

Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten

Provincie Utrecht

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?.....	17
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?.....	32
Reactie Gedeputeerde Staten	35
Nawoord Rekenkamer	37



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 (40% niet) en de jaarstukken (35% 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 Utrecht 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 60% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 40% 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 norm 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. Dit is nu in beperkte mate het geval. Uit de begroting 2006 blijkt in 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).	
6	Uit de begroting 2006 blijkt onvoldoende met welke indicatoren welke doelstellingen 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 deze betrekking hebben. En zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting 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 en einddatum.	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 65% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 35% 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 ten dele aan de geselecteerde normen uit de financiële verordening.	Stel de jaarstukken volledig op volgens de normen van de financiële verordening.	Zorg dat GS de regels naleven die PS zelf hebben vastgesteld.

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 prestaties en activiteiten (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 voldoende toegelicht.		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 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 provincievergelijking voor de opzet van en de beleidsinformatie in de begroting. In hoofdstukken 4 en 5 staan de bevindingen, conclusies, aanbevelingen en 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 niet volgens het BBV opgebouwd. De begroting maakt geen duidelijk onderscheid in een beleids- en financiële begroting. Ook zijn een aantal onderdelen niet op de juiste plaats opgenomen of komen niet eenduidig naar voren.

Op onderdelen voldoet de begroting aan 60% van de BBV normen en aan 40% 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 Utrecht

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Programma's	3	-	-	-	3
b Algemene dekkingsmiddelen	5	-	-	1	6
c Bedrag onvoorzien	-	1	-	-	1
d Paragrafen	31	-	1	9	41
e Overzicht baten en lasten	4	2	2	-	8
f Financiële positie	1	5	1	1	8
g Meerjarenraming	1	1	-	6	8
Totalen	45 (60%)	9 (12%)	4 (5%)	17 (23%)	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 en de financiële consequenties en vertaling hiervan naar de begroting voor gebouwen;
- In de paragraaf *grondbeleid* de visie op grondbeleid in relatie tot realisatie van de doelstellingen van de programma's, actuele prognose resultaten grondexploitatie en onderbouwing van de geraamde winstneming;

- In de paragraaf *verbonden partijen* een visie in relatie tot realisatie doelstellingen in begroting en beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen¹;
- In de paragraaf *lokale heffingen* een aanduiding van de lokale lastendruk;
- De jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume in de *uiteenzetting van de financiële positie*;
- Bij de *meerjarenraming* de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, de investeringen, de financiering, de stand en verloop van de reserves en voorzieningen en de toelichting op de ontwikkeling van de meerjarenraming ten opzichte van vorig begrotingsjaar.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- De geraamde inkomsten per heffing in de paragraaf *lokale heffingen* is niet per heffing geraamd, waardoor het ook niet duidelijk is of voor elke heffing de inkomsten zijn geraamd;
- In het *overzicht baten en lasten* is de toelichting op het overzicht baten en lasten niet compleet, omdat het gerealiseerde bedrag voorvorig begrotingsjaar en de oorzaken van verschil met de realisatie van voorvorig jaar ontbreken.
- In de *uiteenzetting van de financiële positie* is gedeeltelijk een toelichting opgenomen op de ontwikkelingen ten opzichte van het vorige begrotingsjaar.

Elders (elders opgenomen dan vereist):

- Het *bedrag onvoorzien* is opgenomen in het hoofdstuk Financieel perspectief en niet in het zogenaamde Programmaplan;
- Het bedrag onvoorzien en toevoegingen en onttrekkingen reserves per programma zijn niet opgenomen in het *overzicht baten en lasten*, maar elders in de begroting²;
- De meeste onderdelen van de *uiteenzetting van de financiële positie* zijn in de bijlagen opgenomen, waar niet naar verwezen wordt in de hoofdtekst;
- De *meerjarenraming* van de financiële gevolgen voor drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en lasten van de programma's is opgenomen in het hoofdstuk "De programma's" en niet in de zogenaamde 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 40% 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 en de meerjarenraming is sprake van tekortkomingen.

Aanbeveling GS

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

¹ Van iedere verbonden partij moet duidelijk zijn hoe die bijdraagt aan een specifieke doelstelling in een programma. Hierbij dienen expliciet de beleidsvoornemens voor komend jaar vermeld te worden.

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	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 norm uit de financiële verordening, die van toepassing is op de opzet van de begroting. De begroting voldoet aan de geselecteerde norm, gericht op de aanwezigheid van indicatoren in de programma's, van de financiële verordening.

Tabel 2.3 Beoordeling norm financiële verordening op de onderdelen van de begroting 2006 van Utrecht.

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Begroting	1	-	-	-	1
Totalen	1 (100%)	-	-	-	1(100%)

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de begroting voldoet aan de geselecteerde norm uit de financiële verordening, die van toepassing is 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 echter 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

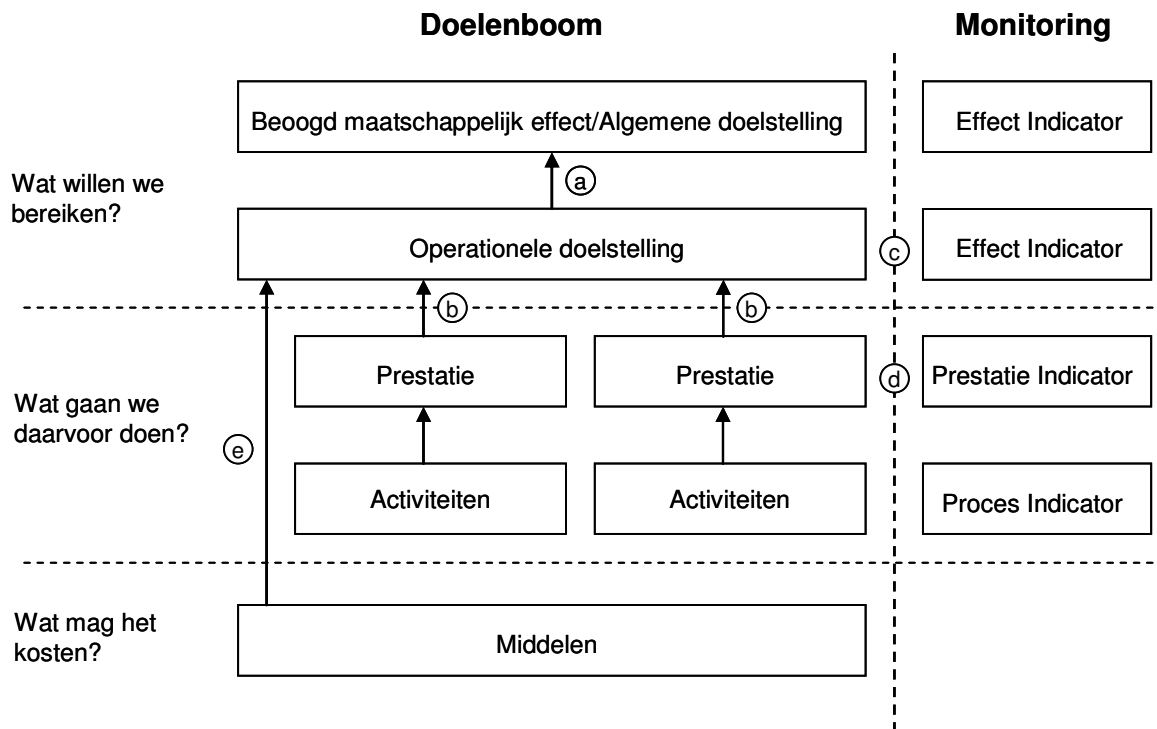
Beoordelingskader

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, *Doelmatig verkeer- en vervoersysteem* en *Sociale pijler*, 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. Een uitzondering hierop is de algemene doelstelling, die is omschreven onder *Doel*. De drie vragen zijn echter niet letterlijk opgenomen in de begroting 2006. De operationele doelstellingen zijn herleid uit de *Productgroepen*. Met name de prestaties/activiteiten zijn lastig te reconstrueren, omdat ze niet duidelijk benoemd zijn. De prestaties en activiteiten hebben we herleid uit *Bestaand beleid en nieuwe ontwikkelingen* en de *Productgroepen*.

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?* gedeeltelijk te herleiden, omdat de activiteiten/prestaties per productgroep behandeld worden. Bij meerdere doelstellingen per productgroep is het verband met de activiteiten/prestaties niet eenduidig te herleiden. Het verband tussen de effectindicator en de operationele doelstelling is gedeeltelijk te herleiden. De verwijzingen bij de indicatoren sluiten niet altijd eenduidig aan op 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 met name bij het programma *Doelmatig verkeer- en vervoersysteem* onvoldoende aanwezig. De activiteiten/prestaties zijn zeer algemeen verwoord, waardoor de 2^e w-vraag *Wat gaan we daarvoor doen?* onvoldoende beantwoord wordt. De samenhang tussen de effectindicatoren en de operationele doelstellingen is in beide programma's gedeeltelijk aanwezig. Niet voor elke operationele doelstelling is een relevante effectindicator opgenomen om het gewenste effect te meten. De vraag *Wat mag het kosten?* sluit onvoldoende aan op de vraag *Wat willen we bereiken?* De operationele doelstellingen zijn per productgroep opgenomen, terwijl de benodigde middelen op programmaniveau zijn vermeld.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie in de begroting 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. Dit is nu in beperkte mate het geval. 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 doelstellingen een relevante indicator opgenomen om het gewenste effect te meten. Tenslotte is de samenhang tussen de eerste en derde w-vraag onvoldoende, omdat de benodigde middelen niet op hetzelfde niveau als de operationele doelstellingen zijn vermeld.

Aanbevelingen GS

5a) 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.

5b) Geef de kosten (derde w-vraag) weer op hetzelfde niveau als de doelstellingen, prestaties en activiteiten (eerste twee w-vragen).

6) Geef bij de indicatoren aan op welke doelstelling deze betrekking hebben. En 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. 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 3.2 worden de bevindingen van de toets op deze criteria gepresenteerd, gevolgd door een korte toelichting.

Tabel 3.2 Samenvatting toets VBTB/SMART voor de operationele doelstellingen van twee beleidsprogramma's

Criteria	Doelmatig verkeer- en vervoersysteem			Sociale pijler		
	# Ja	# Nee	Totaal	# Ja	# Nee	Totaal
a. Specifiek	3	0	3	5	3	8
b. Prikkelend	2	1	3	7	1	8
c. Meetbaar/toetsbaar						
Nulmeting	0	3	3	0	8	8
Indicator	2	1	3	7	1	8
d. Tijdgebonden						
Einddatum	0	3	3	1	7	8
Tijdpad	2	1	3	5	3	8
Totaal	9 (50%)	9 (50%)	18 (100%)	25 (52%)	23 (48%)	48 (100%)

Bij deze bevindingen merken we het volgende op:

- a. De doelstellingen zijn deels specifiek geformuleerd. In programma *Sociale pijler* zijn vijf van de acht doelstellingen voldoende specifiek geformuleerd. In een aantal gevallen zijn begrippen niet nader toegelicht.

In programma *Doelmatig verkeer- en vervoersysteem* zijn de doelstellingen voldoende specifiek geformuleerd, omdat een toelichting is gegeven.

- b. De meeste doelstellingen zijn voldoende prikkelend, omdat bij de indicatoren streefwaarden zijn opgenomen.
- c. Voor wat betreft de meetbaarheid, voldoen de doelstellingen gedeeltelijk aan de criteria. Bij vrijwel alle doelstellingen zijn indicatoren opgenomen. Informatie over de nulsituatie ontbreekt echter.
- d. De doelstellingen zijn in beperkte mate tijdgebonden. Bij een deel van de doelstellingen is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden vermeld, maar het is niet duidelijk wanneer cq. binnen welke periode een bepaald effect moet zijn bereikt of probleem moet zijn opgelost. In programma *Sociale pijler* is bij Wel thuis! de einddatum wel duidelijk vermeld (zie kader).

Best practice

Bij de operationele doelstelling van Wel thuis! "*Het vergroten van het aanbod van woonzorgwielzjnsarrangementen*" is duidelijk vermeld dat het doel is om in 2012 ca. 24.000 woningen te realiseren, inclusief een tijdpad met het aantal woningen per jaar.

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 en een einddatum.

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 Utrecht is niet volgens het BBV opgebouwd. In de jaarstukken is alleen de jaarrekening benoemd en niet het jaarverslag. Dit betekent dat zowel de beleidsverantwoording als de financiële verantwoording in de jaarrekening is opgenomen. De onderdelen van de programmaverantwoording zijn hierdoor terug te vinden in de programmarekening. In de jaarstukken 2005, die nog betiteld zijn als jaarrekening, is dit onderscheid in beleidsverantwoording en financiële verantwoording beter aangegeven.

De indeling van de jaarstukken is niet identiek aan de indeling van de begroting, omdat bepaalde onderdelen op verschillende plekken zijn opgenomen. Bijvoorbeeld: in de jaarstukken zijn de algemene middelen en de programma's in hetzelfde hoofdstuk opgenomen, namelijk de toelichting op de programmarekening. In de begroting zijn de algemene middelen en de programma's in verschillende hoofdstukken opgenomen.

Op onderdelen voldoen de jaarstukken aan 65% van de BBV normen en aan 35% niet. In tabel 4.1 is de uitkomst van de toetsing per onderdeel 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 Utrecht

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Realisatie programma's	1	-	2	-	3
b Algemene dekkingsmiddelen	5	-	-	1	6
c Gebruik bedrag onvoorzien	-	-	-	1	1
d Paragrafen	27	-	1	13	41
e Programmarekening	6	-	1	2	9
Totalen	39 (65%)	0 (0%)	4 (7%)	17 (28%)	60 (100%)

Nee (niet opgenomen):

- Het saldo tussen compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds in het *overzicht algemene dekkingsmiddelen*;
- Een afzonderlijk bedrag voor het gebruik van het geraamde *bedrag onvoorzien*;
- Verantwoordingen op diverse onderdelen van de paragrafen *lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en grondbeleid* ;
- In de toelichting op de programmarekening zowel het *overzicht van aanwending van het bedrag onvoorzien* als het *overzicht van de incidentele baten en lasten*.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- De *programma's* voldoen op twee onderdelen gedeeltelijk aan de normen van het BBV. Per programma is het onderdeel *Verantwoording over gerealiseerd beleid* opgenomen. Het is hier niet duidelijk of op alle doelstellingen, prestaties en/of activiteiten uit de begroting verantwoording wordt afgelegd.
- In de paragraaf *lokale heffingen* zijn geraamde inkomsten niet per heffing geraamd, waardoor het ook niet duidelijk is of voor elke heffing de inkomsten zijn geraamd
- De *programmarekening* geeft de raming van de begroting voor wijziging niet weer.

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 35% van de wettelijke eisen van het BBV. Vooral bij de onderdelen realisatie programma's, de paragrafen en de programmarekening 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. De jaarstukken voldoen aan één van de twee geselecteerde normen uit de financiële verordening.

Tabel 4.3 Beoordeling normen financiële verordening op de onderdelen van de jaarstukken 2004 van Utrecht.

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Interne controle	-	-	1	-	1
b Registratie van bezittingen	1	-	-	-	1
Totalen	1 (50%)	-	1 (50%)	-	2 (100%)

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- In de jaarstukken zijn geen resultaten vermeld van de toetsing van de *interne controle*. In het programma Concernbeleid en concerncontrol wordt wel melding gemaakt van een drietal audits die gedaan zijn naar aanleiding van gebeurtenissen. Onderzocht zijn de telefonische bereikbaarheid, de tevredenheid van medewerkers (TMO) en de inkoopprocedure voor externe capaciteit.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken ten dele voldoen aan de geselecteerde normen uit de financiële verordening, die van toepassing zijn op de opzet van de jaarstukken.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbeveling GS

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

Aanbeveling PS

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



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 *Aanleg en reconstructie wegen* en het programma *Sociale agenda*.

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.

- In programma *Aanleg en reconstructie wegen* komen de productgroepen uit de begroting niet meer terug in de jaarstukken. Daarnaast komen het doel en de prestaties en activiteiten niet meer als afzonderlijke onderdelen terug, maar worden ze in één onderdeel "*Verantwoording over gerealiseerd beleid*" besproken.
- In programma *Sociale Agenda* zijn de operationele doelstellingen opgenomen onder *Productgroepen*. In de jaarstukken is dit onderdeel vervallen en zijn de doelstellingen opgenomen onder *Doel*.

Inhoud van de twee programma's

In tabel 5.2 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

		Aanleg en reconstructie wegen		Sociale agenda	
		Begroting	Aansluiting jaarstukken	Begroting	Aansluiting jaarstukken
Wat willen we bereiken?					
a	Algemene doelstelling	Ja	Nee	Ja	Nee
b	Indicatoren	Ja	Deels	Nee	Nee
c	Operationele doelstellingen	Nee	Nee	Ja	Deels
d	Indicatoren	Nee	Nee	Ja	Ja
Wat gaan we daarvoor doen?					
e	Prestaties	Ja	Nee	Ja	Deels
f	Indicatoren	Nee	Nee	Nee	Nee
g	Activiteiten	Nee	Nee	Ja	Deels
Wat mag het kosten?					
h	Baten en lasten	Ja	Ja	Ja	Ja

Bij deze beoordelingen worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

Wat willen we bereiken?

- a. In de jaarstukken ontbreekt een specifieke verantwoording van de mate waarin de algemene doelstelling is bereikt.
- b. Bij programma *Aanleg en reconstructie wegen* worden de indicatoren over de algemene doelstelling gedeeltelijk verantwoord. In programma *Sociale agenda* komen geen indicatoren voor op het niveau van de algemene doelstelling.
- c. In het programma *Sociale agenda* worden de operationele doelstellingen deels verantwoord, met name door de verantwoording van de indicatoren. De verantwoording van de mate waarin de voorgenomen operationele doelen zijn gerealiseerd komt niet altijd duidelijk naar voren. In het programma *Aanleg en reconstructie wegen* zijn geen operationele doelen opgenomen.
- d. In het programma *Sociale agenda* zijn bij de indicatoren zowel de streefwaarde als de gerealiseerde waarde bij de indicatoren opgenomen. In het programma *Aanleg en reconstructie wegen* zijn indicatoren opgenomen bij de algemene doelstelling (zie b).

Wat gaan we daarvoor doen?

- e. In de jaarstukken wordt onvoldoende duidelijk gemaakt in hoeverre de voorgenomen prestaties ook bereikt zijn.
- f. 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.
- g. In de jaarstukken wordt onvoldoende inzicht gegeven in de mate waarin de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd.

Wat mag het kosten?

- h. In de jaarstukken is zowel de primitieve begroting, de begroting na wijziging als de rekening op programmaniveau opgenomen en sluit daarmee aan op de begroting.

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.

Aanbeveling 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

Een verschillenanalyse ten opzichte van de gewijzigde begroting is in de jaarstukken opgenomen.

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 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 prestaties en activiteiten (wat hebben we ervoor gedaan?). In de jaarstukken zijn de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting voldoende toegelicht.

Aanbevelingen GS en PS

Aanbeveling GS

12) Zorg in de jaarstukken voor een toelichting bij de afwijkingen van het voorgenomen beleid uit 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. In de jaarstukken wordt als onderdeel van het Programma Concernbeleid en concerncontrol beknopt ingegaan op de stand van zaken van de toetsing van de financiële rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole.

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

We hebben van u het concept-auditrapport ontvangen met de titel “Bestuurlijke Nota (concept) Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten” met het verzoek te reageren op de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen. Graag maken we van die gelegenheid gebruik.

Naar ons oordeel zijn de conclusies te splitsen in twee onderwerpen:

1. In welke mate voldoen de programmabegroting en de jaarrekening aan de letterlijke wettekst van het Besluit begroting en verantwoording (BBV)?
2. In welke mate voldoet de inrichting van de begroting aan een norm die de rekenkamer heeft opgesteld? De jaarrekening volgt daaruit.

We spitsen onze reactie toe op deze twee onderwerpen.

In welke mate voldoen de programmabegroting en de jaarrekening aan de letterlijke wettekst van het Besluit begroting en verantwoording (BBV)?

Provincie Utrecht voldoet volgens het rapport van de randstedelijke rekenkamer voor 60% geheel aan het BBV, voor 17 % deels¹ en voor 23% niet aan het BBV. Nu hebben de accountant en het ministerie van Binnenlandse Zaken ook met het BBV als normenkader naar onze begroting en jaarstukken gekeken. De accountant oordeelt dat we voldoen aan het BBV en het ministerie van Binnenlandse Zaken oordeelt dat we op hoofdlijnen aan het BBV voldoen. Beide instanties hebben punten ter verbetering genoemd en daar zijn we mee aan de slag.

Wij willen als provincie Utrecht voldoen aan de eisen die het BBV aan ons stelt. Wat gaan we doen?

- Voor 2007 gaan we de begroting aanpassen op de onderdelen van het BBV, die we weliswaar in de begroting hebben opgenomen, maar die op een andere plek staan in het boek of met een andere titel zijn opgenomen. We gaan deze onderdelen op de voorgeschreven plaats zetten.
- Waar we onderdelen (deels) missen volgens het BBV zullen we deze voor zover mogelijk aanvullen in de begroting 2007. Als dat niet lukt zetten we ze op de planning voor de begroting 2008.

Op die manier streven we ernaar voor de begroting om in 2007 grotendeels en in 2008 volledig aan het BBV te voldoen. Wat betreft de jaarrekening zullen we de opmerkingen uit het auditrapport meenemen, wanneer we de jaarrekening opstellen voor 2006.

In welke mate voldoet de inrichting van de begroting aan een norm die de rekenkamer heeft opgesteld? De jaarrekening volgt daaruit.

De Randstedelijke Rekenkamer toetst de inrichting van de programmabegroting aan een complexe doelenboom met drie soorten indicatoren. Dit is een interpretatie van de inrichting van de begroting die niet volgens het BBV is voorgeschreven.

¹ Deels betekent: 1) het betreffende onderdeel is wel opgenomen in de begroting of jaarrekening, maar niet op de juiste plaats; 2) het onderdeel is gedeeltelijk opgenomen in de begroting of jaarrekening.

Dat het BBV interpretatieruimte kent heeft wetgever onderkend gezien de volgende toelichting op artikel 57 van het BBV: “Aangezien een nadere invulling van jaarverslagleggingsregels onontbeerlijk lijkt is besloten de Commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, die middels dit Besluit wordt opgericht, de bevoegdheid te geven een vraag- en antwoordrubriek te ontwikkelen waarbij via de antwoorden een gezaghebbende invulling wordt gegeven aan de interpretatieruimte die de regelgeving onvermijdelijk biedt.”.

De Commissie BBV provincies en gemeenten geeft in zijn vraag en antwoordrubriek geen richtlijnen hoe een doelenboom er exact uit moet zien.

Wij hebben in overleg met de staten in voorgaande jaren een andere inrichting van de doelenboom vastgesteld. Bijvoorbeeld, de Randstedelijke Rekenkamer wil in de programmabegroting de algemene doelstelling terugzien met indicatoren, afgeleide operationele doelstellingen met indicatoren en afgeleide prestaties met indicatoren. Wij hebben in het verleden met goede argumenten ervoor gekozen om de doelen te splitsen en te verdelen over een richtinggevende programmabegroting en een uitvoerende productenbegroting. Beide begrotingen hebben een eigen set indicatoren om te kunnen sturen op het bijbehorende bestuurlijke niveau. Dit is een fundamentele inrichtingskeuze die de instemming heeft van provinciale staten.

Wij willen daarom de inrichting van de begroting niet zonder meer aanpassen aan de keuzes van de rekenkamer. Wij hebben met provinciale staten afgesproken om hierover uitvoerig met elkaar te discussiëren. Eind augustus 2006 hebben we een bijeenkomst gepland met de statensubcommissie van de Jaarrekening. In deze bijeenkomst bespreken we de aanbevelingen van verschillende instanties over de begroting en de jaarstukken. De instanties zijn de subcommissie zelf, de accountant, de Randstedelijke Rekenkamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij het overleg worden de diverse voor- en nadelen van de verschillende inrichtingskeuzes betrokken.

De staten worden op die manier zelf in staat gesteld om bewust keuzes te maken over de inrichting van de begroting en de jaarstukken, zodat deze voldoen aan de eisen van provinciale staten om goed te kunnen sturen binnen de wettelijke kaders die het BBV geeft.

Wij zien in het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer een waardevolle bijdrage aan ons doel om de programmabegroting en de jaarrekening goede en bruikbare instrument van Provinciale Staten te laten zijn voor haar kaderstellende en controlerende rol. We zijn het met de rekenkamer eens dat we deze instrumenten verder kunnen ontwikkelen. Daar werken we continu aan en wij wijzen daarbij voor dit jaar op reeds lopende acties zoals “het verbeteren van de jaarcyclus” en de bovengenoemde bijeenkomst met de statensubcommissie van de Jaarrekening.



NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten (GS). Wij nemen met instemming kennis van de voorgenomen verbeterplannen van GS om de begroting en jaarstukken verder te ontwikkelen met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Aangezien GS in hun bestuurlijke reactie nog niet per aanbeveling hebben gereageerd, ziet de Rekenkamer de bespreking van het rapport tussen PS en GS met belangstelling tegemoet. De Rekenkamer wil graag reageren op twee 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.

Doelenboom gericht op samenhangende uitwerking van de drie w-vragen

De Rekenkamer is van mening dat het werken met een doelenboom bijdraagt aan een samenhangende uitwerking van de drie w-vragen en daarmee aan een verbetering van de programmabegroting als kaderstellend document. Deze visie komt mede voort uit VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Voor ons is het vooral van belang dat zichtbaar gemaakt wordt wat de provincie wil bereiken en wat haar specifieke bijdrage daaraan is. De zeggingskracht van een indicator is een belangrijke kwaliteitseis, juist omdat er in potentie een sterk sturende werking vanuit kan gaan. Het is niet onze bedoeling dat in de begroting voor elke prestatie en activiteit een indicator wordt opgenomen. In eerste instantie gaat het om een indicator bij het beoogd maatschappelijk effect en/of de operationele doelstelling (in relatie tot de w-vraag *Wat willen we bereiken*). Indien dit niet mogelijk is, verwachten we een indicator bij de prestatie (in relatie tot de w-vraag *Wat gaan de daarvoor doen*). Deze toevoeging aan de begroting maakt de productenraming zeker niet overbodig. Deze bevat met name een uitwerking op detailniveau van de doelstellingen, prestaties en activiteiten met bijbehorende kosten.

