

REKENKAMER NOORD-BRABANT LIMBURG (RNBL)

RAPPORT INZAKE
QUICK SCAN
JAARVERSLAG 2004 PROVINCIE LIMBURG

Rekenkamer Noord-Brabant Limburg

Eindhoven
17 mei 2005

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

INHOUD

	INHOUDSOPGAVE	1
1.	INLEIDING	2
1.1	<i>Rekenkamer in ontwikkeling</i>	2
1.2	<i>Verzoek van het presidium van Provinciale Staten</i>	3
2.	QUICK SCAN BEVINDINGEN OVER JAARVERSLAG 2004	3
2.1	<i>Meetbaar normenkader in beheersverslag</i>	3
2.2	<i>Risicomangement</i>	5
2.3	<i>Dualistisch bestel</i>	5
2.4	<i>Risicoreserve</i>	5
2.5	<i>Getrouwheidoordeel versus rechtmatigheidoordeel van accountant</i>	6
2.6	<i>Controleprotocol private besteding van overheidsgeld en M&O beleid</i>	7
2.7	<i>Ten slotte</i>	8

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

1. INLEIDING

1.1 Rekenkamer in ontwikkeling

De Rekenkamer Noord-Brabant Limburg, in 2004 opgericht door de provincies Noord-Brabant en Limburg, is een instrument dat is bedoeld om bij te dragen aan de helderheid (transparantie) van het intern functioneren van de provinciale organisaties, en het extern presteren van de provinciale overheden.

Praktisch gesproken staat de RNBL binnen het duale stelsel ten dienste van Provinciale Staten, de gekozen vertegenwoordigers van de burgers in de provincie. Op deze wijze kan de RNBL zich inzetten om bij te dragen aan de legitimiteit en het gezag van de provinciale overheid.

De RNBL is in eerste instantie onafhankelijk controlerend onderzoeksorgaan. Daarnaast is een belangrijke rol die van verbeteradviseur. Controles en evaluaties kunnen altijd in twee richtingen worden aangewend: ten behoeve van het afleggen van verantwoording en ten behoeve van het verbeteren van proces en product. Als regel zal er sprake zijn van een mix van beide richtingen, waarbij het voornemen is wat meer accent te leggen op het verbeteren dan op het afleggen van verantwoording.

De RNBL onderzoekt het door het provinciebestuur gevoerde beleid op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (inclusief ordelijk en controleerbaar financieel beheer). Met een werkwijze die is te duiden als betrouwbaar, degelijk, onpartijdig en zorgvuldig.

De RNBL bevindt zich nog in het ontwikkelstadium en is zeker nog geen op volle toeren draaiende organisatie. Maar dat was geen reden om niet in te gaan op het verzoek van het presidium van Provinciale Staten van Limburg om een beoordeling te geven van de jaarstukken 2004. In de eerste plaats om, zij het in bescheiden mate, bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming over de jaarstukken 2004 en ook om zelf ervaring op te doen in het verkeer met het provinciaal bestuur en daarvan te leren.

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

1.2 *Verzoek van het presidium van Provinciale Staten*

De voorzitter van het Presidium van Provinciale Staten van Limburg deed op 19 april jl. aan de RNBL het verzoek een rapport van bevindingen van het Jaarverslag 2004 uit te brengen. De tijd daartoe was beperkt, uiterlijk 10 mei 2005 diende het rapport gereed te zijn. Het verzoek hebben wij door de beperkt beschikbare tijd opgevat als een verzoek voor een quick scan. Het quick scan onderzoek betrof een doorschouwing van de documenten van het jaarverslag 2004. Dat waren de programmaverantwoording, het verplichte jaarverslag, de jaarrekening met een rapport van bevindingen van de accountant, de goedkeurende accountantsverklaring van getrouwheid en een verklaring van oordeelonthouding inzake de rechtmatigheid bij de door het College van GS opgestelde jaarrekening 2004.

Ook het feit dat de RNBL zich nog in de startfase bevindt verhinderde een diepte-onderzoek te doen naar thema's en portefeuillehoudersschappen. Ook konden we niet achter de documenten naar de processen kijken en geen gesprekken hebben. Elementen als volledigheid, relevantie en consistentie van de onderzochte documenten van het Jaarverslag 2004 bleven dientengevolge nu buiten beschouwing.

2 QUICK SCAN BEVINDINGEN OVER JAARVERSLAG 2004

Op grond van een quick scan van de genoemde documenten geven wij onze bevindingen, welke telkens worden afgesloten met een kernvraag en/of conclusie in cursieve vorm.

2.1 *Meetbaar normenkader in beheersverslag*

Normaliter zou op grond van een vlakteonderzoek een keuze zijn gemaakt om enkele thema's en/of overstijgende zaken en/of portefeuillehoudersschappen dan wel de lokale heffingen aan een diepte-onderzoek te onderwerpen. Die keuze zou dan worden gemaakt uit de 20 invalshoeken, zoals thema's en taken van portefeuillehouders volgens het coalitieakkoord 2003-2007.

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

Het gaat om meetbare doelen en resultaten van 5 thema's:

- Ondernemend Limburg,
- Jong zijn in Limburg,
- Veilig leven in Limburg,
- Ruimte voor Limburg en
- Samen bouwen aan vitale kernen, wijken en buurten.

Daarnaast zijn er 8 thema overstijgende zaken, alsmede 7 taken van portefeuillehouders en voorts de lokale heffingen.

Wij namen kennis van de constatering op pagina 63 in het jaarverslag 2004 deel 1 dat de bestuurlijke en ambtelijke stijl van werken ingrijpend vernieuwd moet worden. We hebben begrepen, dat in het coalitieakkoord 2003-2007 een achttal thema overstijgende zaken is benoemd (Strategisch debat en strategische agenda, Resultaat en Rekenschap, Naar een duurzaam Limburg, Deregulering, de Provincie aanwezig in de regio, Grensoverschrijdend in woord en daad, Communicatie en integratie en Richting en ruimte geven).

Dat een programma Verbeterend Veranderen en Resultaatgericht werken in gang is gezet met 5 speerpunten - efficiency, klantdenken, daadkracht, kwaliteit en sturing - beoordelen wij uiteraard als positief. Deze speerpunten, die als taak zijn beschreven in het overkoepelend thema Financiën en Algemene Zaken in het jaarverslag 2004 deel 1 met een uitdieping in deel 2, wekken de verwachting dat de jaarverslaggeving meer een bestuurs- en beheersverslag zal gaan worden, waar het nu nog een verantwoordings- en boekhoudverslag is.

Een fijnmazig meetbaar normenkader is noodzakelijk ter sturing en beheersing van de bedrijfsvoering van de Provincie en ook om daarover verantwoording af te leggen. Een hulpmiddel als bijvoorbeeld de Balanced Score Card is goed bruikbaar bij een grondige analyse van de huidige situatie naar de toekomstige situatie. Strategische doelen worden vertaald naar meetbare criteria/targets, zogenaamde kritische succes indicatoren (KSI), waarin het ambitieniveau wordt vastgelegd. In het Jaarverslag troffen wij wel enige gekwantificeerde indicatoren op themaniveau aan, doch niet op de vier hierna vermelde perspectieven.

De Balanced Score Card onderkent voor overheidsorganisaties vier gezichtspunten, t.w. financieel perspectief, doelgroepen perspectief, kwaliteit van de middelen als personeel, interne processen met een focus op de doelgerichtheid - doen we de juiste dingen en de doelmatigheid - doen we de dingen juist.

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

Bij de beoogde analyse na 2 jaar van de stand van zaken van het coalitieakkoord 2003-2007 in de tussenbalans valt naar onze mening de Balanced Score Card als hulpmiddel toe te passen om een meetbaar normenkader te verkrijgen.

2.2 Risicomanagement

In het jaarverslag 2004 deel 2 is ruime aandacht besteed aan het risicomanagement als denkrichting naar een beleidsgerichte aansturing, professionalisering en coördinatie van de huidige risicobeheersmaatregelen ter verhoging van effectiviteit en kostenreductie.

Ook vond voorzover mogelijk een gekwantificeerde risicoanalyse plaats.

De weergave van de aanpak van risicomanagement geeft het beeld van een groeitraject dat nog niet in de volle breedte in de gehele organisatie van de Provincie is verankerd.

2.3 Dualistisch bestel

In het huidige dualistische bestel vervullen Gedeputeerde Staten beleidsuitvoerende taken en stellen Provinciale Staten de normstellende kaders vast.

Onderzoek van de RNBL kan PS helpen door de normstellende kaders aan te scherpen en is als zodanig een belangrijk instrument om de gestelde doelen beter en sneller te bereiken. De Rijksoverheid hanteert de WWW-vragen ter beantwoording van een doelmatige en doelgerichte werkwijze (wat willen we bereiken, in welke mate hebben we bereikt wat we wilden en welke ontwikkeldoelen zijn bereikt).

2.4 Risicoreserve

Met het aankopen van grond (glastuinbouwprojecten in Californië) is in 2004 € 7,3 mln. besteed, zoals in hoofdstuk 7.5 van het Jaarverslag deel 2 is verwoord. De Provincie is risicodragend voor markt-, prijs- en debiteurenrisico's en heeft als beleid vastgesteld een reserve van 10% (i.c. € 0,73 mln.) van het voorfinancieringskrediet te vormen. Voor een dergelijke risicoreserve ontbreken de middelen, die uit eventuele winsten moeten ontstaan maar tot heden nog niet zijn bereikt. De accountant adviseerde een risicoreserve op te nemen.

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

In de nota Grondverwervingsfonds (PS 21 mei 2002) is sprake van een terugbetalings-termijn van 2 jaar. Het Jaarverslag eindigt met een open eind, daar in een aantal situaties deze termijn op 5 jaar is gesteld, zodat een reëel risico gelopen wordt.

In hoofdstuk 2 van het Jaarverslag over de gelopen risico's, die veelal gekwantificeerd zijn in relatie tot het weerstandsvermogen, bleef het risico inzake grondtuinbouwprojecten in Californië onvermeld.

De accountant betrok dit risico niet zichtbaar bij het getrouwheidoordeel, hoewel hier sprake is van een reëel en aanwijsbaar risico. Het advies van de accountant om een risicoreserve op te nemen achten wij te vrijblijvend. Aanpassing van de Jaarrekening 2004 ligt, gelet op de na te streven transparantie, meer in de rede.

2.5 Getrouwheidoordeel versus rechtmatigheidoordeel van accountant

Op grond van het besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten is de accountant met ingang van het verslagjaar 2004 verplicht een oordeel over de rechtmatigheid van de provinciale rekening te geven. In een rapport van bevindingen van de accountant van 15 april 2005 is de reden van een oordeelonthouding over de rechtmatigheid toegelicht.

De reden is het ontbreken van waarborgen bij de Provincie (voorwaardencriterium) van de rechtmatigheid van Europese aanbestedingsrichtlijnen en de specifieke naleving van externe wetgeving en provinciale verordeningen van inkomensoverdrachten als subsidies en bijdragen aan derden. Op grond van historische gegevens stelt de Provincie in hoofdstuk 2.3.4 Financiële risico's in het Jaarverslag deel 2 echter dat een dergelijk risico beperkt is.

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

Op 11 maart 2005 stelden Provinciale Staten voor de accountantscontrole van de Jaarrekening 2004 een Controleprotocol 2004 vast. In dat protocol zijn goedkeuringstolerantiepercentages vermeld voor fouten en onzekerheden in de Jaarrekening. Voor fouten in de jaarrekening is het percentage kleiner of gelijk aan 1% en voor onzekerheden kleiner of gelijk aan 3% van de begrote lasten. Het voorwaardencriterium is in het controleprotocol nader uitgewerkt.

Er zijn naar ons oordeel twee kernvragen:

- 1. Is onthouding van een rechtmatigheidoordeel gebaseerd op een onzekerheidsrisico van > 10% over de begrote lasten van € 183,7 mln. (dus ruim € 18 mln.) wel terecht daar de provincie op grond van historische gegevens een dergelijk risico beperkt acht?*
- 2. Hoe onderbouwde de accountant het risico van > 10% zonder onderzoek te doen? Temeer daar de accountant te kennen gaf, dat op grond van specifiek onderzoek tot en met boekjaar 2003 de Europese aanbestedingsregels werden nageleefd.*

De accountant stelt zonder feitelijk onderzoek over 2004 geen onzekerheidsrisico te kunnen inschatten en onthoudt zich op grond daarvan van een rechtmatigheidoordeel. Eigenlijk wringt dit met de goedkeurende verklaring van getrouwheid bij de Jaarrekening 2004 van de Provincie. Immers in het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt toch al jarenlang aandacht besteed aan vele rechtmatigheidcriteria.

2.6 Controleprotocol private besteding van overheidsgeld en M&O beleid

Provinciale Staten hebben op 12 november 2004 ingestemd met het bij de accountantscontrole van de provinciale financiële verantwoording te hanteren normenkader rechtmatigheid.

Het daarop gebaseerde controleprotocol is op 11 maart 2005 vastgesteld.

In het controleprotocol zijn drie rechtmatigheidcriteria vastgelegd, die, in vergelijking met wat bij een getrouwheidsonderzoek gebruikelijk was, extra aandacht vereisen.

Van deze drie criteria hebben Provinciale Staten het voorwaardencriterium uitgewerkt en daarbij als uitgangspunt gekozen, dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere nor-

REKENKAMER NOORD-BRABANT EN LIMBURG (RNBL)

men zullen worden toegepast.

Over het M&O criterium (Misbruik en Oneigenlijk gebruik) stellen Provinciale Staten dat in verschillende verordeningen en besluiten een M&O beleid is vastgelegd en voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik worden genomen.

Wij wijzen op het uitgangspunt in het voorwaardencriterium, dat het huidige informele beleid vooralsnog wordt bekrachtigd niet langer moet blijven voortbestaan. Het controleprotocol zou ook werking moeten hebben voor de controle van private bestedingen van subsidiegelden door elders fungerende accountants.

Het controleprotocol schrijft voor dat Gedeputeerde Staten zich verantwoorden over de opzet en uitvoering van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O beleid) in het Jaarverslag. Een dergelijk M&O beleid van het College ontbreekt nog in het Jaarverslag.

2.7 Ten slotte

Wij vertrouwen erop dat onze bevindingen kunnen bijdragen aan de tussenbalans analyse van het coalitieakkoord 2003-2007 en wij hopen dat ze ook van nut zijn bij het streven naar een meer doel- en resultaatgerichte bedrijfsvoering.

Eindhoven, 17 mei 2005
Rekenkamer Noord-Brabant Limburg

Drs. L. Markensteyn
Voorzitter