

Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten

Provincie Flevoland

Amsterdam, augustus 2006

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Overzicht van conclusies en aanbevelingen | 7 |
| 1. Inleiding | 11 |
| 1.1 Vraagstelling | 11 |
| 1.2 Afbakening | 12 |
| 1.3 Onderzoeksmethode | 12 |
| 1.4 Leeswijzer | 13 |
| 2. Opzet begroting – Kaderstellende rol PS | 15 |
| 2.1 Voldoet de opzet van de begroting aan het BBV?..... | 15 |
| 2.2 Voldoet de opzet van de begroting aan de financiële verordening?..... | 17 |
| 2.3 Welke aanvulling op het BBV helpt PS in hun kaderstellende rol?..... | 18 |
| 3. Beleidsinformatie begroting – Kaderstellende rol PS | 21 |
| 3.1 Is de beleidsinformatie samenhangend?..... | 21 |
| 3.2 Is de doelformulering toereikend? | 24 |
| 4. Opzet jaarstukken – Controlerende rol PS | 27 |
| 4.1 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan het BBV? | 27 |
| 4.2 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de financiële verordening? | 29 |
| 5. Beleidsinformatie jaarstukken – Controlerende rol PS | 31 |
| 5.1 Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan? | 31 |
| 5.2 Worden de afwijkingen toegelicht?..... | 33 |
| 5.3 Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd?..... | 34 |
| Reactie Gedeputeerde Staten | 37 |
| Nawoord Rekenkamer | 45 |
| Bijlage I | 47 |



VOORWOORD

Een belangrijke taak van de (provinciale) politiek is aangeven wat er moet gebeuren en achteraf controleren of wat is afgesproken ook gedaan is. Met andere woorden, Provinciale Staten stellen de kaders vast van het provinciale beleid en controleren de uitvoering daarvan door Gedeputeerde Staten. Twee documenten spelen daarbij een belangrijke rol: de begroting en de jaarstukken.

De Rekenkamer heeft de opzet en de beleidsinformatie van de begroting en jaarstukken onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat de begroting en jaarstukken nog aanzienlijk moeten verbeteren, willen Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol goed kunnen uitvoeren.

Gedeputeerde Staten hebben als taak de begroting en jaarstukken in concept op te stellen. Eén van de conclusies van de Rekenkamer is dat nog niet aan alle wettelijke eisen is voldaan bij de opzet van begroting (21% niet) en de jaarstukken (37% niet). In de begroting wordt in een aantal gevallen niet duidelijk met welke activiteiten welke prestaties geleverd worden en welke doelen daarmee beoogd zijn. De jaarstukken sluiten niet goed aan op de begroting. Op die manier kan niet worden bepaald of wat is beloofd aan het begin van het jaar ook is gerealiseerd aan het eind van het jaar.

Provinciale Staten zijn eindverantwoordelijk voor de begroting en jaarstukken en moeten er dan ook op toezien dat deze documenten voldoen met het oog op het stellen van kaders en het uitoefenen van controle. De Rekenkamer doet aanbevelingen aan Provinciale Staten om in de financiële verordening regels op te nemen die kaders vormen om de begroting en jaarstukken verder te verbeteren. Provinciale Staten dienen zorgvuldig af te wegen of de concept stukken, zoals opgesteld door Gedeputeerde Staten, aan de gestelde eisen voldoen. Opvallend is dat Provinciale Staten de jaarstukken 2004 hebben goedgekeurd, terwijl aan 43% van de zelf opgestelde eisen (normen uit de financiële verordening die van toepassing zijn op de opzet van de begroting en de jaarstukken) niet wordt voldaan.

De Rekenkamer hoopt met haar rapport bij te dragen aan dit verbeterproces en doet aanbevelingen voor een betere begroting en jaarstukken. Met als beoogd resultaat dat in het democratisch gekozen bestuur van de provincie Flevoland duidelijke kaders worden gesteld en een toereikende verantwoording achteraf plaatsvindt.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer informatie verzameld en interviews gehouden. De Rekenkamer is allen erkentelijk voor hun bijdrage en hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door drs. Heleen Verlinde, drs. Linda Voetee en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Prof. dr. Bart Noordam
Bestuurder Randstedelijke Rekenkamer

OVERZICHT VAN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 2. Opzet van de begroting - kaderstellende functie

| | Conclusie Rekenkamer | Aanbeveling voor GS | Aanbeveling voor PS |
|--|--|--|--|
| Voldoet de opzet van de begroting aan de wettelijke eisen van het BBV? | | | |
| 1 | De begroting 2006 voldoet aan 79% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 21% niet. | Stel de begroting volledig op volgens de wettelijke eisen van het BBV. | |
| Voldoet de opzet van de begroting aan de financiële verordening van PS? | | | |
| 2 | De begroting 2006 voldoet aan 61% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening van PS en aan 39% niet. | Stel de begroting volledig op volgens de normen van de financiële verordening. | |
| 3 | Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening. | | Verwijder deze doublures met het BBV uit de financiële verordening. |
| Welke aanvulling op het BBV helpt PS in hun kaderstellende rol? | | | |
| 4 | Voor de kaderstellende rol van PS is in de uiteenzetting van de financiële positie het onderscheid in wettelijke taken en eigen beleid van belang. | Maak bij de baten en lasten van de programma's een uitsplitsing in: a) wettelijke taken; b) lopend eigen beleid; c) nieuw eigen beleid. | Neem in de financiële verordening op dat de baten en lasten van de programma's uitgesplitst moeten worden naar: a) wettelijke taken; b) lopend eigen beleid; c) nieuw eigen beleid. |
| 5 | Om de financiële toelichtingen op de ramingen goed te kunnen beoordelen, moet in de begroting aangegeven zijn welke gronden op welke ramingen van toepassing zijn. | Geef in de toelichting op <i>het overzicht van baten en lasten, uiteenzetting financiële positie</i> en de <i>meerjarenraming</i> aan op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd. | |

Hoofdstuk 3. Beleidsinformatie in de begroting – kaderstellende functie

| | Conclusie Rekenkamer | Aanbeveling voor GS | Aanbeveling voor PS |
|--|---|---|---|
| Is er samenhang in de beleidsinformatie, zodat PS transparante kaders kunnen vaststellen? | | | |
| 6 | Voor de kaderstellende rol van PS moet het verband tussen de drie w-vragen duidelijk zijn. Uit de begroting 2006 blijkt in een aantal gevallen onvoldoende met welke activiteiten welke prestaties worden geleverd en welk doel daarmee gediend is. | (a) Zorg in de opzet van de programma's voor een eenduidig verband tussen de drie w-vragen. Maak met behulp van verwijzingen in de lay-out de samenhang tussen doelstellingen, prestaties, activiteiten, indicatoren en kosten inzichtelijk. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting. (b) Geef de kosten (derde w-vraag) weer op hetzelfde niveau als de doelstellingen, prestaties en activiteiten (eerste twee w-vragen). | |
| 7 | Uit de begroting 2006 blijkt onvoldoende met welke indicatoren welke doelstellingen of prestaties worden gemeten. Niet voor alle doelstellingen is een relevante indicator opgenomen om het gewenste effect te meten. | Geef bij de indicatoren aan op welke doelstelling of prestatie deze betrekking hebben. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting op de doelstellingen. | |
| Is de doelformulering in de begroting toereikend? | | | |
| 8 | Uit de begroting 2006 blijkt onvoldoende wat de provincie komend jaar wil bereiken. Bij de doelstellingen ontbreken veelal een streefwaarde, uitgangssituatie, einddatum en tijdpad. | Formuleer doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn. | Neem in de financiële verordening op aan welke criteria (SMART/VBTB) de formulering van de doelstellingen moet voldoen. |

Hoofdstuk 4. Opzet van de jaarstukken – controlerende functie

| | Conclusie Rekenkamer | Aanbeveling voor GS | Aanbeveling voor PS |
|--|--|--|---|
| Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de wettelijke eisen van het BBV? | | | |
| 9 | De jaarstukken 2004 voldoen aan 63% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 37% niet. | Stel de jaarstukken volledig op volgens de wettelijke eisen van het BBV. | |
| Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de financiële verordening van PS? | | | |
| 10 | De jaarstukken 2004 voldoen aan 57% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening en aan 43% niet. | Stel de jaarstukken volledig op volgens de normen van de financiële verordening. | Zorg dat GS de regels naleven die PS zelf hebben vastgesteld. |
| 11 | Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening. | | Verwijder deze doublures met het BBV uit de financiële verordening. |

Hoofdstuk 5. Beleidsinformatie in de jaarstukken – controlerende functie

| | Conclusie Rekenkamer | Aanbeveling voor GS | Aanbeveling voor PS |
|---|--|--|---|
| Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan? | | | |
| 12 | De structuur van de programma's in de jaarstukken 2004 sluit niet voldoende aan op de structuur in de begroting. | Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en jaarstukken op elkaar aansluit. | |
| 13 | In de jaarstukken 2004 is onvoldoende verantwoording afgelegd over de mate waarin het voorgenomen beleid is gerealiseerd. | Geef in de jaarstukken aan in welke mate de voorgenomen doelstellingen, prestaties en activiteiten zijn gerealiseerd. Vermeld ook wat niet behaald is. | |
| Worden de afwijkingen toegelicht? | | | |
| 14 | In de jaarstukken 2004 zijn de afwijkingen ten opzichte van het voorgenomen beleid uit de begroting onvoldoende toegelicht. Dit geldt zowel voor de doelstellingen (<i>wat hebben we bereikt?</i>) als de prestaties en activiteiten (<i>wat hebben we daarvoor gedaan?</i>). | Zorg in de jaarstukken voor een toelichting bij de afwijkingen van het voorgenomen beleid uit de begroting. | |
| 15 | In de jaarstukken 2004 zijn de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting ten dele toegelicht. | Zorg in de jaarstukken voor een volledige en heldere toelichting bij financiële afwijkingen van de begroting. | Neem in de financiële verordening een minimumgrens (absoluut en/of relatief) op voor de financiële afwijkingen waarbij een volledige toelichting vereist is. |
| Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd? | | | |
| 16 | Voor hun controlerende taak is het voor PS van belang te weten hoe GS zelf waarborgen dat de provincie volgens de regels handelt als er grote financiële belangen zijn. Dit inzicht hebben PS nu in beperkte mate. | Rapporteer op een vaste plaats in de jaarstukken over de financiële en de niet-financiële rechtmatigheid. | Neem in de financiële verordening op waar en over welke aspecten van de financiële en niet-financiële rechtmatigheid in de jaarstukken (bijvoorbeeld in een paragraaf) gerapporteerd moet worden. |
| 17 | Voor hun controlerende taak is het voor PS van belang te weten hoe GS zelf waarborgen dat de provincie volgens de regels handelt als er grote maatschappelijke effecten zijn terwijl er geen directe grote financiële belangen zijn, zoals bij het verlenen van vergunningen. Dit inzicht hebben PS nu niet. | | |



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Sinds de invoering van het dualisme richten Provinciale Staten (PS) zich nog meer op de kaderstellende en controlerende taken in het provinciaal bestuur. Voor de kaderstellende rol van PS is de begroting, waarin de kaders staan voor zowel het beleid als de financiën, het belangrijkste document. Voor de controlerende rol van PS zijn de jaarstukken, waarin Gedeputeerde Staten (GS) verantwoording afleggen over het afgelopen jaar, het belangrijkste document. De kwaliteit van zowel de begroting als de jaarstukken is dan ook belangrijk voor PS om hun rol goed te kunnen vervullen en daarom het onderwerp van dit onderzoek van de Rekenkamer. De kwaliteit van de begroting en de jaarstukken wordt grotendeels bepaald door (1) de gebruikte opzet en (2) de formulering van de beleidsinformatie.

1.1 Vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan de verbetering van de begroting en jaarstukken om daarmee de kaderstellende en controlerende functie van Provinciale Staten te ondersteunen.

De vraagstelling luidt als volgt:

| |
|--|
| Zijn de begroting en jaarstukken toereikend om Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende functie goed te laten vervullen? |
|--|

Deze vraagstelling is uitgewerkt in drie onderzoeksvragen, waarbij normen zijn gehanteerd zoals opgenomen in tabel 1.1. De begroting en verantwoording horen te worden opgesteld volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de financiële verordening van de provincie zelf. Naast dit wettelijk kader hebben we criteria gehanteerd die gericht zijn op de verbetering van de formulering van de beleidsdoelstellingen. Deze criteria zijn ontleend aan SMART en aan de Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens, die in 2002 is uitgebracht door het Ministerie van Financiën in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording).

Afstemming BBV normen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurt de provincies jaarlijks een toezichtbrief, waarin naast het oordeel over de toezichtvorm (preventief of repressief) ook wordt ingegaan op de overige toezichtbevindingen. De overige toezichtbevindingen hebben, naast de beoordeling of de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de eisen van wet- en regelgeving, betrekking op de resultaten van twee variabele onderzoeken die jaarlijks worden gehouden. Voor de begroting 2006 heeft het ministerie in het kader van de variabele onderzoeken beoordeeld in hoeverre de financiële begroting, de meerjarenraming en de paragraaf verbonden partijen aan de BBV normen voldoen. De BBV normen laten ruimte over voor interpretatie, daarom hebben de Randstedelijke Rekenkamer en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de beoordeling van de hiervoor genoemde onderdelen met elkaar afgestemd. Hierdoor wordt één signaal uitgezonden naar de provincies.

Tabel 1.1 Onderzoeksvragen in relatie tot normen

| Onderzoeksvraag | Normen |
|--|---|
| 1) Voldoet de opzet van de begroting en de jaarstukken aan de normen van het BBV en de financiële verordening? | BBV (artikel 4, 7 t/m 29) |
| | Financiële verordening (provinciespecifiek) |
| 2) Is de beleidsinformatie in de programma's van de begroting en jaarstukken toereikend om Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende functie goed te laten vervullen? | Geselecteerde VBTB- en/of SMART-criteria. |
| | De beleidsinformatie is samenhangend in een doelenboom te beschrijven. |
| | De beleidsinformatie in de programma's van de jaarstukken geeft inzicht in de realisatie van het beleid beschreven in de begroting. |
| 3) Staan de wettelijke en provinciale kaders borg voor een kwalitatief toereikende begroting en jaarstukken of is het wenselijk extra richtlijnen op te stellen? | BBV (artikel 4, artikel 7 t/m 29) |
| | Financiële verordening (provinciespecifiek) |

1.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De begroting 2004 en 2006 en jaarstukken 2004 van de vier provincies.
- De opzet van de begroting en de jaarstukken, waarbij toetsing plaatsvindt van de aanwezigheid van de vereiste onderdelen op de juiste plaats in de begroting en jaarstukken.
- De formulering van de beleidsinformatie in de programma's van de begroting en jaarstukken. Het onderzoek besteedt aandacht aan de doelformulering, de samenhang in de beleidsinformatie, de aansluiting tussen begroting en jaarstukken en de toelichting op de afwijkingen in de jaarstukken.

- Het onderzoek richt zich niet op:
- Het proces van de totstandkoming en het gebruik van de begroting en jaarstukken door PS.
- De productenraming en productenrealisatie. De productenraming en productenrealisatie vervullen met name een rol bij de taakuitoefening van GS en worden dan ook door GS vastgesteld.
- De getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële informatie.
- De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beschreven beleid.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd na het uitbrengen van de begroting en de jaarstukken. Het onderzoek omvat documentenonderzoek en interviews. Voor het documentenonderzoek zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Begrotingen 2004 en 2006 en jaarstukken 2004 van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland;
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- Financiële verordeningen van de vier provincies;
- VBTB Handreiking Doelformuleringen en Prestatiegegevens.

Voor de analyse van de beleidsinformatie zijn per provincie twee programma's geselecteerd. Deze zijn geselecteerd aan de hand van de financiële omvang van het programma.

De samenhang in de beleidsinformatie en de doelformulering zijn beoordeeld voor twee programma's in de begroting 2006. In tabel 1.2 is per provincie aangegeven welke programma's dit betreft.

Tabel 1.2 Overzicht geselecteerde programma's 2006 (programmanummering)

| Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|----------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| Infrastructuur en Mobiliteit (2) | Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement (2.3) | Doelmatig verkeer- en vervoersysteem (4.5) | Beheer Infrastructuur (vaar)wegen (5) |
| Zorg, Onderwijs en Welzijn (7) | Welzijn en (jeugd)zorg (2.9) | Sociale pijler (5.3) | Samenleving (10) |

De aansluiting tussen de begroting en de jaarstukken is beoordeeld voor het begrotingsjaar 2004. In tabel 1.3 is per provincie aangegeven welke programma's dit betreft.

Tabel 1.3 Overzicht geselecteerde programma's 2004 (programmanummering)

| Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------|---|
| Infrastructuur en Mobiliteit (2) | Verkeer en vervoer (3) | Aanleg en reconstructie wegen (4.2) | Beheer Infrastructuur (vaar)wegen (4.5) |
| Welzijn en zorg (9) | Welzijn (8) | Sociale agenda (5.3) | Sociaal beleid en zorg (4.11) |

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 en 3 gaan achtereenvolgens in op de bevindingen, conclusies, aanbevelingen en de provincievergelijking voor de opzet van en de beleidsinformatie in de begroting. In hoofdstukken 4 en 5 staan de bevindingen, conclusies, aanbevelingen en de provincievergelijking vermeld voor de jaarstukken. Het rapport sluit af met de reactie van GS en het nawoord van de Randstedelijke Rekenkamer.

De resultaten van het onderzoek zijn uitvoeriger beschreven in de nota van bevindingen. Dit is een apart document, dat beschikbaar is via de website www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

HOOFDSTUK 2

OPZET BEGROTING – KADERSTELLELENDE ROL PS

In het duale bestuur is het stellen van kaders een belangrijke taak van Provinciale Staten. Door het stellen van kaders geven PS richting aan wat de provincie wil bereiken. De begroting is daarbij een belangrijk instrument, ook vanwege het budgetrecht van PS. Door het vaststellen van de begroting geven PS aan wat ze willen bereiken en wat dat mag kosten. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze begroting. Om ervoor te zorgen dat de begroting deze kaderstellende rol van PS goed kan ondersteunen zijn in het BBV normen vastgelegd die de opzet van dit document moeten waarborgen. Aanvullend kunnen in de financiële verordening normen zijn vastgelegd.

2.1 Voldoet de opzet van de begroting aan het BBV?

Bevindingen

De hoofdstructuur van de begroting 2006 is grotendeels volgens het BBV opgebouwd. De beleidsbegroting is echter niet als zodanig benoemd. Op onderdelen voldoet de begroting aan 79% van de BBV normen en aan 21% niet. In tabel 2.1. is per onderdeel de uitkomst van deze toetsing opgenomen, gevolgd door een korte toelichting op de beoordeling (alleen voor 'nee', 'deels' en 'elders').

Tabel 2.1 Beoordeling BBV normen op de onderdelen van de begroting 2006 van Flevoland

| Onderdeel | # Ja | # Elders | # Deels | # Nee | Totaal |
|-----------------------------|----------|----------|---------|----------|-----------|
| a Programma's | 3 | - | - | - | 3 |
| b Algemene dekkingsmiddelen | 5 | - | - | 1 | 6 |
| c Bedrag onvoorzien | 1 | - | - | - | 1 |
| d Paragrafen | 32 | - | - | 9 | 41 |
| e Overzicht baten en lasten | 7 | - | 1 | - | 8 |
| f Financiële positie | 6 | - | 1 | 1 | 8 |
| g Meerjarenraming | 5 | - | - | 3 | 8 |
| Totalen | 59 (79%) | - (0%) | 2 (3%) | 14 (19%) | 75 (100%) |

Nee (niet opgenomen):

- *Overige* algemene dekkingsmiddelen in het overzicht *Algemene dekkingsmiddelen*;
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* de financiële consequenties van het beleidskader en de vertaling hiervan naar de begroting voor onderdeel *groen*;
- In de paragraaf *verbonden partijen* een visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen¹;
- Paragraaf *grondbeleid*;
- Bij de *uiteenzetting van de financiële positie* de financiering;
- Bij de *meerjarenraming* de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen, de financiering en een toelichting op de ontwikkeling van de meerjarenraming.

¹ Van iedere verbonden partij moet duidelijk zijn hoe die bijdraagt aan een specifieke doelstelling in een programma.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- De oorzaken van het verschil met de realisatie van vorig jaar ontbreken in de toelichting op *het overzicht van baten en lasten*;
- Bij *de financiële positie* is een toelichting op ontwikkelingen ten opzichte van het vorige begrotingsjaar gedeeltelijk opgenomen.

Elders (elders opgenomen dan vereist): niet van toepassing.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de begroting 2006 in opzet grotendeels voldoet gelet op de kaderstellende rol van PS. De begroting voldoet niet aan 21% van de wettelijke eisen van het BBV. Diverse onderdelen die belangrijk zijn om voldoende inzicht te krijgen in de begroting zijn niet opgenomen. Vooral bij de paragrafen en de meerjarenraming is sprake van tekortkomingen.

Aanbeveling GS

- 1) Stel de begroting volledig op volgens de wettelijke eisen van het BBV.

Provincievergelijking

In tabel 2.2 is een overzicht opgenomen van de mate waarin de vier provincies voldoen aan de normen van het BBV.

Tabel 2.2 Beoordeling BBV normen ('ja') op de onderdelen van de begroting van de vier provincies

| Onderdeel | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|-----------------------------|-----------|---------------|----------|--------------|
| a Programma's | 3 | 3 | 3 | 3 |
| b Algemene dekkingsmiddelen | 5 | 5 | 5 | 5 |
| c Bedrag onvoorzien | 1 | 1 | - | 1 |
| d Paragrafen | 32 | 33 | 31 | 32 |
| e Overzicht baten en lasten | 7 | 4 | 4 | 7 |
| f Financiële positie | 6 | 2 | 1 | 6 |
| g Meerjarenraming | 5 | 1 | 1 | 3 |
| Totalen | 59 (79%) | 49 (65%) | 45 (60%) | 57 (76%) |

Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

2.2 Voldoet de opzet van de begroting aan de financiële verordening?

Bevindingen

Tabel 2.3 bevat per onderdeel de uitkomst van de toetsing aan de geselecteerde normen uit de financiële verordening, die van toepassing zijn op de opzet van de begroting. Aan 61% van de geselecteerde normen van de financiële verordening wordt voldaan en aan 39% niet.

Tabel 2.3 Beoordeling financiële verordening normen op de onderdelen van de begroting 2006 van Flevoland.

| Onderdeel | # Ja | # Elders | # Deels | # Nee | Totaal |
|----------------------|----------|----------|---------|---------|-----------|
| a Financiële positie | - | 1 | - | - | 1 |
| b Paragrafen | 11 | - | 2 | 4 | 17 |
| Totalen | 11 (61%) | 1 (6%) | 2 (11%) | 4 (22%) | 18 (100%) |

Nee (niet opgenomen):

- Informatie over tegenvallende renteontwikkeling op de kapitaalmarkt in de paragraaf *weerstandsvormogen*;
- Informatie in de paragraaf *bedrijfsvoering* over de voortgang van 217a-onderzoeken;
- In de paragraaf *verbonden partijen* informatie over het eigen en vreemd vermogen en het financieel resultaat en de vestigingsplaats van de verbonden partijen.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- Een inschatting van de kans op het voordoen van de (wel benoemde) risico's van materieel belang ontbreekt in de paragraaf *weerstandsvormogen*;
- Informatie over de voortgang van gepland onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud in de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* is gedeeltelijk opgenomen.

Elders (elders opgenomen dan vereist):

- Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen is opgenomen in de paragraaf *weerstandsvormogen* in plaats van bij de *uiteenzetting financiële positie*.

Doublures met BBV in de financiële verordening

In de financiële verordening van de provincie Flevoland is een aantal normen opgenomen dat al wordt afgedekt door de normen van het BBV. Deze normen zijn dus van geen materiële betekenis. De Rekenkamer vindt het van belang dat de normen uit het BBV en de financiële verordening niet overlappend zijn. In bijlage I zijn deze overeenkomstige normen van de financiële verordening met het BBV opgenomen. Hoewel artikel 2 lid 2 (vaststelling drie w-vragen van de programmabegroting) uit de financiële verordening een doublure is met het BBV, is in de toelichting op dit artikel opgenomen dat de programma's zoveel mogelijk SMART geformuleerd moeten worden. Deze toelichting op de norm is een verbijzondering van het BBV en vinden wij van groot belang. Wij raden aan deze toelichting als expliciete norm in de financiële verordening op te nemen (zie ook aanbeveling 9 voor PS in hoofdstuk 3).

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de begroting 2006 ten dele voldoet aan de normen uit de financiële verordening. De begroting voldoet niet aan 39% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening die van toepassing

zijn op de opzet van de begroting. Dit betreft met name de paragrafen. Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbeveling GS

2) Stel de begroting volledig op volgens de normen van de financiële verordening.

Aanbeveling PS

3) Verwijder de doublures met het BBV uit de financiële verordening.

2.3 Welke aanvulling op het BBV helpt PS in hun kaderstellende rol?

Bevindingen

Naast de toetsing van de BBV normen heeft de Rekenkamer een aantal bevindingen gedaan, die aanvullend zijn op het BBV. Deze bevindingen acht de Rekenkamer van groot belang voor een kwalitatief toereikende begroting.

Uiteenzetting financiële positie

Het BBV (art. 20) schrijft voor dat de uiteenzetting van de financiële positie een raming bevat van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen. Ook bestaand beleid, dat geen wettelijk beleid is, kan door PS worden bijgesteld. Daarom vindt de Rekenkamer dat onderscheid moet worden gemaakt in wettelijke taken en eigen beleid (tabel 2.4). Een onderscheid in wettelijke taken en eigen beleid per programma geeft inzicht in de ruimte die beschikbaar is voor de sturing vanuit PS. De wettelijke taken liggen vast en zullen uitgevoerd moeten worden. De provincie zal hier enkel kunnen sturen op het uitvoeren van deze taken. Bij het eigen beleid ligt dit anders. De provincie kan zelf beslissen of en op welke manier het beleid wordt ingevuld en uitgevoerd.

Tabel 2.4 Overzicht baten en lasten per programma

| Onderwerp | Baten | Lasten |
|---------------------|--------------|---------------|
| Wettelijk taak | EUR | EUR |
| Lopend eigen beleid | EUR | EUR |
| Nieuw eigen beleid | EUR | EUR |
| Totaal | EUR | EUR |

Gronden van ramingen

Om de financiële toelichtingen op ramingen goed te kunnen beoordelen, moeten PS de gronden kennen waarop die ramingen gebaseerd zijn. In de toelichting op het *overzicht van baten en lasten*, *uiteenzetting financiële positie* en de *meerjarenraming* moeten deze gronden zijn opgenomen (BBV art. 19, 21 en 23). Het BBV geeft geen specificatie van de soort gronden die opgenomen moeten worden. In de begroting 2006 is niet expliciet aangegeven welke gronden op welke ramingen van toepassing zijn. Hierdoor kan bij de beoordeling geen toetsing van specifieke gronden plaatsvinden. De Rekenkamer acht het relevant dat bij de gronden aangegeven is op welk onderdeel van de begroting zij betrekking hebben.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbevelingen GS

4) Maak bij de baten en lasten van de programma's een uitsplitsing in: a) wettelijke taken, b) lopend eigen beleid en c) nieuw eigen beleid.

5) Geef in de toelichting op *het overzicht van baten en lasten, uiteenzetting financiële positie en de meerjarenraming* expliciet aan op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd.

Aanbeveling PS

4) Neem in de financiële verordening op dat de baten en lasten van de programma's uitgesplitst moeten worden naar: a) wettelijke taken, b) lopend eigen beleid en c) nieuw eigen beleid.

HOOFDSTUK 3

BELEIDSINFORMATIE BEGROTING – KADERSTELLEND ROL PS

Door het stellen van kaders geven PS richting aan wat de provincie wil bereiken. De aard en kwaliteit van de beleidsinformatie in de begroting is daarbij erg belangrijk. Om ervoor te zorgen dat de begroting de kaderstellende rol van PS goed kan ondersteunen zijn normen en methoden ontwikkeld die de kwaliteit van de beleidsinformatie moeten waarborgen.

3.1 Is de beleidsinformatie samenhangend?

Bevindingen

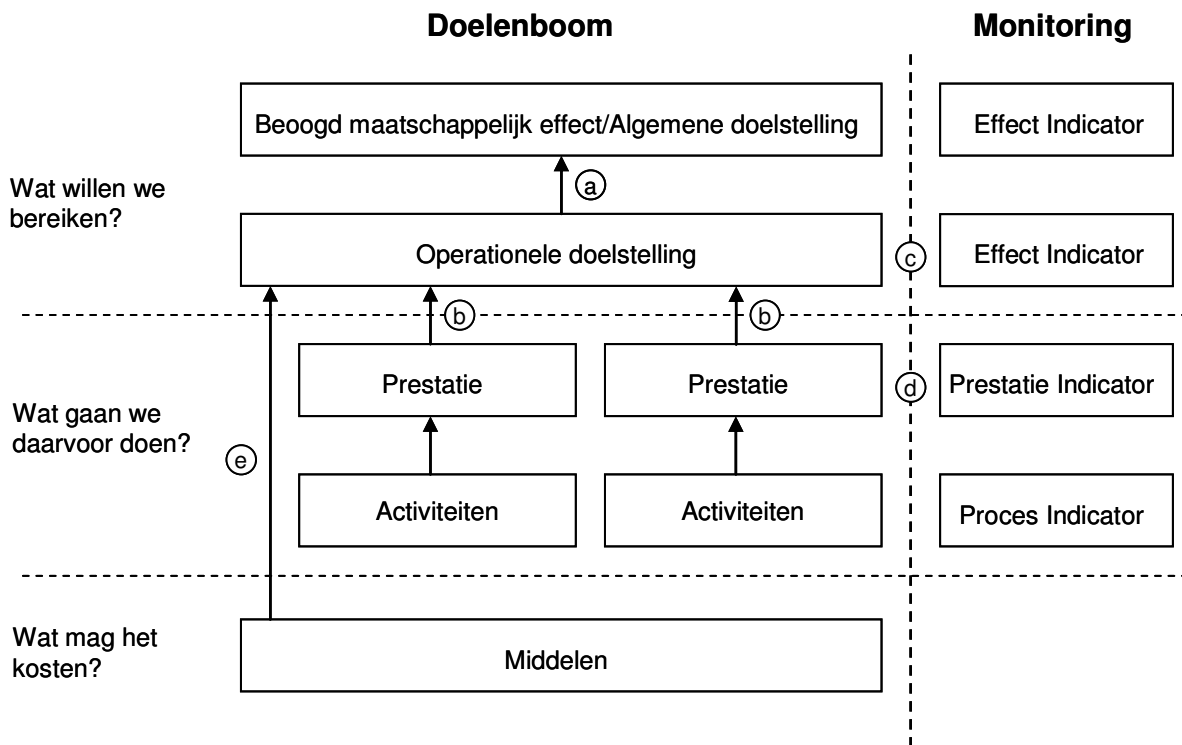
Beoordelingskader

Het BBV schrijft voor dat ieder programma onderstaande informatie bevat:

- doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
- wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
- raming van baten en lasten.

Het BBV (art. 8) legt de provincie geen eisen op met betrekking tot de structuur van de programma's. De Rekenkamer acht het relevant dat zowel in de begroting als in de jaarstukken de drie w-vragen in een eenduidige structuur zijn opgenomen. De doelstellingen, prestaties, activiteiten, indicatoren en kosten dienen op een heldere manier met elkaar in verband te staan.

Een samenhangend programma is van belang voor de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Zonder samenhang tussen de doelen, prestaties en activiteiten is het sturen op resultaten moeilijk. De samenhang in het programma heeft zowel betrekking op de structuur als op de inhoud. Onder samenhang in de structuur verstaan we de aanwezigheid van duidelijke verwijzingen in de lay-out van de programmabeschrijving (bijvoorbeeld door middel van tabellen en/of nummering van doelen en prestaties). Inhoudelijke samenhang heeft betrekking op het verband tussen de strekking van de doelstellingen, prestaties en activiteiten, indicatoren en middelen. De inhoudelijke samenhang van de beleidsinformatie is beoordeeld met behulp van een zogenaamde "doelenboom". Wij hebben de doelenboom gereconstrueerd aan de hand van de informatie uit de geselecteerde programma's. In figuur 3.1 is een schematische doelenboom weergegeven.



Figuur 3.1 Schematische doelenboom

De Rekenkamer heeft voor twee programma's uit de begroting 2006, *Infrastructuur en mobiliteit* en *Zorg, onderwijs en welzijn*, de samenhang getoetst tussen:

- de operationele doelstellingen en de algemene doelstelling;
- de activiteiten/prestaties en de operationele doelstellingen;
- de effectindicatoren en de operationele doelstellingen;
- de prestatie-indicatoren en de activiteiten/prestaties;
- de middelen en de operationele doelstellingen.

Voor meer informatie over de toetsing van deze programma's verwijzen we naar de nota van bevindingen behorend bij dit rapport.

De doelenbomen zijn voor beide programma's op redelijk eenvoudige wijze gereconstrueerd op basis van de informatie in de begroting. De door de provincie Flevoland gedefinieerde meetbare doelstellingen hebben wij opgenomen als prestaties in de doelenboom. Deze meetbare doelstellingen zijn in een aantal gevallen eigenlijk activiteiten, maar deze hebben wij niet als zodanig onderscheiden bij de reconstructie. Bij de indicatoren per programma aspect (programma thema) is niet aangegeven of het effect-, prestatie- of procesindicatoren betreft.

Structuur van de twee programma's

In de structuur is het verband tussen de vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat gaan we daarvoor doen?* niet altijd voldoende duidelijk. Zowel de operationele doelstellingen (gewenste effecten) als de prestaties (meetbare doelstellingen) zijn opgenomen bij de vraag *Wat willen we bereiken?*. De prestaties moeten echter opgenomen worden bij de vraag *Wat gaan we daarvoor doen?*. Daarnaast zijn in de lay-out geen verwijzingen (tabelvorm

en/of nummering) opgenomen waardoor het verband te herleiden is. Bij een aantal programma aspecten (programma thema's) is één doelstelling opgenomen waardoor het verband tussen de prestaties, activiteiten en operationele doelstellingen wel eenduidig is. Bij de indicatoren is niet duidelijk aangegeven of het om effect-, prestatie- of procesindicatoren gaat. In programma *Zorg, onderwijs en welzijn* is in de lay-out bij één programma thema een duidelijke verwijzing aanwezig op welke operationele doelstelling de indicatoren betrekking hebben. Verder zijn in de lay-out geen verwijzingen tussen indicatoren en doelstellingen of prestaties aanwezig.

Inhoud van de twee programma's

De samenhang tussen de vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat gaan we daarvoor doen?* is gedeeltelijk aanwezig. In de programma's sluiten de activiteiten niet altijd voldoende aan op de prestaties en de prestaties ook niet altijd voldoende op de operationele doelstellingen. De indicatoren sluiten voor programma *Infrastructuur en mobiliteit* inhoudelijk voldoende aan op de operationele doelstellingen. In programma *Zorg, onderwijs en welzijn* sluit een deel van de indicatoren inhoudelijk niet voldoende aan op de operationele doelstellingen. De vraag *Wat mag het kosten?* (middelen) sluit niet voldoende aan op de vraag *Wat willen we bereiken?* (operationele doelstellingen). De operationele doelstellingen zijn per programma aspect (programma thema) opgenomen, terwijl de middelen per programmaonderdeel zijn opgenomen.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie in de begroting 2006 onvoldoende samenhangend is met het oog op de kaderstellende rol van PS. Voor de kaderstellende rol van PS moet het verband tussen de drie w-vragen duidelijk zijn. Uit de begroting blijkt in een aantal gevallen onvoldoende met welke activiteiten welke prestaties worden geleverd en welk doel daarmee gediend is. Daarnaast blijkt uit de begroting 2006 onvoldoende met welke indicatoren welke doelstellingen of prestaties worden gemeten. Niet voor alle operationele doelstellingen is een relevante indicator opgenomen om het gewenste effect te meten. De samenhang tussen de eerste en de derde w-vraag is onvoldoende, omdat de benodigde middelen niet op hetzelfde niveau als de operationele doelstellingen zijn vermeld.

Aanbevelingen GS

6a) Zorg in de opzet van de programma's voor een eenduidig verband tussen de drie w-vragen. Maak met behulp van verwijzingen in de lay-out de samenhang tussen doelstellingen, prestaties, activiteiten, indicatoren en kosten inzichtelijk. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting.

6b) Geef de kosten (derde w-vraag) weer op hetzelfde niveau als de doelstellingen, prestaties en activiteiten (eerste twee w-vragen).

7) Geef bij de indicatoren aan op welke doelstelling of prestatie deze betrekking hebben. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting op de doelstellingen.

Provincievergelijking

Hieronder is de provincievergelijking voor de samenhang in de beleidsinformatie opgenomen. Hierbij hebben we de beste scores op samenhang van de vier provincies uiteengezet.

Structuur van de twee programma's

- Het verband tussen de 1e w-vraag *Wat willen we bereiken?* en de 2e w-vraag *Wat gaan we daarvoor doen?* is van de vier provincies in Zuid-Holland het beste aangegeven door middel van verwijzingen in de lay-out tussen de operationele doelstellingen en de prestaties.
- In Noord-Holland is het verband tussen de effectindicatoren en de operationele doelstellingen in de structuur helder aangegeven. De effectindicatoren zijn gerangschikt per operationele doelstelling.

Inhoud van de twee programma's

- De inhoudelijke samenhang tussen de 1^e w-vraag *Wat willen we bereiken?* en de 2^e w-vraag *Wat gaan we daarvoor doen?* is van de vier provincies in Zuid-Holland het beste.
- In Flevoland en Noord-Holland zijn voor het programma met betrekking tot infrastructuur voor de operationele doelstellingen inhoudelijk aansluitende effectindicatoren opgenomen.
- In zowel Noord-Holland als Zuid-Holland zijn de middelen (3^e w-vraag) op het zelfde niveau als de doelstellingen (1^e w-vraag) opgenomen.

Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

3.2 Is de doelformulering toereikend?

Bevindingen

Beoordelingskader

Het goed kunnen uitvoeren van de controlerende taak van Provinciale Staten is niet alleen afhankelijk van de samenhang in structuur en inhoud van het programma, maar ook van de kwaliteit van de doelformulering. Voor de toetsing hiervan hebben we de volgende criteria die gesteld zijn vanuit VBTB en SMART toegepast:

- **Specifiek:** Is de te leveren prestatie voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
- **Prikkelend:** Is een streefwaarde opgenomen?
- **Meetbaar/toetsbaar:** Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de doelstellingen tussentijds gevolgd worden aan de hand van prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek? Is een indicator opgenomen? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
- **Tijdgebonden:** Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

Voor beide programma's in de begroting 2006 zijn de operationele doelstellingen getoetst aan deze criteria.

In tabel 3.1 worden de bevindingen van de toets op deze criteria gepresenteerd, gevolgd door een korte toelichting.

Tabel 3.1 Samenvatting toets VBTB/SMART voor de operationele doelstellingen van twee beleidsprogramma's

| Criteria | Infrastructuur en mobiliteit | | | Zorg, onderwijs en welzijn | | |
|-----------------------|------------------------------|----------|-----------|----------------------------|----------|-----------|
| | # Ja | # Nee | Totaal | # Ja | # Nee | Totaal |
| a. Specifiek | 6 | 1 | 7 | 9 | 3 | 12 |
| b. Prikkelend | 2 | 5 | 7 | 2 | 10 | 12 |
| c. Meetbaar/toetsbaar | | | | | | |
| Nulmeting | 1 | 6 | 7 | 1 | 11 | 12 |
| Indicator | 7 | 0 | 7 | 11 | 1 | 12 |
| d. Tijdgebonden | | | | | | |
| Einddatum | 1 | 6 | 7 | 2 | 10 | 12 |
| Tijdpad | 2 | 5 | 7 | 0 | 12 | 12 |
| Totaal | 19 (45%) | 23 (55%) | 42 (100%) | 25 (35%) | 47 (65%) | 72 (100%) |

Bij deze bevindingen merken we het volgende op:

- De doelstellingen zijn grotendeels voldoende specifiek geformuleerd. In een aantal gevallen wordt een toelichting gegeven. Waar geen specifieke toelichting is opgenomen, is de doelstelling op zichzelf voldoende specifiek om te begrijpen wat er bedoeld wordt.
- De meeste doelstellingen zijn onvoldoende prikkelend. Streefwaarden ontbreken veelal.
- Voor wat betreft de meetbaarheid, voldoen de doelstellingen gedeeltelijk aan de criteria. Bij vrijwel alle doelstellingen zijn (effect- of prestatie-)indicatoren opgenomen. Informatie over de nulsituatie ontbreekt echter nagenoeg geheel.
- De doelstellingen zijn nauwelijks tijdgebonden. Er is veelal niet aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode een bepaald effect moet zijn bereikt of probleem moet zijn opgelost. Meestal ontbreekt een einddatum en/of een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de doelformulering in de begroting 2006 ontoereikend is met het oog op de controlerende rol van PS. Uit de begroting blijkt onvoldoende wat de provincie komend jaar wil bereiken. Bij de doelstellingen ontbreken veelal een streefwaarde, uitgangssituatie, einddatum en tijdpad.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbeveling GS

8) Formuleer doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Aanbeveling PS

8) Neem in de financiële verordening op aan welke criteria (SMART/VBTB) de formulering van de doelstellingen moet voldoen.

Provincievergelijking

In tabel 3.2 is een overzicht opgenomen van de uitkomsten van de toets op VBTB/SMART voor twee beleidsprogramma's van de vier provincies.

Tabel 3.2 Uitkomsten toets VBTB/SMART ('ja') voor twee beleidsprogramma's in de begroting 2006 van vier provincies

| Onderdeel - Inhoud | | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|---------------------------|----------------------------|------------------|----------------------|----------------|---------------------|
| a | Programma 'infrastructuur' | 45% | 67% | 50% | 50% |
| b | Programma 'samenleving' | 35% | 44% | 52% | 18% |

Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

HOOFDSTUK 4

OPZET JAARSTUKKEN–CONTROLLERENDE ROL PS

In het duale bestuur hebben PS een controlerende rol. De jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) zijn daarbij een belangrijk instrument. Hierin leggen GS verantwoording af over het gevoerde bestuur en beleid in relatie tot de eerder door PS vastgestelde begroting. Om ervoor te zorgen dat de jaarstukken de controlerende rol van PS goed ondersteunen zijn in het BBV en aanvullend in de financiële verordening eisen vastgelegd die de kwaliteit van dit document moeten waarborgen.

4.1 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan het BBV?

Bevindingen

De hoofdstructuur van de jaarstukken 2004 van provincie Flevoland is niet geheel volgens de eisen van het BBV opgebouwd. Bij de indeling van de jaarstukken is geen juist gebruik gemaakt van de wettelijke termen "jaarstukken", "jaarverslag" en "jaarrekening". De vereiste onderdelen hiervan komen echter, onder andere titels dan in het BBV voorgeschreven, grotendeels aan de orde in de jaarstukken. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen is opgenomen in het financieel jaarverslag en niet, zoals het BBV voorschrijft, in de programmaverantwoording. Daarnaast is de volgorde van de programma's in de jaarstukken anders dan de volgorde van de programma's in de begroting.

Op onderdelen voldoen de jaarstukken aan 63% van de BBV normen en aan 37% niet. In tabel 4.1 is per onderdeel de uitkomst van deze toetsing aan het BBV opgenomen.

Tabel 4.1 Beoordeling BBV normen op de onderdelen van de jaarstukken 2004 van Flevoland

| Onderdeel | # Ja | # Elders | # Deels | # Nee | Totaal |
|-----------------------------|----------|----------|---------|----------|-----------|
| a Realisatie programma's | - | - | 2 | 1 | 3 |
| b Algemene dekkingsmiddelen | 5 | - | - | 1 | 6 |
| c Gebruik bedrag onvoorzien | - | - | - | 1 | 1 |
| d Paragrafen | 26 | - | - | 15 | 41 |
| e Programmarekening | 7 | - | 1 | 1 | 9 |
| Totalen | 38 (63%) | 0 (0%) | 3 (5%) | 19 (32%) | 60 (100%) |

Nee (niet opgenomen):

- De overzichten van baten en lasten in de programma's. In de jaarstukken (het financiële jaarverslag) is alleen een overkoepelend overzicht van gerealiseerde baten en lasten per programma opgenomen;
- *Overige* algemene dekkingsmiddelen in het desbetreffende overzicht;
- Het *gebruik van het geraamde bedrag onvoorzien* in het jaarverslag en de jaarrekening;
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting voor de onderdelen: *wegen, water* en *gebouwen* en het gehele onderdeel *groen*;

- In de paragraaf *verbonden partijen* een verantwoording over de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de verantwoording van de beleidsvoornemens;
- Paragraaf *grondbeleid*.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- De programma's voldoen op twee onderdelen gedeeltelijk aan de normen van het BBV. Bij de realisatie van de programma's is niet eenduidig verwezen naar de drie w-vragen of naar doelstellingen uit de begroting. Per programmaonderdeel is onder één kopje verantwoording afgelegd over zowel de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd als de wijze waarop getracht is beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Niet op alle doelstellingen, prestaties en/of activiteiten uit de begroting wordt in de verantwoording teruggekomen.
- Een analyse van afwijkingen tussen begroting na wijziging en programmarekening is gedeeltelijk opgenomen.

Elders (elders opgenomen dan vereist): niet van toepassing.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken 2004 in opzet ten dele voldoen gelet op de controlerende rol van PS. De jaarstukken voldoen niet aan 37% van de wettelijke eisen van het BBV. Diverse onderdelen die belangrijk zijn om voldoende inzicht te krijgen in de jaarstukken zijn niet opgenomen. Vooral bij de onderdelen realisatie programma's en de paragrafen is sprake van tekortkomingen.

Aanbeveling GS

9) Stel de jaarstukken volledig op volgens de wettelijke eisen van het BBV.

Provincievergelijking

In tabel 4.2 is een overzicht opgenomen van de mate waarin de vier provincies voldoen aan de normen van het BBV.

Tabel 4.2 Beoordeling BBV normen ('ja') op de onderdelen van de jaarstukken van de vier provincies

| Onderdeel | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|-----------------------------|-----------------|---------------|----------|--------------|
| a Realisatie programma's | - | - | 1 | 1 |
| b Algemene dekkingsmiddelen | 5 | 5 | 5 | 5 |
| c Gebruik bedrag onvoorzien | - | 1 | - | 1 |
| d Paragrafen | 26 | 31 | 27 | 29 |
| e Programmarekening | 7 | 7 | 6 | 7 |
| Totalen | 38 (63%) | 44 (73%) | 39 (65%) | 43 (72%) |

Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

4.2 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de financiële verordening?

Bevindingen

Tabel 4.3 bevat per onderdeel de uitkomst van de toetsing aan de geselecteerde normen uit de financiële verordening, die van toepassing zijn op de opzet van de jaarstukken. Aan 57% van de geselecteerde normen van de financiële verordening wordt voldaan en aan 43% niet.

Tabel 4.3 Beoordeling normen Financiële Verordening op de onderdelen van de jaarstukken 2004 van Flevoland.

| Onderdeel | # Ja | # Elders | # Deels | # Nee | Totaal |
|--------------|----------|----------|---------|---------|-----------|
| a Paragrafen | 12 | - | 3 | 6 | 21 |
| Totalen | 12 (57%) | - | 3 (14%) | 6 (29%) | 21 (100%) |

Nee (niet opgenomen):

- Informatie over tegenvallende renteontwikkeling op de kapitaalmarkt en dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan in de paragraaf *weerstandsvermogen*;
- In de paragraaf *financiering* de rentevisie;
- In de paragraaf *bedrijfsvoering* informatie over reorganisaties;
- In de paragraaf *verbonden partijen* informatie over het eigen en vreemd vermogen en het financieel resultaat en de vestigingsplaats van de verbonden partijen.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- In de paragraaf *weerstandsvermogen* ontbreekt een inschatting van de kans dat de (benoemde) risico's van materieel belang zich voordoen. Bij de weerstandscapaciteit is niet aangegeven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang hiermee kunnen worden opgevangen.
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* is beperkte informatie opgenomen over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud.

Elders (elders opgenomen dan vereist): niet van toepassing.

Doublures met BBV in de financiële verordening

In de financiële verordening van de provincie Flevoland is een aantal normen opgenomen dat al wordt afgedekt door de normen van het BBV. Deze normen zijn dus van geen materiële betekenis. De Rekenkamer vindt het van belang dat de normen uit het BBV en de financiële verordening niet overlappend zijn. In bijlage I zijn deze overlappende normen van de financiële verordening met het BBV opgenomen.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken 2004 ten dele voldoen aan de normen uit de financiële verordening. De jaarstukken voldoen niet aan 43% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening die van toepassing zijn op de opzet van de jaarstukken. Dit betreft de paragrafen. Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening.

Aanbevelingen GS en PS**Aanbeveling GS**

10) Stel de jaarstukken volledig op volgens de normen van de financiële verordening.

Aanbevelingen PS

10) Zorg dat GS de regels naleven die PS zelf hebben vastgesteld.

11) Verwijder de doublures met het BBV uit de financiële verordening.



HOOFDSTUK 5

BELEIDSINFORMATIE JAARSTUKKEN – CONTROLLERENDE ROL PS

De jaarstukken zijn een belangrijk instrument van PS met het oog op hun controlerende rol. Om ervoor te zorgen dat de jaarstukken de controlerende rol van PS goed ondersteunen is de kwaliteit van de beleidsinformatie van dit document getoetst, waaronder de inhoudelijke aansluiting op de begroting en de toelichting op afwijkingen.

5.1 Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan?

Bevindingen

Om de verantwoording over het gevoerde beleid goed te kunnen controleren is de aansluiting van de jaarstukken op de begroting relevant. Hiermee bedoelen we zowel de aansluiting in structuur als de inhoudelijke aansluiting tussen begroting en jaarstukken. Daarnaast is het van belang dat zowel de beleidsmatige als de financiële afwijkingen tussen de begroting (raming) en de jaarstukken (realisatie) zijn toegelicht. Dit is beoordeeld voor twee programma's, namelijk het programma *Infrastructuur* en mobiliteit en het programma *Welzijn en zorg*.

Structuur van de twee programma's

De structuur binnen beide programma's in de jaarstukken 2004 sluit niet voldoende aan op de structuur in de begroting. Dit geldt met name voor:

- De volgorde van de programmaonderdelen;
- De opdeling van de programmaonderdelen. Een duidelijke verwijzing naar de doelstellingen uit de begroting en dezelfde indeling in programmaonderdelen zijn voor de overzichtelijkheid van groot belang.
- De uitsplitsing van de drie w-vragen;
- De weergave van de doelstellingen, prestaties en activiteiten.

Inhoud van de twee programma's

In tabel 5.1 is de inhoudelijke aansluiting tussen de begroting en jaarstukken beoordeeld. De leidraad hiervoor zijn de drie w-vragen: *Wat willen we bereiken*; *Wat gaan we daarvoor doen*; en *Wat mag het kosten?* Er is sprake van aansluiting tussen de begroting en jaarstukken indien de jaarstukken verantwoording afleggen over de onderdelen die in de begroting zijn opgenomen (*Wat hebben we bereikt*; *Wat hebben we gedaan*; en *Wat heeft het gekost?*). Indien de onderdelen in beide stukken niet voorkomen, is ook geen positieve beoordeling aan de orde.

Tabel 5.1 Beoordeling inhoudelijke aansluiting twee beleidsprogramma's

| | | Infrastructuur en mobiliteit | | Welzijn en zorg | |
|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|
| | | Begroting | Aansluiting jaarstukken | Begroting | Aansluiting jaarstukken |
| Wat willen we bereiken? | | | | | |
| a | Algemene doelstelling | Ja | Nee | Ja | Nee |
| b | Indicatoren | Nee | Nee | Nee | Nee |
| c | Operationele doelstellingen | Ja | Deels | Ja | Deels |
| d | Indicatoren | Ja | Nee | Deels | Nee |
| Wat gaan we daarvoor doen? | | | | | |
| e | Prestaties | Nee | Nee | Nee | Nee |
| f | Indicatoren | Nee | Nee | Nee | Nee |
| g | Activiteiten | Ja | Deels | Ja | Deels |
| Wat mag het kosten? | | | | | |
| h | Baten en lasten | Ja | Nee | Ja | Nee |

Wat willen we bereiken?

- In de jaarstukken ontbreekt een specifieke verantwoording van de mate waarin de algemene doelstellingen zijn gerealiseerd.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken zijn geen indicatoren voor de algemene doelstellingen opgenomen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- Hoewel in de jaarstukken de operationele doelstellingen bij de programmaverantwoording niet zijn herhaald, wordt over de meeste doelstellingen verantwoording afgelegd. In de verantwoording is echter geen inzicht gegeven in de mate waarin de voorgenomen operationele doelen zijn gerealiseerd.
- In de begroting zijn voor het programma Infrastructuur en mobiliteit voor elk onderdeel (en dus voor de bijbehorende operationele doelstellingen) indicatoren opgenomen. In de jaarstukken wordt slechts op één indicator uit de begroting teruggekomen. Daarmee verliest het instrument indicator al zijn controlerende waarde. Voor het programma Zorg, onderwijs en welzijn zijn in de begroting geen heldere indicatoren opgenomen. Wel zijn onder het kopje "kwaliteit en kwantiteit" tekstueel een soort indicatoren/prestaties opgenomen. In de jaarstukken zijn drie indicatoren op het gebied van jeugdzorg en het sociale en culturele voorzieningenniveau met realisatiewaarden opgenomen. Deze indicatoren sluiten echter niet aan op de indicatoren in de begroting. Bovendien dekken deze indicatoren slechts een deel van de operationele doelstellingen af.

Wat gaan we daarvoor doen?

- Zowel in de begroting als in de jaarstukken wordt niet ingegaan op (expliciet benoemde) prestaties. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken wordt niet ingegaan op indicatoren voor prestaties. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- In de jaarstukken worden de activiteiten (uit de begroting) niet herhaald, maar wordt over de meeste activiteiten wel verantwoording afgelegd. In de verantwoording is echter geen inzicht gegeven in de mate waarin de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd.

Wat mag het kosten?

- In de begroting is in de programma's een overzicht van baten en lasten opgenomen, zowel per onderdeel als voor het gehele programma. In de jaarstukken zijn geen overzichten van de baten en lasten opgenomen in

de programma's. Het financiële jaarverslag bevat wel een overkoepelend overzicht van baten, lasten en saldo per programma. De baten en lasten zijn echter niet per programmaonderdeel uitgesplitst.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat met de jaarstukken 2004 aan belangrijke voorwaarden voor de controlerende rol van PS niet voldoende is voldaan. De structuur van de programma's in de jaarstukken sluit niet voldoende aan op de structuur van de programma's in de begroting. In de jaarstukken is onvoldoende verantwoording afgelegd over de mate waarin het voorgenomen beleid is gerealiseerd.

Aanbevelingen GS

12) Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en jaarstukken op elkaar aansluit.

13) Geef in de jaarstukken aan in welke mate de voorgenomen doelstellingen, prestaties en activiteiten zijn gerealiseerd. Vermeld ook wat niet behaald is.

Provincievergelijking

In zowel de provincie Utrecht als de provincie Zuid-Holland is de verantwoording over de vraag *Wat mag het kosten?* voldoende. Bij alle vier de provincies is in de jaarstukken onvoldoende verantwoording afgelegd over de vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat gaan we ervoor doen?*.

Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

5.2 Worden de afwijkingen toegelicht?

Bevindingen

Beleidsmatige afwijkingen

De verschillen tussen de ramingen en realisatie van de algemene en de operationele doelstellingen zijn niet toegelicht. De verschillen tussen raming en realisatie van de prestaties en activiteiten worden evenmin toegelicht.

Financiële afwijkingen

Het financiële jaarverslag van de jaarstukken bevat een paragraaf 'verklaring resultaat per programma'. In deze paragraaf is gedeeltelijk de opbouw van het verschil tussen raming en realisatie opgenomen (verschillen groter dan 50.000 euro). De verschillen zijn gedeeltelijk onderbouwd en de verklaring voor de verschillen is minimaal.

De financiële verordening bevat geen normen voor de verantwoording over financiële afwijkingen (bijvoorbeeld in de vorm van een absolute of relatieve minimum ondergrens).

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de toelichting op beleidsmatige en financiële afwijkingen in de jaarstukken 2004 tekortschiet. De afwijkingen ten opzichte van het voorgenomen beleid uit de begroting zijn onvoldoende toegelicht. Dit geldt zowel voor de doelstellingen (*wat hebben we bereikt?*) als de prestaties en activiteiten (*wat hebben we daarvoor gedaan?*). In de jaarstukken zijn de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting ten dele toegelicht.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbevelingen GS

14) Zorg in de jaarstukken voor een toelichting bij de afwijkingen van het voorgenomen beleid uit de begroting.

15) Zorg in de jaarstukken voor een volledige en heldere toelichting bij financiële afwijkingen van de begroting.

Aanbeveling PS

15) Neem in de financiële verordening een minimumgrens (absoluut en/of relatief) op voor de financiële afwijkingen waarbij een volledige toelichting vereist is.

Provincievergelijking

In tabel 5.2 is een overzicht opgenomen van de beoordeling van de toelichting in de jaarstukken 2004 op beleidsmatige en financiële afwijkingen van de realisatie en/of resultaat ten opzichte van de raming.

Tabel 5.2 Beoordeling toelichting op afwijkingen in jaarstukken 2004 van de vier provincies

| | | Flevoland | Noord-Holland | Utrecht | Zuid-Holland |
|---|---------------------------|-----------|---------------|---------|--------------|
| a | Beleidsmatige afwijkingen | Nee | Nee | Nee | Nee |
| b | Financiële afwijkingen | Deels | Deels | Ja | Ja |

Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

5.3 Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd?

Bevindingen

De Rekenkamer vindt dat op een vaste plaats in de jaarstukken behandeld moeten worden of de provincie heeft gehandeld volgens de afspraken (rechtmatigheid), dat wil zeggen de wet- en regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in de financiële verordening.

In haar controlerende rol is het voor Provinciale Staten van belang te weten of de provincie inderdaad rechtmatig heeft gehandeld in het afgelopen jaar. Bij rechtmatigheid wordt onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële rechtmatigheid. Financiële rechtmatigheid beperkt zich tot die handelingen waarbij er substantiële financiële belangen zijn voor de provincie, zoals het verlenen van subsidies. De overige handelingen, zonder direct groot financieel belang voor de provincie, vallen in de categorie niet-financiële rechtmatigheid.

Vergunningen en streekplanwijzigingen zijn daar voorbeelden van. Dergelijke handelingen kunnen voor derden wel een groot financieel belang vormen en aanleiding zijn tot een schadeclaim bij de provincie.

Verantwoording over de financiële rechtmatigheid

De accountant toetst het financiële rechtmatig handelen van de provincie en rapporteert hierover aan PS middels de accountantsverklaring. De Rekenkamer constateert dat in de opzet van de jaarstukken geen expliciete plaats is opgenomen (bijvoorbeeld een paragraaf rechtmatigheid) waar GS zelf rapporteren aan PS of de provincie rechtmatig handelt in zaken met substantieel financieel belang. De provincie besteedt wel aandacht aan bepaalde aspecten van rechtmatigheid als onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering.

Verantwoording over de niet-financiële rechtmatigheid

De opdracht aan de accountant betreft **niet** de toetsing van niet-financiële rechtmatigheid. De accountant laat zich hier dan ook meestal niet over uit. Het niet-financiële handelen kan echter wel grote maatschappelijke consequenties hebben of voor derden van financieel belang zijn. Onrechtmatig handelen kan dan ook leiden tot ongewenste maatschappelijke effecten en/of schadeclaims bij de provincie. Het is daarom van belang dat Gedeputeerde Staten zelf rapporteren over hun rechtmatig handelen in zaken zonder direct groot financieel belang. De Rekenkamer constateert dat in de opzet van de jaarstukken geen expliciete plaats is opgenomen (bijvoorbeeld een paragraaf rechtmatigheid) waar wordt gerapporteerd aan PS of de provincie rechtmatig handelt in zaken zonder direct groot financieel belang, zoals bij de verlening van vergunningen. Omdat ook de accountant niet over de niet-financiële rechtmatigheid rapporteert hebben PS hier geen inzicht in.

Conclusie

Voor hun controlerende taak is het voor PS van belang te weten hoe GS **zelf** waarborgen dat de provincie volgens de regels handelt als er grote financiële belangen zijn. Dit inzicht hebben PS nu in beperkte mate. Tevens is het voor PS van belang te weten hoe GS zelf waarborgen dat de provincie volgens de regels handelt als er grote maatschappelijke effecten zijn terwijl er geen directe grote financiële belangen zijn, zoals bij het verlenen van vergunningen. Dit inzicht hebben PS nu niet. In de opzet van de jaarstukken is geen vaste plaats opgenomen waar GS rapporteren over de financiële en niet-financiële rechtmatigheid.

Naar het oordeel van de Rekenkamer doen deze tekortkomingen afbreuk aan de waarde van de jaarstukken voor de controlerende rol van PS.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbevelingen GS

16-17) Rapporteer op een vaste plaats in de jaarstukken over de financiële rechtmatigheid en de niet-financiële rechtmatigheid.

Aanbevelingen PS

16-17) Neem in de financiële verordening op waar en over welke aspecten van de financiële en niet-financiële rechtmatigheid in de jaarstukken (bijvoorbeeld in een paragraaf) gerapporteerd moet worden.



REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Naar aanleiding van uw bovenvermelde brief, waarin u ons in de gelegenheid stelt om te reageren op de bevindingen in uw bestuurlijke nota "Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten", delen wij u het volgende mede.

Wij zijn u erkentelijk voor de analyse van de sturingsdocumenten en verwachten dat wij ons voordeel zullen doen met diverse bevindingen en aanbevelingen.

Algemene opmerkingen:

Alvorens in te gaan op de bevindingen en aanbevelingen willen wij allereerst een tweetal algemene opmerkingen maken.

1. Bij het opstellen van de begroting en jaarstukken is voor ons het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) uiteraard uitgangspunt. Wij zijn van mening dat onze jaarstukken in voldoende mate voldoen aan de voorschriften van het BBV, met die aantekening dat niet in alle gevallen de vereiste informatie is terug te vinden op de plaats die daarvoor in het BBV is aangegeven. Dit heeft enerzijds te maken met het streven naar leesbare en logisch ingedeelde documenten. Anderzijds is het BBV op sommige punten multi-interpretabel en wordt soms het vermelden van dezelfde informatie op meerdere plaatsen voorgeschreven. Tenslotte kiezen wij ervoor om alleen iets in de begroting en de jaarstukken op te nemen als dat relevant is; als er bijvoorbeeld geen sprake is van een provinciaal grondbeleid of openbaar groen, ligt het niet voor de hand om er in een specifieke voorgeschreven paragraaf op in te gaan.

In dit verband merken wij nog op dat zowel de toezichthouder als de externe accountant geen essentiële tekortkomingen hebben geconstateerd ten aanzien van de naleving van het BBV.

2. Bij de behandeling van de begroting en de jaarstukken in Provinciale Staten klinkt veelal de roep door om de documenten beperkt van omvang te houden en op hoofdlijnen te rapporteren. Wij proberen daaraan invulling te geven door de als minder relevant beschouwde informatie achterwege te laten. Als voorbeeld kan worden gewezen op een analyse van de verschillen tussen de begroting van enig jaar en de jaarstukken van een voorvorig jaar. Naar onze overtuiging is dit niet de informatie waarmee Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol beter kunnen vervullen. Ofschoon een aantal van uw constatering en aanbevelingen juist en verdedigbaar zijn, zetten wij deze af tegen de door Provinciale Staten uitgesproken behoefte om meer op hoofdlijnen te rapporteren. Op dat punt bestaat er naar ons gevoel een verschil in verwachtingspatroon c.q. ambitieniveau tussen u en onze Staten. Wellicht zou het goed zijn om op dat punt tot een gedachtewisseling te komen.

Specifieke reactie(s):

In deze reactie sluiten wij aan bij de volgorde van uw bevindingen vanaf pagina 10 van uw nota. Daarbij worden de bevindingen uit het rapport cursief gememoreerd en wordt hierop vervolgens ingegaan.

1. Voldoet de begroting aan de BBV?

Overige algemene dekkingsmiddelen zijn niet opgenomen in het overzicht Algemene dekkingsmiddelen

Op zich is het juist dat de BBV voorschrijft dat in dit overzicht ook overige algemene dekkingsmiddelen moeten worden opgenomen. De provincie Flevoland heeft echter geen inkomsten die onder deze categorie vallen met dien verstande dat de rente wordt verantwoord onder de categorie "saldo van de financieringsfunctie". Wij zijn van mening dat bij de kaderstellende en controlerende instrumenten niet zou moeten worden ingegaan op aspecten die zich in Flevoland niet voordoen. (zie hierna de opmerking bij grondbeleid).

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ontbreken de financiële consequenties van het kapitaalgoed groen.

De provincie kent geen afzonderlijk/specifiek groen, zoals parken en plantsoenen, zoals o.i. bedoeld in de BBV. Daarom wordt daarop niet ingegaan in de instrumenten onder het specifieke kopje "groen". Wel heeft de provincie groenstroken/bermen langs de provinciale (vaar-)wegen, die worden beschouwd als onderdeel van deze (vaar-)wegen. De financiële consequenties van het onderhoud van de bermen van de wegen zijn onderdeel van de onderhoudsplannen van het kapitaalgoed wegen. Deze onderhoudslasten maken (uiteraard) onderdeel uit van de exploitatielasten van de begroting.

In de paragraaf verbonden partijen ontbreekt een visie in relatie tot de doelstellingen.

Wij willen in dit verband verwijzen naar hetgeen reeds in de onderdelen F.2 en F.3 van deze paragraaf is vermeld m.b.t. het beleid en de deelnemingen.

Wellicht dat op grond van een vergelijking met een aantal andere provincies toekomstige verbeteringen mogelijk zijn.

De paragraaf grondbeleid ontbreekt

De provincie Flevoland voert geen actief grondbeleid. Om die reden is geen inhoud gegeven aan deze paragraaf. De voorschriften stellen immers, dat de begroting paragrafen bevat tenzij het betreffende aspect niet aan de orde is.

Bij de uiteenzetting van de financiële positie ontbreekt de financiering.

In onderdeel "uiteenzetting van de financiële positie" wordt inderdaad niet ingegaan op de financiering. De reden hiervoor is dat er daarnaast een afzonderlijk paragraaf financiering is voorgescreven. In Flevoland wordt in deze laatste paragraaf uitvoerig ingegaan op de aspecten van financiering.

In de begroting 2007 zal overigens wel de uiteenzetting van de financiële positie worden aangevuld met gegevens over de geschatte rentebaten.

In de meerjarenraming ontbreken respectievelijk de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen, de financiering en een toelichting op de ontwikkeling

We zullen de jaarlijkse terugkerende arbeidsgerelateerde verplichtingen voortaan meerjarig tot uitdrukking brengen, evenals de financiering alsmede een toelichting op de ontwikkeling.

In de toelichting op het overzicht van baten en lasten ontbreken de oorzaken van het verschil met de realisatie van het voorvorig jaar.

Deze constatering is juist. Zo beperken wij ons voor de begrotingscijfers voor 2006 tot een toelichting van de verschillen met de realisatiecijfers van het vorig jaar; d.w.z. 2005. O.i. is dat voldoende en kan - zo daar aanleiding/behoefte toe is terug gegrepen worden op de jaarstukken van het voorafgaande jaar. Indien moet worden ingegaan op een toelichting van de verschillen met het voorvorige jaar - d.w.z. met de rekeningcijfers 2004 - gaat dit o.i. ten koste van de leesbaarheid. Overigens merken wij op dat de vergelijking met het voorvorige jaar ook bij andere overheden veelal ontbreekt. Mogelijk dat wij ons zullen wenden tot de Commissie BBV met het verzoek om de nut en noodzaak van deze bepaling in heroverweging te willen nemen.

Bij de financiële positie is een toelichting op ontwikkelingen t.o.v. het vorige begrotingsjaar gedeeltelijk opgenomen.

De beantwoording van de vraag of een toelichting op de ontwikkelingen ten opzichte van het vorig jaar volledig is dan wel gedeeltelijk tekort schiet zal door menigeen op een andere wijze worden ingevuld. Tot op heden geeft de behandeling van de begroting in de Staten geen aanleiding om op uitgebreidere schaal op dit onderdeel in de begroting in te gaan. Bovendien geeft de productenraming die als onderlegger ten behoeve van de leden van Provinciale Staten beschikbaar wordt gesteld, per product verder inzicht in verschillen.

2. Voldoet de begroting aan de financiële beheersverordening?

In de paragraaf weerstandsvermogen ontbreekt informatie over tegenvallende renteontwikkeling.

In de financiële verordening is inderdaad opgenomen dat in de paragraaf weerstandsvermogen speciale aandacht moet worden geschonken aan tegenvallende renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Daarentegen wordt in de paragraaf financiering aandacht geschonken aan de consequenties van een lagere renteontwikkeling. Wij achten dit een meer voor de hand liggende plaats en zullen Provinciale Staten daarom voorstellen de financiële beheersverordening op dit punt te wijzigen.

In de paragraaf bedrijfsvoering ontbreekt informatie over de 217a-onderzoeken

De tekst van de financiële beheersverordening luidt op dit punt dat in de begroting en de jaarstukken over de voortgang van onderzoeken naar doelmatigheid wordt gerapporteerd. Deze tekst is in feite achterhaald, omdat Provinciale Staten op 6 april 2006 - bij 1^e wijziging van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de provincie Flevoland 2004 - hebben besloten, dat het college alleen nog in het jaarverslag over de voortgang van onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid rapporteert; en bovendien voorzover onderzoeken zijn uitgevoerd.

Dit houdt in dat wij voortaan (alleen) in het jaarverslag aandacht zullen schenken aan de onderhavige voortgang en dat wij Provinciale Staten zullen voorstellen om de financiële beheersverordening op dit punt in overeenstemming te brengen met de eerdergenoemde 1^e wijziging.

In de paragraaf verbonden partijen ontbreekt informatie over het eigen en vreemd vermogen en het financieel resultaat en de vestigingsplaats van de verbonden partijen.

We zullen de informatie m.b.t. de lijst van verbonden partijen in overeenstemming brengen met de vereisten van het BBV. Daarbij kan ook de vraag aan de orde komen om de informatie te splitsen en de hoofdlijnen te

vermelden in de paragraaf verbonden partijen van de beleidsbegroting en de detailinformatie over vermogen en resultaat etc. conform artikel 69 van de BBV op te nemen in de productraming. In dat geval moet de financiële beheersverordening aangepast worden.

Een inschatting van de kans op het voordoen van de risico's van materieel belang ontbreekt deels in de paragraaf weerstandsvermogen.

We zullen trachten om de inschattingen op dit punt aan te vullen.

Informatie over de voortgang van gepland onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud kapitaalgoederen is gedeeltelijk opgenomen.

De waardering over de volledigheid van informatie met betrekking tot de voortgang van het onderhoudswerk van de kapitaalgoederen is ons inziens in het algemeen vatbaar voor discussie.

In de financiële beheersverordening leggen we ons de verplichting op om in de paragraaf kapitaalgoederen ook over de voortgang van het onderhoud te rapporteren. Het BBV gaat zo ver niet. Uitgaande van het uitgangspunt om de beleidsbegroting zo veel mogelijk tot de hoofdlijnen te beperken kunnen we ons voorstellen om de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te beperken tot datgene dat in de BBV wordt voorgeschreven. In dat geval moet de financiële beheersverordening worden aangepast.

Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen is opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in plaats van bij de uiteenzetting financiële positie

In de financiële beheersverordening is bepaald dat in de paragraaf weerstandsvermogen aandacht gegeven moet worden aan de borgstellingen en garanties. Deze speciale aandacht wordt als zodanig ook gegeven in de onderhavige paragraaf. De rapportage van de rekenkamer geeft niet aan waarom in de uiteenzetting van de financiële positie aandacht moet worden gegeven aan garanties.

De financiële beheersverordening bevat doublures met het BBV

Het is correct dat een aantal eisen uit het BBV (onnodig) worden herhaald in de beheersverordening. Dat wil zeggen dat artikel 2, 1^e en 2^e lid, en artikel 8, 1^e lid en artikel 15 kunnen worden geschrapt. Wij zullen Provinciale Staten gaan voorstellen om de financiële verordening (ook) op dit punt aan te passen.

3. Welke aanvulling op het BBV helpt PS in hun kaderstellende rol?

In de begrotingsanalyse door de Randstedelijke Rekenkamer is als aanbeveling opgenomen:

Maak bij de baten en lasten van de programma's een uitsplitsing in: a) wettelijke taken, b) lopend eigen beleid en c) nieuw eigen beleid.

Argumentatie: De wettelijke taken liggen vast en zullen uitgevoerd moeten worden. De provincie zal hier enkel kunnen sturen op het uitvoeren van deze taken. Bij het eigen beleid ligt dit anders. De provincie kan zelf beslissen of en op welke manier het beleid wordt ingevuld en uitgevoerd.

Hoewel dit geen voorgeschreven onderscheid is op grond van het BBV, vindt de Rekenkamer een dergelijke onderverdeling van belang voor de sturing vanuit PS.

Het is op zich juist dat de sturingsmogelijkheid bij eigen beleid groter is dan bij wettelijke taken. Bij eigen taken kan worden besloten een taak wel of niet te doen; bij een wettelijke taak kan slechts worden gesproken over het niveau van uitvoering.

Wettelijke taken zijn in theorie te splitsen in een wettelijk minimumniveau (de minimaal verplichte inspanningen) en een plusniveau (het autonome deel). Het autonome plusdeel dient op dezelfde wijze te kunnen worden afgewogen als het zogenaamde eigen beleid. Immers, het plusniveau bij een wettelijke taak is evenzo een vorm van eigen beleid.

De door de Rekenkamer voorgestelde uitsplitsing draagt bij aan het inzicht in de mate van beïnvloedbaarheid van de begroting, wanneer daarbij het plusniveau bij wettelijke taken wordt gerekend tot het eigen beleid. De vraag is echter of het nodig is een dergelijke uitsplitsing ieder jaar in de programmabegroting op te nemen. Immers, om dit inzicht te bieden zal van iedere begrotingspost in de productenraming moeten worden uitgesplitst welk bedrag en ambtelijke inzet er gemoeid zijn met wettelijke taken, plustaken en niet wettelijke taken; dit is zeer tijdrovend en soms arbitrair. De vraag is ook of er ieder jaar opnieuw behoefte is om alle taken tegen het licht te houden. Beter zou zijn om periodiek een dergelijke analyse te maken en op basis daarvan de taken en inspanningen voor een bepaalde periode te herijken. Een goed moment hiervoor zou het einde van de collegeperiode zijn, zodat deze analyse kan worden gebruikt bij het opstellen van een nieuw collegeprogramma. Zo is recent besloten om eind 2006 een takendiscussie op te starten, waarbij onderscheid in taken gemaakt zal worden en op grond waarvan keuzes voor de nieuwe collegeperiode zullen worden gemaakt.

Wel is het van belang om via indicatoren en dergelijke jaarlijks te meten of met de taken ook de beoogde doelstellingen worden behaald. Met indicatoren kan tussentijds inzicht worden geboden in de effectiviteit van het beleid, op basis waarvan tussentijds of bij de periodieke takenanalyse besluiten kunnen worden genomen over het al dan niet uitvoeren van taken en de intensiteit waarmee taken zullen worden uitgevoerd.

Geef in de toelichting op het overzicht van baten en lasten, uiteenzetting financiële positie en de meerjarenraming expliciet aan op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd.

Aan de begroting ligt – zoals ook in de uiteenzetting financiële positie is vermeld – het door Provinciale Staten eerder vastgestelde financiële beleidskader ten grondslag. In dit beleidskader wordt wel ingegaan op de gronden waarop de begrotingscijfers zijn gebaseerd. Bovendien zijn in de productraming gronden aangegeven van ramingen. Het memoreren daarvan in de beleidsbegroting zou o.i. leiden tot een onnodige uitbreiding van dit document. Elke keer is de vraag opportuun of meer informatie niet ten koste gaat van de hoofdlijn(en) en de leesbaarheid.

Overigens is in de toelichting in het BBV op dit punt aangegeven dat het hierbij vooral gaat om afwijkingen met de grondslagen van de financiële positie of meerjarenraming bij de begroting van het vorige begrotingsjaar, met als (enige)voorbeeld de gehanteerde loon -en prijsniveaus.

In het voorafgaande is ingegaan op de bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer m.b.t. opzet van de begroting. Hierna zal ingegaan worden op de aanbevelingen van de rekenkamer die betrekking hebben op de vraag of de beleidsinformatie - qua inhoud en structuur - in de programma's van de begroting en jaarstukken, naar de mening van de rekenkamer, toereikend zijn om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten goed te kunnen vervullen.

4. Is de beleidsinformatie samenhangend en toereikend?

Zorg in de opzet van de programma's voor een eenduidig verband tussen de drie w-vragen. Maak met behulp van verwijzingen in de lay-out de samenhang tussen doelstellingen, prestatie, activiteiten, indicatoren en kosten inzichtelijk. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting.

Geef de kosten weer op hetzelfde niveau als de doelstellingen, prestatie en activiteiten

Geef bij de indicatoren aan op welke doelstelling of prestatie deze betrekking hebben. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting op de doelstellingen.

Formuleer doestellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Ten aanzien van de bovenstaande aanbeveling(en) merken wij op dat wij een verbeteringstraject samen met de staten hebben ingezet. Wij hebben de statencommissies verzocht aan te geven voor welke beleidsonderdelen zij indicatoren ontwikkeld willen hebben; dat is inmiddels gebeurd. Daarbij is in eerste instantie gekozen voor een beperkt aantal thema's. Het ontwikkelen van indicatoren voor deze thema's en het opnemen hiervan in de begroting 2007 heeft nu onze prioriteit, zodat ook in de begroting 2007 het door u aanbevolen kwaliteitsniveau nog niet gehaald zal worden. Overigens zijn wij van mening dat een uitspraak van de staten over de vraag of het door u aanbevolen kwaliteitsniveau ook het door de staten gewenste kwaliteitsniveau is, zeer behulpzaam zou zijn voor wat betreft de doorontwikkeling van onze planning en controldocumenten.

5. Voldoet de opzet van de jaarstukken aan het BBV en de financiële verordening?

Hoofdstuk 4 van het rapport van de rekenkamer is gewijd aan de vraag of de opzet van de jaarstukken 2004 voldoet aan de BBV, respectievelijk aan de financiële beheersverordening.

De bevindingen van de rekenkamer komen (nagenoeg) overeen met de bevindingen, die zijn gemaakt bij de begroting 2006 en die hierboven zijn gememoreerd en voorzien van een reactie. Wij verwijzen hiernaar.

6. Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan en worden afwijkingen toegelicht?

In hoofdstuk 5 komt de vraag aan de orde of de beleidsinformatie in de jaarstukken 2004 voldoende is om de controlerende taak van PS te kunnen vervullen. De rekenkamer komt met de volgende bevindingen:

De structuur van de programma's sluit niet voldoende aan op de structuur van de programma's van de begroting. In de jaarstukken 2004 is onvoldoende verantwoording afgelegd over de mate waarin het voorgenomen beleid is gerealiseerd. De beleidsmatige en financiële afwijkingen ten opzichte van het voorgenomen beleid zijn onvoldoende toegelicht. De rekenkamer beveelt aan:

Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en de jaarstukken op elkaar aansluit.

Geef in de jaarstukken aan in welke mate de voorgenomen doelstellingen, prestatie en activiteiten zijn gerealiseerd. Vermeld ook wat niet is behaald.

Zorg in de jaarstukken voor een heldere en volledige toelichting bij de (financiële) afwijkingen van het voorgenomen beleid uit de begroting.

Neem in de financiële beheersverordening een minimumgrens op voor de financiële afwijkingen waarbij een volledige toelichting is vereist.

Voor wat betreft de aansluiting tussen de structuur van de programma's in de begroting en de jaarstukken zijn wij van oordeel dat een verbeteringslag is gemaakt met de jaarstukken 2005.

De bevindingen met betrekking tot de beleidsmatige verantwoording worden onderkend. Er zijn verbeteringen mogelijk en wenselijk in de verantwoording van het gevoerde beleid t.o.v. het voorgenomen beleid.

Ons inziens moet daarbij niet de ambitie zijn om - op korte termijn - in te gaan op alle facetten van het beleid, maar per programma verantwoording af te leggen over een beperkt aantal politiek relevante en meetbare indicatoren/prestaties. In dit verband verwijzen wij naar het eerdergenoemde verbetertraject dat samen met de staten is ingezet.

Over de aanbeveling om in de financiële beheersverordening een minimumgrens op te nemen voor de financiële afwijkingen waarbij een toelichting is vereist zullen wij ons buigen.

7. Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd?

De rekenkamer doet tot slot een aanbeveling over rechtmatigheid.

Rapporteer op een vaste plaats in de jaarstukken over de financiële en de niet-financiële rechtmatigheid.

Op dit punt zouden wij terughoudendheid willen betrachten. Enerzijds omdat wij belast zijn met het opstellen van de jaarstukken, waarbij regels van toepassing zijn die moeten waarborgen dat ook aan de eisen van rechtmatigheid worden voldaan zie artikel 5 en 6 van de financiële beheersverordening. Anderzijds is de laatste jaren gebruik geworden, dat het college van GS voorafgaand aan de verklaring van de accountantsverklaring, in een brief t.b.v. de accountant een uitvoerige verklaring moet ondertekenen, waarin het rechtmatig handelen van de organisatie wordt gegarandeerd.



NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de uitgebreide reactie van het college van Gedeputeerde Staten, die een goede basis vormt voor de discussie tussen PS en GS. De Rekenkamer merkt op dat GS een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer aan PS onderschrijven. De Rekenkamer wil graag reageren op enkele punten uit de bestuurlijke reactie.

Besluit Begroting en Jaarstukken (BBV)

BBV is als wettelijk kader voor de Rekenkamer een gegeven, waarvoor is getoetst in welke mate de opzet van de begroting en jaarstukken hieraan voldoen. Daarnaast vindt de Rekenkamer dat VBTB/SMART waardevolle aanknopingspunten bevat om de kwaliteit van begroting en jaarstukken als documenten voor sturing en verantwoording te verhogen. De vraag of verbeteringen tot een beter stuurinstrument zullen leiden is relevant. De Rekenkamer acht een samenhangend en meetbaar sturingsinstrument, dat voldoet aan de wettelijke kaders van belang voor de kaderstellende en controlerende rol van PS. Wij vinden een gedachtewisseling tussen GS en PS over de opzet en omvang van deze documenten een zinvolle suggestie van GS.

De Rekenkamer heeft ingezien dat verschillende instanties de begroting en/of jaarstukken aan het BBV toetsen. De Rekenkamer heeft daarom de toetsing aan het BBV afgestemd met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (zie pagina 11). Hiermee streven we een eenduidige toepassing van het BBV na. Ingeval de provincie een bepaald onderdeel van BBV (bijvoorbeeld een paragraaf grondbeleid of openbaar groen) niet opneemt in de begroting en/of jaarstukken, vindt de Rekenkamer het omwille van de inzichtelijkheid en volledigheid beter indien dit expliciet wordt gemotiveerd.

Eigen beleid zichtbaar maken

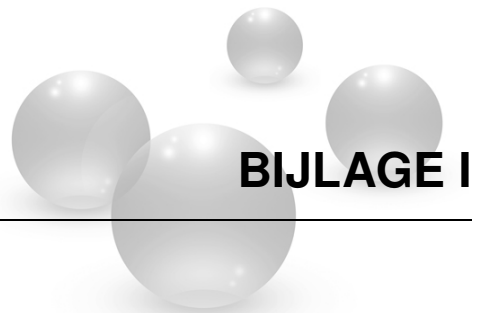
De Rekenkamer acht het wenselijk dat in de begroting en de jaarstukken zichtbaar is welk beleid een eigen keuze is (van PS en GS) en welk beleid als wettelijke taak is opgelegd. Volgens ons biedt BBV ruimte dit onderscheid inzichtelijk te maken. De suggestie van GS om een dergelijke analyse niet in begroting en jaarstukken te doen, maar eens in de vier jaar ten behoeve van een nieuw collegeprogramma, is een politieke afweging. Het is nu aan PS om met GS de wenselijkheid en haalbaarheid van een dergelijk inzicht te bespreken.

Financiële beheersverordening aanpassen

Gelet op de reactie van GS geeft de Rekenkamer GS en PS in overweging deze verordening te bezien in relatie tot het ambitieniveau van PS en desgewenst de inhoud van deze verordening binnen de wettelijke kaders aan te passen. Vooralnog is de huidige verordening voor de Rekenkamer leidend in haar beoordeling van begroting en jaarstukken.

Rechtmatigheid

GS stellen zich terughoudend op ten aanzien van de aanbeveling van de Rekenkamer om in de jaarstukken over de financiële en niet-financiële rechtmatigheid te rapporteren. De argumentatie hiervoor is primair gelegen in de waarborgen waarmee de accountantscontrole tegenwoordig is omgeven. De Rekenkamer wil hierbij aantekenen dat haar aanbeveling er op is gericht dat GS actief aan PS rapporteren over rechtmatigheid in een bredere zin dan hetgeen de accountant bij haar werkzaamheden doet. De jaarstukken bieden een goede plaats om PS hierover te informeren.



Artikelen in de financiële verordening Flevoland die al afgedekt worden door BBV

| |
|--|
| Financiële verordening Flevoland |
| Programmabegroting (artikel 2) |
| Provinciale Staten stellen per programma vast: <ul style="list-style-type: none">- de beoogde maatschappelijke effecten;- de te leveren goederen en diensten;- de baten en de lasten. |
| Jaarstukken (artikel 8) |
| Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan: <ul style="list-style-type: none">- wat is bereikt;- welke goederen en diensten zijn geleverd;- wat de kosten zijn;- hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen. |
| Paragrafen (artikel 15) |
| Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van de opbrengsten per heffing. |

