

Provinciale Staten van Noord-Holland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
2 mei 2006			

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 totaaloverzicht van de voorbeelden die onze bevindingen ondersteunen. In het daarbij gevoegde schema kan elke Statencommissie de voor haar relevante voorbeelden 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
Portefeuillehouder Noord-Holland en Flevoland

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 Noord-Holland

Samenvatting van de bevindingen, knelpunten en aanbevelingen voor de Jaarstukken Noord-Holland 2005

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
Conclusie 1: De jaarstukken vormen een mooi leesbaar stuk, maar de verantwoording over 2005 is beperkt			
Bevinding 1:	<p>Het beoogde beleid uit de begroting is moeilijk terug te vinden in de jaarstukken, omdat de structuur in de jaarstukken niet overeenkomt met de structuur in de begroting.</p> <p>De drie W-vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat hebben we bereikt? 2. Wat hebben we ervoor gedaan? 3. Wat heeft het gekost? <p>worden niet systematisch beantwoord.</p>	<p>De verantwoordingsinformatie in de jaarstukken is ondanks een goede leesbaarheid moeilijk te herleiden. PS krijgen hierdoor onvoldoende inzicht in de voortgang van de programma's. Dit belemmert PS in het uitvoeren van hun controlerende rol.</p>	<p>Vraag GS de structuur van de jaarstukken te koppelen aan de informatie in de begroting, waardoor naast de leesbaarheid ook de inhoud van de verantwoordingsinformatie wordt gewaarborgd.</p>
Bevinding 2	<p>De jaarstukken bevatten veel informatie die niet relevant is voor de verantwoording over het afgelopen jaar.</p>		<p>Vraag GS om de jaarstukken toe te spitsen op de vragen: <i>'Wat heeft de provincie in 2005 gedaan en wat heeft dit opgeleverd in relatie tot wat is afgesproken in de begroting?'</i> Besteed hierbij ook aandacht aan de afspraken die de provincie niet heeft uitgevoerd en wat niet is bereikt.</p>
Conclusie 2: € 50 miljoen onderbesteding van de beschikbaar gestelde financiële middelen			
Bevinding 3:	<p>De totale lasten voor 2005 zijn bij de 4^e en laatste begrotingswijziging van december 2005 voor € 50 miljoen te hoog ingeschat.</p>	<p>1. Gedurende 2005 is de voortgang bij verschillende programma's vertraagd, waardoor de prestaties, en daarmee maatschappelijke effecten, later worden gerealiseerd.</p>	<p>1. Vraag GS in welke mate de interne beheersing van projecten voor 2006 op orde is om de kans op vertragingen in de voortgang te minimaliseren (zie ook aanbeveling van de accountant in de managementletter).</p>

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
	Met € 538 miljoen liggen de lasten in de rekening dichter bij de begrote lasten in de begroting na 1 ^e wijziging (€ 534 miljoen), dan bij de begrote lasten in de begroting na 4 ^e wijziging (€ 589 miljoen)	<p>2. PS hebben gedurende het jaar onvoldoende inzicht in de voortgang van programma's en de realisatie van de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten.</p> <p>Dit beperkt PS in het uitvoeren van hun controlerende taak en de mogelijkheden tot bijsturing.</p> <p>3. De provincie is € 180.000 aan renteopbrengsten misgelopen doordat in een te vroeg stadium middelen beschikbaar zijn gesteld voor de programma's. Deze middelen kunnen niet meer gebruikt worden voor andere projecten.</p>	<p>2. Vraag GS gedurende het jaar actuele informatie te leveren over de voortgang van de beleidsrealisatie. Controleer GS op de voortgang van de programma's aan de hand van gemaakte afspraken.</p> <p>3. Koppel actuele voortgangsrapportages en tussentijdse begrotingswijzigingen aan elkaar, zodat de treasury beter kan beoordelen hoeveel middelen op korte termijn beschikbaar moeten zijn.</p>
Conclusie 3: De verantwoording van het beleid is onvolledig			
Bevinding 4:	In de programma's ontbreekt regelmatig een terugkoppeling naar de geplande activiteiten en prestaties, die zijn aangekondigd in de begroting.	Aan de hand van de beleidsverantwoording in deze jaarstukken kunnen PS hun controlerende taak niet naar behoren uitvoeren; het gerealiseerde beleid wordt in de jaarstukken regelmatig ontoereikend verantwoord.	<p>1. Vraag aan GS een schriftelijke toelichting bij de indicatoren, activiteiten en prestaties die niet of onvoldoende worden verantwoord, maar wel in de begroting zijn opgenomen.</p> <p>2. Daarnaast is het voor een structurele verbetering van de verantwoording van belang dat in de begroting meetbare indicatoren worden vermeld, die gedurende of na afloop van het jaar gemonitord kunnen worden. Indien dit niet mogelijk is voor de beleidseffecten, doe dit dan voor de prestaties.</p>
Bevinding 5:	De maatschappelijke effecten worden in de jaarstukken onvoldoende verantwoord, vanwege het ontbreken van (meetbare) indicatoren of het onvoldoende vergelijken van resultaten met indicatoren.		
Conclusie 4: De financiële verantwoording is onvoldoende			
Bevinding 6:	De programma's bevatten vaak een te beperkte toelichting bij de financiële afwijkingen.	De gepresenteerde financiële verantwoording geeft geen helder en volledig beeld van de financiële afwijkingen in de programma's en het	1. Vraag GS een schriftelijke toelichting over onduidelijkheden in de financiële verantwoording in de programma's. Vraag ook een toelichting bij het

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
Bevinding 7:	De weergave van het resultaat in de programmarekening is verwarrend: positieve resultaten zijn voorzien van een minteken, negatieve resultaten van een plusteken.	resultaat t.o.v. de raming (na wijziging). Dit belemmert PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.	rekeningresultaat voor bestemming, zoals opgenomen in de programmarekening. Overweeg deze aanvullende informatie op te nemen in herziene jaarstukken. 2. Daarnaast kunt u (meer) richtlijnen voor de financiële verantwoording opstellen en opnemen in de financiële verordeningen. Hierbij kunt u denken aan een minimumgrens voor mutaties waarbij u een toelichting wenst. In overleg met GS kunt u dit realiseren.
Bevinding 8:	In de programmarekening wordt het positieve saldo voor bestemming van € 69 miljoen voor een groot deel bepaald door de eenmalige afkoopsom van € 128 miljoen. Zonder deze afkoopsom komt het saldo uit op € 60 miljoen negatief. Hierop ontbreekt een toelichting bij de programmarekening.		
Conclusie 5: Oordeelsonthouding rechtmatigheid			
Bevinding 9:	<p>1. Van 45% van de 180 gecontroleerde dossiers is de procesgang niet te volgen. Hiervan ontbreekt relevante informatie om de rechtmatigheid vast te kunnen stellen. De accountant heeft een oordeelsonthouding over de rechtmatigheid afgegeven.</p> <p>2. Uit het onderzoek Rechtmatigheid 2005 van GS blijkt dat van de 99 dossiers waarvan de procesgang te volgen is, in 30 dossiers financiële onrechtmatigheden zijn. In 6 dossiers zijn de financiële onrechtmatigheden onherstelbaar.</p> <p>Nota Bene: De Randstedelijke Rekenkamer heeft op dit moment van tien provincies informatie over het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid in 2005. Behalve Noord-</p>	Oordeelsonthouding verkregen van de accountant. Er is geen inzicht in de procesgang van 45% van de gecontroleerde dossiers.	<p>1. Laat GS rapporteren over de mate waarop dossiervorming op orde is.</p> <p>2a. Vraag GS de rechtmatigheid te herstellen van de 24 dossiers waar dat mogelijk is.</p> <p>2b. Vraag GS in 2006 op kwartaalbasis over rechtmatigheid te rapporteren. Laat voor de structurele oplossing vanaf 2007 rechtmatigheidcijfers opnemen in de voor- en najaarsnota, en in het jaarverslag. De accountant doet in het Rapport van Bevindingen 2005 een vergelijkbare aanbeveling.</p>

Bevindingen per paragraaf		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie Randstedelijke Rekenkamer
	Holland heeft alleen Zeeland een oordeelsonthouding gekregen. De andere acht provincies hebben een goedkeurende verklaring ontvangen.		
Conclusie 6: De bijdrage aan de Regio Randstad kan niet worden opgeschort			
Bevinding 10:	De bijdrage aan de Regio Randstad kan niet opgeschort, in tegenstelling tot wat vermeld staat in de jaarstukken.	Het is niet mogelijk om de bijdrage aan de Regio Randstad op te schorten. Zie de brief d.d. 30 januari 2006 van de Randstedelijke Rekenkamer.	<p>1. Als PS de bijdrage aan de Regio Randstad in de toekomst willen stoppen, dient u te besluiten de deelname aan de Regio Randstad per 1 januari 2008 te beëindigen.</p> <p>2. Vraag GS om een snelle reactie wanneer een amendement/motie wettelijk niet kan worden uitgevoerd.</p>



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 PS zijn. Vervolgens doen wij u suggesties voor de behandeling van deze punten.

1. De jaarstukken vormen een mooi leesbaar stuk, maar de verantwoording over 2005 is beperkt

Bevindingen

De professionele vormgeving van de jaarstukken zorgt voor een mooi en leesbaar stuk. Hiermee zijn de jaarstukken toegankelijker geworden voor de burger. De jaarstukken moeten echter meer zijn dan dit. Voor de controlerende rol van PS zijn de jaarstukken, waarin GS verantwoording afleggen over het afgelopen jaar, het belangrijkste document. De jaarstukken moeten inzicht verschaffen in de mate waarin het voorgenomen beleid in de begroting bereikt is. Voor de burger is het burgerjaarverslag een goed verantwoordingsdocument.

De verantwoordingsinformatie is, ondanks een mooie vormgeving, moeilijk terug te vinden, omdat de structuur in de jaarstukken niet overeenkomt met de structuur in de begroting. De begroting geeft bij elk programma een algemene doelstelling, een aantal maatschappelijke effecten en één of meer bijbehorende indicatoren weer. In de jaarstukken wordt alleen de algemene doelstelling systematisch herhaald. Ook is een aantal activiteiten in de jaarstukken in een ander programma opgenomen, dan in de begroting. Tevens leveren de jaarstukken veel informatie, waarvan het de vraag is of dit relevant is voor de verantwoording over 2005.

Bevinding 1:

Het beoogde beleid uit de begroting is moeilijk terug te vinden in de jaarstukken, omdat de structuur in de jaarstukken niet overeenkomt met de structuur in de begroting.

De drie W-vragen:

1. Wat hebben we bereikt?
2. Wat hebben we ervoor gedaan?
3. Wat heeft het gekost?

worden niet systematisch beantwoord.

Een voorbeeld van het verschil in de structuur tussen de begroting en de jaarstukken is programma 3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement:

Programma 3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement

De activiteiten omtrent *Zuidtangent, (Decentralisatie) spoor, RegioNet Korte termijn (busvervoer Haarlem-IJmond en Gooi & Vechtstreek)* zijn in de begroting onder programma 3 (Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement) opgenomen. In de jaarstukken komen ze terug in programma 4 (Openbaar vervoer).

Bevinding 2:

De jaarstukken bevatten veel informatie die niet relevant is voor de verantwoording over het afgelopen jaar.

Een voorbeeld van niet relevante informatie in de jaarstukken:

Programma 9 Welzijn en (jeugd)zorg

In de jaarstukken staat over Zorgbelang het volgende:

Voor de kwaliteit van de zorg en voor een goede afstemming van zorgvraag en zorgaanbod is het belangrijk dat patiënten en consumenten hun belangen goed kunnen behartigen. De provincie is voorstander van één professionele organisatie op provinciaal niveau met regiokantoren. Wij steunen daarom de voorgenomen fusie van Regionale Patiënten en Consumentenplatforms (RPCP's) en de Noord-Hollandse Patiënten Platformen (NHPP). In juli 2006 vormen deze organisatie samen Zorgbelang.

(jaarstukken, pag. 68)

Commentaar Rekenkamer

In de tekst is niet opgenomen welke prestatie de provincie in 2005 heeft geleverd. De tekst is meer een steunbetuiging voor de fusie.

De knelpunten voor PS

De verantwoordingsinformatie in de jaarstukken is ondanks een goede leesbaarheid moeilijk te herleiden. PS krijgen hierdoor onvoldoende inzicht in de voortgang van de programma's. Dit belemmert PS in het uitvoeren van hun controlerende rol.

Suggestie voor PS

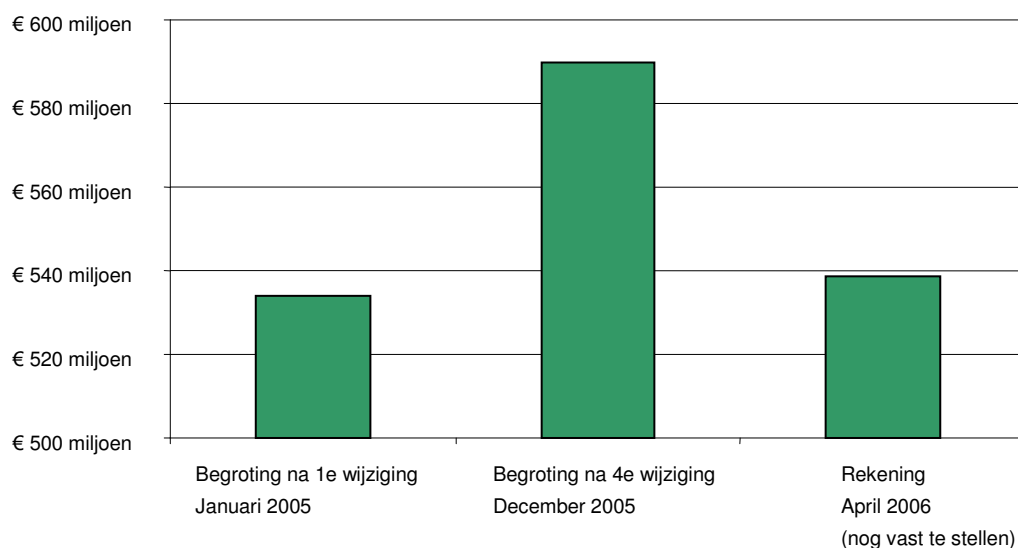
1. Vraag GS de structuur van de jaarstukken te koppelen aan de informatie in de begroting, waardoor naast de leesbaarheid ook de inhoud van de verantwoordingsinformatie wordt gewaarborgd.
2. Vraag GS om de jaarstukken toe te spitsen op de vragen: 'Wat heeft de provincie in 2005 gedaan en wat heeft dit opgeleverd in relatie tot wat is afgesproken in de begroting?' Besteed hierbij ook aandacht aan de afspraken die de provincie niet heeft uitgevoerd en wat niet is bereikt.

2. € 50 miljoen onderbesteding van de beschikbaar gestelde financiële middelen

Bevindingen

In december 2005 heeft u de vierde en tevens slotwijziging van de begroting 2005 vastgesteld. Dit resulteerde in een raming van de lasten van € 589 miljoen. Uit de jaarrekening blijkt dat de gerealiseerde lasten € 538 miljoen bedragen. Dit betekent een onderbesteding van € 50 miljoen (zie figuur 1).

Figuur 1. Begrote en gerealiseerde lasten (euro)



Bevinding 3:

De totale lasten 2005 zijn bij de 4^e en laatste begrotingswijziging van december 2005 voor € 50 miljoen te hoog ingeschat. Met € 538 miljoen liggen de lasten in de rekening dicht bij de begrote lasten in de begroting na 1^e wijziging (€ 534 miljoen), dan bij de begrote lasten in de begroting na 4^e wijziging (€ 589 miljoen).

Deze knik in begrote en gerealiseerde lasten is met name zichtbaar in de programma's 3, 6, 7 en 10.

Programma 3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement

Uit de financiële verantwoording blijkt dat de direct uitgaven bij de begroting 2005 worden geraamd op € 37.024.300, na wijziging op € 50.676.200 (een stijging van € 13,7 miljoen) en dat de uitgaven in werkelijkheid € 38.937.957 bedragen. "Het verschil van € 11.738.243 op directe uitgaven wordt voornamelijk verklaard door lagere uitgaven. Voor het project Alkmaar OV-infrastructuur is in 2005 nog geen beschikking afgegeven. De middelen (€ 5 miljoen) zijn gestort in de reserve openbaar vervoer. De uitgaven voor

groot onderhoud zijn door langere doorlooptijd van procedures lager (€ 2,1 miljoen). De uitgaven voor groot onderhoud Noord-Hollands kanaal (€ 1,7 miljoen) en voor groot onderhoud overige vaarwegen (€ 1,2 miljoen) zijn door meevallers in de kosten en door langere doorlooptijd van procedures lager. Tevens bedragen de voordelige afrekeningsverschillen voorgaande dienstjaren € 1,7 miljoen.” (jaarstukken, pag. 29)

Commentaar Rekenkamer

De stijging van de begroting met € 13,7 miljoen in de loop van 2005 wordt niet gerechtvaardigd door het werkelijk verloop van de uitgaven. Deze blijven bijna € 11,8 miljoen onder de gewijzigde begroting. Uit de toelichting blijkt dat langere doorlooptijden van procedures voor een belangrijk deel aan de basis staan voor de lagere uitgaven. Een verklaring voor de vertraging in de doorlooptijden ontbreekt.

Een ander voorbeeld, ditmaal uit programma 6 Milieu:

Programma 6 Milieu

Uit de financiële verantwoording blijkt dat de uitgaven ten laste van bestemmingsreserves bij de begroting 2005 worden geraamd op € 9.055.400, na wijziging op € 12.552.500 (een stijging van ca. € 3,5 miljoen) en dat de uitgaven in werkelijkheid € 4.579.061 bedroegen. “*Het verschil van € 7.973.439 op uitgaven t.l.v. bestemmingsreserves wordt voornamelijk verklaard door lagere uitgaven voor het baggerprogramma (€ 5,2 miljoen) en lagere uitgaven t.l.v. het voormalig PAF (bestemmingsreserve afwikkeling opgeheven fondsen), (€ 1,9 miljoen).” (jaarstukken, pag. 49)*

Commentaar Rekenkamer:

Gezien de werkelijke uitgaven ten laste van de bestemmingsreserves lag een neerwaartse bijstelling van de begroting veel meer voor de hand dan een opwaartse bijstelling.

De knelpunten voor PS

1. Gedurende 2005 is de voortgang bij verschillende programma's vertraagd, waardoor de prestaties, en daarmee maatschappelijke effecten, later worden gerealiseerd.
2. PS hebben gedurende het jaar onvoldoende inzicht in de voortgang van programma's en de realisatie van de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten. Dit beperkt PS in het uitvoeren van hun controlerende taak en de mogelijkheden tot bijsturing.
3. De provincie is € 180.000 aan renteopbrengsten misgelopen doordat in een te vroeg stadium middelen beschikbaar zijn gesteld voor de programma's. Deze middelen kunnen niet meer gebruikt worden voor andere projecten.

Toelichting op de knelpunten:

Als Provinciale Staten stelt u kaders voor het te realiseren beleid en controleert u de uitvoering hiervan. Deze controlerende rol wordt echter bemoeilijkt wanneer onvoldoende inzicht bestaat in de voortgang van

de beleidsrealisatie (zowel financieel als inhoudelijk). Voor een helder beeld van de stand van zaken ten aanzien van uw voorgenomen beleid, is informatie over de voortgang van de lopende projecten gedurende het jaar van essentieel belang. Het verschil tussen de saldi van de raming na wijziging en de uiteindelijke rekening laat echter zien dat PS het afgelopen jaar onvoldoende op de hoogte waren van de voortgang van de beleidsrealisatie.

Wanneer middelen die wel zijn begroot gedurende het boekjaar niet worden besteed, kan dit gevolgen hebben voor de renteopbrengsten van de provincie. Deze middelen hadden tegen een gunstiger rentetarief weggezet kunnen worden (zie jaarstukken pagina 26).

Suggestie voor PS

1. Vraag GS in welke mate de interne beheersing van projecten voor 2006 op orde is om de kans op vertragingen in de voortgang te minimaliseren (zie ook de aanbeveling van de accountant in de managementletter).
2. Vraag GS gedurende het jaar actuele informatie over de voortgang van de beleidsrealisatie. Controleer GS op de voortgang van de programma's aan de hand van gemaakte afspraken.
3. Koppel actuele voortgangsrapportages en tussentijdse begrotingswijzigingen aan elkaar, zodat de treasury beter kan beoordelen hoeveel middelen op korte termijn beschikbaar moeten zijn.

3. De verantwoording van het beleid is onvolledig

Bevindingen

In de programma's ontbreekt vaak een toereikende verantwoording van het beleid. Dit blijkt uit de bevindingen 4 en 5:

Bevinding 4:

In de programma's ontbreekt regelmatig een terugkoppeling naar de geplande activiteiten en prestaties, die zijn aangekondigd in de begroting.

In de begroting is per programma aangegeven welke prestaties geleverd worden en welke activiteiten worden ondernomen. De jaarstukken laten niet altijd zien of deze afspraken daadwerkelijk zijn gerealiseerd. In een aantal gevallen wordt wel in de productenrealisatie gerapporteerd.

Een voorbeeld van het ontbreken van activiteiten in de jaarstukken:

Programma 2 Bestuur en andere overheden

De begroting meldt de volgende activiteiten omtrent archiefinspectie: "*Uitoefening van het toezicht via circa 35 inspectiebezoeken per jaar, rapportages en advisering over uitvoering. Bevorderen van implementatie van nieuwe wet- en regelgeving door voorlichting. Bevorderen van een goede infrastructuur van toegankelijke historische archieven door overleg, coördinatie en stimuleringsubsidies.*" (begroting, pag. 23)

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken wordt niet teruggekomen op de activiteiten omtrent archiefinspectie die zijn aangekondigd in de begroting. In de productenrealisatie is deze informatie wel opgenomen. Hieruit blijkt dat geen 35, maar 23 inspectiebezoeken zijn afgelegd.

Een tweede voorbeeld van het ontbreken van een terugkoppeling in de jaarstukken:

Programma 7 Recreatie, natuur en landschap

De begroting meldt dat voor het project AmstelGroen (waaronder Bovenkerkerpolder) voor elk van de vier deelgebieden een projectenprogramma ligt met inrichtingsschetsen. (begroting, pag. 76)

Commentaar Rekenkamer

Noch in de jaarstukken, noch in de productenrealisatie wordt gerapporteerd over de activiteiten voor het project AmstelGroen of over de deelprojecten.

Bevinding 5:

De maatschappelijke effecten worden in de jaarstukken onvoldoende verantwoord, vanwege het ontbreken van (meetbare) indicatoren of het onvoldoende vergelijken van resultaten met indicatoren.

Omdat onderdelen van de begroting geen of niet meetbare indicatoren bevatten, is het moeilijker om over deze onderdelen adequaat te rapporteren in de jaarstukken. Dit omdat de indicator de norm is waaraan de uitvoering wordt gemeten.

Verder komt het regelmatig voor dat de indicator uit de begroting niet wordt genoemd, zodat de resultaten niet vergeleken kunnen worden. Ook de presentatie van de resultaten wijkt meerdere malen af van de indicator in de begroting. Omdat resultaten en indicatoren niet worden vergeleken, kan de realisatie van een achterliggend maatschappelijk effect niet goed worden beoordeeld.

Een voorbeeld waarin een indicator niet wordt verantwoord:

Programma 4 Openbaar vervoer

In de begroting is het volgende maatschappelijk effect benoemd:

Vlot: voldoende hoge reissnelheid voor Hoogwaardig OV (30 km). Voor het overige OV is het criterium gericht op beschikbaarheid en minimumfrequentie.

De bijbehorende indicator luidt als volgt:

Gemiddelde snelheid van 30 km/u of VF-factor 1,5 (HOV). Beschikbaarheid van Openbaar Vervoer (80% inwoners binnen 500 meter halte OV.) (begroting, pag. 43)

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken ontbreekt informatie over het maatschappelijk effect en de indicator.

Een voorbeeld waarin het resultaat en de indicator niet op dezelfde wijze worden beschreven:

Programma 6 Milieu

In de begroting is het volgende maatschappelijke effect benoemd:

Voortgang in de bodemsanering zodanig dat in 2030 de verontreiniging is gesaneerd of beheersbaar is gemaakt.

De bijbehorende indicatoren zijn:

- *Oppervlakte/volume verontreinigde grond in Noord-Holland geïnventariseerd in 2005 (daarna jaarlijkse actualisatie).*
- *Oppervlakte/volume gesaneerde of beheersbaar gemaakte verontreinigde grond in NH (jaarlijkse rapportage aan GS en VROM).*

(begroting, pag. 60)

In de jaarstukken wordt over bodemsanering gemeld dat de provincie Noord-Holland de bodemverontreiniging in kaart heeft gebracht. *Er zijn 5000 locaties die in de komende jaren gesaneerd moeten worden.*

Een van de saneringsprogramma's is het programma IIPerveld integraal, dat doorloopt tot eind 2009. *Het programma bestaat uit vijf grote bodemsaneringen (52 ha), het verwijderen van twee tot vijf miljoen kubieke meter licht tot sterk verontreinigde bagger.* In de jaarstukken wordt aangegeven dat de 'eerste watergangen' zijn ontdaan van verontreinigde bagger. (jaarstukken, pag. 46)

Commentaar Rekenkamer:

De indicator wordt onvoldoende verantwoord. De inventarisatie wordt uitgedrukt in het aantal locaties, in plaats van oppervlakte en volume van de verontreinigde grond. Bij het programma IIPerveld wordt de sanering wel goed uitgedrukt in oppervlakte en volume, maar kan niet worden beoordeeld of de sanering op schema ligt.

De knelpunten voor PS

Aan de hand van de beleidsverantwoording in deze jaarstukken kunnen PS hun controlerende taak niet naar behoren uitvoeren; het gerealiseerde beleid wordt in de jaarstukken regelmatig ontoereikend verantwoord.

Toelichting op de knelpunten:

Voor het uitvoeren van uw controlerende rol is een toereikende verantwoording van groot belang. Het gaat hier om een goed inzicht in de mate waarin de voorgenomen maatschappelijke effecten en prestaties zijn gerealiseerd. Op tal van plaatsen in de jaarstukken is de verantwoording onvolledig, niet goed onderbouwd of zonder tussentijdse informatie. Hierdoor wordt onvoldoende inzicht gegeven in het bereiken van de maatschappelijke effecten zoals beoogd in de begroting.

Suggestie voor PS

1. Vraag aan GS een schriftelijke toelichting bij de indicatoren, activiteiten en prestaties die niet of onvoldoende worden verantwoord, maar wel in de begroting zijn opgenomen.
2. Daarnaast is het voor een structurele verbetering van de verantwoording van belang dat in de begroting meetbare indicatoren worden vermeld, die gedurende of na afloop van het jaar gemonitord kunnen worden. Indien dit niet mogelijk is voor de beleidseffecten, doe dit dan voor de prestaties.

4. De financiële verantwoording is onvoldoende

Bevindingen

Naast de beleidsverantwoording is de financiële verantwoording een belangrijk onderdeel van de jaarstukken. De verantwoording over de financiën is op een aantal plaatsen echter ontoereikend.

Bevinding 6:

De programma's bevatten vaak een te beperkte toelichting bij de financiële afwijkingen.

Een voorbeeld van een te beperkte toelichting bij verschillen tussen de raming na wijziging en de rekening:

Programma 9 Welzijn en (jeugd)zorg

Het verschil van € 3.569.675 op uitgaven t.l.v. bestemmingsreserves wordt voornamelijk verklaard door lagere uitgaven voor FINH/UNA-projecten (€ 2,8 miljoen) en lagere verplichtingen t.l.v. de voormalige reserve ouderenvoorziening (€ 727.000) (jaarstukken, pag. 71).

Commentaar Rekenkamer

In de toelichting wordt de reden van de lagere uitgaven t.l.v. de FINH/UNA-projecten en de lagere verplichtingen t.l.v. de voormalige reserve ouderenvoorziening niet vermeld. Daarnaast wordt in de beleidsinformatie geen link gelegd met deze afwijking van de uitgaven. Hierdoor is de toelichting op de financiële afwijking van € 3,6 miljoen te beperkt.

Bevinding 7:

De weergave van het resultaat in de programmarekening is verwarrend: positieve resultaten zijn voorzien van een minteken, negatieve resultaten van een plusteken.

Het meest sprekende voorbeeld hierbij is de presentatie van het positieve saldo (voor bestemming) van € 69 miljoen. Dit wordt achter een minteken geplaatst, wat tot een verkeerde interpretatie zou kunnen leiden (jaarstukken, pag. 58).

Bevinding 8:

In de programmarekening wordt het positieve saldo voor bestemming van € 69 miljoen voor groot deel bepaald door de eenmalige afkoopsom van € 128 miljoen. Zonder deze afkoopsom komt het saldo uit op € 60 miljoen negatief. Hierop ontbreekt een toelichting bij de programmarekening.

Een toelichting op de afkoopsom van € 128 miljoen is opgenomen in de programma-verantwoording en in de voordracht aan PS. Deze toelichting ontbreekt echter bij de programmarekening, waardoor de programmarekening niet zelfstandig leesbaar is.

Onderstaand overzicht vermeldt het resultaat voor bestemming van de rekening.

	Rekening
Lasten	538,8 mln.
Baten	607,8 mln.
	(incl. 128,7 mln. afkoopsom)
Resultaat voor bestemming	+ 69,0 mln.
Resultaat voor bestemming (excl. afkoopsom)	- 59,7 mln.

De knelpunten voor PS

De gepresenteerde financiële verantwoording geeft geen helder en volledig beeld van de financiële afwijkingen in de programma's en het resultaat t.o.v. de raming (na wijziging). Dit belemmert PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.

Toelichting op de knelpunten:

Voor het uitoefenen van uw controlerende rol vormen de jaarstukken het sleuteldocument. Hierin wordt immers verantwoord of het gemeenschapsgeld is ingezet conform wat is afgesproken in de begroting. Als de financiële resultaten afwijken van wat vastgesteld is, moeten de jaarstukken duidelijk maken of hieruit financiële en/of beleidsmatige risico's voortvloeien.

Suggestie voor PS

1. Vraag GS een schriftelijke toelichting bij onduidelijkheden in de financiële verantwoording in de programma's. Vraag ook een toelichting bij het rekeningresultaat voor bestemming, zoals opgenomen in de programmarekening.
2. Daarnaast kunt u (meer) richtlijnen voor de financiële verantwoording opstellen en opnemen in de financiële verordeningen. Hierbij kunt u denken aan een minimumgrens voor mutaties waarbij u een toelichting wenst. In overleg met GS kunt u dit realiseren.

5. Oordeelsonthouding rechtmatigheid

Bevindingen

De accountant heeft in 2005 de stand van zaken van de rechtmatigheid onderzocht. Met andere woorden, heeft de provincie in 2005 conform de regels gehandeld? De bevindingen van de accountant zijn vastgelegd in het 'Rapport van bevindingen 2005 voor Provinciale Staten van Noord-Holland'. De Randstedelijke Rekenkamer vat deze bevindingen in deze paragraaf samen.

Bevinding 9:

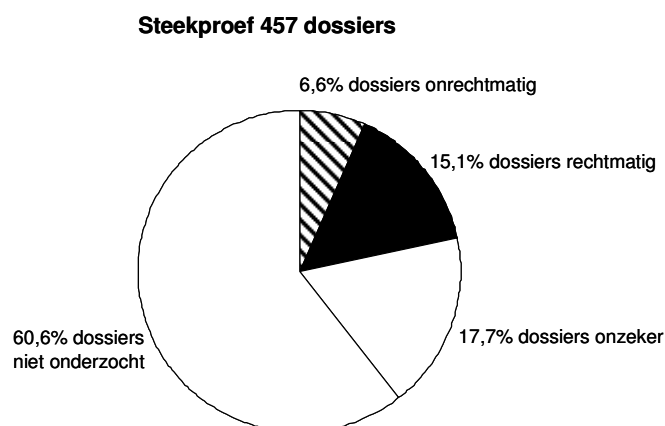
1. Van 45% van de 180 gecontroleerde dossiers is de procesgang niet te volgen. Hiervan ontbreekt relevante informatie om de rechtmatigheid vast te kunnen stellen. De accountant heeft een oordeelsonthouding over de rechtmatigheid afgegeven.

2. Uit het onderzoek Rechtmatigheid 2005 van GS blijkt dat van de 99 dossiers waarvan de procesgang te volgen is, in 30 dossiers financiële onrechtmatigheden zijn. In 6 dossiers zijn de financiële onrechtmatigheden onherstelbaar.

Nota Bene: De Randstedelijke Rekenkamer heeft op dit moment van tien provincies informatie over het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid in 2005. Behalve Noord-Holland heeft alleen Zeeland een oordeelsonthouding gekregen. De andere acht provincies hebben een goedkeurende verklaring ontvangen.

De accountant heeft in het onderzoek naar de rechtmatigheid in 2005 een steekproef van 457 dossiers gekozen. Dit is circa 20% van het totale aantal dossiers in 2005 en circa 80% van het budgetvolume 2005. Na overleg tussen de accountant en GS is besloten de controle na 180 dossiers te stoppen en niet alle 457 dossiers in het onderzoek te betrekken. Dossiers bleken namelijk niet volledig, zodat de gemiddelde onderzoeksduur langer werd dan voorzien. Bovendien is geconcludeerd dat de aard van de bevindingen zich ook in de overige dossiers zou voordoen. De resultaten zijn in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2 Resultaten Onderzoek Rechtmatigheid 2005



Van 81 dossiers (45% van de 180 gecontroleerde dossiers) was de procesgang niet te volgen. Deze dossiers konden niet aan de wet- en regelgeving getoetst worden vanwege het ontbreken van relevante informatie in het dossier. In deze 81 dossiers heeft de provincie geen inzicht in de mate van rechtmatigheid van eigen handelen en heeft de accountant geconcludeerd dat de rechtmatigheid niet is vast te stellen.

Van de overige 99 dossiers was de procesgang wel te volgen. Hiervan waren 6 dossiers onherstelbaar onrechtmatig en 24 dossiers onrechtmatig met mogelijkheid tot herstel. In totaal waren er dus 30 dossiers met onrechtmatigheden. 69 dossiers waren rechtmatig.

Bij het oordeel van de accountant spelen de zogeheten goedkeuringstoleranties een belangrijke rol. De goedkeuringstoleranties worden uitgedrukt in een percentage van de totale lasten in de jaarrekening. Het onderstaande overzicht laat zien welke criteria de accountant hanteert en hoe zich dat vertaalt voor Noord-Holland. De totale lasten van de provincie Noord-Holland over 2005 bedragen circa € 538,8 miljoen.

	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van lasten)	≤ 1% (€ 5,4 mln.)	> 1% (€ 5,4 mln.) en < 3% (€ 16,2 mln.)	n.v.t.	≥ 3% (€ 16,2 mln.)
Onzekerheden in de controle (% van lasten)	≤ 3% (€ 16,2 mln.)	> 3% (€ 16,2 mln.) en < 10% (€ 53,9 mln.)	≥ 10% (€ 53,9 mln.)	n.v.t.

Het financiële beslag van de geconstateerde onrechtmatigheden in de 30 dossiers is € 4,9 miljoen. De accountant heeft een verklaring met oordeelonthouding afgegeven.

De knelpunten voor PS

Oordeelonthouding verkregen van de accountant. Er is geen inzicht in de procesgang van 45% van de gecontroleerde dossiers.

Suggestie voor PS

1. Laat GS rapporteren over de mate waarop dossiervorming op orde is.

2a. Vraag GS de rechtmatigheid te herstellen van de 24 dossiers waar dat mogelijk is.

2b. Vraag GS in 2006 op kwartaalbasis over rechtmatigheid te rapporteren. Laat voor de structurele oplossing vanaf 2007 rechtmatigheidcijfers opnemen in de voor- en najaarsnota, en in het jaarverslag. De accountant doet in het Rapport van Bevindingen 2005 een vergelijkbare aanbeveling.

6. De bijdrage aan de Regio Randstad kan niet worden opgeschort

Bevinding 10:

De bijdrage aan de Regio Randstad kan niet worden opgeschort, in tegenstelling tot wat vermeld staat in de jaarstukken.

In de jaarstukken vermeldt *programma 2 Bestuur en andere overheden* dat “*De provincie heeft haar bijdrage aan Regio Randstad voor 2006 opgeschort*” (jaarstukken, pag. 16). Dit is overeenkomstig het amendement 8-2 van 14 november 2005. Hierin besluiten PS “*de in de ontwerp-programmabegroting 2006 opgenomen bijdrage 2006 voor het samenwerkingsverband Regio Randstad op te schorten.*” Uit navraag bij de provincie is gebleken dat GS in de Voorjaarsnota een voorstel zullen opnemen om de bijdrage niet op te schorten, omdat de deelname pas per 1 januari 2008 beëindigd kan worden. Tot die tijd is de provincie verplicht haar bijdrage te betalen aan Regio Randstad. De Regio Randstad heeft aangegeven dat de provincie Noord-Holland haar bijdrage nog niet heeft gestort.

De knelpunten voor PS

Het is niet mogelijk om de bijdrage aan de Regio Randstad op te schorten. Zie de brief d.d. 30 januari 2006 van de Randstedelijke Rekenkamer.

Suggestie voor PS

1. Als PS de bijdrage aan de Regio Randstad in de toekomst willen stoppen, dient u te besluiten de deelname aan de Regio Randstad per 1 januari 2008 te beëindigen.
2. Vraag GS om een snelle reactie wanneer een amendement/motie wettelijk niet kan worden uitgevoerd.

Good practices

Behalve de genoemde kritiekpunten heeft onze analyse ook een aantal goede voorbeelden opgeleverd. Belangrijke elementen in een goede verantwoording zijn dat een vergelijking wordt gemaakt tussen een (meetbare) indicator en het resultaat, en dat zoveel mogelijk een inschatting wordt gegeven van de consequenties voor het beoogde maatschappelijk effect. Ook moet worden gerapporteerd over de activiteiten die in de begroting zijn opgenomen.

Voorbeeld 1:

Programma 7 Recreatie, natuur en landschap

In de begroting is het volgende maatschappelijke effect benoemd:

“Ontwikkeling natuur: De provinciale ecologische hoofdstructuur (PEHS) is afgerond in 2018.”

De bijbehorende indicator is:

“Toename nieuwe natuur met 400 ha in 2005, uitbreiding particulier natuurbeheer met 150 ha in 2005 en toename ecologische verbindingen met 17 km in 2005, dit op basis van bestaande gegevensbestanden.”

(begroting, pag. 70)

In de jaarstukken staat: *“met de aankoop van 450 ha natuur hebben we de doelstelling 400 ha voor 2005 overtroffen. Hiervan is 350 ha ingericht en overgedragen aan de eindbeheer. (...) Daarnaast is het particulier natuurbeheer toegenomen. Boeren en landgoedeigenaren hebben het afgelopen jaar 230 ha grond omgevormd tot natuur.”*

(jaarstukken, pag. 54)

Commentaar Rekenkamer:

De indicator wordt goed verantwoord. Op het onderdeel ‘aankoop natuur’ wordt het resultaat gerelateerd aan de meetbaar geformuleerde indicator. Vervolgens wordt een conclusie getrokken. Dat vinden wij een goede methode van verantwoording.

Voorbeeld 2:

Programma 11 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

In de begroting staat dat Noord-Holland in 2005-2006 een provinciaal woningmodel voor huurwoningen wil gaan opzetten. Dit vloeit voort uit het collegeprogramma. (begroting, pag. 111-112)

In de jaarstukken wordt het voornemen aangehaald. Vervolgens *“is echter gebleken dat er onvoldoende animo voor een provinciaal aanbodsysteem is.”* (jaarstukken, pag. 84)

Commentaar Rekenkamer

Dit is een voorbeeld van een goede verantwoording. Er wordt aangegeven dat een bepaald voornemen niet is uitgevoerd vanwege veranderende inzichten.