

Provinciale Staten van Zuid-Holland

<i>Datum</i>	<i>Bijlagen</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
23 oktober 2007			2007/GM/164

Onderwerp
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 voorgenomen (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 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,

Dr. G. Molenaar

Prof. dr. L.D. Noordam

Directielid Randstedelijke Rekenkamer

Bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Kaderstellen met de begroting

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

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

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
Conclusie 1: De aansluiting tussen het beleid en de financiën in het coalitieakkoord en de begroting 2008 is helder.			
Bevinding 1	De programma-indeling in de begroting 2008 komt overeen met de programma-indeling in het coalitieakkoord en de door PS vastgestelde speerpuntentabel van het coalitieakkoord.	Het hanteren van dezelfde programma-indeling voor zowel het coalitieakkoord als de speerpuntentabel als de begroting stelt PS beter in staat de aansluiting te controleren.	
Bevinding 2	De samenhang tussen het coalitieakkoord, de speerpuntentabel en de begroting 2008 is in grote mate aanwezig: a. De 15 beleidsprioriteiten uit het coalitieakkoord zijn allen in de begroting opgenomen. b. Van de 43 speerpunten zijn 38 speerpunten geheel, 4 gedeeltelijk en 1 op een andere plaats in de begroting opgenomen.	Voor PS is het van belang te weten in welke mate de ambities van het coalitieakkoord in de begroting zijn verwerkt.	Overweeg de toelichting in de voordracht bij de begroting over de gewijzigde speerpunten als erratum in de begroting op te nemen.
Bevinding 3	De financiële aansluiting tussen coalitieakkoord en begroting is transparant.	PS moeten goed inzicht hebben in de financiële verwerking van het coalitieakkoord in de begroting om hun kaderstellende en controlerende functie uit te kunnen oefenen.	Vraag GS om de toelichting op de afwijking voor de financiële mutatie ambities mobiliteit als erratum in de begroting op te nemen.
Bevinding 4	De financiële mutaties in de begroting en het coalitieakkoord komen overeen. Er is één uitzondering, namelijk bij de ambities mobiliteit uit programma 2.		
Conclusie 2: De beleidsinformatie over jeugdzorg is van goede kwaliteit en verbeterd ten opzichte van de begroting 2007.			
Bevinding 5	De drie w-vragen <i>Wat willen we bereiken?</i> <i>Wat gaan we daarvoor 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.	
Bevinding 6	De beantwoording van de w-vragen <i>Wat willen we bereiken?</i> en <i>Wat gaan we daarvoor doen?</i> sluit inhoudelijk op elkaar aan.	De samenhang tussen de doelstellingen en de prestaties voor jeugdzorg ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.	Vraag GS om in de begroting van volgend jaar de te leveren prestaties expliciet te koppelen aan de maatschappelijke doelen.
Bevinding 7	De doelstellingen zijn over het algemeen voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Dit is een verbetering ten opzichte van 2007. Op enkele punten is nog steeds verbetering mogelijk. In de begroting is aangegeven dat	Alleen doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, kunnen achteraf goed door PS worden gecontroleerd op realisatie.	Vraag GS om de indicatoren op enkele punten verder aan te scherpen. Neem de naar aanleiding van het Uitvoeringsprogramma 2008 bijgestelde indicatoren op in een begrotingswijziging.

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
	bepaalde indicatoren bij besluitvorming over het Uitvoeringsprogramma 2008 worden gekwantificeerd.		
Conclusie 3: De beleidsinformatie voor het onderwerp Water is gestructureerd en samenhangend. De kwaliteit van de indicatoren kan nog worden verbeterd. Beleidsinformatie over de relatie tussen water en ruimte ontbreekt grotendeels.			
Bevinding 8	De 3 w-vragen <i>Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor 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.	
Bevinding 9	De beantwoording van de w-vragen <i>Wat willen we bereiken?</i> en <i>Wat gaan we daarvoor doen?</i> sluit inhoudelijk goed op elkaar aan.	Samenhang tussen doelstellingen en prestaties over Water ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.	Vraag GS om in de begroting van volgend jaar de te leveren prestaties expliciet te koppelen aan de maatschappelijke doelen.
Bevinding 10	De doelstellingen zijn specifiek, maar onvoldoende prikkelend en meetbaar. Veelal zijn geen streefwaarden geformuleerd en/of ontbreekt de nulmeting. Verder wordt wel een tijdpad aangegeven voor tussentijdse doelstellingen, maar een datum voor de uiteindelijke realisatie van de doelstellingen ontbreekt vaak.	Alleen doelstellingen die voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, kunnen achteraf goed door PS worden gecontroleerd op realisatie.	Vraag GS per beoogd doel indicator(en) met een nulmeting en een streefwaarde te formuleren, die aan het eind van het begrotingsjaar gerealiseerd moet(en) zijn. Geef bij effecten die pas na het begrotingsjaar gerealiseerd worden niet alleen aan welke tussentijdse doelstellingen/prestaties gerealiseerd moeten zijn aan het eind van het begrotingsjaar, maar ook wanneer het einddoel bereikt moet zijn.
Bevinding 11	Het thema Water en ruimte staat prominent in de Bestuurlijke Samenvatting van de programmabegroting 2008, maar krijgt in de begroting 2008 veel minder aandacht dan in 2007.	PS moeten voor belangrijke thema's de onderbouwing in de begroting terug kunnen zien.	Overweeg om binnen programma 1 "Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving" ook een thema water en ruimte te benoemen.
Conclusie 4: De paragraaf Weerstandvermogen is van redelijke kwaliteit en verbeterd ten opzichte van vorig jaar. De totale financiële omvang van de risico's is nog niet volledig.			
Bevinding 12	De paragraaf Weerstandvermogen bevat de kans dat de verschillende risico's zich voordoen. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar.	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.	
Bevinding 13	De paragraaf Weerstandvermogen geeft weer uit welke middelen de weerstandscapaciteit is opgebouwd. De paragraaf	Een duidelijke weergave van de weerstandscapaciteit en het weerstandvermogen	

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
	bevat daarnaast veel waardevolle informatie ten opzichte van vorig jaar, zoals het kengetal van het weerstandsvermogen en een risicomatrix met toelichting.	geeft PS inzicht in de financiële mogelijkheden om risico's op te vangen.	
Bevinding 14	Doordat bij een aantal risico's de maximale schade niet is ingeschat, is de aangegeven totale omvang van de risico's in werkelijkheid groter dan is berekend.	Het is belangrijk dat PS inzicht hebben in de totale omvang van de risico's. De hoogte van het totale risicobedrag bepaalt namelijk indirect (door de benodigde weerstandscapaciteit) de vrijheid van PS in beleidskeuzes.	Vraag GS een betere schatting te maken van de totale omvang van alle risico's door alsnog een schatting te maken van het totaal van de ontbrekende risicobedragen.
Bevinding 15	Net als in 2007 ontbreekt het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit.	Doordat er geen beleid bestaat omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit zullen PS per gebeurtenis een keuze moeten maken zonder dat zij hiervoor kaders hebben vastgesteld.	Bepaal op hoofdlijnen het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit. Kijk hierbij naar de begroting 2008 van de provincie Utrecht.



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 het beleid en de financiën in het coalitieakkoord en de begroting 2008 is helder.

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 Zuid-Holland zijn de ambities van het nieuwe college opgenomen in het coalitieakkoord 2007-2011 getiteld "Duurzaam denken, dynamisch doen". Een goed collegeprogramma 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 collegeprogramma houvast bij de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid en tevens een kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen. In voorbereiding op de begroting 2008 hebben PS van Zuid-Holland in de junivergadering 2007 de zogenaamde speerpuntentabel vastgesteld. Hierin staan de beleidsprogramma's en de speerpunten per programma voor de begroting 2008. Daarnaast hebben GS in september de conversietabel "Van coalitieakkoord naar begroting" opgesteld. Dit document is niet door PS vastgesteld.

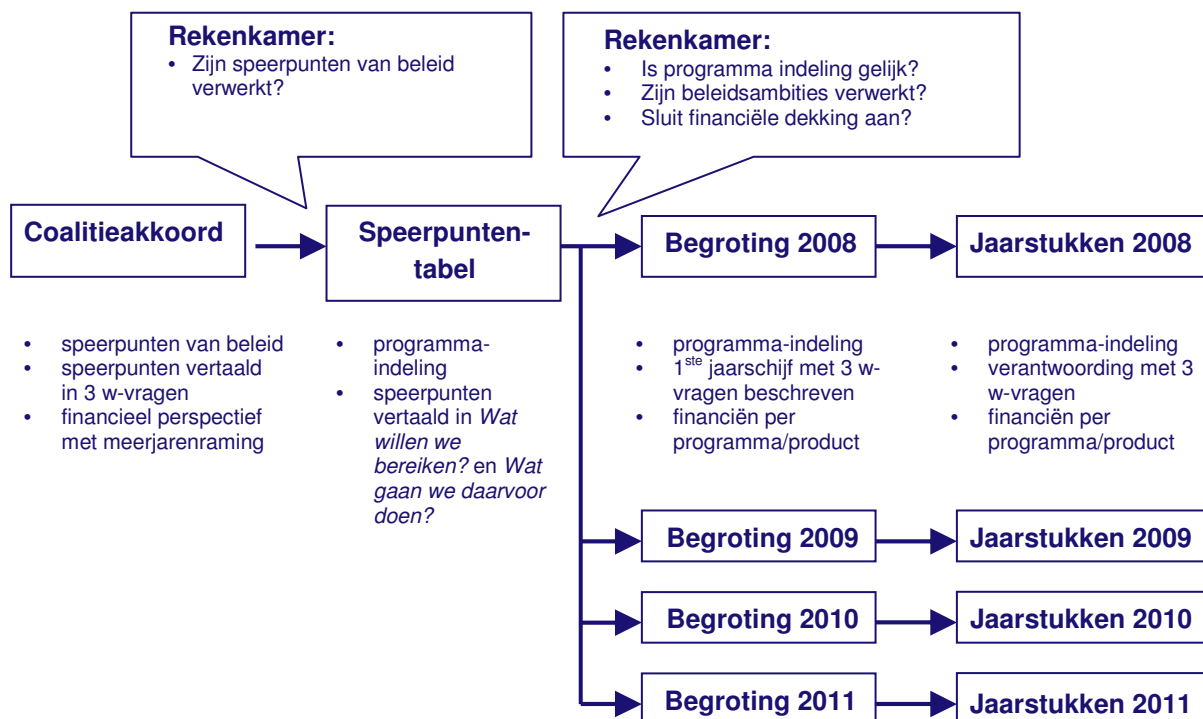
In het kader van deze brief bij de begroting 2008 is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de programmabegroting zowel inhoudelijk als qua structuur aansluit op het coalitieakkoord en de speerpuntentabel van PS.

Hoe toetst de Rekenkamer de aansluiting tussen het coalitieakkoord 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 coalitieakkoord?
- Begroting: in hoeverre sluiten de begroting en de financiële meerjarige begroting van het coalitieakkoord op elkaar aan? Is in de financiële onderbouwing zichtbaar welke inzet van middelen verband houdt met de geformuleerde ambities in het coalitieakkoord (dit in onderscheid van de reguliere uitgaven)?

De figuur op de volgende pagina illustreert hoe het coalitieakkoord middels de speerpuntentabel in de begroting 2008 is verwerkt en hoe de verschillende documenten op bovengenoemde aspecten op elkaar moeten aansluiten.



De Rekenkamer heeft voor de toetsing van de aansluiting ook gekeken naar de Voorjaarsnota 2007 (27 juni mei 2007), omdat in dit document een deel van de financiële gevolgen van het coalitieakkoord zijn vertaald.

B. Bevindingen van de Rekenkamer

Bevinding 1: De programma-indeling in de begroting 2008 komt overeen met de programma-indeling in het coalitieakkoord en de door PS vastgestelde speerpuntentabel van het coalitieakkoord.

Toelichting

Op 25 april 2007 hebben GS het coalitieakkoord 2007-2011 "Duurzaam denken, dynamisch doen" aan PS van Zuid-Holland gepresenteerd. Dit is het coalitieakkoord van de CDA, VVD, PvdA en ChristenUnie/SGP. Op 27 juni 2007 hebben PS ter voorbereiding op de begroting de programma's en speerpunten voor de begroting in een zogenaamde speerpuntentabel vastgesteld. Op 14 november 2007 zal naar verwachting de begroting 2008 door PS worden behandeld.

In het coalitieakkoord zijn 6 programma's opgenomen:

- gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving;
- integrale bereikbaarheid;
- een concurrerende, innovatieve en duurzame economie;
- maatschappelijke participatie;
- daadkracht en slagvaardig bestuur;
- financiën.

Als bijlage zijn integrale gebiedsontwikkelingsprojecten in het coalitieakkoord opgenomen. In de speerpuntentabel komt deze programma-indeling terug (inclusief een extra programma Integrale ruimtelijke projecten). In de begroting komen de zeven programma's uit de speerpuntentabel op eenduidige wijze terug.

Bevinding 2: De samenhang tussen het coalitieakkoord, de speerpuntentabel en de begroting 2008 is in grote mate aanwezig:

- De 15 beleidsprioriteiten uit het coalitieakkoord zijn allen in de begroting opgenomen.
- Van de 43 speerpunten zijn 38 speerpunten geheel, 4 gedeeltelijk en 1 op een andere plaats in de begroting opgenomen.

Toelichting

PS hebben middels de speerpuntentabel een schematisch overzicht van de programma's, beleidsprioriteiten en speerpunten opgesteld, waar de begroting op moet aansluiten. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de inhoud van deze programma's, beleidsprioriteiten en speerpunten in de begroting 2008 aanwezig is.

Na vergelijking van de speerpuntentabel met de begroting, blijkt dat:

- alle 6 programma's in de begroting terugkomen;
- alle 15 prioriteiten in de begroting terugkomen;
- van de 43 speerpunten 38 speerpunten geheel, 4 gedeeltelijk en 1 op een andere plaats in de begroting terugkomen (zie tabel 1).

Uit de ambtelijke wederhoor blijkt het volgende: "In het vervolg van het begrotingsproces na besluitvorming in PS is een aantal speerpunten gewijzigd en zijn nieuwe toegevoegd. Dit is het gevolg van voortschrijdend inzicht gedurende het begrotingsproces, waarbij bestuurlijke inzichten en praktische uitvoeringsmogelijkheden een rol hebben gespeeld. De wijzigingen zijn door GS geaccordeerd en in de voordracht aan PS (pagina 4 en 5) benoemd."

Tabel: Aansluiting speerpuntentabel van PS met begroting 2008

Speerpunt	In begroting?	Toelichting ambtelijke organisatie
1 Verdichting langs Stedenbaanstations	Deels	Voor de verdichting langs Stedenbaanstations is de provincie in sterke mate afhankelijk van het Rijk. Er is nog geen besluitvorming over de Stedenbaan en de kans bestaat dat in deze collegeperiode nog geen concrete activiteiten ondernomen gaan worden. Dat is de reden om dit nu niet als afzonderlijk punt op te nemen. Mocht er versnelde besluitvorming plaatsvinden bij het Rijk, dan zet Zuid-Holland vanzelfsprekend wel in op verdichting bij de Stedenbaanstations.
2 Verwerven 1600 ha Nieuwe natuurgebieden (EHS)	Deels	De streefwaarden zijn gewijzigd na toetsing op de haalbaarheid. De EHS en RodS hectaren zijn aangepast op grond van nadere invulling van het Pmjp (uitvoering ILG). Dit loopt tot 2013 en voor de jaren t/m 2011 is de fasering gewijzigd die gevolgen heeft voor de grondverwerving. Het aanpakken van de top tien HMC-knelpunten bleek een te hoge ambitie, die nu is bijgesteld naar een haalbare ambitie.
3 Verwerven 1200 ha Zuidvleugel zichtbaar groener	Deels	
4 Top tien HMC-knelpunten oplossen	Deels	
5 Bijdragen aan verminderen arbeidsmarktknelpunten in 4 clusters	Andere plaats	De maatregelen die worden genomen ter vermindering van de arbeidsmarktknelpunten hangen nauw samen met de scholing en vormen een integraal onderdeel van het op te stellen actieprogramma Onderwijs en Arbeidsmarkt. Vandaar dat deze zijn samengevoegd.

De Rekenkamer merkt op dat PS in de speerpuntentabel maatschappelijke doelen hebben vastgesteld (1^e w-vraag). GS hebben echter in de begroting gewijzigde maatschappelijke doelen uit het coalitieakkoord opgenomen. De maatschappelijke doelen uit de speerpuntentabel zijn in de begroting als prestaties (2^e w-vraag en productgroepen) opgenomen (zie onderstaande tabel).

Tabel: Doelen en prestaties in speerpuntentabel en begroting

Algemeen	Speerpuntentabel PS		Begroting 2008
1 ^e w-vraag (Wat willen we bereiken?)	Maatschappelijke doelen	Doelen door PS vastgesteld	Gewijzigd doel door GS geformuleerd, maar gebaseerd op coalitieakkoord
2 ^e w-vraag (Wat gaan we daarvoor doen?)	Prestaties van de provincie	PS speerpunt	Productgroep met speerpunten (en reguliere taken)

Bevinding 3: De financiële aansluiting tussen coalitieakkoord en begroting is transparant.

Toelichting

De financiële verwerking van het coalitieakkoord in de begroting is transparant. Zo heeft de provincie Zuid-Holland middels tabellen op de pagina's 13 en 153 van de begroting de mutaties vanuit het coalitieakkoord naar de begroting duidelijk gemaakt. Tevens is een toelichting op de mutaties per programma gegeven.

Bevinding 4: De financiële mutaties in de begroting en het coalitieakkoord komen overeen. Er is één uitzondering, namelijk bij de ambities mobiliteit uit programma 2.

Toelichting:

De financiële mutaties vanuit het coalitieakkoord zijn integraal overgenomen in de begroting (tabel pagina 153). Er is één uitzondering, namelijk Ambities mobiliteit. In het coalitieakkoord staat hiervoor een mutatie van - € 4,4 mln. vermeld, terwijl in de begroting van een mutatie van - € 3,0 mln. wordt uitgegaan.

Tabel: Mutatie Ambities mobiliteit

Bron	Mutatie Ambities mobiliteit
Coalitieakkoord (pag. 37)	- € 4,4 mln.
Begroting (pag. 153)	- € 3,0 mln.
Afwijking	€ 1,4 mln.

Uit de ambtelijke wederhoor blijkt de reden voor dit verschil: "Het bedrag in het coalitieakkoord voor ambities mobiliteit voor 2008 ad € 4,4 mln. bestaat uit exploitatiekosten voor P&R-voorzieningen en dynamische reisinformatie (€ 3,0 mln.) en uit kapitaallasten voor geplande investeringen in 2007 (€ 1,4 mln.). Deze investeringen worden niet in 2007, maar in 2008 uitgevoerd en dat betekent dat de kapitaallasten voor het eerst in 2009 tot kosten leidt. Daarom is dit onderdeel verlaagd met de kapitaallasten."

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

1. Het hanteren van dezelfde programma-indeling voor zowel het coalitieakkoord als de speerpuntentabel als de begroting stelt PS beter in staat de aansluiting te controleren.
2. Voor PS is het van belang te weten in welke mate de ambities van het coalitieakkoord in de begroting zijn verwerkt.
3. PS moeten goed inzicht hebben in de financiële verwerking van het coalitieakkoord in de begroting om hun kaderstellende en controlerende functie uit te kunnen oefenen.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

1. Overweeg de toelichting in de voordracht bij de begroting over de gewijzigde speerpunten als erratum in de begroting op te nemen.
2. Vraag GS om de toelichting op de afwijking voor de financiële mutatie ambities mobiliteit als erratum in de begroting op te nemen.

Toelichting bij suggestie 2:

De Rekenkamer ziet deze wijzigingen, opgenomen in de voordracht, als een correctie n.a.v. de bevinding 2b. De Rekenkamer is verheugd over de snelle implementatie van deze inzichten in de voordracht. Om achteraf de speerpunten te kunnen controleren, suggereert de Rekenkamer correcties als erratum onderdeel van de begroting te laten zijn.

2. De beleidsinformatie over jeugdzorg is van goede kwaliteit en 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 PS 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 beleidsinformatie over Jeugdzorg?

Voor de kaderstellende rol van PS 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 VBTB¹ gedachtegoed, waarbij de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staat.

Voor de controlerende rol van PS is de kwaliteit van de beleidsinformatie belangrijk. Beleidsinformatie van goede kwaliteit maakt het voor PS 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 jeugdzorg (pagina 51-59) op de volgende punten getoetst:²

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 begroting³. Daaruit bleek dat de beleidsinformatie in de productgroep Jeugdbeleid gestructureerd en samenhangend was, maar onvoldoende houvast bood voor de verantwoording.

¹ Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, handreiking Ministerie van Financiën.

² Zie voor meer onderzoek naar de jeugdzorg ook het rapport 'Provinciaal gesubsidieerd jeugdzorgaanbod' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

³ Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

De Rekenkamer heeft de volgende suggestie gedaan om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verhogen: "Vraag GS per beoogd doel indicator(en) met een nulmeting en een streefwaarde te formuleren, die aan het eind van het begrotingsjaar gerealiseerd moet zijn. Geef bij effecten, die pas na het begrotingsjaar gerealiseerd worden, aan welke tussentijdse doelen/prestaties gerealiseerd moeten zijn aan het eind van het begrotingsjaar."

B. Bevindingen van de Rekenkamer

Bevinding 5: De drie w-vragen *Wat willen we bereiken?* *Wat gaan we daarvoor doen?* en *Wat mag het kosten?* worden in een heldere structuur beantwoord.

Toelichting

De beantwoording van de vraag *Wat willen we bereiken?* maakt duidelijk waarover verantwoording zal worden afgelegd, dat wil zeggen welke doelstellingen worden nagestreefd. De paragraaf *Wat gaan we daarvoor doen?* maakt duidelijk welke prestaties de provincie Zuid-Holland beoogt te leveren om deze doelstellingen te realiseren. Dit maakt het mogelijk om gedurende en na afloop van het jaar na te gaan wat de stand van zaken is en eventueel bij te sturen, mocht daar aanleiding toe zijn. De paragraaf *Wat mag dat kosten?* maakt duidelijk welk budget in 2008 voor jeugdzorg beschikbaar is.

Bevinding 6: De beantwoording van de w-vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat gaan we daarvoor doen?* sluit inhoudelijk op elkaar aan.

Toelichting

In de begroting sluiten de doelstellingen die de provincie wil realiseren en de prestaties die zij daarvoor gaat leveren op elkaar aan.

De Rekenkamer merkt op dat de prestaties, in tegenstelling tot de begroting 2007, door het ontbreken van een nummering minder expliciet aan de doelstellingen zijn gekoppeld. Hierdoor is minder transparant aan welke doelstellingen de prestaties zullen bijdragen.

Bevinding 7: De doelstellingen zijn over het algemeen voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Dit is een verbetering ten opzichte van 2007. Op enkele punten is nog steeds verbetering mogelijk. In de begroting is aangegeven dat bepaalde indicatoren bij besluitvorming over het Uitvoeringsprogramma 2008 worden gekwantificeerd.

Toelichting

De beantwoording van de w-vraag *Wat willen we bereiken?* is over het algemeen voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Er zijn twee effect-indicatoren en vijf prestatie-indicatoren opgenomen. PS kunnen op deze indicatoren sturen en na afloop van het jaar 2008 kan verantwoording over deze indicatoren worden afgelegd. Op enkele punten zouden de indicatoren nog kunnen verbeterd. Suggesties hiervoor zijn opgenomen in de navolgende tabel. De Rekenkamer vindt de beantwoording van de vraag *Wat willen we bereiken?* in de programmabegroting 2008 beter dan in de programmabegroting 2007.

Voorbeelden:

Wat willen we bereiken?	Indicator	Commentaar Rekenkamer
Opvangen toenemende vraag in de jeugdzorg en een reductie van wachtlijsten ten opzichte van de termijn van 9 weken in 2007 tot 5 weken in 2011, waarbij rekening is gehouden met een toenemende vraag naar jeugdzorg in 2008 en 2009 van 10%.	<i>Indicator:</i> Wachtijd in weken voor het geïndiceerde jeugdzorgaanbod <i>Streefwaarde:</i> 2008: 8 2009: 7 2010: 6 2011: 5	Het doel is voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. De Rekenkamer vraagt zich wel af hoe de provincie over het realiseren van deze doelstelling gaat rapporteren. Wordt bijvoorbeeld gerapporteerd over de maximale wachttijd, de gemiddelde wachttijd, of over het aantal jeugdigen dat binnen en buiten de gestelde termijn in behandeling is genomen?
Wat gaan we daarvoor doen?	Indicator	Commentaar Rekenkamer
1.a) Terugdringen van de wachttijd naar 5 weken 1.b) Opvangen van de toenemende vraag naar jeugdzorg. Zover mogelijk terugbrengen van de wachttijden en zo spoedig mogelijke behandeling na indicatie.	<i>Indicator:</i> Uitbreiding capaciteit van geïndiceerde jeugdzorg <i>Streefwaarde:</i> Voor de jaren 2008-2011: 10 pleegzorg, 8 dagbehandeling, 70 ambulant + overleg uitbreiding	Het doel is voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Met betrekking tot de streefwaarde is: <ul style="list-style-type: none"> ▪ onduidelijk of elk jaar extra plaatsen worden gecreëerd of dat er een eenmalige uitbreiding plaatsvindt die in de jaren daarna behouden blijft ▪ niet gespecificeerd in welke eenheid wordt gemeten.
	<i>Indicator:</i> Verbetering indicatiestelling en terugdringen bureaucratie binnen Bureau jeugdzorg <i>Streefwaarde:</i> Voor de jaren 2008-2011: x	Het doel is voldoende specifiek, maar niet prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. Doordat de indicator twee doelstellingen omvat, is het moeilijk deze meetbaar te maken.

De Rekenkamer wijst erop dat niet alle indicatoren vastliggen in de begroting die door de PS wordt vastgesteld, maar dat deze indicatoren nog worden bijgesteld bij het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2008 door GS. Een voorbeeld hiervan is de indicator "Verbetering indicatiestelling en terugdringen bureaucratie binnen Bureau Jeugdzorg".

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

<ol style="list-style-type: none"> 1. Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie. 2. De samenhang tussen de doelstellingen en de prestaties voor jeugdzorg ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie. 3. Alleen doelstellingen die specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, kunnen achteraf goed door PS worden gecontroleerd op realisatie.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

1. Vraag GS om in de begroting van volgend jaar de te leveren prestaties expliciet te koppelen aan de maatschappelijke doelen.
2. Vraag GS om de indicatoren op enkele punten verder aan te scherpen. Neem de naar aanleiding van het Uitvoeringsprogramma 2008 bijgestelde indicatoren op in een begrotingswijziging.

Toelichting bij suggestie 2:

Het uitvoeringsprogramma is een GS-document; de indicatoren in dat document zijn kaders gesteld door GS, te controleren door GS. Als PS (een gedeelte van) de indicatoren overnemen middels een beleidsmatige begrotingswijziging, zijn de indicatoren kaders gesteld door PS, die PS controleren in de jaarstukken.

3. De beleidsinformatie voor het onderwerp Water is gestructureerd en samenhangend. De kwaliteit van de indicatoren kan nog worden verbeterd. Beleidsinformatie over de relatie tussen water en ruimte ontbreekt grotendeels.

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 onderwerp Water?

Voor de toetsing van de informatie met betrekking tot Water (pagina 19-28 en 61-65) heeft de Rekenkamer dezelfde methode gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk over jeugdzorg (zie pagina 10 van dit rapport).

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.⁴ Daaruit bleek dat de beleidsinformatie over Water gestructureerd en samenhangend was, maar onvoldoende houvast bood voor de verantwoording. De Rekenkamer heeft de volgende suggestie gedaan om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verhogen: "Vraag GS per beoogd doel indicator(en) met een nulmeting en een streefwaarde te formuleren, die aan het einde van het begrotingsjaar gerealiseerd moet zijn. Geef bij effecten, die pas na het begrotingsjaar gerealiseerd worden, aan welke tussentijdse doelen/prestaties gerealiseerd moeten zijn aan het eind van het begrotingsjaar."

B. Bevindingen van de Rekenkamer

<p>Bevinding 8: De 3 w-vragen <i>Wat willen we bereiken?</i> <i>Wat gaan we daarvoor doen?</i> en <i>Wat mag het kosten?</i> worden in een heldere structuur beantwoord.</p>

Toelichting

Water is geen apart programma, maar maakt onderdeel uit van programma 1 en programma 5.

Programma 1: "Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving", waarbinnen het onderwerp water grotendeels terugkomt, is ingedeeld in vier maatschappelijke doelstellingen. Daarmee beantwoordt de begroting de vraag *Wat willen we bereiken?*. Elke doelstelling heeft een aparte paragraaf *Wat gaan we daarvoor doen?*, waarin is omschreven welke prestaties de provincie Zuid-Holland beoogt om deze doelstellingen te realiseren. De vraag *Wat mag het kosten?* wordt per doelstelling aan het einde van het programma en per productgroep beantwoord. De structuur van de beantwoording van de drie w-vragen maakt het mogelijk gedurende en na afloop van het jaar na te gaan wat de stand van zaken is en eventueel bij te sturen, mocht daar aanleiding toe zijn.

In programma 5: "Integrale ruimtelijke projecten" wordt het onderwerp water in het thema "Samenhangende integrale gebiedsontwikkeling Kust" beschreven. Dit programma kent dezelfde structuur als programma 1. De drie w-vragen worden ook hier gestructureerd beantwoord.

⁴ Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

Bevinding 9: De beantwoording van de w-vragen *Wat willen we bereiken?* en *Wat gaan we daarvoor doen?* sluit inhoudelijk goed op elkaar aan.

Toelichting

De relatie tussen de beoogde doelstellingen (*Wat willen we bereiken?*) en hetgeen de provincie wil gaan doen om deze doelstellingen te bereiken (*Wat gaan we daarvoor doen?*) is op samenhangende wijze beschreven. Aan elke doelstelling kunnen één of meerdere prestaties (speerpunten) met bijbehorende indicatoren worden gekoppeld. De beoogde prestaties hangen inhoudelijk logisch samen met de doelstellingen. De Rekenkamer merkt op dat de prestaties, in tegenstelling tot de begroting 2007, door het ontbreken van een nummering minder expliciet aan de doelstellingen zijn gekoppeld. Hierdoor is minder transparant aan welke doelstellingen de prestaties zullen bijdragen.

Bevinding 10: De doelstellingen zijn specifiek, maar onvoldoende prikkelend en meetbaar. Veelal zijn geen streefwaarden geformuleerd en/of ontbreekt de nulmeting. Verder wordt wel een tijdpad aangegeven voor tussentijdse doelstellingen, maar een datum voor de uiteindelijke realisatie van de doelstellingen ontbreekt vaak.

Toelichting

De beantwoording van de w-vraag *Wat willen we bereiken?* is over het algemeen voldoende specifiek. Er is aangegeven welke prestaties op het terrein van water moeten bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen. De indicatoren, die bij deze prestaties zijn geformuleerd, zijn echter onvoldoende prikkelend en meetbaar. Verder worden doorgaans wel tussendoelen gesteld, maar een datum voor het einddoel ontbreekt.

Voorbeeld 1

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?	Prestatie-indicator	Streefwaarden	Commentaar Rekenkamer
Een aantrekkelijk en gezond leefklimaat en een divers aanbod aan karakteristieke landschapsvormen gekenmerkt door variatie	Verbetering van de kwaliteit van het landschap, door bevordering verbetering waterkwaliteit (in het kader van de KRW)	% van waterlichamen dat aan de doelen van de KRW voldoet	2008: geen achteruitgang, maatregelen voorbereid; 2009: geen achteruitgang, 6% van de waterlichamen voldoet aan de KRW doelen 2010: geen achteruitgang, 12% van de waterlichamen voldoet aan de KRW doelen 2011: geen achteruitgang, 18% van de waterlichamen voldoet aan de KRW doelen	Het is niet duidelijk welk % op dit moment voldoet (nulmeting) en wanneer 100% van de waterlichamen aan de KRW doelen moet voldoen. Daardoor is ook niet te bepalen of het geplande tempo van de verbetering toereikend is.

Voorbeeld 2

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?	Prestatie-indicator	Streefwaarden	Commentaar Rekenkamer
Een aantrekkelijk en gezond leefklimaat en een divers aanbod aan karakteristieke landschapsvormen gekenmerkt door variatie	Duurzaamheid in de leefomgeving door bevordering uitvoering hoogwaterbeschermingsprogramma volgens schema; zoveel mogelijk koppeling met gelijktijdige ruimtelijke kwaliteitsverbetering	Afspraken met waterschappen en Rijkswaterstaat over uitvoering dijkversterkingen	Realisatie in 2008	Het is niet duidelijk hoeveel afspraken er nu zijn (nulmeting) en hoeveel dijken versterkt moeten worden (streefwaarde).

Bevinding 11: Het thema Water en ruimte staat prominent in de Bestuurlijke Samenvatting van de programmabegroting 2008, maar krijgt in de begroting 2008 veel minder aandacht dan in 2007.

Toelichting

De Bestuurlijke Samenvatting van de programmabegroting 2008 gaat in de paragraaf *Duurzaamheidoffensief* expliciet in op de gevolgen van de verwachte klimaatverandering voor de omgang met water. Bij keuzen voor de ruimtelijke inrichting van de provincie moet rekening worden gehouden met veranderingen in het watersysteem. In programma 1: "Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving" van de begroting wordt echter vrijwel niet ingegaan op de consequenties hiervan voor de prestaties in 2008. Er wordt een actieprogramma Klimaat en Ruimte ontwikkeld, waar water en ruimte onderdeel van uitmaakt, maar dat is niet zichtbaar gemaakt.⁵ De relatie tussen water en ruimte komt alleen nog kort aan de orde bij de Zuidplaspolder (programma 5: "Integrale ruimtelijke projecten", pag. 60), terwijl het in de begroting 2007 nog een apart thema was.

Ook waterkwantiteit krijgt in de begroting 2008 nauwelijks terug, terwijl het in de begroting 2007 nog als apart thema is benoemd. Waterberging wordt alleen nog genoemd als onderdeel van twee ruimtelijke projecten (Merwedezone, pag. 23 en as Leiden – Katwijk, pag. 59).

⁵ Ambtelijke wederhoor

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

1. Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.
2. Samenhang tussen doelstellingen en prestaties over Water ondersteunt PS in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.
3. Alleen doelstellingen die voldoende specifiek, prikkelend, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, kunnen achteraf goed door PS worden gecontroleerd op realisatie.
4. PS moeten voor belangrijke thema's de onderbouwing in de begroting terug kunnen zien.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

1. Vraag GS om in de begroting van volgend jaar de te leveren prestaties expliciet te koppelen aan de maatschappelijke doelen.
2. Vraag GS per beoogd doel indicator(en) met een nulmeting en een streefwaarde te formuleren, die aan het eind van het begrotingsjaar gerealiseerd moet(en) zijn. Geef bij effecten die pas na het begrotingsjaar gerealiseerd worden niet alleen aan welke tussentijdse doelstellingen/prestaties gerealiseerd moeten zijn aan het eind van het begrotingsjaar, maar ook wanneer het einddoel bereikt moet zijn.
3. Overweeg om binnen programma 1 "Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving" ook een thema water en ruimte te benoemen.

Toelichting bij suggestie 3:

Door thema Water en ruimte expliciet te benoemen in programma 1, is de politiek-bestuurlijke aandacht die hieraan gegeven wordt in de samenvatting in balans met de uitwerking in het programma.

4. De paragraaf Weerstandsvermogen is van redelijke kwaliteit en verbeterd ten opzichte van vorig jaar. De totale financiële omvang van de risico's is nog niet volledig.

A. Inleiding

In de paragraaf Weerstandsvermogen (pagina 83-103) 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 ⁶ tot gevolg mag/zal hebben?

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.⁷ Daaruit bleek dat de paragraaf Weerstandsvermogen overzichtelijk was, maar dat de totale omvang van de risico's onbekend was. De Rekenkamer deed de volgende suggesties om de paragraaf te verbeteren:

1. Vraag GS om een schatting van de totale financiële omvang van de risico's. Vraag GS per risico een inschatting van de kans dat dit risico zich daadwerkelijk zal voordoen.
2. Vraag GS hoe de totale financiële omvang van de risico's zich verhoudt tot de beschikbare weerstandscapaciteit.
3. Vraag GS om toelichting op het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit voor het afdekken van de risico's.

GS hebben, in reactie op ons onderzoek, met betrekking tot de derde suggestie aangegeven dat indien een risico zich materialiseert, in overleg met PS wordt bepaald hoe hiermee zal worden omgegaan (ofwel door dekking ten

⁶ Wanneer bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit wordt ingezet om een risico te financieren, betekent dit een verhoging van de Motorrijtuigenbelasting. Indien de algemene reserve wordt aangewend, beperkt dit de toekomstige beleidsruimte. Als een bestemmingsreserve wordt aangewend, vervalt daarbij het beleidsdoel waarvoor de reserve gevormd is. Dit vergt een beleids- en begrotingswijziging.

⁷ Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

laste van beschikbare middelen binnen programma's of de algemene reserve, ofwel door bijstelling van provinciale doelen of prestaties). Het leek GS, gezien de specifieke aard van de risico's, ongewenst om hiervoor een algemeen mandaat aan PS te vragen.

GS hebben tevens aangegeven dat de paragraaf weerstandsvermogen kan worden uitgebreid met de financiële omvang en de kans dat het risico zich voordoet, zodat een beter inzicht in het verwachte risico kan worden bereikt. Het risicomanagement binnen de provincie wordt ook in die richting ontwikkeld.

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 12: De paragraaf Weerstandsvermogen bevat de kans dat de verschillende risico's zich voordoen. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar.

Toelichting

De Rekenkamer constateerde vorig jaar, bij de begroting 2007, dat de inschatting van de kans per risico ontbrak. In de begroting 2008 wordt dit overzicht wel gegeven.

Bevinding 13: De paragraaf Weerstandsvermogen geeft weer uit welke middelen de weerstandscapaciteit is opgebouwd. De paragraaf bevat daarnaast veel waardevolle informatie ten opzichte van vorig jaar, zoals het kengetal van het weerstandsvermogen en een risicomatrix met toelichting.

Toelichting

De structurele en incidentele weerstandscapaciteit zijn overzichtelijk weergegeven. In de paragraaf wordt duidelijk vermeld en toegelicht welke middelen op welke wijze worden aangemerkt als weerstandscapaciteit.

Over de programmareserves is vermeld, dat het gedeelte van de programmareserves in aanmerking wordt genomen, dat na aftrek van de niet uit de balans blijvende verplichtingen resteert. De Rekenkamer merkt op dat het overzicht van de weerstandscapaciteit laat zien dat alle programmareserves tot de weerstandscapaciteit worden gerekend. Uit een reactie van de ambtelijke organisatie blijkt dat verplichtingen wel bestaan, maar dat deze verplichtingen het eventueel benutten van de programmareserves in het geval van een calamiteit niet in de weg staan.

Nieuw in de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting 2008 zijn het onderdeel "Weerstandsvermogen" en het onderdeel "Kwantificering van de risico's". Het onderdeel Weerstandsvermogen bevat een duidelijke uitleg van het begrip weerstandsvermogen. Hierin is ook de formule opgenomen voor de berekening van het weerstandsvermogen namelijk:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit (in euro's)}}{\text{Totaal aan gekwantificeerde risico's (in euro's)}}$$

Aangegeven is dat deze formule voor de provincie Zuid-Holland een kengetal van 8 (€ 215 / € 25,9) oplevert en dat dit, hoewel er geen standaardnorm is, ruim voldoende lijkt te zijn.

Bij het onderdeel “Kwantificering van de risico’s” is een tabel opgenomen waarin de verschillende risico’s overzichtelijk zijn weergegeven. Ter illustratie is hieronder een deel van de risicomatrix opgenomen:

Nr.	Naam risico	Incid/ struct	Max. schade	Kans optreden	Omvang mln €	Risicotermijn	Beheersmaatregelen
1.1	Geen aflossing gegarandeerde leningen derden	i	28,3	< 25%	3,5	4	Onderzoek jaarrekeningen, geen nieuwe garanties, Waarborgfonds

Het getal dat bij “omvang mln €” is opgenomen, is het gekwantificeerde risico.

Bevinding 14: Doordat bij een aantal risico’s de maximale schade niet is ingeschat, is de aangegeven totale omvang van de risico’s in werkelijkheid groter dan is berekend.

Toelichting

Door vermenigvuldiging van de kans met de maximale schade is per risico een risico-omvang uitgerekend. Deze “gekwantificeerde” risico’s zijn bij elkaar opgeteld en resulteren in een totaal van de gekwantificeerde risico’s (€ 25,9 mln). Bij een aantal risico’s (7 van de 30) is echter geen maximale schade aangegeven, waardoor het gekwantificeerde risico nihil is. Uit de toelichting op de risicomatrix blijkt dat het gaat om risico’s die niet te ramen zijn of om vertrouwelijke risico’s. Dit betekent dat de totale omvang van de risico’s die de provincie loopt in werkelijkheid hoger is dan de aangegeven € 25,9 mln. Hierdoor zal het eerder genoemde kengetal in werkelijkheid lager zal zijn.

Bevinding 15: Net als in 2007 ontbreekt het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit.

Toelichting

In de paragraaf staat, evenals in 2007, niet vermeld in welke volgorde de verschillende middelen zullen worden aangewend. GS hebben, in reactie op ons onderzoek naar de begroting 2007, met betrekking tot de suggestie over het beleid aangegeven dat indien een risico zich materialiseert, in overleg met PS wordt bepaald hoe hiermee zal worden omgegaan (ofwel door dekking ten laste van beschikbare middelen binnen programma’s of de algemene reserve, ofwel door bijstelling van provinciale doelen of prestaties). Gezien de specifieke aard van de risico’s hebben GS aangegeven dat het hen ongewenst leek om hiervoor een algemeen mandaat aan PS te vragen.

Als voorbeeld voor het vaststellen van beleid omtrent weerstandsvermogen, wil de Rekenkamer verwijzen naar de begroting 2008 van de provincie Utrecht. In die begroting is in een aantal processtappen aangegeven welke middelen in welke volgorde worden gebruikt.

Samengevat worden de volgende processtappen gevolgd⁸:

1. Het tijdig nemen van beheersmaatregelen;
2. Indien de beheersmaatregelen niet werken, zal worden gekeken of de schade uit de daarvoor bedoelde programmabudgetten kan worden betaald;
3. Als dat niet mogelijk of niet wenselijk is, dan zal de algemene reserve of bestemmingsreserve voor bedrijfsrisico's (in totaal € x mln.) worden aangesproken. GS zullen aan PS voorstellen op welke wijze zij kunnen zorgen dat er minimaal € x mln beschikbaar blijft voor de weerstandscapaciteit;
4. Als de € x mln. uit de Algemene Reserve en de bedrijfsvoeringsreserve niet voldoende is, worden de bestemmingsreserves aangesproken. Ook in dit geval zullen PS moeten beslissen over de aanvulling van € x mln. en de consequenties daarvan voor het voorgenomen beleid;
5. Indien de algemene reserve en de bestemmingsreserves tekort schieten, zullen GS een voorstel formuleren om de opcenten te verhogen of om te bezuinigen.

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">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. Een duidelijke weergave van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen geeft PS inzicht in de financiële mogelijkheden om risico's op te vangen.3. Het is belangrijk dat PS inzicht hebben in de totale omvang van de risico's. De hoogte van het totale risicobedrag bepaalt namelijk indirect (door de benodigde weerstandscapaciteit) de vrijheid van PS in beleidskeuzes.4. Doordat er geen beleid bestaat omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit zullen PS per gebeurtenis een keuze moeten maken zonder dat zij hiervoor kaders hebben vastgesteld. |
|---|

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Vraag GS een betere schatting te maken van de totale omvang van alle risico's door alsnog een schatting te maken van het totaal van de ontbrekende risicobedragen.2. Bepaal op hoofdlijnen het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit. Kijk hierbij naar de begroting 2008 van de provincie Utrecht. |
|--|

⁸ Provincie Utrecht, Programmabegroting 2008, p. 176.



REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het conceptrapport 'Kaderstellen met de begroting' over de programmabegroting 2008 van de provincie Zuid-Holland. Graag maken wij hierbij van de door u geboden mogelijkheid gebruik om op dit conceptrapport te reageren.

Wij kunnen ons in de algemene lijnen van uw rapport vinden. Uw positieve opmerkingen over de aansluiting van de begroting aan het coalitieakkoord, de invulling van de 3 W vragen en de verbetering van de beleidsinformatie over jeugdzorg en de paragraaf Weerstandsvermogen t.o.v. 2007, verheugen ons. Het heeft van de organisatie een grote inspanning gevergd om dit te bereiken en het is dan ook plezierig te constateren dat de ingezette lijn tot positieve opmerkingen van uw kant leidt.

Hierna geven wij reactie op een aantal specifieke bevindingen.

1. Aansluiting coalitieakkoord en begroting 2008.

U constateert terecht dat enerzijds de samenhang tussen de door PS vastgestelde speerpuntentabel en de speerpunten in de begroting 2008 en anderzijds de financiële middelen in het coalitieakkoord en de begroting 2008 niet geheel aansluiten. In de voordracht van GS aan PS is dit toegelicht. U adviseert om dit als erratum in de begroting op te nemen.

Wij zijn van mening dat deze informatie niet in de begroting behoort te worden opgenomen, maar als toelichting in de voordracht. De begroting 2008 geeft de voornemens voor 2008 weer en als nieuw beleid zijn hierin de voornemens uit het coalitieakkoord opgenomen.

In tegenstelling tot vier jaar geleden is geen afzonderlijk collegewerkprogramma gemaakt, maar zijn de voornemens uit het coalitieakkoord direct vertaald naar de (meerjaren)begroting 2008. In dat kader zijn wij van mening dat in de begroting geen verantwoording moet worden afgelegd over de verschillen met het coalitieakkoord. Zoals u aangeeft is het voor PS van belang om kennis te nemen van de verschillen en wijzigingen. Hieraan is door middel van de voordracht invulling gegeven.

2. Beleidsinformatie over het onderwerp Water.

U merkt terecht op dat de indicatoren t.a.v. het onderwerp water niet in alle gevallen even SMART zijn geformuleerd. Dit taakveld is op dit moment erg in ontwikkeling en heeft directe raakvlakken met een groot aantal andere provinciale taken. Voor de begroting 2008 heeft dit geleid tot een zoekproces voor het ontwikkelen van relevante indicatoren. De meeste opgenomen indicatoren voor dit onderwerp moeten gezien worden als eerste opzet. Bij de begroting 2009 zullen deze verder worden uitgewerkt.

In het coalitieakkoord is er voor gekozen om het onderwerp water niet als afzonderlijk item te benaderen, maar als integraal onderwerp in het duurzaamheidsoffensief, naast en in relatie met de ruimtelijke ordening, klimaat en energie, veiligheid en groen. Dit wordt in 2008 nader uitgewerkt in het actieprogramma 'Klimaat en Ruimte' en in de 'Provinciale Structuurvisie' (PSV). Dit is de reden dat dit wel in de bestuurlijke samenvatting wordt genoemd, maar in mindere mate bij de productgroepen en speerpunten, die de activiteiten voor 2008 weergeven. Na vaststelling van het actieprogramma en de PSV in 2008 zal in de begroting 2009 een aantal indicatoren t.a.v. de uitwerking worden opgenomen.

3. Paragraaf weerstandsvermogen.

In de paragraaf weerstandsvermogen zijn de door ons geïnterpreteerde grootste risico's opgenomen. Van een aantal risico's was het (nog) niet mogelijk om een kwantificering te geven. Voor de volledigheid zijn deze risico's als PM opgenomen. Bij de jaarrekening 2007 zal voor deze gezamenlijke risico's een bedrag worden opgenomen dat zal worden opgeteld bij de gesaldeerde individuele risico's. Overigens is onze inschatting dat de met PM opgenomen risico's beperkt van omvang zullen blijken en zal het weerstandsvermogen van de provincie Zuid-Holland hiervoor ruim toereikend zijn.

Verder merkt u op dat in de paragraaf weerstandsvermogen het beleid voor de aanwending van de weerstandscapaciteit ontbreekt. Dat is correct. In de praktijk komt onze wijze van handelen bij tegenvallers als gevolg van risico's overigens in grote lijnen overeen met de beschreven beleidsregels van de provincie Utrecht. In het voorjaar 2008 wordt de beleidsnota risicomangement en weerstandscapaciteit aangepast en daarnaast worden de begrotingsregels vernieuwd. De beleidsregels zullen in deze stukken worden opgenomen.

Wij willen hierbij onze dank uitspreken voor de duidelijke aanbevelingen in uw conceptrapportage. Wij zullen ons inzetten om deze aanbevelingen, zoals hiervoor aangegeven, voor zover mogelijk en wenselijk op te volgen en uit te voeren.



NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft in algemene zin met instemming kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten. De reactie van GS geeft ons geen aanleiding te reageren op specifieke punten. Het verheugt de Rekenkamer te lezen dat GS onze aanbevelingen duidelijk vinden en dat GS zich zullen inzetten om deze op te volgen en uit te voeren. Het is aan PS om met GS te overleggen op welke manier en in welk tempo hieraan invulling wordt gegeven.

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON

020 – 58 18 586 FAX

info@randstedelijke-rekenkamer.nl E-MAIL

www.randstedelijke-rekenkamer.nl INTERNET

Amsterdam

Oktober 2007