

Provinciale Staten van Zuid-Holland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
29 mei 2006	1		2006/GM/073

*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 (financiële) beleid zoals verwoord in de begroting - en eventuele afwijkingen hierop - toereikend wordt 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 meeste bevindingen van de Rekenkamer zijn gebaseerd op informatie die in de jaarstukken en de begroting is opgenomen. Waar nodig heeft de ambtelijke organisatie toelichting gegeven op enkele aanvullende vragen. Het college van Gedeputeerde Staten heeft kennis genomen van de bevindingen en hierop een reactie gegeven. GS zal in de statenvoordracht bij de jaarstukken een reactie op deze nota opnemen.

In de nota bij deze brief zijn de bevindingen opgenomen die onze analyse heeft opgeleverd. Deze worden vooraf gegaan door een algemene conclusie en 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 deze vergaderingen.

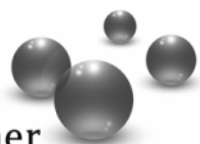
Hoogachtend,

Dr. G. Molenaar  
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 Zuid-Holland



## Onderzoek Randstedelijke Rekenkamer

De jaarstukken zijn een belangrijk instrument van de Provinciale Staten bij het uitoefenen van haar controlerende taak. Het belang ervan wordt, naast de inzet van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie, onderstreept door de wettelijk vastgelegde rol van de accountant en door de werkzaamheden van de Commissie Onderzoek van de Rekening van PS.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft kennis genomen van het rapport van bevindingen en de verklaring van de accountant en van het onderzoeksrapport van de COR. De Rekenkamer onderschrijft de conclusies van de accountant en van de COR. Waar relevant zullen we hiernaar verwijzen in onze bevindingen.

Als aanvulling op de analyses door de accountant en de COR, heeft de Rekenkamer de jaarstukken 2005 beoordeeld, waarbij met name gekeken is naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken. De vraag die daarbij centraal stond, luidt als volgt:

*Wordt het voorgenomen (financiële) beleid zoals verwoord in de begroting – en eventuele afwijkingen hierop – toereikend verantwoord in de jaarstukken?*

Onder een toereikende verantwoording verstaan wij een toelichting die volledig en begrijpelijk is.

### Algemene conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken van voldoende kwaliteit zijn voor Provinciale Staten om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren. Wel kan de verantwoording op een aantal punten beter.
--

De Rekenkamer baseert deze conclusie op ondermeer de volgende bevindingen:

1. De jaarstukken vormen een helder gestructureerd document;
2. De programmaverantwoording is opgebouwd op basis van de 3 w-vragen (*Wat hebben we bereikt?*, *Wat hebben we daarvoor gedaan?*, en *Wat heeft dit gekost?*) ;
3. De mate waarin de voorgenomen prestaties uit de begroting gerealiseerd zijn, is overzichtelijk aangegeven aan de hand van +, +/- en -, waarbij bovendien is aangegeven in hoeverre sprake is van voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en gereed zijn van de benoemde prestaties;
4. De financiële toelichting bij de programma's is helder van opzet en over het algemeen inzichtelijk;
5. In de jaarstukken is een (beknopte) toelichting opgenomen op het verschil tussen de begroting na wijziging en de primitieve begroting. Dit is geen verplicht onderdeel, maar verschaft PS een totaalbeeld over de verantwoording over het gehele afgelopen jaar. De Rekenkamer vindt dit een nuttige toevoeging in de jaarstukken, want daardoor strekt de verantwoording zich uit over het gehele (begrotings)jaar.

De verbeterpunten zijn samengevat in de tabel waarbij we eerst aangeven wat we bevinden, daarna toelichten waarom dit een knelpunt is en tenslotte een suggestie doen om een verbetering in gang te zetten.

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

**Algemene conclusie: De Rekenkamer concludeert dat de jaarstukken van voldoende kwaliteit zijn voor Provinciale Staten om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren. Wel kan de verantwoording op een aantal punten beter (zoals opgenomen in onderstaande tabel).**

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie
<b>Conclusie 1: De verantwoording van het beleid kan op een aantal punten beter</b>			
Bevinding 1:	Over een aantal doelen ( <i>wat willen we bereiken?</i> ) uit de begroting is geen verantwoording afgelegd.	Een ontoereikende beleidsverantwoording in de jaarstukken belemmert PS bij het uitvoeren van hun controlerende taak.	1. Vraag aan GS een schriftelijke toelichting op de doelen en prestaties die onvoldoende worden verantwoord in de jaarstukken.  2. Formuleer de doelen SMART in de begroting zodat de verantwoording controleerbaar is.
Bevinding 2:	Over een aantal prestaties ( <i>wat gaan we hiervoor doen?</i> ) is geen toereikende verantwoording afgelegd.		
Bevinding 3:	De doelen en prestaties in de begroting zijn niet altijd concreet en meetbaar (SMART) geformuleerd, waardoor de verantwoording en realisatie moeilijk zijn te controleren.		
<b>Conclusie 2: De verantwoording met indicatoren is vaak ontoereikend</b>			
Bevinding 4:	De indicatoren dekken niet altijd de volledige doelen en prestaties af. De indicatoren hebben niet in alle gevallen betrekking op de kern van het programma.	De gepresenteerde indicatoren geven geen helder inzicht in het gerealiseerde beleid.	Het is van belang dat in de begroting meetbare indicatoren worden vermeld die de kern van het programma weergeven. Essentieel is dat de indicatoren gedurende of na afloop van het jaar worden gemonitord. Neem in de toekomst de verantwoording hierover (inclusief streefwaarde) op in de jaarstukken.
Bevinding 5:	De verantwoording over indicatoren is vaak van onvoldoende kwaliteit.		

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie
<b>Conclusie 3: De financiële verantwoording is voldoende, zij het met een aantal kanttekeningen</b>			
Bevinding 6:	De toelichting op een aantal reserves en voorzieningen is niet eenduidig en volledig. Hierdoor geeft de gepresenteerde financiële verantwoording in enkele gevallen geen helder en volledig beeld van de mutaties in de reserves en voorzieningen.	PS worden belemmerd bij het controleren van de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen door het ontbreken van benodigde informatie.	<p>1. Een vaste structuur in de toelichting op de reserves en voorzieningen zou een beter inzicht geven voor PS. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende structuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doel van de reserve of voorziening</li> <li>• Onderbouwing van de hoogte van de reserve of voorziening</li> <li>• Toelichting op de mutatie ten opzichte van voorgaand jaar</li> <li>• Verwachtingen ten aanzien van het moment van besteding van de beschikbare middelen.</li> </ul> <p>In overleg met GS kan dit gerealiseerd worden.</p> <p>2. Vraag GS de financiële verantwoording in de toekomst eenduidig op te nemen in de jaarstukken.</p>
Bevinding 7:	De afkoopsom voor het onderhoud van het Merwedekanaal is in een aparte voorziening gestort.	Met het vaststellen van de jaarstukken nemen PS impliciet de beslissing om de afkoopsom in een voorziening te storten.	<p>1. Vraag GS naar de inhoudelijke afweging voor het vormen van deze voorziening.</p> <p>2. Neem een expliciet besluit over de toekenning van de afkoopsom aan een voorziening, een bestemmingsreserve of de algemene middelen.</p>
Bevinding 8:	De toelichting op de overschrijdingen van de subsidieplafonds ontbreekt. Deze toelichting is wel gegeven in de Subsidierapportage (en correctie hierop) bij de Najaarsnota. Echter de informatie uit (de correctie op) deze rapportage is niet verwerkt in de jaarstukken.	Door het ontbreken van een goede toelichting op de financiën, hebben PS geen eenduidig inzicht in de subsidieverlening. Dit belemmert PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.	Vraag GS, met het oog op de zelfstandige leesbaarheid van de jaarstukken, ook relevante verantwoordingsinformatie uit tussentijdse nota's en rapportages op te nemen in de jaarstukken.

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom een knelpunt voor PS?	Suggestie
<b>Conclusie 4: De provincie heeft geen volledig inzicht in de financiële omvang van de risico's</b>			
Bevinding 9:	Diverse relevante risico's zijn in de paragraaf Weerstandvermogen benoemd. Echter niet voor alle risico's is een inschatting gemaakt van de financiële omvang en de kans dat deze zich voordoen.	PS kunnen niet vaststellen of de huidige Algemene Reserve van € 25 mln. toereikend is om de incidentele risico's op te vangen. Indien risico's zich voordoen boven de € 25 mln. zullen beleidswijzigingen nodig zijn (bijv. verhoging MRB of aanspreken bestemmingsreserve).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maak een nauwkeurige(re) inschatting van de financiële omvang van de risico's (bijvoorbeeld aan de hand van bandbreedte).</li> <li>2. Neem een schatting van het totaalbedrag van alle relevante risico's op in de jaarstukken.</li> </ol>



# 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.*

### **Conclusie 1: De verantwoording van het beleid kan op een aantal punten beter**

#### **Bevindingen**

In de programma's ontbreekt in sommige gevallen een toereikende verantwoording van het beleid. Dit blijkt uit de bevindingen 1 tot en met 3:

#### **Bevinding 1:**

Over een aantal doelen (*wat willen we bereiken?*) uit de begroting is geen verantwoording afgelegd.

De doelen – zoals verwoord in de begroting – worden in de jaarstukken verantwoord in de programma's onder het kopje '*Wat hebben we bereikt?*' In de tekst ontbreekt echter een terugkoppeling naar de begroting en worden niet alle doelen verantwoord. De verantwoording over de prestaties (zie bevinding 2) is daarentegen expliciet in tabelvorm opgenomen.

Het onderstaande overzicht laat voor een aantal doelen uit diverse programma's zien dat de verantwoording hierover ontbreekt in de jaarstukken.

In begroting			In jaarstukken
Programma	Productgroep	Doel	
1	111	<i>Een hogere kwaliteit van de provinciale bedrijfsvoering.</i>	Geen verantwoording
1	162	<i>Voldoen aan wettelijke verplichtingen ten aanzien van voormalig personeel.</i>	Geen verantwoording
3	202	<i>Een systeem voor kwaliteitsborging van het veiligheidsbeleid.</i>	Geen verantwoording
3	211	<i>Een politiezorg waarvan kwaliteit gewaarborgd is.</i>	Geen verantwoording
4	302/2330	<i>Het op een verantwoord niveau houden van de bestaande vaarwegen infrastructuur.</i>	Geen verantwoording

---

4	301	<i>Het in positieve zin veranderen van het verkeersgedrag van weggebruikers.</i>	Geen verantwoording
7	423	<i>Geen ondergraving en/of andere schades aan infrastructurele waterstaatswerken, landerijen, parken en tuinen.</i>	Geen verantwoording
7	423	<i>Geen vreeschades aan natuur en landbouw.</i>	Geen verantwoording
10	810	<i>Het terugdringen van schooluitval in het beroepsonderwijs en van leerachterstanden.</i>	Geen verantwoording
10	871	<i>Modernisering van het aanbod van 24-uurszorg voor senioren met regieverlies.</i>	Geen verantwoording

#### Commentaar Rekenkamer

Aangezien geen informatie gegeven wordt over bovenstaande – en andere – doelen, weten PS niet in hoeverre en op welke wijze het voorgenomen beleid op deze punten is gerealiseerd. In de begroting 2005 zijn de doelen op overzichtelijke wijze geformuleerd, in combinatie met maatschappelijke thema's en beïnvloedingsmogelijkheden. In de jaarstukken 2005 ontbreekt in de programmaverantwoording een vergelijkbaar overzichtelijke weergave van de doelen en van de mate waarin deze doelen zijn bereikt. Bovendien is de structuur van de productgroepen, zoals gehanteerd in de begroting, losgelaten.

#### **Bevinding 2:**

Over een aantal prestaties (*wat gaan we hiervoor doen?*) is geen toereikende verantwoording afgelegd.

In de begroting is per programma aangegeven welke prestaties geleverd moeten worden om de doelen te bereiken. Zoals reeds opgemerkt bij bevinding 1 is de verantwoording over de prestaties expliciet in tabelvorm opgenomen. De opgenomen verantwoording in de jaarstukken laat echter niet altijd zien of deze afspraken daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Twee voorbeelden van onvoldoende inhoudelijke verantwoording van prestaties in de jaarstukken:

#### Programma 3 Openbare orde en integrale veiligheid (productgroep 202 Integrale Veiligheid)

De begroting meldt de volgende prestatie omtrent integrale veiligheid: *“Het communicatieplan Integrale Veiligheid uitvoeren en naar gelang de ontwikkelingen bijstellen.”* (wordt herhaald in de jaarstukken op pag. 46)

In de jaarstukken is de volgende verantwoording over deze prestatie opgenomen: *“Er zijn 10 digitale Nieuwsbrieven Veiligheid uitgebracht.”* (jaarstukken, pag. 46)



#### Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken wordt niet teruggekomen op het communicatieplan Integrale Veiligheid en of het uitbrengen van de Nieuwsbrieven hier een onderdeel van is.

#### Programma 7 Groen, water en milieu (productgroep 504 Externe veiligheid)

De begroting meldt de volgende prestatie omtrent externe veiligheid: *“Huidige knelpunten aanpakken en nieuwe knelpunten voorkomen.”* (wordt herhaald in de jaarstukken op pag. 89)

In de jaarstukken is de volgende verantwoording over deze prestatie opgenomen: *“De provincie heeft een bijdrage geleverd in de vorm van RO-toetsing en streekplanadviesing.”* (jaarstukken, pag. 89)

#### Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken wordt niet vermeld of huidige knelpunten zijn aangepakt en nieuwe knelpunten zijn voorkomen.

#### **Bevinding 3:**

De doelen en prestaties in de begroting zijn niet altijd concreet en meetbaar (SMART\*) geformuleerd, waardoor de verantwoording en realisatie moeilijk zijn te controleren.

\* Ter informatie een toelichting op het begrip SMART:

- Specifiek: Duidelijk is *wat* door *wie* gepresteerd moet zijn (expliciet benoemde prestatie in output, activiteiten, personele of financiële inzet) om vast te stellen dat de afspraak is nagekomen.
- Meetbaar: Duidelijk is *hoeveel* gepresteerd moet zijn om vast te stellen dat de afspraak is nagekomen.
- Acceptabel: Vaststaat dat *alle betrokken partijen* met de afspraak uit de voeten kunnen.
- Realistisch: De afspraak is ‘op het oog’ *haalbaar/niet onhaalbaar*.
- Tijdgebonden: Er moet een *termijn* zijn aangegeven waarbinnen de prestatie moet zijn geleverd.

Voor een groot aantal programma’s in de begroting is onvoldoende SMART gedefinieerd wat de provincie wilde bereiken en wat men hiervoor wilde gaan doen. Hierdoor kan de realisatie van de voorgenomen doelen en prestaties niet goed worden beoordeeld.

Drie voorbeelden van moeilijk te controleren verantwoording in de jaarstukken door een onduidelijke formulering van prestaties:

#### Programma 1 Provinciaal bestuur (productgroep 132 Beleidscoördinatie en public affairs)

De begroting meldt de volgende prestatie omtrent beleidscoördinatie en public affairs: *“Doorlichten adviesorganen.”* (wordt herhaald in de jaarstukken, pag. 29)

In de jaarstukken is de volgende verantwoording over deze prestatie opgenomen: *“Een overzicht van adviesorganen is opgesteld en verbetervoorstellen zijn via de*

sectorale kanalen doorgevoerd. Bijv. een andere inrichting van de SER Z-H.”  
(jaarstukken, pag. 29)

Programma 6 Openbaar vervoer (productgroep 340 Openbaar vervoer)

De begroting meldt de volgende prestatie omtrent openbaar vervoer: “Beter stadsgewestelijk vervoersysteem.” (wordt herhaald in de jaarstukken, pag. 73)

In de jaarstukken is de volgende verantwoording over deze prestatie opgenomen:  
“PS hebben de decentralisatie van de treindiensten Dordrecht – Geldermalse (Merwede-Lingelijn (MLL) en Gouda – Alphen (Rijn-Gouwelijn (RGL)) medio december 2005 goedgekeurd. Daarmee kan de provincie nu beginnen met een intermodale (trein en bus) aanbesteding.” (jaarstukken, pag. 73)

Programma 10 Samenleving (productgroep 810 Educatie)

De begroting meldt de volgende prestatie omtrent educatie: “Opstellen van adviezen scholenplan aan minister van OCW.” (wordt herhaald in de jaarstukken, pag. 129)

In de jaarstukken is de volgende verantwoording over deze prestatie opgenomen:  
“De prestatie is conform planning en begrote middeleninzet gerealiseerd. In totaal zijn 19 adviezen uitgebracht.” (jaarstukken, pag. 129)

Commentaar Rekenkamer

Met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van PS is van belang dat zowel in de begroting als in de jaarstukken op een heldere wijze wordt geformuleerd wat de beoogde doelen en te leveren prestaties zijn. Vervolgens dient de verantwoording op dezelfde gestructureerde wijze in de jaarstukken opgenomen te worden. Derhalve begint een goede verantwoording al bij de begroting.

### **Het knelpunt voor PS**

Een ontoereikende beleidsverantwoording in de jaarstukken belemmert PS bij het uitvoeren van hun controlerende taak.

### **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 onduidelijk of onvolledig is, wordt u beperkt in uw rol als controleur van het functioneren van de provincie.

### **Suggesties voor PS**

1. Vraag aan GS een schriftelijke toelichting op de doelen en prestaties die onvoldoende worden verantwoord in de jaarstukken.
2. Formuleer de doelen SMART in de begroting zodat de verantwoording controleerbaar is.

## Conclusie 2: De verantwoording met indicatoren is vaak ontoereikend

In de jaarstukken zijn bij elk programma een (beperkt) aantal indicatoren opgenomen. In de begroting 2005 wordt hierover vermeld:

*“In sommige gevallen is sprake van een effectindicator (indicator die effecten van het beleid weergeeft), in andere gevallen is sprake van een outputindicator (indicator die aangeeft welke output de provincie levert). De weergegeven indicatoren sluiten zo dicht mogelijk aan bij de geformuleerde doelen. ... Ten aanzien van de indicatoren is er duidelijk sprake van een ontwikkeltraject.”* (begroting, pag. 3)

### Bevindingen

#### Bevinding 4:

De indicatoren dekken niet altijd de volledige doelen en prestaties af. De indicatoren hebben niet in alle gevallen betrekking op de kern van het programma.

De indicatoren dekken niet altijd de volledige doelen en prestaties af: soms is de indicator adequaat voor een deel van het programma, maar ontbreken indicatoren voor de overige delen van het programma. Voorbeelden hiervan uit de programma's 9 en 10:

#### Programma 9. Media, kunsten en cultuur

Dit programma bestaat uit de productgroepen:

- Archiefinspectie
- Regionale omroepen
- Culturele omroepen
- Bibliotheekbeleid

De twee indicatoren – marktaandeel Radio West en Radio Rijnmond, en dagbereik TV West en TV Rijnmond – hebben alleen betrekking op het onderdeel Regionale Omroepen. De beleidsrealisatie van de andere productgroepen wordt niet middels een indicator verantwoord.

#### Programma 10. Samenleving

Dit programma bestaat uit de productgroepen:

- Sociale infrastructuur
- Educatie
- Sport
- Zorg
- Seniorenbeleid
- Jeugdbeleid

De beide indicatoren van dit programma – indicaties Bureau Jeugdzorg, en gerealiseerde onderzoeken door het Advies- en Meldpunt kindermishandeling - hebben alleen betrekking op Jeugdzorg. De beleidsrealisatie van de andere productgroepen wordt niet middels een indicator verantwoord.

### Commentaar Rekenkamer

Indicatoren, zij het goed verantwoord, kunnen snel inzicht geven in de beleidsrealisatie. Wanneer indicatoren slechts op een gedeelte van het programma betrekking hebben, wordt dit inzicht beperkt.

#### **Bevinding 5:**

De verantwoording over indicatoren is vaak van onvoldoende kwaliteit.

De wijze waarop in de jaarstukken wordt verantwoord over de indicatoren is regelmatig ontoereikend, omdat:

- A. gegevens over 2005 ontbreken;
- B. in de jaarstukken een exacte kopie van de indicator in de begroting wordt gegeven;
- C. niet wordt vermeld waarom een streefwaarde niet gehaald is;
- D. de gepresenteerde trend niet wordt toegelicht.

A: Een voorbeeld van ontbrekende gegevens over 2005:

Programma	Indicator	Verantwoording over
6. Openbaar vervoer (pag. 77-78)	<i>OV kilometrage: aantal km's dat per jaar met het OV wordt afgelegd in Zuid-Holland</i>	1999 – 2004
	<i>OV kwaliteit: gemiddelde klantwaardering voor het OV in Zuid-Holland, vergeleken met het Nederlandse gemiddelde</i>	2001 – 2004
8. Economische Zaken (pag. 116)	<i>Economische groei en werkgelegenheid: - mutatie BRP in Zuid-Holland en Nederland - werkloosheid in Zuid-Holland en Nederland</i>	1996 – 2004 1993 – 2004
	<i>Bedrijventerreinen: nieuw aanbod direct beschikbare droge bedrijventerreinen</i>	1994 - 2004
9. Media, kunsten en cultuur (pag. 124)	<i>Regionale omroepen: gemiddeld dagbereik van TV West en TV Rijnmond</i>	2001 - 2004

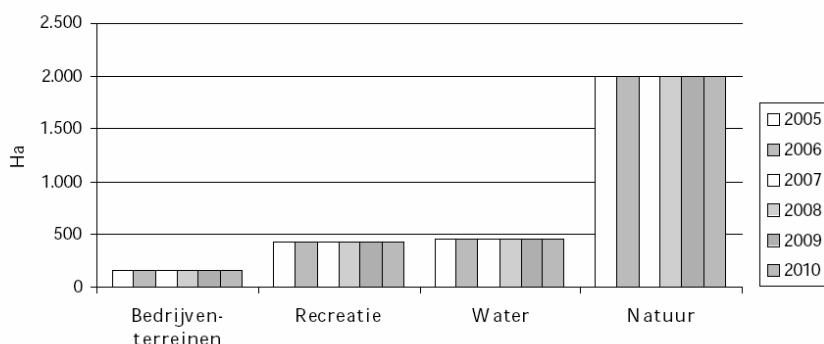
### Commentaar Rekenkamer:

Door slechts gegevens tot en met 2004 te rapporteren, wordt geen verantwoording afgelegd over 2005.

B: Bij een aantal indicatoren wordt geen nieuwe informatie geboden, maar alleen herhaald wat ook in de begroting staat:

#### Programma 11. Ruimtelijke ontwikkeling en beheer

In de begroting worden voor de indicator Integraal ruimtelijke beleid streefwaarden genoemd over te realiseren hectaren bedrijventerrein, recreatiegebied, water en natuur (begroting, pag. 131). Dit is weergegeven in de volgende figuur:



Grafiek 23: Streefwaarde aantal te realiseren hectare bedrijventerreinen, recreatie, water en natuur. Bron: PZH.

Deze figuur komt exact overeen met de figuur die in de jaarstukken wordt gepresenteerd (pag. 147). Slechts de titel is veranderd, deze luidt in de jaarstukken: 'Realisatie 2005 en streefwaarden aantal te realiseren hectare bedrijventerreinen, recreatie, water en natuur.'

Commentaar Rekenkamer:

Volgens de figuur in de jaarstukken zijn de streefwaarden voor 2005 exact gerealiseerd. Uit de wederhoor bij de afdeling CAF is gebleken dat de realisatiewaarden voor 2005 nog niet beschikbaar zijn en de figuur alleen streefwaarden toont.

C: Een voorbeeld van indicatoren waarvan de streefwaarden niet gerealiseerd zijn en waarop toelichting ontbreekt:

Programma – indicator	Streefwaarde (per jaar)	Gerealiseerd	Toelichting
7 Groen in en om de stad (jaarstukken, pag. 107)	500 ha recreatiegebied in en om de stad realiseren	± 160 ha.	Geen
11 Effectiever ruimtelijk beleid (jaarstukken, pag. 147)	1.500 ruimtelijke plannen goedkeuren	1.000 plannen	Geen
11 Volkshuisvesting (jaarstukken, pag. 147)	22.700 woningen produceren	± 1.600 woningen	Geen

Commentaar Rekenkamer:

Een indicator waaraan een streefwaarde is gekoppeld, is gemakkelijk te controleren door PS. Maar wanneer de streefwaarde niet is gerealiseerd en niet wordt toegelicht wat hiervan de reden is, schiet de verantwoording tekort.

D: Een voorbeeld van een indicator waarvan de streefwaarde zowel in 2004 als in 2005 niet is gehaald en in de toekomst nog ambitieuzere streefwaarden kent:

Programma 1. Provinciaal bestuur

De indicator Kwaliteitstoets besluitvorming Provinciale Staten meet het percentage besluiten waarop een kwaliteitstoets wordt toegepast. Uit de figuur op pag. 35 blijkt:

	Streefwaarde	Gerealiseerd
2004	25%	± 10%
2005	50%	± 15%
2006	75%	-
2007	100%	-

Commentaar Rekenkamer:

De realisatie blijft ver achter bij de ambitie om binnen vier jaar een kwaliteitstoets toe te gaan passen op alle besluiten. Deze trend blijkt duidelijk uit de verantwoording in de jaarstukken, maar hier wordt niets over vermeld.

Een vergelijkbaar voorbeeld is te vinden in programma 5.

### **Het knelpunt voor PS**

De gepresenteerde indicatoren geven geen helder inzicht in het gerealiseerde beleid.

#### **Toelichting op het knelpunt:**

Wanneer een indicator slechts deels het programma verantwoordt, wordt het inzicht in de totale beleidsrealisatie van het programma belemmerd. Verder wordt dit inzicht beperkt wanneer gegevens niet toereikend worden gepresenteerd. De indicatoren leveren in de jaarstukken 2005 dan ook niet de essentiële verantwoordingsinformatie die ze zouden kunnen leveren.

#### **Suggestie voor PS**

Het is van belang dat in de begroting meetbare indicatoren worden vermeld die de kern van het programma weergeven. Essentieel is dat de indicatoren gedurende of na afloop van het jaar worden gemonitord. Neem in de toekomst de verantwoording hierover (inclusief streefwaarde) op in de jaarstukken.

### **Conclusie 3: De financiële verantwoording is voldoende, zij het met een aantal kanttekeningen**

#### **Bevindingen**

De financiële verantwoording is over het algemeen toereikend. Wel is een aantal verbeterpunten op te merken.

#### **Bevinding 6:**

De toelichting op een aantal reserves en voorzieningen is niet eenduidig en volledig. Hierdoor geeft de gepresenteerde financiële verantwoording in enkele gevallen geen helder en volledig beeld van de mutaties in de reserves en voorzieningen.

Bij een aantal reserves en voorzieningen ontbreekt relevante verantwoordingsinformatie, bijvoorbeeld het doel van de reserve of voorziening, of een onderbouwing van de hoogte van de reserve of voorziening. Een tweetal voorbeelden van onvolledige toelichting bij de reserves zijn:

#### Reserve infrastructuur

Uit de financiële verantwoording blijkt niet wat het doel is van de reserve infrastructuur en wanneer GS deze middelen denken te besteden. Uit de toelichting (pag. 248) blijkt enkel dat de reserve tot stand is gekomen door een storting vanuit de reserve N210.

#### Commentaar Rekenkamer

Uit de informatie in de toelichting blijkt onvoldoende of er concrete plannen zijn voor de besteding van de reserve infrastructuur.

#### Reserve sanering glastuinbouw

In de toelichting op deze reserve (pag. 248) is verklaard waarom de reserve is ingesteld (voor planschades en saneringsactiviteiten glastuinbouw). Onduidelijk blijft echter waarom de reserve € 10 miljoen dient te bedragen en wanneer deze reserve naar verwachting zal worden besteed.

#### Commentaar Rekenkamer

De financiële verantwoording geeft geen onderbouwing van de hoogte van de reserve. Hiernaast is geen inzicht verschaft in het verwachte tijdstip van besteding van de reserve.

Een voorbeeld van onvolledige toelichting bij de voorzieningen:

#### Voorzieningen BDU / GDU (5300/5301)

Uit de Staat van Voorzieningen (pag. 250-253) blijkt dat de uitgaven ten laste van de voorzieningen en de inkomsten die ten gunste van de voorziening komen, vrijwel aan elkaar gelijk zijn (rond de € 7,5 miljoen). Hierdoor is de beginstand van

de voorziening vrijwel gelijk aan de eindstand en bestaat een vaste kern in de voorziening, welke feitelijk niet tot besteding komt.

Commentaar Rekenkamer:

Uit de toelichting op reserve BDU/GDU/IDV (pag. 254) blijkt niet of GS plannen hebben gemaakt om deze middelen in de nabije toekomst te besteden.

Hiernaast blijkt de weergave van de onttrekkingen uit de Staat van Reserves niet aan te sluiten op de in de programma's weergegeven onttrekkingen van de reserves.

Onttrekkingen bestemmingsreserves

In de programma's wordt de derde w-vraag (*wat heeft het gekost?*) beantwoord middels een tabel, inclusief toelichting. Deze tabel toont naast de lasten en de baten ook de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves in de programma's. De toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves blijken ook uit de Staat van Reserves (pag. 242-245). De gegevens over de onttrekkingen komen echter niet met elkaar overeen:

Programma	Reserve uit de Staat van Reserve * Pag. 263	Reserve uit Programma bedragen x € 1.000	Vershil bedragen x € 1.000
1	21	110	-89
2	0	0	0
3	0	0	0
4	2.413	2.588	-175
5	34.542	35.692	-1.150
6	0	160	-160
7	14.131	14.280 BIKL 4.501	-149 -4501
8	4.974	4.974 BIKL 11.668	-11.668
9	3.441	3.516 BIKL 1.250	-75 -1250
10	0	810 BIKL 2.665	-810 -2.665
11	195	463 BIKL 571	-268 -571
Algemene middelen	51.625	14.256	37.369
<b>Totaal</b>	<b>111.341</b>	<b>97.504</b> <b>(inclusief BIKL)</b>	<b>13.838</b>

\* In deze tabel zijn voor de vergelijkbaarheid de bedragen uit de Staat van Reserves ook x € 1.000 weergegeven.

Commentaar Rekenkamer:

Uit de toelichting van afdeling CAF blijkt dat twee reserves, namelijk de reserve doorgeschoven activiteiten en de reserve impulsen in kwaliteit en leefbaarheid (BIKL) een bijdrage leveren aan meerdere programma's (de specificatie van de reserve doorgeschoven activiteiten is te vinden op pag. 247, de specificatie van de BIKL op pag. 246). In de weergave van de onttrekkingen in de programma's is



deze informatie verwerkt. In de Staat van Reserves zijn deze onttrekkingen echter niet aan de programma's toegerekend. De twee weergaven van onttrekkingen sluiten hierdoor niet eenduidig op elkaar aan en een toelichting hierop ontbreekt. Het verschil van € 13,8 mln. heeft betrekking op het in de Staat van Reserves onttrokken bedrag ter dekking van het rekeningresultaat 2004.

### **Het knelpunt voor PS**

PS worden belemmerd bij het controleren van de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen door het ontbreken van benodigde informatie.

#### **Toelichting op het knelpunt:**

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 omtrent de status van reserves en voorzieningen. Eveneens is het voor PS van belang om inzicht te hebben of terecht dan wel onterecht wordt ingeteerd op de reserves. Het negatieve resultaat voor bestemming leidt door putting uit de bestemmingsreserves tot een positief resultaat na bestemming. Dit positieve resultaat leidt vervolgens tot een stijging van de Algemene Reserve. Op totaalniveau van de bestemmingsreserves kan niet worden geconcludeerd of deze uitputting positief of negatief is. Uit individuele toelichting op de reserves zou dit moeten blijken. Voor een helder beeld van de stand van zaken ten aanzien van de reserves en voorzieningen, is gestructureerde informatie van essentieel belang.

### **Suggesties voor PS**

1. Een vaste structuur in de toelichting op de reserves en voorzieningen zou een beter inzicht geven voor PS. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende structuur:

- Doel van de reserve of voorziening
- Onderbouwing van de hoogte van de reserve of voorziening
- Toelichting op de mutatie ten opzichte van voorgaand jaar
- Verwachtingen ten aanzien van het moment van besteding van de beschikbare middelen.

In overleg met GS kan dit gerealiseerd worden.

2. Vraag GS de financiële verantwoording in de toekomst eenduidig op te nemen in de jaarstukken.

#### **Bevinding 7:**

De afkoopsom voor het onderhoud van het Merwedekanaal is in een aparte voorziening gestort.

De aanbestedingsbrief van GS aan PS bij de jaarstukken besteedt uitgebreid aandacht aan de afweging om de afkoopsom voor het onderhoud van het Merwedekanaal in een voorziening dan wel een reserve te storten. In de jaarstukken is echter geen aandacht besteed aan deze keuzemogelijkheid. In de aanbestedingsbrief staat dat GS besloten heeft een voorziening Merwedekanaal te treffen. In de jaarstukken is de afkoopsom dan ook als een storting in deze voorziening gepresenteerd.

### Commentaar Rekenkamer

De vraag of de afkoopsom toereikend is om toekomstige kosten voor beheer en onderhoud af te dekken is reeds aangestipt in het onderzoek naar de jaarrekening door de Commissie Onderzoek van de Rekening. Hiernaast vindt de Rekenkamer het van belang dat PS beoordelen of de beslissing van GS over de toevoeging van de afkoopsom aan een voorziening, wenselijk is. Ten aanzien van het Utrechtse deel bestaat overigens geen twijfel, dit moet in een voorziening.

Boekhoudkundig gezien kan de afkoopsom verwerkt worden als een:

#### 1. Voorziening:

Hierdoor zou de programmarekening 2005 een grote bate en een grote last laten zien. Per saldo heeft dit geen effect op de rekeningresultaten voor en na bestemming. In de verdere jaren zijn de onderhoudskosten niet zichtbaar in de rekening, tot het moment dat de voorziening uitgeput is. Deze kosten zijn dan alleen zichtbaar in de mutatie van de voorziening. De argumenten van GS om de afkoopsom in een voorziening te storten zijn reeds in de aanbestedingsbrief uiteengezet.

#### 2. Bestemmingsreserve:

Hierdoor zou de programmarekening 2005 alleen een grote bate laten zien. Het rekeningresultaat voor bestemming zou hierdoor heel positief uitvallen. Op het rekeningresultaat na bestemming heeft het echter geen effect. In toekomstige jaren komen de onderhoudskosten dan ten laste van de programmarekening en worden gedekt vanuit de bestemmingsreserve. Dit verhoogt de zichtbaarheid van de gemaakte kosten.

#### 3. Algemene Reserve:

Hierdoor zou de programmarekening, net als bij de toevoeging aan een bestemmingsreserve, een grote bate laten zien in 2005. Het rekeningresultaat voor bestemming zou hierdoor heel positief uitvallen. Op het rekeningresultaat na bestemming heeft het echter geen effect. De onderhoudskosten zullen dan jaarlijks gedekt moeten worden vanuit de reguliere algemene dekkingsmiddelen, net als andere wettelijke verplichtingen (voor onderhoud van andere provinciale (vaar)wegen is immers ook geen voorziening getroffen).

### **Het knelpunt voor PS**

Met het vaststellen van de jaarstukken nemen PS impliciet de beslissing om de afkoopsom in een voorziening te storten.

#### **Toelichting op het knelpunt:**

Met de keuze voor de verwerking van de afkoopsom leggen PS vast hoe de onderhoudskosten voor het Merwedekanaal worden afgedekt. Dit schijnbaar technische punt kan gevolgen hebben voor uw beleidsvrijheid. De toekenning van deze middelen aan een voorziening, bestemmingsreserve of de algemene middelen dient een politieke afweging te zijn.

### **Suggesties voor PS**

1. Vraag GS naar de inhoudelijke afweging voor het vormen van deze voorziening.

2. Neem een expliciet besluit over de toekenning van de afkoopsom aan een voorziening, een bestemmingsreserve of de algemene middelen.

**Bevinding 8:**

De toelichting op de overschrijdingen van de subsidieplafonds ontbreekt. Deze toelichting is wel gegeven in de Subsidierapportage (en correctie hierop) bij de Najaarsnota. Echter de informatie uit (de correctie op) deze rapportage is niet verwerkt in de jaarstukken.

In de paragraaf Subsidies is een samenvattend overzicht gegeven van de door PS in 2005 genomen besluiten tot subsidieverlening. Uit dit overzicht blijkt dat 6 subsidieplafonds zijn overschreden. In totaal gaat het om een bedrag van € 597.118 (zie de tabel hieronder). In de jaarstukken is geen toelichting op deze overschrijdingen opgenomen.

Subsidie	Plafond 2005	Toegekende subsidie	Verschil
6:1.1 VI Structurele activiteiten milieuorganisaties	1.129.155	1.131.365	2.210
9:8 IX Planvorming bedrijventerreinen	800.000	807.478	7.478
10:2 X Structurele activiteiten (Regionale omroepen, provinciale culturele instellingen, Probiblio)	26.323.000	26.595.026	272.026
10:3 X Projectsubsidie cultuur (onderdeel Openbaar Bibliotheekwerk)	1.515.000	1.748.976	233.976
11:3 XI Structurele activiteiten sociale infrastructuur	892.155	893.439	1.284
11:11 XI Projecten zorgvragers	295.177	375.321	80.144
<b>Totaal</b>			<b>597.118</b>

Uit de ambtelijke wederhoor hebben wij van de afdeling CAF de bijlage *Toelichting overschrijding subsidieplafonds 2005 n.a.v. subsidierapportage 2005 bij Najaarsnota* ontvangen. Hieruit blijkt dat in de Subsidierapportage 2005 drie verleende subsidies ad in totaal € 80.000 abusievelijk onder XI Projecten zorgvragers (artikel 11:11) zijn opgenomen. Deze behoren echter bij XI Projecten zorg (artikel 11:12). De hieruit volgende correctie op deze betrokken subsidietitels is niet meegenomen in de jaarstukken. In onderstaande tabellen zijn de werkelijke gegevens (afwijkend van de jaarstukken pag. 207 en 208) voor de betreffende subsidietitels weergegeven. Hierdoor zijn in 2005 in totaal 7 subsidieplafonds overschreden in plaats van de aangegeven 6 in de jaarstukken.

Subsidietitel	XI Projecten zorgvragers	Plafond 2005		€ 295.177
		Totaal aantal aanvragen	32	€ 1.561.431
		Totaal aantal toegerekend	11	€ 295.321
Artikel	11:11	Totaal aantal afgewezen	21	€ 890.789
		Overschrijding plafond		€ 144 (0,05%)

Subsidietitel	XI Projecten zorg	Plafond 2005		€ 426.303
		Totaal aantal aanvragen	20	€ 524.230
		Totaal aantal toegerekend	17	€ 456.762
Artikel	11:12	Totaal aantal afgewezen	3	€ 67.468
		Overschrijding plafond		€ 30.559 (7,2%)

### Commentaar Rekenkamer

Uit ambtelijke wederhoor bij de afdeling CAF blijkt dat provincie Zuid-Holland jaarlijks bij de Najaarsnota een Subsidierapportage opstelt. In deze rapportage worden alle aangevraagde, toegekende en afgewezen subsidies geanalyseerd. Bij de analyse van 2005 is ook ingegaan op de overschreden subsidieplafonds. Wij hebben een toelichting ontvangen welke tevens aan de Staten is verstrekt (bij Najaarsnota 2005, behandeld in de oktobervergadering van 2005). Wij vinden het van belang dat deze toelichting (en de correcties op de Subsidierapportage) op de overschrijdingen van de subsidieplafonds ook in de jaarstukken - hét verantwoordingsdocument over 2005 - wordt opgenomen.

### **Het knelpunt voor PS**

Door het ontbreken van een goede toelichting op de financiën, hebben PS geen eenduidig inzicht in de subsidieverlening. Dit belemmert PS in het uitvoeren van hun controlerende taak.

### **Toelichting op het knelpunt:**

Doordat de informatie uit de Subsidierapportage niet is verwerkt in de jaarstukken, verkrijgen PS geen volledig beeld van de subsidieverlening in 2005.

### **Suggestie voor PS**

Vraag GS, met het oog op de zelfstandige leesbaarheid van de jaarstukken, ook relevante verantwoordingsinformatie uit tussentijdse nota's en rapportages op te nemen in de jaarstukken.

## Conclusie 4: De provincie heeft geen volledig inzicht in de financiële omvang van de risico's

### Bevinding 9:

Diverse relevante risico's zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen benoemd. Echter niet voor alle risico's is een inschatting gemaakt van de financiële omvang en van de kans dat deze zich voordoen.

Hoewel de accountant in het rapport van bevindingen aangeeft dat onder andere de risicoparagraaf (paragraaf Weerstandsvermogen) "een goede basis vormt voor een gestructureerde aanpak van het risicomangement", merkt de Rekenkamer op dat de duiding van de risico's verbeterd kan worden.

### Risico's

Voor het weerstandsvermogen zijn die risico's relevant die "van materiële betekenis zijn in relatie tot de financiële positie" (jaarstukken, pag. 162). In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt een aantal van deze risico's toegelicht. De toelichting per risico is helder. Wat echter ontbreekt is een inschatting van de financiële omvang per risico én van het totale risico. Daarnaast wordt niet expliciet vermeld hoe groot de kans is dat de genoemde risico's zich voor kunnen doen.

### Weerstandcapaciteit

De weerstandcapaciteit "wordt gezien als het vermogen om financiële tegenvallers op een zodanige wijze op te vangen dat het provinciale voorzieningenniveau ongestoord kan worden voortgezet" (jaarstukken, pag. 161). Zowel voor de incidentele als de structurele weerstandcapaciteit, beschikt de provincie over een aanzienlijke weerstandcapaciteit van respectievelijk € 307,9 mln. en € 87,2 mln. (per ultimo 2005, bedragen x € 1 mln.):

Weerstandcapaciteit (per ultimo 2005)	Structureel (bedragen x € 1 mln.)	Incidenteel (bedragen x € 1 mln.)
Algemene Reserve	0	25,1
Bestemmingsreserves	0	213,9
Stille reserve	0	68,9
Structurele rekeningsaldo	4,7	0
Onbenutte belastingcapaciteit	82,5	0
<b>Totaal</b>	<b>87,2</b>	<b>307,9</b>

### Commentaar Rekenkamer

Zoals uit de tabel blijkt, bestaat de incidentele weerstandcapaciteit voor € 25 mln. uit Algemene Reserve. Op basis van de paragraaf Weerstandsvermogen in de jaarstukken is moeilijk in te schatten of de Algemene Reserve voldoende groot is om incidentele risico's op te vangen. In de jaarstukken wordt immers niet vermeld welke financiële omvang de risico's hebben en hoe waarschijnlijk het is dat de risico's zich voor zullen doen.

### **Het knelpunt voor PS**

PS kunnen niet vaststellen of de huidige Algemene Reserve van € 25 mln. toereikend is om de incidentele risico's op te vangen. Indien risico's zich voordoen boven de € 25 mln. zullen beleidswijzigingen nodig zijn (bijvoorbeeld verhoging Motorrijtuigenbelasting of aanspreken bestemmingsreserve).

#### **Toelichting op het knelpunt:**

De structurele én incidentele weerstandcapaciteit laten een aanzienlijk bedrag zien. Wat betreft de incidentele weerstandcapaciteit kunnen PS op grond van de toelichting op de risico's niet goed beoordelen of de Algemene Reserve toereikend is. Daarnaast is onduidelijk hoe groot de kans is dat er in de toekomst beleidswijzigingen nodig zijn om de Algemene Reserve aan te vullen, wanneer zich incidentele risico's hebben voorgedaan.

### **Suggesties voor PS**

1. Maak een nauwkeurige(re) inschatting van de financiële omvang van de risico's (bijvoorbeeld aan de hand van bandbreedte).
2. Neem een schatting van het totaalbedrag van alle relevante risico's op in de jaarstukken.

#### **Toelichting bij de suggesties:**

De jaarstukken 2005 van de provincie Utrecht kunnen mogelijk als inspiratie dienen om de paragraaf Weerstandsvermogen te verbeteren.

## Bijlage      Overzicht van de voorbeelden bij de bevindingen

### Inhoudsopgave

<b>Programma</b>	<b>Pagina</b>	<b>Statencommissie</b>
1 Provinciaal bestuur	<b>5, 7, 12</b>	B&M
2 Lokaal bestuur		B&M
3 Openbare orde en veiligheid	<b>5, 6</b>	B&M
4 Beleid verkeer en vervoer	<b>5, 6</b>	MKE
5 Beheer Infrastructuur (vaar)wegen	<b>12</b>	MKE
6 Openbaar vervoer	<b>8, 10</b>	MKE
7 Groen, water en milieu	<b>6, 7, 11</b>	GWM
8 Economische zaken	<b>10</b>	MKE
9 Media, kunst en cultuur	<b>9, 10</b>	Samenleving
10 Samenleving	<b>6, 8, 9</b>	R&W
11 Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer	<b>10, 11</b>	R&W
<b>Financieel</b>	<b>13, 14, 15, 16, 17, 19</b>	Alle commissies