

Bijsturen met de begroting

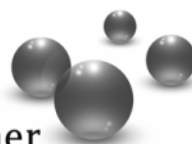
Een analyse van de begrotingscyclus in 2007

Provincie Flevoland

Amsterdam, augustus 2008

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Onderbesteding is een belangrijk signaal voor Provinciale Staten. Als uit de jaarstukken blijkt dat (veel) minder geld is uitgegeven dan begroot, kan dit betekenen dat bepaald beleid niet is uitgevoerd. Hieraan kunnen allerlei oorzaken ten grondslag liggen: een aanbestedingsproces dat minder snel gaat dan verwacht of een tegenvaller in de planning van een groot project. In zo'n geval is het belangrijk dat de provincie snel op de hoogte is van de vertraging, zodat direct actie ondernomen kan worden. Als het niet meer mogelijk is om bijvoorbeeld het aanbestedingsproces vlot te trekken of in te lopen op de planning van het project, kan soms besloten worden om het geld te besteden aan ander beleid d.m.v. een begrotingswijziging. Voorwaarde is wel dat de provincie *tijdig*, dus niet pas bij de jaarstukken, op de hoogte is van het feit dat bestedingen achterlopen op de planning.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft, met onderbesteding als rode vlag én rode draad, onderzoek gedaan naar de begrotingscyclus over 2007 van de provincie Flevoland. Deze cyclus begint in 2006 met het vaststellen van de begroting, gaat in 2007 verder met voortgangsrapportages en begrotingswijzigingen en eindigt in 2008 met het vaststellen van de jaarstukken.

De Rekenkamer heeft allereerst in de jaarstukken gekeken op welke posten sprake was van een (relatief) forse onderschrijding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Vervolgens is onderzocht of in die gevallen tijdig informatie beschikbaar was, waaruit bleek dat niet al het geld uitgegeven zou gaan worden. Ook is gekeken of voortgangsinformatie gebruikt is om bij te sturen, namelijk door de begroting bij te stellen met een begrotingswijziging of door een andere actie te ondernemen.

Uit de jaarstukken van Flevoland blijkt dat sprake is van een onderbesteding van circa € 46 miljoen (19%). De Rekenkamer concludeert dat een substantieel deel van de afwijkingen, die deze onderbesteding veroorzaken, eerder was te voorzien. Indien de afwijkingen eerder waren gesignaleerd en tijdig aan PS waren gemeld, had bijsturing op de uitvoering van de begroting kunnen plaatsvinden of had de begroting bijgesteld kunnen worden. Oorzaken voor de niet eerder gesignaleerde afwijkingen waren onder andere:

- Onvoldoende inzicht in de werkelijke projectuitgaven;
- Onvoldoende toezien op te ontvangen informatie van derden;
- Onrealistische raming in de begroting.

De bevindingen in dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de bestudering van de P&C-documenten over 2007: de begroting, de voortgangsrapportages, de begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Daarnaast hebben we een aantal schriftelijke vragen gesteld aan de ambtelijke organisatie. We willen de betrokken ambtenaren graag bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Drs. Arjan Wiggers
Directielid Randstedelijke Rekenkamer
Portefeuillehouder Flevoland en Noord-Holland

Dr. Gerth Molenaar
Directielid Randstedelijke Rekenkamer
Portefeuillehouder Utrecht en Zuid-Holland

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	8
1.3 Beoordelingskader.....	8
1.4 Onderzoeksmethode	11
1.5 Afbakening van het onderzoek	12
1.6 Achtergrondinformatie Flevoland.....	12
1.7 Leeswijzer	13
2. Inzicht in de uitvoering van de begroting	15
2.1 Inzichtelijkheid	15
2.2 Tijdigheid.....	19
2.3 Informatiewaarde	20
3. Toepassen van de voortgangsinformatie	25
3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting.....	25
3.2 Vervolgacties om doelen te realiseren	27
4. Bijstelling van de kaders met begrotingswijzigingen.....	31
4.1 Inzichtelijkheid	31
4.2 Informatiewaarde	34
5. Conclusies, aanbevelingen en provincievergelijking	43
Reactie Gedeputeerde Staten	49
Nawoord Rekenkamer.....	53

HOOFDSTUK 1

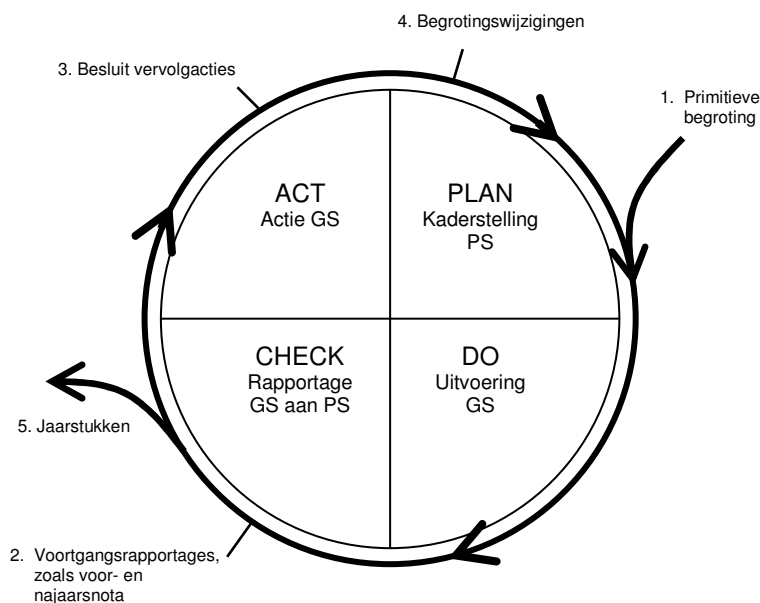
Inleiding

1.1 Aanleiding

In de begroting stellen Provinciale Staten (PS) de kaders vast voor het beleid en de financiën van de provincie. Met de jaarstukken controleren PS of de beoogde doelstellingen en de financiën uit de begroting zijn gerealiseerd. Uit recente onderzoeken en publicaties¹ is gebleken dat hierbij regelmatig sprake is van onderbesteding, wat inhoudt dat minder geld is uitgegeven dan vooraf was begroot. Het is belangrijk dat PS hier al gedurende het jaar inzicht in hebben, omdat het geld dan nog besteed kan worden aan andere maatschappelijke doelen.

Meer algemeen gesteld is van belang dat PS gedurende het jaar voldoende inzicht hebben in de voortgang van de uitvoering van de begroting. PS zouden dit inzicht moeten krijgen middels voortgangsrapportages, zoals de voor- en najaarsnota. PS en GS kunnen op basis van afwijkingen in de voortgangsrapportages, waaronder onderbesteding, besluiten (extra) acties te ondernemen, die ertoe moeten leiden dat de doelen uit de begroting toch worden gerealiseerd. Een andere mogelijkheid is dat de kaders, die in de begroting waren gesteld, niet meer opportuun zijn. Dit kan gebeuren bij de behandeling van deze voortgangsrapportages, maar ook bij de behandeling van begrotingswijzigingen, die door GS worden voorgesteld. In dat geval is het verstandig dat PS de kaders bijstellen, zodat PS en GS vanaf dat moment met nieuwe, uitvoerbare kaders aan de slag kunnen en niet blijven aansturen op onuitvoerbare doelen, prestaties en middelen.

In figuur 1 wordt dit proces, oftewel de begrotingscyclus, schematisch weergegeven²:



Figuur 1: De begrotingscyclus

¹ Bijvoorbeeld special "Geld over: oppotten of uitgeven" in *Binnenlands Bestuur* (nr. 22 d.d. 30 mei 2008) en het rapport *Onderbesteding: wat is het probleem?* van de Rekenkamer Oost-Nederland (gepubliceerd in april 2008)

² Gebaseerd op de kwaliteitscirkel van William Edwards Deming

Zoals blijkt uit de figuur zijn voor PS vijf momenten in de begrotingscyclus relevant:

1. Het vaststellen van de primitieve begroting.
2. Het controleren van de uitvoering van de begroting op basis van voortgangsrapportages.
3. Het bijsturen om de doelen te behalen door het formuleren van vervolgacties
4. Het bijstellen van de kaders via begrotingwijzigingen
5. Het achteraf controleren van de uitvoering van de begroting op basis van de jaarstukken.

De Rekenkamer heeft op basis van deze vijf momenten een doelstelling, onderzoeksvragen en beoordelingscriteria geformuleerd, waarover u in de volgende paragrafen meer kunt lezen.

Met dit onderzoek geeft de Rekenkamer invulling aan het in de 1^e begrotingswijziging 2008³ aangekondigde onderzoek "Jaarstukken 2007". Hierover hebben wij u op 21 maart 2008 per brief geïnformeerd⁴.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is: Het ondersteunen van Provinciale Staten bij de controle en eventuele bijsturing op de uitvoering van de begroting én het bijstellen van de begroting gedurende het begrotingsjaar (de begrotingscyclus).

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

"Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting, leidt dit tot concrete acties en worden de kaders in voldoende mate bijgesteld?"

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting?
2. Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door
 - a) de kaders in voldoende mate bij te stellen, zodat de doelen, prestaties en middelen uit de begroting een uitvoerbaar en realistisch geheel blijven?
 - b) in voldoende mate vervolgacties af te spreken om de beoogde doelen alsnog te realiseren?
3. Geven de begrotingswijzigingen die door GS worden voorgesteld een goede weergave van de onderdelen, waarvoor bijstelling van de kaders aan de orde had moeten zijn?

In paragraaf 1.3 worden deze deelvragen nader uitgewerkt in beoordelingscriteria.

1.3 Beoordelingskader

De Rekenkamer heeft de drie onderzoeksvragen uitgewerkt in beoordelingscriteria. Onderzoeksvraag 1 wordt bekeken vanuit drie invalshoeken: inzichtelijkheid (criterium I, II en III), tijdigheid (criterium IV en V) en informatiewaarde (criterium VI). Onderzoeksvraag 2 is opgesplitst in deel a), "Bijstelling kaders" (criterium VII, VIII

³ U kunt deze 1^e begrotingswijziging uit februari 2008 nalezen op www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

⁴ Briefnummer 2008/AW/051

en IX) en deel b), "Vervolgacties" (criterium X). Bij onderzoeksvraag 3 ten slotte maakt de Rekenkamer gebruik van de invalshoeken inzichtelijkheid (criterium XI, XII en XIII) en informatiewaarde (criterium XIV en XV). De beoordelingscriteria en eventuele relevante begrippen worden na iedere onderzoeksvraag toegelicht. De beoordelingscriteria II, III, VI t/m X en XII t/m XIV zijn alleen getoetst voor de programma's 1 (Bestuur), 2 (Infrastructuur en mobiliteit) en 4 (Milieu). Meer informatie hierover vindt u in paragraaf 1.4.

Onderzoeksvraag 1:

Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting?

Inzichtelijkheid:

- Criterion I. De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voortgangsrapportages is ingedeeld in programma's.
- II. Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd. Beoordeling alleen voor drie geselecteerde programma's.
- III. De informatie in de voortgangsrapportages is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

Tijdigheid:

- Criterion IV. De informatie in de voortgangsrapportages is niet ouder dan 2 á 3 maanden.
- V. De laatste voortgangsrapportage is voor half oktober in PS behandeld.

Informatiewaarde:

- Criterion VI. Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die ten tijde van de voortgangsrapportages bekend hadden kunnen zijn, zijn in de voortgangsrapportages aangekaart.

Toelichting:

Inzichtelijkheid

Met de voortgangsrapportages houden PS vinger aan de pols van de uitvoering van de begrotingsplannen. De voortgangsrapportages moeten per programma in voldoende mate inzicht bieden of de uitvoering op schema ligt (de rekenkamer richt zich hierbij op prestaties en activiteiten uit de begroting, die in te delen zijn onder de tweede w-vraag: "Wat gaat de provincies hiervoor doen") en of de inzet van middelen in relatie tot voortgang van de uitvoering op schema ligt (in te delen onder de derde w-vraag: "Wat gaat dat kosten"). De provincie kan hierbij gebruik maken van een voortgangsrapportage waarin volledig de stand van zaken per programma wordt gepresenteerd. Ook kan gebruik worden gemaakt van een zogenaamde afwijkingsrapportage, waarin alleen de beleidsmatige en financiële afwijkingen worden gepresenteerd.

Tijdigheid

Omdat de voortgangsrapportage bedoeld is om vinger aan de pols te houden en eventuele acties te kunnen ondernemen, is ook het moment waarop de rapportage ter beschikking komt van belang. Voor bijsturing door PS is het belangrijk dat de rapportage actueel is (de informatie mag niet ouder zijn dan twee á drie maanden). Ook is het belangrijk dat behandeling van de rapportage niet aan het eind van het jaar plaatsvindt, omdat bijsturing dan niet meer aan de orde is. De behandeling van voortgangsrapportages na half oktober zal in de praktijk nauwelijks leiden tot acties die voor het einde van het jaar substantiële verbeteringen opleveren.

Informatiewaarde (oftewel “wordt alles wel gerapporteerd?”)

Naast het beoordelen van de op zich zelf staande voortgangsrapportages zal de rekenkamer ook nagaan of substantiële afwijkingen op de begroting in de jaarstukken reeds in de voortgangsrapportages worden gerapporteerd. Hiermee hoopt de rekenkamer een indruk te krijgen van de volledigheid van de informatievoorziening in de voortgangsrapportages.

Onderzoeksvraag 2 a):

Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door de kaders in voldoende mate bij te stellen, zodat de doelen, prestaties en middelen uit de begroting een uitvoerbaar en realistisch geheel blijven?

Bijstelling kaders

- Criterion VII. Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat bepaalde kaders (doelen, prestaties, middelen) uit de begroting niet meer realiseerbaar zijn, is de begroting hierop aangepast.
- VIII. Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat nieuwe kaders (doelen, prestaties, middelen) aan de begroting moeten worden toegevoegd, is de begroting hierop aangepast.
- IX. De bij te stellen kaders in de begrotingswijziging sluiten helder aan op de gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportage.

Toelichting:

De Rekenkamer zal onderzoeken of gerapporteerde afwijkingen uit de voortgangsrapportages, waaruit blijkt dat de reeds gestelde kaders niet meer opportuun zijn, leiden tot een bijgestelde kaderstelling via een begrotingswijziging. Dit is aan de orde als in de voortgangsrapportage wordt gemeld dat bepaalde prestaties/activiteiten (van substantiële omvang) uit de begroting niet meer in dezelfde vorm gerealiseerd kunnen worden én door PS, danwel GS, geen aanvullende acties worden geformuleerd om deze alsnog te realiseren (zie 2 b). Begrotingswijzigingen zijn eveneens aan de orde als de inzet van middelen in relatie tot de uitvoering van activiteiten niet meer op schema ligt en er door GS geen acties zijn voorgenomen, danwel door PS geen aanvullende acties richting GS worden ondernomen. Nadat de Rekenkamer, op basis van de informatie uit de voortgangsrapportage, de onderdelen heeft benoemd waarop bijstelling van de kaders nodig is, zal worden geverifieerd of dit via een begrotingswijziging is doorgevoerd.

Onderzoeksvraag 2 b):

Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door in voldoende mate vervolgacties af te spreken om de beoogde doelen alsnog te realiseren?

Vervolgacties

- Criterion X. Voor enkele grote afwijkingen in de voortgangsrapportages, waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, zijn concrete acties afgesproken om de doelen te realiseren.

Toelichting:

Indien grote afwijkingen die in de voortgangsrapportages gerapporteerd worden geen aanleiding geven tot begrotingswijzigingen, is het aan GS en PS om te bepalen welke acties ondernomen zullen worden om de beoogde doelen alsnog te realiseren en hier vervolgspraken over te maken. De Rekenkamer is op basis van alle PS- en commissieverslagen nagegaan of in voldoende mate acties worden ondernomen op afwijkingen, om de gestelde doelen te kunnen realiseren.

Onderzoeksvraag 3:

Geven de begrotingswijzigingen die door GS worden voorgesteld een goede weergave van de onderdelen, waarvoor bijstelling van de kaders aan de orde had moeten zijn?

Inzichtelijkheid

- criterium XI. De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's.
- XII. Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.
- XIII. De informatie in de begrotingswijzigingen is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

Informatiewaarde

- criterium XIV. De begroting wordt realistisch bijgesteld op basis van nieuwe ontwikkelingen. Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn, zijn in de begroting verwerkt.
- XV. De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten op elkaar aan.

Toelichting:*Inzichtelijkheid*

PS stellen in de begroting kaders op programmaniveau. De begrotingswijzigingen moeten daarom eveneens per programma inzicht geven in de beleidsinhoudelijke en financiële bijstellingen van de kaders.

Informatiewaarde

De Rekenkamer beoordeelt of substantiële afwijkingen op de begroting in de jaarstukken niet reeds eerder via begrotingswijzigingen doorgevoerd hadden kunnen worden. De Rekenkamer analyseert daarnaast de ontwikkeling van de baten en de lasten per programma in de begrotingswijzigingen en de uiteindelijke realisatie in de jaarstukken en gaat na of de begroting realistisch is bijgesteld. Uiteindelijk hoopt de Rekenkamer een indruk te krijgen of via begrotingswijzigingen de kaders in voldoende mate worden bijgesteld.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april – mei 2008 en is uitgevoerd in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De Rekenkamer heeft voor de uitvoering van het onderzoek relevante documenten bestudeerd, zoals de begroting, voortgangsrapportages, begrotingswijzigingen en jaarstukken. In paragraaf 1.6 wordt ter achtergrondinformatie beschreven wanneer deze documenten door PS Flevoland zijn behandeld en welke provinciale verordeningen eventueel van toepassing zijn.

Tevens zijn vragen uitgezet bij de ambtelijke organisatie.

Een aantal beoordelingscriteria heeft de Rekenkamer, in verband met de omvang van de werkzaamheden, niet voor alle programma's getoetst. Voor de beoordeling van deze criteria heeft de Rekenkamer 3 programma's geselecteerd, o.a. op basis van:

1. De relatieve afwijking van de realisatie ten opzichte van de begroting na wijziging van het programma.
2. De absolute afwijking van de realisatie ten opzichte van de begroting na wijziging van het programma.

3. Het verloop van baten en lasten gedurende het jaar ten opzichte van de realisatie van het programma.
4. De diverse oorzaken die aan de afwijking van de realisatie ten opzichte van de begroting na wijziging van het programma ten grondslag liggen.

Dit heeft geleid tot de selectie van de programma's 1 (Bestuur), 2 (Infrastructuur en mobiliteit) en 4 (Milieu). De beoordelingscriteria II, III, VI t/m X en XII t/m XIV zijn alleen voor deze programma's getoetst.

1.5 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de gehele begrotingscyclus 2007 van de provincie Flevoland. Het gaat bij dit onderzoek met name om de vraag of de afwijkingen op prestaties waarvoor onderbesteding aan de orde is, tijdig aan PS zijn gemeld in de voortgangsrapportages. Daarnaast kijken we of gedurende het begrotingsjaar, op basis van de informatie in de voortgangsrapportages, in voldoende mate concrete acties zijn afgesproken om de voorgenomen doelen alsnog te behalen of dat de kaders zijn bijgesteld omdat deze niet meer realistisch bleken. Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de primitieve begroting, de voorjaars- en najaarsnota, de begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Overige (interne) rapportages inzake de voortgang van de uitvoering van de begroting hebben we niet meegenomen in het onderzoek.

1.6 Achtergrondinformatie Flevoland

Tijdpad

Tabel 1 geeft een overzicht van de momenten waarop in PS van de provincie Flevoland rapportages met betrekking tot de begroting 2007 zijn behandeld. De tabel laat zien dat gedurende het jaar twee keer een voortgangsrapportage in PS is behandeld en zeven keer een begrotingswijziging.

Tabel 1: Tijdpad behandeling rapportages in Flevoland

Datum PS-behandeling	Document
9 november 2006	▪ Primitieve begroting
7 december 2006	▪ 1 ^e wijziging
8 februari 2007	▪ 2 ^e wijziging
12 april 2007	▪ 3 ^e wijziging
10 mei 2007	▪ 4 ^e wijziging
5 juli 2007	▪ Voorjaarsnota ▪ 5 ^e wijziging
4 oktober 2007	▪ 6 ^e wijziging
8 november 2007	▪ Najaarsnota
6 december 2007	▪ 7 ^e wijziging
29 mei 2008	▪ Jaarstukken

Verordening

De Financiële verordening Flevoland 2003 bevat verschillende bepalingen over de inrichting van de begrotingscyclus. Zo is in de verordening opgenomen dat het GS PS informeert d.m.v. tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting over de eerste 3 maanden en de eerste 6 maanden van het lopende boekjaar. Tevens is opgenomen dat de rapportages vóór 1 mei en vóór 1 oktober aan PS worden aangeboden en dat de inrichting van de tussentijdse rapportages aansluit bij de programma-indeling van de begroting.

1.7 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn gewijd aan de bevindingen, die ten grondslag liggen aan de conclusies en de aanbevelingen. De bevindingen bij onderzoeksvraag 1 vindt u in hoofdstuk 2, de bevindingen bij onderzoeksvraag 2a en 2b in hoofdstuk 3 en de bevindingen van onderzoeksvraag 3 in hoofdstuk 4. In elk van deze hoofdstukken, onderverdeeld in paragrafen, staat allereerst de onderzoeksvraag, vervolgens de beoordelingscriteria die onder deze vraag vallen en ten slotte de bijbehorende bevindingen met een toelichting. In de toelichting zijn regelmatig voorbeelden toegevoegd ter verduidelijking.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en de aanbevelingen bij dit onderzoek en een vergelijking tussen de vier provincies. De Rekenkamer hoopt dat de provincies hiermee kunnen leren van elkaars sterke punten. Het rapport wordt afgesloten met de bestuurlijke reactie van GS en een nawoord van de Rekenkamer.



HOOFDSTUK 2

Inzicht in de uitvoering van de begroting

Onderzoeksvraag 1: Hebben PS gedurende het begrotingsjaar voldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering van de begroting?

2.1 Inzichtelijkheid

Beoordelingscriterium I:

De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voortgangsrapportages is ingedeeld in programma's.

Bevinding 1: De provincie Flevoland heeft de beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de voor- en najaarsnota ingedeeld in programma's.

Toelichting:

De voor- en najaarsnota bestaan uit een overzicht van de programma's en de paragraaf bedrijfsvoering, een format voortgang strategische pijlers en tabellen met de voortgang van de doelen en indicatoren voor bepaalde thema's. Daarnaast wordt middels de "Actualisatie PMIT" inzicht gegeven in de gewenste mutaties van infrastructuur projecten.

De provincie Flevoland maakt bij de beleidsinhoudelijke en financiële informatie in zowel de voor- als najaarsnota gebruik van de indeling volgens de programma's van de begroting 2007. Dit komt overeen met artikel 7 lid 3 uit de Financiële verordening van de provincie Flevoland.

De informatie over de programma's is echter wel verspreid over de overzichten van de programma's en de tabellen met doelen en indicatoren per beleidsthema, wat niet bevorderlijk is voor het totaaloverzicht. Bij het programmaonderdeel Openbaar vervoer is wel een verwijzing opgenomen naar de tabel met doelen en indicatoren, maar bij Onderwijs en Ruimtelijke beleid is dit bijvoorbeeld niet het geval.

Beoordelingscriterium II:

Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 2: Van de beleidsinhoudelijke informatie is in redelijke mate duidelijk op welke prestaties uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Toelichting:

De beleidsinhoudelijke informatie van de drie programma's "Bestuur", "Infrastructuur en mobiliteit" en "Milieu" is ingedeeld volgens de programmaonderdelen in de begroting.⁵ Desondanks is een deel van de toelichtingen in deze programmaonderdelen onvoldoende te koppelen aan prestaties uit de begroting. Indien een prestatie niet terug te vinden is in de begroting, is niet duidelijk of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting of om een beschrijving op een gedetailleerder niveau dan in de begroting. De onderstaande tabellen bevatten toelichtingen uit de programma's "Bestuur" en "Milieu" van de voor- en najaarsnota en het oordeel van de Rekenkamer over de mate waarin duidelijk is op welke prestatie uit de primitieve begroting deze wijzigingen betrekking hebben.

Tabel 2: Voorbeeld uit programma 1 Bestuur van de voorjaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>ICC/Nieuwe Media</u> Om een vernieuwingsslag te maken met betrekking tot internet en intranet [...] werd het ICC als coördinerend project ingesteld met medewerkers van Communicatie (webredacteuren) en I&A (applicatiebeheerders) [...] Inmiddels is er een portal in samenwerking met vele externe relaties en de eigen provinciale website die daar een onderdeel van is, is vernieuwd. [...] In de lente van 2007 worden de activiteiten op gebied van internet en intranet ingebed binnen de nieuwe afdeling Communicatie & Bestuursondersteuning. (p. 1)	Prestatie niet expliciet genoemd in primitieve begroting.

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in programma 1 Bestuur. In de begroting komt wel de prestatie "Gebruik van interactieve instrumenten door alle bestuursorganen" aan bod, maar er is niet aangegeven of de afwijking in de voorjaarsnota hier betrekking op heeft. Tevens is niet duidelijk of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van begroting 2007 of om een prestatie op een gedetailleerder niveau dan de informatie in de begroting.

⁵ Het programma Milieu van begroting 2007 start met een opsomming van de programmaonderdelen, maar in het beleidsprogramma zelf wordt deze indeling niet consequent gehanteerd.

Tabel 3: Voorbeeld uit programma 1 Bestuur van de voorjaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Europese programma's periode 1994-1999</u> De beoordeling door de Europese Commissie (EC) van de ingediende eindafrekeningen is volledig afgerond voor de programma's Leader 2 en Pesca. Van de vier structuurfondsen van het EPD (EFRO, ESF, EOGFL, FIOV) is de eindafrekening voor het FIOV-deel nog niet afgerond. [...] Voor de afronding van de programma's uit de periode 1994-1999 is in de begroting 2007 een bestemmingsreserve van 1,0 miljoen euro gereserveerd. Op basis van de nu bekende gegevens is de op redelijkheid gebaseerde verwachting dat dit budget toereikend moet zijn voor het afdekken van de risico's. (p. 2)</p>	<p>Prestatie niet genoemd in primitieve begroting.</p>

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in programma 1 Bestuur van de begroting. De prestaties in de begroting hebben alleen betrekking op Europese programma's periode 2000-2006 en 2007-2013. Wel wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting melding gemaakt van het risico. In de voorjaarsnota is een bestemmingsreserve genoemd, maar is geen verwijzing naar de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen.

Tabel 4: Voorbeeld uit programma 4 Milieu van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Grondstoffen Regulerend Implementatie Programma</u> Als gevolg van de tijdelijke vacaturestop is nog geen invulling gegeven aan de projecten in het Grondstoffen Regulerend Implementatie Programma. Bezien wordt of deze acties kunnen worden doorgeschoven naar 2008. (p. 5)</p>	<p>"Het realiseren van de projecten uit het in Randstad opgestelde Grondstoffen Regulerend Implementatie Programma". (p. 41)</p>

Commentaar Rekenkamer

Deze informatie kan gekoppeld worden aan een prestatie in programma 4 Milieu van de begroting.

Beoordelingscriterium III:

De informatie in de voortgangsrapportages is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 3: De informatie in de voortgangsrapportages is in redelijke mate specifiek. De gevolgen voor de prestaties, die in de primitieve begroting zijn opgenomen, worden in redelijke mate duidelijk.

Toelichting:

Indien we kijken naar de toelichtingen die vermeld staan bij de programma's "Bestuur", "Infrastructuur en Mobiliteit" en "Milieu" is een deel hiervan niet specifiek. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door het gebruik van vakinhoudelijke termen en afkortingen of doordat de informatie geen helder verhaal weergeeft.

Indien de informatie een afwijking op de begroting beschrijft, is ten dele duidelijk wat de consequenties hiervan zijn. Er zijn toelichtingen waaruit duidelijk blijkt wat verandert aan de prestatie in de begroting (bijvoorbeeld "schuift door naar 2008"), maar er zijn ook toelichtingen die niet duidelijk aangeven wat verandert aan de prestatie in de begroting.

De beoordeling van de Rekenkamer wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden.

Tabel 5: Voorbeeld uit programma 1 Bestuur van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Europese programma's periode 2007-2013</u> Het OP West is 13 augustus 2007 door de EC goedgekeurd. Nu kunnen de uitvoeringscriteria en – organisatie in de komende maanden door de betrokken partijen definitief worden vastgesteld. Daardoor resteert er dit jaar een zeer beperkte periode om provinciale cofinanciering aan projecten toe te kennen. Het beschikbare budget voor 2007 zal naar verwachting grotendeels onbenut blijven. Omdat het onderdeel is van een meerjarenbudget, kan het budget voor 2007 alsnog in de komende jaren worden ingezet. (p.2/3)</p>	<p>"Flevoland voert vanaf 2007 samen met de provincies Zuid-Holland, Noord- Holland en Utrecht en de vier grote gemeenten in deze provincies het Operationeel Programma Landsdeel West (OPLW) uit in het kader van het Europese Doelstelling 2 programma 'Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid. Het OPLW, dat mede gefinancierd wordt uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), kan naar verwachting in het vierde kwartaal van 2006 voor instemming aan de Staten worden voorgelegd en door de Europese Commissie worden goedgekeurd." (p. 20)</p>

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is gedeeltelijk specifiek. De toelichting is summier en geeft geen toelichting op de uitvoeringscriteria- en organisatie. De toelichting op de afwijking maakt duidelijk wat verandert aan de prestatie.

Tabel 6: Voorbeeld uit programma 4 Milieu van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Omgevingskwaliteit</u> De afgelopen periode zijn de termijnen waarbinnen vergunningen en meldingen dienen te worden afgehandeld niet altijd gerealiseerd. Daarvoor zijn vijf oorzaken aan te wijzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrek van o.a. een zeer ervaren medewerker ▪ [...] ▪ Het aantal vergunningsverzoeken door actievere Handhaving. (p. 5) 	<p>" Het verlenen van vergunningen op maat waarbij is ingespeeld op actuele (technische) ontwikkelingen binnen het bedrijf en het toetsen van verleende vergunningen op actualiteit, Transparante vergunningverlening door gebruik maken van internet" (p. 40)</p>

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is niet voldoende specifiek. Er ontbreekt informatie over de hoeveelheid vergunningen en meldingen die niet binnen de termijnen zijn afgehandeld ("niet altijd"). De oorzaken zijn wel duidelijk weergegeven. De toelichting op de afwijking maakt niet duidelijk wat verandert aan de prestatie.

Tabel 7: Voorbeeld uit programma 4 Milieu van de najaarsnota

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Grondstoffen Regulerend Implementatie Programma</u> Als gevolg van de tijdelijke vacaturestop is nog geen invulling gegeven aan de projecten in het Grondstoffen Regulerend Implementatie Programma. Bezien wordt of deze acties kunnen worden doorgeschoven naar 2008. (p. 5)	"Het realiseren van de projecten uit het in Randstad opgestelde Grondstoffen Regulerend Implementatie Programma". (p. 41)

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Het is gedeeltelijk onduidelijk wat aan de prestatie uit de primitieve begroting verandert, omdat in het midden wordt gelaten of de acties worden doorgeschoven naar 2008.

2.2 Tijdigheid

Beoordelingscriterium IV:

De informatie in de voortgangsrapportages is niet ouder dan 2 á 3 maanden.

Bevinding 4: De informatie in de voorjaarsnota is bij de PS behandeling iets ouder dan 3 maanden. Bij de PS behandeling van de najaarsnota is de informatie niet ouder dan 3 maanden.

Toelichting:

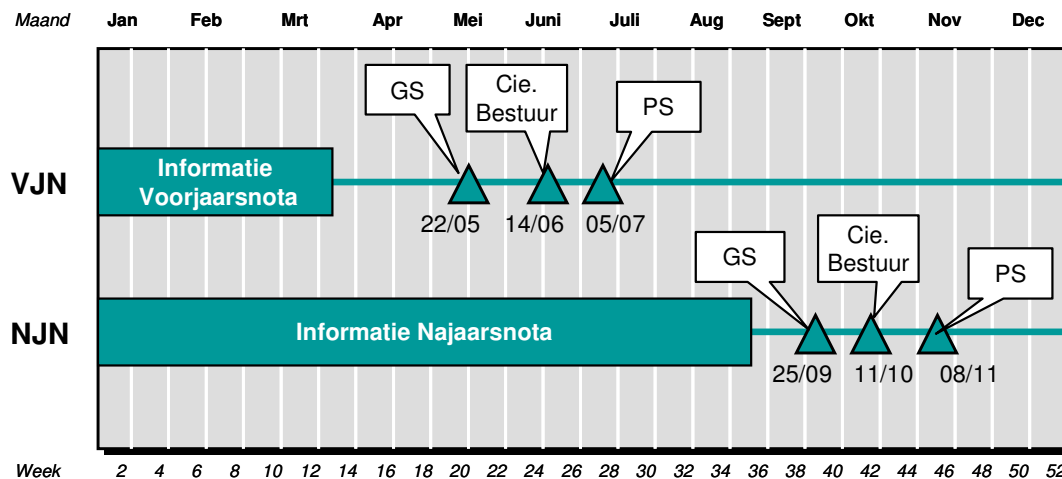
In de Financiële verordening van de provincie Flevoland is opgenomen dat de voortgangsrapportages betrekking hebben op de eerste drie (voorjaarsnota) respectievelijk eerste zes maanden (najaarsnota).

De voorjaarsnota gaat over de maanden januari, februari en maart. GS hebben de nota op 22 mei 2007 vastgesteld. De commissie Bestuur bespreekt de voorjaarsnota vervolgens op 14 juni 2007. PS stellen de voorjaarsnota vast bij de Algemene beschouwingen op 5 juli 2007.⁶ De informatie in de voorjaarsnota is dan bij de PS behandeling ruim drie maanden oud.

De najaarsnota heeft betrekking op de eerste acht maanden van 2007. Dit is twee maanden langer dan is vastgelegd in de Financiële verordening. GS hebben de najaarsnota vastgesteld op 25 september 2007. De commissie Bestuur heeft de najaarsnota op 11 oktober besproken. Vervolgens hebben PS de najaarsnota op 8 november 2007 vastgesteld. Hierdoor is de informatie in de najaarsnota bij de PS behandeling ruim 2 maanden oud.

⁶ Uit de ambtelijke reactie blijkt dat, vanwege de start van de nieuwe statenperiode, de Algemene beschouwingen eenmalig 2 maanden naar achteren zijn verschoven en daardoor in juli hebben plaatsgevonden.

In figuur 2 staat een tijdschema, waarin de momenten van besluitvorming van GS en behandelingen in de commissie en PS staan afgebeeld voor zowel de voor- als de najaarsnota.



Figuur 2: Tijdschema van de behandeling van de VJN en NJN door Gedeputeerde Staten (GS), Commissie Bestuur en Provinciale Staten (PS) van de provincie Flevoland (2007)

Beoordelingscriterium V:

De laatste voortgangsrapportage is voor half oktober in PS behandeld.

Bevinding 5: De najaarsnota is begin november 2007 door PS behandeld. Dit is relatief laat in het jaar, waardoor de ruimte tot bijsturing op de begroting beperkt is.

Toelichting:

PS hebben op 8 november 2007 de najaarsnota vastgesteld. Dit betekent dat de najaarsnota niet voor half oktober in PS is behandeld, waardoor de periode tot het eind van het jaar kort is. PS hebben hierdoor weinig ruimte om bij te sturen op de najaarsnota. Eventuele acties kunnen nauwelijks leiden tot substantiële verbeteringen voor het einde van het jaar. Daarnaast komt de PS behandeling van 8 november niet overeen met artikel 7 lid 2b uit de Financiële verordening, waarin staat dat PS de najaarsnota in oktober moeten behandelen. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat de behandeling van de najaarsnota in oktober niet haalbaar was, omdat deze betrekking had op 8 maanden in plaats van de afgesproken 6 maanden. Daarbij is aangegeven dat de producten uit de planning & controlcyclus worden verbeterd en dat zo nodig de financiële verordening wordt aangepast. De Rekenkamer wil benadrukken dat een behandeling van de najaarsnota na half oktober PS weinig mogelijkheden biedt om bij te sturen op de begroting.

2.3 Informatiewaarde

Beoordelingscriterium VI:

Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die ten tijde van de voortgangsrapportages bekend hadden moeten zijn, zijn in de voortgangsrapportages aangekaart.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 6: Substantiële afwijkingen in de jaarstukken zijn meestal niet in de voortgangsrapportages aangekaart. Deze afwijkingen hadden ten tijde van de voortgangsrapportages op zijn minst ten dele wel bekend kunnen zijn.

Toelichting:

In de jaarstukken zijn in de programma's "Bestuur", "Infrastructuur en mobiliteit" en "Milieu" verschillende substantiële afwijkingen opgenomen ten opzichte van de laatste begrotingswijziging. Opvallend is dat deze afwijkingen vaak niet eerder zijn aangekondigd in de voor- en/of najaarsnota. Aangezien de afwijkingen substantieel zijn, zou men verwachten dat deze afwijkingen eerder bekend zijn dan bij het opstellen van de jaarstukken. Hieronder zijn een aantal voorbeelden opgenomen van deze substantiële afwijkingen die niet genoemd zijn in de voortgangsrapportages.

Tabel 8: Voorbeeld uit programma 1 Bestuur

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p>"Voor de uitvoering van de Europese programma's is € 4 mln. minder uitgegeven dan geraamd. De Europese programma's (2000-2006) bestrijken een periode van 7 jaar met een uitloop van 2 jaar. Het is erg lastig om jaarlijks de benodigde lasten (en baten) nauwkeurig in te schatten, deze zijn afhankelijk van vele factoren en ontwikkelingen. De niet uitgegeven middelen komen ten goede van het budget 2008." (p. 28)</p>	<p>"[...] In de loop van het begrotingsjaar wordt de voortgang van de diverse projecten op verschillende onderdelen gevolgd. [...] Vier keer per jaar rapporteert de aanvrager hierover. Op basis van de informatie omtrent het uitgavenpatroon in augustus, wordt bepaald of rapportage in de Najaarsnota gewenst is. Die informatie gaf geen aanleiding tot het nader informeren van Provinciale Staten op dit onderwerp omdat de verwachte uitgave over geheel 2007 het bedrag van de begroting redelijk benaderde. Aan het eind van 2007 blijkt wat de werkelijke hoogte was van de projectuitgaven."</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is melding gemaakt van een onderbesteding van € 4 mln. op Europese programma's 2000-2006. In de voorjaarsnota is aangegeven dat het budget voor nieuwe EFRO en ESF projecten gezien de korte programmaperiode niet volledig ingezet kan worden. In de najaarsnota is geen informatie opgenomen in relatie tot de onderbesteding van Europese gelden. Gelet op de omvang van de onderbesteding en het feit dat de voorjaarsnota wel informatie over Europese programma's 2000-2006 bevat, had de (dreigende) afwijking in de najaarsnota gemeld kunnen worden.

Tabel 9: Voorbeeld uit programma 2 Infrastructuur en mobiliteit

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p>"Door vertraging van de landelijke introductie van het OV-chipkaartsysteem is een bedrag van € 1,6 mln. niet aangewend. Dat bedrag zal worden toegevoegd aan het budget 2008." (p. 38)</p>	<p>"De introductie van de OV-chipkaart is geheel afhankelijk van de landelijke ontwikkeling. De provincie is in deze volgend. Gedurende 2007 mocht er van worden uitgegaan dat de introductie gerealiseerd zou worden in dat jaar. Dit betreft een inschatting. Op formele gronden bestond geen aanleiding tot het niet realiseren van het project en dus tot wijziging van de begroting. Op basis hiervan is er voor gekozen geen melding te maken in de najaarsnota."</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Openbaar vervoer een onderbesteding vermeld van € 1,6 mln. door de vertraging van de landelijke introductie van het OV-chipkaartsysteem. In zowel de voor- als najaarsnota is de vertraging van de landelijke introductie van het OV-chipkaartsysteem niet aan bod gekomen. De Rekenkamer is van mening dat de provincie in de voor- of najaarsnota had kunnen melden dat de introductie van de OV-chipkaart vertraagd was en daarmee niet meer het volledige bedrag kon worden ingezet.

Tabel 10: Voorbeeld uit programma 2 Infrastructuur en mobiliteit

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"Door allerlei oorzaken loopt de realisatie van busbanen in Almere vertraging op waardoor de betalingen niet in de pas lopen met de raming. Het verschil bedraagt € 7,9 mln." (p. 39)	"Op basis van het door de gemeente Almere aangereikte raming van uitgaven aan de busbanen is de begroting 2007 opgesteld. Gedurende 2007 heeft een wijziging qua verantwoording plaatsgevonden. [...] De gemeente legt in de nieuwe situatie eenmaal per jaar verantwoording af over de uitgaven van het voorgaande jaar en geeft daarbij het actuele verwachte uitgavenpatroon voor de komende jaren aan. [...] De verwachte rapportage van Almere is niet in 2007 ontvangen waardoor geen melding is gemaakt in de Najaarsnota en de begroting niet is aangepast."

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Wegen en vaarwegen een onderbesteding vermeld van € 7,9 mln. door een vertraging in de realisatie van busbanen in Almere. Dit als gevolg van allerlei oorzaken. Deze vertraging en de oorzaken hiervan zijn niet eerder gemeld in de voortgangsrapportages. Uit de reactie van de provincie blijkt dat de vertraging niet in de najaarsnota is gemeld, doordat de afgesproken rapportage van de gemeente Almere niet is ontvangen. De Rekenkamer vindt het vreemd, ook gelet op de omvang van de lasten, dat de provincie er niet op heeft toegezien dat tijdig voortgangsinformatie is ontvangen van de gemeente Almere, zodat de vertraging wel in de najaarsnota gemeld had kunnen worden.

Tabel 11: Voorbeeld uit programma 2 Infrastructuur en mobiliteit

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"In 2007 is nog geen invulling gegeven aan de p-MJP-doelstelling voor het verbeteren van de knelpunten in de landelijke vaarroutes. Hiervoor is een bedrag van € 3,3 mln. gereserveerd." (p. 40)	"De start van het p-MJP kende vertraging. Reden van deze vertraging was de verdeling van de verantwoordelijkheden en de ambtelijke ondersteuning. In verband hiermee is afgezien van rapportage in de verwachting dat voor het einde van het jaar nog de benodigde projecten zou kunnen worden gerealiseerd. Bij deze raming is geen rekening gehouden met de latere start van het programma in juli."

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Wegen en vaarwegen vermeld dat in 2007 nog geen invulling is gegeven aan de p-MJP doelstelling voor het verbeteren van de knelpunten in de landelijke vaarroutes. Dit is niet eerder aan bod gekomen in de najaarsnota. Het blijkt dat de provincie Flevoland bij de raming van het p-MJP in 2007 geen rekening heeft gehouden met de latere start in juli, waardoor de provincie het totale budget in de

helft van de tijd zou moeten besteden. Daarnaast heeft de verdeling van verantwoordelijkheden en ambtelijke ondersteuning geleid tot een vertraging. Als gevolg van deze redenen is de Rekenkamer van mening dat de verwachte onderbesteding in de najaarsnota gemeld had kunnen worden.

Tabel 12: Voorbeeld uit programma 4 Milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p>"Het meerjarig programma Luchtkwaliteit 2007-2011 heeft in 2007 niet tot uitgaven geleid, de bouw van aardgastankstations is vertraagd. De lasten zijn € 1,3 mln. lager dan geraamd. Niet uitgegeven middelen worden via de balans overgeheveld naar 2008." (p. 53)</p>	<p>"De onderbesteding van € 1,3 mln. heeft voor een bedrag van € 0,7 mln. betrekking op de aanleg van aardgastankstations in 2007. [...]. Ten tijde van het opstellen van de najaarsnota 2007 was nog geen beroep op deze middelen gedaan. Ondanks de geconstateerde vertraging mocht op basis van de beschikbare informatie er van uit worden gegaan dat in 2007 verplichtingen voor de aanleg van aardgastankstations aangegaan zouden worden. Daarom is deze afwijking niet gerapporteerd in de najaarsnota 2007.</p> <p>Daarnaast heeft de onderbesteding van € 1,3 mln. voor een bedrag van € 0,6 mln. betrekking op middelen die de provincie in de loop van 2007 via een beschikking ontving van VROM voor de uitvoering van het meerjarig programma Luchtkwaliteit 2007-2011. Ten tijde van de ontvangst van deze middelen (in de periode voor de Najaarsnota) was bekend dat deze niet in 2007 uitgegeven zouden worden. Deze onderuitputting had achteraf gezien gerapporteerd moeten worden in de najaarsnota 2007. Er is bij de Najaarsnota verzuimd tot aframing over te gaan."</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Omgevingskwaliteit een onderbesteding vermeld van € 1,3 mln., omdat het meerjarig programma Luchtkwaliteit 2007-2011 nog niet tot uitgaven heeft geleid. Zowel in de voor- als najaarsnota is geen informatie opgenomen over het meerjarig programma Luchtkwaliteit. De provincie geeft in haar reactie ten eerste aan dat de vertraging van de bouw van aardgastankstations was geconstateerd. De Rekenkamer vindt dat de provincie deze constatering in de najaarsnota had kunnen opnemen. Daarnaast geeft de provincie aan dat de onderbesteding van € 0,6 mln van de VROM middelen wel gemeld had moeten worden in de najaarsnota, omdat reeds bekend was dat deze middelen niet uitgegeven zouden worden.

Tabel 13: Voorbeeld uit programma 4 Milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p>"De p-MJP lasten zijn € 2,1 miljoen lager dan geraamd. In 2007 is alleen een begin gemaakt met het p-MJP project inrichting bestrijding verdroging, de overige projecten moeten nog starten." (p. 53)</p>	<p>"Lange tijd bestond de verwachting dat de projecten vlot te realiseren waren. Te laat - na de najaarsnota - heeft men zich gerealiseerd dat dit niet realistisch was, met name als gevolg van de beperkte ambtelijke ondersteuning. Bijstelling van het jaarprogramma 2007, dat uitging van een volledig jaar, kon niet meer plaatsvinden. Ook dan zou overigens nog steeds sprake zijn van ruime onderbesteding."</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Strategische Aandachtsgebieden een onderbesteding vermeld van € 2,1 miljoen, omdat de p-MJP lasten lager zijn dan geraamd. Het feit dat deze p-MJP projecten niet worden gestart in 2007, is niet eerder gemeld in de najaarsnota. Gelet op de reactie van de provincie had dit wel gekund. Zoals ook bij tabel 11 is de beperkte ambtelijke ondersteuning één van de oorzaken voor de vertraging. Daarnaast geldt ook hier dat bij de raming geen rekening is gehouden met de start in juli 2007. De provincie geeft echter aan dat, indien de raming niet zo ruim was geweest, ook sprake was geweest van een ruime onderbesteding. Op basis hiervan is de Rekenkamer van mening dat de verwachte onderbesteding in najaarsnota gemeld had kunnen worden.

HOOFDSTUK 3

Toepassen van de voortgangsinformatie

3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting

Onderzoeksvraag 2a: Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door de kaders in voldoende mate bij te stellen, zodat de doelen, prestaties en middelen uit de begroting een uitvoerbaar en realistisch geheel blijven?

Beoordelingscriterium VII:

Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat bepaalde kaders (doelen, prestaties, middelen) uit de begroting niet meer realiseerbaar zijn, is de begroting hierop aangepast.

Beoordelingscriterium VIII:

Indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat nieuwe kaders (doelen prestaties, middelen) aan de begroting moeten worden toegevoegd, is de begroting hierop aangepast.

N.B. De beoordeling van deze criteria heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 7: De begroting en de investeringsbudgetten zijn in grote mate aangepast, indien uit de voortgangsrapportages blijkt dat prestaties niet meer of juist sneller te realiseren zijn of nieuwe prestaties aan de begroting worden toegevoegd. In de voortgangsrapportages wordt een beperkt aantal afwijkingen gerapporteerd. Daarnaast wordt in de voortgangsrapportages ook inzicht gegeven in de voortgang van de indicatoren, deze informatie geeft geen aanleiding tot begrotingswijzigingen.

Toelichting:

In de voor- en de najaarsnota worden afwijkingen gerapporteerd op het niveau van de programmaonderdelen (A). Daarnaast wordt in beide nota's in een afzonderlijke tabel (B) inzicht gegeven in de voortgang van de realisatie van de effect- en prestatie-indicatoren.

In de weergave van de afwijkingen op programma-onderdeelniveau (A) wordt aangegeven welke oorspronkelijke prestaties niet meer of juist sneller te realiseren zijn, en welke prestaties worden toegevoegd of aangepast. Voor bijna al deze afwijkingen is de begroting of het investeringsbudget⁷ aangepast, zie onderstaand voorbeeld. De grote afwijkingen⁸ die bij de voorjaarsnota tot budgettaire wijzigingen leiden, komen terug in de 5^e en 7^e begrotingswijziging, de Actualisatie PMIT 2007 en/of het Statenvoorstel bij de voorjaarsnota.

⁷ Zowel bij de voor- als de najaarsnota wordt in het ontwerpbesluit om bijstelling van kredieten gevraagd.

⁸ Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de programma's 1, 2 en 4 geanalyseerd.

Voorbeeld Programma-onderdeel 2.1 Mobiliteit, verkeersveiligheid en openbaar vervoer

Door de Rijkssubsidie van € 10 miljoen die in 2006 beschikbaar is gesteld voor de Noordvleugel (voor quick winprojecten van de Netwerk-analyse Noordvleugel), ontstaat een vrijval aan BDU-middelen van € 302.500 die ‘...omdat het om BDU-geld gaat – besteed moet worden aan verkeer en vervoerprojecten. ... In tabel 2 is de besteding van het saldo quick winprojecten weergegeven.’ (Voorjaarsnota, p. 4 & 33)

Verkenning stedelijke bereikbaarheid Almere	80.000
Programmakosten N23 van A tot Z	172.500
Noordvleugelstudies	20.000
Verkeersstudie ooststrand	30.000
Totaal	302.500

Vervolgens is de begroting hier via de 5^e en de 7^e wijziging op aangepast.

Commentaar Rekenkamer

Na de constatering dat er geld extra te besteden is, volgt een voorstel hoe dit geld besteed kan worden.

Vervolgens is de begroting hierop aangepast.

In de najaarsnota worden voor de geselecteerde programma's nauwelijks afwijkingen gemeld, met uitzondering van programma 2 Infrastructuur en mobiliteit. Bij dit programma wordt de Actualisatie PMIT inzicht gegeven in vertraging of versnelling van projecten en de financiële gevolgen daarvan.

In de tabel (B) met voortgangsinformatie over de indicatoren worden de meest actuele waarden van de effect- en prestatie-indicatoren weergegeven. Deze informatie geeft in beide nota's geen aanleiding tot een begrotingswijziging.

Beoordelingscriterium IX:

De bij te stellen kaders in de begrotingswijziging sluiten helder aan op de gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportage.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 8: De begrotingswijzigingen en de gemelde afwijkingen in de voor- en de najaarsnota sluiten onvoldoende helder op elkaar aan.

Toelichting:

Aansluiting voortgangsrapportages op begrotingswijziging

De voor- en de najaarsnota bestaan (zoals vermeld in hoofdstuk 3) uit tabellen waarin is aangegeven of de uitvoering conform begroting verloopt. Indien de uitvoering afwijkt van de begroting, is een toelichting opgenomen. In deze toelichtingen wordt niet expliciet aangegeven of de afwijking gevolgen heeft voor de begroting. Bij een aantal afwijkingen worden wel bedragen genoemd in de toelichting. Door deze bedragen en de toelichtingen te combineren met de begrotingswijzigingen, kan men herleiden hoe de afwijkingen financieel verwerkt zijn. De Rekenkamer vindt dat in de voortgangsrapportages niet helder gepresenteerd wordt hoe de gerapporteerde afwijkingen financieel verwerkt worden. Onderstaande voorbeelden illustreren dit.

Voorbeeld programma-onderdeel 4.3 Strategische aandachtsgebieden

Ten aanzien van het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) wordt vermeld: *'In de programmabegroting 2007 is geen melding gemaakt van...het ILG. Per 1 januari 2007 is het ILG in werking getreden en daarmee ook het p-MJP (provinciaal meerjarenprogramma).'* (Voorjaarsnota, p. 6)

Bij de 5^e begrotingswijziging is het p-MJP in de begroting verwerkt.

Commentaar Rekenkamer

Uit de 5^e begrotingswijziging blijkt dat het p-MJP voor 10 programma's financiële gevolgen heeft en dus niet alleen voor programmaonderdeel 4.3. Het is niet duidelijk waarom in de voorjaarsnota het p-MJP alleen in dit programmaonderdeel aan de orde komt.

Voorbeeld programma-onderdeel 2.2 Wegen en Vaarwegen

Onder het kopje Actualisatie PMIT 2007 wordt aangegeven: *'Binnen de uitvoeringsprogramma's van het PMIT zijn enkele wijzigingen voorgesteld.'* Deze wijzigingen hebben met name betrekking op een aantal nieuwe investeringswerken en de reconstructie van de Elburgerbrug. (Voorjaarsnota, p. 5)

Commentaar Rekenkamer

De financiële gevolgen van de gerapporteerde afwijkingen worden slechts voor een deel verwerkt in de tabel 'Actualisatie PMIT 2007' (Voorjaarsnota, p. 35). Het andere deel wordt pas later, namelijk bij de 7^e begrotingswijziging, verwerkt. Daarnaast blijkt uit een analyse van de tabel 'Actualisatie PMIT 2007' (behorend bij de voorjaarsnota) dat ook gerapporteerde afwijkingen uit programmaonderdeel 2.1 (Mobiliteit, verkeersveiligheid en openbaar vervoer) financieel verwerkt zijn in deze Actualisatie. Deze wijze van verwerking wordt niet toegelicht in de voorjaarsnota.

Aansluiting begrotingswijziging op voortgangsrapportages

De voor- en najaarsnota worden niet begeleid door een bijbehorende begrotingswijziging. De verwerking van de gerapporteerde afwijkingen vindt dan ook plaats via de reguliere begrotingswijzigingen.

De voorjaarsnota wordt tegelijk met de 5^e begrotingswijziging behandeld. In de toelichting bij de 5^e begrotingswijziging wordt geen relatie gelegd met de voorjaarsnota, terwijl wel twee afwijkingen uit de voorjaarsnota worden verwerkt in de 5^e begrotingswijziging.

De najaarsnota wordt in november behandeld in een PS-vergadering, waarin geen begrotingswijziging aan de orde is. In december wordt de 7^e begrotingswijziging behandeld. In de toelichting bij deze begrotingswijziging geven GS aan dat de (meeste) financiële gevolgen van de voorjaarsnota nog niet waren verwerkt in de begroting 2007 (zie ook bovenstaand voorbeeld programma 2). In de 7^e begrotingswijziging worden dan ook een aantal wijzigingen op de begroting doorgevoerd naar aanleiding van informatie uit de voor- en de najaarsnota. In de toelichting wordt verwezen naar (passages uit) deze voortgangsrapportages. Door deze verwijzingen is de aansluiting van de 7^e begrotingswijziging op de voortgangsrapportages te herleiden, bij de 5^e begrotingswijziging was dit niet het geval. Uit de voortgangsrapportages zelf blijkt onvoldoende welke informatie zal leiden tot een aanpassing van de begroting.

3.2 Vervolgacties om doelen te realiseren

Onderzoeksvraag 2b: Wordt de voortgangsinformatie op een adequate wijze gebruikt, door in voldoende mate vervolgacties af te spreken om de beoogde doelen alsnog te realiseren?

Beoordelingscriterium X:

Voor enkele grote afwijkingen in de voortgangsrapportages, waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, zijn concrete acties afgesproken om de doelen te realiseren.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 9: Voor de afwijkingen in de voortgangsrapportages waarvoor geen begrotingswijzigingen zijn doorgevoerd, hebben GS in redelijke mate aangegeven hoe zij ermee omgaan. Door PS worden de afwijkingen uitgebreid besproken. Dit resulteert soms in het aansporen van GS door PS, maar leidt niet tot aanvullende voorstellen.

Toelichting:

Indien een afwijking uit de voortgangsinformatie niet leidt tot een begrotingswijziging, dient een andere actie te worden ondernomen, zodat de beoogde doelen alsnog kunnen worden gerealiseerd. Deze actie kan zowel door GS als door PS worden voorgesteld. In de voortgangsrapportages geven GS bij een aantal afwijkingen, waarvoor geen begrotingswijzigingen zijn voorgesteld, aan hoe zij ermee omgaan, bijvoorbeeld: "*vooral nog wordt gekozen voor nadere prioriteitstelling*"⁹, "*via tijdelijke inhuur wordt verdere vertraging zo veel mogelijk tegengegaan*"¹⁰ of "*de aanpak van nieuwe zaken... is naar een later tijdstip verschoven*"¹¹. Tijdens de commissiebehandelingen van de voor- en de najaarsnota worden (voor de drie geselecteerde programma's) bijna alle afwijkingen besproken, waaraan geen begrotingswijziging of voorstel voor wijziging van krediet gekoppeld is. De commissie vraagt een toelichting aan GS of spoort hen aan actie te ondernemen. Ter illustratie staan hieronder twee voorbeelden opgenomen.

Voorbeeld programma-onderdeel 1.1 Bestuur

In de voorjaarsnota wordt gemeld: '*...voor de verkiezingsavond zijn er extra caterings- en beveiligingskosten omdat de provincie gastvrouw was van de PvdA die haar landelijke verkiezingsavond in de Rietkerkzaal hield.*' (Voorjaarsnota, p. 2)

Tijdens de behandeling in commissie Werk vraagt de VVD-fractie zich af of het staand beleid is dat de provincie gastvrijheid verleend aan politieke groeperingen. Ook wil de partij weten of het niet verstandiger is om een vergoeding te vragen om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. De Gedeputeerde reageert dat de gastvrijheid die aan de PvdA is verleend, in het verleden ook aan andere partijen is verleend. (Verslag commissie Werk, 14 juni 2007)

Commentaar Rekenkamer

De commissie vraagt een toelichting aan GS op de gerapporteerde afwijking.

Voorbeeld: programma 4 Milieu

De tijdelijke vacaturestop heeft er onder andere toe geleid dat de termijnen waarbinnen vergunningen en meldingen dienen te worden afgehandeld niet altijd zijn gerealiseerd, en dat er nog geen invulling is gegeven aan de projecten in het grondstoffen Regulerend Implementatie Programma. (Najaarsnota, p. 5)

⁹ Voorjaarsnota, programmaonderdeel 3.3, p. 6.

¹⁰ Voorjaarsnota, programma 7, p. 8.

¹¹ Najaarsnota, §E Bedrijfsvoering, p. 9.

Tijdens de behandeling in commissie Ruimte reageren hier verschillende fracties op: *'Wij hebben vragen over het uitvluchtzinnetje 'vacaturestop etc.'* en *'Er is achterstand met vergunningverlening; zijn daardoor bedrijven in de knel gekomen?'*. Een ambtenaar geeft aan *'...bij uitstel van vergunningbehandeling gebeurt dit in overleg met de betrokkene. Hierdoor wordt voorkomen dat een nadelige situatie ontstaat.'* Daarnaast geeft de gedeputeerde aan schriftelijk te laten weten wat de stand van zaken is omtrent de vacaturestop. (Verslag commissie Ruimte, 9 oktober 2007)

Commentaar Rekenkamer

Doordat de commissie vragen stelt over de vacaturestop, worden GS aangezet om PS nader te informeren over de stand van zaken omtrent de vacaturestop.

PS hebben de voor- en de najaarsnota behandeld in combinatie met respectievelijk het financieel kader begroting 2008 e.v. en de programmabegroting 2008.¹² Beide nota's geven geen aanleiding tot moties of amendementen en worden zonder hoofdelijke stemming vastgesteld.

¹² Verslagen PS 5 juli 2007 en 17 oktober 2007.

HOOFDSTUK 4

Bijstelling van de kaders met begrotingswijzigingen

Onderzoeksvraag 3: Geven de begrotingswijzigingen die door GS worden voorgesteld een goede weergave van de onderdelen waarvoor bijstelling van de kaders aan de orde had moeten zijn?

4.1 Inzichtelijkheid

Beoordelingscriterium XI:

De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's.

Bevinding 10: De beleidsinhoudelijke en financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's.

Toelichting:

In 2007 hebben zeven begrotingswijzigingen plaatsgevonden. In elke begrotingswijziging is een bijlage opgenomen waarin de wijziging beleidsinhoudelijk wordt toegelicht. Per toelichting wordt verwezen naar één of meerdere onderdelen in de financiële specificatie die als bijlage zijn bijgevoegd. Hierin zijn de wijzigingen van de baten en lasten per programmaonderdeel aangegeven. Voor de financiële en beleidsinhoudelijke informatie is daardoor, weliswaar indirect, duidelijk op welk programma en programmaonderdeel de wijziging betrekking heeft.

Beoordelingscriterium XII:

Van de beleidsinhoudelijke informatie is duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting (het programma) wordt toegevoegd.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 11: Van de beleidsinhoudelijke informatie is in geringe mate duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Toelichting:

Elke wijziging van een begrotingspost wordt toegelicht. Voor de wijzigingen is duidelijk op welk programmaonderdeel uit de begroting deze betrekking hebben. Van ongeveer de helft van de wijzigingen, die betrekking hebben op de drie geselecteerde programma's, is echter niet duidelijk op welke prestatie uit de (primitieve) begroting deze betrekking heeft. Twee oorzaken kunnen hieraan ten grondslag liggen:

- Het betreft een nieuwe prestatie.
- De beleidsinhoudelijke informatie in de begrotingswijziging is gedetailleerder dan de informatie in de (primitieve) begroting.

Tabellen 14, 15 en 16 bevatten voorbeelden van wijzigingen op begrotingsposten. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer over de mate waarin duidelijk is op welke prestatie uit de primitieve begroting deze wijzigingen betrekking hebben of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

Tabel 14: Voorbeeld uit programma 1 Bestuur (5^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie in de primitieve begroting
<p>“Voor de uitvoering van onderzoek als bedoeld in artikel 217a van de Provinciewet (onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid) is voor 2007 € 10.000 extra benodigd. Dekking hiervan vindt plaats uit de post onvoorzien. Voor 2008 en verder zal een verhoging met € 15.000 noodzakelijk zijn.”</p>	<p><i>Geen koppeling met prestatie in primitieve begroting</i></p>

Commentaar Rekenkamer

Er is geen koppeling met een prestatie in de primitieve begroting mogelijk. In de begroting worden bij het programmaonderdeel 1.1 ‘Bestuur’, 217a onderzoeken niet genoemd.

Tabel 15: Voorbeeld uit programma 4 Milieu (4^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie in de primitieve begroting
<p>“Binnen het meerjarenprogramma ‘BANS Klimaatconvenant 2004-2007’ kunnen niet uitgegeven middelen overgeheveld worden naar volgende jaren. Voorgesteld wordt de niet uitgegeven middelen in 2006 ad. € 94.793 budgetneutraal in de begroting te verwerken door zowel de baten als de lasten van het programmaonderdeel 4.3 ‘Duurzame ontwikkeling’ te verhogen met € 94.793.”</p>	<p><i>Geen koppeling met prestatie in primitieve begroting</i></p>

Commentaar Rekenkamer

Er is geen koppeling met een prestatie in de primitieve begroting mogelijk. In de begroting wordt bij het programmaonderdeel 4.3 ‘Duurzame ontwikkeling’, het BANS Klimaatconvenant niet als prestatie genoemd.

Tabel 16: Voorbeeld uit programma 4 Milieu (6^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>“Om in het kader van het meerjarenprogramma Bodemsanering 2005-2009 verplichtingen aan te kunnen gaan, moet er voldoende geraamd zijn op de afzonderlijke budgetten voor bodemsaneringsprojecten. Daarom wordt voorgesteld een bedrag van € 808.872 te onttrekken aan de voorziening Bodemsanering en toe te voegen aan programmaonderdeel 4.1 Omgevingskwaliteit.”</p>	<p>In de begroting (p. 40) staat bij het programmaonderdeel 4.1 Omgevingskwaliteit, als prestatie ‘het uitvoeren van het Bodemsaneringsprogramma 2005-2009’ vermeld.</p>

Commentaar Rekenkamer

Er is een koppeling met een prestatie in de begroting mogelijk. Het is duidelijk dat het aangaan van verplichtingen voor het meerjarenprogramma Bodemsanering betrekking heeft op de prestatie ‘uitvoeren van het Bodemsaneringsprogramma 2005-2009’.

Beoordelingscriterium XIII:

De informatie in de begrotingswijzigingen is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar Voor afwijkingen van voorgenomen prestaties is duidelijk aangegeven wat de afwijking inhoudt.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 12: De informatie in de begrotingswijzigingen is in grote mate specifiek. De gevolgen voor de prestaties, die in de primitieve begroting zijn opgenomen, worden in geringe mate duidelijk gemaakt.

Toelichting:

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de informatie in de begrotingswijzigingen in grote mate specifiek is. In een enkel geval bevat de begrotingswijziging termen die niet helder zijn. Echter, wat de gevolgen voor de prestatie zijn, wordt vrijwel nooit duidelijk gemaakt. De Rekenkamer verduidelijkt deze bevinding aan de hand van een drietal voorbeelden in onderstaande tabellen (17, 18 en 19). Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer in welke mate de wijzigingen specifiek en de gevolgen voor de prestatie duidelijk zijn.

Tabel 17: Voorbeelden uit programma 1 (5^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie in de primitieve begroting
"De provincie Flevoland heeft een financiële bijdrage geaccepteerd van de North West Region Assembly aan het toekomstige Interreg project MINI EUROPE. Voorgesteld wordt deze bijdrage ad. €4.500 budgetneutraal in de begroting te verwerken door zowel de baten als de lasten van het programmaonderdeel 1.3 'Programmamanagement Europa' te verhogen met € 4.500."	In de begroting (p. 19) staat bij programmaonderdeel 1.3 dat het doel van het Interreg programma is, om door interregionale of transnationale samenwerking op het brede terrein van ruimtelijke ontwikkeling en economie van elkaar te leren en de regio's te versterken.

Commentaar Rekenkamer

De beschrijving is niet begrijpelijk doordat begrippen als de 'North West Region Assembly' en 'MINI EUROPE' niet worden uitgelegd. Wel is een koppeling met een prestatie in de begroting mogelijk. Het betreft een bijdrage voor een Interreg project en kan gekoppeld worden aan de prestatie Interreg III uit programmaonderdeel 1.3 Programmamanagement Europa. Echter, wat de gevolgen voor deze prestatie zijn, wordt niet duidelijk gemaakt. Zo is onduidelijk of het Interreg project MINI EUROPE in 2007 zal worden uitgevoerd.

Tabel 18: Voorbeeld uit programma 2 (4^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie in de primitieve begroting
"Onlangs is bekend geworden dat DLG 50% van de NVO-projecten (natuurvriendelijke oevers) subsidieert. Voor 2007 betekent dit dat de bijdrage € 170.000 bedraagt. Voorgesteld wordt om de begroting budgetneutraal aan te passen door zowel de baten als de lasten van het programmaonderdeel 2.2 'Wegen en vaarwegen' te verhogen met € 170.000."	In de begroting (pag. 34) staat bij programmaonderdeel 2.2 dat de werkzaamheden die door de provincie aan het provinciale vaarwegennet worden verricht investeringswerkzaamheden zijn, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers en aanlegsteigers.

Commentaar Rekenkamer

De beschrijving is begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. De wijziging is te koppelen aan een prestatie uit de primitieve begroting. Echter, in de begrotingswijziging wordt niet duidelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de wijziging voor de te leveren prestatie. Het is onduidelijk of voor dit extra geld een grotere prestatie geleverd gaat worden, zoals het aanleggen van meer natuurvriendelijke oevers.

Tabel 19: Voorbeeld uit programma 4 (7^e begrotingswijziging)

Toelichting op de wijziging	Prestatie in de primitieve begroting
"Van het ministerie van VROM is de beschikking ontvangen voor de 2 ^e tranche van het Gebiedsgericht Programma Luchtkwaliteit. De totale bijdrage voor de provincie Flevoland bedraagt: € 1.275.267. Bij de start van het programma in 2006 is reeds een begrotingswijziging doorgevoerd voor een bedrag van € 720.000 , zodat de begroting nog gewijzigd moet worden voor het resterende bedrag ad. € 555.267. Voorgesteld wordt de begroting budgetneutraal aan te passen, door de baten en lasten van het programmaonderdeel 4.1 'Omgevingskwaliteit' te verhogen met € 555.267."	In de begroting (p. 40) wordt als prestatie de uitvoering van het samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit Noordvleugel vermeld.

Commentaar Rekenkamer

De beschrijving is begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Ook is een koppeling met een prestatie in de primitieve begroting mogelijk. Echter, in de begrotingswijziging wordt niet duidelijk gemaakt welke gevolgen deze wijziging voor de te leveren prestatie heeft. Zo wordt niet duidelijk of het programma versneld wordt uitgevoerd of dat het programma wordt uitbereid met meerdere projecten.

4.2 Informatiewaarde

Beoordelingscriterium XIV:

De begroting wordt realistisch bijgesteld op basis van nieuwe ontwikkelingen. Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden moeten zijn, zijn in de begroting verwerkt.

N.B. De beoordeling heeft alleen plaatsgevonden voor de drie geselecteerde programma's.

Bevinding 13: De begroting is gedurende het jaar in geringe mate realistisch bijgesteld. In de jaarstukken is sprake van een onderbesteding van circa € 46 miljoen. Dit is een verschil van 19% ten opzichte van de begroting na wijziging. Niet alle substantiële afwijkingen in de jaarstukken, die vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn, zijn in de begroting verwerkt.

Toelichting:

Uit de jaarrekening blijkt een onderbesteding; de lasten over 2007 zijn circa € 46 miljoen lager dan begroot. Dit is een afwijking van 19% ten opzichte van de laatste begrotingswijziging. Ook de baten zijn lager dan begroot (ruim € 36 miljoen). Dit betreffen de lasten en baten vóór bestemming van de programma's 1 t/m 10 exclusief programma 11 (Algemene dekking en onvoorzien).

Bij de drie geselecteerde programma's is sprake van een substantiële afwijking tussen de jaarstukken en de begroting na wijziging:

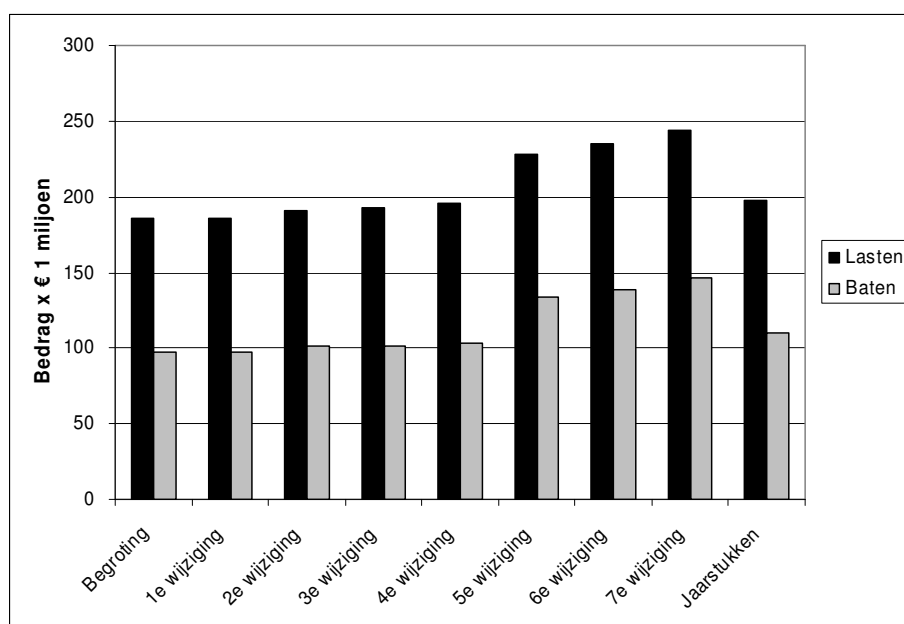
- Programma 1 Bestuur: De lasten zijn ruim € 3 miljoen lager dan begroot; de baten zijn bijna € 0,5 miljoen lager dan begroot.
- Programma 2 Infrastructuur en mobiliteit: De lasten zijn € 17 miljoen lager dan begroot; de baten zijn ruim € 16 miljoen lager dan begroot.
- Programma 4 Milieu: De lasten zijn ruim € 5 miljoen lager dan begroot; de baten zijn ruim € 4 miljoen lager dan begroot.

Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de mate waarin het totaal aan programma's gedurende het jaar is bijgesteld. Vervolgens wordt voor de geselecteerde programma's ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De bijstellingen van de begroting gedurende het jaar en de mate waarin deze realistisch zijn.
- De vraag of substantiële afwijkingen in de jaarstukken ten opzichte van de begroting na wijziging eerder bekend en verwerkt hadden kunnen zijn.

Met betrekking tot dit laatste punt wijst de ambtelijke organisatie op de doorlooptijd van begrotingswijzigingen. PS kunnen in het lopende begrotingsjaar voor het laatst wijzigingen vaststellen tijdens hun vergadering in december. Deze wijzigingen worden door GS vastgesteld in oktober. Nieuwe informatie die ontstaat in de periode daarna, wordt voor PS pas zichtbaar in de jaarrekening, zo blijkt uit de ambtelijke reactie.

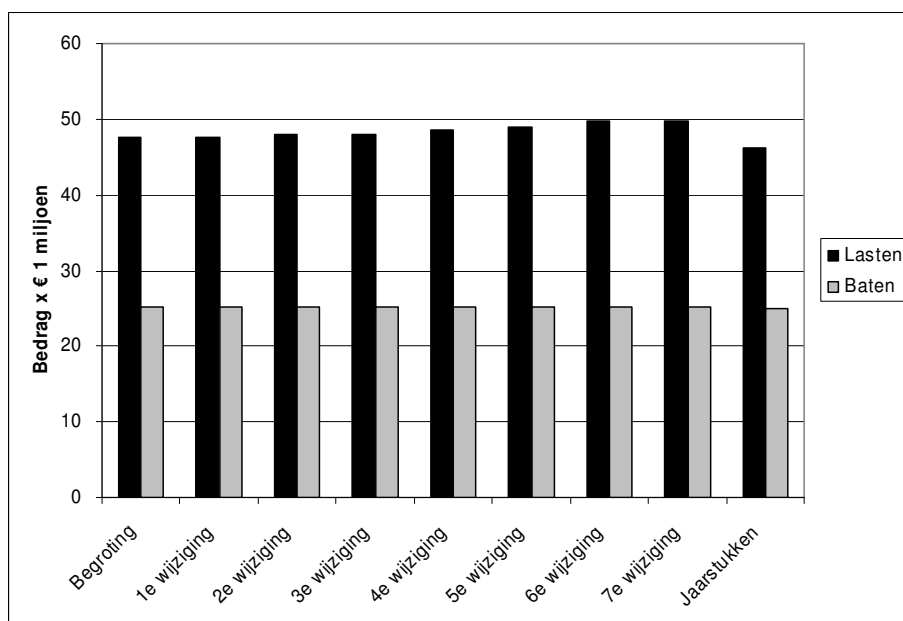
Totaal programma's. De lasten van alle programma's gezamenlijk na de begrotingswijzigingen (€ 244 miljoen) zijn met bijna € 58 miljoen toegenomen ten opzichte van de gezamenlijke lasten in de primitieve begroting (€ 186 miljoen). Uit de jaarstukken blijkt dat de werkelijke lasten € 198 miljoen zijn. De begrote baten zijn gedurende het jaar ook gestegen van ruim € 97 miljoen naar bijna € 147 miljoen in de begroting na wijziging. Uit de jaarstukken blijkt dat de werkelijke baten ruim € 110 miljoen zijn (zie figuur 3). De baten en lasten uit de jaarstukken sluiten beter aan bij de primitieve begroting dan bij de laatste begrotingswijziging. Het lijkt daarom niet realistisch dat zowel de lasten als de baten gedurende het jaar naar boven zijn bijgesteld.



Figuur 3: Overzicht wijzigingen lasten en baten van alle programma's

Programma 1 Bestuur. Bij programma 1 is sprake van een onderbesteding van ruim € 3 miljoen. Dit is een verschil van 7% ten opzichte van de begroting na wijziging. De begrotingswijzigingen hebben niet geleid tot een realistischer begroting. De begrote lasten zijn gedurende het jaar licht gestegen (van € 48 miljoen naar € 50 miljoen). Uit de jaarstukken blijkt dat de werkelijke lasten ruim € 3 miljoen lager zijn uitgevallen ten opzichte van de laatste begrotingswijziging. Voor dit programma geldt dat de begrote lasten na alle begrotingswijzigingen ruim boven de lasten uit de primitieve begroting liggen, maar dat de daadwerkelijke lasten (€ 46 miljoen) lager zijn dan de lasten in de primitieve begroting.

De baten daarentegen zijn vrijwel het gehele jaar door gelijk gebleven. Uit de jaarstukken blijken de werkelijke baten iets lager te zijn uitgevallen dan begroot.



Figuur 4: Overzicht wijzigingen baten en lasten van programma 1

De Rekenkamer is vervolgens nagegaan of sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn. Dit is inderdaad het geval. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in tabel 20.

Tabel 20: Voorbeeld van een afwijking in programma 1

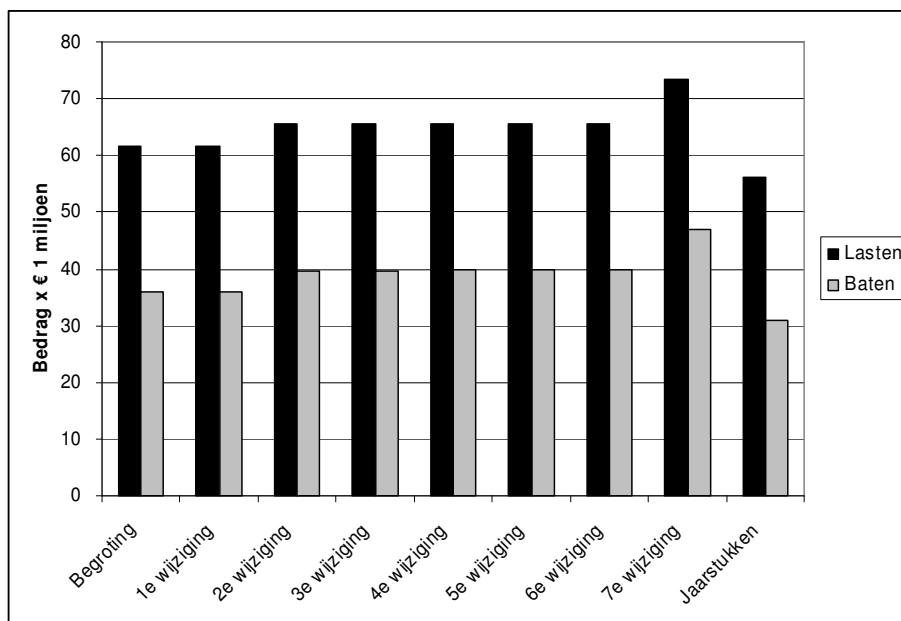
Omschrijving afwijking jaarstukken	Reactie van de provincie
<p>“Voor de uitvoering van de Europese programma’s is € 4 mln. minder uitgegeven dan geraamd. De Europese programma’s (2000-2006) bestrijken een periode van 7 jaar met een uitloop van 2 jaar. Het is erg lastig om jaarlijks de benodigde lasten (en baten) nauwkeurig in te schatten, deze zijn afhankelijk van vele factoren en ontwikkelingen. De niet uitgegeven middelen komen ten goede van het budget 2008.” (p. 28)</p>	<p>“[...] In de loop van het begrotingsjaar wordt de voortgang van de diverse projecten op verschillende onderdelen gevolgd. [...] Vier keer per jaar rapporteert de aanvrager hierover. Op basis van de informatie omtrent het uitgavenpatroon in augustus, wordt bepaald of rapportage in de Najaarsnota gewenst is. Die informatie gaf geen aanleiding tot het nader informeren van Provinciale Staten op dit onderwerp omdat de verwachte uitgave over geheel 2007 het bedrag van de begroting redelijk benaderde. Aan het eind van 2007 blijkt wat de werkelijke hoogte was van de projectuitgaven. Op het moment van het maken van de laatste begrotingswijzigingen (rond eind oktober begin november) waren de laatste cijfers van de projectuitvoerders nog niet bekend. Deze zijn pas begin december aan de provincie aangeleverd en verwerkt.”</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is melding gemaakt van een onderbesteding van € 4 mln. op Europese programma’s 2000-2006. In de voorjaarsnota is aangegeven dat het budget niet volledig ingezet kan worden. De werkelijke cijfers van de projectuitvoerders waren nog niet bekend tijdens de laatste begrotingswijziging, maar de lasten hadden via een begrotingswijziging al wel naar beneden kunnen worden bijgesteld, zodat de begroting na wijziging beter had aangesloten bij de werkelijke lasten. Er was immers informatie voorhanden, dat het budget niet volledig ingezet zou kunnen worden.

Programma 2 Infrastructuur en mobiliteit. Bij programma 2 is sprake van een onderbesteding van circa € 17 miljoen. Dit is een verschil van 23% ten opzichte van de begroting na wijziging. De begrotingswijzigingen hebben niet geleid tot een realistische begroting. In de primitieve begroting bedragen de lasten ruim € 61 miljoen. Deze lasten nemen toe tot ruim € 73 miljoen in de laatste begrotingswijziging. De stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de laatste begrotingswijziging, waarin is besloten om de lasten met € 4,5 miljoen te laten stijgen. Uit de jaarstukken blijkt dat de daadwerkelijke lasten € 56 miljoen zijn. Hoewel de begrote lasten na alle begrotingswijzigingen ruim boven de lasten uit de primitieve begroting liggen, blijken de werkelijke lasten lager te liggen dan de lasten in de primitieve begroting.

De begrote baten stijgen net als de lasten gedurende het jaar van bijna € 36 naar bijna € 47 miljoen. Uit de jaarstukken blijkt dat de werkelijke baten € 16 miljoen lager zijn dan de begroting na wijziging.



Figuur 5: Overzicht wijzigingen baten en lasten van programma 2

Vervolgens is nagegaan of sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn. Dit is inderdaad het geval. Drie voorbeelden hiervan zijn opgenomen in de tabellen 21, 22 en 23.

Tabel 21: Voorbeeld van een afwijking in programma 2

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
<p>“Door allerlei oorzaken loopt de realisatie van busbanen in Almere vertraging op waardoor de betalingen niet in de pas lopen met de raming. Het verschil bedraagt € 7,9 mln.” (p. 39)</p>	<p>“Op basis van het door de gemeente Almere aangereikte raming van uitgaven aan de busbanen is de begroting 2007 opgesteld. Gedurende 2007 heeft een wijziging qua verantwoording plaatsgevonden. Reden voor de wijziging was dat de voorschotaanvragen en afrekeningen gedurende het jaar ongestructureerd ter behandeling werden aangeboden waardoor middelen gereserveerd moesten blijven. De gemeente legt in de nieuwe situatie eenmaal per jaar verantwoording af over de uitgaven van het voorgaande jaar en geeft daarbij het actuele verwachte uitgavenpatroon voor de komende jaren aan. De verwachte rapportage van Almere is niet in 2007 ontvangen waardoor geen melding is gemaakt in de Najaarsnota en de begroting niet is aangepast.”</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Wegen en vaarwegen een onderbesteding vermeld van € 7,9 mln. door een vertraging in de realisatie van busbanen in Almere. Dit als gevolg van allerlei oorzaken. Deze vertraging en de oorzaken hiervan zijn niet eerder gemeld in de voortgangsrapportages. Uit de reactie van de provincie blijkt dat de vertraging niet is gemeld, doordat de afgesproken rapportage van de gemeente Almere niet is ontvangen. De Rekenkamer vindt het vreemd, ook gelet op de omvang van de lasten, dat de provincie er niet op heeft toegezien dat tijdig voortgangsinformatie is ontvangen van de gemeente Almere. Indien de provincie dit wel had gedaan, had de vertraging in de begroting verwerkt kunnen worden, door de lasten naar beneden bij te stellen.

Tabel 22: Voorbeeld van een afwijking in programma 2

Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
"Door vertraging van de landelijke introductie van het OV-chipkaartsysteem is een bedrag van € 1,6 mln. niet aangewend. Dat bedrag zal worden toegevoegd aan het budget 2008." (p. 38)	"De introductie van de OV-chipkaart is geheel afhankelijk van de landelijke ontwikkeling. De provincie is in deze volgend. Gedurende 2007 mocht er van worden uitgegaan dat de introductie gerealiseerd zou worden in dat jaar. Dit betreft een inschatting. Op formele gronden bestond geen aanleiding tot het niet realiseren van het project en dus tot wijziging van de begroting. Op basis hiervan is er voor gekozen geen melding te maken in de najaarsnota."

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Openbaar vervoer een onderbesteding vermeld van € 1,6 mln. door de vertraging van de landelijke introductie van het OV-chipkaartsysteem. De Rekenkamer is van mening dat de provincie ten tijde van de laatste begrotingswijziging had kunnen weten, dat de landelijke introductie vertraagd was en daarop de lasten in begroting naar beneden had kunnen bijstellen middels een begrotingswijziging.

Tabel 23: Voorbeeld van een afwijking in programma 2

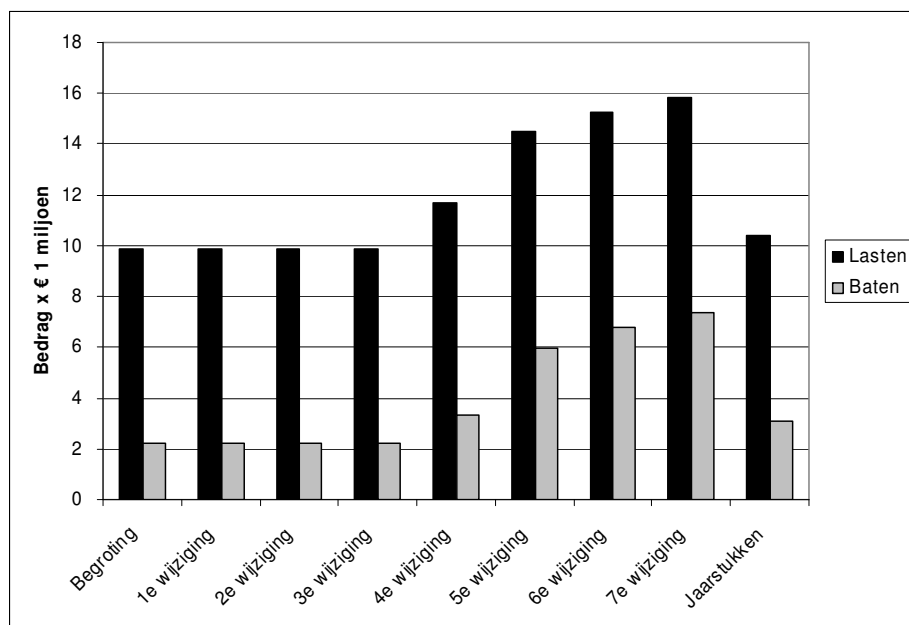
Omschrijving afwijking	Reactie van de provincie
"In 2007 is nog geen invulling gegeven aan de p-MJP-doelstelling voor het verbeteren van de knelpunten in de landelijke vaarroutes. Hiervoor is een bedrag van € 3,3 mln. gereserveerd." (p. 40)	"De start van het p-MJP kende vertraging. Reden van deze vertraging was de verdeling van de verantwoordelijkheden en de ambtelijke ondersteuning. In verband hiermee is afgezien van rapportage in de verwachting dat voor het einde van het jaar nog de benodigde projecten zou kunnen worden gerealiseerd. Bij deze raming is geen rekening gehouden met de latere start van het programma in juli. Er is geen begrotingswijziging opgesteld omdat de niet-benutte middelen niet vrij vallen voor algemene middelen maar gereserveerd blijven voor het p-MJP".

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Wegen en vaarwegen vermeld dat in 2007 nog geen invulling is gegeven aan de p-MJP doelstelling voor het verbeteren van de knelpunten in de landelijke vaarroutes. Dit is niet eerder aan bod gekomen in de najaarsnota. Het blijkt dat de provincie Flevoland bij de raming van het p-MJP in 2007 geen rekening heeft gehouden met de latere start in juli. De provincie was dus van plan het totale budget te besteden in de helft van de tijd. Daarnaast heeft de verdeling van verantwoordelijkheden en ambtelijke ondersteuning geleid tot een vertraging. Deze vertraging was bekend voor de laatste begrotingswijziging. De Rekenkamer is daarom van mening dat de verwachte onderbesteding middels een verlaging van de lasten in de begroting verwerkt had kunnen worden.

Programma 4 Milieu. Bij programma 4 is sprake van een onderbesteding van ruim € 5 miljoen. Dit is een verschil van 34% ten opzichte van de begroting na wijziging. De begrote lasten stijgen gedurende het jaar met € 6 miljoen tot bijna € 16 miljoen. Uit de jaarstukken blijkt dat de daadwerkelijke lasten iets meer dan € 10 miljoen bedragen. Voor dit programma geldt dat de lasten uit de primitieve begroting beter aansluiten bij de werkelijke lasten uit de jaarrekening, dan de lasten uit de laatste begrotingswijziging. De begrote baten stijgen net als de lasten

gedurende het jaar. De werkelijke baten blijken ruim € 4 miljoen lager te zijn dan begroot. De lasten en de baten zijn dus niet realistisch begroot.



Figuur 6: Overzicht wijzigingen baten en lasten van programma 4

Vervolgens is nagegaan of sprake is van substantiële afwijkingen in de jaarstukken die reeds vóór de laatste begrotingswijziging bekend hadden kunnen zijn. Dit is inderdaad het geval. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in tabel 24 en 25.

Tabel 24: Voorbeeld van een afwijkingen in programma 4

Omschrijving afwijking	Reactie provincie
<p>“Het meerjarig programma Luchtkwaliteit 2007-2011 heeft in 2007 niet tot uitgaven geleid, de bouw van aardgastankstations is vertraagd. De lasten zijn € 1,3 mln. lager dan geraamd. Niet uitgegeven middelen worden via de balans overgeheveld naar 2008.” (p. 53)</p>	<p>“De onderbesteding van € 1,3 miljoen heeft voor een bedrag van € 0,7 mln. betrekking op de aanleg van aardgastankstations in 2007. Dit bedrag was onderdeel van de primitieve begroting 2007. Ten tijde van het opstellen van de Najaarsnota 2007 was nog geen beroep op deze middelen gedaan. Ondanks de geconstateerde vertraging mocht op basis van de beschikbare informatie er van uit worden gegaan dat in 2007 verplichtingen voor de aanleg van aardgastankstations aangegaan zouden worden. Daarom is deze afwijking niet gerapporteerd in de Najaarsnota 2007. Daarnaast heeft de onderbesteding van € 1,3 miljoen voor een bedrag van € 0,6 mln. betrekking op middelen die de provincie in de loop van 2007 via een beschikking ontving van VROM voor de uitvoering van het meerjarig programma Luchtkwaliteit 2007-2011. Ten tijde van de ontvangst van deze middelen (in de periode voor de Najaarsnota) was bekend dat deze niet in 2007 uitgegeven zouden worden. Deze onderuitputting had achteraf gezien gerapporteerd moeten worden in de Najaarsnota 2007. Bij de Najaarsnota is verzuimd tot aframing over te gaan.”</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Omgevingskwaliteit een onderbesteding vermeld van € 1,3 mln., omdat het meerjarig programma Luchtkwaliteit 2007-2011 nog niet tot uitgaven heeft geleid. De provincie geeft in haar reactie ten eerste aan dat de vertraging van de bouw van aardgastankstations was geconstateerd. De Rekenkamer vindt dat de provincie deze constatering in de najaarsnota had kunnen opnemen. Daarnaast geeft de provincie aan dat de onderbesteding van € 0,6 mln. van de VROM middelen door middel van een begrotingswijziging had moeten worden verwerkt, omdat reeds bekend was dat deze middelen niet uitgegeven zouden worden.

Tabel 25: Voorbeeld uit programma 4 Milieu

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"De p-MJP lasten zijn € 2,1 miljoen lager dan geraamd. In 2007 is alleen een begin gemaakt met het p-MJP project inrichting bestrijding verdroging, de overige projecten moeten nog starten." (p. 53)	"Lange tijd bestond de verwachting dat de projecten vlot te realiseren waren. Te laat - na de najaarsnota - heeft men zich gerealiseerd dat dit niet realistisch was, met name als gevolg van de beperkte ambtelijke ondersteuning. Bijstelling van het jaarprogramma 2007, dat uitging van een volledig jaar, kon niet meer plaatsvinden. Ook dan zou overigens nog steeds sprake zijn van ruime onderbesteding. Een concept begrotingswijziging (om de baten en lasten van onze begroting met €1,5 miljoen gelden van Rijkswaterstaat naar beneden bij te stellen) is op enig moment wel ambtelijk opgesteld maar kon niet meer in 2007 verwerkt worden. Deze wijziging had tot doel de ramingen in lijn met het jaarprogramma te brengen. Uiteindelijk is een forse onderbesteding ontstaan op de p-MJP middelen, en is het niet bestede provinciaal gefinancierde deel na resultaatbestemming in een bestemmingsreserve gevloeid."

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder het programmaonderdeel Strategische Aandachtsgebieden een onderbesteding vermeld van € 2,1 miljoen, omdat de p-MJP lasten lager zijn dan geraamd. Het feit dat deze p-MJP projecten niet worden gestart in 2007, is niet eerder gemeld in de najaarsnota. Gelet op de reactie van de provincie had dit wel gekund. De beperkte ambtelijke ondersteuning is een oorzaak voor de vertraging. Daarnaast geldt ook hier dat bij de raming geen rekening is gehouden met de start in juli 2007. Echter, indien de raming niet zo ruim was geweest, dan was ook sprake geweest van ruime onderbesteding. Op basis hiervan is de Rekenkamer van mening dat de verwachte onderbesteding in een begrotingswijziging gemeld had kunnen worden.

Beoordelingscriterium XV:

De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten op elkaar aan.

Bevinding 14: De baten en lasten per programma van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten voor 6 programma's niet op elkaar aan.

Toelichting:

De lasten voor het programma 8 'Cultuur' sluiten niet aan tussen de 6^e en 7^e begrotingswijziging. In de 7^e begrotingswijziging hebben voor het programma 'Cultuur' mutaties plaatsgevonden. Resultaat is dat de lasten en (de baten) zijn toegenomen met € 125.583. De nieuwe raming van de lasten wordt hierdoor € 13.859.197, zo staat in de begrotingswijziging vermeld. Dit totaal bedrag wijkt af van het totaal bedrag voor de lasten voor het programma 'Cultuur' na de 6^e wijziging met hierbij opgeteld de mutaties uit de 7^e begrotingswijziging (€ 13.538.584 + € 125.583 = € 13.664.167).

Daarnaast blijken er verschillen te zijn tussen de lasten en baten in de 7^e (laatste) begrotingswijziging en de lasten en baten na wijziging in de jaarstukken. Zo komen de totale lasten voor onderstaande zes programma's in de 7^e begrotingswijziging niet overeen met de bedragen 'Begroting 2007 na wijziging' in de jaarrekening 2007 (p. 126).

Tabel 26: Verschil tussen lasten in laatste begrotingswijziging en lasten begrotingswijziging in jaarrekening

Programma	Totaal lasten in 7 ^{de} begrotingswijziging	Totaal lasten na wijziging begroting in jaarrekening	Verschil
1. Bestuur	49.696	49.707	11
2. Infrastructuur en mobiliteit	70.167	73.328	3.161
5. Natuur en landschap	14.765	14.683	-82
6. Economische ontwikkeling	20.563	17.516	-3.047
7. Zorg, onderwijs en welzijn	48.662	48.615	-47
8. Cultuur	13.859	13.664	-195
Totaal	217.712	217.513	-199

Voor vier programma's (zie tabel 27) geldt dat de bedragen voor de totale baten zoals genoemd in de 7^e begrotingswijziging niet overeen komen met de bedragen 'Begroting 2007 na wijziging' in de jaarrekening.

Tabel 27: Verschil tussen baten in laatste begrotingswijziging en baten begrotingswijziging in jaarrekening

Programma	Totaal baten in 7 ^{de} begrotingswijziging	Totaal baten na wijziging begroting in jaarrekening	Verschil
2. Infrastructuur en mobiliteit	43.811	46.973	3.162
5. Natuur en landschap	10.217	10.135	-82
6. Economische ontwikkeling	14.328	11.280	-3.048
7. Zorg, onderwijs en welzijn	39.725	39.678	-47
Totaal	108.081	108.066	-15

De Rekenkamer heeft bij de provincie om een verklaring voor deze verschillen gevraagd. De provincie heeft hiervoor diverse redenen gegeven. De Rekenkamer is desalniettemin van mening dat de getallen in de laatste begrotingswijziging zouden moeten overeenkomen met de getallen in de jaarrekening.



HOOFDSTUK 5

Conclusies, aanbevelingen en provincievergelijking

In dit hoofdstuk staan de conclusies van de Rekenkamer met de bijbehorende aanbevelingen. Tevens is na iedere conclusie een provincievergelijking opgenomen, waarin de conclusies van de andere provincies worden samengevat.

Conclusie en aanbeveling 1

Conclusie 1: De jaarrekening 2007 vertoont een relatief grote onderbesteding van circa € 46 miljoen (19%) op de beleidsinhoudelijke programma's ten opzichte van de begroting na wijziging. De Rekenkamer constateert dat een substantieel deel van de afwijkingen die de onderbesteding veroorzaken reeds eerder in het begrotingsjaar bekend had kunnen zijn, maar niet gemeld is in de voortgangsrapportages. Hierdoor heeft onvoldoende bijsturing op de uitvoering van de begroting kunnen plaatsvinden.

Aanbeveling 1: Vraag GS de interne informatievoorziening te verbeteren, zodat knelpunten in de uitvoering van de begroting eerder gesignaleerd kunnen worden. Neem deze knelpunten vervolgens op in de voortgangsrapportages, waardoor tijdig kan worden bijgestuurd door extra acties te ondernemen om de prestaties alsnog te behalen of door de begroting bij te stellen. Vraag GS ook de verantwoordelijke afdelingshoofden en projectleiders te stimuleren om afwijkingen tijdig te signaleren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan jaarlijkse evaluatiegesprekken omtrent de onderbesteding van het voorgaande jaar.

Toelichting:

Uit de jaarrekening blijkt een onderbesteding; de lasten over 2007 zijn circa € 46 miljoen lager dan de begroting na wijziging¹³, dit is een afwijking van 19%. De Rekenkamer heeft voor de programma's Bestuur, Infrastructuur en Mobiliteit en Milieu zes substantiële afwijkingen (in totaal € 20,2 miljoen) uit de jaarstukken onderzocht. Bij de ambtelijke organisatie is nagevraagd of de afwijking niet eerder was te voorzien. Mede gelet op de omvang van de zes afwijkingen is de Rekenkamer van mening dat een substantieel deel hiervan reeds eerder in het begrotingsjaar bekend had kunnen zijn. Voorbeelden van afwijkingen die eerder in het begrotingsjaar gesignaleerd hadden kunnen worden, zijn:

- Minder uitgegeven middelen voor de uitvoering van de Europese programma's (€ 4 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is onvoldoende inzicht in de werkelijke projectuitgaven. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de informatie omtrent het uitgavenpatroon gaf gedurende het jaar geen aanleiding voor het bijstellen van de begroting en eind 2007 blijken de werkelijke kosten toch aanzienlijk lager te zijn.

¹³ Dit betreft de lasten vóór bestemming van de programma's 1 t/m 10 exclusief programma 11 (Algemene dekking en onvoorzien).

- Vertraging van de landelijke introductie van het OV-chipkaartsysteem (€ 1,6 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is een verkeerde inschatting van de realisatie van het project. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat zij hebben ingeschat dat de introductie gerealiseerd zou worden in dat jaar.
- Vertraging in de realisatie van busbanen in Almere (€ 7,9 miljoen). De oorzaak dat dit niet eerder is gesignaleerd, is onvoldoende toezicht op te ontvangen informatie van derden. In 2007 heeft de provincie de afgesproken verantwoordingsrapportage van de gemeente Almere niet ontvangen waardoor de vertraging niet eerder is gesignaleerd.
- Vertraging in de uitvoering van het p-MJP (€ 5,4 miljoen). De oorzaak hiervan is een onrealistische raming in de begroting. Het blijkt dat bij de raming van het p-MJP in 2007 geen rekening is gehouden met de latere start in juli. Daarnaast hebben de verdeling van verantwoordelijkheden en ambtelijke ondersteuning geleid tot een vertraging.
- Vertraging in de uitvoering van het meerjarig programma Luchtkwaliteit. De oorzaak hiervan is de vertraging van de bouw van aardgastankstations (€ 0,7 miljoen) en een onderbesteding op middelen van VROM voor de uitvoering van het meerjarig programma (€ 0,6 miljoen). Voor de onderbesteding op de middelen van VROM geeft de ambtelijk organisatie aan dit gerapporteerd had moeten worden in de najaarsnota 2007 en dat verzuimd is tot aframing over te gaan.

Bij vroegtijdige signalering van afwijkingen kunnen de kaders in de begroting worden aangepast of kan actie worden ondernomen om de doelen alsnog te behalen. Indien blijkt dat middelen niet meer in het huidige jaar ingezet kunnen worden, kan onderbesteding in veel gevallen worden voorkomen door de begroting bij te stellen, zodat middelen terugvloeien naar de bestemmingsreserves of algemene reserve.

Provincievergelijking: Provincie Flevoland en provincie Noord-Holland hebben de grootste absolute en relatieve onderbesteding ten opzichte van de begroting na wijziging; respectievelijk € 46 miljoen (19%) en € 100 miljoen (12,8%). Voor deze provincies geldt dat een substantieel deel van de afwijkingen die de onderbesteding veroorzaken wel bekend had kunnen zijn, maar niet gemeld is in de voortgangsrapportages. Provincie Utrecht heeft een redelijk grote onderbesteding van € 36 miljoen (7,6%). Enkele afwijkingen die niet gemeld zijn in de halfjaarrapportage, hadden wel bekend kunnen zijn. Een deel van de afwijkingen is ontstaan na de halfjaarrapportage, deze zijn echter niet meer in een later stadium aan PS gemeld. Provincie Zuid-Holland heeft een kleine overbesteding van € 10 miljoen (1,1%). Enkele afwijkingen die niet gemeld zijn in de voortgangsrapportages, hadden wel bekend kunnen zijn. Een deel van de afwijkingen is reeds gemeld in de voortgangsrapportages en naar aanleiding hiervan is de begroting in een aantal gevallen aanzienlijk bijgesteld.

Conclusie en aanbeveling 2

Conclusie 2: In de voortgangsrapportages wordt in sommige gevallen onvoldoende relatie met de prestaties uit de begroting gelegd. Hierdoor ontbreekt inzicht in:

- De afwijking op de beoogde doelen en prestaties uit de begroting.
- Of de prestatie al onderdeel van de begroting was of dat de prestatie volledig nieuw is ten opzichte van de begroting.

De structuur van de voortgangsrapportages is voldoende helder doordat de informatie is ingedeeld in programma's.

Aanbeveling 2: Vraag GS de informatie in de voortgangsrapportages meer te relateren aan de prestaties uit de begroting, waardoor duidelijker wordt wat de afwijking op de begroting is. Vraag GS voor elke nieuwe prestatie aan te geven aan welk doel uit de begroting deze bijdraagt.

Toelichting:

De informatie in de voor- en najaarsnota is, net als de informatie in de begroting, in programma's ingedeeld. Uit de informatie in deze voortgangsrapportages blijkt echter niet altijd op welke prestatie uit de begroting de informatie betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd. Indien een prestatie niet terug te vinden is in de begroting, is niet duidelijk of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting of om een beschrijving op een gedetailleerder niveau dan in de begroting. Daarnaast is bij afwijkingen op prestaties uit de begroting niet altijd duidelijk aangegeven wat de gevolgen zijn voor de oorspronkelijke prestatie.

Provincievergelijking: De voortgangsrapportages van de provincie Zuid-Holland zijn het meest inzichtelijk. De informatie in programma's ingedeeld en meestal wordt een duidelijke relatie met de prestaties in de begroting gelegd. Indien geen relatie met de prestaties uit de begroting is gelegd, wordt echter niet duidelijk waarom aanvullende middelen nodig zijn. In de provincies Flevoland en Utrecht zijn de voortgangsrapportages redelijk inzichtelijk en ook in deze provincies is de informatie in programma's ingedeeld. Uit de voortgangsrapportages wordt echter niet altijd duidelijk wat de afwijking op de begroting is en waarom aanvullende middelen nodig zijn. In de provincie Noord-Holland zijn de voortgangsrapportages onvoldoende inzichtelijk. Dit komt doordat een groot deel van de informatie niet in programma's is ingedeeld en vaak onduidelijk is wat de afwijking op de begroting is en waarom aanvullende middelen nodig zijn.

Conclusie en aanbeveling 3

Conclusie 3: De informatie in de voorjaarsnota was bij de behandeling in de PS-vergadering niet meer actueel vanwege de lange doorlooptijd voor agendering van de stukken. De informatie in de najaarsnota was wel actueel. De najaarsnota is echter dermate laat in het jaar behandeld dat nog maar weinig bijsturing op de begroting mogelijk was. Dit komt mede doordat de najaarsnota betrekking heeft op de eerste acht maanden i.p.v. de eerste zes maanden, hetgeen in de Financiële verordening is vastgelegd. De provincie voldoet hierdoor tevens niet aan haar eigen Financiële verordening.

Aanbeveling 3: Zorg dat de voortgangsinformatie van GS tijdig in PS-vergaderingen wordt behandeld. Zorg ook dat de laatste voortgangsrapportage vóór half oktober in PS wordt behandeld, zodat bijsturing nog mogelijk is.

Toelichting:

De voorjaarsnota heeft betrekking op de eerste drie maanden van het jaar, maar wordt pas begin juli door PS vastgesteld. De informatie is bij vaststelling door PS ruim drie maanden oud. De najaarsnota gaat over de eerste acht maanden van het jaar en wordt begin november vastgesteld. De informatie is dan ruim twee maanden oud. Doordat de najaarsnota pas in november is behandeld, is de ruimte tot bijsturing op de begroting beperkt. In de Financiële verordening is vastgelegd dat de najaarsnota betrekking heeft op de eerste zes maanden van het jaar en vóór 1 oktober aan PS moet worden voorgelegd.

Provincievergelijking: In alle vier de provincies was de informatie in een voortgangsrapportage niet meer actueel vanwege de lange doorlooptijd voor agendering van stukken. In de provincies Flevoland en Noord-Holland geldt dit voor de voorjaarsnota, in de provincie Utrecht voor de halfjaarrapportage en in de provincie Zuid-Holland voor de najaarsnota. Daarnaast is in de provincies Flevoland en Noord-Holland de najaarsnota dermate laat in het jaar behandeld dat nog maar weinig bijsturing op de begroting mogelijk was.

Conclusie en aanbeveling 4

Conclusie 4: Over het algemeen wordt goed gebruik gemaakt van de informatie in de voortgangsrapportages. Het beperkte aantal gerapporteerde afwijkingen resulteert meestal in een begrotingswijziging of een vervolgactie om de beoogde prestaties alsnog te behalen. Het is echter moeilijk te herleiden hoe de gerapporteerde afwijkingen in begrotingswijziging(en) zijn verwerkt.

Aanbeveling 4: Vraag GS ervoor te zorgen dat de verwerking van afwijkingen uit de voortgangsrapportages in begrotingswijziging(en) inzichtelijk en herleidbaar is. Vraag hierbij duidelijk in de voortgangsrapportages aan te geven óf en voor welk bedrag de begroting moet worden bijgesteld.

Toelichting:

Zowel PS als GS gebruiken de voortgangsrapportages adequaat om bij te sturen op de begroting. De door GS gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportages zijn uitgebreid door PS besproken. De informatie in de voortgangsrapportages gaf maar in een enkel geval aanleiding tot het aanpassen van de begroting. Voor deze gevallen is de begroting meestal bijgesteld. De aansluiting van de voortgangsrapportages met de begrotingswijzigingen is echter onvoldoende helder. In de toelichtingen bij de afwijkingen in de voortgangsrapportages is niet expliciet aangegeven of de begroting moet worden bijgesteld. Bij een aantal afwijkingen worden bedragen in de toelichting genoemd. Door deze bedragen te combineren met de begrotingswijzigingen, is meestal te herleiden hoe de afwijkingen financieel zijn verwerkt. Voor afwijkingen waarvoor geen begrotingswijziging is doorgevoerd, geven GS in redelijke mate aan hoe ze ermee omgaan en soms worden zij door PS om een toelichting gevraagd of aangespoord tot een vervolgactie.

Provincievergelijking: In de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland wordt in het algemeen goed gebruik gemaakt van de informatie in de voortgangsrapportages. Gerapporteerde afwijkingen resulteren meestal in een begrotingswijziging of een vervolgactie om de beoogde prestaties alsnog te behalen. In provincie Zuid-Holland zijn de voortgangsrapportages en de bijbehorende begrotingswijzigingen geïntegreerd in één document en sluit de informatie helder op elkaar aan. In provincie Flevoland is moeilijk te herleiden hoe gerapporteerde afwijkingen in de begrotingswijzigingen zijn verwerkt. In provincie Utrecht is dit in sommige gevallen moeilijk te herleiden. In provincie Noord-Holland blijkt uit de voortgangsrapportages niet duidelijk welke afwijkingen wel en welke afwijkingen niet tot een begrotingswijziging leiden. Doordat daarnaast de begrotingswijzigingen niet helder aansluiten op de voortgangsrapportages heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen of adequaat gebruik wordt gemaakt van de informatie in de voortgangsrapportages.

Conclusie en aanbeveling 5

<p>Conclusie 5: In de begrotingswijzigingen wordt vaak onvoldoende relatie met de doelen en prestaties uit de begroting gelegd. Hierdoor ontbreekt inzicht in:</p> <ul style="list-style-type: none">- De afwijking op de beoogde doelen en prestaties uit de begroting.- De onderbouwing om (aanvullende) middelen in te zetten voor prestaties; onduidelijk is of de prestatie al onderdeel van de begroting was of dat de prestatie volledig nieuw is ten opzichte van de begroting <p>De structuur van de begrotingswijzigingen is voldoende helder doordat de informatie is ingedeeld in programma's.</p>
<p>Aanbeveling 5: Vraag GS de informatie in de begrotingswijzigingen meer te relateren aan de prestaties uit de begroting, waardoor duidelijker wordt wat de afwijking op de begroting is. Vraag GS voor elke nieuwe prestatie aan te geven aan welk doel uit de begroting deze bijdraagt.</p>

Toelichting:

De informatie in de begrotingswijzigingen is, net als de informatie in de begroting, in programma's ingedeeld. Het is echter vaak onduidelijk op welke prestatie uit de begroting de informatie betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd. Indien een prestatie niet terug te vinden is in de begroting, is niet duidelijk of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting of om een beschrijving op een gedetailleerder niveau dan in de begroting. Daarnaast is bij afwijkingen op prestaties uit de begroting meestal onvoldoende aangegeven wat de gevolgen voor de oorspronkelijke prestatie zijn.

Provincievergelijking: De begrotingswijzigingen van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn redelijk inzichtelijk. Uit de begrotingswijzigingen wordt echter niet altijd duidelijk wat de afwijking op de begroting is en/of waarom aanvullende middelen nodig zijn. Bij de provincie Zuid-Holland is de afwijking meestal wel duidelijk indien een heldere relatie met de prestaties in de begroting is gelegd. In de provincie Noord-Holland is de informatie in de begrotingswijzigingen niet in programma's ingedeeld. De begrotingswijzigingen in de provincie Flevoland zijn onvoldoende inzichtelijk. Dit komt doordat uit de begrotingswijzigingen meestal niet blijkt wat de afwijking op de begroting is en waarom aanvullende middelen nodig zijn.

Conclusie en aanbeveling 6

<p>Conclusie 6: In de jaarrekening komen voor zes programma's de gepresenteerde lasten van de begroting na wijziging niet overeen met de lasten die door PS zijn vastgesteld bij de laatste begrotingswijziging.</p>
<p>Aanbeveling 6: Vraag GS om ervoor te zorgen dat baten en lasten van de primitieve begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekening volledig op elkaar aansluiten. Het opnemen van de beginstand, mutatie en eindstand van de baten en lasten per programma in begrotingswijzigingen kan fouten in de aansluiting voorkomen.</p>

Toelichting:

De baten en lasten van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening sluiten niet op elkaar aan. Voor zes programma's komen de lasten van de begroting na wijziging zoals gepresenteerd in de jaarrekening 2007 niet overeen met de door PS vastgestelde lasten bij de laatste begrotingswijziging. Voor vier van deze zes programma's komen daarnaast ook de baten niet overeen. Alle begrotingswijzigingen dienen door PS te worden geautoriseerd en het is belangrijk dat deze bedragen in de verschillende documenten op elkaar aansluiten.

Provincievergelijking: In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland doet een dergelijk probleem zich niet voor.



Reactie Gedeputeerde Staten

Conform uw verzoek ontvangt u hierbij onze reactie op de bestuurlijke nota "Bijsturen met de begroting". In deze brief geven we eerst een algemene reactie bij de bestuurlijke nota. Daarna lichten wij toe op welke wijze wij de aanbevelingen opvolgen en uitvoeren, of geven wij een motivering waarom wij van de aanbevelingen afwijken.

Algemene reactie bij bestuurlijke nota

U hebt uw onderzoek gericht op de planning en control documenten uit het begrotingsjaar 2007. Uit uw onderzoek komen conclusies en aanbevelingen naar voren, welke wij meenemen in ons eigen ontwikkelingsplan. Voor een aantal van deze conclusies geldt dat deze verbonden zijn aan het bijzondere karakter van het begrotingsjaar 2007.

In maart 2007 vond de verkiezingen plaats voor Provinciale Staten en eind april 2007 is een nieuw college gevormd. Als nieuw college hebben we een collegeprogramma opgesteld waarin we onder 'Bestuursstijl' aandacht schenken aan het vergroten van de invloed en sturingsmogelijkheden van Provinciale Staten onder andere door een vernieuwd ontwerp van de begroting. Dit herontwerp is inmiddels gerealiseerd. Met de nieuwe Programmabegroting 2008 hebben we de basis gelegd voor het herontwerpen van de overige planning en control documenten. Bij dit meerjarige proces zullen we uw bevindingen meenemen.

Naast een nieuwe bestuurlijke organisatie vond in 2007 ook een structuurwijziging plaats in de ambtelijke organisatie. Deze structuurwijziging betrof de overgang van een sectormodel naar een directiemodel. Zoals bekend gaan dit soort majeure structuurwijzigingen in de aanvangsfase gepaard met onduidelijkheden in rollen en patronen zo ook binnen de planning en controlcyclus.

Reactie bij de conclusies en aanbevelingen

Conclusie en aanbeveling 1

Interne informatievoorziening is een onderwerp dat te allen tijde aandacht verdient en voor verbetering vatbaar is. Daarmee worden knelpunten tijdig gesignaleerd. In het herontwerpen van onze planning en control documenten zal dit onderwerp aandacht krijgen, hoewel wij de indruk hebben dat binnen de context van conclusie en aanbeveling 1, de interne informatievoorziening van de provincie Flevoland niet zozeer een aandachtspunt is als wel het al dan niet opnemen van de gesignaleerde beleidsontwikkelingen in de voortgangsrapportages.

Provinciale Staten heeft als wens om compacte sturingsinformatie te krijgen, gericht op de daadwerkelijke door hen beïnvloedbare doelen, prestaties en middelen. Bij het opnemen van beleidsontwikkelingen in de voortgangsrapportages concentreren wij ons op budgetten waarop Provinciale Staten werkelijk kan sturen. Hieronder vallen dus niet de gelabelde externe gelden, zoals de BDU-gelden, de VROM middelen voor het in 2006 gestarte Gebiedsgericht Programma Luchtkwaliteit, de middelen voor de busbanen in Almere, de Europese gelden voor het Europese programma, de gelden voor de uitvoering van het p-MJP. Provinciale Staten kunnen deze gelabelde gelden bij afwijkende planning niet vrij heralloceren. Van de circa € 46 miljoen onderuitputting over de totale programma's valt dan binnen de drie door u onderzochte programma's € 20,2 miljoen af.

Wij gaan in overleg met Provinciale Staten opnieuw naar deze systematiek kijken. Hierin betrekken we dan ook het niveau van de verantwoordelijkheid van Provinciale Staten versus Gedeputeerde Staten voor de door u voorgestelde aanbevelingen binnen de bedrijfsvoering.

Afwijkingen worden wellicht niet te allen tijde gemeld in de Voor- en Najaarsnota, wel vindt in de reguliere vakcommissie informatieoverdracht plaats over geplande prestaties. Op diverse manieren vindt deze overdracht plaats, hetzij via aanbod vanuit Gedeputeerde Staten hetzij via een vraag vanuit de commissie. Als concreet voorbeeld van een aanbod vanuit Gedeputeerde Staten noemen we het Actualiteitenoverzicht afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer welk overzicht voorafgaand aan iedere vergadering van de commissie Werk in papieren vorm wordt verspreid aan de commissieleden. In dit overzicht wordt onder andere ingegaan op de actuele ontwikkeling rondom de OV-chipkaart en daarmee op de vertraagde invoering. Ook bij het informeel overdragen van dit soort informatie vindt bijsturing vanuit Provinciale Staten plaats.

Conclusie en aanbeveling 2

Wij onderschrijven de conclusie en nemen de aanbeveling over.

Conclusie en aanbeveling 3

Met de Klankbordgroep van Provinciale Staten is afgesproken om de Voorjaarsnota en de Kaderbrief integraal te bespreken. In het maken van (meerjarige) keuzes bij doelen, prestaties en middelen door Provinciale Staten is namelijk een duidelijk verband aanwezig tussen deze twee planning en controldocumenten. Zoals ambtelijk aangegeven is de bespreking van de Voorjaarsnota en de Kaderbrief, als gevolg van de verkiezingen in het voorjaar van 2007 uitgesteld tot de julivergadering.

Traditiegetrouw vindt behandeling van de Programmabegroting plaats in de novembervergadering. Als gevolg van de gekozen koppeling van de Najaarsnota aan de bespreking van de Programmabegroting vindt ook deze bespreking pas in november plaats.

Momenteel bekijken we de planning van de tussentijdse rapportages en zullen we deze herijken in overleg met Provinciale Staten. Op basis van deze bespreking zullen we wijzigingen doorvoeren waarbij we ook de financiële verordening zo nodig zullen doen aanpassen. Voor wat betreft de actualiteit van de informatie speelt de doorlooptijd van de stukken een grote rol. Hierbij moet in de huidige systematiek rekening worden gehouden met minimaal 6 weken.

Conclusie en aanbeveling 4

Bij het opstellen van de Voor- en Najaarsnota ligt het primaat op a) Beleidsinformatie geven en b) Financieel het vermijden van claims. Met het ontwikkelen van de Voor- en Najaarsnota in aansluiting op de ontwikkeling van de Programmabegroting worden deze uitgangspunten opnieuw tegen het licht gehouden met als doelstelling om een goede (inzichtelijk en herleidbare) relatie aan te brengen tussen de afwijkingen binnen het beleid en de financiële verwerking.

Conclusie en aanbeveling 5

Uw aanbeveling om informatie in begrotingswijzigingen beter te relateren aan prestaties en doelen uit de Programmabegroting nemen we over, waarbij wel geldt dat de provincie Flevoland ten aanzien van begrotingswijzigingen werkt met de systematiek van verzamelwijzigingen. Verzamelwijzigingen bestaan deels uit de financiële verwerking van separaat aan Provinciale Staten aangeboden statenvoorstellen voor beleidswijzigingen. Het andere deel bestaat uit een bundeling van mineure wijzigingen op verschillende beleidsterreinen die in verband met het autorisatieniveau ter vaststelling aangeboden worden aan Provinciale

Staten. Voor het ontwerpen van een dergelijke wijziging wordt gebruik gemaakt van informatie die opgenomen is in GS-voorstellen. Dit is informatie op productniveau welke vertaald moet worden naar programmaonderdeelniveau. Binnen deze beleidsmatige vertaalslag kan het voorkomen dat tekstueel gezien de aansluiting met de prestaties uit de Programmabegroting wordt gemist. Wij zullen hier aandacht aan besteden.

Conclusie en aanbeveling 6

Wij delen uw mening dat de baten en lasten van de primitieve begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekening volledig op elkaar aan dienen te sluiten. Toen we dit voorjaar de Jaarrekening 2007 gingen samenstellen, attendeerde onze accountant ons erop dat de aansluiting bij deze zes programma's ontbrak. We hebben in het voorjaar onderzocht hoe de verschillen zijn veroorzaakt. Deze oorzaken zijn u bekend. Op basis van dezelfde informatie zijn we destijds een gesprek aangegaan met onze accountant. De accountant zag op basis van onze informatie geen reden tot het maken van bevindingen bij onze Jaarrekening 2007. De door u geadviseerde opname van de beginstand, mutatie en eindstand van de baten en lasten per programma in begrotingswijzigingen is overigens al enkele jaren grotendeels onze werkmethode.

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS de conclusies en aanbevelingen willen meenemen in het ontwikkelingsplan en het herontwerpen van de planning en control documenten. De reactie van GS per conclusie en aanbeveling geeft aanleiding tot enkele aanvullende opmerkingen.

Conclusie en aanbeveling 1

GS melden dat de interne informatievoorziening van de provincie Flevoland niet zozeer een aandachtspunt is als wel het al dan niet opnemen van de gesignaleerde beleidsontwikkelingen in de voortgangsrapportages. De genoemde voorbeelden bij conclusie 1 laten echter zien dat ook de interne informatievoorziening verbeterd kan worden.

Met betrekking tot het wel of niet opnemen van de gesignaleerde beleidsontwikkelingen in de voortgangsrapportages wacht de Rekenkamer met belangstelling de discussie af tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten met betrekking tot het niveau van de verantwoordelijkheden. De Rekenkamer is hierbij van mening dat Provinciale Staten ook met betrekking tot de prestaties behorende bij de gelabelde externe gelden een controlerende rol hebben en dat zij hierover in voortgangsrapportages geïnformeerd moeten worden. Met informatie over eventuele afwijkingen kunnen Provinciale Staten namelijk tot vervolgacties besluiten om de afgesproken prestaties alsnog te behalen.

De voortgangsrapportages (voor- en najaarsnota) zijn volgens de Rekenkamer het middel om integraal inzicht te bieden in de stand van zaken omtrent de uitvoering van de begroting. Afwijkingen die bekend zijn, dienen ons inziens te allen tijde in de voortgangsrapportages te worden meegenomen. Daarnaast kunnen PS natuurlijk ook in de reguliere vakcommissie over de geplande prestaties worden geïnformeerd.

Conclusie en aanbeveling 6

In de financiële overzichten in de begrotingswijzigingen worden per onderdeel de mutatie en nieuwe raming gegeven. Per onderdeel ontbreekt echter de beginstand, waardoor bij de eindcontrole de aansluiting tussen de opeenvolgende begrotingswijzigingen niet eenvoudig gecontroleerd kan worden.

