

Provinciale Staten van Noord-Holland

<i>Datum</i>	<i>Bijlagen</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
1 oktober 2007			2007/AW/152
 <i>Onderwerp</i>			
Resultaten analyse begroting 2008			

Geachte leden van de Provinciale Staten,

Binnenkort behandelt u de programmabegroting voor 2008. Met de vaststelling van de begroting zet u zowel de beleidsmatige als financiële kaders voor het komende jaar. Om u te ondersteunen bij de behandeling van de begroting, heeft de Randstedelijke Rekenkamer de begroting op een aantal onderdelen nader bekeken. Onderzocht is of het voorgenoemen (financiële) beleid toereikend is verwoord, mede met het oog op de verantwoording hierover in de jaarstukken.

De Rekenkamer richt haar onderzoek in eerste instantie op een aantal aanbevelingen uit de voorgaande rapporten die via onze website [www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl) onder publicaties te raadplegen zijn:

- Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument voor Provinciale Staten (september 2006).
- Kaderstellen met de begroting 2007 (oktober 2006).
- Handreiking collegeprogramma (februari 2007).

Uit bovenstaande rapporten heeft de Rekenkamer de volgende onderwerpen geselecteerd voor het onderzoek naar de begroting 2008:

1. Aansluiting tussen de structuur en inhoud van het collegeprogramma 2007-2011 en de programmabegroting 2008.
2. Kwaliteit van de beleidsinformatie binnen de programma(onderdelen) Jeugdzorg en Water.
3. Paragraaf Weerstandsvermogen.

De bevindingen in het bijgevoegde rapport worden vooraf gegaan door een samenvatting, inclusief conclusies, belangrijke punten voor PS en suggesties. De meeste bevindingen van de Rekenkamer zijn gebaseerd op informatie die in de begroting is opgenomen. Waar nodig heeft de ambtelijke organisatie

toelichting gegeven op enkele aanvullende vragen, waarvoor we de betrokken ambtenaren hartelijk willen bedanken.

Wij hopen dat dit rapport u zal ondersteunen bij de behandeling van de begroting in de Commissievergaderingen en de Provinciale Statenvergadering. Desgevraagd zijn wij graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten.

Hoogachtend,

Drs. A. Wiggers

Directielid Randstedelijke Rekenkamer

Prof. dr. L.D. Noordam

Bestuurder /directeur Randstedelijke Rekenkamer

# Kaderstellen met de begroting

Een analyse van de programmabegroting 2008  
van de provincie Noord-Holland

**Samenvatting van de conclusies, bevindingen, belangrijke punten voor PS en suggesties bij de begroting 2008 van Noord-Holland**

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
<b>Conclusie 1: De aansluiting tussen collegeprogramma, uitvoeringsprogramma en begroting 2008 is matig.</b>			
Bevinding 1	GS geven aan in de begroting 2008 te laten zien hoe zij het collegeprogramma gaan uitvoeren.	PS moeten kunnen beoordelen of de beleidsambities uit het collegeprogramma op een juiste wijze in de begroting zijn vertaald.	
Bevinding 2	<p>De samenhang tussen het collegeprogramma, het uitvoeringsprogramma en de begroting 2008 is aanwezig, zij het enigszins verwarrend.</p> <p>a. De 6 hoofdlijnen uit het collegeprogramma en de 24 thema's uit het uitvoeringsprogramma zijn onder te brengen in de 11 programma's van de begroting 2008.</p> <p>b. Het beleid is opgenomen in verschillende lijsten met (speer)punten: 6 hoofdlijnen (collegeprogramma), 10 punten met 36 beleidsambities (samenvatting collegeprogramma) en 24 thema's (uitvoeringsprogramma).</p> <p>c. Het uitvoeringsprogramma dekt niet het gehele collegeprogramma af, waardoor PS met de verantwoordingsrapportages over het uitvoeringsprogramma niet het volledige collegeprogramma monitoren.</p>	<p>Het hanteren van dezelfde programma-indeling voor zowel het uitvoeringsprogramma als de begroting stelt PS beter in staat de aansluiting te controleren.</p> <p>Voor PS is het van belang te weten hoe zij de voortgang van de uitvoering van het collegeprogramma en het uitvoeringsprogramma kunnen monitoren.</p>	Vraag GS op welke manier PS de voortgang van de volledige uitvoering van het collegeprogramma, het uitvoeringsprogramma en de begroting kunnen monitoren.
Bevinding 3	Van de 36 voorgenomen beleidsambities in het collegeprogramma zijn er 16 <u>niet</u> in de begroting beschreven. Voor 10 van deze 16 beleidsambities is de uitvoering onduidelijk.	Indien de uitvoering van beleidsambities onzeker is, moeten PS tijdig op de hoogte zijn om de beleidsambities bij te stellen dan wel de geormerkte financieringen voor ander beleid in te zetten.	Vraag GS naar de inhoudelijke en financiële consequenties van de 10 beleidsambities in het collegeprogramma die niet in de begroting zijn opgenomen.
Bevinding 4	In de begroting is impliciet een bezuiniging van € 11,7 mln. opgenomen in plaats van de in de kaderbrief voorgestelde bezuiniging van € 4,5 mln.. De keuze voor deze extra bezuiniging is niet toegelicht. Van deze extra bezuiniging is bovendien € 3 mln. als stelpost opgenomen. Dit houdt in dat deze bezuiniging nog gedurende het jaar moet worden gerealiseerd.	PS stellen de financiële kaders vast en daarmee de € 7,2 mln. extra bezuiniging.	Vraag GS hoe zij de nog te bezuinigen € 3 mln. denken te realiseren en bespreek met GS welke omvang van de bezuinigingen u wenselijk acht.

<b>Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer</b>		<b>Waarom is dit belangrijk voor PS?</b>	<b>Suggestie</b>
Bevinding 5	De financiële verwerking van het collegeprogramma en de voorjaarsnota in de begroting is niet duidelijk toegelicht.	PS moeten een goed inzicht hebben in de financiële verwerking van het collegeprogramma in de begroting om hun kaderstellende en controlerende functie uit te kunnen oefenen.	Vraag GS toe te lichten hoe het collegeprogramma en het uitvoeringsprogramma financieel in de begroting zijn verwerkt.
<b>Conclusie 2: Het overzicht van baten en lasten in de begroting biedt PS onvoldoende financieel inzicht.</b>			
Bevinding 6	De gegevens uit het voormalige overzicht Financiering en Algemene dekkingsmiddelen zijn in de begroting 2008 opgenomen in het overzicht baten en lasten. Hiermee voldoet de begroting niet aan de wettelijke eisen van het BBV.	PS moeten een begroting vaststellen die voldoet aan de wettelijke eisen van het BBV.	Vraag GS het overzicht Financiering en Algemene dekkingsmiddelen met een toelichting op te nemen in het programmaplan middels een erratum op de begroting. Hierdoor voldoet de begroting weer aan de wettelijke eisen van het BBV. Vraag GS hierbij de verschillende stelposten expliciet inzichtelijk te maken.
Bevinding 7	De toelichting op de belangrijkste onderdelen van de financiering en algemene dekkingsmiddelen ontbreekt in de begroting 2008. Hierdoor is bijvoorbeeld niet expliciet zichtbaar dat een stelpost van € 10 mln. is opgenomen voor macro economische tegenvallers.	Door het ontbreken van een toelichting op de financiering en algemene dekkingsmiddelen hebben PS onvoldoende inzicht in de volledige baten en lasten. Hierdoor wordt de kaderstellende en controlerende functie van PS bemoeilijkt.	Overweeg om risico's zoals macro economische tegenvallers als risico in de paragraaf Weerstandsvormogen op te nemen in plaats van in een stelpost. Pas desgewenst ook de weerstandscapaciteit aan.
Bevinding 8	Het saldo van de begroting 2008 (€ 3,5 mln.) wordt al aan het begin van het jaar aan de algemene reserve toegevoegd, waardoor het saldo 0 lijkt te zijn.	PS dienen gedurende het jaar keuzes te kunnen maken met betrekking tot de inzet van middelen en het te verwachten saldo. Doordat het te verwachten saldo al direct aan de algemene reserve is toegevoegd, is het voor PS niet transparant dat zij in 2008 nog voor € 3,5 mln. beleidskeuzes kunnen maken.	Vraag GS het saldo van de begroting 2008 expliciet op te nemen in het overzicht baten en lasten en bestem het saldo pas bij het vaststellen van de jaarrekening 2008.
<b>Conclusie 3: De beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg is verbeterd ten opzichte van de begroting 2007.</b>			
Bevinding 9	De drie w-vragen <i>Wat willen we bereiken? Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?</i> en <i>Wat mag het kosten?</i> worden in een heldere structuur beantwoord.	Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.	

<b>Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer</b>		<b>Waarom is dit belangrijk voor PS?</b>	<b>Suggestie</b>
Bevinding 10	De beantwoording van de w-vragen <i>Wat willen we bereiken?</i> en <i>Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?</i> sluit inhoudelijk goed op elkaar aan.	De productgroep Jeugdzorg biedt PS een samenhangend kader; de doelstellingen en prestaties/instrumenten sluiten op elkaar aan.	
Bevinding 11	De apparaatskosten voor 2008 zijn per programma opgenomen waardoor de derde w-vraag <i>Wat mag het kosten?</i> in tegenstelling tot vorig jaar volledig wordt beantwoord.	Door het opnemen van de apparaatskosten stelt de begroting kaders voor de totale lasten van het programma.	
Bevinding 12	De beantwoording van de w-vraag <i>Wat willen we bereiken?</i> is minder specifiek dan in de begroting 2007.	PS kunnen achteraf redelijk goed controleren of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.	Vraag GS de doelen meer specifiek te formuleren. Kijk wat betreft de beantwoording van de eerste w-vraag <i>Wat willen we bereiken?</i> bijvoorbeeld naar het programma Water.
Bevinding 13	De gegevens van de indicator over de wachtlijst bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) per 1 januari 2007, wijken af van de gegevens uit de brief van GS van 28 augustus 2007.	Doordat de wachtlijst bij het AMK op 1 januari 2007 niet op nul stond, is het de vraag of de streefwaarde voor 2008 nul moet zijn en of de beschikbaar gestelde middelen voldoende zijn om de streefwaarde van een tot nul gereduceerde wachtlijst te behalen.	Overleg welke consequenties de nieuwe inzichten in de wachtlijst bij het AMK hebben en wat daarvan de beleidsmatige en de financiële gevolgen zijn. Verwerk eventueel extra beleid en de financiële consequenties daarvan in een begrotingswijziging.
<b>Conclusie 4: De beleidsinformatie in het programma Water is van goede kwaliteit en verbeterd ten opzichte van vorig jaar.</b>			
Bevinding 14	De drie w-vragen <i>Wat willen we bereiken? Wat moeten wij daarvoor (meer laten) doen?</i> en <i>Wat mag het kosten?</i> worden in een heldere structuur beantwoord.	Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.	De Rekenkamer heeft geen suggesties. De Rekenkamer constateert dat het programma Water is verbeterd ten opzichte van vorig jaar en complimenteert de provincie met deze verbeteringslag.
Bevinding 15	De beantwoording van de w-vragen <i>Wat willen we bereiken?</i> en <i>Wat moeten wij daarvoor (meer laten) doen?</i> sluit inhoudelijk goed op elkaar aan.	Het programma Water biedt PS een samenhangend kader; de doelen en prestaties sluiten op elkaar aan.	
Bevinding 16	De apparaatskosten voor 2008 zijn per programma opgenomen waardoor de derde w-vraag <i>Wat mag het kosten?</i> in tegenstelling tot vorig jaar volledig wordt beantwoord.	Door het opnemen van de apparaatskosten stelt de begroting kaders voor de totale lasten van het programma.	
Bevinding 17	De beantwoording van de w-vraag <i>Wat willen we bereiken?</i> is specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.	PS kunnen achteraf goed controleren of de beoogde doelen worden gerealiseerd.	

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
<b>Conclusie 5: De totale risico's zijn bijna verdubbeld t.o.v. 2007 en het nieuwe beleid is nog niet geheel verwerkt in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement.</b>			
Bevinding 18	Een risicomatrix, zoals de concept-kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vereist, ontbreekt. De financiële omvang is bij elk risico vermeld, maar de kans dat het risico zich voordoet is bij 9 van de 16 risico's niet weergegeven.	Een goed inzicht in de risico's die de provincie loopt, vereist informatie over de omvang van de risico's en de kans dat de risico's zich voordoen.	Vraag GS alsnog een risicomatrix op te nemen in de begroting 2008, conform de nog vast te stellen kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.
Bevinding 19	Het totaalbedrag aan risico's (€ 124,5 mln.) is bijna verdubbeld ten opzichte van de begroting 2007 (€ 66,7 mln.).	Het is belangrijk dat PS inzicht hebben in veranderingen in (de omvang van) de risico's.	Vraag GS de ontwikkeling in de risico's en bijbehorende financiële omvang toe te lichten.
Bevinding 20	In de paragraaf wordt een eenduidige definitie van de weerstandscapaciteit gebruikt, dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar.	Een duidelijke weergave van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen geven PS inzicht in de financiële mogelijkheden om risico's op te vangen.	
Bevinding 21	Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit is niet opgenomen in de begroting. De door GS vastgestelde handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement bevat deze informatie wel.	De volgorde waarin de componenten van de weerstandscapaciteit worden aangewend, bepaalt of en wanneer het opvangen van risico's financiële gevolgen voor het voorgenomen beleid heeft. Dit raakt het budgetrecht van PS. Het vaststellen van beleid omtrent de (volgorde van) aanwending is dan ook een taak van PS.	Neem een PS-besluit over het beleid omtrent aanwending van de weerstandscapaciteit. Neem dit vastgestelde beleid vervolgens op in de begroting, dan wel in de kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.



# BEVINDINGEN ANALYSE BEGROTING 2008

---

*We bespreken de resultaten van onze analyse van de begroting 2008. Bij onze bevindingen geven we aan waarom wij van mening zijn dat dit belangrijke punten voor PS zijn. Vervolgens doen wij u suggesties voor de behandeling van deze punten.*

## **1. De aansluiting tussen collegeprogramma, uitvoeringsprogramma en begroting 2008 is matig.**

### **A. Inleiding**

Na de verkiezingen voor Provinciale Staten zijn in de onderhandelingen tussen verschillende fracties coalitieakkoorden tot stand gebracht. Hierin zijn de politieke ambities verwoord die voor de recent gevormde colleges van GS de komende vier jaar leidend zullen zijn. Veelal wordt in de aanloop naar de programmabegroting 2008 dit coalitieakkoord nader uitgewerkt in een college(werk)programma: een meerjarig sturingsdocument, dat zowel GS als PS van dienst is. In de provincie Noord-Holland zijn voor bovengenoemde documenten respectievelijk een collegeprogramma en een uitvoeringsprogramma opgesteld. Een goed uitvoeringsprogramma biedt PS houvast om de strategische meerjarige kaders te stellen én de invulling hiervan door GS tussentijds en achteraf te controleren. Voor GS biedt een goed uitvoeringsprogramma houvast bij de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid en tevens een kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen. In het kader van deze brief bij de begroting 2008 is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de programmabegroting en het uitvoeringsprogramma zowel inhoudelijk als qua structuur op elkaar aansluiten.

### **Hoe toetst de Rekenkamer de aansluiting tussen het collegeprogramma/uitvoeringsprogramma en de programmabegroting 2008?**

De Rekenkamer richt haar aandacht op drie aspecten:

- Structuur: in hoeverre zijn de gehanteerde indelingen in de documenten vergelijkbaar? In welke mate komen de onderscheiden programma's overeen?
- Inhoud: sluiten de geformuleerde ambities en speerpunten op elkaar aan? Is in de programmabegroting helder welke ambities voortvloeien uit het collegeprogramma/uitvoeringsprogramma?
- Begroting: in hoeverre sluiten de begroting en de financiële meerjarige begroting van het collegeprogramma/uitvoeringsprogramma op elkaar aan? Is in de financiële onderbouwing zichtbaar welke inzet van middelen verband houdt met de geformuleerde ambities in het collegeprogramma/uitvoeringsprogramma (dit in onderscheid van de reguliere uitgaven)?

De figuur op de volgende pagina illustreert hoe het collegeprogramma middels het uitvoeringsprogramma volgens de Rekenkamer idealiter in de begroting verwerkt zou moeten zijn, en hoe deze verschillende documenten op bovengenoemde aspecten op elkaar moeten aansluiten.



**Figuur: Aansluiting sturing en verantwoordingsdocumenten**



De Rekenkamer heeft bij voor de toetsing van de aansluiting ook gekeken naar de kaderbrief (22 mei 2007) en de voorjaarsnota (22 mei 2007), omdat in beide documenten beleidsmatige en financiële wijzigingen zijn opgenomen ten opzichte van het collegeprogramma.

## B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 1:** GS geven aan in de begroting 2008 te laten zien hoe zij het collegeprogramma gaan uitvoeren.

### Toelichting

In de begroting is onderstaande passage opgenomen:

*“In de programmabegroting 2008 wil ons College laten zien hoe we de uitvoering van het collegeprogramma oppakken, welke beleidsaccenten wij plaatsen en welke gevolgen dit heeft voor de provinciale begroting. Uiteraard is het aan uw Staten om te beoordelen of de ambities uit ons collegeprogramma ‘Krachtig, in Balans’ goed vertaald zijn in deze programmabegroting.”*

Op 12 april 2007 hebben GS het collegeprogramma 2007-2011 ‘Krachtig, in Balans’, gedateerd 5 april, aan PS van Noord-Holland gepresenteerd. Dit is het coalitieakkoord van de PvdA, VVD, CDA en Groen Links. Door GS is het collegeprogramma vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Op 28 augustus 2007 hebben GS het uitvoeringsprogramma vastgesteld en besloten het bij de begroting 2008 ter informatie/kennisname aan te bieden aan PS. De begroting 2008 zal naar verwachting op 12 november 2007 door PS worden behandeld.

De Rekenkamer merkt op dat in de beperkte tijd tussen het presenteren van het collegeprogramma (12 april) en het aanbieden van de begroting 2008 (3 september), GS de stappen hebben gemaakt om het collegeprogramma te verwerken in het uitvoeringsprogramma en de begroting 2008.

**Bevinding 2:** De samenhang tussen het collegeprogramma, het uitvoeringsprogramma en de begroting 2008 is aanwezig, zij het enigszins verwarrend.

- a. De 6 hoofdlijnen uit het collegeprogramma en de 24 thema's uit het uitvoeringsprogramma zijn onder te brengen in de 11 programma's van de begroting 2008.
- b. Het beleid is opgenomen in verschillende lijsten met (speerpunten: 6 hoofdlijnen (collegeprogramma), 10 punten met 36 beleidsambities (samenvatting collegeprogramma) en 24 thema's (uitvoeringsprogramma).
- c. Het uitvoeringsprogramma dekt niet het gehele collegeprogramma af, waardoor PS met de verantwoordingsrapportages over het uitvoeringsprogramma niet het volledige collegeprogramma monitoren.

### **Toelichting**

In het collegeprogramma zijn 6 hoofdlijnen van beleid beschreven die GS de komende vier jaar wil uitvoeren.

In de samenvatting van het collegeprogramma, 'Krachtig in Balans in tien punten', hebben GS tien (speerpunten) nader uitgewerkt in 36 beleidsambities.

In het uitvoeringsprogramma zijn 24 thema's opgenomen waarin GS de prioritaire zaken uit het collegeprogramma zijn uitgewerkt.

Het uitvoeringsprogramma bevat geen indeling in programma's, geen vertaling van de speerpunten in drie w-vragen en geen meerjarenraming (zoals bedoeld in figuur *Aansluiting sturing en verantwoordingsdocumenten op de vorige pagina*).

De thema's in het uitvoeringsprogramma beginnen elk met citaten uit het collegeprogramma. Op basis van de titels en de citaten uit het collegeprogramma zijn de 6 hoofdlijnen uit het collegeprogramma onder te brengen in de 24 thema's van het uitvoeringsprogramma. De 24 thema's van het uitvoeringsprogramma zijn vervolgens, op basis van volgorde en titels, onder te brengen in de 11 programma's van de begroting (zie de tabel op de volgende pagina).

Hoewel de tabel aantoont dat de samenhang tussen het collegeprogramma, het uitvoeringsprogramma en de begroting 2008 aanwezig is, merkt de Rekenkamer op dat het beleid is opgenomen in veel verschillende lijsten met (speerpunten: 6 hoofdlijnen collegeprogramma), 10 punten met 36 beleidsambities (samenvatting collegeprogramma) en 24 thema's (uitvoeringsprogramma).

**Tabel: Aansluiting structuur collegeprogramma, uitvoeringsprogramma en begroting (analyse Rekenkamer)**

Collegeprogramma 2007-2011		Uitvoeringsprogramma 2007-2011		Begroting 2008	
6 hoofdlijnen		24 thema's		11 programma's	
1	Ruimtelijke inrichting	10	Natuur en landschap	7	Recreatie en Toerisme, Natuur en Landschap
		11	Recreatie en toerisme		
		13	Landbouw en visserij	8	Economie en Landbouw
		22	Structuurvisie	11	Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
		23	Wonen		
		24	Schiphol		
2	Economie en bereikbaarheid	4	Wegen en verkeer	3	Wegen, Verkeer en Mobiliteitsmanagement
		5	Openbaar vervoer	4	Openbaar Vervoer
		11	Recreatie en toerisme	7	Recreatie en Toerisme, Natuur en Landschap
		12	Economie	8	Economie en Landbouw
		16	Onderwijs en arbeidsmarkt	9	Welzijn en Jeugdzorg
3	Milieu	8	Klimaat	6	Milieu
		9	Duurzame energie		
4	Water	6	Waterkwantiteit	5	Water
		7	Waterkwaliteit		
5	Welzijn	14	Zorg en welzijn	9	Welzijn en Jeugdzorg
		15	Wijkversterking		
		16	Onderwijs en arbeidsmarkt		
		17	Bestrijding homovijandigheid		
		18	Jeugdzorg		
		19	Jeugdsportfonds		
		20	Cultuur	10	Kunst en Cultuur
21	Media				
6	Burger en bestuur	1	Bestuurlijke drukte	1	Bestuur en Burger
		2	Bestuurskracht gemeenten	2	Bestuur en Andere overheden
		3	Europa		

In het uitvoeringsprogramma zijn onderstaande passages opgenomen:

*'Het uitvoeringsprogramma dekt niet het gehele collegeprogramma. Het beperkt zich tot de prioritaire zaken die aandacht vragen van bestuur en management.'* (pagina 2)

*'Het uitvoeringsprogramma is de basis voor concrete en afrekenbare voorstellen die wij u in de begrotingen van 2008 en volgende jaren zullen presenteren. Wij bieden u het uitvoeringsprogramma ter kennisneming aan. Wij zullen het uitvoeringsprogramma gebruiken om u halverwege deze Statenperiode en tegen het einde ervan een tussenrapportage, respectievelijk een eindrapportage voor te leggen.'* (pagina 2)

Doordat het uitvoeringsprogramma niet het gehele collegeprogramma dekt, monitoren PS met de hierboven aangehaalde verantwoordingsrapportages over het uitvoeringsprogramma dus ook niet het volledige collegeprogramma.

**Bevinding 3:** Van de 36 voorgenomen beleidsambities in het collegeprogramma zijn er 16 niet in de begroting beschreven. Voor 10 van deze 16 beleidsambities is de uitvoering onduidelijk.

#### Toelichting

In de inleiding van het uitvoeringsprogramma (pagina 2) geven GS aan dat dit document niet het gehele collegeprogramma dekt, maar zich beperkt tot de prioritaire zaken die aandacht vragen van bestuur en management. Daarom heeft de Rekenkamer voor de toetsing van de inhoudelijke aansluiting met de begroting het collegeprogramma als uitgangspunt genomen in plaats van het uitvoeringsprogramma.

GS hebben een samenvatting van het collegeprogramma 2007-2011 opgesteld, 'Krachtig in Balans in tien punten', waarin tien (speer)punten nader zijn uitgewerkt in 36 beleidsambities. Voor de inhoudelijke aansluiting van het collegeprogramma en de begroting is de Rekenkamer nagegaan hoeveel van deze beleidsambities terugkomen in de begroting 2008. De Rekenkamer constateert, op basis van ambtelijke wederhoor, dat 16 beleidsambities uit het collegeprogramma niet worden behandeld in de begroting. Hiervoor zijn verschillende redenen aangereikt, die we in de tabel op de volgende pagina kwantitatief hebben gemaakt. Uit de tabel blijkt dat voor 10 van deze 16 beleidsambities de uitvoering nog onduidelijk is (categorie 2b tot en met 2e).

**Tabel: Aansluiting beleidsambities uit collegeprogramma in begroting (analyse Rekenkamer)**  
(Bedragen x € 1.000.000)

<b>1. Beschreven beleidsambities</b>			<b>20</b>
<b>2. Niet beschreven beleidsambities</b>			<b>16</b>
2a.	Bestaand beleid	6*	
2b.	Nieuw beleid	1	
2c.	Plannen te prematuur	1	
2d.	Uitwerking of nader onderzoek vereist	7	
2e.	Onbekend	1	
<b>Totaal</b>			<b>36</b>

\* waarvan 1 beleidsambitie waarschijnlijk zonder provinciaal ingrijpen in 2007 wordt geregeld.

In de bijlage bij deze brief vindt u het volledige overzicht van de 36 beleidsambities uit de samenvatting van het collegeprogramma, ingedeeld naar bovengenoemde categorieën.

Hoewel een aantal beleidambities uit het collegeprogramma ontbreken in de begroting, zijn de financiële consequenties wel volledig verwerkt. Hierdoor is onduidelijk waar GS het gereserveerde geld voor de ontbrekende beleidsambities uit het collegeprogramma voor in gaat zetten.

**Bevinding 4:** In de begroting is impliciet een bezuiniging van € 11,7 mln. opgenomen in plaats van de in de kaderbrief voorgestelde bezuiniging van € 4,5 mln.. De keuze voor deze extra bezuiniging is niet toegelicht. Van deze extra bezuiniging is bovendien € 3 mln. als stelpost opgenomen. Dit houdt in dat deze bezuiniging nog gedurende het jaar moet worden gerealiseerd.

#### Toelichting

In het collegeprogramma (5 april 2007), geven GS aan met het oog op het stimuleren van efficiency en effectiviteit vanaf 2008 een bezuinigingstaakstelling op te nemen in het financieel kader van € 7,5 mln.

In de kaderbrief (22 mei 2007), geven GS aan dat het niet haalbaar is te bezuinigen op structurele subsidiebudgetten in 2008. Om die reden beperken GS de bezuinigingstaakstelling tot € 4,5 mln.. Uit de begroting (pagina 7 en pagina 221) blijkt echter dat GS voor 2008 een structurele bezuiniging van € 8,7 mln. voorstellen. Doordat GS in de begroting de stelpost bezuinigingen collegeprogramma (€ 7,5 mln.) slechts voor € 4,5 mln. verlagen, blijft nog € 3 mln. over in deze stelpost uit het collegeprogramma. Dit houdt in dat gedurende 2008 nog € 3 mln. bezuinigingen moeten worden gerealiseerd. Uit onze analyse en ambtelijke wederhoor blijkt dat GS voor de uitvoering van de begroting 2008 dus een bezuiniging van € 11,7 mln. (€ 8,7 mln. + € 3 mln.) voorstellen.

Deze overgebleven stelpost van € 3 mln. is financieel verwerkt als bate in de begroting en is onderdeel van de stelpost van € 4 mln. in het overzicht baten en lasten (pagina 216-217). Doordat een toelichting op de algemene dekkingsmiddelen in dit overzicht ontbreekt (zie bevinding 7), is voor PS niet transparant dat GS in de begroting een bezuiniging van € 11,7 mln. voorstellen. Deze verandering van de bezuinigingstaakstelling is ook tekstueel niet verwerkt in de begroting.

**Bevinding 5:** De financiële verwerking van het collegeprogramma en de voorjaarsnota in de begroting is niet duidelijk toegelicht.

#### **Toelichting**

In het collegeprogramma is een financieel kader voor 2007-2011 opgenomen. In de voorjaarsnota 2007 zijn inhoudelijke en financiële bijstellingen ten opzichte van het collegeprogramma verwerkt. Het uitgangspunt voor de begroting 2008 is het saldo na de voorjaarsnota. In de begroting zijn vervolgens inhoudelijke en financiële bijstellingen ten opzichte van de voorjaarsnota verwerkt. Dit levert uiteindelijk een positief saldo van € 3,5 mln. op (zie analyse van de Rekenkamer in de onderstaande tabel).

De financiële verwerking van het collegeprogramma en de voorjaarsnota in de begroting is niet duidelijk toegelicht. In het eerste hoofdstuk van de begroting (pag. 6) is een tabel opgenomen waarin de financiële consequenties van het nieuwe beleid uit het collegeprogramma zijn weergegeven. Aansluitend is in dit hoofdstuk een overzicht met de opbouw saldo meerjarenraming 2008-2011 opgenomen met als uitgangspunt het saldo van de voorjaarsnota. Om een goed inzicht in de financiële en inhoudelijke aansluiting van het collegeprogramma met de begroting te krijgen, is de voorjaarsnota onmisbaar.

De Rekenkamer heeft in de onderstaande tabel de financiële aansluiting van het collegeprogramma, de voorjaarsnota en de begroting 2008 inzichtelijk gemaakt.

**Tabel Financiële aansluiting collegeprogramma, voorjaarsnota en begroting (analyse Rekenkamer, bedragen x € 1 mln.)**

Bron		Lasten	Baten	Saldo
Begroting 2007	<b>Saldo 2008 volgens meerjarenraming</b>			<b>6,5</b>
Collegeprogramma	Extra bezuinigingen en inkomsten		21,6	-/- 6,4
Collegeprogramma	Nieuw beleid coalitie	28		
	<b>Nieuw saldo 2008 na collegeprogramma</b>			<b>0,1</b>
Voorjaarsnota	Inhoudelijke en financiële bijstellingen			+ 3,6
	<b>Nieuw saldo 2008 na voorjaarsnota</b>			<b>3,7</b>
Begroting 2008	Actualisering meerjarenraming (na vjn)		6,3	-/- 0,2
Begroting 2008	Nieuw beleid begroting	6,5		
<b>Nieuw saldo 2008 volgens begroting 2008</b>				<b>3,5</b>

### **C. Waarom is dit belangrijk voor PS?**

1. PS moeten kunnen beoordelen of de beleidsambities uit het collegeprogramma op een juiste wijze in de begroting zijn vertaald.
2. Het hanteren van dezelfde programma-indeling voor zowel het uitvoeringsprogramma als de begroting stelt PS beter in staat de aansluiting te controleren.
3. Voor PS is het van belang te weten hoe zij de voortgang van de uitvoering van het collegeprogramma en het uitvoeringsprogramma kunnen monitoren.
4. Indien de uitvoering van beleidsambities onzeker is, moeten PS tijdig op de hoogte zijn om de beleidsambities bij te stellen dan wel de geormerkte financieringen voor ander beleid in te zetten.
5. PS stellen de financiële kaders vast en daarmee de € 7,2 mln. extra bezuiniging.
6. PS moeten een goed inzicht hebben in de financiële verwerking van het collegeprogramma in de begroting om hun kaderstellende en controlerende functie uit te kunnen oefenen.

### **D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS**

1. Vraag GS op welke manier PS de voortgang van de volledige uitvoering van het collegeprogramma, het uitvoeringsprogramma en de begroting kunnen monitoren.
2. Vraag GS naar de inhoudelijke en financiële consequenties van de 10 beleidsambities in het collegeprogramma die niet in de begroting zijn opgenomen.
3. Vraag GS hoe zij de nog te bezuinigen € 3 mln. denken te realiseren en bespreek met GS welke omvang van de bezuinigingen u wenselijk acht.
4. Vraag GS toe te lichten hoe het collegeprogramma en het uitvoeringsprogramma financieel in de begroting zijn verwerkt.

## 2. Het overzicht van baten en lasten in de begroting biedt PS onvoldoende financieel inzicht.

### A. Inleiding

De Rekenkamer heeft op hoofdlijnen gekeken of de financiële informatie in de begroting PS voldoende inzicht biedt om haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

### B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 6:** De gegevens uit het voormalige overzicht Financiering en Algemene dekkingsmiddelen zijn in de begroting 2008 opgenomen in het overzicht baten en lasten. Hiermee voldoet de begroting niet aan de wettelijke eisen van het BBV.

#### Toelichting

Het BBV artikel 8 lid 1 schrijft voor dat het programmaplan, naast de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien moet bevatten. In het programmaplan van de begroting 2008 is geen overzicht Financiering en algemene dekkingsmiddelen opgenomen, zoals in de begroting 2007 (hoofdstuk 2.13) wel het geval is. De gegevens uit het voormalige overzicht zijn opgenomen in de financiële begroting in het overzicht baten en lasten (begroting 2008, pagina 216-217). Door het ontbreken van dit overzicht in het programmaplan voldoet de begroting niet aan de wettelijke eisen van het BBV.

**Bevinding 7:** De toelichting op de belangrijkste onderdelen van de financiering en algemene dekkingsmiddelen ontbreekt in de begroting 2008. Hierdoor is bijvoorbeeld niet expliciet zichtbaar dat een stelpost van € 10 mln. is opgenomen voor macro economische tegenvallers.

#### Toelichting

In de begroting 2007 is een toelichting opgenomen op de belangrijkste onderdelen van de Financiering en algemene dekkingsmiddelen. De Financiering en algemene dekkingsmiddelen zijn baten en lasten die niet in de programma's zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld het provinciefonds, dividenden en diverse stelposten. Een vergelijkbare toelichting ontbreekt echter in de begroting 2008.

Uit het overzicht baten en lasten (begroting 2008, pagina 216-217) blijkt dat een stelpost voor € 11.2 mln. als last en een stelpost van € 4 mln. als bate is opgenomen. Waarvoor deze stelposten zijn opgenomen, is niet toegelicht. In het collegeprogramma (pagina 21) is aangekondigd dat GS *vanuit behoedzaamheidoverwegingen een stelpost van € 10 mln. opnemen waarmee toekomstige majeure tegenvallers kunnen worden opgevangen* (dit verklaart het grootste gedeelte van de stelpost van € 11, 2 mln.).

Toekomstige economische tegenvallers kunnen ook als risico worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en de opvang hiervan kan dan vervolgens middels de weerstandscapaciteit worden afgedekt.

**Bevinding 8:** Het saldo van begroting 2008 (€ 3,5 mln.) wordt al aan het begin van het jaar aan de algemene reserve toegevoegd, waardoor het saldo 0 lijkt te zijn.

#### **Toelichting**

PS maken - middels het vaststellen van de begroting - een impliciete keuze over de bestemming van het saldo van de begroting van 2008 (€ 3,5 mln.). Gebruikelijk wordt aan het eind van het jaar de rekening opgemaakt en het saldo middels een mutatie in de algemene reserve verwerkt. Doordat dit pas aan het eind van het jaar wordt gedaan, is het saldo gedurende het jaar zichtbaar en kunnen PS afwegen om bijvoorbeeld een positief saldo alsnog beleidsmatig in te zetten of een negatief saldo te voorkomen door middel van bezuinigen. Doordat in de begroting van Noord-Holland het verwachte saldo van € 3,5 mln. nu al in de algemene reserve wordt gestort in plaats van aan het eind van het jaar, is het saldo 0 geworden en de € 3,5 mln. niet expliciet zichtbaar.

#### **C. Waarom is dit belangrijk voor PS?**

1. PS moeten een begroting vaststellen die voldoet aan de wettelijke eisen van het BBV.
2. Door het ontbreken van een toelichting op de financiering en algemene dekkingsmiddelen hebben PS onvoldoende inzicht in de volledige baten en lasten. Hierdoor wordt de kaderstellende en controlerende functie van PS bemoeilijkt.
3. PS dienen gedurende het jaar keuzes te kunnen maken met betrekking tot de inzet van middelen en het te verwachten saldo. Doordat het te verwachten saldo al direct aan de algemene reserve is toegevoegd, is het voor PS niet transparant dat zij in 2008 nog voor € 3,5 mln. beleidskeuzes kunnen maken.

#### **D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS**

1. Vraag GS het overzicht Financiering en Algemene dekkingsmiddelen met een toelichting op te nemen in het programmaplan middels een erratum op de begroting. Hierdoor voldoet de begroting weer aan de wettelijke eisen van het BBV. Vraag GS hierbij de verschillende stelposten expliciet inzichtelijk te maken.
2. Overweeg om risico's zoals macro economische tegenvallers als risico in de paragraaf Weerstandsvermogen op te nemen in plaats van in een stelpost. Pas desgewenst ook de weerstandscapaciteit aan.
3. Vraag GS het saldo van de begroting 2008 expliciet op te nemen in het overzicht baten en lasten en bestem het saldo pas bij het vaststellen van de jaarrekening 2008.

#### **Toelichting suggestie 3:**

In afwachting op deze bestemming dient het saldo in de begroting 2008 wel in de meerjarenraming te worden opgenomen als mutatie in de algemene reserve.



### 3. De beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg is verbeterd ten opzichte van de begroting 2007.

#### A. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Jeugdzorg op 1 januari 2005 heeft een jeugdige recht op jeugdzorg als het bureau jeugdzorg daarvoor een indicatie heeft gesteld. Het recht op jeugdzorg is onbegrensd, terwijl de daarvoor beschikbare middelen wel begrensd zijn. Dit legt een zware verantwoordelijkheid bij de provincie en het is dan ook uitermate belangrijk dat Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol op het gebied van jeugdzorg goed kunnen vervullen. Hiervoor is een samenhangend beleidskader van goede kwaliteit van belang.

#### Hoe toetst de Rekenkamer de productgroep Jeugdzorg?

Voor de kaderstellende rol van Provinciale Staten op het gebied van jeugdzorg dient de programmabegroting expliciet in te gaan op de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit wordt getoetst aan de hand van de zogenoemde drie w-vragen: *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat gaat het kosten?* Samenhang in de programmabegroting is belangrijk voor Provinciale Staten om inzicht te krijgen in de beleidsvoornemens op het gebied van jeugdzorg. Dit sluit aan op het VBTB<sup>1</sup> gedachtegoed, waarbij de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staat.

Voor de controlerende rol van Provinciale Staten is de kwaliteit van de beleidsinformatie belangrijk. Beleidsinformatie van goede kwaliteit maakt het voor Provinciale Staten mogelijk om: (1) gedurende het jaar inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid en, zonodig, bij te sturen; en (2) na afloop van het jaar te controleren of de beoogde doelstellingen zijn bereikt door de beoogde prestaties te leveren binnen het geraamde budget.

De Rekenkamer heeft de informatie met betrekking tot de productgroep Jeugdzorg (pag. 132-136) op de volgende punten getoetst:<sup>2</sup>

1. De drie w-vragen worden gestructureerd beantwoord;
2. De beantwoording van de drie w-vragen is samenhangend;
3. De beantwoording van de eerste w-vraag *Wat willen we bereiken?* is SMART, waarbij getoetst is aan de volgende criteria die zijn gesteld vanuit VBTB en SMART:
  - Specifiek: Is het gestelde doel c.q. de te leveren prestatie voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
  - Prikkelend: Is een streefwaarde opgenomen?
  - Meetbaar/toetsbaar: Is een indicator opgenomen? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
  - Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.<sup>3</sup> Daaruit bleek dat de kwaliteit van de beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg van voldoende kwaliteit was maar dat een volledig inzicht in de lasten ontbrak. De Rekenkamer heeft de volgende suggesties gedaan om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verhogen:

---

<sup>1</sup> Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, handreiking Ministerie van Financiën.

<sup>2</sup> Zie voor meer onderzoek naar de jeugdzorg ook het rapport 'Provinciaal gesubsidieerd jeugdzorgaanbod' van de Randstedelijke Rekenkamer ([www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)).

<sup>3</sup> Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer ([www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)).

1. Bespreek de begrote baten en lasten per programma zodra GS de apparaatskosten verdeeld hebben over de programma's.
2. Vraag GS met ingang van de begroting 2008 de totale lasten, dus inclusief apparaatskosten, in het programma op te nemen.
3. Vraag GS de effecten, die nog niet volledig voldoen aan de criteria specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden in de toekomst te verbeteren (zie voorbeelden).

In een reactie op ons onderzoek hebben GS aangegeven dat de apparaatskosten over de programma's verdeeld worden bij het opstellen van de productenraming 2007. Daarnaast hebben GS toegezegd om naar aanleiding van de suggestie van de Rekenkamer de voor- en nadelen van deze systematiek nog eens te onderzoeken en op basis daarvan in overleg met PS te besluiten of deze systematiek dient te worden aangepast.

Tevens is aangegeven dat outcome- en outputgericht sturen voor het college een blijvend aandachtspunt was.

*"Door het systematisch hanteren van de Smart methodiek streven we ernaar de beoogde doelstellingen, alsook de beoogde resultaten, steeds opnieuw op de criteria specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden te verbeteren".*

De Rekenkamer heeft de begroting 2008 getoetst op de bovengenoemde punten en is nagegaan in hoeverre Gedeputeerde Staten uitvoering hebben gegeven aan de door hen gedane toezeggingen.

## B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 9:** De drie w-vragen ***Wat willen we bereiken?*** ***Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?*** en ***Wat mag het kosten?*** worden in een heldere structuur beantwoord.

### Toelichting

In de programmabegroting wordt, net als in de programmabegroting 2007, de systematiek van de drie w-vragen gehanteerd. De strategische en operationele doelen van het programma Welzijn en (jeugd)zorg worden overzichtelijk weergegeven in een doelenboom aan het begin van hoofdstuk 2.9.

Ten opzichte van de programmabegroting 2007 bestaan de antwoorden op de drie w-vragen in de begroting 2008 uit meer (vaste) elementen. Zo wordt in antwoord op de vraag ***Wat willen we bereiken?*** niet alleen duidelijk gemaakt welke maatschappelijke effecten worden beoogd, maar ook het waarom van het beleid, de niet te beïnvloeden beleidscontext en de beleidsspeerpunten worden behandeld. Bij de vraag ***Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?*** worden naast de beoogde prestaties ook de daarvoor in te zetten instrumenten genoemd. PS wordt op deze wijze meer inzicht geboden in (de context van) het beoogde beleid dan in voorgaande jaren het geval was. De paragraaf ***Wat mag het kosten?*** geeft een overzicht van lasten en baten.

**Bevinding 10:** De beantwoording van de w-vragen ***Wat willen we bereiken?*** en ***Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?*** sluit inhoudelijk goed op elkaar aan.

### Toelichting

De relatie tussen de doelstellingen (***Wat willen we bereiken?***) en hetgeen zal worden gedaan om deze doelstellingen te bereiken (***Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?***) is helder beschreven. Bij het onderdeel ***Wat moeten we daarvoor meer laten doen?*** wordt steeds de doelstelling herhaald waarna wordt omschreven wat er zal worden gedaan om de doelstelling te bereiken.

**Bevinding 11:** De apparaatskosten voor 2008 zijn per programma opgenomen waardoor de derde w-vraag *Wat mag het kosten?* in tegenstelling tot vorig jaar volledig wordt beantwoord.

#### **Toelichting**

De derde w-vraag *Wat mag het kosten?* sluit voldoende aan op de eerste twee w-vragen. In de lasten van het programma zijn, overeenkomstig de suggestie van de Rekenkamer vorig jaar, de apparaatskosten opgenomen. Hierdoor worden PS in staat gesteld met de programmabegroting een financieel kader vast te stellen voor het totale programma.

Wel valt op dat, evenals bij de begroting 2007, de vraag *Wat mag het kosten* op een ander niveau wordt behandeld dan de eerste twee w-vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?* De eerste twee w-vragen worden per productgroep beantwoord, terwijl de derde w-vraag op het niveau van het gehele programma wordt gepresenteerd. Uit de programmabegroting is derhalve niet af te leiden welk budget in 2008 beschikbaar is om de beoogde effecten en prestaties op het terrein van jeugdzorg te realiseren. In de leeswijzer van de begroting 2008 is wel aangegeven dat in de productenraming 2008 op meer gedetailleerd niveau informatie over de kosten van het beleid zal worden gegeven door de budgetten te koppelen aan de vraag *Wat gaan we daarvoor doen?*

**Bevinding 12:** De beantwoording van de w-vraag *Wat willen we bereiken?* is minder specifiek dan in de begroting 2007.

#### **Toelichting**

Voor de productgroep Jeugdzorg is één algemene doelstelling opgenomen die is onder te verdelen in 3 meer specifieke doelstellingen. Deze doelstellingen zijn gewijzigd ten opzichte van de begroting van 2007.

**Tabel: Doelstellingen productgroep Jeugdzorg in de begrotingen 2007 en 2008**

<b>Begroting 2007</b>	<b>Begroting 2008</b>
1. Geen wachtlijsten en –tijden geïndiceerde jeugdzorg.	Alle Noord-Hollandse kinderen en ouders met ernstige opgroei- en opvoedproblemen krijgen de zorg die zij nodig hebben.
2. Geen wachtlijst voor onderzoek na melding van vermoeden van kindermishandeling.	A. Realiseren van een samenhangend aanbod aan jeugdzorg waarin de behoefte centraal staat.
3. Adequate zorgstructuur rondom voortgezet onderwijs.	B. Realiseren van een adequate toegang tot de jeugdzorg (via Bureau Jeugdzorg).
4. Adequaat aanbod van opvoedingsondersteuning in alle regio's, incl. ROA.	C. Realiseren van samenhang binnen de jeugdzorg als geheel en de afstemming met het lokale jeugd beleid.

De geformuleerde doelen in de programmabegroting 2008 zijn minder specifiek dan in 2007. Zo is niet duidelijk wat wordt bedoeld met het realiseren van "samenhang binnen de jeugdzorg als geheel".

Voor de doelen A en B zijn indicatoren opgenomen die een streefwaarde en informatie over de nulsituatie bevatten. Tevens is aangegeven wat de eindsituatie is. Voor het doel onder C is geen indicator opgenomen. In de programmabegroting 2007 waren voor alle vier de doelstellingen indicatoren opgenomen, waarbij de indicatoren voor de doelstellingen 1 en 2 overeenkomen met de indicatoren voor de doelstellingen A en B.

**Bevinding 13:** De gegevens van de indicator over de wachtlijst bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) per 1 januari 2007, wijken af van de gegevens uit de brief van GS van 28 augustus 2007.

#### **Toelichting**

Vlak voordat de begroting 2008 is gepresenteerd hebben GS aan PS een brief gestuurd over de wachtlijst bij het AMK. Uit die brief wordt duidelijk dat, in tegenstelling tot eerdere berichten, de wachtlijst in 2007 bij het AMK niet op nul heeft gestaan. GS is daarover door Bureau Jeugdzorg op 10 augustus 2007 geïnformeerd. De indicator in de begroting over de wachtlijst bij het AMK vermeldt dat op 1 januari 2007 de wachtlijst op nul stond. Dit komt - begrijpelijkerwijs - niet overeen met de gegevens uit de brief van GS van 28 augustus 2007.

#### **C. Waarom is dit belangrijk voor PS?**

1. Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.
2. De productgroep Jeugdzorg biedt PS een samenhangend kader; de doelstellingen en prestaties/instrumenten sluiten op elkaar aan.
3. Door het opnemen van de apparaatskosten stelt de begroting kaders voor de totale lasten van het programma.
4. PS kunnen achteraf redelijk goed controleren of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.
5. Doordat de wachtlijst bij het AMK op 1 januari 2007 niet op nul stond, is het de vraag of de streefwaarde voor 2008 nul moet zijn en of de beschikbaar gestelde middelen voldoende zijn om de streefwaarde van een tot nul gereduceerde wachtlijst te behalen.

#### **D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS**

1. Vraag GS de doelen meer specifiek te formuleren. Kijk wat betreft de beantwoording van de eerste w-vraag *Wat willen we bereiken?* bijvoorbeeld naar het programma Water.
2. Overleg welke consequenties de nieuwe inzichten in de wachtlijst bij het AMK hebben en wat daarvan de beleidsmatige en de financiële gevolgen zijn. Verwerk eventueel extra beleid en de financiële consequenties daarvan in een begrotingswijziging.

## 4. De beleidsinformatie in het programma Water is van goede kwaliteit en verbeterd ten opzichte van vorig jaar.

### A. Inleiding

Klimaatsverandering en de schaarste van schoon water geven aanleiding tot internationale afspraken omtrent het thema water. Ook op lager schaalniveau is momenteel veel aandacht voor het omgaan met water. De provincie heeft een aantal taken op dit gebied, zoals het grondwaterbeheer en het (deels) implementeren en uitvoeren van de Europese en nationale plannen en regelgeving. Hiervoor is een samenhangend beleidskader van goede kwaliteit van belang.

#### Hoe toetst de Rekenkamer het programma Water?

Voor de toetsing van het programma Water (pag. 71-84) is dezelfde methode gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk over jeugdzorg.

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.<sup>4</sup> Daaruit bleek dat de beleidsinformatie in het programma Water van voldoende kwaliteit was maar dat een volledig inzicht in de lasten ontbrak. De Rekenkamer heeft de volgende suggesties gedaan om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verhogen:

1. Bespreek de begrote baten en lasten per programma zodra GS de apparaatskosten verdeeld hebben over de programma's.
2. Vraag GS met ingang van de begroting 2008 de totale lasten, inclusief apparaatskosten, in het programma op te nemen.
3. Vraag GS de effecten, die nog niet volledig voldoen aan de criteria specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden in de toekomst te verbeteren.

In een reactie op ons onderzoek hebben GS aangegeven dat de apparaatskosten over de programma's verdeeld worden bij het opstellen van de productenraming 2007. Daarnaast hebben GS toegezegd om naar aanleiding van de suggestie van de Rekenkamer de voor- en nadelen van deze systematiek nog eens te onderzoeken en op basis daarvan in overleg met PS te besluiten of deze systematiek dient te worden aangepast.

Tevens is aangegeven dat outcome- en outputgericht sturen voor het college een blijvend aandachtspunt was. *“Door het systematisch hanteren van de Smart methodiek streven we ernaar de beoogde doelstellingen, alsook de beoogde resultaten, steeds opnieuw op de criteria specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden te verbeteren”.*

De Rekenkamer heeft de begroting 2008 getoetst op de bovengenoemde punten en is nagegaan in hoeverre GS al uitvoering hebben gegeven aan de door hen gedane toezeggingen.

### B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 14:** De drie w-vragen *Wat willen we bereiken? Wat moeten wij daarvoor (meer laten) doen? en Wat mag het kosten?* worden in een heldere structuur beantwoord.

<sup>4</sup> Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer ([www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)).

### **Toelichting**

In de programmabegroting wordt, net als in de programmabegroting 2007, de systematiek van de 3 w-vragen gehanteerd. De strategische en operationele doelen van het programma Water worden overzichtelijk weergegeven in een doelenboom aan het begin van hoofdstuk 2.5.

Ten opzichte van de programmabegroting 2007 bestaan de antwoorden op de drie w-vragen in de begroting 2008 uit meer (vaste) elementen. Zo wordt in antwoord op de vraag *Wat willen we bereiken?* niet alleen duidelijk gemaakt welke maatschappelijke effecten worden beoogd, maar ook het waarom van het beleid, de niet te beïnvloeden beleidscontext en de beleidsspeerpunten worden behandeld. Bij de vraag *Wat moeten we daarvoor (meer laten) doen?* worden naast de beoogde prestaties ook de daarvoor in te zetten instrumenten genoemd. PS wordt op deze wijze meer inzicht geboden in (de context van) het beoogde beleid dan in voorgaande jaren het geval was. De paragraaf *Wat mag het kosten?* geeft een overzicht van lasten en baten.

**Bevinding 15:** De beantwoording van de w-vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat moeten wij daarvoor (meer laten) doen?* sluit inhoudelijk goed op elkaar aan.

### **Toelichting**

De relatie tussen de beoogde doelen (*Wat willen we bereiken?*) en welke instrumenten ingezet zullen worden om deze doelen te bereiken (*Wat gaan we daarvoor meer laten doen?*) is helder beschreven. Voor elk operationeel doel wordt per productgroep uiteengezet welke activiteiten opgepakt worden.

**Bevinding 16:** De apparaatskosten voor 2008 zijn per programma opgenomen waardoor de derde w-vraag *Wat mag het kosten?* in tegenstelling tot vorig jaar volledig wordt beantwoord.

### **Toelichting**

De derde w-vraag *Wat mag het kosten?* sluit voldoende aan op de eerste twee w-vragen. In de lasten van het programma zijn, overeenkomstig de suggestie van de Rekenkamer vorig jaar, de apparaatskosten opgenomen. Hierdoor worden PS in staat gesteld met de programmabegroting een financieel kader vast te stellen voor het totale programma.

**Bevinding 17:** De beantwoording van de w-vraag *Wat willen we bereiken?* is specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.

### **Toelichting**

Bij de beantwoording van de w-vraag *Wat willen we bereiken?* is duidelijk: (a) wat het beoogde doel is; (b) hoe dit wordt gemeten; (c) wat de nulsituatie is; en (d) wat de beoogde eindsituatie is. Zoals door GS toegezegd, is hierin een duidelijke verbetering gerealiseerd. GS hebben vorig jaar tevens aangegeven dat outcome- en outputgericht sturen een aandachtspunt is. In het programma Water wordt dit duidelijk doordat zowel outcome- als outputindicatoren zijn opgenomen.

### Voorbeeld goede outcome- en outputindicator

Operationeel doel: Wij zorgen, daar waar nodig, voor schoon water voor mens en natuur (waterkwaliteit)

Beoogd resultaat:

Indicator	Basiswaarde in 2006	Waarde in 2008	Streefwaarde verdere jaren
Percentage naleefgedrag handhaving zwemwater			
Kernvoorschriften	59%	65%	65%
Overige voorschriften	58%	60%	60%

Welke prestaties willen we behalen?

Indicator	2006 (realisatie)	2007 (begroting)	2008 (prognose)	Streefwaarde
C. Aantal handhavingsacties zwemwater (inclusief zwembaden, sauna's)	502	450	450	-

De outputindicator hangt logisch samen met het beoogde resultaat en het doel. Daarnaast zijn de meetwaarden duidelijk en prikkelend.

### C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

1. Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.
2. Het programma Water biedt PS een samenhangend kader; de doelen en prestaties sluiten op elkaar aan.
3. Door het opnemen van de apparaatskosten stelt de begroting kaders voor de totale lasten van het programma.
4. PS kunnen achteraf goed controleren of de beoogde doelen worden gerealiseerd.

### D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

De Rekenkamer heeft geen suggesties. De Rekenkamer constateert dat het programma Water is verbeterd ten opzichte van vorig jaar en complimenteert de provincie met deze verbeterslag.

## 5. De totale risico's zijn bijna verdubbeld t.o.v. 2007 en het nieuwe beleid is nog niet geheel verwerkt in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

### A. Inleiding

In de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement (pagina 171-180) wordt weergegeven welke (financiële) risico's de provincie het komende jaar loopt, en hoe deze gedekt worden. Volgens het BBV (artikel 11) bestaat het weerstandsvermogen uit *“de relatie tussen de weerstandscapaciteit (zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.”*

### Hoe toetst de Rekenkamer de paragraaf Weerstandsvermogen?

Het BBV stelt drie eisen aan deze paragraaf. In onderstaand schema zijn deze weergegeven, met daarnaast de interpretatie van de Rekenkamer van deze eisen:

De paragraaf Weerstandsvermogen bevat ten minste:	
Eisen BBV	Interpretatie Rekenkamer
▪ een inventarisatie van de risico's	Een overzicht van alle essentiële risico's, waarbij per risico wordt weergegeven hoe groot de kans is dat dit risico zich voordoet, inclusief een schatting van de financiële omvang
▪ een inventarisatie van de weerstandscapaciteit	Een overzicht van de middelen waaruit de weerstandscapaciteit is opgebouwd
▪ het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit	Een toelichting op de weerstandscapaciteit, de mogelijke aanwending daarvan en het risicomanagement; is duidelijk in hoeverre het opvangen van risico's beleidswijzigingen <sup>5</sup> tot gevolg mag/zal hebben?

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.<sup>6</sup> Daaruit bleek dat de paragraaf Weerstandsvermogen redelijk inzicht gaf in de risico's, maar dat de financiële gevolgen van de risico's niet duidelijk werden weergegeven. De Rekenkamer deed de volgende suggesties om de paragraaf te verbeteren:

1. Vraag GS van alle risico's de kans en de financiële omvang weer te geven. Het kan daarbij helpen de risico's in een overzicht te plaatsen;
2. Vraag GS een eenduidige definitie van weerstandscapaciteit te gebruiken;
3. Vraag GS om een toelichting op het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen.

GS hebben, in reactie op ons onderzoek, onder meer aangegeven dat zij vanuit juridisch oogpunt en vanuit het oogpunt van onderhandeling de financiële omvang en de kans van optreden niet (volledig) kunnen publiceren.

<sup>5</sup> Wanneer bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit wordt ingezet om een risico te financieren, betekent dit een verhoging van de Motorrijtuigenbelasting. Wanneer de algemene reserve wordt aangewend, beperkt dit de toekomstige beleidsruimte. Wanneer een bestemmingsreserve wordt aangewend, vervalt daarbij het beleidsdoel waarvoor de reserve gevormd is. Dit vergt een beleids- en begrotingswijziging.

<sup>6</sup> Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer ([www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl))



Om de transparantie naar PS te garanderen hebben GS wel het risicobeheersplan in besloten vergadering besproken in Statencommissies. Daarnaast gaven GS aan dat ze als vervolg op de Verordening financieel beheer een kadernota Weerstandsvermogen gaan opstellen, waarin een eenduidige definitie van de weerstandscapaciteit wordt opgenomen.

De Rekenkamer heeft de begroting 2008 getoetst op de bovengenoemde BBV-eisen en is daarbij nagegaan in hoeverre GS uitvoering hebben gegeven aan de door hen gedane toezeggingen.

## B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 18:** Een risicomatrix, zoals de concept-kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vereist, ontbreekt. De financiële omvang is bij elk risico vermeld, maar de kans dat het risico zich voordoet is bij 9 van de 16 risico's niet weergegeven.

### Toelichting

GS hebben een kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement opgesteld. De nota is op 23 augustus 2007 verzonden naar commissie FEPO. Naar verwachting zal de commissie de nota behandelen op 17 september 2007, ter voorbereiding op de vaststelling door PS.<sup>7</sup> De beoogde ingangsdatum van de kadernota is 1 januari 2008 (begrotingen 2008-2011).<sup>8</sup> In de kadernota zijn de uitgangspunten voor het bepalen van de weerstandscapaciteit, het inventariseren en waarderen van risico's, het weerstandsvermogen en de informatievoorziening opgenomen. Daarnaast wordt het proces van risicomanagement tegen het licht gehouden. Onder voorbehoud van vaststelling van de kadernota door PS, hebben GS op 19 juni 2007 de handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement vastgesteld.<sup>9</sup> Deze handreiking is een nadere operationalisering van de kadernota.<sup>10</sup>

De kadernota stelt onder andere dat in de begroting en jaarrekening een risicomatrix geplaatst moet worden ter toelichting op de risico's<sup>11</sup>, met ingang van de begroting 2008. In de handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement is een voorbeeld van een dergelijke risicomatrix opgenomen.<sup>12</sup> Een risicomatrix is de uitkomst van het proces van risicowaardering (het inschatten van de kans van optreden en de financiële omvang van ieder risico). In de begroting 2008 ontbreekt een risicomatrix. In de paragraaf Weerstandsvermogen is bij elk risico wel de financiële omvang vermeld, maar de kans van optreden is bij 9 van de 16 risico's niet opgenomen (zie de tabel op de volgende pagina).

De totale financiële omvang van de risico's telt op tot € 124,8 mln.. Dit wijkt slechts marginaal af van het totaalbedrag dat de provincie hanteert (€ 124,5 mln.).<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Agenda Commissie FEPO, 17 september 2007 & Aanbiedingsbrief Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, d.d. 19 juni 2007.

<sup>8</sup> Voordracht PS, Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, d.d. 19 juni 2007.

<sup>9</sup> Besluitenlijst GS Noord-Holland, d.d. 19 juni 2007.

<sup>10</sup> Provincie Noord-Holland, Handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement, pag. 1.

<sup>11</sup> Provincie Noord-Holland, Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, pag. 8.

<sup>12</sup> Provincie Noord-Holland, Handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement, pag. 13.

<sup>13</sup> Provincie Noord-Holland, Programmabegroting 2008, pag. 173.

Hoewel een risicomatrix ontbreekt, blijkt uit de paragraaf dat GS wel het proces van risicowaardering hebben doorlopen<sup>14</sup>: 'Door het proces van risicowaardering komen wij tot de conclusie dat wij minimaal 55,3% van het totale bruto risicobedrag dienen te reserveren in de saldireserve.'

De Rekenkamer merkt op dat de toelichting op het risico D2 *Provinciaal garantiebeleid voor gezondheidszorg* slechts op € 45,9 mln. (waarvan € 4 mln. sterk risicogevoelig) van de € 57 mln. garantstellingen betrekking heeft. Hierdoor blijft € 11,1 mln. buiten beschouwing en is niet duidelijk of de provincie risico's loopt met deze garantstellingen.

**Tabel: Overzicht van de geïnventariseerde risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement**

Nr.	Risico	Financiële omvang	Kans
<b>Juridische risico's</b>			
A1	Kustplaatsen	€ 15 miljoen	1/500 jaar
A2	Garantstelling DarwinD	€ 8,5 miljoen	?
A3	Wm-procedures	€ 3 miljoen	Klein
A4	Vergunning & handhaving	€ 3 miljoen	Redelijk klein
A5	Beoordeling gemeentelijke plannen	€ 3 miljoen	Gemiddeld
A6	Schadeclaim "Koepelbesluit"	> € 2,5 miljoen	Beneden gemiddeld
A7	Inkoop en aanbestedingszaken	€ 3 miljoen	?
<b>Beleidsrisico's</b>			
B1	Masterplan N201	€ 20 miljoen	?
B2	RON	€ 13,6 miljoen	?
B3	BDU Verkeer en Vervoer	€ 5 miljoen	?
B4	Zuidtangent	€ 2,9 miljoen	Zeer groot
B5	N197 Beverwijk	> € 2,5 miljoen	?
<b>Financieringsrisico's</b>			
D1	Boekwaarde deelnemingen	Is geen risico	
D2	Garantiebeleid gezondheidszorg	€ 4 miljoen	Sterk risicogevoelig
<b>Grondexploitatie- en risicorisico's</b>			
E1	Wieringerrandmeer	€ 7 miljoen	?
E2	Bloemendalerpolder	€ 6 miljoen	?
<b>Risico's Verbonden Partijen</b>			
F1	Dividenduitkering	€ 17,9 miljoen	?
<b>Totaal risico's &gt; € 2 miljoen</b>		<b>€ 117 miljoen</b>	
<b>Totaal risico's &lt; € 2 miljoen</b>		<b>€ 7,8 miljoen</b>	
<b>Totaal</b>		<b>€ 124,8 miljoen</b>	

**Bevinding 19:** Het totaalbedrag aan risico's (€ 124,5 mln.) is bijna verdubbeld ten opzichte van de begroting 2007 (€ 66,7 mln.).

#### Toelichting

In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt weergegeven wat de totale financiële omvang<sup>15</sup> is van de risico's die de provincie loopt. In de begroting 2008 is een risicobedrag van € 124,5 mln. opgenomen, terwijl in de begroting

<sup>14</sup> Provincie Noord-Holland, Programmabegroting 2008, pag. 179-180.

<sup>15</sup> Dit wordt het 'bruto risicobedrag' genoemd

2007 een risicobedrag van € 66,7 mln. is opgenomen. Dit betekent dat in één jaar tijd, het risicobedrag bijna is verdubbeld (zie onderstaande tabel). In de begroting wordt geen verklaring voor deze toename gegeven.

De stijging van het bruto risicobedrag ten opzichte van 2007 kunnen we verklaren doordat de raming van de risico's 'Reservering RON NV' en 'Realisatie projectplan N197' met respectievelijk € 10,1 mln. en € 2,5 mln. zijn verhoogd. Daarnaast zijn er 8 nieuwe risico's geïnclassificeerd in de paragraaf met een totale omvang van € 88,9 mln.<sup>16</sup>

**Tabel: Risicobedragen 2007 en 2008<sup>17</sup>**

Bron	Jaar	Risicobedrag
Begroting 2007	2007	€ 66,7 mln.
Begroting 2008	2007	€128,8 mln.
Begroting 2008	2008	€ 124,5 mln.

Bovenstaande tabel laat ook zien dat de begrotingen 2007 en 2008 een verschillende weergave bevatten van het totale risicobedrag in 2007. In de begroting 2007 wordt € 66,7 mln. gemeld, in de begroting 2008 is echter een bedrag van € 128,8 mln. opgenomen als het risicobedrag in 2007.

**Bevinding 20:** In de paragraaf wordt een eenduidige definitie van de weerstandscapaciteit gebruikt, dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar.

### **Toelichting**

Vorig jaar constateerde de Rekenkamer nog dat er twee definities voor de weerstandscapaciteit werden gehanteerd in de paragraaf Weerstandsvermogen, hetgeen verwarrend was. In de begroting 2008 wordt consequent één definitie (dynamische (meerjarige) weerstandscapaciteit) gebruikt, waardoor de samenhang en de leesbaarheid van de paragraaf is verbeterd.

De kans dat alle risico's zich in het begrotingsjaar of de collegeperiode voordoen, is erg klein. Middels risicowaardering is bepaald dat minimaal 55,3% van het totale risicobedrag gereserveerd dient te worden. Dit levert een 'netto' risicobedrag op van € 68,9 mln. (55,3% van € 124,5 mln.).

Het (dynamische) weerstandsvermogen is de verhouding tussen de dynamische weerstandscapaciteit (117,6 mln.) en het netto risicobedrag (€ 68,9 mln.). Deze bedraagt 1,7 en voldoet hiermee aan de norm van PS dat het weerstandsvermogen "*minimaal 1 tot 1,5 keer de hoogte van de geïnclassificeerde risico's*" moet zijn.<sup>18</sup>

De Rekenkamer vindt dit een duidelijke weergave van de mate waarin de risico's afgedekt worden door de beschikbare middelen.

De Rekenkamer merkt op dat de provincie bij de bepaling van de dynamische weerstandscapaciteit de verhoging van de opcenten voor de motorrijtuigenbelasting pas is meegenomen vanaf 2009. Een eventueel besluit in 2008 over verhoging van de opcenten kan namelijk pas het jaar daarop worden geëffectueerd. De Rekenkamer vindt dit een reële weergave van de aanwendbare middelen.

<sup>16</sup> Het betreft de risico's A1, B1, B3, B4, D2, E1, E2 en F1 (zie de tabel op de vorige pagina).

<sup>17</sup> Bron: Programmabegrotingen 2007 en 2008.

<sup>18</sup> Programmabegroting 2008, pag. 172.

**Bevinding 21:** Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit is niet opgenomen in de begroting. De door GS vastgestelde handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement bevat deze informatie wel.

### **Toelichting**

De Rekenkamer constateerde vorig jaar tijdens het onderzoek naar de begroting 2007: *‘Uit navraag bij de ambtelijke organisatie blijkt dat er momenteel geen beleid vaststaat met betrekking tot de aanwending van reserves ter dekking van risico’s, indien deze zich voordoen. Voor het einde van dit jaar krijgen PS een kadernota Weerstandsvermogen aangeboden waarin dergelijk beleid wel wordt weergegeven.’*

De nog vast te stellen kadernota bevat deze informatie echter niet. Ook in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement in de begroting 2008 wordt niet vermeld in welke volgorde de componenten van de weerstandscapaciteit zullen worden aangewend wanneer risico’s zich daadwerkelijk voordoen.

GS hebben echter wel beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit geformuleerd in de handreiking Weerstandsvermogen. Deze handreiking wordt niet vastgesteld door PS.

In de handreiking wordt aangegeven dat<sup>19</sup>:

1. *“Allereerst worden tijdig beheersmaatregelen genomen;*
2. *Indien beheersmaatregelen niet werken, dan zal de saldireserve worden aangesproken. In de saldireserve is 25% van de algemene dekkingsmiddelen plus 25% van de anticiperende grondaankopen gereserveerd om risico’s uit de paragraaf weerstandsvermogen mee te dekken;*
3. *Indien de saldireserve niet toereikend is, moeten GS een bezuinigingsvoorstel formuleren;*
4. *In het geval bezuinigingsvoorstellen niet leiden tot oplossing, dan dienen GS een voorstel te formuleren om de belastingen te verhogen.”*

### **C. Waarom is dit belangrijk voor PS?**

1. Een goed inzicht in de risico’s die de provincie loopt, vereist informatie over de omvang van de risico’s en de kans dat de risico’s zich voordoen.
2. Het is belangrijk dat PS inzicht hebben in veranderingen in (de omvang van) de risico’s.
3. Een duidelijke weergave van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen geven PS inzicht in de financiële mogelijkheden om risico’s op te vangen.
4. De volgorde waarin de componenten van de weerstandscapaciteit worden aangewend, bepaalt of en wanneer het opvangen van risico’s financiële gevolgen voor het voorgenomen beleid heeft. Dit raakt het budgetrecht van PS. Het vaststellen van beleid omtrent de (volgorde van) aanwending is dan ook een taak van PS.

### **Toelichting belang 2**

Een juiste inschatting van het totale risicobedrag is essentieel. De hoogte van het totale risicobedrag bepaalt namelijk indirect (door de benodigde weerstandscapaciteit) de vrijheid van PS in beleidskeuzes.

---

<sup>19</sup> Provincie Noord-Holland, Handreiking Weerstandsvermogen en Risicomanagement, pag. 22.

#### **D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS**

1. Vraag GS alsnog een risicomatrix op te nemen in de begroting 2008, conform de nog vast te stellen kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.
2. Vraag GS de ontwikkeling in de risico's en bijbehorende financiële omvang toe te lichten.
3. Neem een PS-besluit over het beleid omtrent aanwending van de weerstandscapaciteit. Neem dit vastgestelde beleid vervolgens op in de begroting, danwel in de kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

## Bijlage Aansluiting 36 beleidsambities uit collegeprogramma in begroting 2008

Van de 36 voorgenomen beleidsambities in het collegeprogramma zijn er 16 niet in de begroting beschreven.

In onderstaande tabel zijn de 16 ontbrekende beleidsambities grijs gearceerd.

<b>Stimulering van de regionale economie</b>		<b>Categorie</b>
1	Ontwikkelingsbedrijf Noordzeekanaalgebied	1
2	Convenanten Schiphol met Rijk en Luchtvaartsector	2d
3	Tweede Grote zeesluis	2a
4	Bedrijven behouden en toetrekken	1
<b>Betere bereikbaarheid</b>		
5	N201 voltooiën	1
6	Proef rekeningrijden	2d
7	Proef gratis OV	1
8	Besluitvorming Rijk over A6-A9, OV verbinding Amsterdam-Almere en aansluiting A8-A9	1
<b>Milieu, klimaat en duurzame energie</b>		
9	Investering € 9 miljoen Groene Uitweg	1
10	Investeringen in water, landschapselementen en natuurgebieden	1
11	Investeringsprogramma klimaat en duurzame energie	1
12	Behoud karakteristieke NH landschap	1
<b>Gebruik bevoegdheden</b>		
13	Uitvoering grote projecten, eventueel met aanwijzing	2a
14	Samenvoeging van gemeenten	2d
15	Uitbreiding haven Den Helder, eventueel met aanwijzing	2a*
16	Regionale baggerdepots, eventueel met aanwijzing	2a
<b>Bouwen en ontwikkelen</b>		
17	Bebouwing IJmeer, Markermeer en IJsselmeer	1
18	Gedifferentieerd woningaanbod	1
19	Bebouwing 20Ke zone	2d
20	Opstellen nieuwe plannen Provinciehuis	2c
<b>Intensief ruimtegebruik</b>		
21	Tegengaan verrommeling landschap	2d
22	Extra financieringsmogelijkheden EU-projecten	1
23	Herstructurering en Intensivering Bedrijventerreinen voortzetten, verlengen tweede tranche ISV gelden en regionale economische samenwerking	1
<b>Leefbare provincie</b>		
24	Jeugdzorg	1
25	Jeugd sportfondsen	1
26	Gezamenlijk aanpakken vijandigheid seksuele geaardheid	1
27	Actie tegen radicalisering samenleving	2d
<b>Efficiënt bestuur</b>		
28	Notitie opschonen bestuurlijke overlegorganen	1
29	Loket voor bedrijven	1
30	Verkorten procedures	2a
31	Onderzoek subsidiebeleid	2e
32	Zichtbaarheid provincie door inkopen programma's regionale omroep	1
<b>Investeringsimpuls</b>		
33	Investeren € 131 miljoen in nieuw beleid	1
<b>Accenten anders</b>		
34	Tegen splitsing Nuon en fusie Nuon en Essent	2a
35	Beëindigen ontwikkelingssamenwerking en regeling rampen	2b
36	Eén grote regionale omroep	2d

\* wordt waarschijnlijk zonder provinciaal ingrijpen in 2007 geregeld

### **Toelichting op de tabel**

De Rekenkamer heeft de aansluiting van de 36 beleidsambities uit het collegeprogramma met de begroting getoetst. Bovenstaande tabel is het resultaat van deze toetsing. In de tabel, die op basis van ambtelijke wederhoor tot stand is gekomen, is een onderverdeling gemaakt van de beleidsambities naar zes categorieën:

1. beleidsambities die in de begroting zijn beschreven.
2. beleidsambities die niet in de begroting zijn beschreven:
  - a. bestaand beleid en daarom niet expliciet in de begroting beschreven.
  - b. nieuw beleid dat in de begroting had moeten worden opgenomen.
  - c. nieuwe plannen die in een te prematuur stadium zijn en daarom niet in de begroting zijn opgenomen.
  - d. nieuwe beleidsvoornemen en intenties die eerst moeten worden uitgewerkt of waarvoor nader onderzoek nodig is voordat ze eventueel in de begroting kunnen worden opgenomen.
  - e. onbekend waarom dit niet in de begroting is opgenomen.



# REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

---

Uw rapport “ Resultaten analyse begroting 2008” geeft ons college aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen. Wij merken daarbij op dat de reactietermijn (uw rapport is op 13 september digitaal ontvangen) erg kort is. Wij adviseren u voor komende commentaarrondes op uw rapporten meer tijd te reserveren. Ten aanzien van de inhoud merken wij het volgende op.

## Bevindingen 14 tot en met 17.

Wij nemen met instemming kennis van uw constatering dat het programma water verbeterd is ten opzichte van vorig jaar.

## Bevinding 2.

De Randstedelijke Rekenkamer constateert terecht dat het beleid in verschillende lijsten is opgenomen. Daarbij wordt door de Randstedelijke Rekenkamer veel gewicht toegekend aan de samenvatting van het collegeprogramma ‘Krachtig in Balans’ waarin 10 speerpunten en 36 beleidsambities zijn genoemd. Deze samenvatting is echter het publieke resultaat van een opsomming door de collegepartijen op basis van het collegeprogramma. Ons college heeft nu het collegeprogramma vertaald in een meer concreet uitvoeringsprogramma waarover wij richting Provinciale Staten zullen rapporteren. Ons inziens stelt dit PS afdoende in staat om de voortgang van de uitvoering van het collegeprogramma te monitoren.

## Bevinding 3.

De door de Randstedelijke Rekenkamer gezochte aansluiting tussen de 36 beleidsambities uit de samenvatting van het collegeprogramma ‘Krachtig in Balans’ en de begroting is inderdaad niet 1 op 1 te leggen. De samenvatting is, zoals hierboven gesteld, het publieke resultaat van de opsomming door collegepartijen. In het ambtelijk wederhoor is ons inziens afdoende aangegeven waarom dat niet het geval is (hoofdzakelijk de fase van beleidsontwikkeling waarin deze ambities zich bevinden).

## Bevinding 4.

Ten onrechte constateert de Rekenkamer dat de provincie voor € 11,7 miljoen heeft bezuinigd. Bij de voorbereiding van de begroting 2008 hebben wij een bezuiniging van € 8,6 miljoen weten te realiseren. Wij hebben dit kunnen bereiken door relatief eenvoudige bezuinigingen in te boeken. Hierdoor hebben wij de meerjarenraming aanzienlijk kunnen versterken. Gelet op de meerjarige ruimte welke nog beschikbaar was hebben wij er bewust voor gekozen om niet de volledige stelpost vitale meerjarenraming van € 7,5 miljoen af te ramen, maar slechts een bedrag van € 4,5 miljoen. Daarnaast is de stelpost voor inkoopbesparingen van € 1.742.900 afgeraamd. Het nog resterende bedrag van de stelpost ad € 3 miljoen denken wij uit efficiencywinst c.q. meevallers te kunnen dekken.

## Bevinding 5.

Wij wijzen u erop dat in de Voorjaarsnota 2007 in paragraaf 2 onder de punten I. t/m ah is aangegeven op welke wijze het collegeprogramma meerjarig financieel is verwerkt. De uiteindelijke uitkomst van het financieel kader uit de Voorjaarsnota 2007 is vervolgens vertrekpunt geweest voor het financieel kader bij de programmabegroting 2008. Naar onze mening zijn Provinciale Staten derhalve al bij de Voorjaarsnota 2007 volledig geïnformeerd over de financiële consequenties van ons collegeprogramma.



#### Bevinding 6 en 7.

Wij delen de mening van de Rekenkamer dat het overzicht Financiering en Algemene dekkingsmiddelen in de begroting voor 2008 ontbreekt.

Wij zullen er middels een erratum voor zorg dragen dat dit overzicht alsnog aan Provinciale Staten ter beschikking wordt gesteld. Aan dat overzicht zullen wij ook een toelichting op de diverse stelposten toevoegen. Ook een programmablok Staf en Ondersteuning zal via een erratum aan PS worden nagezonden.

Wij zijn het niet eens met de suggestie van uw Rekenkamer om, in verband met de post macro economische tegenvallers, de paragraaf weerstandsvermogen aan te passen of om de weerstandscapaciteit aan te passen. Ten tijde van het opstellen van ons collegeprogramma hadden de formateur en de collegepartijen voldoende signalen uit “ Den Haag” ontvangen om te begrijpen dat het Kabinet fors zou ingrijpen in de financiële huishouding van de provincies. De collegepartijen wisten echter niet precies om welke bedragen het daarbij ging. Dat is de reden geweest dat de collegepartijen bij het opstellen van het collegeprogramma voor vier jaar een bedrag van € 10 miljoen per jaar hebben gereserveerd om deze maatregel op te kunnen vangen. Inmiddels is duidelijk dat onze provincie over 2008 € 29 miljoen moet bijdragen aan het sluitend maken van de Rijksbegroting. We spreken nu dus niet meer over risico's maar over feiten.

Wij zullen Provinciale Staten voor 1 maart 2008 een voorstel inclusief begrotingswijziging voorleggen ter dekking van genoemd bedrag.

#### Bevinding 8.

Wij hebben de wettelijke opdracht om een sluitende begroting aan PS aan te bieden. Als gevolg van de doorgevoerde bezuinigingen ontstaat de situatie van een overschotbegroting. Om dat te voorkomen is het saldo (voorlopig) toegevoegd aan de saldireserve, waarover overigens Provinciale Staten volledig beschikkingsbevoegd zijn. Door deze storting bedraagt de omvang van de saldireserve € 83.577.000. (zie pagina 7 van de programmabegroting 2008).

Volgens de door de staten vastgestelde Verordening financieel beheer 2006 is de minimumomvang van de saldireserve 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen . Na die storting is er slechts sprake van een surplus in die reserve van ca. € 400.000. Wij menen derhalve dat wij uw suggestie niet over moeten en kunnen nemen.

#### Bevinding 12

Met de begroting 2008 is gepoogd een verbeterslag te maken in de koppeling en formulering van doelstellingen en instrumentarium. Ten aanzien van de productgroep Jeugdzorg is daarmee de doelstelling wellicht minder specifiek geformuleerd, maar geeft deze een betere weergave waarop het beleid zich richt.

#### Bevinding 13

De in de begroting opgenomen gegevens over de wachtlijsten stoelt op andere gegevens dan die welke in de brief van ons college van 28 augustus zijn opgenomen. Over de mogelijke beleids- en financiële consequenties moet nog nadere oordeels- en besluitvorming plaatsvinden

#### Bevinding 18.

Wij nemen de risicomatrix op in het erratum begroting 2008 en vanaf de begroting 2009 in hoofdstuk 8, “Noord-Holland in feiten en cijfers” met verwijzing in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

#### Bevinding 19.

Het vernieuwde risicomanagementbeleid was nog niet in de organisatie ingevoerd ten tijde van opstellen van begroting 2007 (augustus 2006). Ten tijde van opstellen van de jaarrekening 2006 (maart 2007) is

organisatiebreed gestart met de invoering van het nieuwe risicomanagementbeleid. De uitvoering van dit verbeterde beleid heeft geleid tot een betere (en in ons geval hogere) kwantificering van bruto risico's. Het betreft hier dus een geactualiseerde raming van de risico's genoemd in de begroting 2007. Overigens komt het netto risicobedrag gepresenteerd op blz. 179 van de begroting 2008 redelijk in de buurt van de gepresenteerde schatting in begroting 2007.

Bevinding 21.

Wij nemen het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit op in het erratum begroting 2008.



# NAWOORD REKENKAMER

---

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de overzichtelijke reactie van Gedeputeerde Staten en wil graag reageren op het commentaar bij een aantal bevindingen en suggesties.

## **Korte reactietermijn**

GS merken op dat de reactietermijn voor wederhoor erg kort is geweest. Voor deze brief kon geen normaal traject van afzonderlijk ambtelijk en bestuurlijk wederhoor van twee keer 3 weken gevolgd worden. Tussen de beschikbaarstelling van de (concept)begroting en het moment dat onze brief naar PS gestuurd dient te worden is een korte tijd beschikbaar voor analyse en rapportage, alsmede voor het wederhoor.

Wij hebben in goed overleg samen met de ambtelijke organisatie én de griffie de planning afgestemd en deze vervolgens ook aan GS gecommuniceerd. GS hebben 10 dagen gehad om een reactie te geven. Overigens is de Rekenkamer de ambtelijke organisatie en GS erkentelijk voor de medewerking aan het welslagen van dit korte traject.

## **Bevinding 2 en 3**

GS menen dat de Rekenkamer veel gewicht toekent aan de samenvatting van het collegeprogramma. Volgens GS is de samenvatting echter het publieke resultaat van een opsomming door de collegepartijen op basis van het collegeprogramma. Ongeacht het gewicht van deze samenvatting merkt de Rekenkamer op dat in de begroting momenteel een deel van de ambities uit het collegeprogramma niet terugkomen. De financiën van het collegeprogramma zijn echter wel volledig verwerkt in de begroting. Hierdoor is het onduidelijk waar GS het gereserveerde geld voor de ontbrekende beleidsambities nu voor in hebben gezet in de begroting én is het onduidelijk hoe de nog te vertalen beleidsambities in de toekomst gefinancierd moeten worden.

## **Bevinding 4**

GS stellen dat de Rekenkamer ten onrechte constateert dat de provincie voor € 11,7 mln. heeft bezuinigd. De Rekenkamer houdt vast aan haar constatering, namelijk de gesommeerde bedragen van € 8,6 mln. (reeds bezuinigd) en € 3 mln. De € 3 mln. betreft meevallers die zijn opgenomen in de begroting, maar nog wel gerealiseerd moeten worden.

Overigens vindt de Rekenkamer de weergave van de bezuinigingstaakstellingen in de begroting niet erg duidelijk en inzichtelijk.

## **Bevinding 5**

Terecht merken GS op dat PS bij de Voorjaarsnota 2007 volledig zijn geïnformeerd over de financiële consequenties van het collegeprogramma. Gelet op de leesbaarheid van de begroting meent de Rekenkamer dat een helder overzicht inzake de financiële aansluiting in de begroting nuttig zou zijn, zoals op pagina 11 van deze brief.

## **Bevinding 6 en 7**

De Rekenkamer is het met GS eens dat op het moment dat risico's feiten zijn geworden hiervoor passende maatregelen getroffen dienen te worden, bijvoorbeeld door begrotingswijzigingen. Zolang echter sprake is van onzekerheden hecht de Rekenkamer er aan dat deze deel uitmaken van de paragraaf weerstandsvermogen. Dat was ten tijde van het opstellen van de begroting nog het geval voor de omvang van de maatregelen van het rijk.

## **Bevinding 8**

---

GS wijzen terecht op de wettelijk opdracht in de Provinciewet om een sluitende begroting aan PS aan te bieden. De Rekenkamer meent dat deze bepaling impliceert dat de begroting geen tekort mag hebben. Wettelijk is niet bepaald dat geen sprake mag zijn van een overschotbegroting. De conclusie van GS dat om een sluitende begroting op te stellen aan het begin van het jaar het begrotingsoverschot aan de saldireserve moet worden toegevoegd is volgens de Rekenkamer onjuist. Het saldo kan aan het eind van het jaar aan de saldireserve worden toegevoegd, zodat het tijdens het jaar voor PS inzichtelijk blijft wat het saldo is.

#### **Bevinding 19**

GS wijzen op de invoering en uitvoering van het vernieuwde risicomanagementbeleid en stellen dat het nettorisicobedrag in de begroting 2008 redelijk in de buurt komt van de gepresenteerde schatting van het risicobedrag in de begroting 2007. De Rekenkamer is van mening dat GS ten onrechte de brutorisico's van 2007 vergelijken met de nettorisico's van 2008. De Rekenkamer houdt derhalve vast aan haar conclusie dat de totale risico's zijn verdubbeld ten opzichte van 2007.

#### **Errata**

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van GS om een aantal correcties en aanvullingen in de vorm van errata alsnog aan PS aan te bieden, zodat PS deze als onderdeel van de begroting kunnen vaststellen.

## Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON

020 – 58 18 586 FAX

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl) E-MAIL

[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl) INTERNET

Amsterdam

Oktober 2007