

Rapport bij de jaarstukken 2007
provincie Limburg

13 mei 2008

ISBN 978-90-8768-014-5

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Begrotingsjaar 2007 provincie Limburg	7
1.2.1 Schets van het doorlopen proces	7
1.2.2 Beoordeling van het proces	8
1.3 Conclusies	9
1.3.1 Informatiegehalte wijziging begroting 2007	10
1.3.2 Informatiegehalte jaarstukken 2007	10
1.3.3 Verantwoordingsinformatie verplichte paragrafen en jaarrekening	11
1.4 Aanbevelingen voor Provinciale Staten	11
1.4.1 Volgende begroting(en)	11
1.4.2 Jaarstukken 2007 en volgende	13
1.4.3 Verplichte paragrafen en jaarrekening	14
2 Inleiding / Opzet onderzoek	16
2.1 Achtergrond, doelstelling en probleemstelling onderzoek	16
2.2 Onderzoek	17
2.3 Normenkader	18
2.3.1 Wettelijk kader en beleidskader	18
2.3.2 Normen kwaliteit beleidsinformatie	20
2.4 Onderzoeksmethode	21
3 Analyse onderdelen uit de jaarstukken 2007	24
3.1 Gebroken boekjaar 2007	24
3.2 Onderzochte onderdelen	26
3.3 Formulering van doelen, prestaties en kosten (de drie W-vragen)	27
3.4 Verantwoording doelen en prestaties	30
3.5 Verantwoording kosten	33
3.6 Conclusies en handreikingen	35
4 Analyse financiële aspecten uit de jaarstukken 2007	36
4.1 Jaarrekening 2007	36
4.2 Paragrafen	38
4.3 Conclusies en handreikingen	41
5 Reactie Gedeputeerde Staten	42
6 Nawoord rekenkamer	46
Bijlage 1 Selectie te onderzoeken onderdelen	48
Bijlage 2 Chronologisch overzicht begrotings- en verantwoordingsstukken 2007	50

Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer in de periode april - mei 2008 heeft uitgevoerd naar de jaarstukken 2007 van de provincie Limburg. De probleemstelling van het onderzoek luidt: *Zijn er in de jaarstukken 2007 van de provincie Limburg aandachtspunten en verbeterpunten aan te wijzen, vanuit het perspectief van de controlerende taak van Provinciale Staten?*

De jaarstukken 2007 van de provincie Limburg omvatten twee delen: deel I de programmaverantwoording en deel II de verplichte paragrafen en de jaarrekening. Het onderzoek van de rekenkamer bestaat eveneens uit twee delen: een analyse van de onderdelen van de programmaverantwoording uit het jaarverslag (deel I) en een analyse van de financiële aspecten uit het tweede deel van het jaarverslag (verplichte paragrafen en de jaarrekening).

Hoofdstuk 1 bevat een samenvatting van de resultaten van het onderzoek en de daarbij door de rekenkamer geformuleerde conclusies en algemene en specifieke verbeterpunten met betrekking tot de kwaliteit van de (inhoudelijke en financiële) verantwoordingsinformatie (suggesties voor Provinciale Staten). De bevindingen waarop dit hoofdstuk gebaseerd is, worden (voor de geïnteresseerde lezer) beschreven in de hoofdstukken 3 en 4.

Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 2 de opzet van het onderzoek beschreven, met de aanleiding, de doelstelling, de probleemstelling, onderzoeksvragen, normen en onderzoeksmethode.

In hoofdstuk 3 worden de resultaten beschreven van de analyse van de onderdelen van de programmaverantwoording, inclusief de daarbij gepresenteerde financiële aspecten. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de analyse van de overige financiële aspecten (jaarrekening en paragrafen).

In bijlage 1 wordt ingegaan op de selectie van de te onderzoeken onderdelen van de programmaverantwoording.

Bijlage 2 bevat een chronologisch overzicht van ontwikkelingen rondom de begrotings- en verantwoordingsstukken 2007 van de provincie Limburg.

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Achtergrond

In de jaarrekening en het jaarverslag leggen Gedeputeerde Staten (GS) jaarlijks verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur en beleid zoals verwoord in de begroting. Deze jaarstukken vormen een instrument van Provinciale Staten (PS) bij het uitoefenen van hun controlerende taak. Ze stellen 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 PS is een belangrijke en ook een omvangrijke taak. Om PS te ondersteunen bij de behandeling van de jaarstukken 2007 heeft de Zuidelijke Rekenkamer in de periode april - mei 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de jaarstukken 2007. De probleemstelling van dit onderzoek luidt: *Zijn er in de jaarstukken 2007 van de provincie Limburg aandachtspunten en verbeterpunten aan te wijzen, vanuit het perspectief van de controlerende taak van Provinciale Staten?*

In de jaarstukken verantwoorden GS zich over de mate waarin de provincie invulling heeft gegeven aan de voornemens uit de begroting. De jaarstukken en begroting moeten aan een aantal regels voldoen. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt daarvoor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De regels schrijven onder andere voor dat in de jaarstukken antwoord moet worden gegeven op de volgende drie W-vragen die de tegenhangers zijn van de drie W-vragen die in de begroting zijn beantwoord:

1. Wat hebben we bereikt (ten opzichte van de doelen/effecten uit de begroting)?
2. Wat hebben we ervoor gedaan (ten opzichte van de prestaties uit de begroting)?
3. Wat heeft het gekost (ten opzichte van de budgettaire raming uit de begroting)?

Voor de controle door PS is een goede beantwoording van en aansluiting tussen de drie W-vragen uit de begroting en de jaarstukken onontbeerlijk. Pas als een goed inzicht bestaat in hetgeen is bereikt, met welke middelen en met welke prestaties, én deze mate van doelbereiking en prestaties is afgezet tegen hetgeen men van plan was en daarvoor wilde inzetten, is het mogelijk om tot een goed oordeel te komen. Een oordeel dat kan leiden tot intensivering, extensivering of bijstelling van verschillende (onderdelen van) programma's.

Uit het bovenstaande volgt dat om de verantwoordingsinformatie over het beleid uit de jaarstukken te kunnen beoordelen, het noodzakelijk is om ook naar de kwaliteit van de beleidsinformatie in de begroting te kijken. Pas als vooraf in de begroting 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. Vervolgens kan op basis van de jaarstukken

worden vastgesteld of, dan wel in welke mate, de effecten zijn bereikt en de prestaties zijn geleverd met de daarvoor beschikbare middelen. Daartoe moet de informatie daarover in de jaarstukken uiteraard ook van voldoende kwaliteit zijn. Gezien de reikwijdte van het onderzoek acht de rekenkamer de kwaliteit van de informatie in de begroting en jaarstukken voldoende wanneer deze toereikend is. Daaronder verstaat zij sluitend, begrijpelijk, transparant en volledig. De kwaliteit van de formulering van doelen, prestaties en indicatoren heeft de rekenkamer in dit onderzoek, gelet op de reikwijdte hiervan, slechts op hoofdlijnen beoordeeld. Zij heeft de normen beperkt tot specifiek, meetbaar en tijdgebonden; ofwel concreet.

De accountant kijkt ook naar de jaarstukken. Hij/zij geeft een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. Daarbij vormt de consistentie tussen de jaarrekening en het jaarverslag een punt van aandacht. De rekenkamer hanteert in haar onderzoek een andere invalshoek dan de controle van de accountant. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich meer en diepgaander op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie richting PS.

Met de begroting en de jaarstukken 2007 zijn deze stukken voor de vierde keer opgesteld volgens de regels van het BBV. De rekenkamer is zich ervan bewust dat de omslag naar het begroten en verantwoorden volgens het BBV een proces van de lange adem is. De provincie zal in wisselwerking tussen PS, GS en het ambtelijk apparaat, stap voor stap tot een (kwalitatief) betere begroting en jaarstukken (dienen te) komen. In het verlengde daarvan kunnen de 'uitvoering en monitoring' (beter) ter hand worden genomen en kunnen PS het beoogde en gerealiseerde beleid (beter) controleren en beoordelen. Op deze manier kan de autoriserende en controlerende functie van PS meer inhoud krijgen. De rekenkamer zal het proces en de ontwikkeling van de begrotingen en jaarverslagen de komende jaren blijven volgen.

De rekenkamer stelt zich voor dat de conclusies en suggesties uit het voorliggende rapport ook een bijdrage kunnen leveren aan het proces en de ontwikkelingen om de begrotingen en jaarverslagen kwalitatief inhoudelijk te verbeteren. Dit rapport is dan ook bedoeld als een handreiking voor PS, GS en het ambtelijk apparaat.

1.2 Begrotingsjaar 2007 provincie Limburg

1.2.1 Schets van het doorlopen proces

Voor de provincie Limburg is 2007 een bijzonder jaar geweest. In maart 2007 hebben verkiezingen plaatsgevonden. Dit betekende het einde van de coalitieperiode 2003-2007. Met het oog hierop heeft de provincie ervoor gekozen de (oorspronkelijke) begroting 2007 te richten op de afronding van de afspraken van deze coalitieperiode en vervolgens medio 2007 een begrotingstechnisch heroverwegingsmoment plaats te laten vinden. Het afronden van de coalitieperiode heeft begin september 2007 vorm

gekregen in de *Voortgangsrapportage 2007*. Deze voortgangsrapportage heeft het karakter van een financiële slotafrekening. Vervolgens is eind september 2007 een *Wijziging programmabegroting 2007* opgesteld. Met die wijziging is voor de 2^e helft 2007 de lopende begroting in overeenstemming gebracht met (de structuur van) het nieuwe coalitieakkoord 2007-2011. Daarbij is een vertaling gemaakt van de restant budgetten van de oude coalitieperiode naar de nieuwe coalitieperiode.

In hun vergadering van 28 september 2007 werd PS onder andere voorgesteld de voortgangsrapportage 2007 en de wijziging programmabegroting 2007 vast te stellen. Naar aanleiding daarvan hebben PS met betrekking tot de wijziging programmabegroting gevraagd om een nadere verbijzondering van de geschetste hoofdlijnen van de vijf programma's. In reactie daarop gaven GS aan er in deze fase van het proces bewust voor te kiezen om het politieke debat met PS op hoofdlijnen te voeren. Verder gaven ze aan de voorliggende maanden te willen benutten om met andere partijen, overheden en private partners tot scherpere door meerdere partijen gedragen afspraken te komen en deze in programmaplannen vast te leggen. Voor het door PS gevraagde niveau van detaillering en concretisering verwijzen GS dan ook naar deze, aanvang 2008 voor PS beschikbaar komende, programmaplannen.

Door de hierboven beschreven 'knip' in het jaar heeft ook het jaarverslag 2007 een bijzonder karakter. Het is de tegenhanger van zowel de oorspronkelijke als de wijziging programmabegroting 2007. De inhoud is echter met name gericht op de nieuwe coalitieperiode. Voorliggend onderzoek is dan ook vooral gericht op het jaarverslag 2007 en de wijziging begroting 2007. Daar waar relevant is ook naar de oorspronkelijke begroting gekeken.

In februari 2007 is het rapport *Evaluatie coalitieakkoord 2003-2007* verschenen en aan de leden van PS gestuurd. In de aanbiedingsbrief bij het rapport wordt aangegeven dat de evaluatie een overzicht biedt van de resultaten behorende bij de doelstellingen van het coalitieakkoord (2003-2007), en daarvan een beoordeling op hoofdlijnen geeft. Het rapport stond geagendeerd voor behandeling in de Statencommissie voor Financiën en Algemene Zaken op 2 maart 2007. Het is echter niet in deze vergadering besproken, omdat het presidium destijds heeft besloten de geplande bijeenkomst te annuleren. Het rapport is vervolgens noch in een Statencommissie, noch in PS aan de orde geweest. De rekenkamer heeft het rapport niet in haar onderzoek betrokken, omdat daar in het jaarverslag 2007 niet expliciet naar wordt verwezen.

1.2.2 Beoordeling van het proces

Ten aanzien van de wijziging programmabegroting 2007 hebben GS ervoor gekozen het politieke debat op hoofdlijnen te voeren en pas daarna te komen met programmaplannen waarin concrete doelen en resultaatafspraken worden geformuleerd. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat PS destijds met deze

handelwijze hebben ingestemd. De rekenkamer is namelijk van mening dat het voeren van het politieke debat op hoofdlijnen PS in hun (autoriserende en) controlerende taak kan belemmeren.

Wat betreft de beoogde doelen en prestaties uit de oorspronkelijke begroting 2007 constateert de rekenkamer dat in de voortgangsrapportage 2007 geen verantwoordingsinformatie is opgenomen over de mate waarin deze doelen en prestaties zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het jaarverslag 2007 en het evaluatierapport over de coalitieperiode 2003-2007. Wel wordt in de inleiding van het jaarverslag 2007 aangegeven dat het inhoudelijke debat over de coalitieperiode 2003-2007 begin 2007 is gevoerd. Op basis van het hiervoor geschetste doorlopen proces constateert de rekenkamer echter dat dit inhoudelijke debat met PS tot nu toe niet heeft plaatsgevonden. De rekenkamer vraagt zich dan ook af, nu de coalitieperiode 2003-2007 is afgerond, op welke wijze GS PS inzicht hebben gegeven in de mate waarin de beoogde prestaties voor 2007 uit de oorspronkelijke begroting 2007 zijn geleverd.

Daarnaast geldt dat het jaarverslag, net als de jaarrekening, het gehele boekjaar dient te beslaan. Dit om een duidelijk beeld te schetsen voor PS. Tussentijdse verantwoording door GS doet hier niets aan af. Omdat het jaarverslag beleidsmatig niet het gehele boekjaar beslaat, constateert de rekenkamer dat dit niet geheel op de juiste manier is vormgegeven en daarmee niet in overeenstemming met de Provinciewet. De nieuwe gedeputeerden blijven verantwoordelijk voor het door hun voorgangers gevoerde beleid.

1.3 Conclusies

Algemene conclusie:

De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken 2007 maakt het voor Provinciale Staten niet mogelijk om ten volle hun controlerende taken uit te kunnen voeren.

Bovenstaande algemene conclusie volgt uit de volgende drie deelconclusies, die de rekenkamer op basis van haar onderzoek trekt:

- De informatie over doelen, prestaties en kosten in de wijziging begroting 2007 is van onvoldoende kwaliteit.
- Het jaarverslag 2007 geeft PS onvoldoende inzicht in de realisatie van de beoogde doelen, prestaties en kosten, de relatie tussen deze drie en de oorzaken en gevolgen van de afwijkingen tussen wat werd beoogd en wat is gerealiseerd op deze elementen.
- De verantwoordingsinformatie in de verplichte paragrafen en de jaarrekening 2007 is op punten van onvoldoende kwaliteit.

Alle conclusies zijn gebaseerd op de normen die de rekenkamer in haar onderzoek heeft gehanteerd (zie paragraaf 1.1).

1.3.1 Informatiegehalte wijziging begroting 2007

De rekenkamer constateert dat uit de wijziging begroting 2007 vaak niet duidelijk wordt wat de provincie precies wil bereiken en vervolgens wat ze voornemens is te gaan doen om beoogde doelen te realiseren (prestaties) en hoeveel totaalbudget daarvoor beschikbaar is. Zowel de doelen als de prestaties zijn in het algemeen te weinig specifiek en meetbaar geformuleerd. Ook ontbreekt inzicht in zowel de totale beoogde baten en lasten per doel als de verdeling daarvan over de nagestreefde prestaties. Wat dit laatste punt betreft is de rekenkamer van mening dat hierdoor (voor PS) ook inzicht ontbreekt in de beoogde besteding van het budget over de verschillende prestaties. Bovendien wordt op deze manier niet duidelijk waar binnen de doelen prioriteiten worden gelegd.

Omdat de doelen, prestaties en kosten daarnaast nauwelijks voorzien zijn van een toelichtende (achtergrond) tekst laat de begrijpelijkheid en transparantie van de wijziging begroting te wensen over. Bovendien is op deze manier moeilijk vast te stellen of de beoogde doelen het achterliggende beleid volledig afdekken.

Een gevolg van het bovenstaande is dat PS vooraf hun autoriserende functie en achteraf hun controlerende taak niet ten volle goed kunnen uitvoeren. Het betekent voorts ook dat de informatie in de wijziging begroting en het jaarverslag PS onvoldoende houvast biedt om te kunnen (bij)sturen.

1.3.2 Informatiegehalte jaarstukken 2007

De rekenkamer constateert voorts dat in de jaarstukken 2007 geen informatie wordt gegeven over de realisatie van de beoogde doelen/effecten. De reden hiervoor wordt in de inleiding van het jaarverslag toegelicht. Verder wordt bij de meeste programma's slechts voor een deel van de voorgenomen prestaties ingegaan op de vraag in hoeverre deze zijn geleverd. Ook wordt bij geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de beoogde prestatie vrijwel nooit ingegaan op oorzaken en/of gevolgen daarvan voor de uitvoering van het beleid of de financiën.

De verantwoordingsinformatie over de geleverde prestaties is daarnaast niet altijd transparant en begrijpelijk. Naar de mening van de rekenkamer zijn redenen hiervoor onder andere dat de beoogde prestaties niet concreet zijn geformuleerd en de verantwoordingsinformatie specifieke kennis vereist.

Wat de financiële afwijkingen en bijbehorende toelichtingen betreft, constateert de rekenkamer dat ook deze niet altijd begrijpelijk zijn. Zo worden bijvoorbeeld in de toelichting onderwerpen genoemd die niet duidelijk zijn te relateren aan de verantwoorde prestaties en/of is specifieke kennis van zaken vereist om de toelichting goed te begrijpen. Ook sluiten in de toelichting genoemde bedragen niet altijd aan bij de bedragen die in de financiële overzichten worden weergegeven.

Anders gezegd, in plaats van het volledige weergegeven verschil tussen raming en realisatie wordt maar een deel of juist meer dan dit verschil toegelicht. De provincie Limburg heeft aangegeven dat dit wordt veroorzaakt doordat de toelichtingen in het jaarverslag zich alleen richten op de belangrijkste financiële verschillen. Omdat dit niet in het jaarverslag staat vermeld, roepen deze verschillen volgens de rekenkamer bij een lezer zonder voorkennis vragen op. Tenslotte wordt veelal niet ingegaan op oorzaken en/of gevolgen van de financiële afwijkingen.

1.3.3 Verantwoordingsinformatie verplichte paragrafen en jaarrekening

De rekenkamer constateert op basis van haar onderzoek dat de informatie in de verplichte paragrafen en de jaarrekening, met uitzondering van paragraaf Lokale Heffingen en de Balans, PS over het algemeen onvoldoende houvast biedt om te kunnen (bij)sturen. Bij de betreffende onderdelen wordt niet altijd een toelichting gegeven. Daar waar wel een toelichting wordt gegeven, is deze vaak niet begrijpelijk. Tevens wordt daarbij vaak niet ingegaan op achterliggende oorzaken en gevolgen van (financiële) afwijkingen ten opzichte van de (wijziging) begroting.

Voorts constateert de rekenkamer dat de financiële begroting en de jaarrekening niet volledig op dezelfde wijze zijn opgezet en gepresenteerd.

Wat de paragrafen betreft constateert de rekenkamer dat deze, zowel in de wijziging begroting 2007 als de jaarrekening 2007, niet op dezelfde wijze zijn ingedeeld als de programma's. In tegenstelling tot de programma's worden in de paragrafen, de drie W-vragen niet beantwoord.

Tot slot constateert de rekenkamer dat in de paragraaf bedrijfsvoering de apparaatskosten worden onderverdeeld naar loon- en niet-loon gerelateerde personeelskosten. Kosten van ICT, huisvesting en dergelijke, die ook tot de apparaatskosten behoren, komen echter in de paragraaf bedrijfsvoering niet aan de orde. Eveneens constateert de rekenkamer dat in de paragraaf bedrijfsvoering geen inzicht wordt gegeven in de verdeling van de apparaatskosten per programma.

1.4 Aanbevelingen voor Provinciale Staten

1.4.1 Volgende begroting(en)

Met betrekking tot de volgende begroting(en) beveelt de rekenkamer PS aan om GS te verzoeken inzichtelijk te maken welke stappen genomen (gaan) worden om de kwaliteit daarvan zodanig te verbeteren dat deze een goede basis biedt voor sturing, zowel vooraf als achteraf door PS, en voor verantwoording via toekomstige jaarstukken.

De rekenkamer is van mening dat hierbij het principe van 'pas toe of leg uit' van nut kan zijn. Daar waar nog geen verbetering is of kan worden gemaakt, wordt toegelicht waarom dat zo is en wanneer deze verbetering wel zal worden gemaakt. Dit geeft PS en de andere lezers van de begroting en jaarstukken inzicht in de stand van zaken.

De rekenkamer beveelt als specifieke verbeteracties in elk geval aan in de volgende begroting(en):

- de doelen, prestaties en indicatoren SMART-C te formuleren: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent;
- voor de beoogde prestaties kort aan te geven op welke wijze deze prestaties geacht worden bij te dragen aan het bereiken van het bijbehorende doel;
- de informatie over de doelen, prestaties en kosten in samenhang en context te presenteren zodat ook voor een lezer zonder (inhoudelijke) voorkennis begrijpelijk wordt waar het over gaat;
- indicatoren te formuleren (met begin- en streefwaarde) waarmee inzicht kan worden gegeven in de mate van doelbereiking en de mate waarin de prestaties zijn geleverd. Voor de doelen die een horizon van vier jaar kennen kan mogelijk via bijvoorbeeld tussendoelen inzicht worden gegeven in de stand van zaken.

De rekenkamer is zich ervan bewust dat het niet gemakkelijk is om voor alle doelen en prestaties goede indicatoren te formuleren en (daarvoor) gegevens te verzamelen en te presenteren, zodat inzicht gegeven wordt in de mate van doelbereiking en de mate waarin de prestaties zijn geleverd. Toch dienen GS zich naar de mening van de rekenkamer een uiterste inspanning op dit punt te getroosten.

Ook zal het niet altijd mogelijk zijn om in een bepaald jaar het betreffende inzicht al te geven. Bijvoorbeeld omdat er nog een evaluatie moet plaatsvinden die het benodigde inzicht moet geven. Indien GS van mening zijn dat betreffende informatie niet of nog niet te geven valt, beveelt de rekenkamer PS aan om GS te verzoeken dit ook expliciet in de programmabegroting en/of programmaverantwoording aan te geven en te onderbouwen waarom het (nog) niet kan.¹ Hiermee wordt voor iedereen duidelijk dat voor het betreffende doel of de prestatie het (nog) niet mogelijk is om (met zinvolle en relevante gegevens) inzicht te geven in de mate van doelbereiking of mate waarin de prestatie is geleverd. En dat in geval van 'nog niet' op een later moment (bijvoorbeeld nadat een evaluatie is afgerond) wel inzicht zal worden gegeven.

¹ Bij het Rijk wordt vergelijkbaar hiermee de regel 'comply or explain' toegepast (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 949, nr. 11. Motie Douma c.s.).

1.4.2 Jaarstukken 2007 en volgende

Voor het debat over de jaarstukken 2007 geeft de rekenkamer PS in overweging om GS te verzoeken op enkele door hen nader aan te wijzen programmaonderdelen een specifieke toelichting te geven op:

- de mate waarin de prestaties uit de wijziging begroting 2007 zijn gerealiseerd;
- in welke mate dat binnen het daarvoor beschikbare budget is gebeurd;
- wat de oorzaken zijn van eventuele afwijkingen ten opzichte van wat werd beoogd en wat de mogelijke gevolgen daarvan zijn voor het beleid en/of de inzet van middelen;
- indien bovenstaande niet mogelijk is, de reden(en) daarvoor aan te geven.

De bedoeling van bovenstaande suggestie is aan de hand van enkele voorbeelden het debat langs de drie W-vragen te voeren: 'Wat is er bereikt, afgezet tegen de doelen en effecten zoals in de wijziging begroting verwoord?', 'Wat is daarvoor gedaan, afgezet tegen de prestaties zoals in de wijziging begroting verwoord?', 'Wat heeft het gekost afgezet tegen de raming uit de wijziging begroting, en wat zijn de oorzaken en gevolgen van eventuele afwijkingen?'. De rekenkamer merkt hierbij op dat dit voor de eerste W-vraag nog niet (volledig) mogelijk zal zijn, omdat, zoals in de inleiding van het jaarverslag wordt aangegeven, daarvoor de verslagperiode nog te kort is.

Naar de mening van de rekenkamer kan een dergelijk debat aan de hand van enkele concrete programmaonderdelen belangrijke inzichten opleveren voor de wijze van rapporteren in toekomstige jaarstukken.

Met betrekking tot de volgende jaarstukken beveelt de rekenkamer aan om, met de bijbehorende begroting als basis, aan te geven in hoeverre voorgenomen doelen, prestaties en kosten zijn gerealiseerd en bij afwijkingen in te gaan op de oorzaken en gevolgen daarvan. Evenals voor de begroting dient daarbij volgens de rekenkamer het principe van 'pas toe of leg uit' te gelden.

Daarnaast beveelt de rekenkamer met betrekking tot de jaarstukken aan om:

- in de programmaverantwoording in elk geval expliciet in te gaan op de mate van het bereiken van de beoogde doelen en prestaties (al dan niet via daarvoor geformuleerde indicatoren), zoals die in de begroting zijn gepresenteerd (zorg voor aansluiting tussen begroting en jaarverslag);
- kort aan te geven op welke wijze de geleverde prestaties hebben bijgedragen aan het bereiken van het bijbehorende doel;
- indien van toepassing toe te lichten waarom de doelen en prestaties niet zijn bereikt en wat de gevolgen daarvan zijn voor het vigerende beleid;
- een toelichting te geven op de oorzaken en gevolgen van de financiële afwijkingen;
- de informatie over de doelen, prestaties en kosten in samenhang en context te presenteren zodat ook voor een lezer zonder (inhoudelijke) voorkennis begrijpelijk wordt waar het over gaat.

1.4.3 Verplichte paragrafen en jaarrekening

Paragrafen

De rekenkamer geeft ten aanzien van de verplichte paragrafen de overweging mee om deze op te zetten volgens de drie W-vragen:

- Wat wil de provincie bereiken? - is bereikt wat we wilden bereiken?
- Wat gaat zij daarvoor doen? - is gedaan wat we daarvoor wilden doen?
- Wat mag het kosten? - heeft het gekost wat het mocht kosten?

Ook de relatie tussen de drie W-vragen dient daarbij aan de orde te komen.

In het verlengde van het bovenstaande beveelt de rekenkamer ook aan, indien mogelijk, indicatoren op te nemen die inzicht geven in de mate van doelbereiking en het leveren van de prestaties.

Voor de paragraaf bedrijfsvoering beveelt de rekenkamer aan inzicht te geven in alle relevante onderdelen van de apparaatskosten evenals de verdeling hiervan over de verschillende programma's. De rekenkamer brengt hierbij nogmaals de aanbevelingen onder de aandacht die zij formuleerde in haar rapport naar aanleiding van haar onderzoek naar de apparaatskosten.²

Jaarrekening

De rekenkamer beveelt aan om in de toekomst:

- de financiële begroting en jaarrekening op dezelfde wijze op te zetten en te presenteren;
- de financiële begroting en de jaarrekening van adequate toelichtingen te voorzien;
- bij de toelichting op de financiële afwijkingen in te gaan op de redenen van de afwijkingen en de gevolgen daarvan voor het vigerende beleid.

De rekenkamer geeft ten aanzien van de aspecten 'Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien', naast bovenstaande aanbevelingen, de overweging mee om ook dit onderdeel in de toekomst langs de drie W-vragen op te zetten en te verantwoorden. De rekenkamer beveelt aan om dit onderdeel ook herkenbaar en zelfstandig binnen de begroting en jaarrekening vorm te geven.

² Zuidelijke Rekenkamer, *Sturen met middelen. Rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Limburg inzake sturing en beheersing van apparaatskosten*, november 2006.

2 Inleiding / Opzet onderzoek

2.1 Achtergrond, doelstelling en probleemstelling onderzoek

In de jaarrekening en het jaarverslag leggen GS jaarlijks verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur en beleid zoals verwoord in de begroting. Deze jaarstukken vormen een instrument van PS bij het uitoefenen van hun controlerende taak. Ze stellen 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 PS is een belangrijke en ook een omvangrijke taak. Om PS te ondersteunen bij de behandeling van de jaarstukken 2007 heeft de Zuidelijke Rekenkamer, op verzoek van leden van Provinciale Staten van Limburg, in de periode april - mei 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de jaarstukken 2007. In lijn hiermee heeft de Zuidelijke Rekenkamer, die de gezamenlijke rekenkamer is voor de provincies Noord-Brabant en Limburg, besloten om een vergelijkbaar onderzoek voor de provincie Noord-Brabant uit te voeren. Dit onderzoek is in de periode maart - april 2008 uitgevoerd.

Doel van het onderzoek is:

Het ondersteunen van Provinciale Staten van Limburg bij de behandeling van de jaarstukken 2007.

Ook de accountant kijkt naar de jaarstukken. Hij/zij geeft een oordeel over de getrouwheid en de rechtmatigheid. 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 en richt zich meer en diepgaander op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie richting PS.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

2.2 Onderzoek

Voor de provincie Limburg is de tegenhanger van het jaarverslag 2007 met name de wijziging programmabegroting 2007 (zie ook de samenvatting en/of paragraaf 3.1). Om verbeterpunten te identificeren wil de rekenkamer met het onderzoek twee hoofdvragen met bijbehorende deelvragen beantwoorden³:

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

³ Onderstaande vragen en bovenstaande probleemstelling wijken op enkele punten af van wat voor het onderzoek naar de jaarstukken was opgenomen in het onderzoeksprogramma 2008 van de Zuidelijke Rekenkamer. Deze aanpassingen zijn aanscherpingen van de oorspronkelijke probleemstelling en vragen die nodig bleken te zijn naar aanleiding van de ervaringen die zijn opgedaan met een proefonderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer in de periode januari - februari 2008 uitvoerde naar de jaarstukken 2006 van de provincie Noord-Brabant. Verder zijn er aanpassingen omdat voor dit onderzoek voor de provincie Limburg niet de programmabegroting 2007 maar de 'wijziging programmabegroting 2007' het meest relevante document is als tegenhanger voor de programmaverantwoording 2007.

- Zijn er opmerkelijke verschillen tussen de (wijziging) programmabegroting 2007 en de realisatie (jaarrekening 2007)?
- Zijn begrotingsoverschrijdingen/-overschotten op een transparante manier verwerkt?
- Is de toelichting op de financiën toereikend?
- Is de jaarrekening 2007 zelfstandig leesbaar?

2.3 Normenkader

2.3.1 Wettelijk kader en beleidskader

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De Provinciewet schrijft voor dat provincies een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag opstellen. Artikel 190 Provinciewet bepaalt dat die documenten moeten voldoen aan een aantal regels. Voor de begrotingsjaren 1995 tot en met 2003 gold in dat verband het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995.

Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt het BBV. Het BBV beoogt met name te waarborgen dat de door diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd. In de eerste plaats met het oog op de informatiebehoefte van PS. Het belang daarvan staat bij het BBV voorop, omdat het budgetrecht een van de belangrijkste rechten van PS is. In de tweede plaats hebben burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie. In principe moet de informatie voor PS tevens in die behoefte kunnen voorzien. Ook GS hebben informatiebehoeften met het oog op hun bestuurlijke taak. Ten slotte hebben diverse andere derden informatiebehoeften, zoals toezichthouders (voor het beoordelen van de sluitendheid van de begroting en rekening) en het rijk (voor de evaluatie van het provincie- en het gemeentefonds en de financiële verhouding in een breder perspectief).

Artikel 24 BBV schrijft voor dat de jaarstukken ten minste bestaan uit:

- a het jaarverslag: ten minste bestaande uit programmaverantwoording en paragrafen;
- b de jaarrekening: bestaande uit de programmarekening en de toelichting; de balans en de toelichting; de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen.

Artikel 3 BBV bepaalt in het eerste lid dat onder andere de jaarstukken een zodanig inzicht dienen te verschaffen dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten. Het derde lid van artikel 3 stelt in het verlengde daarvan dat de jaarstukken, de productenrealisatie en de toelichtingen een getrouwe, duidelijke en stelselmatige weergave bevatten van de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede van het saldo. De jaarrekening dient tevens een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar te geven.

Artikel 25 BBV schrijft voor waar de programmaverantwoording ten minste uit dient te bestaan. Artikel 25 is de tegenhanger van artikel 8 BBV, dat handelt over de begroting en waarin wordt voorgeschreven waaruit het programmaplan ten minste dient te bestaan. Waar het in artikel 8 gaat om de plannen (wat wil de provincie bereiken en wat gaat ze daarvoor doen?) en de geraamde bedragen (wat gaat dat allemaal kosten?), daar gaat het in de programmaverantwoording om een weergave van hetgeen er van die plannen terecht is gekomen en welke baten en lasten daarbij zijn gerealiseerd. Het programmaplan en de programmaverantwoording hebben een zoveel mogelijk gelijke indeling en opzet. Dat is belangrijk om PS in staat te stellen hun controlerende taak naar behoren te vervullen.

Financiële beleids- en beheersverordening provincie

Artikel 216 Provinciewet schrijft voor dat provincies bij verordening de uitgangspunten vaststellen voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De verordening biedt waarborgen om te voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle. De verordening dient onder meer regels te bevatten inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

De provincie Limburg heeft aan artikel 216 invulling gegeven met de Financiële verordening provincie Limburg 2003 (van 3 oktober 2003; (laatstelijk) gewijzigd op 17 februari 2006).

In lijn met artikel 8 BBV stelt artikel 2 van de verordening dat PS in de begroting per programma vaststellen:

- a de beoogde maatschappelijke effecten;
- b de te leveren goederen en diensten;
- c de baten en lasten.

Per programma stellen GS indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten. PS stellen die indicatoren vast. Deze indicatoren dienen om PS in de gelegenheid te stellen hun kaderstellende en controlerende functie te vervullen. GS dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten.

De jaarstukken vormen de tegenhanger van de begroting. GS dragen zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van productenrealisatie naar programmaverantwoording.

GS leggen verantwoording af over de uitvoering van de programma's via beantwoording van de (drie W-)vragen die corresponderen met de programmabegroting (artikel 8 van de verordening):

- a *Wat is bereikt?*
- b *Welke goederen en diensten zijn geleverd?*
- c *Wat zijn de kosten?*

En daarnaast door aan te geven hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen.

Met de beantwoording van de eerste W-vraag worden in de programmabegroting de (beleids)doelen verwoord en in de programmaverantwoording de mate van doelbereik. Bij de beantwoording van de tweede W-vraag gaat het om respectievelijk de beoogde en gerealiseerde prestaties en bij de derde W-vraag om de beoogde en gerealiseerde 'kosten' (baten en lasten).

PS bepalen aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven (artikel 8 lid 3 van de verordening).

2.3.2 Normen kwaliteit beleidsinformatie

Voor de controle door PS is een goede beantwoording van en aansluiting tussen de drie W-vragen uit de programmabegroting en de drie W-vragen uit de programmaverantwoording onontbeerlijk. Pas als goed inzicht bestaat in wat de provincie met haar beleid precies wil bereiken, via welke prestaties en met welke middelen, kunnen PS ten volle invulling geven aan hun autoriserende functie. En pas als een goed inzicht bestaat in hetgeen is bereikt, met welke middelen en met welke prestaties, én deze mate van doelbereiking en prestaties vervolgens wordt afgezet tegen hetgeen men van plan was en daarvoor wilde inzetten, is het mogelijk om tot een goed oordeel te komen. Een oordeel dat kan leiden tot intensivering, extensivering of bijstelling van verschillende (onderdelen van) programma's.

De rekenkamer heeft zich bij haar onderzoek naar de jaarstukken 2007 voor de beantwoording van hoofdonderzoeksvraag 1 gericht op de beantwoording door GS van de drie W-vragen in de jaarstukken zoals hiervoor omschreven en op de samenhang tussen deze vragen. 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. Vervolgens kan 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 in de programmaverantwoording uiteraard ook toereikend zijn.⁴ De rekenkamer heeft in het kader van haar onderzoek de antwoorden op de drie W-vragen in de jaarstukken 2007 dan ook afgezet tegen hetgeen daarvoor was geformuleerd in de wijziging programmabegroting 2007.

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.⁵

De kwaliteit van de formulering van doelen, prestaties en indicatoren wordt in dit onderzoek op hoofdlijnen 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.

Met de wijziging begroting en de jaarstukken 2007 zijn deze stukken voor respectievelijk de vijfde en vierde keer opgesteld volgens de regels van het BBV. De rekenkamer hecht eraan vooraf op te merken dat ze zich ervan bewust is dat de omslag naar het begroten en verantwoorden volgens het BBV een proces is dat onmogelijk van de ene op de andere dag voltooid kan zijn. Het zal een proces zijn van de lange adem, waarbij de provincie en haar medewerkers stap voor stap tot een betere begroting en jaarstukken moeten komen op basis waarvan zijzelf de 'uitvoering en monitoring' ter hand kunnen nemen en PS het beoogde en gerealiseerde beleid kunnen controleren en beoordelen.⁶ De rekenkamer zal de komende jaren dit proces en de ontwikkeling van de begrotingen en jaarverslagen blijven volgen.

2.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich voor hoofdonderzoeksvraag 1 op een selectie van de 20 onderdelen uit de wijziging begroting 2007. De te onderzoeken onderdelen zijn geselecteerd aan de hand van financiële verschillen tussen wijziging

⁴ 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 PS is het eveneens essentieel dat de informatie betrouwbaar is. Deze aspecten vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

⁵ 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.

⁶ Het Rijk maakt(e) een vergelijkbaar proces door met de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB), waarbij de begrotingen voor het jaar 2002 de eerste waren die volgens de nieuwe systematiek zijn opgesteld.

programmabegroting en realisatie⁷. Planningstechnisch was de rekenkamer hierbij genoodzaakt om uit te gaan van financiële gegevens die zijn gepresenteerd in de concept jaarstukken. De rekenkamer heeft dit verschil op de volgende aspecten beoordeeld en op basis daarvan een selectie gemaakt⁸:

- a. per onderdeel de procentuele omvang van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen wijziging begroting en realisatie;⁹
- b. het procentuele aandeel van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen wijziging begroting en realisatie in het totale verschil van alle onderdelen tezamen;¹⁰
- c. de relatieve omvang van het onderdeel bij realisatie, uitgedrukt in enerzijds de verhouding tussen de gerealiseerde lasten van het onderdeel en de totale gerealiseerde lasten van alle onderdelen tezamen en anderzijds de verhouding tussen de gerealiseerde baten van het onderdeel en de totale gerealiseerde baten van alle onderdelen tezamen.¹¹

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de rekenkamer een documentstudie uitgevoerd:

- de verantwoordingsinformatie uit de programmaverantwoording 2007 is in combinatie met de financiële informatie uit de programmaverantwoording en de jaarrekening 2007 geanalyseerd;
- de informatie uit de programmaverantwoording 2007 is vergeleken met de informatie uit de wijziging programmabegroting 2007 en indien nodig de voortgangsrapportage 2007, de begroting 2007 en de andere begrotingswijzigingen 2007;
- het bij de jaarstukken behorende rapport van bevindingen van de accountant is bestudeerd;
- er is aandacht besteed aan de kwaliteit van de opzet van de wijziging programmabegroting en de jaarstukken 2007 en de formulering van de beleidsinformatie daarin.

⁷ Het gaat hierbij steeds om de realisatie voor bestemming.

⁸ Voor het onderzoek naar de jaarstukken 2007 van de provincie Noord-Brabant is naar meer aspecten gekeken, namelijk ook de verschillen tussen oorspronkelijke begroting en begroting na wijziging en tussen oorspronkelijke begroting en realisatie (zie Zuidelijke Rekenkamer, *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Noord-Brabant*, april 2008). Eenzelfde werkwijze kon voor Limburg niet gehanteerd worden door het begrotingstechnische heroverwegingsmoment medio 2007 dat resulteerde in de wijziging begroting 2007 waarop de jaarstukken 2007 met name betrekking hebben. Hierdoor zijn er voor de 20 onderdelen geen begrote bedragen 'oorspronkelijke begroting', maar alleen begrote bedragen 'wijziging begroting' en realisaties.

⁹ $\left(\frac{(\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}}}{(\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}}} \right) \times 100$.

¹⁰ $\left(\frac{(\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}}}{\sum ((\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}})} \right) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen van de wijziging begroting.

¹¹ $\left(\frac{\text{lasten}_{\text{realisatie}}}{\sum \text{lasten}_{\text{realisatie}}} \right) \times 100$ en $\left(\frac{\text{baten}_{\text{realisatie}}}{\sum \text{baten}_{\text{realisatie}}} \right) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen van de wijziging begroting.

Gehanteerde definities

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de volgende definities:

- (Beleids)effecten (outcome): de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij;
- (Beleids)prestaties (output): de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren;
- Activiteiten: al datgene wat in het provinciehuis of bij een derde wordt uitgevoerd om middelen om te kunnen zetten in prestaties voor het provinciale beleid;
- Middelen: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-)financiële beleidsinstrumenten (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's).

De rekenkamer hanteert deze definities¹² omdat in het BBV en de verordening hiervoor geen expliciete definities worden gegeven. In lijn met het BBV gebruikt de provincie Limburg in de (wijziging) begroting en jaarstukken (2007) als synoniem voor maatschappelijke effecten, de term 'doelstellingen'. In deze rapportage wordt in aansluiting hierop van de kortere term 'doelen' gesproken. Daarnaast wordt voor de beantwoording van de tweede W-vraag de term 'prestaties' gebruikt. De provincie Limburg gebruikt in haar (wijziging) begroting en jaarstukken 2007 daarvoor de term 'resultaten'.

Voor specifiek, meetbaar en tijdgebonden hanteert de rekenkamer de volgende invulling:

- Specifiek: doelen/prestaties/indicatoren moeten concreet zijn geformuleerd: welke prestaties dan wel effecten worden beoogd c.q. welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt. Voor indicatoren geldt daarnaast dat met de indicatoren de doelen en prestaties moeten worden afgedekt.
- Meetbaar: het bereiken van doelen en prestaties moet kunnen worden gemeten; eenduidige definiëring van begrippen is vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig. Een indicator moet inzicht geven in de mate van het bereiken van het doel c.q. de prestatie waarop het betrekking heeft; vaak betekent dit dat de realisatiewaarde moet worden afgezet tegen wat werd beoogd.
- Tijdgebonden: er moet een datum zijn vastgelegd waarop het einddoel (de effecten en prestaties) moet zijn bereikt; bij langlopende projecten kunnen ook tussendoelen en bijbehorende data van belang zijn. Een indicator geeft de situatie aan op/voor een bepaalde datum.

¹² Deze definities en de invulling van specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn gebaseerd op de definities die de Algemene Rekenkamer voor deze termen en normen omschrijft in haar *Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid* (Algemene Rekenkamer, 12 januari 2005).

3 Analyse onderdelen uit de jaarstukken 2007

3.1 Gebroken boekjaar 2007

Voor de provincie Limburg is 2007 een bijzonder jaar geweest. Er heeft namelijk een 'knip' in het jaar plaatsgevonden. In maart 2007 hebben verkiezingen plaatsgevonden. Dit betekende het einde van de coalitieperiode 2003-2007. Bij de behandeling van de begroting 2007 is afgesproken dat deze (oorspronkelijke) begroting 2007 zich richt op het afronden van de afspraken van de coalitieperiode 2003-2007 en dat medio 2007 een begrotingstechnisch heroverwegingsmoment zal plaatsvinden. Dit resulteerde begin september 2007 in de voortgangsrapportage 2007, die het karakter heeft van een financiële slotafrekening van de achterliggende coalitieperiode en eind september 2007 in de wijziging programmabegroting 2007. Met die wijziging is voor de 2^e helft 2007 de lopende begroting in overeenstemming gebracht met de ambities en doelstellingen van het nieuwe coalitieakkoord 2007-2011. Daarbij zijn de restantmiddelen van de reguliere budgetten 2007 geheralloceerd naar de doelstellingen van de nieuwe coalitieperiode. Het idee is dat de beoogde resultaten (prestaties) voor 2007 uit de wijziging programmabegroting bereikt zullen worden met de in dit document gepresenteerde restantbudgetten, maar ook door middel van reeds vastgelegde financiële verplichtingen, bijdragen van derden, inzet van menskracht, inzet van reserves en overige dekkingsmiddelen die niet blijken uit de gepresenteerde restantbudgetten. Er worden drie domeinen, vijf programma's en meerdere resterende portefeuilleonderdelen onderscheiden:

- Sociaal domein:
 - twee programma's;
 - twee groepen overige portefeuille-onderwerpen;
- Fysiek domein:
 - twee programma's;
 - twee groepen overige portefeuille-onderwerpen;
- Economisch domein:
 - één programma;
 - één groep overige portefeuille-onderwerpen;
- Overig:
 - tien domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen.

In totaal dus 20 onderdelen. In reactie op de conceptversie van dit rapport is ambtelijk toegelicht dat binnen de vijf programma's de provincie (PS) de meeste beleidsruimte heeft (hebben); in de vijf groepen overige portefeuille-onderwerpen binnen de drie domeinen zijn rijkstaken opgenomen waarbij de beleidsruimte beperkter is. De tien domeinoverstijgende onderdelen bevatten de meer beheersmatige thema's. Daar komen onderwerpen aan bod als de taken van de Commissaris der Koningin (CdK), de bestuurlijke organisatie, bedrijfsvoering en communicatie, maar ook zaken als handhaving en subsidies.

In de vijf programma's zijn zeven verbindingslijnen verankerd.

Op 4 september 2007 werd aan PS voorgesteld om kennis te nemen van de uitwerking van het coalitieakkoord 2007-2011 en onder andere de voortgangsrapportage 2007 en de wijziging begroting 2007 vast te stellen. PS vroegen vervolgens om nadere verbijzondering van de geschetste hoofdlijnen van de vijf programma's. GS gaven in reactie daarop aan dat ze er in deze fase van het proces bewust voor hebben gekozen om het politieke debat met PS op hoofdlijnen te voeren en voorliggende maanden willen benutten om met andere partijen, overheden en private partners tot scherpere door meerdere partijen gedragen afspraken willen komen die in programmaplannen worden vastgelegd. Voor het door PS gevraagde niveau van detaillering en concretisering verwezen GS naar de aanvang 2008 beschikbaar komende programmaplannen met scherpe doelen en periodieke resultaatafspraken die aan PS beschikbaar zullen worden gesteld en de ter inzage liggende productenraming 2007. Zie voor een gedetailleerder chronologisch overzicht van de gang van zaken rondom de wijziging begroting 2007 (en 2008) bijlage 2.

Door de 'knip' in het jaar heeft ook het jaarverslag 2007 een bijzonder karakter. Het is zowel de tegenhanger van de oorspronkelijke als de wijziging programmabegroting 2007. De inhoud is echter met name gericht op de nieuwe coalitieperiode. Voor enkele financiële aspecten, zoals de paragrafen en baten en lasten 2007 van de oude coalitieperiode is de oorspronkelijke begroting de tegenhanger.

In de oorspronkelijke programmabegroting 2007 worden vijf thema's met actieprogramma's, acht themaoverstijgende zaken en zeven overige actieprogramma's onderscheiden waarvoor beoogde doelen 2004-2007 en prestaties 2007 zijn geformuleerd. In het jaarverslag 2007 wordt ingegaan op de financiële afwijkingen voor de vijf thema's en de zeven overige actieprogramma's tezamen als één thema. In totaal gaat het hierbij om een realisatie van de lasten van bijna € 250 miljoen ofwel ongeveer 60% van de rekeningomvang van 2007. Wat betreft de beoogde doelen en prestaties uit de oorspronkelijke begroting 2007 constateert de rekenkamer dat in de voortgangsrapportage 2007 geen verantwoordingsinformatie is opgenomen over de mate waarin deze beoogde doelen en prestaties zijn gerealiseerd. In het jaarverslag 2007 wordt hierover ook niet verantwoord. Wel wordt op bladzijde 5 aangegeven dat het inhoudelijke debat over de coalitieperiode 2003-2007 begin 2007 is gevoerd. In februari 2007 is de *Evaluatie coalitieakkoord 2003-2007* verschenen. Deze is begin februari aan de leden van PS toegestuurd. Daarnaast stond de evaluatie geagendeerd voor behandeling in de Statencommissie voor Financiën en Algemene Zaken op 2 maart 2007; met daarbij aangegeven 'rol PS: informierend'. De evaluatie is niet besproken omdat het presidium destijds heeft besloten deze bijeenkomst te annuleren. De rekenkamer heeft dit document niet in haar onderzoek betrokken omdat daar in het jaarverslag 2007 niet (expliciet) naar wordt verwezen. In de aanbiedingsbrief aan PS bij de evaluatie werd aangegeven dat de evaluatie een overzicht biedt van de resultaten behorende bij de doelstellingen van het coalitieakkoord (2003-2007), en daarvan een beoordeling op

hoofdpijnen geeft. De rekenkamer constateert (op basis van voorgaande) dat verantwoordingsinformatie over de oorspronkelijk voor 2007 beoogde prestaties ontbreekt.

3.2 Onderzochte onderdelen

Voor het onderzoek naar de programmaverantwoording 2007 heeft de rekenkamer naar 14 van de 20 onderdelen van deze programmaverantwoording gekeken. Deze onderdelen zijn geselecteerd aan de hand van de aspecten, zoals eerder vermeld in paragraaf 2.4. Het betreft alle onderdelen van de domeinen sociaal, fysiek en economisch (en daarmee de vijf programma's) en vier van de tien domeinoverstijgende onderdelen van 'Overig' (zie voor een toelichting *Bijlage 1*):

Sociaal domein

- 1 Investeren in Steden en dorpen;
- 2 Investeren in Mensen;
- Overige portefeuille-onderwerpen (Lebens);
- Overige portefeuille-onderwerpen (Wolfs);

Fysiek domein

- 3 Bereikbaar en Duurzaam Limburg;
- 4 Investeren in ruimte;
- Overige portefeuille-onderwerpen (Kersten);
- Overige portefeuille-onderwerpen (Driessen);

Economisch domein

- 5 Innoveren in Limburg;
- Overige portefeuille-onderwerpen (Vreken);

Overig

- Taken CdK;
- Bestuurlijke organisatie;
- Bedrijfsvoering;
- Handhaving.

Voor de leesbaarheid zal in het vervolg van dit rapport worden gesproken van onderdelen, ook al betreft het alleen de onderzochte onderdelen.

Onderstaande tabel geeft per domein een overzicht van het aantal onderzochte doelen en prestaties.

Aantal onderzochte doelen en prestaties per domein

Domein	Sociaal	Fysiek	Economisch	Overig	Totaal
Doelen	9	20	7	9	45
Prestaties	49	89	18	15	171

Ongeveer de helft van alle doelen en prestaties zijn in het fysieke domein te vinden. Binnen het fysieke domein zijn 15 van de 20 doelen en 43 van de 89 prestaties

opgenomen in de onderdelen Overige portefeuille-onderwerpen Kersten en Overige portefeuille-onderwerpen Driessen.

De onderdelen uit de wijziging begroting 2007 zijn samengesteld uit één of meer doelen ('productgroepen'). Per doel zijn één of meer indicatoren geformuleerd. Hiermee geeft de provincie Limburg inzicht in de eerste W-vraag: wat wil de provincie bereiken? Elk doel is vervolgens uitgewerkt in één of meer voor 2007 beoogde resultaten (prestaties) die de provincie gaat leveren om de beoogde doelen dichterbij te brengen. Met deze prestaties geeft de provincie antwoord op de tweede W-vraag: wat gaat de provincie (daarvoor) doen? Op de derde W-vraag, 'wat mag het kosten?' wordt in de wijziging begroting per doel antwoord gegeven door het noemen van het restant budget.

3.3 Formulering van doelen, prestaties en kosten (de drie W-vragen)

Aansluiting, volledigheid, transparantie en begrijpelijkheid

De opzet van de wijziging begroting 2007 is zeer transparant (overzichtelijk), maar inhoudelijk gezien laten de aansluiting, volledigheid, transparantie en begrijpelijkheid van de wijziging begroting 2007 over het geheel genomen te wensen over. Voor de beoogde doelen en prestaties is daarvoor een belangrijke reden dat bij de meeste onderdelen alleen de beoogde doelen, indicatoren en prestaties worden gepresenteerd en dus (in de inleiding op het onderdeel) een toelichtende tekst ontbreekt die de beoogde doelen en prestaties in een kader plaatst (het achterliggende beleid). Alleen de vijf programma's hebben een toelichtende inleiding. Een andere reden is dat de doelen en prestaties vaak niet concreet zijn geformuleerd en/of dat specifieke beleidskennis nodig is om de implicaties van de formuleringen te kunnen overzien.

Zo geldt voor de meeste onderdelen bijvoorbeeld dat op basis van de wijziging begroting niet is vast te stellen welke oorsprong de verschillende doelen hebben ofwel of de doelen uit achterliggend beleid herleidbaar zijn. Hierdoor is ook niet vast te stellen of zij volledig weergeven wat op bovenliggend niveau wordt beoogd. Twee voorbeelden:

- Handhaving ('Overig'): de twee daaronder geformuleerde doelen luiden 'Handhaving' en 'Monitoring'.
- Bedrijfsvoering ('Overig'): één van de doelen luidt 'De koppeling van evenementenbeleid aan economische speerpunten - gecombineerd met versterking van regiobranding, inzet voor beeldbepalende (...) - moet bijdragen aan een in alle opzichten uitnodigend vestigingsklimaat voor bedrijven en mensen'.

De prestaties zijn in de meeste gevallen wel te relateren aan de (bovenliggende) doelen.

Enkele voorbeelden van doelen en prestaties die niet transparant en begrijpelijk zijn:

- Overige portefeuille-onderwerpen Wolfs (sociale domein; beoogd doel): 'De instandhouding en ontwikkeling van de culturele infrastructuur ten behoeve van een omgeving waarin mensen leren, zich vestigen, zich herkennen en een bijdrage kunnen leveren'.
- Programma 5 Innoveren in Limburg (economisch domein; beoogde prestatie): 'Minimaal 2,5 over looptijd programma'.
- Overige portefeuille-onderwerpen Vreken (economische domein; beoogde prestatie): 'Totaal aandeel Limburg in jaartranches 2007 van D2 en D3: € 12 mln. in te zetten door en binnen de provinciale programma's'.
- Bestuurlijke organisatie ('Overig'); beoogde prestatie: 'Evenwichtige bestuurlijke organisatie'.

De volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie van de kosten laat eveneens voor alle onderdelen te wensen over. Per doel wordt ingegaan op de derde W-vraag, 'wat mag het kosten?'. Op deze vraag wordt in de gewijzigde begroting 2007 voor geen enkel doel een volledig antwoord gegeven. Er wordt geen raming gegeven van de totale baten en lasten. Dit is, zo heeft de provincie aangegeven een bewuste keuze geweest. Doordat deze keuze niet wordt vermeld en toegelicht in het jaarverslag, roept dit bij een lezer zonder voorkennis vragen op. Per doel worden alleen restantbudgetten genoemd en niet totaalbedragen waaronder bijvoorbeeld de reeds vastgelegde verplichtingen en de bijdragen aan derden. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt naar begrote baten en lasten. Overigens worden in de inleidende tekst in de wijziging begroting 2007 de kosten op hoofdlijnen wel begrijpelijk en transparant gemaakt omdat wordt aangegeven dat het alleen de restantbudgetten betreft. De kosten worden daarnaast alleen per doel en niet per prestatie gepresenteerd. De rekenkamer is van mening dat door het ontbreken van informatie over de kosten per prestatie in de begroting, (voor PS) inzicht ontbreekt in de beoogde besteding van het budget over de verschillende prestaties. Bovendien wordt op deze manier niet duidelijk waar binnen de doelen prioriteiten liggen.

Resultaatgerichtheid doelen en prestaties

De resultaatgerichtheid van de doelen en prestaties in de wijziging begroting 2007 geeft een wisselend beeld te zien. De doelen zijn over het geheel genomen redelijk resultaatgericht geformuleerd, de prestaties daarentegen nauwelijks.

Bij de meeste onderdelen zijn de doelen namelijk (deels) gericht op output en/of outcome. De prestaties zijn daarentegen bij de meeste onderdelen gericht op input (middelen) en/of throughput (activiteiten): het opstellen van plannen, visies, intentieverklaringen, het uitvoeren van verkenningen e.d. Voor een deel is dit te verklaren door de werkwijze die is gekozen om in de wijziging begroting alleen hoofdlijnen te schetsen met een procesmatig karakter en begin 2008 een verbijzondering (concretisering) daarvan te presenteren. Naar de mening van de

rekenkamer neemt dit niet weg dat de prestaties ook in deze fase meer resultaatgericht geformuleerd kunnen worden.

Enkele voorbeelden van resultaatgerichte doelen en prestaties:

- Programma 3 Bereikbaar en duurzaam Limburg (fysieke domein; doel): 'Vlotter, veiliger en schoner vervoer van mensen, goederen en informatie'.
- Programma 2 Investeren in Mensen (sociale domein): de prestaties 'leerwerkplekken functioneren' en '4 scholen hebben naschoolse opvangen met verenigingen'.

Enkele voorbeelden van niet resultaatgerichte prestaties zijn:

- Programma 1 Investeren in Steden en dorpen (sociaal domein): 'Plan van aanpak 'Limburgse wijkenaanpak' (focus op: wonen/0-energie woningen, voorzieningen, sociale en fysieke veiligheid incl. handhaving, verkeer en waterbeheer)'.
- Programma 3 Bereikbaar en duurzaam Limburg (fysieke domein): 'Quick scan provinciale bedrijven'.

Specifiek, meetbaar en tijdgebonden doelen en prestaties

Alle doelen en prestaties zijn tijdgebonden geformuleerd, maar de mate waarin ze specifiek en meetbaar zijn is (zeer) gering. Deze beoogde doelen en prestaties zijn hierdoor niet concreet; het wordt niet duidelijk wat de provincie precies wil bereiken en wat ze voornemens is te gaan doen om de beoogde doelen te realiseren.

De doelen en prestaties zijn tijdgebonden geformuleerd: er wordt aangegeven dat de doelen worden nagestreefd voor de periode 2007-2011 en de prestaties voor 2007 zijn beoogd. Bij de meeste onderdelen zijn daarentegen de beoogde doelen en prestaties niet altijd specifiek en in geen enkel geval meetbaar geformuleerd.

Voorbeelden van specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerde doelen en prestaties:

- Programma 4 Investeren in ruimte (fysiek domein; doel): 'In 2011 of eerder heeft de provincie Limburg samen met de regiopartners in de 5 gebieden benoemd in het coalitieakkoord sleutelprojecten (...) in een fase van onomkeerbaarheid gebracht'.
- Overige portefeuille-onderwerpen Wolfs (sociaal domein; prestaties): 'De vier actieve netwerken zijn ieder eenmaal in 2e helft van 2007 bijeen geweest' en 'Beleidskader opgesteld en vertaald in werkplan voor Huis van de Zorg 2008'.

Voorbeelden van niet concreet geformuleerde doelen en prestaties:

- Programma 3 Bereikbaar en duurzaam Limburg (fysieke domein; doel): 'Vlotter, veiliger en schoner vervoer van mensen, goederen en informatie'. Zo roepen de begrippen 'vlotter', 'veiliger' en 'schoner' vragen op als 'voor wie?' en 'ten opzichte van wat/wanneer?'.

Indicatoren voor doelen en prestaties

De indicatoren in de wijziging begroting 2007 zijn gekoppeld aan de doelen. Zo zijn voor alle doelen één of meer indicatoren geformuleerd. Voor de prestaties zijn niet expliciet indicatoren benoemd, hoewel de financiële verordening voorschrijft zowel

indicatoren voor de doelen als voor de prestaties te formuleren. Wel omvatten meerdere beoogde prestaties reeds een indicator in zich. Een voorbeeld:

- Programma 2 Investeren in Mensen (sociale domein): '4 scholen hebben naschoolse opvangen met verenigingen'.

De mate waarin de indicatoren bruikbaar zijn is gering. Bij veel onderdelen zijn de indicatoren niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en daardoor ook niet goed bruikbaar. Een voorbeeld van een niet bruikbare indicator:

- Programma 1 Investeren in Steden en dorpen (sociale domein): 'Aantal afsprakenkaders 'nieuwe stijl''.

Een voorbeeld van een bruikbare indicator:

- Programma 3 Bereikbaar en Duurzaam Limburg (fysieke domein): 'Jaarlijkse groei containeroverslag minimaal 5%' en 'Vermindering CO2-uitstoot (6-10%) ten opzichte van 1990'.

3.4 Verantwoording doelen en prestaties

Aansluiting

Alle doelen uit de wijziging begroting 2007 komen terug in het jaarverslag 2007. Ze worden letterlijk herhaald in de overzichten bij de betreffende 'productgroepen'. Bij enkele programma's worden in het jaarverslag ook in de inleidende tekst van het programma de doelen aangehaald. Daarbij worden de doelen echter niet altijd hetzelfde geformuleerd als in de wijziging begroting en dus in de overzichten bij de 'productgroepen' in het jaarverslag. Een voorbeeld:

- Programma 1 Investeren in Steden en dorpen (sociaal domein). In de wijziging begroting is voor het tweede doel 'Limburgse identiteit' opgenomen 'Investeren in regionale iconen en monumenten om daarmee de herkenbaarheid en de eigenheid van de regio te benadrukken en te gebruiken als vestigingsfactor'. In het jaarverslag wordt in de inleidende tekst bij het programma het doel als volgt geformuleerd 'Doel 2 - Limburgse identiteit - beoogt dat de Limburgse identiteit in 2011 een vanzelfsprekend onderdeel is van minimaal de projecten die in doel 1 worden ontwikkeld: (...)'

In de programmaverantwoording wordt bij geen enkel programma ingegaan op de mate waarin de doelen zijn bereikt. In de inleiding van het jaarverslag wordt toegelicht waarom niet. Een van de redenen is dat daarvoor de periode te kort is: de doelen hebben een horizon van vier jaar en de verslagperiode is ongeveer vier maanden. De tweede reden die wordt gegeven, is dat de doelen inmiddels nog verder zijn aangescherpt (zie ook bijlage 2). Hierdoor komen ook de in de wijziging begroting opgenomen indicatoren in het jaarverslag niet meer terug.

Wat de in de wijziging begroting onder het kopje 'Resultaten 2007' geformuleerde prestaties betreft, constateert de rekenkamer dat deze in het jaarverslag bij alle programma's op één na, letterlijk herhaald worden onder het kopje 'Beoogde resultaten 2007'. De uitzondering betreft het onderdeel Overige portefeuilleonderwerpen Lebens uit het sociale domein. Daar wordt bij één van de

twee doelen onder 'Beoogde resultaten 2007' het doel herhaald in plaats van de beoogde prestatie die in de wijziging begroting was opgenomen. Bij sommige van de andere programma's geldt overigens wel dat de volgorde van de prestaties in het jaarverslag anders is dan in de wijziging begroting.

Verder constateert de rekenkamer dat bij enkele van de vijf programma's in het jaarverslag ook in de inleidende tekst van het programma prestaties worden aangehaald. Doordat de beoogde prestaties vaak niet concreet zijn geformuleerd is het niet altijd duidelijk of de in de inleidende tekst genoemde prestaties dezelfde zijn als deze beoogde prestaties.

Bij de helft van de onderdelen sluit (voor een lezer zonder voorkennis) de verantwoording over de prestaties niet altijd aan bij de prestaties die in de wijziging begroting waren voorzien. Enkele voorbeelden zijn:

- Handhaving ('Overig'). Eén van de beoogde prestaties is 'In standhouden handhavingstructuur'. Hierbij wordt verantwoord: 'De drie steunpunten (frontoffices) zijn in 2007 opgericht'.
- Programma 2 Investeren in Mensen (sociaal domein). Een beoogde prestatie is 'Aanbevelingen van Cie. Hermans zijn in uitvoering'. Onder bereikt resultaat staat 'De aanbevelingen worden uitgewerkt en zullen in 2008 in de vorm van een positionpaper aan BZK worden aangeboden'. In dit voorbeeld wordt niet ingegaan op de beoogde prestatie zijnde de uitvoering van de aanbevelingen.
- Programma 2 Investeren in Mensen (sociaal domein). Een beoogde prestatie is 'Stimuleren initiatieven gemeenschapszorg en -zin als ook verhogen participatie'. Onder bereikt resultaat staat 'De jeugdebatten zijn gerealiseerd en de nota jeugdbeleid volgt in het voorjaar van 2008'. De beoogde prestatie reikt verder dan de activiteiten die worden verantwoord. In die zin is de verantwoording niet geheel sluitend.
- Overige portefeuille-onderwerpen Lebens (sociaal domein). Een beoogde prestatie is 'Begeleiding Monumentenwacht'. Onder bereikt resultaat staat: 'de monumentenwacht heeft de op basis van het werkplan uit te voeren inspecties gerealiseerd.'

Enkele voorbeelden waarbij wel sprake is van aansluiting:

- Overige portefeuille-onderwerpen Kersten (fysieke domein). Beoogde prestatie: 'Provinciaal Programma Lucht vastgesteld'. Bereikt resultaat: 'Voorbereiding programma is afgerond; bestuurlijke vaststelling in februari/maart 2008, gekoppeld aan vaststelling van het LSL.'
- Programma 4 Investeren in ruimte (fysieke domein). Beoogde prestatie: 'Eerste scan strategische grondpositie per gebied'. Bereikt resultaat: 'Voor de gebiedsontwikkeling Klavertje 4 (...) zijn de strategische grondposities bepaald (...). Voor Parkstad is een deel afgerond. Voor de overige gebiedsontwikkelingen wordt de scan gefaseerd opgepakt. In het kader van de ateliersessie in 2008 zal het beeld verder worden verfijnd'.

Volledigheid

Bij vrijwel alle beoogde prestaties wordt onder het kopje 'Bereikte resultaten 2007' ingegaan op prestaties of activiteiten die in 2007 zijn uitgevoerd. Daarbij is echter niet altijd sprake van volledigheid. Er wordt namelijk inhoudelijk niet altijd op de (gehele) beoogde prestatie ingegaan of het is voor de lezer zonder voorkennis niet vast te stellen of de beoogde prestaties geheel worden verantwoord omdat de beoogde prestaties vaak niet concreet zijn geformuleerd (zie ook onder het kopje *Aansluiting*). Door dit laatste is ook niet altijd vast te stellen of de onder het kopje 'Bereikte resultaten 2007' verantwoorde prestaties de prestaties zijn die beoogd waren of dat er sprake is van andere of extra prestaties. Enkele voorbeelden:

- Overige portefeuille-onderwerpen Lebens (sociaal domein). Een beoogde prestatie is 'Uitvoering subsidieregelingen'. Onder bereikt resultaat staat 'Er is uitvoering gegeven aan de nadere subsidieregels voor cultureel erfgoed.' Dit roept bijvoorbeeld de vraag op of de beoogde prestatie ook alleen betrekking had op 'cultureel erfgoed'?
- Taken CdK ('Overig'). De beoogde prestatie is 'Integriteitsaspecten'. Onder bereikt resultaat staat 'De werkzaamheden met betrekking tot integriteit zijn uitgevoerd conform de planning zoals deze is opgenomen in het jaarplan integriteit 2007'.

Transparantie en begrijpelijkheid

Over het geheel genomen worden in alle programma's de prestaties overzichtelijk (transparant) verantwoord. De provincie maakt gebruik van tabellen waarin de beoogde en gerealiseerde prestaties één op één tegen elkaar worden afgezet. De transparantie wordt echter enigszins beperkt bij de onderdelen waarbij geen sprake is van concreet geformuleerde beoogde prestaties en/of waar geen sprake is van aansluiting of volledigheid. Hierdoor is bij deze onderdelen de verantwoording over de prestaties ook niet altijd begrijpelijk. Daarnaast worden er soms begrippen gebruikt die specifieke kennis vereisen van het betreffende vakgebied of beleidsterrein.

Enkele voorbeelden:

- Bestuurlijke organisatie ('Overig'). Daar wordt uitgebreid ingegaan op 'regiodialogen' en activiteiten om de bestuurskracht te versterken. De beoogde prestatie richt zich slechts op een 'evenwichtige bestuurlijke organisatie'.
- Overige portefeuille-onderwerpen Vreken (economisch domein). Voorbeelden van begrippen die om uitleg vragen zijn: VLAO-provincie en nationaal actieplan Gele Kaart.
- Bestuurlijke Organisatie ('Overig'). Voorbeelden van begrippen die om uitleg vragen zijn: regiodialogen en bestuurskrachtmonitor.

Relatie planning en realisatie

Op enkele prestaties na, wordt ten aanzien van geen van de prestaties die afwijken van de beoogde prestaties ingegaan op oorzaken en/of gevolgen daarvan. De verantwoording biedt PS op deze wijze onvoldoende handvatten om te overwegen andere prioriteiten te stellen dan wel beleid te in- of extensiveren.

3.5 Verantwoording kosten

Aansluiting, volledigheid, transparantie en begrijpelijkheid

De financiële begrotingsafwijkingen worden op zichzelf transparant (overzichtelijk) verantwoord. De financiële afwijkingen worden op een transparante wijze in tabellen weergegeven. Bij alle onderdelen wordt namelijk per doel een financieel overzicht gegeven met de geraamde en gerealiseerde lasten en baten, bijbehorende saldo's (resultaat vóór bestemming), verschillen tussen realisatie en de geraamde bedragen en toevoegingen aan en aanwendungen van de reserves en het resultaat ná bestemming. Maar inhoudelijk gezien sluiten de toelichtingen die worden gegeven op de financiële begrotingsafwijkingen in beperkte mate aan bij deze per doel weergegeven financiële overzichten en/of de verantwoording over de prestaties.

Het verband tussen de toelichting, het financiële overzicht en/of de verantwoording over de prestaties is niet altijd duidelijk. Redenen hiervoor zijn dat in de toelichting onderwerpen worden genoemd die niet duidelijk zijn te relateren aan de verantwoorde prestaties en/of specifieke kennis van zaken vereist is om de toelichting goed te begrijpen. Een andere reden is dat in de toelichting genoemde bedragen niet aansluiten bij de bedragen in de financiële overzichten. Anders gezegd: in plaats van het volledige weergegeven verschil tussen raming en realisatie wordt maar een deel of juist meer dan dit verschil toegelicht. Een voorbeeld waarbij de toegelichte bedragen niet aansluiten op de bedragen in het financiële overzicht:

- Programma 1 Investeren in Steden en dorpen: het verschil tussen raming en realisatie is voor de lasten € 4.179.469, voor de baten € - 959.630 en tezamen dus € 5.139.099. In de toelichting wordt een hoger bedrag, namelijk € 5.178.838 toegelicht.

De provincie Limburg heeft aangegeven dat dit wordt veroorzaakt doordat de toelichtingen in het jaarverslag zich alleen richten op de belangrijkste financiële verschillen (de zogenaamde 80-20 regel wordt gehanteerd: 80% van de uitkomsten wordt veroorzaakt door 20% van de oorzaken). Omdat dit niet in het jaarverslag staat vermeld, roepen deze verschillen volgens de rekenkamer bij een lezer zonder voorkennis vragen op.

Daar waar een toelichting op de financiële afwijkingen wordt gegeven, wordt slechts in enkele gevallen ingegaan op oorzaken van deze afwijkingen. Meestal wordt volstaan met de constatering dat er sprake is van een afwijking doordat het project, de uitvoering of de bestedingen nog doorlopen in de toekomst of dat ze pas in 2008 zullen starten. Maar de reden waarom bijvoorbeeld het project pas in 2008 zal starten of het voor 2007 begrote bedrag voor een doorlopend project niet in 2007 is besteed blijft onduidelijk. Enkele voorbeelden waarbij niet wordt ingegaan op oorzaken:

- Bestuurlijke organisatie ('Overig'): volstaan wordt met de opmerking 'Vervolg bestuurskrachtmonitor'.

- Programma 1 Investeren in Steden en dorpen (sociaal domein): volstaan wordt met de opmerking 'Restantbudget ISV2-Projectgemeenten'.

Voorbeelden waar wel oorzaken worden gegeven:

- Overige portefeuille onderwerpen Lebens (sociaal domein): 'Het jaarlijks beschikbare budget voor de uitvoering van de gladheidsbestrijding is - gelet op de zachte winter - maar voor een gedeelte benut'.
- Taken CdK ('Overig'): 'Door (technische) problemen bij de verdere ontwikkeling van de risicokaart is vertraging opgetreden bij de uitvoering van dit project'.

De gevolgen van de financiële afwijkingen voor het lopende beleid worden nergens toegelicht.

Door bovenstaande punten zijn de toelichtingen voor een lezer zonder voorkennis niet altijd begrijpelijk.

Evenals in de wijziging begroting worden in de programmaverantwoording de kosten op het niveau van de doelen inzichtelijk gemaakt. De rekenkamer is van mening dat daarnaast ook inzicht zou moeten worden gegeven in en een toelichting zou moeten worden gegeven op de kosten per prestatie. Door het ontbreken van deze informatie, wordt namelijk (aan de lezer van de jaarstukken) ook geen inzicht gegeven in de besteding van het budget over de verschillende prestaties. Bovendien wordt op deze manier niet duidelijk waar prioriteiten hebben gelegen binnen de doelen. Hierdoor is het ook niet mogelijk om achteraf, op basis van het jaarverslag, het nodige inzicht te krijgen in wat de geleverde prestaties afzonderlijk hebben gekost. Dat heeft consequenties voor de mogelijkheden van PS om te controleren en eventueel bij te sturen.

Naast de toelichting op de verschillen tussen raming en realisatie wordt eveneens een toelichting gegeven op de mutaties in de reserves. In de meeste gevallen worden deze mutaties sluitend toegelicht.

De bedragen die in de programmaverantwoording in de financiële overzichten worden gepresenteerd, sluiten aan bij de bedragen die in de programmarekening zijn opgenomen voor deze onderdelen. Bij de programmarekening wordt voor een toelichting op deze onderdelen verwezen naar de programmaverantwoording.

De complexiteit van de regelgeving, gekoppeld aan de complexiteit van de provinciale organisatie, maakt dat het doorgronden van de financiële onderdelen en de toelichting daarop in de jaarstukken altijd enige vorm van financieel-technisch inzicht vraagt. Er is enige kennis van algemene verslaggevingsvoorschriften nodig om de hoofdverbanden te kunnen vinden. Daarnaast is meer specifieke kennis van het BBV nodig om te begrijpen hoe vooral reservemutaties de rekening van baten en lasten en de balans beïnvloeden. Voor de gemiddelde lezer zijn (zullen) de financiële onderdelen daarom (altijd) lastig te begrijpen (zijn).

3.6 Conclusies en handreikingen

Op basis van bovenstaande bevindingen en de normen van dit onderzoek heeft de rekenkamer conclusies en suggesties geformuleerd. Deze conclusies en handreikingen zijn opgenomen in hoofdstuk 1.

4 Analyse financiële aspecten uit de jaarstukken 2007

Voor het onderzoeksdeel naar de financiële aspecten van de jaarstukken 2007 (tweede hoofdonderzoeksvraag) heeft de rekenkamer naar de jaarrekening en alle paragrafen uit het jaarverslag gekeken. De financiële aspecten bij de programma's (beantwoording van de derde W-vraag) zijn bij de analyse van de programma's (eerste hoofdonderzoeksvraag) meegenomen (zie hoofdstuk 3).

In de wijziging begroting 2007 is geen financiële begroting opgenomen. Ook de verplichte paragrafen zijn hierin niet (nogmaals) opgenomen. Bij de onderscheiden onderdelen wordt alleen voor elk onderdeel het restantbudget voor 2007 vermeld. Daarnaast wordt in de inleiding ingegaan op de financiële positie 2007. Onder andere wordt de totstandkoming van de restantbudgetten voor de onderdelen beschreven (voor de periode 1 augustus tot en met 31 december). In de oorspronkelijke begroting 2007 zijn wel een financiële begroting en de verplichte paragrafen opgenomen. Indien van toepassing wordt in dit hoofdstuk dan ook een vergelijking gemaakt met ofwel de wijziging begroting ofwel de oorspronkelijke begroting.

4.1 Jaarrekening 2007

Overzicht van baten en lasten

Aansluiting en volledigheid

Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening sluit voor de elementen uit de wijziging begroting aan de op overzichten in de programmaverantwoording. Voor de elementen uit de wijziging begroting sluit het alleen op het punt van de lasten aan bij de in de wijziging begroting genoemde (restant)bedragen; daarin waren geen begrote baten opgenomen.

In het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening wordt ook een overzicht gegeven van de thema's uit de oorspronkelijke begroting (oude coalitieakkoord) en de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Voor deze laatste twee is sprake van aansluiting bij de oorspronkelijke begroting. De geraamde baten en lasten 2007 voor de thema's sluiten voor een lezer zonder voorkennis niet aan bij de in de oorspronkelijke begroting opgenomen bedragen. Een voorbeeld:

Oorspronkelijke begroting 2007 (bijlage 1)		Jaarverslag 2007 (blz. 171)	
Overzicht baten en lasten: lasten 2007		Programmarekening: primitieve begroting 2007	
1.1 Limburg technologische topregio	4.670.041	T1 Ondernemend Limburg	6.724.685
1.2 Nieuwe impulsen: seniorenleven en toerisme	1.460.927		
1.3 Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers	6.375.890		
(Rekenkamer: totaal)	(12.506.858)		

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is opgemerkt, wordt in de jaarrekening voor een toelichting op de onderdelen uit de wijziging begroting verwezen naar de toelichtingen in de programmaverantwoording. Ook voor een toelichting op de zes thema's uit de vorige coalitieperiode die zijn opgenomen in het overzicht baten en lasten, wordt verwezen naar de programmaverantwoording.

Voor de overige 'algemene posten' wordt in de paragraaf 'Toelichting op de programmarekening over 2007' niet altijd een toelichting gegeven, zoals bij de kapitaallasten en apparaatskosten. Waar wel een toelichting wordt gegeven, sluit deze slechts in enkele gevallen geheel aan op de gepresenteerde cijfers; de financiële afwijkingen worden niet altijd volledig toegelicht. Zoals reeds in hoofdstuk 3 opgemerkt, heeft de provincie Limburg aangegeven dat dit wordt veroorzaakt doordat de toelichtingen zich alleen richten op de belangrijkste financiële verschillen. Omdat dit niet in het jaarverslag staat vermeld, roepen deze verschillen volgens de rekenkamer bij een lezer zonder voorkennis vragen op. Voor de post 'restant beleidsintensivering' wordt ook in de programmaverantwoording een toelichting gegeven. Deze toelichting sluit aan op de gepresenteerde cijfers.

Begrijpelijkheid en transparantie

Het overzicht van baten en lasten is begrijpelijk en transparant. Evenals de toelichtingen op de financiële afwijkingen die in de programmaverantwoording worden gegeven (zie ook paragraaf 3.5) zijn de toelichtingen in de jaarrekening vaak niet begrijpelijk. Dit komt doordat er niet altijd sprake is van aansluiting en/of de toelichting zonder specifieke kennis van zaken niet goed te begrijpen is.

Financiële positie

Aansluiting, volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie

In de programmarekening 2007 ontbreekt het onderwerp: overzicht van incidentele baten en lasten. Dit onderwerp was wel opgenomen in de oorspronkelijke begroting 2007. Daarin ontbreken de onderdelen personele lasten, doeluitkeringen per programma, baten en lasten verdeeld naar kostensoorten; deze onderdelen zijn wel in de programmarekening opgenomen.

Omdat in de jaarrekening hiermee niet alle en ook andere onderwerpen aan de orde komen dan in de begroting, sluit de jaarrekening op het punt van financiële positie

niet aan bij de oorspronkelijke begroting. Daardoor is er ook geen sprake van volledigheid en transparantie en wordt het de lezer niet gemakkelijk gemaakt om het geheel te begrijpen. De toelichtingen die in de jaarrekening op de onderwerpen worden gegeven zijn eveneens niet altijd sluitend, volledig, begrijpelijk en transparant.

Balans

Aansluiting, volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie

De balans inclusief de toelichting geeft in samenhang met de grondslagen die worden beschreven in de jaarrekening een voldoende beeld: er is sprake van aansluiting, volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie. Met name de toelichtingen op de reserves en voorzieningen geven een voldoende beeld. Voor de balans is één opmerkelijk punt te noemen dat ook speelt bij de paragraaf Financiering. Zie paragraaf 4.2 hierna voor dit punt (starterleningen).

Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien

Aansluiting, volledigheid, begrijpelijkheid en transparantie

In de programmarekening wordt in de paragraaf 'Toelichting op de programmarekening over 2007' ook aandacht besteed aan de algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien. Het is dus niet als zelfstandig onderdeel opgenomen in het jaarverslag en er is financiële kennis vereist om de posten die het betreft terug te vinden in de toelichting. In de oorspronkelijke begroting was het eveneens verpakt, maar toen in de financiële actieprogramma's. De opbouw en weergave in de jaarrekening sluiten niet aan bij de begroting. Doordat er geen sprake is van aansluiting, is het geheel ook niet transparant. Er zijn geen beoogde doelen en prestaties geformuleerd, zodat ook niet kan worden aangegeven in hoeverre deze bereikt zijn. De toelichtingen die worden gegeven zijn feitelijk van aard, zijn niet volledig en zonder (financiële) voorkennis ook niet begrijpelijk.

4.2 Paragrafen

Algemeen financieel beleid

De programmabegroting en -verantwoording bestaan naast de tien programma's uit het onderdeel Algemeen financieel beleid. Het Algemeen financieel beleid is een feitelijke weergave van de hierop betrekking hebbende begrotingsposten. Het bestaat uit de twee onderdelen algemene dekkingsmiddelen en stelposten die tot het algemeen financieel beleid worden gerekend.

Aansluiting

Voor het Algemeen financieel beleid sluiten begroting en jaarverslag op elkaar aan, op één onderdeel na. Het jaarverslag kent namelijk nog de aanvulling: mutaties in de reserves die niet direct samenhangen met een programma.

Volledigheid

In de begroting en het jaarverslag wordt kort ingegaan op de functie van de algemene dekkingsmiddelen. In het jaarverslag wordt niet vermeld in hoeverre de realisatie hieraan beantwoordt. Althans niet beleidsinhoudelijk. Doordat het beleid ten aanzien van de onderscheiden posten niet wordt toegelicht, kan ook niet worden aangegeven in hoeverre een en ander is bereikt. Dit geldt ook voor de stelposten en de mutaties in de reserves. Voor de drie onderdelen wordt wel ingegaan op de financiële afwijkingen, maar niet op oorzaken en gevolgen van afwijkingen ten opzichte van wat begroot was.

Begrijpelijkheid en transparantie

Het onderdeel Algemeen financieel beleid is voor de gemiddelde lezer begrijpelijk en transparant.

Paragrafen

De zeven paragrafen zijn niet op dezelfde wijze ingedeeld als de programma's. Bij paragraaf 1 Lokale heffingen wordt echter wel voor de meeste onderwerpen een beeld gegeven wat de provincie wil bereiken (beleid), wat ze daarvoor gaat doen en wat het gaat kosten. En, op drie onderwerpen na, ook op de tegenhangers van deze drie: wat is bereikt, wat heeft de provincie gedaan en wat heeft het gekost.

Voor de verantwoording over de zeven paragrafen geldt dat voor twee paragrafen (1 Lokale heffingen en 2 Weerstandsvermogen) sprake is van aansluiting, begrijpelijkheid en transparantie. Daarnaast is voor paragraaf 1 op een enkel punt na sprake van volledigheid, maar voor paragraaf 2 geen sprake van volledigheid. In paragraaf 2 wordt namelijk het voorgenomen beleid inzake een intensivering van het risicomanagement niet nader toegelicht. Het blijft vooralsnog bij een opsomming van bestaande risico's. Daarbij worden met name de risico's in beeld gebracht ten aanzien van het onderdeel 'Overig' uit de wijziging begroting en de jaarrekening. Het lijkt welhaast ondenkbaar dat ten aanzien van de specifieke programma's geen risico's bestaan. Daarnaast wordt in de jaarrekening zonder toelichting een aantal in de begroting genoemde risico's weggelaten.

Voor de andere vijf paragrafen is geen sprake van aansluiting en volledigheid en in meer of mindere mate sprake van begrijpelijkheid en transparantie:

Aansluiting

De informatie in het jaarverslag sluit niet altijd aan op de informatie in de begroting of de informatie in het jaarverslag sluit niet op elkaar aan. Voorbeelden daarvan zijn:

- 3 Onderhoud kapitaalgoederen: reparatie verhardingen zijn voor 2007 volgens het jaarverslag begroot op circa € 3 miljoen. Niet duidelijk is of dit de primitieve raming is dan wel na begrotingswijziging (€ 6,5 ton overheveling uit 2006). De realisatie is circa € 3,2 miljoen. Doordat een toelichting ontbreekt, wordt interpretatie van deze cijfers niet mogelijk. Bijvoorbeeld: had overheveling wel plaats hoeven te vinden? Een tweede voorbeeld: voor specifieke zaken is voor de onttrekking uit de egalisatievoorziening groot onderhoud provinciale eigendommen een bedrag begroot van circa € 6 ton. De realisatie is circa € 1,9 miljoen. De relatie met genoemde zaken in de begroting is niet geheel te maken. Een nadere toelichting ontbreekt.
- 4 Financiering: in de begroting staat voor 'starterleningen' vermeld dat in drie jaar tijd een totaal bedrag ingezet kan worden van € 10 miljoen ten behoeve van 1000 starters met een maximum van € 30.000 per lening. In de jaarrekening 2006 wordt nog geen melding gemaakt van gerealiseerde starterleningen. In het jaarverslag 2007 wordt gemeld dat een bedrag van circa € 3,7 miljoen is ingezet ten behoeve van 50 starters. De gemiddelde starterlening bedraagt op grond van deze toelichting circa € 74.000. Het voorgenomen beleid kent een maximum bedrag van € 30.000. Doordat een verdere toelichting ontbreekt, is hier geen sprake van sluitende toelichting.
- 5 Bedrijfsvoering: in meerdere gevallen (bijvoorbeeld taakstelling en apparaatskosten) wordt in het jaarverslag niet teruggekomen op wat in de begroting staat vermeld.
- 6 Verbonden partijen: de toelichting sluit niet aan op andere delen van het jaarverslag. Zo wordt ten aanzien van de starterleningen gemeld dat zij zeer succesvol zijn. Dit sluit niet geheel aan bij het beeld elders in het jaarverslag waarbij gemeld wordt dat 50 leningen zijn verstrekt (1^e jaar), terwijl gestreefd wordt naar 1000 in drie jaar. Daarnaast worden in het jaarverslag niet alle onderwerpen aangesneden die staan vermeld in de begroting.

Volledigheid

Er is geen sprake van volledigheid. Enkele voorbeelden zijn:

- 4 Financiering: er wordt slechts ingegaan op onderdelen van het totale financieringsresultaat. Zo ontbreken bijvoorbeeld bespaarde rente en de relatie met kapitaallasten. Ook beperkt de toelichting zich in hoofdzaak tot een feitelijke weergave van de regelgeving en de daaruit voortvloeiende normen en onderwerpen. Er wordt nagenoeg niet aangegeven wat wordt beoogd, zodat ook niet kan worden aangegeven wat is bereikt.
- 5 Bedrijfsvoering: doordat nauwelijks wordt aangegeven wat wordt beoogd, is ook niet vast te stellen in hoeverre een en ander is gerealiseerd. Omtrent de inzet van middelen wordt nagenoeg niets gemeld.
- 6 Verbonden partijen: in het jaarverslag wordt niet altijd ingegaan op gestelde doelen uit de begroting. Zo wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op afromen overtollig eigen vermogen LIOF.

Begrijpelijkheid en transparantie

Drie van de vijf paragrafen (4, 5 en 6) zijn in het algemeen voor de gemiddelde lezer begrijpelijk. De andere twee zijn voor de gemiddelde lezer niet geheel begrijpelijk:

- Paragraaf 3 Onderhoud kapitaalgoederen: het beleid wordt nagenoeg niet toegelicht. Het blijft bij verwijzingen naar beleidsnota's. Dat maakt het moeilijk vast te stellen wat is bereikt in relatie tot de gestelde doelen. Ook is het daardoor niet zelfstandig leesbaar.
- Paragraaf 7 Grondbeleid: mede door de geringe informatiewaarde is deze paragraaf weinig begrijpelijk.

Vier van de vijf paragrafen (3, 4, 6 en 7) kunnen aan transparantie winnen. Zo kent paragraaf 7 een ondoorzichtige opzet.

4.3 Conclusies en handreikingen

Op basis van bovenstaande bevindingen en de normen van dit onderzoek heeft de rekenkamer conclusies en suggesties geformuleerd. Deze conclusies en handreikingen zijn opgenomen in hoofdstuk 1.

5 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 13 mei 2008 ontving de Zuidelijke Rekenkamer navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft kennis genomen van het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer. Als algemene conclusie stelt de rekenkamer: “de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken 2007 maakt het voor Provinciale Staten niet mogelijk om ten volle hun controlerende taken uit te kunnen voeren”. De rekenkamer constateert dat dit enerzijds besloten ligt in de kwaliteit van de gewijzigde begroting 2007 en anderzijds in het inzicht dat het jaarverslag geeft in de realisatie van de beoogde doelen, prestaties en kosten. Daarnaast wordt gesteld dat de verantwoordingsinformatie in de verplichte paragrafen en de jaarrekening op punten van onvoldoende kwaliteit is. De rekenkamer hanteert bij deze constatering een eigen definitie van normen en kwaliteit.

Het onderzoek van de rekenkamer is met name vanuit een technisch/ theoretische benadering opgezet, waarbij de nadruk ligt op de mogelijke kwaliteitsverbetering van de jaarstukken gericht op de normen die de rekenkamer hanteert. Vanuit deze invalshoek kunnen Gedeputeerde Staten zich vinden in de algemene conclusie waarbij de boodschap is dat er nog een kwaliteitsslag te maken is in met name de formulering van doelstellingen, resultaten en indicatoren en de verantwoording over resultaten. Ten aanzien van de algemene kwaliteit van de jaarstukken merken wij op dat deze voldoet aan de minimaal hieraan te stellen eisen, hetgeen bevestigd wordt door een goedkeurende accountantsverklaring. Gedeputeerde Staten zijn voornemens om, zonder nu in detail de aanbevelingen te bespreken, deze grotendeels mee te nemen bij de volgende begrotingen en jaarrekeningen om zo een verdere kwaliteitsslag te maken. Hierbij wordt opgemerkt, dat bij het opstellen van de wijziging programmabegroting 2008 (januari 2008) reeds een kwaliteitsslag is gemaakt in het formuleren van de doelstellingen en resultaten. Daarnaast heeft inmiddels een nulmeting van de doelen plaatsgevonden op basis van de aangescherpte indicatoren welke aan Provinciale Staten wordt aangeboden gelijktijdig met de voorjaarsnota 2008.

Gezien het belang dat alle betrokkenen (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie) hebben bij kwalitatief goede plannings- en verantwoordingsdocumenten, willen wij op twee manieren vormgeven aan de kwaliteitsslag:

- Gezien de grondigheid waarmee de rekenkamer het onderzoek naar de jaarstukken 2007 heeft uitgevoerd willen wij de rekenkamer uitnodigen om op korte termijn de begroting 2008 op een zelfde wijze te beoordelen en haar verbetervoorstellen samen met een op te richten werkgroep van de Provincie Limburg direct door te voeren in de aankomende begroting 2009.

- Op de tweede plaats willen wij een breed samengestelde “zware” werkgroep formeren die het gehele verbetertraject gaat vormgeven. Wij denken hierbij aan GS en ambtelijk organisatie als “leverancier” van de begroting en rekening en PS als 1^e gebruiker van deze stukken. We vernemen graag de opvatting van PS hierover.

Op deze manier zorgen we er gezamenlijk voor dat er binnen een kort tijdsbestek een verdere kwaliteitsverbetering gerealiseerd wordt.

Naast bovengenoemde aanpak om een verdere kwaliteitsverbetering te realiseren volgt onderstaand een inhoudelijke reactie op hoofdlijnen.

Zoals beschreven in de diverse plannings- en verantwoordingsstukken 2007¹³ is ervoor gekozen om na de verkiezingen zo snel mogelijk de begroting om te buigen naar de indeling van het nieuwe coalitieakkoord. Dit heeft ertoe geleid dat 2007 geen standaard begrotings- en verantwoordingsjaar is geweest. De keuzes en uitgangspunten welke gemoeid waren met deze knip zijn gedurende het jaar gecommuniceerd met Provinciale Staten¹⁴. Gedeputeerde Staten zijn dan ook van mening dat zij middels genoemde documenten en in het bijzonder de rapportage “evaluatie coalitieakkoord 2003-2007” Provinciale Staten inzicht hebben gegeven in de inhoudelijke afronding in 2007 van de doelen zoals genoemd in de oorspronkelijke begroting 2007 (vorige coalitieperiode). We onderschrijven de conclusie van de rekenkamer op dit punt dan ook niet.

De juridische kwalificatie die de rekenkamer uitspreekt als zou het jaarverslag niet in overeenstemming zijn met de provinciewet delen Gedeputeerde Staten niet. Zoals ook uiteengezet in de inleiding van het jaarverslag 2007 beslaat het jaarverslag en de jaarrekening 2007 het gehele boekjaar. Alleen ligt de nadruk van de inhoudelijke verantwoording op de nieuwe coalitieperiode aangezien over de oude coalitieperiode inhoudelijk reeds verantwoording heeft plaatsgevonden. Wij worden in onze opvatting gesterkt door de goedkeurende accountantsverklaring. De accountant toetst, zoals bekend, de jaarstukken ook aan de wettelijke regels waaronder de provinciewet. Daarnaast wordt vermeld dat vooraf afstemming heeft plaatsgevonden met de accountant van de Provincie Limburg over de wijze van verantwoorden over 2007, waarbij de conclusie was dat de jaarrekening en het jaarverslag zoals nu vormgegeven voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Met betrekking tot de opmerking welke de rekenkamer maakt ten aanzien van de verdeling van de apparaatskosten en haar opmerking om nogmaals de aanbeveling onder de aandacht te brengen zoals geformuleerd in haar rapport naar aanleiding van haar onderzoek naar de apparaatskosten van november 2006 wordt opgemerkt

¹³ Primitieve begroting 2007, Voortgangsrapportage 2007, gewijzigde begroting 2007, evaluatie coalitieakkoord 2003-2007, jaarverslag 2007.

¹⁴ Primitieve begroting 2007, Voortgangsrapportage 2007, gewijzigde begroting 2007, evaluatie coalitieakkoord 2003-2007, jaarverslag 2007.

dat Gedeputeerde Staten deze aanbevelingen inmiddels hebben overgenomen en hebben uitgewerkt in de begroting 2008.

Onverlet de waardering die het college heeft voor het op zo korte termijn schrijven van een dergelijk rapport is het college van oordeel dat op onderdelen nog onvolkomenheden en onjuistheden in het rapport staan. Zonder volledig te willen zijn, noemen wij een tweetal voorbeelden:

In het rapport worden veelvuldig de termen begrijpelijkheid, volledigheid en transparantie gebruikt om aan te geven dat zaken een verdere toelichting of specifieke kennis vereisen. Zoals eerder aangeven delen Gedeputeerde Staten de conclusie dat een kwaliteitsslag te maken is, maar hierbij wordt opgemerkt dat Provinciale Staten beschikken over specifieke en algemene achtergrondinformatie om bepaalde toelichtingen in dit kader goed te interpreteren en moeten toelichtingen ook vanuit deze invalshoek geschreven kunnen worden. Met name de opmerking van de rekenkamer als zouden de toelichtingen op de financiële tabellen niet volledig zijn, onderschrijven Gedeputeerde Staten dan ook niet aangezien zij van mening zijn dat, op een begroting van 0,5 miljard, het niet zinvol is en ook niet gebruikelijk geacht wordt om de verschillen tussen begroting en realisatie per doelstelling tot de laatste euro toe te lichten. Het gaat logischerwijs om de belangrijkste afwijkingen.

Daarnaast hebben veel van de opmerkingen te maken met het, in de vastgestelde programmabegroting, gekozen abstractieniveau waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten met elkaar communiceren. Als voorbeeld wordt genoemd dat de financiële middelen gekoppeld zijn aan een doelstelling en niet aan een afzonderlijk resultaat.

Zoals eerder aangegeven heeft in 2007 de nadruk erop gelegen om voor alle betrokken partijen (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie) zo snel mogelijk om te buigen naar de uitgangspunten van het nieuwe coalitieakkoord. Hierbij is bewust gekozen voor de insteek om via de processen van gebiedsontwikkeling en regiodialogen vorm te geven aan “Investeren en verbinden”. Inherent aan deze processen is dat de doelen en resultaten met name in de beginfase van dit traject vaker procesmatig van aard zullen zijn en minder scherp te formuleren zijn. Daarnaast is het inherent aan deze processen dat er een langere periode mee gemoeid is om te komen tot participatieafspraken met derden. Ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen merkt de rekenkamer op: “Het blijft voornamelijk bij een opsomming van bestaande risico’s. Daarbij worden met name risico’s in beeld worden gebracht uit het onderdeel ‘Overig’”. Deze conclusie is onjuist, met name op pagina 108 en 109 wordt de relatie gelegd tussen de geïnventariseerde risico’s en het beschikbare weerstandsvermogen. Er is dus geen sprake van enkel een opsomming van risico’s. Daarnaast is het ook onjuist om te stellen dat het met name handelt over risico’s die betrekking hebben op het onderdeel ‘Overig’. De genoemde risico’s op de pagina’s 110 tot en met 118 hebben

juist betrekking op de 3 domeinen en alleen de risico's genoemd onder het kopje financiën hebben betrekking op het onderdeel 'Overig'.

Gedeputeerde Staten van Limburg

6 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met genoegen vastgesteld dat Gedeputeerden Staten zich kunnen vinden in de algemene conclusie van het onderzoek en de boodschap dat er nog een kwaliteitsslag te maken is in met name de formulering van doelstellingen, resultaten, indicatoren en de verantwoording over resultaten. Om mogelijke misverstanden te vermijden, hecht de rekenkamer eraan om op te merken dat haar benadering niet zozeer technisch of theoretisch is, maar dat haar onderzoek zich juist richt op de praktische mogelijkheid voor autorisatie, sturing, verantwoording en controle. De normen die de rekenkamer bij haar onderzoek heeft gehanteerd, zijn afgeleid uit vigerende wet- en regelgeving (BBV en Financiële verordening ex artikel 216 Provinciewet) en uit algemeen aanvaarde eisen die worden gesteld aan begrotings- en verantwoordingsstukken, zoals SMART-formulering.

De rekenkamer is ook positief over de aankondiging van Gedeputeerde Staten dat zij een breed samengestelde 'zware' werkgroep willen formeren die deze verdere kwaliteitsverbetering dient vorm te geven. De rekenkamer verneemt in dat verband graag wanneer deze werkgroep wordt ingesteld, met welke opdracht en wanneer er welke producten van deze werkgroep verwacht mogen worden.

De rekenkamer heeft bovendien goede nota genomen van de uitnodiging om ook de begroting 2008 op een gelijksoortige wijze als in dit onderzoek is gebeurd, te beoordelen. De rekenkamer zal hiervoor apart in overleg treden met de provincie.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat er een evaluatie van het coalitieakkoord 2003-2007 heeft plaatsgevonden, als inhoudelijke afronding van de in de oorspronkelijke begroting 2007 opgenomen doelen.

De kanttekening die de rekenkamer hierbij plaatst, is dat hierop in het jaarverslag 2007 inhoudelijk niet wordt ingegaan, noch via een (korte) samenvatting van de conclusies van de evaluatie ten aanzien van de doelen, noch via een verwijzing naar deze evaluatie voor de conclusies over de doelen 2004-2007. De rekenkamer vindt het bovendien ernstig dat hierover met Provinciale Staten geen inhoudelijk debat heeft plaatsgevonden.

De rekenkamer realiseert zich terdege dat de accountant de jaarstukken 2007 heeft beoordeeld en van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien. Zoals reeds in het rapport aangegeven, heeft de rekenkamer een andere invalshoek gekozen en zich bij haar onderzoek meer gericht op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie ten behoeve van de controlefunctie van Provinciale Staten.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de begrotingswijziging 2007 juridisch op de juiste manier is vastgesteld. Wat betreft de verantwoording over 2007 mag de keuze van Gedeputeerde Staten om de nadruk te leggen op dat deel van het jaar dat wordt bestreken door de nieuwe bestuursperiode, voor een nieuw college

aantrekkelijk lijken, maar dat laat onverlet dat het jaarverslag het gehele boekjaar dient te beslaan. Tussentijdse verantwoording door Gedeputeerde Staten in een voortgangsrapportage doet hier niets aan af. Ook nieuwe gedeputeerden blijven verantwoordelijk voor het door hun voorgangers gevoerde beleid.

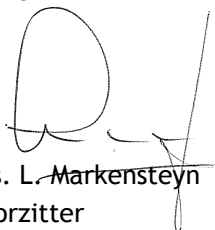
De rekenkamer vindt dat jaarstukken zelfstandig leesbaar moeten zijn. Zij betreurt het dat Gedeputeerde Staten blijkbaar een andere mening zijn toegedaan en in dat verband verwijzen naar specifieke en algemene achtergrondinformatie waarover Provinciale Staten (langs andere weg) beschikken. In hoofdstuk 2 Inleiding/Opzet onderzoek heeft de rekenkamer reeds gewezen op andere doelgroepen voor wie de jaarstukken relevant zijn. Ook om die reden hecht zij er aan om verantwoordingsinformatie te beoordelen op begrijpelijkheid en zelfstandig leesbaarheid.

Overigens is het een misverstand om te denken dat de rekenkamer van mening is dat verantwoording 'tot de laatste Euro' dient plaats te vinden. Zoals in het rapport ook aangegeven, zou het de begrijpelijkheid van de jaarstukken hebben vergroot, wanneer de provincie had toegelicht dat zij de zogenaamde 80-20 regel hanteert: 80 % van de uitkomsten wordt veroorzaakt door 20 % van de oorzaken.

Gedeputeerde Staten geven aan dat ze het op punten niet eens zijn met de bevindingen van de rekenkamer ten aanzien van paragraaf 2 Weerstandsvermogen. De rekenkamer merkt hierbij op dat de bevinding die wordt aangehaald 'het blijft vooralsnog bij een opsomming van bestaande risico's' het vervolg is van de bevinding dat het beleid inzake een intensivering van het risicomanagement niet nader wordt toegelicht; dat wil zeggen dat de essentie daarvan niet wordt uitgelegd en ook niet wordt verwezen naar onderliggende documentatie. De relatie die wordt gelegd tussen de geïnventariseerde risico's en het beschikbare weerstandsvermogen geeft deze toelichting niet. De rekenkamer is het met Gedeputeerde Staten eens dat het niet alleen handelt om risico's die betrekking hebben op het onderdeel 'Overig'. Op grond van haar onderzoek moet de rekenkamer de conclusie handhaven dat er geen risico's worden genoemd ten aanzien van de specifieke programma's.

De rekenkamer zal de komende jaren met belangstelling het verbeterproces en de ontwikkeling van de begrotingen en jaarstukken blijven volgen. Zij vertrouwt erop dat de door haar geformuleerde aanbevelingen daarbij van nut kunnen zijn.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 13 mei 2008.


drs. L. Markensteyn
voorzitter


drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Selectie te onderzoeken onderdelen

Het onderzoek richt zich voor onderzoeksvraag 1 op een selectie van de 20 onderdelen van de wijziging programmabegroting 2007. De selectie van de onderdelen vond plaats aan de hand van financiële verschillen tussen wijziging programmabegroting en realisatie¹⁵. Planningstechnisch heeft de rekenkamer zich voor de selectie moeten baseren op de bedragen die in de concept jaarstukken 2007 stonden vermeld die ze eind maart 2008 van de provincie heeft ontvangen.

De rekenkamer beoordeelt dit verschil op de volgende aspecten:

- d. per onderdeel de procentuele omvang van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen wijziging begroting en realisatie;¹⁶
- e. het procentuele aandeel van het verschil in het saldo tussen baten en lasten tussen wijziging begroting en realisatie in het totale verschil van alle onderdelen tezamen;¹⁷
- f. de relatieve omvang van het onderdeel bij realisatie, uitgedrukt in enerzijds de verhouding tussen de gerealiseerde lasten van het onderdeel en de totale gerealiseerde lasten van alle onderdelen tezamen en anderzijds de verhouding tussen de gerealiseerde baten van het onderdeel en de totale gerealiseerde baten van alle onderdelen tezamen.¹⁸

Indien de absolute waarde van het verschil onder a. 50% of meer bedroeg óf de absolute waarde van het aandeel onder b. 2% of meer bedroeg, vormde dit voor de rekenkamer aanleiding tot nader onderzoek.¹⁹ Ook stelde de rekenkamer nader onderzoek in, indien de gerealiseerde lasten of baten van het onderdeel 25% of meer bedroegen van respectievelijk het totaal aan gerealiseerde lasten of baten van alle onderdelen tezamen.

Voor veertien onderdelen van de wijziging begroting 2007 was dit het geval. Het betreft alle onderdelen van de domeinen sociaal, fysiek en economisch (en daarmee de vijf programma's) en vier van de tien domeinoverstijgende onderdelen van 'Overig':

¹⁵ Het gaat hierbij steeds om de realisatie voor bestemming.

¹⁶ $\frac{((\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}}) / (\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}}}{1} \times 100$.

¹⁷ $\frac{((\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}}) / \Sigma ((\text{baten-lasten})_{\text{wijziging begroting}} - (\text{baten-lasten})_{\text{realisatie}})}{1} \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen van de wijziging begroting.

¹⁸ $(\text{lasten}_{\text{realisatie}} / \Sigma \text{lasten}_{\text{realisatie}}) \times 100$ en $(\text{baten}_{\text{realisatie}} / \Sigma \text{baten}_{\text{realisatie}}) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen van de wijziging begroting.

¹⁹ Deze percentages wijken af van de percentages die in het onderzoek naar de jaarstukken 2007 Noord-Brabant zijn toegepast. Redenen hiervoor zijn: om onderscheidend te zijn en door het ontbreken van oorspronkelijke begrotingsbedragen voor Limburg is het niet mogelijk om in de selectie alle aspecten te betrekken die voor Noord-Brabant zijn meegenomen.

Sociaal domein

- 1 Investeren in Steden en dorpen;
- 2 Investeren in Mensen;
- Overige portefeuille-onderwerpen (Lebens);
- Overige portefeuille-onderwerpen (Wolfs);

Fysiek domein

- 3 Bereikbaar en Duurzaam Limburg;
- 4 Investeren in ruimte;
- Overige portefeuille-onderwerpen (Kersten);
- Overige portefeuille-onderwerpen (Driessen);

Economisch domein

- 5 Innoveren in Limburg;
- Overige portefeuille-onderwerpen (Vreken);

Overig

- Taken CdK;
- Bestuurlijke organisatie;
- Bedrijfsvoering;
- Handhaving.

Bijlage 2 Chronologisch overzicht begrotings- en verantwoordingsstukken 2007

November 2006

Bij de behandeling van de begroting 2007 is afgesproken dat deze begroting zich richt op het afronden van de afspraken van de coalitieperiode 2003-2007. Verder is toen afgesproken om medio 2007 een begrotingstechnisch heroverwegingsmoment in te bouwen, resulterende in een wijziging van de dan lopende begroting 2007.

13 april 2007

Coalitieakkoord 2007-2011 'Investeren en verbinden. De mens centraal in een vertrouwde omgeving' besproken in PS.

Half april - 1 juli 2007

Uitwerking coalitieakkoord met partners en doelgroepen in 5 programma's (70 dagen dialoog).

Per programma zal worden aangegeven²⁰:

- wat we over 4 jaren bereikt willen hebben;
- wat er gedaan gaat worden de komende jaren;
- wie wat gaat doen, welke rol de provincie gaat vervullen, welke rol de partners gaan vervullen;
- hoe de 7 zogenaamde verbindinglijnen in de programma's zijn verankerd;
- hoe de (fysieke) resultaten en de voortgang van het programma meten;
- welke middelen daarvoor ingezet gaan worden. Voor zover het de provinciale bijdragen betreft zal dit zijn doorvertaling krijgen in de begroting.

Om bovenstaande uit te werken is onder meer voor ieder programma een projectteam ingesteld. Daarbij heeft ieder team ook de opdracht om de 70 dagen dialoog in programmaspecifieke zin in te vullen.

Betrokkenheid PS

Bij de programma-uitwerking, die op 1 juli afgerond moet zijn, zullen de door PS ingediende amendementen en moties worden betrokken.

Op 1 juli zullen 5 programma's voorliggen, die na het zomerreces ter bespreking aan PS worden aangeboden.

Vervolgens worden de programma's doorvertaald in de begroting. De meerjarenbegroting van 2008-2011 zal op de nieuwe leest van de drie domeinen, de vijf programma's en zeven verbindinglijnen geschoeid worden. Om geen tijd verloren te laten gaan, wordt ook een begrotingswijziging voor de tweede helft van 2007 voorzien, waarin een eerste doorvertaling kan plaatsvinden. Deze feitelijk nieuwe start midden in het jaar vereist een correcte afwikkeling van de

²⁰ Bron: Proces uitwerking Coalitieakkoord en de 70 dagen Dialoog, aangeboden aan PS op 8 mei 2007.

achterliggende coalitieperiode. Daartoe wordt de voortgangsrapportage 2007 benut, die de periode beslaat tot 1 juli. Deze voortgangsrapportage zal beleidsarm zijn en het karakter hebben van een financiële slotafrekening van de achterliggende coalitieperiode.

7 augustus 2007

Nota aan GS over tussenstand traject uitwerking coalitieakkoord 2007-2011

Over de behandeling van de programma's en de voortgangsrapportage 2007 wordt onder meer opgemerkt:

'Veel doelstellingen hebben nog een procesmatig karakter, dus in de sfeer van hoe wij het gaan doen. Dit is gelet op de huidige fase van de programma's wel verklaarbaar. In de tweede helft van 2007 zullen de doelen echter meer moeten opschuiven naar inhoudelijke doelen, dus wat willen we nu met wie bereiken.'

'De definitieve versie zal na finale vaststelling door uw College op 4 september aanstaande de formele versie van het programmadocument zijn en zal dus ook in deze vorm aan PS worden aangeboden. Daarnaast zal een aanbiedingsdocument worden bijgevoegd dat als oplegger gaat fungeren van de 5 programmadocumenten.'

'Naar PS is ook een substantiële begrotingswijziging voor de tweede helft van 2007 aangekondigd, waarin een eerste doorvertaling van het coalitieakkoord en de programma's zal plaatsvinden. Deze 'vliegende' start midden in het jaar vereist een correcte financiële slotafrekening van de achterliggende coalitieperiode (tot 1 juli 2007). Dit wordt gedaan in de vorm van de voortgangsrapportage 2007. Deze geeft dus uiteindelijk het beeld van de nog dit jaar vrij ter beschikking staande middelen. In de begrotingswijziging 2^e helft 2007 zullen verdeeld over de drie domeinen (begrotingshoofdstukken) de doelstellingen, indicatoren en resultaten 2007 en de daarvoor in te zetten financiële middelen per programma worden voorgesteld. Op dezelfde wijze zullen de daarnaast resterende portefeuilleonderdelen worden weergegeven. Deels worden die resterende onderdelen gepositioneerd in een van de drie domeinen, deels betreffen het domeinoverstijgende activiteiten, die tezamen een apart hoofdstuk in de begroting zullen vormen.

Uw College heeft eerder aangegeven in deze fase ene zekere terughoudendheid te willen betrachten in het reeds bestemmen van de 'vrije ruimte' (2x 15 miljoen en 157 miljoen). Dat vertaalt zich nu door dat in de middeleninzet nu vooral het accent ligt op het inzetten dan wel herschikken van de eerder als flexibel aangemerkte middelen. In het kader van de programma-uitwerking zijn alle bestaande flexibele middelen door de projectteams gescreend op hun inzetbaarheid voor de nieuwe programmadoelstellingen. Hiermee wordt een eerste aanzet gegeven voor de taakstelling zoals in het coalitieakkoord geformuleerd, namelijk '25% (van de 85 miljoen flexibele middelen) daadwerkelijk anders in te zetten'. Wij zullen u uiteraard expliciet informeren over de binnen de nieuwe begroting voorgestelde veranderingen, waarmee u een inzicht krijgt in hoeverre we op schema liggen.'

4 september 2007

Voorstel aan PS om:

- kennis te nemen van de uitwerking van het coalitieakkoord 'Investeren en Verbinden 2007-2011' in de kadernotitie en 5 programmabeschrijvingen;
- de voortgangsrapportage 2007 vast te stellen;
- de wijziging programmabegroting 2007 vast te stellen inclusief de bijgevoegde 9^e en 10^e begrotingswijzigingen 2007 en het bijgevoegde investeringsbesluit;
- kennis te nemen van de informatieve bijlagen 4 t/m 6;
- in te stemmen met het ontwerp PS-besluit.

Ontwerp besluit

Toelichting:

(...) De voortgangsrapportage 2007 en de wijziging van de programmabegroting 2007 (...). Afsproken is een begrotingstechnisch heroverwegingsmoment in te bouwen medio 2007, resulterend in een begrotingswijziging van de begroting 2007. Concreet betekent dit dat de door PS vastgestelde begroting 2007 voor de 2^e helft van 2007 wordt omgebouwd tot een bijgestelde begroting 2007 gebaseerd op de nieuwe ambities en (sub) doelstellingen van de nieuwe coalitie. Feitelijk betekent deze exercitie dat het restant van de reguliere middelen, bestaande uit budgetten 2007 per einde juli 2007 zijn geheralloceerd op basis van de nieuw geformuleerde doelstellingen en subdoelstellingen als uitvloeisels van de 5 nieuwe programma's uit het coalitieakkoord. Daarmee wordt de nieuwe coalitie gefaciliteerd een snelle start te maken en kan sneller ruimte gecreëerd worden voor nieuwe accenten en afbouw van huidige beleidsonderdelen. Tevens kan daardoor het jaarverslag 2007 dat begin 2008 verschijnt het eerste half jaar van de nieuwe coalitie bevatten.'

(...) In de voortgangsrapportage 2007 is aangegeven wat de stand van de verschillende budgetten per einde juli 2007 is. Dat is dan tevens het (financiële) startpunt voor de nieuwe coalitie en de daarbij behorende financiële ruimte. De vertaalslag hiervan vindt plaats in de begrotingswijziging 2007.

In de voortgangsrapportage zijn meegenomen besluiten genomen door GS met betrekking tot de oude coalitieperiode voor 17 april 2007 (zijnde de datum van het nieuwe coalitieakkoord) en besluiten genomen door GS ten aanzien van de nieuwe coalitieperiode na 17 april tot 14 augustus 2007, een zogenaamde interbellum periode waarin nog oud beleid maar ook al deels nieuw beleid is vastgesteld. Dit heeft een soort vliegende start mogelijk gemaakt.

Deze door GS genomen uitvoeringsbesluiten, die overigens ook voor het grootste deel reeds zijn gecommuniceerd door GS in de vorm van onder andere mededelingen portefeuillehouder, zijn geïnventariseerd en zijn financieel vertaald in de restantbudgetten van de begroting 2007.

Overigens is hiermee ook al rekening gehouden bij een ruimteberekening ten tijde van de opstelling van het coalitieakkoord.

Met behulp van de voortgangsrapportage wordt de aansluiting behouden tussen het financieel kader van het coalitieakkoord en de begrotingswijziging 2007.' (...)

Verdere planning

Als basis voor de nu voorliggende programmabeschrijvingen en -begrotingen zijn er intern zogenaamde programmadocumenten (uitvoering) opgesteld, die in de komende maanden samen met de partners zullen worden afgerond in de vorm van programmaplannen.

5 september 2007

PS worden uitgenodigd tot het stellen van schriftelijke vragen met betrekking tot de definitieve uitwerking van het coalitieakkoord.

18 september 2007

Beantwoording vragen statenfracties over uitwerking coalitieakkoord met aanbiedingsbrief van GS.

Aanbiedingsbrief:

'Bijgaand treft u de beantwoording aan van de vragen van de statenfracties SP, PvdA, VVD, Groenlinks en D66. Graag voldoen wij aan uw verzoek om de vele gestelde vragen zo adequaat en volledig mogelijk te beantwoorden. Hierbij past echter een kanttekening.

Provinciale Staten vragen om nadere verbijzondering van de geschetste hoofdlijnen van de vijf programma's.

GS hebben er echter in deze fase van het proces bewust voor gekozen om het politieke debat met PS op deze hoofdlijnen te voeren. Dit omdat wij het van groot belang achten om de nu voorliggende maanden te benutten om de gewenste scherpere in de programma's te bewerkstelligen. In dit proces is nu niet zozeer de provincie aan zet maar de andere partijen, overheden en private partners. We hebben er dan ook voor gekozen de programma's niet dicht te timmeren en eerder te beschouwen als uitnodiging aan partners om mee te doen. In oktober zullen wij met de diverse regio's tot agendavorming komen. Als we publiek-publiek eensgezind opereren biedt dat een stabiele basis voor private partijen om hun bijdrage nader te concretiseren. Dit proces zal binnen enkele maanden leiden tot scherpere, door meerdere partijen gedragen afspraken die in programmaplannen worden vastgelegd. Uiteraard zullen deze aan PS beschikbaar worden gesteld.

Wij willen er bovendien op wijzen dat wij de nieuwe provinciale inspanningen reeds volledig in de aangepaste begroting 2007 hebben vertaald voor wat betreft het totale reguliere budget van de provincie. Dit maakt een vliegende start van de nieuwe programma's mogelijk. Voor het bij een aantal vragen gevraagde niveau van detaillering en concretisering, verwijzen wij u dan ook naar de nog beschikbaar komende definitieve programmaplannen.

Daarnaast verwijzen wij voor een nadere detaillering van de huidige provinciale inspanning voor 2007 naar de per 26 september ter inzage liggende productenraming 2007. Hoewel deze een uitvoeringsniveau weergeeft dat niet past op de kaderstellende rol van uw staten, kan het wel illustreren dat op diverse onderdelen een nadere detaillering voorhanden is.

GS zullen nadat het overleg met de partners is afgerond aanvang 2008 definitieve programmaplannen vaststellen waarin scherpe doelen en periodieke resultaatafspraken staan, die bindend zijn voor de deelnemende partijen. De consequenties hiervan zullen in een begrotingswijziging aan PS worden voorgelegd. Wij rekenen op uw begrip voor deze overwegingen en verheugen ons op een goed debat.'

Vragen fracties

Vragen van fracties die betrekking hebben op de 'vage' formulering van de doelen (Welke zijn, smart geformuleerd, de centraal te behalen resultaten op het sociale, economische en fysieke domein waar het uiteindelijk om gaat? GS hebben vele vage doelen geformuleerd en lijkt alles te willen doen. Nergens wordt duidelijk gemaakt hoe GS deze concreet vorm willen geven en op welke wijze GS deze wensen te realiseren. Kunnen GS per programma doelen smart formuleren en voorzien van een tijdschema met tussentijdse toetsmomenten?) worden door GS afgedaan met het volgende antwoord: 'Klaarblijkelijk vindt de vragensteller het gewenste detailniveau, c.q. concretiseringsniveau, niet terug in de voorliggende stukken. Met betrekking tot het door ons gehanteerde detailniveau verwijzen wij naar de aanbestedingsbrief.'

28 september 2007

Politiek debat over de vijf programma's (uitwerking coalitieakkoord) en de voortgangsrapportage 2007.

Uit de notulen naar aanleiding van de PS-vergadering:

'Daarover willen wij dan ook een motie indienen, samen met de andere oppositiepartijen. Daarin verzoeken wij de Zuidelijke Rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar de controleerbaarheid door Provinciale Staten van de beleidsvoornemens in het coalitieakkoord.'

Over de uitwerking coalitieakkoord wordt deze motie ingediend, motie M1 namens alle oppositiepartijen. Er zijn 43 stemmen uitgebracht: 20 voor en 23 tegen. Daarmee is de motie verworpen.

9 oktober 2007 Programmabegroting 2008

Inleiding bij de begroting:

'De voor u liggende programmabegroting 2008 volgt qua opzet en inhoud de met de "gewijzigde begroting 2007" ingezette lijn van het nieuwe coalitieakkoord. Behoudens enkele administratieve correcties zijn er geen inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd. Uiteraard betreft het nu wel een volledige begroting waarin naast de autonome middelen en doeluitkeringen ook de apparaatskosten, de kapitaallasten en de verplichte paragrafen zijn opgenomen (de gewijzigde begroting 2007 bevatte enkel de restantbudgetten van de autonome middelen en de doeluitkeringen).

Bij de behandeling van de begroting 2007 (in november 2006) is afgesproken dat die begroting zich richt op het afronden van de afspraken van de coalitieperiode 2003-2007. Verder is toen afgesproken een begrotingstechnisch heroverwegingsmoment in te bouwen medio 2007, resulterende in een wijziging van de dan lopende begroting 2007. In het verlengde van deze afspraak hebben Provinciale Staten op 28 september 2007 de “Wijziging programmabegroting 2007” vastgesteld. Met die wijziging is voor de 2^e helft 2007 de lopende begroting in overeenstemming gebracht met de structuur van het nieuwe coalitieakkoord. Daarbij is een kanteling aangebracht van bestaande werkzaamheden en reguliere middelen naar de ambities en doelstellingen zoals opgenomen in de drie domeinen en de vijf programma’s uit het nieuwe coalitieakkoord 2007 - 2011.

Nader overleg in het najaar 2007 met betrokken maatschappelijke partners zal inzicht geven in de mate van hun participatie in en commitment aan het provinciale aanbod zoals geformuleerd in de vijf programma’s. Op basis daarvan kan de provinciale koers scherper bepaald worden. Een eerste tussenbalans zal eind 2007 worden opgemaakt. Daarbij zal ook de inzet van de “vrije ruimte” (2x € 15 miljoen voor de domeinen sociaal en economie en € 157 miljoen investeringsfonds) in de overwegingen worden betrokken. Via een voorstel tot wijziging van de begroting 2008 zullen de resultaten van dit proces in januari 2008 aan Provinciale Staten worden aangeboden. Dan zal ook inzichtelijk worden gemaakt hoe de verbindinglijnen zijn verankerd. Verder zullen ook in het hiervoor geschetste proces de op 28 september door Provinciale Staten gedane suggesties worden betrokken eventueel resulterend in een doorvertaling in de wijziging van de begroting 2008. De nu voorliggende programmabegroting 2008 moet dan ook vooral worden gezien als een document van tijdelijke aard, gericht op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De politiek-bestuurlijke keuzes zullen aan de orde komen in de hierboven aangekondigde wijziging.’

18 december 2007 Wijziging programmabegroting 2008

Inleiding:

‘Voor U ligt een eerste wijziging van de programmabegroting 2008. Dit is de derde en laatste stap in het proces om de ambities van de nieuwe coalitie operationeel te maken in de reguliere planning- en controldocumenten. Nadat op 28 september 2007 de begroting van het lopend jaar al via een wijziging op hoofdlijnen is aangepast aan de structuur van het nieuwe coalitieakkoord, is in november die lijn doorgetrokken voor het begrotingsjaar 2008 met name om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. In september 2007 hebben provinciale staten ingestemd met het nieuwe coalitieakkoord en suggesties voor de uitvoering gedaan (met nog aanvullingen in november). Met maatschappelijke partners is vervolgens verder overlegd over de doelen en hun mogelijke bijdragen daaraan. De nu voorliggende wijziging verwerkt de uitkomsten van dat overleg en de gedane suggesties voor zover deze passen in de geaccordeerde ambities uit het nieuwe akkoord. Daarmee is de programmabegroting als belangrijkste sturingsinstrument voor provinciale staten volledig afgestemd op de uitvoering van het nieuwe coalitieakkoord en moet dit

document verder op de reguliere wijze actueel gehouden worden. Aangetekend wordt dat dit proces, afgesproken bij de vaststelling van de begroting 2007 in november 2006, voor alle betrokkenen nieuw was.

Uiteraard is ondertussen in die onderdelen van de programma's, waar het lopend beleid naadloos aansluit op de programmadoelen, de uitvoering onverkort voortgezet. Voor de programmaonderdelen die om vernieuwing vragen, is eerst geïnvesteerd in afstemming met de partners.

Het overleg dit najaar met zowel publieke als private partners heeft inzicht gegeven in de mate van hun commitment aan en participatie in het provinciale aanbod zoals geformuleerd in de vijf programma's. Op basis daarvan is de focus van de programma's scherper bepaald en wordt de al lopende uitvoering van de programma's waar nodig nog bijgestuurd. Het realiseren van de doelen is een gezamenlijke opdracht voor provincie en partners. De in de programmabegroting opgenomen resultaten geven aan welke bijdrage de provincie daar inhoudelijk en financieel aan levert. Via een programmatische werkwijze wordt de afstemming met de inbreng van de partners en de mate van doelrealisatie geborgd en bewaakt met behulp van dynamische programmaplannen.'

Februari 2007 Evaluatie coalitieakkoord 2003-2007

In februari 2007 is de *Evaluatie coalitieakkoord 2003-2007* verschenen. Deze is op 15 februari 2007 aan de leden van PS toegestuurd. Daarnaast stond de evaluatie geagendeerd voor behandeling in de Statencommissie voor Financiën en Algemene Zaken op 2 maart 2007; met daarbij aangegeven 'rol PS: informierend'. De evaluatie is niet besproken omdat het presidium destijds heeft besloten deze bijeenkomst te annuleren. In de aanbiedingsbrief aan PS bij de evaluatie werd aangegeven dat de evaluatie een overzicht biedt van de resultaten behorende bij de doelstellingen van het coalitieakkoord (2003-2007), en daarvan een beoordeling op hoofdlijnen geeft.