

# Cultuurhistorie in kaart gebracht

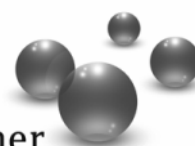
## Een onderzoek naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, mei 2008

*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland





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 Noord-Holland?.....	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 Noord-Holland?.....	21
3.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies? .....	22
3.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?.....	24
<b>4. Zicht op de resultaten door PS .....</b>	<b>27</b>
4.1 Wat is het belang voor PS? .....	27
4.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?.....	27
4.3 Wat is de huidige situatie in de andere provincies? .....	28
4.4 Wat beveelt de Rekenkamer aan?.....	30
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>33</b>
<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>35</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 is het belangrijkste aandachtspunt dat de begroting en de productenraming niet goed aansluiten op de cultuurnota. Het vervullen van de kaderstellende rol door PS wordt daarnaast bemoeilijkt doordat geen duidelijk onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid wordt gemaakt.
- De provincie houdt grip op de uitvoering van het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam en de subsidieregeling provinciale monumenten door afspraken te maken met de bij de uitvoering betrokken partijen. De uitvoering verloopt grotendeels volgens plan. Wel heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de provincie onvoldoende inzicht heeft in de stand van zaken bij het verwerven van de cofinanciering die nodig is voor uitvoering van het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam.
- Het is voor PS niet eenvoudig om 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 over het voorgenomen beleid wordt afgelegd, onvoldoende aansluiten op de cultuurnota. De provincie verzamelt enige aanvullende informatie 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 Noord-Holland**

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	Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.
<b>2.</b>	<b>Grip op de uitvoering door GS</b>
2.a	Vraag GS de voortgang bij het verwerven van cofinanciering ten behoeve van de Stelling van Amsterdam te monitoren en hierover aan PS te rapporteren. Mocht uit de rapportage blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan nodig, bediscussieer dan welke strategie gevolgd moet worden bij de verdere uitvoering van het programma.

<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, ook in de toekomst, 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 Noord-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

<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 is de cultuurnota 2005-2008<sup>2</sup> als uitgangspunt gebruikt, omdat dit het leidende document is voor het provinciaal cultuurbeleid. 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 vastgestelde 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 <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 *Cultuur verbindt: cultuurnota 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 Noord-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 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 Noord-Holland?

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. De kwaliteit van de beleidskaders is over het algemeen goed. Het voornaamste punt van kritiek is dat de begroting en productenraming in geringe mate aansluiten op de cultuurnota. Verder kunnen de beleidsdoelstellingen specifieker worden geformuleerd.

Noch de cultuurnota noch de begroting van de provincie Noord-Holland bevat een systematisch overzicht van de wettelijke taken van de provincie op het gebied van cultuurhistorie. Hoewel in beide documenten enkele wettelijke taken worden genoemd, is door het ontbreken van een systematisch overzicht, 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 de cultuurnota als uitgangspunt gebruikt. Waar nodig is de informatie uit de cultuurnota aangevuld met informatie uit begrotingen en/of productenramingen.

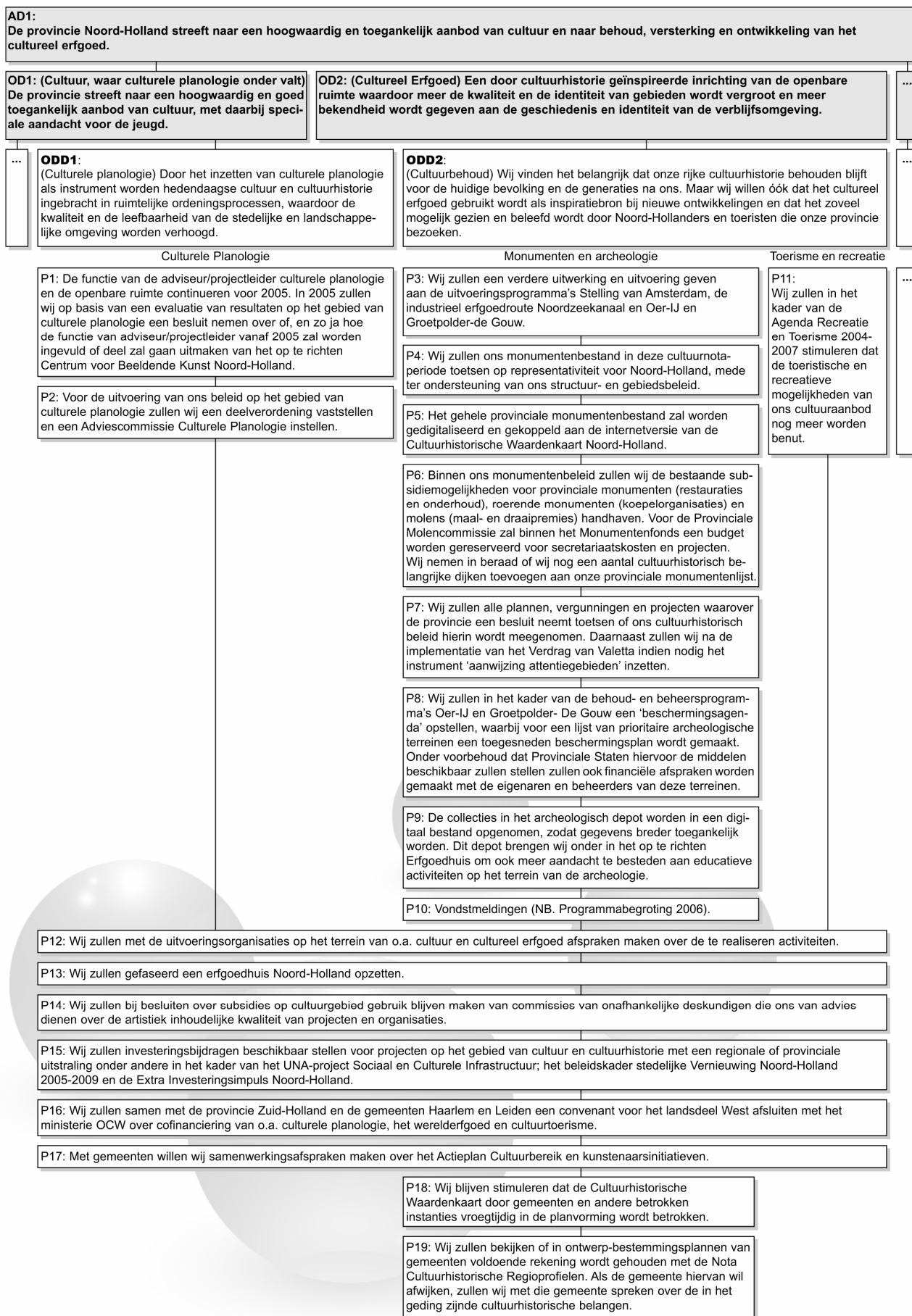
In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

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

De Rekenkamer 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 doelstellingen zijn in geringe mate specifiek, 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 Ausgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. De programmabegroting van de provincie bevat echter indicatoren die inzicht kunnen bieden in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. Doordat de opgestelde indicatoren een tijdpad en streefwaarden bevatten, maakt het gebruik van indicatoren de beleidsdoelstellingen in grote mate prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.

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 Noord-Holland maakt, in vergelijking met de drie andere onderzochte provincies, een minder helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid.
- De provincies Noord-Holland en Utrecht hebben, meer dan de andere provincies, 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>6</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 er 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>6</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 Noord-Holland maakt, in vergelijking met de drie andere onderzochte provincies, een minder helder onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid. De provincies Utrecht en Zuid-Holland scoren het best op dit criterium. De provincie Utrecht omdat de begroting een opsomming van het wettelijk kader en een toelichting op de daaruit voortvloeiende taken bevat. De provincie Zuid-Holland omdat in de begroting het wettelijk kader wordt beschreven en in een beleidsnota (zie paragraaf 2.4 voor meer informatie) op heldere wijze het onderscheid tussen wettelijke taken en autonoom beleid wordt gemaakt.
- De provincies Noord-Holland en Utrecht hebben, meer dan de andere provincies, indicatoren opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin zij hun beleidsdoelstellingen realiseren. Dit maakt de doelstellingen in die provincies meer prikkelend, meetbaar en tijdgebonden dan in de provincies Flevoland en Zuid-Holland.
- 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 andere provincies 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 (begrotingen en productenramingen) aansluiten op de cultuurnota.
1.c)	Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.

### 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 aanpak van de provincie Zuid-Holland.

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>7</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>7</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>7</sup> Provincie Zuid-Holland, *Nota Archeologie*, 28 november 2006.

**Tabel 7 Provinciaal archeologiebeleid<sup>8</sup>**

<b>Prestatie/bevoegdheid</b>	<b>Wettelijk verplicht</b>	<b>Huidig beleid</b>	<b>Gewenst beleid<sup>9</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) Besteed blijvend aandacht aan het formuleren van doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.**

Evenals uit eerdere onderzoeken<sup>10</sup> blijkt uit dit onderzoek dat de formulering van de beleidsdoelstellingen kan worden verbeterd. De doelstellingen van het provinciaal cultuurhistorisch 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.

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.

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

<sup>9</sup> Gelet op de toelichting in de Nota Archeologie wordt met 'gewenst beleid' het voorgenomen beleid bedoeld.

<sup>10</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten*, september 2006; Randstedelijke Rekenkamer, *Kaderstellen met de begroting 2008*, oktober 2007.

De provincie Noord-Holland heeft ervoor gekozen om bij de beleidsdoelstellingen indicatoren op te stellen die informatie bevatten over de nulsituatie, de streefwaarde en het tijdpad. Op deze wijze kunnen PS inzicht verwerven in de stand van zaken bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen. In de begrotingen 2005 en 2006 waren de indicatoren niet gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. In de begroting 2008 is dat wel het geval. Hierdoor is in één oogopslag duidelijk over welke doelstelling de indicator informatie oplevert.

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.<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 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 zondig tijdig bij te sturen.

Voor de provincie Noord-Holland heeft de Rekenkamer gekeken naar twee gevalstudies, namelijk het gebiedsgerichte programma 'Stelling van Amsterdam' en de subsidieregeling 'restauratie en onderhoud van provinciale monumenten'. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de onderzoeksbevindingen.

### 3.2 Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?

De provincie maakt bij zowel het programma Stelling van Amsterdam als bij de subsidiëring van provinciale monumenten goede afspraken met de betrokken partijen. Voor het programma Stelling van Amsterdam verloopt de uitvoering in grote mate volgens plan. De Rekenkamer is van mening dat de provincie onvoldoende inzicht heeft in de mate waarin de voor uitvoering van het programma benodigde cofinanciering wordt verworven. Wat betreft het beleid ten aanzien van provinciale monumenten verloopt de uitvoering in redelijke mate volgens plan. Enkele van de beoogde prestaties zijn deels of niet gerealiseerd.

**Afspraken.** Bij uitvoering van het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam maakt de provincie, middels subsidiebeschikkingen, afspraken met de betrokken partijen over de te leveren prestaties, de financiering en de wijze van verantwoording. Als de provincie subsidie verstrekt voor de uitvoering van onderdelen van het gebiedsprogramma, dan worden in de beschikking prestatieafspraken met de betrokken partijen vastgelegd. Niet alle partijen die zijn betrokken bij uitvoering van het gebiedsprogramma hebben een subsidierelatie met de provincie. Met deze partijen zijn dan ook geen bindende afspraken gemaakt.

Ook bij het subsidiëren van restauraties van provinciale monumenten worden de afspraken vastgelegd in de beschikkingen tot subsidieverlening. Bij de onderhoudssubsidies voor provinciale monumenten liggen de afspraken vast in de subsidieverordening. Daarin staan de voorwaarden waaraan de partijen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor onderhoudssubsidie.

**Uitvoering.** De uitvoering van de beoogde prestaties in het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam verloopt, op een enkele vertraging na, volgens plan. Wel heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat vooralsnog onzeker is of de provincie erin zal slagen cofinanciering bijeen te brengen die nodig is voor uitvoering van het programma. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt doordat de provincie onvoldoende inzicht heeft in de stand van zaken bij het verwerven van cofinanciering. Voor de jaren 2005 en 2006, de periode waar dit onderzoek zich op richt, is geen informatie beschikbaar over de cofinanciering. Voor de periode 1996-2004 is die informatie wel beschikbaar.

Wat betreft restauratie en onderhoud van provinciale monumenten verloopt de uitvoering in redelijke mate volgens plan. Niet alle beoogde prestaties zijn in 2005 en 2006 geleverd.

### 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 wijze van verantwoording. 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

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 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. Bij Fort Wierickerschans is onzeker of voldoende cofinanciering zal worden gerealiseerd omdat in de beginfase van het project niet strikt is vastgehouden aan de voorwaarde 1/3 provinciale middelen en 2/3 cofinanciering.

De subsidiëring van provinciale monumenten in de provincie Noord-Holland wordt op eenzelfde manier uitgevoerd als de subsidiëring van molens in de provincie Zuid-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 de voortgang bij het verwerven van cofinanciering ten behoeve van de Stelling van Amsterdam te monitoren en hierover aan PS te rapporteren. Mocht uit de rapportage blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan nodig, bediscussieer dan welke strategie gevolgd moet worden bij de verdere uitvoering van het programma.

#### Toelichting

De Rekenkamer is over het algemeen positief over de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam. Het is ons opgevallen dat het programma Stelling van Amsterdam in de begroting 2008 is opgenomen als productgroep onder het programma Cultuur. Dit maakt het voor PS gemakkelijker de voortgang bij uitvoering van het programma te volgen. Ook zijn indicatoren opgesteld die inzicht kunnen bieden in de mate waarin de beoogde doelstellingen worden bereikt.

Wel heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de provincie onvoldoende inzicht heeft in de stand van zaken bij het verwerven van de cofinanciering die nodig is voor uitvoering van het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam. Het is belangrijk dat voor PS duidelijk is op welke momenten welk bedrag aan cofinanciering beschikbaar zou moeten zijn om de uitvoering van het programma niet in gevaar te laten komen. De Rekenkamer adviseert PS aan GS te vragen in kaart te brengen hoeveel cofinanciering nodig is voor uitvoering van het gehele programma en op welke momenten deze cofinanciering naar verwachting binnen zal komen. Tabel 9 beschrijft hoe deze informatie zou kunnen worden gepresenteerd. De getallen in de tabel zijn fictief.

**Tabel 9 Voorbeeldtabel om te kunnen monitoren of de provincie op schema ligt met het verwerven van cofinanciering. NB. De getallen in de tabel zijn fictief.**

Periode	Benodigde cofinanciering				Verworven cofinanciering			
	Per periode		Cumulatief		Per periode		Cumulatief	
	Absoluut (mln. Euro)	%	Absoluut (mln. Euro)	%	Absoluut (mln. Euro)	%	Absoluut (mln. Euro)	%
< 2005	27	15%	27	15%				
2006 - 2010	36	20%	63	35%				
2011 - 2015	45	25%	108	60%				
2016 - 2020	72	40%	180	100%				
<b>Totaal</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>						

PS kunnen GS vragen periodiek te rapporteren over de stand van zaken bij het verwerven van cofinanciering. Zo kunnen PS meer grip houden op de uitvoering van het programma Stelling van Amsterdam.

Mocht uit de informatie die door GS wordt aangeleverd blijken dat minder cofinanciering wordt verworven dan benodigd, dan is het belangrijk dat PS nadenken over een te volgen strategie. Daarbij kunnen de volgende opties in overweging worden genomen:

- Nagaan of maatregelen kunnen worden getroffen om alsnog voldoende cofinanciering binnen te halen zodat het gehele gebiedsprogramma kan worden uitgevoerd;



- Vaststellen welke onderdelen van het gebiedsprogramma prioriteit hebben en de beschikbare financiële middelen inzetten om deze onderdelen van het programma uit te voeren;
- Opstellen van een *exit scenario*, dat wil zeggen een plan van aanpak waarin de uitvoering van het programma gefaseerd wordt afgebouwd en uiteindelijk wordt stopgezet.

Het is aan PS om te bepalen wat de wenselijke strategie is.





# 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 Noord-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 Noord-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 wordt afgelegd over het gevoerde beleid, onvoldoende aansluiten op de cultuurnota. De provincie verzamelt enige aanvullende informatie om inzicht te verwerven in de mate waarin het handelen van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

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 Noord-Holland heeft een tussentijdse evaluatie van de cultuurnota 2005-2008 uitgevoerd waarvan de resultaten zijn gepresenteerd in de commissie Sociale Infrastructuur, maar daarin wordt niet systematisch gerapporteerd over de bereikte effecten en de ingezette middelen. De reguliere 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.

De Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate verantwoording is afgelegd over de prestaties uit de cultuurnota voor 2005 en 2006. In 2005 is in redelijke mate verantwoording afgelegd en in 2006 in geringe mate. 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 Noord-Holland zijn de prestaties waarover is gerapporteerd in geringe mate geleverd.

**Effecten.** Over het realiseren van de doelstellingen wordt tussentijds niet systematisch gerapporteerd. De provincie Noord-Holland 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 2005 is over de indicatoren niet gerapporteerd en in 2006 over twee van de drie indicatoren.

De provincie Noord-Holland verzamelt enige aanvullende informatie om inzicht te verwerven in de mate waarin het cultuurhistorisch beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

**Financiën.** De opzet van de productenrealisatie biedt PS een goede mogelijkheid om gedetailleerd inzicht krijgen in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen voor de uitvoering van het beleid. De verantwoording in de productenrealisatie is namelijk zo ingericht dat per prestatie verantwoording afgelegd dient te worden over het behaalde resultaat, besteding van de financiële middelen en afwijkingen in de planning, financiële middelen en fte. Doordat in 2005 en 2006 niet over al deze aspecten verantwoording is afgelegd en de P&C-rapportages niet goed aansluiten op de cultuurnota 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 Noord-Holland is het voor PS in de provincies Flevoland 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 bij de uitvoering van de cultuurnota is.

Tabel 10 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 10 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. 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, ook in de toekomst, 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. 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 daarvan 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, ook in de toekomst, 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 heeft geconstateerd dat in de provincie Noord-Holland in de afgelopen jaren wel eens een dergelijk onderzoek is uitgevoerd en adviseert PS aan GS te vragen om, ook in de toekomst, af en toe dergelijk onderzoek uit te voeren. Dit helpt PS bij het vervullen van hun kaderstellende rol.







# Reactie Gedeputeerde Staten

---

Uw Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het provinciaal cultuurhistorisch beleid in de jaren 2005 en 2006 zoals verwoord in onze cultuurnota 2005-2008 “Cultuur verbindt”. Doel van uw 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 de geformuleerde doelstellingen worden geformuleerd.

Voor elke fase van de beleidscyclus hebt u onderzoeksvragen opgesteld. De beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling en beleidsverantwoording zijn algemeen onderzocht; de beleidsuitvoering aan de hand van twee gevalstudies: 1. Stelling van Amsterdam; 2. subsidiëring provinciale monumenten

In vervolg op het ambtelijk wederhoor, in het kader waarvan de provinciesecretaris op 4 maart jl. overwegend instemmend reageerde op door u geconstateerde bevindingen, is nu het bestuurlijk wederhoor aan de orde.

Bij uw brief van 21 maart 2008 stuurt u ons de concept-bestuurlijke nota “ Cultuurhistorie in kaart gebracht”, maart 2008. U stelt ons in de gelegenheid te reageren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van uw Rekenkamer. Voor de in de bestuurlijke nota opgenomen aanbevelingen verzoekt u ons om u tevens mee te delen: a). op welke wijze de aanbevelingen – voor zover op ons van toepassing – worden opgevolgd en uitgevoerd; b). te motiveren waarom van de aanbeveling wordt afgeweken.

Wij hebben met waardering kennis genomen van uw bevindingen, aanbevelingen en conclusies die zijn bedoeld om ons te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het cultuurhistorisch beleid en het afleggen van verantwoording over de resultaten hiervan.

In uw samenvatting noemt u de volgende drie conclusies en bijbehorende aanbevelingen. Wij reageren hierop puntsgewijs.

## 1. kwaliteit van de kaderstelling

Voor wat betreft de kwaliteit van de gestelde beleidskaders is uw belangrijkste aandachtspunt dat begroting en productenraming niet goed aansluiten op de cultuurnota. Daarnaast maken wij geen duidelijk onderscheid tussen wettelijk en autonoom beleid. Dit bemoeilijkt de kaderstellende rol van Provinciale Staten .

U beveelt aan om te zorgen dat de begroting en productenraming aansluiten op de cultuurnota en dat er een systematisch overzicht komt van de wettelijke taken.

Wij willen hierop als volgt reageren:

Wij nemen deze aanbeveling over bij het maken van de nieuwe Cultuurnota 2009 – 2012 die dit jaar door Provinciale Staten zal worden vastgesteld.

## 2. grip op de uitvoering

Voor wat betreft de gevalstudie Stelling van Amsterdam concludeert u dat de uitvoering van het ‘Gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam 2005-2008’ grotendeels volgens plan verloopt en voldoet aan de door uw Rekenkamer gestelde criteria. U constateert echter dat wij onvoldoende inzicht hebben in de stand van zaken bij het verwerven van de cofinanciering die nodig is voor de uitvoering van het gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam.

U beveelt aan de voortgang van het verwerven van cofinanciering ten behoeve van de Stelling van Amsterdam te monitoren en hierover aan PS te rapporteren. Indien minder cofinanciering zou worden verworven dan nodig, beveelt u ons aan de strategie te heroverwegen.

Wij willen hierop als volgt reageren:

Wij kennen de cofinanciering van alle projecten, waarbij wij betrokken zijn en voor cofinanciering zorgdragen. Hierover kunnen wij jaarlijks rapporteren. Er wordt door de ondernemers in de Stelling ook geïnvesteerd zonder tussenkomst van de provincie. Hierover kunnen wij niet rapporteren.

### 3. zicht op de resultaten

U concludeert dat de controlerende rol van PS wordt bemoeilijkt omdat er in geringe mate inzicht is in de uitvoering van het cultuurhistorische beleid uit de cultuurnota en de daarvoor ingezette middelen. Dit komt doordat de P&C rapportages, waarin verantwoording over het voorgenomen beleid wordt afgelegd, onvoldoende aansluiten op de cultuurnota. Wel doen wij evaluatieonderzoek tijdens en aan het einde van de cultuurnotaperiode om inzicht te verwerven in de mate waarin ons handelen bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.

U beveelt aan om de P&C rapportages (jaarstukken en productenrealisaties) aan te laten sluiten op de cultuurnota. Hierbij acht u het van belang dat:

1. verantwoording wordt afgelegd over doelstellingen en bijbehorende indicatoren;
2. verantwoording wordt afgelegd over de prestaties en bijbehorende indicatoren;
3. over de financiën op hetzelfde niveau wordt gerapporteerd als in de cultuurnota.

Wij willen hierop als volgt reageren:

In lijn met ons antwoord op punt 1 zullen wij ook hier uw aanbevelingen overnemen bij de samenstelling van de nieuwe cultuurnota.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.



## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS verschillende aanbevelingen overnemen. 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 wordt voor de aanbevelingen 1c (de formulering van doelstellingen), 2b (strategie bij onvoldoende cofinanciering) en 3b (tussentijds rapporteren) niet aangegeven of deze worden overgenomen. Wij adviseren PS om met GS puntsgewijs alle aanbevelingen te bespreken.

Met betrekking tot de cofinanciering ten behoeve van de Stelling van Amsterdam geven GS aan dat zij geen inzicht hebben in de investeringen die ondernemers zonder tussenkomst van de provincie doen, maar wel in de cofinanciering van alle projecten waar de provincie bij is betrokken. Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen nagaan, wordt dit laatste niet aan PS gerapporteerd. Door deze informatie ook aan PS aan te bieden, zouden GS gedeeltelijk invulling kunnen geven aan de aanbeveling van de Rekenkamer.

