

Provinciale Staten van Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
3 mei 2006	1		2006/AW/066

Onderwerp
Resultaten analyse jaarstukken 2005

Geachte leden van de Provinciale Staten,

U staat voor de taak de jaarstukken 2005 te beoordelen en vast te stellen. Dit is een omvangrijke en belangrijke taak. De jaarstukken stellen u immers in staat om te controleren of de provincie het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd zoals u ten tijde van het opstellen van de begroting voor ogen stond.

Om u te ondersteunen bij het behandelen van de jaarstukken, heeft de Randstedelijke Rekenkamer deze jaarstukken de afgelopen weken aan een onderzoek onderworpen. Tijdens dit onderzoek is geanalyseerd of het voorgenomen beleid (zoals verwoord in de begroting) en eventuele afwijkingen hierop, toereikend worden verantwoord. Onder een toereikende verantwoording verstaan wij een toelichting die volledig en begrijpelijk is. Bij onze bevindingen geven we aan waarom wij menen dat dit knelpunten voor u zijn. Vervolgens doen wij u suggesties voor de behandeling van deze punten.

De beschikbare onderzoeksperiode was beperkt, waardoor - anders dan gebruikelijk - geen volledige ambtelijke wederhoor heeft plaatsgevonden. Waar nodig heeft de ambtelijke organisatie wel toelichting gegeven op enkele aanvullende vragen. De meeste bevindingen van de rekenkamer zijn gebaseerd op informatie die in de jaarstukken en de begroting zijn opgenomen.

In de nota bij deze brief zijn de bevindingen opgenomen die onze analyse heeft opgeleverd. Deze worden vooraf gegaan door een samenvatting van onze bevindingen, inclusief knelpunten en suggesties. Daarnaast vindt u in de bijlage een schema waarin elke Statencommissie de voor haar relevante voorbeelden kan terugvinden.

Wij hopen dat onze bevindingen u zullen ondersteunen bij de behandeling van de jaarstukken in de Commissievergaderingen en de Provinciale Statenvergadering. Desgewenst zijn wij graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten in beide vergaderingen.

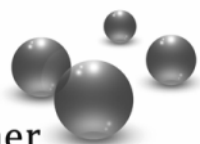
Hoogachtend,

Drs. A. Wiggers
Directielid Randstedelijke Rekenkamer

Prof. dr. L.D. Noordam
Bestuurder / directeur Randstedelijke Rekenkamer

Rekenen op de jaarstukken 2005?

Nota van bevindingen uit een analyse naar de
jaarstukken 2005 van de provincie Flevoland



Samenvatting van de bevindingen, knelpunten en aanbevelingen jaarstukken provincie Flevoland 2005

Algemene conclusie en aanbeveling aan PS: Op basis van de eerste drie conclusies stelt de Rekenkamer vast dat de jaarstukken niet van voldoende kwaliteit zijn om de controlerende taak te kunnen uitvoeren. Wij raden u aan om GS in de gelegenheid te stellen de jaarstukken te herzien alvorens deze definitief vast te stellen.

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
Conclusie 1: De verantwoording van het beleid is onvoldoende			
Bevinding 1:	Een groot aantal meetbare doelstellingen, indicatoren en activiteiten uit de begroting wordt <u>niet</u> verantwoord in de jaarstukken.	Het gerealiseerde beleid wordt in de jaarstukken ontoereikend verantwoord. PS hebben onvoldoende inzicht in de voortgang van programma's en de realisatie van de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten.	1. Vraag aan GS toelichting op doelstellingen, indicatoren en activiteiten die onvoldoende worden verantwoord in de jaarstukken. Overweeg deze aanvullende informatie op te nemen in herziene jaarstukken.
Bevinding 2:	Een groot aantal meetbare doelstellingen, indicatoren en activiteiten uit de begroting wordt onvolledig of onduidelijk verantwoord in de jaarstukken.	Aan de hand van de beleidsverantwoording in deze jaarstukken kunnen PS hun controlerende taak niet naar behoren uitvoeren.	2. Maak duidelijke afspraken met GS over de wijze van beleidsverantwoording. Aandachtspunten hierbij zijn de volledigheid van de informatie en verantwoording over streefwaarden.
Conclusie 2: De financiële verantwoording bevat (schijnbare) tegenstrijdigheden			
Bevinding 3:	In de jaarstukken zijn verkeerde bedragen opgenomen en financiële informatie wordt niet eenduidig gepresenteerd.	Door de (schijnbaar) tegenstrijdige informatie is onduidelijk welke gegevens juist zijn en hoe u moet controleren.	Vraag aan GS toelichting op (schijnbare) tegenstrijdigheden in de financiële verantwoording en de tegenstrijdige informatie te corrigeren. Overweeg deze aanvullende informatie op te nemen in herziene jaarstukken.
Bevinding 4:	De begroting na wijziging, zoals gepresenteerd in de jaarstukken, komt voor een aantal programma's niet overeen met de laatste door PS vastgestelde begrotingswijziging. Uit wederhoor blijkt dat:	1. In de jaarstukken is geen sluitende verantwoording opgenomen over het verschil tussen de realisatie en de door u vastgestelde begroting na wijziging.	1. Vraag aan GS de laatste door u vastgestelde begrotingswijziging op te nemen in de jaarstukken en deze in de toelichting te verwerken. Actualiseer in het bijzonder de verklaring van het resultaat per programma (pag. 90-94).

Bevindingen per paragraaf	Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
	<ul style="list-style-type: none"> - GS begrotingswijzigingen doorvoert zonder autorisatie van PS; - de maandelijkse begrotingswijzigingen een doorlooptijd van twee maanden hebben binnen PS. 	2. GS handelt in strijd met de provinciewet.
Bevinding 5:	<p>Gedurende het jaar worden de wijzigingen in de geraamde apparaatslasten onder een aparte stelpost in programma 11 ondergebracht. Hierdoor sluit de structuur van de jaarstukken niet aan op die van de begroting na wijziging (dit is tegenstrijdig met de wettelijk eisen van het BBV).</p>	Door de apparaatslasten pas in de jaarstukken te verdelen over de programma's, hebben PS geen invloed op deze verdeling.
Conclusie 3: De financiële verantwoording is onvoldoende		
Bevinding 6:	De toelichting op financiële afwijkingen is in een aantal gevallen onvolledig of onduidelijk.	Door het ontbreken van een goede toelichting op financiële ontwikkelingen en afwijkingen, hebben PS geen goed inzicht in de provinciale financiën. Dit beperkt PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.
<p>1. Vraag aan GS toelichting op onduidelijkheden in de financiële verantwoording. Overweeg deze informatie op te nemen in herziene jaarstukken.</p> <p>2. Met het oog op een structurele verbetering van de financiële verantwoording kunt u GS vragen om een toelichting op afwijkingen in de lasten, baten en saldo in de jaarstukken.</p>		

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
Conclusie 4: De begrotingswijzigingen leiden niet tot meer inzicht in het financiële resultaat			
Bevinding 7:	Gedurende het jaar is het verwachte resultaat (voor bestemming) naar boven bijgesteld van € 4,4 mln. naar € 9,2 mln. middels begrotingswijzigingen. Het uiteindelijke resultaat is met € 3,9 mln. echter lager dan de oorspronkelijk begrote € 4,4 mln.	De 11 begrotingswijzigingen van 2005 bieden PS geen goed inzicht in de provinciale financiën, want: - de begroting na wijziging wijkt sterk af van de rekening - de nieuwe informatie die GS in de loop van het jaar verkrijgt, wordt niet in alle gevallen middels begrotingswijzigingen gerapporteerd.	1. Zorg dat begrotingswijzigingen niet alleen nieuw beleid accorderen, maar ook andere ontwikkelingen in bestaand beleid - en de bijbehorende middelen - rapporteren. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het inzicht dat in de loop van het jaar verkregen wordt in de uiteindelijke rekening. 2. Vraag GS de informatievoorziening m.b.t. de voortgang van de beleidsrealisatie – en de daarbij behorende middelen – te verbeteren.
Bevinding 8:	Voortschrijdend financieel inzicht wordt gedurende het jaar niet altijd verwerkt in begrotingswijzigingen.		
Conclusie 5: De weerstandcapaciteit lijkt ondanks de stijging van € 45 mln. niet voldoende om risico's af te dekken			
Bevinding 9:	De weerstandcapaciteit is € 45 mln. hoger ingeschat sinds november 2005, door een ruimere inzet van bestemmingsreserves.	Impliciet wordt hier een beleidswijziging voorgelegd. Dit schijnbaar technische punt kan grote gevolgen voor uw beleidsvrijheid hebben.	Maak een politieke afweging over de toerekening van middelen (o.a. bestemmingsreserve) aan de weerstandcapaciteit.
Bevinding 10:	De provincie heeft slechts € 2,4 mln. <u>netto beschikbaar</u> om de risico's van tientallen miljoenen af te dekken. Overige dekking moet uit beleidswijzigingen komen.	De netto beschikbare capaciteit van € 2,4 mln. lijkt niet voldoende om de risico's van enkele tientallen miljoenen euro's af te dekken. Indien deze risico's zich voordoen boven de € 2,4 mln. zullen beleidswijzigingen nodig zijn (bijv. verhoging MRB, verkoop aandelen, bestemmingsreserve aanspreken).	1. Maak een nauwkeurige inschatting van de financiële omvang van de risico's (bijvoorbeeld aan de hand van bandbreedte). 2. Maak een nauwkeurig inschatting van de netto beschikbare capaciteit op dit moment (actualiseer de staat van reserveringen op pag. 103). 3. Indien de bestemmingsreserve voor de Zuiderzeelijn van € 34 mln. (€ 14,3 mln. huidige reservering en € 19,5 mln. toekomstig spaargeld) beschikbaar komt, moet u overwegen deze middelen niet opnieuw te bestemmen. Door deze middelen aan de algemene reserve toe te voegen, kunnen deze ingezet worden om financiële risico's te ondervangen.

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
Conclusie 6: Onvoldoende aandacht voor de jaarstukken			
Bevinding 11:	Eindcontrole heeft waarschijnlijk ontbroken. Door een groot aantal slordigheden en inconsistenties in de verantwoording zijn de jaarstukken niet goed leesbaar.	De slordigheden en inconsistenties belemmeren het zicht op de beleidsrealisatie. Hierdoor is het totaalbeeld van het uitgevoerde beleid en de gerealiseerde doelstellingen/activiteiten niet transparant.	Vraag aan GS hoe de eindcontrole van de jaarstukken beter kan worden gewaarborgd.
Bevinding 12:	De verantwoording over sommige doelstellingen en/of activiteiten is versnipperd in de jaarstukken opgenomen.		

BEVINDINGEN ANALYSE

JAARSTUKKEN 2005

In deze nota van bevindingen bespreken we de resultaten van onze analyse van de jaarstukken 2005. Bij onze bevindingen geven we aan waarom wij van mening zijn dat dit knelpunten voor u zijn. Vervolgens doen wij u suggesties voor de behandeling van deze punten.

Algemene conclusie en aanbeveling aan PS:

Op basis van de eerste drie conclusies stelt de Rekenkamer vast dat de jaarstukken niet van voldoende kwaliteit zijn om de controlerende taak te kunnen uitvoeren. Wij raden u aan om GS in de gelegenheid te stellen de jaarstukken te herzien alvorens deze definitief vast te stellen.

Als dit betekent dat het vaststellen van de jaarstukken na 15 juli 2006 zal plaatsvinden, adviseren wij u om GS alvast deze concept jaarstukken toe te laten sturen aan de toezichthouder (BZK).

Conclusie 1: De verantwoording van het beleid is onvoldoende

Bevindingen

De verantwoording over het in 2005 gerealiseerde beleid is in de jaarstukken ontoereikend.

Bevinding 1:

Een groot aantal meetbare doelstellingen, indicatoren en activiteiten uit de begroting wordt niet verantwoord in de jaarstukken.

De gewenste effecten - zoals verwoord in de begroting - worden in de jaarstukken in geen enkel programma expliciet verantwoord, net als een groot aantal voorgenomen doelstellingen, indicatoren en activiteiten:

In begroting		In jaarstukken
Programma	Meetbare doelstelling	
1.2.1	<i>Een hogere opkomst bij Commissie- en Statenvergaderingen</i>	Geen verantwoording
2.2.1	<i>De overlast voor de omgeving als gevolg van het verkeer neemt niet toe</i>	Geen verantwoording

2.2.2	<i>Een nieuw Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid Flevoland</i>	Geen verantwoording
4.3	<i>Het percentage duurzaam opgewekte energie zal in 2010 25% zijn</i>	Geen tussentijdse verantwoording
4.3	<i>De hoeveelheid kooldioxide uitstoot is verminderd met 0,46 miljoen ton CO2 per jaar in 2010</i>	Geen tussentijdse verantwoording
6.4.1	<i>Behalen waterkwaliteitsdoelstellingen landelijk en Europees beleid</i>	Geen verantwoording

In begroting		In jaarstukken
Programma	Indicator	
4.4	<i>Toename areaal met emissie reductie bestrijdingsmiddelen met 480 ha in 2005</i>	Geen verantwoording
4.4	<i>Areaal gewenste waterhuishouding gerealiseerd (waterberging): 14 ha in 2005</i>	Geen verantwoording
6.4.2	<i>Aantal arbeidsplaatsen in de glastuinbouw</i>	Geen verantwoording
6.4.2	<i>Vestiging van nieuwe glastuinders en agrarische be- en verwerking</i>	Geen verantwoording
6.4.2	<i>Aantal ha. waar kavelruil is toegepast</i>	Geen verantwoording
7.4	<i>Aantal wachtenden in de zorg</i>	Geen verantwoording
7.4	<i>Beschikbaarheid van aangepaste woningen</i>	Geen verantwoording
7.4	<i>Aanrijtijden ambulance zorg</i>	Geen verantwoording
7.4	<i>Deelname aan het vrijwilligerswerk</i>	Geen verantwoording
7.4	<i>Aandeel huishoudens met een langdurig laag inkomen</i>	Geen verantwoording
8.2	<i>45.000 bezoekers Nieuw Land Erfgoedcentrum</i>	Geen verantwoording

In begroting		In jaarstukken
Programma	Activiteit	
4.3	<i>Het ontwikkelen van een innovatief project om op lichtvervulde baggerspecie biomassa te telen in combinatie met natuurbouw in samenwerking met gemeenten, bedrijfsleven en staatsbosbeheer</i>	Geen verantwoording
4.3	<i>Het conform de Europese richtlijn van Aarhus beschikbaar stellen aan de burger van (een goede toegang tot) milieu-informatie</i>	Geen verantwoording
4.2	<i>Het aanpassen van de provinciale milieuverordening</i>	Geen verantwoording
7.4	<i>Het actueel houden van een ambulance spreidingsplan</i>	Geen verantwoording

Commentaar Rekenkamer

Aangezien geen informatie gegeven wordt over bovenstaande – en vele andere – doelstellingen, indicatoren en activiteiten, weten PS niet in hoeverre en op welke wijze het voorgenomen beleid op deze punten is gerealiseerd.

Bevinding 2:

Een groot aantal meetbare doelstellingen, indicatoren en activiteiten uit de begroting wordt onvolledig of onduidelijk verantwoord in de jaarstukken.

Een voorbeeld van onvolledige of onduidelijke verantwoording over de volgende activiteit uit de begroting: “Beïnvloeden planvorming met betrekking van diverse OV-projecten” (begroting 2005, pag. 34):

Programma 2 Infrastructuur en mobiliteit (programma-aspect regulering mobiliteit)

	Deelactiviteiten	Commentaar Rekenkamer
Begroting 2005	<i>Zuiderzeelijn (Amsterdam – Groningen: prijsvraag, waarbij marktpartijen waarbij marktpartijen gevraagd wordt (binnen vastgelegde kaders en een plan van eisen) de plannen verder uit te werken</i>	Goede verantwoording
Jaarstukken 2005	<i>Het Rijk heeft in 2005 de prijsvraag over de Zuiderzeelijn niet doorgezet.</i>	
Begroting 2005	<i>Flevolijn (Almere – Amsterdam): verdubbeling na ingebruikname Hanzelijn.</i>	Onduidelijk is of verhoging van de frequentie op de Flevolijn betrekking heeft op de in de begroting bedoelde verdubbeling van deze lijn.
Jaarstukken 2005	<i>In 2005 is gesproken met de spoorsector over de bediening en de vereiste infrastructuur van het spoor voor de komende jaren voor wat betreft de Flevolijn en de Gooilijn. Bespreekpunten waren de bouw van station Almere Poort en verhoging van de frequenties op beide verbindingen. In 2006 is inmiddels een positief besluit over deze zaken genomen. <i>In juli 2005 heeft het Rijk aan Prorail de beschikking afgegeven voor de aanleg van de Hanzelijn. ...In 2006 start de feitelijke aanleg. Verwachte ingebruikname is in 2012/2013.</i></i>	Tevens is in de jaarstukken de verhoging van de frequentie van de Flevolijn niet in relatie gebracht met de ingebruikname van de Hanzelijn. Uit de begroting lijkt een verdubbeling pas aan de orde te zijn na ingebruikname van de Hanzelijn.
Begroting 2005	<i>IJmeerverbinding: indien Almere Pampus wordt ontwikkeld.</i>	In de jaarstukken wordt niet op de ontwikkeling van Almere Pampus teruggekomen. Hierdoor is onduidelijk of hiermee rekening is gehouden bij de overweging van de (studie naar) IJmeerverbinding.
Jaarstukken 2005	<i>Flevoland, met de andere regionale overheden van de Noordvleugel, blijft de voorkeur geven aan een magneetzweefbaan via het IJmeer. Echter, gezien de nog onzekere uitkomst van het Zuiderzeelijnproject is in 2005 ook een studie gestart naar een regionale IJmeerverbinding (zowel openbaar vervoer als een wegverbinding) tussen Almere en Amsterdam. Uitkomsten van deze studie worden in april 2006 verwacht.</i>	
Begroting 2005	<i>Houtlijn, Stichtselijn en Amersfoortselijn: afhankelijk van de keuzes ten aanzien van de woningbouw in Almere.</i>	In de jaarstukken wordt geen verantwoording afgelegd over de Houtlijn, Stichtselijn en Amersfoortselijn.
Jaarstukken 2005	<i>Geen</i>	

Drie voorbeelden van een onduidelijke verantwoording in programma 4 Milieu:

Programma-onderdeel 4.1 Omgevingskwaliteit

In de begroting wordt de volgende doelstelling vermeld:

'Het tijdig – binnen de wettig gestelde termijn – verlenen van milieuvergunningen aan particulieren en bedrijven (circa 90 vergunningen en 105 meldingen).' (begroting, pag. 52)

Deze doelstelling wordt als volgt in de jaarstukken verantwoord:

'81% van de vergunningen is binnen de wettelijke termijn afgedaan. De doelstelling van 80% is hiermee gerealiseerd. ... Meldingen zijn in 98% van de gevallen binnen de termijn afgehandeld, nagenoeg gelijk aan de doelstelling van 100%.' (jaarstukken, pag. 28)

Commentaar Rekenkamer:

De doelstelling uit de begroting, namelijk een absoluut aantal vergunningen en meldingen, wordt in de jaarstukken niet verantwoord. De stelling dat *'de doelstelling gerealiseerd is'*, wordt onderbouwd aan de hand van een nieuwe, relatieve doelstelling.

Programma-onderdeel 4.1 Omgevingskwaliteit

In de begroting wordt de volgende doelstelling vermeld:

'Het uitvoeren van circa 500 handhavingscontroles bij bedrijven, in het buitengebied en op de Randmeren.' (begroting, pag. 52)

In de toelichtende tekst in de jaarstukken wordt vermeld:

'Totaal geregistreerde bezoeken in 2005: 599'

Vervolgens wordt in een tabel vermeld dat de volgende bezoeken zijn afgelegd:

<i>'Regulier toezicht en in orde</i>	<i>328</i>
<i>Hercontrole nodig na regulier toezicht</i>	<i>103</i>
<i>Controle bestuurs-/strafrechtelijke maatregelen (tbv OM)</i>	<i>9</i>
<i>Totaal</i>	<i>440'</i>

(jaarstukken, pag. 30)

Commentaar Rekenkamer:

De lezer weet niet of de doelstelling van 500 controles is gehaald, want onduidelijk is of er 599 of 440 bezoeken zijn afgelegd.

Programma-aspect 1.3.1 Europese programma's periode 2000-2006

In de jaarstukken wordt verantwoord over de tot en met eind 2005 gerealiseerde resultaten, op de volgende wijze:

Indicator resultaat	Eenheid	Streefcijfer	Committering	Resultaat
Nieuwe banen, (in)direct en permanent	aantal	11.650	11.300	1.825
Tijdelijke werkgelegenheid	mensjaar	2.450	3.100	1.960
Nieuwe bedrijven	aantal	10	48	27
Deelnemers scholingstrajecten	aantal	6.500	12.550	9.325
Bedrijfsadviestrajecten MKB	aantal	200	1.410	1.220
Stijging toeristisch bezoek	aantal	57.250	1.346.400	200.600

(jaarstukken, pag. 15)

Commentaar Rekenkamer:

De betekenis van de kolommen wordt niet toegelicht. Bovendien wordt geen toelichting op het verschil tussen doel en resultaat gegeven. Overigens werden deze indicatoren ook niet in de begroting genoemd.

Het knelpunt voor PS:

Het gerealiseerde beleid wordt in de jaarstukken ontoereikend verantwoord. PS hebben onvoldoende inzicht in de voortgang van programma's en de realisatie van de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten.

Aan de hand van de beleidsverantwoording in deze jaarstukken kunnen PS hun controlerende taak niet naar behoren uitvoeren.

Toelichting op het knelpunt:

Doordat essentiële informatie over het gerealiseerde beleid ontbreekt of onduidelijk is, kunt u niet beoordelen of de beleidsrealisatie het afgelopen jaar volgens plan is verlopen en of de beoogde resultaten zijn behaald.

Suggesties voor PS:

1. Vraag aan GS toelichting op doelstellingen, indicatoren en activiteiten die onvoldoende worden verantwoord in de jaarstukken. Overweeg deze aanvullende informatie op te nemen in herziene jaarstukken.

2. Maak duidelijke afspraken met GS over de wijze van beleidsverantwoording. Aandachtspunten hierbij zijn de volledigheid van de informatie en verantwoording over streefwaarden.

Conclusie 2: De financiële verantwoording bevat (schijnbare) tegenstrijdigheden

Bevindingen

In de jaarstukken is in een aantal gevallen (schijnbaar) tegenstrijdige informatie opgenomen. Dit blijkt uit de volgende bevindingen:

Bevinding 3:

In de jaarstukken zijn verkeerde bedragen opgenomen en financiële informatie wordt niet eenduidig gepresenteerd.

In onderstaand overzicht is een voorbeeld van tegenstrijdige informatie opgenomen tussen het overzicht van baten en lasten en de verantwoording in programma 2 Infrastructuur en mobiliteit en programma 7 Zorg, onderwijs en welzijn (bedragen x € 1.000):

Programma	Oorspronkelijke baten volgens middeleninzet programma	Oorspronkelijke baten volgens overzicht baten en lasten (pag. 88)
2. Infrastructuur en mobiliteit	<i>Baten: 31.582 (pag. 24)</i>	<i>Baten: 31.453</i>
7. Zorg, onderwijs en welzijn	<i>Baten: 21.746 (pag. 53)</i>	<i>Baten: 20.838</i>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken zijn tegenstrijdige bedragen voor de oorspronkelijk begrote baten van programma 2 en 7 opgenomen. Aan de hand van een ander document (begroting 2005) is te herleiden dat de opgenomen baten in het *overzicht van baten en lasten* (pag. 88-89) de juiste zijn. Beide overzichten bevatten hoofdgegevens die als basis dienen voor de controle op afwijkingen in zowel beleid als financiën. Door tegenstrijdige gegevens in deze overzichten is het voor u onduidelijk welke informatie juist is.

In onderstaand overzicht is een voorbeeld van tegenstrijdige informatie opgenomen tussen het overzicht van baten en lasten en de verklaring van het resultaat per programma (bedragen x € 1.000.000):

Programma	Verschil begroting na wijziging en rekening voor het saldo van baten en lasten	
	Volgens <i>overzicht baten en lasten</i> (pag. 89)	Volgens <i>verklaring resultaat per programma</i> (pag. 90-94)
2. Infrastructuur en mobiliteit	-0,7	-0,2

3. Water	0,2	< 0,1
6. Economische ontwikkeling	-0,2	<0, 1
8. Cultuur	0,05	-0, 1
9. Wonen	0,2	0,1
10. Ruimtelijke planning	-0,2 (-0,150)	0,2
11. Alg.dekking/onvoorzien	-1	-2.5*

* Bij de verklaring van het resultaat bij programma 11 is ook een verklaring voor *onderdeel 11.3 reserves* opgenomen (pag. 94), terwijl dit onderdeel niet is meegenomen in het overzicht baten en lasten. Voor een juiste vergelijking hebben we dit onderdeel in de telling niet meegenomen.

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken zijn op verschillende pagina's tegenstrijdige bedragen opgenomen en is het voor u onduidelijk welke informatie juist is. Aangezien de volledige verklaring van financiële afwijkingen op deze gegevens is gebaseerd is verantwoording hierdoor onbegrijpelijk (niet transparant) geworden.

In onderstaand overzicht is een voorbeeld van schijnbaar tegenstrijdige informatie opgenomen tussen het overzicht van baten en lasten, de staat van reserves en het totaaloverzicht verloop reserves en voorzieningen (bedragen x € 1.000):

Totaal reserves	Overzicht baten en lasten (pag. 89)	Staat van reserves (pag. 103)	Totaaloverzicht verloop reserves en voorzieningen (pag. 115)
Toevoegingen	28.550	29.733	28.550

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken zijn schijnbaar tegenstrijdige bedragen voor de toevoeging aan de reserves in 2005 opgenomen. Het verschil is te verklaren doordat in de staat van reserves het resultaat na bestemming rekening 2004 (€ 1.183) als *toevoeging* aan de algemene reserve in 2005 is meegenomen. In het overzicht baten en lasten en het totaaloverzicht verloop reserves en voorzieningen is dit bedrag echter al opgenomen in de *beginstand* van 2005.

Het knelpunt voor PS

Door de (schijnbaar) tegenstrijdige informatie is onduidelijk welke gegevens juist zijn en hoe u moet controleren.

Toelichting op het knelpunt:

Voor het uitoefenen van uw controlerende taak vormen de jaarstukken het sleuteldocument. Hierin wordt immers verantwoord hoe het gemeenschapsgeld is ingezet en welke resultaten hierdoor zijn behaald. Wanneer deze verantwoordingsinformatie (schijnbaar) tegenstrijdig is, wordt u beperkt in uw taak als controleur van het functioneren van de provincie.

Suggestie voor PS

Vraag aan GS toelichting op (schijnbare) tegenstrijdigheden in de financiële verantwoording en de tegenstrijdige informatie te corrigeren. Overweeg deze aanvullende informatie op te nemen in herziene jaarstukken.

Bevinding 4:

De begroting na wijziging, zoals gepresenteerd in de jaarstukken, komt voor een aantal programma's niet overeen met de laatste door PS vastgestelde begrotingswijziging.

Uit wederhoor blijkt dat:

- GS begrotingswijzigingen doorvoert zonder autorisatie van PS;
- de maandelijkse begrotingswijzigingen een doorlooptijd van twee maanden hebben binnen PS.

In onderstaand overzicht zijn de programma's opgenomen waarbij de begroting na wijziging uit de jaarstukken niet aansluit op de laatste begrotingswijziging van PS (bedragen x € 1.000):

Programma	Begroting na wijziging volgens de jaarstukken (pag. 88)	Begroting na wijziging volgens de laatste begrotingswijziging van PS
1. Bestuur	Lasten: 16.104 Baten: 771	Lasten: 16.042 Baten: 747
2. Infrastructuur en mobiliteit	Baten: 37.944	Baten: 37.816
6. Economische ontwikkeling	Baten: 586	Baten: 581
7. Zorg, onderwijs en welzijn	Baten: 27.336	Baten: 26.428
11. Algemene dekking en onvoorzien	Lasten: 2.003* (25.863) Baten: 82.441* (97.126)	Lasten: 25.926 Baten: 98.173

* Voor programma 11 zijn de lasten en baten in de jaarstukken exclusief de toevoegingen en onttrekkingen reserves weergegeven. In de begrotingswijzigingen zijn toevoegingen en onttrekkingen wel opgenomen. Tussen haakjes zijn de bedragen voor programma 11 weergegeven indien we de reserves uit de jaarstukken optellen bij de lasten en baten.

Commentaar Rekenkamer:

Wij hebben bij de afdeling financiën een toelichting gevraagd op deze afwijkende bedragen voor de begroting na wijziging. Hieruit blijkt dat bepaalde begrotingswijzigingen op programmaniveau zonder autorisatie van PS worden doorgevoerd. Dit is in strijd met de provinciewet artikel 193, 195 en 196 (het budgetrecht), waarin is vastgelegd dat PS de begroting vaststellen en wijzigen. In artikel 152 van de provinciewet is bepaald dat PS deze bevoegdheid niet mag delegeren. Door de tussentijdse begrotingswijzigingen op GS-niveau sluiten de eindramingen binnen de 11 begrotingswijzigingen op PS-niveau niet meer op elkaar aan. Tevens sluit hierdoor voor een aantal programma's de begroting na wijziging zoals vastgesteld bij de laatste begrotingswijziging van PS niet aan op de begroting na wijziging die is opgenomen in de jaarstukken.

Daarnaast heeft de afdeling financiën een tweede oorzaak voor de afwijkende bedragen aangegeven. De maandelijkse begrotingswijzigingen hebben een doorlooptijd van twee maanden binnen PS. Hierdoor kunnen de effecten uit een aanpassing op een begrotingswijziging niet meer door het ambtelijk apparaat in de opvolgende begrotingswijziging worden doorgevoerd.

De knelpunten voor PS

1. In de jaarstukken is geen sluitende verantwoording opgenomen over het verschil tussen de realisatie en de door u vastgestelde begroting na wijziging.

2. GS handelen in strijd met de provinciewet.

Toelichting op de knelpunten:

De wetteksten genoemd in ons commentaar luiden als volgt:

Artikel 193 lid 1: *Voor alle taken en activiteiten brengen Provinciale Staten jaarlijks op de begroting de bedragen die zij daarvoor beschikbaar stellen, alsmede de financiële middelen die zij naar verwachting kunnen aanwenden.*

Artikel 195 lid 1: *Provinciale Staten stellen de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.*

Artikel 196 lid 1: *Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.*

Artikel 152

Lid 1: *Provinciale Staten kunnen aan Gedeputeerde Staten en aan een door hen ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.*

Lid 2: *Provinciale Staten kunnen in ieder geval niet overdragen de bevoegdheid tot:*
sub b: *de vaststelling of wijziging van de begroting, bedoeld in artikel 193.*

De controlerende taak van PS is gericht op de afwijkingen tussen de realisatie (rekening) en raming (begroting na wijziging). Doordat de begroting na wijziging in een aantal gevallen niet aansluit op door PS vastgestelde begrotingswijzigingen is uw controle gebaseerd op onvolledige afwijkingen.

Suggesties voor PS

1. Vraag aan GS de laatste door u vastgestelde begrotingswijziging op te nemen in de jaarstukken en deze in de toelichting te verwerken. Actualiseer in het bijzonder de verklaring van het resultaat per programma (pag. 90-94).
2. Vraag GS de begrotingswijzigingen volgens de provinciewet te gaan afhandelen.
3. Overweeg het proces van begrotingswijzigingen te herzien: minder wijzigingen met meer informatie stelt u waarschijnlijk beter in staat uw controlerende taak uit te voeren.

Toelichting bij suggestie 3:

De tijd tussen de ambtelijke vaststelling van de begrotingswijzigingen en de PS-vaststelling ervan, is op dit moment groter dan de periode tussen twee wijzigingen. Dit betekent dat er al een volgende wijziging in de pijplijn zit, terwijl de vorige nog niet is vastgesteld. Dit leidt tot een onoverzichtelijk geheel van begrotingswijzigingen. Door niet maandelijks, maar bijvoorbeeld drie-maandelijks begrotingswijzigingen op te stellen en te accorderen, voorkomt u dat de wijzigingen (in ieder geval op GS-niveau) door elkaar heen gaan lopen.

Bevinding 5:

Gedurende het jaar worden de wijzigingen in de geraamde apparaatslasten onder een aparte stelpost in programma 11 ondergebracht. Hierdoor sluit de structuur van de jaarstukken niet aan op die van de begroting na wijziging (dit is tegenstrijdig met de wettelijke eisen van het BBV).

Een voorbeeld van een vertekend beeld van de programmafinanciën, veroorzaakt door de apparaatslasten:

Apparaatslasten van programma 10

De lasten van programma 10:

'Begroting na wijziging € 2.196.000

Rekening € 2.474.000'

(jaarstukken, pag. 64)

Uit de productenrealisatie blijkt dat dit uiteindelijk nadeliger saldo wordt veroorzaakt door hoger uitgevallen apparaatslasten van programma-onderdeel 10.1.1 Ontwikkelen ruimtelijk beleid. Waarom deze apparaatslasten met 31% zijn toegenomen t.o.v. de oorspronkelijke raming wordt in de jaarstukken niet toegelicht.

Commentaar Rekenkamer

Omdat gedurende het jaar de wijzigingen van de geraamde apparaatslasten binnen programma 11 plaatsvinden – onder stelpost 'nog te verdelen apparaatskosten' – wordt niet duidelijk wat dit voor gevolgen heeft voor de lasten van de programma's 1 t/m 10. Pas bij rekening worden de gerealiseerde apparaatslasten toebedeeld aan de programma's, in totaal betreft dit een bedrag van € 1,5 mln. PS zien dus pas achteraf hoe de

apparaatslasten zich in het afgelopen jaar per programma ontwikkeld hebben. Afwijkingen worden in de jaarstukken echter niet toegelicht.

Het knelpunt voor PS

Door de apparaatslasten pas in de jaarstukken te verdelen over de programma's, hebben PS geen invloed op deze verdeling.

Toelichting op het knelpunt:

Gedurende het jaar én in de eindverantwoording (middels de jaarstukken) wordt u niet op programmaniveau ingelicht over afwijkingen in de apparaatslasten. Doordat gedurende het jaar onduidelijk was hoe hoog de apparaatslasten per programma waren, heeft u deze informatie in 2005 ook niet mee kunnen nemen in uw beslissingen over het vergroten dan wel verkleinen van het budget van de programma's.

Wanneer deze verantwoordingsinformatie onduidelijk of onvolledig is, wordt u beperkt in uw taak als controleur van het functioneren van de provincie.

Suggestie voor PS

Breng de apparaatslasten bij de begrotingswijzigingen direct ten laste van de programma's. Neem deze lasten niet meer als aparte stelpost op, zodat de aansluiting met de oorspronkelijke begroting blijft gewaarborgd.

Conclusie 3: De financiële verantwoording is onvoldoende

Bevindingen

De financiële verantwoording over 2005 is van onvoldoende kwaliteit. Dit blijkt uit de volgende bevinding:

Bevinding 6:

De toelichting op financiële afwijkingen is in een aantal gevallen onvolledig of onduidelijk

Een voorbeeld van een onduidelijke toelichting op de financiën van de Europese Programma's:

Programma-onderdeel 1.3 Programmamanagement Europa

Over de projecten waarin in het kader van de Europese Programma's is geïnvesteerd, wordt het volgende vermeld:

'Voor alle vier de Fondsen moest tot eind 2005 een bedrag van minimaal € 237 miljoen (tranche) in projecten zijn geïnvesteerd. De werkelijke investeringen zijn uitgekomen op € 444 miljoen. Hiervan is € 13 miljoen door de Provincie betaald. Om onderuitputting van het EPD te voorkomen hebben de Staten een bedrag van € 7 miljoen beschikbaar gesteld voor eventuele overcommitting van projecten. Eind 2005 was voor € 5 miljoen aan middelen ingezet, waarvan de verwachting is dat dit in belangrijke mate weer vrijvalt.' (jaarstukken, pag. 15)

Commentaar Rekenkamer

Het verschil tussen de minimaal vereiste en de gerealiseerde investeringen is € 207 mln. Hoe deze zijn gefinancierd, waarom onderuitputting van het EPD zou dreigen, wat met overcommitting wordt bedoeld en waarom ingezette middelen vrij gaan vallen, blijft in deze toelichting onduidelijk.

Een voorbeeld van een onvolledige toelichting op financiële afwijkingen:

Programma-onderdeel 2.2 Wegen en vaarwegen

Uit het overzicht van baten, lasten en saldo van programma 2 (pag. 24) blijkt dat de gerealiseerde lasten en baten voor programma-onderdeel 2.2 respectievelijk € 6.671.000 en € 5.808.000 hoger zijn uitgevallen (t.o.v. de begroting na wijziging). In de toelichting op het overzicht van baten en lasten (paragraaf 2.2, pag. 90 e.v.) wordt voor elk programma slechts het saldooverschil verklaard. Voor programma-onderdeel Wegen en Vaarwegen resulteert dit in de volgende verklaring:

'Zo is er op het onderdeel instandhouding landwegen sprake van een overschrijding van € 0,2 mln; ... Op het onderdeel investeringen landwegen is er sprake van meevallende kapitaallasten. ... De kleine investeringen vaarwegen zijn € 0,35 mln. achtergebleven als gevolg van vertragingen bij de voorbereiding van het project...' (jaarstukken, pag. 91)

Commentaar Rekenkamer

Doordat in de toelichtende paragraaf 2.2 (overigens foutief) gesteld wordt dat het saldooverschil van programma 2 € 0,2 mln. nadelig is, valt niet op dat de toegelichte afwijkingen niet optellen tot de geconstateerde afwijkingen van de lasten en baten (van

respectievelijk € 6.671.000 en € 5.808.000) van programma-onderdeel Wegen en Vaarwegen. Onduidelijk blijft waarom deze lasten en baten bij rekening aanzienlijk hoger blijken te zijn dan bekend was bij de laatste begrotingswijziging.

Een voorbeeld van een onduidelijke en onjuiste toelichting op de financiën:

Programma 7 Zorg, Onderwijs en Welzijn

Door vertragingen in projecten is bij programma-onderdelen 7.1 en 7.2 sprake van onderbesteding. Wat met de niet-bestede middelen gedaan wordt, wordt als volgt toegelicht:

7.1 Zorg

'Het beschikbare budget (voor projecten voor dak- en thuislozen) van € 100.000 is bij het opmaken van de jaarrekening specifiek toegevoegd aan de algemene reserve om in 2006 alsnog hiervoor te kunnen worden ingezet.' (jaarstukken, pag. 92)

7.2 Onderwijs

'Het resterende budget (voor onderwijsprojecten) van € 25.000 is bij het opmaken van de jaarrekening specifiek toegevoegd aan de algemene reserve om in 2006 alsnog hiervoor te kunnen worden ingezet.' (jaarstukken, pag. 93)

Commentaar Rekenkamer

Middelen uit de algemene reserve dienen eerst als bestemmingsreserve geoormerkt te worden voordat ze ingezet kunnen worden voor specifieke projecten. De redenering bij deze programma-onderdelen klopt daardoor dus niet. Aannemelijk zou dan ook zijn dat hier een bestemmingsreserve bedoeld wordt. Dit is echter niet het geval, want deze toevoegingen komen niet terug in de Staat van reserves op pag. 103 en zijn dus geen bestemmingsreserves.

Indien in 2006 middelen voor projecten voor dak- en thuislozen en onderwijs benodigd zijn, dienen deze eerst als een bestemmingsreserve aangemerkt te worden.

Het knelpunt voor PS

Door het ontbreken van een goede toelichting op financiële ontwikkelingen en afwijkingen, hebben PS geen goed inzicht in de provinciale financiën. Dit beperkt PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.

Suggesties voor PS

1. Vraag aan GS toelichting op onduidelijkheden in de financiële verantwoording. Overweeg deze informatie op te nemen in herziene jaarstukken.
2. Met het oog op een structurele verbetering van de financiële verantwoording kunt u GS vragen om een toelichting op afwijkingen in de lasten, baten en saldo in de jaarstukken.

Conclusie 4: De begrotingswijzigingen leiden niet tot meer inzicht in het financiële resultaat

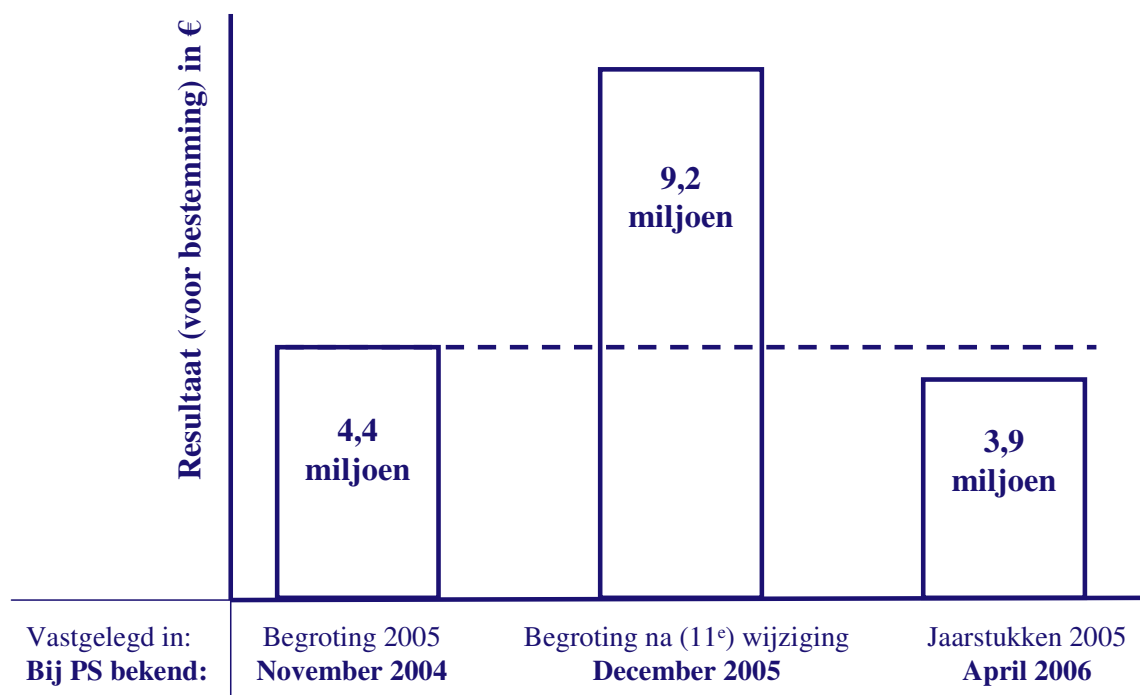
Bevindingen

Bevinding 7:

Gedurende het jaar is het verwachte resultaat (voor bestemming) naar boven bijgesteld van € 4,4 mln. naar € 9,2 mln. middels begrotingswijzigingen. Het uiteindelijke resultaat is met € 3,9 mln. echter lager dan de oorspronkelijk begrote € 4,4 mln.

Op 8 december 2005 heeft u de 11^e en tevens laatste wijziging van de begroting 2005 vastgesteld. Dit resulteerde in een raming van het resultaat (voor bestemming) van bijna € 9,2 mln. positief; een ruime verdubbeling van de oorspronkelijke raming van € 4,4 mln. De rekening zoals gepresenteerd in de jaarstukken 2005 toont echter een positief resultaat (voor bestemming) van € 3,9 mln.

De figuur toont de ontwikkeling van (de raming van) het resultaat voor bestemming in 2005, inclusief het moment waarop u hiervan op de hoogte werd gesteld.



Volgens de toelichting op het verschil van het resultaat (voor bestemming) tussen de begroting na wijziging en de rekening wordt dit verschil van € 5,3 mln. (pag. 85) met name veroorzaakt door hogere dotaties aan voorzieningen. De toelichting op de stijging van deze voorzieningen is zeer beperkt. Dotaties aan voorzieningen zijn meestal het gevolg van uitgesteld beleid, echter een specifieke verklaring hiervoor is niet opgenomen.

Bevinding 8:

Voortschrijdend financieel inzicht wordt gedurende het jaar niet altijd verwerkt in begrotingswijzigingen.

Een voorbeeld van voortschrijdend financieel inzicht dat niet is verwerkt in begrotingswijzigingen en pas bij rekening wordt gemeld, uit programma 4:

Programma-onderdeel 4.2 Strategische aandachtsgebieden

De gerealiseerde lasten van dit programma-onderdeel liggen met € 428.000 beduidend lager dan de geraamde lasten van € 1.253.000 bij de laatste begrotingswijziging (jaarstukken, pag. 35). In de jaarstukken wordt dit als volgt toegelicht:

'De overeenkomst met LNV is pas in juni 2005 ondertekend. Hierdoor is pas vanaf die periode mogelijk om subsidieaanvragen af te geven. Dit betekent een halfjaar vertraging in de start van de uitvoering van projecten. De eerste subsidiebeschikkingen zijn pas in november/december door DLG afgegeven. In de SGB-regeling is opgenomen dat pas nadat een beschikking is ontvangen een project kan starten.' (jaarstukken, pag. 92)

Commentaar Rekenkamer:

Bij het ondertekenen van de overeenkomst met LNV in juni was al duidelijk dat het afgeven van de subsidieaanvragen later ging starten dan gepland. Oftewel: in juni was bekend dat de lasten voor 2005 lager zouden uitvallen dan tot dan toe geraamd. Dit inzicht is echter niet middels een begrotingswijziging verwerkt, waardoor tot aan de rekening een verkeerd beeld blijft bestaan van de te verwachten lasten.

Een voorbeeld van voortschrijdend financieel inzicht dat niet is verwerkt in begrotingswijzigingen en pas bij rekening wordt gemeld, uit paragraaf Financiering/Treasury en de jaarrekening:

Financiering: rendement over de liquide middelen

Het gerealiseerde rendement in 2005 is hoger dan geraamd:

'Rente Provincie:

Begroting 2005 oorspronkelijk € 1.17 mln.

Begroting 2005 na wijziging € 1.17 mln.

Rekening 2005 € 1.79 mln.'

(jaarstukken, pag. 95)

Dit wordt in de paragraaf Financiering/Treasury als volgt toegelicht:

'Het rendement (€ 1,8 mln.) is hoger dan begroot (€ 1,2 mln.), wat o.a. wordt veroorzaakt doordat in 2004 twee leningen met een hoge rentevergoeding zijn gekocht. Met deze hogere rente was in de raming 2005 nog geen rekening gehouden. Anderzijds was het gemiddelde vermogen in 2005 € 15,4 mln. hoger dan waarmee in de raming rekening was gehouden.' (jaarstukken, pag. 73)

Commentaar Rekenkamer

Tot en met de laatste begrotingswijziging wordt het te verwachten rendement niet bijgesteld, bovengenoemde financiële meevaller wordt pas bekend gemaakt in de jaarrekening. Het is echter zeer waarschijnlijk dat gedurende 2005 al wel bekend was dat het rendement hoger uit zou vallen dan geraamd.

De knelpunten voor PS

De 11 begrotingswijzigingen van 2005 bieden PS geen goed inzicht in de provinciale financiën, want:

- de begroting na wijziging wijkt sterk af van de rekening
- de nieuwe informatie die GS in de loop van het jaar verkrijgt, wordt niet in alle gevallen middels begrotingswijzigingen gerapporteerd.

Dit beperkt PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.

Toelichting op de knelpunten:

Als Provinciale Staten stelt u kaders voor het te realiseren beleid – inclusief de bijbehorende middelen - en controleert u de uitvoering hiervan. Deze controlerende rol wordt echter bemoeilijkt wanneer onvoldoende inzicht bestaat in de lopende rekening van de provincie. De verschillen tussen de saldi van de oorspronkelijke raming, de raming na wijziging en de uiteindelijke rekening laten zien dat PS het afgelopen jaar geen volledig beeld gepresenteerd kregen van de financiën in 2005.

De begroting is het afgelopen jaar met name naar boven bijgesteld, terwijl in de loop van het jaar verkregen inzichten in de financiën niet resulteerden in voor de hand liggende negatieve begrotingswijzigingen. Hierdoor worden PS bij de rekening geconfronteerd met een ander resultaat dan gedurende het jaar gerapporteerd werd.

Suggesties voor PS

1. Zorg dat begrotingswijzigingen niet alleen nieuw beleid accorderen, maar ook andere ontwikkelingen in bestaand beleid - en de bijbehorende middelen - rapporteren.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het inzicht dat in de loop van het jaar verkregen wordt in de uiteindelijke rekening.

2. Vraag GS de informatievoorziening m.b.t. de voortgang van de beleidsrealisatie – en de daarbij behorende middelen - te verbeteren.

Conclusie 5: De weerstandcapaciteit lijkt ondanks de stijging van € 45 mln. niet voldoende om risico's af te dekken

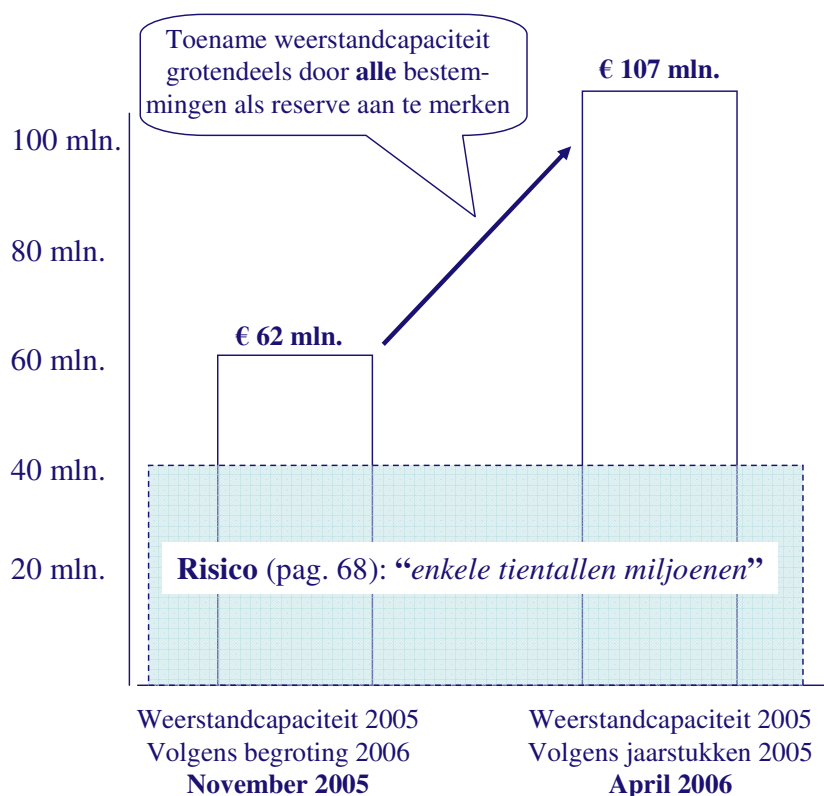
Bevindingen

Volgens informatie uit de jaarstukken lijkt de weerstandcapaciteit niet voldoende om risico's af te dekken. Dit blijkt uit de volgende bevindingen:

Bevinding 9:

De weerstandcapaciteit is € 45 mln. hoger ingeschat sinds november 2005, door een ruimere inzet van bestemmingsreserves.

In onderstaande figuur is de weerstandcapaciteit en het risico uit de begroting 2006 (pag. 119) en de jaarstukken 2005 (pag. 67) weergegeven.



Commentaar Rekenkamer

In de begroting 2006 (pag. 119) zijn de reserves cofinanciering Europees programma en cofinanciering Zuiderzeelijn niet meegerekend in de weerstandcapaciteit omdat daar contractuele reserveringsafspraken met externe partijen over zijn opgesteld. In de jaarstukken 2005 is geen toelichting opgenomen waarom deze reserveringen toch weer aan de weerstandcapaciteit zijn toegevoegd.

Het knelpunt voor PS

Impliciet wordt hier een beleidswijziging voorgelegd. Dit schijnbaar technische punt kan grote gevolgen voor uw beleidsvrijheid hebben.

Toelichting op het knelpunt:

De opbouw van de weerstandcapaciteit is van belang om inzicht te krijgen in de dekking van financiële risico's. De weerstandcapaciteit uit de jaarstukken 2005 (€ 107 mln.), wijkt af van hetgeen bij de begroting 2006 is vastgesteld (€ 62 mln.). De weergave in de jaarstukken 2005 impliceert dat alle bestemmingsreserves beschikbaar zijn om financiële risico's af te dekken. De grondslag om financiële middelen en bestemmingsreserves mee te rekenen in de weerstandcapaciteit (o.a. bestemmingsreserves, MRB en onbenutte belastingcapaciteit) dient een politieke afweging te zijn.

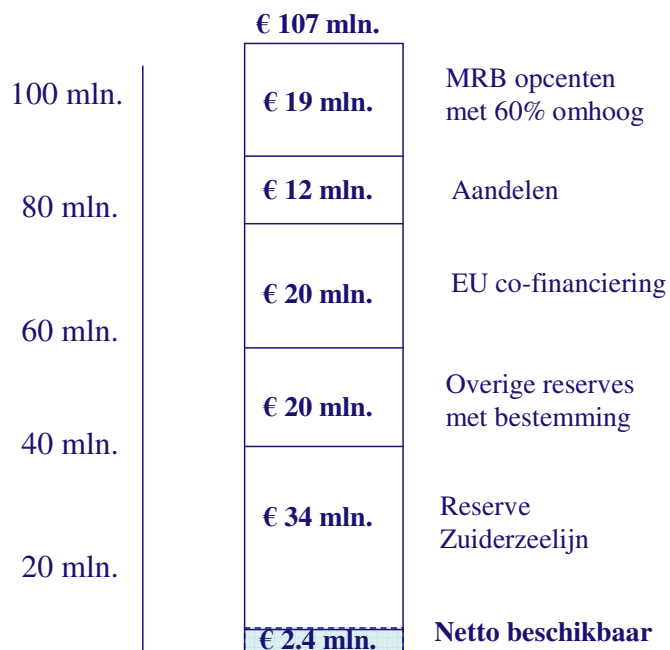
Suggestie voor PS

Maak een politieke afweging over de toerekening van middelen (o.a. bestemmingsreserve) aan de weerstandcapaciteit.

Bevinding 10:

De provincie heeft slechts € 2,4 mln. netto beschikbaar om de risico's van tientallen miljoenen af te dekken. Overige dekking moet uit beleidswijzigingen komen.

In onderstaande figuur is de opbouw van de weerstandcapaciteit uit de jaarstukken 2005 (pag. 67) weergegeven.



Weerstandcapaciteit 2005
zie pagina 67 en 103
April 2006

Commentaar Rekenkamer

Gezien het risico van tientallen miljoenen euro's lijkt de netto beschikbare capaciteit van € 2,4 mln. (jaarstukken 2005 pag. 103) onvoldoende om dit op te vangen.

Wij hebben bij de afdeling financiën een toelichting gevraagd op de opbouw van de weerstandcapaciteit en de netto beschikbare capaciteit. Uit de toelichting van de afdeling financiën blijkt dat een deel van de reserve Zuiderzeelijn (19,5 mln.) in de loop van de tijd bij elkaar gespaard moet worden (verwerkt in de meerjarenraming). Hiernaast laat de staat van reserves (pag. 103) zien dat de bestemmingsreserves (met uitzondering van de Zuiderzeelijn) hoger zijn dan nodig. Dit bij elkaar geeft een vertekend beeld van de werkelijk netto beschikbare capaciteit.

Het knelpunt voor PS

De netto beschikbare capaciteit van € 2,4 mln. lijkt niet voldoende om de risico's van enkele tientallen miljoenen euro's af te dekken. Indien deze risico's zich voordoen boven de € 2,4 mln. zullen beleidswijzigingen nodig zijn (bijv. verhoging MRB, verkoop aandelen, bestemmingsreserve aanspreken).

Toelichting op het knelpunt:

Om goed te kunnen beoordelen of de weerstandcapaciteit voldoende is om risico's op te vangen, is inzicht in de risico's en de financiële middelen en mogelijkheden van groot belang.

In de jaarstukken is geen nauwkeurige inschatting gemaakt van de financiële risico's ("enkele tientallen miljoenen euro's", pag. 68). Tevens blijkt de netto beschikbare capaciteit van € 2,4 mln. (staat van reserves, pag.103) op basis van de toelichting van de afdeling financiën een negatievere inschatting te zijn dan op grond van te toekomstige ontwikkelingen verwacht mag worden. Bovendien zal de reserve Zuiderzeelijn naar verwachting vrijvallen waardoor extra middelen beschikbaar komen. Hiermee is de mogelijkheid ontstaan om de netto beschikbare capaciteit en de weerstandcapaciteit goed af te stemmen op de financiële risico's die zich kunnen voordoen.

Suggesties voor PS

1. Maak een nauwkeurige inschatting van de financiële omvang van de risico's (bijvoorbeeld aan de hand van bandbreedte).
2. Maak een nauwkeurige inschatting van de netto beschikbare capaciteit op dit moment (actualiseer de staat van reserveringen op pag. 103).
3. Indien de bestemmingsreserve voor de Zuiderzeelijn van € 34 mln. (€ 14,3 mln. huidige reservering en € 19,5 mln. toekomstig spaargeld) beschikbaar komt, moet u overwegen deze middelen niet opnieuw te bestemmen. Door deze middelen aan de algemene reserve toe te voegen, kunnen deze ingezet worden om financiële risico's te ondervangen.

Conclusie 6: Onvoldoende aandacht voor de jaarstukken

Bevindingen

Aan het opstellen van de jaarstukken lijkt weinig aandacht te zijn besteed. Dit constateren wij op basis van de volgende bevindingen:

Bevinding 11:

Eindcontrole heeft waarschijnlijk ontbroken. Door een groot aantal slordigheden en inconsistenties in de verantwoording zijn de jaarstukken niet goed leesbaar.

De jaarstukken zijn beduidend minder goed leesbaar dan de begroting. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat sterk wordt afgeweken van de structuur in de begroting. In de eerste plaats ontbreekt de clustering van programma's naar de drie invalshoeken Maatschappij en omgeving, Water en milieu, en Ruimtelijke structuur. Hierdoor wordt in de jaarstukken ook geen verantwoording afgelegd over de bijbehorende doelstellingen.

In de tweede plaats worden de drie w-vragen uit de begroting niet beantwoord in de jaarstukken. Hierdoor blijft onduidelijk Wat is bereikt, Wat daarvoor gedaan is en Wat het gekost heeft in 2005.

Daarnaast bevatten de jaarstukken een groot aantal slordigheden, bijvoorbeeld gewijzigde titels:

In begroting	In jaarstukken
6.4 Landbouw en Visserij	6.3 Landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij
6.4.2 Structuurversterking en innovatie	Zonder nummering, onder 6.3: Innovatie en Structuurversterking

Ook met betrekking tot de jaarrekening wordt de leesbaarheid belemmerd door een aantal slordigheden:

Primaire onderdelen van de balans zijn opgenomen in de bijlagen. Hierdoor lijken deze - ten onrechte - geen onderdeel te vormen van de jaarrekening. Voorbeelden hiervan zijn:

- de grondslagen waardering en resultaatbepaling in bijlage A;
- de aard en reden van elke reserve in bijlage B;
- de aard en de reden van elke voorziening en de wijzigingen in bijlage B.

Het overzicht van lasten en baten van programma 1 Bestuur (pag. 19) is niet volledig leesbaar, doordat deze dubbel is afgedrukt.

Daarnaast hebben een aantal reserves en voorzieningen in de toelichting op de reserves en voorzieningen (bijlage B) een andere naam dan in de Staten van reserves en voorzieningen (respectievelijk pag. 103 en 105).

Bevinding 12:

De verantwoording over sommige doelstellingen en/of activiteiten is versnipperd in de jaarstukken opgenomen.

Met betrekking tot de verantwoording over programma 11 Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien is het volgende op te merken:

- In de jaarstukken is programma 11 niet opgenomen als een apart programma in de programmaverantwoording in hoofdstuk I. De onderdelen van dit programma komen wel versnipperd terug in de jaarrekening. Dit is in strijd met het BBV artikel 4 *'De indeling van de begroting en de jaarstukken is identiek'*;
- In de begroting bestaat het programma 11 uit twee programma-onderdelen: *Algemene dekkingsmiddelen* en *onvoorzien/stelposten*. Echter bij de verklaring van het resultaat per programma (pag. 94) in de jaarstukken is een derde programma-onderdeel 11.3 *Reserves* toegevoegd;
- In de jaarstukken is geen verantwoording over de lasten opgenomen.

De verantwoording over een deel van programma 4 is versnipperd in de jaarstukken:

Programma-onderdeel 4.1 Omgevingskwaliteit

In de begroting wordt t.a.v. Vliegveld Lelystad voorgenomen:

'Het opstellen van een gebiedsgerichte benadering voor industrieterrein Vliegveld Lelystad.' (begroting, pag. 52)

In de jaarstukken wordt in programma 4 t.a.v. Vliegveld Lelystad slechts vermeld:

'In het kader van de beheersing van het industrielawaai afkomstig van het industrieterrein Vliegveld Lelystad is er een nieuwe milieuvergunning voor het Vliegveld afgegeven...' (jaarstukken, pag. 29)

In programma 10 (zonder verwijzing naar programma 4) wordt daarentegen wel gemeld:

'Om de ruimtelijke en stedenbouwkundige mogelijkheden en beperkingen op de lange termijn (tot 2020) van de luchthaven in kaart te brengen heeft het RPB de provincie gevraagd om de ontwikkeling van de luchthaven als concrete casus in de vorm van een ontwerpatelier te verkennen. ... De bevindingen over de luchthaven Lelystad zijn uitgewerkt in een apart onderzoeksrapport.' (jaarstukken, pag. 63)

Programma-onderdeel 4.3 Duurzame ontwikkeling

In programma 4 worden in de begroting doelstellingen geformuleerd over CO₂ emissie en percentage duurzame energie opwekking in 2010.

In de jaarstukken wordt niets over de tussenresultaten gemeld. Wel komt in programma 6 ook duurzame energie ter sprake (zonder verwijzing naar programma 4):

'In 2005 zijn diverse initiatieven ondersteund die zijn gericht op het produceren van duurzame energie uit landbouwproducten en is onderzocht in hoeverre de teelt van koolzaad in Flevoland perspectief biedt. Met verschillende initiatiefnemers zijn gesprekken gevoerd om een productie-eenheid voor bio-ethanol nabij Lelystad te ontwikkelen.' (jaarstukken, pag. 44)

In programma 10 komt ook duurzame energie ter sprake (zonder verwijzing naar programma 4):

'Per 1 oktober 2005 hebben Provinciale Staten een tijdelijke stop op de plaatsing van windmolens ingesteld. Deze stop is bedoeld om de beleidsherziening windenergie grondig te kunnen voorbereiden. ... Uitgangspunt daarbij (= beleidsherziening Omgevingsplan) is om met minder windmolens meer energie op te wekken, het oorspronkelijke open grootschalige landschap te herstellen en uit de opbrengsten van windenergie een bijdrage aan gebiedsgebonden ontwikkelingen te kunnen leveren.' (jaarstukken, pag. 63)

Commentaar Rekenkamer:

Door de versnippering van de beleidsverantwoording wordt de indruk gewekt dat onvoldoende aandacht is besteed aan de jaarstukken.

Het knelpunt voor PS:

De slordigheden en inconsistenties belemmeren het zicht op de beleidsrealisatie. Hierdoor is het totaalbeeld van het uitgevoerde beleid en de gerealiseerde doelstellingen/activiteiten niet transparant.

Suggestie voor PS:

Vraag aan GS hoe de eindcontrole van de jaarstukken beter kan worden gewaarborgd.

Bijlage Overzicht van de voorbeelden bij de bevindingen

Inhoudsopgave

Programma's	Pagina	Statencommissie
1 Bestuur	6, 11, 14, 18, 26	Bestuur
2 Infrastructuur en mobiliteit	6, 7, 9, 12, 14, 18	Ruimte
3 Water	13	Ruimte
4 Milieu	7, 8, 10, 21, 27	Ruimte
5 Natuur en landschap		Ruimte
6 Economische ontwikkeling	7, 13, 14, 26	Werk
7 Zorg, onderwijs en welzijn	7, 8, 12, 14, 19	Samenleving
8 Cultuur	7, 13	Samenleving
9 Wonen	13	Samenleving
10 Ruimtelijke planning	13, 16, 27	Ruimte, Samenleving
11 Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien	13, 14, 27	Bestuur
Financieel	21, 23, 24	Bestuur
Overig	20	Alle commissies