

# Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, augustus 2006



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>5</b>
<b>Overzicht van conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>11</b>
1.1 Vraagstelling .....	11
1.2 Afbakening .....	12
1.3 Onderzoeksmethode .....	12
1.4 Leeswijzer .....	13
<b>2. Opzet begroting – Kaderstellende rol PS</b> .....	<b>15</b>
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
<b>3. Beleidsinformatie begroting – Kaderstellende rol PS</b> .....	<b>21</b>
3.1 Is de beleidsinformatie samenhangend?.....	21
3.2 Is de doelformulering toereikend? .....	24
<b>4. Opzet jaarstukken – Controlerende rol PS</b> .....	<b>27</b>
4.1 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan het BBV? .....	27
4.2 Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de financiële verordening? .....	29
<b>5. Beleidsinformatie jaarstukken – Controlerende rol PS</b> .....	<b>31</b>
5.1 Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan? .....	31
5.2 Worden de afwijkingen toegelicht?.....	33
5.3 Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd?.....	34
<b>Reactie Gedeputeerde Staten</b> .....	<b>36</b>
<b>Nawoord Rekenkamer</b> .....	<b>39</b>
<b>Bijlage I</b> .....	<b>41</b>





# 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 (24% niet) en de jaarstukken (28% niet). Uit de begroting blijkt onvoldoende met welke indicatoren welke doelstellingen worden gemeten. Voor een groot deel van de doelstellingen ontbreekt een relevante indicator om het gewenste effect te meten. Op die manier kan niet worden bepaald of wat is beloofd aan het begin van het jaar ook is gerealiseerd aan het eind van het jaar.

Provinciale Staten zijn eindverantwoordelijk voor de begroting en jaarstukken en moeten er dan ook op toezien dat deze documenten voldoen met het oog op het stellen van kaders en het uitoefenen van controle. De Rekenkamer doet aanbevelingen aan Provinciale Staten om in de financiële verordening regels op te nemen die kaders vormen om de begroting en jaarstukken verder te verbeteren. Provinciale Staten dienen zorgvuldig af te wegen of de concept stukken, zoals opgesteld door Gedeputeerde Staten, aan de gestelde eisen voldoen. Opvallend is dat Provinciale Staten de jaarstukken 2004 hebben goedgekeurd, terwijl aan 48% van de zelf opgestelde eisen (normen uit de financiële verordening die van toepassing zijn op de opzet van de begroting en de jaarstukken) niet wordt voldaan.

De Rekenkamer hoopt met haar rapport bij te dragen aan dit verbeterproces en doet aanbevelingen voor een betere begroting en jaarstukken. Met als beoogd resultaat dat in het democratisch gekozen bestuur van de provincie Zuid-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
<b>Voldoet de opzet van de begroting aan de wettelijke eisen van het BBV?</b>			
1	De begroting 2006 voldoet aan 76% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 24% niet.	Stel de begroting volledig op volgens de wettelijke eisen van het BBV.	
<b>Voldoet de opzet van de begroting aan de financiële verordening van PS?</b>			
2	De begroting 2006 voldoet aan 74% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening van PS en aan 26% niet.	Stel de begroting volledig op volgens de normen van de financiële verordening.	
3	Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening.		Verwijder deze doublures met het BBV uit de financiële verordening.
<b>Welke aanvulling op het BBV helpt PS in hun kaderstellende rol?</b>			
4	Voor de kaderstellende rol van PS is in de uiteenzetting van de financiële positie het onderscheid in wettelijke taken en eigen beleid van belang.	Maak bij de baten en lasten van de programma's een uitsplitsing in: a) wettelijke taken; b) lopend eigen beleid; c) nieuw eigen beleid.	Neem in de financiële verordening op dat de baten en lasten van de programma's uitgesplitst moeten worden naar: a) wettelijke taken; b) lopend eigen beleid; c) nieuw eigen beleid.
5	Om de financiële toelichtingen op de ramingen goed te kunnen beoordelen, moet in de begroting aangegeven zijn welke gronden op welke ramingen van toepassing zijn.	Geef in de toelichting op <i>het overzicht van baten en lasten, uiteenzetting financiële positie</i> en de <i>meerjarenraming</i> aan op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd.	

### Hoofdstuk 3. Beleidsinformatie in de begroting – kaderstellende functie

	Conclusie Rekenkamer	Aanbeveling voor GS	Aanbeveling voor PS
<b>Is er samenhang in de beleidsinformatie, zodat PS transparante kaders kunnen vaststellen?</b>			
6	Voor de kaderstellende rol van PS moet het verband tussen de drie vragen duidelijk zijn. Uit de begroting 2006 blijkt voldoende duidelijk welke doelen met welke prestaties bereikt moeten worden.		
7	Uit de begroting 2006 blijkt onvoldoende met welke indicatoren welke doelstellingen worden gemeten. Voor een groot deel van de doelstellingen ontbreekt een relevante indicator om het gewenste effect te meten.	Geef bij de indicatoren aan op welke doelstelling deze betrekking hebben. Zorg hierbij ook voor voldoende inhoudelijke aansluiting op de doelstellingen.	
<b>Is de doelformulering in de begroting toereikend?</b>			
8	Uit de begroting 2006 blijkt onvoldoende wat de provincie komend jaar wil bereiken. Bij de doelstellingen ontbreken veelal indicatoren met een streefwaarde, uitgangssituatie, einddatum en tijdpad.	Formuleer doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn.	Neem in de financiële verordening op aan welke criteria (SMART/VBTB) de formulering van de doelstellingen moet voldoen.

### Hoofdstuk 4. Opzet van de jaarstukken – controlerende functie

	Conclusie Rekenkamer	Aanbeveling voor GS	Aanbeveling voor PS
<b>Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de wettelijke eisen van het BBV?</b>			
9	De jaarstukken 2004 voldoen aan 72% van de wettelijke eisen van het BBV en aan 28% niet.	Stel de jaarstukken volledig op volgens de wettelijke eisen van het BBV.	
<b>Voldoet de opzet van de jaarstukken aan de financiële verordening van PS?</b>			
10	De jaarstukken 2004 voldoen aan 52% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening en aan 48% niet.	Stel de jaarstukken volledig op volgens de normen van de financiële verordening.	Zorg dat GS de regels naleven die PS zelf hebben vastgesteld.
11	Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening.		Verwijder de doublures met het BBV uit de financiële verordening.



## Hoofdstuk 5. Beleidsinformatie in de jaarstukken – controlerende functie

	Conclusie Rekenkamer	Aanbeveling voor GS	Aanbeveling voor PS
<b>Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan?</b>			
12	De structuur van de programma's in de jaarstukken 2004 sluit niet voldoende aan op de structuur in de begroting. In de jaarstukken 2005 is dit verbeterd.	Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en jaarstukken op elkaar aansluit.	
13	In de jaarstukken 2004 is onvoldoende verantwoording afgelegd over de mate waarin het voorgenomen beleid is gerealiseerd.	Geef in de jaarstukken aan in welke mate de voorgenomen doelstellingen en prestaties zijn gerealiseerd. Vermeld ook wat niet behaald is.	
<b>Worden de afwijkingen toegelicht?</b>			
14	In de jaarstukken 2004 zijn de afwijkingen ten opzichte van het voorgenomen beleid uit de begroting onvoldoende toegelicht. Dit geldt zowel voor de doelstellingen ( <i>wat hebben we bereikt?</i> ) als de prestaties ( <i>wat hebben we daarvoor gedaan?</i> ).	Zorg in de jaarstukken voor een toelichting bij de afwijkingen van het voorgenomen beleid uit de begroting.	
15	In de jaarstukken 2004 zijn de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting voldoende toegelicht.		Neem in de financiële verordening een minimumgrens (absoluut en/of relatief) op voor de financiële afwijkingen waarbij een volledige toelichting vereist is.
<b>Wordt over rechtmatigheid gerapporteerd?</b>			
16	Voor hun controlerende taak is het voor PS van belang te weten hoe GS zelf waarborgen dat de provincie volgens de regels handelt als er grote financiële belangen zijn. Dit inzicht hebben PS nu in beperkte mate.	Rapporteer op een vaste plaats in de jaarstukken over de financiële en de niet-financiële rechtmatigheid.	Neem in de financiële verordening op waar en over welke aspecten van de financiële en niet-financiële rechtmatigheid in de jaarstukken (bijvoorbeeld in een paragraaf) gerapporteerd moet worden.
17	Voor hun controlerende taak is het voor PS van belang te weten hoe GS zelf waarborgen dat de provincie volgens de regels handelt als er grote maatschappelijke effecten zijn terwijl er geen directe grote financiële belangen zijn, zoals bij het verlenen van vergunningen. Dit inzicht hebben PS nu niet.		





# HOOFDSTUK 1

## INLEIDING

---

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

### 1.1 Vraagstelling

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

De vraagstelling luidt als volgt:

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

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

#### **Afstemming BBV normen**

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

**Tabel 1.1 Onderzoeksvragen in relatie tot normen**

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

## 1.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

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

Het onderzoek richt zich niet op:

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

## 1.3 Onderzoeksmethode

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

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

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

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

**Tabel 1.2 Overzicht geselecteerde programma's 2006 (programmanummering)**

<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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)**

<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl).



# HOOFDSTUK 2

## OPZET BEGROTING – KADERSTELLEND 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 geheel volgens het BBV opgebouwd. De beleidsbegroting, het programmaplan en de financiële positie zijn niet als zodanig benoemd.

Op onderdelen voldoet de begroting aan 76% van de BBV normen en aan 24% 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 Zuid-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	32	-	3	6	41
e Overzicht baten en lasten	7	-	1	-	8
f Financiële positie	6	-	1	1	8
g Meerjarenraming	3	1	1	3	8
Totaal	57 (76%)	1 (1%)	6 (8%)	11 (15%)	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 *lokale heffingen* een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid;
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* de financiële consequenties voor het beleidskader voor onderdeel *groen* en de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting voor onderdeel *gebouwen*;

- In de paragraaf *grondbeleid* een visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de grondexploitatie en een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- Bij de *uiteenzetting van de financiële positie* de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- Bij de *meerjarenraming* de arbeidskosten gerelateerde verplichtingen, de financiering en een toelichting op de ontwikkeling van de meerjarenraming.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- Een aanduiding van de lokale lastendruk (anders dan de opcenten motorrijtuigenbelasting) ontbreekt in de paragraaf *lokale heffingen*;
- In de paragraaf *verbonden partijen* zijn een visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen deels opgenomen<sup>1</sup>;
- De oorzaken van het verschil met de realisatie van vorig jaar ontbreken in de toelichting op *het overzicht van baten en lasten*;
- Bij de *financiële positie* is een toelichting op ontwikkelingen ten opzichte van het vorige begrotingsjaar gedeeltelijk opgenomen;
- Bij de *meerjarenraming* zijn niet alle gronden voor ramingen in het meerjarenperspectief doorgetrokken.

Elders (elders opgenomen dan vereist):

- De meerjarenramingen van de baten en lasten van de programma's voor drie volgende begrotingsjaren zijn bij de programma's opgenomen, maar niet zoals het BBV voorschrijft bij de meerjarenraming (financiële begroting).

## **Conclusie**

De Rekenkamer concludeert dat de begroting 2006 in opzet grotendeels voldoet gelet op de kaderstellende rol van PS. De begroting voldoet niet aan 24% van de wettelijke eisen van het BBV. Diverse onderdelen die belangrijk zijn om voldoende inzicht te krijgen in de begroting zijn niet opgenomen. Vooral bij de paragrafen en de meerjarenraming is sprake van tekortkomingen.

### **Aanbeveling GS**

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

<sup>1</sup> 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.



## Provincievergelijking

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

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

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

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 74% van de geselecteerde normen van de financiële verordening wordt voldaan en aan 26% niet.

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

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a	Kaderstelling en begroting	2	-	-	2
b	Financiële positie	8	1	-	2
c	Paragrafen	16	-	2	4
	Totalen	26 (74%)	1 (3%)	2 (6%)	6 (17%)
					35 (100%)

Nee (niet opgenomen):

- De voorcalculatorische tarieven bij de kostprijsberekening en renteberekening;
- De rentekosten en de renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie;
- Informatie in de paragraaf *bedrijfsvoering* over inhuur externen, de automatiseringskosten en de vernieuwing, uitbreiding, herstructurering, reorganisatie en inkrimping van de ambtelijke organisatie;
- In de paragraaf *verbonden partijen* het beëindigen van de relatie met bestaande verbonden partijen.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- In de paragraaf *weerstandsvormogen* ontbreekt het weerstandsvormogen en is niet aangegeven in hoeverre de weerstandscapaciteit schade en verliezen kan opvangen. De provincie Zuid-Holland beoordeelt bij de voorjaarsnota expliciet de toereikendheid van de weerstandscapaciteit. De begroting voldoet op dit punt echter niet aan de vereisten van de financiële verordening, door het ontbreken van deze informatie;

- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* is geen verslag gedaan van de uitvoering van de beleidskaders. Elders (elders opgenomen dan vereist):
- Het totaalbedrag verleende garanties en waarborgen is opgenomen in de paragraaf *weerstandsvormogen* in plaats van bij *de uiteenzetting financiële positie*.

### ***Doublures met BBV in de financiële verordening***

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

### ***Conclusie***

De Rekenkamer concludeert dat de begroting 2006 ten dele voldoet aan de normen uit de financiële verordening. De begroting voldoet niet aan 26% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening die van toepassing zijn op de opzet van de begroting. Dit betreft met name de paragrafen. Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening.

### ***Aanbevelingen GS en PS***

#### ***Aanbeveling GS***

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

#### ***Aanbeveling PS***

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

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

### ***Bevindingen***

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

#### ***Uiteenzetting financiële positie***

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

**Tabel 2.4 Overzicht baten en lasten per programma**

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

### **Gronden van ramingen**

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

### ***Aanbevelingen GS en PS***

#### **Aanbevelingen GS**

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

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

#### **Aanbeveling PS**

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



# HOOFDSTUK 3

## BELEIDSINFORMATIE BEGROTING – KADERSTELLEDE 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*

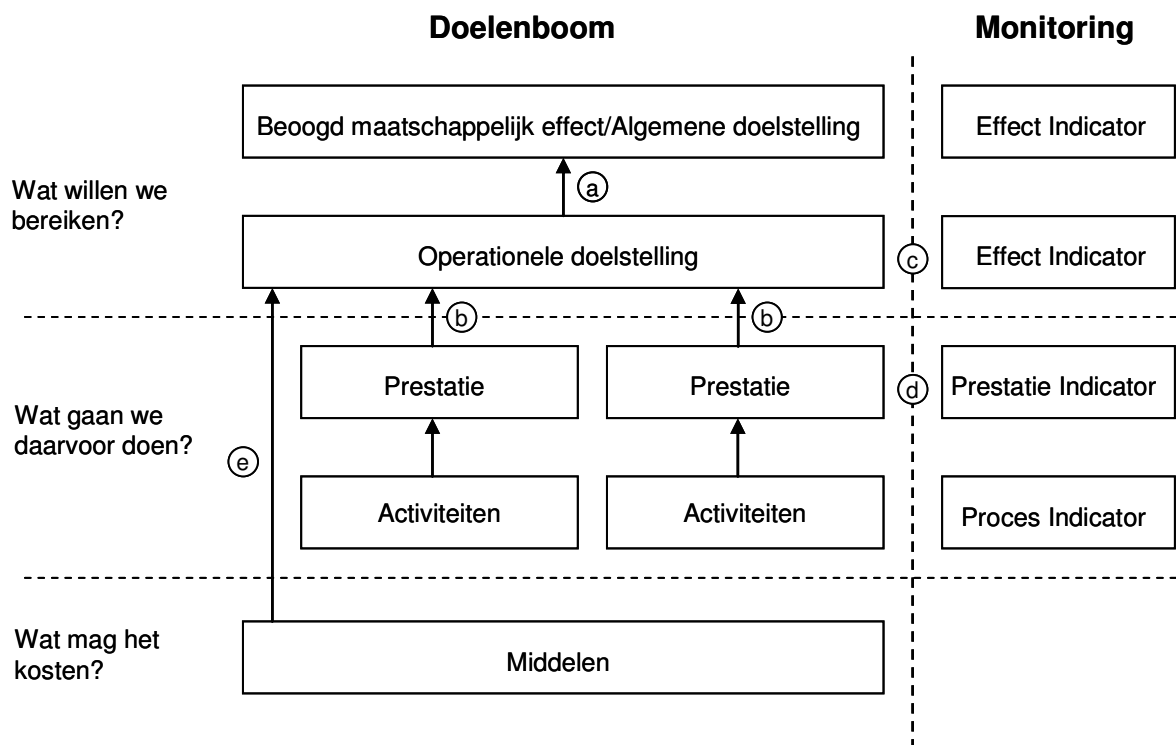
##### **Beoordelingskader**

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, *Beheer Infrastructuur (vaar)wegen* en *Samenleving*, de samenhang getoetst tussen:

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

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

De doelenbomen zijn voor beide programma's op redelijk eenvoudige wijze gereconstrueerd op basis van de informatie in de begroting. In het programma is geen beoogd maatschappelijk effect/algemene doelstelling opgenomen. De provincie Zuid-Holland heeft een bewuste keuze gemaakt voor de omschrijving van een maatschappelijk thema en de beïnvloedingsmogelijkheden vanuit de provincie in plaats van een beoogd maatschappelijk effect/algemene doelstelling<sup>2</sup>. Aangezien het maatschappelijk thema/beïnvloedingsmogelijkheid vooral een omschrijving van een problematiek is en niet zozeer een doelformulering, is volgens de Rekenkamer geen sprake van een beoogd maatschappelijk effect/algemene doelstelling. De door de provincie Zuid-Holland gedefinieerde doelen hebben wij opgenomen als operationeel doel in de doelenboom. De prestaties zijn in sommige gevallen eigenlijk activiteiten, maar deze hebben wij niet als zodanig onderscheiden bij de reconstructie. In de leeswijzer van de begroting is aangegeven dat de effectindicatoren in de begroting en de prestatie-indicatoren in de productenraming zijn opgenomen.

<sup>2</sup> Voortvloeiend uit de ambtelijke wederhoor.

#### *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?* voldoende duidelijk. De prestaties en de operationele doelstellingen zijn door middel verwijzingen in de lay-out (tabelvorm en nummering) aan elkaar gekoppeld. De effectindicatoren zijn daarentegen niet 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 voldoende aanwezig. De prestaties sluiten inhoudelijk goed aan op de operationele doelstellingen. De samenhang tussen de effectindicatoren en de operationele doelstellingen is niet altijd voldoende aanwezig. Bij programma Samenleving zijn voor 19 doelstellingen slechts 3 effectindicatoren opgenomen. Een groot deel van doelstellingen (17 van de 19) wordt niet inzichtelijk gemaakt door effectindicatoren. Bij programma Beheer Infrastructuur (vaar)wegen is slechts voor één van de twee doelstellingen een effectindicator opgenomen. De vraag *Wat mag het kosten?* (middelen) sluit voldoende aan op de vraag *Wat willen we bereiken?* (operationele doelstellingen). Zowel de operationele doelstellingen als de middelen zijn per productgroep opgenomen.

### **Conclusie**

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsinformatie in de begroting 2006 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. De programma's bevatten geen beoogd maatschappelijk effect/algemene doelstelling. Daarnaast blijkt uit de begroting onvoldoende met welke indicatoren welke operationele doelstellingen worden gemeten. Voor een groot deel van de operationele doelstellingen ontbreekt een relevante indicator om het gewenste effect te meten. De samenhang tussen de operationele doelstellingen en prestaties is voldoende aanwezig. De samenhang tussen de eerste en de derde w-vraag is voldoende, omdat de benodigde middelen op hetzelfde niveau als de operationele doelstellingen zijn vermeld.

### **Aanbeveling GS**

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

### **Provincievergelijking**

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

#### *Structuur van de twee programma's*

- Het verband tussen de 1<sup>e</sup> w-vraag *Wat willen we bereiken?* en de 2<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> w-vraag *Wat willen we bereiken?* en de 2<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> w-vraag) op het zelfde niveau als de doelstellingen (1<sup>e</sup> w-vraag) opgenomen.

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

## **3.2 Is de doelformulering toereikend?**

### ***Bevindingen***

#### **Beoordelingskader**

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

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

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

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

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

Criteria	Beheer Infrastructuur (vaar)wegen			Samenleving		
	# Ja	# Nee	Totaal	# Ja	# Nee	Totaal
a. Specifiek	2	0	2	15	4	19
b. Prikkelend	1	1	2	1	18	19
c. Meetbaar/toetsbaar						
Nulmeting	1	1	2	2	17	19
Indicator	1	1	2	2	17	19
d. Tijdgebonden						
Einddatum	0	2	2	1	18	19
Tijdpad	1	1	2	0	19	19
Totaal	6 (50%)	6 (50%)	12 (100%)	21 (18%)	93 (82%)	114 (100%)



Bij deze bevindingen merken we het volgende op:

- a. De doelstellingen zijn grotendeels voldoende specifiek geformuleerd. In een aantal gevallen is een toelichting en/of probleemaanduiding opgenomen onder het kopje 'maatschappelijke thema'. Waar geen specifieke toelichting is opgenomen, is de doelstelling op zichzelf voldoende specifiek om te begrijpen wat er bedoeld wordt.
- b. De meeste doelstellingen zijn onvoldoende prikkelend. Streefwaarden ontbreken veelal.
- c. Voor wat betreft de meetbaarheid, voldoen de doelstellingen onvoldoende aan de criteria. Voor een groot gedeelte van de doelstellingen ontbreken indicatoren met een nulmeting.
- d. De doelstellingen zijn nauwelijks tijdgebonden. Er is veelal niet aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode een bepaald effect moet zijn bereikt of probleem moet zijn opgelost. Tevens ontbreekt vaak een einddatum en/of een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden.

### **Conclusie**

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

### **Aanbevelingen GS en PS**

#### **Aanbeveling GS**

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

#### **Aanbeveling PS**

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

### **Provincievergelijking**

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

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

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

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



# HOOFDSTUK 4

## OPZET JAARSTUKKEN– 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 Zuid-Holland is niet geheel volgens de eisen van het BBV opgebouwd. De jaarstukken zijn niet eenduidig onderverdeeld in het jaarverslag en de jaarrekening. De programmaverantwoording is ook niet als zodanig benoemd. Daarentegen is de structuur van de jaarstukken wel bijna identiek aan de indeling van de begroting, zoals het BBV voorschrijft. De structuur van de jaarstukken 2005 is een stuk beter dan de structuur van de jaarstukken 2004. Desondanks zijn de programmaverantwoording en de paragrafen in de jaarstukken 2005 als aparte 'hoofdonderdelen' opgenomen, terwijl deze volgens de wettelijke eisen van het BBV binnen het onderdeel jaarverslag dienen te worden opgenomen.

Op onderdelen voldoen de jaarstukken aan 72% van de BBV normen en aan 28% niet. In tabel 4.1 is per onderdeel de uitkomst van deze toetsing aan het BBV opgenomen.

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

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	29	-	2	10	41
e Programmarekening	7	1	-	1	9
Totalen	43 (72%)	1 (2%)	4 (7%)	12 (20%)	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 *lokale heffingen* een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid;
- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* de vertaling van de financiële consequenties naar de begroting voor alle onderdelen, te weten: *wegen, water, groen* en *gebouwen*;
- In de paragraaf *verbonden partijen* een verantwoording over de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;

- In de paragraaf *grondbeleid* een verantwoording over de visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's, het resultaat van de grondexploitatie, de onderbouwing van de gerealiseerde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves;
- Een overzicht van incidentele baten en lasten.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- De *programma's* voldoen op twee onderdelen gedeeltelijk aan de normen van het BBV. De uitsplitsing van de beleidsverantwoording naar *Wat hebben we bereikt* en *Wat hebben we daarvoor gedaan* is niet gemaakt. Per programma is onder één kopje verantwoording afgelegd over zowel de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd als de wijze waarop getracht is beoogde maatschappelijke effecten te bereiken (prestaties). Echter wordt niet op alle doelstellingen en prestaties uit de begroting teruggekomen. In de jaarstukken 2005 is de structuur van de drie w-vragen (*Wat hebben we bereikt*, *Wat hebben we daarvoor gedaan* en *Wat heeft dat gekost*) wel juist gehanteerd.
- Een aanduiding van de lokale lastendruk (anders dan de opcenten motorrijtuigenbelasting) ontbreekt in de paragraaf *lokale heffingen*;
- In de paragraaf *verbonden partijen* zijn niet voor alle verbonden partijen de beleidsvoornemens benoemd.

Elders (elders opgenomen dan vereist):

- De aanwending van *het bedrag voor onvoorzien* is wel in het jaarverslag (overzicht algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien) opgenomen, maar niet in de jaarrekening. Het BBV vereist zowel in de programmaverantwoording (het jaarverslag) als de programmarekening (de jaarrekening) inzicht in het gebruik van het geraamde bedrag voor onvoorzien.

## **Conclusie**

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken 2004 in opzet ten dele voldoen gelet op de controlerende rol van PS. De jaarstukken voldoen niet aan 28% van de wettelijke eisen van het BBV. Diverse onderdelen die belangrijk zijn om voldoende inzicht te krijgen in de jaarstukken zijn niet opgenomen. Vooral bij de onderdelen realisatie programma's en de paragrafen is sprake van tekortkomingen.

### **Aanbeveling GS**

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

## Provincievergelijking

In tabel 4.2 is een overzicht opgenomen van de mate waarin de vier provincies voldoen aan de normen van het BBV. Voor meer informatie verwijzen we naar de nota van bevindingen van de betreffende provincie.

**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%)

## 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 52% van de geselecteerde normen van de financiële verordening wordt voldaan en aan 48% niet.

**Tabel 4.3 Beoordeling normen Financiële Verordening op de onderdelen van de jaarstukken 2004 van Zuid-Holland.**

Onderdeel	# Ja	# Elders	# Deels	# Nee	Totaal
a Kaderstelling en begroting	1	-	-	-	1
b Financiële positie	6	-	-	5	11
c Paragrafen	8	-	2	7	17
Totalen	15 (52%)	-	2 (7%)	12 (41%)	29 (100%)

Nee (niet opgenomen):

- In de jaarstukken is geen inzicht gegeven in de investeringsprojecten per programma;
- De verdeling van de apparaatskosten naar programma's, de nacalculatorische tarieven en een verschillenanalyse tussen voor- en nacalculatorische tarieven bij de kostprijsberekening en renteberekening;
- De rentekosten en de renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie;
- De vrije ruimte in de eigen reserves ten opzichte van de normruimte met betrekking tot het weerstandsvermogen en risicomanagement;
- Informatie in de paragraaf *bedrijfsvoering* over de huisvestingskosten en de automatiseringskosten;
- In de paragraaf *verbonden partijen* is niet ingegaan op het wijzigen van de relatie met bestaande verbonden partijen, eventuele problemen bij bestaande relaties en de mate waarin het openbaar belang wordt gediend;
- De werving/verkoop van gronden.

Deels (gedeeltelijk opgenomen):

- In de paragraaf *weerstandsvermogen* ontbreekt het weerstandsvermogen en is niet aangegeven in hoeverre de weerstandscapaciteit schade en verliezen kan opvangen. De provincie Zuid-Holland beoordeelt bij de

voorjaarsnota expliciet de toereikendheid van de weerstandscapaciteit. De jaarstukken voldoen op dit punt echter niet aan de vereisten van de financiële verordening, door het ontbreken van deze informatie;

- In de paragraaf *onderhoud kapitaalgoederen* is geen verslag gedaan van de uitvoering van de beleidskaders.

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

### ***Doublures met BBV in de financiële verordening***

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

### ***Conclusie***

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken 2004 ten dele voldoen aan de normen uit de financiële verordening. De jaarstukken voldoen niet aan 48% van de geselecteerde normen uit de financiële verordening die van toepassing zijn op de opzet van de jaarstukken. Dit betreft de financiële positie en de paragrafen. Een aantal wettelijke eisen uit het BBV wordt onnodig herhaald in de financiële verordening.

### ***Aanbevelingen GS en PS***

#### ***Aanbeveling GS***

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

#### ***Aanbevelingen PS***

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

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

# HOOFDSTUK 5

## BELEIDSINFORMATIE JAARSTUKKEN – CONTROLLERENDE ROL PS

---

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

### 5.1 Sluiten de begroting en jaarstukken op elkaar aan?

#### **Bevindingen**

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

#### *Structuur van de twee programma's*

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

- De uitsplitsing van de drie w-vragen;
- De weergave van de doelstellingen en prestaties.

In de jaarstukken 2005 is de structuur van de drie w-vragen (*Wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft dat gekost*) wel juist gehanteerd. De weergave van de prestaties in de jaarstukken 2005 sluit aan op de weergave in de begroting 2005. Voor de doelstellingen is dit echter niet het geval.

#### *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

		Beheer Infrastructuur (vaar)wegen		Sociaal beleid en zorg	
		Begroting	Aansluiting jaarstukken	Begroting	Aansluiting jaarstukken
<b>Wat willen we bereiken?</b>					
a	Algemene doelstelling	Nee	Nee	Nee	Nee
b	Indicatoren	Nee	Nee	Nee	Nee
c	Operationele doelstellingen	Ja	Nee	Ja	Deels
d	Indicatoren	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Wat gaan we daarvoor doen?</b>					
e	Prestaties	Ja	Deels	Ja	Deels
f	Indicatoren	Nee	Nee	Nee	Nee
g	Activiteiten	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Wat mag het kosten?</b>					
h	Baten en lasten	Ja	Ja	Ja	Ja

**Wat willen we bereiken?**

- Zowel in de begroting als in de jaarstukken is geen algemene doelstelling opgenomen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken zijn geen indicatoren voor een algemene doelstelling opgenomen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- In programma *Beheer Infrastructuur* is de aansluiting tussen begroting en jaarstukken voor de operationele doelstellingen onvoldoende aanwezig. In de begroting zijn de operationele doelstellingen in een tabel opgenomen onder het kopje *Doelen*. In de jaarstukken zijn deze operationele doelstellingen niet herhaald en is tevens onvoldoende verantwoording over de doelstellingen afgelegd. In programma *Sociaal beleid en zorg* is de aansluiting gedeeltelijk aanwezig, aangezien over een aantal doelstellingen verantwoording is afgelegd. In de jaarstukken is in beide programma's geen inzicht gegeven in de mate waarin de voorgenomen operationele doelen zijn gerealiseerd.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken zijn geen indicatoren voor de operationele doelstellingen opgenomen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.

**Wat gaan we daarvoor doen?**

- De aansluiting tussen begroting en jaarstukken voor de prestaties is gedeeltelijk aanwezig. In de begroting zijn de prestaties in een tabel opgenomen onder het kopje *Prestaties*. Hoewel in de jaarstukken deze prestaties niet zijn herhaald is voor een deel van de prestaties verantwoording afgelegd over wat gedaan is op het desbetreffende beleidsterrein. In de jaarstukken is geen inzicht gegeven in de mate waarin de voorgenomen prestaties zijn gerealiseerd.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken zijn geen indicatoren voor de prestaties opgenomen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken zijn geen activiteiten opgenomen. Hierdoor kan ook geen sprake zijn van een positieve beoordeling.



### ***Wat mag het kosten?***

- h. De aansluiting tussen begroting en jaarstukken voor de baten en lasten is voldoende aanwezig. In de begroting is in de programma's een overzicht van baten en lasten opgenomen voor het gehele programma. In de jaarstukken zijn de baten en lasten tevens voor het programma als geheel opgenomen in het programma. Het financiële jaarverslag bevat wel een overzicht van baten, lasten en saldo per productgroep.

### ***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 2005 is dit verbeterd. In de jaarstukken 2004 is onvoldoende verantwoording afgelegd over de mate waarin het voorgenomen beleid is gerealiseerd.

### ***Aanbevelingen GS***

- 12) Zorg dat de structuur van de programma's in de begroting en jaarstukken op elkaar aansluit.
- 13) Geef in de jaarstukken aan in welke mate de voorgenomen doelstellingen en prestaties 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 worden evenmin toegelicht.

#### **Financiële afwijkingen**

In de jaarstukken is een apart hoofdstuk 8 Programma 1 t/m 13 – Financieel opgenomen. In dit hoofdstuk is de opbouw van het verschil tussen raming en realisatie opgenomen. De verschillen tussen begroting na wijziging en rekening zijn voldoende onderbouwd en de verklaring voor de verschillen is voldoende aanwezig.

Hoewel de verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en de begroting na wijziging minimaal zijn toegelicht hebben wij de algehele toelichting op de financiële afwijkingen wel als voldoende beoordeeld.

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 2004 tekortschiet. De afwijkingen ten opzichte van het voorgenomen beleid uit de begroting zijn onvoldoende toegelicht. Dit geldt zowel voor de doelstellingen (*wat hebben we bereikt?*) als de prestaties (*wat hebben we daarvoor gedaan?*). In de jaarstukken zijn de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting voldoende toegelicht.

### **Aanbevelingen GS en PS**

#### **Aanbeveling GS**

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

#### **Aanbeveling PS**

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

## **Provincievergelijking**

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

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

		<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
a	Beleidsmatige afwijkingen	Nee	Nee	Nee	<b>Nee</b>
b	Financiële afwijkingen	Deels	Deels	Ja	<b>Ja</b>

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

direct groot financieel belang voor de provincie, vallen in de categorie niet-financiële rechtmatigheid. Vergunningen en streekplanwijzigingen zijn daar voorbeelden van. Dergelijke handelingen kunnen voor derden wel een groot financieel belang vormen en aanleiding zijn tot een schadeclaim bij de provincie.

#### *Verantwoording over de financiële rechtmatigheid*

De accountant toetst het financiële rechtmatig handelen van de provincie en rapporteert hierover aan PS middels de accountantsverklaring. De Rekenkamer constateert dat in de opzet van de jaarstukken 2004 expliciet een rechtmatigheidsparagraaf is opgenomen, waarin de stand van zaken rond de toetsing van rechtmatigheid wordt aangegeven (N.B. dit is in de jaarstukken 2005 niet meer het geval). GS melden (onder meer) dat in 2004 geen specifieke interne controles op het aspect rechtmatigheid zijn verricht. Vooralnog wordt in deze paragraaf niet door GS zelf aan PS gerapporteerd of de provincie rechtmatig handelt in zaken met substantieel financieel belang.

#### *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 rechtmatigheidsparagraaf niet 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 2004 is een vaste plaats opgenomen waar GS rapporteren over de financiële en niet-financiële rechtmatigheid (N.B. dit is in de jaarstukken 2005 niet meer het geval).

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

### **Aanbevelingen GS en PS**

#### **Aanbevelingen GS**

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

#### **Aanbevelingen PS**

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





# REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

---

Met belangstelling hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland kennisgenomen van uw bestuurlijke (concept) nota, evenals de onderliggende nota van bevindingen, van de begroting en jaarstukken van de provincie Zuid-Holland. Wij zijn allereerst verheugd dat de voorstellen in het kader van het ambtelijk wederhoor grotendeels zijn verwerkt. Zoals reeds in het ambtelijk wederhoor was gemeld zijn in de jaarstukken 2005 verbeterpunten doorgevoerd die nu in uw nota nog als aanbeveling staan. In uw brief van 29 mei jl. concludeert u t.a.v. de jaarstukken 2005 dat: *de jaarstukken 2005 van de provincie Zuid-Holland van voldoende kwaliteit zijn voor PS om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren. Wel kan de verantwoording op punten beter.* De jaarstukken 2005 zijn in de voorliggende bestuurlijke nota niet beoordeeld en daarom geeft uw analyse geen actueel beeld. Wij maken tevens hierbij gebruik van de door u geboden mogelijkheid om bestuurlijk te reageren op deze nota.

In de nota van bevindingen wordt de inhoudelijke beleidsinformatie getoetst op basis van een doelenboom die anders is dan de opzet die de provincie Zuid-Holland hanteert. De provincie Zuid-Holland heeft op basis van de statenwerkgroep duale begroting een bewuste keuze gemaakt voor het gehanteerde format. De doelen, de prestaties en middeleninzet worden afgeleid van de omschrijving van een maatschappelijk thema en de beïnvloedingsmogelijkheden. In het model dat de provincie Zuid-Holland gebruikt wordt een duidelijke koppeling gelegd tussen maatschappelijke thema's/ beïnvloedingsmogelijkheden en doelen. De toetsing op basis van de doelenboom van de Randstedelijke Rekenkamer geeft naar onze mening een vertekend negatief beeld voor de provincie Zuid-Holland. Wij maken hierbij van de mogelijkheid gebruik u te melden dat de provincie Zuid-Holland voornemens is om het gekozen model deze collegeperiode te blijven hanteren, maar ten behoeve van de nieuwe collegeperiode nogmaals kritisch de opbouw van de Begroting te beoordelen.

De aanbevelingen in de bestuurlijke nota leveren een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de begroting en jaarstukken. In de bestuurlijke nota worden 12 aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten gedaan. In de nota staan 2 aanbevelingen die niet zonder meer kunnen worden opgevolgd en uitgevoerd. Hierbij geven we onze beschouwingen op deze aanbevelingen.

Een aanbeveling luidt:

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

Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) schrijft een onderscheid voor tussen bestaand en nieuw beleid (artikel 20-lid 1). De Randstedelijke Rekenkamer stelt een andere splitsing voor dan het BBV. De Randstedelijke Rekenkamer geeft in het ambtelijk wederhoor aan dat deze andere splitsing een verbijzondering van het BBV is. Deze nieuwe uitsplitsing is volgens GS echter geen verbijzondering, maar deze nieuwe splitsing is niet verenigbaar met het onderscheid dat het BBV voorschrijft (bestaand en nieuw beleid). We worden daarnaast geconfronteerd met technische en inhoudelijke beperkingen om de splitsing van de

Randstedelijke Rekenkamer te volgen. Inhoudelijk is een scheiding tussen wettelijke taken en eigen beleid niet te maken, immers vaak is sprake van een overlap tussen wettelijke taken en eigen beleid.

Een andere aanbeveling luidt:

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

Zoals de Randstedelijke Rekenkamer aangeeft is dit pas mogelijk na aanpassing van de financiële verordening. De aanpassing van de financiële verordening is voorbehouden aan PS en in afwachting hiervan volgen wij de bestaande financiële verordening. Mocht de verordening worden aangepast dan zou de aanpassing van de financiële verordening gekoppeld moeten worden aan de evaluatie van de verordening (die gepland staat voor maart 2007).

Wij willen verder hierbij onze dank uitspreken voor de duidelijke aanbevelingen in de bestuurlijke (concept) nota. Wij zullen ons inzetten om deze aanbevelingen, voor zo ver mogelijk, op te volgen en uit te voeren. Een aantal van de aanbevelingen is reeds ter hand genomen en de andere aanbevelingen zullen worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van het P&C instrumentarium.



# NAWOORD REKENKAMER

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten. De Rekenkamer wil graag reageren op enkele punten uit de bestuurlijke reactie.

## *Aanbevelingen grotendeels overgenomen door GS*

De Rekenkamer is GS erkentelijk voor de waardering voor de gedane aanbevelingen en neemt met instemming kennis van het voornemen van GS om 10 van de 12 aanbevelingen over te nemen. Terzake van de overige aanbevelingen ziet de Rekenkamer met belangstelling de discussie door PS en de bespreking van GS met PS tegemoet. Dit betreft in het bijzonder de aanbevelingen betreffende het onderscheid tussen wettelijke taken en eigen beleid en de rapportage over rechtmatigheid. De Rekenkamer heeft ook een aantal aanbevelingen gedaan aan PS. Terecht reageren GS niet op deze aanbevelingen en wachten af wat PS hier mee gaan doen.

## *Nota Rekenen op de Jaarstukken 2005?*

GS verwijzen in hun reactie naar de nota *Rekenen op de jaarstukken 2005?* die de Rekenkamer in mei 2006 aan PS heeft aangeboden, en stellen dat de analyse in dit rapport (over de begroting 2006 en de jaarstukken 2004) geen actueel beeld geeft. Hoewel het correct is dat de jaarstukken 2005 in dit kader niet systematisch zijn onderzocht (ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar), hebben wij wel getoetst of er substantiële ontwikkelingen zijn. Hiervan wordt in het rapport melding gemaakt. De gesignaleerde verbeteringen zijn niet van dien aard dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen aangepast moeten worden. Bovendien merken wij op dat de nota *Rekenen op de Jaarstukken 2005* en dit rapport qua opzet en insteek van elkaar verschillen, namelijk dat bij de korte analyse van de jaarstukken 2005 niet is getoetst aan het wettelijk kader.

## *Doelenboom nuttig om samenhang van de 3 w-vragen duidelijk te maken*

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). Het is van belang dat zichtbaar gemaakt wordt wat de provincie wil bereiken en wat haar specifieke bijdrage daaraan is. GS stellen dat de Rekenkamer heeft getoetst aan een doelenboom die anders van opzet is dan die van de provincie, en dat dit een vertekend negatief beeld geeft. Wij zijn het hier niet mee eens. Er is discussie mogelijk over de vraag in hoeverre 'algemeen doel' (RR) en 'maatschappelijk thema' (PZH) hetzelfde representeren. Wat volgens de Rekenkamer ontbreekt is dat in algemene termen een richtinggevende uitspraak wordt gedaan op het niveau van het programma *als geheel*. Het maatschappelijk thema is volgens de Rekenkamer vooral een omschrijving van een problematiek en niet zozeer een doelformulering van wat de provincie wil bereiken.

## *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.







# BIJLAGE I

## Artikelen in de financiële verordening Zuid-Holland die al afgedekt worden door BBV

Financiële verordening Zuid-Holland
Begroting (artikel 3)
Per programma stellen Provinciale Staten de informatie naar de volgende vragen vast: <ul style="list-style-type: none"><li>- wat wil de provincie Zuid-Holland maatschappelijk bereiken;</li><li>- wat gaat de provincie Zuid-Holland daar voor doen;</li><li>- wat mag het de provincie Zuid-Holland kosten.</li></ul>
Jaarstukken (artikel 7)
Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af naar de volgende vragen: <ul style="list-style-type: none"><li>- wat heeft de provincie Zuid-Holland maatschappelijk bereikt;</li><li>- wat heeft de provincie Zuid-Holland daar voor gedaan;</li><li>- wat heeft het de provincie Zuid-Holland gekost en;</li><li>- hoe verhouden de resultaten zich tot de doelstellingen in de begroting.</li></ul>
Financieringsfunctie (artikel 15)
Bij de begroting en jaarstukken worden in de paragraaf financiering behandeld: <ul style="list-style-type: none"><li>- de beleidsvoornemens en de realisatie van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.</li></ul>
Provinciale Heffingen (artikel 17)
Bij de begroting en jaarstukken wordt in de paragraaf lokale heffingen inzicht verschaft in: <ul style="list-style-type: none"><li>- het beleid ten aanzien van de provinciale heffingen;</li><li>- de provinciale lastendruk.</li></ul>
Weerstandsvermogen en risicomanagement (artikel 18)
Gedeputeerde Staten geven in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken aan: <ul style="list-style-type: none"><li>- de risico's van vermoed materieel belang. Gedeputeerde Staten brengen hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseren de risico's genoemd in de nota.</li></ul>
Onderhoud Kapitaalgoederen (artikel 19)
Tevens worden de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties aangegeven, inclusief de vertaling van deze consequenties in de begroting.
Grondbeleid (artikel 22)
In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en van de jaarstukken wordt ingegaan op: <ul style="list-style-type: none"><li>- de visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;</li><li>- de uitvoering van de nota grondbeleid;</li><li>- de prognose/realisatie van de totale grondexploitatie en de onderbouwing van de geraamde/gerealiseerde winstneming.</li></ul>
Financiële verordening Flevoland
Programmabegroting (artikel 2)
Provinciale Staten stellen per programma vast: <ul style="list-style-type: none"><li>- de beoogde maatschappelijke effecten;</li><li>- de te leveren goederen en diensten;</li><li>- de baten en de lasten.</li></ul>
Jaarstukken (artikel 8)
Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan: <ul style="list-style-type: none"><li>- wat is bereikt;</li><li>- welke goederen en diensten zijn geleverd;</li><li>- wat de kosten zijn;</li><li>- hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen.</li></ul>
Paragrafen (artikel 15)
Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van de opbrengsten per heffing.





