende indicatoren;**
  - **over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota.**

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

Over de cultuurnota dient zowel beleidsmatig als financieel verantwoording te worden afgelegd. GS moeten rapporteren in welke mate de beoogde prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn bereikt. Indien daarbij indicatoren worden gebruikt, moet ook over de stand van zaken van deze indicatoren worden gerapporteerd. Daarnaast moeten PS inzicht hebben in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen. De verantwoording over de ingezette financiële middelen moet op hetzelfde niveau plaatsvinden als in de cultuurnota

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

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

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

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

# Reactie Gedeputeerde Staten

---

Conform uw verzoek ontvangt u hierbij onze reactie op de bestuurlijke nota "Cultuurhistorie in kaart gebracht".

Naar aanleiding van uw aanbevelingen merken wij het volgende op.

Wij onderschrijven dat het goed is dat er een systematisch overzicht beschikbaar komt van de wettelijke en autonome taken van de provincie. Wij zullen deze aanbeveling meenemen in de verdere ontwikkeling van de planning en controlcyclus. In dit kader wijzen wij er overigens op dat er naast deze taken ook nog taken zijn op het terrein van cultuur die minder eenduidig in deze tweedeling vallen zoals vormen van convenants afspraken of taken in opdracht van het Rijk. Ook deze taken zullen onze aandacht krijgen.

Uiteraard zullen we deze aanbeveling in de loop van de tijd provinciebreed oppakken.

Ons streven is er op gericht dat de sectorale beleidsnota's en de programmabegroting ieder hun eigen informatiewaarde hebben en dat de programmabegroting compact is. In de nieuwe opzet van de begroting is daarom gewerkt met verwijzingen naar sectorale beleidsnota's, voor de meer gedetailleerdere informatie. Wij willen hiermee voorkomen dat informatie onnodig in beide documenten komt.

U concludeert dat, in tegenstelling tot de financiële informatie, de beleidsinhoudelijke informatie in de Cultuurnota en de P&C-rapportages nog niet goed op elkaar aansluiten. Naar aanleiding van dit rapport realiseren we ons dat in de sectorale beleidsnota's wellicht onderscheid moet worden gemaakt tussen kaderstellende informatie voor PS en uitvoeringsinformatie voor GS. Wij zullen nagaan op welke manier dit te verbeteren is. Door de looptijd van de sectorale beleidsnota's sluiten wij niet uit dat informatie in de jaarlijkse planning en controlcyclus actuelere en daarmee afwijkende informatie bevat. Zeker wanneer deze aanbeveling provinciebreed vertaald wordt. Wij nemen aan dat de aanbeveling ook in die zin opgevat moet worden. Voor de aansluiting van de informatie is overigens de programmabegroting het uitgangspunt, gezien de vele sectorale nota's die er zijn. Tussentijdse rapportage zal dan ook in principe via de p&c-cyclus verlopen en niet via aparte verantwoording.

Wij beschouwen het als een keuze van PS, als eigenaar van de programmabegroting, voor welke beleidsvelden PS vanuit een integrale afweging indicatoren wil opstellen.

De formulering van de beleidsdoelstellingen is onderdeel van de verdere ontwikkeling van de planning en controlinformatie en heeft daarmee onze aandacht. Waarbij we er tevens alert op zijn dat het te bereiken effect centraal blijft staan en het SMART-formuleren geen doel op zich wordt.

Wij zijn verheugd te constateren dat we in grote mate voldoen aan uw beoordelingscriteria met betrekking tot grip op de uitvoering van het provinciaal beleid door het Nieuw Land Erfgoedcentrum en dat het NLE de afspraken ook nakomt.

Ook wij vinden het belangrijk dat het NLE systematisch rapporteert over de beoogde afspraken. De provincie ontvangt al per kwartaal rapportages van het NLE. Voor de nieuwe beleidsperiode wordt de aanlevering van deze rapportages geformaliseerd.





# Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS onze aanbevelingen onderschrijven en daarmee aan de slag gaan. Wel willen wij opmerken dat het voor de behandeling van het rapport in Provinciale Staten (PS) gemakkelijker zou zijn als GS per aanbeveling hun standpunt zouden aangeven. Zo kunnen GS explicieter aangeven of de aanbevelingen betreffende de aansluiting van de P&C-rapportages op de cultuurnota (aanbevelingen 1b, 3a en 3b) worden overgenomen. Verder reageren GS niet op aanbeveling 3c (het verkrijgen van aanvullende informatie over doeltreffendheid). Wij adviseren PS om met GS puntsgewijs alle aanbevelingen te bespreken.

Met betrekking tot de formulering van beleidsdoelstellingen geven GS aan dat het een keuze is van PS om te bepalen voor welke beleidsvelden indicatoren worden opgesteld. De Rekenkamer is echter van mening dat dit niet alleen een verantwoordelijkheid is van PS, maar ook van GS. Voor GS is het immers ook belangrijk te kunnen meten of de beoogde prestaties worden geleverd. Om dit inzicht te verwerven, kunnen indicatoren in de productenraming worden opgenomen en kan daarover worden gerapporteerd in de productenrealisatie.

