PROGRAMMABEGROTING 2022 PROVINCIE UTRECHT

Een analyse van het programma Ruimtelijke Ontwikkeling middels de methode Duisenberg

Universiteit Utrecht
Publiek Financieel Management USG4470

Universiteit Utrecht

provincie :: Utrecht

STUDENTEN: [redacted]

CURSUS: PUBLIEK FINANCIEEL MANAGEMENT USG4470

OPLEIDING: BESTUUR- EN ORGANISATIEWETENSCHAPPEN

BEGELEIDERS: [redacted]

DATUM: 2 FEBRUARI 2022

AANTAL WOORDEN: 12108

Inhoud

Inhoud 2
1. Inleiding 3
2. Theoretisch kader 4
3. Het beleidsterrein in hoofdlijnen 5
3.1 Externe documenten 7
3.2 Route 2022 8
3.3 Voornaamste bevindingen 9
4. De geplande doelen 10
4.1 Streefwaarden 12
4.2 Herleidbaarheid van bronnen 14
4.3 De samenhang tussen het beleidsdoel en de indicatoren 14
4.4 Europese richtlijnen 15
4.5 Vergelijking Programmabegroting 2021-2022 16
5. De geplande prestaties in 2022 17
5.1 Meetbaarheid en specificiteit van de beoogde resultaten 19
5.2 Invloed gedeputeerden 20
5.3 Geplande doelen en prestaties in de tekst 20
6. De kosten 23
6.1 Grootste over- en onderschrijdingen in de programmabegroting 24
6.2 Subsidies 24
6.3 Garanties en risico's 24
6.4 Uitvoeringsorganisaties 25
6.5 Eindejaarsmarge 25
6.6 Financiële positie ten opzichte van het rijk 25
7. Het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid 26
7.1 Doelmatigheid 26
7.2 Doeltreffendheid 27
7.3 Rechtmatigheid 28
8. Conclusie en aanbeveling 29
8.1 Conclusie 29
8.2 Aanbevelingen 31
9. Bibliografie 33

1. Inleiding

Jaarlijks stelt de provincie Utrecht een programmabegroting op met daarin een overzicht van de inkomsten en uitgaven voor een specifieke jaar. De begroting vervult drie essentiële functies. Dit betreft het alloceren van beschikbare middelen, het afleggen van verantwoording over de uitgaven en het managen van de realisatie van doelstellingen (Bandy, 2015). De begroting is een openbaar document dat toegankelijk moet zijn voor iedereen. Het is daarom cruciaal dat de begroting leesbaar en begrijpelijk is voor iedere inwoner. Bovendien moet de begroting jaarlijks gecontroleerd worden, dit is een tijdrovende taak.

Vanuit een samenwerking tussen de Universiteit Utrecht en de Provincie Utrecht zijn de studenten van de cursus Publiek Financieel Management gevraagd om in een klein team de Programmabegroting 2022 van Provincie Utrecht volgens de methode Duisenberg te bestuderen. In dit rapport staat het eerste programma centraal: *Ruimtelijke Ontwikkeling.*

Methode Duisenberg ontstond nadat Pieter Duisenberg in 2012 vanuit het bedrijfsleven de Tweede Kamer in kwam namens de VVD en de portefeuille onderwijs (Zwaan, 2017). Bij de eerste begroting die behandelde werd schoot hij direct in verbazing, omdat er niet naar het algemene beleid maar slechts naar incidenten gekeken werd. Gesteund door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven ging hij vervolgens samen met Paul van Meenen, onderwijswoordvoerder D66, aan de slag om een methode te ontwikkelen waarmee de begroting op een begrijpelijke manier behandeld kon worden. De methode is eenvoudig in gebruik en gaat als volgt: twee rapporteurs van verschillende partijen kijken naar de begroting aan de hand van een vragenlijst met zes vragen. Hierdoor wordt een gedegen controle uitgevoerd en betrouwbare informatie verkregen. Deze methode is initieel bedacht voor de tweede kamer, echter is deze ook voor provincies en gemeenten toepasbaar en in dit rapport zullen we deze methode dan ook gebruiken voor de provincie.

De volgende vraag zal leidend zijn bij de toepassing van de methode op de Programmabegroting 2022: *Welke conclusies en aanbevelingen komen voort uit de toepassing van de methode Duisenberg op het programma Ruimtelijke Ontwikkeling uit Programmabegroting van 2022?*

Om een antwoord te geven op deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk eerst kort de theorie toegelicht. Hoofdstuk drie zal vervolgens een compleet beeld geven van het beleidsterrein in hoofdlijnen. De geplande doelen en prestaties komen aan bod in het vierde en vijfde hoofdstuk. Het zesde hoofdstuk gaat in op de kosten van het programma Ruimtelijke Ontwikkeling. Het zevende hoofdstuk geeft tenslotte een oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie en een aanbeveling. De aanbeveling bevat een methode voor de provincie Utrecht om beoogde resultaten op voorhand concreet te formuleren zodat het achteraf eenvoudig te controleren is.

De voornaamste bron van deze tekst is de Programmabegroting 2022 van provincie Utrecht, indien anders wordt daar naar verwezen.

2. Theoretisch kader

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de beoogde doelen en indicatoren, maakt methode Duisenberg gebruik van de ‘stoplicht methode’. Dit stoplicht is van essentieel belang voor het toepassen van de methode. Als het stoplicht aan staat, wil dat zeggen dat men een oordeel kan vellen over de indicatoren. Het stoplicht kan ook uit staan, in dit geval krijgt de indicator de kleur zwart. Dat betekent dat op basis van de streefwaarden geen oordeel te vellen is over de indicator. Het stoplicht bestaat logischerwijs uit de kleuren rood, oranje en groen. In onderstaande tabel 1 is een overzicht van de betekenis van de kleuren weergegeven.

O	Het stoplicht staat uit.
O	Het stoplicht kan aan, maar de indicatoren zijn slecht meetbaar.
O	Het stoplicht kan aan, maar de indicatoren hebben verbetering nodig in het kader van meetbaarheid.
O	Het stoplicht kan aan. De indicatoren zijn zowel meetbaar als controleerbaar.

Tabel 1, Betekenis van de kleuren in het stoplicht

3. Het beleidsterrein in hoofdlijnen

Het programmadoel van *Ruimtelijke Ontwikkeling* (RO) luidt als volgt: “De kwaliteit van het stedelijk en landelijk gebied is hoog en het leef- en vestigingsklimaat is sterk” (Programmabegroting, 2021). Om een algemeen beeld te krijgen van hoe dit wordt aangepakt, laat tabel 2 zien welke beleidsdoelen en meerjarendoelen zijn opgesteld in een doelenboom. De meerjarendoelen worden in de tekst toegelicht en geconcretiseerd door een aantal beoogde resultaten per meerjarendoel voor het jaar 2022. Deze beoogde resultaten komen later aan bod.

Beleidsdoelen

Beleidsdoel		Meerjarendoel	
1.1	De ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen is in goede balans met de Utrechtse kwaliteiten	1.1.1	De integrale aanpak van het provinciaal omgevingsbeleid is beter geborgd
		1.1.2	Het provinciaal ruimtelijk beleid biedt meer ruimte aan regionale opgaven
		1.1.3	Met gemeenten wordt pro-actiever samengewerkt aan lokale opgaven vanuit wederzijdse belangen
		1.1.4	Agenda’s en afspraken met (boven)regionale partners zijn beter afgestemd op wederzijdse belangen
		1.1.5	In een groeiende regio groeit groen evenwichtiger mee met rode ontwikkelingen
		1.1.6	Nieuwe ontwikkelingen voegen meer ruimtelijke kwaliteit toe
		1.1.7	Data en digitale toepassingen worden beter benut
1.2	De gebiedsontwikkeling is integraal en gericht op efficiëntie en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik	1.2.1	Bij gebieds- en omgevingsgericht werken, zetten we in op het slim combineren van provinciale doelen, o.a. met behulp van vindingrijk aanpakken in ruimtelijke werkprocessen en effectieve samenwerking.
		1.2.2	Bij gebiedsontwikkeling is meer aandacht voor het slim combineren van provinciale doelen (Doel komt te vervallen door integratie met doel 1.2.1)
		1.2.3	De gebiedsontwikkelingen Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg zijn verder ontwikkeld en gerealiseerd
1.3	Er is passende woonruimte die aansluit bij de woningbehoefte in de provincie Utrecht	1.3.1	De woningbouwopgave vindt sneller en vraag gestuurd plaats door gerichte en slimme interventies en maatwerk
		1.3.2	Het provinciaal woningmarktbeleid ondersteunt beter de woningbouwopgave
		1.3.3	Wijken zijn vitaler door een integrale aanpak van sociale en fysieke wijkvernieuwing

Tabel 2, Doelenboom van het beleidsterrein Ruimtelijke Ontwikkeling

De staat van baten en lasten op het totaalniveau van het programma Ruimtelijke Ontwikkeling staat hieronder gegeven in tabel 3. Dit geeft een beeld van de financiële hoofdlijnen op dit beleidsterrein. De figuur geeft bovendien een inzicht in de meerjarenbegroting van het programma. De baten en lasten uit de figuur zijn vervolgens verdeeld over de drie beleidsdoelen van het programma. De begrotingen per beleidsdoel komen aan bod in *hoofdstuk 4*.

Wat gaat dat kosten?

1. Ruimtelijke ontwikkeling	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	7.114	7.482	8.581	8.585	8.595	8.587
Kapitaallasten	1.112	1.237	-	-	-	-
Materiële lasten	3.292	8.262	7.805	6.968	7.132	3.398
Subsidies	8.642	6.920	2.020	620	320	120
Totaal Lasten	**20.160**	**23.901**	**18.406**	**16.173**	**16.047**	**12.105**
Baten	538	5.845	175	262	350	350
Totaal Baten	**538**	**5.845**	**175**	**262**	**350**	**350**
Saldo van dit programma	**19.623**	**18.056**	**18.231**	**15.911**	**15.697**	**11.755**
Stortingen in reserves	779	1.168	-	-	-	-
Onttrekkingen aan reserves	9.455	9.076	1.700	-	200	-
Beslag op de algemene middelen	**10.946**	**10.147**	**16.531**	**15.911**	**15.497**	**11.755**

Reserves Ruimtelijke ontwikkeling

Mutaties in de reserves	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Reserve Hart vd Heuvelrug/VBS	779	1.168	-	-	-	-
Totaal Stortingen in reserves	**779**	**1.168**	**0**	**0**	**0**	**0**
Reserve Wonen - Binnensted. Ontwikkeling	4	5.127	-	-	-	-
Reserve Projecten	102	2.824	-	-	-	-
Reserve IGP – RAP	9.350	419	1.700	-	200	-
Reserve Hart vd Heuvelrug/VBS	-	706	-	-	-	-
Totaal Onttrekkingen aan reserves	**9.455**	**9.076**	**1.700**	**0**	**200**	**0**

Tabel 3, Meerjarige begroting van het programmadoel Ruimtelijke ontwikkeling (Provincie Utrecht, 2021)

De meerjarige prestaties van het programma worden duidelijk aan de hand van de jaarstukken van voorgaande jaren. In de jaarstukken van 2019 is te zien dat slechts één van de drie prestatie indicatoren zijn streefwaarde behaald heeft (Provincie Utrecht, 2020). Het programma RO is hierin, vergeleken met de andere programma's, niet de enige. Het valt op dat veel van de prestatie indicatoren niet meetbaar waren waardoor veel cijfers ontbraken. In de jaarstukken van 2020 komt echter naar voren dat het programma RO als beste gepresteerd heeft. RO had in 2020 de meeste meetbare prestaties en slechts 19 procent daarvan was vertraagd (Provincie Utrecht, 2021). Daar staat tegenover dat het programma in 2020 wel het minst binnen het budget is gebleven. In de afgelopen twee jaar zijn de prestaties en hun meetbare indicatoren dus aanzienlijk verbeterd.

3.1 Externe documenten

In de Programmabegroting 2022 van RO wordt regelmatig verwezen naar verschillende documenten buiten de begroting om. Deze documenten zijn zowel een bron van informatie voor de programma als een verdere verdieping op een bepaalde programmering binnen de Provincie. Het inzien van deze documenten geeft een duidelijk en helder beeld van de Programmabegroting 2022. Het betreft de volgende documenten: de *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI), de *Omgevingsvisie Provincie Utrecht*, de *Kadernota 2022-2025*, de provinciale programma's *Groen Groeit Mee* en *Wonen en Werken*, de *Omgevingswet* en *Omgevingsverordening*. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit deze documenten zullen kort benoemd worden met een toelichting over wat dit betekent voor het toekomstige beleid.

De NOVI bevat een langetermijnvisie van het Rijk op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland (Ministerie van BZK, 2020). Voor een aantal omvangrijke transities die essentieel zijn voor de inrichting van het land, wil het kabinet stappen zetten. Dat was de aanleiding voor de NOVI om de zogeheten 'NOVI-gebieden' te introduceren. Het Groene Hart is één van de NOVI-gebieden. De opgave vanuit het Rijk is in dit gebied de nodige transities een plek te geven op een manier die past bij het landschap en de identiteit van het Groene Hart in zijn stedelijke context (Ministerie van BZK, 2020). Deze opgave is van invloed op het toekomstige beleid. Het vraagt namelijk om nauwe samenwerking tussen alle overheidslagen om zowel rekening te houden met het behouden van de voor Nederland kenmerkende landschappen als de groei van de woningbehoefte, economie en transport.

In de Omgevingsvisie van Provincie Utrecht staat hun eigen visie op hoofdlijnen. Deze worden integraal uitgewerkt in diverse programma's en de Omgevingsverordening die doorwerkt in gemeentelijk beleid. Een tweetal doelen zijn van invloed op het toekomstige beleid van het programma. Zo streeft de provincie ernaar dat in 2050 het (recreatie)groen in gelijke trend ontwikkeld is met de verstedelijkingsopgave. Bovendien is het streven dat in 2040 iedereen die in de provincie Utrecht wil wonen over passende woonruimte beschikt. Dit betekent onder andere dat een voldoende aanbod aan woningen in het sociale en middeldure segment gerealiseerd dient te worden (Provincie Utrecht, 2021). Om aan deze doelen te kunnen voldoen, zal dit terug moeten komen in het toekomstige beleid van de provincie.

De Kadernota 2022-2025 is een product waarin de kaders voor de begroting 2022 worden vastgesteld met een vooruitblik op de financiële ontwikkelingen tot en met 2025. De hiervoor benoemde Omgevingsvisie is hier overigens leidend in. Zo bevat de Kadernota vier punten voor het programma RO. Het benadrukt de kosten voor het werken met de nieuwe Omgevingswet die in 2022 in werking treedt, de jaarlijkse bijdrage voor het Coördinatiebureau Het Groene Hart, de nodige versterking, het structureel budget voor de samenwerking met (boven regionale partners) en tenslotte de extra capaciteit die nodig is om te voldoen aan het convenant Duurzaam Bouwen (Kadernota, 2021). De Programmabegroting bouwt verder op de Kadernota, dus deze punten zijn van groot belang voor het toekomstige beleid.

Het programma Groen Groeit Mee (GGM) heeft als doel om rode en groene ontwikkelingen in de provincie Utrecht in balans te brengen én houden. Groen is één van de kwaliteiten van de Utrechtse regio. GGM geeft invulling aan de opgave van evenwichtige groei (van Mispelaar, Copping, Visser, & Beemsterboer, 2021). Naast de meerjarige visie van GGM wat betreft de balans tussen rood en groen, is het doel voor 2022 om een Groen Groeit Mee Pact te sluiten. Daarin worden samen met gemeenten, waterschappen, groene organisaties, landbouw en mogelijk het Rijk uitvoeringsafspraken gemaakt. Dit pact heeft invloed op het realiseren van het toekomstige beleid over de balans tussen rode en groene ontwikkelingen. Een reeds verschenen krantenartikel laat zien dat dit geen eenvoudige opgave is. LTO Noord, een vereniging van en voor boeren, laat weten geen handtekening te zetten onder het pact. Het argument luidt dat het besef ontbreekt dat ruimte voor de een altijd ten koste gaat van ruimte

voor de ander (Hallema, 2021). Hoe zal de provincie omgaan met deze vereniging en hun belangen?

In het programma Wonen en Werken is de programmering voor woningbouw en bedrijventerreinen per regio en per gemeente opgenomen, inclusief alle uitbreidingslocaties voor wonen en werken. De basis voor het provinciale programma wordt gevormd door drie regionale programma's: U16, Amersfoort en het Utrechtse deel van Foodvalley.
Op basis van deze programma's kunnen we samen verder werken aan realisatie van de woningbouwopgave en de opgave op het gebied van bedrijventerreinen (Provincie Utrecht, 2021). De afspraken die gemaakt zijn met gemeenten en regio's vormen de maatstaf voor het handelen in het toekomstige beleid.

De Omgevingswet heeft als motto 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving en geeft mee dat lokale afwegingen mogelijk zijn als een veilige en gezonde omgeving daarbij gebaat is (Rijksoverheid, 2019). De in juli te verschijnen nieuwe Omgevingswet is van invloed op de omgang met aanvragen over bijvoorbeeld ruimtelijke projecten. Hiermee zal rekening mee gehouden moeten worden in het toekomstige beleid.

In de Omgevingsverordening (nu nog de Interim Verordening onder de Wet ruimtelijke ordening) staan de regels voor de leefomgeving. Deze zijn van invloed op het realiseren van toekomstig beleid, keuzes en ambities uit de Omgevingsvisie (Provincie Utrecht, 2021).

3.2 Route 2022

Begin juli 2022 zal de Omgevingswet ingevoerd worden en dit vraagt om een aantal eisen vanuit provincies zoals het publiceren van een omgevingsvisie en omgevingsverordening zodat deze gedigitaliseerd kunnen worden. Route 2022 toont de route die de samenwerkende partijen voor ogen hebben om een soepele inwerkingtreding van de Omgevingswet te bereiken (Rijksoverheid et al., 2021). Route 2022 is al in 2020 begonnen en is voornamelijk van invloed op de extra personele lasten die nodig zijn voor de inwerkingtreding. Als bepaalde mijlpalen van Route 2022 niet behaald worden, kunnen deze personele lasten als gevolg daarvan stijgen. Daarnaast is het implementeren en beoefenen van de Omgevingswet één van de prioriteiten van de provincie in 2022. Kortom, de laatste mijlpalen van Route 2022 en de uiteindelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn relevant voor de doelstellingen en financiën van de provincie.

Zoals benoemd is Route 2022 naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet al in 2020 begonnen. De mijlpalen die toentertijd zijn vastgelegd, zijn nog steeds terug te zien in het huidige beleid als voorbereiding op de daadwerkelijke implementatie in juli 2022. Daarnaast zijn de programma's Groen Groeit Mee en het programma Wonen en Werken opgericht die in Programmabegroting 2022 nog verder werken. Deze belangrijke beslissingen en stappen die de afgelopen tijd genomen zijn, zijn nog steeds terug te zien in het huidige beleid.

Het is complex om dit soort beslissingen en benchmarks op provinciaal niveau met elkaar te vergelijken, omdat elke provincie zijn programma's binnen de begroting anders vormgeeft. Zo heeft de provincie Noord-Holland de programma's Ruimte en Water en Groen in de Programmabegroting opgenomen (Provincie Noord-Holland, 2021). Deze programma's beslaan nagenoeg dezelfde inhoud als het programma RO van de provincie Utrecht. Ergo, de vergelijkingen met de overige provincies worden buiten wegen gelaten.

3.3 Voornaamste bevindingen

Tenslotte volgen puntsgewijs de algemene en voornaamste bevindingen van de Programmabegroting op het beleidsterrein RO.

- De tekst van de Programmabegroting RO, dat wil zeggen de toelichtingen op de meerjarendoelen, is duidelijk en goed leesbaar voor een breed publiek. Dit is belangrijk voor de provincie, omdat burgers ook tot de doelgroep behoren. De Programmabegroting is immers een openbaar document, mede om deze reden.
- Wat het begrijpen van de beoogde resultaten en indicatoren bijwijlen bemoeilijkt is het gebrek aan een eenduidige formulering van de resultaten en indicatoren. Bovendien wordt het controleren daardoor complexer. Ze zijn niet specifiek aan iemand toegewezen en worden doorgaans beknopt geformuleerd.
  Zie het volgende voorbeeld van het beoogde resultaat voor meerjarendoel 1.1.5:
  - "Onderzoek naar de mogelijke koppelingen tussen rood en groen, zowel financieel als juridisch."

  Wordt dit onderzoek binnen de provincie uitgevoerd of wordt het uitbesteed aan een externe organisatie? Het controleren wordt lastiger als men niet weet welke partij verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderzoek
  Desalniettemin bevat de begroting ook duidelijk geformuleerde beoogde resultaten die duidelijk aan een partij zijn toegewezen. Zie de volgende beoogde resultaten voor meerjarendoel 1.1.6:
  - "De PCL brengt haar werkprogramma ten uitvoer en geeft ad hoc adviezen, inspelend op de actualiteit."
  - "De PARK brengt zijn werkprogramma ten uitvoer."
- De opbouw van de huidige Programmabegroting is als volgt: Op de eerste pagina staat een algemene begroting voor het programma, gevolgd door een doelenboom met daarin beleidsdoelen die zijn opgesplitst in meerjarendoelen. Deze doelen worden tekstueel toegelicht en financieel in kaart gebracht door een kleine begroting per beleidsdoel. De toelichting van elk meerjarendoel wordt afgesloten door de beoogde resultaten voor het jaar 2022. Hoewel deze resultaten prioriteit hebben gekregen door de provincie door deze tot beoogde resultaten te bekronen, zitten ze verstopt aan het eind van de toelichting. Voor de visualisatie en prioritering van de beoogde resultaten zal het helpen deze overzichtelijk in een tabel te weergeven.
- De provincie stelt jaarlijks de begroting op middels incrementele budgettering. Dit kwam naar voren in een gesprek met de programmacoördinator. Incrementeel budgetteren houdt in dat het budget van dit jaar gebaseerd is op het budget van het vorige jaar. Alleen de nieuwe middelen worden ter discussie gesteld en deze worden uiteindelijk verdeeld over de programma's. Dit zorgt voor een stabiele begroting (Bandy, 2015). Wat ontbreekt in de Programmabegroting is een verantwoording of toelichting van het verdelen van de nieuwe middelen óf een verantwoording waarom het nodig was om op een bepaald programma te besparen als het budget minder is dan vorig jaar. Kortom, de relatie tussen de cijfers en de tekst ontbreekt.
- Zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, zorgen veel externe documenten die van betrekking zijn op dit programma voor verheldering van de inhoud van de Programmabegroting. Deze documenten bevatten de nodige informatie om de totstandkoming van de Programmabegroting te begrijpen, zoals de Omgevingsvisie en de Kadernota 2022-2025. Bovendien is het nodig om de leeswijzer in de inleiding aanvankelijk te lezen om de opbouw van de programma's te begrijpen en de tabellen te kunnen interpreteren. De vraag is of burgers dit daadwerkelijk doen, of dat ze rechtstreeks naar een programma van hun interesse bladeren.

4. De geplande doelen

Om te beoordelen of doelen behaald zijn, kijkt men naar de outcome. Dit zijn de externe effecten van de outputs in de samenleving (Bandy, 2015). Er wordt onderscheid gemaakt tussen een intermediate outcome en een final outcome. Een intermediate outcome betreft een tussendoel. De final outcome betreft het uiteindelijke doel dat de gedeputeerden willen bereiken, het maatschappelijke effect. Hierbij kunnen externe factoren, zoals bijvoorbeeld de Corona pandemie, de outcome beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor neveneffecten, dit zijn effecten die de outcome onbedoeld beïnvloeden. Neveneffecten kunnen zowel positief als negatief zijn (Duisenberg & van Meenen, 2014). Naast dat er wordt gekeken naar doelen die behaald zijn, wordt er ook gekeken naar de geplande doelen.

Om de geplande doelen uit de Programmabegroting op een rij te zetten, is tabel 4 vormgegeven. Naast de doelen die expliciet benoemd zijn, zoals de doelenboom en de beoogde doelen aan het eind van de paragrafen, bevat de toelichtende tekst op de meerjarendoelen ook enkele doelen. Het totaal aantal doelen die benoemd zijn in het programma over Ruimtelijke Ontwikkeling zijn verzameld en geanalyseerd.

			Streefwaarden				
Beleidsdoelen & Prestatie indicatoren		Eenheid	2021	2022	Eind	Beoordeling	Opmerkingen
Beleidsdoel 1.1: De ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen is in goede balans met de Utrechtse kwaliteiten							
A.	Het aantal (geactualiseerde) regionale programma's waarin provincie met regio/gemeenten samen afspraken maakt over de programmering van woon- en werklocaties met daarbij de inzet om de opgave te faciliteren.	Getal	3	3	3	O	Het is een jaarlijkse afspraak en daardoor geen goede indicator omdat er geen stijgende lijn in zit.
B.	Het aantal gemeentelijke ruimtelijke plannen, waarbij de provincie geen zienswijze heeft ingediend, als % van het totaal aantal plannen.	%	95	95	95	O	Geen progressie in de streefwaarden. Is het dan wel ambitieus? Bovendien is de indicator niet concreet geformuleerd.
C.	Het deel van de nieuwe toegevoegde woningen dat wordt gerealiseerd binnen stedelijk gebied in percentages (conform begrenzing in POVI)	%	90	90	90	O	Geen progressie in de streefwaarden. Maar in de praktijk wordt het aantal steeds meer omdat het aantal woningen stijgt. Is het dan wel reëel dat dit blijft groeien?
Beleidsdoel 1.2: De gebiedsontwikkeling is integraal en gericht op efficiëntie en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik							

A.	Het aantal projecten / praktijkcasussen waarbij met inzet vanuit het NOW een extra impuls is gegeven in het slim combineren (innovatie; meekoppelkansen) van provinciale doelen.	Getal	8	8	8	O	Een extra impuls is een vage beschrijving. Opvallend is dat er geen progressie in zit. Wel is er een duidelijke verantwoordelijke partij.
B.	Het aantal te realiseren woningen per jaar voor het totale programma HvdH en VBS (op moment van uitgifte van de grond).	Getal	-	275	-	O	Streefwaarden ontbreken voor de overige jaren. Dit jaar groen, wellicht volgend jaar dus zwart.
C.	De hoeveelheid gerealiseerde hectare natuur (resterende projecten Kamp van Zeist en Camp New Amsterdam)	ha	-	-	-	O	De streefwaarden ontbreken waardoor het stoplicht niet aan kan voor 2022.
Beleidsdoel 1.3: Er is passende woonruimte die aansluit bij de woningbehoefte in de provincie Utrecht							
A.	Het aantal plannen dat met inzet vanuit het UitvoeringsProgramma Versnelling Woningbouw (vervolg van het programma BO) verder in de ontwikkeling is gebracht en daarmee een bijdrage levert aan de versnelling van de woningbouwopgave.	Getal	23	24	27	O	Duidelijke indicator die aan een partij is toegewezen en het achterliggende doel is vermeld.
B.	De ondersteuning van het aantal woningbouwprojecten waarbij woningen in het sociaal/middeldure segment wordt toegevoegd in het licht van de provinciale ambitie dat van de nieuwe woningen, op regionaal niveau met minimaal 50% in deze segmenten wordt toegevoegd.	Getal	12	12	14	O	De formulering van de indicator is onduidelijk. Op welke manier ondersteunen? Input/throughput in plaats van output.
C.	Het aantal woningen dat jaarlijks netto wordt toegevoegd aan het woningbestand in de provincie.	Getal	8.400	8.900	10.000	O	Duidelijke indicator en duidelijke toelichting in de tekst.
D.	Het percentage toegevoegd aantal woningen per jaar in de sociale huur en middensegment.	%	PM	PM	50	O	Een methode voor deze meting ontbreekt dus het stoplicht kan niet aan.

Tabel 4, Beleidsdoelen en de bijbehorende prestatie indicatoren

In bovenstaande tabel 4 staan per beleidsdoel de prestatie indicatoren opgesteld. De prestatie indicatoren worden gemeten aan de hand van hun opgestelde streefwaarden. De indicatoren zijn beoordeeld aan de hand van het stoplicht zoals beschreven in *hoofdstuk 2*.

In de Programmabegroting 2022 zijn de behaalde doelen niet eenvoudig uit de tekst af te leiden. De invoering van de Omgevingsvisie vanaf 1 april 2021 komt voornamelijk naar voren als behaald doel. Het is overigens een belangrijk behaald resultaat omdat het de toekomstige visie op de provincie Utrecht in 2050 beschrijft. Door deze visie kunnen concrete meerjarendoelen opgesteld worden om deze visie van 2050 te bewerkstelligen. Steeds meer mensen willen namelijk in de provincie Utrecht wonen, werken en recreëren. De beschikbare ruimte groeit echter niet mee (Omgevingsvisie, 2021). In de Omgevingsvisie zijn plannen vastgelegd over hoe de provincie Utrecht op zo'n manier kan groeien, dat iedereen prettig en gezond kan leven. Hierbij is het vergroten van duurzaamheid een belangrijke ambitie van de provincie. De prestatie indicatoren worden mede bepaald door de plannen in de Omgevingsvisie.

4.1 Streefwaarden

Opvallend aan tabel 4 is dat de streefwaarden van beleidsdoel 1.1 voornamelijk constant blijven. Voor de streefwaarde A van beleidsdoel 1.1 kwam in een gesprek met de programmacoördinator naar voren dat de terugkerende streefwaarde van '3' gebaseerd is op drie regio's, dus deze waarde kan niet meer of minder worden. Desondanks komt de indicator steeds terug en voegt het niet veel toe. Hierdoor lijkt deze indicator meer een jaarlijkse afspraak dan een meetbare indicator die jaarlijks inzicht geeft in de al dan niet geboekte vooruitgang. Daarom staat het stoplicht voor deze indicator op oranje. Het advies is om bijvoorbeeld te kijken naar het aantal opgaven die de provincie faciliteert naar aanleiding van afspraken die gemaakt zijn met de regio en gemeenten. Hier kan een progressieve lijn in de streefwaarden inzicht geven in de samenwerking met de regio en gemeenten. In dit geval zal het stoplicht op groen komen te staan.

De streefwaarden van indicator B van beleidsdoel 1.1 blijven door de jaren heen ook constant. Is dit reëel? Is er geen sprake van ambitie voor deze indicator? De streefwaarde betreft een percentage van het geheel gemeentelijke ruimtelijke plannen. Het gebruikelijke of verwachte aantal plannen voor 2022 is niet duidelijk en daardoor is die 95% slecht in te schatten. Gaat het om 95% van tien jaarlijkse plannen of van 10.000 jaarlijkse plannen? Daarom is de aanbeveling om het verwachte of gebruikelijke aantal jaarlijkse gemeentelijke ruimtelijke plannen te benoemen in de toelichtende tekst om het percentage concreter te maken.

Indicator C van beleidsdoel 1.1 geeft een inzicht in hoeveel woningen binnen het stedelijk gebied gebouwd worden. Ook hier blijven de streefwaarden door de jaren heen constant. Die 90% van het totaal aantal woningen wordt echter elk jaar meer omdat de provincie steeds meer woningen per jaar wil bouwen. Is het dan reëel dat het percentage constant blijft door de jaren heen? Het advies is om te verantwoorden in de toelichtende tekst waarom de streefwaarde gelijk blijft in combinatie met de groeiende woningmarkt.

De eerste indicator A van beleidsdoel 1.2 betreft het aantal projecten waarbij het NOW 'een extra impuls' geeft in het slim combineren van provinciale doelen. Wanneer heeft het NOW een extra impuls gegeven? Het advies is om een concreet aantal innovatieve plannen of meekoppelkansen bij deze indicator te betrekken om het concreter én controleerbaar te maken. Bovendien zit er ook geen progressie in deze streefwaarden. Dit kan ter discussie gesteld worden. Is de streefwaarde '8' al ambitieus of is er geen sprake van een ambitie wat betreft deze indicator?

Indicator C van beleidsdoel 1.2 bevat geen streefwaarden. Hierdoor kan het stoplicht niet aan voor het jaar 2022. Het advies is om in de toelichtende tekst concreet te verantwoorden

waarom er voor dit jaar geen streefwaarde is óf simpelweg streefwaarden toe te voegen zodat het stoplicht aan kan.

De tweede indicator B van beleidsdoel 1.3 betreft het aantal woningbouwprojecten die ondersteund worden. Gaat het hier om financiële ondersteuning of fysieke ondersteuning? Is dit terug te zien in de begroting van dit beleidsdoel? Het advies is om dit concreter te formuleren in de indicator. Daardoor wordt er duidelijk gestuurd op de input van de provincie in plaats van de output - het aantal woningen dat in het middeldure segment wordt toegevoegd. Hoewel het kenmerkend is voor incrementeel budgetteren dat de nadruk op de input ligt, is het een nadeel voor het controleren (Bandy, 2015).

Indicator C van beleidsdoel 1.3 gaat over de wens van het versnellen van de woningbouw door jaarlijks 10.000 woningen toe te voegen aan het woningbestand in de provincie, zie tabel 4. Opvallend hierbij is dat de streefwaarden van de indicatoren niet direct op de 10.000 woningen per jaar zijn vastgesteld. Binnen de streefwaarde is echter wel een jaarlijkse groei zichtbaar. Het stoplicht staat op groen omdat de indicator aan de hand van de streefwaarden duidelijk te verantwoorden is. De vraag is of de streefwaarde niet al hoger had kunnen liggen dan aangegeven in de indicatorentabel, zie tabel 4. Om te kijken of dit ambitieus is, is er gekeken naar de cijfers van de afgelopen twee jaar.

Op de site ‘Monitor Wonen provincie Utrecht’ wordt via een digitaal dashboard weergegeven hoe de woningvoorraad er uit ziet. De streefwaarde voor 2020 van 7.800 nieuwbouwwoningen, afkomstig uit de Programmabegroting 2021, is behaald. Wanneer de woningvoorraad in provincie Utrecht voor het jaar 2021 wordt nagegaan, komt dit uit op 5.755 woningen. Hierbij ontbreken echter de gegevens van het vierde kwartaal van 2021. De streefwaarde voor 2021 stond op 8.400 woningen, dit betekent dat er in het vierde kwartaal nog 2.645 woningen moeten zijn bijgebouwd. In 2020 zijn in het vierde kwartaal 2.118 woningen gebouwd (Provincie Utrecht, 2020). Hieruit kan geconcludeerd dat het de streefwaarde ambitieus is omdat er een duidelijke groei is in het aantal woningen per kwartaal.

Bij het overgrote deel van de streefwaarden van de indicatoren mist in de toelichtende tekst een motivatie dan wel een onderbouwing op de gekozen streefwaarden. Dit kan te verwijten zijn aan het gebrek van concrete resultaten uit het voorgaande jaar waar de streefwaarden op gebaseerd zijn. Toch geeft een korte toelichting verduidelijking. Zo ook bij het volgende. Indicator D van beleidsdoel 1.3 heeft de streefwaarde ‘PM’ voor 2022 en uiteindelijk streeft de provincie naar een waarde van 50%. Uit het gesprek met de programmacoördinator blijkt dat ‘PM’ is aangegeven omdat de provincie nog een methode moet ontwikkelen om deze indicator te meten. Voor deze indicator geldt namelijk dat een duidelijke definitie van het ‘middensegment’ ontbreekt, waardoor het lastig is om te meten. Onduidelijkheid heerst over wat een reële waarde is voor deze indicator. Het ontbreken van de streefwaarden zorgt ervoor dat het stoplicht niet aan staat en dus kleurt deze indicator zwart. De toegevoegde waarden van het vermelden van deze indicator kan hierbij in twijfel worden getrokken. Het advies is om deze indicator achterwege te laten en in de toelichtende tekst te benoemen dat de provincie werkt aan een methode. Daarnaast ontbreekt de definitie van het begrip ‘PM’ in de Programmabegroting.

Kortom, het toelichten van de gebruikte streefwaarden is bij vrijwel elke indicator gewenst. Ook het ontbreken van streefwaarden moet toegelicht worden! Enkel bij indicator C van beleidsdoel 1.3 is een duidelijke streefwaarden zichtbaar en is in de bijbehorende tekst te vinden dat het gebaseerd is op een jaarlijks streven naar 10.000 woningen. Dit is dan ook een uitstekend voorbeeld.

4.2 Herleidbaarheid van bronnen

Uit een gesprek met de programmacoördinator kwam naar voren dat de bronnen die van toepassing zijn op de indicatoren vaak niet te herleiden zijn. De bron die benoemd is als de 'jaarlijkse provinciale inventarisatie' betreft intern onderzoek, dat niet openbaar of controleerbaar is. De bronnen afkomstig van het CBS zijn echter wel te controleren.
Kortom, het grootste deel van de bronnen is niet te herleiden. Daardoor is het vaak onduidelijkheid waar cijfers vandaan komen en wat de motivatie of ambitie is achter deze cijfers. Deze motivatie ontbreekt ook in de toelichtende tekst waardoor de streefwaarden niet veelzeggend zijn zonder een concrete toelichting of herleidbare bronnen.

4.3 De samenhang tussen het beleidsdoel en de indicatoren

Naast de beoordeling van de indicatoren op zich, is het tevens van belang om te kijken naar de samenhang tussen de indicatoren en de doelen die beschreven staan. Voor een uitgebreid overzicht van de beleidsdoelen en hun indicatoren, zie tabel 4.

Beleidsdoel 1.1: De ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen is in goede balans met de Utrechtse kwaliteiten.

Prestatie indicatoren:

1. *"Regionaal programmeren: Hier maakt de provincie samen met regio/gemeenten afspraken over de programmering van woon- en werklocaties met daarbij de inzet om de opgave te faciliteren."*

   Hier is de samenhang met het beleidsdoel 1.1 niet direct te herleiden. Informatie over een balans en de Utrechtse kwaliteiten ontbreekt in deze indicator. Daardoor lijkt het nauwelijks bij te dragen aan het beleidsdoel.

2. *"Gemeentelijke plannen zonder zienswijzen: heeft betrekking op het aantal ruimtelijke plannen waarbij de provincie geen zienswijze heeft ingediend."*

   Hier is bovendien geen duidelijke samenhang met de omschrijving van beleidsdoel 1.1. Het is niet duidelijk wat het percentage van het aantal ruimtelijke plannen zonder zienswijze zegt of duidelijk wil maken. Zegt dit iets over de kwaliteit van de plannen en die van Utrecht?

Effectindicatoren:

3. *"Binnenstedelijke woningbouw: het deel van de nieuwe toegevoegde woningen dat wordt gerealiseerd binnen het stedelijk gebied."*

   De samenhang tussen deze indicator en dit beleidsdoel is onduidelijk. Is binnenstedelijke woningbouw een Utrechtse kwaliteit? Dit lijkt meer aan te sluiten bij beleidsdoel 1.3 die betrekking heeft op de woonruimte/woningbehoefte.

Beleidsdoel 1.2: De gebiedsontwikkeling is integraal en gericht op efficiëntie en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik

Prestatie indicatoren:

1. *Slim combineren: "Het aantal projecten/praktijkcasussen waarbij een extra impuls is gegeven in het slim combineren van provinciale doelen."*

   Deze indicator meet de efficiëntie en kwaliteit van het ruimtegebruik en sluit dus aan bij het beleidsdoel.

2. *"Woningen HvdH/VBS: gaat over het aantal te realiseren woningen per jaar voor het totale programma HvdH en VBS."*

   De indicator heeft betrekking op de grondexploitaties van het programma Hart van de Heuvelrug. Deze indicator heeft een duidelijk samenhang met beleidsdoel 1.2 met betrekking tot de integrale gebiedsontwikkeling.

3. *"Natuur HvdH/VBS: De hoeveelheid gerealiseerde hectare natuur."*
   Hier is opnieuw een duidelijke samenhang met beleidsdoel 1.2 wat betreft gebiedsontwikkeling.

Beleidsdoel 1.3: Er is passende woonruimte die aansluit bij de woningbehoefte in de provincie Utrecht

1. *"Versnellingsprojecten woningbouw: aantal plannen dat verder in ontwikkeling is gebracht en daarbij een bijdrage levert aan de versnelling van de woningbouwopgaven."*
   Hier is een duidelijke samenhang zichtbaar met beleidsdoel 1.3 omdat de woningbehoefte groeit en de woningbouw dus zal moeten versnellen.
2. *"Betaalbaar aanbod woningen: ondersteuning van het aantal woningbouwprojecten waarbij woningen in het sociaal/middeldure segment wordt toegevoegd in het licht van de provinciale ambitie."*
   Hier is ook een duidelijke samenhang met beleidsdoel 1.3 omdat het aansluit op de woningbehoefte in het sociaal/middeldure segment..

<u>Prestatie indicatoren:</u>

3. *"Versnelling woningbouw: het aantal woningen dat jaarlijks netto wordt toegevoegd aan het woningbestand in de provincie."*
   Dit heeft een sterke samenhang met beleidsdoel 1.3 omdat het voldoet aan de groeiende woningbehoefte.
4. *"Sociale huur en middensegment: het percentage toegevoegde aantal woningen per jaar in de sociale huur en middensegment."*
   Hier is ook een duidelijke samenhang met beleidsdoel 1.3 zichtbaar wegens de woningbehoefte in het sociaal/middeldure segment.

Concluderend zijn voornamelijk beleidsdoel 1.2 en 1.3 in samenhang met hun indicatoren. Voor beleidsdoel 1.1 kan de samenhang verbeterd worden, dit ligt voornamelijk aan de formulering en de prioriteit van de indicatoren. Is de eerste prestatie indicator van beleidsdoel 1.1 (betreft het regionaal programmeren) daadwerkelijk een nuttige indicator om te meten als het jaarlijks dezelfde resultaten oplevert?

4.4 Europese richtlijnen

Bij het meerjarendoel 1.1.7: *"Data en digitale toepassingen worden beter benut"*, wordt benadrukt dat EU-richtlijnen en landelijke regelgeving aan de daartoe ingerichte registers, zoals: INSPIRE, basisregistraties en Omgevingsloket worden nageleefd. Er wordt op deze manier voor gezorgd dat ook de juiste informatie uit landelijke registers benut worden bij de processen (Programmabegroting 2022, p.48). Bovendien is het volgende een beoogd resultaat voor meerjarendoel 1.1.5: *"Lobby bij Rijk en EU, gericht op beleidsbeïnvloeding en financiering"*. Dit laat beide zien dat de provincie in contact staat met de EU.

Binnen de begroting wordt benoemd dat de provincie zichzelf meer als 'digitale overheid' wil etaleren (Programmabegroting 2022, p.38). Dit sluit aan op het Europese voorstel: INSPIRE. INSPIRE is een initiatief van de Commissie om te komen tot Europese regelgeving en een Europese organisatie rond de uitwisseling van geografische gegevens bestemd voor milieubeleid in Europa (Europa Nu, 2004). De INSPIRE voorstellen moeten leiden tot een Europese harmonisatie en infrastructuur voor uitwisseling van gegevens met een ruimtelijke component (een zogenaamde Spatial Data Infrastructure), met als doel de ondersteuning van het milieubeleid. De lidstaten hoeven geen nieuwe data te verzamelen, het voorstel streeft naar

een European Spatial Data Infrastructure (Europa, 2004). Wat duidt op een Europees stelsel van ruimtelijke gegevensuitwisseling.

Ook bij 1.1.5 wordt er verwezen naar een beoogd doel dat in verbinding staat met de EU, namelijk: *"Lobby bij rijk en EU, gericht op beleidsbeïnvloeding en financiering"*. Dit benadrukt de invloed en betrokkenheid op internationaal niveau. Echter is dit beoogde resultaat niet verder toegelicht. Kortom, er is rekening gehouden met de Europese doelen en deze zijn verwerkt in de Programmabegroting van 2022.

4.5 Vergelijking Programmabegroting 2021-2022

Wanneer de Programmabegroting van 2021 en 2022 met elkaar vergeleken worden, is het opvallend dat de beleidsdoelen precies hetzelfde zijn samengesteld. Dit geldt ook voor de meerjarendoelen. Dit is plausibel aangezien de 'start' van deze beleids- en meerjarendoelen in 2020 was, zo blijkt uit het gesprek met de programmacoördinator van RO. Het is daarom ook vanzelfsprekend dat de meerjarendoelen terugkeren in de Programmabegroting van 2022. Aangezien 2020 als startjaar wordt omschreven, kan dit verklaren waarom concreet behaalde resultaten nog ontbreken in de Programmabegroting van 2022. Hoewel 2020 het startjaar is, ontbreekt een duidelijke einddatum voor de meerjarendoelen.

Er zijn overeenkomsten zichtbaar in de beoogde doelen die in de Programmabegroting van 2021 beschreven zijn en terugkeren in de Programmabegroting van 2022, maar dan in een concretere context. Als voorbeeld een beoogd resultaat van meerjarendoel 1.1.1 uit de Programmabegroting 2021: *"De Omgevingsverordening onder de Omgevingswet (in werking per 1-1-2022) is vastgesteld"*, in vergelijking tot het beoogde resultaat van meerjarendoel 1.1.1 in de Programmabegroting 2022: *"De Omgevingsverordening onder de Omgevingswet en de eerste herziening daarvan zijn vastgesteld"*). Hier is af te leiden dat de doelen zijn bijgesteld, want doelen die betrekking hadden op de eerste opzet van de Omgevingsverordening zijn voor de Programmabegroting van 2022 niet meer relevant en logischerwijs ook weggelaten. Uit een gesprek met de programmacoördinator werd duidelijk dat de beoogde resultaten die in de Programmabegroting van 2021 zijn beschreven en in de Programmabegroting van 2022 niet terug komen, daadwerkelijk behaald zijn. In de jaarstukken worden de niet behaalde resultaten verantwoord en deze beoogde resultaten komen dan terug in de programmabegroting van het volgende jaar.

5. De geplande prestaties in 2022

In de tabel 5 hieronder staan de beoogde resultaten voor 2022 per meerjarendoel opgesteld. Deze resultaten zijn het middel om de hierboven genoemde doelen te realiseren, zie *Hoofdstuk 4*. De beoogde resultaten zijn beoordeeld aan de hand van het stoplicht zoals beschreven in *hoofdstuk 2*.

Meerjaren doel	Beoogd resultaat 2022	Stoplicht
1.1.1	A. De Omgevingsverordening onder de Omgevingswet en de eerste herziening daarvan zijn vastgesteld.	O
	B. Het coördinatiepunt Omgevingsbeleid is ingericht.	O
1.1.2	A. Evaluatie eerste cyclus regionaal programmeren is afgerond.	O
	B. Actualisatie kader voor regionale programmering wonen en werken (vaststelling door PS)	O
	C. Vaststellen ontwerp tweede provinciaal Programma Wonen en werken (vaststelling door GS)	O
1.1.3	A. Digitale werkomgeving Omgevingsagenda Gemeenten gereed.	O
	B. Het coördinatiepunt gemeentelijke ruimtelijke visies, plannen en initiatieven is ingericht	O
	C. Voor de procedures en werkwijze onder de Omgevingswet zijn uitgewerkte procesbeschrijvingen, op onze werkwijze toegesneden digitale tools en standaarddocumenten beschikbaar.	O
1.1.4	A. Vaststelling Omgevingsagenda Noordwest-Nederland 1.0 in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving Noordwest voorjaar 2022.	O
	B. Besluitvorming over de verstedelijking in de Grote U, de fasering van de plannen voor de drie gebieden en de benodigde investeringen in het BO MIRT najaar 2022, in samenhang met de MIRT Verkenning OV en Wonen en de Mobiliteitsstrategie.	O
	C. Ondertekening Verstedelijking Akkoord Arnhem-Nijmegen-Foodvalley voorjaar 2022 tussen Rijk, provincies Utrecht en Gelderland en 26 gemeenten in de regio's Arnhem-Nijmegen en Foodvalley.	O
	D. Het Ontwikkelbeeld Regio Amersfoort Centraal! is als bouwsteen opgenomen in de Omgevingsagenda Noordwest-Nederland	O
1.1.5	A. Samen met de overheidspartners en diverse organisaties wordt een Groen Groeit Mee Pact opgesteld, waarin afspraken worden vastgelegd over ambitie en inzet.	O
	B. Onderzoek naar de mogelijke koppelingen tussen rood en groen, zowel financieel als juridisch.	O
	C. Aanpak voor programmering Groen Groeit Mee, inclusief een aantal voorbeeldgebieden/pilots.	O
	D. Lobby bij rijk en EU, gericht op beleidsbeïnvloeding en financiering.	O

	E. Inbrengen groene opgaven in regionale gebiedsontwikkelingen, zoals U Ned.	O
1.1.6	A. De PCL brengt haar werkprogramma ten uitvoer en geeft ad hoc adviezen, inspelend op de actualiteit.	O
	B. De PARK brengt zijn werkprogramma ten uitvoer.	O
	C. De herijkte kwaliteitsgids is vastgesteld (GS).	O
	D. Ruimtelijke kwaliteit is integraal onderdeel van onze interne beleidsprocessen.	O
1.1.7	A. Digitale onderdelen van omgevingswetbesluiten en uitvoeringsaspecten zijn onderdeel van onze processen en conform de vereisten verbonden met het digitale stelsel, Omgevingsloket. De juridische werkingsgebieden van beleid (geografische duiding) zijn actueel en conform landelijke vereisten.	O
	B. We hebben een digitale omgeving ingericht voor beleidsdata en visualisatie ten behoeve van beleidsmonitoring. Deze omgeving kan in samenwerking gedeeld worden met onze partners, in ieder geval voor de woningbouwopgave.	O
	C. Wij passen toegankelijke toepassingen conform digitale tweeling (digital twin) toe, die beleidsinformatie, ruimtelijke initiatieven en informatie over de leefomgeving verbinden en impact inzichtelijk maken, bij meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten.	O
1.2.1 + 1.2.2	A. Inzet NOW in tenminste acht gebieden en projecten en een overzicht van door het NOW gesignaleerde aandachtspunten bij de uitvoering van het omgevingsbeleid van de provincie	O
	B. Een openbare Dag van de Utrechtse Kwaliteiten (voorheen Dag van de Ruimtelijke Kwaliteit), dit keer over het combineren en concentreren van provinciale opgaven in het landelijk gebied (bijvoorbeeld landbouw, recreatie en energietransitie).	O
	C. Twee informatieve bijeenkomsten voor PS, GS en het CMT waarin de uitvoering van het Omgevingsbeleid centraal staat. In ieder geval één van deze twee bijeenkomsten is een excursie op locatie.	O
1.2.3	-	
1.3.1	A. Oppakken van de acties uit de Woondeal Regio Utrecht en Amersfoort met de provincie als zichtbare partner.	O
	B. Behandeling van tenminste tien casussen door het versnellingsteam.	O
1.3.2	A. Er is zichtbaar gewerkt aan kennisontwikkeling, kennisdeling en monitoring.	O
	B. Op regionaal niveau zijn afspraken vastgelegd tussen publieke en private partners over duurzaam, toekomstbestendig bouwen	O
1.3.3	A. Er wordt gevolg gegeven aan de afspraken uit de overeenkomsten tussen de provincie en de vier gemeenten.	O
	B. De Vitale Wijkenaanpak is in uitvoeringsplannen uitgewerkt.	O
	C. Het kennis- en monitoringsprogramma, opgezet in samenwerking met de	O

	gemeenten, Rijk en kennispartners levert concrete resultaten op en werkt toe naar een vaste monitoringscyclus.	

Tabel 5, Een overzicht van de geplande prestaties voor 2022

De beoogde resultaten, met andere woorden de prestaties, sluiten aan op de door het college gekozen beleidsdoelen. Hier wordt op basis van de beleidsdoelen dus doeltreffend gestuurd op de output (Bandy, 2015). Zoals eerder benoemd, werd in het gesprek met de programmacoördinator duidelijk dat de beoogde resultaten in tabel 5 prioriteit hebben over andere geplande resultaten. Dus wellicht dat bepaalde aspecten van beleidsdoelen niet naar voren komen in de Programmabegroting omdat ze nu geen prioriteit hebben. Dit is echter niet het geval in de Programmabegroting van 2022.

5.1 Meetbaarheid en specificiteit van de beoogde resultaten

Wat betreft de specificiteit van de beoogde resultaten valt het op dat ze soms niet specifiek zijn toegeschreven aan iemand. Zie het volgende voorbeeld van het beoogde resultaat voor meerjarendoel 1.1.5:

- "Onderzoek naar de mogelijke koppelingen tussen rood en groen, zowel financieel als juridisch."

Wordt dit onderzoek naar mogelijke koppelingen binnen de provincie uitgevoerd of wordt het uitbesteed aan een externe organisatie? Het controleren wordt lastiger als men niet weet welke partij verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderzoek. Daarom staat het stoplicht voor dit beoogde resultaat op oranje. Door het toevoegen van een verantwoordelijke partij voor dit resultaat is het resultaat makkelijker te herleiden en controleren.
Desalniettemin bevat de begroting ook duidelijk geformuleerde beoogde resultaten die duidelijk aan een partij zijn toegewezen. Zie de volgende beoogde resultaten voor meerjarendoel 1.1.6:

- "De *PCL* brengt haar werkprogramma ten uitvoer en geeft ad hoc adviezen, inspelend op de actualiteit."
- "De *PARK* brengt zijn werkprogramma ten uitvoer."

Daarom staat het stoplicht voor deze meerjarendoelen op groen.

Bovendien worden concrete cijfers afwisselend gebruikt in de beoogde resultaten. Het gebruik van cijfers in de formulering maakt het meer concreet en eenvoudiger te controleren.
Zie het volgende voorbeeld van een beoogd resultaat van meerjarendoel 1.1.5:

- "Inbrengen groene opgaven in regionale gebiedsontwikkelingen, zoals U Ned."

Om hoeveel groene opgaven gaat het hier? Wie is verantwoordelijk voor het inbrengen van groene opgaven? Hier ontbreekt zowel een concreet cijfer als een partij die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het blijft hierdoor breed interpreteerbaar en complex om te controleren. Daarom staat het stoplicht voor dit beoogde resultaat op oranje. De volgende beoogde resultaten maken wel gebruik van cijfers en worden toegewezen aan een partij waardoor het concrete resultaten zijn. Het stoplicht staat dus ook op groen voor deze meerjarendoelen:

- Meerjarendoel 1.2.1: "Inzet NOW in *tenminste acht* gebieden en projecten en een overzicht van door het NOW gesignaleerde aandachtspunten bij de uitvoering van het omgevingsbeleid van de provincie."
- Meerjarendoel 1.3.1: "Behandeling van tenminste *tien* casussen door het versnellingsteam."

5.2 Invloed gedeputeerden

De invloed van de gedeputeerden komt niet duidelijk naar voren in de Programmabegroting. Het is onduidelijk bij wie van de gedeputeerden de verantwoordelijkheid van de resultaten en doelen ligt. Dit zou het controleren van de doelen vereenvoudigen. Uit gesprek met de programmacoördinator kwam echter naar voren dat er altijd intensief contact met gedeputeerden plaatsvindt. Deze informatie is niet te achterhalen uit de Programmabegroting. Het begint met de Kadernota die in mei gepubliceerd wordt, dit wordt gezien als onderdeel van de P&C-cyclus. Wanneer de gedeputeerden instemmen met de aanbevelingen komt dit in de GS en vervolgens in de PS terecht. Het financiële aspect staat hier buiten beschouwing, het betreft hoofdzakelijk de tekstuele argumentatie.

De intensieve informatie uitwisseling die plaatsvindt met de gedeputeerden, speelt zich dus af tijdens het opstellen van de jaarstukken, de Kadernota en de Programmabegroting. Er is sprake van wekelijks contact met de gedeputeerden over afspraken en belangrijke besluiten vanuit de Programmabegroting 2022. Kortom is de invloed en de betrokkenheid van de gedeputeerden groot, echter is dit niet te herleiden uit de Programmabegroting 2022.

5.3 Geplande doelen en prestaties in de tekst

Tijdens het analyseren van de toelichtende tekst van de meerjarendoelen kwam een aanzienlijk aantal beoogde resultaten naar voren. Uit het gesprek met de programmacoördinator werd duidelijk dat de beoogde resultaten in de Programmabegroting prioriteit hebben én dat ze het aantal beoogde resultaten per meerjarendoel willen beperken tot drie. Toch wordt dit aantal een paar keer overschreden. Daarom zullen de gevonden beoogde resultaten uit de tekst in de vorm van citaten benoemd worden in tabel 6.

Meer-jarendoel	**Beoogde resultaten en indicatoren uit de tekst**
1.1.1	**Blz. 40: "Met het op te stellen monitoringsplan gaan we in beeld brengen hoe we gaan monitoren op de realisatie van doelen uit de Omgevingsvisie en programma´s."** *Wij adviseren om het opstellen van het monitoringsplan toe te voegen als beoogd doel voor 2022. Voor de begroting is het namelijk van belang hoe je de tussendoelen gaat halen, om zo te bekijken hoe het geld gealloceerd moet worden (Bandy, 2015). Tevens is monitoring een belangrijk onderdeel van de Planning en Control cyclus (Bandy, 2015).*
1.1.2	**Blz. 41: "Ook kunnen we een projectbesluit inzetten bij andere projecten die om provinciale regie vragen, zoals bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling, mobiliteits- en energieprojecten. De procedure en werkwijze voor het projectbesluit wordt in 2022 uitgewerkt in een procesbeschrijving."** *Dit is een eenvoudig te controleren beoogd doel voor het jaar 2022. De procesbeschrijving kan uiteindelijk bijdragen aan de provinciale regie, zoals bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling en energieprojecten.*
1.1.3	**Blz. 42: "Daarnaast is er via periodiek overleg ook oog voor nieuwe initiatieven. We gaan in dialoog samen op zoek naar de belangen, en naar de meerwaarde en mate van gebieds- en uitvoeringsgerichte samenwerking."** *Van dit punt kan zowel een beoogd doel als een indicator voor worden opgesteld. Namelijk als beoogd doel: 'X' aantal periodieke overleggen in dat*

	specifieke jaar. En als indicator dan het X aantal periodieke overleggen dat jaarlijks moet plaatsvinden. Dit betreft een input-indicator (Bandy, 2015). Het volgende punt bevestigd het belang van deze periodieke overleggen: **Blz. 43: "Als provincie zetten we daarom in op vroegtijdig overleg over gemeentelijke plannen. We denken mee met gemeenten, we geven aan hoe plannen kunnen bijdragen aan gemeenschappelijke opgaven en hoe die plannen kwaliteiten kunnen versterken."** *Het volgende punt sluit ook aan op de gewenste samenwerking. Het betreft hoe het maken van afspraken over de structurele werkwijze met gemeenten kan bijdragen aan de pro-actieve samenwerking (het meerjarendoel van 1.1.3) en dus het opbouwen van een lerend netwerk:* **Blz. 42: "Met gemeenten maken we afspraken over deze structurele werkwijze. Hiermee leggen we een basis voor een lerend netwerk voor deze andere manier van werken, passend bij de Omgevingswet."**
1.1.4	**Blz. 44: "De planning is dat het Bestuurlijk Platform Groene Hart in eind 2021 hiertoe een bestuursovereenkomst heeft gesloten. In 2022 wordt hier uitvoering aan gegeven."** *De uitvoering van het sluiten de bestuursovereenkomst van het Bestuurlijk Platform Groene Hart is een beoogd doel voor het jaar 2022. Dit is overigens eenvoudig te controleren.*
	Blz. 43: "<u>Samenwerking</u> met het Rijk, buurprovincies en met de Utrechtse regio's is van groot belang bij het behalen van onze provinciale doelen." **Blz. 43: "Het streven is <u>samenwerken</u> als één overheid, maar dat vraagt wat van alle partners. We intensiveren onze inzet op deze trajecten om onze provinciale belangen beter te borgen en actiever te kunnen sturen op het in balans houden van de Utrechtse kwaliteiten."** **Blz. 44: "Doel is om als één overheid gezamenlijk, integraal en gebiedsgericht aan de opgaven van Rijk en regio te werken. Daartoe beschrijven we de gezamenlijke opgaven en gedeelde ambities beschreven en bieden we een handelingsperspectief. Op basis daarvan maken Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen <u>samenwerkingsafspraken</u>."** *Samenwerking is een veelvoorkomend begrip in de Programmabegroting, zo ook in deze punten. Een indicator of beoogd doel over de inzet intensiveren van de samenwerkingen kan de throughput in actie zetten wat van invloed is op de afspraken met (boven)regionale partners. Bijvoorbeeld een jaarlijkse indicator die het aantal keren meet dat het initiatief voor een afspraak/contactmoment/agendapunt vanuit de provincie kwam.*
1.1.5	**Blz. 46: "De huidige interim Omgevingsverordening biedt een basis om groene opgaven aan de uitleglocaties te verbinden. Om gemeenten hierbij meer handvatten te geven werken we onder meer aan een handreiking."** *DIt punt kan als beoogd doel worden opgenomen, namelijk: er wordt een handreiking opgesteld om de gemeenten meer handvatten te geven om groene opgaven aan uitleglocaties te verbinden. Dit is bovendien van belang voor de balans tussen groen en roodde ontwikkelingen. Mocht dit een meerjarenplan zijn, kan het ook dat men eerst werkt aan een conceptversie.*
1.3.2	**Blz 55: "In Q1 2022 wordt naar verwachting het Convenant Duurzaam Bouwen vastgesteld en ondertekend. In 2022 gaan we met onze partners uitvoering geven aan de afspraken die in het convenant gemaakt worden."**

	Het vaststellen het Covenant Duurzaam Bouwen kan eenvoudig gecontroleerd worden en is dus ook een geschikt beoogd doel voor het jaar 2022. Het behalen van dit doel zal het uitvoeren van de afspraken bewerkstelligen.

Tabel 6, Beoogde resultaten en mogelijke meetbare indicatoren uit de toelichtende tekst.

Het is opvallend dat voornamelijk beleidsdoel 1.1 uitgebreid kan worden in haar beoogde doelen en jaarlijks meetbare indicatoren. Dit komt overeen met de analyse van de samenhang tussen de beleidsdoelen en hun indicatoren. Daar kwam naar voren dat vooral beleidsdoel 1.1 in samenhang te kort komt in vergelijking met de andere beleidsdoelen. Kortom, beleidsdoel 1.1 heeft de meeste aanvullingen nodig om tot een kloppend en controleerbaar verhaal te komen. Dit kan gedaan worden middels de genoemde voorstellen en aanvullingen in tabel 6.

Zoals in het vorige hoofdstuk al geconcludeerd werd, wordt in de tekst voornamelijk beargumenteerd wat/waarom bepaalde acties gepland zijn. Hoe dit gedaan wordt ontbreekt echter in de argumentatie. Wanneer de 'hoe' en dus de uitvoering concreter beschreven wordt, zal het eenvoudiger worden om geld te alloceren op basis van deze concrete acties en uitvoeringen. Het is dus niet uit de toelichting van de meerjarendoelen op te maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de geplande acties.

In de onderstaande tabel 7 wordt tenslotte een kort overzicht gegeven van de hoeveelheid doelen in de Programmabegroting. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat in de begroting voornamelijk wordt beschreven 'wat'/'waarom' de provincie bepaalde dingen doet. Vandaar dat het totaal benoemde doelen in de tekst zo aanzienlijk hoog is. De 'hoe' ontbreekt echter vaak in de tekst.

Overzicht doelen Programmabegroting 2022	Aantal
Indicatoren	10
Beoogde resultaten	34
Totaal beoogde resultaten uit de tekst	60
Totaal benoemde doelen	94

Tabel 7, Overzicht doelen Programmabegroting 2022

6. De kosten

Om overzichtelijk te maken wat de kosten zijn van de begroting, wordt er eerst een overzicht gegeven van de drie verschillende sub begrotingen. De algemene Programmabegroting is eerder afgebeeld bij de hoofdlijnen van de begroting in *hoofdstuk 3* van dit verslag. Zo wordt het duidelijk wat er is begroot en besteed. Vervolgens zal stil worden gestaan bij een aantal punten om te achterhalen wat er in de begroting precies gebeurt en of dit tekstueel wordt ondersteund. Deze punten zijn: grote onder- en overschrijdingen, verantwoorden van subsidies, risico's, uitvoeringsorganisaties, de eindejaarsmarge en de financiële positie ten opzichte van het rijk.

Beleidsdoel 1.1: De ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen is in goede balans met de Utrechtse kwaliteiten

Wat gaat dit beleidsdoel kosten?

Ruimte maatschappelijke ontwikkelingen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	5.022	5.072	6.120	6.321	6.451	6.451
Kapitaallasten	66	65	-	-	-	-
Materiële lasten	1.898	2.607	2.234	1.466	1.630	1.696
Subsidies	214	120	120	120	120	120
Totaal Lasten	**7.200**	**7.864**	**8.474**	**7.907**	**8.201**	**8.267**
Baten	147	-	175	262	350	350
Totaal Baten	**147**	**0**	**175**	**262**	**350**	**350**
Saldo van dit programma	**7.054**	**7.864**	**8.299**	**7.645**	**7.851**	**7.917**

Tabel 8, Sub-begroting beleidsdoel 1.1

Beleidsdoel 1.2: De gebiedsontwikkeling is integraal en gericht op efficiëntie en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik

Wat gaat dit beleidsdoel kosten?

Gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	746	1.170	1.157	1.156	1.135	1.127
Kapitaallasten	1.046	1.172	-	-	-	-
Materiële lasten	1.083	936	636	581	581	581
Subsidies	-	100	1.700	-	200	-
Totaal Lasten	**2.876**	**3.378**	**3.493**	**1.737**	**1.916**	**1.708**
Baten	391	2.340	-	-	-	-
Totaal Baten	**391**	**2.340**	**0**	**0**	**0**	**0**
Saldo van dit programma	**2.485**	**1.038**	**3.493**	**1.737**	**1.916**	**1.708**

Tabel 9, Sub-begroting beleidsdoel 1.2

Beleidsdoel 1.3: Er is passende woonruimte die aansluit bij de woningbehoefte in de provincie Utrecht

Wat gaat dit beleidsdoel kosten?

Passende woonruimte bij woningbehoefte	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	1.346	1.240	1.304	1.108	1.009	1.009
Materiële lasten	310	4.719	4.935	4.921	4.921	1.121
Subsidies	8.428	6.700	200	500	-	-
Totaal Lasten	**10.085**	**12.659**	**6.439**	**6.529**	**5.930**	**2.130**
Baten	-	3.505	-	-	-	-
Totaal Baten		**3.505**	**0**	**0**	**0**	**0**
Saldo van dit programma	**10.085**	**9.154**	**6.439**	**6.529**	**5.930**	**2.130**

Tabel 10, Sub-begroting beleidsdoel 1.3

6.1 Grootste over- en onderschrijdingen in de programmabegroting

- De kapitaallasten zijn afwezig of niet bekend
- De subsidies dalen fors
- De totale lasten zijn een stuk lager, hoofdzakelijk door de daling in subsidies
- De baten zijn veel lager vergeleken met voorgaande jaren

Van deze grote over- en onderschrijdingen wordt het gros niet tekstueel ondersteund. Evenals het overgrote deel van de ombuigingen. De tekst ondersteund de cijfers amper. Er wordt uitgebreid uitgelegd wat de plannen zijn, maar niet hoe die plannen aansluiten op de begroting. Wel is het goed te noemen dat bovenstaande voornamelijk van toepassing is op beleidsdoel 1.1. De beleidsdoelen 1.2 en 1.3 missen ook informatie, maar hier ondersteund de tekst de begroting een stuk beter.

De grootste ombuiging is die van het wegblijven van de kapitaallasten, deze ombuiging is niet ondersteund door tekst in het hoofdstuk en dan ook niet helder te volgen. Het wegblijven van de kapitaallasten wordt wel ondersteund door de algemene inleiding, maar dit is zoals gezegd een algemeen stuk. Hierdoor is het dus nog steeds niet 100% helder hoe de kapitaallasten in het hoofdstuk ruimtelijke ordening gedekt worden.

6.2 Subsidies

De subsidies van hoofdstuk 2.1 worden niet volledig verantwoord. Ook hier wordt er in de algemene inleiding een korte uitleg gegeven, maar niet per hoofdstuk. De subsidies zijn daarmee onvoldoende verantwoord.

6.3 Garanties en risico's

Er worden in hoofdstuk 2.1 geen garanties verleend aan de provincies. Ook staat er in het hoofdstuk zelf niets over risico's. Wel staan er in hoofdstuk 3 een aantal risico's die de provincie over de gehele begroting loopt. Eén van deze risico's heeft betrekking op het programma 'Ruimtelijke Ontwikkeling'. Dat gaat om het project 'Hart Heuvelrug project Apollo Noord' en wordt besproken in hoofdstuk 3.8.1. De provincie schat in dat het gevolg van dit risico 1,2 miljoen zal zijn. Dit zal volgens de provincie verder geen negatieve financiële gevolgen hebben.

6.4 Uitvoeringsorganisaties

In de programmabegroting wordt eveneens weinig informatie verschaft over de kosten van uitvoeringsorganisaties. Er worden in hoofdstuk 1 geen uitvoeringsorganisaties genoemd. Het is aannemelijk dat deze er wel zijn (bijv. bouwbedrijven), dit wordt echter niet ondersteund in tekst nog laten zien in de begroting.

6.5 Eindejaarsmarge

Ook is er in hoofdstuk 2.1 geen sprake van een eindejaarsmarge, deze wordt niet benoemd en beschreven.

6.6 Financiële positie ten opzichte van het rijk

Een van de meerjarendoelen (1.1.4) staat in het teken van agenda's beter afstemmen met andere regionale partners en/of het rijk. Hier is een aantal projecten dat samen met andere provincies en/of gemeenten wordt uitgevoerd. Er wordt vervolgens echter niet laten zien welke partner welk deel van de rekening voor zijn bordje krijgt. Wel wordt er verwezen naar andere beleidsstukken waar dit wel wordt toegelicht. Maar in de programmabegroting van het beleidsdoel wordt het niet opgenomen nog toegelicht.

7. Het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid

Om een oordeel te vellen over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de resultatenbegroting is het van belang deze concepten allereerst helder te definiëren. In dit rapport wordt met rechtmatigheid bedoeld dat de begroting in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten van de provincie. Doeltreffendheid is de mate waarin de begroting zijn beoogde doel treft, anders gezegd de effectiviteit. Met doelmatigheid wordt gedoeld op dat de begroting met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen gerealiseerd wordt, oftewel de efficiëntie (Bandy, 2015).
De algemene bevinding is dat het vellen van een oordeel op basis van de Programmabegroting 2022 zelf niet eenvoudig is omdat de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid niet letterlijk beschreven wordt. Een voorbeeld hiervan is de rechtmatigheidsverantwoording, welke wel opgenomen is in de jaarrekening.

Het doel van de Randstedelijke Rekenkamer (RRK) is om de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de provincies te verbeteren. Zij verricht hiervoor onafhankelijk onderzoek naar de provincies en de daarmee verbonden organen. De rekenkamer informeert primair Provinciale Staten over haar onderzoeksbevindingen, oordelen en aanbevelingen (Programmabegroting 2022, p. 276). Zo deed de rekenkamer in 2018 onder andere onderzoek naar de verkoop van kavels aan de Dolderseweg te Utrecht. In het eindrapport maakt de RRK inzichtelijk wat de provincie met haar aanbevelingen gedaan heeft (Randstedelijke Rekenkamer, 2021). Een van de aanbevelingen van de RRK luidt als volgt: "*Stel richtlijnen op voor de verkoop van bouwlocaties waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen duidelijk worden vastgelegd.*" Deze aanbeveling is volgens de RRK zowel volledig overgenomen door de GS en PS én is bovendien volledig opgevolgd door de provincie. Deze aanbeveling of overname is echter niet terug te zien in het programma van RO. Pas in hoofdstuk 3 van de Programmabegroting 2022 wordt verder ingegaan op het grondbeleid.
Kortom, zoals in *hoofdstuk 3* al werd geconcludeerd, komt belangrijke informatie over het programma RO voornamelijk uit andere hoofdstukken/documenten dan uit het hoofdstuk van het programma zelf.

7.1 Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft 1) of de bedrijfsvoering uitgevoerd is met de minst mogelijke middelen, 2) hetzelfde had kunnen worden bereikt met minder middelen of 3) dat met dezelfde middelen meer bereikt had kunnen worden. Hier gaat het dus om de relatie tussen de input (personeel, materieel en geld)en zowel de kwaliteit als kwantiteit van de output (producten, diensten, activiteiten). Zoals in *hoofdstuk 6* te zien is, betreffen de sub-begrotingen het volledige beleidsdoel. Daardoor is het lastig om een link te leggen tussen de middelen die gebruikt zijn en wat daarmee bereikt is. In onderstaand figuur 1 wordt een voorbeeld gegeven van een sub-begroting van de provincie Noord-Holland (Provincie Noord-Holland,

2021).

Beleidsdoel		Lasten	Baten	Saldo van baten en lasten	Onttrekking aan reserves	Stortingen	Saldo t.l.v. algemene middelen
3.1	Ontwikkelen ruimtelijk beleid	1.619	0	1.619	0	0	1.619
3.2	Uitvoeren ruimtelijk beleid	20.647	5.939	14.708	10.820	12.000	15.888
3.3	Bijdragen aan betaalbaar en toekomstbestendig wonen	5.435	0	5.435	4.742	1.200	1.893
3.4	Beschermen tegen overstromingen en bijdragen aan klimaatadaptatie	4.439	0	4.439	3.311	1.550	2.678
3.5	Verbeteren kwaliteit water en benutten en beheren water	3.153	1.500	1.653	1.393	1.562	1.822
	Totaal	**35.293**	**7.439**	**27.854**	**20.266**	**16.312**	**23.900**

Figuur 1, Budgettabel Provincie Noord-Holland Programma Ruimte en Water (Provincie Noord-Holland, 2021).

Als de provincie Utrecht deze manier van begroten per meerjarendoel ook toepast in haar Programmabegroting 2022 kan er een concreet oordeel gevormd worden over de doelmatigheid. Hierdoor kunnen de middelen gekoppeld worden aan de kwaliteit en kwantiteit van de output. Dit sluit bovendien aan bij de bevindingen uit *hoofdstuk 5*. Wanneer de 'hoe' en daarmee de uitvoering concreter beschreven wordt, zal het eenvoudiger worden om geld te alloceren op basis van deze concrete acties en uitvoeringen.

In een gesprek met de programmacoördinator kwam naar voren dat de beoogde resultaten die in de Programmabegroting 2022 staan prioriteit hebben gekregen over andere resultaten. Het wordt echter niet duidelijk in de tekst of deze prioritering gebaseerd is op bijvoorbeeld de beschikbare financiële middelen voor dat specifieke meerjarendoel. Dus wellicht dat met dezelfde beschikbare middelen meer bereikt kan worden. Een verantwoording hiervan ontbreekt. Op basis van het huidige begrotingsprogramma RO is het dus niet mogelijk om een oordeel te vellen over de doelmatigheid.

7.2 Doeltreffendheid

Voor de doeltreffendheid wordt gekeken welk deel van de effecten (op outcome niveau) toe te schrijven is aan het beleid (Bandy, 2015). Het gaat hierbij om het netto-effect van beleid. Wat de zaak moeilijk maakt, zo blijkt uit de begroting van 2020, is dat men begonnen is met de implementatie van het meerjarenbeleid zonder een concrete einddatum. Dit meerjarenbeleid is kort geleden van start gegaan, waardoor er nog geen concrete evaluaties en rapporten van beleidsonderzoeken zijn. Daarnaast komt de doeltreffendheid niet impliciet aan bod in het begrotingsprogramma van RO.

Op basis van de vergaarde kennis in dit rapport kan er echter wel iets gezegd worden over de doeltreffendheid. Namelijk over de geplande doelen en prestaties. Een goed voorbeeld van niet te meten doeltreffendheid is de tweede indicator B van beleidsdoel 1.2. Dit betreft het aantal woningbouwprojecten die ondersteund worden. Naast het feit dat de wijze van ondersteuning voor dit beleidsdoel niet bekend is, wordt er duidelijk gestuurd op de input van de provincie in plaats van de output - het aantal woningen dat in het middeldure segment wordt toegevoegd. De provincie bemoeilijkt hier de doeltreffendheid. Het is met de huidige formulering niet te controleren of de "ondersteuning" - de input - daadwerkelijk gaat bijdragen aan het treffen van het doel. Ronduit omdat de ondersteunende input niet duidelijk gedefinieerd wordt.

Een ander voorbeeld betreft de beoogde resultaten, met andere woorden de geplande prestaties, die wel duidelijk hun beleidsdoel treffen. Deze sluiten immers wel aan op de door het college gekozen beleidsdoelen zoals naar voren kwam in *hoofdstuk 5*. Bovendien scoort nagenoeg driekwart van de beoogde resultaten groen op de schaal van het stoplicht. Hier wordt op basis van de beleidsdoelen dus doeltreffend gestuurd op de output (Bandy, 2014).

Kortom, de doeltreffendheid komt voornamelijk naar voren in de aansluiting van de beoogde resultaten op de beleidsdoelen. Wat betreft de formulering van de indicatoren is enige

verbetering vereist. Daarnaast valt het op dat er verschillend gestuurd kan worden op zowel de input als de output.

7.3 Rechtmatigheid

Voor de rechtmatigheid moet de begroting in overeenstemming zijn met de geldende regels en eigen besluiten van de provincie. Om te beginnen de geldende regels.
In de algemene inleiding wordt verantwoord dat de Programmabegroting 2022 conform de BBV is opgesteld. Daarnaast wordt in het begrotingsprogramma RO regelmatig verwezen naar de Omgevingswet en de Omgevingsverordening. Zo zijn er concrete beoogde resultaten die zich richten op de eerste herziening van de Omgevingsverordening onder de Omgevingswet (Meerjarendoel 1.1.1). Al met al is de begroting in overeenstemming met de geldende regels en op dit gebied dus rechtmatig.

Ten tweede moet de begroting in overeenstemming zijn met de eigen besluiten van de provincie. Zoals in het begin van dit hoofdstuk al werd gezegd, is de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de jaarrekening (PWC Accountants N.V., 2021). Voor het jaar 2020 is inde jaarrekening voor zowel de getrouwheid als rechtmatigheid

Figuur 2, Goedkeurende verklaring voor de getrouwheid en rechtmatigheid (PWC Accountants N.V., 2021).

een goedkeurend oordeel gegeven, zie figuur 2.

Uit figuur 2 wordt duidelijk dat de provincie onder haar vastgestelde goedkeuringstolerantie is gebleven en dus qua rechtmatigheid voldoet aan haar eigen besluiten, zie de legenda in figuur 2. Dit geeft vertrouwen in de provincie wat betreft de rechtmatigheid voor de programmabegroting van 2022. Naast dit oordeel over de rechtmatigheid betreft dit accountantsrapport ook aanbevelingen aan de provincie. Hier volgen drie belangrijke algemene aanbevelingen uit het accountantsrapport:

1. “Expliciet rapporteren over de leerpunten van de afgelopen jaren (uit interne en externe audits) en deze betrekken in de verdere doorontwikkeling.”
2. “Inrichten van een periodieke verbijzonderde interne controle (bijvoorbeeld vanuit Concerncontrol) om te toetsen in hoeverre de uniforme werkwijze in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gevolgd (inclusief adviezen).”
3. “Maak de overgang van voorbereidingsfase naar uitvoeringsfase goed volgbaar en controleerbaar in het krediet.”

Wat betreft de eerste aanbeveling bevat de toelichtende tekst weinig stappen die te herleiden zijn naar leerpunten van de afgelopen jaren. Wellicht dat de leerpunten er wel degelijk zijn, maar ze worden dan niet expliciet betrokken in de verdere doorontwikkeling. Deze aanbeveling is nog steeds van belang voor het begrotingsprogramma RO omdat het de al dan niet progressieve streefwaarden kan verantwoorden. Hoe volgt de keuze voor bepaalde

streefwaarden uit de leerpunten van afgelopen jaren? Het beantwoorden van deze vraag in de tekst vergroot de samenhang tussen de tekst en de streefwaarden.

Uit een gesprek met de programmacoördinator werd duidelijk dat er voortdurend intensief contact met gedeputeerden plaatsvindt. Er is dus weldegelijk sprake van interne controle over de uniforme werkwijze in de praktijk, zoals de tweede aanbeveling luidt. Deze informatie is echter niet verwerkt in de Programmabegroting 2022. Dit is eenvoudig aan te passen door concreet te verantwoorden dat de vooruitgang nauw bewaakt wordt middels interne controle. Bovendien draagt dit voortdurende controleren bij aan de rechtmatigheid van de Programmabegroting 2022.

De derde aanbeveling sluit aan bij de conclusie uit verschillende hoofdstukken in dit rapport: de samenhang tussen de tekst en de cijfers uit de begroting ontbreekt. Daarnaast beschrijft de toelichtende tekst voornamelijk de 'wat'/'waarom'-vragen en niet de 'hoe'-vragen. Deze aanbeveling is dus nog niet verwerkt in de Programmabegroting 2022. Daarbij is deze aanbeveling van groot belang voor de doelmatigheid van de Programmabegroting, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven staat.

Kortom, twee van de drie aanbevelingen zijn nog niet verwerkt in het begrotingsprogramma RO. Desondanks het algemene aanbevelingen zijn in het accountantsrapport zijn deze aanbevelingen van grote waarde voor de kwaliteit, doelmatigheid én rechtmatigheid van het begrotingsprogramma RO.

8. Conclusie en aanbeveling

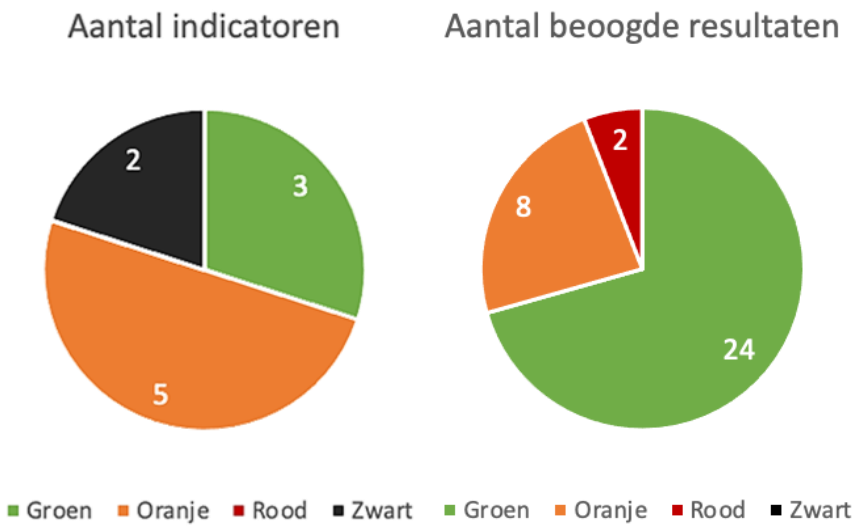
In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies uit dit rapport opgesomd gevolgd door concrete aanbevelingen voor de provincie Utrecht.

8.1 Conclusie

In de Programmabegroting 2022 van Ruimtelijke Ontwikkeling wordt regelmatig verwezen naar verschillende externe documenten. Deze documenten zijn zowel een bron van informatie voor de programma als een verdere verdieping op een bepaalde programmering binnen de Provincie. Het inzien van deze documenten geeft een duidelijk en helder beeld van de Programmabegroting 2022. De programmabegroting staat dus niet op zichzelf en steunt op externe documenten.

Het aandachtig analyseren van de toelichtende tekst op de meerjarendoelen heeft geresulteerd in een totaal van zestig afspraken, doelen en resultaten, zie de tabel 7. Dit is uiteindelijk beperkt tot acht concrete doelen die opgenomen kunnen worden in de Programmabegroting, zoals beschreven in tabel 6 in *hoofdstuk 5*. Het feit dat de tekst veelal afspraken, doelen en resultaten bevat, impliceert dat in de toelichtende tekst voornamelijk de 'wat' en 'waarom' vragen worden behandeld. Wat ontbreekt is het antwoord op de vraag 'hoe' de provincie verwacht deze resultaten en doelen te behalen. De belangrijkste vraag voor de begroting, 'hoeveel geld is er nodig om dat specifieke doel te behalen?', ontbreekt dus.

Al met al, van enige samenhang tussen de cijfers en de toelichtende tekst is geen sprake. Deze onsamenhangendheid betreft niet alleen de cijfers van de begrotingen. Ook de streefwaarden uit de indicatoren tabellen komen te weinig ter sprake in de tekst. Een korte toelichting maakt deze tabellen eenvoudig interpreteerbaar.



Figuur 3, Overzicht van stoplicht indicatoren tabel en de beoogde resultaten in cirkeldiagrammen.

Figuur 3 geeft een duidelijk inzicht in de uitwerking van het stoplicht op het totaal van de indicatoren en de beoogde resultaten. De indicatoren scoren geen rood. Dit is te verklaren aan de hand van de streefwaarden. Daardoor zijn de indicatoren vrijwel altijd meetbaar. Als de streefwaarden ontbreken is de indicator niet meetbaar en krijgt het de kleur zwart zoals twee keer het geval is. De helft van de indicatoren scoort oranje. Dat wil zeggen dat de verwoording van de indicator aangepast moet worden. De aanbevelingen hiervoor zijn opgenomen in *hoofdstuk 4*.

Hoewel de beoogde resultaten geen expliciete streefwaarden hebben, scoren ze geen zwart. Dat is verklaarbaar aan de hand van het volgende. Een beoogd resultaat krijgt groen als het 1) een duidelijke verantwoordelijke partij voor de uitvoering betreft, 2) een concreet cijfer bevat óf 3) een toetsbare handeling betreft. Als dit alles ontbreekt, krijgt het oranje (verbetering vereist) of rood (niet meetbaar). Deze methode is tijdens de analyse van de Programmabegroting ontstaan om consistentie te bewaren in de beoordeling van de beoogde resultaten middels het stoplicht. De methode is ontstaan door de doelen en resultaten die wél duidelijk controleerbaar zijn en dus groen scoren. Opvallend aan deze groen beoordeelde doelen en resultaten is dat minstens één van deze drie punten daarin voor komt. Om deze reden zijn de overige beoogde resultaten beoordeeld aan de hand van deze methode. In de aanbeveling wordt verder ingegaan op deze methode. De aanbevelingen voor de oranje en rood beoordeelde beoogde resultaten staan overigens in het desbetreffende *hoofdstuk 5* beschreven.

Tijdens de analyse van de geplande doelen en prestaties viel bovendien op dat voornamelijk beleidsdoel 1.1 de meeste verbetering nodig heeft. De benodigde verbetering zit in de samenhang tussen beleidsdoelen en indicatoren, en de formulering van de indicatoren en beoogde resultaten. De aanbevelingen hiervoor zijn opgenomen in de desbetreffende *hoofdstukken 4* en *5*.

Kortom, de toelichtende tekst bevat vooral de ‘wat’ vragen en niet de ‘hoe’ vragen, een samenhang tussen de cijfers en de toelichtende tekst ontbreekt, beleidsdoel 1.1 mist de meeste concretie en tenslotte is op basis van de toepassing van het stoplicht een nieuw methode ontstaan voor de provincie.

Het vellen van een oordeel over de doelmatigheid is vrij lastig aangezien een duidelijk link tussen de middelen en resultaten ontbreekt. De doeltreffendheid komt voornamelijk naar voren in de aansluiting van de beoogde resultaten op de beleidsdoelen. Het begrotingsprogramma is rechtmatig omdat het in overeenstemming is met geldende regels. Daarnaast heeft het in 2020 voldaan aan haar eigen provinciale besluiten waardoor er vertrouwen is in de rechtmatigheid voor de volgende jaren. De overige aanbevelingen wat betreft het oordeel over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid zijn opgenomen in het desbetreffende hoofdstuk.

8.2 Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de Programmabegroting van Ruimtelijke Ontwikkeling 2022 zijn een aantal concrete aanbevelingen voor de provincie Utrecht geformuleerd.

Zoals in de conclusie al werd benoemd, is tijdens de analyse een methode ontstaan. Deze methode willen wij meegeven aan de provincie Utrecht. In ons tweede gesprek met de programmacoördinator kwam naar voren dat hier nog geen gebruikelijke methode voor is. Het verlangen naar een SMART methodiek werd benadrukt in het gesprek. Het is de bedoeling dat deze methode op voorhand, tijdens het ontwerpen van de beoogde resultaten voor de Programmabegroting, wordt gebruikt. Om een concreet en controleerbaar resultaat te formuleren, moet de volgende 'formule' gehanteerd worden, zie figuur 4 voor een visuele weergave van de opbouw:

Controleerbaar resultaat = een verantwoordelijke partij + (een toetsbare handeling OF concrete cijfers)

Figuur 4 , Visuele weergave van de formule

Deze methode verschilt van de methode die gebruikt is in dit rapport. Het advies is om deze methode te hanteren, omdat het verzekerd van een controleerbaar resultaat. Bovendien dwingt de methode om de beoogde resultaten aandachtig te formuleren en goed te overwegen. Wij zijn overtuigd van het feit dat de methode de provincie zowel op voorhand als achteraf ondersteund in het formuleren en controleren van de beoogde resultaten. Daarbij komen de eigenschappen van een SMART-methodiek terug in de methode. De specificiteit en meetbaarheid komt terug in de concrete cijfers. De methode is acceptabel, omdat de verantwoording altijd te herleiden is naar tenminste één partij. De combinatie van concrete cijfers en een verantwoordelijke partij maakt het ook een realistische en haalbare methode. De tijdgebondenheid is echter vanzelfsprekend voor een beoogd doel aangezien deze specifiek aan een jaar zijn toegeschreven.

In de conclusie kwam al ter sprake dat de toelichtende tekst zo'n zestig afspraken, doelen en resultaten bevat en dus voornamelijk het antwoord ontbreekt op hoe dit wordt uitgevoerd. Daarom is het advies om concreet antwoord te geven op de 'hoe'-vragen zoals: hoe verlopen de plannen? Hoe worden deze uitgevoerd? Hoeveel gaat deze uitvoering kosten? Hoe houden we rekening met de risico's? Op basis hiervan kan het geld realistisch gealloceerd worden naar de uitvoering en is het zelfs mogelijk om ook te begroten per meerjarendoel. Dit zal veel duidelijkheid scheppen voor de lezers én voor de provincie zelf. Hiermee wordt bovendien de samenhang tussen de cijfers in de begroting en de toelichtende tekst versterkt. Het ontbreken van deze samenhang heeft voor veel onduidelijkheid gezorgd tijdens de analyse. We hopen dat deze handvatten voor meer duidelijkheid zullen zorgen.

Tenslotte is het advies om de Programmabegroting, in het kader van leesbaarheid en toegankelijkheid voor burgers, meer op zichzelf staand te maken. Hiermee wordt bedoeld dat de toelichtende tekst veel verwijzingen naar externe documenten bevat, zoals de Omgevingsvisie en verschillende provinciale programma's. Daarom adviseren wij om de tekst zo te formuleren dat het bekijken van deze externe documenten een optie wordt en daardoor geen essentieel onderdeel is in het begrijpen van de Programmabegroting.

Samengevat komt het neer op drie concrete aanbevelingen:

1. De ontwikkelde methode die een formule vormt voor het op voorhand formuleren en achteraf controleren van de beoogde doelen.
2. Daarnaast het advies om de 'hoe'-vragen te behandelen in de toelichtende tekst om op deze manier meer samenhang te creëren tussen de cijfers en de tekst.
3. Om de leesbaarheid en toegankelijkheid te vergroten is ons laatste advies de tekst meer op zichzelf staand te maken door externe documenten als een optie te beschouwen in het begrijpen van de Programmabegroting 2022.

9. Bibliografie

Bandy, G. (2015). *Financial Management and Accounting in the Public Sector* (2 ed.). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Duisenberg, P., & van Meenen, P. (2014). *Handreiking controle.* Den Haag: Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven.

Europa Nu. (2004, juli 29). *Richtlijn tot oprichting van infrastructuur voor ruimtelijke informatie (INSPIRE)*. Opgehaald van Europa Nu: https://www.europa-nu.nl/id/vhhvgecf11ks/richtlijn_tot_oprichting_van#p21

Hallema, T. (2021, oktober 9). *Nieuwe Oogst*. Opgeroepen op januari 13, 2022, van https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/10/09/lto-noord-utrecht-weigert-pact-groen-groeit-mee-te-tekenen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, september). *Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*. Opgehaald van Rijksoverheid: https://denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1760380

Provincie Noord-Holland. (2021). *Budgettabel Programma Ruimte en Water*. Opgehaald van Provincie Noord-Holland: https://noordholland.begroting-2022.nl/p2571/budgettabel

Provincie Noord-Holland. (2021, september 6). *Noord-Holland Begroting 2022*. Opgeroepen op januari 23, 2022, van Noordholland: https://noordholland.begroting-2022.nl/

Provincie Utrecht. (2020, juli 15). *Jaarstukken 2019*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2021-01/Jaarstukken%202019%20-%20erratum%20versie%2015%20juli%2014.00%20uur.pdf

Provincie Utrecht. (2020). *Woningvoorraad*. Opgeroepen op januari 23, 2022, van Monitor Wonen Provincie Utrecht: https://monitorwonen.provincie-utrecht.nl/pages/woningvoorraad

Provincie Utrecht. (2021, mei 28). *Jaarstukken 2020*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2021-05/Bijlage%201%20Jaarstukken%202020%2028%20mei%202021.pdf

Provincie Utrecht. (2021, mei 28). *Kadernota 2022-2025*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/provinciale-staten-van-utrecht-akkoord-met-kadernota-2022-2025

Provincie Utrecht. (2021, maart 10). *Omgevingsvisie Provincie Utrecht*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2021-03/Omgevingsvisie%20provincie%20Utrecht%20PS%2010%20maart%202021_INTERACTIEF.pdf

Provincie Utrecht. (2021, mei 18). *Ontwerp Omgevingsverordening 2022 Provincie Utrecht* . Opgehaald van Provincie Utrecht: https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2021-05/Ontwerp%20Omgevingsverordening%20Provincie%20Utrecht%202022.pdf

Provincie Utrecht. (2021, mei 26). *Ontwerp Programma Wonen en Werken*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2021-05/Ontwerp%20Programma%20Wonen%20en%20Werken%202021.pdf

Provincie Utrecht. (2021, september 29). *Programmabegroting 2022*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2021-11/Programmabegroting%202022.pdf

PWC Accountants N.V. (2021, mei 28). *Bijlage 5 uit de jaarstukken: Accountantsverslag 2020 Provincie Utrecht*. Opgehaald van Provincie Utrecht: https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2021-05/Bijlage%205%20Accountantsverslag%202020%2028%20mei%202021.pdf

Randstekelijke Rekenkamer. (2021). *Opvolging aanbevelingen onderzoeken 2021.* Amsterdam: Randstekelijke Rekenkamer. Opgehaald van https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/wp-content/uploads/2021/04/Eindrapport-OA2021-Utrecht.pdf

Rijksoverheid. (2019, november). *Omgevingswet*. Opgehaald van Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht

Rijksoverheid, Unie van Waterschappen, VNG & IPO. (2021, augustus 1). *Gezamenlijke Route 2022*. Opgeroepen op januari 20, 2022, van Aan de slag met de omgevingswet: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/routeplanners/gezamenlijke-route-2022/

van Mispelaar, A., Copping, M., Visser, M., & Beemsterboer, R. (2021). *Groen Groeit Mee - opgaven in beeld.* Utrecht: Bureau BUITEN, economie & omgeving. Opgehaald van https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2021-11/Groen%20Groeit%20Mee%20-%20Opgaven%20in%20beeld%20-%20v16112021.pdf

Zwaan, P. v. (2017). Methode-Duisenberg: Raadsrapporteurs het experimenteren waard. *VNG Magazine*. Opgehaald van https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard