

Cultuurhistorie in kaart gebracht

Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid

Provincie Zuid-Holland

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

Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Doel van het onderzoek.....	9
1.2 Beoordelingskader.....	10
1.3 Onderzoeksmethode.....	10
2. Kwaliteit van de kaderstelling door PS	13
2.1 Wat is het belang voor PS?	13
2.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Zuid-Holland?.....	13
2.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?	16
2.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?.....	18
3. Grip op de uitvoering door GS	21
3.1 Wat is het belang voor PS?	21
3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Zuid-Holland?.....	21
3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?	22
3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?.....	24
4. Zicht op de resultaten door PS	25
4.1 Wat is het belang voor PS?	25
4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Zuid-Holland?.....	25
4.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?	26
4.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?.....	28
Reactie Gedeputeerde Staten	31
Nawoord Rekenkamer	33

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

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

- 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 de uitvoeringsprogramma's cultuur; 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 vergemakkelijkt doordat helder onderscheid wordt gemaakt tussen wettelijke taken en autonoom beleid.
- De provincie houdt grip op de herontwikkeling van Fort Wierickerschans en de subsidiëring van molens door afspraken te maken met de partijen die bij de uitvoering zijn betrokken. De uitvoering verloopt in de praktijk in redelijke tot grote mate volgens plan. Wel heeft de Rekenkamer geconstateerd dat zich op termijn mogelijk problemen kunnen voordoen bij het verwerven van de financiële middelen die nodig zijn voor herontwikkeling van het fort.
- 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 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 en de uitvoeringsprogramma's. Verder wordt niet gerapporteerd over de opgestelde effect-indicator 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 Zuid-Holland

Nr.	Aanbeveling
1.	Kwaliteit van de kaderstelling door PS
1.a	Zorg dat de P&C-rapportages (begroting en de productenraming) en de uitvoeringsprogramma's cultuur aansluiten op de cultuurnota.
1.b	Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.
2.	Grip op de uitvoering door GS
2.a	Vraag GS na te gaan of bij afronding van de herontwikkeling van Fort Wierickerschans problemen kunnen ontstaan doordat de cofinancieringseisen in de beginfase van het project niet strikt zijn gehanteerd en, zonodig, een plan van aanpak op te stellen.

Nr.	Aanbeveling
2.b	Vraag GS om inzicht te bieden in de beschikbare en verstrekte subsidies voor molens.
3.	Zicht op de resultaten door PS
3.a	<p>Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aansluiten op de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur. Daarbij is van belang dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 en de uitvoeringsprogramma's cultuur.
3.b	Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.
3.c	Vraag GS om af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

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

1.1 Doel van het onderzoek

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

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

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

Tabel 2 Onderzoeksthema's

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

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

1.2 Beoordelingskader

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

Tabel 3 Beoordelingskader

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

1.3 Onderzoeksmethode

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

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

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

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

Tabel 4 Geselecteerde gevalstudies

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

Beleidsverantwoording. Ten slotte is getoetst in hoeverre de provincie verantwoording aflegt over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd en de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Voor elk van de prestaties en doelstellingen uit de doelenboom is nagegaan of daarover is gerapporteerd in P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties)³ of andere documenten waarin de provincie zich verantwoordt over de geleverde prestaties.⁵ Wanneer is gerapporteerd, is nagegaan of de 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.

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

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

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

⁵ Bij de andere documenten waarin de provincie zich verantwoordt over de geleverde prestaties is ervoor gekozen alleen die documenten in het onderzoek te betrekken die ook voor PS beschikbaar zijn. In de provincie Zuid-Holland betreft dit de uitvoeringsprogramma's cultuur die een terugblik op het voorgaande jaar bevatten.



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 Zuid-Holland 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, de productenraming en een uitvoeringsprogramma cultuur) 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 Zuid-Holland?

De provincie maakt onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid, waardoor duidelijk is welke taken de provincie verplicht moet uitvoeren en waar keuzevrijheid bestaat. Wat betreft de kwaliteit van de beleidskaders zijn belangrijke aandachtspunten dat: (a) de cultuurnota en de programmabegroting en productenraming niet goed op elkaar aansluiten; en dat (b) de provincie in 2005 en 2006 nauwelijks indicatoren heeft opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en prestaties zijn geleverd.

De programmabegroting van de provincie Zuid-Holland bevat een systematisch overzicht van de wettelijke taken op het gebied van cultuurhistorie. In de cultuurnota en uitvoeringsprogramma's worden enkele wettelijke taken genoemd, maar deze worden niet systematisch beschreven. Een goed voorbeeld van de wijze waarop de provincie inzicht kan bieden in het onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid is terug te vinden in de Nota Archeologie. Zoals is beschreven in paragraaf 3.2 van de Nota van Bevindingen beschrijft de Nota

Archeologie eerst wat de wettelijke taken van de provincie zijn en maakt deze vervolgens duidelijk welke prestaties de provincie beoogt te leveren en of deze wettelijk verplicht 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 zijn de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur als uitgangspunt gebruikt. Waar nodig is deze informatie aangevuld met informatie uit begrotingen en/of productenramingen.

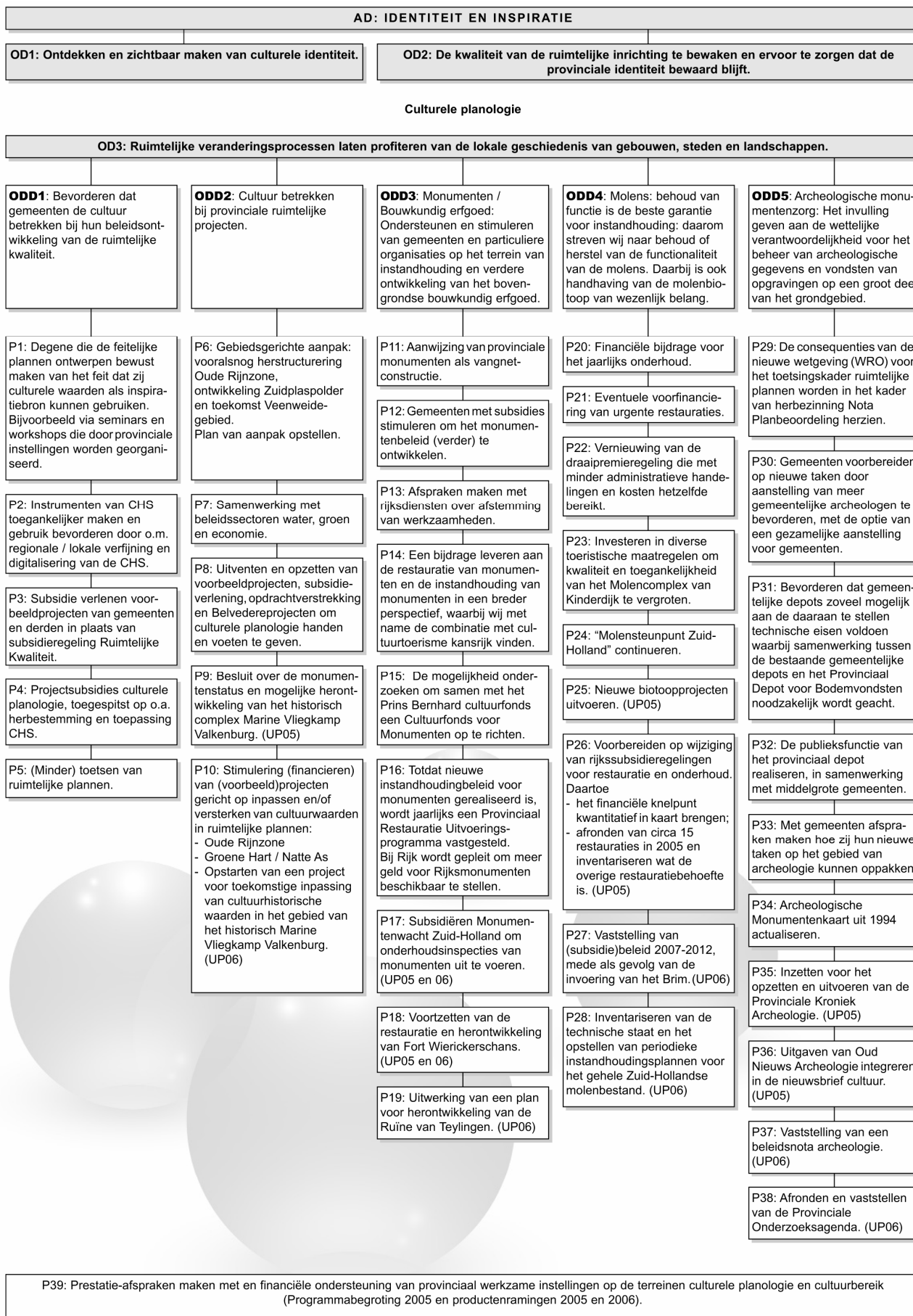
In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

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

De Rekenkamer constateert dat de indeling van de cultuurnota en uitvoeringsprogramma's cultuur verschilt van de indelingen 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, de uitvoeringsprogramma's 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 doelstellingen zijn in redelijke mate specifiek en in geringe mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. In de formulering van de doelstellingen worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt in de doelstellingen informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. De 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.



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 Zuid-Holland maakt, evenals de provincie Utrecht, een helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid. In de provincies Flevoland en Noord-Holland is dat in mindere mate het geval.
- De provincies Zuid-Holland en Flevoland 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.⁶ 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.

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

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

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

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

- De provincie Zuid-Holland maakt, evenals de provincie Utrecht, een helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid. In de provincies Flevoland en Noord-Holland is dat in mindere mate het geval. In de provincie Utrecht bevat de programmabegroting 2006 een systematisch overzicht van het wettelijk kader en de daaruit voortvloeiende taken. In de provincie Flevoland bevat de cultuurnota een redelijk uitgebreide beschrijving van de wettelijke taken, maar bevat noch de cultuurnota noch de begroting een systematisch overzicht van de relevante wet- en regelgeving. In de provincie Noord-Holland worden enkele wettelijke taken genoemd, maar ontbreekt ook een systematisch overzicht van de relevante wet- en regelgeving.
- De provincies Zuid-Holland en Flevoland 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 Zuid-Holland en Flevoland 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 Zuid-Holland, Flevoland 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)	Zorg dat de P&C-rapportages (begroting en de productenraming) en de uitvoeringsprogramma's cultuur aansluiten op de cultuurnota.
1.b)	Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Toelichting

1.a) Zorg dat de P&C-rapportages (begrotingen en productenramingen) en de uitvoeringsprogramma's cultuur 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 uitvoeringsprogramma's cultuur, begrotingen en productenramingen. Het is cruciaal dat de P&C-rapportages aansluiten op de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's, 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, de uitvoeringsprogramma's cultuur en de P&C-rapportages moeten dezelfde indeling van het cultuurbeleid in deelterreinen bevatten. Bij de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's is dit al het geval. De P&C-rapportages kennen echter een andere indeling. De aansluiting van de P&C-rapportages op de cultuurnota kan dus worden verbeterd.
- De cultuurnota, de uitvoeringsprogramma's cultuur 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 uitvoeringsprogramma's cultuur en 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, de uitvoeringsprogramma's cultuur en de P&C-rapportages moeten op elkaar aansluiten.

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

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

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

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

De provincie heeft er inmiddels voor gekozen om bij de beleidsdoelstellingen indicatoren op te stellen die informatie bevatten over de nulsituatie, de streefwaarde en het tijdpad. In de jaren 2005 en 2006 bevatten de P&C-rapportages slechts één indicator, maar in de begroting en de productenraming 2008 zijn respectievelijk een 'index culturele kwaliteit' en enkele indicatoren opgenomen. Op deze wijze kunnen PS inzicht verwerven in de stand van zaken bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

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

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

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

HOOFDSTUK 3

Grip op de uitvoering door GS

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

3.1 Wat is het belang voor PS?

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

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

Voor de provincie Zuid-Holland heeft de Rekenkamer twee gevalstudies uitgevoerd, namelijk het project 'Fort Wierickerschans' en de 'subsiëring van molens'. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de onderzoeksbevindingen.

3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Zuid-Holland?

De provincie maakt bij zowel Fort Wierickerschans als de subsidiëring van molens in grote mate afspraken met de betrokken partijen. Bij Fort Wierickerschans loopt de uitvoering in redelijke mate volgens plan. Enkele prestaties zijn later geleverd dan beoogd. Ook is de Rekenkamer van mening dat zich op termijn mogelijk problemen kunnen voordoen met het bijeenbrengen van de financiële middelen die nodig zijn voor afronding van de herontwikkeling van het fort. Wat betreft het beleid ten aanzien van molens verloopt de uitvoering in grote mate volgens plan.

Afspraken. Hoewel de provincie een belangrijke rol speelt bij de herontwikkeling van Fort Wierickerschans, stuurt zij de herontwikkeling niet aan. Via het verstrekken van subsidies en het sluiten van convenanten oefent de provincie wel invloed uit op de plannen met betrekking tot het fort. In Hoofdstuk 5 en Bijlage A van de Nota van Bevindingen wordt meer gedetailleerd ingegaan op de gemaakte afspraken.

Bij het subsidiëren van de restauratie van molens worden afspraken vastgelegd in de beschikkingen tot subsidieverlening. Bij de onderhoudssubsidies liggen de afspraken vast in de subsidieverordening. Reden daarvoor is dat onderhoudssubsidies pas achteraf worden aangevraagd. In de subsidieverordening wordt beschreven aan welke voorwaarden moet worden voldaan om voor een onderhoudssubsidie in aanmerking te komen.

Uitvoering. Bij Fort Wierickerschans loopt de uitvoering niet volgens de oorspronkelijke planning van 2002. Redenen hiervoor zijn de discussie over de vraag wie de subsidie van de provincie zou moeten ontvangen en de verschillende belangen van de leden van de stuurgroep die de kaders stelt voor herontwikkeling van het fort. Het gevolg is dat vertraging in de besluitvorming en dus ook in de uitvoering is opgetreden. Ook heeft de Rekenkamer geconstateerd dat vooralsnog onzeker is of de € 13,5 miljoen, die nodig is voor uitvoering van het gehele project, bijeengebracht kan worden. Deze onzekerheid komt voort uit het feit dat in de beginfase van het project de afgesproken verhouding tussen de financiële bijdrage van de provincie (1/3) en van andere partijen (2/3) niet strikt is gehanteerd. Voor de reeds uitgegeven € 1,8 miljoen bedraagt de cofinanciering namelijk 50% (zie paragraaf 5.2 van de Nota van Bevindingen voor meer informatie).

Wat betreft het beleid ten aanzien van molens verloopt de uitvoering in grote mate volgens plan. In 2005 zijn de beoogde prestaties gedeeltelijk geleverd en in 2006 zijn de vier beoogde prestaties geleverd. Wel merkt de Rekenkamer op dat noch de jaarstukken noch de uitvoeringsprogramma's een volledig beeld geven van de subsidies die uiteindelijk ten behoeve van de molens zijn verstrekt. Hierdoor hebben PS geen inzicht in de middelen die zijn ingezet voor subsidiëring van restauratie en onderhoud van molens en voor draaipremies.

3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

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

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 6 beschrijft de scores van de provincies op de beoordelingscriteria.

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

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

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

Zowel bij het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam als het programma Versterking Grebbelinie is onzeker of de provincie erin zal slagen de benodigde cofinanciering binnen te halen. Bij Fort Wierickerschans is dit ook het geval, maar in mindere mate. Bij het programma Stelling van Amsterdam heeft de provincie in de jaren 1996-2004 een relatief grote financiële bijdrage geleverd en is voor 2005 en 2006 niet bekend hoeveel cofinanciering is binnengehaald. Bij het programma Versterking Grebbelinie levert de provincie in 2007 een relatief grote financiële bijdrage aan het programma. Doordat bindende afspraken ontbreken, is het onzeker of de provincie erin zal slagen de voor uitvoering van het programma benodigde cofinanciering te verwerven.

De subsidiëring van molens in de provincie Zuid-Holland wordt op eenzelfde manier uitgevoerd als de subsidiëring van provinciale monumenten in de provincie Noord-Holland. In beide regelingen wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies voor onderhoud en voor restauratie. Ook de momenten waarop de verschillende subsidies moeten worden aangevraagd komen overeen, namelijk achteraf bij onderhoud en vooraf bij restauratie. In beide provincies zijn verplichtingen voor de subsidieontvangers opgenomen in verschillende verordeningen en beschikkingen.

3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?

Nr.	Aanbeveling aan PS
2.a	Vraag GS na te gaan of bij afronding van de herontwikkeling van Fort Wierickerschans problemen kunnen ontstaan doordat de cofinancieringseisen in de beginfase van het project niet strikt zijn gehanteerd en, zonodig, een plan van aanpak op te stellen.
2.b	Vraag GS om inzicht te bieden in de beschikbare en verstrekte subsidies voor molens.

Toelichting

2.a) Vraag GS na te gaan of bij afronding van de herontwikkeling van Fort Wierickerschans problemen kunnen ontstaan doordat de cofinancieringseisen in de beginfase van het project niet strikt zijn gehanteerd en zonodig een plan van aanpak op te stellen.

Het is vooralsnog onzeker of de begrote € 13,5 miljoen voor herontwikkeling van Fort Wierickerschans kan worden binnengehaald. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt doordat in de beginfase van het project de afgesproken verhouding tussen de financiële bijdrage van de provincie (1/3) en van andere partijen (2/3) niet strikt is gehanteerd. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat wordt nagegaan of dit kan leiden tot problemen bij de afronding van het project en, indien dat het geval is, een plan op te stellen waarin wordt beschreven hoe deze problemen worden aangepakt.

2.b) Vraag GS om inzicht te bieden in de beschikbare en verstrekte subsidies voor molens.

Zoals is beschreven in paragraaf 2.2 kunnen PS op basis van de beschikbare informatie geen inzicht verwerven in de middelen die zijn ingezet voor subsidiëring van restauratie en onderhoud van molens en voor draaipremies. Gelet op de belangrijke plaats van het molenbeleid binnen het provinciaal cultuurbeleid en de jaarlijks door PS vast te stellen subsidieplafonds, is het voor PS van belang dit inzicht te verkrijgen en GS om deze informatie te vragen.

De Rekenkamer merkt op dat de jaarstukken en productenrealisaties weinig kwantitatieve gegevens bevatten. De paragraaf subsidies in de jaarstukken 2006 bevat enige informatie over het aantal aangevraagde en verleende subsidies op het gebied van objecten cultureel erfgoed. In de praktijk betreft dit alleen subsidies voor molens. Dit blijkt echter niet uit de jaarstukken, waardoor niet direct duidelijk is hoeveel subsidies voor molens zijn verstrekt.

HOOFDSTUK 4

Zicht op de resultaten door PS

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

4.1 Wat is het belang voor PS?

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

4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Zuid-Holland?

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 en doordat de verantwoording middels de uitvoeringsprogramma's niet volledig is. De provincie heeft geen beleidsevaluatie(s) uitgevoerd om na te gaan of de beoogde effecten zijn bereikt als resultaat van het gevoerde beleid.

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

Prestaties. De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de provincie Zuid-Holland bevatten een terugblik op de prestaties die in het voorgaande jaar zijn geleverd. In deze uitvoeringsprogramma's wordt echter niet systematisch gerapporteerd over bereikte effecten, geleverde prestaties en ingezette middelen. De reguliere verantwoording over de cultuurnota vindt plaats middels de P&C-rapportages (de jaarstukken en de productenrealisaties). 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. Omdat de Rekenkamer toch iets heeft willen zeggen over de daadwerkelijke realisatie van het beleid is vervolgens bekeken in welke mate de

prestaties waarover is gerapporteerd ook daadwerkelijk zijn geleverd. In de provincie Zuid-Holland zijn de prestaties waarover is gerapporteerd in 2005 in redelijke mate geleverd en in 2006 in grote mate.

Effecten. Over het realiseren van de doelstellingen wordt tussentijds niet systematisch gerapporteerd. De provincie Zuid-Holland heeft op het gebied van cultuurhistorie wel één indicator opgesteld die inzicht moet bieden in de stand van zaken bij het realiseren van de doelstellingen. In de jaarstukken 2005 en 2006 wordt echter niet over deze indicator gerapporteerd.

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

Financiën. De financiële verantwoording in de jaarstukken en de productenrealisaties sluit niet volledig aan op de begroting uit de cultuurnota. De financiële informatie in de uitvoeringsprogramma's cultuur sluit wel aan op de cultuurnota, maar is niet volledig. De financiële informatie in de uitvoeringsprogramma's bestrijkt namelijk niet het gehele voorgaande jaar en de financiële afwijkingen worden niet toegelicht. Hierdoor bieden de P&C-rapportages en uitvoeringsprogramma's gezamenlijk 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 Zuid-Holland is het voor PS in de provincies Flevoland en Noord-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 bij de uitvoering van de cultuurnota is.

Tabel 7 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 7 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.	Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aansluiten op de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur. Daarbij is van belang dat: <ul style="list-style-type: none">▪ 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 en de uitvoeringsprogramma's cultuur.
3.b.	Vraag GS tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij uitvoering van de cultuurnota.
3.c.	Vraag GS om af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid. PS kunnen op deze wijze inzicht verwerven in de mate waarin de effecten die worden bereikt ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid.

Toelichting

3.a) Zorg dat de P&C-rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aansluiten op de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur. 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 en de uitvoeringsprogramma's cultuur.**

In de cultuurnota wordt het cultuurhistorisch beleid door PS voor meerdere jaren vastgesteld. Vervolgens wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's nader invulling gegeven aan het beleid uit de cultuurnota. De cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur geven gezamenlijk een compleet beeld van het cultuurhistorisch beleid. Voor PS is het dan ook belangrijk dat zij inzicht kunnen verwerven in de mate waarin de beleidsvoornemens uit zowel de cultuurnota als de uitvoeringsprogramma's zijn gerealiseerd.

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 en de uitvoeringsprogramma's cultuur. Uit het onderzoek blijkt dat dit in geringe mate het geval is, waardoor het voor PS lastig is inzicht te verwerven in de mate waarin het voorgenomen beleid is uitgevoerd. De Rekenkamer beveelt dan ook aan de P&C-rapportages te laten aansluiten op de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur, zodat de P&C-rapportages een goed beeld geven van de stand van zaken bij de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid.

Over de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's 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 de 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 en de uitvoeringsprogramma's.

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

In de bestuurlijke nota worden op basis van de bevindingen over de peiljaren 2005 en 2006 aanbevelingen gedaan om Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) beter te ondersteunen bij het ontwikkelen, uitvoeren en verantwoorden van het cultuurhistorisch beleid. Rekening houdend met de omstandigheden die golden in de onderzochte jaren kunnen wij de onderzoeksbevindingen goed plaatsen. De aanbevelingen vloeien daar logisch uit voort. Vanaf 2007 zijn de nodige stappen gezet om het begrotings- en verantwoordingsproces op een hoger peil te brengen. Met name het gebruik van indicatoren om de effecten van beleid in beeld te brengen is sinds de onderzoeksperiode aanzienlijk verbeterd. Hierna geven wij ons standpunt over de per onderscheiden thema geformuleerde aanbevelingen.

Kwaliteit van de kaderstelling door PS

In de bestuurlijke nota wordt erop gewezen dat de programmabegroting en de productenraming enerzijds en de cultuurnota en uitvoeringsprogramma's cultuur anderzijds niet goed op elkaar aansluiten. Daarnaast wordt erop gewezen dat er voor de onderzochte jaren nauwelijks indicatoren zijn opgesteld voor doelbereiking en prestatieverrichting. Aanbevolen wordt te zorgen voor een adequate aansluiting tussen de diverse documenten (aanbeveling 1.a) en blijvend aandacht te besteden aan het zogenaamd SMART formuleren van doelstellingen (aanbeveling 1.b).

Tot en met het begrotingsjaar 2007 waren begrotingsproducten en verantwoordingsrapportages gebaseerd op een indeling in productgroepen op basis van de Comptabiliteitswet. In het cultuurplan 2005 - 2008 en de uitvoeringsprogramma's voor deze jaren is inderdaad een andere indeling gehanteerd. Een indeling die beter aansluit op de beleidspraktijk en op de cultuurplansystematiek zoals deze vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt gehanteerd. Met ingang van 2008 wordt het onderscheid in productgroepen in begrotings- en verantwoordingsstukken niet meer gehanteerd. Bijgevolg is er bij het nieuwe cultuurplan ook geen reden een afwijkende indeling te gebruiken. Aanbeveling 1.a nemen wij derhalve over. Voor de nieuwe cultuurplanperiode zullen wij in de verschillende beleids- en verantwoordingsdocumenten een zelfde indeling hanteren.

Wij onderschrijven aanbeveling 1.b. In de onderzochte jaren was inderdaad het aantal (prestatie-) indicatoren aanzienlijk ingeperkt, maar de afgelopen jaren is het denken over en het gebruik van indicatoren verder voortgeschreden. Zo bevatten programmabegroting en productenraming 2007 zoveel mogelijk kwantificeerbare prestaties, die als indicatoren worden en zijn gebruikt. In de begrotingsproducten 2008 zijn voor alle activiteiten meerjarige prestatie-indicatoren benoemd. In de programmabegroting 2008 is voorts voor de doelstelling 'versterken culturele kwaliteit' een index opgenomen, die is samengesteld uit 10 door ons te beïnvloeden parameters.

Grip op de uitvoering door GS

In de bestuurlijke nota wordt geconstateerd dat zich op termijn mogelijk problemen kunnen voordoen bij de cofinanciering voor de herontwikkeling van Fort Wierickerschans. Aan ons wordt gevraagd dit na te gaan en, zo nodig, een plan van aanpak op te stellen (aanbeveling 2.a). Daarnaast wordt ons gevraagd inzicht te bieden in de beschikbare en verstrekte subsidies voor molens (aanbeveling 2.b).

Met betrekking tot de aanbeveling 2.a over Fort Wierickerschans waarbij mogelijke problemen bij de cofinanciering genoemd worden, zijn wij van mening dat wij in de laatste subsidieverlening van december 2007 (PZH-2007-555745B) voldoende voorwaarden hebben ingebouwd om dit te voorkomen. In deze beschikking is de volgende passage opgenomen:

"Het bedrag van € 2.668.688 is hoogstens een derde deel van de totaalinvesteringen. Wij gaan ervan uit, dat, zoals vermeld in onderhavige conceptovereenkomst, de overige partijen twee derde deel van de totaalinvesteringen op zich nemen. Mochten de andere partijen echter minder bijdragen en/of als het werkelijke bedrag van de investeringen lager is dan geraamd, dan leidt dat tot een evenredige verlaging van de definitieve provinciale subsidie."

Voorts is in deze beschikking de voorwaarde opgenomen dat de subsidieontvanger halfjaarlijks een tussentijds verslag moet indienen. Op basis hiervan en in het kader van onze reguliere rapportages aan PS achten wij het opstellen van een apart Plan van Aanpak op dit moment niet noodzakelijk.

Ten aanzien van aanbeveling 2.b merken wij op dat via de subsidierapportage die wij jaarlijks opstellen in het kader van de najaarsnota en als onderdeel van de jaarrekening een overzicht wordt gegeven van de beschikbare, aangevraagde en verstrekte (molen)subsidies. Daarnaast bereiden wij op dit moment een voortgangsrapportage over de uitvoering van het provinciale molenbeleid voor. De planning is erop gericht deze voortgangsrapportage in mei 2008 te kunnen bespreken in de statencommissie Samenleving.

Zicht op resultaten door PS

Gevraagd wordt ervoor te zorgen dat de P&C-rapportages aansluiten op de cultuurnota en de uitvoeringsprogramma's cultuur, waarbij het van belang is dat verantwoording wordt afgelegd over de doelstellingen c.q. de prestaties en bijbehorende indicatoren en dat in de diverse documenten op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd over financiële aspecten (aanbeveling 3.a). Deze aanbeveling sluit aan op de aanbevelingen 1.a en 1.b; wij zullen hiervoor zonder meer zorg dragen. Wel wijzen wij erop dat de jaarstukken enerzijds en productenrealisaties anderzijds een ander detailniveau kennen.

Met aanbeveling 3.b wordt aan ons gevraagd tussentijds te rapporteren over de stand van zaken bij de uitvoering van de cultuurnota. In het kader van de P&C-rapportages zullen wij - op hoofdlijnen - ook rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de cultuurnota. Daarnaast zijn wij voornemens meer in detail halverwege de nieuwe cultuurplanperiode PS te informeren via een voortgangsrapportage.

Opdat PS inzicht kunnen krijgen in de mate waarin bereikte effecten ook daadwerkelijk het resultaat zijn van het gevoerde beleid, wordt ons gevraagd af en toe onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van (onderdelen van) het cultuurhistorisch beleid (aanbeveling 3.c). Wij zijn van mening dat onderzoek naar de effectiviteit van provinciaal cultuurbeleid door de aard daarvan in methodologisch opzicht geen sinecure is. Toch vinden wij monitoring van de effecten van dit beleid belangrijk en besteden wij hier steeds meer aandacht aan, onder meer via de systematiek van prestatie-indicatoren in P&C-producten. Daarnaast is en wordt op onderdelen van het cultuurbeleid regelmatig evaluatieonderzoek naar beoogde effecten verricht. Voorbeelden in de afgelopen jaren betreffen de effecten van de samenwerkingsprojecten met Den Haag en Rotterdam, de tevredenheid onder afnemers van het aanbod vanuit provinciale culturele instellingen en de bereikte resultaten van het Actieprogramma Cultuurbereik. Recent zijn evaluatierapporten verschenen over het experiment met de strandbibliotheken en over de werking van het Cultuurfonds voor Monumenten Zuid-Holland.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de uitgebreide reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS onze aanbevelingen grotendeels onderschrijven. De Rekenkamer waardeert het dat GS in hun reactie per aanbeveling hun standpunt aangeven. De reactie van GS geeft nog aanleiding tot enkele opmerkingen.

De reactie van GS op de aanbeveling over Fort Wierickerschans gaat in op de laatste subsidieverlening. De aanbeveling van de Rekenkamer richt zich echter op het gehele project. Doordat de afgesproken verhouding tussen de financiële bijdrage van de provincie en de bijdrage van andere partijen in de beginfase niet strikt is gehanteerd, is het onzeker of het totale bedrag dat nodig is voor het herstel van het Fort Wierickerschans bijeengebracht kan worden. De Rekenkamer heeft om die reden aanbevolen na te gaan of daardoor problemen bij de uitvoering van het gehele project kunnen ontstaan en zonodig een plan van aanpak op te stellen.

Wat betreft het inzicht in de beschikbare en verstrekte subsidies voor molens, geven GS aan dat middels de subsidierapportage en de jaarrekening een overzicht wordt gegeven van de beschikbare, aangevraagde en verstrekte (molen)subsidies. De Rekenkamer merkt op dat het niet eenvoudig is om op basis van de beschikbare documenten een goed beeld te verkrijgen van de verstrekte en aangevraagde molensubsidies. De gegevens zijn niet volledig en ook is niet altijd duidelijk dat de gegevens betrekking hebben op molens. Om deze reden heeft de Rekenkamer Provinciale Staten (PS) aanbevolen GS te vragen dit inzicht te bieden.

Wij adviseren PS om met GS te overleggen op welke manier invulling aan de aanbevelingen wordt gegeven.

