

Bijsturen met de begroting

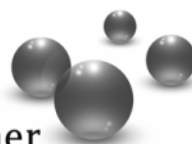
Een analyse van de begrotingscyclus in 2007

Provincie Utrecht

Amsterdam, augustus 2008

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Onderbesteding is een belangrijk signaal voor Provinciale Staten. Als uit de jaarstukken blijkt dat (veel) minder geld is uitgegeven dan begroot, kan dit betekenen dat bepaald beleid niet is uitgevoerd. Hieraan kunnen allerlei oorzaken ten grondslag liggen: een aanbestedingsproces dat minder snel gaat dan verwacht of een tegenvaller in de planning van een groot project. In zo'n geval is het belangrijk dat de provincie snel op de hoogte is van de vertraging, zodat direct actie ondernomen kan worden. Als het niet meer mogelijk is om bijvoorbeeld het aanbestedingsproces vlot te trekken of in te lopen op de planning van het project, kan soms besloten worden om het geld te besteden aan ander beleid d.m.v. een begrotingswijziging. Voorwaarde is wel dat de provincie *tijdig*, dus niet pas bij de jaarstukken, op de hoogte is van het feit dat bestedingen achterlopen op de planning.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft, met onderbesteding als rode vlag én rode draad, onderzoek gedaan naar de begrotingscyclus over 2007 van de provincie Utrecht. Deze cyclus begint in 2006 met het vaststellen van de begroting, gaat in 2007 verder met een voortgangsrapportage en begrotingswijzigingen en eindigt in 2008 met het vaststellen van de jaarstukken.

De Rekenkamer heeft allereerst in de jaarstukken gekeken op welke posten sprake was van een (relatief) forse onderschrijding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Vervolgens is onderzocht of in die gevallen tijdig informatie beschikbaar was, waaruit bleek dat niet al het geld uitgegeven zou gaan worden. Ook is gekeken of voortgangsinformatie gebruikt is om bij te sturen, namelijk door de begroting bij te stellen met een begrotingswijziging of door een andere actie te ondernemen.

Uit de jaarstukken van de provincie Utrecht blijkt dat sprake is van een onderbesteding van circa € 36 miljoen (7,6%). De Rekenkamer concludeert dat een deel van de afwijkingen, die deze onderbesteding veroorzaken, eerder was te voorzien. Indien de afwijkingen eerder waren gesignaleerd en tijdig aan PS waren gemeld, had bijsturing op de uitvoering van de begroting kunnen plaatsvinden of had de begroting bijgesteld kunnen worden. Oorzaken voor de niet eerder gesignaleerde afwijkingen waren onder andere:

- Gebrek aan of niet tijdig verwerken van informatie;
- Onvoldoende toezien op informatie van derden.

De bevindingen in dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de bestudering van de P&C-documenten over 2007: de begroting, de voortgangsrapportages, de begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Daarnaast hebben we een aantal schriftelijke vragen gesteld aan de ambtelijke organisatie. We willen de betrokken ambtenaren graag bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Dr. Gerth Molenaar
Directielid Randstedelijke Rekenkamer
Portefeuillehouder Utrecht en Zuid-Holland

Drs. Arjan Wiggers
Directielid Randstedelijke Rekenkamer
Portefeuillehouder Flevoland en Noord-Holland

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	8
1.3 Beoordelingskader.....	8
1.4 Onderzoeksmethode	11
1.5 Afbakening van het onderzoek	12
1.6 Achtergrondinformatie Utrecht.....	12
1.7 Leeswijzer	13
2. Inzicht in de uitvoering van de begroting	15
2.1 Inzichtelijkheid	15
2.2 Tijdigheid.....	19
2.3 Informatiewaarde	20
3. Toepassen van de voortgangsinformatie	25
3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting.....	25
3.2 Vervolgacties om doelen te realiseren	28
4. Bijstelling van de kaders met begrotingswijzigingen.....	31
4.1 Inzichtelijkheid	31
4.2 Informatiewaarde	34
5. Conclusies, aanbevelingen en provincievergelijking	43
Reactie Gedeputeerde Staten	49
Nawoord Rekenkamer.....	51

HOOFDSTUK 1

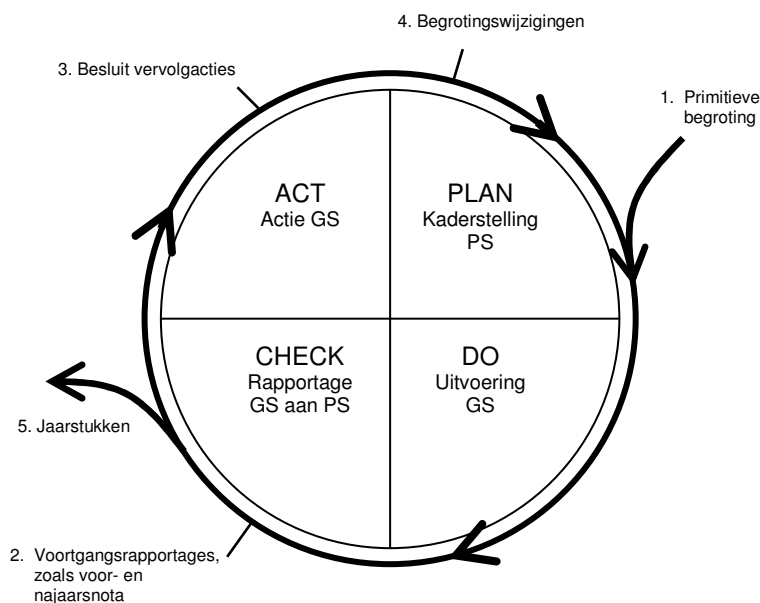
Inleiding

1.1 Aanleiding

In de begroting stellen Provinciale Staten (PS) de kaders vast voor het beleid en de financiën van de provincie. Met de jaarstukken controleren PS of de beoogde doelstellingen en de financiën uit de begroting zijn gerealiseerd. Uit recente onderzoeken en publicaties¹ is gebleken dat hierbij regelmatig sprake is van onderbesteding, wat inhoudt dat minder geld is uitgegeven dan vooraf was begroot. Het is belangrijk dat PS hier al gedurende het jaar inzicht in hebben, omdat het geld dan nog besteed kan worden aan andere maatschappelijke doelen.

Meer algemeen gesteld is van belang dat PS gedurende het jaar voldoende inzicht hebben in de voortgang van de uitvoering van de begroting. PS zouden dit inzicht moeten krijgen middels voortgangsrapportages, zoals de voor- en najaarsnota. PS en GS kunnen op basis van afwijkingen in de voortgangsrapportages, waaronder onderbesteding, besluiten (extra) acties te ondernemen, die ertoe moeten leiden dat de doelen uit de begroting toch worden gerealiseerd. Een andere mogelijkheid is dat de kaders, die in de begroting waren gesteld, niet meer opportuun zijn. Dit kan gebeuren bij de behandeling van deze voortgangsrapportages, maar ook bij de behandeling van begrotingswijzigingen, die door GS worden voorgesteld. In dat geval is het verstandig dat PS de kaders bijstellen, zodat PS en GS vanaf dat moment met nieuwe, uitvoerbare kaders aan de slag kunnen en niet blijven aansturen op onuitvoerbare doelen, prestaties en middelen.

In figuur 1 wordt dit proces, oftewel de begrotingscyclus, schematisch weergegeven²:



Figuur 1: De begrotingscyclus

¹ Bijvoorbeeld special "Geld over: oppotten of uitgeven" in *Binnenlands Bestuur* (nr. 22 d.d. 30 mei 2008) en het rapport *Onderbesteding: wat is het probleem?* van de Rekenkamer Oost-Nederland (gepubliceerd in april 2008)

² Gebaseerd op de kwaliteitscirkel van William Edwards Deming

Zoals blijkt uit de figuur zijn voor PS vijf momenten in de begrotingscyclus relevant:

1. Het vaststellen van de primitieve begroting.
2. Het controleren van de uitvoering van de begroting op basis van voortgangsrapportages.
3. Het bijsturen om de doelen te behalen door het formuleren van vervolgacties
4. Het bijstellen van de kaders via begrotingwijzigingen
5. Het achteraf controleren van de uitvoering van de begroting op basis van de jaarstukken.

De Rekenkamer heeft op basis van deze vijf momenten een doelstelling, onderzoeksvragen en beoordelingscriteria geformuleerd, waarover u in de volgende paragrafen meer kunt lezen.

Met dit onderzoek geeft de Rekenkamer invulling aan het in de 1^e begrotingswijziging 2008³ aangekondigde onderzoek "Jaarstukken 2007". Hierover hebben wij u op 21 maart 2008 per brief geïnformeerd⁴.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is: Het ondersteunen van Provinciale Staten bij de controle en eventuele bijsturing op de uitvoering van de begroting én het bijstellen van de begroting gedurende het begrotingsjaar (de begrotingscyclus).

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

"Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting, leidt dit tot concrete acties en worden de kaders in voldoende mate bijgesteld?"

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting?
2. Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door
 - a) de kaders in voldoende mate bij te stellen, zodat de doelen, prestaties en middelen uit de begroting een uitvoerbaar en realistisch geheel blijven?
 - b) in voldoende mate vervolgacties af te spreken om de beoogde doelen alsnog te realiseren?
3. Geven de begrotingswijzigingen die door GS worden voorgesteld een goede weergave van de onderdelen, waarvoor bijstelling van de kaders aan de orde had moeten zijn?

In paragraaf 1.3 worden deze deelvragen nader uitgewerkt in beoordelingscriteria.

1.3 Beoordelingskader

De Rekenkamer heeft de drie onderzoeksvragen uitgewerkt in beoordelingscriteria. Onderzoeksvraag 1 wordt bekeken vanuit drie invalshoeken: inzichtelijkheid (criterium I, II en III), tijdigheid (criterium IV en V) en informatiewaarde (criterium VI). Onderzoeksvraag 2 is opgesplitst in deel a), "Bijstelling kaders" (criterium VII, VIII

³ U kunt deze 1^e begrotingswijziging uit februari 2008 nalezen op www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

⁴ Briefnummer 2008/GM/051

en IX) en deel b), "Vervolgacties" (criterium X). Bij onderzoeksvraag 3 ten slotte maakt de Rekenkamer gebruik van de invalshoeken inzichtelijkheid (criterium XI, XII en XIII) en informatiewaarde (criterium XIV en XV). De beoordelingscriteria en eventuele relevante begrippen worden na iedere onderzoeksvraag toegelicht. De beoordelingscriteria II, III, VI t/m X en XII t/m XIV zijn alleen getoetst voor de programma's 1.4 (Bedrijfsvoering), 4.5 (Doelmatig verkeer en vervoersysteem) en 5.1 (Economische zaken, recreatie en toerisme). Meer informatie hierover vindt u in paragraaf 1.4.

Onderzoeksvraag 1:

Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting?

Inzichtelijkheid:

- Criterium I. De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voortgangsrapportages is ingedeeld in programma's.
- II. Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.
- III. De informatie in de voortgangsrapportages is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

Tijdigheid:

- Criterium IV. De informatie in de voortgangsrapportages is niet ouder dan 2 á 3 maanden.
- V. De laatste voortgangsrapportage is voor half oktober in PS behandeld.

Informatiewaarde:

- Criterium VI. Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die ten tijde van de voortgangsrapportages bekend hadden kunnen zijn, zijn in de voortgangsrapportages aangekaart.

Toelichting:

Inzichtelijkheid

Met de voortgangsrapportages houden PS vinger aan de pols van de uitvoering van de begrotingsplannen. De voortgangsrapportages moeten per programma in voldoende mate inzicht bieden of de uitvoering op schema ligt (de rekenkamer richt zich hierbij op prestaties en activiteiten uit de begroting, die in te delen zijn onder de tweede w-vraag: "Wat gaat de provincies hiervoor doen") en of de inzet van middelen in relatie tot voortgang van de uitvoering op schema ligt (in te delen onder de derde w-vraag: "Wat gaat dat kosten"). De provincie kan hierbij gebruik maken van een voortgangsrapportage waarin volledig de stand van zaken per programma wordt gepresenteerd. Ook kan gebruik worden gemaakt van een zogenaamde afwijkingsrapportage, waarin alleen de beleidsmatige en financiële afwijkingen worden gepresenteerd.

Tijdigheid

Omdat de voortgangsrapportage bedoeld is om vinger aan de pols te houden en eventuele acties te kunnen ondernemen, is ook het moment waarop de rapportage ter beschikking komt van belang. Voor bijsturing door PS is het belangrijk dat de rapportage actueel is (de informatie mag niet ouder zijn dan twee á drie maanden). Ook is het belangrijk dat behandeling van de rapportage niet aan het eind van het jaar plaatsvindt, omdat bijsturing dan niet meer aan de orde is. De behandeling van voortgangsrapportages na half oktober zal in de praktijk nauwelijks leiden tot acties die voor het einde van het jaar substantiële verbeteringen opleveren.

Informatiewaarde (oftewel “wordt alles wel gerapporteerd?”)

Naast het beoordelen van de op zich zelf staande voortgangsrapportages zal de rekenkamer ook nagaan of substantiële afwijkingen op de begroting in de jaarstukken reeds in de voortgangsrapportages worden gerapporteerd. Hiermee hoopt de rekenkamer een indruk te krijgen van de volledigheid van de informatievoorziening in de voortgangsrapportages.

Onderzoeksvraag 2 a):

Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door de kaders in voldoende mate bij te stellen, zodat de doelen, prestaties en middelen uit de begroting een uitvoerbaar en realistisch geheel blijven?

Bijstelling kaders

- criterium VII. Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat bepaalde kaders (doelen, prestaties, middelen) uit de begroting niet meer realiseerbaar zijn, is de begroting hierop aangepast.
- VIII. Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat nieuwe kaders (doelen, prestaties, middelen) aan de begroting moeten worden toegevoegd, is de begroting hierop aangepast.
- IX. De bij te stellen kaders in de begrotingswijziging sluiten helder aan op de gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportage.

Toelichting:

De Rekenkamer zal onderzoeken of gerapporteerde afwijkingen uit de voortgangsrapportages, waaruit blijkt dat de reeds gestelde kaders niet meer opportuun zijn, leiden tot een bijgestelde kaderstelling via een begrotingswijziging. Dit is aan de orde als in de voortgangsrapportage wordt gemeld dat bepaalde prestaties/activiteiten (van substantiële omvang) uit de begroting niet meer in dezelfde vorm gerealiseerd kunnen worden én door PS, danwel GS, geen aanvullende acties worden geformuleerd om deze alsnog te realiseren (zie 2 b). Begrotingswijzigingen zijn eveneens aan de orde als de inzet van middelen in relatie tot de uitvoering van activiteiten niet meer op schema ligt en er door GS geen acties zijn voorgenomen, danwel door PS geen aanvullende acties richting GS worden ondernomen. Nadat de Rekenkamer, op basis van de informatie uit de voortgangsrapportage, de onderdelen heeft benoemd waarop bijstelling van de kaders nodig is, zal worden geverifieerd of dit via een begrotingswijziging is doorgevoerd.

Onderzoeksvraag 2 b):

Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door in voldoende mate vervolgacties af te spreken om de beoogde doelen alsnog te realiseren?

Vervolgacties

- criterium X. Voor enkele grote afwijkingen in de voortgangsrapportages, waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, zijn concrete acties afgesproken om de doelen te realiseren.

Toelichting:

Indien grote afwijkingen die in de voortgangsrapportages gerapporteerd worden geen aanleiding geven tot begrotingswijzigingen, is het aan GS en PS om te bepalen welke acties ondernomen zullen worden om de beoogde doelen alsnog te realiseren en hier vervolgspraken over te maken. De Rekenkamer is op basis van alle PS- en commissieverslagen nagegaan of in voldoende mate acties worden ondernomen op afwijkingen, om de gestelde doelen te kunnen realiseren.

Onderzoeksvraag 3:

Geven de begrotingswijzigingen die door GS worden voorgesteld een goede weergave van de onderdelen, waarvoor bijstelling van de kaders aan de orde had moeten zijn?

Inzichtelijkheid

- Criterion XI. De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's.
- XII. Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.
- XIII. De informatie in de begrotingswijzigingen is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

Informatiewaarde

- Criterion XIV. De begroting wordt realistisch bijgesteld op basis van nieuwe ontwikkelingen. Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn, zijn in de begroting verwerkt.
- XV. De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten op elkaar aan.

Toelichting:*Inzichtelijkheid*

PS stellen in de begroting kaders op programmaniveau. De begrotingswijzigingen moeten daarom eveneens per programma inzicht geven in de beleidsinhoudelijke en financiële bijstellingen van de kaders.

Informatiewaarde

De Rekenkamer beoordeelt of substantiële afwijkingen op de begroting in de jaarstukken niet reeds eerder via begrotingswijzigingen doorgevoerd hadden kunnen worden. De Rekenkamer analyseert daarnaast de ontwikkeling van de baten en de lasten per programma in de begrotingswijzigingen en de uiteindelijke realisatie in de jaarstukken en gaat na of de begroting realistisch is bijgesteld. Uiteindelijk hoopt de Rekenkamer een indruk te krijgen of via begrotingswijzigingen de kaders in voldoende mate worden bijgesteld.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april – mei 2008 en is uitgevoerd in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De Rekenkamer heeft voor de uitvoering van het onderzoek relevante documenten bestudeerd, zoals de begroting, voortgangsrapportages, begrotingswijzigingen en jaarstukken. In paragraaf 1.6 wordt ter achtergrondinformatie beschreven wanneer deze documenten door PS Utrecht zijn behandeld en welke provinciale verordeningen eventueel van toepassing zijn.

Tevens zijn vragen uitgezet bij de ambtelijke organisatie.

Een aantal beoordelingscriteria heeft de Rekenkamer, in verband met de omvang van de werkzaamheden, niet voor alle programma's getoetst. Voor de beoordeling van deze criteria heeft de Rekenkamer 3 programma's geselecteerd, o.a. op basis van:

1. De relatieve afwijking van de realisatie ten opzichte van de begroting na wijziging van het programma.
2. De absolute afwijking van de realisatie ten opzichte van de begroting na wijziging van het programma.

3. Het verloop van baten en lasten gedurende het jaar ten opzichte van de realisatie van het programma.
4. De diverse oorzaken die aan de afwijking van de realisatie ten opzichte van de begroting na wijziging van het programma ten grondslag liggen.

Dit heeft geleid tot de selectie van de programma's 1.4 (Bedrijfsvoering), 4.5 (Doelmatig verkeer en vervoersysteem) en 5.1 (Economische zaken, recreatie en toerisme). De beoordelingscriteria II, III, VI t/m X en XII t/m XIV zijn alleen voor deze programma's getoetst.

1.5 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de gehele begrotingscyclus 2007 van de provincie Utrecht. Het gaat bij dit onderzoek met name om de vraag of de afwijkingen op prestaties waarvoor onderbesteding aan de orde is, tijdig aan PS zijn gemeld in de voortgangsrapportages. Daarnaast kijken we of gedurende het begrotingsjaar, op basis van de informatie in de voortgangsrapportages, in voldoende mate concrete acties zijn afgesproken om de voorgenomen doelen alsnog te behalen of dat de kaders zijn bijgesteld omdat deze niet meer realistisch bleken.

Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de primitieve begroting, de voor- en najaarsnota, de begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Overige (interne) rapportages inzake de voortgang van de uitvoering van de begroting hebben we niet meegenomen in het onderzoek.

1.6 Achtergrondinformatie Utrecht

Tijdpad

Tabel 1 geeft een overzicht van de momenten waarop in PS van de provincie Utrecht rapportages met betrekking tot de begroting 2007 zijn behandeld. De tabel laat zien dat gedurende het jaar één keer een voortgangsrapportage in PS is behandeld en negen keer een begrotingswijziging.

Tabel 1: Tijdpad behandeling rapportages in Utrecht

Datum PS-behandeling	Document
13 november 2006	▪ Primitieve begroting
23 april 2007	▪ 1 ^e wijziging ▪ 2 ^e wijziging
29 mei 2007	▪ 3 ^e wijziging
2 juli 2007	▪ 4 ^e wijziging
24 september 2007	▪ Halfjaarrapportage ▪ 5 ^e wijziging
17 december 2007	▪ 6 ^e wijziging ▪ 7 ^e wijziging ▪ 8 ^e wijziging ▪ 9 ^e wijziging
23 juni 2008	▪ Jaarstukken

Verordening

De Verordening interne zaken 2004 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begrotingscyclus. Zo is in de verordening opgenomen dat GS vóór 15 september een nota aan PS zenden over de realisatie van de programma's in de eerste zes maanden van het begrotingsjaar.

Wijziging begrotingscyclus

In de provincie Utrecht wordt momenteel gewerkt aan verbetering van de begrotingscyclus (ook wel planning- en controlcyclus genoemd). Er is een masterplan "Verbetering planning- en controlcyclus en -documenten" opgesteld. Als onderdeel van dit plan is recent de notitie "Herziening planning- en controlcyclus en -documenten" opgesteld. Hierin worden de kaders uitgewerkt waarbinnen de planning- en controlcyclus wordt vormgegeven. Dit betreft zowel de herziening van de rapportages zelf als de herziening van de momenten waarop de documenten worden vervaardigd en worden aangeboden aan PS. De Rekenkamer hoopt dat de conclusies en aanbevelingen uit het onderhavige onderzoek naar de begrotingscyclus van nut kunnen zijn bij de herziening van de planning- en controlcyclus waaraan momenteel wordt gewerkt.

1.7 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn gewijd aan de bevindingen, die ten grondslag liggen aan de conclusies en de aanbevelingen en die horen bij de drie onderzoeksvragen. De bevindingen bij onderzoeksvraag 1 vindt u in hoofdstuk 2, de bevindingen bij onderzoeksvraag 2a en 2b in hoofdstuk 3 en de bevindingen van onderzoeksvraag 3 in hoofdstuk 4. In elk van deze hoofdstukken, onderverdeeld in paragrafen, staat allereerst de onderzoeksvraag, vervolgens de beoordelingscriteria die onder deze vraag vallen en ten slotte de bijbehorende bevindingen met een toelichting. In de toelichting zijn regelmatig voorbeelden toegevoegd ter verduidelijking. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en de aanbevelingen bij dit onderzoek en een vergelijking tussen de vier provincies. De Rekenkamer hoopt dat de provincies hiermee kunnen leren van elkaars sterke punten. Het rapport wordt afgesloten met de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en een nawoord van de Rekenkamer.



HOOFDSTUK 2

Inzicht in de uitvoering van de begroting

Onderzoeksvraag 1: Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting?

2.1 Inzichtelijkheid

Beoordelingscriterium I:

De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voortgangsrapportages is ingedeeld in programma's.

Bevinding 1: De provincie Utrecht heeft de beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de halfjaarrapportage ingedeeld in programma's.

Toelichting:

De provincie Utrecht maakt bij de beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de halfjaarrapportage gebruik van de indeling volgens programma's. Ook worden in de begroting 2007 en de halfjaarrapportage dezelfde programma's gebruikt, met uitzondering van programma 2.8 'Agenda Vitaal Platteland'. Dit programma heeft een andere naam gekregen in de halfjaarrapportage, namelijk 'Uitvoering Landelijk Gebied'.⁵

Beoordelingscriterium II:

Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 2: Van de beleidsinhoudelijke informatie is in geringe mate duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Toelichting:

Van de toelichtingen op de afwijkingen in deze programma's is in geringe mate duidelijk op welke prestaties uit de primitieve begroting deze betrekking hebben. In de begroting heeft de provincie op hoofdlijnen aangegeven wat zij wil bereiken (doelen, maatschappelijke effecten, samenstelling programma), wat zij daarvoor gaat doen (bestaand beleid en nieuwe ontwikkelingen) en wat het mag kosten. In de halfjaarrapportage heeft de provincie de kopjes (de productgroepen) uit de begroting niet overgenomen, maar worden alleen de afwijkingen per programma genoemd. Daardoor is niet in één oogopslag duidelijk op welke beoogde prestaties de afwijkingen

⁵ Programma 2.8 wordt in de Begroting 2007 'Agenda Vitaal Platteland' genoemd. Hierbij wordt de toelichting gegeven dat 'met ingang van het begrotingsjaar 2007 ... het programma 2.8 Uitvoering Landelijk Gebied aangevuld wordt aangevuld met ... ILG-gelden. Deze middelen en die voor Uitvoering landelijk gebied worden opgenomen in één Meerjarenplan Agenda Vitaal Platteland 2007-2013.' In de halfjaarrapportage wordt het programma echter weer 'Uitvoering landelijk gebied' genoemd.

betrekking hebben. In minder dan de helft van de gevallen zijn de afwijkingen te herleiden tot een bepaalde prestatie of wordt in de toelichting duidelijk op welke prestatie de afwijking van toepassing is.

Doordat prestaties niet te koppelen zijn aan de begroting, is niet duidelijk of de afwijkingen van een ander detailniveau zijn of dat het om een nieuwe prestatie gaat. Voor de controlerende rol van PS is echter belangrijk dat duidelijk is op welke prestatie de afwijking betrekking heeft óf welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Tabel 2, 3 en 4 bevatten voorbeelden uit de geselecteerde programma's. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer.

Tabel 2: Voorbeeld uit programma 1.4 Bedrijfsvoering

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Project E-provincies (lasten €22.000)</u></p> <p>"In de begroting van 2005 is voor drie jaar een bedrag van € 40.000 per jaar toegekend voor bevordering van het elektronische middenbestuur en het creëren van samenhang met ontwikkelingen op elektronisch gebied bij het Rijk en andere overheden. Hiervoor wordt een bedrag betaald aan de ICTU, de uitvoeringsorganisatie waar het project is ondergebracht. De bijdrage is binnen het beschikbare budget gebleven. De provincie heeft in interprovinciaal verband een toezegging gedaan voor een extra bijdrage aan E-provincies ter grootte van € 19.000. Tevens zal dit jaar bij het IPO een informatiearchitect worden aangesteld. ... Voorgesteld wordt om voor 2007 € 22.000 ten laste van de algemene middelen te brengen en met ingang van 2008 € 29.000." (p. 11 HR)</p>	<p>"De provincies hebben binnen het programma e-Provincies een gezamenlijk streefbeeld en doelstellingen ontwikkeld." (p. 37)</p>

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan gekoppeld worden aan een prestatie in programma 1.4 Bedrijfsvoering van de begroting.

Tabel 3: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Subsidie rond- en randwegen (lasten € 500.000)</u></p> <p>"De subsidieverordening rond- en randwegen is per 1 januari 2007 beëindigd. Er zijn uiteindelijk aanvragen gehonoreerd voor een totaalbedrag van maximaal € 1.936.000. Eén project heeft op basis van een gedetailleerde onderbouwing een hogere subsidie ontvangen van € 500.000" (p. 19 HR)</p>	<p>Niet genoemd.</p>

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem van de begroting. De subsidieverordening wordt in het programma niet genoemd.

Tabel 4: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Bijdrage Sociaal Economische Raad (SER) Utrecht (Overleg- en Adviescommissie op Sociaal- Economisch terrein (OASE)) (lasten +/- € 19.000)</u></p> <p>“Een lagere begroting van SER Utrecht leidt tot een vermindering van de bijdrage met € 19.000. Wij stellen voor dit bedrag ten gunste van de algemene middelen te brengen.” (p. 20 HR)</p>	<p>Niet genoemd.</p>

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme van de begroting. Hierdoor is bij deze afwijking niet duidelijk of het om een nieuwe prestatie gaat ten opzichte van begroting 2007 of om een prestatie op een gedetailleerder niveau dan de informatie in de begroting.

Beoordelingscriterium III:

De informatie in de voortgangsrapportages is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 3: De informatie in de halfjaarrapportage is in grote mate specifiek. De gevolgen van afwijkingen op prestaties uit de begroting zijn in grote mate duidelijk.

Toelichting:

De toelichtingen op de afwijkingen in de halfjaarrapportage zijn in grote mate specifiek. De provincie Utrecht gebruikt over het algemeen duidelijke begrippen in de toelichtingen. Voor de afwijkingen, die gekoppeld konden worden aan prestaties in de begroting, is in grote mate duidelijk wat aan de prestatie in de primitieve begroting verandert.

Tabel 5, 6 en 7 bevatten voorbeelden uit de geselecteerde programma's. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer op de mate waarin de afwijkingen specifiek zijn en de gevolgen duidelijk.

Tabel 5: Voorbeeld uit programma 1.4 Bedrijfsvoering

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Project E-provincies (lasten €22.000)</u></p> <p>“In de begroting van 2005 is voor drie jaar een bedrag van € 40.000 per jaar toegekend voor bevordering van het elektronische middenbestuur en het creëren van samenhang met ontwikkelingen op elektronisch gebied bij het Rijk en andere overheden. Hiervoor wordt een bedrag betaald aan de ICTU, de uitvoeringsorganisatie waar het project is ondergebracht. De bijdrage is binnen het beschikbare budget gebleven. De provincie heeft in interprovinciaal verband een toezegging gedaan voor een extra bijdrage aan E-provincies ter grootte van € 19.000. Tevens zal dit jaar bij het IPO een informatiearchitect worden aangesteld. ...Voorgesteld wordt om voor 2007 € 22.000 ten laste van de algemene middelen te brengen en met ingang van 2008 € 29.000.” (p. 11 HR)</p>	<p>“De provincies hebben binnen het programma e-Provincies een gezamenlijk streefbeeld en doelstellingen ontwikkeld.” (p. 37)</p>

Commentaar Rekenkamer

In de toelichting worden enkele termen gebruikt die niet specifiek zijn. Er is bijvoorbeeld geen toelichting op de begrippen 'elektronisch middenbestuur' en een 'informatiearchitect', waardoor deze minder begrijpelijk zijn. De toelichting op de afwijking maakt deels duidelijk wat verandert aan de prestatie. De afwijking heeft hogere lasten tot gevolg en hiervoor wordt een extra bijdrage gedaan en een informatiearchitect aangesteld. Onduidelijk is echter wat met de extra bijdrage wordt gedaan.

Tabel 6: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Aanpassing UMP (lasten +/- € 11.683.000 en baten +/- € 6.500.000)</u> "In het Uitvoerings-programma Mobiliteitsplan 2007-2011 (UMP) is aangegeven wat de provincie Utrecht in 2007 doet ter uitvoering van het SMPU. Begin 2007 heeft een actualisatie plaatsgevonden van alle projecten. Daarin zijn alle projecten opnieuw beoordeeld op doorlooptijd, noodzakelijke investeringen en kasritmes. Projecten die waren opgeleverd zijn ook financieel afgesloten. Sommige projectkredieten bleken licht overschreden te zijn, andere projecten zijn goedkoper uitgevallen. De gehele geactualiseerde lijst is opgenomen in het UMP 2008-2012 en opgenomen in de begroting 2008." (p. 18 HR)	In bijlage 5.1 van de primitieve begroting wordt uitgebreid ingegaan op het UMP 2007-2011. (p. 199-204)

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek en maakt duidelijk wat verandert aan de prestatie. Het is duidelijk dat een actualisatie van alle projecten heeft plaatsgevonden en dat als gevolg daarvan wijzigingen in lasten en baten zijn opgetreden. Uit de voortgangsrapportage zelf wordt niet direct duidelijk wat er verandert aan de prestatie uit de primitieve begroting. Door ook de geactualiseerde lijst in het UMP 2008-2012 en de Begroting 2008 te raadplegen, wordt dit wel duidelijk.

Tabel 7: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Breedband</u> "In de voorjaarsnota 2006 is vastgelegd dat voor de jaren 2007 en 2008 een bedrag van € 500.000 per jaar wordt gereserveerd voor breedband. Provinciale Staten hebben op 3 oktober 2006 de Nota Breedbandimpuls provincie Utrecht vastgesteld. In het projectplan Breedband is een kasritme aangegeven dat afwijkt van de begroting. Verwachte realisatie in 2007 bedraagt € 435.000. Het restantbudget zal in de reserve Projecten worden gereserveerd voor 2008. De uitvoering van de activiteiten lopen in lijn met het projectplan. In 2008 zal het project worden afgerond." (p. 20 HR)	Onder 'Incidentele lasten' in de financiële tabel in de begroting staat 'Breedband' genoemd met een verwijzing naar de voorjaarsnota 2006. (p. 124)

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek en maakt duidelijk wat verandert aan de prestatie. Het is duidelijk dat afgeweken wordt van het oorspronkelijke budget (kasritme) en dat het restant naar 2008 wordt geboekt⁶.

2.2 Tijdigheid

Beoordelingscriterium IV:

De informatie in de voortgangsrapportages is niet ouder dan 2 á 3 maanden.

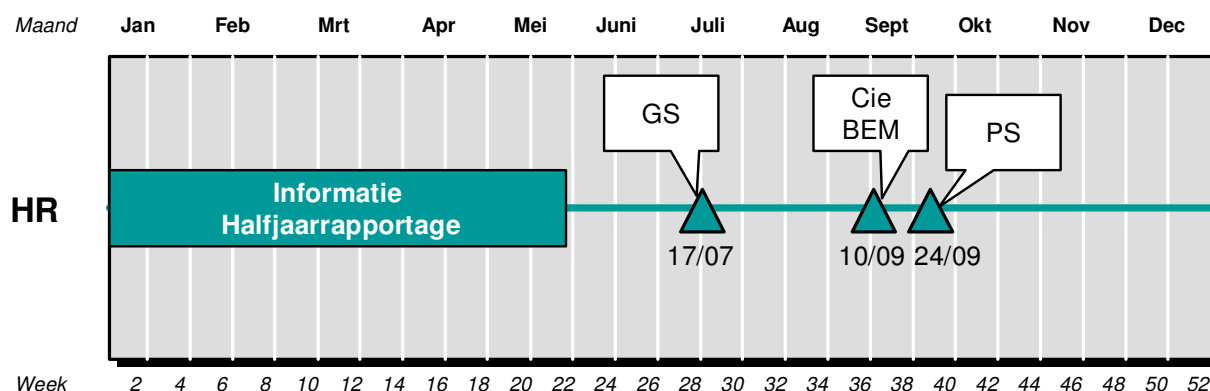
Bevinding 4: De informatie in de halfjaarrapportage is tijdens de PS behandeling in september ouder dan 3 maanden. Daarnaast heeft deze informatie betrekking op de eerste vijf maanden van 2007, terwijl de halfjaarrapportage volgens de verordening interne zaken van de provincie over de eerste zes maanden moet verantwoorden.

Toelichting:

De informatie in de halfjaarrapportage heeft betrekking op de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 mei 2007. De rapportage heeft dus betrekking op vijf maanden, in plaats van zes maanden. In de verordening interne zaken die de provincie Utrecht heeft opgesteld blijkt uit artikel 4, tweede lid, sub 5 dat "Gedeputeerde staten ... vóór 15 september een nota aan provinciale staten zenden over de realisatie van de programma's in de eerste zes maanden van het begrotingsjaar." Op 17 juli 2007 hebben GS de halfjaarrapportage behandeld en naar PS verstuurd. Uiteindelijk is – na behandeling van het document in de commissies – de halfjaarrapportage vastgesteld op 24 september 2007.

Mede doordat de informatie in de halfjaarrapportage betrekking had op de eerste vijf maanden, was de informatie ten tijde van de PS-behandeling in september ouder dan 3 maanden.

In figuur 2 is het tijdschema van de halfjaarrapportage in de provincie Utrecht opgenomen.



Figuur 2: Tijdschema van de behandeling van de halfjaarrapportage (HR) door Gedeputeerde Staten (GS), Commissie Bestuur, Europa en Midden (Cie BEM) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Utrecht (2007)

⁶ Uit de jaarstukken 2007 blijkt dat de uiteindelijke realisatie € 260.000 bedraagt. Het oorspronkelijk voor 2007 bestemde bedrag van € 500.000 wordt verdeeld over twee jaren. Dit is middels de 8^e begrotingswijziging aangepast. Voor de beoordeling van criterium III is dit echter niet van belang.

Beoordelingscriterium V:

De laatste voortgangsrapportage is voor half oktober in PS behandeld.

Bevinding 5: De halfjaarrapportage is eind september behandeld door PS, waardoor nog bijsturing door PS mogelijk was.

Toelichting:

Zoals reeds bij criterium IV is aangegeven, is de halfjaarrapportage op 24 september 2007 in de vergadering van PS behandeld. Dit betekent dat het document voor half oktober is besproken en PS nog in enige mate konden bijsturen.

De provincie werkt momenteel aan verbetering van de begrotingscyclus (ook wel planning- en controlcyclus genoemd). Er is een masterplan "Verbetering planning- en controlcyclus en -documenten" opgesteld. Als onderdeel van dit plan is recent de notitie "Herziening planning- en controlcyclus en -documenten" opgesteld. Hierin worden de kaders uitgewerkt waarbinnen de planning- en controlcyclus wordt vormgegeven. Dit betreft zowel de herziening van de rapportages zelf als de herziening van de momenten waarop de documenten worden vervaardigd en worden aangeboden aan PS. Deze notitie is op 31 maart 2008 door PS vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat in 2008 de managementrapportage (marap), die financiële informatie tot 1 augustus zal bevatten, op 10 november in PS zal worden behandeld. De Rekenkamer is van mening dat door deze late behandeling in het jaar de ruimte om bij te sturen op de begroting beperkt zal zijn.

2.3 Informatiewaarde

Beoordelingscriterium VI:

Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die ten tijde van de voortgangsrapportages bekend hadden kunnen zijn, zijn in de voortgangsrapportages aangekaart.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 6: De substantiële afwijkingen in de jaarstukken zijn meestal niet in de voortgangsrapportage aangekaart. Enkele substantiële afwijkingen die niet in de voortgangsrapportage worden gemeld, hadden ten tijde van de halfjaarrapportage wel bekend kunnen zijn.

Toelichting:

De provincie Utrecht heeft voor een aantal substantiële afwijkingen, die in de jaarstukken worden genoemd, in de halfjaarrapportage nog niet opgemerkt dat een afwijking dreigde. Bij een deel van de substantiële afwijkingen is dat logisch, omdat deze pas na het opstellen van de halfjaarrapportage bekend zijn geworden. Een ander deel van de afwijkingen had ten tijde van het opstellen van de halfjaarrapportage wel bekend kunnen zijn.

In tabel 8 tot en met 13 staan voorbeelden van substantiële afwijkingen die ten tijde van de halfjaarrapportage niet zijn aangekaart in de voortgangsrapportage en wel bekend hadden kunnen zijn en van substantiële afwijkingen die niet zijn aangekaart maar volgens ambtelijke reactie pas na de halfjaarrapportage zijn ontstaan.

Tabel 8: Voorbeeld uit programma 1.4 Bestuur

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
Aan apparaatskosten is € 765.000 minder uitgegeven dan begroot (begroting na wijziging). Dit wordt als volgt toegelicht: "Door de organisatieverandering is een deel van de overhead niet ingevuld en bij het invullen van de vacatures terughoudend opgetreden." (p. 39 jaarrekening)	"Voor de onderbesteding zijn een tweetal redenen aan te geven: - De invulling van het aantal vacatures ging in het tweede halfjaar minder voorspoedig dan vooraf verwacht. - De verwachte frictiekosten als gevolg van het niet kunnen herplaatsen van medewerkers vielen ook lager uit dan verwacht. Informatie omtrent besteding van het budget gaf onvoldoende houvast om deze met de laatste begrotingswijziging (17 december in PS) mee te nemen. Motivatie hiervoor gezocht in de ambtelijke doorlooptijd van deze stukken, welke medio oktober wordt aangevangen."

Commentaar Rekenkamer

De afwijking kon niet in de halfjaarrapportage worden opgenomen, omdat de afwijking pas na de halfjaarrapportage is ontstaan.

Tabel 9: Voorbeeld uit programma 1.4 Bestuur

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
Aan het Project DigiDiv is € 794.000 minder uitgegeven dan begroot (begroting na wijziging). Dit wordt als volgt toegelicht: "In 2007 was uitgegaan van het aanbesteden van de benodigde ICT-middelen. Die aanbesteding zal in 2008 plaatsvinden en daardoor ligt het kostenniveau voor 2007 lager dan begroot." (p. 119 jaarrekening)	"Ten tijde van het opstellen van de halfjaarrapportage werd het project DigiDiv intern herijkt. De doelstellingen en de richting werden nogmaals gevalideerd. De herijking is in juni 2007 met de oude directie van de provincie besproken. Bij de herijking is er vanuit gegaan dat de ICT-middelen in 2007 aangeschaft zouden worden. In augustus 2007 is echter ook een externe second opinion uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in september 2007 besproken met de nieuwe directie van de provincie. Op basis hiervan zijn de te stellen doelen en te behalen resultaten aangepast / aangescherpt, is de projectorganisatie en -besturing opnieuw ingericht en zijn de definitieve plannen opgesteld. De nieuwe plannen waren tegen eind 2007 gereed voor besluitvorming. Het verwerven van de ICT-middelen in 2007 was daarmee uiteraard geen optie meer. Inmiddels is de voorbereiding van de verwerving in volle gang en verwachten wij de benodigde middelen na de zomer te hebben aangeschaft."

Commentaar Rekenkamer

De afwijking kon niet in de halfjaarrapportage worden opgenomen, omdat de afwijking pas na de halfjaarrapportage is ontstaan.

Tabel 10: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Omschrijving afwijking	Reactie provincie
<p>Aan de Uitvoeringsprojecten UMP is € 3.419.000 minder uitgegeven dan begroot (begroting na wijziging). Dit wordt als volgt toegelicht: "Er zijn verschillende redenen waarom projecten niet synchroon lopen met de planning. Voor een deel van de projecten is de provincie niet de trekker maar medefinancier of participant. Sturing op het project is daarmee een stuk geringer. Daarnaast verlopen procedures trager door strengere wetgeving, bijvoorbeeld luchtkwaliteit, en doordat grondaankoop tegenwoordig niet meer parallel aan een bestemmingsplanwijziging kan plaatsvinden. Om één en ander beter planmatig op elkaar af te stemmen is in juli een programmamanager aangesteld. Het verschil is onder andere ontstaan door vertragingen bij de projecten Vervanging verhardingsconstructies ad € 1.158.000 en Herinvestering civieltechnische kunstwerken ad € 1.021.000." (p. 82 jaarrekening)</p>	<p>Provincie niet om reactie gevraagd.</p>

Commentaar Rekenkamer

In de halfjaarrapportage is melding gemaakt van een afwijking met betrekking tot de uitvoeringsprojecten UMP. Naar aanleiding van deze afwijking is de begroting naar beneden bijgesteld. Uit de jaarstukken blijkt dat op deze begrotingspost een verdere onderschrijding heeft plaatsgevonden. De begroting is bij de halfjaarrapportage in de juiste richting bijgesteld. De afwijking, die wordt gerapporteerd in de jaarstukken, kon niet in de halfjaarrapportage worden verwerkt, omdat deze pas na de halfjaarrapportage bekend is geworden.

Tabel 11: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
<p>De ruim € 1,4 miljoen die was begroot voor het project recreatieve fietsverbindingen is in zijn geheel niet uitgegeven. Dit wordt als volgt toegelicht: "In het kader van dit project zijn dit jaar nog geen uitgaven gedaan, omdat onder andere aanbesteding nog niet afgerond was. (p. 81 jaarrekening)</p>	<p>"Voor dit project is pas laat bekend geworden (Goedkeuring PS) dat het project uitgevoerd kan worden. De reden voor vertraging ligt in het feit dat er relatief veel bezwaar is aangetekend bij de Raad van State. Dit feit was ten tijde van de halfjaarrapportage niet bekend. Ten tijde van de voorbereidingen van de laatste begrotingswijzigingen was de verwachting dat de subsidie wel degelijk in 2007 toegekend zou worden."</p>

Commentaar Rekenkamer

De afwijking kon niet in de halfjaarrapportage worden opgenomen, omdat de afwijking pas na de halfjaarrapportage is ontstaan.

Tabel 12: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
Van de begrote € 2,5 miljoen voor herstructurering bedrijventerreinen is niets uitgegeven. Dit wordt als volgt toegelicht: "In het Stimuleringsfonds was in totaal € 5 miljoen gelabeld voor herstructurering bedrijventerreinen. In 2006 is € 2,5 miljoen voor Lage Weide te Utrecht verantwoord. De bijdragen bestemd voor terreinen in Bunschoten en De Ronde Venen zijn in 2007 niet verleend, omdat de subsidieaanvragen pas eind november zijn binnengekomen." (p. 92 jaarrekening)	"Ten tijde van de halfjaarrapportage was de gedachte dat de gemeenten relatief snel subsidieaanvragen zouden indienen. Voor de uitgaven zijn wij hier ook van de snelheid van gemeenten afhankelijk."

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat de afwijking in het kader van de herstructurering van bedrijventerreinen eerder bekend hadden kunnen zijn en gemeld had kunnen worden in de halfjaarrapportage. De Rekenkamer is van mening dat op zijn minst gemeld had kunnen worden dat in het eerste halfjaar van 2007 nog geen subsidieaanvragen zijn binnengekomen.

Tabel 13: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
De uitgaven aan Pieken in de Delta zijn ruim € 1,8 miljoen lager uitgevallen dan begroot. Dit wordt als volgt toegelicht: "Er zijn zes verplichtingen aangegaan voor in totaal ca. € 1,3 miljoen. Hierop is € 686.000 bevoorschot en dit bedrag wordt onttrokken aan het Cofinancieringsfonds. Het restant van het budget is bestemd voor EFRO-projecten, een regeling die in 2007 van start is gegaan, maar waarvoor in 2008 de eerste verplichtingen verwacht worden." (p. 92 jaarrekening)	In reactie op de vraag van de Rekenkamer of niet al bij de 4 ^e begrotingswijziging te voorzien zou moeten zijn dat de begrote middelen niet in het 2007 zouden worden uitgegeven, merkt de provincie op: "Het was te voorzien dat de begrote middelen niet uitgegeven zouden worden."

Commentaar Rekenkamer

In de 4^e begrotingswijziging, die is vastgesteld vóór de halfjaarrapportage, wordt voor het programma Pieken in de Delta € 2,5 miljoen aan lasten begroot. Daarbij wordt toegelicht dat ongeveer € 1,3 miljoen aan subsidies is toegekend. Het is de Rekenkamer niet duidelijk waarom € 2,5 miljoen aan lasten is begroot. Uit de jaarstukken blijkt vervolgens dat op de verplichtingen voor € 686.000 is bevoorschot en de uitgaven € 1,8 miljoen lager uitvallen dan begroot. De Rekenkamer is van mening dat al bij het opstellen van de halfjaarrapportage duidelijk had kunnen zijn dat een afwijking zou optreden.



HOOFDSTUK 3

Toepassen van de voortgangsinformatie

3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting

Onderzoeksvraag 2a: Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door de kaders in voldoende mate bij te stellen, zodat de doelen, prestaties en middelen uit de begroting een uitvoerbaar en realistisch geheel blijven?

Beoordelingscriterium VII:

Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat bepaalde kaders (doelen, prestaties, middelen) uit de begroting niet meer realiseerbaar zijn, is de begroting hierop aangepast.

Beoordelingscriterium VIII:

Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat nieuwe kaders (doelen prestaties, middelen) aan de begroting moeten worden toegevoegd, is de begroting hierop aangepast.

N.B. De beoordeling van deze criteria heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 7: De begroting is in grote mate aangepast indien uit de halfjaarrapportage blijkt dat nieuwe prestaties aan de begroting worden toegevoegd of dat prestaties niet meer (volgens planning) te realiseren zijn.

Toelichting:

De meest voorkomende afwijkingen uit de halfjaarrapportage hebben betrekking op vertraging die is opgelopen bij het uitvoeren van prestaties of op het duurder worden van een bepaalde prestatie door externe inhuur. Het grootste deel van de afwijkingen uit de halfjaarrapportage⁷ is verwerkt in de bijbehorende 5^e begrotingswijziging. Zowel de halfjaarrapportage als de 5^e begrotingswijziging zijn vastgesteld in de PS vergadering van 24 september 2007.

Voorbeeld

In de halfjaarrapportage wordt aangegeven dat het werkgeversaandeel IZR per 1 januari 2006 is komen te vervallen. Het budget van € 540.000 valt vrij ten gunste van de algemene middelen. In de 5^e begrotingswijziging⁸ is dit ook als zodanig verwerkt.

⁷ Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de programma's 1.4, 4.5 en 5.1 bestudeerd.

⁸ 5^e begrotingswijziging, p. 10.

Commentaar Rekenkamer

Na de constatering dat er middelen vrijkomen, volgt een voorstel wat er met deze middelen moet gebeuren. Vervolgens is de begroting hierop aangepast.

Beoordelingscriterium IX:

De bij te stellen kaders in de begrotingswijziging sluiten helder aan op de gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportage.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 8: De begrotingswijzigingen en de gemelde afwijkingen in de halfjaarrapportage sluiten redelijk helder op elkaar aan.

Toelichting:

In de halfjaarrapportage zijn de afwijkingen genoemd en toegelicht. Indien de afwijking leidt tot een financiële wijziging, wordt een bedrag genoemd. Uiteindelijk zijn alle afwijkingen met een financieel gevolg opgenomen in de begrotingswijziging.

In sommige gevallen is het niet duidelijk hoe het bedrag, dat wordt genoemd in de halfjaarrapportage, zich verhoudt tot de bedragen die uiteindelijk zijn verwerkt in de begrotingswijziging.

Voorbeeld

Zo wordt in de halfjaarrapportage bij programma 4.5 onder "Aanpassing UMP" gemeld, dat het Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan (UMP) is geactualiseerd. Alle projecten zijn opnieuw beoordeeld. De onderwerpen "kasritme aanpassingen" (lasten -/- € 12,1 mln en baten -/- € 7,8 mln) en "projectkrediet aanpassingen" (lasten € 0,4 mln en baten € 1,3 mln) vallen onder het onderwerp "Aanpassing UMP" (lasten -/-€ 11,7 mln en baten -/- € 6,5 mln). In de 5^e begrotingswijziging komt de post "Kasritme UMP aanpassing" onder verschillende productgroepen terug. Per productgroep, zoals "Auto en fiets" of "Openbaar vervoer", is een bedrag opgenomen. Hieronder is het betreffende gedeelte uit de 5^e begrotingswijziging opgenomen.

Tabel 14: Gedeelte uit 5^e begrotingswijziging

Productgroep	Omschrijving productgroep	Lasten	Baten	Toelichting op wijziging	Besluit/advies
4501	Auto en fiets	-5.637	1.708	Betreft de verwerking van de in de Halfjaarrapportage 2007 genoemde post voor: <ul style="list-style-type: none"> - aanpassing bestedingsplan BDU - exploitatie provinciale eigendommen - beschikking Rond- en randwegen - verkeersinformatie - stijging energieprijzen - onvermijdbare verhoging en verlaging - kasritme UMP aanpassing - looncompensatie - tijdelijke uitbreiding personeel Zie ook Algemene middelen, en reserves	PS d.d. 24 september 2007, Halfjaarrapportage p. 46.
4502	Openbaar vervoer	-125	493	Betreft de verwerking van de in de Halfjaarrapportage 2007 genoemde posten voor: <ul style="list-style-type: none"> - aanpassing bestedingsplan BDU - kasritme UMP aanpassing - Randstadspoor Zie ook reserves	PS d.d. 24 september 2007, Halfjaarrapportage p. 46.

Commentaar Rekenkamer

Binnen de productgroep wordt niet duidelijk hoe de verschillende posten zich tot elkaar verhouden. Hierdoor is niet duidelijk hoe de halfjaarrapportage op deze punten is verwerkt in de 5^e begrotingswijziging.

Aansluiting begrotingswijziging op halfjaarrapportage

Bijna alle posten uit de begrotingswijziging, waarbij verwezen wordt naar de halfjaarrapportage, zijn terug te vinden in de halfjaarrapportage. In de begrotingswijziging wordt verwezen naar de betreffende pagina uit de halfjaarrapportage. Wat daarbij opvalt, is dat meestal niet verwezen wordt naar de tekst waaruit de wijziging blijkt, maar naar het financiële overzicht dat in bijlage 1 van de halfjaarrapportage is opgenomen. Doordat meestal alleen naar het financiële overzicht wordt verwezen, is de reden voor de betreffende begrotingswijziging niet altijd makkelijk terug te vinden.

Voorbeeld

In de begrotingswijziging wordt bij de productgroep 4503 verwezen naar de halfjaarrapportage (zie onderstaand voorbeeld).

Tabel 15: Gedeelte uit 5^e begrotingswijziging

Productgroep	Omschrijving productgroep	Lasten	Baten	Toelichting op wijziging	Besluit/advies
4503	Vaartuig	-55		Betreft de verwerking van de in de Halfjaarrapportage genoemde posten voor het Merwedekanaal. Zie ook algemene middelen	PS d.d. 24 september 2007, Halfjaarrapportage p. 46.

Commentaar Rekenkamer

Uit de begrotingswijziging blijkt duidelijk dat het gaat om een verwerking van een afwijking uit de halfjaarrapportage. Er wordt echter alleen verwezen naar het financiële overzicht uit de halfjaarrapportage en niet naar de toelichting op de afwijking.

De gekozen systematiek van de verwerking van de halfjaarrapportage in de begrotingswijziging is in principe helder, maar door de bovengenoemde onduidelijkheden sluiten de documenten niet volledig op elkaar aan.

3.2 Vervolgacties om doelen te realiseren

Onderzoeksvraag 2b: Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door in voldoende mate vervolgacties af te spreken om de beoogde doelen alsnog te realiseren?

Beoordelingscriterium X:

Voor enkele grote afwijkingen in de voortgangsrapportages, waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, zijn concrete acties afgesproken om de doelen te realiseren.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 9: Voor de afwijkingen in de halfjaarrapportage, waarvoor geen begrotingswijzigingen zijn doorgevoerd, hebben GS in zeer grote mate nadere acties voorgesteld. Door PS wordt de voortgangsrapportage redelijk uitgebreid besproken, maar dit leidt niet tot nadere voorstellen.

Toelichting:

Voor een zeer groot deel van de afwijkingen uit de halfjaarrapportage is een begrotingswijziging doorgevoerd. In de halfjaarrapportage zijn een aantal afwijkingen genoemd, waarvan GS aangeven de gevolgen later te zullen verwerken. Vaak wordt aangekondigd, dat aan het einde van het jaar een overboekingsvoorstel zal worden gedaan. Hierdoor worden PS tijdig op de hoogte gebracht van de betreffende afwijking.

Voorbeeld

Over het plan Cultuur en economie is in de halfjaarrapportage meegedeeld dat in 2007 het beschikbare bedrag van € 500.000 niet volledig uitgeput. GS stellen voor om het restant over te hevelen naar het budget

voor 2008. Het overboeken van dit budget zal worden meegenomen in het overboekingsvoorstel (de 8^e begrotingswijziging) ultimo 2007.⁹

Commentaar Rekenkamer

Ondanks het feit dat de afwijking pas later zal worden verwerkt in de begroting, zijn PS tijdig op de hoogte van de betreffende afwijking.

Voorbeeld

GS geven m.b.t. de Grebbeliniedijk aan dat de kosten van onderzoek veel hoger zijn dan geraamd, waardoor minder geld beschikbaar is voor de daadwerkelijk inrichting. Met het waterschap wordt overlegd om kostenbesparende maatregelen te treffen.¹⁰

Commentaar Rekenkamer

Aan deze afwijking is geen begrotingswijziging gekoppeld. Wel laten GS weten wat voor actie wordt ondernomen om de prestatie alsnog te leveren.

Ook PS hebben voorstellen gedaan over bepaalde afwijkingen uit de halfjaarrapportage. De halfjaarrapportage bevat een commissieadvies, waarin de punten worden weergegeven die in de verschillende commissies over de halfjaarrapportage naar voren zijn gebracht. In meerdere commissies is aangegeven dat men zich zorgen maakt over de onderbesteding.

Voorbeeld

In de commissie MME is een kostenbesparende maatregel met betrekking tot de hierboven genoemde Grebbeliniedijk voorgesteld. Ook heeft de VVD-fractie een voorstel gedaan voor de € 3,5 mln die overblijft vanwege het wegvallen van de subsidie voor Rond-en Randwegen.

Commentaar Rekenkamer

In de PS-vergadering van 24 september 2007 komen deze voorstellen niet terug. De halfjaarrapportage is tijdens die vergadering, behoudens één opmerking van de SP over externe inhuur, niet besproken. Zowel de halfjaarrapportage als de 5^e begrotingswijziging zijn zonder hoofdelijke stemming vastgesteld.

⁹ Provincie Utrecht, Halfjaarrapportage 2007, p.20.

¹⁰ Provincie Utrecht, Halfjaarrapportage 2007, p.18.



HOOFDSTUK 4

Bijstelling van de kaders met begrotingswijzigingen

Onderzoeksvraag 3: Geven de begrotingswijzigingen die door GS worden voorgesteld een goede weergave van de onderdelen waarvoor bijstelling van de kaders aan de orde had moeten zijn?

4.1 Inzichtelijkheid

Beoordelingscriterium XI:

De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's.

Bevinding 10: De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's.

Toelichting:

Gedurende het jaar 2007 is de begroting negen keer gewijzigd. In alle begrotingswijzigingen is de financiële en beleidsinhoudelijke informatie ingedeeld in programma's. Acht van de negen begrotingswijzigingen bevatten een tabel waarin de wijzigingen zijn opgenomen. Bij elke wijziging is aangegeven op welk programma de wijziging betrekking heeft en om welk bedrag het gaat. Ook is bij elke wijziging een korte beleidsinhoudelijke toelichting opgenomen. Soms wordt verwezen naar documenten waarin meer informatie over de wijziging te vinden is.

De 2^e begrotingswijziging is anders van aard dan de overige begrotingswijzigingen. Met deze wijziging wordt namelijk geheel programma 2.8 uit de primitieve begroting herzien. In deze wijziging wordt uitgebreid dan in de andere begrotingswijzigingen ingegaan op de beleidsinhoudelijke veranderingen en de aanleiding daarvoor.

Voor alle wijzigingen in begrotingsposten is duidelijk op welke programma's deze betrekking hebben.

Beoordelingscriterium XII:

Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 11: Van de beleidsinhoudelijke informatie is in redelijke mate duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestaties aan de begroting worden toegevoegd.

Bij de wijzigingen op de begrotingsposten gaat het gedeeltelijk om nieuwe prestaties. De 1^e begrotingswijziging bevat bijvoorbeeld prestaties uit 2006 die worden doorgeschoven naar 2007. Het is in dat geval duidelijk dat nieuwe prestaties aan de begroting worden toegevoegd. Wanneer niet duidelijk wordt aangegeven dat het om

een nieuwe prestatie gaat, heeft de Rekenkamer beoordeeld of duidelijk is op welke prestatie uit de primitieve begroting de begrotingswijzigingen betrekking hebben.

Tabel 16 en 17 bevatten voorbeelden van prestaties waarvoor niet is aangegeven dat het om nieuwe prestaties gaat en beschrijven welke informatie daarover is terug te vinden in de primitieve begroting. Onder de tabel beoordeelt de Rekenkamer of voor deze wijziging duidelijk is op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft.

Tabel 16: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem (3^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
"Vrijvallende jaarlijkse exploitatiekosten van beheer en onderhoud deel N198. Deze kosten vallen vrij vanwege de overdracht van een deel van de N198 aan de gemeente Utrecht."	Niet genoemd.

Commentaar Rekenkamer

Noch exploitatiekosten noch de N198 worden genoemd in de primitieve begroting. In de begroting worden wel enkele beleidsonderdelen genoemd, waar deze prestatie onder zou kunnen vallen. Het is echter niet direct duidelijk aan welke prestatie uit de primitieve begroting deze wijziging is te koppelen.

Tabel 17: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme (4^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
"Toekenning van subsidies t.l.v. het cofinancieringsfonds i.h.k.v. Pieken in de Delta: (1) research, valorisatie opkomende infectieziekten; (2) september design maand; (3) Nederlandse gamedagen; (4) Dutch game factory; (5) creative cities, creative industries; en (6) digitale marktplaatsen."	"Het programma Pieken in de Delta dient als basis voor de ontwikkeling van projecten op het gebied van kennis en innovatie die in aanmerking kunnen komen voor rijksbijdragen ... die naar verwachting vanaf 2007 voor Utrecht beschikbaar komen." (p. 121)

Commentaar Rekenkamer

Het is duidelijk aan welke prestatie uit de primitieve begroting deze projecten zijn te koppelen.

Beoordelingscriterium XIII:

De informatie in de begrotingswijzigingen is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 12: De informatie in de begrotingswijzigingen is in grote mate specifiek. Wanneer het gaat om prestaties, die ook in de primitieve begroting zijn opgenomen, worden de gevolgen voor deze prestaties in redelijke mate duidelijk gemaakt.

Toelichting:

De wijziging op de begrotingspost is niet altijd zelfstandig leesbaar, maar bevat vaak een verwijzing naar een besluit van PS of naar de halfjaarrapportage. Mocht een statenlid behoefte hebben aan meer informatie over het onderwerp, dan is duidelijk waar aanvullende informatie is te vinden. Deze aanvullende informatie is meegenomen bij de beoordeling van criterium XIII.

De Rekenkamer heeft geconcludeerd, dat de informatie in de begrotingswijzigingen in grote mate specifiek is. In een enkel geval bevat de begrotingswijziging termen die niet helder zijn. Verder is in redelijke mate duidelijk hoe de prestatie wijzigt ten opzichte van de prestatie in de primitieve begroting. Dit laatste kon echter slechts in een beperkt aantal gevallen worden beoordeeld, omdat het bij een deel van de begrotingswijzigingen gaat om nieuwe prestaties die aan de begroting worden toegevoegd en bij een ander deel om technische begrotingswijzigingen die geen wijziging van de beoogde prestatie tot gevolg hebben.

Tabel 18, 19 en 20 bevatten voorbeelden uit de geselecteerde programma's. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer op de mate waarin de wijzigingen specifiek zijn en de gevolgen duidelijk zijn.

Tabel 18: Voorbeeld uit programma 1.4 Bedrijfsvoering (5^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
"Verwerking van de in de halfjaarrapportage 2007 genoemde posten voor: kapitaallasten, DigiDiv, NOVA en frictiekosten Kwatta."	De begroting bevat beleidsinhoudelijke informatie over het Project DigiDiv. Kapitaallasten en Kwatta worden genoemd in het financiële overzicht. (pp. 38-41)

Commentaar Rekenkamer

De begrotingswijziging bevat enkele termen (zoals de termen DigiDiv, NOVA en Kwatta) die niet direct helder zijn. De halfjaarrapportage bevat echter aanvullende informatie over deze wijzigingen. Wanneer de informatie uit de halfjaarrapportage bij de begrotingswijziging wordt betrokken, is de wijziging begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Wat betreft de gevolgen voor de prestatie uit de primitieve begroting, is voor DigiDiv en NOVA duidelijk wat aan de prestatie uit de primitieve begroting verandert. Voor kapitaallasten en Kwatta is dat niet duidelijk, omdat in de primitieve begroting niet is beschreven wat de beoogde prestaties zijn.

Tabel 19: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem (3^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
"Verhoging van zowel de lasten als baten in verband met de toekenning van meer projecten bij de vaststelling van het BDU Bestedingsplan 2007. Tevens komt door deze begrotingswijziging de programmabegroting overeen met het bestedingsplan BDU 2007."	"Er zijn verschillende onderdelen die worden bekostigd uit de Brede Doeluitkering (BDU). Het betreft het openbaar vervoer, het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid. De Stichting Vervoersanalyse en Mobiliteitsadvies, een deel van het richtprogramma, BDU voor provinciale projecten en de BDU voor gemeentelijke projecten. Voor het laatste onderdeel is vanwege het nieuwe karakter van de BDU een handelwijze BDU-infraprojecten opgesteld." (p. 109)

Commentaar Rekenkamer

De gebruikte termen zijn over het algemeen helder en niet voor meerdere uitleg vatbaar. De begrotingswijziging beschrijft niet welke projecten worden uitgevoerd met de extra middelen die beschikbaar zijn gekomen. In de

primitieve begroting wordt beschreven welke beleidsonderdelen vanuit de Brede Doeluitkering worden bekostigd. Er wordt echter niet gespecificeerd welke projecten zullen worden uitgevoerd. Het is derhalve niet duidelijk hoe de kaders als gevolg van de begrotingswijziging worden bijgesteld.

Tabel 20: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme (4^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>“Toekenning van volgende maximale subsidies t.l.v. het cofinancieringsfonds i.h.k.v. Pieken in de delta: (1) research, valorisatie opkomende infectieziekten; (2) september design maand; (3) de Nederlandse gamedagen; (4) de Dutch game factory; (5) creative cities, creative industries; en (6) digitale marktplaatsen.”</p>	<p>“Het programma Pieken in de Delta dient als basis voor de ontwikkeling van projecten op het gebied van kennis en innovatie die in aanmerking kunnen komen voor rijksbijdragen ... die naar verwachting vanaf 2007 voor Utrecht beschikbaar komen.” (p. 121)</p>

Commentaar Rekenkamer

De gebruikte termen zijn over het algemeen helder en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Ook wordt verwezen naar statenstukken, waarin korte beschrijvingen van de zes projecten zijn terug te vinden. In de primitieve begroting wordt het programma Pieken in de Delta genoemd. De begrotingswijziging beschrijft welke subsidies binnen dit programma zijn toegekend.

4.2 Informatiewaarde

Beoordelingscriterium XIV:

De begroting wordt realistisch bijgesteld op basis van nieuwe ontwikkelingen. Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden moeten zijn, zijn in de begroting verwerkt.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 13: De begroting is gedurende het jaar in redelijke mate realistisch bijgesteld. Uit de jaarstukken blijkt dat sprake is van een onderbesteding van circa € 36 miljoen op het totaal aan programma's. Dit is een verschil van 7,6% ten opzichte van de begroting na wijziging. Niet alle substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn, zijn in de begroting verwerkt.

Toelichting:

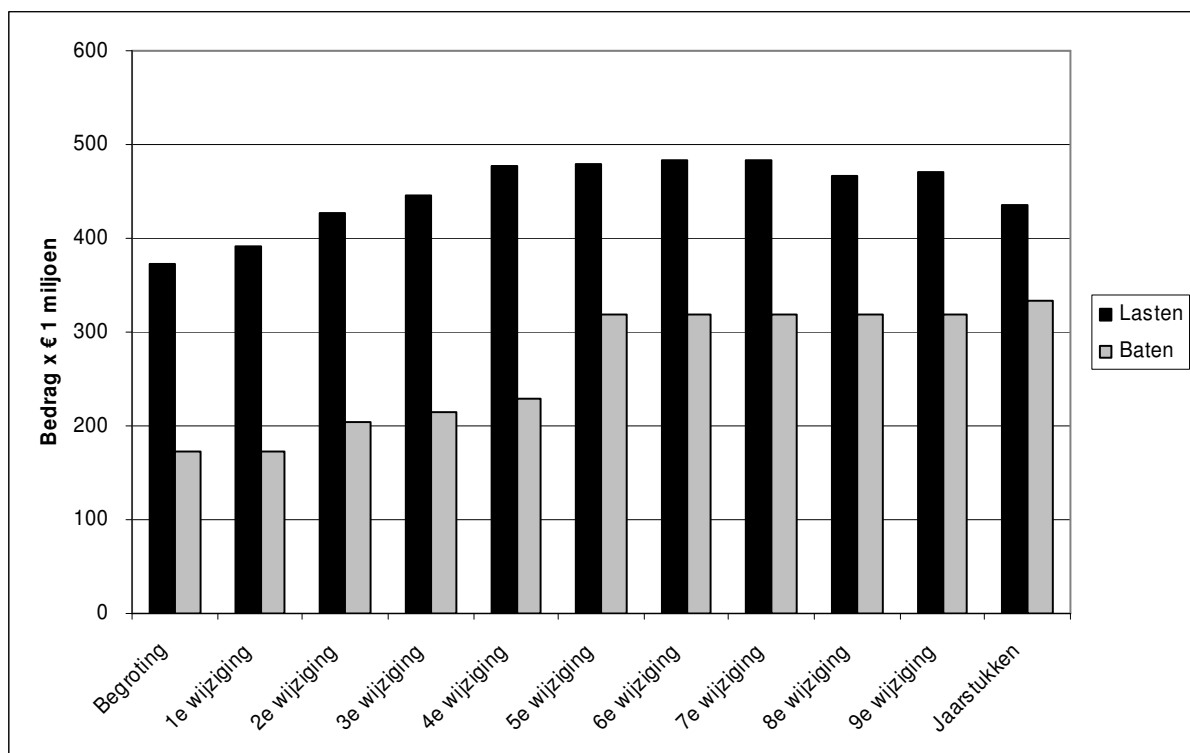
Uit de jaarstukken blijkt dat in 2007 sprake is van een onderbesteding van € 36 miljoen. De baten zijn circa € 15 miljoen hoger dan begroot. Dit betreft verschillen ten opzichte van de begroting na wijziging die op 17 december 2007 door PS is vastgesteld. Bij de drie geselecteerde programma's is sprake van de volgende afwijkingen tussen de jaarstukken en de begroting na wijziging:

- Programma 1.4: De lasten zijn circa € 2 miljoen lager dan begroot; de baten zijn goed begroot.
- Programma 4.5: De lasten zijn circa € 3 miljoen lager dan begroot; de baten zijn circa € 5 miljoen hoger dan begroot.
- Programma 5.1: De lasten zijn circa € 5 miljoen lager dan begroot; de baten zijn circa € 0,5 miljoen hoger dan begroot.

Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de mate waarin het totaal aan programma's gedurende het jaar is bijgesteld. Vervolgens wordt voor de geselecteerde programma's ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De bijstellingen van de begroting gedurende het jaar en de mate waarin deze realistisch zijn.
- De vraag of substantiële afwijkingen in de jaarstukken ten opzichte van de begroting na wijziging eerder bekend en verwerkt hadden kunnen zijn.

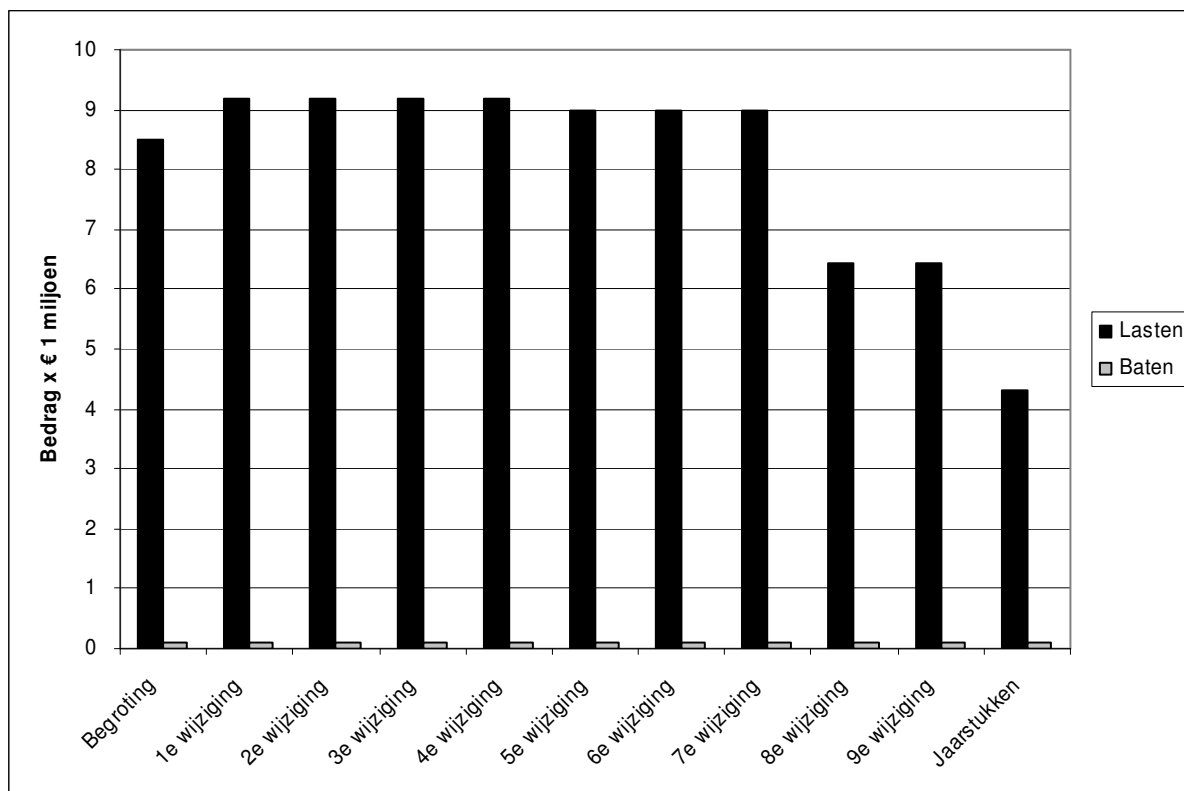
Totaal aan programma's. De begrote lasten zijn toegenomen van circa € 373 miljoen in de primitieve begroting tot circa € 484 miljoen na de 7^e begrotingswijziging. Vervolgens zijn de begrote lasten bijgesteld tot circa € 472 miljoen. Uit de jaarrekening blijkt dat de daadwerkelijke lasten circa € 436 miljoen zijn. De begrote baten zijn gedurende het jaar gestegen van circa € 172 miljoen in de primitieve begroting tot circa € 319 miljoen in de begroting na wijziging. Uit de jaarrekening blijkt dat de daadwerkelijke baten circa € 333 miljoen zijn (zie figuur 3). Achteraf gezien was het realistisch dat de begrote baten gedurende het jaar steeds omhoog zijn bijgesteld. Wat betreft de lasten is gebleken dat deze meer naar boven zijn bijgesteld dan realistisch was; er is circa € 36 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Dit is een verschil van 7,6% ten opzichte van de begroting na wijziging.



Figuur 3: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van alle programma's

Programma 1.4. Bij programma 1.4 (bedrijfsvoering) is sprake van een onderbesteding van circa € 2 miljoen. Dit is een verschil van 32,9% ten opzichte van de begroting na wijziging. De begrote lasten zijn gedurende het jaar iets gestegen en vervolgens ongeveer gelijk gebleven. Bij de 8^e begrotingswijziging, de overboekingsvoorstellen, zijn de begrote lasten met circa € 2,5 miljoen naar beneden bijgesteld. Dit is een realistische bijstelling, omdat duidelijk werd dat als gevolg van de organisatieverandering een deel van de beoogde prestaties niet tot uitvoering zou komen. Bij de vaststelling van de jaarrekening bleek echter dat de lasten nog eens circa € 2 miljoen lager zijn uitgevallen (zie figuur 4). Met uitzondering van de overboekingsvoorstellen heeft gedurende het jaar geen

realistische bijstelling van de begroting plaatsgevonden. De baten van dit programma waren in de primitieve begroting geschat op € 100.000. Gedurende het jaar hebben geen bijstellingen plaatsgevonden. De daadwerkelijke baten bleken € 104.000 te zijn.



Figuur 4: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van programma 1.4 Bedrijfsvoering

Vervolgens is nagegaan of er sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden moeten zijn. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in tabel 21 en 22.

Tabel 21: Voorbeeld uit programma 1.4 Bedrijfsvoering

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
Aan apparaatskosten is € 765.000 minder uitgegeven dan begroot in de begroting na wijziging. Dit wordt als volgt toegelicht: "Door de organisatieverandering is een deel van de overhead niet ingevuld en bij het invullen van de vacatures terughoudend opgetreden." (p.39)	<p>"Voor de onderbesteding zijn een tweetal redenen aan te geven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De invulling van het aantal vacatures ging in het tweede halfjaar minder voorspoedig dan vooraf verwacht. - De verwachte frictiekosten als gevolg van het niet kunnen herplaatsen van medewerkers vielen ook lager uit dan verwacht. <p>Informatie omtrent besteding van het budget gaf onvoldoende houvast om deze met de laatste begrotingswijziging (17 december in PS) mee te nemen. Motivatie hiervoor gezocht in de ambtelijke doorlooptijd van deze stukken, welke medio oktober wordt aangevangen."</p>

Commentaar Rekenkamer

Wat betreft de apparaatskosten is sprake van een substantiële afwijking in de jaarstukken. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat de omvang van deze afwijking, ten tijde van de voorbereiding op de laatste begrotingswijziging, op basis van de toen beschikbare financiële informatie niet goed in te schatten was. Gezien het gebrek aan accurate informatie, is het begrijpelijk dat de afwijking niet in een begrotingswijziging is verwerkt.

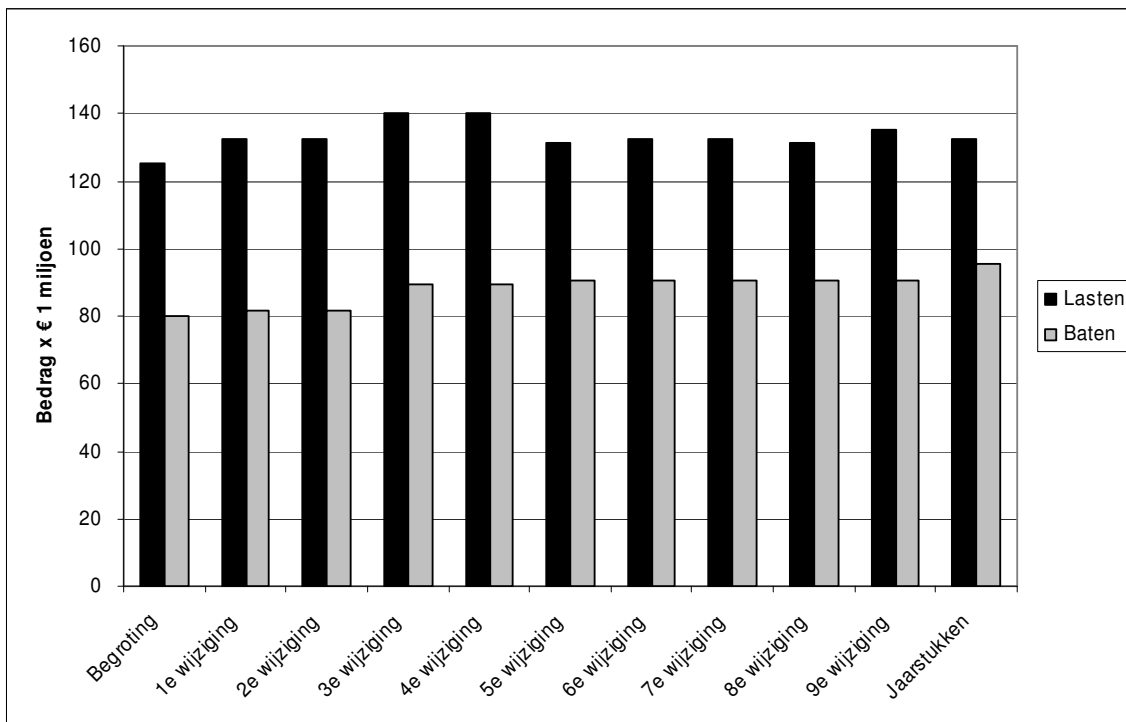
Tabel 22: Voorbeeld uit programma 1.4 Bedrijfsvoering

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
Aan het Project DigiDiv is € 794.000 minder uitgegeven dan begroot (begroting na wijziging). Dit wordt als volgt toegelicht: "In 2007 was uitgegaan van het aanbesteden van de benodigde ICT-middelen. Die aanbesteding zal in 2008 plaatsvinden en daardoor ligt het kostenniveau voor 2007 lager dan begroot." (pp. 118-119).	"Ten tijde van het opstellen van de halfjaarrapportage werd het project DigiDiv intern herijkt. De doelstellingen en de richting werden nogmaals gevalideerd. De herijking is in juni 2007 met de oude directie van de provincie besproken. Bij de herijking is er vanuit gegaan dat de ICT-middelen in 2007 aangeschaft zouden worden. In augustus 2007 is echter ook een externe second opinion uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in september 2007 besproken met de nieuwe directie van de provincie. Op basis hiervan zijn de te stellen doelen en te behalen resultaten aangepast/aangescherpt, is de projectorganisatie en -besturing opnieuw ingericht en zijn de definitieve plannen opgesteld. De nieuwe plannen waren tegen eind 2007 gereed voor besluitvorming. Het verwerven van de ICT-middelen in 2007 was daarmee uiteraard geen optie meer. Inmiddels is de voorbereiding van de verwerving in volle gang en verwachten wij de benodigde middelen na de zomer te hebben aangeschaft."

Commentaar Rekenkamer

Uit de reactie van de provincie blijkt dat gedurende het jaar diverse herzieningen van het project DigiDiv hebben plaatsgevonden. De Rekenkamer vindt het onwaarschijnlijk dat pas na de laatste begrotingswijziging duidelijk is dat de aanbesteding niet meer in 2007 zou plaatsvinden. De afwijking had, volgens de Rekenkamer, eerder bekend kunnen zijn en in een begrotingswijziging verwerkt kunnen worden.

Programma 4.5. Bij programma 4.5 (doelmatig verkeer- en vervoersysteem) is sprake van een onderbesteding van circa € 3 miljoen. Dit is een verschil van ongeveer 2% ten opzichte van de begroting na wijziging. De lasten en baten zijn gedurende het jaar diverse keren bijgesteld. Over het algemeen zijn deze bijstellingen realistisch. Doordat de verwachte baten gedurende het jaar omhoog zijn bijgesteld, geeft de begroting na wijziging een realistischer beeld van de daadwerkelijke baten dan de primitieve begroting.



Figuur 5: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Vervolgens is nagegaan of er sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden moeten zijn. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in tabel 23 en 24.

Tabel 23: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
Aan de Uitvoeringsprojecten UMP is € 3.419.000 minder uitgegeven dan begroot (begroting na wijziging). Dit wordt als volgt toegelicht: "Er zijn verschillende redenen waarom projecten niet synchroon lopen met de planning. Voor een deel van de projecten is de provincie niet de trekker maar medefinancier of participant. Sturing op het project is daarmee een stuk geringer. Daarnaast verlopen procedures trager door strengere wetgeving, bijvoorbeeld luchtkwaliteit, en doordat grondaankoop tegenwoordig niet meer parallel aan een bestemmingsplanwijziging kan plaatsvinden. Om één en ander beter planmatig op elkaar af te stemmen is in juli een programmamanager aangesteld. Het verschil is onder andere ontstaan door vertragingen bij de projecten Vervanging verhardingsconstructies ad € 1.158.000 en Herinvestering civieltechnische kunstwerken ad € 1.021.000." (p. 82)	Provincie niet om reactie gevraagd.

Commentaar Rekenkamer

Zoals beschreven bij bevinding 6 is de begroting met betrekking tot de uitvoeringsprojecten UMP bijgesteld bij de halfjaarrapportage. Op dat moment is de begroting reeds met € 11,7 miljoen naar beneden bijgesteld. Uit de jaarstukken blijkt dat op deze begrotingspost een verdere onderschrijding van € 3,4 miljoen heeft plaatsgevonden.

Deze onderschrijding is relatief klein ten opzichte van de bijstelling die al heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer is dan ook van mening dat de begroting realistisch is bijgesteld.

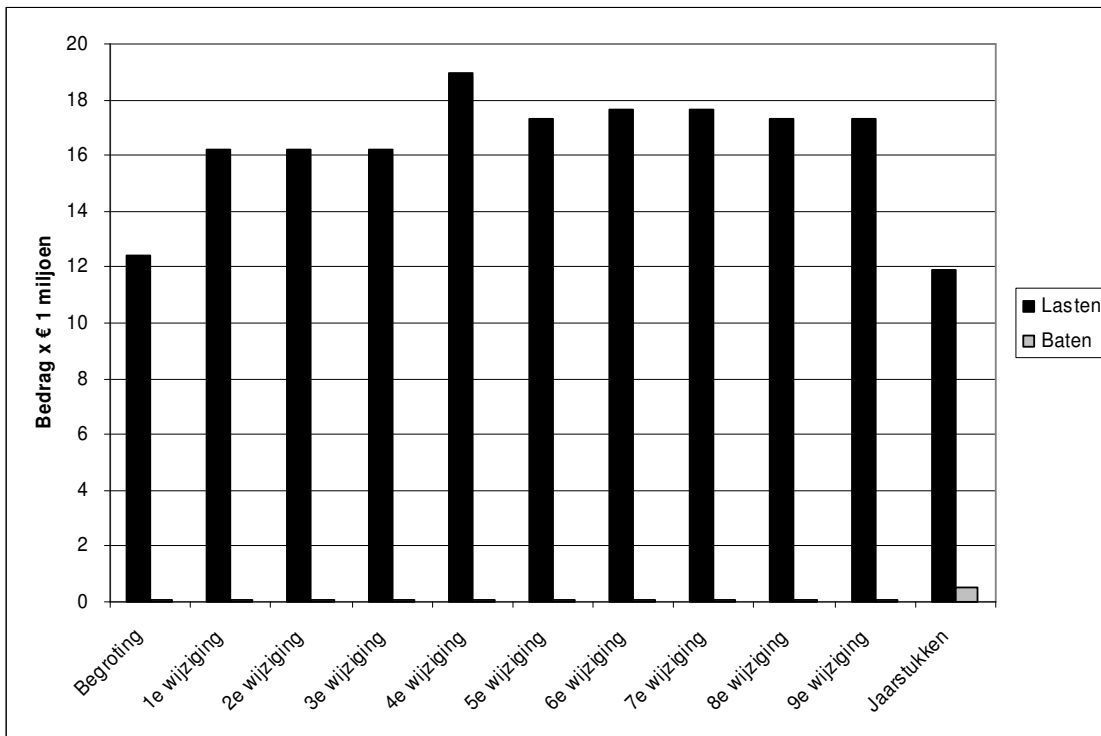
Tabel 24: Voorbeeld uit programma 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
De ruim € 1,4 miljoen die was begroot voor het project recreatieve fietsverbindingen is in zijn geheel niet uitgegeven. Dit wordt als volgt toegelicht: "In het kader van dit project zijn dit jaar nog geen uitgaven gedaan, omdat onder andere aanbesteding nog niet afgerond was. (p. 81)	"Voor dit project is pas laat bekend geworden (Goedkeuring PS) dat het project uitgevoerd kan worden. De reden voor vertraging ligt in het feit dat er relatief veel bezwaar is aangetekend bij de Raad van State. Dit feit was ten tijde van de halfjaarrapportage niet bekend. Ten tijde van de voor de bereidingen van de laatste begrotingswijzigingen was de verwachting dat het subsidie wel degelijk in 2007 toegekend zou worden."

Commentaar Rekenkamer

Uit de reactie van de provincie blijkt dat de afwijking ten tijde van het opstellen van de laatste begrotingswijziging (medio oktober) nog niet bekend was. De laatste begrotingswijziging is medio december door PS behandeld en vastgesteld. Het feit dat deze afwijking niet meer in een begrotingswijziging verwerkt kon worden, is, volgens de Rekenkamer, mede een gevolg van de lange doorlooptijd van de begrotingswijzigingen.

Programma 5.1. Bij programma 5.1 (economische zaken, recreatie en toerisme) is sprake van een onderbesteding van circa € 5 miljoen. Dit is een verschil van circa 31% ten opzichte van de begroting na wijziging. De begrotingswijzigingen hebben niet geleid tot een meer realistische begroting. In de primitieve begroting waren de begrote lasten van dit programma circa € 12,4 miljoen. Na de 4^e wijziging waren de begrote lasten opgelopen tot circa € 18,9 miljoen. Vervolgens zijn deze bijgesteld tot circa € 17,3 miljoen in de begroting na wijziging. Uit de jaarrekening blijkt dat de daadwerkelijke lasten circa € 11,9 miljoen zijn, nog onder het niveau van de primitieve begroting. Eén van de oorzaken daarvan is dat diverse projecten, waarvoor gedurende het jaar extra middelen beschikbaar zijn gesteld, nog niet tot uitvoering zijn gekomen. Dit betreft bijvoorbeeld de projecten 'cultuur en economie' en 'science park' die in de 1^e begrotingswijziging zijn toegevoegd en het project 'Pieken in de Delta' dat in de 4^e begrotingswijziging is toegevoegd. De bijstelling van de begroting was derhalve niet realistisch. De baten van dit programma waren in de primitieve begroting geschat op € 62.000. Gedurende het jaar hebben geen bijstellingen plaatsgevonden. De daadwerkelijke baten bleken € 546.000 te zijn.



Figuur 6: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Vervolgens is nagegaan of er sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden moeten zijn. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in tabel 25 en 26.

Tabel 25: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
Van de begrote € 2,5 miljoen voor herstructurering bedrijventerreinen is niets uitgegeven. Dit wordt als volgt toegelicht: "In het Stimuleringsfonds was in totaal € 5 miljoen gelabeld voor herstructurering bedrijventerreinen. In 2006 is € 2,5 miljoen voor Lage Weide te Utrecht verantwoord. De bijdragen bestemd voor terreinen in Bunschoten en De Ronde Venen zijn in 2007 niet verleend, omdat de subsidieaanvragen pas eind november zijn binnengekomen." (p. 92)	"Ten tijde van de halfjaarrapportage was de gedachte dat de gemeenten relatief snel subsidieaanvragen zouden indienen. Voor de uitgaven zijn wij hier ook van de snelheid van gemeenten afhankelijk."

Commentaar Rekenkamer

Het feit dat ten tijde van het opstellen van de laatste begrotingswijziging (medio oktober) geen subsidieaanvragen waren ontvangen, had aanleiding kunnen geven tot een begrotingswijziging. Navraag bij de betrokken partijen had immers duidelijk kunnen maken dat deze aanvragen niet op korte termijn zouden worden ingediend en dus niet meer in 2007 zouden kunnen worden afgehandeld. De Rekenkamer is van mening dat deze afwijking wellicht nog in een begrotingswijziging verwerkt had kunnen worden.

Tabel 26: Voorbeeld uit programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
De uitgaven aan Pieken in de Delta zijn ruim € 1,8 miljoen lager uitgevallen dan begroot. Dit wordt als volgt toegelicht: "Er zijn zes verplichtingen aangegaan voor in totaal ca. € 1,3 miljoen. Hierop is € 686.000 bevoorschot en dit bedrag wordt onttrokken aan het Cofinancieringsfonds. Het restant van het budget is bestemd voor EFRO-projecten, een regeling die in 2007 van start is gegaan, maar waarvoor in 2008 de eerste verplichtingen verwacht worden." (p. 92)	In reactie op de vraag van de Rekenkamer of niet al bij de 4 ^e begrotingswijziging te voorzien zou moeten zijn dat de begrote middelen niet in het 2007 zouden worden uitgegeven, merkt de provincie op: "Het was te voorzien dat de begrote middelen niet uitgegeven zouden worden."

Commentaar Rekenkamer

Bij de 4^e begrotingswijziging is bekend welk bedrag aan subsidies is toegekend. Na deze begrotingswijziging is de begroting niet aangepast, terwijl was te voorzien dat de rest van de begrote middelen niet in 2007 zou worden uitgegeven. Deze substantiële afwijking had dus eerder in de begroting verwerkt kunnen worden.

Beoordelingscriterium XV:

De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten op elkaar aan.

Bevinding 14: De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten op elkaar aan.

Toelichting:

De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten over het algemeen op elkaar aan. Alleen wat betreft de lasten na de 6^e wijziging is er bij programma 4.5 sprake van een inconsistentie tussen de informatie die daarover is opgenomen in de 6^e en 7^e begrotingswijziging (zie tabel 27).

Tabel 27: Inconsistentie tussen 6^e en 7^e begrotingswijziging in programma 4.5

Lasten na 6 ^e wijziging	
6 ^e begrotingswijziging	€ 132.607
7 ^e begrotingswijziging	€ 133.107

In antwoord op een vraag van de Rekenkamer over deze inconsistentie geeft de provincie de volgende verklaring: "Het verschil wordt veroorzaakt doordat de 7^e begrotingswijziging al ambtelijk gereed was voordat de 6^e begrotingswijziging in PS zou komen. Eén post die zou leiden tot € 500.000 extra lasten is in de ambtelijk voorbereiding uit de 6^e begrotingswijziging gehaald. Abusievelijk is dit bij de 7^e begrotingswijziging echter niet gebeurd. De 8^e begrotingswijziging geeft wel de correcte stand weer." De Rekenkamer heeft geconstateerd dat dit inderdaad het geval is.



HOOFDSTUK 5

Conclusies, aanbevelingen en provincievergelijking

In dit hoofdstuk staan de conclusies van de Rekenkamer met de bijbehorende aanbevelingen. Tevens is na iedere conclusie een provincievergelijking opgenomen, waarin de conclusies van de andere provincies worden samengevat.

Conclusie en aanbeveling 1

Conclusie 1: De jaarrekening 2007 vertoont relatief een redelijk grote onderbesteding van circa € 36 miljoen (7,6%) op de beleidsinhoudelijke programma's ten opzichte van de begroting na wijziging. De Rekenkamer constateert dat een deel van de afwijkingen die de onderbesteding veroorzaken reeds eerder in het begrotingsjaar bekend had kunnen zijn, maar niet tijdig gemeld is aan PS. Enkele afwijkingen hadden bekend kunnen zijn ten tijde van de halfjaarrapportage, maar zijn desondanks niet vermeld. Een deel van de afwijkingen is ontstaan na de halfjaarrapportage, maar is ook in een later stadium niet meer aan PS gemeld. Hierdoor heeft onvoldoende bijsturing op de uitvoering van de begroting kunnen plaatsvinden.

Aanbeveling 1: Vraag GS de interne informatievoorziening te verbeteren, zodat knelpunten in de uitvoering van de begroting eerder gesignaleerd en aan PS gemeld kunnen worden. Neem deze knelpunten vervolgens op in de voortgangsrapportages, waardoor tijdig kan worden bijgestuurd door extra acties te ondernemen om de prestaties alsnog te behalen of door de begroting bij te stellen. Vraag GS de verantwoordelijke afdelingshoofden en projectleiders te stimuleren om afwijkingen tijdig te signaleren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan jaarlijkse evaluatiegesprekken omtrent de onderbesteding van het voorgaande jaar.

Toelichting:

Uit de jaarrekening blijkt een onderbesteding; de lasten over 2007 zijn circa € 36 miljoen lager dan de begroting na wijziging, dit is een afwijking van 7,6%. De Rekenkamer heeft voor de programma's Bedrijfsvoering, Doelmatig verkeer- en vervoersysteem en Economische zaken, recreatie en toerisme zes substantiële afwijkingen (in totaal € 10,7 miljoen) uit de jaarstukken onderzocht. Bij de ambtelijke organisatie is nagevraagd of de afwijking niet eerder was te voorzien. Mede gelet op de omvang van de zes afwijkingen is de Rekenkamer van mening dat een deel hiervan reeds eerder in het begrotingsjaar bekend had kunnen zijn. Voorbeelden van afwijkingen die eerder in het begrotingsjaar gesignaleerd hadden kunnen worden, zijn:

- Minder uitgegeven middelen aan apparaatskosten (€ 0,765 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is het gebrek aan (betrouwbare) informatie. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de informatie omtrent besteding van het budget onvoldoende houvast gaf om deze met de laatste begrotingswijziging (17 december in PS) mee te nemen. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat dit mede komt doordat reeds medio oktober moest worden aangevangen met de aan te leveren stukken in verband met de ambtelijke doorlooptijd.

- Vertraging in de besluitvorming omtrent het Project DigiDiv waardoor de benodigde ICT-middelen niet zijn aanbesteed (€ 0,794 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is het niet tijdig verwerken van beschikbare informatie. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat gedurende het jaar diverse herzieningen van het Project DigiDiv hebben plaatsgevonden. De nieuwe plannen waren tegen eind 2007 gereed voor besluitvorming. Het verwerven van ICT-middelen in 2007 was daarmee geen optie meer. De begroting is op basis van dit inzicht echter niet naar beneden bijgesteld.
- Niet verleende subsidie voor het project recreatieve fietsverbindingen (€ 1,4 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is het gebrek aan (betrouwbare) informatie. Hoewel relatief veel bezwaar was aangetekend bij de Raad van State was de verwachting van de ambtelijke organisatie ten tijde van de voorbereidingen van de laatste begrotingswijziging, medio oktober, dat de subsidie wel degelijk toegekend zou worden. Bij een kortere ambtelijke doorlooptijd had de begroting waarschijnlijk nog wel naar beneden bijgesteld kunnen worden op het moment dat bekend werd dat de subsidie niet meer toegekend zou worden in 2007.
- Niet verleende subsidie voor herstructurering bedrijventerreinen (€ 2,5 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is onvoldoende toezicht op derden bij afhankelijkheid van deze partijen voor de inzet van middelen. Ten tijde van de halfjaarrapportage was de gedachte van de ambtelijke organisatie dat de gemeenten relatief snel subsidieaanvragen zouden indienen. Navraag bij de betrokken partijen had echter duidelijk kunnen maken dat deze aanvragen niet op korte termijn zouden worden ingediend en dus niet meer in 2007 zouden kunnen worden afgehandeld.
- Minder uitgegeven middelen aan Pieken in de Delta (€ 1,8 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is het niet tijdig verwerken van beschikbare informatie. In de jaarstukken is aangegeven dat er zes verplichtingen zijn aangegaan voor in totaal circa € 1,3 miljoen, waarop € 686.000 is bevoorschot. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat bij de 4^e begrotingswijziging, toen bekend was welk bedrag aan subsidies werd toegekend, te voorzien was dat de begrote middelen niet uitgegeven zouden worden. De begroting is op basis van dit inzicht echter niet naar beneden bijgesteld.

Bij vroegtijdige signalering van afwijkingen kunnen de kaders in de begroting worden aangepast of kan actie worden ondernomen om de doelen alsnog te behalen. Indien blijkt dat middelen niet meer in het huidige jaar ingezet kunnen worden, kan onderbesteding in veel gevallen worden voorkomen door de begroting bij te stellen, zodat middelen terugvloeien naar de bestemmingsreserves of algemene reserve.

Een voorbeeld van vroegtijdige signalering van een afwijking en adequate bijstelling van de begroting gedurende het jaar door de provincie Utrecht:

- Voor de uitvoeringsprojecten UMP is minder uitgegeven dan bij de laatste begrotingswijziging was begroot (€ 3,4 miljoen). Bij de halfjaarrapportage is voorzien dat vertraging in deze projecten zou optreden en derhalve is de begroting destijds met € 11,7 miljoen naar beneden bijgesteld. De onderbesteding bij de jaarstukken is relatief klein ten opzichte van de bijstelling die al heeft plaatsgevonden.

Provincievergelijking: Provincie Flevoland en provincie Noord-Holland hebben de grootste absolute en relatieve onderbesteding ten opzichte van de begroting na wijziging; respectievelijk € 46 miljoen (19%) en € 100 miljoen (12,8%). Voor deze provincies geldt dat een substantieel deel van de afwijkingen die de onderbesteding veroorzaken wel bekend had kunnen zijn, maar niet gemeld is in de voortgangsrapportages. Provincie Utrecht heeft een redelijk grote onderbesteding van € 36 miljoen (7,6%). Enkele afwijkingen die niet gemeld zijn in de halfjaarrapportage, hadden wel bekend kunnen zijn. Een deel van de afwijkingen is ontstaan na de halfjaarrapportage, deze zijn echter niet meer in een later stadium aan PS gemeld. Provincie Zuid-Holland heeft een kleine overbesteding van € 10 miljoen (1,1%). Enkele afwijkingen die niet gemeld zijn in de voortgangsrapportages, hadden wel bekend kunnen zijn. Een deel van de afwijkingen is reeds gemeld in de voortgangsrapportages en naar aanleiding hiervan is de begroting in een aantal gevallen aanzienlijk bijgesteld.

Conclusie en aanbeveling 2

<p>Conclusie 2: In de halfjaarrapportage wordt vaak onvoldoende relatie met de prestaties uit de begroting gelegd. Hierdoor ontbreekt inzicht in:</p> <ul style="list-style-type: none">- De afwijking op de beoogde prestaties uit de begroting.- Of de prestatie al onderdeel van de begroting was of dat de prestatie volledig nieuw is ten opzichte van de begroting. <p>Indien de relatie met de prestaties uit de begroting wel is gelegd, is in de meeste gevallen duidelijk wat de afwijking is.</p> <p>De structuur van de voortgangsrapportages is voldoende helder doordat de informatie is ingedeeld in programma's.</p> <p>Aanbeveling 2: Vraag GS de informatie in de voortgangsrapportages meer te relateren aan de prestaties uit de begroting, waardoor duidelijker wordt wat de afwijking op de begroting is. Vraag GS voor elke nieuwe prestatie aan te geven aan welk doel uit de begroting deze bijdraagt.</p>
--

Toelichting:

De informatie in de halfjaarrapportage is, net als de informatie in de begroting, in programma's ingedeeld. Uit de informatie in deze rapportage blijkt echter vaak onvoldoende op welke prestatie uit de begroting de informatie betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd. Indien een prestatie niet terug te vinden is in de begroting, is niet duidelijk of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting of om een beschrijving op een gedetailleerder niveau dan in de begroting. Bij afwijkingen, die gekoppeld konden worden aan prestaties in de begroting, is meestal duidelijk aangegeven wat de gevolgen zijn voor de oorspronkelijke prestatie.

Provincievergelijking: De voortgangsrapportages van de provincie Zuid-Holland zijn het meest inzichtelijk. De informatie is in programma's ingedeeld en meestal wordt een duidelijke relatie met de prestaties in de begroting gelegd. Indien geen relatie met de prestaties uit de begroting is gelegd, wordt echter niet duidelijk waarom aanvullende middelen nodig zijn. In de provincies Flevoland en Utrecht zijn de voortgangsrapportages redelijk inzichtelijk en ook in deze provincies is de informatie in programma's ingedeeld. Uit de voortgangsrapportages wordt echter niet altijd duidelijk wat de afwijking op de begroting is en waarom aanvullende middelen nodig zijn. In de provincie Noord-Holland zijn de voortgangsrapportages onvoldoende inzichtelijk. Dit komt doordat een groot deel van de informatie niet in programma's is ingedeeld en vaak onduidelijk is wat de afwijking op de begroting is en waarom aanvullende middelen nodig zijn.

Conclusie en aanbeveling 3

Conclusie 3: De informatie in de halfjaarrapportage was bij de behandeling in de PS-vergadering niet meer actueel vanwege de lange doorlooptijd voor agendering van stukken. Dit komt mede doordat de halfjaarrapportage op de eerste vijf maanden betrekking heeft, maar vanwege het zomerreces pas in september door PS kon worden behandeld. De provincie voldoet hierdoor tevens niet aan haar eigen verordening interne zaken. Hoewel in 2007 de halfjaarrapportage vóór half oktober in PS is behandeld, hebben PS voor 2008 besloten de managementrapportage (marap) over de eerste zeven maanden in november te behandelen. Hierdoor zal in de toekomst nog maar weinig bijsturing op de begroting mogelijk zijn.

Aanbeveling 3: Zorg dat de voortgangsinformatie van GS tijdig in PS-vergaderingen wordt behandeld. Zorg dat ook in de toekomst de laatste voortgangsrapportage vóór half oktober in PS wordt behandeld, zodat bijsturing nog mogelijk is.

Toelichting:

De halfjaarrapportage heeft betrekking op de eerste vijf maanden van het jaar, maar wordt pas eind september door PS vastgesteld. De informatie is bij vaststelling door PS ongeveer vier maanden oud. De halfjaarrapportage voldoet niet aan de provinciale verordening interne zaken waarin is opgenomen dat de rapportage informatie over de eerste zes maanden van het begrotingsjaar moet bevatten. Mede hierdoor was de informatie ten tijde van de PS-behandeling niet meer actueel.

In de provincie Utrecht wordt momenteel gewerkt aan verbetering van de begrotingscyclus (ook wel planning- en controlcyclus genoemd). Er is een masterplan "Verbetering planning- en controlcyclus en -documenten" opgesteld. Als onderdeel van dit plan is recent de notitie "Herziening planning- en controlcyclus en -documenten" opgesteld. Hierin worden de kaders uitgewerkt waarbinnen de planning- en controlcyclus wordt vormgegeven. Dit betreft zowel de herziening van de rapportages zelf als de herziening van de momenten waarop de documenten worden vervaardigd en worden aangeboden aan PS. Deze notitie is op 31 maart 2008 door PS vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat in 2008 de managementrapportage (marap), die financiële informatie tot 1 augustus zal bevatten, op 10 november in PS zal worden behandeld. De Rekenkamer is van mening dat door deze late behandeling in het jaar de ruimte om bij te sturen op de begroting beperkt zal zijn.

Provincievergelijking: In alle vier de provincies was de informatie in een voortgangsrapportage niet meer actueel vanwege de lange doorlooptijd voor agendering van stukken. In de provincies Flevoland en Noord-Holland geldt dit voor de voorjaarsnota, in de provincie Utrecht voor de halfjaarrapportage en in de provincie Zuid-Holland voor de najaarsnota. Daarnaast is in de provincies Flevoland en Noord-Holland de najaarsnota dermate laat in het jaar behandeld dat nog maar weinig bijsturing op de begroting mogelijk was.

Conclusie en aanbeveling 4

Conclusie 4: Over het algemeen wordt goed gebruik gemaakt van de informatie in de halfjaarrapportage. Gerapporteerde afwijkingen resulteren meestal in een begrotingswijziging of een vervolgactie om de beoogde prestaties alsnog te behalen. Kanttekening hierbij is dat in sommige gevallen moeilijk te herleiden is hoe de gerapporteerde afwijking is verwerkt in de begrotingswijziging.

Aanbeveling 4: Vraag GS de afwijkingen uit de voortgangsrapportages in alle gevallen herleidbaar in begrotingswijziging(en) te verwerken.

Toelichting:

De halfjaarrapportage is over het algemeen een bruikbaar instrument en zowel PS als GS gebruiken dit ook adequaat om bij te sturen op de begroting. De door GS gemelde afwijkingen in de halfjaarrapportage zijn redelijk uitgebreid in de PS-commissies besproken. Het grootste deel van de afwijkingen uit de halfjaarrapportage is verwerkt in de bijbehorende 5^e begrotingswijziging. De aansluiting van de halfjaarrapportage met de begrotingswijzigingen is redelijk. In de toelichtingen bij de afwijkingen in de voortgangsrapportages zijn vaak bedragen opgenomen. In sommige gevallen is het echter niet duidelijk hoe het bedrag, dat wordt genoemd in de halfjaarrapportage, zich verhoudt tot de bedragen die uiteindelijk zijn verwerkt in de begrotingswijziging. Voor afwijkingen waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, hebben GS in zeer grote mate nadere acties voorgesteld.

Provincievergelijking: In de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland wordt in het algemeen goed gebruik gemaakt van de informatie in de voortgangsrapportages. Gerapporteerde afwijkingen resulteren meestal in een begrotingswijziging of een vervolgactie om de beoogde prestaties alsnog te behalen. In provincie Zuid-Holland zijn de voortgangsrapportages en de bijbehorende begrotingswijzigingen geïntegreerd in één document en sluit de informatie helder op elkaar aan. In provincie Flevoland is moeilijk te herleiden hoe gerapporteerde afwijkingen in de begrotingswijzigingen zijn verwerkt. In provincie Utrecht is dit in sommige gevallen moeilijk te herleiden. In provincie Noord-Holland blijkt uit de voortgangsrapportages niet duidelijk welke afwijkingen wel en welke afwijkingen niet tot een begrotingswijziging leiden. Doordat daarnaast de begrotingswijzigingen niet helder aansluiten op de voortgangsrapportages heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen of adequaat gebruik wordt gemaakt van de informatie in de voortgangsrapportages.

Conclusie en aanbeveling 5

<p>Conclusie 5: In de begrotingswijzigingen wordt in sommige gevallen onvoldoende relatie met de prestaties uit de begroting gelegd. Hierdoor ontbreekt inzicht in:</p> <ul style="list-style-type: none">- De afwijking op de beoogde prestaties uit de begroting.- De onderbouwing om (aanvullende) middelen in te zetten voor prestaties; onduidelijk is of de prestatie al onderdeel van de begroting was of dat de prestatie volledig nieuw is ten opzichte van de begroting. <p>De structuur van de begrotingswijzigingen is voldoende helder doordat de informatie is ingedeeld in programma's.</p> <p>Aanbeveling 5: Vraag GS de informatie in de begrotingswijzigingen meer te relateren aan de prestaties uit de begroting, waardoor duidelijker wordt wat de afwijking op de begroting is. Vraag GS voor elke nieuwe prestatie aan te geven aan welk doel uit de begroting deze bijdraagt.</p>
--

Toelichting:

De informatie in de begrotingswijzigingen is, net als de informatie in de begroting, in programma's ingedeeld. Het is echter niet altijd duidelijk op welke prestatie uit de begroting de informatie betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd. Indien een prestatie niet terug te vinden is in de begroting, is niet duidelijk of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting of om een beschrijving op een gedetailleerder niveau dan in de begroting. Daarnaast is bij afwijkingen op prestaties uit de begroting niet altijd aangegeven wat de gevolgen voor de oorspronkelijke prestatie zijn.

Provincievergelijking: De begrotingswijzigingen van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn redelijk inzichtelijk. Uit de begrotingswijzigingen wordt echter niet altijd duidelijk wat de afwijking op de begroting is en/of waarom aanvullende middelen nodig zijn. Bij de provincie Zuid-Holland is de afwijking meestal wel duidelijk indien een heldere relatie met de prestaties in de begroting is gelegd. In de provincie Noord-Holland is de informatie in de begrotingswijzigingen niet in programma's ingedeeld. De begrotingswijzigingen in de provincie Flevoland zijn onvoldoende inzichtelijk. Dit komt doordat uit de begrotingswijzigingen meestal niet blijkt wat de afwijking op de begroting is en waarom aanvullende middelen nodig zijn.



Reactie Gedeputeerde Staten

We herkennen ons grotendeels in uw conclusies. Binnen de provincie wordt inmiddels uitvoering gegeven aan het masterplan “verbetering planning en control cyclus en -documenten” welke door Provinciale Staten is vastgesteld. Eén van de doelstellingen van dit plan is het concreter en meer meetbaar formuleren van doelen en resultaten en het monitoren hiervan. Dit moet ondermeer resulteren in hogere kwaliteit van de beleidsinformatie. De resultaten van het masterplan komen tegemoet aan de belangrijkste aanbevelingen in uw rapportage.

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS zich grotendeels herkennen in de conclusies. Wel merken we op dat een puntsgewijze behandeling van de aanbevelingen in de reactie van GS ontbreekt. GS geven aan dat de resultaten van het masterplan “verbetering planning en control cyclus en -documenten” tegemoet komen aan de belangrijkste aanbevelingen.

Zoals in paragraaf 1.6 is aangegeven is de Rekenkamer op de hoogte van het masterplan. Graag maken we in het kader hiervan de volgende aanvullende opmerkingen met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen:

Conclusie en aanbeveling 1

Als onderdeel van de uitvoering van het masterplan hebben GS in oktober 2007 een analyse van het rekeningresultaat 2006 uitgevoerd. GS geven hierin aan onder andere de volgende aanbevelingen uit te willen voeren:

- structurele implementatie van projectbeheersing en (financiële) projectcontrol binnen de organisatie;
- betere en frequentere tussentijdse financiële analyses/rapportages teneinde bij te kunnen sturen en budgetten te actualiseren.

De Rekenkamer ondersteunt deze aanbevelingen. PS zouden met GS de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze aanbevelingen kunnen bespreken.

Conclusie en aanbeveling 2, 4 en 5

Het masterplan gaat niet in op het knelpunt dat in voortgangsrapportages en begrotingswijzigingen vaak onvoldoende relatie met de prestaties uit de begroting wordt gelegd. Wel wordt vermeld dat het begrotingsdocument wordt herzien. De Rekenkamer geeft in overweging hierbij ook na te gaan hoe in de voortgangsrapportages en begrotingswijzigingen over de prestaties kan worden gerapporteerd en de aansluiting tussen de documenten kan worden verbeterd.

Conclusie en aanbeveling 3

De Rekenkamer houdt vast aan haar aanbeveling om de voortgangsinformatie tijdig in PS-vergaderingen te behandelen. Het masterplan leidt namelijk niet tot een tijdige behandeling van de voortgangsinformatie. Als onderdeel van de uitvoering van het masterplan hebben GS in maart 2008 de notitie Herziening van de planning- en controlcyclus en documenten opgesteld. In deze notitie heeft de voorjaarsnota nieuwe stijl betrekking op januari en februari en is de behandeling in commissies en PS in juni. Hierdoor is de voortgangsinformatie in de voorjaarsnota bij behandeling ouder dan drie maanden en hierdoor niet meer actueel. De managementrapportage (marap) bevat de voortgangsinformatie tot 1 augustus en wordt volgens de notitie in de tweede helft van oktober in de commissies en begin november in PS behandeld, waardoor PS weinig ruimte hebben om bij te sturen.

