

Provinciale Staten van Utrecht

<i>Datum</i>	<i>Bijlagen</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
17 september 2007			2007/GM/146

Onderwerp
Resultaten analyse begroting 2008

Geachte leden van de Provinciale Staten,

Binnenkort behandelt u de programmabegroting voor 2008. Met de vaststelling van de begroting zet u zowel de beleidsmatige als financiële kaders voor het komende jaar. Om u te ondersteunen bij de behandeling van de begroting, heeft de Randstedelijke Rekenkamer de begroting op een aantal onderdelen nader bekeken. Onderzocht is of het voorgenomen (financiële) beleid toereikend is verwoord, mede met het oog op de verantwoording hierover in de jaarstukken. De Rekenkamer heeft niet gekeken naar eventuele aanvullingen, errata, begrotingswijzigingen e.d. in de periode tussen het openbaar worden van de conceptbegroting op 7 september en de behandeling ervan door Provinciale Staten.

De Rekenkamer richt haar onderzoek in eerste instantie op een aantal aanbevelingen uit de voorgaande rapporten die via onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl onder publicaties te raadplegen zijn:

- Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument voor Provinciale Staten (september 2006).
- Kaderstellen met de begroting 2007 (oktober 2006).
- Handreiking collegeprogramma (februari 2007).

Uit bovenstaande rapporten heeft de Rekenkamer de volgende onderwerpen geselecteerd voor het onderzoek naar de begroting 2008:

1. Aansluiting tussen de structuur en inhoud van het collegeprogramma 2007-2011 en de programmabegroting 2008.
2. Kwaliteit van de beleidsinformatie binnen de programma(onderdelen) Jeugdzorg en Water.
3. Paragraaf Weerstandsvermogen.

De bevindingen in het bijgevoegde rapport worden vooraf gegaan door een samenvatting, inclusief conclusies, belangrijke punten voor PS en suggesties. De meeste bevindingen van de Rekenkamer zijn gebaseerd op informatie die in de begroting is opgenomen. Waar nodig heeft de ambtelijke organisatie toelichting gegeven op enkele aanvullende vragen, waarvoor we de betrokken ambtenaren hartelijk willen bedanken.

Wij hopen dat dit rapport u zal ondersteunen bij de behandeling van de begroting in de Commissievergaderingen en de Provinciale Statenvergadering. Desgevraagd zijn wij graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten.

Hoogachtend,

Dr. G. Molenaar

Directielid Randstedelijke Rekenkamer

Prof. dr. L.D. Noordam

Bestuurder / directeur Randstedelijke Rekenkamer

Kaderstellen met de begroting

Een analyse van de programmabegroting 2008
van de provincie Utrecht

Samenvatting van de conclusies, bevindingen, belangrijke punten voor PS en suggesties bij de begroting 2008 van Utrecht

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
Conclusie 1: De aansluiting tussen het coalitieakkoord en de programmabegroting 2008 is onvolledig. Controle van het beleid achteraf wordt daardoor moeilijk.			
Bevinding 1	GS hebben de begroting 2008 vastgesteld op 17 juli, bijna 4 maanden vóór behandeling door PS (5 november) en toezending aan BZK (15 november). PS hebben de begroting op woensdag 15 augustus onder embargo ontvangen. Het collegeprogramma 2007-2011 (vastgesteld door GS op 4 september) is daardoor nog niet in de begroting 2008 verwerkt. Bij een goede afstemming had het collegeprogramma direct in de begroting verwerkt kunnen worden, zoals in andere Randstadprovincies, in plaats van met een begrotingswijziging.	Doordat het collegeprogramma nog niet in de begroting is verwerkt, wordt de kaderstellende en controlerende functie van PS bemoeilijkt. Verantwoorden over - en controleren van - het uitgevoerde beleid in 2008 wordt heel lastig als dit beleid versnipperd wordt gepresenteerd in begroting, coalitieakkoord en collegeprogramma.	Vraag GS en het Presidium de vergaderingen van de commissies en PS goed af te stemmen op de behandeling en deadlines van beleidsdocumenten. Vraag GS de begrotingswijziging waarin het collegeprogramma wordt verwerkt, goed toe te lichten. Zodat duidelijk is waar het beleid, zoals uiteengezet in de begroting, vervalt, wijzigt of wordt aangevuld. Maak hierbij gebruik van de drie w-vragen.
Bevinding 2	Hoewel de ambities en kosten van het nieuwe coalitieakkoord nog niet in de begroting zijn verwerkt, is bij de bepaling van de weerstandscapaciteit en de rente-inkomsten wel rekening gehouden met de financiële consequenties van het coalitieakkoord.	In de begroting is niet duidelijk aangegeven in welke onderdelen van de begroting het coalitieakkoord wel verwerkt is en in welke niet. Hierdoor is het moeilijk voor PS om een helder inzicht in de stand van zaken te krijgen.	Vraag GS in de begroting duidelijk aan te geven in welke onderdelen van de begroting het coalitieakkoord wel verwerkt is en in welke niet.
Conclusie 2: De stand van de reserves is in de begroting 2008 niet juist weergegeven.			
Bevinding 3	In de tekst van de begroting is vermeld dat in 2007 een interimdividend van afgerond € 70 mln. is uitgekeerd in verband met de afwikkeling van de verkoop van REMU NV. Deze inkomsten zijn echter in de financiële begroting niet opgenomen, anderzijds is wel rekening gehouden met de rente-inkomsten van deze 70 mln.. Het alsnog opnemen van de dividenduitkering verhoogt de stand van de reserves met € 70 mln..	Alle financiële inkomsten moeten in de begroting zijn opgenomen. Een begroting moet een financieel sluitend stuk zijn. PS dienen deze vast te stellen, zodat GS deze vóór 15 november aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen zenden.	Herstel de fouten door aan de begroting een door PS vastgesteld erratum toe te voegen. Op die manier voorkomt de provincie Utrecht een onvolledige begroting naar de Minister van BZK te sturen. Doe dit niet middels een begrotingswijziging.

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
Bevinding 4	De resultaten van de begrotingen 2008-2010 van respectievelijk € 21,5 mln., € 27,6 mln. en € 30,1 mln. zijn niet aan de algemene reserve toegevoegd.		
Conclusie 3: De beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg voor kaderstelling en controle is nog steeds van matige kwaliteit.			
Bevinding 5	Beleidsinhoudelijk komt de informatie in de Productgroep jeugdzorg in de begroting 2008 grotendeels overeen met de informatie in de begroting 2007. Hierdoor wordt onvoldoende duidelijk welke specifieke prestaties in de afzonderlijke jaren zullen worden geleverd.	Het ontbreken van concrete informatie over de prestaties die de provincie in 2008 zal leveren, maakt het moeilijk voor PS om na afloop van het jaar te controleren of deze prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd.	Vraag GS om volgend jaar in de Productgroep jeugdzorg aan te geven welke concrete prestaties in 2009 worden geleverd. Gebruik daarbij het programma Water als voorbeeld.
Bevinding 6	In de begroting wordt beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Net als vorig jaar constateert de Rekenkamer dat niet meteen duidelijk is op welke plaats in de begroting deze informatie is terug te vinden.	Alhoewel in de begroting de 3 w-vragen worden beantwoord, is het niet eenvoudig deze informatie terug te vinden. Dit bemoeilijkt de kaderstellende functie van Provinciale Staten.	Vraag GS om alsnog de toegezegde wijzigingen in de programmabegroting door te voeren zodat controle door PS mogelijk wordt, dat wil zeggen om voor 2008 in de opzet van het programma gestructureerd antwoord te geven op de vragen wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten.
Bevinding 7	Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten inhoudelijk voldoende op elkaar aan.	De productgroep Jeugdzorg biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; het doel en de prestaties sluiten op elkaar aan.	
Bevinding 8	Het doel van de provincie op het gebied van jeugdzorg is onvoldoende specifiek geformuleerd. De bijbehorende indicatoren zijn grotendeels prikkelend, maar zijn niet volledig meetbaar en tijdgebonden.	Omdat het doel en de bijbehorende indicatoren onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden, kunnen Provinciale Staten achteraf in beperkte mate controleren of het beoogde doel is gerealiseerd.	Vraag GS om alsnog de toegezegde wijzigingen in de programmabegroting door te voeren zodat controle door PS mogelijk wordt. Dat wil zeggen om voor 2008 het doel en de bijbehorende indicatoren specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken.

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer		Waarom is dit belangrijk voor PS?	Suggestie
Conclusie 4: De beleidsinformatie in het programma Water is verbeterd. De weergave kan duidelijker.			
Bevinding 9	In het programma Water wordt gestructureerd beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten in 2008.	Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt Provinciale Staten in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.	
Bevinding 10	Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten inhoudelijk voldoende op elkaar aan.	Het programma Water biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; de beleidsdoelstellingen en de prestaties sluiten op elkaar aan.	
Bevinding 11	Wat de provincie wil bereiken is grotendeels specifiek, prikkelend en tijdgebonden. De weergave van de realisatie- en streefwaarden is echter nog niet voldoende transparant.	Provinciale Staten kunnen achteraf redelijk goed controleren of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.	Vraag GS in de tabel met indicatoren duidelijk te maken wat realisatie- en streefwaarden zijn.
Conclusie 5: De paragraaf Weerstandsvermogen is van goede kwaliteit en sterk verbeterd ten opzichte van vorig jaar.			
Bevinding 12	De paragraaf Weerstandsvermogen bevat een duidelijk overzicht van de risico's en de daarbij behorende kansen en risicobedragen.	De paragraaf Weerstandsvermogen biedt voldoende inzicht in de volgende drie punten: <ul style="list-style-type: none"> - Overzicht van essentiële risico's met bijbehorende kans en financiële omvang; - Opbouw van de weerstandscapaciteit; - Beleid omtrent aanwending van de weerstandscapaciteit. Hierdoor hebben PS voldoende informatie om de paragraaf Weerstandsvermogen te kunnen beoordelen.	De Rekenkamer constateert dat de paragraaf Weerstandsvermogen aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van 2007 en complimenteert de provincie daarmee.
Bevinding 13	De paragraaf Weerstandsvermogen geeft duidelijk weer uit welke middelen de weerstandscapaciteit is opgebouwd.		
Bevinding 14	Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit is aanwezig.		



BEVINDINGEN ANALYSE BEGROTING 2008

We bespreken de resultaten van onze analyse van de begroting 2008. Bij onze bevindingen geven we aan waarom wij van mening zijn dat dit belangrijke punten voor PS zijn. Vervolgens doen wij u suggesties voor de behandeling van deze punten.

1. De aansluiting tussen het coalitieakkoord en de begroting 2008 is onvolledig. Controle van het beleid achteraf wordt daardoor moeilijk.

A. Inleiding

Na de verkiezingen voor Provinciale Staten zijn in de onderhandelingen tussen verschillende fracties coalitieakkoorden tot stand gebracht. Hierin zijn de politieke ambities verwoord die voor de recent gevormde colleges van Gedeputeerde Staten de komende vier jaar leidend zullen zijn. Veelal wordt in de aanloop naar de programmabegroting 2008 dit coalitieakkoord nader uitgewerkt in een college(werk)programma: een meerjarig sturingsdocument, dat zowel GS als PS van dienst is. Een goed collegeprogramma biedt PS houvast om de strategische meerjarige kaders te stellen én de invulling hiervan door GS tussentijds en achteraf te controleren. Voor GS biedt een goed collegeprogramma houvast bij de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid en tevens een kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen. In het kader van deze brief bij de begroting 2008 is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de programmabegroting en het coalitieakkoord/collegeprogramma zowel inhoudelijk als qua structuur op elkaar aansluiten.

Hoe toetst de Rekenkamer de aansluiting tussen het coalitieakkoord/collegeprogramma en de programmabegroting 2008?

De Rekenkamer richt haar aandacht op drie aspecten:

- Structuur: in hoeverre zijn de gehanteerde indelingen in de documenten vergelijkbaar? In welke mate komen de onderscheiden programma's overeen?
- Inhoud: sluiten de geformuleerde ambities en speerpunten op elkaar aan? Is in de programmabegroting helder welke ambities voortvloeien uit het coalitieakkoord/collegeprogramma?
- Begroting: in hoeverre sluiten de begroting en de financiële meerjarige begroting van het coalitieakkoord/collegeprogramma op elkaar aan? Is in de financiële onderbouwing zichtbaar welke inzet van middelen verband houdt met de geformuleerde ambities in het coalitieakkoord/collegeprogramma (dit in onderscheid van de reguliere uitgaven)?

De figuur op de volgende pagina illustreert hoe het coalitieakkoord middels het collegeprogramma volgens de Rekenkamer idealiter in de begroting verwerkt zou moeten zijn, en hoe deze verschillende documenten op bovengenoemde aspecten op elkaar moeten aansluiten.

Figuur Aansluiting sturing en verantwoordingsdocumenten



B. Bevindingen van de Rekenkamer

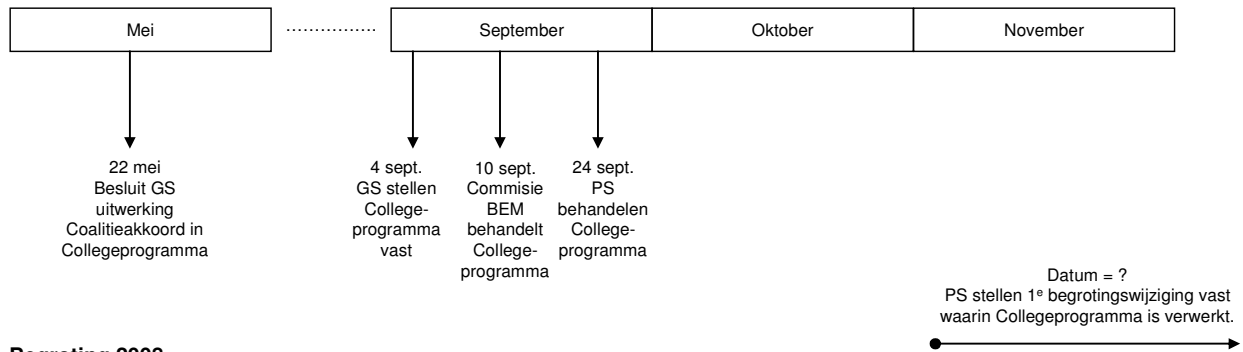
Bevinding 1: GS hebben de begroting 2008 vastgesteld op 17 juli, bijna 4 maanden vóór behandeling door PS (5 november) en toezending aan BZK (15 november). PS hebben de begroting op woensdag 15 augustus onder embargo ontvangen. Het collegeprogramma 2007-2011 (vastgesteld door GS op 4 september) is daardoor nog niet in de begroting 2008 verwerkt. Bij een goede afstemming had het collegeprogramma direct in de begroting verwerkt kunnen worden, zoals in andere Randstadprovincies, in plaats van met een begrotingswijziging.

Toelichting

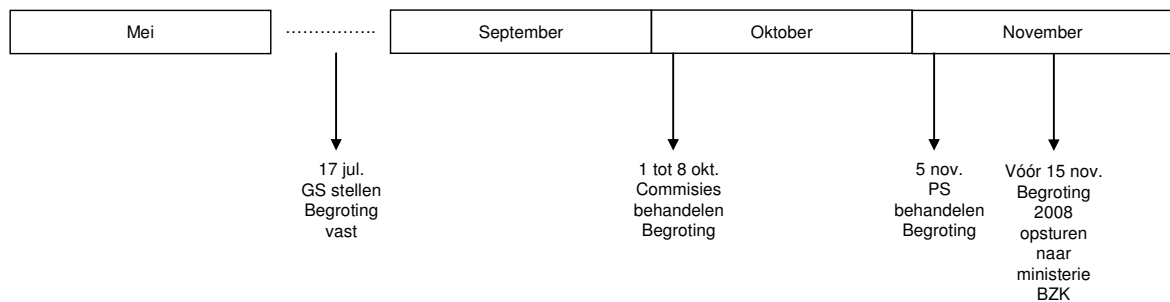
Op 21 mei 2007 hebben GS het coalitieakkoord tussen de fracties van CDA, VVD en PvdA, gedateerd 14 mei, aan Provinciale Staten van Utrecht gepresenteerd. Op 22 mei 2007 hebben GS besloten het coalitieakkoord te vertalen naar een collegeprogramma voor de periode 2007-2011. In de begroting 2008 zijn de ambities en de kosten van het nieuwe collegeprogramma nog niet verwerkt (Begroting 2008, pagina 5). De begroting dient uiterlijk vóór 15 november aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden gezonden. De Rekenkamer constateert het feit dat de provincie Utrecht er in periode van 22 mei tot 15 november niet in is geslaagd een collegeprogramma op te stellen en deze te verwerken in een door de commissies en PS te behandelen begroting. In de andere Randstadprovincies zal dat wel het geval zijn, mede door het later vaststellen van de conceptbegroting door GS (in provincie Zuid-Holland pas begin oktober) en de kortere doorlooptijd in PS en de commissies. GS van de provincie Utrecht hebben in de begroting (pagina 5) aangegeven het collegeprogramma middels een begrotingswijziging te verwerken.

Hieronder zijn de tijdbalken van de procesgang van zowel de uitwerking van het coalitieakkoord in het collegeprogramma als de begroting 2008 opgenomen.

Uitwerking van het coalitieakkoord in het collegeprogramma



Begroting 2008



Aangezien het collegeprogramma ten tijde van ons onderzoek nog niet gereed was en de ambities en de kosten van het coalitieakkoord niet zijn verwerkt in de begroting 2008 hebben wij de aansluiting van de structuur en de inhoud van de documenten niet kunnen beoordelen.

Bevinding 2: Hoewel de ambities en kosten van het nieuwe coalitieakkoord nog niet in de begroting zijn verwerkt, is bij de bepaling van de weerstandscapaciteit en de rente-inkomsten wel rekening gehouden met de financiële consequenties van het coalitieakkoord.

Toelichting:

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting 2008 is aangegeven dat bij de bepaling van de weerstandscapaciteit rekening is gehouden met de diverse claims die in het coalitieakkoord zijn gelegd op de algemene reserve en de bestemmingsreserve van het provinciaal structuurfonds (Begroting paragraaf Weerstandsvermogen, pagina 176). Hierdoor is van de € 284 mln. bestemmingsreserve dekking provinciaal structuurfonds slechts € 125 mln. aan de weerstandscapaciteit toegekend.

In hoofdstuk 4 Financiële Begroting, paragraaf Treasury van de begroting 2008 is vermeld dat in 2007 een uitkering heeft plaatsgevonden van de garantieverplichtingen inzake de verkoop van REMU NV. Uit de tabel met het Treasuryresultaat op pagina 203 blijkt dat bij de bepaling van de rente-inkomsten rekening is gehouden met de inzet van bovengenoemde uitkering voor het coalitieakkoord (Coalitieakkoord: Tabel beschikbare middelen, pagina 25). Dat bij dit onderdeel van de begroting het coalitieakkoord wel is meegenomen, is echter niet toegelicht.

(Bedragen x € 1.000)

Treasury resultaat	2007	2008	2009	2010	2011
Stand Begroting 2007	23.000	20.000	18.000	16.000	16.000
Actualisering		2.000	1.000	1.000	
Stand Begroting 2008	23.000	22.000	19.000	17.000	16.000

Bron: Programmabegroting 2008 pag. 203

(Bedragen x € 1.000)

Beschikbare middelen voor coalitieakkoord						
Omschrijving	Toelichting	2007	2008	2009	2010	2011
Rente inkomsten NV REMU Houdstermaatschappij	In 2007 zal de Houdstermaatschappij tot uitkering van haar vermogen komen. € 70 mln. wordt ingezet. Een deel van het uitgekeerde vermogen wordt niet ingezet en genereert extra treasury inkomsten		1.838	1.225	613	

Bron: Coalitieakkoord pag. 25

Hoewel de Rekenkamer waardeert dat in een deel van de begroting rekening wordt gehouden met de mogelijke financiële consequenties van het coalitieakkoord, zal een begroting waarin het volledig uitgewerkte collegeprogramma is opgenomen pas een helder inzicht in de stand van zaken geven.

In onderstaande tabel is aangegeven in welke onderdelen van de begroting 2008 het coalitieakkoord wel/niet is verwerkt.

Verwerking van het Coalitieakkoord in de begroting

Onderdeel van de begroting	Coalitieakkoord wel/niet verwerkt
Ambities/beleid	Niet
Baten/Lasten	Niet
Weerstandscapaciteit	Wel
Treasury	Wel
Reserves: Algemene reserve/bestemmingsreserve dekking provinciaal structuurfonds	Niet

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

1. Doordat het collegeprogramma nog niet in de begroting is verwerkt, wordt de kaderstellende en controlerende functie van PS bemoeilijkt. Verantwoorden over - en controleren van - het gevoerde beleid in 2008 wordt heel lastig als dit beleid versnipperd wordt gepresenteerd in de begroting, coalitieakkoord en collegeprogramma.
2. In de begroting is niet duidelijk aangegeven in welke onderdelen van de begroting het coalitieakkoord wel verwerkt is en in welke niet. Hierdoor is het moeilijk voor PS om een helder inzicht in de stand van zaken te krijgen.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

1. Vraag GS en het Presidium de vergaderingen van de commissies en PS goed af te stemmen op de behandeling en deadlines van beleidsdocumenten.
2. Vraag GS de begrotingswijziging waarin het collegeprogramma wordt verwerkt, goed toe te lichten. Zodat duidelijk is waar het beleid, zoals uiteengezet in de begroting, vervalt, wijzigt of wordt aangevuld. Maak hierbij gebruik van de drie w-vragen.
3. Vraag GS in de begroting duidelijk aan te geven in welke onderdelen van de begroting het coalitieakkoord wel verwerkt is en in welke niet.

2. De stand van de reserves is in de begroting 2008 niet juist weergegeven.

A. Inleiding

De Rekenkamer heeft op hoofdlijnen gekeken of de financiële informatie in de begroting eenduidig is verwerkt. Daarbij is onder andere gekeken of de in de tekst genoemde financiële posten ook daadwerkelijk cijfermatig zijn verwerkt en of de cijfers in de verschillende tabellen op elkaar aan sluiten.

B. Bevindingen van de Rekenkamer

Bevinding 3: In de tekst van de begroting is vermeld dat in 2007 een interimdividend van afgerond € 70 mln. is uitgekeerd in verband met de afwikkeling van de verkoop van REMU NV. Deze inkomsten zijn echter in de financiële begroting niet opgenomen, anderzijds is wel rekening gehouden met de rente-inkomsten van deze 70 mln.. Het alsnog opnemen van de dividenduitkering verhoogt de stand van de reserves met € 70 mln..

Toelichting

De uitkering van het interimdividend van afgerond € 70 mln. (Programmabegroting 2008, pagina 192) is in de begroting niet opgenomen in een reserve. Hierdoor is de stand van de reserves in de begroting niet juist weergegeven.

In de paragraaf Treasury van het hoofdstuk 4 Financiële begroting (pagina 203) is bij de bepaling van de rente-inkomsten de uitkering van € 70 mln. wel meegenomen (zie ook onze toelichting bij bevinding 2).

In de begroting (Bijlage 5.8) is in de Staat van reserves de stand en het verloop van de bestemmingsreserve dekking provinciaal structuurfonds als volgt opgenomen:

(Bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Saldo 31-dec-06	Saldo 31-dec-07	Saldo 31-dec-08	Saldo 31-dec-09	Saldo 31-dec-10	Saldo 31-dec-11
Bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds	284.388	284.388	284.388	284.388	284.388	284.388

Indien PS ervoor kiezen de 70 mln. toe te voegen aan de bestemmingsreserve dekking provinciaal structuurfonds (in plaats van bijvoorbeeld de algemene reserve), zou de tabel er als volgt uit moeten zien:

(Bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Saldo 31-dec-06	Saldo 31-dec-07	Saldo 31-dec-08	Saldo 31-dec-09	Saldo 31-dec-10	Saldo 31-dec-11
Bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds	284.388	354.388	354.388	354.388	354.388	354.388

Bevinding 4: De resultaten van de begrotingen 2008-2010 van respectievelijk € 21,5 mln., € 27,6 mln. en € 30,1 mln. zijn niet aan de algemene reserve toegevoegd.

In de Financiële begroting wordt uit het overzicht van baten en lasten (pagina 210) duidelijk dat het resultaat van de begroting voor de jaren 2008, 2009 en 2010 respectievelijk € 21,5 mln., € 27,6 mln. en € 30,1 mln. bedraagt. Ingevolge artikel 20 lid 2d BBV en artikel 22 lid 2 BBV dient een verwacht positief resultaat, als een mutatie in de algemene reserve, in de begroting en de meerjarenraming te worden opgenomen bij de uiteenzetting van de financiële positie. De meerjarige resultaten zijn in de begroting 2008 echter niet toegevoegd aan de algemene reserve. Hierdoor is de stand van de reserves in de begroting niet juist weergegeven.

In de begroting (bijlage 5.8) is in de Staat van reserves de stand en het verloop van de algemene reserve als volgt opgenomen:

(Bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Saldo 31-dec-06	Saldo 31-dec-07	Saldo 31-dec-08	Saldo 31-dec-09	Saldo 31-dec-10	Saldo 31-dec-11
Algemene reserve	57.843	60.172	60.448	60.448	60.448	60.448

Als de resultaten van de begrotingen verwerkt worden, ziet de tabel er als volgt uit:

(Bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Saldo 31-dec-06	Saldo 31-dec-07	Saldo 31-dec-08	Saldo 31-dec-09	Saldo 31-dec-10	Saldo 31-dec-11
Algemene reserve	57.843	60.172	60.448	81.971	109.582	139.700

Samenvattend:

Door het interimdividend (bevinding 3) en de begrotingsresultaten (bevinding 4) niet op te nemen ontbreekt bij de stand van de reserves in 2011 € 149 mln. (70 + 79).

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

Alle financiële inkomsten moeten in de begroting zijn opgenomen. Een begroting moet een financieel sluitend stuk zijn. PS dienen deze vast te stellen, zodat GS deze vóór 15 november aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen zenden.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

Herstel de fouten door aan de begroting een door PS vastgesteld erratum toe te voegen. Op die manier voorkomt de provincie Utrecht een onvolledige begroting naar de Minister van BZK te sturen. Doe dit niet middels een begrotingswijziging.

3. De beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg voor kaderstelling en controle is nog steeds van matige kwaliteit.

A. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Jeugdzorg op 1 januari 2005 heeft een jeugdige recht op jeugdzorg als het bureau jeugdzorg daarvoor een indicatie heeft gesteld. Het recht op jeugdzorg is onbegrensd, terwijl de daarvoor beschikbare middelen wel begrensd zijn. Dit legt een zware verantwoordelijkheid bij de provincie en het is dan ook uitermate belangrijk dat Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol op het gebied van jeugdzorg goed kunnen vervullen. Hiervoor is een samenhangend beleidskader van goede kwaliteit van belang.

Hoe toetst de Rekenkamer de productgroep Jeugdzorg?

Voor de kaderstellende rol van Provinciale Staten op het gebied van jeugdzorg dient de programmabegroting expliciet in te gaan op de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit wordt getoetst aan de hand van de zogenoemde drie w-vragen: *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen?* en *Wat gaat het kosten?* Samenhang in de programmabegroting is belangrijk voor Provinciale Staten om inzicht te krijgen in de beleidsvoornemens op het gebied van jeugdzorg. Dit sluit aan op het VBTB¹ gedachtegoed, waarbij de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staat.

Voor de controlerende rol van Provinciale Staten is de kwaliteit van de beleidsinformatie belangrijk. Beleidsinformatie van goede kwaliteit maakt het voor Provinciale Staten mogelijk om: (1) gedurende het jaar inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid en, zonodig, bij te sturen; en (2) na afloop van het jaar te controleren of de beoogde doelstellingen zijn bereikt door de beoogde prestaties te leveren binnen het geraamde budget.

De Rekenkamer heeft de informatie met betrekking tot de productgroep Jeugdzorg (pagina 145-159) op de volgende punten getoetst:²

1. De drie w-vragen worden gestructureerd beantwoord;
2. De beantwoording van de drie w-vragen is samenhangend;
3. De beantwoording van de eerste w-vraag *Wat willen we bereiken?* is SMART, waarbij getoetst is aan de volgende criteria die zijn gesteld vanuit VBTB en SMART:
 - Specifiek: Is het gestelde doel c.q. de te leveren prestatie voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
 - Prikkelend: Is een streefwaarde opgenomen?
 - Meetbaar/toetsbaar: Is een indicator opgenomen? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
 - Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting³. Daaruit bleek dat de kwaliteit van de beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg matig was. De Rekenkamer heeft de volgende suggesties gedaan om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verhogen:

¹ Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, handreiking Ministerie van Financiën.

² Zie voor meer onderzoek naar de jeugdzorg ook het rapport 'Provinciaal gesubsidieerd jeugdzorgaanbod' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

³ Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

1. Vraag GS in de opzet van het programma gestructureerd antwoord te geven op de vragen wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Maak in de structuur gebruik van de juiste kopjes, zoals bijvoorbeeld in het programma Water.
2. Vraag GS het doel en de bijbehorende indicatoren specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken.

In een reactie op ons onderzoek hebben GS aangegeven dat het collegeprogramma 2007-2011 voor een impuls zal zorgen om de prestatie-indicatoren kritisch tegen het licht te houden en dat daarbij aandacht zal worden besteed aan de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Ook hebben GS aangegeven dat zij de concrete aanbevelingen met betrekking tot de beleidsinformatie in de productgroep Jeugdzorg zullen verwerken. De Rekenkamer heeft de begroting 2008 getoetst op de bovengenoemde punten en is nagegaan in hoeverre GS al uitvoering hebben gegeven aan de door hen gedane toezeggingen.

B. Bevindingen van de Rekenkamer

Bevinding 5: Beleidsinhoudelijk komt de informatie in de Productgroep jeugdzorg in de begroting 2008 grotendeels overeen met de informatie in de begroting 2007. Hierdoor wordt onvoldoende duidelijk welke specifieke prestaties in de afzonderlijke jaren zullen worden geleverd.

Toelichting

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er beleidsinhoudelijk nauwelijks wijzigingen zijn aangebracht in de Productgroep jeugdzorg:

De beoogde prestaties die worden beschreven in de toelichting op de speerpunten van het beleid in de begroting van 2008 (pagina 154) zijn vrijwel identiek aan de prestaties beschreven in de begroting van 2007. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande tabel. De Rekenkamer is van mening dat onvoldoende concreet wordt gemaakt welke specifieke prestaties in de afzonderlijke jaren zullen worden geleverd.

Begroting 2007	Begroting 2008
<p>Bestrijding van de wachtlijsten en het terugdringen van de wachttijden. Wachtlijsten in de jeugdzorg zijn zeer ongewenst. De invoering van het recht op jeugdzorg betekent dat cliënten die op een wachtlijst voor jeugdhulpverlening staan, bij de provincie juridische aanspraak kunnen maken op die zorg. Ook in 2007 heeft de aanpak en voorkoming van wachtlijsten en het terugdringen van de lange wachttijden in de jeugdzorg hoge prioriteit. Conform de voorwaarde van het ministerie van VWS is het beleid erop gericht dat kinderen in ieder geval binnen negen weken na indicatiestelling zorg ontvangen. In 2007 wordt onder meer gewerkt aan een nog doelmatigere en effectievere jeugdhulpverlening. Om de uitkomsten van het doelmatigheidsonderzoek dat in het derde kwartaal 2006 zal worden afgerond, te kunnen implementeren zijn aanvullende middelen nodig. Hiervoor zal in het kader van de begrotingsbehandeling een voorstel worden gedaan.</p>	<p>Bestrijding van de wachtlijsten en het terugdringen van de wachttijden. Wachtlijsten en lange wachttijden in de jeugdzorg zijn zeer ongewenst. De invoering van het recht op jeugdzorg betekent dat cliënten die op een wachtlijst voor jeugdhulpverlening staan, bij de provincie juridische aanspraak kunnen maken op die zorg. Ook in 2008 heeft de aanpak en voorkoming van wachtlijsten en het terugdringen van de lange wachttijden in de jeugdzorg hoge prioriteit. Het beleid blijft erop gericht dat kinderen in ieder geval binnen negen weken na het ontvangen van een indicatiebesluit zorg ontvangen. In 2008 zal verder worden geïnvesteerd in een nog doelmatigere en effectievere jeugdhulpverlening.</p>

vervolg tabel

Begroting 2007	Begroting 2008
<p>Optimaliseren van de geïndiceerde jeugdhulpverlening.</p> <p>Om vraagsturing waar te kunnen maken en de effectiviteit van de jeugdzorg te verhogen, is het belangrijk te investeren in jeugdzorgaanbod voor nieuwe doelgroepen, in alternatieven voor de huidige jeugdhulpvarianten, in intensivering van de samenwerking met andere jeugdzorgsectoren (in ieder geval de jeugd-GGZ), en in vermaatschappelijking van de zorg, vraagsturing en resultaatmeting van de jeugdzorg. In 2007 zal de provincie vanuit de Sociale Agenda bijvoorbeeld investeren in een project gericht op allochtonen in de jeugdreclassering.</p>	<p>Optimaliseren van de geïndiceerde jeugdhulpverlening.</p> <p>Om vraagsturing waar te kunnen maken en de effectiviteit van de jeugdzorg te verhogen, is het belangrijk te investeren in jeugdzorgaanbod voor nieuwe doelgroepen, in alternatieven voor de huidige jeugdhulpvarianten, in intensivering van de samenwerking met andere jeugdzorgsectoren (in ieder geval de jeugd-GGZ), in vraagsturing en resultaatmeting van de jeugdzorg.</p>

Bevinding 6: In de programmabegroting wordt beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Net als vorig jaar constateert de Rekenkamer dat niet meteen duidelijk is op welke plaats in de begroting deze informatie is terug te vinden.

Toelichting

Het is niet meteen duidelijk voor de lezer op welke plaats wordt besproken wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten. Hoewel in de leeswijzer van de begroting een structuur voor de indeling van de programma's is opgenomen, wordt hieruit niet duidelijk waar de drie w-vragen moeten worden beantwoord.

Bij de toetsing van de begroting aan de hand van de bovengenoemde criteria zijn we ervan uitgegaan dat het antwoord op de vraag wat de provincie wil bereiken is terug te vinden in de volgende twee paragrafen:

- Paragraaf "Samenstelling van dit programma": deze paragraaf bevat het doel van de provincie op het terrein van jeugdzorg, namelijk "Het doel is om voor jeugdigen die zorg nodig hebben, tijdig de juiste hulp te bieden".
- Paragraaf "Indicatoren voor maatschappelijke effecten": deze paragraaf beschrijft de beoogde maatschappelijke effecten.

Gezamenlijk geven deze paragrafen antwoord op de vraag wat de provincie wil bereiken. De vraag wat de provincie daarvoor gaat doen, wordt beantwoord in de paragraaf "bestaand beleid en nieuwe ontwikkelingen". De vraag wat dit gaat kosten, wordt beantwoord in de paragraaf "Financiële overzichten bij dit programma".

Bevinding 7: Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen sluiten voldoende op elkaar aan.

Toelichting

Hoewel de specifieke prestaties voor 2008 onvoldoende concreet is gemaakt, is de relatie tussen het doel en hetgeen zal worden gedaan om dit doel te bereiken helder. Uit de opbouw van het programma Sociale pijler blijkt dat, als er meerdere doelstellingen per productgroep zijn, het verband niet meer eenduidig is te herleiden.

In het financieel overzicht zijn de kosten en baten van het totale programma opgenomen. Het doel en hetgeen de provincie daarvoor gaat doen, zijn echter op het niveau van de productgroep beschreven, net als in de begroting

2007. Doordat de kosten niet zijn uitgesplitst naar productgroep, maakt de programmabegroting niet duidelijk welk deel van het totale budget aan jeugdzorg wordt besteed. Uit de programmabegroting is dus niet af te leiden welk budget in 2008 beschikbaar is om de beoogde maatschappelijke effecten op het terrein van jeugdzorg te realiseren.

Bevinding 8: Het doel van de provincie op het gebied van jeugdzorg is onvoldoende specifiek geformuleerd. De bijbehorende indicatoren zijn grotendeels prikkelend, maar zijn niet volledig meetbaar en tijdgebonden.

Toelichting

In de leeswijzer van de Programmabegroting 2008 geven GS aan dat, in overleg met de subcommissie van de jaarrekening, is afgesproken om de indicatoren met ingang van de begroting 2009 te herzien. In de begroting 2008 zijn ten opzichte van de begroting 2007 drie indicatoren geschrapt en de meetwaarde bij één indicator (indicator 4.8) is gewijzigd. Doordat de indicatoren vrijwel ongewijzigd zijn, is het oordeel van de Rekenkamer daarover ook onveranderd.

De beschrijving van het doel van de provincie op het gebied van jeugdzorg is onvoldoende specifiek. De geformuleerde indicatoren bieden echter wel inzicht in de beoogde maatschappelijke effecten. Deze indicatoren bevatten in de meeste gevallen een streefwaarde, maar vaak is de streefwaarde niet helder geformuleerd. Bij alle indicatoren ontbreekt informatie over de nulsituatie en vaak is onduidelijk wat de eindsituatie is en volgens welk tijdspad de eindsituatie moet worden bereikt.

Doelstelling	Commentaar Rekenkamer
<i>"Het doel is om voor jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben, tijdig de juiste hulp te bieden"</i>	De begrippen "jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben" en "tijdig" zijn onvoldoende specifiek.
Indicatoren	Commentaar Rekenkamer
<p>4.5 <i>"In de provincie Utrecht is een vraaggericht en kwalitatief goed aanbod voor jeugdzorg aanwezig".</i></p> <p><i>Meetwaarde voor elk jaar in de periode 2006 t/m 2011: x.</i></p>	<p>Deze indicator is onvoldoende prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij deze indicator ontbreekt de streefwaarde. Ook is de indicator niet meetbaar, mede doordat niet wordt gedefinieerd wat wordt bedoeld met een "vraaggericht en kwalitatief goed aanbod voor jeugdzorg". ▪ Voor alle jaren in de periode 2006 t/m 2011 is de meetwaarde gelijk. Het is onduidelijk wat hierbij de achterliggende gedachte is: betekent dit dat het effect in 2011 moet worden bereikt en elk jaar nagestreefd wordt?
<p>4.6 <i>"Vanuit de 29 Utrechtse gemeenten worden alle jeugdigen met ernstige opvoed- en of opgroei-problemen tijdig en terecht verwezen naar Bureau Jeugdzorg of wordt bij een minder ernstige hulpvraag lokaal passende ondersteuning geboden".</i></p> <p><i>Meetwaarde voor elk jaar in de periode 2006 t/m 2011: x.</i></p>	<p>Deze indicator is onvoldoende prikkelend, meetbaar en tijdgebonden.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij deze indicator ontbreekt de streefwaarde. Ook is de indicator niet meetbaar, mede doordat niet duidelijk is hoe wordt gemeten of jeugdigen "tijdig en terecht" zijn verwezen. ▪ Voor alle jaren in de periode 2006 t/m 2011 is de meetwaarde gelijk. Het is onduidelijk wat hierbij de achterliggende gedachte is. <p>Tenslotte is het de vraag of deze indicator geschikt is voor het provinciaal jeugdzorgbeleid, omdat de invloed van de provincie op lokaal geboden ondersteuning beperkt is.</p>

Ambtelijk is aangegeven dat bij de indicatoren geen meetwaarden in eigenlijke zin zijn opgenomen. De indicatoren hebben het karakter van doelstellingen, die in een aantal gevallen niet gekwantificeerd kunnen worden. Met de meetwaarden wordt aangegeven dat deze doelstellingen naar verwachting zullen worden gerealiseerd.

Deze bevindingen sluiten aan op de bevindingen uit eerdere onderzoeken van de Randstedelijke Rekenkamer, namelijk de onderzoeken "Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van Provinciale Staten" (augustus 2006) en "Kaderstellen met de begroting: Een analyse van de programmabegroting 2007 van de provincie Utrecht" (oktober 2006).

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

1. Het ontbreken van concrete informatie over de prestaties die de provincie in 2008 zal leveren, maakt het moeilijk voor PS om na afloop van het jaar te controleren of deze prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd.
2. Alhoewel in de begroting de drie w-vragen worden beantwoord, is het niet eenvoudig deze informatie terug te vinden. Dit bemoeilijkt de kaderstellende functie van Provinciale Staten.
3. De productgroep Jeugdzorg biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; het doel en de prestaties sluiten op elkaar aan.
4. Omdat het doel en de bijbehorende indicatoren onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden, kunnen Provinciale Staten achteraf in beperkte mate controleren of het beoogde doel is gerealiseerd.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

1. Vraag GS om volgend jaar in de Productgroep jeugdzorg aan te geven welke concrete prestaties in 2009 worden geleverd. Gebruik daarbij het programma Water als voorbeeld.
2. Vraag GS om alsnog de toegezegde wijzigingen in de programmabegroting door te voeren zodat controle door PS mogelijk wordt. Dat wil zeggen om voor 2008:
 - in de opzet van het programma gestructureerd antwoord te geven op de vragen wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten.
 - het doel en de bijbehorende indicatoren specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken.

Toelichting suggestie 2:

Dit kan direct bij het vaststellen van de begroting of middels een begrotingswijziging.

4. De beleidsinformatie in het programma Water is verbeterd. De weergave kan duidelijker.

A. Inleiding

Klimaatsverandering en de schaarste van schoon water geven aanleiding tot internationale afspraken omtrent het thema water. Ook op lokaal schaalniveau is momenteel veel aandacht voor het omgaan met water. De provincie heeft een aantal taken op dit gebied, zoals het grondwaterbeheer en het (deels) implementeren en uitvoeren van de Europese en nationale plannen en regelgeving. Hiervoor is een samenhangend beleidskader van goede kwaliteit van belang.

Hoe toetst de Rekenkamer het programma Water?

Voor de toetsing van het programma Water (pagina 89-99) is dezelfde methode gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk over jeugdzorg.

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.⁴ Daaruit bleek dat de kwaliteit van de beleidsinformatie in het programma Water voldoende was. De Rekenkamer heeft wel een suggestie gedaan voor verbetering, namelijk: "Vraag GS de doelstellingen die nog niet voldoende meetbaar zijn in de toekomst te verbeteren."

GS hebben, in een reactie op ons onderzoek, onder andere aangegeven dat het collegeprogramma 2007-2011 voor een impuls zal zorgen om de prestatie-indicatoren kritisch tegen het licht te houden, waarbij aandacht wordt besteed aan de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden. De Rekenkamer heeft de begroting 2008 getoetst op de bovengenoemde punten en is nagegaan in hoeverre GS al uitvoering hebben gegeven aan de door hen gedane toezeggingen.

B. Bevindingen van de Rekenkamer

Bevinding 9: In het programma Water wordt gestructureerd beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten in 2008.

Toelichting

In de programmabegroting 2008 van de provincie Utrecht wordt, net als in de programmabegroting 2007, de systematiek van de drie w-vragen *Wat willen we bereiken?* *Wat gaan we daarvoor doen?* en *Wat mag het kosten?* niet expliciet gehanteerd. Desondanks is wel gestructureerd beantwoord wat de provincie wil bereiken, wat de provincie daarvoor gaat doen en wat dit gaat kosten.

Het antwoord op de vraag *Wat willen we bereiken?* is te vinden in de beleidsdoelstellingen en de bijbehorende indicatoren voor maatschappelijke effecten per productgroep. De vraag *Wat gaan we ervoor doen?* komt aan de orde bij de operationele doelen die per beleidsdoelstelling/productgroep zijn uitgewerkt. De financiële overzichten geven inzicht in de vraag *Wat mag het kosten?*

⁴ Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

De Rekenkamer constateert een verbetering ten opzichte van de programmabegroting 2007: in de begroting 2008 wordt voor een aantal operationele doelen concreter aangegeven welke prestaties de provincie in het begrotingsjaar wil leveren. Dit geeft PS meer inzicht in de activiteiten op het gebied van water en biedt daardoor meer handvatten voor eventuele bijsturing.

Bevinding 10: Wat de provincie wil bereiken en wat de provincie daarvoor gaat doen, sluiten voldoende op elkaar aan.

Toelichting

De relatie tussen de beleidsdoelstellingen en hetgeen zal worden gedaan om deze beleidsdoelstellingen te bereiken is, middels operationele doelen per productgroep, helder beschreven. In het financieel overzicht zijn de kosten en baten van het totale programma opgenomen. De beleidsdoelstellingen, indicatoren en operationele doelen zijn daarentegen op het niveau van de productgroep beschreven, net als in de begroting 2007.

Bevinding 11: Wat de provincie wil bereiken is grotendeels specifiek, prikkelend en tijdgebonden. De weergave van de realisatie- en streefwaarden is echter nog niet voldoende transparant.

Toelichting

In de leeswijzer van de Programmabegroting 2008 geven GS aan dat, in overleg met de subcommissie van de jaarrekening, is afgesproken om de indicatoren met ingang van de begroting 2009 te herzien. Uit de beleidsdoelstellingen en de bijbehorende indicatoren blijkt grotendeels: (a) wat het beoogde effect is; (b) hoe dit wordt gemeten; en (c) wat de beoogde eindsituatie is. De Rekenkamer constateerde vorig jaar dat voor alle doelstellingen een nulmeting ontbrak. In de begroting 2008 bevat de indicatorentabel wel een realisatiewaarde voor 2006 of 2005. In de huidige weergave is dit echter niet duidelijk. Daarom heeft de Rekenkamer de indicatorentabel aangepast voor de eerste 5 indicatoren, waardoor de waarden bij de indicatoren onderscheiden zijn in realisatie- en streefwaarden, en de formulering van indicator 2 is, mede op basis van ambtelijke wederhoor, tevens concreter gemaakt.

Tabel - Indicatoren programma Water (pagina 90-91), aangepast door de Rekenkamer

Indicatoren voor maatschappelijke effecten		Realisatiewaarden		Streefwaarden				
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	3101 Veiligheid: Percentage van de regionale waterkeringen dat voldoet aan de veiligheidsnormen en randvoorwaarden		72%	75%	78%	81%	84%	87%
2	3102 Waterkwantiteit: Percentage oppervlakte dat voldoet aan de (NBW)normen voor wateroverlast ten opzichte van 2000. (Nulmeting 2000: 2775 ha. voldoet niet, doel 2015: 2775 ha. (100%) voldoet)		35%	42%	48%	56%	63%	70%

vervolg tabel

Indicatoren voor maatschappelijke effecten		Realisatiewaarden		Streefwaarden				
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3	3102 Waterkwantiteit % vermindering van het areaal verdroogd gebied t.o.v. verdrogingskaart 1999	19%		28%	32%	36%	40%	44%
4	3103 Waterkwaliteit en ecologie: % van het opper- vlaktewater dat voldoet aan de geldende normen = MTR > P (fosfaat)	39,2%		48%	51%	54%	57%	Nieuwe normen van toepassing
5	3103 Waterkwaliteit en ecologie: % van het opper- vlaktewater dat voldoet aan de geldende normen = MTR > N (stikstof)	40,4%		45%	48%	51%	54%	Nieuwe normen van toepassing

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

1. Een gestructureerde opzet van de begroting ondersteunt Provinciale Staten in het uitvoeren van hun kaderstellende functie.
2. Het programma Water biedt Provinciale Staten een samenhangend kader; de beleidsdoelstellingen en de prestaties sluiten op elkaar aan.
3. Provinciale Staten kunnen achteraf redelijk goed controleren of de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

Vraag GS in de tabel met indicatoren duidelijk te maken wat realisatie- en streefwaarden zijn.

5. De paragraaf Weerstandsvermogen is van goede kwaliteit en sterk verbeterd ten opzichte van vorig jaar.

A. Inleiding

In de paragraaf Weerstandsvermogen (pagina 171-176) wordt weergegeven welke (financiële) risico's de provincie het komende jaar loopt, en hoe deze gedekt worden. Volgens het BBV (artikel 11) bestaat het weerstandsvermogen uit *“de relatie tussen de weerstandscapaciteit (zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.”*

Hoe toetst de Rekenkamer de paragraaf Weerstandsvermogen?

Het BBV stelt drie eisen aan deze paragraaf. In onderstaand schema zijn deze weergegeven, met daarnaast de interpretatie van de Rekenkamer van deze eisen:

De paragraaf Weerstandsvermogen bevat ten minste:	
Eisen BBV	Interpretatie Rekenkamer
▪ een inventarisatie van de risico's	Een overzicht van alle essentiële risico's, waarbij per risico wordt weergegeven hoe groot de kans is dat dit risico zich voordoet, inclusief een schatting van de financiële omvang
▪ een inventarisatie van de weerstandscapaciteit	Een overzicht van de middelen waaruit de weerstandscapaciteit is opgebouwd
▪ het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit	Een toelichting op de weerstandscapaciteit, de mogelijke aanwending daarvan en het risicomanagement; is duidelijk in hoeverre het opvangen van risico's beleidswijzigingen ⁵ tot gevolg mag/zal hebben?

Vorig jaar heeft de Rekenkamer een soortgelijke analyse uitgevoerd voor de begroting.⁶ Daaruit bleek dat de paragraaf Weerstandsvermogen onvolledig was; de gevolgen voor het beleid waren onduidelijk. De Rekenkamer had de volgende suggesties gedaan om de paragraaf te verbeteren:

1. Heroverweeg de geheimhouding van informatie (omtrent risico's) die in eerdere documenten (Jaarstukken 2005) wel openbaar is gemaakt.
2. Vraag GS om een duidelijke onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit.
3. Vraag GS om een reële weergave van de reserves die toegerekend kunnen worden aan de weerstandscapaciteit.
4. Vraag GS om toelichting op de gang van zaken bij een eventuele aanwending van de weerstandscapaciteit.

⁵ Wanneer bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit wordt ingezet om een risico te financieren, betekent dit een verhoging van de Motorrijtuigenbelasting. Wanneer de algemene reserve wordt aangewend, beperkt dit de toekomstige beleidsruimte. Wanneer een bestemmingsreserve wordt aangewend, vervalt daarbij het beleidsdoel waarvoor de reserve gevormd is. Dit vergt een beleids- en begrotingswijziging.

⁶ Zie de brief 'Kaderstellen met de begroting 2007' van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

GS hebben, in een reactie op ons onderzoek, onder andere aangegeven dat zij van mening waren dat de paragraaf voldoet aan de wettelijke eisen. Ten aanzien van het ontbreken van beleid met betrekking tot het aanwenden van de weerstandscapaciteit hebben GS aangegeven beleid hiervoor te ontwikkelen.

De Rekenkamer heeft de begroting 2008 getoetst op de bovengenoemde BBV eisen en is daarbij nagegaan in hoeverre GS uitvoering hebben gegeven aan de door hen gedane toezeggingen.

B. Bevindingen van de Rekenkamer

Bevinding 12: De paragraaf Weerstandsvermogen bevat een duidelijk overzicht van de risico's en de daarbij behorende kansen en risicobedragen.

Toelichting

De Rekenkamer constateerde vorig jaar, bij de begroting 2007, dat de paragraaf Weerstandsvermogen onvoldoende inzicht gaf in de niet-reguliere beleidsmatige risico's. Er ontbrak een overzicht van het maximale schadebedrag en de kans per risico. In de begroting 2008 wordt dit overzicht wel gegeven. Bij elk risico⁷ wordt vermeld welk kans van voorkomen en risicobedrag zich voordoet. De risico's staan overzichtelijk samengevat in tabel 1 met een verdeling van de risico's met kans van voorkomen en gevolg.

Het totaalbedrag voor de risico's bedraagt € 80 miljoen. Er is berekend dat met een kans van 90% € 25 miljoen voldoende is om deze risico's op te vangen. De Rekenkamer vindt dit een goede weergave van risico-inschatting.

Bevinding 13: De paragraaf Weerstandsvermogen geeft duidelijk weer uit welke middelen de weerstandscapaciteit is opgebouwd.

Toelichting

De provincie Utrecht heeft de weerstandscapaciteit weergegeven in onderstaande tabel:

	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Algemene reserve	€ 25 miljoen	
Dienstreserve	€ 9 miljoen	
Bestemmingsreserve provinciaal structuurfonds	€ 125 miljoen	
Totaal incidenteel	€ 159 miljoen	
Verhoging opcenten motorrijtuigenbelasting		€ 48 miljoen

Deze tabel geeft helder aan uit welke middelen de weerstandscapaciteit bestaat. De provincie Utrecht heeft, overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer, in de incidentele weerstandscapaciteit alleen een deel van de bestemmingsreserve en algemene reserve opgenomen dat vrij aanwendbaar is. Dit levert een verbetering op ten opzichte van begroting 2007.

⁷ De provincie geeft aan dat niet bij alle juridische risico's de kans van voorkomen en de bedragen openbaar zijn. Deze zijn op verzoek wel beschikbaar voor leden van Provinciale Staten.

Bevinding 14: Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit is aanwezig.

Toelichting

In de paragraaf wordt toegelicht hoe de provincie de weerstandscapaciteit gaat aanwenden. In een aantal processtappen is aangegeven welke middelen in welke volgorde worden gebruikt.

C. Waarom is dit belangrijk voor PS?

De paragraaf Weerstandsvermogen biedt voldoende inzicht in de volgende drie punten:

- Overzicht van essentiële risico's met bijbehorende kans en financiële omvang;
- Opbouw van de weerstandscapaciteit;
- Beleid omtrent aanwending van de weerstandscapaciteit.

Hierdoor hebben PS voldoende informatie om de paragraaf Weerstandsvermogen te kunnen beoordelen.

D. Suggesties van de Rekenkamer aan PS

De Rekenkamer constateert dat de paragraaf Weerstandsvermogen aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van 2007 en complimenteert de provincie daarmee.



REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Wij hebben van u het concept rapport “Kaderstellen met de begroting - een analyse van de programmabegroting 2008 van de provincie Utrecht” ontvangen met het verzoek te reageren op het rapport. Graag maken we van deze gelegenheid gebruik.

In afwachting van de besluitvorming inzake het Urgentieprogramma Randstad (UPR) en de afstemming rond het collegeprogramma met de gemeenten is er een keuze gemaakt om in de begroting 2008 uitsluitend bestaand beleid op te nemen. Dit is een bewuste keuze, die aangeeft hoe wij met Provinciale Staten, gemeenten en andere belanghebbenden willen samenwerken: in dialoog en rekening houdend met de actualiteit. Wij zijn van mening dat het opnemen in de begroting van uitsluitend nominale bedragen van het collegeprogramma zal leiden tot een symbolische discussie.

Door enkele maanden meer tijd te nemen kan het nieuwe beleid uit het collegeprogramma goed worden onderbouwd en in de begroting worden opgenomen. Daarnaast kunnen de reacties van gemeenten en andere partners worden verwerkt. Het resultaat is dat er ten aanzien van het beleid en de daaraan gerelateerde kosten achteraf gericht kan worden geëvalueerd of de doelstellingen zijn gehaald.

Voorts melden wij dat middels een erratum enkele onjuistheden zullen worden gecorrigeerd.

Met betrekking tot uw vierde bevinding merken wij op dat deze feitelijk correct is, namelijk dat het resultaat in de meerjarenbegroting niet jaarlijks aan de algemene reserve wordt toegevoegd. Echter de bestemming van de jaarlijkse resultaten wordt in het statenvoorstel opgenomen en is derhalve onderdeel van het begrotingsbesluit.



NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten en wil graag reageren op enkele punten.

Geen symbolische discussie door financieel en beleidsmatig collegeprogramma te verwerken

GS schrijven dat het opnemen van uitsluitend nominale bedragen van het collegeprogramma zal leiden tot een symbolische discussie. Dat is niet wat de Rekenkamer voor ogen staat bij het verwerken van het coalitieakkoord/collegeprogramma in de begroting. De Rekenkamer meent dat - door het begrotingsproces anders in te richten - de provincie de tijd had kunnen nemen om financieel en beleidsmatig het collegeprogramma te verwerken in de begroting. Dit zou volgens de Rekenkamer hebben kunnen resulteren in een begroting die achteraf beter controleerbaar is door Provinciale Staten dan de thans voorliggende. GS gaat niet in op de suggestie van de Rekenkamer om de 3 w-vragen expliciet te behandelen bij de begrotingswijzigingen waarin het collegeprogramma verwerkt zal worden.

Urgentieprogramma Randstad kan in begrotingswijziging verwerkt worden

GS geven aan waarom ervoor is gekozen in de begroting uitsluitend bestaand beleid op te nemen en noemen daarbij het Urgentieprogramma Randstad (UPR) en de afstemming rond het collegeprogramma met de gemeenten. De Rekenkamer constateert dat deze motivatie niet wordt genoemd in de leeswijzer van de begroting. Het UPR is ook voor enkele andere provincies relevant, terwijl deze provincies hun collegeprogramma's inhoudelijk en financieel wel in de begroting 2008 hebben verwerkt c.q. zullen verwerken. De Rekenkamer stelt dat in de begroting het collegeprogramma verwerkt had kunnen worden. Voortschrijdend inzicht, onder andere door overleg met derden, kan dan verwerkt worden in begrotingswijzigingen.

Geen GS reactie op aanbevelingen Jeugdzorg en Water

De Rekenkamer constateert dat GS niet reageren op de aanbevelingen van de Rekenkamer om de productgroep Jeugdzorg en het programma Water voor begrotingsjaar 2008 te verbeteren.

Onduidelijk of € 70 mln. dividend uitkering met erratum alsnog aan reserves wordt toegevoegd

GS zeggen toe middels een erratum enkele onjuistheden te zullen herstellen, maar geven daarbij niet aan of ook de € 70 mln. interim-dividend REMU aan de reserves wordt toegevoegd.

Resultaat moet transparant blijven en meerjarig opgenomen in de begroting

Over het bestemmen van het resultaat 2008 aan het begin van 2008 middels een separaat statenvoorstel willen wij twee opmerkingen maken met betrekking tot (1) de transparantie en (2) de wettelijke vereisten.

(1) PS dienen gedurende het jaar keuzes te kunnen maken over de inzet van middelen en het te verwachten saldo. Doordat het te verwachten resultaat al aan de algemene reserve is toegevoegd, nog vóór het jaar is begonnen, is het voor PS niet transparant welk bedrag zij in 2008 nog kunnen aanwenden voor nieuw beleid.

(2) In het Statenvoorstel behorend bij de begroting 2007 is alleen het saldo 2007 bestemd. Ten behoeve van een sluitend meerjaren perspectief adviseert de Rekenkamer om bij de begroting 2008 niet alleen het saldo 2008, maar ook 2009 en 2010 te verwerken in wettelijk verplichte meerjarencijfers.

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON

020 – 58 18 586 FAX

info@randstedelijke-rekenkamer.nl E-MAIL

www.randstedelijke-rekenkamer.nl INTERNET

Amsterdam

September 2007