

Provinciale Staten van Utrecht

<i>Datum</i>	<i>Bijlagen</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
16 oktober 2006			2006/GM/206
 <i>Onderwerp</i>			
Resultaten analyse begroting 2007			

Geachte leden van de Provinciale Staten,

Binnenkort behandelt u de programmabegroting voor 2007. Met de vaststelling van de begroting zet u zowel de beleidsmatige als financiële kaders voor het komende jaar. Om u te ondersteunen bij de behandeling van de begroting, heeft de Randstedelijke Rekenkamer de begroting op een aantal onderdelen nader bekeken. Onderzocht is of het voorgenomen (financiële) beleid toereikend is verwoord, mede met het oog op de verantwoording hierover in de jaarstukken.

In het bijzonder heeft de Rekenkamer de aandacht gericht op:

1. de productgroep Jeugdzorg (pag. 129-143);
2. het programma Water (pag. 83-92);
3. de paragraaf Weerstandsvermogen (pag. 153-156);
4. de paragraaf Verbonden partijen (pag. 168-174).

Bij de beleidsprogramma's (1 en 2) is gekeken naar de wijze waarop de drie w-vragen **Wat willen we bereiken?** **Wat gaan we daarvoor doen?** en **Wat mag het kosten?** zijn gestructureerd en de mate waarin zij met elkaar samenhangen. De paragrafen (3 en 4) zijn getoetst aan de hand van de eisen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de Randstedelijke Rekenkamer overleg gevoerd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met dit overleg wil de Rekenkamer zoveel mogelijk voorkomen dat aan de onderzochte onderdelen van de begroting verschillende eisen worden gesteld. De invalshoek van het Ministerie en de Rekenkamer bij de formulering van de conclusies en aanbevelingen is echter wel verschillend. De huidige vorm van het financieel toezicht van het Ministerie op de provincies op grond van de Provinciewet gaat uit van provincies die zelf verantwoordelijk zijn voor een gezond financieel

beleid. De minister van BZK als toezichthouder laat de provincies hun eigen verantwoordelijkheid, maar ziet toe op risico's die tot financiële ontsporingen zouden kunnen leiden. De Rekenkamer heeft als missie om het doelmatig, doeltreffend en rechtmatig functioneren van het provinciaal bestuur te verbeteren. Daartoe doet de Rekenkamer onderzoek naar de beleidsbegroting en de paragrafen en verbindt hieraan conclusies en aanbevelingen om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten te verbeteren.

De Rekenkamer heeft in het u onlangs toegezonden rapport "Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten" ook verschillende aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de begroting. Dat onderzoek richtte zich in algemene zin op de verbetering van de opzet en formulering van de begroting in de komende jaren. Het rapport dat nu voor u ligt bevat een beoordeling van een beperkt aantal onderdelen van de begroting 2007 en is bedoeld voor de aanstaande behandeling van deze begroting in Provinciale Staten.

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

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

Hoogachtend,

Dr. G. Molenaar

Prof. dr. L.D. Noordam

Directielid Randstedelijke Rekenkamer

Bestuurder / directeur Randstedelijke Rekenkamer

# Kaderstellen met de begroting

Een analyse van de programmabegroting 2007  
van de provincie Utrecht

**Samenvatting van de bevindingen, belangrijke punten voor PS en suggesties bij de begroting 2007 van Utrecht**

<b>Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer</b>		<b>Waarom is dit belangrijk voor PS?</b>	<b>Suggestie</b>
<b>Conclusie 1: De beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg voor kaderstelling en controle is van matige kwaliteit.</b>			
Bevinding 1	In de programmabegroting wordt beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Het is echter niet meteen duidelijk op welke plaats in de begroting deze informatie terug te vinden is.	Alhoewel in de begroting de vereiste informatie is opgenomen, is het niet eenvoudig deze informatie terug te vinden. Dit bemoeilijkt de kaderstellende functie van Provinciale Staten.	Vraag GS in de opzet van het programma gestructureerd antwoord te geven op de vragen wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Maak in de structuur gebruik van de juiste kopjes, zoals bijvoorbeeld in het programma Water.
Bevinding 2	Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten voldoende op elkaar aan.	De productgroep Jeugdzorg biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; het doel en de prestaties sluiten op elkaar aan.	
Bevinding 3	Het doel van de provincie op het gebied van jeugdzorg is onvoldoende specifiek geformuleerd. De bijbehorende indicatoren zijn grotendeels prikkelend, maar zijn niet volledig meetbaar en tijdgebonden.	Provinciale Staten kunnen achteraf in beperkte mate controleren of het beoogde doel is gerealiseerd.	Vraag GS het doel en de bijbehorende indicatoren specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken.
<b>Conclusie 2: De beleidsinformatie in het programma Water is van voldoende kwaliteit. Hierbij zijn nog een aantal verbeteringen mogelijk.</b>			
Bevinding 4	In het programma Water wordt gestructureerd beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten.	Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt Provinciale Staten in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.	
Bevinding 5	Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten voldoende op elkaar aan.	Het programma Water biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; de beleidsdoelstellingen en de prestaties sluiten op elkaar aan.	
Bevinding 6	Wat de provincie wil bereiken is grotendeels specifiek, prikkelend en tijdgebonden. De doelstellingen zijn echter onvoldoende meetbaar, doordat in alle gevallen een nulmeting ontbreekt.	Provinciale Staten kunnen achteraf redelijk goed controleren of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.	Vraag GS de doelstellingen die nog niet voldoende meetbaar zijn in de toekomst te verbeteren.

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
<b>Conclusie 3: De paragraaf Weerstandsvermogen is onvolledig: de gevolgen voor het beleid zijn onduidelijk.</b>			
Bevinding 7	De niet-reguliere, beleidsmatige risico's zijn op hoofdlijnen weergegeven. In tegenstelling tot de Jaarstukken 2005 worden in de Programmabegroting 2007 niet het maximale schadebedrag en de kans per risico vermeld.	Met het vaststellen van de begroting gaan PS ook akkoord met de paragraaf Weerstandsvermogen. Separate stukken die (onder geheimhouding) ter inzage liggen bemoeilijken de vaststelling van deze informatie door PS en kunnen bovendien geen onderdeel uitmaken van het openbaar debat hierover.	Heroverweeg de geheimhouding van informatie (omtrent risico's) die in eerdere documenten (Jaarstukken 2005) wel openbaar is gemaakt.
Bevinding 8	Het benodigd deel van de weerstandscapaciteit voor de reguliere bedrijfsmatige risico's en risico's bij toekomstige uitgaven uit het Provinciaal Structuurfonds wordt onvoldoende onderbouwd; de kans en de financiële omvang per risico zijn niet vermeld.	Doordat de inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit niet volledig onderbouwd is, kunnen PS het voorstel minder goed beoordelen. Wanneer PS bijvoorbeeld de weerstandscapaciteit te ruim vaststellen, betekent dit dat er onnodig geld gereserveerd wordt waarvoor ook beleid gerealiseerd had kunnen worden.	Vraag GS om een duidelijke onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit.
Bevinding 9	De incidentele weerstandscapaciteit is in werkelijkheid kleiner dan de gepresenteerde incidentele weerstandscapaciteit in de begroting.	Het is niet bekend hoe groot de daadwerkelijk aanwendbare incidentele weerstandscapaciteit is. Daardoor is niet in te schatten of de weerstandscapaciteit toereikend is om de risico's af te dekken.	Vraag GS om een reële weergave van de reserves die toegerekend kunnen worden aan de weerstandscapaciteit.
Bevinding 10	Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit ontbreekt.	PS weten niet in welke volgorde welke posten aangesproken zullen worden wanneer risico's optreden, en welke financiële/beleidsmatige gevolgen dit kan of mag hebben.	Vraag GS om toelichting op de gang van zaken bij een eventuele aanwending van de weerstandscapaciteit.
<b>Conclusie 4: De paragraaf Verbonden partijen maakt niet duidelijk welk beleid met deze partijen wordt nagestreefd.</b>			
Bevinding 11	In de paragraaf Verbonden partijen wordt geen visie gegeven in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de programma's van de begroting.	De paragraaf Verbonden partijen geeft PS onvoldoende informatie om kaders te kunnen stellen met betrekking tot de verbonden partijen. De kaders met betrekking tot verbonden partijen zijn	Vraag GS per verbonden partij een visie in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de programma's op te nemen in de begroting.

<b>Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer</b>		<b>Waarom is dit belangrijk voor PS?</b>	<b>Suggestie</b>
Bevinding 12	Er zijn nauwelijks beleidsvoornemens in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen. Voor zover beleidsvoornemens zijn opgenomen, zijn deze zeer algemeen geformuleerd.	van belang aangezien deze partijen kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting.	Vraag GS de beleidsvoornemens per verbonden partij of per groep verbonden partijen te specificeren naar het betreffende begrotingsjaar.
Bevinding 13	De structuur van de paragraaf Verbonden partijen is niet eenduidig en de paragraaf is daardoor niet overzichtelijk.		Vraag GS een duidelijke structuur in de paragraaf Verbonden partijen aan te brengen en geef aan welke informatie gewenst is over de verschillende verbonden partijen. Eventueel kan dit worden opgenomen in de Verordening Interne zaken.
<b>Conclusie 5: De financiële informatie in de begroting bevat enkele tegenstrijdigheden en actualiseringen op de lopende begroting 2006.</b>			
Bevinding 14	Er wordt niet toegelicht waar een aantal financiële overzichten van elkaar verschilt.	Met het oog op de kaderstellende rol van PS is van belang dat de financiële informatie in de begroting correct en intern consistent is.	Vraag GS de geconstateerde verschillen in de begroting 2007 nader toe te lichten.
Bevinding 15	In de begroting 2007 zijn enkele bijstellingen op de lopende begroting 2006 opgenomen. Deze zijn (nog) niet als begrotingswijzigingen door PS vastgesteld.	Met het vaststellen van begrotingswijzigingen geven PS invulling aan het budgetrecht gedurende de uitvoering van de lopende begroting. Actualiseringen op de lopende begroting in de (concept)begroting van het volgend jaar, in plaats van een begrotingswijziging, doen onvoldoende recht aan een transparante uitoefening van dit budgetrecht.	Vraag GS om de geconstateerde bijstellingen formeel in de vorm van een begrotingswijziging op de lopende begroting 2006 aan PS ter vaststelling voor te leggen.



# BEVINDINGEN ANALYSE BEGROTING 2007

---

*We bespreken de resultaten van onze analyse van de begroting 2007. Bij onze bevindingen geven we aan waarom wij van mening zijn dat dit belangrijke punten voor PS zijn. Vervolgens doen wij u suggesties voor de behandeling van deze punten.*

## 1. De beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg voor kaderstelling en controle is van matige kwaliteit.

### A. Inleiding

Op 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden met verstreckende gevolgen voor de provincies. Een belangrijk nieuw element in deze wet is dat een jeugdige voortaan recht op jeugdzorg heeft als het bureau jeugdzorg daarvoor een indicatie heeft gesteld. Het recht op jeugdzorg is onbegrensd, terwijl de daarvoor beschikbare middelen wel begrensd zijn. Dit legt een zware verantwoordelijkheid bij de provincie en het is dan ook uitermate belangrijk dat Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol op het gebied van jeugdzorg goed kunnen vervullen. Hiervoor is een samenhangend beleidskader van goede kwaliteit van belang.

### Hoe toetst de Rekenkamer de productgroep Jeugdzorg?

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

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

De Rekenkamer heeft de productgroep Jeugdzorg (pag. 129-143) op de volgende punten getoetst:

1. De drie w-vragen worden gestructureerd beantwoord;
2. De beantwoording van de drie w-vragen is samenhangend;
3. De beantwoording van de eerste w-vraag *Wat willen we bereiken?* is SMART, waarbij getoetst is aan de volgende criteria die zijn gesteld vanuit VBTB en SMART:
  - Specifiek: Is de te leveren prestatie voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
  - Prikkelend: Is een streefwaarde opgenomen?
  - Meetbaar/toetsbaar: Is een indicator opgenomen? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?

---

<sup>1</sup> Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording

---

- Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

## B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 1:** In de programmabegroting wordt beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Het is echter niet meteen duidelijk op welke plaats in de begroting deze informatie terug te vinden is.

### Toelichting

Door het ontbreken van de juiste kopjes is het niet meteen duidelijk voor de lezer op welke plaats wordt besproken wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. In het programma Water is dit wel verduidelijkt aan de hand van kopjes.

Bij de toetsing van de begroting aan de hand van de bovengenoemde criteria zijn we ervan uitgegaan dat het antwoord op de vraag wat de provincie wil bereiken is terug te vinden in de volgende twee paragrafen:

- Paragraaf "Samenstelling van dit programma": deze paragraaf bevat het doel van de provincie op het terrein van jeugdzorg opgenomen, namelijk "Het doel is om voor jeugdigen die zorg nodig hebben, tijdig de juiste hulp te bieden".
- Paragraaf "Indicatoren voor maatschappelijke effecten": deze paragraaf beschrijft de beoogde maatschappelijke effecten.

Gezamenlijk geven deze paragrafen antwoord op de vraag wat de provincie wil bereiken. De vraag wat de provincie daarvoor gaat doen, wordt beantwoord in de paragraaf "bestaand beleid en nieuwe ontwikkelingen". De vraag wat dit gaat kosten, wordt beantwoord in de paragraaf "Financiële overzichten bij dit programma"

**Bevinding 2:** Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten voldoende op elkaar aan.

### Toelichting

De relatie tussen het doel en hetgeen zal worden gedaan om dit doel te bereiken is helder. Uit de opbouw van het programma Sociale pijler blijkt dat, in het geval er meerdere doelstellingen zijn per productgroep, het verband niet meer eenduidig is te herleiden.

In het financieel overzicht worden de totale kosten en baten van het programma beschreven. Het doel en hetgeen de provincie daarvoor gaat doen, zijn echter op het niveau van de productgroep beschreven. Doordat dit bij de kosten niet het geval is, maakt de programmabegroting niet duidelijk welk deel van het totale budget aan jeugdzorg wordt besteed. Uit de programmabegroting is dus niet af te leiden welk budget in 2007 beschikbaar is om de beoogde maatschappelijke effecten op het terrein van jeugdzorg te realiseren.



**Bevinding 3:** Het doel van de provincie op het gebied van jeugdzorg is onvoldoende specifiek geformuleerd. De bijbehorende indicatoren zijn grotendeels prikkelend, maar zijn niet volledig meetbaar en tijdgebonden.

### Toelichting

De beschrijving van het doel van de provincie op het gebied van jeugdzorg is onvoldoende specifiek. De geformuleerde indicatoren bieden echter wel inzicht in de beoogde maatschappelijke effecten. Deze indicatoren bevatten in de meeste gevallen een streefwaarde, maar soms is de streefwaarde niet helder geformuleerd. Bij alle indicatoren ontbreekt informatie over de nulsituatie en vaak is onduidelijk wat de eindsituatie is en volgens welk tijdpad de eindsituatie moet worden bereikt.

<b>Doelstelling</b>	<b>Commentaar Rekenkamer</b>
<i>"Het doel is om voor jeugdigen die zorg nodig hebben, tijdig de juiste hulp te bieden"</i>	De begrippen "jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben" en "tijdig" zijn onvoldoende specifiek.
<b>Indicatoren</b>	<b>Commentaar Rekenkamer</b>
4.5 <i>"In de provincie Utrecht is een vraaggericht en kwalitatief goed aanbod voor jeugdzorg aanwezig". Meetwaarde voor elk jaar in de periode 2006 t/m 2010: x.</i>	Deze indicator is onvoldoende prikkelend, meetbaar en tijdgebonden. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij deze indicator ontbreekt de streefwaarde. Ook is de indicator niet meetbaar, mede doordat niet wordt gedefinieerd wat wordt bedoeld met een "vraaggericht en kwalitatief goed aanbod voor jeugdzorg".</li> <li>▪ Voor alle jaren in de periode 2006 t/m 2010 is de meetwaarde gelijk. Het is onduidelijk wat hierbij de achterliggende gedachte is: betekent dit dat het effect in 2010 moet worden bereikt en elk jaar nagestreefd wordt?</li> </ul>
4.10 <i>"Binnen de provincie Utrecht krijgen ouders met een kind met een OTS-maatregel intensievere gezinsondersteuning" Meetwaarde 2007: 30%.</i>	Deze indicator is onvoldoende meetbaar. Alhoewel er een meetwaarde van 30% is opgenomen, ontbreekt informatie over de nulsituatie en is niet duidelijk waar deze meetwaarde precies betrekking op heeft.

Deze bevindingen sluiten aan op de bevindingen uit een eerder onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer, namelijk het onderzoek "Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten" (augustus 2006). In dit onderzoek is eveneens het programma Sociale pijler onderzocht, waar Jeugdzorg onderdeel vanuit maakt.

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

1. Alhoewel in de begroting de vereiste informatie is opgenomen, is het niet eenvoudig deze informatie terug te vinden. Dit bemoeilijkt de kaderstellende functie van Provinciale Staten.
2. De productgroep Jeugdzorg biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; het doel en de prestaties sluiten op elkaar aan.
3. Provinciale Staten kunnen achteraf in beperkte mate controleren of het beoogde doel is gerealiseerd.

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

- Vraag GS in de opzet van het programma gestructureerd antwoord te geven op de vragen wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Maak in de structuur gebruik van de juiste kopjes, zoals bijvoorbeeld in het programma Water.
- Vraag GS het doel en de bijbehorende indicatoren specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken.

## 2. De beleidsinformatie in het programma Water is van voldoende kwaliteit. Hierbij zijn nog een aantal verbeteringen mogelijk.

### A. Inleiding

De laatste jaren zijn veel nieuwe beleidsontwikkelingen gaande omtrent het thema Water. Voorbeelden hiervan zijn de Europese Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Bestuursakkoord Water. De provincie heeft de taak de Europese en nationale plannen en regelgeving te implementeren en uit te voeren. Hiervoor is een samenhangend beleidskader van goede kwaliteit van belang.

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

Voor de toetsing van het programma Water (pag. 83-92) is dezelfde methode gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk over jeugdzorg (zie pagina 5 van dit rapport).

### B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 4:** In het programma Water wordt gestructureerd beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten.

#### Toelichting

In de programmabegroting 2007 van de provincie Utrecht wordt de systematiek van de drie w-vragen *Wat willen we bereiken?* *Wat gaan we daarvoor doen?* en *Wat mag het kosten?* niet expliciet gehanteerd. Desondanks is wel gestructureerd beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten.

De vraag *Wat willen we bereiken?* hebben we beoordeeld aan de hand van de beleidsdoelstellingen en de bijbehorende indicatoren voor maatschappelijke effecten per productgroep. De beleidsdoelstellingen en indicatoren maken duidelijk waarover verantwoording zal worden afgelegd. De vraag *Wat gaan we ervoor doen?* hebben we beoordeeld aan de hand van de operationele doelen die per beleidsdoelstelling/productgroep zijn uitgewerkt. De operationele doelen en bijbehorende beschrijving maken duidelijk welke prestaties de provincie Utrecht beoogt te leveren om de beleidsdoelstelling te realiseren. Dit maakt het mogelijk om gedurende en na afloop van het jaar na te gaan wat de stand van zaken is en eventueel bij te sturen, mocht daar aanleiding toe zijn. De financiële overzichten geven inzicht in de vraag *Wat mag het kosten?*.

**Bevinding 5:** Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten voldoende op elkaar aan.

#### Toelichting

De relatie tussen de beleidsdoelstellingen en hetgeen zal worden gedaan om deze beleidsdoelstellingen te bereiken is, middels operationele doelen per productgroep, helder beschreven. In het financieel overzicht zijn de kosten en baten van het totale programma opgenomen. De beleidsdoelstellingen, indicatoren en operationele doelen zijn daarentegen op het niveau van de productgroep beschreven.

**Bevinding 6:** Wat de provincie wil bereiken is grotendeels specifiek, prikkelend en tijdgebonden. De doelstellingen zijn echter onvoldoende meetbaar, doordat in alle gevallen een nulmeting ontbreekt.

### Toelichting

Uit de beleidsdoelstellingen en de bijbehorende indicatoren blijkt grotendeels: (a) wat het beoogde effect is; (b) hoe dit wordt gemeten; en (c) wat de beoogde eindsituatie is. Voor alle doelstellingen ontbreekt echter een nulmeting, waardoor de doelstellingen onvoldoende meetbaar zijn. Bij de indicatoren zijn wel streefwaarden voor 2006 opgenomen, maar dit kan niet de gerealiseerde waarde in 2006 zijn en dus niet de nulmeting vormen. Onderstaande tabel geeft een voorbeeld van een indicator waarvan de meetwaarde onduidelijk is.

Beleidsdoelstelling	Indicator	Commentaar Rekenkamer
<i>'Een bewoonbaar land; de verwerking van regenwater is afdoende.'</i>	Indicator: <i>Percentage oppervlakte dat voldoet aan de werknormen voor wateroverlast ten opzichte van de situatie in 2000 (doel 100% in 2015 aan def. normen)</i>  Meetwaarde 2007: 42%	Het is onduidelijk hoe de realisatie van de doelstelling wordt gemeten. Is het de bedoeling dat 42% van de totale oppervlakte in 2007 voldoet aan de normen of dat 42% van de oppervlakte ten opzichte van de situatie 2000 voldoet? Indien dit laatste het geval is, wat betekent dit dan?

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

4. Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt Provinciale Staten in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.
5. Het programma Water biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; de beleidsdoelstellingen en de prestaties sluiten op elkaar aan.
6. Provinciale Staten kunnen achteraf redelijk goed controleren of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.

### D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

- Vraag GS de doelstellingen die nog niet voldoende meetbaar zijn in de toekomst te verbeteren.

### 3. De paragraaf Weerstandsvermogen is onvolledig: de gevolgen voor het beleid zijn onduidelijk

#### A. Inleiding

In de paragraaf Weerstandsvermogen (pag. 153-156) wordt weergegeven welke (financiële) risico's de provincie het komende jaar loopt, en hoe deze gedekt worden. Volgens het BBV (artikel 11) bestaat het weerstandsvermogen uit *“de relatie tussen de weerstandscapaciteit (zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.”*

#### Hoe toetst de Rekenkamer de paragraaf Weerstandsvermogen?

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

De paragraaf Weerstandsvermogen bevat ten minste:	
Eisen BBV	Interpretatie Rekenkamer
▪ een inventarisatie van de risico's	Een overzicht van alle essentiële risico's, waarbij per risico wordt weergegeven hoe groot de kans is dat dit risico zich voordoet, inclusief een schatting van de financiële omvang
▪ een inventarisatie van de weerstandscapaciteit	Een overzicht van de middelen waaruit de weerstandscapaciteit is opgebouwd
▪ het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit	Een toelichting op de weerstandscapaciteit, de mogelijke aanwending daarvan en het risicomanagement; is duidelijk in hoeverre het opvangen van risico's beleidswijzigingen <sup>2</sup> tot gevolg mag/zal hebben?

In de volgende sectie worden de drie BBV-eisen, zoals door de Rekenkamer geïnterpreteerd, getoetst.

#### B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 7:** De niet-reguliere, beleidsmatige risico's zijn op hoofdlijnen weergegeven. In tegenstelling tot de Jaarstukken 2005 worden in de Programmabegroting 2007 niet het maximale schadebedrag en de kans per risico vermeld.

#### Toelichting

De Rekenkamer constateerde dit voorjaar dat de paragraaf Weerstandsvermogen in de Jaarstukken 2005 duidelijk en overzichtelijk is weergegeven. Met name de weergave van de niet-reguliere, beleidsmatige risico's (inclusief de kans van voorkomen, het maximale schadebedrag, de kans maal het schadebedrag en de betrokken dienst) droeg in belangrijke mate bij aan het inzicht in de risico's die de provincie loopt. Het is jammer dat dit

<sup>2</sup> Wanneer bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit wordt ingezet om een risico te financieren, betekent dit een verhoging van de Motorrijtuigenbelasting. Wanneer de algemene reserve wordt aangewend, beperkt dit de toekomstige beleidsruimte. Wanneer een bestemmingsreserve wordt aangewend, vervalt daarbij het beleidsdoel waarvoor de reserve gevormd is. Dit vergt een beleids- en begrotingswijziging.

inzicht niet gegeven wordt in de Programmabegroting 2007. Hoewel in vergelijking met de Jaarstukken 2005 slechts één nieuw risico<sup>3</sup> is geïnventariseerd, is de weergave van de 20 belangrijkste risico's aanmerkelijk versoberd. De informatie die ontbreekt in de begroting, is onder geheimhouding beschikbaar voor leden van PS, terwijl diezelfde informatie wel in de openbare Jaarstukken 2005 te vinden is. Ter illustratie:

De weergave van risico 2, zoals opgenomen in de Jaarstukken 2005 (pag. 134):

Dienst	Risico's en toelichting	Kans van voorkomen	Max. schade-bedrag x € 1000	Kans x max. schade x € 1000
2 REG	Garantstelling jegens de gemeente Amersfoort bij een tekort op de ontsluiting van Vathorst	10%	4.500	450

De weergave van risico 2, zoals opgenomen in de Programmabegroting 2007 (pag. 154):

Dienst	Risico's en toelichting	Kans van voorkomen	Max. schade-bedrag x € 1000	Kans x max. schade x € 1000
	Garantstelling jegens de gemeente Amersfoort bij een tekort op de ontsluiting van Vathorst	GEHEIM	GEHEIM	GEHEIM

Voor de niet-reguliere beleidsmatige risico's wordt vermeld dat het totaalbedrag € 60,4 miljoen bedraagt. Er is berekend dat met een kans van 95% € 10 miljoen voldoende is om deze risico's op te vangen. De Rekenkamer vindt dit een goede weergave van risico-inschatting.

**Bevinding 8:** Het benodigd deel van de weerstandscapaciteit voor de reguliere bedrijfsmatige risico's en risico's bij toekomstige uitgaven uit het Provinciaal Structuurfonds wordt onvoldoende onderbouwd; de kans en de financiële omvang per risico zijn niet vermeld.

In de paragraaf Weerstandvermogen staat onderstaande tabel opgenomen:

**Tabel 3.1 Benodigd deel van de weerstandscapaciteit**

Soort risico	Benodigd deel van de weerstandscapaciteit
Reguliere bedrijfsmatige risico's	€ 10 miljoen
Niet-reguliere beleidsmatige risico's	€ 10 miljoen
Risico's bij toekomstige uitgaven uit het Provinciaal Structuurfonds	€ 5 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 25 miljoen</b>

Bron: Programmabegroting 2007, pag. 153.

In deze tabel staat voor zowel de reguliere bedrijfsmatige risico's als voor de risico's bij toekomstige uitgaven uit het Provinciaal Structuurfonds een benodigd deel van de weerstandscapaciteit opgenomen. De onderbouwing van deze cijfers is echter niet volledig:

<sup>3</sup> Het risico omtrent het beheer en onderhoud van het Utrechtse deel van het Merwedekanaal is niet vermeld in de Jaarstukken 2005, wel in de Programmabegroting 2007.

- De reguliere bedrijfsmatige risico's zijn niet gekwantificeerd: de kans en de financiële omvang per risico worden niet weergegeven. De inschatting dat € 10 miljoen weerstandscapaciteit toereikend is, is niet gebaseerd op de informatie in deze paragraaf.
- Voorgesteld wordt om € 5 miljoen op te nemen voor risico's bij toekomstige uitgaven uit het Provinciaal Structuurfonds. Waar dit bedrag op gebaseerd is, wordt niet vermeld.

**Bevinding 9:** De incidentele weerstandscapaciteit is in werkelijkheid kleiner dan de gepresenteerde incidentele weerstandscapaciteit in de begroting.

### Toelichting

De weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd:

**Tabel 3.2 Overzicht van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit**

Weerstandscapaciteit	Componenten	Omvang (bedragen x € 1 mln., per 31-12-'05)
Incidenteel	Algemene reserve	
	Bestemmingsreserves	
	<b>Totaal incidenteel</b>	<b>590</b>
Structureel	Onbenutte belastingcapaciteit	43
	Bezuinigingen	PM
	<b>Totaal structureel</b>	<b>≥ 43</b>
<b>Totaal</b>		<b>≥ 633</b>

Bron: Programmabegroting 2007, pag. 153/154.

Tot de incidentele weerstandscapaciteit zijn alle bestemmingsreserves en de volledige Algemene reserve gerekend. De Rekenkamer merkt op dat dit niet in overeenstemming met het BBV is. Het BBV geeft aan dat met de incidentele weerstandscapaciteit bedoeld wordt *“het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.”*<sup>4</sup> Om de provinciale taken op het ‘geldende niveau’ voort te kunnen zetten, heeft de provincie een zeker deel van de Algemene reserve en bestemmingsreserves nodig. Dus hoewel deze middelen in hun totaliteit als incidentele weerstandscapaciteit worden gepresenteerd, is dit geld in werkelijkheid niet geheel vrij aanwendbaar voor het financieren van risico's.

Tenslotte merken we op dat in de paragraaf de weerstandscapaciteit<sup>5</sup> in de begroting ten onrechte ‘weerstandvermogen’ wordt genoemd.

<sup>4</sup> Toelichting op artikel 11, BBV

<sup>5</sup> Volgens het BBV (artikel 11) wordt de weerstandscapaciteit gevormd door ‘de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.’ Met het weerstandvermogen wordt bedoeld ‘de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.’

**Bevinding 10:** Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit ontbreekt.

#### **Toelichting**

In de paragraaf wordt uitgebreid toegelicht hoe de provincie omgaat met risico-inventarisatie. Het beleid omtrent weerstandsvermogen daarentegen is niet opgenomen in de paragraaf. Inzicht in de eventuele aanwending van de weerstandscapaciteit wordt niet gegeven; onbekend is welke middelen in welke volgorde of voor welke 'soort' risico's aangesproken zullen worden, wanneer zich deze risico's voordoen. Ook wordt niet vermeld in hoeverre dit beleidswijzigingen tot gevolg mag hebben.

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

7. Met het vaststellen van de begroting gaan PS ook akkoord met de paragraaf Weerstandsvermogen. Separate stukken die (onder geheimhouding) ter inzage liggen bemoeilijken de vaststelling van deze informatie door PS en kunnen bovendien geen onderdeel uitmaken van het openbaar debat hierover.
8. Doordat de inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit niet volledig onderbouwd is, kunnen PS het voorstel minder goed beoordelen. Wanneer PS bijvoorbeeld de weerstandscapaciteit te ruim vaststellen, betekent dit dat er onnodig geld gereserveerd wordt waarvoor ook beleid gerealiseerd had kunnen worden.
9. Het is niet bekend hoe groot de daadwerkelijk aanwendbare incidentele weerstandscapaciteit is. Daardoor is niet in te schatten of de weerstandscapaciteit toereikend is om de risico's af te dekken.
10. PS weten niet in welke volgorde welke posten aangesproken zullen worden wanneer risico's optreden, en welke financiële/beleidsmatige gevolgen dit kan of mag hebben.

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

- Heroverweeg de geheimhouding van informatie (omtrent risico's) die in eerdere documenten (Jaarstukken 2005) wel openbaar is gemaakt.
- Vraag GS om een duidelijke onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit.
- Vraag GS om een reële weergave van de reserves die toegerekend kunnen worden aan de weerstandscapaciteit.
- Vraag GS om toelichting op de gang van zaken bij een eventuele aanwending van de weerstandscapaciteit.



## 4. De paragraaf Verbonden partijen maakt niet duidelijk welk beleid met deze partijen wordt nagestreefd.

### A. Inleiding

Verbonden partijen verdienen de aandacht van PS. Het gaat immers om partijen waarin de provincie een bestuurlijk én een financieel belang heeft (art. 1 sub b BBV) zodat de verbonden partijen kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen van de provincie. Tevens verdienen de verbonden partijen de aandacht van PS omdat een verbonden partij financiële en bestuurlijk-organisatorische risico's voor de provincie met zich mee kan brengen.<sup>6</sup> Om inzicht te krijgen in de verbonden partijen is in het BBV opgenomen dat de begroting en de jaarstukken een aparte paragraaf Verbonden partijen dienen te bevatten.

### Hoe toetst de Rekenkamer de paragraaf Verbonden partijen?

De Rekenkamer heeft de paragraaf Verbonden partijen (pag. 168-174) getoetst aan de volgende eisen:

1. De paragraaf bevat tenminste de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen opgenomen in de begroting (art. 15 sub a BBV). De Rekenkamer is er bij de interpretatie van deze bepaling van uitgegaan dat *per verbonden partij* een verwijzing moet zijn opgenomen naar één of meerdere doelstellingen uit de programma's van de begroting. Hierbij moet zijn aangegeven hoe de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van die doelstelling;
2. De paragraaf bevat tenminste de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (art. 15 sub b BBV). Bij de interpretatie van deze bepaling is de Rekenkamer ervan uit gegaan dat de beleidsvoornemens *per verbonden partij of per groep verbonden partijen* vermeld zijn.

De Verordening Interne zaken 2004 van de provincie Utrecht stelt geen extra eisen aan de paragraaf Verbonden partijen. Indien een actuele nota Verbonden partijen bestaat, kan in de paragraaf in de begroting worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken.<sup>7</sup> De provincie Utrecht beschikt niet over een dergelijke nota. De provincie Zuid-Holland wel en de provincie Noord-Holland is voornemens om deze nota op te stellen.

### B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 11:** In de paragraaf Verbonden partijen wordt geen visie gegeven in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de programma's van de begroting.

#### Toelichting

In de paragraaf worden eerst de deelnemingen en vervolgens de overige verbonden partijen genoemd. De informatie met betrekking tot de deelnemingen is louter financieel. Er wordt niet duidelijk gemaakt welk doel is gediend met de diverse deelnemingen.

Bij de overige verbonden partijen wordt in een aantal gevallen verwezen naar een programma. In die gevallen wordt echter niet aangegeven hoe de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van de programmadoelstellingen. Er is dan ook geen sprake van een visie in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die elders in de begroting zijn opgenomen.

---

<sup>6</sup> *Verbonden Partijen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg, juli 2005, p. 5 en p. 6.

<sup>7</sup> Nota van toelichting BBV, p. 65.

Voorbeelden hiervan zijn:

#### **De N.V. Hydron Midden-Nederland**

*De provincie neemt met 1.158 aandelen deel in het aandelenkapitaal van N.V. Hydron Midden-Nederland. Daarvan zijn 978 aandelen om niet verkregen in 1988 bij de omzetting van de voormalige gemeenschappelijke regeling in de huidige naamloze vennootschapsstructuur. De overige aandelen zijn in verband met de periodieke aanpassing van het aantal aandelen in relatie tot het aantal aansluitingen, bijgekocht. (pag. 169)*

#### Commentaar Rekenkamer

Hier ontbreekt informatie over welke programmadoelstellingen worden gediend door deelneming aan de N.V. Hydron Midden-Nederland.

#### **Stichting Nieuwe Bedrijvigheid Utrecht (SNBU)**

*(...)Doel: stimuleren nieuwe bedrijvigheid. (...) Er is geen sprake van concurrentie tussen het Buijs Ballotfonds en SNBU dat zich richt op de advisering over ondernemingsplannen, financiering, organisatiestructuur e.d. aan startende ondernemingen in de industrie en de zakelijke dienstverlening. (...) De provinciale bijdrage staat verantwoord in programma 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme. (pag. 173,174)*

#### Commentaar Rekenkamer

In dit voorbeeld is wel sprake van een verwijzing naar een programma, maar wordt niet verwezen naar een programmadoelstelling en naar hoe de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van die doelstelling. Overigens is de verbonden partij in programma 5.1 niet terug te vinden.

**Bevinding 12:** Er zijn nauwelijks beleidsvoornemens in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen. Voor zover beleidsvoornemens zijn opgenomen, zijn deze zeer algemeen geformuleerd.

#### **Toelichting**

In de subparagraaf deelnemingen worden geen beleidsvoornemens beschreven. Bij de overige verbonden partijen worden bij sommige verbonden partijen beleidsvoornemens genoemd. Deze voornemens zijn dan echter zeer algemeen geformuleerd en hebben niet specifiek betrekking op 2007.

Het is de Rekenkamer opgevallen dat bij de drie recreatieschappen, de Facilitaire Dienst Utrechtse Recreatieschappen en het Plassenschap Loosdrecht en omstreken in de begroting van 2007 exact dezelfde tekst is opgenomen als in de begroting van 2006 én de jaarrekening 2005. Gelet op de aard en de functie van deze documenten, namelijk kaderstelling respectievelijk verantwoording, wekt dit verbazing.

#### **Plassenschap Loosdrecht en omstreken**

*(...) Het recreatieschap is een samenwerkingsverband van gemeenten en heeft ten doel de behartiging van de belangen van de recreatie binnen zijn gebied. Dit betekent concreet dat het recreatieschap de recreatieve infrastructuur binnen het eigen werkgebied in stand houdt en waar nodig verder ontwikkelt. Het recreatieschap voert daarbij het beleid van provincie en gemeenten uit. (pag. 172)*

#### Commentaar Rekenkamer

Uit dit voorbeeld blijkt niet wat de beleidsvoornemens met betrekking tot het Plassenschap Loosdrecht en omstreken voor het komende jaar zijn.

#### **Stichting Vrede van Utrecht**

*Doel: het ontwikkelen van een succesvol programma Vrede van Utrecht, opgebouwd uit een gelijkwaardig evenementen- en infrastructureel deel, dat resulteert in een grootse herdenking van de Vrede van Utrecht in het jaar 2013 en dat (uiterlijk) in het jaar 2018 leidt tot de verkiezing van de stad Utrecht tot de culturele hoofdstad van Europa (pag. 174).*

#### Commentaar Rekenkamer

Ook in dit voorbeeld is geen sprake van beleidsvoornemens met betrekking tot de verbonden partij in 2007.

**Bevinding 13:** De structuur van de paragraaf Verbonden partijen is niet eenduidig en de paragraaf is daardoor niet overzichtelijk.

#### **Toelichting**

In de subparagraaf deelnemingen wordt per deelneming de financiële stand van zaken weergegeven. Bij de overige verbonden partijen komen vaak de vestigingsplaats, de balansgegevens en het openbaar belang aan de orde. Ook wordt bij een groot aantal verbonden partijen aangegeven hoe de provincie bestuurlijk vertegenwoordigd is.

Omdat niet bij elke verbonden partij dezelfde informatie wordt vermeld en ook de plaats waar die informatie wordt vermeld regelmatig verschilt, is geen sprake van een overzichtelijk geheel.

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

De paragraaf Verbonden partijen geeft PS onvoldoende informatie om kaders te kunnen stellen met betrekking tot de verbonden partijen. De kaders met betrekking tot verbonden partijen zijn van belang aangezien deze partijen kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting.

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

- Vraag GS per verbonden partij een visie in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de programma's op te nemen in de begroting.
- Vraag GS de beleidsvoornemens per verbonden partij of per groep verbonden partijen te specificeren naar het betreffende begrotingsjaar.
- Vraag GS een duidelijke structuur in de paragraaf Verbonden partijen aan te brengen en geef aan welke informatie gewenst is over de verschillende verbonden partijen. Eventueel kan dit worden opgenomen in de Verordening Interne zaken.

## 5. De financiële informatie in de begroting bevat enkele tegenstrijdigheden en actualiseringen op de lopende begroting 2006.

### A. Inleiding

In aanvulling op de voorgaande onderdelen is de Rekenkamer bij haar analyse van de begroting 2007 enkele zaken opgevallen. Dit betreft allereerst de eenduidigheid van de gepresenteerde financiële informatie in enkele totaaloverzichten. Verder is blijkens de begroting 2007 aan de inkomstenkant sprake van veranderingen in de (lopende) begroting 2006 die als zodanig niet zijn vastgesteld in de vorm van een begrotingswijziging.

### B. Bevindingen van de Rekenkamer

**Bevinding 14:** Er wordt niet toegelicht waarom een aantal financiële overzichten van elkaar verschilt.

#### Toelichting

Het overzicht op pagina 9 bevat informatie die verschilt van hetgeen wordt vermeld op de pagina's 185-186. In totaliteit betreft dit een verschil van 2,2 miljoen euro.

**Tabel 5.1 Baten 2006: tegenstrijdige weergave in begroting 2007**

Beschikbare dekkingsmiddelen	Tabel pagina 9	pagina 185-186
<i>(bedragen x € 1.000)</i>		
Provinciefonds	53.721	54.759
Motorrijtuigenbelasting	92.064	91.656
Treasury	21.406	23.000
Dividenden	200	200
Overige dekkingsmiddelen	1.400	1.400
<b>Totaal baten</b>	<b>168.791</b>	<b>171.015</b>

Bron: Programmabegroting 2007

Uit ambtelijk wederhoor komt naar voren dat in hoofdstuk 1 (pag. 9) voor 2006 cijfers zijn weergegeven van de primitieve begroting en op pag. 185-186 de actuele gegevens.

In het algemeen is de Rekenkamer van mening dat een eenduidig gebruik van financiële informatie wenselijk is. Ingeval van verschillen acht de Rekenkamer het raadzaam dit toe te lichten.

**Bevinding 15:** In de begroting 2007 zijn enkele bijstellingen op de lopende begroting 2006 opgenomen. Deze zijn (nog) niet als begrotingswijzigingen door PS vastgesteld.

#### **Toelichting**

Op de pagina's 185-186 van de programmabegroting 2007 wordt ingegaan op de algemene middelen en op de actualisering van enkele onderdelen, te weten opcenten motorrijtuigenbelasting, uitkering provinciefonds en treasury-inkomsten. Deze hebben betrekking op het lopende begrotingsjaar 2006, maar zijn door PS (nog) niet vastgesteld in de vorm van daartoe strekkende begrotingswijzigingen. In de PS-vergadering van 18 september 2006 is een aantal begrotingswijzigingen (namelijk de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> wijziging) geagendeerd geweest en vastgesteld, maar niet de bovengenoemde wijzigingen.

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

Met het oog op de kaderstellende rol van PS is van belang dat de financiële informatie in de begroting correct en intern consistent is.

Met het vaststellen van begrotingswijzigingen geven PS invulling aan het budgetrecht gedurende de uitvoering van de lopende begroting. Actualisering op de lopende begroting in de (concept)begroting van het volgend jaar, in plaats van een begrotingswijziging, doen onvoldoende recht aan een transparante uitoefening van dit budgetrecht.

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

- Vraag GS de geconstateerde verschillen in de begroting 2007 toe te lichten.
- Vraag GS om de geconstateerde bijstellingen formeel in de vorm van een begrotingswijziging op de lopende begroting 2006 aan PS ter vaststelling voor te leggen.



# REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

---

Wij hebben van u het concept rapport “Kaderstellen met de begroting – een analyse van de programmabegroting 2007 van de provincie Utrecht” ontvangen met het verzoek te reageren op het rapport. Graag maken we van deze gelegenheid gebruik.

Onze reactie is gesplitst in een algemene reactie en meer specifieke opmerkingen in antwoord op uw conclusies en aanbevelingen.

## Algemene reactie:

GS is verheugd met de kwalitatieve verbetering die de programmabegroting in vergelijking tot het vorige jaar heeft gemaakt. Deze verbetering is mede het gevolg van concrete aanbevelingen die de Randstedelijke Rekenkamer in eerdere rapporten heeft gedaan.

Natuurlijk heeft de provincie keuzes moeten maken en werd daarin geconfronteerd met het dilemma tussen voldoen aan het normenkader van de Randstedelijke Rekenkamer en vergelijkbaarheid met vorige programmabegrotingen.

Het nieuwe college programma 2007 - 2011 zal zorgen voor een nieuwe impuls waarbij bijvoorbeeld de prestatie-indicatoren die opgenomen zijn in de programma's, opnieuw kritisch tegen het licht zullen worden gehouden voor wat betreft de door u genoemde aspecten van het voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn.

De vraag is wat de meerwaarde is van de door U gebezigde terminologie zoals “prikkelend” e.d.

Verder wachten we graag de reactie en de eventuele suggesties van de Staten c.v. af.

## Specifieke opmerkingen:

### *Bevindingen 1 t/m 3:*

Hiervoor verwijzen wij u naar onze algemene reactie.

Voor het overige lijken ons de gehanteerde formats en geleverde informatie voldoende houvast te bieden om de juiste keuzes te maken. De concrete aanbevelingen zullen wij verwerken.

### *Bevindingen 4 t/m 6:*

Hiervoor verwijzen wij u naar onze algemene reactie.

### *Bevindingen 7 t/m 10:*

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2006 is gesproken over risicomanagement. GS heeft destijds voorgesteld om geen detailinformatie over risico's meer op te nemen in openbare stukken.

Reden hiervoor was gelegen in het feit dat, als de provincie bij sommige risico's de kans van voordoen van het risico als hoog inschat er in een situatie van een claim de benadeelde zou kunnen refereren naar het stuk waarin het risico als hoog was ingeschat.

Vanzelfsprekend kan PS onder geheimhouding inzage krijgen in de lijst met risico's.

De interpretatie van de Randstedelijke Rekenkamer ten aanzien van eisen waaraan de inhoud van deze paragraaf moet voldoen gaat aanzienlijk verder en is meer gedetailleerd dan het BBV van ons vraagt.

Wij zijn van mening dat de paragraaf voldoet aan de wettelijke eisen.

Ten aanzien van het ontbreken van beleid met betrekking tot het aanwenden van de weerstandscapaciteit onderschrijven wij uw bevinding. Er worden op dit moment initiatieven ontwikkeld om dit beleid gestalte te geven.

*Bevindingen 11 t/m 13:*

Er is op pagina 168 van de programmabegroting wel degelijk een, weliswaar summiere, visie gegeven in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de programma's van de begroting.

Wij onderschrijven uw bevinding ten aanzien van beleidsvoornemens. Het college zal zich beraden op het vaststellen van concreter beleid ten aanzien van verbonden partijen. De structuur van de paragraaf zal dan tevens nader beoordeeld worden.

*Bevindingen 14 en 15:*

Wij hebben ervoor gekozen om in de inleiding van het programmaplan inzicht te verschaffen in de verwachte ontwikkeling van de dekkingsmiddelen voor 2007 t/m 2010. Ter vergelijking zijn er de cijfers uit de primitieve begroting opgenomen. In de financiële begroting 2007 – 2010 is ervoor gekozen om meer actuelere cijfers op te nemen van de inkomsten uit motorrijtuigenbelasting en het provinciefonds voor 2006. Deze actuele cijfers zijn deels gemeld in tussentijdse rapportages en zullen alsnog met een begrotingswijziging worden vastgesteld door PS.



# NAWOORD REKENKAMER

---

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de overzichtelijke reactie van de Gedeputeerde Staten en wil graag reageren op een enkel punt. In algemene zin is de Rekenkamer verheugd te lezen dat de verbeteringen in de programmabegroting mede voortvloeien uit eerder gedane aanbevelingen.

## **Opbouw begroting (bevinding 1 t/m 6)**

GS geven aan dat de huidige opbouw voldoende houvast biedt om de begroting op te stellen. De Rekenkamer geeft PS ter overweging om te kijken of er aspecten in de begroting van de provincie Zuid-Holland zijn die zij wensen over te nemen.

## **Paragraaf Weerstandsvermogen (bevinding 7 t/m 10)**

GS geven aan dat de interpretatie van de Rekenkamer van de BBV eisen aanzienlijk ruimer is dan in het BBV staat. De Rekenkamer heeft de paragraaf Weerstandsvermogen getoetst aan de BBV eisen, vanuit het oogmerk de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten te verbeteren.

Wat betreft het beleid omtrent aanwending van de weerstandscapaciteit, beveelt de Rekenkamer aan inzicht te geven in de beleidslijn voor het financieren van risico's, indien deze zich voordoen. Daarbij bestaat grofweg de keuze tussen het inzetten van algemene middelen, bestemmingsreserves (wat mogelijk leidt tot bijstelling van beleidsdoelen) en het verhogen van belastingen. De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van GS om hieromtrent beleid te ontwikkelen en adviseert PS om hierover met GS in discussie te gaan.

## **Paragraaf Verbonden partijen (bevinding 11 t/m 13)**

GS geven aan dat in de begroting op pag. 168 wel een (summiere) visie op verbonden partijen wordt gegeven in relatie tot doelstellingen in de programma's van de begroting. De Rekenkamer is een andere mening toegedaan, omdat in de bedoelde passage in zeer algemene termen wordt omschreven wat verbonden partijen zijn, echter zonder dat daarbij een relatie wordt gelegd met de doelen van enig beleidsprogramma. Indien deze visie ontbreekt per verbonden partij, adviseert de Rekenkamer aan PS om samen met GS deze visie vast te stellen.



## Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON

020 – 58 18 586 FAX

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

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

Amsterdam

oktober 2006