

# Bijsturen met de begroting

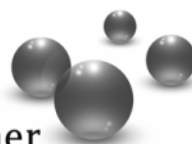
## Een analyse van de begrotingscyclus in 2007

Provincie Noord-Holland

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 Noord-Holland. 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 Noord-Holland blijkt dat sprake is van een onderbesteding van circa € 100 miljoen (12,8%). 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. Een oorzaak voor de niet eerder gesignaleerde afwijkingen was onder andere onvoldoende inzicht in vertraging van projecten.

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

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>7</b>
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 Noord-Holland .....	12
1.7 Leeswijzer .....	13
<b>2. Inzicht in de uitvoering van de begroting .....</b>	<b>15</b>
2.1 Inzichtelijkheid .....	15
2.2 Tijdigheid.....	19
2.3 Informatiewaarde .....	20
<b>3. Toepassen van de voortgangsinformatie .....</b>	<b>25</b>
3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting.....	25
3.2 Vervolgacties om doelen te realiseren .....	26
<b>4. Bijstelling van de kaders met begrotingswijzigingen.....</b>	<b>29</b>
4.1 Inzichtelijkheid .....	29
4.2 Informatiewaarde .....	33
<b>5. Conclusies, aanbevelingen en provincievergelijking .....</b>	<b>39</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>45</b>
<b>Nawoord Rekenkamer.....</b>	<b>47</b>



# HOOFDSTUK 1

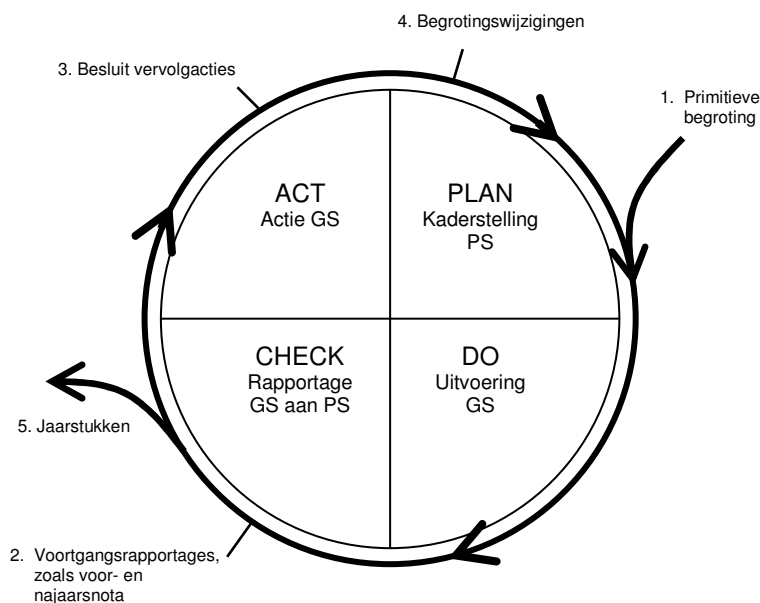
## Inleiding

### 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 publicaties<sup>1</sup> 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 weergegeven<sup>2</sup>:



**Figuur 1: De begrotingscyclus**

<sup>1</sup> 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)

<sup>2</sup> 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<sup>e</sup> begrotingswijziging 2008<sup>3</sup> aangekondigde onderzoek "Jaarstukken 2007". Hierover hebben wij u op 21 maart 2008 per brief geïnformeerd<sup>4</sup>.

## 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

---

<sup>3</sup> U kunt deze 1<sup>e</sup> begrotingswijziging uit februari 2008 nalezen op [www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

<sup>4</sup> 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). Na iedere onderzoeksvraag worden de beoordelingscriteria en eventuele relevante begrippen toegelicht. De beoordelingscriteria II, III, VI t/m X en XII t/m XIV zijn alleen getoetst voor de programma's 3 (Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement), 7 (Recreatie, natuur en landschap) en 8 (Economie en landbouw). 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:*

- Criterium 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.
- 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:*

- Criterium 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:*

- Criterium 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 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 Noord-Holland 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 3 (Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement), 7 (Recreatie, natuur en landschap) en 8 (Economie en landbouw). 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 Noord-Holland. 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 voor- 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 Noord-Holland

### *Tijdpad*

Tabel 1 geeft een overzicht van de momenten waarop in PS van de provincie Noord-Holland 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 Noord-Holland**

Datum PS-behandeling	Document
13 november 2006	▪ Primitieve begroting
19 februari 2007	▪ 1 <sup>e</sup> wijziging ▪ 2 <sup>e</sup> wijziging ▪ 3 <sup>e</sup> wijziging
25 juni 2007	▪ Voorjaarsnota ▪ 4 <sup>e</sup> wijziging
19 november 2007	▪ Najaarsnota ▪ 5 <sup>e</sup> wijziging
17 december 2007	▪ 6 <sup>e</sup> wijziging ▪ 7 <sup>e</sup> wijziging
16 juni 2008	▪ Jaarstukken

### *Verordening*

De Verordening financieel beheer Noord-Holland 2006 bevat verschillende bepalingen over de inrichting van de begrotingscyclus. Zo is in de verordening opgenomen dat GS in mei de concept voorjaarswijziging en in november de concept najaarswijziging aan PS voorleggen. Tevens is opgenomen dat GS voorstellen voor beleidsbeslissingen met gevolgen voor de begroting uitsluitend vergezeld van een voorstel voor een begrotingswijziging voorleggen aan PS.

## **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 Noord-Holland heeft de bestuurlijke rapportage over de voortgang van begroting 2007 in zowel de voor- als najaarsnota ingedeeld in programma's. De financiële bijstellingen en budgettair neutrale wijzigingen in deze zelfde voortgangsrapportage zijn echter niet ingedeeld in programma's. De aansluiting tussen de bestuurlijke rapportage enerzijds en de financiële bijstellingen en budgettair neutrale wijzigingen anderzijds is onvoldoende helder.

#### **Toelichting:**

De voor- en najaarsnota van de provincie Noord-Holland bestaan beide uit twee delen:

1. Bestuurlijke rapportage over de voortgang en uitvoering van de begroting 2007.
2. Financiële bijstellingen en budgettair neutrale wijzigingen.

Uit de reactie van de provincie op een vraag van de Rekenkamer blijkt dat de bestuurlijke rapportage een verslag is over de voortgang op hoofdlijnen (highlights en afwijkingen) van de uitvoering van de begroting 2007. De financiële bijstellingen zijn de werkelijke financiële vertalingen van de budgettaire knelpunten in de uitvoering van de begroting en toevoegingen als gevolg van nieuw beleid.

Uit onze analyse blijkt dat de bestuurlijke rapportage in zowel de voor- als najaarsnota is ingedeeld in de programma's zoals die in de begroting staan vermeld. De financiële bijstellingen en budgettair neutrale wijzigingen zijn niet ingedeeld in programma's.

Voor wat betreft de financiële bijstellingen in de najaarsnota staan bij de toelichting op de financiële bijstellingen wel de productgroepen genoemd waarmee, aan de hand van de productenraming, een indeling naar programma's gemaakt kan worden. Dit is in de voorjaarsnota niet het geval.

Bij de budgettair neutrale wijzigingen staat in de voorjaarsnota wel de productgroep vermeld, waarmee een indeling naar programma's gemaakt zou kunnen worden. In de najaarsnota staat geen productgroep, maar een productnaam vermeld bij de wijzigingen.

De Rekenkamer merkt ook op dat de samenhang tussen de bestuurlijke rapportage enerzijds en financiële bijstellingen en budgettair neutrale wijzigingen anderzijds onvoldoende duidelijk is. Als reactie op een vraag van de Rekenkamer geeft de provincie aan ervoor gekozen te hebben om de financiële bijstellingen niet te herhalen in

de bestuurlijke rapportage, en visa versa, maar dat deze keuze niet in alle programma's even goed is uitgevoerd. Ook de budgettaire neutrale wijzigingen kunnen aan bod komen in de bestuurlijke rapportage.

**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 bestuurlijke rapportage is in redelijke mate duidelijk op welke prestaties uit de begroting deze betrekking heeft. Bij de financiële bijstellingen en budgettaire neutrale wijzigingen is in geringe mate duidelijk op welke prestaties uit de begroting deze betrekking hebben of dat een nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

**Toelichting:**

De bestuurlijke rapportage over de drie programma's "Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement", "Recreatie en toerisme, natuur en landschap" en "Economie en landbouw" in de voor- en najaarsnota is in redelijke mate te koppelen aan prestaties uit de begroting. Hierbij is de informatie in de najaarsnota beter te koppelen met de prestaties in de begroting dan de informatie in de voorjaarsnota.

Bij de financiële bijstellingen en de budgettaire neutrale wijzigingen is de koppeling met de prestaties in de begroting in geringe mate mogelijk. Dit hangt ook samen met bevinding 1, waaruit blijkt dat de bijstellingen niet zijn ingedeeld in de programma's van de begroting.

Doordat sommige prestaties niet terug te vinden zijn 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 beoordeling van de Rekenkamer wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden.

**Tabel 2: Voorbeeld uit programma 1.3 uit het bestuurlijke deel van de najaarsnota**

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Baggerprogramma Noord-Hollandse vaarwegen</u>                      "[...] Het baggerwerk is bemoeilijkt door de onverwachte vondst van dumpmunitie op meerdere trajecten, waaronder Alkmaar-Den Helder. Hierdoor is een gewijzigde aanpak noodzakelijk, die sterk kostenverhogend werkt en bovendien tot vertraging in de uitvoering leidt. Naar schatting zullen de extra kosten voor dit traject oplopen tot meer dan € 1 mln. Deze extra kosten zullen vooralsnog gedekt worden uit het beschikbare krediet." (p. 28)</p>	<p><u>Baggerprogramma Noord-Hollandse vaarwegen</u>                      "[...] Op basis van een actualisatie zijn voor de komende jaren de volgende trajecten geprioriteerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Noordhollandsch Kanaal: Alkmaar-Den Helder</li> <li>▪ [...]” (p. 44)</li> </ul>



Commentaar Rekenkamer

Deze toelichting kan gekoppeld worden aan een prestatie in programma 2.3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement van de begroting.

**Tabel 3: Voorbeeld uit financiële bijstellingen van de voorjaarsnota**

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Onroerend goed (raming pompstations)</u> "In 2005 is het Integraal Tankstationbeleid vastgesteld. De uitvoering van dit beleid leidt ertoe dat met de exploitanten van 25 tankstations een erfpachtovereenkomst wordt aangegaan, waarbij de canon bestaat uit een vaste vergoeding, die wordt berekend over de waarde van de locatie, en een variabele vergoeding, die wordt berekend over de brandstofdoorvoer in liters. Met een aantal exploitanten is deze overeenkomst reeds aangegaan, dit leidt tot hogere meerjarige baten." (p. 12)	Prestatie niet genoemd in primitieve begroting.

Commentaar Rekenkamer

Deze financiële bijstelling kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in de begroting, waardoor niet duidelijk is of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting 2007 of om een prestatie op een gedetailleerder niveau dan in de begroting.

**Tabel 4: Voorbeeld uit financiële bijstellingen van de najaarsnota**

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<u>Natuurbehoud en – kwaliteit algemeen</u> "Onderzoek naar het terreingebruik van vossen in het veenweidegebied met weidevogelstelling met als doel te komen tot een wetenschappelijk verantwoord en breder gedragen faunabeheersplan. Het Faunafonds financiert 50% van dit onderzoek. Conform afspraken dient hiervoor 50% van het benodigde bedrag, € 22.755 door de provincie Noord-Holland bijdragen te worden." (p. 102)	Prestatie niet genoemd in primitieve begroting.

Commentaar Rekenkamer

Deze financiële bijstelling kan niet gekoppeld worden aan een prestatie in de begroting, waardoor niet duidelijk is of het gaat om een nieuwe prestatie ten opzichte van de begroting 2007 of om een prestatie op een gedetailleerder niveau dan in 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 grote mate specifiek. De gevolgen voor de afgesproken prestaties in de primitieve begroting zijn echter in geringe mate duidelijk.

**Toelichting:**

De toelichtingen die betrekking hebben op de drie geselecteerde programma's zijn in grote mate specifiek. De informatie is meestal begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar.<sup>5</sup> Voor de toelichtingen die gekoppeld konden worden aan een prestatie in de begroting, blijkt dat de gevolgen ten opzichte van deze prestatie in geringe mate duidelijk zijn.

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

**Tabel 5: Voorbeeld uit programma 1.8 uit het bestuurlijke deel van de najaarsnota**

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Stichting Herstelling</u>            "Ook in 2007 zijn aan de stichtingen Herstelling in Amsterdam, Den Helder en Gooi en Vechtstreek subsidies toegekend om jongeren te laten deelnemen aan de fortenprojecten. Daarnaast zijn subsidies aan Amsterdam en Den Helder toegekend om meiden te laten deelnemen aan Herstellingprojecten in de horeca en administratie. Begin 2008 verwachten we de resultaten van de projecten te kunnen rapporteren." (p. 60)</p>	<p><u>Stichting Herstelling</u>            "De Stichtingen Herstelling in Noord-Holland zullen subsidie ontvangen voor het aantal deelnemers dat deelneemt aan een werkervaringsproject. Daarnaast zal subsidie worden verleend voor Herstelling projecten in onder meer de horecasector." (p. 87)</p>

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). Aangezien de toelichting is opgenomen in de voortgangsinformatie en niet in de financiële bijstellingen, wordt aangenomen dat er geen consequenties zijn voor de prestatie in de begroting.

**Tabel 6: Voorbeeld uit financiële bijstelling van de najaarsnota**

Toelichting op de afwijking	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p><u>Reserve groot onderhoud NHK</u>            "Vrijval reserves ad. € 160.000 door aanpassingen in projectscope." (p. 106)</p>	<p>"Structurele oplossing beheer en onderhoud Noordhollandsch Kanaal" (p. 43)</p>

Commentaar Rekenkamer

De financiële bijstelling is gedeeltelijk specifiek, omdat niet duidelijk is wat bedoeld wordt met "aanpassingen in projectscope". De toelichting maakt daarnaast niet duidelijk wat verandert aan de prestatie in de primitieve begroting.

---

<sup>5</sup> De Rekenkamer merkt op dat in de voorjaarsnota geen toelichting is opgenomen bij de budgettaire neutrale wijzigingen.

**Tabel 7: Voorbeeld uit financiële bijstelling van de najaarsnota**

<b>Toelichting op de afwijking</b>	<b>Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting</b>
<u>MKB fonds Noord-Holland Noord</u> "De begrote rentelasten voor een lening voor MKB-fonds Noord-Holland kunnen voor 2007 vervallen, omdat de lening pas in 2008 wordt geactiveerd." (p. 104)	"Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord heeft het initiatief genomen te komen tot een specifiek fonds voor het midden- en kleinbedrijf in Noord-Holland Noord, met name gericht op familiebedrijven [...] Het wordt een marktconform investeringsfonds tussen 5 en 10 miljoen [...]" (p. 89)

Commentaar Rekenkamer

De toelichting is specifiek (begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar). De toelichting maakt niet duidelijk wat verandert aan de prestatie in de primitieve begroting.

## 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 ouder dan 3 maanden. De najaarsnota is bij de PS behandeling niet ouder dan 3 maanden.

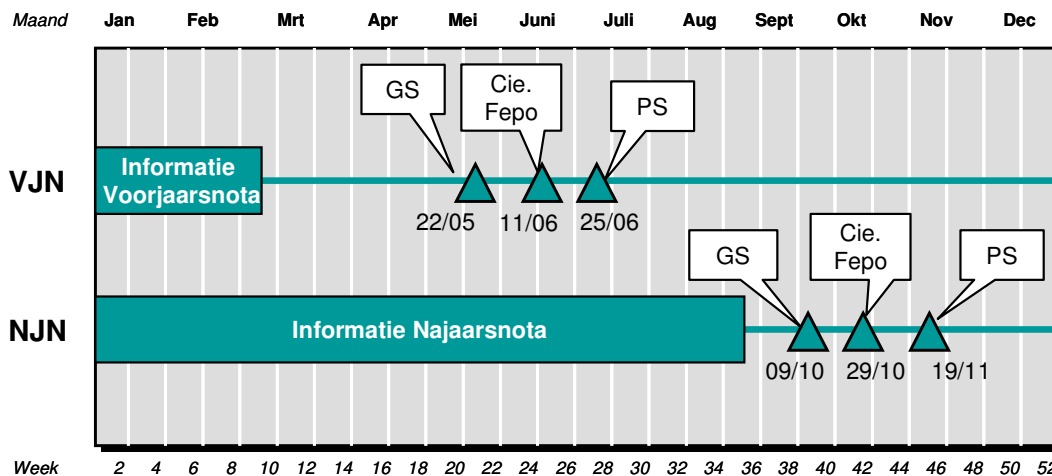
**Toelichting:**

In de Verordening financieel beheer van de provincie Noord-Holland staat dat GS jaarlijks in mei de concept voorjaarswijziging en in november de concept najaarswijziging voorleggen aan PS. GS voorzien de voor- en najaarswijzigingen van een voortgangsrapportage over de beleidsinhoudelijke uitvoering van de hoofdlijnen van de programma's.

In de voordracht vermelden GS dat de voorjaarsnota betrekking heeft op de eerste maanden van het jaar. De voorjaarsnota 2007 gaat in de praktijk over de eerste twee maanden van het jaar. GS hebben de voorjaarsnota 2007 vastgesteld op 22 mei 2007. De commissie Financiën, Europa, Personeel en Organisatie (Fepo) heeft de voorjaarsnota op 11 juni 2007 besproken. Vervolgens is de voorjaarsnota op 25 juni 2007 in PS geweest. De informatie in de voorjaarsnota is dan bij de PS behandeling 4 maanden oud.

De najaarsnota heeft betrekking op de eerste acht maanden van het jaar. GS stellen de nota vast op 9 oktober 2007. De commissie Fepo bespreekt de nota vervolgens op 29 oktober 2007. Op 19 november stellen PS de najaarsnota vast. Hiermee is de informatie in de najaarsnota bij de PS behandeling niet ouder dan 3 maanden.

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- en najaarsnota.



**Figuur 2:** Tijdschema van de behandeling van de VJN en NJN door Gedeputeerde Staten (GS), Commissie Fepo en Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Holland (2007)

**Beoordelingscriterium V:**

De laatste voortgangsrapportage is voor half oktober in PS behandeld.

**Bevinding 5:** De najaarsnota is halverwege 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 19 november 2007 de najaarsnota vastgesteld. Hiermee wordt voldaan aan de Verordening financieel beheer, waarin staat dat GS de najaarsnota in november aan PS moeten voorleggen. Dit betekent echter wel dat 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.

**2.3 Informatiewaarde**

**Beoordelingscriterium VI:**

Substantiële afwijkingen in de jaarstukken die ten tijde van de voortgangsrapportages bekend hadden kunnen 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 of tenminste delen ervan hadden ten tijde van de voortgangsrapportages wel bekend kunnen zijn.

**Toelichting:**

In de jaarstukken zijn in de drie geselecteerde programma's 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. Hieronder zijn een aantal voorbeelden opgenomen van substantiële afwijkingen die niet genoemd zijn in de voortgangsrapportages. De Rekenkamer heeft de provincie gevraagd om een reactie op deze voorbeelden; deze reactie is eveneens in de tabel opgenomen.

**Tabel 8: Voorbeeld uit programma 2.3 Wegen, verkeer en vervoer**

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"Er is een overschrijding ad € 6.500.440 op het budget voor Groot onderhoud provinciale wegen doordat 19% van de projecten vertraging heeft opgelopen." (p. 46)	"De najaarsnota wordt door de organisatie opgesteld in augustus / september. Ten tijde van het opstellen van de najaarsnota was de informatie nog niet bekend. [...] Een aantal onderhoudsprojecten, zoals N201, is in verband met doorstroming toegevoegd aan reconstructieproject. [...] Het optimaliseren van de betrouwbaarheid van de planning heeft de aandacht van het management. Met ingang van 2008 is de planning van het groot onderhoud verder geprofessionaliseerd [...], waardoor er bij najaarsnota 2008 een scherpere eindejaarsprognose zal kunnen worden verstrekt."

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder programma 2.3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement bij groot onderhoud provinciale wegen een overschrijding gemeld van € 6,5 mln. De provincie heeft aangegeven dat dit bij het opstellen van de najaarsnota niet bekend was. Gelet op de omvang (€ 6,5 mln. en 19% van de projecten) bevreedt het de Rekenkamer dat deze (dreigende) vertragingen op dat moment niet bekend waren. Het toevoegen van een onderhoudsproject aan een reconstructieproject, waardoor vertraging optreedt, had bijvoorbeeld eerder gemeld kunnen worden aan PS.

**Tabel 9: Voorbeeld uit programma 2.3 Wegen, verkeer en vervoer**

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"Er is een overschrijding ad € 1.352.440 voor Groot onderhoud NHK doordat 72% van de projecten vertraging hebben opgelopen." (p. 47)	"De najaarsnota wordt door de organisatie opgesteld in augustus / september. Ten tijde van het opstellen van de najaarsnota was de informatie nog niet bekend. Tijdens de voorbereiding is regelmatig gebleken dat nader onderzoek (inspectie) moest worden gepleegd naar de kunstwerken, omdat de situatie toch ernstiger was dan aanvankelijk ingeschat. Deze nadere onderzoeken zijn uitbesteed (na aanbesteding) hetgeen ook weer extra tijd kostte. [...] De vondst van explosieven in het Noordhollandsch Kanaal heeft de werkzaamheden van het uitvoeringsprogramma Baggeren vertraagd."

### Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder programma 2.3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement bij groot onderhoud Noordhollandsch Kanaal een overschrijding gemeld van € 1,35 mln. In de bestuurlijke rapportage van de najaarsnota meldt de provincie over het baggerprogramma Noord-Hollandse vaarwegen dat het baggerwerk in het Noordhollandsch Kanaal is bemoeilijkt door de onverwachte vondst van dumpmunitie. Bij één traject geeft de provincie aan dat de geplande uitvoering niet mogelijk is in 2007. Bij de Toets kunstwerken op bijzondere transporten heeft de provincie gemeld dat in 2007 een quick scan wordt uitgevoerd over de staat van de kunstwerken. In haar reactie geeft de provincie aan dat de nadere onderzoeken naar kunstwerken extra tijd hebben gekost. Gelet op de omvang van het bedrag (€ 1,35 mln.) en het aantal vertraagde projecten (72%) hadden de (dreigende) vertragingen duidelijker naar voren kunnen komen in de najaarsnota.

**Tabel 10: Voorbeeld uit programma 2.7 Natuur, recreatie en landschap**

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"Er is sprake van een overschrijding van ad € 3.109.722 betreffende de Groenfonds Verordening ILG, doordat de realisatie van projecten achter loopt op de planning. Dit verschil is gelijk aan het verschil bij de baten. Omdat er minder uitgaven zijn gedaan is ook minder rijksbijdrage ontvangen." (p. 97)	"De najaarsnota wordt door de organisatie opgesteld in augustus / september. Ten tijde van het opstellen van de najaarsnota was de informatie nog niet bekend. Inmiddels is het programma ILG het 3 <sup>e</sup> jaar ingegaan en is de grip op de projecten (programmering in pMJP-B) en de planning van de cash-flow door het programmamanagement aanmerkelijk verstevigd."

### Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder programma 2.7 Recreatie en toerisme, natuur en landschap bij het Groenfonds Verordening ILG een overschrijding gemeld van € 3,1 mln. In de najaarsnota wordt bij het uitvoeringsprogramma ILG opgemerkt dat vertraging is opgelopen in subsidieaanvragen en daarmee in voortgang ILG projecten. Een aantal projecten is doorgeschoven naar 2008. In hoeverre deze informatie betrekking heeft op de gemelde vertraging in de jaarstukken is niet duidelijk. Gelet op de omvang van het bedrag (€ 3,1 mln.) had de (dreigende) afwijkingen duidelijker in de najaarsnota naar voren kunnen komen.

**Tabel 11: Voorbeeld uit programma 2.7 Natuur, recreatie en landschap**

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
"Er is een overschrijding ad € 3.095.279 op het UNA-project afschrijving Grondaankoop Wieringerrandmeer door enige vertraging in de onderhandelingen met twee bedrijven." (p. 98)	"De najaarsnota wordt door de organisatie opgesteld in augustus / september. Ten tijde van het opstellen van de najaarsnota was de informatie nog niet bekend."

### Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder programma 2.7 Recreatie en toerisme, natuur en landschap een overschrijding gemeld van € 3,1 mln. op grondaankoop Wieringerrandmeer. De vertraging in onderhandelen met twee bedrijven is niet eerder aan bod gekomen in de najaarsnota. Gelet op de omvang van het bedrag (€ 3,1 mln.) bevreemdt het de Rekenkamer dat deze (dreigende) afwijking niet bekend was tijdens het opstellen van de najaarsnota.

**Tabel 12: Voorbeeld uit programma 2.8 Economie en landbouw**

Omschrijving afwijking in de jaarstukken	Reactie van de provincie
<p>Er is een onderschrijding van ruim € 9,2 miljoen op het budget UNA-projecten. Dit wordt als volgt toegelicht:</p> <p>“Dit betreft verschillen op de volgende deelprojecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Haven Den Helder (verschil ad € 3.614.716)</li> <li>▪ Bedrijventerrein Lagedijk (verschil ad € 1.360.000)</li> <li>▪ Bedrijventerrein De Grote Hout (verschil ad € 348.912)</li> <li>▪ Deelproject Toeristen over Water (Enkhuizen) (verschil ad € 614.300)</li> <li>▪ Deelproject bedrijventerrein Medemblik (verschil ad € 777.939)</li> <li>▪ Restant budget Uitvoeringsprogramma 2007 Water als Economische drager (verschil ad € 1.869.200).” (p. 114)</li> </ul>	<p>“De najaarsnota wordt door de organisatie opgesteld in augustus / september. Ten tijde van het opstellen van de najaarsnota was de informatie nog niet bekend.”</p>

Commentaar Rekenkamer

In de jaarstukken is onder programma 2.8 Economie en landbouw een onderschrijding gemeld van € 9,2 mln. op budget UNA-projecten. Uit de najaarsnota wordt duidelijk dat een aantal projecten nog moest starten. Dit betreft bijvoorbeeld Bedrijventerrein Lagedijk (start in oktober) en Toeristen over water (start in november). De provincie geeft aan dat de vertragingen niet bekend waren bij het opstellen van de najaarsnota. Gelet op de omvang van het bedrag (€ 9,2 mln.) bevreemdt het de Rekenkamer dat deze (dreigende) vertragingen niet bekend waren tijdens het opstellen van de najaarsnota, ook gelet op de late start van een aantal projecten.





# HOOFDSTUK 3

## Toepassen van de voortgangsinformatie

---

### 3.1 Bijstellen van kaders uit de begroting

<b>Onderzoeksvraag 2a:</b>	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.

<b>Bevinding 7:</b>	De Rekenkamer heeft niet kunnen nagaan of de begroting is aangepast naar aanleiding van de voortgangsrapportages omdat de begrotingswijzigingen en de gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportages niet helder op elkaar aansluiten.
---------------------	---

#### **Toelichting:**

De Rekenkamer heeft niet na kunnen gaan of de afwijkingen uit de voor- en najaarsnota ook daadwerkelijk zijn verwerkt in de 4<sup>e</sup> respectievelijk 5<sup>e</sup> begrotingswijziging. Dit komt doordat de begrotingswijzigingen en de voortgangsrapportages niet helder op elkaar aansluiten.

In de voor- en najaarsnota zijn financiële bijstellingen benoemd en toegelicht. In de beide voortgangsrapportages is een overzicht van de financiële consequenties opgenomen in een tabel. In de voorjaarsnota zijn in deze tabel behalve de bijstellingen ook de financiën betreffende het nieuwe beleid vanuit het collegeakkoord opgenomen.

Naast de tabel met de financiële bijstellingen bevatten de voor- en najaarsnota ook een tabel met budgettair neutrale wijzigingen. In de najaarsnota is opgenomen dat dit voornamelijk extra inkomsten, apparaatskosten ten laste van directe uitgaven en overige wijzigingen tussen programma's zijn.<sup>6</sup> Uit de voortgangsrapportages en uit de ambtelijke toelichting blijkt dat de financiële bijstellingen en de budgettair neutrale wijzigingen leiden tot begrotingswijzigingen. Andere afwijkingen, die zijn genoemd in de bestuurlijke rapportage, leiden niet tot een begrotingswijziging.

---

<sup>6</sup> Provincie Noord-Holland, Najaarsnota p. 109.

In tegenstelling tot de financiële bijstellingen en de budgettair neutrale wijzigingen (zie paragraaf 2.1, p. 11), zijn de begrotingswijzigingen wel ingedeeld in programma's. In de begrotingswijziging is geen verwijzing naar, of koppeling met de bijstellingen uit de voortgangsrapportages gemaakt. Het is niet te herleiden of de financiële bijstellingen en de budgettair neutrale wijzigingen zijn verwerkt in de betreffende begrotingswijziging. De begrotingswijzigingen en de voortgangsrapportages sluiten dan ook niet helder op elkaar aan.

Omdat de begrotingswijzigingen en de voortgangsrapportages niet op elkaar aansluiten, heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen of de afwijkingen uit de voortgangsrapportages hebben geleid tot begrotingswijzigingen.

#### **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 voortgangsrapportages sluiten niet helder op elkaar aan.

#### **Toelichting:**

Voor toelichting zie bevinding 7.

### **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:** Omdat niet duidelijk is voor welke afwijkingen in de bestuurlijke rapportage geen begrotingswijzigingen zijn doorgevoerd, heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen voor welke afwijkingen nog nadere acties hadden moeten worden geformuleerd. Wel hebben GS in de voortgangsrapportages bij enkele afwijkingen nadere acties voorgesteld. PS hebben de voortgangsrapportages zeer uitgebreid besproken, maar dit 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. De voortgangsinformatie die in de bestuurlijke rapportage van de voor- en de najaarsnota is opgenomen, kan drie soorten afwijkingen bevatten:

1. Afwijkingen die leiden tot een financiële bijstelling en dus een begrotingswijziging;
2. Afwijkingen die leiden tot een budgettair neutrale wijziging en dus een begrotingswijziging;
3. Afwijkingen die geen financieel gevolg hebben.

Uit de voortgangsrapportage kan worden afgeleid welke afwijkingen leiden tot een financiële bijstelling. Het is echter niet mogelijk om te bepalen welke afwijkingen leiden tot een budgettair neutrale wijziging, omdat de toelichting op die wijzigingen ontbreekt. Hierdoor kan ook niet bepaald worden welke afwijkingen hadden moeten leiden tot een andere actie en heeft de Rekenkamer ook het bovenstaande criterium niet kunnen beoordelen. Wel merkt de Rekenkamer op dat GS in de voortgangsrapportages bij enkele afwijkingen aangeven wat de voorgenomen vervolgacties zijn.

### **Voorbeelden**

In de voorjaarsnota is bij programma 7 Agenda Recreatie en Toerisme het volgende aangegeven<sup>7</sup> :  
*“Op basis van de uitvoering tot op heden en de resultaten die we nog verwachten om de einddoelen te kunnen halen, geven wij in 2007 prioriteit aan projecten gericht op:*

- *het oplossen van knelpunten in recreatieve netwerken;*
- *het versterken van de identiteit van de kunstbestemmingen; en*
- *nieuwe voorzieningen in recreatie gebieden (in het bijzonder gericht op minder validen).”*

In de najaarsnota is in programma 3 Wegen, verkeer en mobiliteitsmanagement opgenomen<sup>8</sup> dat de provincie al enige tijd wacht op het prospectus inzake de Zuidas. Aangegeven wordt dat het mogelijk moet zijn om aan PS aan het einde van het jaar een besluit wordt voor te leggen over een subsidie van € 75 mln., zoals gereserveerd in de EXINH.

### Commentaar Rekenkamer

Uit beide voorbeelden blijkt dat bij bepaalde afwijkingen die niet leiden tot begrotingswijzigingen, een actie volgt of zal volgen.

Ook merkt de Rekenkamer op dat zowel in PS-vergaderingen als in commissievergaderingen de voorjaarsnota en de najaarsnota zeer uitgebreid zijn behandeld. De voorjaarsnota is in PS gezamenlijk behandeld met de actualisering van het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI) 2007-2011 en de Kaderbrief 2008. Hierdoor is vaak niet duidelijk of de moties en vragen betrekking hebben op de voorjaarsnota.

In de commissie FEPO is, bij behandeling van de najaarsnota, gevraagd om een toelichting op de budgettair neutrale wijzigingen. Op de dag van de behandeling van de najaarsnota hebben PS deze toelichting ontvangen. Er zijn verschillende moties en amendementen ingediend die betrekking hebben op de voor- en najaarsnota. Er zijn echter geen moties of amendementen aangenomen waarin PS een actie hebben geformuleerd.

### **Voorbeeld**

Het CDA heeft een amendement ingediend bij de bespreking van de voorjaarsnota. In dit amendement is voorgesteld om de financiële bijdrage van € 2 mln. aan het project Anna's Hoeve niet te dekken uit het ILG-budget/Groene investeringsimpuls, maar te financieren uit de saldirerserve. Na uitleg van de gedeputeerde is het amendement weer ingetrokken

### Commentaar Rekenkamer

PS bespreken de voor- en najaarsnota zeer uitgebreid, maar er zijn geen moties aangenomen waarin PS een actie hebben geformuleerd.

<sup>7</sup> Provincie Noord-Holland, Voorjaarsnota 2007, p. 46.

<sup>8</sup> Provincie Noord-Holland, Najaarsnota 2007, p.24.



# 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 financiële informatie in de begrotingswijzigingen is ingedeeld in programma's. De beleidsinhoudelijke informatie is niet ingedeeld in programma's. De relatie tussen de financiële en de beleidsinhoudelijke informatie is niet duidelijk.

#### **Toelichting:**

Het merendeel van de begrotingswijzigingen bestaat uit de volgende twee delen:

- Deel 1 – beschrijving van de financiële wijzigingen per programma (financiële informatie);
- Deel 2 – toelichting op de bijstelling van de begroting (beleidsinhoudelijke informatie). Bij de toelichting op de beleidsinhoudelijke wijziging wordt tevens aangegeven wat de financiële bijstelling is. Deze informatie is echter niet te koppelen aan de financiële wijzigingen die in deel 1 zijn opgenomen.

Zes van de zeven begrotingswijzigingen<sup>9</sup> bevatten overzichten met de financiële bijstellingen van de begroting. De financiële informatie is altijd ingedeeld in programma's. Vijf van de zeven begrotingswijzigingen bevatten een toelichting op de beleidsinhoudelijke bijstellingen.<sup>10</sup> De toelichting is niet of nauwelijks ingedeeld in programma's. In de toelichting wordt niet systematisch verwezen naar de programma's waar deze wijzigingen betrekking op hebben. Een enkele keer wordt in de toelichting wel genoemd op welk programma de wijziging betrekking heeft. Doordat de financiële wijzigingen (deel 1) en de toelichting op de bijstelling van de begroting (deel 2) niet aan elkaar zijn gekoppeld, is niet duidelijk hoe deze twee onderdelen van de begrotingswijziging zich tot elkaar verhouden.

Aangezien de beleidsinhoudelijke informatie niet is ingedeeld in programma's, heeft de Rekenkamer zelf moeten beoordelen of de bijstellingen betrekking hebben op de geselecteerde programma's.

---

<sup>9</sup> De 6<sup>e</sup> begrotingswijziging betreft één aanpassing naar aanleiding van een amendement en leidt tot een financiële bijstelling in één programma. Het ontbreken van overzichten met financiële bijstellingen per programma is dus logisch.

<sup>10</sup> De 4<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> begrotingswijziging vloeien voort uit respectievelijk de voor- en de najaarsnota. De beleidsinhoudelijke informatie is in deze nota's opgenomen en niet in de begrotingswijziging.

### **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:** Hoewel de beleidsinhoudelijke informatie niet is ingedeeld in programma's, is in grote mate duidelijk op welke prestatie uit de begroting deze betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd.

### **Toelichting:**

Gedurende het jaar 2007 is de begroting zeven keer gewijzigd. De begrotingswijzigingen zijn verschillend van aard, waardoor het niet mogelijk is het beoordelingscriterium op alle begrotingswijzigingen toe te passen. De 1<sup>e</sup> begrotingswijziging is niet beoordeeld omdat deze wijziging een verdeling van de apparaatslasten over de programma's betreft en geen betrekking heeft op specifieke prestaties uit de begroting. De 4<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> begrotingswijziging zijn niet beoordeeld, omdat deze geen beleidsinhoudelijke informatie bevatten. Ten slotte is de 6<sup>e</sup> begrotingswijziging niet beoordeeld, omdat deze geen betrekking heeft op de geselecteerde programma's. Het oordeel is dus gebaseerd op de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 7<sup>e</sup> begrotingswijziging. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- Bij de 3<sup>e</sup> begrotingswijziging gaat het om nieuwe prestaties die aan de begroting 2007 worden toegevoegd. Het betreft hier prestaties die in 2006 zouden worden geleverd, maar als gevolg van vertragingen zijn doorgeschoven naar 2007. Bij deze wijziging is het dus duidelijk dat het om nieuwe prestaties gaat.
- De 2<sup>e</sup> en 7<sup>e</sup> begrotingswijziging bevatten beleidsinhoudelijke informatie. De 2<sup>e</sup> begrotingswijziging bevat vier wijzigingen die betrekking hebben op de geselecteerde programma's; in de 7<sup>e</sup> begrotingswijziging zijn dat er drie. Voor deze zeven wijzigingen is in grote mate duidelijk op welke prestaties uit de primitieve begroting deze betrekking hebben.

Tabel 13, 14 en 15 bevatten voorbeelden van wijzigingen op begrotingsposten en beschrijven welke informatie daarover is terug te vinden in de primitieve begroting. Onder de tabel licht de Rekenkamer toe of voor deze wijziging duidelijk is of het een nieuwe prestatie betreft of op welke prestatie uit de primitieve begroting de wijziging betrekking heeft.

**Tabel 13: Voorbeeld uit programma 8 (2<sup>e</sup> begrotingswijziging)**

<b>Toelichting op de wijziging</b>	<b>Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting</b>
"... stellen wij voor om € 200.000 te onttrekken aan de saldireserve en te ramen op de begrotingspost Promotiecampagne Biologische Landbouw ... De middelen zijn bestemd voor producten die extra bekendheid geven aan het grootschaliger aanbod van biologische producten in Noord-Hollandse winkels en supermarkten en in overleg met leveranciers het aanbieden van biologische melk op scholen en biologische voeding op scholen, bedrijfskantines en zorgcentra te stimuleren ..." (p. 21)	De biologische promotiecampagne "noordhollandse grond" wordt in de tekst van het programma genoemd.

### **Commentaar Rekenkamer**

Het is duidelijk op welke prestatie uit de primitieve begroting de informatie betrekking heeft.

**Tabel 14: Voorbeeld uit programma 8 (2<sup>e</sup> begrotingswijziging)**

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>“... stellen wij voor ten laste van de saldireserve € 5 miljoen te storten in de bestemmingsreserve UNA voor het onderdeel programma ‘Water als Economische Drager’. De middelen zijn bestemd voor projecten die reeds een subsidieaanvraag hebben ingediend, maar waarvoor geen financiële ruimte meer beschikbaar was ...” Dit betreft de volgende vier projecten: (1) Vooroever Medemblik; (2) Vaarverbinding 2<sup>e</sup> Heul; (3) Noorderhaven Den Oever; en (4) Westerdokseiland Amsterdam. (p. 21)</p>	<p>In de begroting staat het volgende “Het programma Water als Economische Drager richt zich op een betere benutting van de economische potentie van de vaarroutes in Noord-Holland ... Uitvoering van de zes in dit kader benoemde sleutelprojecten ....”</p>

Commentaar Rekenkamer

Het is duidelijk op welke prestatie uit de primitieve begroting de informatie betrekking heeft.

**Tabel 15: Voorbeeld uit programma 7 (7<sup>e</sup> begrotingswijziging)**

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>“Ten onrechte zijn in de afgelopen jaren de kosten van natuuronderzoek in het kader van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet ten laste van de Reserve grondverwerving en inrichting natuurgebieden gebracht. Hiervoor is in de begroting 2007 een bedrag van € 358.500 opgenomen. Voorgesteld wordt de raming van de onttrekking aan de reserve met € 358.500 te verlagen ...” (p. 5)</p>	<p>Natuuronderzoek wordt niet genoemd in de begroting. De reserve grondverwerving en inrichting natuurgebieden wordt wel genoemd in de staat van reserves en voorzieningen, maar niet in het programma.</p>

Commentaar Rekenkamer

Het is niet duidelijk op welke prestatie uit de primitieve begroting de informatie betrekking heeft. Ook wordt niet vermeld of het een nieuwe prestatie betreft.

**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. Voor prestaties die ook in de primitieve begroting zijn opgenomen, worden de gevolgen in redelijke mate duidelijk gemaakt.

**Toelichting:**

De Rekenkamer heeft voor zeven wijzigingen op begrotingsposten (zie toelichting bij bevinding 10) kunnen beoordelen in welke mate deze wijzigingen specifiek zijn en duidelijk maken wat deze aan de prestatie uit de primitieve begroting veranderen. Uit het onderzoek blijkt dat de informatie in de begrotingswijzigingen in grote

mate specifiek is en dat in redelijke mate duidelijk is hoe de prestaties wijzigen ten opzichte van de prestaties in de primitieve begroting.

Tabel 16, 17 en 18 bevatten voorbeelden uit de geselecteerde programma's. Onder de tabellen staat het commentaar van de Rekenkamer op de mate waarin de wijzigingen specifiek zijn en de gevolgen duidelijk zijn.

**Tabel 16: Voorbeeld uit programma 7 (2<sup>e</sup> begrotingswijziging)**

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>"In 2006 is ten laste van de reserve Openluchtrecreatie € 110.000 beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de projecten Pilot Meerboerenpad en het Deelproject Blauwe loper. Abusievelijk is voor de uitvoering van de projecten geen uitgavenpost geraamd. Bij deze wijziging wordt voorgesteld om de uitgavenpost ten laste van de algemene middelen alsnog te ramen". (p. 22)</p>	<p>Het Deelproject Blauwe loper wordt in de tekst van het programma genoemd. De Pilot Meerboerenpad komt alleen voor in de lijst "Subsidies buiten verordening".</p>

Commentaar Rekenkamer

De beleidsinhoudelijke informatie is begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk dat aan de te leveren prestaties niets verandert, maar dat de financiering daarvoor abusievelijk nog niet beschikbaar was gesteld.

**Tabel 17: Voorbeeld uit programma 8 (2<sup>e</sup> begrotingswijziging)**

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>"... stellen wij voor om € 200.000 te onttrekken aan de saldireserve en te ramen op de begrotingspost Promotiecampagne Biologische Landbouw ... De middelen zijn bestemd voor producten die extra bekendheid geven aan het grootschaliger aanbod van biologische producten in Noord-Hollandse winkels en supermarkten en in overleg met leveranciers het aanbieden van biologische melk op scholen en biologische voeding op scholen, bedrijfskantines en zorgcentra te stimuleren ... " (p. 21)</p>	<p>De biologische promotiecampagne "noordhollandse grond" wordt in de tekst van het programma genoemd.</p>

Commentaar Rekenkamer

De beleidsinhoudelijke informatie is begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Doordat in de begroting niet is beschreven welke prestaties als onderdeel van de biologische promotiecampagne zullen worden geleverd, is niet duidelijk waarom voor deze prestatie aanvullende financiering nodig is.



**Tabel 18: Voorbeeld uit programma 8 (2<sup>e</sup> begrotingswijziging)**

Toelichting op de wijziging	Prestatie zoals genoemd in de primitieve begroting
<p>“... stellen wij voor ten laste van de saldireserve € 5 miljoen te storten in de bestemmingsreserve UNA voor het onderdeel programma ‘Water als Economische Drager’. De middelen zijn bestemd voor projecten die reeds een subsidieaanvraag hebben ingediend, maar waarvoor geen financiële ruimte meer beschikbaar was ...” Dit betreft de volgende vier projecten: (1) Vooroever Medemblik; (2) Vaarverbinding 2<sup>e</sup> Heul; (3) Noorderhaven Den Oever; en (4) Westerdokseiland Amsterdam. (p. 21)</p>	<p>In de begroting staat het volgende “Het programma Water als Economische Drager richt zich op een betere benutting van de economische potentie van de vaarroutes in Noord-Holland ... Uitvoering van de zes in dit kader benoemde sleutelprojecten ....”</p>

Commentaar Rekenkamer

De beleidsinhoudelijke informatie is begrijpelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Deze informatie maakt duidelijk dat vier projecten voor besluitvorming aan PS worden voorgelegd. Onduidelijk is hoe deze projecten zich verhouden tot de zes sleutelprojecten die in de begroting worden genoemd. In de begroting wordt namelijk niet genoemd welke zes projecten dat zijn.

## 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 kunnen zijn, zijn in de begroting verwerkt.

**Bevinding 13:** De begroting is gedurende het jaar in geringe mate realistisch bijgesteld. Uit de jaarstukken blijkt dat sprake is van een onderbesteding van circa € 100 miljoen op het totaal aan programma’s. Dit is een verschil van 12,8% 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 jaarstukken blijkt dat in 2007 sprake is van een onderbesteding op de programma’s van circa € 100 miljoen, dat wil zeggen dat de lasten voor 2007 circa € 100 miljoen lager zijn dan begroot. De baten zijn circa € 3 miljoen hoger dan begroot. Dit betreft verschillen ten opzichte van de begroting na wijziging, die op 17 december 2007 door PS is vastgesteld. Bij de drie geselecteerde programma’s is sprake van de volgende afwijkingen tussen de jaarstukken en de begroting na wijziging:

- Programma 3: De lasten zijn circa € 13 miljoen lager dan begroot; de baten zijn circa € 3 miljoen lager dan begroot.
- Programma 7: De lasten zijn circa € 20 miljoen lager dan begroot; de baten zijn circa € 3 miljoen lager dan begroot.
- Programma 8: De lasten zijn circa € 16 miljoen lager dan begroot; de baten zijn redelijk goed 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:

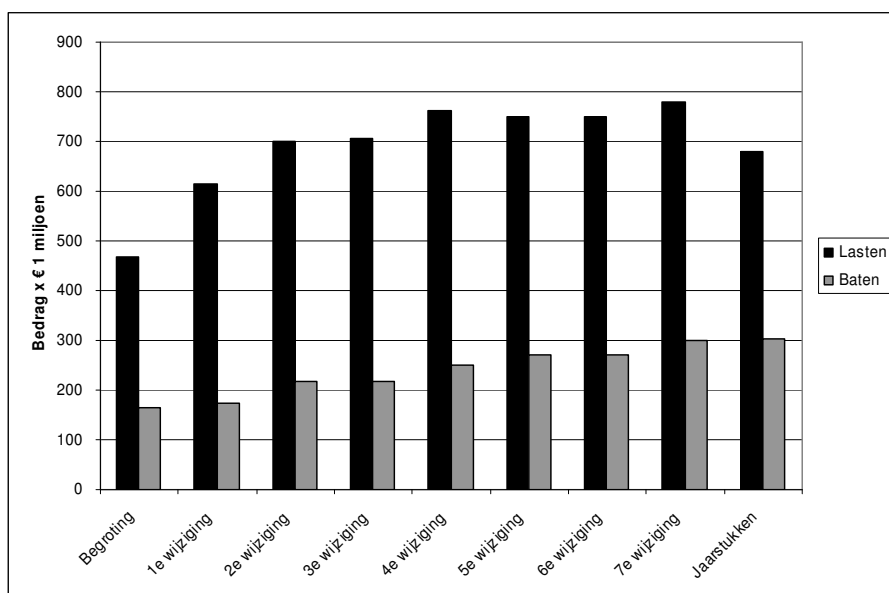
- De bijstellingen van de begroting gedurende het jaar en de mate waarin deze realistisch zijn.

- De vraag of substantiële afwijkingen in de jaarstukken ten opzichte van de begroting na wijziging eerder bekend en verwerkt hadden kunnen zijn.

**Totaal aan programma's (programma's 1 t/m 12).** Figuur 3 beschrijft de bijstellingen in de lasten en baten die gedurende het jaar hebben plaatsgevonden. De begrote lasten voor de programma's zijn toegenomen van circa € 469 miljoen in de primitieve begroting tot circa € 615 miljoen in de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging<sup>11</sup> en circa € 780 miljoen in de begroting na wijziging. Uit de jaarstukken blijkt dat de daadwerkelijke lasten circa € 680 miljoen zijn.

De begrote baten zijn gedurende het jaar gestegen van circa € 164 miljoen in de primitieve begroting tot circa € 299 miljoen in de begroting na wijziging. Uit de jaarstukken blijkt dat de daadwerkelijke baten circa € 302 miljoen zijn.

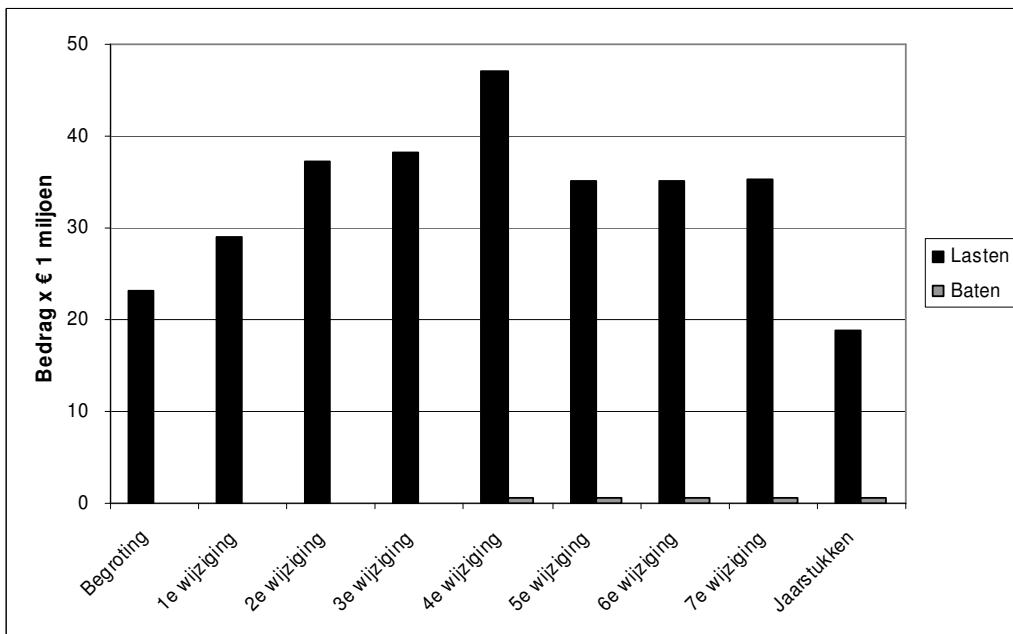
De baten zijn gedurende het jaar realistisch bijgesteld. De lasten zijn gedurende het jaar meer naar boven bijgesteld dan realistisch was; er is circa € 100 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Dit is een verschil van 12,8% ten opzichte van de begroting na wijziging.



**Figuur 3: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van alle programma's**

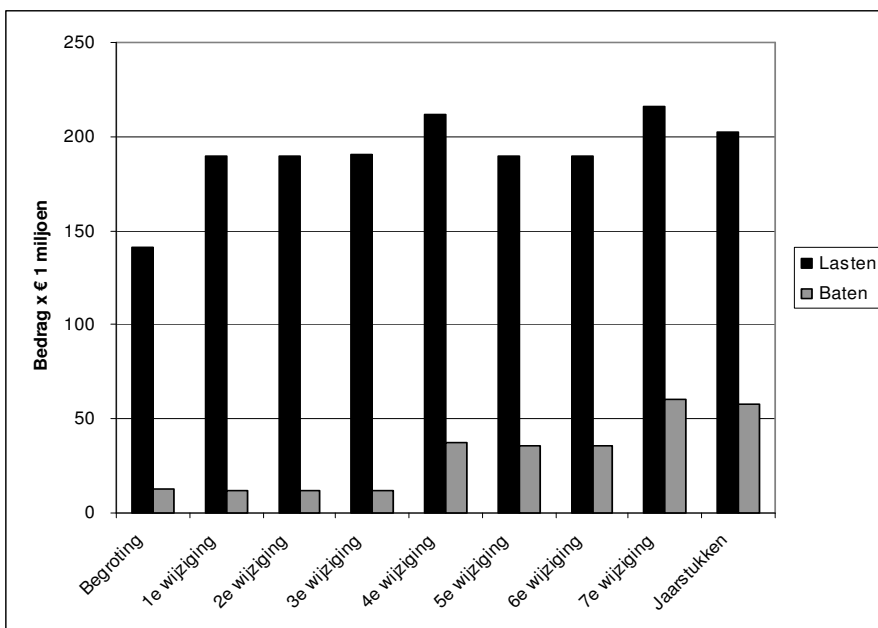
**Programma 3.** Bij programma 3 (Wegen, verkeer en vervoer) hebben de begrote lasten, na de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting, geschommeld tussen circa € 190 miljoen en € 216 miljoen (zie Figuur 4). De daadwerkelijke lasten bleken circa € 202 miljoen te zijn, een onderbesteding van ruim € 13 miljoen. Dit is een verschil van 6,3% ten opzichte van de begroting na wijziging. De begrote lasten zijn dus meer omhoog bijgesteld dan realistisch bleek te zijn. De begrote baten zijn bijgesteld van circa € 12 miljoen in de primitieve begroting naar circa € 61 miljoen in de begroting na wijziging. De daadwerkelijke baten bleken circa € 58 miljoen te zijn.

<sup>11</sup> Via deze wijziging worden de apparaatslasten over de programma's verdeeld.



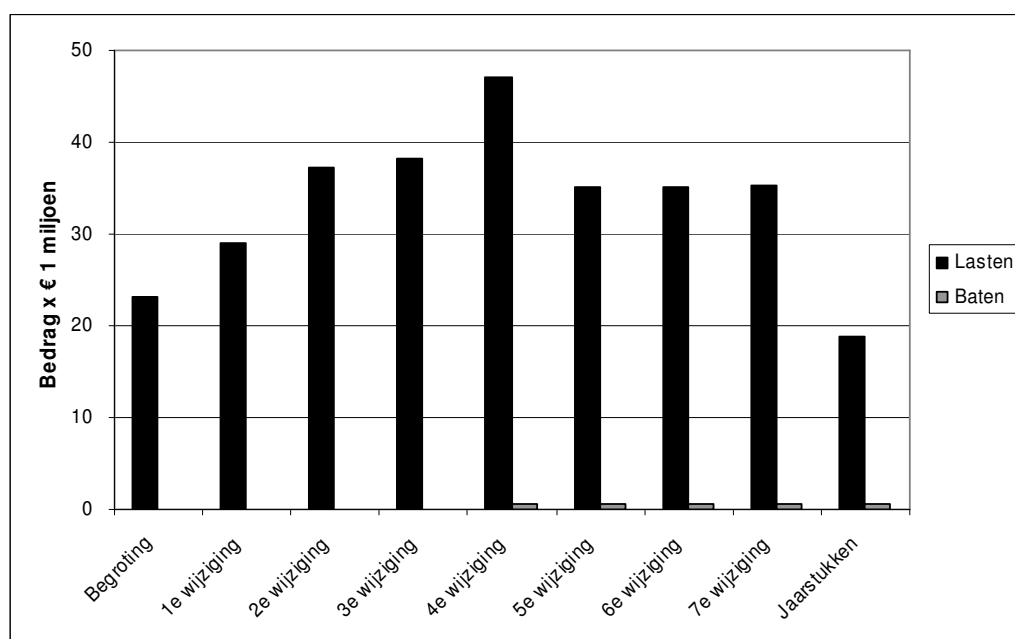
**Figuur 4: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van programma 3**

**Programma 7.** Bij programma 7 (Natuur, recreatie en landschap) is sprake van onderbesteding van bijna € 20 miljoen. De begrote lasten zijn met name bij de 2<sup>e</sup> begrotingswijziging flink gestegen en daarna ongeveer gelijk gebleven. Bij het vaststellen van de jaarstukken is echter gebleken dat de lasten circa 20% lager zijn uitgevallen dan begroot. De begrote lasten zijn dus, meer dan realistisch bleek te zijn, omhoog bijgesteld. De bijstelling van de baten geeft wel een realistisch beeld van de uiteindelijke baten.



**Figuur 5: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van programma 7**

**Programma 8.** Programma 8 (Economie en landbouw) is het meest opvallende voorbeeld van een programma, waarbij de begrotingswijzigingen niet hebben geleid tot een meer realistische begroting. In de primitieve begroting waren de begrote lasten van dit programma circa € 23 miljoen. Na de 1<sup>e</sup> wijziging van de begroting, waarin de apparaatslasten over de programma's zijn verdeeld, waren de begrote lasten circa € 37,2 miljoen en na de 4<sup>e</sup> wijziging waren de begrote lasten opgelopen tot ruim € 47 miljoen. Vervolgens zijn deze bijgesteld tot circa € 35,2 miljoen in de begroting na wijziging. Uit de jaarrekening blijkt dat de daadwerkelijke lasten circa € 18,8 miljoen zijn, nog onder het niveau van de primitieve begroting. Er is sprake van een onderbesteding van circa € 16,4 miljoen. Dit is een verschil van ruim 46% ten opzichte van de begroting na wijziging. De bijstelling van de begroting was dus niet realistisch. De begrote baten zijn bij de 4<sup>e</sup> begrotingswijziging bijgesteld van € 34.000 naar € 531.000. De daadwerkelijke baten bleken € 553.000 te zijn.



**Figuur 6: Overzicht van bijstellingen in baten en lasten van programma 8**

**Bijstellen van de begroting naar aanleiding van substantiële afwijkingen.** Tabellen 8 tot en met 12 in Hoofdstuk 2 bevatten voorbeelden van substantiële afwijkingen in de jaarstukken ten opzichte van de begroting na wijziging. Uit Hoofdstuk 2 blijkt dat in de voortgangsrapportages meestal niet over deze afwijkingen wordt gerapporteerd. Deze afwijkingen komen dus in de jaarstukken voor het eerst naar voren. Aan de ambtelijke organisatie is gevraagd of deze afwijkingen niet eerder te voorzien waren. De ambtelijke reactie maakt duidelijk dat de afwijkingen ten tijde van het opstellen van de najaarnota niet bekend waren (zie Hoofdstuk 2). Op het moment dat de laatste begrotingswijziging werd opgesteld, bestond dit inzicht echter wel. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat de provincie er bewust voor heeft gekozen deze informatie niet in een begrotingswijziging te verwerken. Deze keuze komt voort uit een in de vorige statenperiode gemaakte afspraak, die inhoudt dat ernaar wordt gestreefd “de slotbegrotingswijziging zo beperkt mogelijk te houden en niet nog te gebruiken voor het consequent aframen van overschrijdingen.” Er is dus besloten om overschrijdingen op de begroting niet systematisch te inventariseren en te verwerken in de laatste begrotingswijziging.<sup>12</sup> In principe hadden deze afwijkingen eerder verwerkt kunnen worden.

<sup>12</sup> Email ambtelijke organisatie, 2 juni 2008.

### **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 op elkaar aan. De 5<sup>e</sup> begrotingswijziging, die door PS is vastgesteld, was niet correct. PS zijn hierover niet geïnformeerd en de gecorrigeerde begrotingswijziging is niet door PS vastgesteld.

### **Toelichting:**

De primitieve begroting, de begrotingswijzigingen en het totaaloverzicht in de jaarrekening sluiten op elkaar aan. Alleen wat betreft de lasten van programma 9 heeft de Rekenkamer een inconsistentie aangetroffen tussen informatie uit de laatste begrotingswijziging en de jaarrekening. In de 7<sup>e</sup> begrotingswijziging wordt vermeld dat de nieuwe raming voor de lasten van programma 9 Welzijn en (jeugd) zorg € 114.135.200 is. In het totaaloverzicht in de jaarrekening staat dat de begroting na wijziging voor dit programma € 114.334.600 is, een verschil van bijna € 200.000. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de jaarrekening de correcte informatie bevat.

In de 5<sup>e</sup> begrotingswijziging worden de financiële bijstellingen, die voortvloeien uit de najaarsnota, ter vaststelling aangeboden aan PS. In de begrotingswijziging die aan PS is voorgelegd, is een deel van deze bijstellingen echter niet verwerkt. Naar aanleiding van de najaarsnota zouden de begrote lasten met betrekking tot FINH, UNA en EXINH met circa € 42 miljoen naar beneden bijgesteld moeten worden.<sup>13</sup> Dit is in eerste instantie niet gebeurd. Nadat deze omissie was ontdekt, heeft wel een aanpassing op de begrotingswijziging plaatsgevonden. PS hebben echter de niet-gecorrigeerde begrotingswijziging vastgesteld en zijn vervolgens niet geïnformeerd over de correctie. De gecorrigeerde begrotingswijziging is dus niet formeel door PS vastgesteld. Het is daarbij belangrijk op te merken dat PS, met het vaststellen van de najaarsnota, wel goedkeuring hebben gegeven aan de bijstelling van de reserves FINH, UNA en EXINH. Deze informatie is echter niet verwerkt in de 5<sup>e</sup> begrotingswijziging die aan PS is voorgelegd.

Ten slotte heeft de Rekenkamer in de concept-jaarstukken een inconsistentie aangetroffen tussen de financiële informatie in de programma-onderdelen en de financiële informatie in het totaaloverzicht van de programma's. Wij hebben de ambtelijke organisatie op deze inconsistentie gewezen, zodat dit in de definitieve jaarstukken nog kan worden gecorrigeerd. Aangezien de concept-jaarstukken op dat moment al aan PS zijn toegestuurd, heeft de ambtelijke organisatie toegezegd een erratum nagezonden aan PS, zodat de correcte informatie tijdens de PS-behandeling beschikbaar was.

---

<sup>13</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 13 mei 2008.





# 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 € 100 miljoen (12,8%) 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 € 100 miljoen lager dan de begroting na wijziging, dit is een afwijking van 12,8%. De Rekenkamer heeft voor de programma's Wegen, verkeer en vervoer, Natuur recreatie en landschap en Economie en landbouw vijf substantiële afwijkingen (in totaal ruim € 23 miljoen) uit de jaarstukken onderzocht. Bij de ambtelijke organisatie is nagevraagd of de afwijking niet eerder was te voorzien. De ambtelijke organisatie heeft voor deze afwijkingen aangegeven dat deze ten tijde van het opstellen van de najaarsnota nog niet bekend waren. Mede gelet op de omvang van de vijf afwijkingen is de Rekenkamer van mening dat een substantieel deel hiervan reeds eerder in het begrotingsjaar bekend had kunnen zijn. Onderstaand hebben we een aantal voorbeelden opgenomen van afwijkingen die eerder in het begrotingsjaar gesignaleerd hadden kunnen worden. De oorzaak dat deze afwijkingen niet eerder zijn gesignaleerd, is het gebrek aan (betrouwbare) informatie.

- Onderschrijding op Groot onderhoud provinciale wegen (€ 6,5 miljoen). De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat het optimaliseren van de betrouwbaarheid van de planning de aandacht heeft van het management. Met ingang van 2008 is de planning van het groot onderhoud verder geprofessionaliseerd, waardoor er bij de najaarsnota 2008 een scherpere eindejaarsnota zal kunnen worden verstrekt.
- Onderschrijding op Groot onderhoud NHK (€ 1,4 miljoen). Uit de ambtelijke reactie blijkt dat nader onderzoek (inspectie) moest worden gepleegd naar de kunstwerken. Dit nader onderzoek is uitbesteed, hetgeen ook weer extra tijd kostte. In de najaarsnota is gemeld dat in 2007 een quick scan werd uitgevoerd over de staat

van de kunstwerken. De vertraging is echter niet duidelijk aangegeven en de begroting is niet naar beneden bijgesteld.

- Onderschrijding op de Groenfonds Verordening ILG (€ 3,1 miljoen). In de najaarsnota is een vertraging gemeld inzake het uitvoeringsprogramma ILG, onduidelijk is echter of deze informatie betrekking heeft op de achtergebleven realisatie van projecten de Groenfonds Verordening ILG. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat het programma ILG inmiddels het 3<sup>e</sup> jaar is ingegaan en de grip op de projecten en de planning van de cash-flow door het programmamanagement aanmerkelijk is verstevigd.
- Onderschrijding op het UNA-project afschrijving Grondaankoop Wieringerrandmeer (€ 3,1 miljoen). In de jaarstukken is aangegeven dat enige vertraging is ontstaan in de onderhandelingen met twee bedrijven. In de najaarsnota is deze vertraging niet gemeld.
- Onderschrijding op diverse UNA-projecten in het kader van economie en landbouw (€ 9,2 miljoen). Uit de najaarsnota blijkt dat een aantal projecten nog moest starten. De begroting is echter niet naar beneden bijgesteld. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de vertragingen niet bekend waren bij het opstellen van de najaarsnota.

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 vaak onvoldoende relatie met de prestaties uit de begroting gelegd. Hierdoor ontbreekt inzicht in:

- De afwijking op de beoogde 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.

Daarnaast is de structuur van de voortgangsrapportages onvoldoende helder doordat een groot deel van de informatie niet is ingedeeld in programma's.

**Aanbeveling 2:** Vraag GS de informatie in de voortgangsrapportages per programma weer te geven en 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:**

Het bestuurlijke deel van de voor- en najaarsnota is, net als de informatie in de begroting, in programma's ingedeeld, de financiële bijstellingen in deze voortgangsrapportages zijn echter niet in programma's ingedeeld. De aansluiting tussen het bestuurlijke deel en de financiële bijstellingen is onvoldoende helder. Bovendien blijkt uit het bestuurlijke deel van de voortgangsrapportages niet altijd op welke prestatie uit de begroting de informatie betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd. Voor de financiële bijstellingen in de voortgangsrapportages is de koppeling met de begroting meestal onduidelijk. 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 niet duidelijk aangegeven wat de gevolgen zijn voor de oorspronkelijke prestatie.

**Provincievergelijking:** De voortgangsrapportages van de provincie Zuid-Holland zijn het meest inzichtelijk. De informatie is 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 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.

**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. Hiervoor dient ook de behandeldatum van de najaarsnota in de Verordening financieel beheer te worden aangepast.

**Toelichting:**

De voorjaarsnota heeft betrekking op de eerste twee maanden van het jaar, maar wordt pas eind juni door PS vastgesteld. De informatie is bij vaststelling door PS vier maanden oud. De najaarsnota gaat over de eerste acht maanden van het jaar en wordt half november vastgesteld. De informatie is dan bijna drie maanden oud. Doordat de najaarsnota pas zo laat in het jaar is behandeld, is de ruimte tot bijsturing op de begroting beperkt. In de Verordening financieel beheer is vastgelegd dat GS de najaarsnota in november aan PS moeten voorleggen. PS hebben hierdoor weinig ruimte om bij te sturen op de begroting.

**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:** Uit de voortgangsrapportages blijkt niet duidelijk welke afwijkingen wel en welke afwijkingen niet tot een begrotingswijziging moeten leiden. Daarnaast sluiten de begrotingswijzigingen niet helder aan op de voortgangsrapportages. Hierdoor heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen of adequaat gebruik gemaakt wordt van de informatie in de voortgangsrapportages.

**Aanbeveling 4:** Vraag GS de afwijkingen uit de voortgangsrapportages inzichtelijk en herleidbaar in begrotingswijziging(en) te verwerken. Vraag hierbij duidelijk in de voortgangsrapportages aan te geven óf en voor welk bedrag de begroting moet worden bijgesteld.

### Toelichting:

De begrotingswijzigingen sluiten niet helder op de voor- en najaarsnota aan, waardoor de Rekenkamer niet heeft kunnen nagaan of de begroting is aangepast naar aanleiding van gerapporteerde afwijkingen. De Rekenkamer heeft ook niet kunnen beoordelen voor welke afwijkingen nadere acties hadden moeten worden geformuleerd, omdat niet duidelijk is welke afwijkingen uit de voortgangsrapportages reeds tot een begrotingswijziging hebben geleid. In de voortgangsrapportages hebben GS bij enkele afwijkingen nadere acties voorgesteld. De door GS gemelde afwijkingen in de voortgangsrapportages zijn zeer uitgebreid door PS besproken.

**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

**Conclusie 5:** Hoewel in de begrotingswijzigingen voldoende relatie met de prestaties uit de begroting is gelegd, ontbreekt in sommige gevallen inzicht in de afwijking op de beoogde prestaties uit de begroting.

Daarnaast is de structuur van de begrotingswijzigingen onvoldoende helder doordat een groot deel van de informatie niet is ingedeeld in programma's.

**Aanbeveling 5:** Vraag GS de informatie in de begrotingswijzigingen per programma weer te geven en duidelijk te vermelden 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 financiële informatie van de begrotingswijzigingen is in programma's ingedeeld. De beleidsinhoudelijke informatie is echter niet in programma's ingedeeld. De relatie tussen de financiële en de beleidsinhoudelijke informatie is niet duidelijk. Uit de begrotingswijzigingen wordt meestal wel duidelijk op welke prestatie uit de begroting de informatie betrekking heeft of welke nieuwe prestatie aan de begroting wordt toegevoegd. Bij afwijkingen op prestaties uit de begroting is echter niet altijd voldoende 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.



# Reactie Gedeputeerde Staten

---

Wij hebben kennis genomen van het rapport 'Bijsturen met de begroting' van uw Randstedelijke rekenkamer. In overeenstemming met uw verzoek in uw brief van 11 juli 2008 reageren wij op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, die in de bestuurlijke nota zijn verwoord.

## *Verbeteren van informatievoorziening (conclusie en aanbeveling 1)*

Op 16 juni 2008 hebben Provinciale Staten bij de behandeling van de jaarstukken 2007 en de lentenota 2008 motie 8-2 aangenomen. In deze motie verzoeken Provinciale Staten ons met een notitie te komen waarin heel duidelijk wordt aangegeven wat de betekenis is van de uitdrukking 'onderbesteding' en per portefeuille aan te geven wat de oorzaak is van onderbesteding.

In het najaar zullen wij de gevraagde notitie onderbesteding aan Provinciale Staten voorleggen. Wij zullen voor zover mogelijk uw suggesties en aanbevelingen voor het verbeteren van de interne informatievoorziening in deze notitie opnemen.

## *Voortgangsrapportages, afwijkingen en wijzigingen per programma (conclusie en aanbeveling 2, 4 en 5)*

U concludeert op basis van het door uw rekenkamer opgestelde beoordelingskader dat in de voortgangsrapportages vaak onvoldoende relatie wordt gelegd met prestaties uit de begroting.

Wij hebben de voortgangsrapportages vormgegeven conform de actuele wensen van Provinciale Staten. Tot de planning en control cyclus 2006 hebben wij in de rapportages de voortgang systematisch gerelateerd aan de afgesproken doelen en prestaties uit de begroting. Provinciale Staten hebben toen aangegeven dat het herhalen van de doelen en prestaties leidde tot een te uitgebreide rapportage en hebben ons gevraagd de rapportage te beperken tot de voortgang op hoofdlijnen.

Bij de behandeling van de Lentenota 2008 hebben Provinciale Staten ons college gecompliceerd met de wijze waarop we de rapportage vorm hebben gegeven. Hieruit concluderen we dat ons college een rapportage conform de wensen van Provinciale Staten heeft geleverd. Indien Provinciale Staten, eventueel naar aanleiding van het rapport van uw rekenkamer, wijzigingen in de rapportagevorm wenselijk acht, zal ons college de tot nu toe gehanteerde presentatievorm aanpassen.

## *Voortgangsinformatie tijdig in PS vergaderingen behandelen (conclusie en aanbeveling 3)*

Gelet op de wijze van uiteindelijke behandeling is het helder dat weliswaar de controle en de autorisatie nog wel kan plaatsvinden in de plenaire vergadering van Provinciale Staten, maar dat gelet op de gedateerdheid van de informatie bijsturing minder snel aan de orde is. Echter, in commissieverband is er veel eerder sprake van regulier informeel en formeel overleg. Op dat moment is de informatie actueel en zijn er verschillende mogelijkheden om te komen tot bijsturing door afspraken met de betreffende portefeuillehouder te maken.

Indien het wenselijk is om behandeldata van planning en controldocumenten aan te passen, geven wij ter overweging mee dat een meer bedrijfsmatige benadering, waarbij we voortganginformatie leveren op basis van kwartaalcijfers (voorjaarsnota op basis van 1e kwartaalcijfers, najaarsnota op basis van 2e of 3e kwartaalcijfers), kan leiden tot hogere efficiëntie en effectiviteit. De beheersing door het management en ons college als dagelijks bestuur sluit hiermee volledig aan op de planning en control cyclus van Provinciale Staten. Bovendien is dan een meerjarige kwartaalvergelijking mogelijk.

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). De reactie van GS geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*Verbeteren van informatievoorziening  
(conclusie en aanbeveling 1)*

Het verheugt de Rekenkamer dat GS voor zover mogelijk de suggesties en aanbevelingen voor het verbeteren van de interne informatievoorziening mee willen nemen in de notitie die in het najaar aan Provinciale Staten (PS) wordt voorgelegd. De Rekenkamer geeft PS in overweging om bij de behandeling van deze notitie nogmaals het rapport van de Rekenkamer te betrekken.

*Voortgangsrapportages, afwijkingen en wijzigingen per programma  
(conclusie en aanbeveling 2, 4 en 5)*

Voor de controlerende rol van PS is het van belang dat de voortgangsrapportages helder inzicht bieden in de voortgang van de uitvoering van de (gewijzigde) begroting. Hiervoor is het essentieel om de informatie in voortgangsrapportages en begrotingswijzigingen te relateren aan de prestaties uit de begroting, waardoor duidelijker wordt wat de afwijking op de begroting is. Het hanteren van een eenduidige structuur in programma's en het gebruik maken van gelijksoortige formuleringen, kopjes en/of nummeringen kan hierbij voorkomen dat prestaties uit de begroting herhaald moeten worden.

*Voortgangsinformatie tijdig in PS vergaderingen behandelen  
(conclusie en aanbeveling 3)*

De Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de discussie over de mogelijkheden om de behandeldata van planning en controldocumenten aan te passen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit is de Rekenkamer voorstander van het zo mogelijk op elkaar aan laten sluiten van de planning en controlcyclus van Provinciale Staten en de beheersing door GS en het management.

