



Provinciale Staten

Clustercode SC
Ons kenmerk DOC-00684803
Bijlage(n) 4

Uw kenmerk -
Maastricht 27 augustus 2024
Verzonden 28 augustus 2024

Onderwerp

Informerend stuk Controlecommissie inzake vernieuwing P&C-cyclus en gebruik van indicatoren én aanscherpen begrotings- en subsidieproces in relatie tot onderbesteding.

Geachte Staten,

Deze Statenperiode werken we samen aan een ambitieus groeipad. Als Provincie staan we voor steeds complexere opgaven. Beleid dat daadwerkelijk maatschappelijke impact maakt is hierdoor niet vanzelfsprekend. Het is dan ook van groot belang dat we leren welke interventies werken. Het college heeft in het coalitieakkoord gesteld deze Statenperiode ruimte te willen creëren om vaker samen wat afstand te nemen en stil te staan bij wat goed gaat en wat beter kan. Behalen we onze resultaten? Doen we nog wel de juiste dingen? En doen we de dingen die we doen wel goed?

Om hier écht goed antwoord op te kunnen geven, moeten we grote stappen zetten. Stappen in hoe we onze doelen formuleren, hoe we met beleidsexperts en dataspecialisten tot goede indicatoren komen, hoe we data van de juiste kwaliteit kunnen verzamelen en ontsluiten en hoe we zorgen dat iedereen de juiste kennis en vaardigheden heeft om te begrijpen wat de data ons vertellen. Essentieel is ook hoe we dit alles verankeren in zowel onze strategische sturingsinstrumenten, zoals de P&C-producten, als ook in onze dagelijkse manier van werken.

Wanneer we met andere (provinciale) organisaties spreken, blijkt dat we aan het pionieren zijn. De wijze waarop wij een stevige koppeling willen creëren zijn tussen beleid, data & informatie en onze financiële sturingsinstrumenten, om zo beter te kunnen leren en bijsturen, is nieuw. Dit betekent dat hier nog geen blauwdruk voor is en we hier niet morgen mee klaar zijn. We spreken over een langjarig groeipad waarbij koersvastheid essentieel is. Door nu hierin te investeren, kunnen ook toekomstige Limburgse Statenleden en besturen vanuit een gedegen kennisbasis werken aan effectief beleid met grote maatschappelijke impact. We zien dit groeipad als een college-brede opgave.

Met deze aanbiedingsbrief bieden wij u het 'Informerend stuk Controlecommissie inzake vernieuwing P&C-cyclus en gebruik van indicatoren én aanscherpen begrotings- en subsidieproces in relatie tot



onderbesteding' aan. In de mededeling portefeuillehouder over Toezegging 9538 van 26 juni jl. en in de PS-vergadering over de Voorjaarsnota 2024 op 28 juni jl. heeft portefeuillehouder Satijn toegezegd met uw Controlecommissie in uw eerstvolgende vergadering in gesprek te gaan over het gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus.¹

Tevens wordt in het Informerend stuk ingegaan op het onderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van toezegging 9543. Wij hebben uw Staten toegezegd te onderzoeken om bij subsidiebeschikkingen te werken met uitgiftetermijnen en daaraan mogelijke voorwaarden te verbinden als er niet geleverd wordt door de subsidieontvanger. Het onderzoek laat zien dat, om onderbestedingen bij meerjarige projectsubsidies te voorkomen, het van belang is dat de liquiditeitsprognose verstrekt door de subsidieontvanger en opgenomen in de subsidieaanvraag, realistisch is. Vanuit het cluster Subsidies zijn, in samenwerking met het cluster Financiën en Concern, initiatieven genomen om het begrotings- en subsidieproces op dit onderdeel te verbeteren met als doel de onderbestedingen per jaareinde te verlagen. Verbetervoorstellen hiervoor zijn opgenomen in de bijlage bij het Informerend stuk.

Graag zou portefeuillehouder Satijn tijdens de vergadering van de Controlecommissie op 20 september met uw Controlecommissie in gesprek gaan op basis van bijgaand informierend stuk. Direct volgend op de vergadering nodigen wij u uit om een informatiesessie voor Provinciale Staten bij te wonen over indicatoren en de P&C-cyclus.

We kijken ernaar uit om doorlopend met uw Staten in gesprek te blijven over dit onderwerp, beginnend op 20 september aanstaande.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

¹ Zie Mededeling portefeuillehouder inzake Toezegging 9538, brief gedeputeerde Satijn van 26-6-2024 (GS DOC-00670137).
[Document Limburg - Mededeling portefeuillehouder inzake Toezegging 9538, brief gedeputeerde Satijn van 26-6-2024 \(GS DOC-00670137\) - iBabs Publieksportal \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)



Informerend stuk

1. Onderwerp

Informerend stuk Controlecommissie inzake vernieuwing P&C-cyclus en gebruik van indicatoren én aanscherpen begrotings- en subsidieproces in relatie tot onderbesteding.

2. Inleiding/aanleiding incl. beoogd resultaat

Deze Statenperiode werken we als provinciale organisatie aan het vernieuwen van de P&C-cyclus en het gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus. In voorgaande Statenperiode werd in de P&C-cyclus gebruik gemaakt van procesindicatoren. Deze indicatoren werden niet geduid en de samenhang met de beleidskaders was dun. We werken nu toe naar P&C-producten die nadrukkelijker inzicht bieden in de gestelde beleidsdoelen en de vraag of deze gehaald zijn.

Ons groeipad om dit te bereiken bestaat uit verschillende fases. Onze ambities voor de afronding van deze fases zijn afhankelijk van veel factoren (zie hiervoor bijlage 1 bij dit informierend stuk). Uiteraard streven we ernaar alle fases tijdig af te ronden, maar indien afwijken van een deadline noodzakelijk is, zullen uw Staten tijdig geïnformeerd worden.

Fase	Product(en)	Timing	Voltooid?
<i>Opstellen beleidsdoelstellingen</i>	Doelenbomen in beleidskaders	April-mei 2024 bij vaststelling beleidskaders	✓
<i>Koppelen indicatoren aan doelstellingen</i>	Indicatorenplan als bijlage bij Voorjaarsnota 2024	Juni 2024 bij vaststelling Voorjaarsnota 2024	✓
<i>Inwinnen data</i>	Werkplan indicatoren (Raam-)overeenkomsten	Werkplan en overeenkomst CBS: Juli-december 2024 Gefaseerde ontwikkeling per indicator: beginnend bij Najaarsnota 2024 en Begroting 2025. Afgerond bij Voorjaarsnota 2025.	
<i>Data visualiseren en ontsluiten</i>	Dataportaal Limburg P&C-producten Beleidsmonitor Pepperflow	Gefaseerde ontsluiting per indicator: beginnend bij Najaarsnota 2024 en Begroting 2025. Afgerond bij Voorjaarsnota 2025.	
<i>Van data naar informatie</i>	Duiding in de P&C-producten en de Beleidsmonitor Pepperflow	Gefaseerde ontsluiting, beginnend bij Voorjaarsnota 2025. Afgerond bij Najaarsnota 2025.	



In het voorjaar hebben we een aantal grote mijlpalen behaald. We hebben het aantal beleidskaders teruggebracht van 39 naar 8 en gezorgd voor een één-op-één inhoudelijke aansluiting van de beleidskaders op de begrotingsprogramma's.¹ In elk beleidskader is een doelenboom opgenomen met de eigen maatschappelijke opgaven, doelstellingen, beoogde resultaten en bijbehorende activiteiten. De doelenbomen zijn door multidisciplinaire datateams verder uitgewerkt in een set van indicatoren. Gedeputeerde Staten hebben met het 'Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027' indicatoren zoals bedoeld in Financiële Verordening 2023 Art. 4.4 voorgesteld en Provinciale Staten hebben deze als bijlage bij de Voorjaarsnota 2024 vastgesteld.²

We bevinden ons momenteel in de belangrijke fase van het inwinnen van de bijbehorende data. Hiertoe is de relatie met digitalisering en data governance essentieel. Bij deze fase horen een aantal uitdagingen, welke in de bijlage bij dit informierend stuk nader toe worden gelicht.

Het geschetste groeipad sluit aan bij de door u ingezette koers vanuit de Statenwerkgroep Versterking Positie PS (VPPS) en vanuit de uitkomsten van de werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg.³ Met deze vernieuwingen in de P&C-cyclus streven we ernaar om u beter in staat te stellen te controleren of we de juiste dingen doen, of we onze doelen bereiken en of we de dingen die we doen goed doen. Ons ambitieniveau is hoog. Als eindbestemming van het in de bijlage geschetste groeipad zien wij:

- Een sluitende beleidscyclus;⁴
- Provinciale Staten die kunnen leunen op de informatie uit de P&C cyclus voor haar controlerende taak;
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten die het debat voeren op basis van feiten en cijfers;
- Een Provincie die gezamenlijk leert welk beleid en welke instrumenten wel en niet werken en een organisatie waarin dit verankerd is in al ons werk.

In de mededeling portefeuillehouder inzake Toezegging 9538 van 26 juni jl. en in de PS-vergadering over de Voorjaarsnota 2024 op 28 juni jl. heeft portefeuillehouder Satijn toegezegd met uw Controlecommissie in gesprek te gaan over het gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus. Via dit informierend stuk en haar bijlage informeren we de Controlecommissie dan ook graag over het verloop van het bovenstaande groeipad. We horen graag uw reflectie vanuit uw eigen rol op de voorliggende stukken. Deze reflectie vormt weer input voor het vervolgtraject rondom indicatoren in de P&C-cyclus.

¹ Provincie Limburg, Financiële verordening 2023, Art. 4.2

² Financiële verordening 2023 Art. 4.4 - 4.5

³ Zie Uitkomsten werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, brief Controlecommissie van 21-4-2021. <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/9bb907d1-10ca-4795-8b4b-dce794f4b108?documentId=ee1efb46-fec0-4fe2-97f9-ddc1cd41dc69>

⁴ De beleidscyclus is een cyclisch proces van voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering, monitoring en evaluatie van beleid. Deze "sluit" pas wanneer al deze elementen ook continue op elkaar volgen. Dus bijvoorbeeld wanneer beleid structureel gemonitord wordt en wanneer de evaluatie van beleid ook weer leidt tot verbeteringen in de voorbereidingen van nieuw beleid.



Dit onderwerp staat natuurlijk niet op zichzelf en hangt samen met andere vernieuwingen in de P&C-cyclus. Zo hebben we bij de behandeling van de Jaarstukken 2023 toegezegd om u voorafgaand aan de begrotingsbehandeling te informeren over de mogelijkheid om bij subsidiebeschikkingen te werken met een uitgiftetermijn.⁵ Via de bijlage informeren we uw Staten hier ook graag over. Tevens zouden we uw reflectie op deze thema's willen koppelen aan de evaluatie van de P&C-cyclus en aan de bespreking van de financiële verordening.

3. Bevoegdheid

De bovenstaande vernieuwingen in de P&C-cyclus zijn allereerst bedoeld ter versterking van de controlerende rol van uw Staten. Provinciale Staten stelt zelf de financiële verordening vast, welke waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

In de Financiële verordening 2023 zijn planning en control-uitgangspunten opgenomen die onder andere betrekking hebben op het gebruik van indicatoren. Gedeputeerde Staten stellen de indicatoren met betrekking tot de beoogde resultaten en de te leveren diensten voor en Provinciale Staten stellen deze vast. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van de benodigde gegevens.⁶ De Controlecommissie stelt de procedure en termijnen vast met betrekking tot de P&C-cyclus.⁷

De vernieuwingen zijn ook bedoeld om de kaderstellende rol van uw Staten te verstevigen. Wij zorgen voor een stabiel inzicht in hoe het gesteld is met onze grote maatschappelijke opgaven en met onze doelstellingen, en of we op koers liggen met het behalen van onze resultaten. Provinciale Staten kan deze informatie gebruiken om bij te sturen op de gestelde (beleids)kaders.

4. Risico's

In relatie tot dit onderwerp zien wij een aantal risico's:

- *Gesprek gaat niet meer over inhoud, maar over de indicator*
Het gebruik van indicatoren is bedoeld om het debat te voeren op basis van feiten en niet op basis van beelden. Om zo gezamenlijk te leren en te komen tot kwalitatief beter beleid. Uiteraard is het belangrijk om met uw Staten het eens te zijn over de te gebruiken indicatoren. Echter, het risico bestaat dat het inhoudelijk gesprek tussen PS en GS overschaduwt wordt door een debat over de selectie van een indicator. Mede vanuit dit perspectief lijkt het ons goed om dit gesprek, en eventuele vervolggesprekken, met de Controlecommissie te voeren. Hiernaast organiseren we een technische infosessie voor uw Staten.

⁵ Toezegging 9543 inzake Informeren PS over uitgiftetermijn subsidiebeschikkingen. [Informeren PS over uitgiftetermijn subsidiebeschikkingen Limburg - iBabs Publieksportaal \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](https://www.limburg.nl/over-limburg/organisatie/ps-gs/informeren-ps-over-uitgiftetermijn-subsidiebeschikkingen-limburg-iBabs-Publieksportaal-bestuurlijke-informatie.nl)

⁶ Financiële verordening 2023 Art. 4.4 - 4.6

⁷ Gewijzigde verordening van Provinciale Staten van de Provincie Limburg bevattende het reglement van orde van Provinciale Staten van Limburg 2023 Art. 7.18



- *Willekeur of continuïteit*

Om als Provincie te leren wat wel en wat niet werkt, is het essentieel dat we ontwikkelingen over de jaren heen kunnen volgen. Dat kan alleen als indicatoren niet wijzigen gedurende een Statenperiode en als er niet willekeurig om wordt gesprongen met het kiezen van indicatoren. Hiervoor is het van belang dat we investeren in wederzijds begrip over criteria die hieraan ten grondslag liggen.⁸ En dat GS transparant kan aantonen op basis van welke criteria voor indicatoren is gekozen, bijvoorbeeld in de selectie voor P&C-producten. Voor dit wederzijds begrip is het gesprek met de Controlecommissie een belangrijke eerste stap.

- *Koersvastheid*

Veranderingen in systemen, processen, cultuur en vaardigheden zijn nodig om goed vervolg te geven aan de reeds behaalde mijlpalen. Nu hierin investeren, betekent dat we ook toekomstige Statenleden en besturen goed kunnen bedienen. We hebben het hier dus over een langjarig groeipad met de beleidskaders, doelenbomen en het indicatorenplan als stabiele basis. Koersvastheid is essentieel. Het risico bestaat dat we deze koers door de waan van de dag uit het oog verliezen. We blijven dan ook graag doorlopend met uw Staten in gesprek over dit onderwerp.

5. Periodieke informatie/sturingsinformatie

✓ Via Jaarstukken en Begroting

- ☐ Paragraaf Projecten
- ☐ Paragraaf Financieringen
- ☐ Paragraaf Verbonden Partijen
- ✓ Paragraaf Bedrijfsvoering
- ✓ Programmaverantwoording

☐ Voortgangsrapportages Regeling Grote Projecten

In de programmaverantwoording binnen de Jaarstukken en Begroting, maar ook in de Voorjaarsnota en Najaarsnota, komen de indicatoren terug. In de inleiding en/of de paragraaf bedrijfsvoering zullen we meer in algemene zin toelichten wat de vorderingen zijn wat betreft het geschetste groeipad.

6. Relatie met Programmabegroting – financiële aspecten

N.V.T.

7. Meegezonden bijlagen

- Bijlage 1 bij informerend stuk Controlecommissie inzake vernieuwing P&C-cyclus en gebruik van indicatoren én aanscherpen begrotings- en subsidieproces in relatie tot onderbesteding.

⁸ Passendheid, herkenbaarheid, actualiteit en beschikbaarheid, kwaliteit en gelijke definities. Zie p. 5 van het *Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027 (bijlage bij Voorjaarsnota 2024)*.



- Bijlage 2: Toelichting systematiek lastneming subsidies.
- Bijlage 3: Verbetervoorstellen ter voorkoming onderbestedingen bij meerjarige .projectsubsidies



Onderwerp **Bijlage 1** - Informerend stuk Controlecommissie inzake vernieuwing P&C-cyclus en gebruik van indicatoren én aanscherpen begrotings- en subsidieproces in relatie tot onderbesteding.

Datum 23 augustus 2024

Doc. nummer DOC-00675651

1. Vernieuwing P&C-cyclus en gebruik indicatoren

1.1. Inleiding

Deze Statenperiode wordt als provinciale organisatie aan het vernieuwen van de P&C-cyclus en het gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus. In voorgaande Statenperiode werd in de P&C-cyclus gebruik gemaakt van procesindicatoren. Deze indicatoren werden niet geduid en de samenhang met de beleidskaders was dun. De organisatie werkt nu toe naar P&C-producten die nadrukkelijker inzicht bieden in de gestelde beleidsdoelen en de vraag of deze gehaald zijn. Dit sluit aan bij de door u ingezette koers vanuit de Statenwerkgroep Versterking Positie PS (VPPS) en vanuit de uitkomsten van de werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg.¹

In mededeling portefeuillehouder inzake Toezegging 9538 van 26 juni jl. en in de PS-vergadering over de Voorjaarsnota 2024 op 28 juni jl. is toegezegd met uw Controlecommissie in gesprek te gaan over het gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus. We zouden het gesprek dat hieruit voortkomt willen verbinden met de evaluatie van de P&C-cyclus en aan de bespreking van de financiële verordening. In deze nota informeren we de Controlecommissie dan ook graag over de laatste stand van zaken

1.2. Het groeipad

In het voorjaar hebben we met uw Staten een aantal grote mijlpalen behaald. We hebben het aantal beleidskaders teruggebracht van 39 naar 8 en gezorgd voor een één-op-één inhoudelijke aansluiting van de beleidskaders op de begrotingsprogramma's.² In elk beleidskader is een doelenboom opgenomen met de eigen maatschappelijke opgaven, doelstellingen, beoogde resultaten en bijbehorende activiteiten. De doelenbomen zijn door interdisciplinaire datateams verder uitgewerkt in een set van indicatoren. Het totaaloverzicht hiervan is in het Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027 opgenomen en als bijlage van de Voorjaarsnota 2024 met uw Staten gedeeld.³ De benoemde maatschappelijke opgaven, doelen, resultaten uit de beleidskaders en bijbehorende indicatoren uit het Indicatorenplan worden momenteel verwerkt in de reguliere P&C-cyclus. Hiermee krijgen uw Staten periodiek inzicht in de voortgang van onze inspanningen en bevorderen we het debat op basis van feiten en cijfers.

¹ Zie Uitkomsten werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, brief Controlecommissie van 21-4-2021. [Document Limburg - Uitkomsten werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, brief Controlecommissie van 21-4-2021 \(PS 2021-10854\).pdf - iBabs Publieksporaal \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

² Provincie Limburg, Financiële verordening 2023, Art. 4.2

³ Zie *Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027 (bijlage bij Voorjaarsnota 2024)*. Het Indicatorenplan geeft invulling aan toezegging 9319 en tevens aan verplichtingen voortvloeiend uit Art. 4.4 en 4.6 in de Financiële verordening 2023.



Interne nota

SC

Om dit te realiseren volgen wij het onderstaande groeipad.

Fase	Product(en)	Timing	Voltooid?
<i>Opstellen beleidsdoelstellingen</i>	Doelenbomen in beleidskaders	April-mei 2024 bij vaststelling beleidskaders	✓
<i>Koppelen indicatoren aan doelstellingen</i>	Indicatorenplan als bijlage bij Voorjaarsnota 2024	Juni 2024 bij vaststelling Voorjaarsnota 2024	✓
<i>Inwinnen data</i>	Werkplan indicatoren (Raam-)overeenkomsten	Werkplan en overeenkomst CBS: Juli-december 2024 Gefaseerde ontwikkeling per indicator: beginnend bij Najaarsnota 2024 en Begroting 2025. Afgerond bij Begroting 2026.	
<i>Data visualiseren en ontsluiten</i>	Dataportaal Limburg P&C-producten Beleidsmonitor Pepperflow	Gefaseerde ontsluiting per indicator: beginnend bij Najaarsnota 2024 en Begroting 2025. Afgerond bij Begroting 2026.	
<i>Van data naar informatie</i>	Duiding in de P&C-producten en de Beleidsmonitor Pepperflow	Gefaseerde ontsluiting, beginnend bij Voorjaarsnota 2025. Afgerond bij Begroting 2026.	

Veranderingen in systemen, processen, cultuur en vaardigheden zijn nodig om het bovengenoemd groeipad te volgen. De te doorlopen fases vragen om tijd en zorgvuldigheid, omwille van de hieronder benoemde aandachtspunten. Uiteraard streven we ernaar alle fases tijdig af te ronden, maar indien afwijken van een deadline noodzakelijk is, zullen we uw Staten tijdig informeren.

- Wanneer een indicator bepaald is, betekent dit niet automatisch dat er (actuele) data beschikbaar is.
 - Het komt voor dat we, om indicatoren van cijfers te voorzien, data bij externe bronnen (denk bijvoorbeeld aan CBS of Etil) willen inwinnen. Hiervoor zijn aanpassingen nodig in bestaande afspraken of sluiten we nieuwe overeenkomsten af. Bij nieuwe inkoop volgen we ons eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, met de bijbehorende processtappen en doorlooptijden.
 - Bij gebruik van externe bronnen, bijvoorbeeld van het CBS, komt het mogelijk voor dat de data die we ontvangen niet de situatie van nu weergeven, maar van 1 of 2 jaar geleden. Dit heeft o.a. te maken met statistische kwaliteitscontroles bij deze aanbieders.



Interne nota

SC

- Een deel van de indicatoren moet inhoudelijk nog worden ontwikkeld. Zo bestaat er bijvoorbeeld voor bodemkwaliteit in Limburg geen kant-en-klare indicator. Met relevante kennispartners worden dit soort indicatoren ontwikkeld en de relevante data ingewonnen. Als betrouwbare overheidspartner willen we uiteraard op data sturen die aan de juiste kwaliteitseisen voldoet. Dit betekent dan ook dat het tijd kost om een indicator van de juiste kwaliteit te (laten) ontwikkelen. Hierbij kan normaliter worden uitgegaan van minstens zes tot negen maanden.
- Dataverzameling uit onze projecten en samenwerkingsverbanden dient geborgd te worden. Wanneer wij subsidie verstrekken, is het daar waar mogelijk en gewenst, van belang dat de betrokken externe partijen de benodigde data verzamelen. En wel op een dusdanige manier dat deze data ook ontsloten kan worden in onze Provinciale systemen. Daar waar nodig zal dit gepaard gaan met resultaatafspraken. Hierbij hecht het College aan een proportionele administratieve last voor de subsidierelatie. Over deze mate van proportionaliteit wordt per regeling geadviseerd vanuit de datateams, waarin afstemming plaatsvindt met clusters O&I, SUB en de betrokken beleidsclusters
- Het beschikbaar maken van interne data (over ons instrumentarium, bijvoorbeeld subsidies of vergunningverlening) vraagt om een andere manier van registreren in onze systemen. Zo wordt voor aankomende subsidieregelingen aan de voorkant ingericht dat de benodigde informatie opgevraagd en geregistreerd wordt.
- Om uw Staten niet alleen te voorzien van *data* maar ook van *informatie*, is het nodig dat we data analyseren en voorzien van duiding. Ook de visualisatie van de data in heldere grafieken of tabellen is hiertoe belangrijk. Dit vraagt ook nieuwe kennis en vaardigheden van medewerkers. Hiertoe bieden we sinds kort nieuwe op maat gesneden ontwikkel- en opleidingsmogelijkheden aan.
- Data moet op een goede manier ontsloten worden in onze systemen. Hiervoor zetten we o.a. nieuwe technische oplossingen in.
- In het proces om tot een goed P&C-product te komen zijn meer dan 70 schrijvers uit de provinciale organisatie betrokken. Het kost tijd voor deze schrijvers om bedreven te raken in het werken met meetbare doelen en indicatoren

Nu hierin investeren, betekent dat we ook toekomstige Statenleden en besturen goed kunnen bedienen. We hebben het over een langjarig groeipad met de beleidskaders en het indicatorenplan als stabiele basis. Koersvastheid is essentieel.

1.3. Vragen vanuit Provinciale Staten

Wij hebben geluisterd naar de vragen die het geschetste groeipad bij uw Staten heeft opgeroepen tijdens de behandeling van de beleidskaders, de behandeling van de Jaarstukken 2023 en de behandeling van de Voorjaarsnota 2024. De volgende vragen zijn door uw Staten gesteld:

- *“Wij willen nu al een beeld krijgen bij de voortgang”*
In het totaaloverzicht van de indicatoren in het *Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027* staat per indicator aangegeven wanneer we verwachten deze te kunnen ontsluiten. In de Najaarsnota 2024 en Begroting 2025 ziet u dat beschikbare indicatoren reeds ontsloten zijn. Dit is mede bepaald door de



Interne nota

SC

afhankelijkheden zoals hierboven geschetst. De indicatoren worden gefaseerd ontsloten in de P&C-producten. Uw Staten zullen dan ook in ieder P&C-product de komende twee jaar een verbeterslag hierin zien. Daar waar een indicator nog in ontwikkeling is, geven we altijd een kwalitatieve duiding van de voortgang die wij vervolgens steeds verder zullen laden met onderliggende indicatoren en trends.

- *“We zouden graag specifieke indicatoren toegevoegd zien”*
Suggesties voor indicatoren zijn zeker welkom. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de huidige indicatoren en datasets niet willekeurig gekozen zijn. Elke indicator sluit aan bij een maatschappelijke opgave, doelstelling of resultaat uit een doelenboom en is gekozen op basis van vijf criteria die benoemd zijn in het indicatorenplan.⁴ Het zou dan ook onze sterke voorkeur hebben dat we uw suggesties langs dezelfde meetlat leggen, alvorens deze toe te voegen en ook in gesprek met uw Staten uit te diepen wat u beoogt te bereiken met de indicator.
- *“Het is een zoekplaatje”*
Wat betreft de presentatie van de indicatoren in de P&C-producten, gaat de Statistiek Module van Pepperflow deels een uitkomst bieden. Deze extra module maakt het mogelijk om data direct in te laden in Pepperflow, deze op uniforme wijze te visualiseren en duiding toe te voegen. We streven ernaar deze module uiterlijk bij de Jaarstukken van 2024 toegevoegd te hebben aan onze P&C-producten. Ondertussen verbeteren we ook de aansturing van het schrijfteam.
- *“Wij zijn bang dat een selectie van indicatoren in P&C-producten leidt tot willekeur”*
Ons uitgangspunt is dat alle indicatoren uit het indicatorenplan ten alle tijden raadpleegbaar zijn voor uw Staten. Om dit te bereiken publiceren wij op het digitale platform van planning en control (Pepperflow) met behulp van een nieuwe statistiek module een “Beleidsmonitor voor Limburg”. Hierin zijn alle indicatoren uit het Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027 zijn opgenomen.⁵ De onderliggende datasets die reeds voorhanden zijn stellen we als open data beschikbaar via het Dataportaal van Provincie Limburg. Dit portaal is ook toegankelijk voor Statenleden.

Echter, wanneer we dit totale aanbod aan informatie in uw P&C-producten zouden verwerken, lopen we het risico dat door de bomen het bos niet meer gezien kan worden. Met de meer dan 400 indicatoren wordt het aanbod aan informatie in één enkel P&C-product voor uw Staten simpelweg te groot. Alle 400 indicatoren zijn belangrijk, maar niet elke indicator is daarmee relevant voor een P&C-product. Hierbij verwijzen wij ook naar de lessen van de werkgroep benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, waarin een té groot informatieaanbod ook een knelpunt vormde in de oordeelsvorming van uw Staten.⁶

⁴ Passendheid, herkenbaarheid, actualiteit en beschikbaarheid, kwaliteit en gelijke definities. Zie p. 5 van het *Indicatorenplan Statenperiode 2023-2027 (bijlage bij Voorjaarsnota 2024)*.

⁵ Provincie Overijssel maakt ook gebruik van een dergelijke monitor. Zie <https://destaatvan.overijssel.nl/overijssel-in-cijfers>

⁶ Zie Uitkomsten werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, brief Controlecommissie van 21-4-2021. [Document Limburg - Uitkomsten werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, brief Controlecommissie van 21-4-2021 \(PS 2021-10854\).pdf](#) - iBabs Publieksporaal (bestuurlijkeinformatie.nl)



Interne nota

SC

Om recht te doen aan deze geleerde lessen en door voortschrijdend inzicht verkregen bij het opstellen van de Najaarsnota 2024 en de Begroting 2025, zullen we in de P&C-producten enkel indicatoren in relatie tot de *doelstellingen* opnemen. Hiermee bieden de producten de benodigde informatie om vanuit strategisch perspectief bij te sturen op de politieke doelen. Wat betreft de *maatschappelijke opgaven* en de *resultaten*, zullen wij in de P&C-producten een kwalitatieve duiding geven, mede gebaseerd op de onderliggende kwantitatieve indicatoren. Deze indicatoren zijn, zoals hierboven benoemd, via de beleidsmonitor ook voor uw Staten beschikbaar om te raadplegen en desgewenst in te brengen bij de behandeling van de P&C-producten.

Kortom: dit moet leiden tot een weergave van die indicatoren in de P&C-producten die nodig zijn om bij te sturen op politieke doelen en die in één oogopslag te overzien zijn, om zo kaderstelling, sturing, monitoring en controle overzichtelijk te houden. Dit is van belang voor zowel Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, alsmede voor het strategisch management.

- *“Houd het simpel (op inhoud én op financiën)”*
Simpliciteit en navolgbaarheid zijn voor ons het uitgangspunt. Ook op dit vlak zien wij ruimte voor verbetering. Informatie over uw budgetrecht en doelbereik vormen de kern en dat moeten wij zichtbaarder maken. Dit staat soms op gespannen voet met de bredere informatie behoefte van uw Staten. Hierover gaan we ook op 20 september graag met de Controlemcommissie in gesprek. Wij kijken hierbij ook naar de planning van de P&C producten, zowel ten gunste van de noodzakelijke voorbereidingstijd van de producten als te gunste van de navolgbaarheid voor PS.
- *“Betrek ons zorgvuldig”*
Wij gaan allereerst graag met u in gesprek tijdens de vergadering van de Controlemcommissie op 20 september. Hier zullen we uw reflectie op de voorliggende nota en de andere gerelateerde, geagendeerde stukken met u bespreken. In de hierop volgende PS-brede informatiesessie op 20 september zullen we nog een technische toelichting geven over het groeipad van de indicatoren en het opnemen daarvan in de P&C-cyclus. Hierop volgende betrokkenheid van uw Staten zal lopen via de Controlemcommissie of via een klankbordgroep data, informatie en kennis zoals eerder besproken in Statenwerkgroep VPPS.

1.4. De eindbestemming

Met deze vernieuwingen in de P&C-cyclus streven we ernaar om u beter in staat te stellen te controleren of we de juiste dingen doen, of we onze doelen bereiken en of we de dingen die we doen goed doen. Ons ambitieniveau is hoog. Als eindbestemming van het geschetste groeipad zien wij

- een sluitende beleidscyclus⁷;
- Provinciale Staten die kunnen leunen op de informatie uit de P&C cyclus voor haar controlerende taak;
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten die het debat voeren op basis van feiten en cijfers;

⁷ De beleidscyclus is een cyclisch proces van voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering, monitoring en evaluatie van beleid. Deze “sluit” pas wanneer al deze elementen ook continue op elkaar volgen. Dus bijvoorbeeld wanneer beleid structureel gemonitord wordt en wanneer de evaluatie van beleid ook weer leidt tot *verbeteringen* in de voorbereidingen van nieuw beleid.



Interne nota

SC

- een Provincie die gezamenlijk leert welk beleid en welke instrumenten wel en niet werken en een organisatie waarin dit verankerd is in al ons werk.

Actieve politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid is hierbij erg belangrijk. We kijken er dan ook naar uit om doorlopend met uw Staten in gesprek te blijven over dit onderwerp, beginnend op 20 september aanstaande.

2. Aanscherpen begrotings- en subsidieproces in relatie tot onderbesteding

2.1. Jaarstukken 2023 en onderbesteding

In de PS-vergadering over de Jaarstukken 2023 op 20 juni jl. zijn door uw Staten ook vragen gesteld over de onderbesteding van de middelen die in de jaarstukken 2023 tot uiting zijn gekomen. In de vergadering is aan de orde gekomen dat een deel van de onderbesteding gerelateerd is aan door de Provincie beschikte subsidies. Tijdens de vergadering hebben wij toegezegd te onderzoeken en Provinciale Staten te informeren vóór de begrotingsbehandeling om bij subsidiebeschikkingen te werken met een uitgiftetermijn en daaraan mogelijke voorwaarden te verbinden als er niet geleverd wordt door de ontvanger (toezegging 9543).

De omvang van de onderbesteding in de jaarrekening 2023 hebben er toe geleid dat de clusters Financiën, Concern en Subsidies samenwerken aan het formuleren en uitvoeren van acties om de omvang van de onderbesteding in de toekomst te verlagen. In deze nota informeren wij de Controlecommissie over verschillende aspecten ten aanzien van de onderbesteding en zijn er verbetervoorstellen opgenomen. Graag zouden wij hierover met de commissie in gesprek gaan.

2.2. Definitie onderbesteding

De onderbesteding is het positieve verschil tussen de lasten volgens de bijgestelde begroting en de realisatie zoals opgenomen in de jaarrekening van enig jaar.

2.3. Analyse resultaat en onderbestedingen 2023

- In 2023 zijn € 161,6 mln. minder lasten gerealiseerd dan begroot.
- Een groot deel van de onderbesteding (€ 70 miljoen) heeft betrekking op meerjarige projectsubsidies (MPS) groter dan € 1.265k (zie specificatie op de volgende pagina). Vanaf 2021 heeft de wetgever de lastnemingssystematiek gewijzigd. Deze subsidies worden niet meer als subsidielast verantwoord in het jaar dat de subsidiebeschikking is verstrekt, maar verspreid over de looptijd van het project op basis van de daadwerkelijke bestedingen door de subsidieontvanger (voortgang subsidie).
- Voor dit deel van de onderbesteding geldt dat:
 - De middelen niet voor andere doeleinden kunnen worden ingezet. Deze middelen zijn (juridisch) verplicht en kunnen daarmee alleen aangewend worden voor de betreffende projectsubsidies;
 - De op basis van de liquiditeitsprognose bevoorschotte middelen zijn reeds uitgekeerd aan de subsidieontvanger en deze gelden staan daarmee niet meer op de bankrekening van de Provincie Limburg.



Interne nota

SC

Onderstaande de MPS waarbij de doorgeschoven verplichting groter is dan € 1 mln:

Jaar	Aanvrager	Projectnaam	Doorschuiven verplichting
2022	Staatsbosbeheer	Programma Natuur 2021 - 2023, SPUK1 -subsidieaanvraag	€ 11.108.769
2021	Maastricht University	Brightlands Future of Farming Institute (BFFI)	€ 9.776.629
2022	Waterschap Limburg	SPUK Natuur Slimme Buffers, Stuwten en Grote Wateren	€ 9.536.660
2023	Natuurmonumenten	Subsidieaanvraag voor het uitvoeren van de maatregelen in het kader van de "Nadere subsidieregels maatregelen Natura 2000 gebieden 2022-2024"	€ 6.564.425
2022	Natuurmonumenten	Programma Natuur 1ste fase Limburg	€ 6.440.969
2022	Stichting Het Limburgs Landschap	Gebiedsgerichte maatregelen PN 2021-2023 Limburgs Landschap	€ 5.525.465
2022	Gemeente Venlo	Uitvoering Investeringsagenda Noord-Limburg "samen investeren in de gezondste regio".	€ 4.586.660
2023	Staatsbosbeheer	Subsidieaanvraag voor het uitvoeren van de maatregelen in het kader van de "Nadere subsidieregels maatregelen Natura 2000 gebieden 2022-2024"	€ 4.177.357
2022	Burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo	Aanvraag realisatiegelden upgrade stationsomgeving Venray	€ 1.946.255
2022	Coöperatieve Bosgroep Zuid-Nederland U.A.	Programma Natuur Limburg 2022 - Bosgroep Zuid Nederland	€ 1.928.142
2021	Gemeente Kerkrade	Vie – Leven in beweging (voorheen Centercourt)	€ 1.356.818
2021	LIOF	Limburg toekomstbestendig	€ 1.069.998
		Overige correctie < 1 mln	€ 5.975.682
			<u>€ 69.993.830</u>

2.4. Toelichting onderbesteding meerjarige projectsubsidies

- Bij meerjarige projectsubsidie groter dan € 1.265.000 worden de subsidieasten voor de Provincie (lastneming) bepaald op basis van de daadwerkelijke bestedingen door de subsidieontvanger. De lastneming staat los van de bevoorschotting van de subsidieastmidden in een bepaald jaar door de Provincie.
- De bevoorschotting van een subsidie door de Provincie is gebaseerd op de door de subsidieontvanger opgestelde liquiditeitsbegroting (onderdeel van de subsidieaanvraag);
- Het bevoorschotte bedrag wordt per bank uitgekeerd aan de subsidieontvanger;
- De in de provinciale begroting opgenomen lasten voor deze projecten zijn gelijk aan de bedragen opgenomen in de liquiditeitsbegrotingen opgesteld door de subsidieontvangers;
- Indien de inschatting van de subsidieontvanger in jaar t (meer dan 20%) afwijkt van de inschatting gedaan in jaar t-1 dan leidt dit tot een correctie van de lastneming;
- Op het moment dat de Provincie een subsidie beschikt ontstaat er een juridische verplichting van de Provincie naar de subsidieontvanger.
 - In welke boekjaar de subsidieast wordt verantwoord of in welke jaar een voorschot wordt betaald door de Provincie heeft geen invloed op deze (juridische) verplichting. Deze verplichting blijft bestaan tot het eind van de projectperiode;
 - Pas als bij de vaststelling blijkt dat de subsidie lager of op nihil wordt vastgesteld dan kunnen deze middelen voor andere doeleinden worden gebruikt. Op basis van ervaring bedraagt dit rond de € 5 miljoen per jaar.
- Nadere informatie over de lastneming is opgenomen in bijlage 2.



SC

2.5. Conclusie

Om onderbestedingen bij meerjarige projectsubsidies te voorkomen is het van belang dat de inschatting van de liquiditeitsbehoefte zoals aangegeven door de subsidieontvanger (liquiditeitsprognose), realistisch is. Wijzigingen in de liquiditeitsprognose leiden tot onderbestedingen, omdat de lasten in de provinciale begroting worden gebaseerd op de bedragen opgenomen in deze liquiditeitsprognoses.

De toezegging zoals opgenomen in paragraaf 2.1 gaat over de uitgiftetermijn van een subsidie (oftewel de looptijd van het project). In elke (project)subsidiebeschikking wordt de looptijd van de projectperiode opgenomen zodat voor zowel de aanvrager als voor de subsidieverlener en de subsidievaststeller duidelijk is binnen welke periode kosten aan het project toerekenbaar en subsidiabel zijn. Een verzoek om wijziging van de projectduur wordt ingediend bij Gedeputeerde Staten, en voorzien van een motivering van de reden waarom de beoogde resultaten niet binnen de in de subsidiebeschikking opgenomen looptijd van het project kunnen worden gerealiseerd. Bij de beoordeling van verzoeken tot projectduurverlenging wordt altijd getoetst aan de Beleidsregels subsidies (hoofdstuk 3: Projectduurwijzigingen). Een wijziging in de looptijd van een project kan leiden tot een wijziging in de liquiditeitsprognose. Indien deze (nog) niet in de begroting is opgenomen dan leidt dit tot een onderbesteding in enig jaar.

Vanuit het cluster Subsidies zijn, in samenwerking met het cluster Financiën en Concern, initiatieven genomen om het begrotings- en subsidieproces op dit onderdeel te verbeteren met als doel de onderbestedingen per jaareinde te verlagen. In de verbetervoorstellen heeft het beleidscluster een belangrijke rol om op basis van hun inhoudelijke en financiële kennis te beoordelen of de aangereikte liquiditeitsprognoses afdoende aansluiten bij de voortgang van de subsidieprojecten. Onderbestedingen zijn nooit helemaal te voorkomen, omdat het een inschatting blijft en projecten om uiteenlopende redenen anders kunnen verlopen dan bij start verwacht.

In bijlage 3 zijn de verbetervoorstellen opgenomen. Een aantal voorstellen zijn reeds intern geïmplementeerd.

Bijlage 2: Toelichting systematiek lastneming subsidies

- Meerjarige projectsubsidies kleiner dan het grensbedrag (t/m verslagjaar 2023 € 1.265.000 en vanaf 2024 € 1.200.000) worden direct als last genomen in het jaar dat de activiteit start.
- Meerjarige projectsubsidies groter dan het grensbedrag worden over de projectjaren verdeeld o.b.v. de jaarlijks te ontvangen liquiditeitsprognose (cijfers per 1-9, uiterlijk 1-10 te ontvangen).
- Deze liquiditeitsprognose wordt doorvertaald in het bevoorschottingsschema en de verdeling van de subsidieasten over de betreffende projectjaren.
- Bij afwijkingen van de geactualiseerde liquiditeitsprognoses van 20% of meer zal het bevoorschottingsschema worden aangepast leidend tot een herziene subsidiebeschikking, qua bevoorschotting.
- Spelregels over lastneming meerjarige projectsubsidies in de jaarrekening:
 - Indien de actuele prognose van de subsidieontvanger lager is dan de opgenomen verplichting (VPL) voor het betreffende verslagjaar maar de afwijking is kleiner dan 20% dan volgt géén aanpassing. De subsidieast is dan gelijk aan de opgenomen verplichting.
 - Indien de actuele prognose van de subsidieontvanger lager is dan de opgenomen verplichting (VPL) voor het betreffende verslagjaar en de afwijking is groter dan 20% dan wordt de last gecorrigeerd. De subsidieast is dan gelijk aan de actuele prognose.
 - Indien de actuele prognose van de subsidieontvanger hoger is dan de opgenomen verplichting (VPL) voor het betreffende verslagjaar dan volgt géén aanpassing. De subsidieast is dan gelijk aan de opgenomen verplichting.
- Intern zijn in 2024 ter verduidelijking de volgende aanvullende afspraken gemaakt:
 - De beoordeling van de lastneming vindt plaats over het boekjaar dat wordt gecontroleerd. Op dit moment 2024.
 - De (resterende) verplichting is juist in K2F verdeeld over de verschillende jaren o.b.v. de actuele liquiditeitsprognose die in Q4 van het vorige controlejaar (2023) van de subsidieontvanger is verkregen
 - De subsidieontvanger reikt elk jaar een actuele prognose aan. Hierin is opgenomen:
 - De werkelijke uitgaven van de reeds afgeronde jaren (in dit geval van start project t/m 2023)
 - Voor het te beoordelen jaar (in dit geval 2024) de werkelijke kosten van januari t/m augustus (8 maanden) + inschatting van de verwachte kosten voor september t/m december (4 maanden)

Bijlage 3: Verbetervoorstellen ter voorkoming onderbestedingen bij meerjarige projectsubsidies

Nr.	Wat	Hoe	Status
1.	Bevoorschottingsschema opstellen op basis van een realistische liquiditeitsprognose.	Indien de liquiditeitsprognose bij het verstrekken van de subsidie nog onzeker is dan: • kan een splitsing worden aangebracht tussen het verlenen van de subsidiebeschikking en het bepalen van het bevoorschottingsschema. • In de subsidiebeschikking worden afspraken vastgelegd wanneer en op welke wijze deze gegevens worden aangereikt. • In dit geval wordt maximaal 10% van de toegekende subsidie bevoorschot ter financiering van initiële projectkosten. • Tot het moment dat een realistische liquiditeitsprognose wordt ontvangen wordt er m.u.v. maximaal 10% geen subsidielasten in de provinciale begroting opgenomen.	Start werkwijze 1 januari 2025
2.	Monitoring beleidscluster - subsidieontvanger	• Het beleidscluster voert gedurende de looptijd van de projectsubsidie een kritische(re) beoordeling uit of de liquiditeitsprognoses van de subsidieontvanger aansluit op de verwachte voortgang van het subsidieproject. • Als blijkt dat de liquiditeitsprognoses van de meerjarige projectsubsidies per 1-10 sterk afwijkt van het bevoorschottingsschema c.q. vastgelegde verplichtingen, wordt een begrotingswijziging opgesteld. • Projectduurverlengingen worden o.b.v. het uitgangspunt "nee, tenzij" kritisch beoordeeld. Indien gehonoreerd dan worden er concrete afspraken gemaakt wanneer de afgesproken projectdoelen worden gerealiseerd.	Start vierde kwartaal 2024
3.	Interne monitoring	• Maandelijkse gesprekken (op inhoud én financiën) door P&C-medewerkers met de budgethouders o.b.v. uniforme overzichten en vastlegging van de afspraken zodat onderbestedingen tijdig aan het licht komen en goed in de tijd gevolgd kunnen worden. • Rol beleidsclusters: interne sturing op / monitoring van doelrealisatie en juist en volledige verantwoording hierover in de P&C-cyclus / P&C-producten	Gestart Start vierde kwartaal 2024

		Rol directie: toets op juiste en volledige verantwoording (beoogde versus gerealiseerde doelen) in de jaarrekening	Start vierde kwartaal 2024
4.	Verbeteren interne procesgang	Beschrijven werkproces lastneming waarin de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken clusters zijn beschreven.	Gestart, afgerond eind 2024
5.	Verbeteren externe aanlevering meerjarige projectsubsidies	Opstellen uniforme toelichting voor subsidieontvanger voor de aan te reiken liquiditeitsprognose waarin is aangegeven wat wordt verstaan onder een liquiditeitsprognose, wie het bevoegdlijk ondertekent inclusief een verklaring dat de gegevens juiste en volledige zijn aangeleverd. In de liquiditeitsprognose wordt rekening gehouden met: - de projectfasering zijnde een initiatief-, haalbaarheids-, planvormings-, uitvoerings- en beheerfase. Vaak wordt tijdens de initiatieffase minder uitgegeven dan in de uitvoerings-/ realisatiefase. - mogelijke risico's op vertragingen binnen het project.	Gereed
6.		Opstellen van een standaardbrief voor herinnering tijdige aanlevering liquiditeitsprognose	Gereed
7.		Gelijktrekken en/of heroverwegen (bij nieuwe beschikkingen) van de afgesproken peil- en aanleverdatum voor het indienen van liquiditeitsprognoses (tijdige ontvangst versus actualiteit van de gegevens)	Beoordelen o.b.v. evaluatie effect andere voorstellen in het vierde kwartaal 2025.