

Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten

Provincie Noord-Holland

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	19
3.1 Is de beleidsinformatie samenhangend?.....	19
3.2 Is de doelformulering toereikend?	22
4. Opzet jaarstukken – Controlerende rol PS	25
4.1 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan het BBV?	25
4.2 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de financiële verordening?	27
5. Beleidsinformatie jaarstukken – Controlerende rol PS	29
5.1 Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan?	29
5.2 Worden de afwijkingen toegelicht?.....	31
5.3 Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd?.....	33
Reactie Gedeputeerde Staten	35
Nawoord Rekenkamer	39



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 (35% niet) en de jaarstukken (27% niet). In de begroting wordt in 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.

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 Noord-Holland 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 65% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 35% 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 de geselecteerde normen uit de financiële verordening van PS.		
Welke aanvulling op het BBV helpt PS in hun kaderstellende rol?			
3	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.
4	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 het <i>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?			
5	Voor de kaderstellende rol van PS moet het verband tussen de drie w-vragen duidelijk zijn. Uit de begroting 2006 blijkt in aantal gevallen onvoldoende met welke activiteiten welke prestaties worden geleverd en welk doel daarmee gediend is.	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.	
6	Niet voor alle doelstellingen is een relevante indicator opgenomen om het gewenste effect te meten.	Zorg voor indicatoren die inhoudelijk voldoende aansluiten op de doelstellingen.	
Is de doelformulering in de begroting toereikend?			
7	Uit de begroting 2006 blijkt onvoldoende wat de provincie komend jaar wil bereiken. Bij de doelstellingen ontbreken veelal een 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?			
8	De jaarstukken 2004 voldoen aan 73% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 27% 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?			
9	De jaarstukken 2004 voldoen aan de geselecteerde norm uit de financiële verordening van PS.		

Hoofdstuk 5 Beleidsinformatie in de jaarstukken – controlerende functie

	Conclusie Rekenkamer	Aanbeveling voor GS	Aanbeveling voor PS
Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan?			
10	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.	
11	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?			
12	In de jaarstukken 2004 zijn de afwijkingen ten opzichte van het voorgenomen beleid uit de begroting onvoldoende toegelicht. Dit geldt zowel voor de doelstellingen (wat hebben we bereikt?) en de activiteiten en prestaties (wat hebben we ervoor gedaan?).	Zorg in de jaarstukken voor een toelichting bij de afwijkingen van het voorgenomen beleid uit de begroting.	
13	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?			
14	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 financiële en niet-financiële rechtmatigheid in de jaarstukken (bijvoorbeeld in een paragraaf) gerapporteerd moet worden.
15	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 Doelstellingen 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 – KADERSTELLEDE 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 deels volgens het BBV opgebouwd. De beleidsbegroting is niet benoemd, maar de onderdelen hiervan, zoals de paragrafen, zijn wel in de begroting opgenomen. Daarnaast heeft de begroting een duidelijk onderscheiden financiële begroting, waarin het overzicht baten en lasten is opgenomen. De meerjarenraming is echter, zonder duidelijke verwijzing in de hoofdtekst, opgenomen in de bijlagen.

Op onderdelen voldoet de begroting aan 65% van de BBV normen en aan 35% 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 Noord-Holland

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Programma's	3	-	-	-	3
b Algemene dekkingsmiddelen	5	-	-	1	6
c Bedrag onvoorzien	1	-	-	-	1
d Paragrafen	33	-	3	5	41
e Overzicht baten en lasten	4	2	1	1	8
f Financiële positie	2	4	-	2	8
g Meerjarenraming	1	3	1	3	8
Totaal	49 (65%)	9 (12%)	5 (7%)	12 (16%)	75 (100%)

Nee (niet opgenomen):

- Het saldo tussen compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds in het *overzicht algemene dekkingsmiddelen*;
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* het beleidskader voor *groen*;
- In de paragraaf *verbonden partijen* een visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen¹;

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

- In de paragraaf *grondbeleid* de visie grondbeleid in relatie tot realisatie van de doelstellingen in programma's, actuele prognose resultaten grondexploitatie en onderbouwing van de geraamde winstneming;
- In het *overzicht lasten en baten* het overzicht van geraamde incidentele baten en lasten;
- In de *uiteenzetting van de financiële positie* de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume en een toelichting op de ontwikkelingen ten opzichte van het vorige begrotingsjaar;
- Bij de *meerjarenraming* de arbeidskosten gerelateerde verplichtingen, de financiering en de toelichting op de ontwikkeling van de meerjarenraming ten opzichte van vorig begrotingsjaar.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- In de paragraaf *onderhoud kapitaal goederen* ontbreekt voor groen een deel (tuinen) van de vertaling van de financiële consequenties naar begroting;
- Een aanduiding van de lokale lastendruk (anders dan de opcenten motorrijtuigenbelasting) ontbreekt en de geraamde inkomsten van de nazorgheffing ontbreken in de paragraaf *lokale heffingen*;
- Oorzaken van het verschil met de realisatie van (voor)vorig jaar ontbreekt in de toelichting op het *overzicht van baten en lasten*;
 - Bij de *meerjarenraming* van de kapitaallasten ontbreekt een onderscheid in investeringen in economisch nut en in maatschappelijk nut.

Elders (elders opgenomen dan vereist):

- Het bedrag onvoorzien en de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma zijn niet in het *overzicht van baten en lasten* opgenomen, maar elders in de begroting²;
- Onderdelen van zowel de *uiteenzetting van de financiële positie* als de *meerjarenraming* zijn in de bijlagen opgenomen zonder een verwijzing hiernaar in de financiële begroting.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de begroting in opzet ten dele voldoet gelet op de kaderstellende rol van PS. De begroting voldoet niet aan 35% van de wettelijke eisen van het BBV. Diverse onderdelen die belangrijk zijn om voldoende inzicht te krijgen in begroting zijn niet opgenomen. Vooral bij de paragrafen, de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming is sprake van tekortkomingen.

Aanbeveling GS

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

² Het overzicht van baten en lasten moet zowel de geraamde algemene dekkingsmiddelen als het geraamd bedrag voor onvoorzien bevatten. Eén bedrag voor algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien samen is in dit overzicht niet voldoende.

Provincievergelijking

In tabel 2.2 is een overzicht opgenomen van de mate waarin de vier provincies voldoen aan de normen van 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
b	Algemene dekkingsmiddelen	5	5	5
c	Bedrag onvoorzien	1	-	1
d	Paragrafen	32	31	32
e	Overzicht baten en lasten	7	4	7
f	Financiële positie	6	1	6
g	Meerjarenraming	5	1	3
	Totalen	59 (79%)	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 de twee geselecteerde normen uit de financiële verordening wordt voldaan.

Tabel 2.3 Beoordeling financiële verordening normen op de onderdelen van de begroting 2006 van Noord-Holland

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a	Begroting	1	-	-	1
b	Informatievoorziening en verantwoording	1	-	-	1
	Totalen	2 (100%)	-	-	2 (100%)

De begroting voldoet aan de norm dat de ontwerpbegroting is ingedeeld volgens de door PS vastgestelde programma-indeling en is voorzien van prestatie-indicatoren. In de begroting worden dit effectindicatoren genoemd.

De begroting voldoet aan de norm dat de financieringsparagraaf in de ontwerpbegroting informatie omvat over de algemene ontwikkelingen in de financieringsfunctie en het in het begrotingsjaar te voeren financieringsbeleid.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de begroting voldoet aan de geselecteerde normen uit de financiële verordening, die van toepassing zijn op de opzet van de begroting.

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

3) 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.

4) 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

3) 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

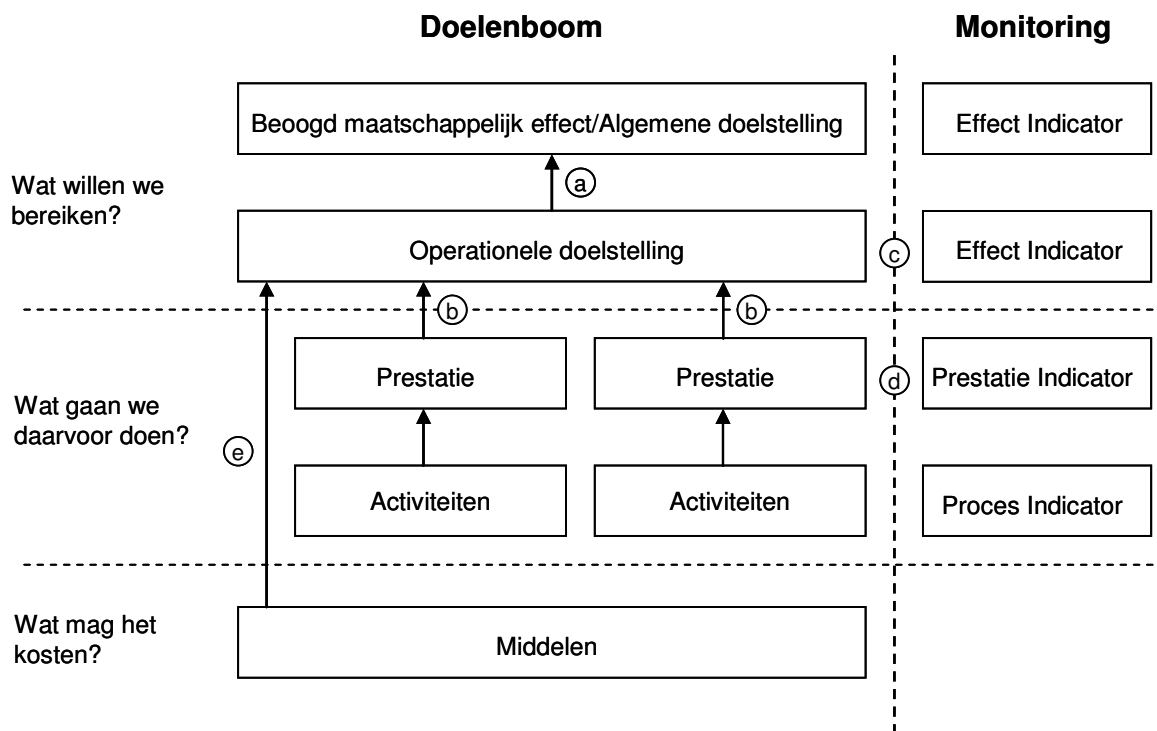
Beoordelingskader

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, *Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement* en *Welzijn en (jeugd)zorg*, 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 doelenboom is voor beide programma's niet eenvoudig te reconstrueren op basis van de informatie uit de programma's. De door de provincie Noord-Holland gedefinieerde doelstellingen hebben wij opgenomen als operationele doelstellingen in de doelenboom. De prestaties en activiteiten zijn lastig te reconstrueren omdat er geen duidelijk onderscheid in is gemaakt. Tevens is bij de prestaties/activiteiten geen verwijzing opgenomen naar de operationele doelstellingen, maar naar de productgroepen, die ook niet zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

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?* onvoldoende duidelijk, omdat onderlinge verwijzingen tussen de activiteiten/prestaties en de operationele doelstellingen in de lay-out ontbreken. De effectindicatoren zijn duidelijk in verband gebracht met de operationele doelstellingen.

Inhoud van de twee programma's

De samenhang tussen de vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat gaan we daarvoor doen?* is gedeeltelijk aanwezig. Bij een aantal doelstellingen is onvoldoende samenhang met de prestaties en activiteiten of ontbreken expliciete prestaties en activiteiten. De samenhang tussen de effectindicatoren en de operationele doelstellingen is het programma *Welzijn en (jeugd)zorg* gedeeltelijk aanwezig. De vraag *Wat mag het kosten?* sluit voldoende aan op de vraag *Wat willen we bereiken?* De eerste w-vraag *Wat willen we bereiken?* is voor het programma als geheel gesteld en de benodigde middelen zijn ook voor het hele programma opgenomen.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie in de begroting ten dele 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 aantal gevallen onvoldoende met welke activiteiten welke prestaties worden geleverd en welk doel daarmee gediend is. Daarnaast is niet voor alle operationele doelstellingen een relevante indicator opgenomen om het gewenste effect te meten. De samenhang tussen de eerste en derde w-vraag is voldoende, omdat de benodigde middelen op hetzelfde niveau zijn vermeld als de operationele doelstellingen.

Aanbevelingen GS

5) 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.

6) Zorg voor indicatoren die inhoudelijk voldoende aansluiten 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. Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

Structuur van de twee programma's

- Het verband 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 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.

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	Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement			Welzijn en (Jeugd)zorg		
	# Ja	# Nee	Totaal	# Ja	# Nee	Totaal
a. Specifiek	4	1	5	5	4	9
b. Prikkelend	5	0	5	5	4	9
c. Meetbaar/toetsbaar						
Nulmeting	4	1	5	3	6	9
Indicator	5	0	5	9	0	9
d. Tijdgebonden						
Einddatum	1	4	5	2	7	9
Tijdpad	1	4	5	0	9	9
Totaal	20 (67%)	10 (33%)	30 (100%)	24 (44%)	30 (56%)	54 (100%)

Bij deze bevindingen merken we het volgende op:

- De doelstellingen zijn deels specifiek geformuleerd. Waar geen specifieke toelichting is opgenomen, is de doelstelling op zichzelf voldoende specifiek om te begrijpen wat er bedoeld wordt. In een aantal gevallen zijn begrippen onvoldoende helder en niet nader toegelicht. Dit doet zich met name voor bij het programma *Welzijn en Jeugd(zorg)*.
- De doelstellingen zijn ten dele prikkelend. Bij een aantal doelstellingen ontbreken streefwaarden.
- Voor wat betreft de meetbaarheid, voldoen de doelstellingen gedeeltelijk aan de criteria. Bij vrijwel alle doelstellingen zijn indicatoren opgenomen. Informatie over de nulsituatie ontbreekt veelal. Voor een aantal doelstellingen is bij de indicator een kengetal vermeld dat de situatie op dat moment kenschetst.

- d. De doelstellingen zijn nauwelijks tijdgebonden. Veelal is 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.

Over het geheel bezien voldoen de operationele doelstellingen van het programma *Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement* beter aan de VBTB/SMART-criteria dan die van het programma *Welzijn en (Jeugd)zorg*.

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 uitgangssituatie, einddatum en tijdpad. Bij het programma *Welzijn en (Jeugd)zorg* is een aantal doelstellingen ook onvoldoende specifiek en prikkelend.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbeveling GS

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

Aanbeveling PS

7) 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– CONTROLERENDE 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 de provincie Noord-Holland is deels volgens het BBV opgebouwd. Bij de indeling van de jaarstukken is niet gebruik gemaakt van de wettelijke termen “jaarverslag” en “jaarstukken”. De vereiste onderdelen hiervan komen echter, onder andere titels dan in het BBV voorgeschreven, grotendeels aan de orde in de stukken.

De indeling van de jaarstukken is niet identiek aan de indeling van de begroting. De begroting bestaat uit twee documenten, één voor de programma's en één voor de paragrafen en de onderdelen van de zogenaamde financiële begroting. In de jaarstukken zijn de programma's, de paragrafen en financiële hoofdstukken in één document opgenomen. Tevens zijn de paragrafen in de jaarstukken achter het financiële hoofdstuk opgenomen, terwijl in de begroting de paragrafen voor de financiële hoofdstukken zijn opgenomen.

Op onderdelen voldoen de jaarstukken aan 73% van de BBV normen en aan 27% niet. In tabel 4.1 is per onderdeel de uitkomst van deze toetsing aan het BBV opgenomen, gevolgd door een korte toelichting op de beoordeling (alleen voor 'nee', 'deels' en 'elders').

Tabel 4.1 Beoordeling BBV normen op de onderdelen van de jaarstukken 2004 van Noord-Holland

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Realisatie programma's	-	-	3	-	3
b Algemene dekkingsmiddelen	5	-	-	1	6
c Gebruik bedrag onvoorzien	1	-	-	-	1
d Paragrafen	31	-	3	7	41
e Programmarekening	7	-	2	-	9
Totalen	44 (73%)	0 (0%)	8 (13%)	8 (13%)	60 (100%)

Nee (niet opgenomen):

- Het saldo tussen compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds in het *overzicht algemene dekkingsmiddelen*;
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* de verantwoording van het beleidskader en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting voor *groen*; en in de subparagrafen *wegen*, *water* en *gebouwen* de verantwoording van de vertaling van de financiële consequenties in de begroting;
- In de paragraaf *verbonden partijen* een verantwoording op de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.
- In de paragraaf *grondbeleid* een verantwoording op de visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- De programma's voldoen deels aan de normen van het BBV. De jaarstukken behandelen de vragen *Wat hebben we bereikt*, *Wat hebben we ervoor gedaan* en *Wat heeft het gekost*. Bij de eerste twee vragen komen respectievelijk de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt en de verantwoording van de geplande activiteiten/prestaties niet voldoende aan bod. Bij de kosten wordt alleen ingegaan op het saldo en niet op de baten en lasten afzonderlijk. In de jaarstukken van 2005 zijn de drie w-vragen niet meer in de structuur van de programma's opgenomen.
- In de paragraaf *verbonden partijen* zijn de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen gedeeltelijk verantwoord.
- In de paragraaf *grondbeleid* is de actuele prognose van de te verwachten resultaten van de grondexploitatie deels verantwoord.
- In de paragraaf *lokale heffingen* ontbreekt een aanduiding van de lokale lastendruk van de grondwaterheffing.
- In de *programmamarekening* is een gedeeltelijke analyse en verklaring van afwijkingen tussen begroting en programmamarekening. Tevens is de toelichting vermeld bij het saldo en niet bij de afzonderlijke baten en lasten.

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

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken in opzet ten dele voldoen gelet op de controlerende rol van PS. De jaarstukken 2004 voldoen niet aan 27% van de wettelijke eisen van het BBV. Vooral bij de onderdelen realisatie programma's en de paragrafen is sprake van tekortkomingen.

Aanbeveling GS

8) 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 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 de geselecteerde normen uit de financiële verordening wordt voldaan. De jaarstukken voldoen aan de norm dat de financieringsparagraaf in het jaarverslag verslag doet van het gerealiseerde financieringsbeleid.

Tabel 4.3 Beoordeling normen financiële verordening op de onderdelen van de jaarstukken 2004 van Noord-Holland

Onderdeel	# Ja	# Nee*	# Deels	# Nee	Totaal
a Informatievoorziening en verantwoording	1	-	-	-	1
Totalen	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken voldoen aan de geselecteerde norm uit de financiële verordening, die van toepassing is op de opzet van de jaarstukken.

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 *Verkeer en vervoer* en het programma *Welzijn*.

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 2004.

- De volgorde van de onderdelen van het programma: de programmaonderdelen maatschappelijke effecten en productgroepen zoals vermeld in de begroting worden in de jaarstukken niet in dezelfde volgorde behandeld.
- De uitsplitsing van de drie w-vragen: in de begroting 2004 wordt alleen de w-vraag *Wat willen we bereiken?* behandeld, gevolgd door een overzicht van de belangrijkste activiteiten in de vorm van productgroepen en daarbij onderscheiden activiteiten. In de jaarstukken wordt de vraag *Wat hadden we afgesproken?* per productgroep behandeld. Bovendien wordt de vraag *Wat heeft dit gekost?* in de jaarstukken beantwoord voor de onderscheiden productgroepen; dit is niet gedaan in de programmabegroting 2004.
- De weergave van de prestaties en activiteiten: In programma *Welzijn* sluiten de vermelde productgroepen in de begroting en de jaarstukken slechts ten dele op elkaar aan. De aan de productgroepen gekoppelde en genummerde activiteiten in de programmabegroting zijn in de jaarstukken ten dele terug te vinden, maar niet in een oogopslag.

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

		Verkeer en vervoer		Welzijn	
		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	Deels	Deels	Deels	Deels
Wat gaan we daarvoor doen?					
e	Prestaties	Ja	Deels	Deels	Deels
f	Indicatoren	Nee	Nee	Nee	Nee
g	Activiteiten	Ja	Deels	Ja	Deels
Wat mag het kosten?					
h	Baten en lasten	Ja	Deels	Ja	Deels

Wat willen we bereiken?

- Zowel in de begroting als in de jaarstukken worden dezelfde algemene doelstellingen benoemd. In de jaarstukken ontbreekt de verantwoording over de mate waarin deze algemene doelstellingen bereikt zijn.
- Zowel de begroting als de jaarstukken hebben geen indicatoren voor de algemene doelstellingen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- De aansluiting tussen begroting en jaarstukken is voor de operationele doelstelling deels aanwezig. In de begroting zijn de operationele doelstellingen in de tekst opgenomen onder het kopje *Wat willen we bereiken / maatschappelijke effect*. In de jaarstukken worden deze operationele doelstellingen herhaald per productgroep. Onder *Wat hebben we bereikt?* wordt verantwoording afgelegd over datgene wat bereikt is (realisatie). Deze verantwoording biedt echter onvoldoende inzicht in de mate waarin de voorgenomen operationele doelen zijn gerealiseerd.
- De aansluiting tussen begroting en jaarstukken is voor de indicatoren van de operationele doelstelling deels aanwezig. In de begroting zijn voor de operationele doelstellingen (maatschappelijk effect) ten dele indicatoren benoemd. In de jaarstukken wordt voor enkele indicatoren uit de begroting enig cijfermateriaal gepresenteerd.

Wat gaan we daarvoor doen?

- De aansluiting tussen begroting en jaarstukken voor de prestaties hebben we als deels beoordeeld. In de begroting worden de *belangrijkste activiteiten* plus *toelichting* vermeld, waarin de prestaties niet expliciet benoemd zijn. In de jaarstukken worden per productgroep de prestaties omschreven onder *Wat hebben we ervoor gedaan?* Er is onvoldoende inzicht in de mate waarin voorgenomen prestaties zijn gerealiseerd.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken wordt niet ingegaan op indicatoren voor de prestaties. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- De aansluiting tussen begroting en jaarstukken voor de activiteiten is gedeeltelijk aanwezig. In de begroting zijn de activiteiten opgenomen onder het kopje *de belangrijkste activiteiten* per onderscheiden productgroep. Hoewel de structuur van de jaarstukken hiervan verschilt, wordt per productgroep over de activiteiten in enige mate verantwoording afgelegd. De verantwoording biedt echter geen inzicht in de mate waarin de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd.

Wat mag het kosten?

- h. De aansluiting tussen begroting en jaarstukken voor de baten en lasten is deels aanwezig. In de programmabegroting is voor het programma als geheel een overzicht van baten en lasten opgenomen. In de jaarstukken (*Resultaten per programma*) zijn geen baten en lasten opgenomen, maar wordt per productgroep en voor het gehele programma het (nadelig) saldo gepresenteerd. De baten en lasten zijn echter niet per productgroep uitgesplitst. Het financiële jaarverslag bevat, net als de Toelichting Programmabegroting 2004, wel een totaaloverzicht per programma van baten, lasten en saldo.

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

- 10) Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en jaarstukken op elkaar aansluit.
- 11) 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

De programma's in de jaarstukken bevatten per productgroep een behandeling van de vraag "*Wat heeft het gekost?*" met daaraan gekoppeld een paragraaf "*Toelichting op de middelen in verband met significante mutaties*". Hierin is de opbouw van het verschil tussen raming en realisatie ten dele opgenomen. De verschillen

zijn gedeeltelijk onderbouwd en de verklaring voor de verschillen is beperkt. De verschillenanalyse heeft betrekking op het saldo (en niet op de baten en lasten) waardoor het inzicht in verschillen niet optimaal is. 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 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 activiteiten en prestaties (wat hebben we ervoor gedaan?). In de jaarstukken zijn de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting ten dele toegelicht.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbevelingen GS

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

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

Aanbeveling PS

13) 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 moet 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 hun 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 tot een schadeclaim bij de provincie zijn.

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

Aanbeveling GS

14-15) Rapporteer op een vaste plaats in de jaarstukken over de financiële rechtmatigheid en de niet-financiële rechtmatigheid.

Aanbeveling PS

14-15) Neem in de financiële verordening op waar en over welke aspecten van financiële en niet-financiële rechtmatigheid in de jaarstukken (bijvoorbeeld in een paragraaf) gerapporteerd moet worden.



REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Hieronder vindt u, in het kader van het bestuurlijk wederhoor, onze reactie op uw rapport "Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controleren instrument van Provinciale Staten".

In algemene zin merken we op dat uw gedetailleerde analyse van onze programmabegroting en jaarstukken een goed houvast biedt voor de verdere verbetering en ontwikkeling van onze planning en control producten.

Tevens merken we in algemene zin op voor wat betreft het toepassen van de eisen van het Bbv dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de begroting en jaarstukken jaarlijks beoordeelt en tevreden is over onze aanpak ter verbetering van de stukken.

We hebben kennis genomen van uw conclusies en aanbevelingen. Per aanbeveling, gericht aan ons college, geven we een korte reactie.

Hoofdstuk 2. Opzet van de begroting – kaderstellende functie

Nr	Aanbeveling van Randstedelijke – rekenkamer aan GS	Reactie van GS
1	Stel de begroting volledig op volgens de wettelijke eisen van het Bbv	Sinds de invoering van het Bbv werken wij ieder jaar aan een verbeteringslag met betrekking tot de invulling van voorschriften in het Bbv. Wij zijn ons ervan bewust dat ondanks verbeteringen de begroting op een beperkt aantal punten nog niet volledig voldoet aan de eisen die door het Bbv gesteld worden. Stapsgewijs werken we, in samenspraak met het ministerie van BZK, aan het volledig Bbv-proof maken van de begroting.
2	N.v.t.	
3	Maak bij de baten en lasten van de programma's een uitsplitsing in: a. Wettelijke taken b. Lopend eigen beleid c. Nieuw eigen beleid	De scheiding tussen wettelijke taken en eigen beleid is niet altijd scherp te trekken. Een strikte scheiding beperkt bovendien de nodige flexibiliteit voor de realisering van de door PS vastgestelde doelen. Deze suggestie nemen wij dan ook niet over. Een scheiding tussen staand en nieuw beleid hanteren we overigens al enkele jaren.
4	Geef in de toelichting op het overzicht van baten en lasten, uiteenzetting financiële positie en de meerjarenraming aan op welke gronden de raming zijn gebaseerd.	Het versterken van de toelichting op de financiële begroting is voor de begroting 2007 een aandachtspunt.

Hoofdstuk 3. Beleidsinformatie in de begroting – kaderstellende functie

Nr	Aanbeveling van Randstedelijke – rekenkamer aan GS	Reactie van GS
5	Zorg in de opzet van de programma's voor een eenduidig verband tussen de 3 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.	Voor ons is een directe relatie tussen de teksten bij de drie w-vragen een uitgangspunt. Sinds de invoering van het Bbv ontwikkelen we de programma's in overleg met PS (werkgroep duale begroting). Vorig jaar hebben we afgesproken de samenhang, de komende jaren, te versterken door systematisch uitwerken van doelenbomen per programma.
6	Zorg voor indicatoren die inhoudelijk voldoende aansluiten op de doelstellingen.	In ons verbeteringsproces is het benoemen van relevante indicatoren een aandachtspunt. Ook hier zoeken we samen met Provinciale Staten naar de optimale indicatoren.
7	Formuleer doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.	Vanaf 2002 werken we met het SMART principe voor het aanscherpen van de doelstellingen. Hiervoor hebben we in samenspraak met Provinciale Staten (werkgroep duale begroting) naast het hanteren van doelenbomen een format ontwikkeld dat de SMART-heid van doelstellingen moet versterken.

Hoofdstuk 4. Opzet van de jaarstukken – controlerende functie

Nr	Aanbeveling van Randstedelijke – rekenkamer aan GS	Reactie van GS
8	Stel de jaarstukken volledig op volgens de wettelijke eisen van het Bbv.	Sinds de invoering van het Bbv werken wij ieder jaar aan een verbeteringslag met betrekking tot de invulling van voorschriften in het Bbv. Wij zijn ons ervan bewust dat ondanks verbeteringen de jaarstukken op een beperkt aantal punten nog niet volledig voldoen aan de eisen die door het Bbv gesteld worden. Stapsgewijs werken we aan een Bbv-proof maken van de jaarstukken.
9	Nvt	

Hoofdstuk 5. Beleidsinformatie in de jaarstukken – controlerende functie

Nr	Aanbeveling van Randstedelijke – rekenkamer aan GS	Reactie van GS
10	Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en jaarstukken op elkaar aansluit.	In de verbeterlagen van de voorbije jaren hebben we de aansluiting tussen begroting en jaarstukken versterkt. Echter de doorlooptijd tussen begroting en jaarstukken is ca. 2 jaar. Bij ieder P&C product willen we zo actueel mogelijk beeld neerzetten. Daardoor zijn beperkte structuur afwijkingen soms niet te voorkomen.
11	Geef in de jaarstukken aan in welke mate de voorgenomen doelstellingen, prestaties en activiteiten zijn gerealiseerd. Vermeld ook wat niet behaald is.	Gedurende het gehele jaar leggen we verantwoording af over de uitvoering en aanpassingen van de programmabegroting: bij voor- en najaarsnota en in het jaarverslag. In het jaarverslag streven we naar een balans tussen volledigheid van de verslaglegging en de toegankelijkheid en leesbaarheid. Dit dwingt ons tot het rapporteren op hoofdlijnen waarbij niet alle detailafwijkingen in beeld komen.
12	Zorg in de jaarstukken voor een toelichting bij de afwijkingen van het voorgenomen beleid uit de begroting.	
13	Zorg in de jaarstukken voor een volledige en heldere toelichting bij financiële afwijkingen van de begroting.	<p>In de jaarstukken worden de grote verschillen op hoofdlijnen gerapporteerd. Daarbij is het uitgangspunt dat we de grote verschillen eerst opsommen (minimaal € 300.000) en ca. 90% van het totale afwijkingsbedrag per programma wordt verklaard. In de productenrealisatie, die we ter kennisname aan PS sturen, hanteren we de volgende beleidsregel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toelichting van de grote verschillen in de inzet van ambtelijke capaciteit (meer dan 10% verschil t.o.v. de planning met een minimum van 2 fte). • Toelichting van de inzet van € per subproduct (een verschil groter dan 5 % van de oorspronkelijke raming, met een minimum van € 12.500 op de inzet t.o.v. de planning)
14 en 15	Rapporteer op een vaste plaats in de jaarstukken over de financiële en de niet-financiële rechtmatigheid.	Zoals afgesproken in het plan van aanpak rechtmatigheid wordt rechtmatigheid in de bestuurlijke Planning en Control – cyclus een standaard onderdeel. Te beginnen in de najaarsnota 2006.

Tot zover onze reactie op uw nota.

Deze beslissing is namens gedeputeerde staten genomen door het lid van het college dat met dit onderwerp is belast.



NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft met belangstelling en instemming kennis genomen van de overzichtelijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten, die een goede basis vormt voor de discussie tussen GS en PS. Terecht reageren GS niet op de aanbevelingen aan PS en wachten af wat PS hier mee gaan doen. De Rekenkamer wil graag reageren op enkele punten uit de bestuurlijke reactie.

Toets Besluit Begroting en Jaarstukken (BBV) afgestemd met BZK

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 Koninkrijksrelaties (zie pagina 11). Hiermee streeft de Rekenkamer een eenduidige toepassing van het BBV na.

Bij de aansluiting tussen begroting en jaarstukken is de begroting leidend (n.a.v. aanbeveling 10)

De Rekenkamer wijst erop dat met name de aansluiting van de verslagen (jaarstukken) op de plannen (begroting) in het kader van verantwoording van belang is. Door te voeren veranderingen in de structuur van rapportages zouden dan ook aan de 'voorkant' plaats moeten vinden, dus eerst bij de begroting en dan bij de bijbehorende jaarstukken.

Jaarstukken verantwoorden voorgenomen beleid uit de begroting (n.a.v. aanbeveling 11)

De Rekenkamer acht het relevant dat het voorgenomen beleid uit de begroting in de jaarstukken wordt verantwoord. Hierbij dient dan ook vermeld te worden wat niet behaald is van het voorgenomen beleid in de begroting. Daarmee bedoelt de Rekenkamer niet de afwijkingen op detailniveau, maar de afwijkingen ten opzichte van wat beloofd is in de begroting. Dit hoeft geen afbreuk te doen aan de leesbaarheid en toegankelijkheid van de jaarstukken. Informatie in de vorm van een tabel of grafiek kan hier ook een compacte bijdrage aan leveren.

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 de Rekenkamer biedt BBV ruimte dit onderscheid inzichtelijk te maken. Het is nu aan PS om met GS de wenselijkheid en haalbaarheid van een dergelijk inzicht te bespreken.

