

DATUM 1-11-2018  
AAN FAC  
VAN Dhr. drs. T.J. Dorst – Commissiegriffier FAC en AC  
DOORKIESNUMMER 06 25 77 89 77  
ONDERWERP Procesvoorstel evaluatie P&C producten

---

### Aanleiding

In het op 5 februari jl. vastgestelde Reglement van Orde van de Financiële Auditcommissie (hierna: FAC) staat onder artikel 3, onder andere de volgende taak benoemd: "...*het voorbereiden van de verdere ontwikkeling van de planning en control cyclus*". In de FAC van 1 oktober jl. heeft u bij de peiling door de voorzitter aangegeven de P&C producten te willen evalueren. In dit memo wordt een procesvoorstel gedaan voor deze evaluatie.

### Achtergrond

Er heeft zich de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen voorgedaan, die van invloed zijn geweest op de (kwaliteit van) de P&C producten, zoals:

- de integratie van de BRU-taken (inclusief uitvoeringsprojecten met investeringskredieten en -gelden) vanaf de Begroting 2015;
- de in gebruik name van een nieuw (financieel) ERP systeem per 2016;
- substantiële wijzingen in het BBV, waaronder het niet meer opstellen van een productenbegroting, activeren van investeringen van maatschappelijk nut (provinciale wegennet) en het instellen van verplichte indicatoren;
- de organisatieontwikkeling, waardoor er minder aandacht was voor de samenhang tussen de bestuurlijke en de ambtelijke sturing met effect voor de kwaliteit van de P&C producten.

Tegelijkertijd is er in de loop van de tijd door PS een wens naar meer grip en inzicht geuit – zie toetsingskader.

### Doel van de evaluatie

De evaluatie heeft als doel:

- het verbeteren van de kwaliteit van de P&C producten, vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van de Staten;
- het opstellen van een eigentijds normenkader voor de P&C producten.

Nota bene: niet alleen de P&C producten in .pfd-formaat ('boekwerk') worden geëvalueerd, ook de digitalisering van de producten wordt meegenomen.

### Te evalueren producten

Er is voor gekozen om de kwaliteit van alle P&C producten te evalueren, die in het kalenderjaar 2018 zijn verschenen, te weten:

- de Jaarrekening 2017,
- de Kadernota 2019 – 2022,
- de Voorjaarsrapportage 2018,
- de Najaarsrapportage 2018,

- de Programmabegroting 2019 en
- de Slotwijziging 2018.

Indien het voor de evaluatie nodig is, zullen andere producten (bijvoorbeeld de Programmabegroting 2017 met het oog op de evaluatie van de Jaarrekening 2017) bij deze evaluatie worden betrokken.

## Toetsingskader

Het is goed om vóóraf helderheid te scheppen over het toetsingskader, dat gehanteerd wordt bij de evaluatie: *langs welke lat leggen we de P&C producten?* Er is onderzocht, zowel in door PS vastgestelde documenten als in ambtelijke stukken, of een bruikbaar toetsingskader reeds voorhanden is.

## Wettelijke voorschriften

Uiteraard gelden er bepaalde wettelijke voorschriften voor de P&C producten, zoals vastgelegd in de Provinciewet (Titel IV, de artikelen 187 tot en met 252) en het BBV. Ook in lokale verordeningen, zoals de Financiële Verordening Provincie Utrecht, worden kaders gesteld voor de P&C-cyclus en producten. Deze voorschriften beperken zich tot algemene kaders; er wordt niets voorgeschreven over bijvoorbeeld de leesbaarheid van de P&C producten. Vanwege het algemene karakter van deze voorschriften zijn ze minder goed bruikbaar als toetsingskader.

## Kaderstelling door Provinciale Staten

Om nadere invulling te geven aan het voor deze evaluatie te gebruiken toetsingskader is gezocht naar reeds vastgestelde kaderstelling vanuit PS. Uit vooronderzoek is over kaderstelling door PS het volgende gebleken:

- In 2008 heeft in PS besluitvorming plaatsgevonden in het kader van het 'Masterplan P&C Cyclus' over '*Herziening van de planning- en controlcyclus en -documenten*' (PS2008BEM06). In de notitie bij dit voorstel worden aandachtspunten beschreven, die ook recentelijk te horen zijn, zoals "*De begroting moet dunner worden.*" en "*Leesbaarheid dient te worden verbeterd*".
- Eveneens in 2008 is een onderzoeksrapport verschenen van de Randstedelijke Rekenkamer met als titel '*Bijsturen met de Begroting*'. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de jaarcyclusproducten sturing mogelijk maken. Aanleiding was onder meer het feit dat er sprake was van onderbestedingen (over 2007 7,6%). De Rekenkamer constateert dat verbeteringen mogelijk zijn en onderbouwt dit met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Omdat de situatie in die tijd echter dusdanig verschilt van de huidige (er werd bijvoorbeeld gewerkt met 19 (!) Programma's) en bijvoorbeeld het BBV sindsdien substantieel is gewijzigd, kan dit SV niet één-op-één als toetsingskader gebruikt worden voor de huidige evaluatie. Elementen eruit zijn echter bruikbaar.

- In 2017 is in het kader van de behandeling van het Statenvoorstel Jaarrekening 2016 en Kadernota 2017 de motie '*Sturen op maatschappelijke en financiële effecten*' (M12a) aangenomen.

In deze motie worden verschillende aanwijzingen gegeven over de P&C producten, die

ook nu nog bruikbaar zijn voor het toetsingskader, zoals *“PS kan haar controlerende taak uitoefenen als tenminste de Begroting en Jaarrekening ... compact en helder geformuleerd zijn”*.

- Eind 2017 is het rapport verschenen over de ‘Pilot Methode Duisenberg-Van Meenen’. Ook hier worden verschillende uitspraken gedaan over de P&C-producten, zoals Aanbeveling 3: *“Verzoek GS om de jaarrekening één op één te laten aansluiten bij de opbouw en tekst van de begroting. PS moeten die documenten naast elkaar kunnen leggen.”*
- In 2018 is in het kader van de beleidsaudit Financiën Mobiliteitsprogramma’s het rapport *‘Ambities en uitvoering in balans?’* door PS vastgesteld. Hierin zijn een aantal aanbevelingen opgenomen met het oog op de P&C cyclus. Er zijn onder andere aanbevelingen gedaan met het oog op de inzichtelijkheid, transparantie en leesbaarheid van de Begrotingsprogramma’s: *“Neem bij het opstellen van de begroting de rollen van de gebruikers als maatstaf.”* (aanbeveling 5 uit voornoemd rapport) Verder zijn een groot aantal aanbevelingen gedaan van vooral financieel-technische aard.

### Ambtelijk gehanteerde kaders

Ook ambtelijk is er de afgelopen jaren onder verschillende noemers gewerkt aan de kwaliteit van de P&C cyclus en -producten:

- Het eerder genoemde ‘Masterplan P&C Cyclus’ uit 2008.
- In 2015 en 2016 is in de Subcommissie voor de Jaarrekening meerder keren gesproken over het ambtelijke ‘Programma Stuuras’. Doel hiervan was het verbeteren van zowel de interne als de externe (o.a. doelenboom) sturing op programmaniveau.
- Op 26 maart jl. is in de FAC naar aanleiding van de boven genoemde motie uit 2017 het *‘Verbeterplan P&C’* gepresenteerd. De stand van zaken van de kaderstellende financiële documenten is nader toegelicht. Ook de doelenboom is ter sprake gekomen. Tenslotte is gemeld dat ambtelijk wordt gewerkt aan het verhogen van de leesbaarheid en informatiewaarde van de P&C producten.
- Op 3 september jl. is in de FAC een presentatie gegeven over de doelenboom en de indicatoren, die gebruikt worden in de Begroting 2019 en het koppelen van financiële middelen per subdoel.

### Conclusie

Concluderend kan worden gesteld:

- in de loop van de afgelopen jaren is er, zowel bestuurlijk als ambtelijk, aandacht geweest voor de kwaliteit van de P&C producten;
- er is echter geen compleet kader, dat één-op-één gebruikt kan worden als toetsingskader voor de onderhavige evaluatie van de kwaliteit van de P&C producten;
- verschillende elementen uit diverse stukken zijn bruikbaar.

Op grond van boven genoemde documenten wordt daarom voor deze evaluatie een toetsingskader opgesteld – zie de bijlage I: Concept Toetsingskader. Afhankelijk van de ervaringen met dit toetsingskader kan het voor de toekomst als normenkader functioneren voor de nog op te stellen P&C producten. Deze evaluatie krijgt daarmee het karakter van een nulmeting.

## Advies aan FAC

De leden van de Financiële Audit Commissie wordt geadviseerd:

- kennis te nemen van dit Memo;
- het 'Concept Toetsingskader' te bespreken, zo nodig te wijzigen en vast te stellen;
- uit de leden van de FAC een werkgroep te vormen, die met behulp van het toetsingskader de evaluatie van de P&C producten gaat uitvoeren;
- voornoemde werkgroep opdracht te geven schriftelijk verslag uit te brengen aan de FAC, waarin de resultaten worden weergegeven en zo nodig aanbevelingen ter verbetering worden gedaan.

## Bijlage I: Concept-Toetsingskader kwaliteit P&C producten

### Uitgangspunt 'Inzichtelijkheid':

Criteria:

- 1) Er wordt geschreven in voor inwoners en Statenleden (dus ook 'niet-financieel-specialisten') begrijpelijke taal (bij voorbeeld taalniveau 'B1' – zie bijlage II).
- 2) De beleidsinhoudelijke en financiële informatie binnen de programma's is consequent ingedeeld volgens de drie W-vragen:
  - a) Wat willen we bereiken? / Wat hebben we bereikt?
  - b) Wat gaan we daarvoor doen? / Wat hebben we daarvoor gedaan?
  - c) Wat mag het kosten? / Wat heeft het gekost?
- 3) Voor de ordening van de beleidsinhoudelijke informatie wordt per programma gebruik gemaakt van een doelenboom, waarin per subdoel de financiële informatie is gekoppeld.
- 4) Ieder programma (zowel in het 'boekwerk' als in de digitale versie) begint met een weergave 'in-één-oogopslag', waarbij onder andere de doelenboom (en de daaraan gekoppelde financiële informatie) wordt weergegeven.
- 5) De Jaarrekening kent dezelfde accenten, opbouw en terminologie als de Begroting (gespiegeld), zodat deze één-op-één vergeleken kunnen worden.

### Uitgangspunt 'Tijdigheid':

Criteria:

- 6) De informatie in de voortgangsrapportages is niet ouder dan 2 á 3 maanden.
- 7) De (laatste) voortgangsrapportage (over de eerste helft van het kalenderjaar) is vòòr half oktober in PS behandeld.
- 8) Voorafgaand aan de behandeling van de Kadernota in de Commissie(s) is een Statenbrief verstuurd over de gevolgen van de Meicirculaire. Voorafgaand aan de behandeling van de Begroting in de Commissie(s) is een Statenbrief verstuurd over de gevolgen van de Septembercirculaire.

### Uitgangspunt 'Informatiewaarde'

Criteria:

- 9) Er wordt alleen gerapporteerd op hoofdlijnen, hetgeen compacte producten oplevert.
- 10) Er wordt alleen gerapporteerd over het betreffende begrotingsjaar.
- 11) Over beleidsmatige 'going concern' wordt *niet* gerapporteerd.

## P&C producten

### Kadernota

Volgens de Financiële Verordening Provincie Utrecht is de Kadernota: "...een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming." In de Kadernota wordt dan ook niet minder, maar ook niet meer beschreven dan dat.

### Voor- en Najaarsrapportage

In de tussentijdse rapportage(s) worden de afwijkingen weergegeven, zowel beleidsmatig als financieel, ten opzichte van de Begroting. Het is een afwijkingenrapportage, géén voortgangsrapportage, volgens het principe 'geen bericht, goed bericht'.

# MEMORANDUM



PROVINCIE :: UTRECHT

## Bijlage II: Taalniveau's

Makkelijk A1 – A2 – **B1** – B2 – C1 – C2

Moeilijk

A1	A2	B1	B2	C1	C2
Ik kan vertrouwde namen, woorden en zeer eenvoudige zinnen begrijpen, bijvoorbeeld in mededelingen, op posters en in catalogi.	Ik kan zeer korte eenvoudige teksten lezen. Ik kan specifieke voorspelbare informatie vinden in eenvoudige, alledaagse teksten zoals advertenties, folders, menu's en dienstregelingen en ik kan korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen.	Ik kan teksten begrijpen die hoofdzakelijk bestaan uit hoogfrequente, alledaagse of aan mijn werk gerelateerde taal. Ik kan de beschrijving van gebeurtenissen, gevoelens en wensen in persoonlijke brieven begrijpen.	Ik kan artikelen en verslagen lezen die betrekking hebben op eigentijdse problemen, waarbij de schrijvers een bepaalde houding of standpunt innemen. Ik kan eigentijds literair proza begrijpen	Ik kan lange en complexe feitelijke en literaire teksten begrijpen, en het gebruik van verschillende stijlen waarderen. Ik kan gespecialiseerde artikelen en lange technische instructies begrijpen, zelfs wanneer deze geen betrekking hebben op mijn terrein.	Ik kan moeiteloos vrijwel alle vormen van de geschreven taal lezen, inclusief abstracte, structureel of linguïstisch complexe teksten, zoals handleidingen, specialistische artikelen en literaire werken.



**60% van de bevolking**