

Startnotitie

Rapport bij de jaarstukken 2007 provincies Noord-Brabant en Limburg

1 Aanleiding voor het onderzoek

In de jaarrekening en het jaarverslag leggen Gedeputeerde Staten jaarlijks verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur en beleid zoals verwoord in de begroting. Deze jaarstukken zijn daarmee een belangrijk instrument van Provinciale Staten (PS) bij het uitoefenen van hun controlerende taak. Het stelt hen in staat na te gaan of de provincie het afgelopen jaar de prestaties heeft geleverd zoals aangekondigd in de begroting, of dit ook binnen het daarvoor beschikbare budget is gebeurd en of dan wel in welke mate de beoogde doelen (daarmee) zijn bereikt. Het beoordelen en vaststellen van de jaarstukken door Provinciale Staten is dan ook een belangrijke taak. Het is echter ook een omvangrijke taak.

Om Provinciale Staten van Noord-Brabant en Limburg te ondersteunen bij de behandeling van de jaarstukken 2007 zal de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek uitvoeren om mogelijke aandachtspunten en verbeterpunten in de jaarstukken te identificeren. De rekenkamer beoordeelt hiervoor de jaarstukken van beide provincies op de inhoud en rapporteert over haar bevindingen in twee provinciespecifieke rapporten. Naast de inhoudelijke beoordeling wordt ook gekeken naar de opzet van de stukken en de formulering van de beleidsinformatie. De rapporten zullen vóór de behandeling van de jaarstukken in de commissievergaderingen en de vergadering van Provinciale Staten aan betreffende Provinciale Staten worden verzonden zodat de bevindingen kunnen worden meegenomen. Op deze wijze hoopt de Zuidelijke Rekenkamer Provinciale Staten te ondersteunen.¹

Ook de accountant kijkt naar de jaarstukken. Hij/zij geeft een oordeel over het getrouwe beeld en de rechtmatige besteding. Dit oordeel wordt opgenomen in de accountantsverklaring en heeft betrekking op de jaarrekening, waarbij de consistentie tussen de jaarrekening en het jaarverslag een aandachtspunt is. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de Zuidelijke Rekenkamer om het werk van de accountant te herhalen. De rekenkamer kiest een andere invalshoek dan de controle door de accountant, maar neemt de uitkomst van het werk van de accountant (nota van bevindingen en managementletter) wel mee.

2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling

Doel van het onderzoek is:

¹ Overigens voerde de rekenkamer in 2005 op verzoek van het Presidium van PS van Limburg ook al eens een onderzoek uit naar de jaarstukken. Het betrof een quick scan onderzoek naar de jaarstukken 2004 van de provincie Limburg. Bron: Rapport inzake quick scan jaarverslag 2004 provincie Limburg, Rekenkamer Noord-Brabant Limburg, 17 mei 2005.

Het ondersteunen van Provinciale Staten van Noord-Brabant en van Limburg bij de behandeling van de jaarstukken 2007.

2.2 Probleemstelling

Zijn er in de jaarstukken 2007 van de provincie Noord-Brabant en Limburg aandachtspunten en verbeterpunten aan te wijzen, vanuit het perspectief van de controlerende taak van Provinciale Staten?

2.3 Onderzoeksvragen

Om deze punten te identificeren wil de rekenkamer met dit onderzoek twee hoofdvragen met bijbehorende deelvragen beantwoorden voor zowel de provincie Brabant als de provincie Limburg:

1. *Wordt in de programmaverantwoording 2007 het voorgenomen beleid (zoals verwoord in de programmabegroting 2007) en eventuele afwijkingen hierop, toereikend verantwoord?*
 - Bevat de programmabegroting 2007 voldoende begrotingsinformatie voor controle achteraf?
 - Worden de doelen, beoogde prestaties, geraamde kosten en beleidsindicatoren toereikend verantwoord in de programmabegroting?
 - Wat is de kwaliteit van de formulering van de doelen, prestaties en indicatoren?
 - Sluit de programmaverantwoording 2007 aan op de programmabegroting 2007?
 - Komen alle doelen, beoogde prestaties en beleidsindicatoren uit de programmabegroting terug in de programmaverantwoording?
 - Worden er extra doelen, prestaties of beleidsindicatoren vermeld (die niet in de programmabegroting aangekondigd zijn)?
 - Bevat de programmaverantwoording voldoende verantwoordingsinformatie?
 - Worden alle doelen, beoogde prestaties, voorgenomen kosten en indicatoren uit de programmabegroting toereikend verantwoord in de programmaverantwoording?
 - Als doelen en/of prestaties (streefwaarden) niet zijn gehaald, wordt dan toegelicht waarom niet, en wat het effect ervan is op het vigerende beleid?
 - Worden begrotingsoverschrijdingen/-overschotten toereikend verantwoord in de programmaverantwoording?
2. *Zijn er uit de jaarrekening 2007 aandachts- of verbeterpunten af te leiden?*
 - Zijn er opmerkelijke verschillen tussen de programmabegroting, de begroting na wijziging en de realisatie (jaarrekening)?
 - Zijn begrotingsoverschrijdingen/-overschotten op een transparante manier verwerkt?
 - Is de toelichting op de financiën toereikend?
 - Is de jaarrekening zelfstandig leesbaar?

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

Om de verantwoordingsinformatie over het beleid uit de jaarstukken te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk om ook naar de kwaliteit van de beleidsinformatie in de programmabegroting te kijken (eerste deelvraag onder hoofdvraag 1). Want pas als vooraf in de programmabegroting de beoogde effecten (doelen) en prestaties en daarvoor in te zetten middelen concreet zijn vastgelegd en de informatie erover toereikend is, kan achteraf daarover verantwoording worden afgelegd en vervolgens op basis van de programmaverantwoording worden vastgesteld of de effecten zijn bereikt en de prestaties zijn geleverd met de daarvoor beschikbare middelen. Daartoe moet de informatie daarover in de programmaverantwoording uiteraard ook toereikend zijn.²

De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, de toelichting op de financiën en de begrotingsinformatie is naar de mening van de rekenkamer voldoende wanneer deze toereikend, dat wil zeggen sluitend, begrijpelijk, transparant en volledig is.³

De kwaliteit van de formulering van doelen, prestaties en indicatoren wordt in dit onderzoek slechts globaal beoordeeld. De normen beperken zich tot specifiek, meetbaar en tijdgebonden; ofwel concreet. Dit zijn drie van de zes elementen uit het concept SMART-C. Afgesproken, realistisch en consistent blijven hiermee buiten beschouwing; ze vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

3.2 Afbakening

Het onderzoek heeft betrekking op het vergaderjaar 2007. De volgende documenten zullen worden gebruikt: de jaarstukken 2007, de bijbehorende managementletter en nota bevindingen van de accountant en de productenrealisatie 2007, de programmabegroting 2007, de begrotingswijzigingen 2007 en de productenraming 2007. Bovendien worden, indien relevant, dezelfde stukken met betrekking tot de jaren 2005 en 2006 meegenomen.

Gezien de beperkt beschikbare onderzoeksperiode richt het onderzoek zich op een selectie van de programma's uit de programmabegroting 2007. Zie voor de aspecten op basis waarvan een keuze voor de programma's wordt gemaakt de volgende paragraaf (Onderzoeksmethode).

² Voor de behandeling van/het debat over de begroting en jaarstukken is het daarnaast van belang dat de beleidsinformatie over de beoogde en gerealiseerde doelen, prestaties en kosten in de programmabegroting en -verantwoording relevant is. Voor de controlerende functie van Provinciale Staten is het eveneens essentieel dat de informatie betrouwbaar is. Deze aspecten vallen buiten bereik van dit onderzoek.

³ Voorbeelden van andere normen die van belang zijn in het kader van kwaliteit van de informatie, maar die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen zijn actueel, tijdig en betrouwbaar.

3.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op een selectie van de programma's uit de programmabegroting 2007. De te onderzoeken programma's worden geselecteerd aan de hand van financiële verschillen tussen programmabegroting (oorspronkelijke begroting), begroting na wijziging en realisatie⁴. De rekenkamer zal deze verschillen op drie aspecten beoordelen en op basis daarvan een selectie maken:

- 1 per programma de procentuele omvang van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen oorspronkelijke begroting en de begroting na wijziging;⁵
- 2 per programma de procentuele omvang van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen oorspronkelijke begroting en realisatie;⁶
- 3 bij verschillen tussen begroting na wijziging en realisatie kijkt de rekenkamer per programma naar:
 - a. het procentuele aandeel van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen begroting na wijziging en realisatie in het totale verschil van alle programma's tezamen;⁷
 - b. de relatieve omvang van het programma bij realisatie, uitgedrukt in enerzijds de verhouding tussen de gerealiseerde lasten van het programma en de totale gerealiseerde lasten van de provincie en anderzijds de verhouding tussen de gerealiseerde baten van het programma en de totale gerealiseerde baten van de provincie.⁸

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden voor de geselecteerde programma's voert de rekenkamer een documentstudie uit:

- de verantwoordingsinformatie uit de programmaverantwoording 2007 wordt in combinatie met de financiële informatie uit de programmaverantwoording en de jaarrekening 2007 geanalyseerd;
- de informatie uit de programmaverantwoording 2007 wordt vergeleken met de informatie uit de programmabegroting 2007 en indien nodig de begrotingswijzigingen 2007 en de productenraming en -realisatie 2007;
- de bij de jaarstukken behorende managementletter en nota van bevindingen van de accountant worden bij het onderzoek betrokken;
- er wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van de opzet van de programmabegroting en de jaarstukken 2007 in relatie tot elkaar en de formulering van de beleidsinformatie daarin.

De definitieve jaarstukken 2007 van de provincies Noord-Brabant en Limburg komen respectievelijk slechts anderhalve week en twee weken voor de eerste commissievergadering beschikbaar voor de rekenkamer. De rekenkamer is daardoor genoodzaakt om het onderzoek in eerste instantie te baseren op de concept versies die naar de accountants gaan ter controle. De rekenkamer zal

⁴ Het gaat hierbij steeds om de realisatie voor bestemming.

⁵ $\frac{((\text{baten-lasten})_{\text{begroting na wijziging}} - (\text{baten-lasten})_{\text{oorspronkelijke begroting}}) / (\text{baten-lasten})_{\text{oorspronkelijke begroting}}}{1} \times 100$.

⁶ $\frac{((\text{baten-lasten})_{\text{oorspronkelijke begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}}) / (\text{baten-lasten})_{\text{oorspronkelijke begroting}}}{1} \times 100$.

⁷ $\frac{((\text{baten-lasten})_{\text{begroting na wijziging}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}}) / \sum ((\text{baten-lasten})_{\text{begroting na wijziging}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}})}{\sum ((\text{baten-lasten})_{\text{begroting na wijziging}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}})} \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle programma's.

⁸ $(\text{lasten}_{\text{realisatie}} / \sum \text{lasten}_{\text{realisatie}}) \times 100$ en $(\text{baten}_{\text{realisatie}} / \sum \text{baten}_{\text{realisatie}}) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle programma's.

vervolgens, na de ontvangst van de definitieve stukken, nagaan of de (eventuele) wijzigingen ten opzichte van de concept versie van invloed zijn op haar bevindingen en deze indien nodig aanpassen.

De werkzaamheden van de rekenkamer resulteren, zoals reeds eerder gemeld in twee provinciespecifieke rapporten.

4 Planning

In onderstaande overzichten is de planning voor het onderzoek naar de jaarstukken 2007 van achtereenvolgens de provincie Noord-Brabant en Limburg opgenomen.

Noord-Brabant	
Data (2008)	Onderzoeksstap
Ma 25 februari	Ontvangst concept jaarstukken 2007
Di 26 februari- Wo 5 maart	Dossieronderzoek
Do 6 maart - Wo 12 maart	Concept rapport
Do 3 april	Ontvangst definitieve jaarstukken
Do 3 april - Ma 7 april	Check bevindingen; indien nodig aanpassen concept rapport
Ma 7 april - Do 16 april	Bestuurlijk hoor-wederhoor
Ma 14 april	Concept rapport wordt samen met de jaarstukken besproken in rekeningcommissie, met korte toelichting op het concept rapport door rekenkamer
Do 16 april - Vr 18 april	Definitief rapport
Vr 25 april	Rapport wordt samen met de jaarstukken besproken in de andere commissievergaderingen
Vr 23 mei	Rapport wordt samen met de jaarstukken besproken in Statenvergadering

Limburg	
Data (2008)	Onderzoeksstap
Wo 26 maart	Ontvangst concept jaarstukken 2007
Do 27 maart - Ma 7 april	Dossieronderzoek
Di 8 april - Ma 14 april	Concept rapport
Wo 23 april	Ontvangst definitieve jaarstukken
Wo 23 april - Vr 25 april	Check bevindingen; indien nodig aanpassen concept rapport
Vr 25 april - PM*	Bestuurlijk hoor-wederhoor
PM	Definitief rapport
Wo 14 mei	Rapport wordt samen met de jaarstukken besproken in de rekeningcommissie, andere PM
Vr 30 mei	Rapport wordt samen met de jaarstukken besproken in Statenvergadering

* Wachten nog op reactie van de provincie Limburg over de mogelijkheden van verkort hoor-wederhoor en aanlevering stukken voor commissievergaderingen.



	Febr.			Maart			April					Mei			
Week	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
Onderzoeksstap NB:															
Dossieronderzoek	■	■	■												
Concept rapport		■	■	■											
Check concept rapport*						■	■	■							
Bestuurlijk hoor-wederhoor							■	■	■						
Rapport								■	■						
(NB behandelt rapport)									x	x				x	
Onderzoeksstap Limburg:															
Dossieronderzoek						■	■	■	■						
Concept rapport							■	■	■						
Check concept rapport*									■						
Bestuurlijk hoor-wederhoor										PM					
Rapport											PM				
(Li behandelt rapport)												x		x	

* Beschikbaar komen definitieve jaarstukken: check of concept rapport moet worden aangepast naar aanleiding van wijzigingen in jaarstukken ten opzichte van de concept jaarstukken.

Dit betekent dat er voor de afzonderlijke dossieronderzoeken slechts respectievelijk 12 en 11 werkdagen beschikbaar zijn. Het onderzoek zal dan ook onder grote tijdsdruk plaatsvinden.