

Opdracht van de rekeningcommissie-plus

De rekeningcommissie-plus heeft de bedoeling van de bijeenkomst van 18 september verwoord in een mail. In deze mail werd de opdracht van de rekeningcommissie-plus voor de bijeenkomst van 18 september als volgt benoemd:

“Het lijkt mij goed om per thema kort te presenteren wat de huidige opzet is, bijvoorbeeld welke informatie over reserves is waar beschikbaar, en dat op basis daarvan de leden van de Rekeningencommissie-plus het gesprek aan kunnen gaan over wat er dan mist en hoe dat te verbeteren is (en indien mogelijk wat dat aan extra inspanning/ kosten vraagt) om een afweging te kunnen maken.

Thema's rekeningcommissie

- Inzicht in Reserves
- Relatie tussen beleidsdoelen en financiën (doelenboom met de financiële koppeling)
- Standaardteksten van het format
- Afspraken over onderscheid P&C documenten (M.n. Kaderbrief voor nieuw beleid en Zomernota voor bij- / aframing reeds ingezet beleid)
- Integraliteit tussen de P&C documenten en traceerbaarheid van de informatie”

Op 18 september is een interactieve bijeenkomst gehouden waarbij diverse mogelijkheden zijn besproken aan de hand van een powerpoint-presentatie. In de nu voorliggende nota en bijbehorend voorbeeld-format zijn de besproken voorstellen een stap verder uitgewerkt en is voorlopig overzicht opgenomen van de stappen die moeten worden gezet voor implementatie.

Overige

Hoewel de voorstellen zich in eerste instantie richten op de 5 thema's van de rekeningcommissie, is steeds de algehele bedoeling voor een modern, toekomstgericht, duidelijk en werkbaar format de leidraad geweest voor de voorstellen en zijn eerdere onderzoeken naar het format in de gedachtevorming in beeld gebleven. De verwachting is daarom, dat met de ingebruikname van dit gemoderniseerde format ook aan de bedoeling van veel punten uit eerdere onderzoeken vorm wordt gegeven.

Voorstellen voor de 5 thema's van de rekeningcommissie

Inleiding

Dit voorstel gaat uit van het behoud van de basisstructuur van het format, zoals het gebruik van de doelenboom, maar voegt een aantal elementen toe en voegt andere elementen samen. Ook wordt het gebruik van bestaande elementen besproken om beter aan de gewenste functionaliteit te kunnen .

Van ambtelijke zijde zijn de hier genoemde voorstellen in grote lijnen op haalbaarheid en realiteitsgehalte beoordeeld. Uiteraard zal er tijd nodig zijn voor de implementatie, zeker daar waar het om veel informatie gaat zoals bijvoorbeeld bij de reserves of indien gewenst inhoudelijke ombouw van doelenbomen. In zo'n geval zal een gefaseerd proces worden voorgesteld, waarbij niet alle informatie ineens beschikbaar komt, maar een herziening zal worden meegenomen in het reguliere beleidsproces. De voorgestelde structuurwijzigingen grijpen niet in in de basisstructuur van

het format met doelenbomen, waardoor de ICT-wijzigingen wel aanwezig zijn, maar relatief beperkt kunnen blijven. Bij de uitwerking van de voorstellen is een globaal beeld van de benodigde capaciteit gevoegd.

Bij de uitwerking van de thema's spelen de aspecten vorm, inhoud en kwaliteit van invulling een rol. Bij de implementatie zal er rekening mee moeten worden gehouden dat een vormwijziging relatief eenvoudig is, maar dat de er achterliggende inhoudelijke wijziging in sommige gevallen meer tijd kan kosten en om een gefaseerd proces vraagt.

Ieder format staat of valt met de kwaliteit van invulling. Zoals is meegedeeld in de brief van GS bij de begroting 2018, zal aan het aspect kwaliteit in de ambtelijke organisatie via een separaat, maar met deze veranderingen gecoördineerd project onder aansturing van de algemeen directeur aandacht worden besteed.

Thema 1: Inzicht in reserves

Bestaande kaders

- BBV
- Format
- Nota reserves en voorzieningen.

Begroting

In de programma's en bij de operationele doelen staan cijfermatige tabellen met onttrekkingen en stortingen. Bij de onttrekkingen horen (geraamde) bestedingen.

In de financiële begroting staan beschrijvingen van alle reserves en een geraamde verloopstaat van de reserve.

Onduidelijkheden in huidige situatie

1. De geraamde bestedingen zitten "verstopt" in, meestal, de directe lasten en overdrachten. De relatie met de reserve zelf is bijna niet te leggen.
2. Algemene reserves staan in programma 8, de bijbehorende bestedingen verspreid over alle programma's.
3. De status van geraamde bestedingen is onduidelijk. Wanneer is het verplicht/onbeïnvloedbaar, waar kan nog geschoven worden, wanneer informeren we PS over terugvloeiende middelen door bijvoorbeeld lager vaststellen van de eindafrekening van een subsidieverlening.
4. De gevolgen van een onder- of overbesteding in de jaarrekening zijn onduidelijk. Leidt het tot vrijval of tot doorschuiven van/naar een volgend jaar?

Voorstel voor verbeteringen

Inhoud

Om het inzicht in reserves te vergroten, wordt voorgesteld een 1 op 1 koppeling te realiseren tussen een reserve en een operationeel doel (1 reserve = 1 operationeel doel)

- Hierdoor blijven onttrekkingen aan de reserve en geraamde/gerealiseerde bestedingen bij elkaar.
- De relatie tussen een doel en de dekking van dat doel vereenvoudigt.
- Verklaringen van onder- of overbestedingen m.b.t. de reserve staan logischer bij elkaar. Daardoor is het eenvoudiger om in deze tekst ook de gevolgen voor de reserve als totaal te vermelden. (Doorschuiven naar volgend jaar bij vertraging, vrijval van doelgerichte

reserve of nieuwe opdracht aan GS binnen budgetgerichte reserve bij goedkoper worden van een project).

- De administratieve lasten verminderen.

Om meerjarig inzicht te krijgen in de “op de plank liggende” plannen, wordt een hyperlink naar het bestedingsplan opgenomen. Om de inzichtelijkheid te bevorderen kan zo mogelijk in ieder bestedingsplan een gestandaardiseerd financieel overzicht worden toegevoegd.

- Bijvoorbeeld: In ieder bestedingsplan zit een bijlage met een financieel totaaloverzicht en een prognose van jaar en status (besteed, verplicht, onderhanden, nog beïnvloedbaar) van bestedingen (b.v. projecten of uitvoeringsregelingen subsidies) en afgesproken evaluatiemomenten. Dit kan bijvoorbeeld in de jaarrekening opgenomen worden voor kleine reserves en voor grote reserves via een aparte evaluatie verlopen)
- Noot: De nota reserves zegt nu dat een bestedingsplan “gewenst” is en geeft verder geen nadere invulling. Daardoor is op dit moment het bestedingsplan verschillend van vorm en opbouw voor iedere reserve. Het zal dus enige tijd kosten dit te standaardiseren.

Format

- Omdat gewenst is ook te rapporteren over de STAND van de reserve, zal een kopje hiervoor toegevoegd worden bij de toelichting

Thema 2 Relatie tussen beleidsdoelen en financiën

Ieder operationeel doel in de begroting en jaarrekening bevat een hoofdstuk “Instrumenten en Output” en een hoofdstuk “financiën”.

Onduidelijkheden in huidige situatie

1. Op dit moment is er geen relatie tussen de output en de financiële tabel van een operationeel doel. Daardoor is er ook geen relatie tussen het totaal aan output en het totaal aan beschikbare middelen. Compleetheid is niet gegarandeerd.
2. Niet alle output is rechtstreeks te koppelen aan exploitatiebudget in de begroting. Daardoor “mist” er inzicht in substantiële financiële geldstromen in de programma’s. Deze informatie zit “verstopt” in de kleine cijfertjes achter in de begroting. Het betreft o.a. de volgende posten:
 - Investerings worden geactiveerd. Deze worden gedaan in jaar 1 en verspreid over de jaren 2 t/m 26 via de kapitaallasten betaald. Besluitvorming vindt plaats via kredietbesluiten.
 - Bestedingen uit voorzieningen komen financieel niet terug in de programma’s (bijvoorbeeld PMO-variabel onderhoud).

Voorstel

1. **Laat de indeling in kostencategorieën los. Benoem daarentegen (zo nodig) meer operationele doelen, die wel een 1 op 1 relatie hebben tussen geld en inhoud.** Hierdoor ontstaat een compactere tabel met meer inhoud. Een voorbeeld waar dat is toegepast is programma Groen, waar deze systematiek al gedeeltelijk is gerealiseerd.
2. **Investerings benoemen:** Kapitaallasten worden in relatie met nieuwe investeringen gebracht. Een prognose van de investeringsomvang en stand van de kredieten kan worden opgenomen. Dit onderdeel zit nu achter in de begroting. Door het naar de programma’s te halen wordt de relatie met de kapitaallasten en de activiteiten helderder.

Relevante **activiteiten uit voorzieningen** benoemen: Expliciet maken wanneer een activiteit uit een voorziening wordt bekostigd (met name PMO).

Thema 3 Standaardteksten van het format

Het format is opgebouwd uit verschillende standaard-blokken (instrumenten/output, financiële tabellen, financiële toelichtingen etc.) Daarnaast worden er ambtelijk soms standaard “verklaringsteksten” afgesproken. Dit komt vooral voor wanneer het huidige format leidt tot technische opsplitsingen van budgetten zonder betekenis.

Onduidelijkheden in huidige situatie

1. De ambtelijke verklaringsteksten zijn onbegrijpelijk. Bijvoorbeeld “Er heeft een verschuiving plaatsgevonden tussen directe lasten en overdrachten”.
2. De blokken in het format hebben niet allemaal evenveel informatiewaarde. Soms kan een combinatie tot meerwaarde leiden.

Voorstel

1. Het afstappen van de indeling op kostencategorieën zorgt er voor, dat de ambtelijke standaardteksten niet meer nodig zijn. Deze verklaringen hadden geen enkele beleidsinhoudelijke betekenis en waren een direct gevolg van de indeling op kostencategorieën.
2. Om de eenheid te behouden en te waarborgen dat alle programma’s tenminste bepaalde informatie bevatten, heeft het format grote waarde. Er blijft daarom een voorgeschreven indeling van de programma’s. Om tegemoet te komen aan de wens om op onderdelen iets meer uitleg te kunnen toevoegen, worden tekstuele toelichtingen op meer plekken mogelijk.

Huidige formatonderdelen met voorstel voor wijziging

Doelenboom plaatje	Blijft
Toelichting op maatschappelijk doel	Nieuw tekstblok voor korte toelichting
Beleidskader	Splitsen in landelijk, wettelijk beleidskader en eigen “grote” beleidskaders, die het hele programma betreffen (bijvoorbeeld cultuurnota).
Budgettabel	Tabel die per beleidsdoel het budget voor het lopende jaar aangeeft (budgetrecht PS). Meerjarenbeeld alleen bij operationele doelen en achterin bij de financiële begroting.
Beleidsdoelen	Nieuw tekstblok: Integreren van prioriteiten en omgevingsfactoren in een nieuw tekstblok bij beleidsdoelen. In dit tekstblok gaan we ook in op de rol van de provincie bij dit doel en de samenwerkingspartners met wie wij aan dit doel werken.
Verbonden partijen	Verplichte informatie, wordt geplaatst bij programma of beleidsdoel.
Instrumenten en output en financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Koppeling aanbrengen tussen doelen/indicatoren, output en budget. Door meer, kleinere operationele doelen te maken en kostencategorieën los te laten, kan de relatie tussen activiteiten en geld beter worden gelegd (Zie programma Groen). • Per reserve 1 operationeel doel, waardoor het inzicht in de reserve en de bestedingen helderder

Doelenboom plaatje	Blijft
	<p>wordt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investerings, kredieten en relatie met kapitaallasten benoemen in het operationeel doel waar de kapitaallasten tot uiting komen. Zo mogelijk als dat de helderheid ten goede komt per beleidsdoel 1 operationeel doel waar de investeringen staan benoemd. • Activiteiten bekostigd uit voorzieningen en balansposten als zodanig benoemen. (Deze activiteiten stonden nu ook in de begroting, maar het was niet duidelijk dat ze uit een balanspost werden bekostigd, waardoor de relatie geld/activiteit niet helder was)

Thema 4 Onderscheid P&C documenten

Discussiepunt: In welke P&C documenten kan nieuw beleid worden opgenomen. Mag dit alleen in de begroting/kaderbrief of kan dit ook in de zomernota.

In de kaderbrief wordt het eventueel vrij besteedbare deel van het jaarrekeningresultaat opgenomen. Daarnaast wordt een aantal budgetten herzien op basis van afgesproken kaders, zoals de indexering en hogere onderhoudskosten door areaaluitbreiding en vernieuwing van het wegennet. Ook vind een herberekening plaats van de kapitaallasten op basis van de gerealiseerde investeringen in het jaar ervoor. Dit leidt tot mutaties in het lopende begrotingsjaar (en dus in de zomernota) en is bepalend voor het vrij besteedbare deel.

In de kaderbrief wordt nu soms ook nieuw beleid meegenomen in het lopende jaar. Dit kan nodig zijn om flexibel in te spelen op gewenste ontwikkelingen.

Onduidelijkheden in huidige situatie

De politieke besluitvorming over het nieuwe beleid wordt verspreid over verschillende momenten: Kaderbrief, zomernota en begroting.

Een aantal voorgeschreven zomernotabijstellingen (o.a. op basis van de nota kapitaalgoederen) kan invloed hebben op het bij de kaderbrief te besteden saldo. Deze (technische) bijstellingen blijven in de kaderbrief meelopen.

Het opnemen van nieuw beleid in de zomernota is (en blijft altijd) een politieke keuze.

Voorstel

Het helemaal verbieden van "nieuw beleid" in de zomernota en in de jaarschijf van het lopende jaar in de kaderbrief is niet praktisch. Wel kan in de kaderbrief zowel in de kaderbrieftekst zelf als in het voorgestelde besluit duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het lopende jaar en de komende begroting.

In de opbouw van de kaderbrief maken we dan onderscheid door het kopje "gevolgen voor het huidige jaar" op te nemen met de "oorsprong" van deze gevolgen, bijvoorbeeld de nota kapitaalgoederen. In het besluit in de voordracht scheiden we het besluit in enerzijds "gevolgen mee te nemen in de zomernota" en anderzijds "kaders voor de begroting". Hiermee worden deze besluiten ook apart amendeerbaar.

Thema 5 Integraliteit tussen de P&C documenten en traceerbaarheid van de informatie

Onduidelijkheden in huidige situatie en voorstellen rekeningcommissie

1. Het verloop van de informatie-items door de tijd is niet goed te volgen. Niet duidelijk genoeg is hoe de cijfers in het ene document relateren aan het andere.
2. De afzonderlijke indicatoren in de P&C-documenten kunnen veranderen. Het evalueren en bezien of deze nog betekenisvolle en traceerbare informatie opleveren vindt niet op gestructureerde wijze plaats.
3. “Eens in de vier jaar, bij voorkeur tussen 6 maanden en 1 jaar na de start van een nieuwe Statenperiode met een nieuw collegeakkoord, dient een grondige evaluatie van te gebruiken indicatoren plaats te vinden waarmee indicatoren kunnen aansluiten op dit collegeakkoord”.

Overwegingen

De inhoudelijke discussie in één keer voeren over alle indicatoren in de begroting bij iedere nieuwe Statenperiode vergt veel tijd en inzet, zowel van Statenleden als ambtelijk.

De timing ten opzichte van het begrotingsproces kan bovendien onhandig uitpakken, omdat verkiezingen in het voorjaar plaatsvinden en de begrotingsstructuur dan al gereed is en ambtelijk inhoudelijk wordt voorbereid.

Niet alle beleid wordt daarnaast totaal herzien met ingang van een nieuwe Statenperiode. Tussentijds worden brede beleidsnota's vastgesteld, die tot wijzigingen kunnen leiden. Denk aan een economische agenda, meerjarenprogramma Groen, 4-jarige cultuurnota.

Als voorbeeld wordt hier het proces van de cultuurnota in relatie tot de P&C cyclus beschreven.

1. Een nieuwe 4-jarige cultuurnota wordt opgesteld. De bestaande financiële middelen vormen daarbij het kader. Een eventuele behoefte aan extra middelen wordt onderbouwd ingebracht in het kaderbriefproces.
2. Bij de politieke behandeling van de cultuurnota wordt gediscussieerd over doelen en output met de vakcommissie. In de nota is aandacht voor de vertaling naar de doelen en prestaties in de begroting.
3. In de eerstvolgende begroting of begrotingswijziging (zomernota) worden de doelen bijgesteld op basis van de vastgestelde beleidsnota. De bespreking in de vakcommissie is hierin meegenomen. Omdat in de nota aandacht is voor doelen en prestaties, kunnen aandachtspunten voor de begroting d.m.v. moties of amendementen worden meegegeven.

Voorstel

Voor veel begrotingsprogramma's of beleidsdoelen is een periodieke, overkoepelende nota gebruikelijk. Als wordt afgesproken om in deze nota's aandacht te besteden aan de manier waarop deze vertaald worden in de begroting, kan aan de hand van zo'n nota PS discussiëren over doelen en output. Bestaande middelen zijn kaderstellend, de behoefte aan extra middelen wordt ingebracht in het kaderbriefproces. Een inventarisatie per doelenboom"tak" zal moeten uitwijzen, of deze werkwijze voor alle doelenboomtakken haalbaar is.

Na vaststelling van een coalitieakkoord bij een nieuwe Statenperiode kan desgewenst een vertaling gemaakt worden naar de begroting waarbij onderscheid wordt gemaakt in

- Intensiveringen: Geld wordt toegevoegd aan een bestaand operationeel doel
- Nieuwe doelen: Er wordt een nieuw operationeel doel toegevoegd aan de begroting

Voordelen:

- De politieke discussie over het beleid en doelen vindt plaats in de vakinhoudelijke commissie.
- Op deze manier blijft traceerbaar (en [gehyperlinkt!](#)) waar een doel is “ontstaan”, namelijk in een beleidsnota of in het coalitieakkoord. Toekomstige ICT-ontwikkelingen kunnen de traceerbaarheid ook inzichtelijker maken door de jaren en in verschillende P&C documenten..
- De rekeningcommissie kan desgewenst bij de betreffende beleidsnota adviseren over de formulering van de doelen.

In de toekomst

Omgevingsvisie

In het licht van het opstellen van de omgevingsvisie worden verschillende facetten van de fysieke leefomgeving met elkaar in verband gebracht. De omgevingsvisie gaat een samenhangende beleidsmatige basis vormen voor de inzet van instrumenten, waaronder de financiële instrumenten. Op dit moment is de omgevingsvisie nog niet zo ver, dat de daarin benoemde opgaven sturing kunnen geven aan de doelen in de begroting. In de toekomst zal dit wel het geval zijn en zal de omgevingsvisie met zijn onderliggende programma's een belangrijk lange-termijn richtinggevend document kunnen zijn, ook voor de doelen en de monitoring daarvan in de begroting.

Omgevingsvisie: samenhang in beleid lange termijn

Eén van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is de omgevingsvisie. Uitgangspunt is dat de omgevingsvisie zorgt voor samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving door de integratie van de bestaande wettelijke planfiguren. De huidige provinciale plannen (Structuurvisie, het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan, het Milieubeleidsplan, de Watervisie en de Agenda Groen) komen te vervallen en gaan op in één integrale omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving met onderliggende programma's.

De provinciale omgevingsvisie is hét langetermijnontwikkelingsbeeld dat onze strategische keuzes bevat over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in Noord-Holland. Als integrale visie biedt de omgevingsvisie de kans alle verschillende facetten van de fysieke leefomgeving op elkaar te betrekken, te verbinden en af te wegen. Denk bijvoorbeeld aan de relaties tussen energie, ruimte, mobiliteit en wonen en tussen landbouw, natuur en milieukwaliteit. Hiermee kan de provincie richting geven aan de grote (ruimtelijke) opgaven voor de toekomst.

De omgevingsvisie vormt voor de provincie de samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten.

Uit: Startnotitie omgevingsvisie Noord-Holland https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingsvisie/Omgevingsvisie

ICT

De ontwikkelingen van de software voor planning en control hebben er voor gezorgd dat sinds 2 jaar een webversie van de begroting beschikbaar is. In de toekomst zal de website ook inzicht kunnen bieden in de ontwikkeling in de tijd, doordat financiële informatie en indicatorwaarden uit verschillende planning- en control momenten (begroting, zomernota, jaarrekening, meerjarig) naast elkaar kunnen worden gepresenteerd.

Vervolg van het proces

Wij stellen voor geen “in beton gegoten” format vast te stellen, maar dit format als een basis te beschouwen, die in de toekomst verder ontwikkeld kan worden. Ontwikkelingen zoals de omgevingsvisie en ICT kunnen daarmee zorgen voor innovatie en vernieuwing op het moment dat dat mogelijk is. De huidige ICT is al voorbereid op het maken van bijvoorbeeld dashboards en barometers. Uiteraard zal daarbij aan de inhoudelijke kant nog veel aandacht nodig zijn om te bepalen, welke van de vele mogelijkheden voor PNH haalbaar en van toegevoegde waarde zijn.

Voorlopige aandachtspunten voor implementatie

Onderwerp	Aard van de werkzaamheden/kosten
Nieuwe formats in ICT-applicatie	Beperkte extra kosten inhuur ICT-specialist (5 dagen)
Standaardiseren bestedingsplan reserves	Extra ambtelijke capaciteit voor o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Standaard ontwikkelen voor financieel deel bestedingsplan - Implementeren standaard in alle bestedingsplannen Bij gefaseerde invoering in te passen in reguliere werkzaamheden
Omzetten reserves naar nieuwe reserves gekoppeld aan operationele doelen	n.b. Beleidsneutraal administratief omzetten Extra ambtelijke capaciteit voor o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Omzetting in administratie - Maken en laten accorderen nieuwe instellingsbesluiten
Waar mogelijk 4- jarige Beleidsnota per programma/beleidsdoel	Extra ambtelijke capaciteit voor o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Inventariseren of dit mogelijk is voor alle doelenboomtakken - Extra aandacht voor begroting in beleidsplannen inpassen Bij gefaseerde invoering in te passen in reguliere werkzaamheden Koppeling aan de ontwikkeling van de omgevingsvisie en programma's
Opleiding ambtenaren voor kennis over invullen nieuwe formatonderdelen	Extra ambtelijke capaciteit <ul style="list-style-type: none"> - In huis door eigen mensen Bij gefaseerde invoering in te passen in reguliere werkzaamheden
Extra tijd eerste keer invullen nieuwe onderdelen, bepalen indicatoren en nieuwe indeling operationele doelen	Extra ambtelijke capaciteit <ul style="list-style-type: none"> - Omzetting van programma Groen heeft bij benadering 240 uur gekost aan ambtelijke capaciteit. Omdat de programma's niet allemaal gelijk zijn aan complexiteit en al bestaande bruikbare nota's, zal de benodigde capaciteit per programma verschillen.
Evt. Inrichten van ontbrekende of nieuwe meet/monitorsystemen	Extra ambtelijke capaciteit voor o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Indicatoren moeten zo zijn opgesteld, dat een traceerbare en betrouwbare meting mogelijk is. Zo veel mogelijk zal gebruik gemaakt worden van bestaande mogelijkheden. Extra capaciteit nodig
Bijpassend format zomernota en jaarstukken opstellen	Extra ambtelijke capaciteit