

Bijsturen met de begroting

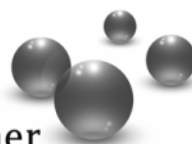
Een analyse van de begrotingscyclus in 2007

Provincie Zuid-Holland

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 Zuid-Holland. Deze cyclus begint in 2006 met het vaststellen van de begroting, gaat in 2007 verder met voortgangsrapportages 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 Zuid-Holland blijkt dat de totale begroting geen onderbesteding kent, maar een kleine overbesteding van circa € 10 miljoen (1,1%). Desondanks is bij een aantal programma's wel sprake van onderbesteding. Een enkel deel van de afwijkingen, die de onderbesteding in deze programma's veroorzaken, was eerder te voorzien. Indien deze 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. In andere gevallen zijn de afwijkingen vroegtijdig gesignaleerd en heeft de provincie Zuid-Holland de begroting gedurende het jaar adequaat bijgesteld.

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 Zuid-Holland.....	12
1.7 Leeswijzer	13
2. Inzicht in de uitvoering van de begroting	15
2.1 Inzichtelijkheid	15
2.2 Tijdigheid.....	18
2.3 Informatiewaarde	19
3. Toepassen van de voortgangsinformatie	23
3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting.....	23
3.2 Vervolgacties om doelen te realiseren	24
4. Bijstelling van de kaders met begrotingswijzigingen.....	27
4.1 Inzichtelijkheid	27
4.2 Informatiewaarde	30
5. Conclusies, aanbevelingen en provincievergelijking	37
Reactie Gedeputeerde Staten	43
Nawoord Rekenkamer.....	45

HOOFDSTUK 1

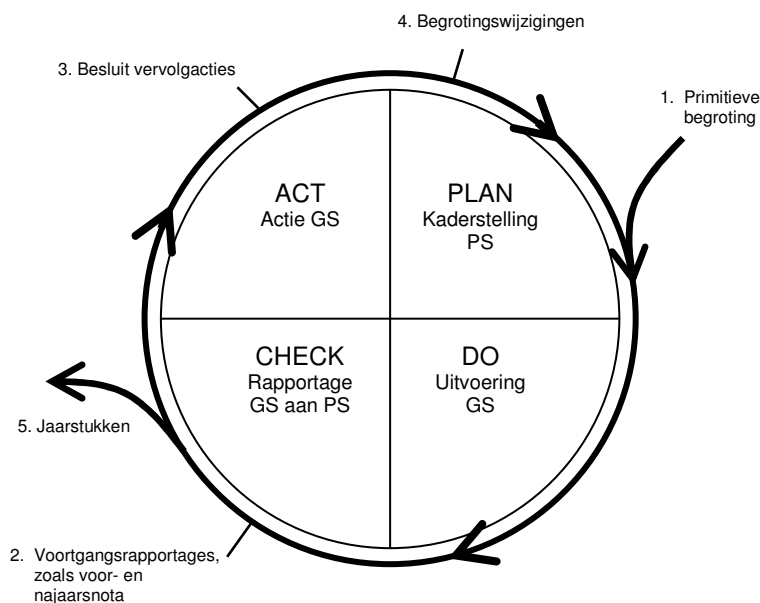
Inleiding

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/AW/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 (Provinciaal Bestuur), 4 (Beleid verkeer en vervoer) en 7 (Groen, Water en Milieu). 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 Zuid-Holland 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 (Provinciaal Bestuur), 4 (Beleid verkeer en vervoer) en 7 (Groen, Water en Milieu). 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 Zuid-Holland. 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 eerste verzamelwijziging, de voor- en najaarsnota, de slotwijziging (met uitzondering van de voortgangsinformatie) en de jaarstukken. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen alleen de informatie met betrekking tot de begrotingswijzigingen in de slotwijziging te analyseren en niet de voortgangsinformatie, omdat de slotwijziging pas op 19 december 2007 door PS is vastgesteld waardoor de informatie niet meer gebruikt kon worden om bij te sturen in het jaar 2007. Overige (interne) rapportages inzake de voortgang van de uitvoering van de begroting hebben we niet meegenomen in het onderzoek.

1.6 Achtergrondinformatie Zuid-Holland

Tijdpad

Tabel 1 geeft een overzicht van de momenten waarop in PS van de provincie Zuid-Holland rapportages met betrekking tot de begroting 2007 zijn behandeld. De tabel laat zien dat gedurende het jaar vier keer een rapportage in PS is behandeld.

Tabel 1: Tijdpad behandeling rapportages Zuid-Holland

Datum PS-behandeling	Document
8 november 2006	▪ Primitieve begroting
28 februari 2007	▪ Eerste verzamelwijziging
27 juni 2007	▪ Voorjaarsnota
17 oktober 2007	▪ Najaarsnota
19 december 2007	▪ Slotwijziging
28 mei 2008	▪ Jaarstukken

Verordening

De Financiële verordening 2003 bevat verschillende bepalingen over de inrichting van de begrotingscyclus. Zo is in de verordening uitgebreid omschreven wat de voor- en najaarsnota en begrotingswijzigingen inhouden. Aan de najaarsnota wordt uitdrukkelijk (ook) het karakter van een verantwoordingsrapportage toegekend. Tevens bevat de verordening de bepaling dat de inrichting van de voortgangsrapportages aansluit aan bij de programma-indeling van de begroting.

Wijziging begrotingscyclus

In de provincie Zuid-Holland is op 27 juni 2007 door PS besloten de begrotingscyclus (ook wel planning- en controlcyclus genoemd) aan te passen en de opzet van de begroting te wijzigen. Uit de toelichting bij de besluiten blijkt dat men vindt dat de provincie Zuid-Holland " een te volle p&c-cyclus heeft met dikke producten die te veel ambtelijke capaciteit vergen en ook veel behandeltijd van de Staten kost". Daarnaast wordt aangegeven dat een aantal producten niet de aandacht krijgt die ze verdient doordat ze gelijktijdig behandeld worden. Met betrekking tot de begrotingscyclus zijn dan ook de volgende twee besluiten genomen:

1. de voor- en najaarsnota worden voortaan beschouwd als afwijkingrapportages;
2. de behandeling van de jaarstukken wordt een maand vervroegd.

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. 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 GS 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 Zuid-Holland heeft de beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voor- en najaarsnota ingedeeld in programma's.

Toelichting:

De provincie Zuid-Holland maakt bij de beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voorjaarsnota en de najaarsnota gebruik van de indeling volgens programma's. In de voorjaarsnota worden per programma de afwijkingen vermeld in de categorieën "Bevindingen jaarrekening 2006" en "Bijstelling 2007". In de najaarsnota worden de afwijkingen per programma gecategoriseerd naar "Toelichting op dreigende afwijkingen" en "Toelichting begrotingswijziging 2007".

De indeling van de voortgangsinformatie in de programma's is vastgelegd in de Financiële Verordening van de provincie Zuid-Holland. Doordat de beleidsinhoudelijke en financiële informatie is ingedeeld in programma's uit de begroting, voldoet de provincie aan haar eigen eis in deze verordening.

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 bijstellingen in de voorjaarsnota en najaarsnota is in grote mate duidelijk of de informatie betrekking heeft op voorgenomen prestaties uit de begroting of op nieuwe prestaties. Bij de dreigende afwijkingen in de najaarsnota is volledig duidelijk op welke prestaties uit de begroting de afwijkingen betrekking hebben.

Toelichting:

In de voorjaarsnota is in grote mate duidelijk op welke prestaties uit de begroting de toelichtingen op de bijstellingen in de geselecteerde programma's betrekking hebben. Per bijstelling wordt de relevante productgroep genoemd, waardoor een groot deel van de bijstellingen goed te koppelen is aan prestaties in de begroting. Als de

bijstelling niet gekoppeld kan worden, is meestal niet duidelijk of de bijstelling op een gedetailleerder niveau is dan de prestatie in de begroting, of dat het een nieuwe prestatie betreft.

In de najaarsnota is in grote mate duidelijk op welke prestaties uit de begroting de toelichtingen op de bijstellingen in de geselecteerde programma's betrekking hebben. Per productgroep worden de bijstellingen, de 'begrotingswijzigingen', toegelicht. Hierdoor is het mogelijk om het merendeel van de bijstellingen te koppelen aan prestaties. Als de koppeling niet mogelijk is, is niet duidelijk of de bijstelling op een gedetailleerder niveau is dan de prestatie in de begroting, of dat het een nieuwe prestatie betreft.

In de najaarsnota wordt naast bijstellingen ook voortgangsinformatie, namelijk de 'dreigende afwijkingen', beschreven. De voortgangsinformatie is volledig te koppelen aan prestaties in de begroting. Per productgroep worden de prestaties uit de primitieve begroting in een tabel herhaald. Vervolgens wordt in de tabel per prestatie aangegeven of de prestatie op koers ligt (+), een afwijking dreigt (+/-) of bijstelling door PS nodig is vanwege stagnatie (-). Onder de tabel worden de dreigende afwijkingen en stagnaties toegelicht. Hierdoor is in één oogopslag duidelijk op welke prestaties deze informatie betrekking heeft.

In tabel 2, 3 en 4 zijn enkele voorbeelden van bijstellingen opgenomen. Onder de tabellen is het commentaar van de Rekenkamer opgenomen.

Tabel 2: Voorbeeld uit programma 4 Beleid verkeer en vervoer van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>N207 Zuidwestelijke rondweg Gouda (productgroep 2301)</u> "Het investeringsbudget voor de Zuidwestelijke rondweg Gouda wordt als gevolg van het voorspoedige verloop van de grondvererving verhoogd met € 5 mln van € 2,3 mln naar € 7,3 mln." (p. 32 najaarsnota)	"N207 Zuidwestelijke rondweg Gouda: DO en grondvererving." (p. 51)

Commentaar Rekenkamer

Deze afwijking kan gekoppeld worden aan een prestatie in programma 4 Beleid verkeer en vervoer van de begroting.

Tabel 3: Voorbeeld uit programma 4 Beleid verkeer en vervoer van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>N223 aanpassingen hoofdrijbaan in 2 fases. Fase 1 uitvoeren en opleveren</u> "Het project is vertraagd i.v.m. goede afstemming met de omgeving en een fasegewijze uitvoering van het project." (p. 29 najaarsnota)	"N223 aanpassingen hoofdrijbaan in twee fases. Fase 1 uitvoeren en opleveren." (p. 49)

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan gekoppeld worden aan een prestatie in programma 4 Beleid verkeer en vervoer van de begroting.

Tabel 4: Voorbeeld uit programma 7 Groen, Water en Milieu van de voorjaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Wandelpadenplan (productgroep 613)</u></p> <p>“Voor de realisatie van het Wandelpadenplan 2004-2007 is voor 2007 een subsidieplafond ingesteld van € 0,15 mln. Tevens zullen in 2007 uitgaven worden gedaan voor proceskosten en voorzieningen in het kader van de Boerenlandpadenregeling. Voorgesteld wordt om ter dekking het restant budget van € 0,28 mln. te onttrekken aan programmareserve 7.” (p. 63 voorjaarsnota)</p>	<p><i>Wordt niet genoemd in de begroting.</i></p>

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in programma 7 in de begroting. In de toelichting wordt wel verwezen naar productgroep 613 in de begroting. Het Wandelpadenplan wordt echter niet vermeld in de prestaties bij deze productgroep, waardoor niet duidelijk is of deze afwijking betrekking heeft op een gedetailleerder niveau dan de prestatie in de begroting, of dat deze prestatie t.o.v. de begroting voor het eerst wordt genoemd.

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 voortgangsrapportages is in grote mate specifiek. Voor de bijstellingen die gekoppeld kunnen worden aan prestaties in de primitieve begroting, worden de gevolgen voor de prestaties die in de primitieve begroting zijn opgenomen in grote mate duidelijk gemaakt.

Toelichting:

De toelichtingen bij de bijstellingen in de voor- en de najaarsnota en bij de dreigende afwijkingen in de najaarsnota zijn in grote mate specifiek. De informatie is over het algemeen begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast wordt in zowel de voor- als de najaarsnota voor bijstellingen, die gekoppeld kunnen worden aan de primitieve begroting, in grote mate duidelijk wat de gevolgen voor de prestaties zijn. In tabel 4 en 5 zijn enkele voorbeelden opgenomen van toelichtingen op afwijkingen en het oordeel van de Rekenkamer.

Tabel 4: Voorbeeld uit programma 1 Provinciaal bestuur van de voorjaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>IPO (productgroep 161)</u></p> <p>“In 2002 heeft het IPO het initiatief genomen tot het vormen van een interprovinciaal EZ-werkbudget. Dit zou beheerd gaan worden door de provincie Zuid-Holland. Dit besluit is echter inmiddels teruggedraaid. Het begrote bedrag van € 0,05 mln zal derhalve niet meer worden ontvangen. Voorgesteld wordt de begroting te verlagen met € 0,05 mln.” (p. 38 voorjaarsnota)</p>	<p>“Maatschappelijk thema: Afspraken over de verdere invulling van interbestuurlijke samenwerking en interbestuurlijke verhoudingen worden gemaakt en uitgevoerd. Doel: Samenwerking in IPO- en Randstadverband.” (p. 24)</p>

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek en daardoor niet voor meerdere uitleg vatbaar. De toelichting op de afwijking maakt duidelijk wat verandert aan de prestatie. De afwijking heeft tot gevolg dat de begroting naar beneden wordt bijgesteld en de provincie Zuid-Holland geen beheerder wordt van het werkbudget.

Tabel 5: Voorbeeld uit programma 4 Beleid verkeer en vervoer van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>N219 Omleiding Zevenhuizen voor het verbeteren van de aansluitingen met de A12: starten met de uitvoering</u> "Dit project is vertraagd door de vernietiging van het bestemmingplan en de ingediende bezwaren op het revisiebesluit m.b.t. de nieuwe regels voor luchtkwaliteit van juni jl. Het gevolg is dat er een kleine onderuitputting wordt verwacht. De verdere planning is afhankelijk van het verloop van de procedures. Als hierover meer duidelijkheid is zal het budget bij slotwijziging worden bijgesteld." (p. 31 najaarsnota)	"Prestatie: N219 Omleiding Zevenhuizen voor het verbeteren van de aansluitingen met de A12: starten met de uitvoering." (p. 50)

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek en daardoor niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het gaat hier om een dreigende afwijking waardoor nog niet vaststaat of de prestatie daadwerkelijk moet worden bijgesteld.

2.2 Tijdigheid

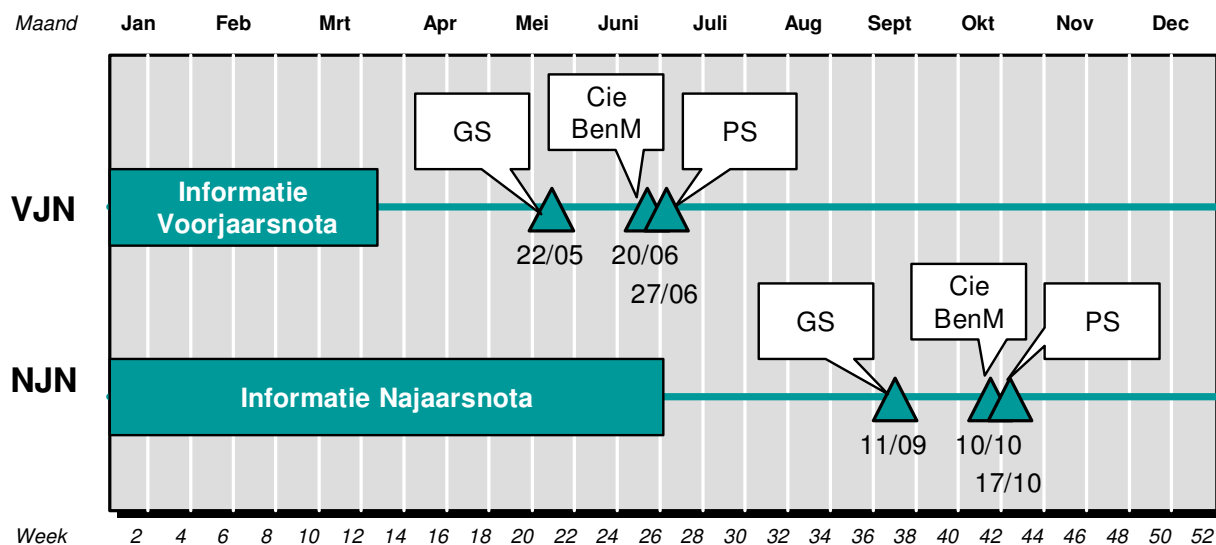
Beoordelingscriterium IV:

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

Bevinding 4: De informatie in de voorjaarsnota was tijdens de PS behandelingen niet ouder dan 3 maanden. De informatie in de najaarsnota daarentegen was ten tijde van de behandeling door PS wel ouder dan 3 maanden.

Toelichting:

Conform de Financiële Verordening verantwoordt de provincie Zuid-Holland in de voorjaarsnota over het eerste kwartaal van het begrotingsjaar en in de najaarsnota over de eerste zes maanden. De voorjaarsnota is door de commissie Bestuur en Middelen (Cie BenM) op 20 juni 2007 behandeld, waarna de nota door PS is behandeld en vastgesteld op 27 juni 2007. De najaarsnota is door de Cie BenM op 10 oktober 2007 behandeld, waarna de nota door PS is behandeld en vastgesteld op 17 oktober 2007. Dit betekent dat de informatie in de voorjaarsnota tijdens de behandeling door PS niet ouder was dan 3 maanden, terwijl de informatie in de najaarsnota tijdens de behandeling door PS wel ouder was dan 3 maanden. In figuur 2 is het tijdschema van de behandeling van de voor- en de najaarsnota opgenomen.



Figuur 2: Tijdschema van de behandeling van de voorjaarsnota en najaarsnota door Gedeputeerde Staten (GS), Commissie Bestuur en Middelen (Cie BenM) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Zuid-Holland (2007)

Beoordelingscriterium V:

De laatste voortgangsrapportage is voor half oktober in PS behandeld.

Bevinding 5: De najaarsnota is half oktober behandeld door PS, waardoor nog enige bijsturing door PS mogelijk was.

Toelichting:

De najaarsnota is behandeld op 17 oktober 2007. Hierdoor konden PS nog in enige mate bijsturen. Een latere behandeling zou ertoe leiden dat er vrijwel geen bijsturing meer mogelijk is.

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: Een deel van de substantiële afwijkingen in de jaarstukken is reeds in de voortgangsrapportages aangekaart. Enkele afwijkingen die niet in de voortgangsrapportages zijn aangekaart, hadden ten tijde van de najaarsnota wel bekend kunnen zijn.

Toelichting:

De provincie Zuid-Holland heeft over een aantal substantiële afwijkingen die in de jaarstukken worden genoemd reeds in de voor- en de najaarsnota aangekaart, dat de beoogde prestaties dreigden af te wijken. Voor een aantal andere afwijkingen is echter niet in de voorjaarsnota en/of de najaarsnota aangegeven dat deze afwijkingen dreigden. Hiervan had een gedeelte wel bekend kunnen zijn ten tijde van de najaarsnota. Voor een enkele afwijking geldt dat pas na het opstellen van de najaarsnota de afwijking zich voordeed.

In tabel 7 tot en met 11 staan voorbeelden van substantiële afwijkingen die wel zijn aangekaart in de najaarsnota en substantiële afwijkingen die bekend hadden kunnen zijn, maar die niet zijn gemeld in de voortgangsrapportages.

Tabel 7: Voorbeeld uit programma 4 Beleid verkeer en vervoer

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<u>N207 OTA N207/RW11 1e en 2e fase</u> "In verband met gemeentelijke weerstand betreffende geluidsoverlast is de planning in de loop van 2007 bijgesteld, waardoor er € 0,94 mln. minder is uitgegeven dan begroot. Het bestemmingsplan voor de 1e fase, benodigd voor de aanleg van de terminal, is thans onherroepelijk geworden. De bouwvoorbereiding van de terminal is in 2007 nagenoeg afgerond." (p. 67 jaarstukken)	<i>Geen reactie gevraagd, zie Commentaar Rekenkamer</i>

Commentaar Rekenkamer

In de najaarsnota (p. 30) is aangegeven dat er vertraging is in de uitvoering van het project.

Tabel 8: Voorbeeld van een afwijking in programma 4 Beleid verkeer en vervoer

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<u>Reguliere infraprojecten Verkeersveiligheid</u> "De duurzaam veilig projecten traject N217C (€ 300.000) en het traject N458B (€ 220.000) zijn niet in 2007 uitgevoerd." (p. 65)	Over de trajecten N217C en N458B stelt de provincie dat de prestatie in programma 4 (p. 60) grotendeels gelijk is aan de prestatie in programma 5 Beheer infrastructuur (vaar)wegen. Echter, in programma 5 zijn de projecten specifiek in de prestatie genoemd en is over de voortgang en afwijkingen van deze projecten gerapporteerd. In programma 4 is dit niet gebeurd. Volgens de provincie was het beter geweest als in programma 4 wel over de projecten gerapporteerd werd, want dan had de afwijking eerder aan het licht kunnen komen.

Commentaar Rekenkamer

De afwijking op de trajecten N217C en N458B is niet in de voorjaarsnota of najaarsnota bij programma 4 aangekaart. De Rekenkamer is het met de provincie eens dat de afwijking eerder bekend had kunnen zijn en aangekaart had kunnen worden in de najaarsnota. De dreigende afwijking op beide trajecten had in de najaarsnota in programma 4 kunnen worden aangekaart, temeer omdat deze afwijking wel binnen programma 5 van de najaarsnota (p. 36) is gemeld.

Tabel 10: Voorbeeld uit programma 7 Groen, water en milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p><u>Groenakkoord Brouwer</u> “In het kader van het Groenakkoord Brouwer verstrekt de provincie een bijdrage in de investeringskosten van een aantal projecten. De realisatie van deze projecten blijft achter bij de planning. De provinciale bijdrage is in 2007 € 2,1 mln. lager dan gepland. Aangezien met de partners afspraken gemaakt zijn, zal in de komende jaren een extra bijdrage gevraagd worden.” (p. 104)</p>	<p>“In het kader van het Groenakkoord Brouwer is met enkele gemeenten binnen de Stadsregio Rotterdam afspraken gemaakt voor de aankoop en inrichting van groengebieden. De verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt bij de gemeenten, onder regie van de Stadsregio. De afspraken zijn gemaakt voor een periode t/m 2010. De provinciale bijdrage wordt verstrekt op basis van de voortgang van de uitvoering. Over de voortgang van de projecten rapporteren de gemeenten aan de Stadsregio, die deze verwerkt in een jaarlijkse rapportage. Deze rapportages komen sequentieel en met een zekere doorlooptijd tot stand, waardoor de sturing van de provincie gedurende het jaar beperkt is.”</p>

Commentaar Rekenkamer

In de voor- en najaarsnota zijn geen afwijkingen gemeld voor Groenakkoord Brouwer. De Rekenkamer merkt op dat de afwijking in het kader van het Groenakkoord Brouwer eerder bij de provincie bekend had kunnen zijn en mogelijk aangekaart had kunnen worden in de najaarsnota. De provincie had namelijk voor de najaarsnota voortgangsinformatie kunnen opvragen bij de Stadsregio Rotterdam.

Tabel 11: Voorbeeld uit programma 7 Groen, water en milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p><u>Kierbesluit:</u> “Voor de realisatie van het Kierbesluit is met het Rijk afspraken gemaakt over de financiering van de werkzaamheden. In 2007 bleek dat de benodigde doorlooptijd voor wettelijke procedures (planologie en grondverwerving) te optimistisch is ingeschat. In december is in overleg met het Rijk de einddatum gewijzigd van 1 januari 2008 naar 1 december 2010. Deze verschuiving leidt tot een ander financieringsregime, die niet meer in de begroting verwerkt kon worden. Hierdoor zijn de verantwoorde lasten € 3,25 mln. lager dan geraamd. Hiertegenover staat echter ook een lagere Rijksbijdrage.” (p. 104)</p>	<p><i>Geen reactie gevraagd, zie Commentaar Rekenkamer</i></p>

Commentaar Rekenkamer

Over het Kierbesluit is zowel in de voorjaarsnota als in de najaarsnota informatie opgenomen. In de voorjaarsnota (p. 62) is de uitvoering van compenserende maatregelen Kierbesluit gemeld. In de najaarsnota (p. 45) is vervolgens gemeld dat door vertraging bij planologie en grondverwerving een afwijking dreigt.



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 volledig aangepast indien in de voor- of najaarsnota blijkt dat nieuwe prestaties aan de begroting worden toegevoegd of dat prestaties niet meer (volgens planning) te realiseren zijn. Daarnaast bevat de najaarsnota extra voortgangsinformatie over de realisatie van de begrote prestaties.

Toelichting:

Omdat bij het opstellen van de voorjaarsnota veel uitkomsten van de collegeonderhandelingen nog onvoldoende waren uitgewerkt, is besloten tot een beleidsarme voorjaarsnota 2007.⁵ In de voorjaarsnota worden in de programma's dan ook alleen de afwijkingen van de begroting met financiële gevolgen (d.i. begrotingswijzigingen) gerapporteerd. De begrotingswijzigingen worden per stuk toegelicht en betreffen met name financieel-technische mutaties⁶ en nieuwe, doorgeschoven prestaties. De programma's sluiten af met de tabel Middeleninzet, waarin alle toegelichte begrotingswijzigingen terugkomen.

In de najaarsnota worden in de programma's de begrotingswijzigingen voorafgegaan door een tabel waarin voor alle prestaties een indicatie van de voortgang is gegeven. Indien een prestatie op koers ligt (+), wordt deze niet verder toegelicht. Een '+/-' geeft aan dat een afwijking dreigt, een '-' geeft dusdanige stagnatie aan dat wordt afgeweken van het plan en bijstelling door PS vereist is.⁷ In de gevallen '+/-' en '-' is een toelichting opgenomen. Op deze wijze wordt duidelijk aangegeven hoe de realisatie van de prestaties vordert. Doordat ook de stagnaties

⁵ Voorjaarsnota, pag. 15.

⁶ De Rekenkamer verstaat onder financieel-technische mutaties bijvoorbeeld rentetoevoegingen, afgesproken bijdragen aan gemeenten, uitkeringen van schadeclaims.

⁷ Najaarsnota, pag. 5.

worden toegelicht onder het kopje Toelichting op dreigende afwijkingen, is niet meteen duidelijk dat de stagnaties wel tot een bijstelling leiden en de dreigende afwijkingen niet.

Voorbeeld programma 4 Beleid verkeer en vervoer

Over de aanleg van fietspaden wordt aangegeven dat een aantal projecten voorspoediger zijn uitgevoerd en dat voor andere projecten afwijkingen dreigen of stagneren. Geconcludeerd wordt: *‘Op het totale fietsprogramma wordt weliswaar een onderuitputting verwacht, maar de hoogte ervan kan op dit moment nog niet worden vastgesteld. Bijstelling zal plaatsvinden bij slotwijziging.’* (Najaarsnota, p. 31)

In de Slotwijziging wordt vertraging gerapporteerd en als begrotingswijziging voorgesteld: *‘Voorgesteld wordt de vrijvallende middelen € 3,2 mln aan te wijzen als dekkingsmiddel voor de versnelde uitvoering van het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur (programma 5, productgroep 310). Daarnaast wordt voorgesteld het restant ad € 2,8 mln. te storten in programmareserve 4...’* (Slotwijziging, p. 36)

Commentaar Rekenkamer

Het is duidelijk hoe de vertraging financieel is verwerkt in de begroting.

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 in de voor- en de najaarsnota en de toelichtingen in de voor- en de najaarsnota sluiten helder op elkaar aan.

Toelichting:

De kopjes “Bevindingen jaarrekening 2006” en “Bijstelling 2007” in de voorjaarsnota, en het kopje “Toelichting begrotingswijziging 2007” in de najaarsnota, geven duidelijk aan welke informatie leidt tot een begrotingswijziging. Uit de toelichting wordt duidelijk waarom de begroting gewijzigd dient te worden, voor welk bedrag en op welke posten dit betrekking heeft. Elk programma wordt afgesloten met de paragraaf Middeleninzet waarin alle begrotingswijzigingen terugkomen. Ook de mutaties in reserves en voorzieningen zijn hierin gesommeerd opgenomen. De mutaties per reserve of voorziening zijn in aparte overzichten opgenomen. Voor de lezer is over het algemeen duidelijk hoe de begrotingswijzigingen technisch verwerkt worden.

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 dreigende afwijkingen die gemeld worden in de najaarsnota, hebben GS in grote mate nadere acties voorgesteld om stagnatie te voorkomen. Door PS worden de dreigende afwijkingen redelijk uitgebreid besproken, maar dit leidt niet tot aanvullende voorstellen.

Toelichting:

De voorjaarsnota wordt in de commissies kort en meestal in combinatie met de jaarrekening 2006 behandeld. Over de programma's 1, 4 en 7 worden geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt. Ook tijdens de behandeling door PS geeft de voorjaarsnota geen aanleiding tot moties of amendementen over deze beleidsvelden en worden alle door GS voorgestelde begrotingswijzigingen vastgesteld.

De najaarsnota bevat meer beleidsinhoudelijke informatie. Naast de voorgestelde begrotingswijzigingen wordt op prestatieniveau aangegeven wat de prestaties, waarop afwijkingen dreigen (waarvoor geen bijstelling door PS nodig geacht wordt), en de stagnerende prestaties (waarvoor wel bijstelling door PS nodig geacht wordt) zijn. Voor de meeste dreigende afwijkingen geven GS aan welke actie ondernomen wordt of op welke wijze de planning is bijgesteld. Tijdens de commissiebehandelingen van de najaarsnota geven met name de gerapporteerde dreigende afwijkingen aanleiding tot vragen, zie voorbeeld programma 4.

Voorbeeld programma 4 Beleid verkeer en vervoer

Een lid van de commissie Bestuur en Middelen constateert: *“Op sommige plekken in de tekst staat dat de grondverwerving sneller is verlopen dan verwacht. Is dit een trend en wat betekent het voor de versnelling van projecten?”* Hierop antwoordt de Gedeputeerde dat de najaarsnota toevallig een paar positieve signalen bevat over grondverwerving, maar in de wereld van het groen ziet hij ook heel andere signalen. Hij heeft nog geen aanwijzingen dat in de grondverwerving een nieuwe methode is gevonden, wel wordt er meer inzet gepleegd.⁸

Commentaar Rekenkamer

De commissie vraagt nadere toelichting op de samenhang van de gerapporteerde afwijkingen.

Over het algemeen vragen de commissieleden om uitleg, aanvullende informatie of een extra bespreking. De commissiebehandeling heeft niet geleid tot een concrete aansporing van GS of beleidskeuze.

⁸ Verslag commissie B en M 10 oktober 2007, pag. 19 en 24.



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:

PS van de provincie Zuid-Holland hebben in 2007 in totaal vier begrotingswijzigingen vastgesteld. Op 28 februari is de 1^e zogenaamde verzamelwijziging 2007 vastgesteld door PS. De voorjaarsnota vormt de 2^e begrotingswijziging en de najaarsnota vormt de 3^e begrotingswijziging. De 4^e wijziging (slotwijziging) is op 19 december 2007 door PS vastgesteld.

De begrotingswijzigingen zijn ingedeeld naar de 11 programma's uit de primitieve begroting. Voor de programma's waar een wijziging wordt voorgesteld, wordt de wijziging beleidsinhoudelijk toegelicht. Per programma worden ook de wijzigingen van de baten en lasten weergegeven. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de baten en lasten uit de primitieve begroting en de voorgaande begrotingswijziging. In een bijlage bij de begrotingswijziging wordt een financieel overzicht gegeven van de baten en lasten van de 11 begrotingsprogramma's.

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 prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Toelichting:

Elke wijziging van een begrotingspost wordt toegelicht. De toelichting op de wijziging wordt per programma en productgroep aangegeven. Het is echter niet altijd duidelijk op welke prestatie uit de (primitieve) begroting deze wijziging betrekking heeft. Twee oorzaken kunnen hieraan ten grondslag liggen:

- Het betreft een nieuwe prestatie.
- De beleidsinhoudelijke informatie in de begrotingswijziging is gedetailleerder dan de informatie in de (primitieve) begroting.

Tabel 11 en 12 bevatten voorbeelden van wijzigingen op begrotingsposten. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer over de mate waarin duidelijk is op welke prestatie uit de primitieve begroting deze wijzigingen betrekking hebben of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Tabel 11: Voorbeeld van wijziging programma 1 Bestuur (1^e verzamelwijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in primitieve begroting
<u>Prinses Christina Concours</u> “Het Prinses Christina Concours (PCC) ... voldoet niet meer aan de huidige criteria om in programma 9 opgenomen te worden. Het PCC moet worden beschouwd als een activiteit waarmee de provincie invulling geeft aan haar relatiebeheer. Voorgesteld wordt dit budget ad € 0,01 miljoen over te hevelen van programma 9 Media, kunsten en cultuur naar programma 1 Provinciaal bestuur.” (p. 16)	<i>Niet genoemd</i>

Commentaar Rekenkamer

In de toelichting wordt niet aangegeven of dit een nieuwe prestatie is. De prestatie is ook niet te koppelen aan een prestatie in de begroting.

Tabel 12: Voorbeeld van wijziging programma 4 Beleid verkeer en vervoer (Slotwijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in primitieve begroting
<u>Verbeteren aansluitingen N209</u> “Door vertraging bij Rijkswaterstaat in de aanbesteding van het hoofdcontract, zal het provinciale gedeelte ook later starten.” (p. 33)	In de begroting (p. 50) staat als prestatie ‘Verbeteren aansluitingen N209, rekening houdend met de A12 en spoorbaan. Starten met de uitvoering’ vermeld.

Commentaar Rekenkamer

Er is een koppeling met de prestatie uit de begroting mogelijk.

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. De gevolgen voor de prestaties die in de primitieve begroting zijn opgenomen, worden in grote mate duidelijk gemaakt.

Toelichting:

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de informatie in de vier begrotingswijzigingen in grote mate specifiek is. In een enkel geval bevat de begrotingswijziging termen die niet helder zijn of beschrijvingen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. De gevolgen voor de prestatie bij afwijkingen worden in grote mate duidelijk gemaakt. De Rekenkamer verduidelijkt deze bevinding aan de hand van een drietal voorbeelden in de tabellen 13, 14 en 15. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer in welke mate de wijzigingen specifiek en de gevolgen voor de prestatie duidelijk zijn.

Tabel 13: Voorbeeld van wijziging programma 4 Beleid verkeer en vervoer (Slotwijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Verbeteren aansluitingen N209</u> "Door vertraging bij Rijkswaterstaat in de aanbesteding van het hoofdcontract, zal het provinciale gedeelte ook later starten (p. 33)."	In de begroting (p. 50) staat als prestatie 'Verbeteren aansluitingen N209, rekening houdend met de A12 en spoorbaan. Starten met de uitvoering' vermeld.

Commentaar Rekenkamer

De beschrijving is duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Er is een koppeling met een prestatie in de begroting mogelijk. Het is duidelijk dat het verbeteren van de aansluitingen op de N209 door de vertraging pas later gerealiseerd zal worden.

Tabel 14: Voorbeeld van wijziging programma 7 Groen, water en milieu (Slotwijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Uzimet</u> "Bij Voorjaarsnota 2007 is de bijdrage van de gemeente Rijswijk aan naverbrander Uzimet ter begroting gebracht. In verband met de nog benodigde wijzigingsvergunning zal dit waarschijnlijk niet meer ontvangen worden in 2007. Voorgesteld wordt de incidenteel opgenomen baten en lasten voor 2007 te verlagen met € 480.000." (p. 57)	In de begroting (p. 80) staat als prestatie 'Uitvoeren registratiebesluit Externe Veiligheid en saneringsprogramma Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen; overzicht van bedrijven waar reducties van emissies fijnstof, NOx en SO2 zijn te behalen; aanscherpen van circa 90 vergunningen van zgn. IPPC-bedrijven (IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control) (U)'.

Commentaar Rekenkamer

De beschrijving is niet begrijpelijk, omdat niet duidelijk wordt gemaakt wat 'naverbrander Uzimet' inhoudt. Ook wordt niet duidelijk waarom de wijzigingsvergunning benodigd is en waarom geen bijdrage meer wordt ontvangen. Er is wel een koppeling met een prestatie in de begroting bij productgroep 552 'Vergunningverlening en handhaving' mogelijk. De gevolgen voor de prestatie worden echter niet duidelijk gemaakt. Als de baten en lasten naar beneden worden bijgesteld, betekent dit dan dat de prestatie naar beneden wordt bijgesteld en er minder vergunningen worden gewijzigd?

Tabel 15: Voorbeeld van wijziging programma 7 Groen, water en milieu (1^e verzamelwijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Aanpassing budget inhuur muskusrattenbestrijding</u> "Gegeven de huidige situatie is het wenselijk om in 2007 nog extra mensen in te zetten waarvoor € 0,11 miljoen benodigd zal zijn." (p. 23)	In de begroting (p. 76) staat als prestatie 'Het vangen van de muskus- en de beverrat' vermeld.

Commentaar Rekenkamer

De beschrijving is duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Er is een koppeling met een prestatie in de begroting mogelijk. Het is duidelijk dat, ten opzichte van de primitieve begroting, meer mensen ingezet zullen worden om muskusratten te bestrijden.

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 kunnen 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 grote mate realistisch bijgesteld. Uit de jaarstukken blijkt een overbesteding van circa € 10 miljoen. Dit is een verschil van 1,1% ten opzichte van de begroting na wijziging. Enkele substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn, zijn niet in de begroting verwerkt.

Toelichting:

Uit de jaarstukken blijkt een overbesteding; de lasten over 2007 zijn bijna € 10 miljoen hoger dan begroot. Dit is een relatief kleine overbesteding van 1,1%. De baten zijn ongeveer € 21,5 miljoen hoger. Dit betreffen de lasten en baten vóór bestemming van de programma's 1 t/m 11. Bij de drie geselecteerde programma's zijn de afwijkingen tussen de jaarstukken en de begroting na wijziging als volgt:

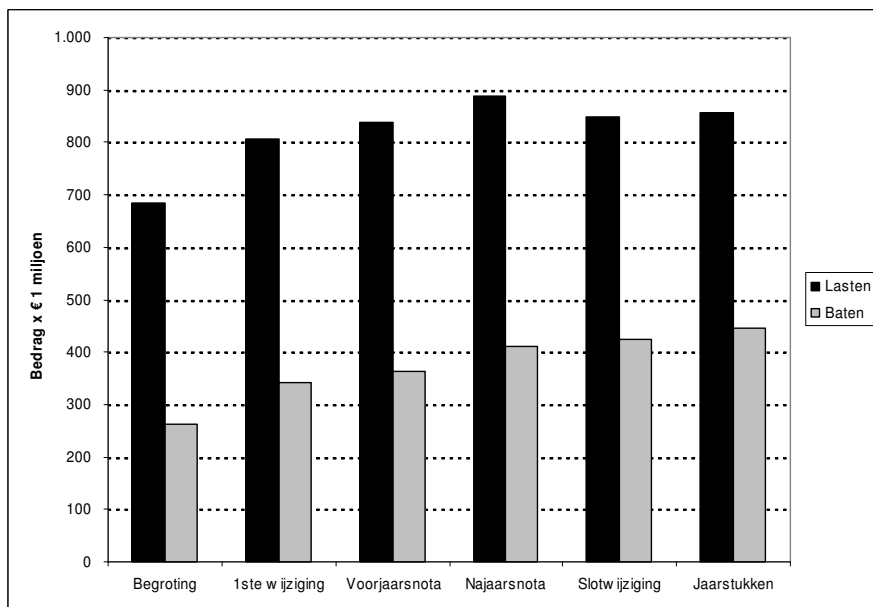
- Programma 1 Provinciaal bestuur: De lasten zijn ruim € 1 miljoen lager dan begroot; de baten zijn goed begroot.
- Programma 4 Beleid verkeer en vervoer: De lasten zijn bijna € 3 miljoen lager dan begroot; de baten zijn bijna € 1 miljoen hoger dan begroot.
- Programma 7 Groen, water en milieu: De lasten zijn bijna € 11 miljoen hoger dan begroot; de baten zijn € 14 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.

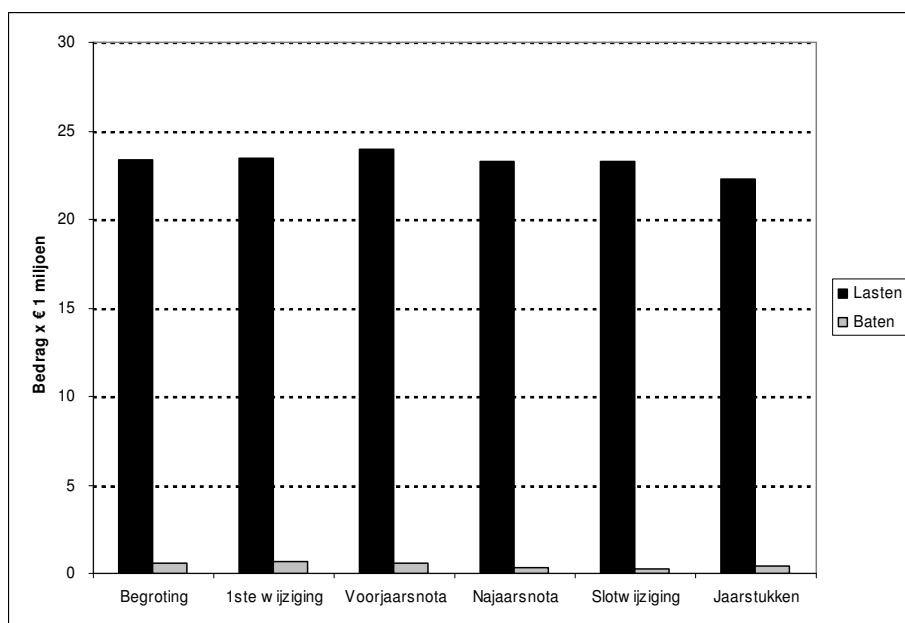
Totaal van de programma's. De baten en lasten van alle programma's gezamenlijk zijn toegenomen ten opzichte van de baten en lasten in de primitieve begroting (zie figuur 3). De lasten nemen toe tot en met de begrotingswijziging die volgt uit de najaarsnota (van € 686 miljoen naar € 890 miljoen). Daarna nemen de lasten in de slotwijziging af. De werkelijke lasten in de jaarstukken (€ 858 miljoen) zijn echter groter dan in de slotwijziging (€ 848 miljoen). Er is dus sprake van een overbesteding van bijna € 10 miljoen. Deze overbesteding wordt met name veroorzaakt door een overschrijding in programma 7 van € 10,92 miljoen. Zonder deze overschrijding zou juist sprake zijn geweest van een onderbesteding. De baten nemen vanaf de primitieve begroting na elke begrotingswijziging toe, van € 261 miljoen tot € 445 miljoen in de jaarstukken. Uit de figuur blijkt

dat de werkelijke baten en lasten uit de jaarstukken beter aansluiten bij de laatste begrotingswijziging dan bij de primitieve begroting.



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

Programma 1 Provinciaal bestuur. Bij programma 1 is een onderbesteding van ruim € 1 miljoen. Dit is een verschil van 4% ten opzichte van de begroting na wijziging. De lasten nemen toe tot en met de voorjaarsnota, ze nemen licht af bij de najaarsnota en nemen weer toe bij de slotwijziging. Uit de jaarstukken blijkt dat de werkelijke lasten iets lager zijn dan in de begroting na wijziging. De baten schommelen gedurende het jaar rond de € 0,5 miljoen. Zowel de lasten als de baten zijn realistisch begroot.



Figuur 4: Overzicht wijzigingen baten en lasten van programma 1

De Rekenkamer is nagegaan of sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn. De meeste afwijkingen zijn al genoemd in de voorjaarsnota of in de najaarsnota en verwerkt in een begrotingswijziging. In tabel 16 is daarom een voorbeeld opgenomen van een afwijking die op een juiste manier verwerkt is.

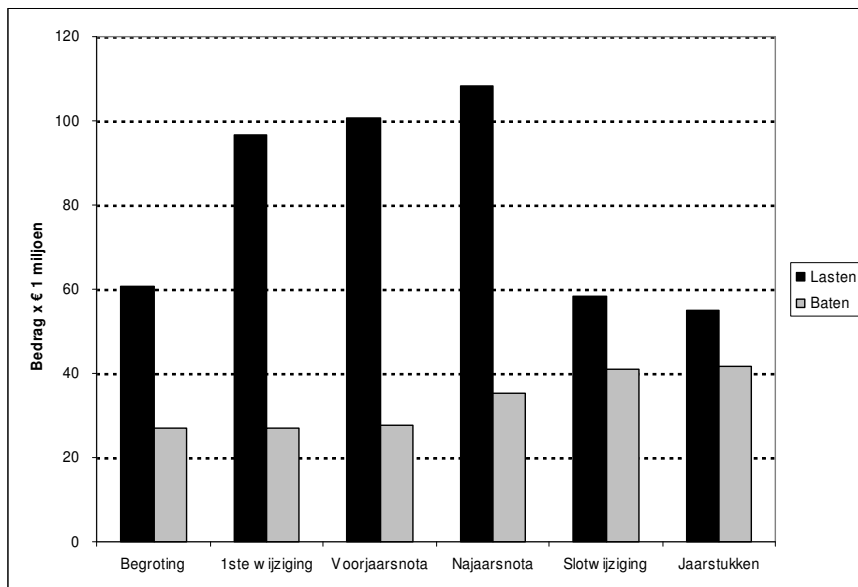
Tabel 16: Voorbeeld van een afwijking in programma 1 Provinciaal bestuur

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p><u>Gebiedsprogramma's</u></p> <p>"Het nieuwe college heeft gekozen voor een lichte vorm van bestuurlijke coördinatie. Hierdoor zijn er minder streekbezoeken en andere activiteiten georganiseerd dan voorgaande jaren." (p. 35) Dit heeft geresulteerd in een afwijking van € 80.000.</p>	<p>In de najaarsnota (p. 19) heeft de provincie aangegeven dat er een afwijking is binnen gebiedscoördinatie. Hierdoor is sprake van onderuitputting van het gereserveerde budget. Daarop is een begrotingswijziging opgesteld, waarin is afgesproken dat voor 2007 incidenteel een bedrag ad. € 430.000 zal terugvloeien naar de financiële ruimte.</p>

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer is van mening dat de provincie de afwijking op een juiste manier heeft verwerkt. Gedurende het jaar zijn de grote lasten al naar beneden bijgesteld, zodat de begroting beter aansluit bij de werkelijke lasten.

Programma 4 Beleid verkeer en vervoer. Bij programma 4 is sprake van een onderbesteding van € 3 miljoen. Dit is een verschil van 5% ten opzichte van de begroting na wijziging. De lasten van programma 4 nemen tot en met de najaarsnota toe van € 61 miljoen naar € 108 miljoen. Bij de slotwijziging nemen de lasten met € 50 miljoen af naar € 58 miljoen. Uit de jaarstukken blijkt dat de werkelijke lasten € 55 miljoen zijn. De baten nemen gedurende het jaar toe van € 27 miljoen naar € 42 miljoen. De bedragen voor de lasten en baten uit de slotwijziging sluiten beter aan bij de bedragen uit jaarstukken dan de bedragen uit de primitieve begroting. De bijstelling bij de slotwijziging heeft te maken met de voorzieningen IODS en Spoortunnel Delft. Naar aanleiding van opmerkingen van de accountant zijn deze voorzieningen overgeheveld naar programmareserve 4. Deze bijstelling van lasten heeft geen betrekking op beleidsinhoudelijke afwijkingen. Als het bovenstaande buiten beschouwing wordt gelaten, zijn zowel de baten als de lasten realistisch begroot.



Figuur 5: Overzicht wijzigingen baten en lasten van programma 4

De Rekenkamer is nagegaan of sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn. De Rekenkamer heeft in de tabellen 17, 18 en 19 drie voorbeelden opgenomen van afwijkingen. Bij twee had eerder bekend kunnen zijn dat er een afwijking was en bij één voorbeeld is de afwijking op een juiste wijze in de begroting verwerkt.

Tabel 17: Voorbeeld van een afwijking in programma 4 Beleid verkeer en vervoer

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<u>Reguliere infraprojecten Verkeersveiligheid</u> "De duurzaam veilig projecten traject N217C (€ 300.000) en het traject N458B (€ 220.000) zijn niet in 2007 uitgevoerd." (p. 65)	Over de trajecten N217C en N458B stelt de provincie dat de prestatie in programma 4 (p. 60) grotendeels gelijk is aan de prestatie in programma 5 Beheer infrastructuur (vaar)wegen. Echter, in programma 5 zijn de projecten specifiek in de prestatie genoemd en is over de voortgang en afwijkingen van deze projecten gerapporteerd. In programma 4 is dit niet gebeurd. Volgens de provincie was het beter geweest als in programma 4 wel over de projecten gerapporteerd werd, want dan had de afwijking eerder aan het licht kunnen komen.

Commentaar Rekenkamer

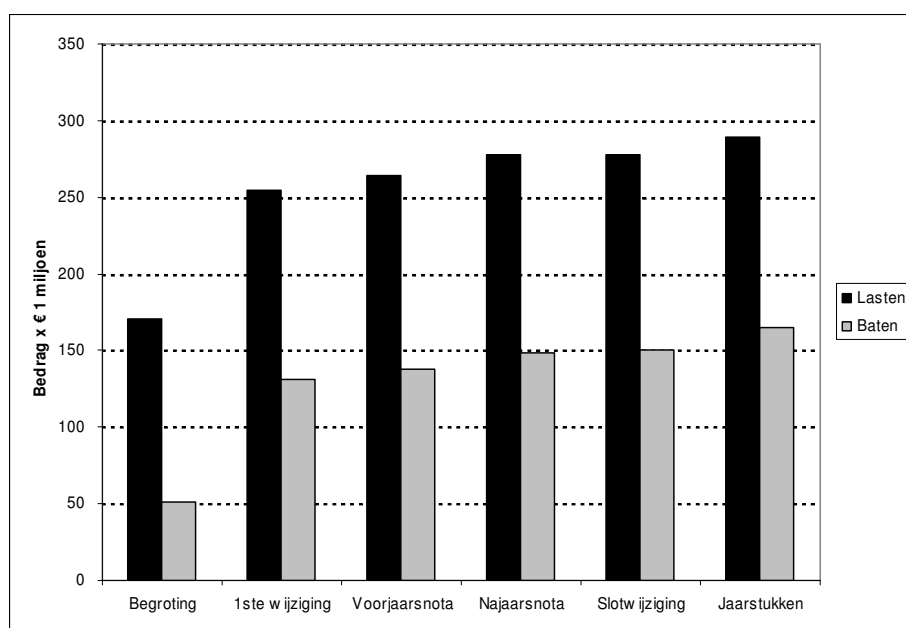
In de najaarsnota is reeds gesignaleerd dat beide projecten vertraging zouden oplopen. De begroting is niet naar beneden bijgesteld naar aanleiding van deze vertraging, maar dit had wel gekund. Er was immers informatie voorhanden dat de projecten vertraagd waren, maar deze had in beide programma's opgenomen moeten worden.

Programma 7 Groen, water en milieu. Bij programma 7 is sprake van een *overbesteding* van circa € 11 miljoen, want de werkelijke lasten zijn hoger dan begroot. Dit is een verschil van 4% ten opzichte van de begroting na wijziging. De overbesteding wordt voornamelijk verklaard door het project Mainportontwikkeling Rotterdam van 750 hectare. "Voor de uitvoering van het project Mainportontwikkeling Rotterdam is de provincie verantwoordelijk

voor de uitvoering van het project 750 ha natuur en recreatie. Het bedrag van € 13,4 mln. is niet in de begroting opgenomen.”, zo blijkt uit de jaarstukken. Als dit bedrag buiten beschouwing zou worden gelaten, dan zou juist sprake zijn van een onderbesteding van € 2,4 miljoen.

De lasten binnen het programma nemen gedurende het jaar steeds meer toe tot € 278 miljoen bij de slotwijziging. Een verschil van € 108 miljoen ten opzichte van de primitieve begroting. De werkelijke lasten liggen hoger en bedragen € 289 miljoen. De begrote baten nemen net als de lasten gedurende het jaar toe en bedragen in de jaarstukken ruim € 164 miljoen.

De lasten en baten zijn realistisch begroot.



Figuur 6: Overzicht wijzigingen baten en lasten van programma 7

De Rekenkamer is nagegaan of sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn. De meeste afwijkingen zijn al genoemd in de voorjaarsnota of in de najaarsnota. In enkele gevallen is dit echter niet gebeurd. In tabel 18 wordt een voorbeeld gegeven van een afwijking die eerder bekend en verwerkt had kunnen zijn. In tabel 19 en 20 staan twee voorbeelden van afwijkingen die op een juiste manier zijn verwerkt.

Tabel 18: Voorbeeld van een afwijking in programma 7

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p><u>Groenakkoord Brouwer:</u> “In het kader van het groenakkoord Brouwer verstrekt de provincie een bijdrage in de investeringskosten van een aantal projecten. De realisatie van deze projecten blijft achter bij de planning. De provinciale bijdrage is in 2007 € 2,1 miljoen lager dan gepland. Aangezien met de partners afspraken gemaakt zijn, zal in de komende jaren een extra bijdrage gevraagd worden.” (p. 104)</p>	<p>“In het kader van het Groenakkoord Brouwer is met enkele gemeenten binnen de Stadsregio Rotterdam afspraken gemaakt voor de aankoop en inrichting van groengebieden. De verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt bij de gemeenten, onder regie van de Stadsregio. De afspraken zijn gemaakt voor een periode t/m 2010. De provinciale bijdrage wordt verstrekt op basis van de voortgang van de uitvoering. Over de voortgang van de projecten rapporteren de gemeenten aan de Stadsregio, die deze verwerkt in een jaarlijkse rapportage. Deze rapportages komen sequentieel en met een zekere doorlooptijd tot stand, waardoor de sturing van de provincie gedurende het jaar beperkt is.”</p>

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat de afwijking in het kader van het Groenakkoord Brouwer eerder bekend had kunnen zijn bij de provincie, als de provincie voor de slotwijziging (voortgangs)informatie had opgevraagd bij de Stadsregio. Hierdoor hadden de lasten bij de slotwijziging naar beneden kunnen worden bijgesteld, zodat de begrote lasten beter hadden aangesloten bij de werkelijke lasten.

Tabel 19: Voorbeeld van een afwijking in programma 7 Groen, water en milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p><u>Groenblauwe Slinger</u> “De uitvoering van het project Groenblauwe slinger blijft achter bij de planning. Voor 2007 was onder meer een bijdrage van € 930.000 begroot in de kosten van grondverwerving. Deze verwerving heeft nog niet plaatsgevonden. De lagere verantwoording leidt tot een lagere onttrekking van € 930.000 uit de programmareserve 7. Tevens zijn de regiekosten € 230.000 lager dan geraamd.” (p. 105)</p>	<p><i>Geen reactie gevraagd, zie Commentaar Rekenkamer</i></p>

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer is van mening dat de provincie de afwijking op een juiste manier heeft verwerkt. In de najaarsnota is bij de toelichting op dreigende afwijkingen aangegeven dat in het najaar een start is gemaakt met het opstellen van een toekomstperspectief voor de Groenblauwe Slinger. In de slotwijziging (p. 59) heeft er een bijstelling plaatsgevonden door de begrote lasten te verlagen met € 2,1 mln. Hierdoor sluiten de begrote lasten beter aan bij de werkelijke lasten.

Tabel 20: Voorbeeld uit programma 7 Groen, water en milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p><u>Kierbesluit:</u> “Voor de realisatie van het Kierbesluit is met het Rijk afspraken gemaakt over de financiering van de werkzaamheden. In 2007 bleek dat de benodigde doorlooptijd voor wettelijke procedures (planologie en grondverwerving) te optimistisch is ingeschat. In december is in overleg met het Rijk de einddatum gewijzigd van 1 januari 2008 naar 1 december 2010. Deze verschuiving leidt tot een ander financieringsregime, die niet meer in de begroting verwerkt kon worden. Hierdoor zijn de verantwoorde lasten € 3,25 mln. lager dan geraamd. Hiertegenover staat echter ook een lagere Rijksbijdrage.” (p. 104)</p>	<p><i>Geen reactie gevraagd, zie Commentaar Rekenkamer</i></p>

Commentaar Rekenkamer

In de primitieve begroting is € 10,5 mln. rijksbijdrage geraamd ten gunste van een storting in de voorziening Kierbesluit Haringvliet. De begroting is bij de voorjaarsnota reeds substantieel bijgesteld naar een verwacht uitgavenniveau van € 4 mln.

Beoordelingscriterium XV:

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

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



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 een relatief kleine overbesteding van circa € 10 miljoen (1,1%) op de beleidsinhoudelijke programma's van de begroting na wijziging. Desalniettemin is bij een aantal programma's sprake van onderbesteding. De Rekenkamer constateert dat enkele afwijkingen die de onderbesteding veroorzaken reeds eerder in het begrotingsjaar bekend hadden kunnen zijn, maar niet gemeld zijn in de voortgangsrapportages. Voor deze gevallen zijn PS en GS onvoldoende in de gelegenheid geweest om de uitvoering van de begroting bij te sturen. Een deel van de afwijkingen is reeds gemeld in de voortgangsrapportages en naar aanleiding hiervan is de begroting in een aantal gevallen aanzienlijk naar beneden bijgesteld.

Aanbeveling 1: Vraag GS de interne informatievoorziening nog verder te verbeteren, zodat knelpunten in de uitvoering van de begroting eerder gesignaleerd kunnen worden. Neem deze knelpunten vervolgens op in de voortgangsrapportages waarbij naast het bijstellen van de begroting ook aandacht is voor extra acties om de prestaties alsnog te behalen.

Toelichting:

Uit de jaarrekening blijkt een overbesteding; de lasten over 2007 zijn circa € 10 miljoen hoger dan de begroting na wijziging, dit is een afwijking van 1,1%. Op een aantal programma's is echter sprake van onderbesteding. De Rekenkamer heeft voor de programma's Provinciaal Bestuur, Beleid verkeer en vervoer en Groen, water en milieu zes substantiële afwijkingen (in totaal € 8 miljoen onderbesteding) uit de jaarstukken onderzocht. Bij de ambtelijke organisatie is nagevraagd of de afwijking niet eerder was te voorzien. Enkele substantiële afwijkingen hadden eerder in het begrotingsjaar bekend kunnen zijn en tot bijsturing van de begroting kunnen leiden.

Voorbeelden hiervan zijn:

- De duurzaam veilig projecten traject N217C (€ 300.000) en het traject N458B (€ 220.000) zijn niet in 2007 uitgevoerd. In de najaarsnota is in over deze prestaties niet consistent gerapporteerd. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de afwijking eerder aan het licht had kunnen komen als dit wel het geval was geweest.
- Het achterblijven van de realisatie van projecten in het kader van het Groenakkoord Brouwer (€ 2,1 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is onvoldoende toezicht op te ontvangen informatie van derden. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat de voortgangsinformatie sequentieel en met een zekere doorlooptijd tot stand komen, waardoor de sturing van de provincie gedurende het jaar beperkt is. De Rekenkamer merkt op dat de provincie actie had kunnen ondernemen door (extra) voortgangsinformatie op te vragen.

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.

Voorbeelden van vroegtijdige signalering van afwijkingen en adequate bijstelling van de begroting gedurende het jaar door de provincie Zuid-Holland:

- De uitvoering van het project Groenblauwe Slinger is achtergebleven bij de planning (€ 1,2 miljoen). In de najaarsnota is het project opgenomen onder de dreigende afwijkingen en bij de slotwijziging is zijn de lasten met € 2,1 miljoen verlaagd.
- De lasten voor het Kierbesluit zijn lager dan geraamd (€ 3,25 miljoen). In 2007 bleek dat de benodigde doorlooptijd voor wettelijke procedures te optimistisch was ingeschat. Bij de voorjaarsnota zijn de lasten reeds substantieel bijgesteld van € 10,5 miljoen naar € 4 miljoen.

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

Conclusie 2: In de voortgangsrapportages wordt meestal een duidelijke relatie met de prestaties uit de begroting gelegd, waardoor duidelijk is wat de afwijking is. Een kanttekening hierbij is dat het, voor de informatie waarbij geen relatie is te leggen met een prestatie uit de begroting, onduidelijk is waarom (aanvullende) middelen moeten worden ingezet. Het is namelijk niet bekend of de prestatie al onderdeel van de begroting was of dat de prestatie volledig nieuw is ten opzichte van de begroting.

De structuur van de voortgangsrapportages is voldoende helder doordat de informatie is ingedeeld in programma's.

Aanbeveling 2: De Rekenkamer heeft geen grote aanbeveling. De voortgangsrapportages kunnen verder verbeterd worden door aan GS te vragen in sommige gevallen de informatie 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.

Toelichting:

De informatie in de voor- en najaarsnota is, net als de informatie in de begroting, in programma's ingedeeld. Uit de informatie in deze voortgangsrapportages blijkt in de meeste gevallen direct op welke prestaties uit de begroting de informatie betrekking. 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 najaarsnota was bij de behandeling in de PS-vergadering niet meer actueel vanwege de lange doorlooptijd voor agendering van stukken. De informatie in de voorjaarsnota was wel actueel. De najaarsnota is half oktober behandeld, waardoor nog enige bijsturing op de begroting mogelijk was.

Aanbeveling 3: Zorg dat de voortgangsinformatie van GS tijdig in PS-vergaderingen wordt behandeld.

Toelichting:

De voorjaarsnota heeft betrekking op tenminste de eerste drie maanden van het jaar en wordt eind juni door PS vastgesteld. De najaarsnota heeft betrekking op tenminste de eerste zes maanden van het jaar en wordt half oktober vastgesteld. Indien relevante ontwikkelingen worden gesignaleerd gedurende het samenstelproces van de voortgangsrapportages worden deze meegenomen in de rapportage. Niet alle informatie uit de periode van het samenstelproces is echter systematisch verwerkt in de voortgangsrapportages. Hierdoor is de meeste informatie bij vaststelling van de voorjaarsnota ongeveer drie maanden oud en de meeste informatie bij vaststelling van de najaarsnota ouder dan drie maanden.

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 voortgangsrapportages. Gerapporteerde afwijkingen resulteren meestal in een begrotingswijziging of een vervolgactie om de beoogde prestaties alsnog te behalen.

Aanbeveling 4: De Rekenkamer heeft geen grote aanbeveling. Op basis van de gerapporteerde afwijkingen in de voortgangsrapportages kan worden overwogen om minder in te zetten op begrotingswijzigingen en meer op extra acties om de prestaties alsnog te behalen.

Toelichting:

De voortgangsrapportages zijn 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 voortgangsrapportages worden redelijk uitgebreid besproken. Indien de afwijkingen in de voortgangsrapportages aanleiding geven tot het bijstellen van de begroting, is dit gebeurd. De begrotingswijzigingen zijn geïntegreerd in de voortgangsrapportages en sluiten helder aan op de informatie omtrent de bijbehorende afwijkingen in deze rapportages. Voor afwijkingen waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, hebben GS in 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

Conclusie 5: In de begrotingswijzigingen wordt in sommige gevallen onvoldoende relatie gelegd met de prestaties uit de begroting dan in de voortgangsrapportages. Hierdoor ontbreekt inzicht in:

- 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.

Indien de relatie met de prestaties uit de begroting wel is gelegd, is in de meeste gevallen duidelijk wat de afwijking is.

De structuur van de begrotingswijzigingen is voldoende helder doordat de informatie is ingedeeld in programma's.

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.

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. 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 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

Hierbij willen wij onze dank uitspreken voor de heldere analyse van de Randstedelijke Rekenkamer op de begrotingscyclus van de provincie Zuid-Holland. Wij zijn verheugd met de vele positieve uitkomsten.

Uit uw nota kan worden geconcludeerd dat de begrotingscyclus 2007 van de provincie Zuid-Holland de Staten goed in staat heeft gesteld om bij te sturen op de begroting. De rapportages waren consistent en helder van opzet, waarbij de voortgang van doelen, prestaties en middelen gedurende het begrotingsjaar adequaat te monitoren was. Door deze mate van control geven de jaarstukken een voorspelbaar beeld van de eindresultaten op beleidsmatig en financieel gebied. Met de begrotingscyclus 2008 wordt op deze voet verder gegaan en met de uitwerking van indicatoren in de planning en controleproducten per 2008 is al weer een stap voorwaarts gezet. Dat de provincie Zuid-Holland ten opzichte van de andere Randstadprovincies op alle onderdelen voorop loopt is een aanmoediging om actief door te gaan met de verbetering en uitwerking van de begrotingscyclus en de planning en control producten.

Uiteraard heeft u ook enkele voorbeelden kunnen noemen die beter hadden gekund. Deze punten zullen dan ook met name onze aandacht krijgen. Hieronder volgt daarover meer.

Op uw verzoek reageren wij per conclusie en aanbeveling uit uw nota.

Conclusie en aanbeveling 1

Het verbeteren van de interne informatievoorziening om afwijkingen op de begroting zo spoedig mogelijk te signaleren valt binnen de reguliere werkzaamheden. Indien sprake is van een afwijking op de begroting zal GS nog duidelijker voorstellen wat de concrete bijsturingactie is waardoor de prestatie, eventueel door inzet van extra middelen, alsnog kan worden gerealiseerd. Dit is een kwestie van het stellen van kaders aan de voorkant om zo de gewenste informatie gerapporteerd te krijgen. In de formats voor de voortgangsrapportages zal de informatievraag worden verduidelijkt. In de toetsing zal de uitwerking vervolgens worden bewaakt.

Conclusie en aanbeveling 2

U doet op dit punt geen grote aanbeveling. Wel merkt u op dat in enkele gevallen informatie niet kan worden gekoppeld aan prestaties en dat dit kan komen doordat het of een nieuwe prestatie betreft of een detaillering betreft van een prestatie. Wij merken hierbij op dat het hier gaat om afwijkingen op een gedetailleerder niveau dan de prestatie. Het is voor de toelichting op de begrotingswijziging duidelijker om het onderwerp c.q. de oorzaak met toenaam te vermelden, om zo transparant mogelijk richting de Staten aan te geven wat de oorzaak is van de afwijking binnen de prestatie.

In de voortgangsrapportages zal bovenstaande worden verbeterd door gebruik van eenduidige kopjes die overeenstemmen met de prestatie indicatoren of indien het een reguliere taak betreft, dit als zodanig te vermelden.

Conclusie en aanbeveling 3

U merkt op dat voortgangsrapportages tijdig in PS moeten worden behandeld. Logischerwijs ondersteunt GS deze aanbeveling. De begrotingscyclus en in het bijzonder het moment van behandelen van de najaarsnota is in onze mening goed uitgebalanceerd en als zodanig door PS bekrachtigd bij het vaststellen van de vernieuwde P&C-cyclus. Ten opzichte van de andere provincies biedt de najaarsnota ook de beste mogelijkheid tot bijsturing. Bovendien wordt voor de najaarsnota in het samenstelproces een opening gelaten om belangrijke onderwerpen ook na de peildatum van een halfjaar nog te kunnen meenemen.

Een praktisch knelpunt is dat door het zomerreces de situatie kan ontstaan dat PS pas voor de eerste maal vergaderen in oktober. Bij het vaststellen van de vergaderdatum moet vervolgens ook het daaraan voorafgaande ambtelijk en bestuurlijk besluitvormingstraject in acht worden genomen.

Conclusie en aanbeveling 4

U doet op dit punt geen grote aanbeveling. Het spreekt voor zich dat GS zich ten doel stelt dat de provincie de afgesproken prestaties levert om zodoende aan de maatschappelijke verplichtingen te kunnen voldoen. Mede hierom is het reorganisatietraject 'Organisatie van de Toekomst' en de takendiscussie 'Provincie Nieuwe Stijl' ingezet.

Conclusie en aanbeveling 5

U merkt op dat informatie uit de begrotingswijzigingen soms beter kan worden gekoppeld aan prestaties. Deze aanbeveling heeft u reeds impliciet genoemd inzake informatie over de voortgangsrapportages. Zoals u zelf aanmoedigt integreert de provincie de informatie over de voortgangsinformatie en de begrotingswijzigingen in een document. Wij zullen uw aanbeveling dan ook meenemen in de actie die is omschreven bij aanbeveling 2.

Ter afsluiting willen wij nogmaals onze dank uitspreken voor het onderzoek dat is uitgevoerd en de heldere handvatten die u biedt om de begrotingscyclus verder te verbeteren. Wij gaan er vanuit dat van onze zijde afdoende antwoord is gegeven op uw vraag hoe GS in praktische zin gevolg zullen geven aan de aanbevelingen.



Nawoord Rekenkamer

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en dat GS in hun reactie per aanbeveling hun standpunt aangeven. De reactie van GS geeft aanleiding tot één opmerking.

Wat betreft conclusie 3 over het tijdig behandelen van de najaarsnota in PS noemen GS enkele praktische knelpunten. De Rekenkamer is van mening dat behandeling van de najaarsnota in de commissies van september het meest ideaal is, omdat de informatie in de najaarsnota over het eerste halfjaar dan nog actueel is (behandeling binnen 3 maanden) én omdat er dan nog ruimte is voor bijsturing (in de periode september – december). Mocht in verband met het zomerreces behandeling door de commissies en PS pas vanaf oktober mogelijk zijn, dan kan overwogen worden om de najaarsnota uit te breiden van 6 maanden naar voortgangsinformatie over 7 á 8 maanden. Hoewel dan minder ruimte is voor bijsturing, kunnen PS dan in ieder geval beschikken over actuele informatie.

