



Van inzet naar uitkomst

Rolverdeling tussen Provinciale Staten en
Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant inzake
de sturing en beheersing van apparaatskosten

3 november 2006

ISBN-10 90-8768-003-1
ISBN-13 978-90-8768-003-9

Inhoudsopgave

1	Conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Provinciale Staten	6
1.2	Provinciale Staten	7
1.3	Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	7
1.4	Gedeputeerde Staten	8
2	Het onderzoek	10
2.1	Aanleiding	10
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	10
2.3	Afbakening onderzoek	12
2.4	Normenkader	13
2.5	Werkwijze onderzoek	14
3	Apparaatskosten	16
3.1	Definitie apparaatskosten	16
3.2	Apparaatskosten bij de provincie Noord-Brabant	17
3.3	Sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat	18
4	Onderzoeksbevindingen	20
4.1	Wettelijk kader	20
4.1.1	Theorie	20
4.1.2	Bevindingen	23
4.1.3	Samenvatting bevindingen	28
4.2	Beleidskader	29
4.2.1	Theorie	29
4.2.2	Bevindingen	30
4.2.3	Samenvatting bevindingen	32
4.3	Sturings- en beheerskader	32
4.3.1	Theorie	32
4.3.2	Bevindingen	33
4.3.3	Samenvatting bevindingen	36
4.4	Verantwoordingskader	36
4.4.1	Theorie	36
4.4.2	Bevindingen	38
4.4.3	Samenvatting bevindingen	40
5	Inzicht in apparaatskosten	42
6	Reactie Gedeputeerde Staten	48
7	Nawoord rekenkamer	54
Bijlage 1	Algemene principes van sturing en beheersing	56
Bijlage 2	Normenkader	56
Bijlage 3	Overzicht geraadpleegde documenten	56
Bijlage 4	Lijst geïnterviewde personen	56
Bijlage 5	Overzicht apparaatskosten 2001-2006	56

1 Conclusies en aanbevelingen

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode februari tot en met augustus 2006 binnen de provincie Noord-Brabant onderzoek verricht naar de rolverdeling tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) inzake de sturing en beheersing van de apparaatskosten.¹ De centrale vraagstelling van het onderzoek is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

- Wat is het wettelijk kader waarbinnen PS en GS kunnen opereren?
- Wat is het beleids- en beheerskader dat PS aan GS hebben meegegeven?
- Hoe ziet het systeem van verantwoording en informatievoorziening eruit en in welke mate sluit dit aan op gemaakte afspraken, en op wensen en mogelijkheden tot kaderstelling en controle vanuit PS?
- Welk beeld kan uit de reguliere bestuursdocumenten worden opgemaakt over het verstrekken van inzicht in de financiële omvang, de ontwikkeling en het systeem van toerekening van de apparaatskosten?

Het onderzoek maakt deel uit van een breder onderzoek naar de apparaatskosten. Op basis van een eerste inventarisatie in 2005 heeft de rekenkamer het onderzoeksterrein afgebakend en in een meerjarig perspectief geplaatst. Bij het huidige onderzoek richt de rekenkamer zich op de rolverdeling tussen PS en GS in het kader van de sturing en beheersing van de apparaatskosten. Hoe ziet deze er formeel uit, wat is er afgesproken en hoe functioneert het in de praktijk? Centraal daarbij staan de nieuwe duale verhoudingen in het algemeen en in het bijzonder de rol en positie van PS. Op termijn zal de rekenkamer een verdiepend onderzoek uitvoeren naar de beheersing en normstelling van de apparaatskosten door GS.

De rekenkamer heeft zich bij haar onderzoek geconcentreerd op de begrotingsjaren 2004 en 2005. Teneinde bepaalde ontwikkelingen te kunnen signaleren en uit oogpunt van beeldvorming heeft zij daarnaast beperkt gekeken naar relevante documenten en overzichten over eerdere jaren (2001-2003).

De rekenkamer streeft met het onderzoek een tweeledig doel na:

1. het transparant maken van de rollen van PS en GS binnen het duale stelsel in relatie tot de sturing en beheersing² van de apparaatskosten, alsmede de informatievoorziening en verantwoording die daarover plaatsvindt;
2. het verschaffen van inzicht aan PS in de systematiek van de apparaatskosten en de mogelijkheden om hier in kaderstellende en controlerende zin invulling aan te kunnen geven.

¹ Apparaatskosten: De kosten van het ambtelijk apparaat (personeel en overhead) die via een vorm van kostenverdeling direct of indirect worden toegerekend aan de programma's en producten.

² Sturen is het richting geven aan het realiseren van bepaalde doelstellingen. Beheersen is het via een stelsel van processen, procedures en maatregelen nastreven en realiseren van beleidsdoelstellingen. Voor een beschrijving van algemene principes van sturing en beheersing wordt verwezen naar bijlage 1.

De apparaatskosten van de provincie Noord-Brabant vertegenwoordigen een groot financieel belang en beslaan een substantieel deel van de begroting (in 2006 € 114,7 miljoen, ofwel 19% van de begroting). Het totaal aan werkelijke apparaatskosten nam de afgelopen jaren toe van € 91 miljoen in 2001 tot € 112 miljoen in 2005. Apparaatskosten worden jaarlijks ten laste van de algemene middelen gebracht. Omdat deze kosten, evenals overige kosten die samenhangen met de uitvoering van het provinciale beleid, worden gefinancierd met publieke middelen dient het bestuur van de provincie ervoor zorg te dragen dat deze middelen doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Op grond van hun budgetrecht bepalen PS hoeveel middelen voor welk doel jaarlijks op de begroting worden gebracht. Dit geldt ook voor de post apparaatskosten, die als middel wordt ingezet om beleidsdoelen te realiseren. In principe geven PS daarmee, ook voor wat betreft de inzet van het ambtelijke apparaat, de financiële en beleidsmatige kaders aan waarbinnen GS dienen te opereren. GS dienen zich vervolgens in de reguliere P&C-documenten over de realisatie van de beleidsdoelen met de ingezette middelen (inclusief de apparaatskosten) te verantwoorden en PS dienen zich hierover een oordeel te vormen (controlerende taak).

Om invulling te kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol op het punt van de apparaatskosten staan PS wettelijke bevoegdheden ter beschikking. Met name het besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en de artikelen 216³ en 217a⁴ van de Provinciewet (PW) bieden PS de ruimte om een eigen invulling te geven aan de gewenste sturing op en beheersing van de apparaatskosten. PS dienen daarover dan wel duidelijke afspraken met GS te maken en vast te leggen.

Op basis van haar onderzoek formuleert de rekenkamer als hoofdconclusie dat PS wettelijk gezien in het duale stelsel over aanzienlijk meer bevoegdheden beschikken om inhoud te geven aan de sturing en beheersing van de apparaatskosten dan zij thans benutten. De afgelopen jaren is het vraagstuk van de apparaatskosten op diverse momenten onderwerp van discussie geweest tussen PS en GS. Naar de mening van de rekenkamer heeft dit tot op heden evenwel nog niet geleid tot duidelijke regels en afspraken tussen PS en GS over wat wel en niet mag. Ook ontbreekt het aan een transparant verantwoordingsstelsel op dit punt. De rekenkamer constateert dat de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van PS ten aanzien van deze aspecten nog niet helder uitgekristalliseerd is.

In het licht van deze hoofdconclusie beveelt de rekenkamer PS aan om hun huidige rol ten aanzien van de sturing op en beheersing van de apparaatskosten kritisch te

³ Artikel 216 Provinciewet: Provinciale staten stellen bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan

⁴ Artikel 217a Provinciewet: Gedeputeerde staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale staten stellen bij verordening regels hierover.

bezien en een bewuste afweging te maken op welke wijze zij hieraan, uitgaande van hun wettelijke bevoegdheden, inhoud willen geven.

In het onderzoeksrapport van de rekenkamer worden, met name in de paragrafen 'Samenvatting bevindingen' (paragrafen 4.1.3, 4.2.3, 4.3.3 en 4.4.3), diverse zaken genoemd die de aandacht vragen. De rekenkamer beveelt in algemene zin aan GS en PS aan om deze als toetsingspunten te betrekken bij de aan te brengen aanpassingen en verbeteringen van het proces van sturing en beheersing van de apparaatskosten.

Ongeacht de uitkomst van nadere besluitvorming over de rolverdeling tussen PS en GS, is er naar de mening van de rekenkamer een aantal aspecten dat nader aandacht behoeft. Deze worden hieronder in de vorm van aanbevelingen weergegeven. De rekenkamer is zich ervan bewust dat de meeste aanbevelingen zich in eerste instantie richten op PS. Zoals eerder opgemerkt, zal de rekenkamer in een later stadium de feitelijke sturing en beheersing door GS nader onderzoeken.

1.1 *Provinciale Staten*

Formuleer een samenhangend geheel van heldere beleidsuitgangspunten en -regels ten aanzien van de sturing en beheersing van de apparaatskosten

PS kunnen beleidsinhoudelijke keuzes maken en doelen en grenzen stellen ten aanzien van de inzet van het ambtelijk apparaat. Daarbij kan gedacht worden aan het te voeren personeelsbeleid, de ontwikkeling van de formatie, de uitvoering van wettelijke versus autonome taken, het principe van in- versus uitbesteden van werk, de uitvoering van bedrijfseconomische analyses, het plegen van benchmarks en de ontwikkeling van doelmatigheidsnormen.

Wat de sturing en beheersing van apparaatskosten betreft kunnen uit diverse nota's en documenten bepaalde beleidsuitgangspunten worden ontleend. Het ontbreekt echter aan een samenhangend geheel van beleidsuitgangspunten, die zijn weergegeven in een aparte nota of paragraaf bij de begroting.

De rekenkamer constateert daarnaast dat, voorzover PS wel specifieke beleidsbeslissingen hebben genomen, deze zich toespitsen op de meer traditionele sturingsinstrumenten, zoals het inbouwen van plafonds rond formatie/externe inhuur, het opleggen van financiële taakstellingen en dergelijke. Daarbij worden absolute criteria gehanteerd zonder dat bijvoorbeeld naar de samenhang ervan wordt gekeken (inzet personeel, inhuur versus uitbesteding, benutting van ICT). Ook wordt er geen relatie gelegd met de uitvoering van beleid en de kosten daarvan. De door PS genomen beleidsbeslissingen richten zich met name op de sturing van de formatie (input) en nauwelijks op de inzet van het ambtelijk apparaat in relatie tot de te realiseren doelstellingen (output). Naar de mening van de rekenkamer kan dit ten koste gaan van de flexibiliteit die nodig is om te kunnen

inspelen op de uitvoering van de programma's en de realisatie van de provinciale doelstellingen ('sturen op inhoud').

1.2 *Provinciale Staten*

Formuleer kaders voor de bedrijfsvoering ten aanzien van de sturing en beheersing van de apparaatskosten

PS hebben op basis van wet- en regelgeving de bevoegdheid c.q. de plicht om ten aanzien van de bedrijfsvoering nadrukkelijk invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Zo biedt artikel 216 PW aan PS de mogelijkheid om in de Financiële Beheers- en beleidsverordening specifieke regels en uitgangspunten vast te leggen met betrekking tot de bedrijfsvoering, die zij uit oogpunt van sturing en beheersing belangrijk vinden. Uit artikel 9 van het BBV vloeit voort dat PS in de begroting de beleidslijnen van relevante beheersaspecten dienen vast te leggen in de zogenaamde verplichte paragrafen, waaronder de bedrijfsvoeringparagraaf. Daarnaast hebben PS ingevolge artikel 217a van de Provinciewet de ruimte om ook op het punt van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (inclusief de inzet van het ambtelijk apparaat) regels en normen vast te leggen. Naar de mening van de rekenkamer dienen PS zich uit te spreken over wat zij als relevante beheersmatige aspecten definiëren met betrekking tot de bedrijfsvoering.

De rekenkamer constateert dat in de door PS vastgestelde verordeningen ingevolge de artikelen 216 en 217a van de Provinciewet geen expliciete regels zijn opgenomen met betrekking tot de bedrijfsvoering c.q. apparaatskosten. Ook hebben PS geen specifieke uitgangspunten geformuleerd betreffende van belang geachte, in de bedrijfsvoeringparagraaf aan de orde te stellen, sturings- en beheersingsaspecten.

De rekenkamer beveelt aan dat PS specifieke kaders voor de financiële paragraaf formuleert.

1.3 *Gedeputeerde Staten*

Draag zorg voor een transparant en kwalitatief goed systeem van kostentoe rekening

Provinciale Staten

Formuleer normen om de doelmatigheid van het in te zetten ambtelijk apparaat te kunnen beoordelen

Een goede registratie van en analyse op de apparaatskosten, ook van de ondersteunende functies, is een basisvoorwaarde om kosten te beheersen, te reguleren en te benutten voor kostentoe rekening/kostprijsberekening. Daarnaast kan de registratie worden gebruikt voor sturing en beheersing van de

bedrijfsprocessen en kan zij bijdragen aan het versterken van de afwegingsfunctie van PS en daarmee aan een betere besluitvorming.

Belangrijke principes die bij de kostentoe rekening gelden, zijn naar de mening van de rekenkamer: een juiste toerekening van baten en lasten aan programma's en producten; het realiseren van een reële en betrouwbare (integrale) kostprijsbepaling; beheersbaarheid en in acht te nemen efficiency. Aan deze principes wordt thans nog in onvoldoende mate voldaan.

PS beschikken over de beleidsruimte om hiervoor normen vast te stellen en wel op een zodanige wijze dat hiermee tevens de voorwaarden worden geschapen om de doelmatigheid en effectiviteit van het ingezette ambtelijk apparaat op hoofdlijnen te kunnen beoordelen. Op dit moment beschikken PS nauwelijks over een geschikt instrumentarium voor een dergelijke beoordeling.

Het beleid van PS richt zich met name op de sturing van de formatie (input) en nauwelijks op de inzet van het ambtelijk apparaat in relatie met de te realiseren doelstellingen (output). Naar de mening van de rekenkamer is er nog een lange weg te gaan om te sturen op output.

1.4 *Gedeputeerde Staten* Stem de informatie van GS af op de informatiebehoefte van PS

PS dienen informatie te krijgen die past bij de kaders die zijn afgesproken met GS. Uitgangspunt daarbij is dat de informatie over de apparaatskosten bijdraagt aan het verstrekken van een zodanig inzicht, dat afgewogen beslissingen kunnen worden genomen ten aanzien van de beleidsvoering en de bedrijfsvoering, in het bijzonder voor wat betreft de inzet van personele capaciteit en middelen. Uiteindelijk is het aan PS om te bepalen wanneer zij van mening zijn dat de informatie beantwoordt aan het vereiste inzicht. Ook het BBV heeft als doel waarborging van de informatiebehoefte van PS.

Dat betekent dat er een heldere informatieafpraak moet worden gemaakt. Naar de mening van de rekenkamer dienen daarbij de volgende onderwerpen aan de orde te komen:

- het bepalen van de in relatie met de apparaatskosten gewenste informatie (vorm en inhoud) bij begroting en jaarrekening;
- het stellen van eisen aan de noodzakelijke toelichtingen en analyses (o.a. verduidelijking van de grondslagen waarop de apparaatskosten worden toegerekend);
- het verstrekken van inzicht in de ambtelijke inzet op programma/hoofdproductniveau (scheiding programmakosten en apparaatskosten);
- bepaling van de uit oogpunt van bijsturing gewenste tussentijdse informatie;
- vaststelling van de informatiestructuur en inhoud van de 'bedrijfsvoeringparagraaf';
- het benoemen van specifieke variabelen, bestuurlijke indicatoren e.d. die PS in het kader van de sturing en controle van belang achten.

Het is de overtuiging van de rekenkamer dat het zorg dragen voor heldere kaders, duidelijke regels, goede afspraken, een transparante verantwoording en de juiste informatie - in samenhang gezien - kunnen leiden tot een betere sturing en beheersing van de apparaatskosten. Het is aan PS en GS gezamenlijk om de leemte op dit punt in te vullen.

2 Het onderzoek

2.1 Aanleiding

Vanuit Provinciale Staten (PS) bestaat belangstelling voor de apparaatskosten (in relatie tot begrotingswijzigingen, kostentoerekening, overhead, taakstellingen en dergelijke).

Apparaatskosten beslaan een substantieel deel van de begroting van de provincie Noord Brabant:

Totaal jaarrekening 2005 provincie Noord-Brabant:	€ 111,8 mln.
Totaal begroting 2006 provincie Noord-Brabant:	€ 114,7 mln.

De omvang van de apparaatskosten in de provincie Noord-Brabant en de nieuwe duale verhoudingen tussen Gedeputeerde Staten (GS) en PS, die ook hun weerslag hebben op de sturing en beheersing van de apparaatskosten, vormen voor de Zuidelijke Rekenkamer aanleiding om een onderzoek naar de apparaatskosten te verrichten.

Onder apparaatskosten verstaat de rekenkamer de kosten van het ambtelijk apparaat (personeel en overhead) die via een vorm van kostenverdeling direct of indirect worden toegerekend aan de programma's en producten.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel dat de rekenkamer met dit onderzoek nastreeft is tweeledig:

1. het transparant maken van de rollen van PS en GS binnen het duale stelsel in relatie tot de sturing en beheersing van de apparaatskosten⁵, alsmede de informatievoorziening en verantwoording die daarover plaatsvindt;
2. het verschaffen van inzicht aan PS in de systematiek van de apparaatskosten en de mogelijkheden om hier in kaderstellende en controlerende zin invulling aan te kunnen geven.

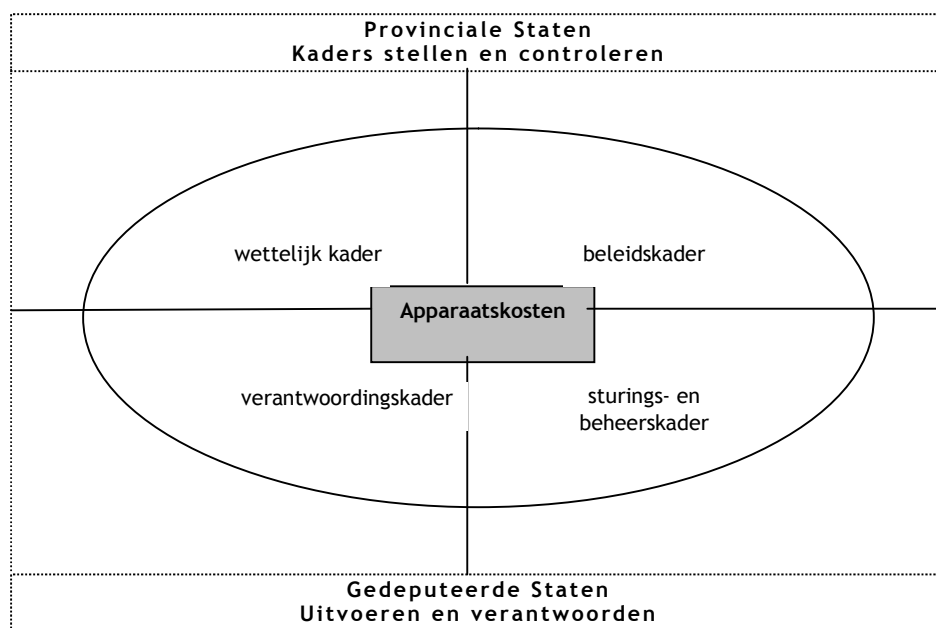
De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling als volgt geformuleerd:

Hoe wordt invulling gegeven aan de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten inzake de sturing en beheersing van de apparaatskosten?

⁵ Sturen is het richting geven aan het realiseren van bepaalde doelstellingen. De wijze van inzet van middelen, waaronder de inzet van het ambtelijk apparaat, speelt hierbij een rol. Beheersen is het via een stelsel van processen, procedures en maatregelen nastreven en realiseren van beleidsdoelstellingen. Voor een beschrijving van algemene principes van sturing en beheersing wordt verwezen naar bijlage 1.

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het van toepassing zijnde wettelijk kader waarbinnen PS en GS kunnen opereren?
 - a) Welke formele rolverdeling bestaat er tussen PS en GS?
 - b) Hoe manifesteert zich dit bij de vaststelling van de begroting?
2. Wat is het van toepassing zijnde beleids- en beheerskader dat PS aan GS hebben meegegeven?
 - a) Welke (kaderstellende) beleidsuitgangspunten en beleidsregels zijn terzake door PS vastgelegd?
 - b) Welke (kaderstellende) beheersuitgangspunten en beheersregels zijn terzake door PS vastgelegd?
 - c) Hoe verhoudt het stellen van kaders door PS zich op dit punt met de verantwoordelijkheid van GS voor de bedrijfsvoering?



Figuur 1 : rolverdeling PS en GS (1)

3. Hoe ziet het systeem van verantwoording en informatievoorziening eruit en in welke mate sluit dit aan op gemaakte afspraken, bestaande wensen en mogelijkheden tot kaderstelling en controle vanuit PS?
4. Welk beeld kan uit de reguliere bestuursdocumenten worden opgemaakt over het verstrekken van inzicht in de financiële omvang, de ontwikkeling en het systeem van toerekening van de apparaatskosten?

Ad 1.

Om inzicht te krijgen in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en de rolverdeling tussen PS en GS is het van belang het van toepassing zijnde wettelijke kader in kaart te brengen. Als gevolg van de dualisering zijn andere verhoudingen ontstaan, die onder andere tot uitdrukking komen in de introductie van de programmabegroting in 2004. De vraag is op welke wijze de (autorisatie van de) apparaatskosten in de begrotingsprocedure een plaats hebben gekregen.

Ad 2.

Binnen het wettelijk kader hebben PS de ruimte om ook voor wat betreft de apparaatskosten algemene en specifieke beleids- en beheerskaders te formuleren. Zo kunnen bepaalde beleidsuitgangspunten en/of spelregels worden vastgelegd in afzonderlijke nota's, dan wel in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure of ook via afzonderlijke regelgeving. Voorts kunnen beheerskaders (onder andere middels het vaststellen van verordeningen ex. artikel 216, 217 en 217a van de Provinciewet⁶) worden vastgelegd.

Ad 3.

Het opzetten van een goed systeem van verantwoording en informatievoorziening kan bijdragen aan een heldere en effectieve communicatie en rolverdeling tussen PS en GS. Uitgaande van duidelijke kaders worden PS zo tevens in staat gesteld om op een efficiënte wijze toezicht te houden, te controleren en daar waar nodig bij te sturen.

De vraag is derhalve welke informatieafspraken zijn gemaakt binnen de reguliere P&C-cyclus en welke rol de apparaatskosten daarbij (zowel bij de begroting als bij de jaarrekening) innemen.

Ad 4.

Ten behoeve van sturing en beheersing zal inzicht moeten worden verstrekt in de apparaatskosten in de zin van afbakening, presentatie, specificatie en samenstelling, financiële omvang en ontwikkeling. Een specifiek element hierbij vormt de wijze waarop de apparaatskosten aan de programma's en producten worden toegerekend.

2.3 Afbakening onderzoek

Op basis van een eerste inventarisatie heeft de rekenkamer besloten om het brede onderzoeksterrein van de apparaatskosten af te bakenen en in een meerjarig perspectief te plaatsen.

Bij het huidige onderzoek richt de rekenkamer zich op de rolverdeling tussen PS en GS in het kader van de sturing en beheersing van de apparaatskosten. Hoe ziet deze er formeel uit, wat is er afgesproken en hoe functioneert het in de praktijk?

⁶ Wet van 10 september 1992.

Centraal daarbij staan de nieuwe duale verhoudingen in het algemeen en in het bijzonder de rol en positie van PS.

Op termijn zal de rekenkamer een verdiepend onderzoek uitvoeren naar de beheersing en normstelling door GS van de apparaatskosten.

De rekenkamer heeft zich bij het huidige onderzoek geconcentreerd op de jaren 2004 en 2005. Teneinde bepaalde ontwikkelingen te kunnen signaleren en uit oogpunt van beeldvorming heeft zij daarnaast beperkt gekeken naar relevante documenten en overzichten over eerdere jaren (2001-2003).

De rekenkamer heeft het onderzoek zowel uitgevoerd in de provincie Noord-Brabant als in de provincie Limburg. Beide onderzoeken staan echter nadrukkelijk op zichzelf; vergelijking is geen doel van het onderzoek, de provincies ontvangen ieder een eigen onderzoeksrapport en er zijn aparte onderzoeksdossiers aangelegd.

2.4 Normenkader

De rekenkamer hanteert voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen normen waaraan de bevindingen kunnen worden getoetst. Het normenkader vloeit voort uit relevante wet- en regelgeving, (beleids)stukken en diverse documenten, alsmede uit vakliteratuur, professionele inzichten en opvattingen.

Als basisnorm geldt dat dient te worden voldaan aan het wettelijk kader; de Provinciewet, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)⁷ en provinciale verordeningen. Afspraken tussen PS en GS dienen in dit kader te passen en te worden nageleefd.

Binnen het wettelijk kader dient de provincie beleid te formuleren en het beheer te regelen. Het beleid en beheer dienen helder te zijn geformuleerd, concrete afspraken te bevatten, samenhangend en toetsbaar te zijn. Uiteindelijk dient hierover verantwoording te worden afgelegd, die betrouwbaar (juiste informatie), toereikend (informatie die beantwoordt aan het doel) en inzichtelijk (presentatie en toelichting) is.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de belangrijkste toetsingsnormen zoals die door de rekenkamer zijn vastgelegd. Deze normen hebben betrekking op het wettelijk kader, het beleidskader, het beheerskader en het verantwoordingskader. In hoofdstuk 3 worden de normen nader uitgewerkt; iedere paragraaf start met een overzicht van de 'theorie' (normen), waaraan vervolgens de praktijk wordt getoetst.

⁷ Besluit van 17 januari 2003.

2.5 Werkwijze onderzoek

De rekenkamer heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Gestart is met een inventarisatie en eerste analyse van gegevens uit opgevraagde documenten en overzichten (dossieronderzoek). Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 3.

In de tweede fase heeft een nadere analyse van de diverse ontvangen (aanvullende) documenten plaatsgevonden. Ter verdieping en toetsing van het dossieronderzoek zijn oriënterende interviews gehouden, gevolgd door ambtelijke en bestuurlijke diepte-interviews. Tevens is een groepsgesprek gevoerd met een afvaardiging van PS. De verslagen van de interviews zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd. Een overzicht van de geïnterviewden is weergegeven in bijlage 4.

De derde fase betrof het ordenen en het verifiëren van de feitelijke bevindingen.

3 Apparaatskosten

3.1 Definitie apparaatskosten

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds is aangegeven verstaat de rekenkamer onder apparaatskosten:

De kosten van het ambtelijk apparaat (personeel en overhead) die via een vorm van kostenverdeling direct of indirect worden toegerekend aan de programma's en producten.

Hoewel in de praktijk meerdere definities voor apparaatskosten worden gehanteerd sluit de rekenkamer met deze definitie aan bij wat er over het algemeen in de publieke sector onder apparaatskosten wordt verstaan.

CV 1995-2003

In de oude Comptabiliteitsvoorschriften worden apparaatskosten omschreven als:

“Alle kosten die met het functioneren van het apparaat samenhangen, zoals lonen, huisvestingskosten, bureaunkosten, gereedschappen (pc's)”

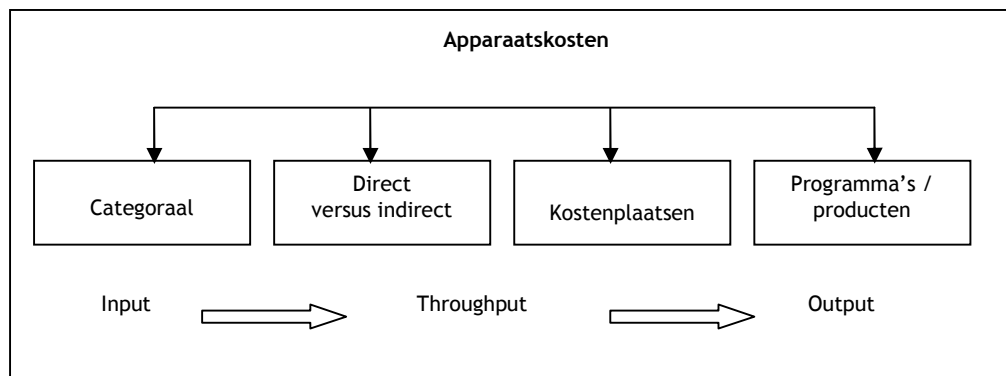
Vervolgens wordt elders in de stukken een iets ruimere omschrijving gegeven:

“De kosten van het inzetten van personeel en het gebruik van niet direct toerekenbare geïnvesteerde productiemiddelen en goederen en diensten van derden voor de uitvoering van provinciale taken”

Kosten die rechtstreeks drukken en worden geboekt ten laste van de programma's en producten (de programmakosten) vallen buiten de hier gehanteerde definitie. De programmakosten onderscheiden zich van de apparaatskosten, doordat deze een directe relatie hebben met de programma's en producten en dientengevolge rechtstreeks op de programma's worden verantwoord (zoals specifieke goederen en diensten, subsidies en dergelijke)

Apparaatskosten kunnen vanuit een aantal invalshoeken worden beschouwd:

1. indeling naar kostencategorieën
(kostensoorten, zoals personeelskosten, huisvestingskosten, bureaunkosten en dergelijke)
2. indeling naar directe en indirecte kosten
(kosten al dan niet direct samenhangend met de beleidsuitvoering)
3. indeling naar hulp- en hoofdkostenplaatsen
(apparaatskosten van de ondersteunende en uitvoerende afdelingen)
4. indeling naar kostendragers
(aan programma's en producten toegerekende apparaatskosten)



Figuur 2 : apparaatskosten van input naar output (1)

De in figuur 2 schematisch weergegeven indeling van de apparaatskosten is over het algemeen administratief te volgen en mede gebaseerd op principes van sturing en beheersing, verantwoordingsaspecten en verslaggevingregels.

De feitelijke grondslag waarop kosten aan de programma's en producten worden toegerekend (de kostenverdeling) dient bij te dragen aan het verstrekken van inzicht aan management en bestuur, in het bijzonder omtrent de inzet van personele capaciteit en bijbehorende middelen.

3.2 Apparaatskosten bij de provincie Noord-Brabant

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt onder apparaatskosten verstaan: de kosten van het inzetten van personeel, huisvesting, automatisering en dergelijke voor de uitvoering van provinciale taken.

Verder wordt door de provincie onderscheid gemaakt in directe en indirecte apparaatskosten. Dit onderscheid is van belang in verband met de grondslag die wordt gehanteerd voor de kostentoerekening. Eerst worden de indirecte kosten verdeeld via bepaalde verdeelsleutels (onder andere loonsommen). Vervolgens worden de directe kosten samen met de doorbelaste indirecte kosten op basis van ureninzet naar de programma's en producten doorbelast.

De toerekening van de apparaatskosten naar de programma's en producten geschiedt volgens een bepaalde systematiek (uitgangspunten, grondslagen en rekenregels) die de afgelopen jaren niet gewijzigd is.

In onderstaande tabel wordt een en ander kort samengevat.

Apparaatskosten	
Definitie	de kosten van het inzetten van personeel, huisvesting, automatisering etc. voor de uitvoering van provinciale taken.
Directe apparaatskosten	Kosten die <u>via de kostenverdeelstaat</u> als directe kosten aan de programma's en producten worden toegerekend
Indirecte apparaatskosten?	Kosten die <u>via de kostenverdeelstaat</u> als indirecte kosten aan de programma's en producten worden toegerekend
Toerekening	Kostenplaatsenmethode
Grondslag hulpkostenplaatsen	opslag op loonsommen
Grondslag hoofdkostenplaatsen	capaciteitsinzet/deel procentueel
Jaarrekening 2004	€ 107.500.000,-
Begroot bedrag 2005	€ 115.600.000,-
Jaarrekening 2005	€ 111.800.000,-

Tabel 1 : apparaatskosten bij de provincie Noord-Brabant

3.3 Sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat

Ten aanzien van de inzet van het ambtelijk apparaat kunnen beleidskeuzes worden gemaakt. Daarbij kan worden gekeken naar de inzet van personeel in relatie tot de inzet van automatiseren en/of uitbesteding.

In het kader van de keuze- en afwegingsfunctie (allocatiefunctie) rond de begroting is het van belang inzicht te hebben in vragen als hoeveel apparaatskosten verbonden zijn aan de uitvoering van bepaalde programma's en wat het kost als bepaalde taken worden uitgebreid, verminderd dan wel afgestoten. Daartoe dienen de kosten aan programma's en producten te worden toegerekend en inzichtelijk te worden gemaakt.

Soms is het nodig een precies inzicht te hebben in de kosten die verband houden met de levering van bepaalde producten en diensten. Er is dan sprake van een vorm van kostprijsbepaling waar specifieke afspraken (beleidsuitgangspunten, calculatiegrondslag en dergelijke) over kunnen worden gemaakt.

Om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen beoordelen en toetsen dienen normen en kengetallen te worden ontwikkeld. Op deze manier kan worden bepaald dat niet meer dan nodig aan apparaatskosten wordt uitgegeven.

Daarnaast kunnen kwalitatieve factoren van belang zijn bij de keuzes die worden gemaakt omtrent de inzet van het ambtelijk apparaat, de eisen die daaraan worden gesteld en de kosten die daaraan zijn verbonden.

4 Onderzoeksbevindingen

4.1 Wettelijk kader

4.1.1 Theorie

Rolverdeling PS en GS

Om inzicht te krijgen in de rolverdeling tussen PS en GS en met name de mogelijkheden van PS om aan de sturing en beheersing van de apparaatskosten invulling te geven volgt onderstaand een korte inventarisatie van het van toepassing zijnde wettelijk kader.

Met de invoering van het dualisme is de rolverdeling tussen PS en GS scherper geworden; PS stellen vooraf de kaders en controleren achteraf, GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en verantwoorden zich daarover.

In onderstaande tabel is de (nieuwe) rolverdeling tussen PS en GS kort samengevat.

Stap	Vraag	Bevoegdheid
Sturen/normeren en kaders vaststellen	Wat willen we bereiken en wat mag het kosten?	PS
Sturen en beheersen uitvoering	Wat doen we daarvoor?	GS
Verantwoorden uitvoering	Wat hebben we gedaan?	GS
Controle uitoefenen	Hebben we bereikt wat we wilden en kost het niet meer dan het mocht?	PS

Tabel 2 : rolverdeling PS en GS

PS sturen en controleren op doelstellingen: Wat willen we bereiken, respectievelijk wat is bereikt en in welke samenhang. Het College operationaliseert deze doelen en bepaalt wat er gedaan moet worden om de doelen te realiseren.

Voor de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taak hebben PS andersoortige informatie nodig dan in het monistische tijdperk waarin zij nog medebestuurder⁸ waren. Het meest nadrukkelijk is dit het geval rond (de totstandkoming en vaststelling van) de programmabegroting.

De programmabegroting is met de invoering van het dualisme het centrale sturingsinstrument voor PS geworden.

⁸ Ingevolge de Provinciewet 2003 (artikel 158), is de rol van PS als medebestuurder teruggedrongen en zijn de bevoegdheden van GS niet meer een directe afgeleide van PS. GS besturen niet meer 'namens' PS.

Vaststellen begroting

Net als in het monistische stelsel ligt in het duale stelsel het budgetrecht bij PS.

Artikel 193 Provinciewet

1. Voor alle taken en activiteiten brengen Provinciale Staten jaarlijks op de begroting de bedragen die zij daarvoor beschikbaar stellen, alsmede de financiële middelen die zij naar verwachting kunnen aanwenden.

Artikel 195 Provinciewet

1. Provinciale Staten stellen de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.

De programmabegroting is voor PS van belang met het oog op het budgetrecht dat zij hebben; PS zijn bevoegd GS te autoriseren tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. In dit geval heeft de programmabegroting een autorisatiefunctie. Een tweede belangrijke functie van de programmabegroting voor PS is de allocatiefunctie (aan welke doeleinden worden wel of geen en aan welke minder of meer middelen besteed). Met het oog op deze functie is in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) opgenomen dat de begroting dient te bestaan uit een beleidsbegroting en een financiële begroting.

Artikel 7 BBV

1. De begroting bestaat ten minste uit:
 - a. de beleidsbegroting;
 - b. de financiële begroting.
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
 - a. het programmaplan;
 - b. de paragrafen.
3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
 - a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
 - b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

Artikel 8 BBV

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
 - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
 - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
 - c. de raming van baten en lasten.
4. De provincie kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.

GS leggen de uitvoering van de programmabegroting vast in een 'eigen' document, de productenraming. De productenraming heeft als document een sterke

beheerstechnische en bedrijfseconomische functie en vervult met name een rol in de interne verantwoording.

Zoals gezegd is het vaststellen/autoriseren van de begroting voorbehouden aan PS. In het duale stelsel staat, in tegenstelling tot het monistische stelsel, de beleidsmatige autorisatie (de uitvoering van het beleid), binnen de (financiële) kaders zoals door PS aangegeven, meer centraal. De strekking van de autorisatie hangt af van de wijze waarop de programmabegroting gestalte krijgt en de aard en inhoud van de financiële en beleidsmatige kaders die daarbij worden gesteld. PS en GS dienen hier gezamenlijk invulling aan te geven en goede afspraken over te maken.

Begroting en apparaatskosten

PS bepalen hoeveel middelen voor welk doel jaarlijks op de begroting worden gebracht. Dit geldt ook voor een omvangrijke post als de kosten voor het ambtelijk apparaat (apparaatskosten), die als middel wordt ingezet om de beleidsdoelen te realiseren. Deze kosten worden uiteindelijk ten laste van de programma's en producten gebracht en maken daarmee deel uit van de baten en lasten van de programma's.

In de begroting moeten de grondslagen worden vastgelegd waarop de raming van de baten en lasten van de programma's zijn gebaseerd en zonodig bepaalde analyses en verschillenverklaringen.

Artikel 19 BBV

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- a) het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
- b) de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;

De financiële middelen geven de grenzen aan waarbinnen GS dienen te opereren. Zowel ten aanzien van de totale middeleninzet (de apparaatskosten aan de inputkant) als ten aanzien van de baten en lasten van de programma's (output inclusief toegerekende apparaatskosten) geldt dus een normering. Met het oog daarop is het van belang dat PS en GS met betrekking tot de apparaatskosten goede afspraken maken over wat wel en niet mag en binnen wiens bevoegdheden dat valt.

Ook ten aanzien van het beheer van de apparaatskosten is nadrukkelijk een rol voor PS weggelegd. Dit komt tot uitdrukking in artikel 9 van het BBV.

Artikel 9 BBV

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen:
 - e. bedrijfsvoering

Artikel 14 BBV

De paragraaf inzake de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

In de nota van toelichting bij het BBV en in de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzake de nieuwe verordeningen is aangegeven dat PS met de paragrafen, waaronder de bedrijfsvoeringparagraaf, hun eigen invulling kunnen geven aan de beleidsvoornemens en aan hun eigen informatiebehoefte.

De paragraaf bedrijfsvoering dient onder meer informatie te bevatten over de doelmatigheid van de inzet van het personeel. Dit is de belangrijkste post binnen de apparaatskosten van elke provincie.

Uit het bovenstaande volgt dat PS met de begroting zowel het beleid als de baten en lasten vaststellen. In het verlengde daarvan ligt het in de rede dat zij ook zowel over financiële afwijkingen als substantiële afwijkingen in de uitvoering van het beleid door GS worden geraadpleegd.

4.1.2 Bevindingen

Begrotingsprocedure

De begrotingsprocedure binnen de provincie Noord-Brabant is niet in een afzonderlijk document vastgelegd, maar heeft een plaats gekregen in de reguliere P&C-cyclus die mede in het licht van nieuwe wet- en regelgeving wordt aangepast. Wel is en wordt op diverse niveaus over de begroting (opzet, systematiek, procedure, autorisatie) gesproken en zijn ook op diverse momenten notities⁹ uitgebracht.

In hoofdlijnen komt het erop neer dat in november/december voor aanvang van het nieuwe begrotingsjaar de (programma)begroting wordt vastgesteld. Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling 2004 door PS is de programmabegroting 2005 verdiept naar het niveau van productgroepen. In de productenraming (uitvoeringsdocument van GS) zijn deze productgroepen nader uitgewerkt. Bij de behandeling van de begroting en in de loop van het begrotingsjaar worden vervolgens

⁹ Onder meer kan worden verwezen naar een notitie van 11 mei 2004 (BM-0127), een notitie van 27 september 2005 (BM-0291) en een notitie van 29 november 2005 (BM-0325).

begrotingswijzigingen aan PS gepresenteerd (onder andere voortvloeiend uit de kadernota en de najaarsbrief). Het begrotingsjaar wordt afgesloten met een zogenaamde informatieve slotwijziging. Daarnaast worden door GS zelf bepaalde wijzigingen aangebracht die niet tot een begrotingswijziging leiden ('budgettair schuiven' binnen productgroepen).

Op onderdelen is voor de jaren 2004-2006 een iets andere procedure gevolgd, met name op het punt van de wijze van autorisatie¹⁰. Dit als gevolg van de invoering en verdere doorontwikkeling van de duale begroting en de rol van PS en GS hierbij.

Artikel 5 Uitvoering begroting

3. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de begroting niet worden overschreden.
4. Voorstellen tot (begrotings)wijziging van het programmaplan worden tijdens de uitvoering van het lopende begrotingsjaar ter besluitvorming voorgelegd aan Provinciale Staten indien....
5. In afwijking van het genoemde onder lid 4 zal, zolang de programmabegroting nog niet voldoet aan de controlerende kaders van Provinciale Staten, bij de aanbidding van de programmabegroting een voorstel worden gedaan met betrekking tot de autorisatieniveau's van zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten voor het betreffende begrotingsjaar waarin wordt aangegeven in welke gevallen (begrotings)wijzigingen van de productenraming aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

(bron: Financiële beleids- en beheersverordening Noord-Brabant)

Ook voor wat betreft de apparaatskosten worden jaarlijks meerdere begrotingswijzigingen aan PS voorgelegd. Uitgangspunt is dat bij wijzigingen in de totale omvang van de apparaatskosten PS dit dienen te autoriseren (bijvoorbeeld bij uitbreiding van de formatie).

Een belangrijke jaarlijks terugkerende 'technische' wijziging betreft de aanpassing van de integrale toerekening van alle apparaatskosten aan de programma's en producten op basis van geactualiseerde tijdramingen. De totale omvang van de apparaatskosten wijzigt niet met deze handeling, maar heeft in de afgelopen jaren wel geleid tot (soms forse) verschuivingen tussen programma's en productgroepen. Dit fenomeen heeft zich voor het eerst voorgedaan bij de begroting 1997 in verband met de invoering van de zogenaamde productenbegroting en hieraan gekoppeld het gebruik van tijdschrijfgegevens voor de doorbelasting van de apparaatskosten. Deze, overigens eenmalig bedoelde actie, is jaarlijks herhaald doordat de begroting voor wat betreft de apparaatskosten vanaf die tijd feitelijk in twee fasen (globale versus precieze inschatting) wordt opgebouwd.

Een en ander is inmiddels veelvuldig en soms in samenhang met andere hieraan gerelateerde thema's (verschillenverklaring, systematiek kostentoe rekening, overheadsystematiek) aan de orde geweest in PS- en commissievergaderingen.

¹⁰ Vergelijk ook de bepalingen die hierover zijn opgenomen in de Financiële Beleids- en Beheersverordening ex artikel 216 van de Provinciewet).

Regels en afspraken

Gegeven de passage in artikel 5 lid 5 van de Financiële beleids- en beheersverordening 'zolang de programmabegroting nog niet voldoet aan de controlerende kaders van PS', worden door GS jaarlijks bij de begroting onder een aparte paragraaf de (autorisatie)regels vastgelegd en uiteindelijk door PS bij het vaststellen van de begroting geaccordeerd.

Hoewel GS en PS daarmee op een juiste wijze uitvoering geven aan de verordening, is de rekenkamer van mening dat een dergelijke werkwijze niet bevorderlijk is voor de transparantie (wat is er precies geregeld en afgesproken en is dat juist verwoord) en consistentie (zijn er wijzigingen en welke dan?).

Daar komt bij dat zolang de verordening ongewijzigd blijft, dan wel hierover geen besluit wordt genomen, het onduidelijk blijft wanneer in de ogen van PS wel wordt voldaan aan de controlerende kaders van de begroting.

De apparaatskosten worden in de begroting in totalen apart zichtbaar gemaakt onder de paragraaf 'Bedrijfsvoering'. In het bijlagenboek bij de begroting is een kostenverdeling opgenomen, waarin cijfermatige overzichten zijn opgenomen inzake de opbouw van de apparaatskosten en de verdeling daarvan over de programma's en producten. De apparaatskosten op programma/productgroepniveau worden echter niet apart zichtbaar gemaakt in de programmabegroting zelf (bijvoorbeeld splitsing in apparaatskosten en programmakosten). Ook de wijze waarop deze zijn verdeeld en toegerekend aan de programma's wordt niet toegelicht. Hierdoor wordt op dit specifieke punt niet voldaan aan artikel 21 van het BBV, waarin is bepaald dat de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd dienen te worden toegelicht.

Artikel 21 BBV

De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Autorisatie

PS autoriseren zowel op het niveau van de programma's/productgroepen (hoewel niet zichtbaar over welke bedragen het dan gaat) als op het niveau van de totale apparaatskosten (paragraaf bedrijfsvoering). Zo wordt dit althans binnen het provinciehuis geïnterpreteerd.

Elke verhoging van de apparaatskosten (bijv. uitbreiding van formatie) dient strikt genomen via een begrotingswijziging aan PS te worden voorgelegd. Wat dit betreft zijn zowel over 2004 als 2005 meer dan 10 begrotingswijzigingen ter separate besluitvorming aan PS voorgelegd.

Budgetrecht

Voor de uitoefening van het budgetrecht is het in geval van afwijkingen (begroting oud versus nieuw; begroot versus werkelijkheid) voor PS van belang te kunnen bepalen of deze verschillen verband houden met apparaatskosten of met

programmatische uitgaven. Verschillen in apparaatskosten werken vaak door in programma's, terwijl dat voor de programmakosten niet het geval is. Dit inzicht wordt echter niet geboden, omdat op programma/productgroepniveau de lasten in totalen worden vermeld en dus niet gesplitst in programmakosten enerzijds en apparaatskosten anderzijds. In wezen worden twee ongelijksoortige grootheden opgeteld, waardoor het beantwoorden van de vraag wat het mag kosten wordt bemoeilijkt.

'Schuiven'

Begrotingswijzigingen worden, ingevolge de Financiële beheers- en beleidsverordening, ter besluitvorming aan PS voorgelegd voorzover de operationele doelstellingen of de baten en lasten op het niveau van de programma's/productgroepen naar boven of beneden dienen te worden bijgesteld. Dit impliceert dat GS kunnen 'schuiven' tussen producten, mits op het niveau van productgroep de kosten en prestaties niet veranderen.

Conform de provinciale regelgeving mag er in beginsel niet worden geschoven tussen 'programmakosten' en 'apparaatskosten'.

Technische begrotingswijzigingen

De primaire begrotingscijfers, zoals die aan PS ter besluitvorming worden voorgelegd, zijn gebaseerd op globale inschattingen van de inzet (apparaatskosten) op programma-/productgroepniveau. In een later stadium worden, op basis van de directieplannen (waarin opgenomen de daadwerkelijk te verwachten ureninzet), de definitieve begrotingscijfers bekend. Dit leidt veelal tot materiële aanpassingen van de geraamde apparaatskosten op programma-/productgroepniveau.

Bovenstaande systematiek wordt al sinds jaar en dag gevolgd, zonder dat daaraan door PS voorwaarden zijn gesteld, dan wel in overleg met GS bepaalde regels zijn afgesproken. Wel is aan de Statencommissie Bestuur en Middelen (BM) op 23 mei 2006 door GS een drietal opties voor het begrotingsjaar 2007 voorgelegd. Uit het verslag¹¹ van de betreffende commissievergadering maakt de rekenkamer op dat de commissie:

- de huidige systematiek (optie 1) niet wil voortzetten;
- het later op basis van de directieplannen verdelen van de apparaatskosten (optie 2) niet aanvaardbaar acht;
- vooralsnog kiest voor het op programmaniveau vermelden van de voorlopige apparaatskosten in één totaal (optie 3).

Optie 3

Per productgroep worden in het begrotingsboekwerk de programmatische lasten en baten opgenomen. En voor alle productengroepen binnen één programma, worden de voorlopige apparaatskosten van dat programma in één totaal aangegeven. Op basis van de capaciteitsplanning voor 2007 uit de directieplannen kan dan een actualisering van de apparaatskosten per programma plaatsvinden bij begrotingswijziging en indien gewenst ook een nadere verdeling over de productgroepen.

(bron: GS-voorstel BM-0410 d.d. 23 mei 2006)

¹¹ Verslag van 9 juni 2006.

De rekenkamer is van mening dat het onduidelijk is in hoeverre optie 3 als een echte optie moet worden gezien, immers:

- de oude systematiek van optie 1 blijft feitelijk voortbestaan, er wordt alleen op een hoger aggregatieniveau (programmaniveau) informatie verstrekt, waardoor ook de grote afwijkingen (plussen en minnen) niet meer zichtbaar worden;
- het op dat hogere aggregatieniveau verstrekken van informatie over de voorlopige apparaatskosten wordt nu als punt van sturingsinformatie voor PS aangemerkt, terwijl dat tot en met de begroting 2006 nooit een punt kan zijn geweest, omdat de apparaatskosten in het geheel niet op programma- en niet op productgroepniveau zichtbaar werden gemaakt (behoudens in de cijfermatige bijlage bij de begrotingsstukken);
- een nadere verdeling van de apparaatskosten over de productgroepen volgt niet op de actualisering van de apparaatskosten, maar gaat hier altijd aan vooraf, omdat het vanuit de basis moet worden opgebouwd (van producten naar productgroepen naar programma's) en niet andersom.

Overhevelen budgetten

Op 30 augustus 2005 is door GS een aangepaste beleidslijn vastgesteld inzake het overhevelen van budgetten naar een volgend jaar. Dit betreft een aanscherping van bestaande overhevelingscriteria, zoals deze sinds eind 1995 worden gehanteerd. Bij de 11^e begrotingswijziging 2005 is voor een bedrag van € 22,9 miljoen overgeheveld naar 2006. Hierin zijn ook apparaatskostenbudgetten opgenomen, maar ook diverse budgetten die verband houden met in het jaar 2005 'achtergebleven of niet uitgevoerde prestaties'. Aan dit laatste zijn mogelijk ook apparaatskosten verbonden, alleen is niet duidelijk of en tot welke bedragen deze in de over te boeken budgetten worden meegenomen.

Het overhevelen van budgetten van deze omvang, hoewel ieder afzonderlijk toegelicht en voorgelegd aan PS, bemoeilijkt de integrale afweging door PS. Dit belemmert de transparantie - ook voor wat betreft de beoordeling van de apparaatskosten in relatie tot de inzet en geleverde prestaties - en kan tot een verminderde begrotingsdiscipline leiden.

Informatieve slotwijziging

Jaarlijks wordt aan PS een zogenaamde informatieve slotwijziging van de begroting voorgelegd. Hierin zijn opgenomen de financiële consequenties van besluitvorming van de maanden november/december, die normaliter in de vorm van een begrotingswijziging aan PS worden voorgelegd. Dit kan echter wettelijk gezien niet, omdat na afloop van het begrotingsjaar hierover geen besluiten meer kunnen worden genomen. De informatieve slotwijziging bevat aldus geen autorisatieaspecten, maar wordt op advies van de rekeningcommissie (brief van 13 juli 2003 inzake behandeling jaarrekening 2002) wel door PS bekrachtigd. In juridische zin heeft deze procedure geen betekenis. Daarnaast bestaat het risico dat het volgen van deze procedure bij veel wijzigingen ten koste kan gaan van de behandeling van en de zelfstandige leesbaarheid van de jaarrekening als belangrijk verantwoordingsstuk. Immers bij de verschillenverklaring kan dan gemakshalve

worden verwezen naar de informatieve slotwijziging, waarbij het een en ander is verklaard en afgedaan.

Meerdere notities over apparaatskosten

Mede naar aanleiding van vragen van Statenleden (bij de behandeling van de begroting en de jaarrekening) zijn de afgelopen jaren meerdere notities over 'apparaatskosten' uitgebracht. Veelal gaat het over dezelfde materie en wordt ook teruggesproken op wat in eerdere jaren hierover geschreven is. Ondanks discussies hierover in de commissie BM blijkt uit de commissiebehandeling niet dat dit resulteert in heldere besluitvorming of duidelijke afspraken over 'zo gaan we het doen'. Immers jaarlijks komt de 'apparaatskostenproblematiek' weer aan de orde, laatstelijk met de notitie 'Apparaatskosten in de begroting 2007' (BM-0410 van 23 mei 2006).

Naar aanleiding van deze notitie (BM-0410) heeft GS toegezegd in het najaar van 2006 met een voorstel te komen om de apparaatskostensystematiek te herzien. Niet duidelijk is welke aspecten hier allemaal aan de orde zullen komen, omdat er meer zaken spelen dan de 'systematiek' alleen.

4.1.3 Samenvatting bevindingen

De rekenkamer stelt vast dat:

- het vraagstuk rond de apparaatskosten binnen de provincie regelmatig aandacht krijgt en punt van discussie is tussen PS en GS;
- er mede door de invoering van de programmabegroting onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop PS de begroting en eventuele wijzigingen dient te autoriseren, mede in het licht van de gebezigde formulering in artikel 5 lid 5 van de Financiële beheers en beleidsverordening;
- al meerdere jaren wordt gediscussieerd over het punt van de jaarlijks terugkerende omvangrijke 'technische' begrotingswijzigingen met betrekking tot de apparaatskosten;
- de door GS in dit kader voorgestelde en door de commissie BM overgenomen optie 3 op z'n minst onduidelijk is;
- op diverse momenten meerdere notities over 'apparaatskosten' zijn uitgebracht, zonder dat helder blijkt tot welke besluiten, (aanpassing van) regelgeving en/of afspraken dit heeft geleid;
- niet transparant is welke spelregels nu precies voor GS van toepassing zijn om te 'schuiven' en 'budgetten over te hevelen' en welke afspraken daarover zijn gemaakt;
- door GS is toegezegd in het najaar van 2006 de apparaatskostensystematiek te herzien, maar niet helder is welke aspecten dit allemaal omvat.

4.2 Beleidskader

4.2.1 Theorie

Beleidskeuzes maken

Het formuleren van beleidskaders is een belangrijke taak van provinciale bestuurders. Immers, hiermee wordt bepaald welke effecten worden nagestreefd, met welke producten en met welke middelen (personeel en materieel). Deze kaders gaan over de algemene en specifieke beleidsinhoudelijke keuzes die de provincie wenst te maken en vloeien voort uit de visie en strategie die het politieke bestuur heeft op het functioneren van de eigen provincie.

Binnen het hiervoor geschetste wettelijk kader hebben PS de ruimte om ook voor wat betreft (de kosten van) het ambtelijk apparaat algemene en specifieke beleidskaders te formuleren. Zo kunnen bepaalde beleidsuitgangspunten en/of spelregels worden vastgelegd in afzonderlijke nota's, dan wel in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure of ook via afzonderlijke regelgeving.

Beleid versus bedrijfsvoering

Met de invoering van het duale stelsel doet zich de vraag voor of het ambtelijk apparaat (c.q. de apparaatskosten) nog tot het aandachtsveld van PS behoort of dat de zorg hiervoor volledig aan GS toekomt. Op het eerste gezicht lijkt het voornamelijk een bedrijfsvoeringszaak van GS, waarbij PS geen beleidsinhoudelijke rol horen te spelen. Dit is echter niet het geval, omdat op het punt van kaderstelling en controle de bedrijfsvoering ook een zaak van PS is. Hierbij kan verwezen worden naar:

- de bestuurlijke verantwoordelijkheid die PS ingevolge de Provinciewet hebben inzake de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur, waaronder begrepen de inrichting van de organisatie en de bedrijfsvoering;
- de plicht die PS ingevolge artikel 9 van het BBV hebben om de beleidsvoornemens vast te leggen ten aanzien van de bedrijfsvoering;
- de plicht die PS hebben om regels vast te stellen inzake controle en onderzoek naar het bestuur en beheer, waaronder de bedrijfsvoering.

PS hoeven zich weliswaar niet te bemoeien met de aansturing van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse bedrijfsvoering, maar dat laat onverlet dat zij op deze punten een kaderstellende en controlerende taak hebben.

Los van dit formele punt kunnen PS beleidsinhoudelijke keuzes maken en doelen en grenzen aangeven met betrekking tot de ontwikkeling en de besturing van de organisatie, waaronder begrepen de plaats, rol en ontwikkeling van het ambtelijk apparaat. Belangrijke thema's kunnen zijn het voeren personeelsbeleid, de ontwikkeling van de formatie, de uitvoering van wettelijke versus autonome taken, het principe van in- versus uitbesteden van werk, de uitvoering van

bedrijfseconomische analyses, het plegen van benchmarks en de ontwikkeling van doelmatigheidsnormen.

4.2.2 Bevindingen

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn geen algemene beleidsuitgangspunten en/of beleidsregels vastgesteld ten aanzien van de wijze waarop met de apparaatskosten dient te worden omgegaan. Wel zijn er in de loop van de tijd besluiten genomen en documenten opgesteld, waaraan bepaalde beleidsuitgangspunten kunnen worden ontleend. Hierbij kan onder andere gewezen worden op:

1. de 'Financiële beheers- en beleidsverordening';
2. het Bestuursakkoord 2003-2007;
3. de jaarlijkse Kadernota;
4. de paragraaf 'Bedrijfsvoering' bij de programmabegroting;
5. de notitie over de P&C-cyclus van 29 november 2005 (BM-0325).

Ad 1.

In de 'Financiële beheers- en beleidsverordening' is een en ander bepaald over de kostentoerekening aan de programma's/productgroepen, maar niet helder is of PS hier bepaalde beleidsuitgangspunten belangrijk achten en welke dat dan zijn. Ten aanzien van de, in de door het VNG ontwikkelde modelverordening opgenomen bepalingen inzake 'kostprijsberekening', moet worden geconstateerd dat hierover niets in de provinciale verordening is terug te vinden. Teneinde bijvoorbeeld inzicht te waarborgen in alle kosten die verband houden met de uitvoering (en eventuele uitbreiding of vermindering) van provinciale taken is informatie over kostprijsberekening echter wel van belang.

Overigens dienen GS op basis van de verordening ervoor zorg te dragen dat het beleid, waartoe PS hebben besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en meerjarenraming is opgenomen. Zowel in de begroting als de jaarstukken valt echter lastig te identificeren waar precies deze 'uiteenzetting' is opgenomen en welke paragrafen daar al dan niet onder vallen.

Ad 2.

In het Bestuursakkoord is onder meer vastgelegd dat nieuw beleid formatief moet worden opgevangen binnen de bestaande formatie door 'Oud-voor-nieuw' taakafwegingen en efficiencyverbeteringen. Als uitvloeisel hiervan wordt door GS onder andere uitvoering gegeven aan een in 2007 te realiseren formatiereductie van 10%. Hiervan is 3,5% reeds ingeboekt in de meerjarenbegroting 2004-2007 als een door PS opgelegde efficiencytaakstelling.

De rekenkamer constateert op basis daarvan dat GS blijkbaar van mening zijn dat een grotere formatiereductie kan worden gerealiseerd dan door PS oorspronkelijk is opgelegd. Over de stand van zaken met betrekking tot de formatiereductie is recentelijk de Commissie BM in een afzonderlijke notitie (BM-0410) door GS geïnformeerd.

Het opleggen van een formatieplafond (1340 fte's) kan als een absoluut criterium worden aangemerkt als het niet wordt gerelateerd aan de uitvoering van beleid en de kosten daarvan. Het stellen van een absoluut formatieplafond kan ten koste gaan van de flexibiliteit die nodig is om in te spelen op de uitvoering van de programma's en de realisatie van de provinciale doelstellingen ('sturen op inhoud'). Daarnaast zegt het weinig over de precieze baten en lasten van het beleid en de aanvaardbaarheid daarvan ('sturen op geld'). Juist deze twee elementen vormen belangrijke input voor PS in het kader van de keuze- en afwegingsfunctie rond de begroting.

Illustratief in dit verband is de, in de Kadernota 2006 (PS 37/06A) voorgestelde, in te zetten extra capaciteit voor een viertal majeure taken (25 fte's). Hierbij wordt het plafond als het ware opgerekt en vindt geen afweging plaats omtrent de baten en lasten c.q. de relatie met andere majeure taken.

Ad 3.

Als uitvloeisel van het bestuursakkoord en terugkomend in de kadernota's (voorheen voorjaarsnota's) zijn door PS uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van de uitbesteding van werk en de inhuur van externen. In dit kader is onder meer een taakstelling opgelegd van structureel € 1,25 miljoen uiterlijk te realiseren in 2006. Over de stand van zaken hiervan is recentelijk de Commissie BM in een afzonderlijke notitie 'Invulling taakstelling inkoopreductie' (BM-0396) door GS geïnformeerd.

Ook deze taakstelling betreft een absoluut criterium dat niet los kan worden gezien van bijvoorbeeld de taakomvang van de provincie, de inzet van eigen personeel en de benutting van ICT.

Ad 4.

De jaarlijks in de programmabegroting opgenomen paragraaf 'Bedrijfsvoering' is opgezet volgens het principe van de drie 'W-vragen'. Echter, mede door de uitgebreidheid van deze paragraaf - en met name ook als een drietal jaren naast elkaar worden gelegd - is moeilijk vast te stellen wat nu precies de relevante beleidsvoornemens zijn van PS en hoe de realisatie daarvan verloopt. Zo komen bepaalde uitgangspunten ten aanzien van inzet personeel, inhuur externen en ICT nauwelijks hierin terug en ontbreekt het vaak aan toetsbare grootheden qua tijd en meetbaarheid.

Ad 5.

Tenslotte kunnen, aan de hand van de notitie over de P&C-cyclus van 29 november 2005 (BM-0325), bepaalde uitgangspunten worden ontleend onder meer op het punt van het meer kaderstellend te werk gaan met de verdeling van de inzet van formatiecapaciteit op programma/productgroepniveau.

4.2.3 Samenvatting bevindingen

De rekenkamer stelt vast dat:

- er geen uitgesproken beleidskader of integrale beleidsnota inzake de apparaatskosten is vastgelegd;
- er in diverse stukken en besluiten nauwelijks beleidsuitgangspunten (ook als het gaat om kwalitatieve aspecten inzake de sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat) kunnen worden teruggevonden, die als kaderstellend kunnen worden aangemerkt;
- mogelijk relevante beleidsuitgangspunten inzake kostentoerekening, kostprijsbepaling en de ontwikkeling van bedrijfseconomische normen niet of nauwelijks op de agenda van PS voorkomen;
- er wel specifieke beleidsbeslissingen zijn genomen, onder andere middels het inbouwen van ‘plafonds’ (bijvoorbeeld inzake formatie en inhuur), overigens zonder dat deze zijn uitgewerkt in bepaalde (uitvoerings)criteria;
- het beleid van PS zich vooral richt op de sturing van de personeelsformatie (inputkant) en minder op de doelmatigheid van de voor de programma’s en producten ingezette apparaatskostenbudgetten in relatie met de te realiseren doelstellingen (outputkant).

4.3 Sturings- en beheerskader

4.3.1 Theorie

Als uitvloeisel van de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen zijn - kort samengevat - GS verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de uitvoering. Aan PS komt de verantwoordelijkheid toe om beheersmatige kaders te stellen middels het vaststellen van de verordeningen ex. artikel 216, 217 en 217a van de Provinciewet.

In het bijzonder artikel 216 biedt PS de mogelijkheid om naast algemene beheersregels specifieke regels en uitgangspunten vast te leggen die zij uit oogpunt van sturing en beheersing belangrijk vinden.

Artikel 216 Provinciewet

1. Provinciale Staten stellen bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Zoals reeds is aangegeven vloeit uit het BBV (artikel 9) voort dat PS in de begroting de beleidsuitgangspunten van het beheer vastleggen in de zogenaamde verplichte paragrafen, waaronder de bedrijfsvoeringsparagraaf.¹²

¹² Onder bedrijfsvoering kan worden verstaan de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie.

Dit betekent dat PS ook kaders kunnen stellen ten aanzien van de wijze waarop de sturing en beheersing van de apparaatskosten vorm gegeven dient te worden, welke normen daarvoor gelden en hoe daar verantwoording over dient te worden afgelegd. Concreet valt te denken aan kaders inzake ‘het schuiven’, normering van formatie/overhead, de systematiek van kostendoorberekening en het gebruik van kostprijscalculaties.

Normaal gesproken beperken de beheersmatige kaders zich tot hoofdlijnen en wordt het aan GS overgelaten hiertoe uitvoeringsregels vast te stellen. Daarbij kan worden gedacht aan regels inzake mandatering, budgetbeheer, formatiebeheer, tijdschrijven, kwaliteitsbewaking en efficiency van de bedrijfsvoering. Hieruit voortvloeiend zullen procedures en instructies moeten worden vastgesteld, gericht op het waarborgen van een juiste naleving van deze regels en van een ordelijk en toetsbaar financieel beheer.

Daarnaast hebben PS mogelijkheden om kaders te stellen ingevolge de artikelen 217 (controleverordening) en 217a van de Provinciewet (onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid). Met deze artikelen hebben PS instrumenten in handen om het beheer te laten onderzoeken en te laten toetsen.

Met name het vaststellen van de verordening ex artikel 217a geeft PS de ruimte om ook op het punt van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (inclusief inzet van het ambtelijk apparaat) regels en normen vast te leggen.

Artikel 217a Provinciewet

1. Gedeputeerde Staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale Staten stellen bij verordening regels hierover.
2. Gedeputeerde Staten brengen schriftelijk verslag uit aan Provinciale Staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.

4.3.2 Bevindingen

PS hebben naast de ‘Financiële beheers- en beleidsverordening’ en de ‘Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek’ voortvloeiend uit de artikelen 216 respectievelijk 217a van de Provinciewet, geen andere beheerskaders vastgesteld. De betreffende verordeningen bevatten algemene regels die overigens ook voor het beheer van de apparaatskosten van toepassing zijn. Expliciete regels gerelateerd aan de begrippen ‘apparaatskosten’, ‘personeel/formatie’, ‘budgetregels’ en dergelijke zijn hierin niet opgenomen. Wel zijn een paar specifieke bepalingen opgenomen inzake de wijze van kostentoe rekening en mogelijke begrotingsoverschrijdingen.

Artikel 5 Uitvoering begroting

3. Gedeputeerde Staten dragen ten aanzien van de productenraming er zorg voor dat:

- b) de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen aan de begrotingsproducten van de productenraming;
- c) de budgetten uit de productenraming en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
- d) de lasten van producten niet zodanig worden overschreden dat het verwezenlijken van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.

(bron: Financiële beleids- en beheersverordening Noord-Brabant)

Kostentoerekening

Wat het aspect van kostentoerekening betreft hebben PS bepaald dat de kosten eenduidig dienen te worden toegewezen aan de producten van de productenraming. Deze bepaling is een vormvereiste voor een heldere niet voor meerdere uitleg vatbare wijze van 'toewijzing'. Nadere eisen en inhoudelijke criteria (grondslagen, verdeelsleutels, rekenregels) worden blijkens de verordening niet door PS opgelegd. Overigens merkt de rekenkamer op dat gesproken wordt over de productenraming (uitvoeringsdocument van GS) en niet over de programmabegroting (sturingsdocument van PS).

Daarnaast constateert de rekenkamer dat PS wel het punt van de kostentoerekening aan de orde stellen, maar niets hebben bepaald over het zichtbaar maken van het onderscheid tussen apparaatskosten enerzijds en programmakosten anderzijds.

Bedrijfsvoeringsparagraaf

In artikel 18 van de 'Financiële beheers- en beleidsverordening' is bepaald dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting dient te worden ingegaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering en actuele onderwerpen op dit vlak die aandacht behoeven.

Deze bepaling is overgenomen uit de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en niet verder uitgewerkt. Er wordt niet ingegaan op aan de bedrijfsvoering gerelateerde relevante zaken die wel in het BBV worden genoemd, zoals personeel, informatisering, organisatie en financieel beheer. Ook bevat de verordening geen specifieke, door het bestuur van de provincie belangrijk geachte, bepalingen.

Artikel 217 a

In de 'Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek' is de opdracht aan GS vastgelegd om naar deze aspecten jaarlijks en planmatig onderzoek te doen en over de voortgang en uitkomsten daarvan aan PS te rapporteren.

Aan deze algemene bepalingen is geen nadere invulling gegeven toegespitst op de concrete behoefte en wensen van PS.

Op 23 mei 2006 is door GS de notitie 'Rapportage taken en efficiency' aan de commissie BM aangeboden. Deze notitie (BM-0408) is in de commissie besproken op 9 juni 2006. Hoewel het onderzoek in het kader van artikel 217a van de

Provinciewet aan de commissie is aangeboden is het naar de mening van de rekenkamer moeilijk te beoordelen in hoeverre deze notitie kan worden aangemerkt als een (voortgangs)rapportage op grond van de 'Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek'. In de notitie wordt melding gemaakt van de voortgang in de, op grond van het bestuursakkoord in gang gezette, efficiencyoperatie (taakstelling 10% formatiereductie) en een naar aanleiding daarvan uitgevoerd extern onderzoek. De notitie bevat geen elementen in de zin van de verordening en heeft ook niet tot besluitvorming geleid. Voorzover de rekenkamer bekend zijn geen andere onderzoeken uitgevoerd naar de kosten en de inzet van het ambtelijke apparaat.

Door de rekenkamer is niet onderzocht welke beheersingsregels op het niveau van GS zijn vastgelegd. Wel kan uit de bestudeerde stukken worden opgemaakt dat er beheersingsregels zijn opgesteld c.q. afgesproken inzake:

- mandatering
(nieuwe regeling is onderhanden)
- begrotingsbeheer
(geïntegreerd in P&C-cyclus, wordt verder aan gewerkt)
- budgetbeheer: budgettair schuiven binnen producten/productgroepen
(tussen apparaatskosten en programmakosten mag bijv. niet worden geschoven)
- budgetbeheer: normering van personeelskostenbudgetten
(invoering 2005/06)
- tijdschrijven
(urenplanning en juiste en volledige registratie is kritisch punt)

Artikel 5 Uitvoering begroting

1. Gedeputeerde Staten stellen regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.

(bron: Financiële beleids- en beheersverordening Noord-Brabant)

In hoeverre betreffende regels aansluiten op of worden geacht te passen binnen artikel 5 lid 1 van de 'Financiële beheers- en beleidsverordening' en of GS hier expliciet over hebben besloten, kan op grond van de bestudeerde documenten en de gehouden interviews niet eenduidig worden vastgesteld.

Daarnaast heeft de rekenkamer geconstateerd dat door GS momenteel planmatig wordt gewerkt aan de verbetering en versterking van de bedrijfsvoering (verwezen kan worden naar het 'Projectenplan bedrijfsvoering 2005'). Terzake heeft op 16 december 2005 in de commissie BM een presentatie door de directeur Middelen plaatsgevonden.

4.3.3 Samenvatting bevindingen

De rekenkamer stelt vast dat:

- de door PS ingevolge artikel 216 van de Provinciewet vastgestelde ‘Financiële beheers- en beleidsverordening’ algemene beheerskaders bevat en geen expliciete beheerskaders inzake de apparaatskosten;
- door PS geen specifieke beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd betreffende van belang geachte, in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan de orde te stellen, sturings- en beheersingsaspecten;
- de door PS ingevolge artikel 217a van de Provinciewet vastgestelde ‘Onderzoeksverordening’ algemene bepalingen bevat en geen specifieke regels en normen ten aanzien van bijvoorbeeld uit te voeren onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
- anderszins geen expliciete kaders door PS zijn vastgesteld;
- niet geheel duidelijk is welke beheersingsregels door GS zijn vastgesteld voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de begroting.

4.4 Verantwoordingskader

4.4.1 Theorie

Informatieplicht

Op grond van de Provinciewet (artikel 167) zijn GS verplicht PS actief en passief te informeren en dienen zij aan PS verantwoording af te leggen over de realisatie van de begrotingsuitvoering (beleidsmatig en financieel).

Artikel 167 Provinciewet

1. Gedeputeerde Staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.
2. Zij geven Provinciale Staten alle inlichtingen die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.

PS hebben de mogelijkheid om de actieve informatieplicht van GS nader uit te werken in bijvoorbeeld een informatieprotocol.

Planning en Controlcyclus

Voor wat betreft de jaarlijkse verantwoording kan aansluiting worden gevonden bij de begrotingscyclus. De lijn die vastligt in de opzet en inhoud van de begroting (uit te voeren beleid, geraamde baten en lasten en verplichte paragrafen) komt terug in de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening), met dien verstande dat hierin een nadere analyse van afwijkingen dient te worden opgenomen.

Artikel 26 BBV

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

Artikel 27 BBV

1. De programmarekening bevat:
 - a) de gerealiseerde baten en lasten per programma;
2. De programmarekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

Er dient sprake te zijn van een P&C-cyclus waarin diverse documenten in het kader van de sturing en beheersing van de provinciale organisatie een plaats krijgen. Over het algemeen worden er tussentijdse rapportagemomenten ingebouwd op zowel ambtelijk als bestuurlijk (GS en PS) niveau. Te denken valt aan periodieke managementrapportages en bestuursrapportages, maar ook specifieke (project)rapportages. Alles wat hier niet onder valt (dus niet van te voren is vastgelegd) kan worden ondervangen door de wettelijke informatieplicht van GS. Maar dan moeten PS daar wel zelf om vragen (passieve informatieplicht), of moeten GS het uit zichzelf verstrekken (actieve informatieplicht).

Zonder informatie kan niet goed worden gestuurd.

Zonder informatie valt niet te sturen. Cruciaal is dus een goede informatievoorziening, die een eigen normstelling verdient (qua periodiciteit, tijdigheid, betrouwbaarheid). Informatie moet begrijpelijk en toegesneden zijn op de functie die de informatie heeft voor PS. De informatievoorziening valt daarbij in grote lijnen uiteen in beleids- en beheersinformatie ten behoeve van kaderstelling (vooraf), toezicht en bijsturing (tussentijds) en controle (achteraf).

PS hebben hier een ordende rol in. Zij dienen te bepalen welke informatie nodig is in het kader van de kaderstelling, het toezicht en de controle en kunnen accenten leggen waar dat gewenst is.

Daarbij gaat het niet alleen om afspraken over (de inhoud van) periodieke voortgangsinformatie, maar ook over informatie over onvoorziene omstandigheden die het risico in zich hebben dat buiten de kaders of budgetten wordt getreden.

Bij het ordenen van de informatievoorziening door PS ten behoeve van de kaderstelling (vooraf), toezicht en bijsturing (tussentijds) en controle (achteraf) kan worden gedacht aan:

- bestuurlijke P&C-cyclus (opzet);
- periodieke bestuursdocumenten (vorm);
- relevante informatie-elementen (inhoud);
- het benoemen van concrete indicatoren voor sturing en/of controle;
- het verstrekken van benchmarkgegevens;
- etc.

Bij het benoemen van indicatoren kan gedacht worden aan de ontwikkeling van de apparaatskosten, de omvang van de formatie, de verhouding intern/extern personeel, het personeelsverloop, de personeelsopbouw en het ziekteverzuim¹³.

Het opzetten van een goed systeem van informatievoorziening en verantwoording kan bijdragen aan een heldere en effectieve communicatie en rolverdeling tussen PS en GS. Uitgaande van duidelijke kaders wordt PS zo tevens in staat gesteld om op een efficiënte wijze toezicht te houden, te controleren en daar waar nodig bij te sturen.

4.4.2 Bevindingen

Verantwoording en informatievoorziening

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn afspraken gemaakt over de P&C-cyclus en de daarin opgenomen (sturings)documenten. Mede als gevolg van de invoering van de dualisering heeft op dit punt een verdere ontwikkeling plaatsgevonden, zijn diverse aanpassingen aangebracht en nadere accenten gelegd.

Eind 2005 is vanuit het presidium een notitie (BM-0325) uitgebracht met voorstellen tot aanpassing van de P&C-cyclus voor de resterende Statenperiode 2006/07. De notitie bevat daarnaast ideeën en suggesties die in het kader van de kaderstellende rol van PS van belang kunnen zijn. Eén van deze ideeën is om 'bij de toerekening van de apparaatskosten meer kaderstellend om te gaan met de verdeling en inzet van de formatiecapaciteit op programma- en productgroepniveau'. Momenteel vindt hierover de nodige gedachtewisseling plaats binnen GS en tussen GS en de Statencommissie BM.

In de jaarrekeningstukken (en de begrotingsstukken) wordt jaarlijks een kostenverdeelstaat opgenomen, bestaande uit:

- overzicht opbouw kostensoorten;
- overzicht verdeling apparaatskosten naar functies;
- overzicht toerekening apparaatskosten naar productgroepen (gesplitst in directe en indirecte kosten).

Tot en met 2003 werd in de kostenverdeelstaat ook de daadwerkelijke kostenverdeling via hulp- en hoofdkostenplaatsen zichtbaar gemaakt. Tevens werd een overzicht van de personeelssterkte ('Staat van personeel') toegevoegd. Deze worden echter met ingang van 2004 niet meer in deze documenten opgenomen. De toelichting en verschillenverklaring is beperkt van aard. De informatie beperkt zich tot cijfermatige overzichten.

Verder worden de uiteindelijk doorbelaste apparaatskosten met ingang van 2004 in de programmabegroting/rekening niet meer apart zichtbaar gemaakt op het niveau van de programma's/productgroepen. Deze maken nu onderdeel uit van de totale hierop verantwoorde baten en lasten. Met andere woorden: er wordt geen

¹³ Verwezen kan worden naar het plan van aanpak gezamenlijke provincies en IPO inzake 'Programma Andere Overheid', waarbij ook onderzoek wordt gedaan naar het invoeren van een effectiviteitmonitor.

onderscheid gemaakt tussen de 'programmatische kosten' en de toegerekende 'apparaatskosten'.

Wel worden met ingang van 2004 onder de 'paragraaf bedrijfsvoering' de apparaatskosten (inputkant) zichtbaar gemaakt, beknopt toegelicht en gekoppeld aan het beleid, belangrijke thema's en prestaties. Hier wordt min of meer dezelfde lijn gevolgd als bij de reguliere programma's van de beleidsdirecties.

De paragraaf legt een duidelijke relatie met belangrijke beleidsuitgangspunten, wettelijke kaders en provinciale beheersregels en bevat als zodanig de nodige sturingsinformatie voor PS. In hoeverre hiermee wordt voldaan aan de informatiebehoefte van PS kan echter niet worden beoordeeld, omdat zij op dit punt geen specifieke beleidsregels hebben vastgesteld.

Tweemaal per jaar wordt aan PS een bestuursrapportage aangeboden over de stand van zaken met betrekking tot de begrotingsuitvoering. De rapportages kennen een min of meer vast stramen en geven een vrij uitputtend beeld van de uitvoering van de programma's, de financiële middelen, het personeel, de bedrijfsvoering en overige kwesties (knelpunten, projectplannen) die de aandacht vragen. Over de inhoud van de bestuursrapportages zijn geen afspraken tussen PS en GS gemaakt. De documenten zijn vrij omvangrijk en bevatten veelal rechtstreeks uit de concernmaraps overgenomen informatie.

Ingevolge de 'Financiële beheers- en beleidsverordening' dienen GS jaarlijks twee tussentijdse bestuursrapportages (vier- en achtmaandelijks) uit te brengen. Naar aanleiding van discussie in de commissie BM over de 'P&C-cyclus 2006' (BM-0325), waarin wordt voorgesteld over te gaan tot één halfjaarlijkse bestuursrapportage, is gebleken dat men wil vasthouden aan de huidige rapportagemomenten. Naar aanleiding van deze notitie hebben GS aangekondigd in afwijking hiervan een drie- en zevenmaandelijkse bestuursrapportage uit te brengen en voor het overige geen commentaar op de notitie te hebben en het komende jaar aan de slag te gaan met de verdere verbetering van de begrotingsopzet (waaronder de bedrijfsvoeringparagraaf). De eerste bestuursrapportage 2006 door GS is inmiddels uitgebracht over de begrotingsuitvoering tot en met maart (dus de eerste drie maanden van 2006). Welke 'verdere verbeteringen' worden voorzien en in hoeverre dit correspondeert met de wensen van PS blijkt overigens niet uit deze notitie.

Daarnaast wordt op grond van behandeling van stukken en notities in bijvoorbeeld de Commissie BM en de Rekeningcommissie op verzoek door GS nadere informatie verstrekt over de verantwoording van de apparaatskosten (begrotingswijzigingen, afwijkingen en verschillenverklaring, tijdschrijven). Uit de stukken blijkt dat de aandacht hiervoor voor een groot deel te maken heeft met de wijze waarop de informatievoorziening rond de apparaatskosten binnen de P&C-cyclus een plaats heeft gekregen. Vanuit de ambtelijke organisatie is door de concerncontroller op een tweetal momenten (juni 2005 en maart 2006) ook aandacht gevraagd voor de verantwoording rond de apparaatskosten.

Specifieke informatieafspraken

Er zijn tussen PS en GS geen specifieke informatieafspraken gemaakt over de periodieke verstrekking van informatie in relatie met de inzet van het ambtelijk apparaat, waaronder de ontwikkeling van de apparaatskosten.

Wel is er bij de invoering van de duale begroting een Statenwerkgroep in het leven geroepen die zich met behulp van ambtelijke ondersteuning bezig houdt met de verbetering van de begroting. Uit het laatste verslag van deze werkgroep (12 maart 2006) blijkt dat mede naar aanleiding van de begrotingsbehandeling 2006 in PS van 4 november 2005 diverse concrete voorstellen zijn ontwikkeld.

In hoeverre deze voorstellen doorklinken in de terzake aan PS uitgebrachte voorstellen, dan wel in hoeverre dit betekent dat er concrete informatieafspraken zijn gemaakt is moeilijk vast te stellen, immers dit dient tussen GS en PS te worden geregeld.

Uit de gehouden interviews constateert de rekenkamer dat zowel op het niveau van PS, GS als het ambtelijk apparaat het gevoel bestaat dat de informatieverstrekking te uitgebreid is (gevaar van 'overload' aan informatie) en dat regelmatig via diverse notities allerlei informatie wordt verstrekt ('stapeling' van documenten). Dit gevoel is gemeenschappelijk, zij het dat de mogelijke oorzaken verschillend worden beleefd (de vrager versus de aanbieder van informatie).

4.4.3 Samenvatting bevindingen

De rekenkamer stelt vast dat:

- er sprake is van een basissysteem van informatievoorziening en verantwoording op basis waarvan PS de in relatie met het ambtelijk apparaat relevante thema's kunnen en worden geïnformeerd;
- er door GS planmatig wordt gewerkt aan het optimaliseren van de P&C-cyclus en het aanbrengen van verbeteringen in de bedrijfsvoering;
- PS betrokken zijn bij de verdere ontwikkeling van de begroting, bestuurlijke rapportages en dergelijke;
- het echter ontbreekt aan een heldere formulering van de informatiebehoefte die PS hebben om invulling te geven aan de eigen kaderstelling en controle (met name inhoudelijk bezien);
- gegeven de vele notities die rond de apparaatskosten zijn uitgebracht er een 'informatie- en verantwoordingsprobleem' kan worden gesignaleerd, dat tot op heden nog niet in een duidelijke oplossing heeft geresulteerd;
- er een gemeenschappelijk gevoel bestaat over de uitgebreidheid (te veel kwantiteit) van de verstrekte informatie in reguliere documenten en ad hoc verstrekte specifieke notities.

5 Inzicht in apparaatskosten

Ontwikkeling apparaatskosten

Aan de hand van de begrotingen en jaarrekeningen van de provincie Noord-Brabant kan een bepaald beeld worden verkregen van de ontwikkeling van de apparaatskosten over de jaren 2001-2005. Doordat met ingang van 2004 in verband met de invoering van de duale begroting de opzet van deze documenten is gewijzigd, is het echter moeilijk een goede vergelijking te maken op het niveau van de programma's en producten. Tevens zijn apparaatskosten aan de hand van reguliere verantwoordingsdocumenten steeds moeilijker te volgen. Wel kunnen de cijfers op het niveau van kostensoorten in meerjarenperspectief worden geplaatst. Deze cijfers zijn als achtergrondinformatie in bijlage 5 bij deze rapportage opgenomen.

Onderstaand wordt een aantal totaalcijfers gepresenteerd:

Jaar	Primaire Begroting € 1000	Gewijzigde begroting € 1000	Jaarrekening € 1000	Vershil C-A %	Vershil C-B %
	A	B	C		
2001	82.022	95.024	90.764	9,6%	-/- 4,7%
2002	96.534	105.635	103.065	6,3%	-/- 2,5%
2003	104.848	108.318	105.009	0,2%	-/- 3,2%
2004	104.037	114.371	107.508	3,2%	-/- 6,4%
2005	112.286	115.695	111.814	-/- 0,4%	-/- 3,5%
2006	114.666				

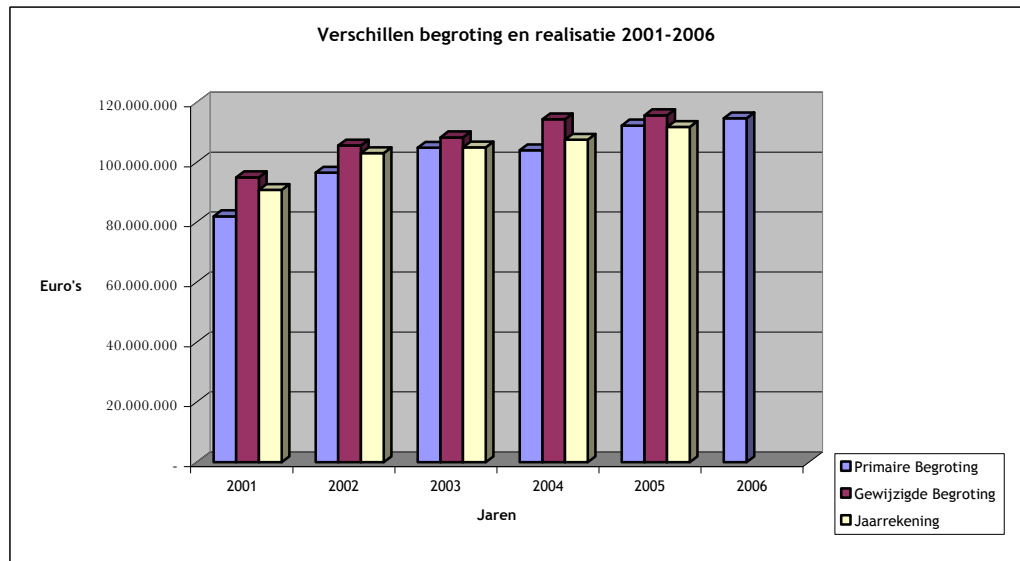
Noot: cijfers gewijzigde begroting 2004 en 2005 zijn ontleend aan interne overzichten

Tabel 3 : Overzicht totalen apparaatskosten 2001-2005 provincie Noord-Brabant

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in absolute zin de apparaatskosten jaarlijks sterk toenemen en dat ook de primaire begroting via diverse begrotingswijzigingen jaarlijks veelal fors hoger dient te worden bijgesteld.

Uit de cijfers kan tevens worden opgemaakt dat zich zowel op het niveau van de kostensoorten (kostencategorieën) als de kostendragers (kosten programma's/producten) soms grote verschillen voordoen.

Ook blijken de werkelijke apparaatskosten structureel lager uit te vallen dan de geraamde cijfers volgens de laatste begrotingswijziging. Een verklaring hiervoor is op voorhand niet te geven.



Figuur 3 : Verschillen begroting en realisatie 2001-2005

Grote verschillen dienen in principe bij de begroting en jaarrekening te worden verklaard. Daarnaast dienen bepaalde ontwikkelingen en afwijkingen in tussentijdse rapportages aan de orde te worden gesteld. Een belangrijk gegeven hierbij is dat de omschakeling naar de nieuwe duale begroting (2004) en de nodige doorontwikkeling daarvan (2005/2006), de vergelijkbaarheid bemoeilijkt. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de huidige begrotings- en rekeningsstukken bepaalde informatie over de ontwikkeling en toerekening van de apparaatskosten voor een groot deel niet meer terug te vinden is, dat verschillen tussen apparaatskosten op jaarrekeningniveau en begrotingsniveau slecht in geringe mate worden toegelicht en verklaard, en dat een goede vergelijkbaarheid bemoeilijkt wordt zolang het ontbreekt aan een uniforme presentatie van cijfers en er nog geen sprake is van een min of meer stabiele programma- en productspecificatie.

Vanuit de Statencommissies is bij de behandeling van de jaarrekening 2005 echter wel aandacht gevraagd voor de verschillenverklaring van de apparaatskosten.

Ontwikkeling formatie

Informatie over de ontwikkeling van de personeelskosten en de personeelsformatie en bezetting (vast en tijdelijk) wordt met ingang van 2004 nog in beperkte mate in de begroting en jaarrekening opgenomen. Wel zijn in de Bestuursrapportages en afzonderlijke notities enige cijfers terug te vinden.

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Formatieplafond 31-12 1)				1480,0	1431,2	1380
Uitbreidingen vlgs. kadernota					3	25 12
Werkelijke vaste formatie 31-12 2)	1362,2	1369,7	1378,5	1390,5	1345,7	
Werkelijke tijdelijke formatie 31-12 2)	?	?	?	73,3	?	
Gemiddelde vaste formatie	1292,2	1366	1374,1	1384,5	1368,1	
Salariskosten 3)	63.808.000	71.362.000	77.359.000	82.540.000	86.132.000	
Gemiddeld per vaste fte	49.380	52.240	56.300	59.617	62.960	
Totale apk	90.764.000	103.065.00	105.009.00	107.508.00	111.815.00	
Gemiddeld per vaste fte	70.240	75.450	76.420	77.651	81.730	
Noot:						
1) dit is het referentieniveau na verwerking van de efficiencytaakstellingen volgens het bestuursakkoord. Cijfers ontleend aan notitie voor commissie BM van 23 mei 2006 (de formatie volgens begroting en jaarrekening vertonen kleine afwijkingen);						
2) ontleend aan de betreffende jaarrekeningen en voorzover deze zijn opgenomen;						
3) ontleend aan de betreffende jaarrekeningen (bijlage: kostenverdeelstaat).						

Tabel 4 : Overzicht personeelsformatie en kosten per fte provincie Noord-Brabant

In het kader van de efficiencytaakstelling is recentelijk met de notitie van 23 mei 2006 (BM-0408) inzicht gegeven in de gefaseerde realisatie van de taakstelling over de periode 2005-2008. Overigens wordt hier in het jaar 2005 als uitgangssituatie uitgegaan van een beginstand van 1431,2 fte's (als referentieniveau), terwijl volgens de jaarstukken blijkt dat de werkelijke formatie per 31 december 2005 uitkomt op 1345 fte's. Mogelijk zit hier tijdelijke formatie tussen die wel in het referentieniveau is meegeteld, doch niet in de werkelijke formatie.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat aan de hand van de reguliere bestuursdocumenten (kadernota, begroting, jaarrekening) het moeilijk is gebleken een eenduidig beeld te krijgen van de ontwikkeling van de personeelsformatie. Daarnaast heeft zij geconstateerd dat zich geen consistent beeld voordoet ten aanzien van de vraag welke specifieke informatie inzake (de kosten van) het ambtelijk apparaat, inclusief de presentatie van kengetallen en indicatoren in de reguliere verantwoordingsdocumenten dient te worden verstrekt (ontbreken van informatieafpraak).

Toerekening naar programma's en producten

De totale apparaatskosten van de provincie Noord-Brabant worden zowel bij de begroting als bij de jaarrekening integraal toegerekend naar de programma's/productgroepen en producten. Dit geschiedt op basis van een

bepaalde toerekeningssystematiek, waarbij onderscheid wordt gemaakt in directe en indirecte kosten.

De directe apparaatskosten bestaan uit de personeelskosten van de beleidsdirecties en vormen de hoofdkostenplaatsen. De indirecte apparaatskosten betreffen de personele en materiële kosten van de directie Middelen en de stafeenheden en vormen de hulpkostenplaatsen. De indirecte kosten worden via de kostenverdeelstaat (grotendeels via een opslag op loonsommen) toegerekend aan de hoofdkostenplaatsen. Vervolgens worden de op de hoofdkostenplaatsen verantwoorde directe én toegerekende indirecte kosten in totaal via de kostenverdeelstaat (op basis van capaciteitsinzet) toegerekend aan de programma's en producten.

Uiteindelijk betekent dit dat de kosten van de inzet van het ambtelijk apparaat verantwoord worden (al dan niet zichtbaar gemaakt) op het niveau van de programma's en producten. Op deze wijze worden alle lasten conform het BBV op de programma's/productgroepen tot uitdrukking gebracht. Voor wat betreft de toerekeningssystematiek gelden geen wettelijke voorschriften.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de huidige systematiek van kostentoe rekening bepaalde tekortkomingen bevat om te kunnen komen tot een betrouwbare apparaatskostenverantwoording op programma/productgroepniveau.

Onderstaand wordt een aantal totaalcijfers gepresenteerd:

Jaar		Directe kosten € 1000	Indirecte kosten € 1000	Totaal € 1000	Aandeel indirect %
2003	jaarrekening	63.468	41.541	105.009	40%
2004	begroting 1)	61.735	42.302	104.037	41%
	jaarrekening	64.786	42.722	107.508	40%
2005	begroting 1)	61.369	50.917	112.286	45%
	jaarrekening	68.311	43.504	111.815	39%
2006	begroting 1)	63.987	50.679	114.666	44%
1) vlg. primaire begroting					

Tabel 5 : Overzicht directe versus indirecte apparaatskosten provincie Noord-Brabant

De wijze waarop binnen de provincie de kosten worden toegerekend is vrij technisch van aard en gebaseerd op in het verleden gekozen en gehanteerde uitgangspunten en rekenregels. Ook de keuze voor het onderscheid tussen 'directe' en 'indirecte' kosten dient in dit kader te worden geplaatst.

Eind 2005 is een intern onderzoek uitgevoerd naar de kostenverdeling. In dit kader zijn voorstellen geformuleerd om tot een verbeterde kostenverdeling van de provinciale apparaatskosten te komen.

De onderzoeksrapportage is weliswaar sterk gericht op de techniek van de kostenverdeling, doch geeft ook duidelijk aan dat helderheid nodig is over de uitgangspunten en grondslagen die worden gehanteerd op basis waarvan de kosten aan de programma's en producten worden toegerekend. Ook hier zijn (bestuurlijke) keuzes te maken.

Uiteindelijk zal de kostenverdeling dienen bij te dragen aan het verstrekken van inzicht aan management en bestuur, in het bijzonder omtrent de inzet van personele capaciteit en bijbehorende middelen.

Belangrijke principes die hierbij gelden zijn:

- een juiste toerekening van baten en lasten aan programma's en producten;
- het realiseren van een reële en betrouwbare (integrale) kostprijsbepaling;
- beheersbaarheid en in acht te nemen efficiency;

Dat aan deze principes nog niet is voldaan wordt ook bevestigd door de concerncontroller die op een op een tweetal momenten (juni 2005 en maart 2006) aandacht heeft gevraagd voor de verantwoording van de apparaatskosten.

6 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 24 oktober 2006 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant:

Hierbij doen wij u onze reactie op het conceptrapport over de sturing en beheersing van apparaatskosten bij de provincie Noord-Brabant toekomen.

Wij hebben ons hierbij conform uw verzoek met name gericht op uw aanbevelingen. Zoals u zelf al aangeeft zijn de meeste aanbevelingen gericht op PS, en gaat u in een later stadium de feitelijke sturing en beheersing van de apparaatskosten door GS nader onderzoeken.

Aanbeveling 1.1 Provinciale Staten: Formuleer een samenhangend geheel van heldere beleidsuitgangspunten en - regels ten aanzien van de sturing en de beheersing van apparaatskosten.

Naar aanleiding van de behandeling van de eerste duale begroting 2004 is een PS-werkgroep 'verbetering begroting' in het leven geroepen met als doel de begroting voor PS gedurende deze bestuursperiode verder uit te werken en te verbeteren. Bij de totstandkoming van de begroting 2005 is in overleg met die werkgroep en met het oog op een goede sturing door PS ervoor gekozen om binnen elk programma van de programmabegroting een beperkt aantal productgroepen te benoemen waarin de bij elkaar horende doelen, prestaties en middelen zijn opgenomen. Die productgroepen vormen het scharnierpunt tussen de begroting voor PS en de productenraming, het begrotingsdocument van GS.

Daarbij zijn duidelijke afspraken gemaakt over de autorisatie.

Met de vaststelling van de begroting leggen Provinciale Staten de doelen, de activiteiten en de middelen per productgroep vast. Wijzigingen per productgroep zowel inhoudelijk als wat betreft de middeleninzet dienen door PS te worden vastgesteld.

Gedeputeerde Staten zijn vrij tussentijds bij te sturen binnen een productgroep zolang dit geen consequenties heeft voor de in de begroting opgenomen doelstellingen, activiteiten en middeleninzet.

Om welke middelen het in detail gaat per programma en productgroep is vastgelegd in de bijlage 1 bij de begroting. In deze bijlage is de totale structuur van de programmabegroting vastgelegd van begrotingspost naar product, van product naar productgroep en van productgroep naar programma. Per productgroep zijn daarin naast de programmatische lasten ook de apparaatskosten inzichtelijk. Omdat bedoelde bijlage 1 van de begroting expliciet door PS bij de begrotingsbehandeling wordt vastgesteld hebben PS inzicht in het onderscheid tussen programmatische lasten en apparaatskosten.

Met PS zijn de volgende regels over apparaatskosten afgesproken:

Budgettair schuiven tussen apparaatskosten en programmatische lasten

Zowel in de oude begroting uit het monistische stelsel als in de duale begroting is de afspraak dat er niet mag worden geschoven tussen apparaatskosten en programmatische lasten.

De mogelijkheid om budgettair te schuiven tussen apparaatskosten en programmatische lasten hebben GS dus niet. Daar is altijd een begrotingswijziging van PS voor nodig.

De apparaatskosten worden restloos verdeeld vanuit de paragraaf bedrijfsvoering over de productgroepen in de programmabegroting. Schuiven tussen apparaatskosten en programmatische lasten heeft als consequentie dat de verdeling van de apparaatskosten over de productgroepen van de programmabegroting wijzigt. Hiervoor en voor andere verschuivingen tussen productgroepen is altijd een begrotingswijziging van PS nodig.

Overhevelen van budgetten

De kadernota vormt voor de provincie het integrale afweegmoment. Gelet op dit uitgangspunt en op het voornemen van GS om het aantal overhevelingen terug te dringen, reële uitgavenkaders te stellen, de beperkte aanwending van eenmaal overgehevelde middelen en om te komen tot een beperkter rekeningoverschot, is door GS een aangepast beleid vastgesteld, dat door de commissie Bestuur en Middelen is geaccordeerd inzake het overhevelen van middelen naar een volgend begrotingsjaar. Alleen in de volgende gevallen worden middelen doorgeschoven naar een volgend jaar:

- Provinciale autonome middelen die gemacht moeten worden met gelden verkregen van derden;
- Reeds aangegane subsidieverplichtingen waarvan op aangeven van de subsidiënt blijkt dat de prestatie in het begrotingsjaar (deels) niet wordt gerealiseerd en alsnog plaats zal vinden in het volgend jaar;
- Middelen direct gekoppeld aan het Bestuursakkoord 2003-2007 respectievelijk de Kadernota indien de middelen in de volgende jaren niet volstaan om de voorgenomen doelen te realiseren;
- Prestaties die alsnog in een volgend begrotingsjaar gerealiseerd moeten worden waarvoor in het volgend jaar geen middelen zijn geraamd.

De overhevelingen zijn onderworpen aan criteria die met PS zijn afgesproken. In beginsel worden personeelskosten niet overgeheveld naar een volgend jaar omdat in dat volgend jaar die personeelskosten al zijn geraamd. Apparaatskosten die in beginsel wel kunnen worden overgeheveld betreffen de programmatische lasten van bijvoorbeeld automatisering en huisvesting. Elk overhevelingsbesluit wordt expliciet toegelicht en via een voorstel tot begrotingswijziging voorgelegd aan PS.

Informatieve slotwijziging

Wijzigingen op de begroting kunnen tot en met december van het betreffende jaar aan PS ter besluitvorming worden voorgelegd. In de praktijk betekent dit dat gelet op het traject van PS-vergadering en voorafgaande commissievergadering, oktober de laatste maand is om de begroting bij te stellen. Financiële consequenties van GS-besluiten in november en december komen derhalve niet in de begrotingsramingen tot uitdrukking. (eenzede deel van het jaar ontbreekt dus in de bijstelling van de begrotingsramingen). Om PS niettemin zicht te geven op wat er in de laatste maanden van het jaar gebeurt, wordt een zogenaamde informatieve slotwijziging opgesteld die met in achtneming van het advies van de Rekeningcommissie door PS wordt bekrachtigd.

De zelfstandige leesbaarheid van de jaarstukken komt niet in het geding. De in de slotwijziging aangegeven toelichting maakt het wel makkelijker het verschil tussen realisatie en begroting te kunnen verklaren. De informatieve slotwijziging kan tevens van waarde zijn voor PS om bij de behandeling van de jaarrekening te kunnen bepalen of er sprake is van begrotings-onrechtmatigheid.

Aanbeveling 1.2 Provinciale Staten: formuleer kaders voor de bedrijfsvoering ten aanzien van de sturing en beheersing van de apparaatskosten en aanbeveling 1.3 Provinciale Staten: formuleer normen om de doelmatigheid van het in te zetten ambtelijk apparaat te kunnen beoordelen.

De rekenkamer constateert dat de in de door PS vastgestelde verordeningen ingevolge de artikelen 216 en 217a van de Provinciewet geen expliciete regels zijn opgenomen met betrekking tot bedrijfsvoering c.q. apparaatskosten.

Bij het opstellen van de bedoelde verordeningen is bewust gekozen voor algemene bepalingen op hoofdlijnen.

Expliciete regels en afspraken over kaders, uitgangspunten en beheersregels met betrekking tot bedrijfsvoering en apparaatskosten hebben tot nu toe op een andere wijze vorm gekregen zoals de 3,5 % efficiencykorting bij de uitwerking van het bestuursakkoord, de aanvullende formatiereductie van 10% en afspraken over formatieplafonds, de regels en afspraken met betrekking tot formatiebeleid en in- en outsourcing van taken bij de Kadernota 2006, de afspraken over de verdere verbetering van de apparaatskostenmethodiek etc.

Het opnemen van deze uitgangspunten, kaders, regels en afspraken in de door de Rekenkamer bedoelde verordeningen zelf leidt naar de mening van het college niet tot een betere verordening en evenmin tot een betere sturing.

Een nadere uitwerking van de verordening 216 zoals bijvoorbeeld de 3^e Nota Kapitaaldienst waarin is vastgelegd hoe de provincie omgaat met investeringen, reserves en voorzieningen is ook voor de apparaatskosten en de paragraaf bedrijfsvoering denkbaar. Het totaal aan uitgangspunten en regels met betrekking tot de apparaatskosten kan indien gewenst in een afzonderlijke nota aan PS worden voorgelegd.

Overigens constateert het college dat in de PS-werkgroep verbetering begroting waarin sinds de invoering van de dualisering elk jaar gewerkt is aan de verdere verbetering van de begrotingsstukken, tot op heden geen signalen vanuit PS zijn ontvangen dat de paragraaf bedrijfsvoering anders zou moeten worden ingestoken.

Aanbeveling 1.3 GS: draag zorg voor een transparant en kwalitatief goed systeem van kostentoe rekening.

In de begrotingsstukken wordt in bijlage 1 een specificatie van alle lasten en baten per programma en productgroep opgenomen waarin naast de programmatische lasten ook de apparaatskosten zijn gespecificeerd.

In de bijlage 2 is een gedetailleerd overzicht van de meerjarige ontwikkeling van de apparaatskosten opgenomen per productgroep van de paragraaf bedrijfsvoering.

In de bijlage 3 van de begroting zijn de apparaatskosten weergegeven naar economische categorie en is tevens de verdeling over de voorgeschreven functies en over de productgroepen van de programmabegroting aangegeven.

Op 8 september is in de commissie Bestuur en Middelen de notitie BM-0429 besproken over apparaatslasten in begroting en jaarstukken. De daarin aangegeven verbeterpunten hebben de instemming van de commissie en betreffen o.a.

- het in de programmabegroting zelf (en niet alleen in de bijlage) opnemen van het onderscheid tussen apparaatskosten en programmatische lasten;
- een vereenvoudiging van het onderscheid tussen directe apparaatslasten (personeelskosten van de vier beleidsdirecties) en indirecte apparaatslasten (de personeelskosten van de directie middelen + de materiële kosten van huisvesting, automatisering, bureaunkosten etc.)
- de verdere automatisering in SAP van de verdeelslag van de apparaatskosten op basis van de geplande c.q. verantwoorde uren.

Met de notitie wordt een meer transparant en kwalitatief goed systeem van toerekening van de apparaatskosten beoogd. De verdere automatiseringslag moet er toe bijdragen dat het tijdrovende handmatige werk tot het verleden behoort en de verdeelslag zo nodig meer frequent in een jaar kan plaatsvinden.

In de commissie is bij de bespreking van de notitie aangedrongen op beperking van het aantal begrotingswijzigingen. Bezien wordt nog hoe hieraan invulling kan worden gegeven.

Aanbeveling 1.4 GS: stem de informatie van GS af op de informatiebehoefte van PS.

Met de begroting 2007 en met de instemming van de in de commissie BM besproken notitie op 8 september is gestart met het gescheiden weergeven (in de programmabegroting zelf) van apparaatskosten en programmalasten.

Met de notitie is getuige de instemming in de commissie een stap in de goede richting gezet.

De informatie die in de planning- en controldocumenten wordt opgenomen zal steeds worden afgestemd op de afspraken die PS en GS met elkaar maken.

Overige punten

Uw Rekenkamer constateert dat de afgelopen jaren het vraagstuk van de apparaatskosten op diverse momenten onderwerp van discussie is geweest tussen PS en GS.

Zoals bekend, is in de Provinciewet en in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geen richtinggevend kader voor apparaatskosten opgenomen en is in het BBV niet of nauwelijks een kader voor de paragraaf bedrijfsvoering aangegeven. De provincie Noord-Brabant houdt in verband met de verdere verbetering van de begroting, de begrotingsstukken van de andere provincies en van gemeenten in het oog. Daar waar het gaat om de bedoelde kaders van de paragraaf bedrijfsvoering en van de apparaatskosten zijn wij nog geen voorbeelden tegengekomen die voor ons aanleiding vormen voorstellen te doen tot verbetering van onze begrotingsstukken op deze punten.

Tot slot

Uw conclusie dat te weinig mogelijkheden worden benut om te sturen op apparaatskosten delen wij niet. Wij zijn van mening dat juist deze bestuursperiode samen met PS de nodige stappen zijn gezet om uitgangspunten te herijken, kaders en normen te stellen, de transparantie van de apparaatskosten te vergroten en de beheersing van de apparaatskosten verder te verbeteren.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

7 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten en de weergave van de afspraken tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten met betrekking tot de apparaatskosten.

Met haar onderzoek stelde de rekenkamer zich ten doel om de rollen van PS en GS op het punt van de apparaatskosten transparant te maken en PS inzicht te verschaffen in de mogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende rol op dit punt nader inhoud te geven. Dat is ook de reden dat een aantal aanbevelingen van de rekenkamer nadrukkelijk aan Provinciale Staten is geadresseerd. Gedeputeerde Staten gaan in hun reactie ook in op deze aanbevelingen aan Provinciale Staten. De rekenkamer betreurt het evenwel dat Gedeputeerde Staten niet ingaan op de hoofdconclusie van het rapport, namelijk dat Provinciale Staten over aanzienlijk meer bevoegdheden beschikken om inhoud te geven aan de sturing en beheersing van de apparaatskosten dan zij thans benutten.

De opmerking van Gedeputeerde Staten bij aanbevelingen 2 en 3 dat zij, indien gewenst, het totaal aan uitgangspunten en regels met betrekking tot de apparaatskosten in een afzonderlijke nota aan Provinciale Staten kunnen voorleggen, beschouwt de rekenkamer als een constructieve en belangrijke stap om met Provinciale Staten een debat op hoofdlijnen over de apparaatskosten te voeren. Naar de mening van de rekenkamer is een dergelijk debat, in het licht van de hiervoor aangehaalde hoofdconclusie, zeer wenselijk.

Het onderzoek van de rekenkamer richtte zich op de begrotingsjaren 2004 en 2005 en werd afgesloten in augustus 2006. De rekenkamer is verheugd dat ten tijde van haar onderzoek Gedeputeerde Staten een aantal voorstellen hebben geformuleerd ter verbetering van de toerekeningsmethodiek van apparaatskosten en op 8 september 2006 een notitie hierover aan de statencommissie Bestuur en Middelen hebben voorgelegd (commissiestuk BM-0429). De rekenkamer heeft goede nota genomen van de uitgangspunten die Gedeputeerde Staten daarbij hebben geformuleerd, namelijk het streven om tot een meer transparant en kwalitatief goed systeem van toerekening van apparaatskosten te komen. Dat op zich vindt de rekenkamer een goede zaak, maar zij plaatst daarbij wel de kanttekening dat in feite slechts uitspraken worden gedaan over de wijze van administreren van de apparaatskosten. Naar de mening van de rekenkamer is dat weliswaar een belangrijke voorwaarde waaraan moet zijn voldaan om een goede sturing op output te kunnen krijgen, maar in essentie gaat het om die sturing: welke middelen zetten Gedeputeerde Staten in om welke doelen te realiseren (kaderstelling, begroting) en in hoeverre hebben de ingezette middelen ook daadwerkelijk tot de gewenste resultaten geleid (verantwoording). Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten doen zichzelf tekort wanneer zij, zoals thans het geval is, die relatie nog onvoldoende leggen. Een goede illustratie daarvoor is de opmerking van Gedeputeerde Staten dat zij de conclusie van de rekenkamer, dat te weinig mogelijkheden worden benut om te sturen op apparaatskosten, niet delen. Zij

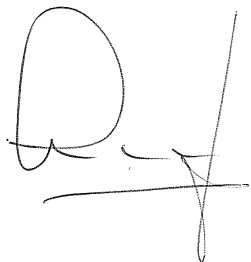
staven deze opmerking vervolgens met een aantal stappen dat inmiddels gezet is. Deze stappen hebben vooral betrekking op de methodiek van vastlegging en niet op de feitelijke sturing.

De rekenkamer merkt nogmaals op dat Provinciale Staten over de beleidsruimte beschikken om normen voor de apparaatskosten vast te stellen en wel op een zodanige wijze, dat hiermee tevens de voorwaarden worden geschapen om de doelmatigheid en de effectiviteit van het ingezette ambtelijke apparaat op hoofdlijnen te kunnen beoordelen. Naar de mening van de rekenkamer is er op dit punt nog veel winst te behalen.

De rekenkamer heeft goede nota genomen van de opmerking van Gedeputeerde Staten dat de informatie die in de planning- en controldocumenten wordt opgenomen steeds afgestemd zal worden op de afspraken die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hierover met elkaar maken.

De rekenkamer spreekt de verwachting uit dat Provinciale Staten op dit punt een actieve invulling zullen geven aan hun kaderstellende rol.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 3 november 2006.



drs. L. Markensteyn
voorzitter

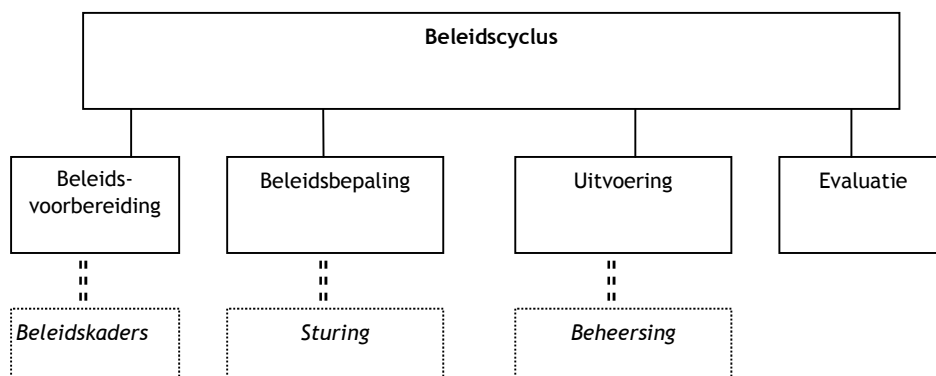


drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Algemene principes van sturing en beheersing

Sturing en beheersing binnen de beleidscyclus

Kerntaak voor bestuurders is het formuleren van beleid met het oog op het oplossen van maatschappelijke problemen. Het beleidsproces volgt daarbij de fases van de beleidscyclus, hetgeen kan worden geïllustreerd aan de hand van onderstaand schema.



Beleidskaders hebben betrekking op algemene en specifieke beleidsinhoudelijke keuzes die de provincie wenst te maken en de eventuele randvoorwaarden die daarbij gelden. Deze komen tot uitdrukking in:

- coalitieprogramma/collegeprogramma;
- algemene beleidsvisies e.d.;
- specifieke beleidsnota's;
- kader/voorjaarsnota;
- programmabegroting e.d.

Vanuit het beleid dient invulling te worden gegeven aan de gewenste overheidssturing. Sturen houdt immers in het richting geven aan het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen. Hier komt ook de wijze van inzet van de middelen (waaronder de inzet van het ambtelijk apparaat) om de hoek kijken. Uitgangspunt vanuit het beleidskader zal te allen tijde zijn dat sprake is van een doelmatige en doeltreffende middeleninzet, dus zonder dat verspilling plaatsvindt en met gebruikmaking van het effectiefste instrument .

Een adequate sturing staat of valt met het formuleren van heldere beleidskaders.

De wijze van sturen bepaalt in een grote mate de wijze van beheersing. Beheersen houdt in het via een stelsel van processen, procedures en maatregelen nastreven en realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Dit betekent dat helderheid nodig is over:

- organisatie (helderheid verantwoordelijkheden en bevoegdheden);
- tijd (planning en beslismomenten);
- geld (budgetbewaking en administratievoering);
- informatie (rapportages en communicatie);
- kwaliteit (bewaking en meting).

Uiteindelijk zal een systematische evaluatie plaats moeten vinden op de beleidsrealisatie (vergelijking uitkomsten met oorspronkelijke doelstellingen) en de beleidsuitvoering (inventarisatie ervaringen en leerpunten). Hierbij zal uiteraard ook de kwaliteit van de sturing en beheersing als belangrijk evaluatiepunt aan de orde komen.

Sturing en beheersing op basis van informatie

Zonder informatie kan niet worden gestuurd en beheerst. Het zal duidelijk zijn dat een goede informatievoorziening cruciaal is voor de effectiviteit van de sturing en beheersing. de informatievoorziening verdient een eigen normstelling qua periodiciteit, tijdigheid, betrouwbaarheid e.d.

Informatie moet begrijpelijk en toegesneden zijn op de functie die de informatie heeft voor de gebruiker ervan. De informatievoorziening valt in grote lijnen uiteen in:

- beleidsinformatie voor de sturing;
- beheersinformatie over de uitvoering.

PS dienen te bepalen welke informatie nodig is in het kader van de kaderstelling (vooraf), het toezicht (tussentijds) en de controle (achteraf).

Bijlage 2 Normenkader

Instrument	Sturing en beheersing van apparaatskosten
Wettelijk kader	<p>Criteria: overeenkomstig wettelijke regels en helder uitgewerkt</p> <ul style="list-style-type: none"> • formele rolverdeling • expliciete momenten kaderstelling en controle • heldere begrotingsprocedure • autorisatie begroting • duidelijke regels en afspraken
Beleidskader	<p>Criteria: breed, samenhangend en concreet</p> <ul style="list-style-type: none"> • brede visie en strategie • vaststelling beleidsuitgangspunten • vastleggen beleidsregels • expliciete sturingsvariabelen
Sturings- en beheerskader	<p>Criteria: duidelijk, tijdig en 'in control'</p> <ul style="list-style-type: none"> • heldere uitgangspunten, regels en voorschriften • duidelijke rolverdeling • expliciete besluitvorming • afspraken over bedrijfsvoering
Verantwoordingskader en informatievoorziening	<p>Criteria: juist, tijdig en volledig</p> <ul style="list-style-type: none"> • systeem van Planning & Control • op basis van informatieafspraken (vorm en inhoud) • te gebruiken voor sturing en beheersing • logisch en consistent • toegankelijk en begrijpelijk

Bijlage 3 Overzicht geraadpleegde documenten

2006

- BM-0410 23-05-06 apparaatskosten in de begroting 2007
- GS-besluit 23-05-05 inzake apparaatskosten B en J
- BM-0396 16-05-06 invulling taakstelling inkoopreductie VJN 2004
- PS 20/06A 18-04-06 aanbieding Jaarstukken 2005
- Verslag 10-03-06 'Statenwerkgroep verbetering begroting'
- Intern memo 08-03-2006 'Analyse verschillen apparaatskosten 2005'
- BM-0350 24-01-06 reactie GS op P&C-notitie (zie BM-0325)
- Begroting 2006
- Productenraming 2006
- Bijlagen Begroting 2006
- Kadernota 2006

2005

- BM-0334 13-12-05 notitie concept onderzoeksplan 217a 2006
- BM-0325 29-11-05 notitie Planning- en controlcyclus 2006
- BM-0291 27-09-05 Notitie Apparaatskosten in de begroting (+ verslag vergadering commissie BM d.d. 28-10-05)
- GS-notitie 09-08-05 'Overhevelingen: analyse en aangepaste beleidlijn'
- BM-0281 05-07-05 resultaten onderzoek taak- en efficiencyverbetering
- BM-0268 20-06-05 derde voortgangsrapportage Hoofdstuk 11 Bestuursakkoord 2003-2007
- Intern memo 13-06-05 'Apparaatslasten' (verbeteringsvoorstellen Concerncontrol)
- BM-0263 31-05-05 notitie verbetering begroting 2006
- PS 39/05A 26-04-05 aanbieding Kadernota (vervangt de VJN)
- Bijlage bij 6^e begrotingswijziging 43/05 (nadere uitwerking autorisatie-aspecten)
- PS 24/05 vaststelling jaarrekening 2004 (plus bijbehorende verslagen)
- PS agenda 4 maart 2005: aanpassen verordening 216 inzake P&C-cyclus
- BM-0218 13-01-05 Heroverweging 57+-regeling in relatie met efficiency
- Begrotingswijzigingen (2^e, 4^e, 6^e, 7^e, 10^e, 12^e)
- 10^e begrotingswijziging
- Begroting 2005
- Productenraming 2005
- Bijlagenboek bij de duale begroting 2005
- Kadernota 2005
- Najaarsbrief 2005
- Concernmaraps I en II
- Notitie bestuursrapportage I
- Bestuursrapportages I en II
- Jaarstukken 2005 en Bijlagenboek
- Productenrealisatie 2005
- Accountantsrapport 2005 en managementletter accountant 2005

2004

- BM-0205 30-11-04 onderzoeksplan 2005 217a
- Interne notitie 24-11-04 'Nadere uitwerking autorisatieaspecten voor de Begroting 2005' (bijlage bij Statenvoorstel 43/05, 6^e begrotingswijziging)
- BM-0202 23-11-04 notitie taak/efficiency operatie en 57+ regeling)
- BM-0182 19-10-04 notitie periodieke financiële doorlichting
- BM-0180 05-10-04 reactie GS op herijking P&C-cyclus (zie BM-0158 Doen-model)
- BM 0127 11-05-04 Notitie inzake begrotingswijzigingen en autorisatieaspecten (incl. bijlage overzicht begrotingswijzigingen 2003/ verslag bespreking BM)
- Programmabegroting 2004
- Productenraming 2004
- Bijlagenboek bij de duale begroting 2004
- Begrotingswijzigingen (4^e, 5^e, 6^e, 8^e, 9^e, 10^e, 11^e)
- Najaarsbrief 2004
- Bestuursrapportage I
- Notitie bestuursrapportage II
- Bestuursrapportage II
- Jaarstukken 2004 en Bijlagenboek
- Productenrealisatie 2004
- Kostenverdeelstaat 2004 en overzicht functionele posten 2004
- Accountantsrapport 2004, boardletter en managementletter accountant 2004

2003

- BM-0056 17-12-05 Notitie Aanpassing overheadsystematiek en verdeling beschikbare overheadmiddelen 2003
- MvA 74/03, 76/03 en 77/03 inzake programmabegroting 2004, uitwerking bestuursakkoord 2003-2007 en Najaarsbrief 2003
- Notitie Bestuursrapportage I
- Bestuursrapportage I
- Bestuursrapportage II
- 11^e wijziging jaarplan/begroting 2003
- Memorie van antwoord op 'technische begrotingswijziging' 47/03D
- 13^e wijziging jaarplan/begroting 2003
- Jaarrekening 2003 en Bijlagenboek
- Kostenverdeelstaat 2003
- Accountantsverslag en managementletter accountant 2003

2002

- 11^e wijziging jaarplan/begroting 2002
- Jaarverslag/Jaarrekening en Bijlagenboek
- Accountantsrapport 2002

2001

- 13^e wijziging van de begroting 2001 (bijstelling toedeling provinciale apparaatskosten)
- Notitie overheadsystematiek FIN-0213 van september 2001
- Jaarverslag/Jaarrekening en Bijlagenboek
- Accountantsrapport 2001

2000

- Nadere analyse van de jaarrekening m.b.t. de apparaatkosten

Algemeen

- Notitie Kostenverbijzondering van provinciale apparaatslasten (december 2005)
- Infoset inzake beleids/beheersregels personeelskostenbudgetten (diverse documenten 2004/2005)
- PS 38/97 10e begrotingswijziging 1997 (werkwijze inzake begrotingswijzigingen apparaatskosten)

Financiële overzichten (Excel-bestanden)

- Gecomprimeerd overzicht apparaatskosten op programmaniveau 2001-2003 (begroot, realisatie en verschil)
- Verdeling apparaatskosten direct-indirect 2004 op programmaniveau (begroot oorspronkelijk/realisatie, verschillen)
- Verdeling apparaatskosten 2004 naar productgroepen (begroot oorspronkelijk/realisatie, direct/indirect en verschillen)
- Verschillenoverzicht apparaatskosten 2004 naar productgroepen (procentueel direct/indirect)
- Overzicht apparaatskosten 2004 naar productgroepen (oorspronkelijke begroting, begroting na wijziging, realisatie)
- Overzicht apparaatskosten 2005 naar productgroepen (oorspronkelijke begroting, begroting na wijziging, excl. realisatie)
- Overzicht apparaatskosten 2006 naar productgroepen (oorspronkelijke begroting, meerjarencijfers 2007-2010)
- Apparaatskosten 2005: oorspronkelijke begroting; begroting na wijziging
- Apparaatskosten 2006: oorspronkelijke begroting met een doorkijk naar de meerjarenraming 2007 tot en met 2010
- Overzicht begrotingswijzigingen (nummers) 2004 en 2005

Bijlage 4 Lijst geïnterviewde personen

- Financieel beleidsmedewerker
dhr. W.J.P.J. van Bijsterveld d.d. 17-05-06
- Beleidsadviseur financiële informatievoorzieningen
dhr. J.B.A.M. Eppenhof d.d. 17-05-06
- Concerncontroller
dhr. H.M. Sasse d.d. 17-05-06
- Gedeputeerde
dhr. P.A. van Vugt d.d. 18-05-06
- Griffier
mevr. E.M.W.J. Wöltgens d.d. 18-05-06
- Beleidsadviseur algemeen financieel beleid
dhr. H.J. van Staveren d.d. 18-05-06
- Directeur Middelen
dhr. T.H.C. Schulpen d.d. 02-06-06
- Focusgroep PS d.d. 02-06-06
mevr. J.T.M.M. Cardinaals-Noz
dhr. G.P.J.H.M. Coonen
dhr. J.E.J. Dörr
dhr. A.M. Essed
mevr. M.B.P. Geeraedts
mevr. M.C. Lestrade-Brouwer
dhr. N. Schouten
- Accountant Deloitte
dhr. W.J.M. Brabers d.d. 06-06-06
mevr. M. Vossestein d.d. 06-06-06
- Voorzitter Rekeningcommissie
mevr. A.E. van Gent d.d. 21-06-06

Bijlage 5 Overzicht apparaatskosten 2001-2006

Overzicht apparaatskosten 2001-2006 op kostensoortniveau
(lasten minus baten; x € 1.000)

PROVINCIE NOORD-BRABANT

Kostensoort	werkelijk 2001	werkelijk 2002	werkelijk 2003	begroot 2004	werkelijk 2004	begroot 2005	werkelijk 2005	begroot 2006
Salariskosten	63.808	71.362	77.359	80.008	82.540	83.205	86.132	83.820
Presentiegelden en reis/verblijf	1.463	1.568	1.668	1.876	1.616	2.111	1.741	2.210
Representatie tbv personeel	230	304	354	313	504	473	677	415
Overige personeelskosten	6.688	7.361	5.633	3.122	5.393	5.483	6.358	5.997
Kosten informatiebeleid	50	469	94		14		11	
Administratiekosten	264	155	155	137	175	135	464	263
Overige kosten	2.074	709	817	2.145	369	1.163	10	1.625
Communicatie				97	65	124	164	125
Huisvestingskosten	6.969	9.116	8.449	6.618	6.131	6.582	6.593	7.032
Kantine, keuken en serveer	945	1.214	894	976	985	1.162	938	1.188
Kantoor en bureaubehoeften	2.811	2.885	2.851	3.150	2.307	3.177	2.641	3.109
Kosten van automatisering	4.873	6.527	5.126	4.006	6.251	6.489	4.483	7.061
Kosten registratie en archivering	24	20	125	197	175	697	337	197
Bibliotheek en doc. Voorziening	199	218	207	204	155	207	213	211
Overige kosten	104	758	487	194	59	237	223	240
Kosten juridische aangelegenheden	262	399	453	427	504	504	431	624
Kosten GEO		0	337	567	265	537	399	549
Totaal	90.764	103.065	105.009	104.037	107.508	112.286	111.815	114.666

Bron: primitieve begroting en jaarrekening

NB gewijzigde begrotingscijfers worden met ingang van 2004 niet meer in de jaarrekening opgenomen

Van inzet naar uitkomst

Rolverdeling tussen PS en GS van Noord-Brabant inzake de sturing en beheersing van apparaatskosten

Overzicht apparaatskosten 2001-2006 op indirecte en directe kosten

PROVINCIE NOORD-BRABANT

(lasten minus baten; x € 1.000)

Kostenverdeling	werkelijk 2001	werkelijk 2002	werkelijk 2003	begroot 2004	werkelijk 2004	Begroot 2005	werkelijk 2005	begroot 2006
Direct	52.555	60.859	63.468	61.735	64.786	61.369	68.311	63.987
Indirect	38.209	42.206	41.541	42.302	42.722	50.917	43.504	50.679
Totaal	90.764	103.065	105.009	104.037	107.508	112.286	111.815	114.666

Aandeel indirecte kosten %	42%	41%	40%	41%	40%	45%	39%	44%
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

Bron: primitieve begroting en jaarrekening

NB gewijzigde begrotingscijfers worden met ingang van 2004 niet meer in de jaarrekening opgenomen