

Onderzoeksrapport

Begrotingssystematiek

Opdrachtgever:
Gedeputeerde Staten

Opdrachtnemer:
Ed Elferink

Onderzoekers:
Matthijs Kruijff
Edwin van der Schaaf
Marco van Beesten

Datum:
30 maart 2016

Status:
Concept

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Reactie opdrachtgever	9
3	Opdrachtformulering	12
3.1	Aanleiding	12
3.2	Doelstelling	13
3.3	Onderzoeksvraag	13
3.4	Scope en object van onderzoek	14
3.5	Opzet van het onderzoek	14
4	Begrotingssystematiek nader toegelicht	16
4.1	Algemeen begrotingssystematiek	16
4.1.1	Wetgeving	16
4.1.2	Begrotingssystematiek binnen de provincie	19
4.1.3	Opzet provinciale methode	21
4.1.4	Conclusies	24
5	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	26
5.1	Toelichting op referentiekader	26
5.2	Samenhang en onderbouwing	26
5.2.1	Samenhang	26
5.2.2	Onderbouwing	29
5.2.3	Conclusies en aanbevelingen	33
5.3	Sturing	35
5.3.1	Concrete doelen en ambities	35
5.3.2	Wat willen we bereiken?	35
5.3.3	Wat gaan we er (zelf) voor doen?	38
5.3.4	Wat mag het kosten?	39
5.3.5	Programmabegroting en Productenraming	41
5.3.6	Conclusies en aanbevelingen	42
5.4	Beheersing	43
5.4.1	Adequaat geïnformeerd	43
5.4.2	Afwijkingen adequaat toegelicht	44
5.4.3	Conclusies en aanbevelingen	47
5.5	Verantwoording	48
5.5.1	Vergelijkbare begroting en verantwoording	48
5.5.2	Doelrealisatie	49
5.5.3	Toelichting op materiële afwijkingen	50
5.5.4	Relevante informatie	53
5.5.5	Doelrealisatie versus budget	54
5.5.6	Totstandkoming verantwoordingsinformatie	55
5.5.7	Conclusies en aanbevelingen	56
6	Bijlagen	58
6.1	Referentiekader	58
6.2	Geraadpleegde bronnen	62
6.3	Geraadpleegde personen	62
6.3.1	Begeleidingsgroep	62
6.3.2	Interviews	62
6.4	Overzicht ontbrekende hyperlinks per operationeel doel	63
6.5	Overzicht verschil beleidsstukken programmabegroting en zomernota	64

Leeswijzer

De samenvatting staat in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 volgt de algemene reactie van de opdrachtgever op dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de opdrachtformulering. In hoofdstuk 4 zijn het wettelijk kader voor de begroting en verantwoording, de opzet van de door 'PP in taal' ontwikkelde methode en deze gehanteerde methode binnen de provincie Noord-Holland beschreven. In hoofdstuk 5 volgen de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de bijlagen opgenomen.

1 Samenvatting

PS hebben gekozen voor een nieuwe programmabegroting en deze is met ingang van 2010 ingevoerd met als doel deze toegankelijker te maken voor Statenleden en burgers rekening houdend met de formele inrichtingseisen. Deze begroting heeft als voornaamste kenmerk de causale cascade die een snel inzicht moet bieden in de relatie tussen het maatschappelijke doel, de onderliggende doelen en de instrumenten die de provincie inzet om die doelen te realiseren. PS hebben in 2014 opmerkingen gemaakt over de huidige begrotingen en gesproken over mogelijke wijzigingen in de begrotingsopzet. Verder is uit een eerder onderzoek van Concerncontrolling naar onderbesteding gebleken dat de sturingsmogelijkheden van de huidige begrotingscyclus te verbeteren vallen.

Dit heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

In welke mate stelt de huidige begrotingssystematiek PS in staat hun kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen en welke mogelijkheden tot verbetering zijn er?

Er zijn drie deelvragen geformuleerd die leiden tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Eerst worden de conclusies per deelvraag toegelicht, vervolgens volgt de eindconclusie en tenslotte zijn aanbevelingen opgenomen om de provinciale begrotingssystematiek te verbeteren.

Deelvraag: Sturing

1.a Vormt de programmabegroting 2014 een voldoende basis voor de kaderstellende rol van PS?

Deze vraag heeft zowel een formele component als een inhoudelijke component. De begrotingsstukken van de provincie moeten in ieder geval voldoen aan de formele kaders die het BBV stelt.

Conclusie formele component sturing:

De programmabegroting 2014 voldoet niet volledig aan de wettelijke eisen die het BBV stelt.¹

Het BBV bepaalt onder meer dat in de begroting per programma moet zijn aangegeven wat de provincie wil bereiken (het beoogde maatschappelijk effect). Deze wat-vraag wordt niet beantwoord in de begroting van de provincie. De provinciale doelen worden niet geformuleerd in termen van het gewenste effect, maar als taak/activiteit: bijvoorbeeld “zorgdragen voor veilig vervoer”. Achterliggende oorzaak van het ontbreken van het gewenste effect is het voorgeschreven kader om doelen te formuleren als <doen ding, ding doen>.

Naast de formele component dient de begroting inhoudelijk aan bepaalde criteria te voldoen om de kaderstellende rol van PS voldoende te ondersteunen. Een belangrijk criterium is dat de begroting de samenhang tussen doelen, instrumenten, prestaties en resultaten duidelijk weergeeft alsmede de daarvoor te alloceren financiële middelen. De begroting dient tevens inzicht te bieden in de beleidsstukken waarin die

¹ De toezichthouder op de provincie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, toetst ieder jaar of de financiële begroting, de meerjarenraming en de paragrafen op hoofdlijnen voldoen aan de eisen, die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daaraan stelt. De programmabegroting, waar de drie vragen worden beantwoord, wordt niet expliciet getoetst door de toezichthouder.

samenhang wordt onderbouwd. Dit gebeurt voor een belangrijk deel via hyperlinks in de begroting. Samen vormt dit het 'informatieweb'. Ook dienen doelen, instrumenten en output waarop wordt gestuurd voldoende concreet te zijn.

Conclusie inhoudelijke component sturing:

De huidige begrotingssystematiek leidt niet tot begrotingen die de gebruikers voldoende inzicht bieden in de samenhang tussen doelen, prestaties en middelen. Het is daarom lastig voor PS om zonder aanvullende informatie hun kaderstellende rol op de huidige begrotingssystematiek te baseren. Zij maken daarom in de praktijk ook gebruik van informatie zoals beleidsvoorstellen, informatie bij commissievergaderingen en van hun eigen ervaring.

- Het 'informatieweb' wordt in de praktijk niet gerealiseerd, omdat de samenhang (causale cascade) tussen enerzijds de doelen in de doelenboom, instrumenten, prestaties en resultaten en anderzijds de beleidsstukken niet blijkt uit de begroting. Toelichtende teksten die deze relatie duidelijk zouden kunnen maken, ontbreken veelal.
- Op programmaniveau geeft de begroting geen inzicht in de beleidsstukken die betrekking hebben op het betreffende programma. Hierdoor is tevens het verband tussen het beleid en de financiële middelen niet te leggen.
- Beleidsinformatie is summier terug te vinden bij de operationele doelen. Weliswaar wordt via hyperlinks verwezen naar relevante beleidstukken, maar die verwijzingen zijn weinig specifiek, waardoor het nog veel zoekwerk vergt om de gewenste informatie te vinden.
- De begroting biedt geen totaaloverzicht van de te bereiken meerjarige doelstellingen en output en de reeds bereikte doelstellingen en output. Bij vertraging in de realisatie van de output wordt het niet inzichtelijk wat dat voor gevolgen heeft voor de meerjarige doelstellingen en output en de bijbehorende budgetten.
- De maatschappelijke doelen missen een duidelijke ambitie voor het gewenste maatschappelijk effect. Verder zijn de maatschappelijke, beleids- en operationele doelen niet concreet gemaakt. Daardoor kan niet worden vastgesteld in welke mate de doelen worden gerealiseerd.
- Binnen programma 2 en 5 worden niet alle prioriteiten vertaald naar operationele doelen.
- Het verband tussen de vragen "wat gaan we er voor doen" en "wat mag het kosten" is niet te leggen. Een goede onderbouwing van de kosten ontbreekt in de begroting en is evenmin goed te herleiden uit de onderliggende beleidsstukken.
- In de begroting is geen direct verband te leggen tussen de lasten binnen een programma en de dekking van deze lasten door reserves.

Deelvraag: Beheersing

1.b Geven de zomernota en begrotingswijzigingen een adequaat inzicht in de uitvoering van de begroting?

Voor PS is het van belang de realisatie van de begroting te beheersen. Daarom dienen PS tijdig tussentijds geïnformeerd te worden over de voortgang van de realisatie van de begroting. PS kunnen daarmee voorgestelde beleidsmatige en financiële mutaties autoriseren en desgewenst bijsturen (zie deelvraag 1.c).

Conclusie inzicht beheersing:

De zomernota en begrotingswijzigingen bieden PS geen actueel inzicht in de voortgang van de realisatie van de begroting en beperken daarmee de mogelijkheden voor PS om beleidsmatig of financieel bij te sturen.

Dat de zomernota geen actueel inzicht in de voortgang van de realisatie van de begroting biedt, is met name te wijten aan de relatief lange doorlooptijd van de zomernota en het niet volledig aansluiten van de beleidsstukken in de zomernota met de begroting.

Door het ontbreken van voortgangsoverzichten en budgetuitputtingen in de zomernota kan de voortgang van de realisatie van de begroting onvoldoende uit de zomernota worden gehaald. In de zomernota wordt niet transparant weergegeven wat de gevolgen zijn van voorgestelde wijzigingen in doelen en output op de beschikbaar gestelde budgetten.

In de zomernota en begrotingswijzigingen wordt geen transparant beeld weergegeven van de werkelijke gevolgen van “budget neutrale” mutaties op de begroting. De term “budget neutraal” is verwarrend, omdat bij de term “budget neutraal” er van uit gegaan wordt dat de voorgestelde begrotingswijziging geen invloed heeft op het resultaat. Hoewel het resultaat niet wijzigt, is er echter wel degelijk een impact op de exploitatielasten (budgetrecht) als op de mutaties in reserves (beschikkingsrecht) en zijn dus niet budget neutraal.

Door het ontbreken van een verloopoverzicht van de reserves in de zomernota is het in de zomernota niet inzichtelijk welke gevolgen de tussentijdse mutaties in de reserves hebben voor het verloop van deze reserves.

1.c Geven de zomernota en begrotingswijzigingen inzicht in de eventuele maatregelen ter bijsturing naar aanleiding van de verwachte realisatie van de begroting?

Conclusie maatregelen bijsturing:

Conform hun aard geven de begrotingswijzigingen inzicht in de financieel technische bijstellingen (bijsturing) zonder beleidsmatige aanleiding. Uit de toelichtingen blijken over het algemeen de aard van de technische bijstellingen.

De zomernota geeft vooral inzicht in de beleidsmatige mutaties. Als de verwachte realisatie van de begroting afwijkt, dan biedt de zomernota in het algemeen inzicht in de voorgestelde maatregelen. De meest voorkomende maatregel is het neerwaarts bijstellen van de output. Daarbij wordt niet altijd duidelijk gemaakt of en zo ja welke gevolgen dit heeft voor de daarvoor bestemde financiële middelen, of de gewenste output op een later moment alsnog gerealiseerd zal worden en wat de gevolgen zijn voor de betrokken doelen.

Uit de zomernota blijken vooral de beleidsmatige afwijkingen ten opzichte van de begroting. Indien de verwachte output afwijkt van de begroting, wordt de output in veel gevallen bijgesteld. In de zomernota worden in beperkte mate maatregelen vermeld die er voor zouden moeten zorgdragen dat de begrote output alsnog kan worden gerealiseerd. De financiële consequenties van de genomen maatregelen blijken niet altijd uit de financiële toelichting in de zomernota. Een directe koppeling tussen de genomen maatregel of bijstelling op de output en de financiële gevolgen hiervan is

niet altijd te leggen, omdat de beleidsmatige toelichting op het niveau van instrumenten en output plaatsvindt en de financiële toelichting op operationeel niveau.

Deelvraag: Verantwoording

1.d. Geeft de programmaverantwoording 2014 voldoende inzicht in de realisatie van de begroting?

De verantwoording moet PS in staat stellen haar controlerende rol uit te voeren. Hierom moet de verantwoording inzicht geven in de mate van realisatie van de doelen, instrumenten en output en de daaraan gekoppelde budgetten.

Conclusie verantwoording:

Gegeven de begrotingssystematiek en de keuzes die daarin zijn gemaakt voor de begroting biedt de programmaverantwoording PS beperkte informatie voor het vervullen van hun controlerende rol. De verantwoording biedt vooral inzicht in de realisatie van de (meetbare) output en de uitputting van de budgetten. Informatie over de mate waarin doelen zijn of zullen worden bereikt ontbreekt grotendeels. De verantwoording maakt evenmin inzichtelijk of beoogde resultaten binnen budget en tijd zullen worden gerealiseerd.

De maatschappelijke, beleids- en operationele doelen zijn niet concreet opgenomen in de begroting. Hierdoor is de mate waarin deze doelen zijn gerealiseerd niet te verantwoorden. De programmaverantwoording vindt plaats op output niveau.

De toelichting bij materiële afwijkingen in programma 2 en programma 5 zijn regelmatig voor meerdere interpretaties vatbaar en informatie over de mogelijke financiële en beleidsmatige gevolgen voor de te realiseren doelen/output ontbreekt grotendeels.

Tussen de realisatie van de doelen en uitputting van het budget zou een causale relatie moeten zijn. Deze causale relatie kan niet worden opgemaakt uit de verantwoording, omdat de beleidsmatige toelichting op het niveau van instrumenten en output plaatsvindt en de financiële toelichting op operationeel niveau. Hierdoor is het niet inzichtelijk of het beoogde resultaat nog binnen budget en tijd zal worden gerealiseerd. Tevens worden bij afwijkingen op het PMI (Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur) de meerjarige gevolgen op de kapitaalslasten niet inzichtelijk gemaakt.

De verantwoorde resultaten zijn over het algemeen lastig te controleren op basis van onderliggende beleidsstukken of brondocumenten uit de jaarstukken, zomernota of informatiesystemen. De provincie beschikt niet over een (centraal) informatiesysteem waarin verantwoordingsinformatie is vastgelegd ter onderbouwing van de gerealiseerde doelen en output uit de programmabegroting.

Centrale onderzoeksvraag:

Resumerend leidt dit tot de volgende conclusie:

PS hebben voor een nieuwe begrotingssystematiek gekozen om de begroting toegankelijker te maken voor PS en de burger met inachtneming van de formele kaders. Zonder afbreuk te doen aan die keuze is de conclusie dat de gekozen systematiek niet geheel voldoet. Begroting en verantwoording bieden ook met de nieuwe systematiek niet voldoende het inzicht dat PS nodig hebben voor hun kaderstellende, beheersende en controlerende rol.

Uit het onderzoek blijkt dat binnen de gekozen methodiek verbeteringen mogelijk zijn. Die verbeteringen zullen echter niet zodanig zijn dat de doelen van PS wel worden bereikt met deze methode. Daarvoor dient het fundament, de methode zelf, te worden aangepast.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek komen voldoende bevindingen naar voren die bovenstaande conclusies staven. Daarbij moet worden aangetekend dat de totstandkoming van de methode, de ontwikkelingen daarin onder invloed van onder meer de Statenwerkgroep Begrotingscyclus en de eventuele interpretatie door GS en ambtelijke organisatie niet zijn onderzocht. Wel is geconstateerd dat er initiatieven lopen zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk om te komen tot een eigentijdse begroting en verantwoording die toekomstbestendig zijn en inspelen op de ambities van de provincie zoals verwoord in Kompas 2020 en het coalitieakkoord.

Aanbevolen wordt daarom dat GS in dialoog met PS initiatieven ontwikkelt om te komen tot een begrotingssystematiek die voldoet aan de wensen van PS en aansluit op de bedoelde ontwikkelingen.

Vooruitlopend op deze initiatieven zijn hieronder aanbevelingen geformuleerd op basis van het huidige onderzoek die al tot aanzienlijke verbetering kunnen leiden.

Sturing (begroting)

1. Draag zorg voor een zodanige begroting op programma niveau dat:
 - a. per beleidsprogramma duidelijk is wat het gewenste maatschappelijk effect is;
 - b. uit de doelformuleringen blijkt welke ambities de provincie wil realiseren (wat en wanneer);
 - c. de begroting inzicht biedt in de meerjarige te realiseren doelstelling/output, wat daarvan reeds gerealiseerd is en wat er in de komende jaar/jaren gerealiseerd dient te worden om de doelstelling/output te bereiken;
 - d. de begroting zelf en/of de daarin opgenomen hyperlinks zowel PS als andere belanghebbenden (zoals burgers) het door hen gewenste inzicht geven in de causaliteit tussen de doelen en instrumenten onderling, het onderliggende provinciale beleid en waarom het aannemelijk is dat dat beleid en de gekozen instrumenten zullen bijdragen aan het realiseren van de doelen;
 - e. gewaarborgd is dat alle relevante beleidsstukken zijn toegelicht/opgenomen, dat alle prioriteiten juist zijn verwerkt en dat alle toelichtende teksten uniform door de hele begroting worden ingevuld (bijvoorbeeld door middel van een integrale kwaliteitscheck).
2. Neem, gegeven de wensen van PS, in overweging in de begroting zelf of via hyperlinks:
 - a. op programmaniveau inzichtelijk te maken welke uitgavensoorten binnen de kostencategorieën (bijvoorbeeld: overdrachten betreffen subsidies ad € en bijdragen aan Gemeenschappelijke Regelingen ad €) zijn begroot en welke lasten gedekt worden uit reserves door deze dekking direct te begroten binnen het betreffende programma;
 - b. de mogelijkheid te bieden in te kunnen zoomen op een beleidsdoel door binnen het programma te linken naar het betreffende beleidsdoel. De gebruiker wordt dan automatisch doorgelinkt naar de bijbehorende

financiële tabellen, (beleids)toelichting en te behalen doelstellingen bij dit beleidsdoel.

Beheersing (zomernota)

3. Onderzoek de mogelijkheden om de informatiesystemen en processen zo in te richten dat de doorlooptijd van de zomernota zodanig verkort kan worden, dat de informatie daarin voldoende actueel is om op basis daarvan nog te kunnen bijsturen.
4. Laat in de zomernota zien wat de voortgang van de realisatie van de begroting van zowel afgesproken doelen en output is alsmede de bestedingen van de bijbehorende beschikbaar gestelde budgetten en wat de invloed is van het inzetten van reserves en geef een actuele uitputting van deze reserves weer in de zomernota;
5. Maak expliciet of de voorgestelde maatregelen tot bijsturing er al dan niet toe zullen leiden of en wanneer de gewenste output alsnog zal worden gerealiseerd en wat de gevolgen voor de doelrealisatie zijn .

Verantwoording (jaarstukken)

6. Licht afwijkingen tussen begroting en realisatie zo toe dat duidelijk is:
 - a. wat oorzaak en gevolg ervan zijn;
 - b. wat bij afwijkingen van PMI de meerjarige gevolgen zijn voor de kapitaalslasten.
7. Zorg dat de verantwoorde resultaten in de programmaverantwoording (doelmatig) te controleren zijn op basis van interne/externe registraties en brondocumenten als onderbouwing van de gerealiseerde doelen en output uit de programmabegroting.

2 Reactie opdrachtgever

Het college van GS heeft het interne auditteam van concerncontrol opdracht gegeven de in de praktijk gegeven invulling van de huidige begrotingssystematiek te leggen naast de inzichten met betrekking tot de wijze, waarop de wetgeving (BBV) wordt ingevuld en hoe dat relateert aan de effectiviteit van de planning en control-documenten stukken in relatie tot de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Met dit onderzoek krijgt ons college van GS een goed inzicht in het huidige gebruik van de begroting en de verbeterpunten daarin.

De provincie Noord-Holland heeft inmiddels een aantal jaren ervaring met de huidige begrotingssystematiek. Provinciale Staten hebben onder meer in een motie over het nieuwe begrotingsprogramma Groen en de Strategische Statenagenda aangegeven mogelijkheden te zien voor een verbetering van de huidige begrotingssystematiek. Met het oog op de veranderende positie van de overheid, de inzichten rondom beleidssturing, de wijziging van het Besluit Begroting en verantwoording (BBV) en de voortschrijdende digitalisering vindt ook het college van GS het van belang de modernisering van de begrotingssystematiek verder vorm te geven en aan te sluiten op deze ontwikkelingen.

De positie van de provincie in het maatschappelijk veld

De positie van de overheid verandert. De burger en de andere overheden vragen van de provincie om onze kerntaken goed te doen en over te laten wat andere partijen beter kunnen. We moeten meer met elkaar doen. De provincie moet meer aan anderen overlaten. Deze ontwikkeling betekent ook veel voor de begroting. Het betekent iets voor onze maatschappelijke doelen en onze provinciale invloed daarop. Als de provincie kiest voor samenwerking, dan is het mogelijk dat de maatschappelijke doelen later of anders worden gerealiseerd. In de beweging naar meer maatschappij, meer door anderen, wordt sturing op outcome ingewikkelder.

In Kompas 2020 zijn nieuwe rollen van de provincie benoemd: eigenaar, opdrachtgever, regisseur en toezichthouder. In sommige rollen is het heel goed mogelijk om een directe relatie te leggen tussen het maatschappelijk doel en de inzet die de provincie pleegt. Als opdrachtgever verwoord je helder wat je verwacht. Maar als regisseur is het veel moeilijker om alles te realiseren als je de andere partners ook binnenboord wilt houden. Je moet veel loslaten en je moet genoeg nemen met afspraken die anderen voor je uitvoeren. De doelen worden waarschijnlijk wel bereikt, maar je eigen inbreng is zeer beperkt. De provincie speelt alle rollen en kiest er steeds vaker bewust voor om niet voor op de bok te zitten.

In relatie tot de begroting is het daarom belangrijk om de te behalen resultaten ook in relatie tot deze rollen te bezien.

Nieuwe inzichten over beleidssturing

Sinds de begrotingssystematiek is ingevoerd zijn er veel nieuwe inzichten geformuleerd over de relatie tussen doelen, middelen en output en outcome. Het concept causale cascade of doelenboom is daarin waardevol gebleken. *Evidenced based beleid* en *aannemelijk beleid* zijn twee nieuwe concepten waar provincie Noord-Holland mee aan de slag is gegaan. Veel beleid kent geen directe verbinding tussen de beleidsinzet en de maatschappelijke resultaten. De echte wereld is zo complex dat andere invloeden dan de provinciale inzet vaak de effecten (outcome) bepalen. Daar waar de provincie eigenaar is, zoals bijvoorbeeld van een weg, is er een directe relatie tussen onze beheerinzet en de kwaliteit van de weg. Maar in het geval van het

realiseren van een woningbouwopgave is de provincie afhankelijk van het totstandkomen van een woningbouwproject. En het is de markt, economische situatie, hypotheekrente, kosten van arbeid, etc. die bepalen of er gebouwd wordt.

Het wordt daarom steeds belangrijker om aan de voorkant aannemelijk te maken dat de beleidsinzet bijdraagt in plaats van achteraf te bewijzen dat het heeft gewerkt op basis van een monitor en kwantitatieve evaluatie. Aannemelijk beleid is gebaseerd op 'evidenced based' beleid. Beleid waarvan is aangetoond dat het werkt, beleid dat doeltreffend genoemd mag worden. Met deze concepten is het mogelijk om de kwaliteit van de beleidsinzet te duiden en erop te sturen.

Er kan een relatie gelegd worden tussen de beleidsinzet, de keuze van de rol, de gewenste en verwachte output en het uiteindelijke maatschappelijke resultaat. De sturing, zowel op maatschappelijke doelen als op de manier waarop deze doelen het meest effectief en doeltreffend gehaald worden, is een rol van Provinciale Staten.

Wijzigingen Besluit Begroting en verantwoording (BBV)

Ruim 10 jaar na invoering van het BBV wordt een grondige vernieuwing van het BBV doorgevoerd. De wijzigingen hebben als rode draad het versterken van de horizontale sturing door Provinciale Staten, het vergroten van het inzicht van statenleden, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de begroting zodat een levendige discussie over de beleidskaders en de uitwerking daarvan wordt bevorderd. Het doel is meer transparantie van het besluitvormingsproces rond begroting en verantwoording en daarmee een grotere betrokkenheid van alle belanghebbenden bij het besluitvormingsproces. Voor alle betrokkenen beschikbare en hanteerbare informatie over zowel de beoogde als gerealiseerde beleidsresultaten is daarbij essentieel. Een betere vergelijkbaarheid van kosten en beleidsresultaten en daarnaast een versterkt inzicht in de financiële positie van de provincie - nu en op termijn - staan centraal in de voorliggende vernieuwing van het BBV.

Digitalisering

De voortschrijdende digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden voor het ontsluiten van de beschikbare begrotingsinformatie en voor het interactiever maken van de P&C-cyclus. Tevens kan hierdoor het 'informatieweb' in de provinciale begroting worden versterkt. Relevante toelichtende teksten en achterliggende beleidsstukken kunnen eenvoudiger aan de begroting worden gerelateerd.

Aanbevelingen

De aanbevelingen uit het onderzoek van het interne auditteam neemt het college van GS over. Ons college ziet binnen de huidige begrotingssystematiek voldoende aanknopingspunten om een eerste verbeterstap te zetten. In de begroting 2017 en de zomernota 2016 kan invulling aan een deel van de aanbevelingen worden gegeven. Het betreft voornamelijk het opnemen en het leesbaarder maken van relevante informatie over reserves, investeringen, uitgavensoorten en dekking.

De huidige begrotingssystematiek heeft onder meer door de invoering van een causale cascade structuur en eenheid aangebracht in de provinciale begrotingscyclus. Om te komen tot een eigentijdse begroting die inspeelt op de hierboven geschetste maatschappelijke en beleidsontwikkelingen is een herijking van de begrotingssystematiek nodig.

Herijken begrotingssystematiek

Voor de modernisering van de begrotingssystematiek is een herijking van de kaderstelling noodzakelijk. In een beleidsnota 'Begrotingssystematiek' kunnen de

ontwikkelingen, de gewenste en vereiste veranderingen worden afgewogen en in een eenduidig kader worden vastgelegd. Bij de uitwerking van deze beleidsnota zullen de aanbevelingen uit dit onderzoek worden betrokken. Gelet op de informatiebehoefte van de diverse doelgroepen en de complexiteit van de begroting vindt het college van GS het van belang de totstandkoming van deze beleidsnota 'Begrotingssystematiek' in een dialoog met de Provinciale Staten en de ambtelijke organisatie te realiseren. Het college van GS kiest ervoor de gemoderniseerde begrotingssystematiek toe te passen in de begroting 2018. Hierdoor is er voldoende tijd om de kwaliteit van de dialoog, de afwegingen en besluitvorming over de begrotingssystematiek en de uitwerking ervan zorgvuldig en goed te borgen. In de kaderbrief 2017 zal het college van GS een uitgewerkt voorstel aan Provinciale Staten voorleggen voor het totstandkomingsproces van de beleidsnota 'Begrotingssystematiek'.

3 Opdrachtformulering

3.1 Aanleiding

Met de dualisering van het provinciebestuur stellen Provinciale Staten (PS) de kaders en controleren en Gedeputeerde Staten (GS) voeren uit en leggen verantwoording af. Conform het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) betreft de kaderstelling zowel beleid als financiën. Deze kaders worden per (beleids-) programma opgenomen in de begroting. Per programma moet aangegeven worden:

- *Wat de provincie wil bereiken, de beoogde maatschappelijke effecten;*
- *Wat de provincie gaat doen om die effecten te bereiken en*
- *Wat het mag kosten.*

PS hebben in 2008 de wens uitgesproken om de begroting toegankelijker te maken voor Statenleden en burgers rekening houdend met de formele inrichtingseisen. Op basis van deze wens hebben PS besloten tot een opbouw van de programma's in de begroting volgens de methode van de causale cascade. Deze methode is door het externe bureau 'PP in taal' ontwikkeld in opdracht van PS. De methode is met ingang van de programmabegroting 2010 ingevoerd. De begrotingen van de afgelopen jaren zijn opgesteld conform deze inrichtingseisen. Zichtbaar is dat aanbevelingen uit het bedoelde onderzoek zijn doorgevoerd in die begrotingen. Toch zijn recentelijk door PS opmerkingen gemaakt over de huidige begrotingen en is gesproken over mogelijke wijzigingen in de begrotingsopzet.² Mede in dat verband zou 12 januari 2015 in de Auditcommissie gesproken worden over modernisering van de planning en controlcyclus. Deze commissie heeft echter geen doorgang gevonden.

In 2014 heeft Concerncontrolling in opdracht van GS een onderzoek gedaan naar de onderbesteding blijkend uit de jaarrekening 2013. Daaruit kwam onder andere het beeld naar voren dat de sturingsmogelijkheden van de huidige begrotingscyclus te verbeteren vallen. Gestuurd werd vooral op het voorkomen van overbesteding en beperkt op de in 2013 te realiseren prestaties. Vooral dat laatste leidde tot een aanzienlijke onderbesteding, omdat het achterblijven van de prestaties bij de ambities maar beperkt leidde tot voorstellen aan PS om de begroting bij te stellen. PS hadden daardoor ook maar beperkt de mogelijkheid om bij te sturen, zowel qua budget als qua prestaties.

Het vorenstaande was aanleiding voor het interne auditteam om GS voor te stellen een onderzoek uit te voeren met de vraag of de huidige provinciale begrotingssystematiek voldoende aansluit op enerzijds de kaderstellende rol van PS conform het BBV en anderzijds de eigen wensen van PS. Het voorgestelde onderzoek heeft tot doel een oordeel te geven over de mate waarin de huidige opzet van de programmabegrotingen voldoende aansluit bij de kaderstellende en controlerende rol van PS en voorstellen te formuleren ter verbetering. GS hebben hiermee op 16 december 2014 ingestemd³.

Ter informatie merken wij hierbij op dat de auditcommissie een onderzoek zal (laten) doen naar de modernisering van het planningsproces (brief voorzitter commissie WEB d.d. 28 oktober 2014). PS hebben hiermee ingestemd. Dit onderzoek richt zich onder meer op de wens om de kaderstellende en controlerende rol van PS te versterken. Ten tijde van het opstellen van het onderzoeksplan was nog niet bekend wat dit onderzoek zou gaan inhouden en wanneer dat zou worden uitgevoerd. Ook tijdens de looptijd van

² Zie concept notulen commissie WEB 27-10-2014, agendapunt 7. In de definitieve notulen is de verwijzing daarnaar niet meer opgenomen.

³ Het jaarplan 2015 van de interne auditfunctie is door het college van GS op 16 december 2014 vastgesteld en daarna ter kennisname aangeboden aan PS.

het onderzoek is dit niet duidelijk geworden. Het was daardoor niet mogelijk het onderhavige onderzoek hierop af te stemmen.

Ambtelijk is een traject gestart om de planning en controlcyclus en de bestuurlijke informatievoorziening in 2015-2016 toe te snijden op ontwikkelingen zoals de Kompas 2020 en de Agenda van de Toekomst. Daarmee wil de organisatie stappen zetten naar een vitale en eigentijdse sturing en verantwoording door bestuur, directie en management. Er zijn belangrijke raakvlakken van dit traject met het onderhavige onderzoek. Om die reden is in onderling overleg besloten om de scope van het onderzoek te verbreden en te verdiepen, zodat de uitkomsten mede als input kunnen dienen voor de binnen het bedoelde traject geplande position paper.

3.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is te bepalen in welke mate de huidige begrotingssystematiek⁴ bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende rol van PS en het, waar mogelijk, formuleren van voorstellen voor (verdere) verbetering.

3.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

In welke mate stelt de huidige begrotingssystematiek PS in staat hun kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen en welke mogelijkheden tot verbetering zijn er?

De onderzoeksvragen die de centrale vraag moeten beantwoorden zijn:

Algemeen

1. Aan welke criteria moeten de externe P&C documenten van de Provincie Noord-Holland voldoen, zodat PS hun kaderstellende en controlerende rol adequaat kunnen vervullen?
2. Waar voldoen die documenten voor de begrotingscyclus 2014 niet aan die criteria?
3. Wat is de oorzaak hiervan?

De 1^e onderzoeksvraag is gedeeltelijk uitgewerkt in de volgende sub-vragen:

Sturing

- 1.a Vormt de programmabegroting 2014 een voldoende basis voor de kaderstellende rol van PS?

Beheersing

- 1.b Geven de zomernota en begrotingswijzigingen een adequaat inzicht in de uitvoering van de begroting?
- 1.c Geven de zomernota en begrotingswijzigingen inzicht in de eventuele maatregelen ter bijsturing naar aanleiding van de verwachte realisatie van de begroting?

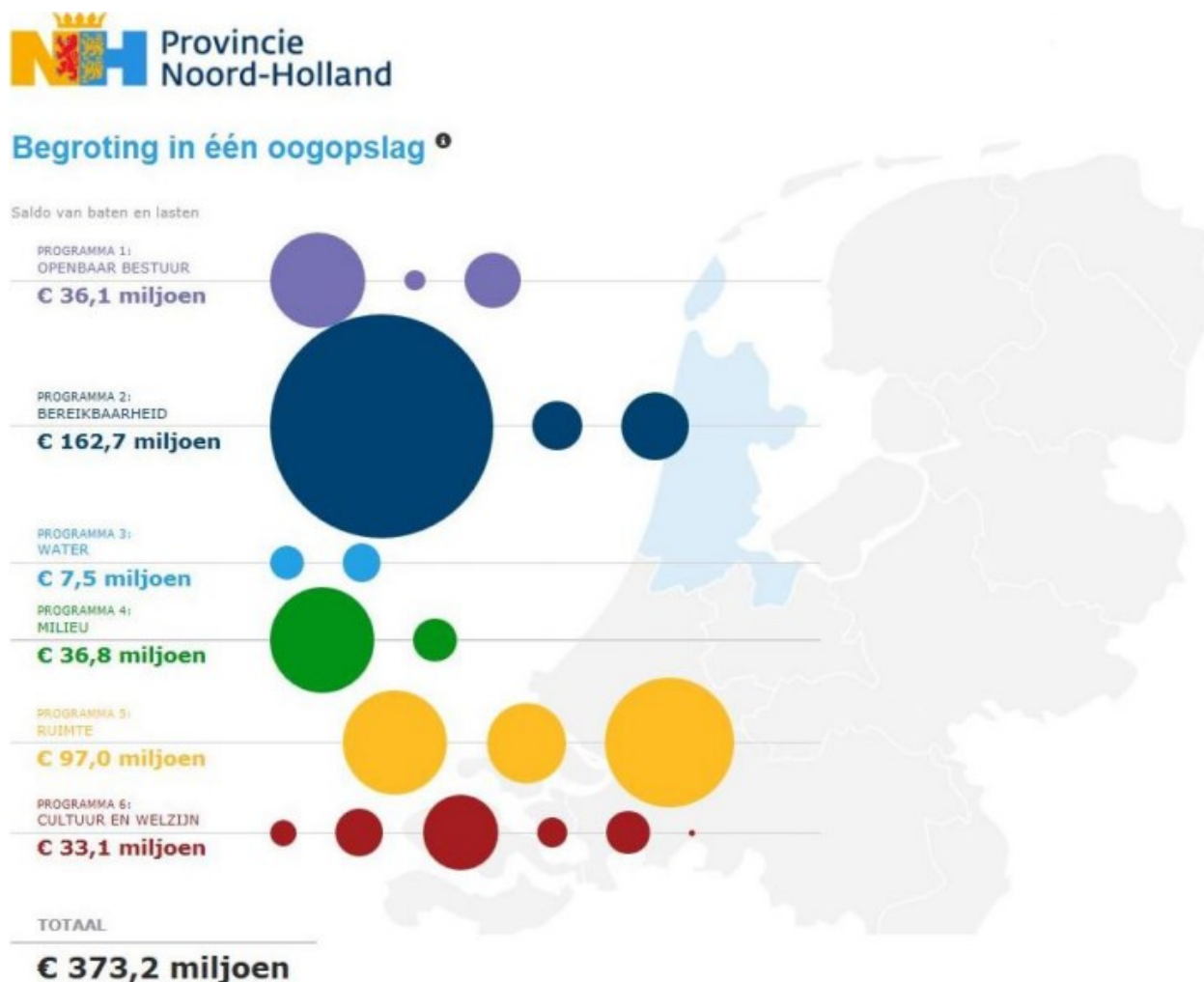
Verantwoording

- 1.d. Geeft de programmaverantwoording 2014 voldoende inzicht in de realisatie van de begroting?

⁴ Onder begrotingssystematiek wordt hier verstaan het systeem van begroten en verantwoorden van de provincie.

3.4 Scope en object van onderzoek

Als object van onderzoek is de cyclus van programmabegroting tot en met programmaverantwoording 2014 gekozen en het coalitieakkoord 2011 – 2015. Het coalitieakkoord wordt in het onderzoek betrokken als basis voor de kaderstelling in de programmabegroting. Uit de programmabegroting zullen twee programma's gelicht worden om als casus meer diepgaand te onderzoeken. Dit zijn programma 2, Bereikbaarheid en programma 5 Ruimte. Deze programma's zijn gekozen, omdat de provincie daar relatief het meeste middelen aan besteed, namelijk volgens de begroting in een oogopslag € 162,7 miljoen en € 97,0 miljoen. Dit is ruim tweederde van het saldo van baten en lasten in de begroting van 2014⁵:



Figuur 1. Begroting in één oogopslag 2014.

3.5 Opzet van het onderzoek

Om het referentiemodel op te stellen is een uitgebreide literatuurstudie gedaan gericht op de kaders die van belang zijn voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol van PS op basis van begroting en verantwoording (externe P&C). Daarbij zijn onder meer wetenschappelijke literatuur, wet- en regelgeving en onderzoeksrapporten van rekenkamers geanalyseerd. Om de onderzoeksvragen te

⁵ http://www.noord-holland.nl/bestanden/begroting2015/BIEO_2014.pdf

beantwoorden zijn er interviews gehouden en zijn er documenten met betrekking tot de planning- en controlcyclus bestudeerd.

Er zijn zowel ambtelijke interviews als interviews met Statenleden gehouden. Ook is gesproken met het bureau dat de provinciale methode in opdracht van PS mede heeft vorm gegeven.

Tijdens de interviews zijn de referentiepunten, zoals opgenomen in het referentiekader in bijlage 6, behandeld en zijn er documenten ter onderbouwing opgevraagd.

Er is een diepgaande analyse uitgevoerd van de programma's 2 en 5 van de programmabegroting 2014, de Zomernota, de begrotingswijzigingen, de programmaverantwoording en de productenraming 2014.

4 Begrotingssystematiek nader toegelicht

Dit hoofdstuk begint met het wettelijk kader voor de begroting en verantwoording en vervolgens wordt de opzet van de door 'PP in taal' ontwikkelde methode behandeld. Daarna wordt het gebruik van deze methode binnen de provincie Noord-Holland beschreven.

4.1 Algemeen begrotingssystematiek

4.1.1 Wetgeving

Provinciewet en BBV

De Provinciewet schrijft voor dat de provincie een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag moet maken en geeft enkele vereisten waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. Verder is in artikel 190 bepaald dat de bedoelde documenten dienen te voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven regels. Dit wettelijk kader heeft vorm gekregen in het BBV dat voor het eerst van toepassing was op de begroting van 2004.

Uit de nota van toelichting bij het BBV blijkt dat de begroting en de jaarstukken belangrijke stukken zijn voor de Provinciale Staten (PS) om invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende functies. De begroting en de jaarstukken bestaan uit twee delen, die ieder op hun beurt ook weer in twee delen zijn verdeeld, waardoor de begroting en jaarstukken ieder uit vier onderdelen bestaan. De (programma)begroting is onderverdeeld in de beleidsbegroting en de financiële begroting⁶.

De beleidsbegroting bestaat uit:

1. het programmaplan
2. de paragrafen

De financiële begroting bestaat uit:

1. het overzicht van baten en lasten en de toelichting
2. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting

PS mogen zelf de indeling van de begroting en de jaarstukken bepalen door het benoemen van programma's⁷. Naast de vrije indeling qua programma's schrijft het BBV zeven verplichte paragrafen voor.

De BBV normen schrijven verder voor dat de opzet van de begroting identiek moet zijn aan die van de jaarstukken⁸. Aanvullend op het BBV kan de provincie in de financiële verordening normen opstellen voor de opzet van de begroting en jaarstukken.

Kaderstellende en controlerende rol PS

Op basis van de Wet dualisering provinciebestuur is geregeld dat PS de kaders stellen en controleren, Gedeputeerde Staten (GS) besturen, voeren uit en leggen verantwoording af. Dit heeft geleid tot de volgende begrotingscyclus:⁹

- Bij de begroting stellen PS de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en de autorisatie.

⁶ Artikel 7 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

⁷ Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten (artikel 8 van het BBV). Programma's worden bepaald door PS.

⁸ Artikel 4 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 2.1 bij Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

- Na vaststelling van de begroting voeren GS het beleid uit binnen de financiële en beleidsmatige grenzen die zijn aangegeven. De begroting heeft dan een beheerstechnische/bedrijfseconomische functie.
- Met de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, leggen GS verantwoording af over de realisatie van de door PS in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens.
- PS beoordelen op grond van de jaarstukken of GS in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders hebben geopereerd. Ook dienen de jaarstukken (mede) ter beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid. De jaarstukken vervullen dus een rol bij de verantwoording en controle.

Om de kaderstellende en controlerende rol van PS goed te kunnen vervullen speelt de formulering van de beleidsinformatie en de vertaling daarvan in de begroting een belangrijke rol. Het Rijk heeft zich in eerder stadium hier al over gebogen. In 1999 heeft het Rijk namelijk het kader VBTB, Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, ingesteld, dat de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal stelt. Dit gedachtegoed levert verschillende instrumenten en criteria voor het optimaliseren van de beleidsinformatie. De provincies (en gemeenten) volgden in 2004, toen het BBV van kracht werd. Kenmerkend voor het BBV zijn de drie w-vragen en drie h-vragen¹⁰ waarop in de begroting en de verantwoording een antwoord moest worden gegeven. PS krijgen door de zichtbare koppeling tussen geld, prestaties en effecten de mogelijkheid om:

- via het alloceren van budgetten invloed uit te oefenen op de beleidskeuzes/-prioriteiten van GS (kaderstellende rol);
- GS ter verantwoording te roepen over de mate waarin GS met de beschikbare gestelde middelen de beloofde resultaten heeft geboekt (controlerende rol).

Voor een adequate invulling van de kaderstellende en controlerende rol van PS dient de informatie over prestaties en effecten kwalitatief van een voldoende niveau te zijn. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij GS en zij hebben de verantwoordelijkheid om informatiesystemen in te richten die enerzijds GS in staat stellen zelf de realisatie van de prestaties en doelen te sturen en beheersen en anderzijds hierover verantwoording af te leggen.

Productenraming

Naast de programmabegroting dient de provincie volgens het BBV ook een productenraming op te stellen. De productenraming is de uitsplitsing van de programmabegroting in producten, zoals voorgeschreven in het BBV¹¹. Het College van Gedeputeerde Staten stelt de productenraming formeel vast. De relatie tussen begrotingsdocumenten, begrotingsfuncties en de actoren wordt in tabel 1 weergegeven:

¹⁰ In de begroting zijn de 3 w-vragen nader uitgewerkt: Wat willen bereiken, wat gaan we er voor doen en wat mag het kosten en in de verantwoording de 3 h-vragen: Hebben we bereikt wat we willen bereiken, hebben we gedaan wat we wilden doen en heeft het gekost wat het mocht kosten.

¹¹ Artikel 66 BBV

Actor	Begrotingsfunctie	Soort begrotings-/ verantwoordingsdocument
Provinciale Staten	allocatie	(programma)begroting
	autorisatie	(programma)begroting
	controle	(programma)jaarstukken bestaande uit jaarverslag en jaarrekening
Gedeputeerde Staten	beheerstechnisch	productenraming/ -realisatie
	bedrijfseconomisch	productenraming/ -realisatie
	verantwoording	(programma)jaarstukken

Tabel 1. Schema relatie tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten, begrotingsfuncties en actoren.

De productenraming en productenrealisatie spelen een rol bij de taakuitoefening van GS. Het voorschrijven van de productenraming en productenrealisatie (binnen het BBV) is een waarborg voor de aanwezigheid van minimaal benodigde informatie voor GS. Doel hiervan is dat GS, die binnen het duale stelsel geen deel meer uitmaken van PS, adequaat wordt geïnstrumenteerd voor haar taken en verantwoordelijkheden. In het dualistisch systeem is de uitvoering van de begroting een zaak van GS. GS hebben daarom behoefte aan een ander document dan PS. Het document voor GS gaat een slag dieper; dit concentreert zich meer op de uitvoering van de programma's en de beheersing ervan. Een raming op productenniveau, waarbij een programma is opgesplitst in productgroepen c.q. verschillende producten¹², is daarvoor het aangewezen instrument. Met een productenraming kan worden gebudgetteerd. Bij een productenraming kan per product behalve de input, ook andere informatie worden opgenomen, zoals kengetallen. De toelichting op deze raming bevat ook andere uitvoeringsinformatie. GS stellen zowel de productenraming als de productenrealisatie vast.¹³

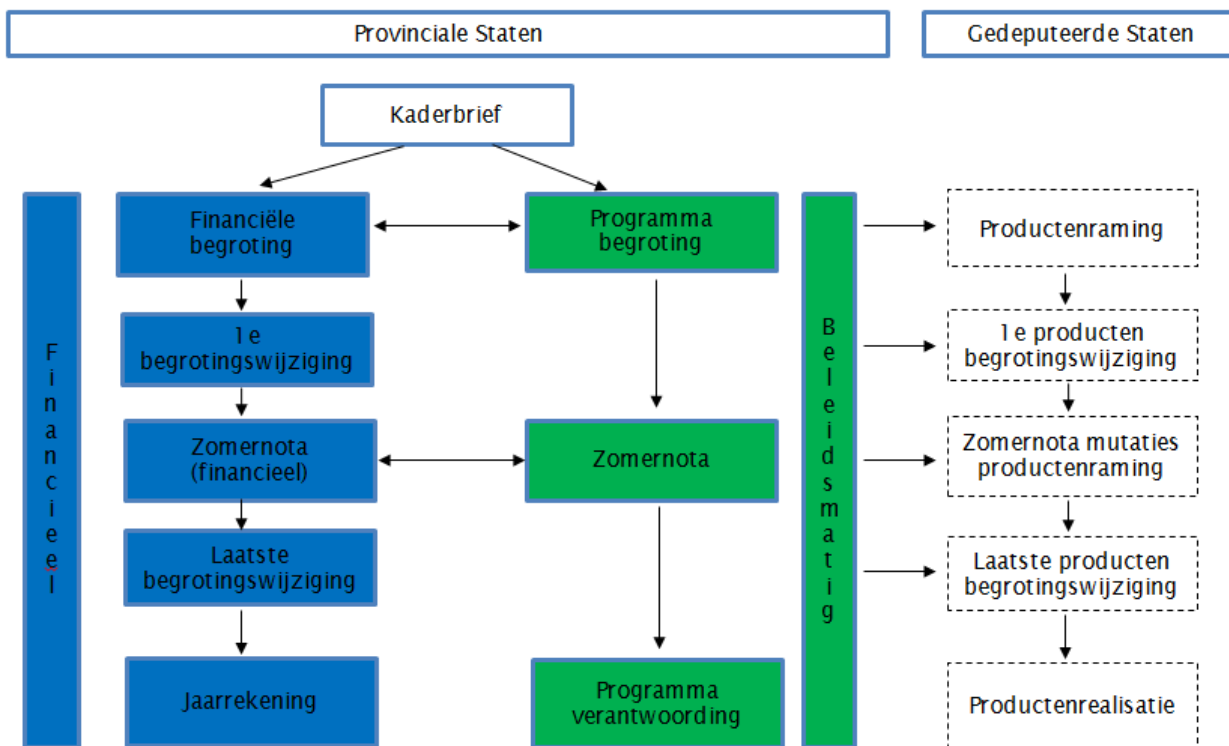
In deze eerste paragraaf is beschreven welke wettelijke kaders van toepassing zijn op de begrotingssystematiek. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe de provincie in de praktijk invulling geeft aan deze kaders.

¹² Een product is de eenheid waar programma's in zijn onderverdeeld (artikel 66 van het BBV). Producten worden bepaald door GS. Onder het niveau van producten kunnen nog een of meerdere niveaus liggen, afhankelijk o.a. van de organisatie en grootte van de provincie. Deze beheersniveaus zijn aan de organisatie zelf.

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 2.3 bij Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

4.1.2 Begrotingssystematiek binnen de provincie

Binnen de Provincie Noord-Holland ziet de begrotingscyclus er schematisch als volgt uit:



Figuur 2. Schema begrotingscyclus Provincie Noord-Holland

De linkerkant van het schema in figuur 2 geeft weer welke financiële stukken een rol spelen in de begrotingssystematiek, de middelste kolom geeft weer welke beleidsmatige stukken een rol spelen en de rechter kolom geeft de relatie weer met de productenraming van GS. Zowel de stukken in de linker- als in de middelste kolom worden vastgesteld door PS, de stukken in de rechterkolom worden vastgesteld door GS.

Kaderbrief

De kaderbrief is het moment om bekend te maken hoeveel middelen in de volgende jaren beschikbaar komen voor gewenste beleidsontwikkelingen binnen de provincie. Tevens worden in de kaderbrief aan PS keuzes voorgelegd die gemaakt dienen te worden voor de programmabegroting en de meerjarenbegroting. De kaderbrief is niet in het format van 'PP in taal' gegoten en maakt daardoor ook geen deel uit van dit onderzoek naar de systematiek van de provinciale methode.

Begroting

Jaarlijks stellen PS de programmabegroting voor het komend jaar vast. In de begroting zijn de financiële middelen opgenomen die ter beschikking (zullen) worden gesteld voor alle taken en activiteiten van de provincie. De begroting bestaat uit een geordend overzicht van alle voor een bepaald kalenderjaar te verwachten inkomsten en uitgaven. De begroting vormt bij uitstek het instrument tot het voeren van financieel beleid.

Op de website van de provincie Noord-Holland is onder andere te lezen over de meerjarenraming dat deze onderdeel van de begroting is. De meerjarenraming bevat

een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. De primaire bedoeling van de meerjarenraming is dat deze dienstbaar is aan de afwegingsfunctie bij het vaststellen van de begroting. In de meerjarenraming worden de consequenties weergegeven van het beleid dat in de begroting is opgenomen en is vastgesteld en worden doorgerekend om¹⁴:

- de mogelijkheid om politieke programma's financieel te vertalen.
- toekomstige effecten van investeringen (beter) zichtbaar te maken.
- schoksgewijze effecten (beter) te kunnen uitsmeren.
- lange termijnbezuinigingen in de jaarlijkse begroting te kunnen verwerken.
- een betere relatie te kunnen leggen naar de toekomst.
- inzicht te creëren in de te verwachten begrotingsruimte c.q. begrotingstekort.
- om als hulpmiddel te dienen ten behoeve van de toezichthouder bij de beslissing over preventief c.q. repressief toezicht.

Begrotingswijzigingen

Verder laten de intranetpagina's van de provincie zien dat er binnen de provincie sprake is van twee vormen van begrotingswijzigingen, te weten:

- de wijzigingen die betrekking hebben op de programmabegroting – deze wijzigingen worden vastgesteld door PS.
- wijzigingen die betrekking hebben op de productenraming – deze wijzigingen worden administratieve wijzigingen genoemd of budgetneutrale wijzigingen en worden vastgesteld door GS.

De wijzigingen in de programmabegroting vinden drie maal per jaar plaats: bij de 1^e begrotingswijziging, bij de zomernota en bij de laatste begrotingswijziging.

1^e en laatste Begrotingswijzigingen

De 1^e en laatste begrotingswijzigingen bevatten slechts financiële mutaties. In de begrotingswijzigingen worden geen voorstellen gedaan voor nieuw beleid. De voorstellen voor nieuw beleid worden, zoals blijkt uit figuur 2, in de zomernota opgenomen. De zomernota bevat dus voorstellen tot wijzigingen in (nieuw) beleid en de bijbehorende wijzigingen in de budgetten.

Zomernota

De zomernota werd voor het eerst in 2010 gepresenteerd en verving de lentenota en najaarsnota die vóór 2010 geproduceerd werden. De zomernota is een tussentijdse rapportage waarin consequenties van onder andere de kaderbrief en wijzigingen in operationele doelen, instrumenten en output worden verwerkt. De consequenties worden meerjarig verwerkt in de programmabegroting. De zomernota is het stuk voor PS waarin inzicht wordt gegeven over de voortgang van het beleid en waarin beleid en programmabudgetten eventueel worden bijgesteld.

Jaarstukken

Met de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag (programmaverantwoording en paragrafen) en de jaarrekening, wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de door PS in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens. Op grond van de jaarstukken wordt beoordeeld of in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders is geopereerd. De jaarstukken vervullen dus een rol bij de verantwoording en controle.

¹⁴ <http://www.noord-holland.nl/web/Bestuur/Gedeputeerde-Staten-2015/Financien.htm>

Naast deze P&C documenten voor PS worden er bij de provincie ook de productenraming en productenrealisatie door GS opgesteld.

Productenraming

De productenraming is een vertaling van de programmabegroting in de uitvoerende activiteiten. De productenraming is het begrotingsdocument van GS. GS stellen deze vast. Ook de diverse producten worden door GS bepaald. De productenraming bevat:

- de uitwerking van de in de programmabegroting opgenomen programma's in producten.
- de geraamde baten en lasten per product.

Begrotingswijzigingen

Begrotingswijzigingen die invloed hebben op de productenraming zijn gebaseerd op de door PS vastgestelde begrotingswijzigingen voor de programmabegroting. Deze begrotingswijzigingen betreffen een nadere invulling van de wensen van PS in de productenraming.

Productenrealisatie

Analoog aan de productenraming zoals opgesteld bij de begroting wordt bij de jaarstukken in de productenrealisatie een vertaling gemaakt in uitvoerende activiteiten van de programmarekening.

Hieronder, in figuur 3, is de gehele begrotingscyclus 2014 binnen de provincie weergegeven in een tijdlijn, waarin is aangegeven wanneer de betreffende stukken door GS en PS zijn behandeld.



Figuur 3. Tijdlijn behandeling begrotingscyclus 2014 GS/PS binnen Provincie Noord-Holland

4.1.3 Opzet provinciale methode

PS hebben in 2008 de wens uitgesproken om de begroting toegankelijker te maken voor Statenleden en burgers rekening houdend met de formele inrichtingseisen. PS wilden hun kaderstellende en controlerende rol in het duale stelsel beter vervullen en overzicht houden over de gehele begrotingscyclus. Zij wilden een programmabegroting die voldoet aan deze wensen en die bovendien eenduidiger en transparanter is.

Op basis van deze wensen hebben PS in 2009 besloten tot een opbouw van de programma's in de begroting volgens de methode ontwikkeld door 'PP in taal' (hierna **provinciale methode**) met als uitgangspunt een doelenboom met een zichtbare causale cascade. Op basis van de causale (doelen) cascade, aangevuld met strenge regels voor weergave van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens tracht de methode de verbindende schakel tussen besluiten, beleidsteksten, ramingen, begroting en verantwoording te zijn. Op verzoek van PS heeft de Randstedelijke Rekenkamer het format beoordeeld. De rekenkamer heeft het format als positief beoordeeld. Wel heeft

de rekenkamer naar aanleiding van deze beoordeling de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Het is niet mogelijk om uitsluitend de begroting in een nieuw format te gieten. Alle P&C-stukken zullen daarop moeten aansluiten.
- De pilot strekt zich uit tot diep op het instrumentniveau, waardoor grote raakvlakken ontstaan met de productenraming. Werk uit wat de pilot betekent voor de productenraming en het autorisatieniveau van PS.
- De maatschappelijke doelen, beleidsdoelen en operationele doelen missen indicatoren. Er is geen outcome informatie. Hierdoor ontbreken kaderstellende streefwaarden en monitoringinformatie. Doordat in de begroting uitsluitend op het laagste niveau (het instrumentniveau) outputinformatie wordt gepresenteerd, dreigt monitoringinformatie op hoofdlijnen verloren te gaan.

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer hebben niet tot aanpassing van de methode geleid. Op 20 april 2009 hebben PS besloten de methode toe te passen met ingang van de programmabegroting 2010.

De provinciale methode heeft de volgende kenmerken:

- een doelenboom met een causale cascade tussen de doelen.
- een consequente tekststructuur.
- een consequente opbouw van alle zinnen op elk niveau in de causale cascade; het zijn allemaal ding – doen (of doen – ding) zinnen.
- elk doel en elk instrument beantwoordt altijd twee vragen:
 - wat is het doel/instrument?
 - waarom is dat het doel/instrument?
- door middel van hyperlinks bij de operationele doelen naar onder- of achterliggende beleids- en beslisdocumenten en naar toelichtend teksten te verwijzen zodat er een ‘informatieweb’ ontstaat, dat het provinciebeleid vanuit de begroting ontsluit.

De consequente tekststructuur weerspiegelt de ‘causale cascade’ van maatschappelijke doelen naar instrumenten en resultaten (output), ook wel ‘doelenboom’ genoemd. Alle doelen in een tak van de boom zijn logisch met elkaar verbonden. Door het beoordelen van deze logische verbindingen kan de effectiviteit van het beleid worden beoordeeld. Hiermee wordt telkens de vraag beantwoord: “Doen we de goede dingen”. De provincie doet dit door de doelen en de output in te vullen in de zin: Wij willen <doel> en daarom hebben we <output>.

Van boven naar beneden in de doelenboom moet elke stap politiek of bestuurlijk verantwoord kunnen worden met ‘daarom’, en van beneden naar boven met ‘omdat’:

- We willen <maatschappelijk doel> voor veilig vervoer naar en bereikbaarheid van woon- werk- en recreatielocaties zorgdragen en daarom <beleidsdoel> provinciale wegen, fietspaden en vaarwegen aanleggen en beheren.
- We formuleren <operationeel doel> verkeersmanagement op provinciale infrastructuur ontwikkelen, realiseren en beheren, omdat we <beleidsdoel> provinciale wegen, fietspaden en vaarwegen aanleggen en beheren (willen bereiken). ‘PP in taal’ zet in zijn voorbeeld het woord bereiken achter het te bereiken beleidsdoel.

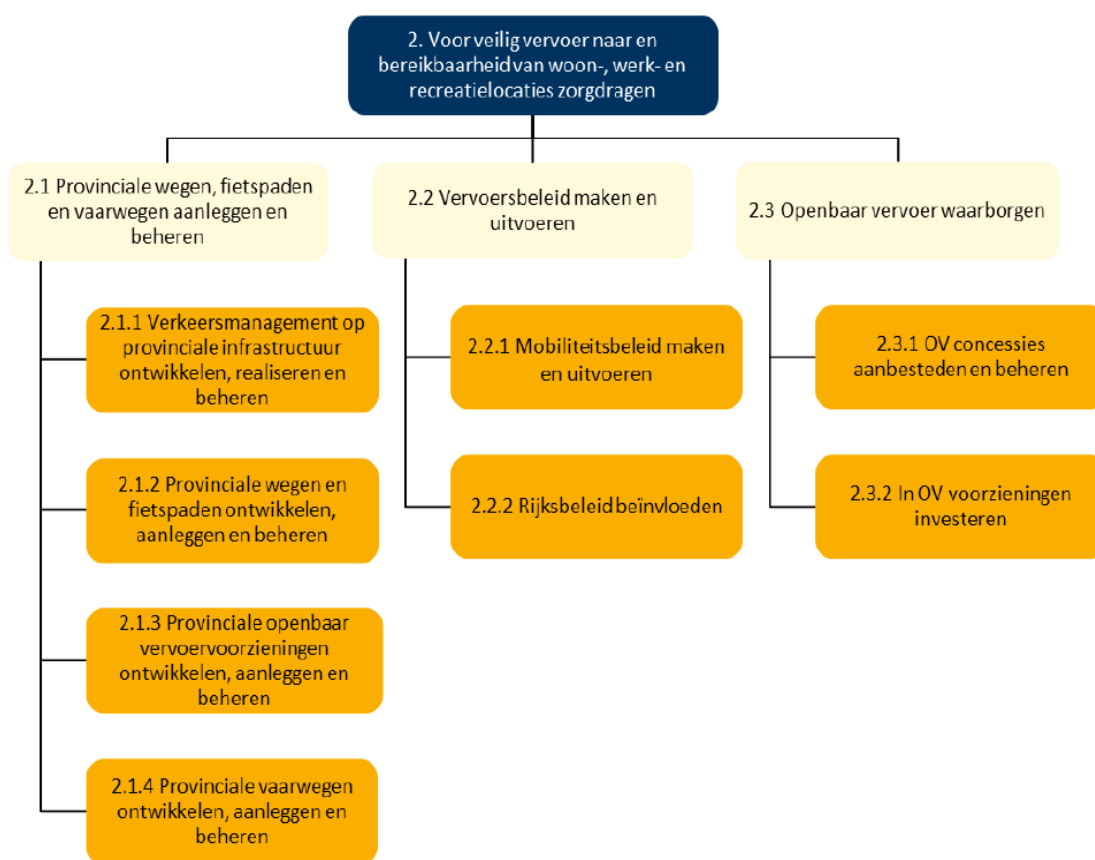
Alle zinnen op elk niveau in het format hebben een consequente zinsbouw. Dat dient volgens ‘PP in taal’ het leesgemak, het schrijfgemak, dwingt tot rechtuit schrijven en helpt rechtuit lezen.

De consequente zinsopbouw wordt gestimuleerd door alle zinnen in eenvoudige ding-doen of doen-ding zinnen neer te zetten:

- Doel: (ding-doen) Wonen en stedelijke vernieuwing - stimuleren.
- Instrument: (doen-ding) Stimuleren en ondersteunen - stedelijke vernieuwingsprojecten.

Ieder programma in de begroting begint met een visuele weergave van de doelenboom. Voor programma 2 Bereikbaarheid is de volgende doelenboom in de begroting 2014 opgenomen:

Doelenboom



Figuur 4. Doelenboom programma 2, programmabegroting 2014

Zoals hiervoor beschreven dienen, binnen de provinciale methode, er bij ieder doel (en bij ieder instrument) twee vragen beantwoord te worden, de “wat” en de “waarom” vraag. De wat vraag geeft aan wat het doel is (of wat het instrument is). De waarom vraag geeft het causale verband weer tussen de diverse doelen. Binnen de provinciale methode is de causale cascade binnen de drie verschillende niveaus in de doelenboom weergegeven. Wat gaan we doen <beleidsdoel> “Openbaar vervoer (OV) waarborgen”. Waarom gaan we dat doen <maatschappelijk doel> “Voor veilig vervoer naar en bereikbaarheid van woon-, werk- en recreatielocaties zorgdragen”.

In het volgende kader wordt de scheidslijn tussen PS en GS, met een voorbeeld Openbaar vervoer concessies uit programma 2, uitgewerkt volgens het causale cascademodel van de provinciale methode:

Maatschappelijk doel (PS)	Voor veilig vervoer naar en bereikbaarheid van woon-, werk- en recreatielocaties zorgdragen
Beleidsdoel (PS en GS)	Openbaar vervoer (OV) waarborgen
Operationeel doel (GS en PS)	OV concessies aanbesteden en beheren
Instrumenten (GS en ambtelijk apparaat)	Beheren/monitoren van OV concessies
Output (ambtelijk apparaat en GS)	Stiptheid van het busvervoer en OV-Taxi gemeten en in de OV-jaarverslagen opgenomen.

Tabel 2. Kader scheidslijn PS, GS en ambtelijk apparaat.

Binnen de provinciale methode wordt het logisch gevonden dat PS tot op het niveau van operationele doelen autoriseren, omdat hier pas output aan beleid gecorreleerd is. Op het niveau van instrumenten wordt bij de provinciale methode de te behalen output gedefinieerd en niet op het niveau van de doelstelling zelf. De reden om dit op deze manier te verwerken is dat alleen instrumenten output leveren. Het is volgens de voormalige Statenwerkgroep Begrotingscyclus logisch dat alleen instrumenten outputindicatoren kunnen krijgen. Hoe “hoger” de outputindicator in de doelenboom hangt, des te abstracter en algemener hij zal indiceren. En des te onbruikbaar hij voor kaderstelling of controle wordt.¹⁵

Bij het helpen opstellen van het nieuwe format heeft ‘PP in taal’ voorgesteld om bij de instrumenten een meerjarenoverzicht van de geplande resultaten (output) op te nemen. Hiermee tracht ‘PP in taal’ inzicht te verschaffen in de beoogde streefwaarde (stip aan de horizon) en de reeds gerealiseerde en nog te realiseren output per instrument. Dit overzicht is nooit in de begroting opgenomen.

Als er wijzigingen in de doelen of instrumenten gemaakt worden, dan dienen deze volgens de methode te worden toegelicht in de P&C stukken. Naast het opnemen van wijzigingen dienen binnen de methode ook de omgevingsfactoren vermeld te worden. Dit zijn de factoren die niet door provinciaal beleid te beïnvloeden zijn, maar wel invloed hebben op het behalen van begrotingsdoelen.

4.1.4 Conclusies

Conclusies:

Het is de bedoeling van de huidige systematiek dat de beleidstheorie terug is te zien in de doelenboom en de onderliggende tekststructuren. Het maatschappelijke doel wordt op hoog abstractieniveau omschreven, op lager gelegen beleids en operationele doelen wordt weergegeven hoe het hoger gelegen doel en uiteindelijk het maatschappelijk doel wordt bereikt. Het gebruik van een doelenboom om de causaliteit tussen doelen inzichtelijk te maken is een sterk punt in de huidige systematiek, echter de causaliteit gaat verloren omdat het binnen de methode voorgeschreven is dat de doelen niet concreet mogen worden verwoord. Ook de Randstedelijke Rekenkamer heeft het ontbreken van concrete indicatoren als aandachtspunt gerapporteerd. Door de verplichte manier van schrijven van de doelen (ding-doen) binnen de provinciale methode worden de doelen als een activiteit (ding-doen) omschreven in plaats van een te behalen eindresultaat. Hierdoor wordt de eerste w-vraag (Wat willen we bereiken?)

¹⁵ Uit: 2012-17110 Bijlage Evaluatie SWBC_compleet_1.0

niet expliciet beantwoord. De beantwoording van de eerste w-vraag is kenmerkend voor het BBV. Door het niet expliciet beantwoorden van de eerste w-vraag wordt niet geheel invulling gegeven aan de bedoeling van het BBV.

Door het ontbreken van concrete kaderstellende streefwaarden en monitoringinformatie bij de maatschappelijke doelen, beleidsdoelen en operationele doelen gaat monitoringsinformatie op doelniveau verloren binnen de begrotingssystematiek. Doordat in de begroting uitsluitend op het laagste niveau (het instrumentniveau) outputinformatie wordt gepresenteerd, dreigt monitoringinformatie op hoofdlijnen verloren te gaan. Dit maakt sturen op hoofdlijnen niet mogelijk.

Het gebruik van een informatieweb zorgt er idealiter voor dat er een begroting ontstaat waarin alle informatie, door bijvoorbeeld gebruik te maken van hyperlinks naar beleidsstukken, gemakkelijk terug te vinden is.

5 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de centrale onderzoeksvraag en deelvragen beantwoord in de paragrafen “samenhang en onderbouwing”, “sturing”, “beheersing” en “verantwoording”. Per paragraaf worden de bevindingen uitgewerkt en daarna volgen de conclusies en eventuele aanbevelingen. Hierbij wordt er per paragraaf getoetst aan de referentiepunten en criteria zoals opgenomen in het referentiekader, welke is terug te vinden in bijlage 6.1. Toelichtende teksten en voorbeelden zijn tussen de hoofdtekst opgenomen in kaders.

5.1 Toelichting op referentiekader

Het referentiekader is gebaseerd op wet- en regelgeving, de provinciale methode (met input van ‘PP in taal’) en enkele wetenschappelijke bronnen. De wet- en regelgeving bestaan uit de Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is in het referentiekader rekening gehouden met de terminologie zoals de provincie deze gebruikt volgens de provinciale methode. Het referentiekader is geoperationaliseerd met behulp van wetenschappelijke literatuur. Tevens zijn de SMART criteria aangevuld met beïnvloedbaarheid om te kunnen toetsen in welke mate de provincie afhankelijk is van derden om de gestelde doelstellingen te kunnen bereiken.

5.2 Samenhang en onderbouwing

Het is van belang dat uit de begroting de samenhang tussen doelen, instrumenten, prestaties en middelen blijkt. Daarnaast dienen doelen, instrumenten, prestaties en middelen adequaat onderbouwd te zijn met onderliggende beleidsstukken en –theorieën.

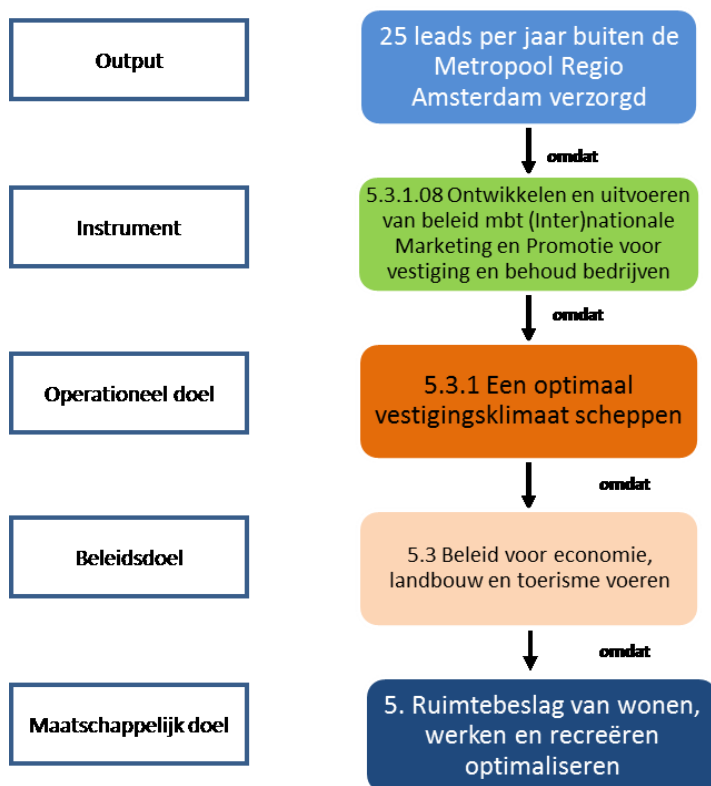
5.2.1 Samenhang

De programma’s 2 en 5 van de programmabegroting 2014 zijn opgesteld conform de provinciale methode van de causale cascade. Elk programma begint met een doelenboom. De zinsopbouw van de daarin opgenomen doelen is volgens de systematiek ‘dingen doen, doen dingen’.

De causale relatie/samenhang tussen de doelen van de doelboom is niet geëxpliciteerd. De lezer moet zelf de doelen met elkaar verbinden met het voegwoord ‘DAAROM’. (zie paragraaf 4.2.2). In onderstaand kader is in figuur 5 het maatschappelijk doel tot en met de output van programma 2 weergegeven. In figuur 6 is van onderaf de output tot en met het maatschappelijk doel weergegeven van programma 5. Dan wordt het voegwoord ‘OMDAT’ ertussen gezet.



Figuur 5 DAAROM (We willen yy bereiken DAAROM doen we xx)



Figuur 6 OMDAT (We doen yy OMDAT we xx willen bereiken)

Het sec toevoegen van de voegwoorden “daarom” en “omdat” leidt niet automatisch tot inzicht in de samenhang tussen de doelen, instrumenten en output in de doelenboom. Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat de voorgeschreven schrijfwijze in de praktijk tot verwarring leidt. Het format zorgt er namelijk voor dat de zinnen niet altijd even logisch lezen en bij elke keer lezen weer tot diep nadenken leiden hoe het een en ander ook alweer bedoeld is.

Een toelichting waarin de samenhang wordt geschetst ontbreekt. De begroting voorziet niet in een uitgebreide beleidsmatige toelichting maar ontsluit relevante beleidsinformatie via hyperlinks die samen een ‘informatieweb’ vormen voor de gebruikers van de begroting. Gelet op het belang van de hyperlinks voor het inzicht in de doelen en samenhang van de doelen, zijn de programma’s 2 en 5 van de begroting 2014¹⁶ beoordeeld om vast te stellen of:

- hyperlinks verwijzen naar relevante beleidsstukken;
- er een relatie is tussen beleidsstukken en de vermelde doelen;
- uit de beleidsstukken een onderbouwing blijkt voor de benodigde financiële middelen.

Uit de beoordeling van de begroting blijkt dat de doelenbomen de samenhang tussen doelen alleen grafisch weergeven. Beleidsinformatie is nauwelijks opgenomen. In programma 2 worden alleen de externe beleidskaders vermeld, zonder enige context of toelichting. In programma 5 worden zowel de externe als intern door de provincie opgestelde beleidskaders benoemd en worden beknopt de hoofdlijnen van het beleid toegelicht. Ook de omgevingsfactoren zijn bij programma 5 uitvoerig benoemd en beschreven, terwijl bij programma 2 deze alleen kort opgesomd zijn. Programma 5 biedt de gebruiker van de begroting op dit punt dus meer inzicht dan programma 2.

Een meer uitgebreide tekstuele toelichting waaruit de samenhang blijkt tussen de verschillende doelen en achterliggende beleidsstukken ontbreekt bij beide programma’s. Wel wordt bij de onderzochte programma’s door middel van hyperlinks bij de operationele doelen verwezen naar onder- of achterliggende beleids- en beslisdocumenten en naar toelichtende teksten. Daarbij is niet duidelijk aangegeven waar deze beleidsstukken precies bij horen en wat de onderlinge relatie is van deze beleidsstukken.

Verder blijkt uit de analyse van programma 2 en 5 en de daarin vermelde beleidsstukken dat:

- niet alle beleidsstukken als hyperlink zijn opgenomen; (Zie bijlage 6.4 voor een overzicht opgenomen van beleidsstukken waarvan een verwijzing door middel van een hyperlink ontbreekt.)
- een aantal hyperlinks niet werkt;
- bijbehorende beleidsstukken niet zijn terug te vinden, zoals de hyperlinks naar PMI en PMO die foutief zijn geadresseerd;
- niet blijkt op welke (beleids-) instrumenten die stukken betrekking hebben. Vanaf de invoering van de provinciale methode in 2010 tot en met de begroting 2013 werd bij elk van de hyperlinks vermeld op welk instrument het betreffende beleidsstuk betrekking had.

Verschillende geïnterviewde statenleden hebben aangegeven dat zij uit de begroting niet het juiste inzicht kregen welke relevante beleidsstukken bij welk onderdeel in de begroting horen. Hierdoor is het volgens geïnterviewden lastig te volgen wat op

¹⁶ Voor de analyse van de zomernota en de programmaverantwoording op de aanwezigheid van relevante beleidsstukken verwijzen wij respectievelijk naar de paragrafen “beheersing” en “verantwoording”. Hier wordt getoetst of de bij behorende P&C documenten hetzelfde format hebben als de begroting.

hoofdpijnen het beleid inhoudt en wat het verband is tussen diverse beleidsstukken onderling en de doelen vermeld in het betreffende programma. Zij hebben aangegeven dat het jaren vergt om zoveel kennis te vergaren over het desbetreffende beleidsterrein dat die samenhang duidelijk wordt.

Ook uit eerder onderzoek¹⁷ is gebleken dat Statenleden zonder cursus of behoorlijke uitleg, de begroting moeilijk kunnen lezen. Dat is niet veranderd. De nu geïnterviewde statenleden hebben allen aangegeven dat het jaren vergt om de methode goed te doorgronden en, efficiënt, de weg te vinden in de begroting. De geïnterviewden die niet dagelijks werken met de PNH-begroting vinden het lastig om de causaliteit tussen de doelen in de begroting te kunnen doorgronden.

Het onderzoeksteam heeft gedurende het onderzoek de programma's 2 en 5 van de begroting en aanverwante stukken meerdere malen gelezen in het kader van de beoordeling ervan. Ook de eigen ervaring is dat de provinciale methode veel inspanning (zoeken) vergt om de causaliteit te doorgronden en dat dit de leesbaarheid van het document niet bevordert.

Het 'informatieweb' leidt gezien het vorenstaande in de praktijk niet tot een doelmatig inzicht in de samenhang tussen doelen, resultaten, prestaties en effecten. Dat betekent dat de samenhang in de doelenbomen open staat voor interpretatie door de gebruiker. Uit interviews is gebleken dat statenleden meer informatie halen uit commissievergaderingen, jarenlange ervaring en de presentaties van de organisatie die voor veel commissievergaderingen worden verzorgd. Op basis daarvan zijn zij in staat om de begroting te begrijpen en tussentijds te kunnen sturen.

5.2.2 Onderbouwing

Om als kaderstellend instrument te kunnen fungeren is het belangrijk dat de begroting een volledig inzicht geeft in het uit te voeren beleid en de gealloceerde middelen. De kwaliteit van de begroting wordt grotendeels bepaald door de gebruikte opzet en de formulering van de beleidsinformatie en de financiële vertaling hiervan in de begroting. Aan de programma's binnen de programmabegroting dient daarom voldoende onderbouwing ten grondslag te liggen, zoals een beleidstheorie.

De begroting bevat op programmaniveau weinig beleidsinformatie. De beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de maatschappelijke doelen, de onderliggende doelen en gekozen instrumenten zouden conform de provinciale methode in de begroting door middel van hyperlinks bij de operationele doelen moeten worden gevonden en niet bij de programma's. Zoals is vermeld in de vorige paragraaf geven de begroting en onderliggende beleidsinformatie niet het gewenste inzicht in de samenhang van de doelen, resultaten, prestaties en effecten. Het is daardoor voor de gebruiker moeilijk om de beleidstheorie uit de begroting af te leiden en te beoordelen of er sprake is van een voldoende beleidsmatige onderbouwing van het maatschappelijke doel en in het bijzonder de uitwerking daarvan in beleidsdoelen, operationele doelen, instrumenten en output.

¹⁷ Uit: 2012-17110 Bijlage Evaluatie SWBC_compleet_1.0

Onderbouwing financiële middelen

De financiële middelen in de begroting zijn terug te vinden in financiële tabellen op programmaniveau en operationeel doel niveau. Op programmaniveau bevat de begroting een tabel met de totale lasten onderverdeeld naar apparaatskosten, directe lasten, kapitaallasten en overdrachten, de baten en de mutaties in de reserves. De toelichting op de tabel geeft geen onderbouwing van deze posten maar gaat in op materiële mutaties op operationeel doel niveau ten opzichte van eerdere (meerjaren) begroting. Deze mutaties worden op hoofdlijnen toegelicht en soms beleidsmatig onderbouwd.

Op het niveau van de beleidsdoelen wordt geen financiële informatie gegeven. Wel weer op het niveau van de operationele doelen. Daarbij zit eenzelfde tabel als op programmaniveau. De toelichting is eveneens vergelijkbaar en bevat soms een beleidsmatige onderbouwing van mutaties maar geen onderbouwing van de kosten van het operationeel doel zelf.

De onderbouwing van de financiële middelen in de begroting zou normaal gesproken gevonden moeten worden in de beleidsstukken. De beleidsstukken bij de programma's 2 en 5 zijn op dit punt beoordeeld. Hieruit blijkt dat er geen sprake is van een adequate onderbouwing van de financiële baten en lasten in de begroting en de achterliggende beleidsstukken. De financiële middelen die zijn opgenomen in de begroting niet altijd één op één zijn aan te sluiten met de beleidsstukken. Zo zijn de directe lasten op operationeel doel 2.1.2 niet te herleiden uit de PMO 2014, waarin wordt verwezen naar de lasten ten behoeve van operationeel doel 2.1.2 (voorbeeld figuur 7). Ook in operationeel doel 5.4.1 is de aansluiting tussen de begroting en beleidsstukken niet te herleiden (voorbeeld figuur 8).

Meerjarenoverzicht baten & lasten (in euro's)

Operationeel doel	2.1.2	Provinciale wegen en fietspaden ontwikkelen, aanleggen en beheren				
Lasten	Jaarrekening 2012	Begroot 2013	Begroot 2014	Begroot 2015	Begroot 2016	Begroot 2017
Apparaatskosten	18.976.873	20.511.000	21.246.000	20.736.000	20.384.000	20.402.000
Directe lasten	40.179.734	59.035.000	47.425.524	40.571.000	40.184.000	39.517.000
Kapitaallasten	26.294.737	32.555.000	54.475.000	59.231.000	16.479.000	17.297.000
Overdrachten	-559.992	407.000	0	0	0	0
Subtotaal Lasten	84.891.352	112.508.000	123.146.524	120.538.000	77.047.000	77.216.000

Bron: Begroting 2014 operationeel doel 2.1.2

Subproduct 7311 beheer provinciale wegen & OV			2014	2015	2016	2017	2018
Operationeel doel uit begrotingsparagraaf 2.1.2							
Ten laste van exploitatiebegroting (vast onderhoud)			18,95	19,99	20,98	23,09	23,09
Ten laste van voorziening (variabel onderhoud)			20,33	26,21	16,41	17,25	10,51
Vervangingsinvestering			11,48	26,41	14,3	10,1	0,6
Beschikbaar in exploitatiebegroting voor vast onderhoud inclusief toekomstige areaaluitbreiding			18,95	19,99	20,98	23,09	23,09
Storting vanuit exploitatiebegroting in voorziening inclusief toekomstige areaaluitbreiding		8,8 ¹	18,18	19,23	18,8	17,78	17,78
Krediet aanvraag a.g.v. vervangingsinvestering			11,48	26,41	14,3	10,1	0,6
Kapitaallasten a.g.v. vervangingsinvestering		2,02 ²	4,17	4,85	6,48	7,3	7,83

Bron: PMO 2014 operationeel doel 2.1.2

Figuur 7 Aansluiting beleid en begroting operationeel doel 2.1.2

Zoals uit bovenstaande figuur te lezen is, is er in de begroting voor de directe lasten bij operationeel doel 2.1.2 € 47.425.524 beschikbaar gesteld. In de toelichting op de financiële tabel in de begroting staat vermeld dat de directe lasten bestaan uit onderhoud, storting in de voorziening onderhoud en gladheidsbestrijding. Uit het PMO blijkt dat er voor € 18.950.000 aan onderhoud wordt gepleegd en € 18.180.000 in de voorziening wordt gestort. Dit vormt een totaal aan directe lasten van € 37.130.000. Het verschil tussen de begroting en PMO bedraagt € 10.295.524 en is niet rechtstreeks uit de begroting te achterhalen waar de overige 10 miljoen betrekking op heeft.

Meerjarenoverzicht baten & lasten (in euro's)

Operationeel doel	5.4.1	Beschermen en ontwikkelen van groen				
Lasten	Jaarrekening 2012	Begroot 2013	Begroot 2014	Begroot 2015	Begroot 2016	Begroot 2017
Apparaatskosten	0	0	7.614.000	7.426.000	7.310.000	7.316.000
Directe lasten	0	0	5.806.000	4.028.000	3.450.000	3.450.000
Overdrachten	0	0	6.451.000	7.335.000	5.810.000	3.860.000
Subtotaal Lasten	0	0	19.871.000	18.789.000	16.570.000	14.626.000
Baten	0	0	-2.181.000	-1.650.000	-1.650.000	-1.650.000
Saldo van baten en lasten	0	0	17.690.000	17.139.000	14.920.000	12.976.000
Storting reserves	0	58.199.000	8.501.000	12.002.000	7.609.000	11.009.000
Onttrekking reserves	-494.094	-7.736.000	-2.650.000	-2.650.000	-2.650.000	-2.650.000
Resultaat	-494.094	50.463.000	23.541.000	26.491.000	19.879.000	21.335.000

Bron: Begroting 2014, financiële tabel operationeel doel 5.4.1

Tabel 3 | Meerjarenraming 2013-2016

Doel	2013	2014	2015	2016
Beschermen				
Natura2000-maatregelen ¹³⁾	€ 3.470.000+ p.m.	€ 2.700.000+ p.m.	€ 2.700.000+ p.m.	€ 2.700.000+ p.m.
Ecologische Hoofdstructuur (incl. koopplicht en kwaliteitsimpulsen) ¹⁴⁾	€ 12.383.000	€ 11.601.300	€ 7.280.865	€ 7.412.835
Functiewijziging particulier natuurbeheer ¹⁵⁾	€ 1.400.000	€ 1.400.000	€ 1.400.000	€ 1.400.000
Aflossing zgn. 'Convenantslening' (via Nationaal Groenfonds)	€ 703.000	€ 703.000	€ 703.000	€ 703.000
Recreatie (afrondering RodS en nieuw beleid) ¹⁶⁾	€ 6.128.000	€ 5.021.000	€ 5.021.000	€ 4.000.000
Regionaal College Waddenzee	€ 152.000	€ 152.000	€ 152.000	€ 152.000
Laag Holland	€ 303.000	€ 303.000	€ 303.000	€ 303.000
Programma Westelijke Veenweiden (FES) ¹⁷⁾	(uit decentralisatie-uitkering)			
Waddenfonds (cofinanciering) ¹⁸⁾	€ 1.500.000	€ 1.500.000	€ 1.500.000	€ 1.500.000
Groene Hart	€ 329.000	€ 329.000	€ 253.000	€ 253.000
Boerenlandpaden	€ 100.000	€ 100.000	€ 200.000	€ 250.000
Recreatiotoervaart Nederland (BRTN)	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Rente streekrekening Texel	€ 42.000	€ 42.000	€ 42.000	€ 42.000
Reserve compensatie groenstructuur ¹⁹⁾	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TWIN-H ecologische verbindingen ²⁰⁾	€ 2.139.433			
TWIN-H recreatieve verbindingen ²¹⁾	€ 4.099.593			
Gebiedsfonds Ster van Loosdrecht	€ 1.500.000			
Subtotaal	€ 35.249.026	€ 24.311.300	€ 20.554.865	€ 19.715.835

Bron: Agenda groen operationeel doel 5.4.1

Figuur 8 Aansluiting beleid en begroting operationeel doel 5.4.2

Zoals uit de financiële tabel van operationeel doel 5.4.1 blijkt, is er voor het totale operationeel doel € 23.541.000 (inclusief opbrengsten, storting en onttrekking aan reserves) geraamd. Uit het beleidsstuk Agenda Groen blijkt dat er voor beschermen en ontwikkelen groen € 24.311.300 is geraamd. Het verschil tussen de begroting en Agenda Groen bedraagt € 770.300 en wordt niet nader verklaard in de begroting. Tevens blijkt niet uit de Agenda Groen of deze is opgesteld in- of exclusief opbrengsten, storting en onttrekking aan reserves. Ambtelijke navraag heeft

opgeleverd dat de Agenda Groen niet alleen betrekking heeft op beleidsdoel 5.4 “Aantrekkelijk en toegankelijk groen realiseren voor de bewoners en bezoekers van de provincie, voor ecologie en economie”, maar ook deels betrekking heeft op programma 3 “Water”. Dit blijkt niet uit de begroting, want in programma 3 wordt niet verwezen naar de Agenda Groen. Verder wordt in maatschappelijk doel 5.4 niet toegelicht dat de Agenda Groen ook betrekking heeft op programma 3.

De koppeling tussen “wat gaan we ervoor doen” en “wat mag het kosten” in de begroting en de onderbouwing hiervan met achterliggende beleidsnota’s is hierdoor lastig te herleiden.

In de programmabegroting van de provincie zijn meerjarig de beschikbare budgetten weergegeven. Naast beschikbare budgetten zijn te realiseren doelstellingen en output vermeld. Deze doelstellingen en output zijn in de begroting niet vertaald naar meerjarig te realiseren doelstellingen met output. In de begroting wordt alleen weergegeven wat er het huidige jaar behaald dient te worden. Om de te behalen meerjarenoutput te herleiden dient het betreffende beleidsstuk te worden geraadpleegd. Om de in de afgelopen jaren reeds behaalde output te herleiden dienen de jaarrekeningen van voorgaande jaren geraadpleegd te worden. Er is geen meerjarenoverzicht van behaalde resultaten opgenomen.

Paragraaf 5.3 gaat meer diepgaand in op de financiële onderbouwing en de vraag ‘Wat mag het kosten?’.

5.2.3 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

Samenhang

Door de hantering van een standaard format voor de doelenboom bij ieder programma is de uniformiteit en samenhang binnen de verschillende programma’s in de begroting in opzet gewaarborgd. Dit mede door het gebruik van toelichtende teksten, bijvoorbeeld op omgevingsfactoren, en het gebruik van hyperlinks.

Echter, in de praktijk is de samenhang voor de gebruiker niet goed reproduceerbaar. De veronderstelde samenhang blijkt onvoldoende uit de doelenboom zelf. De toelichtingen en hyperlinks naar onderliggende beleidsinformatie maken die samenhang evenmin inzichtelijk en toelichtende teksten zijn per programma anders vormgegeven. Extra informatie buiten de begroting om en veel kennis en ervaring met het beleidsterrein zijn nodig om de samenhang van de doelenboom te begrijpen en de begrotingsvoorstellen te kunnen duiden.

De verplichte manier van schrijven zorgt ervoor dat de begroting niet gemakkelijk en begrijpelijk te lezen is. Ook dat maakt het volgens gebruikers, waaronder geïnterviewde statenleden, lastig om de begroting te doorgronden en de causaliteit tussen de doelen en de bijbehorende instrumenten te herleiden.

Het ‘informatieweb’ leidt gezien het vorenstaande in de praktijk niet tot een doelmatig inzicht in de samenhang tussen doelen, resultaten, prestaties en effecten. Dat betekent dat de samenhang in de doelenbomen open staat voor interpretatie door de gebruiker en daardoor kan leiden tot een verkeerd beeld.

De begroting is voor de burger met de huidige provinciale methode niet toegankelijker geworden. Veel informatie die PS leden tot zich kunnen nemen voor het doorgronden

van de begroting is niet beschikbaar voor de burger. PS hebben een breed scala aan middelen (zoals commissievergaderingen, jarenlange ervaring en de presentaties van de organisatie die voor veel commissievergaderingen worden verzorgd) om de begroting voor hen toegankelijker te maken.

Onderbouwing

Een gedegen financiële en beleidsmatige onderbouwing van de programma's ontbreekt. Een zichtbaar verband tussen beleidsstukken en de begroting is niet altijd 1 op 1 te leggen. Op programmaniveau geeft de begroting geen inzicht in de beleidsstukken die betrekking hebben op dit betreffende programma. Conform het BBV stellen PS de begroting op programmaniveau vast. Door het ontbreken van een korte toelichting op de beleidsstukken bij het betreffende programma is er onvoldoende beeld van het beleid wat ten grondslag ligt aan het programma. Tevens is door het ontbreken van deze toelichting niet duidelijk wat de relatie is tussen de beleidsstukken onderling en wat de relatie met het programma is.

In de programmabegroting is beleidsinformatie summier terug te vinden bij de operationele doelen. Hiervoor wordt verwezen naar beleidsstukken door middel van hyperlinks, maar de verwijzing naar de beleidsstukken is niet specifiek. Dat wil zeggen dat de beleidsstukken niet verwijzen op welk instrument deze betrekking hebben. Verder zijn de verwijzingen naar de beleidsstukken niet compleet, niet altijd juist of werken niet allemaal.

De begroting biedt geen totaaloverzicht van de te bereiken meerjarige doelstellingen en output en de reeds bereikte doelstellingen en output. In de begroting ontbreekt eveneens een meerjarenoverzicht van de te behalen en behaalde resultaten. In de begroting wordt alleen weergegeven wat er in het huidige jaar behaald dient te worden. Bij vertraging in de realisatie van de output is het onvoldoende inzichtelijk wat dat voor gevolgen heeft voor de meerjarige doelstellingen en output en de bijbehorende budgetten.

Aanbevelingen:

Zorg voor een tekstuele toelichting op programmaniveau waaruit de relatie blijkt tussen de verschillende doelen en achterliggende beleidsstukken zodat het inzicht op programmaniveau wordt verbeterd. Neem (bijvoorbeeld in een kader) per programma een korte toelichting op waaruit de causaliteit tussen de doelen en instrumenten onderling wordt uiteengezet. Hierdoor kan er een relatie gelegd worden tussen de samenhang van de doelen onderling en de samenhang van de onderliggende beleidsstukken met deze doelen. Het leggen van deze onderlinge relaties (informatieweb) tussen doelen en beleid in een toelichtende tekst op programmaniveau, zal een gedegen onderbouwing van de programma's en de toegankelijkheid van de begroting (voor PS leden en burger) bevorderen.

Waarborg dat bij de operationele doelen alle relevante beleids- en beslisdocumenten middels hyperlinks zijn opgenomen en dat deze actueel en werkend zijn, zodat de informatie in de begroting volledig wordt gepresenteerd. Laat voor de volledigheid hiervan een integrale kwaliteitscheck uitvoeren. Neem per beleidsstuk bij de hyperlink een verwijzing op naar het/de betreffende instrumentnummer(s).

Zorg voor meer uniforme invulling van de toelichtende teksten bij de programma's door een handleiding op te stellen die voorschrijft wat de inhoud van de toelichtende teksten dient te bevatten. Voer daarnaast een overall check uit op de uniformiteit van alle programma's binnen de begroting en de opname van alle prioriteiten in de operationele doelen en bijbehorende instrumenten.

Neem in de begroting een overzicht op waaruit blijkt wat de meerjarige te realiseren doelstelling/output is en vermeld daarbij wat er reeds gerealiseerd is en wat er in de komende jaar/jaren gerealiseerd dient te worden om de doelstelling/output te bereiken.

5.3 Sturing

Om de sturende rol van PS goed te kunnen vervullen is het van belang om inzicht te geven aan de belanghebbenden wat er bereikt wordt met de beschikbaar gestelde middelen.

5.3.1 Concrete doelen en ambities

Conform de Provinciewet en het BBV formaliseren PS het beleid van de provincie en de financiële dekking daarvan. Dit doen zij door het vaststellen van de jaarlijkse provinciebegroting. Per statenperiode liggen de belangrijkste beleidsambities vast in het coalitieakkoord. Naast staand/doorlopend beleid is dit akkoord richtinggevend voor de doelen die in de doelenbomen in de begrotingen worden opgenomen. Het gaat daarbij vooral om de eerste W-vraag uit het BBV: 'Wat willen we bereiken'. Die vraag heeft betrekking op het te realiseren maatschappelijk effect.

De provinciale ambities hebben betrekking op de middelen die de provincie wil inzetten om dat effect te (helpen) bereiken, op de rol die zij kan of wil vervullen en het daarbij behorende proces, op de prestaties die de provincie in dat kader zelf kan leveren of op het effect zelf. Het gaat met andere woorden om de wijze waarop en de mate waarin de provincie invloed heeft, kan of wil uitoefenen op het realiseren van het beoogde maatschappelijk effect. In de provinciale methode komt dit terug op het niveau van de operationele doelen waar instrumenten aan concrete output worden gekoppeld.

Voor de stuurbaarheid is het van belang dat datgene wat de provincie wil bereiken en daarvoor wil doen concreet is. Daaronder wordt in dit onderzoek verstaan dat de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden moeten zijn.

5.3.2 Wat willen we bereiken?

Binnen de provinciale methode is het gebruikelijk dat ieder programma één maatschappelijk doel bevat. Dat is bij de programmabegroting van 2014 ook van toepassing.

De maatschappelijke doelen zijn in programma 2 en 5 als volgt verwoord:

Programma 2:

"Voor veilig vervoer naar en bereikbaarheid van woon-, werk- en recreatielocaties zorgdragen."

Programma 5:

"Ruimte beslag van wonen, werken en recreëren optimaliseren."

Zoals hiervoor is vermeld zou het maatschappelijk doel antwoord moeten geven op de vraag "Wat willen we bereiken". De wijze van formulering in de provinciale methode maakt het antwoord op die vraag impliciet. Het maatschappelijke doel is namelijk als activiteit verwoord: bij programma 2 'zorgdragen voor' en bij programma 5 'optimaliseren'.

De impliciete maatschappelijke doelen die uit de formulering van het doel van programma 2 kunnen worden afgeleid zijn:

1. veilig vervoer naar woon-, werk- en recreatielocaties;
2. bereikbare woon-, werk- en recreatielocaties.

De gewenste maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld minder verkeersslachtoffers) zijn hieruit niet af te leiden.

Uit die formulering spreekt geen ambitie, doordat de doelen niet concreet (SMT) zijn gemaakt:

- Wat verstaan we precies onder veilig en bereikbaar (S)?
- Naar welk niveau van veilig en bereikbaar streven we (M)?
- Wanneer moet dat niveau zijn bereikt (T)?

Uit de formulering van programma 5 kan worden afgeleid dat het kennelijke doel is: een optimaal ruimte beslag van wonen, werken en recreëren. Het gewenste maatschappelijke effect is niet af te leiden en het doel is niet concreet.

De maatschappelijke doelen sluiten aan op het coalitieakkoord van 2011 – 2015. In dat coalitieakkoord is namelijk onder andere te lezen dat de provincie een kerntaak heeft bij infrastructuur.

Coalitieakkoord 2011 – 2015:

“Het verbeteren van de (provinciale) infrastructuur, zodat de bereikbaarheid in de provincie toeneemt – te realiseren al dan niet samen met het Rijk, gemeenten en bedrijfsleven – is een kerntaak van de provincie.”

Uit het coalitieakkoord spreekt meer ambitie, omdat wordt gesproken over ‘toeneemt’. Ook die ambitie is echter niet concreet. Hoe groot die toename moet zijn in de statenperiode is bijvoorbeeld niet vermeld.

Uit het overdrachtdossier 2015 voor de nieuwe PS leden is duidelijker te destilleren wat de ambities van de provincie zijn:

Overdrachtdossier 2015 voor nieuwe PS leden:

Programma 2 “Zij (de provincie) streeft naar een **uitstekend** wegennet in Noord-Holland door de huidige provinciale wegen goed te onderhouden en waar nodig nieuwe wegen aan te leggen. Verder is de provincie verantwoordelijk voor een **goede bereikbaarheid** met het openbaar vervoer.”

Programma 5 “De taak van de provincie is onder meer om ervoor te zorgen dat mensen op de **best mogelijke manier** kunnen wonen, werken en recreëren”.

Die ambities zijn evenmin concreet. Ze geven een stip op de horizon maar niet wat, wanneer zou moeten zijn gerealiseerd.

De maatschappelijke doelen zoals nu verwoord bij programma 2 en 5 geven niet weer naar welke maatschappelijke effecten worden gestreefd (outcome). Dit is voor de Staten op dit niveau niet te toetsen. Een kenmerk van de provinciale methode in de begroting is dat het een hiërarchische ordening van doelen is, met aan de top maatschappelijke, politiek gestuurde outcome-doelen en met direct daaronder beleidsdoelen. Vervolgens liggen de operationele, uitvoeringsgerichte output-doelen daar weer onder.

Zoals in paragraaf 4.1.2 beschreven heeft de causale cascade tot doel om inzicht te geven in de doelenboom waarom een bepaald doel wordt gedefinieerd in relatie tot het hoger gelegen doel. Dit door middel van de volgende zin “We willen maatschappelijk

doel A bereiken en daarom formuleren we beleidsdoel B". Om vast te stellen of de gedefinieerde doelen ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden, dienen deze concreet en daarmee toetsbaar te zijn. Zoals aangegeven in de inleiding van deze paragraaf is het daarnaast van belang dat de doelen met eigen inzet van middelen bereikt kunnen worden en beïnvloedbaar zijn door de provincie. De programma's 2 en 5 in de begroting 2014 zijn getoetst aan deze criteria (zie ook bijlage 6.1, B7 en B8). Onderstaande tabellen bevatten de resultaten van deze toets.

	Programma 2	Programma 5
Maatschappelijk doel	1	1
Beleidsdoelen	3	3
Operationele doelen	8	9
Instrumenten	33	49
Output	68 ¹⁸	126

Tabel 3. Aantallen doelen, instrumenten en output per programma.

	Aantal	Aantal Specifiek	Aantal Meetbaar	Aantal Tijdgebonden ¹⁹	Aantal Beïnvloedbaar
Maatschappelijk doel	1	0	0	0	1
Beleidsdoelen	3	0	0	0	3
Operationele doelen	8	0	0	0	8
Instrumenten	33	5	6	23	29
Output	68	9	35	60	6

Tabel 4. Aantallen SMT en beïnvloedbaar voor programma 2.

	Aantal	Aantal Specifiek	Aantal Meetbaar	Aantal Tijdgebonden	Aantal Beïnvloedbaar
Maatschappelijk doel	1	0	0	0	1
Beleidsdoelen	3	0	0	0	3
Operationele doelen	9	0	0	0	9
Instrumenten	49	0	5	0	33
Output	126	6	45	16	75

Tabel 5. Aantallen SMT en beïnvloedbaar voor programma 5.

Uit de analyse van de doelen blijkt dat geen van de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden is. Dat is niet in lijn met het BBV maar wel inherent aan de provinciale methode omdat volgens deze methode alleen instrumenten output leveren, en dus alleen instrumenten outputindicatoren zouden kunnen krijgen. Hoe "hoger" de outputindicator in de doelenboom hangt, des te abstracter en algemener hij zal indiceren. En des te onbruikbaar hij voor kaderstelling of controle wordt²⁰. Volgens die methode stuurt de provincie daarom in het bijzonder op instrumenten en output. Zoals blijkt uit de tabel is echter ook maar een beperkt aantal instrumenten en output specifiek en meetbaar geformuleerd, waardoor deze evenmin bruikbaar zijn voor kaderstelling of controle.

Een van de geïnterviewde Statenleden heeft aangegeven dat naar zijn mening ook de instrumenten en de bijbehorende output veelal niet SMT genoeg zijn gedefinieerd. Hierbij realiseert hij zich wel dat niet alle output zich leent om SMT beschreven te worden. Bijvoorbeeld de output bij instrument 2.2.2.01 "In de richting van het Rijk

¹⁸ In het aantal van 68 kunnen dubbeltellingen verantwoord zijn, dit omdat bepaalde output bij meerdere beleids- en operationele doelen worden gehanteerd, hetzelfde geldt voor het aantal van 33 bij de instrumenten.

¹⁹ Binnen de provinciale methode is het gebruikelijk om instrumenten en output in voltooid tegenwoordige tijd te presenteren in de begroting. Deze hebben daardoor per definitie betrekking op het begrotingsjaar (2014).

²⁰ Uit: 2012-17110 Bijlage Evaluatie SWBC_compleet_1.0

inzet voor het oplossen van knelpunten op Rijkswegen in Noord-Holland gepleegd.” Bij andere type output verwacht hij wel een hoger SMT gehalte.

Sturingsfilosofie ‘PP in taal’ “Het Staten-format is nooit bedoeld als sturingsinstrument. Het is bedoeld om de inzichtelijkheid van de P&C-documenten te vergroten, om daarmee de kaderstellende en controlerende rol van de Staten te faciliteren”²¹. Uit analyse van deze filosofie blijkt echter dat het format wel degelijk een sturende rol voor de staten heeft, immers kaders stellen en controleren is sturen.

5.3.3 Wat gaan we er (zelf) voor doen?

De beleids- en operationele doelen dienen de 2^e w-vraag (wat gaan we er voor doen) te beantwoorden. De wijze waarop de beleidsdoelen zijn geformuleerd maakt dat onvoldoende helder. Conform de provinciale methode zou uit de in de begroting opgenomen operationele doelen moeten blijken wat de provincie gaat doen om de hoger gelegen beleids- en uiteindelijk de maatschappelijke doelen te behalen. Echter, de operationele doelen zijn niet gedefinieerd in gewenste en toetsbare input, output of outcome criteria. De provinciale methode schrijft namelijk voor dat toetsbare criteria pas op instrument- en outputniveau gedefinieerd moeten zijn. Uit de instrumenten blijkt dus wat de provincie daadwerkelijk gaat doen om de hoger liggende doelen te bereiken. Dit betekent dus dat PS pas op instrumentniveau kunnen waarnemen wat er daadwerkelijk gedaan gaat worden door GS (of welke concrete prestaties GS zal leveren).

Zoals uit de tabellen 4 en 5 blijkt, zijn ogenschijnlijk alle te realiseren doelen door de provincie met behulp van eigen inzet van middelen te realiseren (zie kolom Beïnvloedbaar). Wanneer er op instrumentniveau wordt gescoord, waar de te behalen output in SMT criteria wordt verwoord, blijkt dat bij veel instrumenten de provincie (deels) afhankelijk is van derden. Dit betekent dat op instrumentniveau de provincie minder of geen invloed heeft op de door de provincie gewenste output en dus uiteindelijk ook op de realisatie van het hoger gelegen doel. Dit is inherent aan de plaats van de provincie in het openbaar bestuur dat zij voor een deel van haar taakuitvoering afhankelijk is van derden om haar doelen te bereiken. De provincie probeert de doelstellingen waarbij zij (deels) afhankelijk is van derden wel te realiseren door bijvoorbeeld subsidies te verstrekken of door input van eigen mensen en middelen om zo de derden te stimuleren om het gewenste resultaat te realiseren.

- Operationeel doel:
2.3.1 OV concessies aanbesteden en beheren
- Instrument:
2.3.1.03 Verlenen van subsidies
- Output:
Subsidies aan gemeenten voor doorstromingsmaatregelen ten behoeve van OV verleend.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat de provincie volledig afhankelijk is van de wil van de gemeenten (derden) om te investeren in doorstromingsmaatregelen ten behoeve van OV om het provinciaal doel te bereiken. Als de gemeenten deze subsidies niet aanvragen, dan wordt het provinciale doel waarschijnlijk ook niet bereikt.

In het BBV en in de financiële verordening is opgenomen dat PS de begroting op hoofdlijnen vaststellen, dat wil zeggen dat PS op het niveau van programma's autoriseren. Wanneer PS gedetailleerder willen autoriseren is in het BBV (artikel 8 lid 4) opgenomen dat PS prioriteiten kunnen benoemen of een extra programma toevoegen.

²¹ Uit: 2012-17110 Bijlage Evaluatie SWBC_compleet_1.0

Prioriteiten zijn politiek belangrijke onderwerpen waar PS meer invloed op uit wil oefenen en afzonderlijk over geïnformeerd willen worden.

Binnen de provinciale methode worden de prioriteiten per programma apart in de begroting vermeld en wordt er een operationeel doel aan de prioriteit gekoppeld. Hierna worden de prioriteiten bij het betreffende operationeel doel vertaald naar instrumenten en output zodat er door GS verantwoording over afgelegd kan worden. In programma 2 zijn twee van de zes prioriteiten niet opgenomen bij het betreffende operationele doel en tevens dus niet vertaald naar instrumenten. Het betreft de volgende twee prioriteiten op pagina's 37 en 38 van de begroting 2014:

- Besluit over voorontwerp PIP aanleg Tweede Zeesluis genomen. (OD 2.2.2)
- Pilot geïntegreerd gebiedscontract Kop van Noord-Holland gegund. (OD 2.1.2)

In programma 5 zijn negen van de elf prioriteiten vertaald naar de operationele doelen en bijbehorende instrumenten en output. Twee van de elf prioriteiten zijn niet duidelijk te herleiden, omdat deze prioriteiten niet concreet worden benoemd in de vermelde instrumenten en output, namelijk:

- Middels regionale vraag gestuurde woningbouwprogrammering de vraag en het aanbod kwalitatief en kwantitatief beter met elkaar in evenwicht brengen. (OD 5.1.1).

5.1.1.04

Stimuleren van de woningbouwproductie

- De kwalitatieve woningbouw aangejaagd (door het aanjaagteam).
- De primaire afspraken uit de Regionale Actieprogramma's (RAP's) gestimuleerd, ondersteund en geactiveerd.
- Als kennismakelaar voor CPO opgetreden middels het organiseren van CPO kenniscafés.
- De woningbouwmonitor uitgevoerd.
- Uitvoeringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) toegepast.
- Minimaal eenmaal per jaar klankbordgroep marktpartijen georganiseerd.
- Kwaliteit en kwantiteit van de woningbouw door inzetten van Aanjaagteam via pilots, subsidies en voorbeeldprojecten gestimuleerd.
- Noord-Hollands Woningbouwberaad ingesteld.

Bron: begroting 2014 pagina 91

In de instrumenten en output is deze prioriteit niet direct terug te vinden.

Ditzelfde geldt ook voor de volgende prioriteit:

- Middels regionale en thematische programmering duurzaam ruimtegebruik versterken en lopende gebiedsontwikkelingsprojecten daarop aan laten sluiten. (OD 5.1.3).

5.3.4 Wat mag het kosten?

De in de programma's opgenomen informatie vormt voor PS de basis voor het maken van keuzes. Niet alleen keuzes in het te voeren beleid, maar ook keuzes over de allocatie van financiële middelen om de gestelde doelen te behalen. Middelen worden gealloceerd aan programma's. Hierna worden de beschikbare middelen vertaald naar operationele doelen. Onder deze operationele doelen worden instrumenten en output

beschreven om het operationeel doel, het beleidsdoel en uiteindelijk het maatschappelijk doel te behalen.

De begroting voor het jaar 2014 is deels gebaseerd op de begroting van 2013. De beschikbare budgetten bestaan uit structurele budgetten en incidentele budgetten. In de leeswijzer van de begroting is het volgende opgenomen: "Iedere (financiële red.) tabel is voorzien van een toelichting. In deze toelichting zijn de verschillen verklaard met de meerjarenraming uit de vorige begroting (dus de jaarschijf 2014 uit de begroting van 2013)." Dit betekent dat er voor de analyse van de (tekstuele) toelichting op de begroting 2014 ook de begroting 2013 gehanteerd moet worden om deze toelichting te kunnen begrijpen.

De financiële tabellen in de programmabegroting 2014 laten andere afwijkingen zien, namelijk financiële verschillen tussen de begroting van 2013 en de begroting 2014. Hieronder volgt een voorbeeld met toelichting ter verduidelijking:

Voorbeeld programma 5, directe lasten.

Begroting 2013 (X)	Meerjarenraming 2013 - jaarschijf 2014 (Y)	Begroting 2014 (Z)
€ 23.087.000	€ 13.945.000	€ 28.391.000

Tabel 7. Programma 5, begrote bedragen directe lasten.

X geeft weer hoeveel in de programmabegroting van 2013 was geraamd aan directe lasten voor de jaarschijf 2013.

Y geeft weer hoeveel in de programmabegroting 2013 was geraamd aan directe lasten voor de jaarschijf 2014.

Z geeft tenslotte weer hoeveel in de programmabegroting 2014 was geraamd aan directe lasten voor de jaarschijf 2014.

Volgens de leeswijzer wordt het verschil tussen Y en Z in de toelichting op de financiële tabellen toegelicht. De toelichting gaat dus over een bedrag van € 28.391.000 minus € 13.945.000.

In de toelichting van de programmabegroting 2014 is de volgende tekst opgenomen:

"Er wordt een budget van € 10 miljoen gereserveerd voor het fonds leefbaarheid Schiphol."

Met deze toelichting wordt dus een deel van de stijging ten opzichte van 2013 verklaard. Er wordt immers een stijging ad € 10.000.000 verklaard terwijl de stijging € 14.446.000 bedraagt. Het resterende verschil (ruim € 4 miljoen) wordt niet toegelicht.

In de financiële tabellen wordt het verschil getoond tussen begroting 2013 (X) en de begroting 2014 (Z), € 28.391.000 - € 23.087.000, zijnde € 5.304.000. Hier valt dus alleen uit op te maken dat er in 2014 meer budget beschikbaar is dan in 2013. Waar dat hogere budget voor is, wordt niet duidelijk gemaakt.

Uit de programmabegroting blijkt niet duidelijk waar het totale bedrag ad € 28.391.000 voor gereserveerd is. Feitelijk is alleen € 10 miljoen duidelijk toegelicht, waar de overige € 18 miljoen aan wordt besteed is niet toegelicht in de begroting.

Resumerend aan de hand van dit voorbeeld blijkt dat op maatschappelijk en operationeel doelniveau niet is toegelicht waarvoor bepaalde middelen beschikbaar zijn gesteld, omdat alleen wijzigingen ten opzichte van voorgaand jaar worden verklaard. Het verband tussen de vragen "wat gaan we er voor doen" en "wat mag het kosten" is daardoor niet te leggen. Deze toelichting en dit inzicht wordt ook niet duidelijk in de productenraming.

De bedragen in de financiële tabellen in de begroting zijn opgebouwd uit structurele lasten en incidentele lasten. Dit onderscheid tussen structurele en incidentele lasten is niet terug te zien in de financiële tabellen of in de toelichting hierop. Zo blijkt bijvoorbeeld niet uit programma 2 wat de structurele lasten zijn voor onderhoud en wat de incidentele lasten zijn voor de aanleg van de N23. Ook het BBV schrijft voor dat er onderscheid gemaakt dient te worden in structurele lasten en incidentele lasten.

Lasten met een structureel karakter moeten gedekt worden uit structurele baten.
Lasten met een incidenteel karakter mogen gedekt worden met incidentele baten.

De financiële tabellen zijn verdeeld in een aantal (kosten)categorieën (apparaatskosten, kapitaalslasten, directe lasten, overdrachten, baten, storting in reserves en onttrekking aan reserves). Enkele geïnterviewden, waaronder Statenleden, geven aan dat het aantal kostencategorieën te beperkt is om inzicht te geven waar het geld voor bedoeld is. Met de huidige indeling van de kostencategorieën is bijvoorbeeld niet te onderscheiden hoeveel middelen worden uitgegeven aan subsidies. De uitgaven voor subsidies zijn namelijk ondergebracht bij de overdrachten en naast subsidies vallen daar ook bijvoorbeeld overdrachten aan gemeenschappelijke regelingen onder.

Binnen de begroting worden bepaalde mutaties in budgetten gedekt uit een bestemmingsreserve. Uit de bijbehorende financiële tabel bij het betreffende programma is niet altijd op te maken dat er een mutatie in de reserve op dat programma plaatsvindt. De tabel laat namelijk wel de regels 'Storting reserves' en 'Onttrekking reserves' zien, maar deze geven niet het volledige inzicht wat er daadwerkelijk aan reserves wordt gestort of onttrokken. De verantwoording van de mutatie in de reserve kan namelijk plaatsvinden via programma 7 Financiën, als het een zogenaamde UETA²² reserve is. Echter, in Programma 7 is geen uitgebreid verloopoverzicht van de reserves opgenomen waaruit blijkt welke mutaties in de reserves betrekking hebben op welk programma / operationeel doel. Dit verloopoverzicht en de verdeling over de programma's / operationele doelen zijn opgenomen in de begroting in respectievelijk de paragrafen 5.3.7 en 5.3.8. In de begrotingswijzigingen en zomernota ontbreken deze toelichtingen (zie paragraaf 5.4).

5.3.5 Programmabegroting en Productenraming

De programma- en financiële begroting zijn met name bedoeld voor PS. In de toelichting op het BBV staat dat de begroting niet voldoende inzicht geeft voor de uitvoerende rol van GS. Om die reden is in het BBV ook de verplichting opgenomen om een productenraming op te stellen die specifiek voor GS en het ambtelijk apparaat is. Conform het BBV is de productenraming een nadere uitwerking van de programmabegroting.

Binnen de provincie is, zoals blijkt uit interviews en bestudering van de productenraming, de productenraming een beperkte weergave van de programmabegroting. De hoofdstukindeling van de productenraming bij de provincie Noord-Holland volgt de indeling van de programma's uit de programmabegroting. De producten zijn gelijk aan het niveau van de beleidsdoelen uit de programmabegroting. Ieder hoofdstuk of programma begint met een budgettabel op programmaniveau, waarin voor het nieuwe begrotingsjaar de beschikbare budgetten, zoals vastgesteld door PS, worden weergegeven. Daarna wordt er per product (= beleidsdoel) binnen dit programma een meerjarige budgettabel gepresenteerd. Op dit niveau alloceren GS de middelen binnen dit programma. Omdat in de programmabegroting al een toelichting is gegeven voor alle operationele doelen die onder een product (c.q. beleidsdoel) vallen, beperkt de productenraming zich alleen tot de financiële tabellen op beleidsdoelniveau. De programmabegroting laat dus een grotere detaillering zien dan de productenraming.

Uit interviews is gebleken dat noch de begroting noch de productenraming ambtelijk gezien wordt als leidend voor de dagelijkse werkzaamheden. Geïnterviewde

²² UETA = UNA, EXIN-H, TWIN-H, AP2010

ambtenaren herkennen de dagelijkse werkzaamheden niet terug in de begroting of productenraming. De vertaling van het te voeren beleid en te behalen mijlpalen worden eveneens niet in de begroting of in de productenraming herkend.

5.3.6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

Wat willen we bereiken

Volgens het BBV en de financiële verordening dienen PS de begroting op programmaniveau goed te keuren en is het inzicht op de te bereiken doelen op dit niveau vereist voor het uitvoeren van hun kaderstellende taak. De begrotingssystematiek van de provincie leidt niet tot dat inzicht. De maatschappelijke doelen missen ambitie en de maatschappelijke, beleids- en operationele doelen zijn niet concreet gemaakt waardoor de causale relatie met de instrumenten en output niet te leggen is.

- Conform de provinciale methode (dingen doen, doen dingen) zijn de maatschappelijk doelen omschreven als een activiteit. Daardoor wordt er geen antwoord gegeven op de eerste w-vraag en mist het maatschappelijk doel een concrete ambitie.
- De causale relatie tussen instrumenten en output enerzijds en het hoger gelegen operationeel doel anderzijds is niet te leggen. Dit komt omdat het hoger gelegen doel niet concreet (outcome informatie) is verwoord en daardoor is het niet vast te stellen wat de output indicatoren van de instrumenten en output bijdragen aan het realiseren van het hoger gelegen doel. Door het ontbreken van concrete doelen in de doelenboom is tevens niet vast te stellen wat ieder lager gelegen doel bijdraagt aan de realisatie van het hoger gelegen doel. Hierdoor ontbreken kaderstellende streefwaarden en monitoringinformatie.

Wat gaan we er (zelf) voor doen

De provincie is grotendeels afhankelijk van derden voor het realiseren van haar doelen. Dit blijkt niet uit de formulering op doelniveau, maar wel op instrumentniveau.

Door het benoemen van prioriteiten geven PS aan dat ze binnen een programma expliciet geïnformeerd willen worden op een specifiek, voor hen belangrijk, onderwerp. Binnen programma 2 en 5 komen niet alle prioriteiten terug in de operationele doelen, hierdoor is het niet inzichtelijk hoe deze prioriteiten gerealiseerd dienen te worden.

Wat mag het kosten

Het verband tussen de vragen “wat gaan we er voor doen” en “wat mag het kosten” is moeilijk te leggen. Een goede onderbouwing van de kosten ontbreekt in de begroting en is evenmin goed te herleiden uit de onderliggende beleidsstukken waarnaar in de begroting wordt verwezen via hyperlinks. Op maatschappelijk en operationeel doelniveau is niet toegelicht waarvoor bepaalde middelen beschikbaar zijn gesteld, alleen wijzigingen ten opzichte van de voorgaande meerjarenbegroting worden verklaard. Hierdoor is het voor de lezer niet duidelijk waar het totale budget voor het betreffende jaar uit bestaat. Daarnaast worden de wijzigingen ten opzichte van de voorgaande meerjarenbegroting niet volledig verklaard. De huidige indeling in kostencategorieën geeft de begroting onvoldoende inzicht in de soorten uitgaven die hieronder vallen.

In de begroting is geen direct verband te leggen tussen de lasten binnen een programma en de dekking van deze lasten door reserves. Lasten worden verantwoord

op het betreffende programma terwijl de dekking uit een reserve vaak via programma 7 wordt verantwoord. In de toelichting op de onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves is niet af te leiden welk bedrag uit welke reserve wordt gedekt. Een direct verband tussen de lasten verantwoord in een bepaald programma en de dekking hiervan via programma 7 is niet te leggen omdat de mutaties in de reserves niet worden toegelicht. In de begroting is wel een overzicht van het verloop van de reserves opgenomen (paragraaf 5.3.7) echter is er geen directe koppeling te maken tussen de mutaties in dit overzicht en de aanwendungen van de reserves in de diverse programma's.

Programmabegroting en productenraming

De productenraming was geen object van onderzoek. Deze is specifiek bedoeld voor GS. Niettemin is het opvallend dat de programmabegroting een grotere detaillering laat zien dan de productenraming in plaats van andersom. Zo blijkt ook uit de productenraming niet hoeveel middelen er beschikbaar zijn gesteld voor specifieke instrumenten en bijbehorende output.

Aanbevelingen:

Verwoord de doelen niet als een activiteit, maar laat de doelen binnen de programma's de eerste twee w-vragen beantwoorden. Wat willen we bereiken met het maatschappelijk doel en wat gaan we er middels beleids- en operationele doelen aan doen. Maak deze doelen zo concreet en toetsbaar (SMT) mogelijk zodat het voor PS inzichtelijk is wat het resultaat van de realisatie van de doelen zal zijn en of deze doelen beïnvloedbaar zijn door de provincie.

Zorg ervoor dat alle prioriteiten worden vertaald naar operationele doelen, instrumenten en output. Laat voor de volledigheid hiervan een integrale kwaliteitscheck uitvoeren.

Ontwikkel een format waarbij PS de programma's autoriseren, maar waarbij het wel mogelijk is dat PS meer informatie kunnen opvragen door middel van hyperlinks naar diepgaandere en uitgebreidere financiële tabellen. Door bijvoorbeeld op een beleidsdoel te klikken binnen een programma wordt de gebruiker automatisch doorgelinkt naar de financiële tabellen, (beleids)toelichting en te behalen doelstellingen bij dit beleidsdoel.

Maak in de toelichting op de programma's inzichtelijk welke uitgavensoorten binnen de kostencategorieën (bijvoorbeeld: overdrachten betreffen subsidies ad € en bijdragen aan Gemeenschappelijke Regelingen ad €) zijn begroot en welke lasten gedekt worden uit reserves door deze dekking direct te begroten binnen het betreffende programma.

5.4 Beheersing

Om de begroting te kunnen beheersen is het van belang dat PS gedurende het begrotingsjaar adequaat wordt geïnformeerd over de realisatie van de begroting. In de tussentijdse rapportages dienen materiële afwijkingen ten opzichte van de begroting adequaat toegelicht te worden. Om nog te kunnen bijsturen is het onder meer van belang dat de informatie tijdig is .

5.4.1 Adequaat geïnformeerd

De provincie Noord-Holland heeft in haar financiële verordening 2011 het volgende geregeld met betrekking tot beheersing:

Artikel 2.4 Tussentijdse rapportage

lid 1

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten door middel van een of meer tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting.

lid 2

De tussentijdse rapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:

a de baten en lasten per programma;

b het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;

c het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b.

Bron: financiële verordening 2011

In de praktijk betekent dit dat GS op twee manieren tussentijds verantwoording afleggen. De eerste manier is beleidsmatig in de zomernota. Hierin worden voorstellen tot inhoudelijke bijsturing van het beleid vormgegeven als bijstellingen van de output en soms ook als voorstellen tot bijstelling van de doelenboom. De tweede manier is financieel van aard door middel van de eerste en laatste begrotingswijziging en een tekstuele toelichting daarop.

De zomernota is half september 2014 door PS vastgesteld. De zomernota wordt gedurende de maanden april en mei opgesteld. De feitelijke presentatie aan PS is half september. Dit betekent dat de informatie in de zomernota behoorlijk achter kan lopen op het moment dat de zomernota wordt behandeld door PS. Dit bevordert niet het inzicht voor PS en daarmee de mogelijkheid om bij te sturen voor de realisatie van de begroting.

Een statenlid heeft aangegeven dat de zomernota laat in PS wordt behandeld. Dit maakt het bijsturen gedurende het jaar bijna onmogelijk. Een viermaandsrapportage die voor het zomerreces door PS wordt vastgesteld zou meer toegevoegde waarde ten behoeve van het bijsturen hebben volgens dit statenlid.

De indeling van de zomernota is identiek aan die van de begroting, de doelen en de instrumenten zijn gelijk aan de begroting. Net zoals in de begroting worden in de zomernota verwijzingen (door middel van hyperlinks) naar beleidsstukken weergegeven. Uit vergelijking van de opgenomen hyperlinks, die per operationeel doel verwijzen naar het betreffende beleidsstuk, blijkt dat de verwijzingen in de zomernota niet gelijk zijn aan verwijzingen in de begroting. In bijlage 6.5 is een tabel opgenomen waaruit de verschillen in de opgenomen beleidsstukken in de programmabegroting en de zomernota zijn opgenomen. Zo zijn er in de begroting bij operationeel doel 2.1.1 geen beleidsstukken vermeld, terwijl er in de zomernota wel beleidsstukken staan vermeld (bijvoorbeeld PMO, PMI 2014-2018, etc.).

Naast de zomernota keuren PS ook de eerste en laatste begrotingswijziging goed. Deze begrotingswijzigingen zijn niet bedoeld als complete rapportage, maar zorgen voor een juiste besluitvorming in het kader van begrotingsrechtmatigheid bij mutaties in de reserves en waarborgen het budgetrecht van PS bij verhoging van lasten. Ook de begrotingswijzigingen hebben deels hetzelfde format als de programmabegroting en de zomernota. In de begrotingswijzigingen zijn financiële tabellen opgenomen op programmaniveau waaruit de financiële mutaties blijken.

5.4.2 Afwijkingen adequaat toegelicht

Binnen de provincie wordt de zomernota gehanteerd als een afwijkingenrapportage waarin beleidsmatige mutaties, wijzigingen in budgetten, instrumenten en output worden toegelicht.

In de praktijk blijkt dat de zomernota ook wordt gebruikt om PS extra te informeren zonder dat het beleid, het budget, het instrument of de output is aangepast. Zie onderstaand voorbeeld.

Instrument	Output primaire begroting	Output zomernota
5.1.1.06 Incidentgericht toezicht houden op de huisvesting van verblijfsgerechtigden	- Achterstanden in de wettelijke taakstelling per gemeente voor de huisvesting van statushouders ingelopen. - De toezichthoudende taak consequent aangepakt.	- Achterstanden in de wettelijke taakstelling per gemeente voor de huisvesting van statushouders ingelopen. - De toezichthoudende taak consequent aangepakt.

Extra informatie voor kaderstelling of controle:

5.1.1.06: Toezicht provincie op gemeentelijke taakstelling huisvesting verblijfsgerechtigden. Ingevolge de Wet revitalisering generiek toezicht vindt toezicht in vertrouwen van een goede taakuitvoering door gemeenten plaats. Sober en op afstand. Dat houdt in dat de provincie haar toezichthoudende taak oppakt als er signalen zijn (vanuit het COA) dat de taakuitvoering door gemeenten achterblijft. Inmiddels zijn signalen ontvangen vanuit het COA dat enkele gemeenten niet voldoen, dan wel dreigen niet te kunnen voldoen aan hun wettelijke taakstelling. Hiervoor is een bestuurlijk traject ingezet (eerste stappen in de escalatieladder ingevolge de Wet revitalisering generiek toezicht).

Bij wijzigingen in operationele doelen, instrumenten of output dient er toegelicht te worden waarom deze worden bijgesteld of gewijzigd. Tevens dient er een financiële toelichting opgenomen te worden om PS inzicht te verschaffen van de financiële impact van deze wijziging. Hierdoor kunnen PS gerichte keuzes maken om de wijziging wel of niet goed te keuren. In de zomernota is de koppeling tussen wijzigingen in instrumenten en/of output en de financiële gevolgen hiervan niet te leggen. Er is namelijk geen zichtbaar direct verband tussen de toelichting bij de verklaringen “output bijgesteld” en de financiële toelichting.

Een voorbeeld is output 2.1.1.01, hierin is de cyclus gewijzigd van 2 jaar naar 3 jaar, echter de financiële consequenties hiervan zijn niet zichtbaar in de financiële toelichting. De verwachting is dat wanneer een cyclus wijzigt van 2 naar 3 jaar de bijbehorende lasten zullen dalen, omdat deze lasten over 3 jaar verspreid worden in plaats van 2 jaar. De mogelijke financiële impact hiervan is niet terug te vinden in de zomernota. Dit komt omdat de financiële tabel alleen over het operationeel doel gaat en niet over de instrumenten op zich. De Staten vernemen uit de Zomernota dat er een wijziging in uitvoering is, maar niet wat de financiële impact daarvan is. Tevens wordt er in instrument 2.1.1.01 in de toelichting op de wijziging verwezen naar een 6% doorstromingsdoelstelling, hierover wordt echter niks gezegd in de primaire begroting. Ook uit de vermelde beleidstukken blijkt dit percentage niet.

De zomernota is een afwijkingenrapportage waarin, zoals eerder vermeld, afwijkingen ten opzichte van de begroting worden gemeld. Uit de zomernota is niet op te maken wat de voortgang is van de te realiseren output en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Bijvoorbeeld als de output voor 50% gerealiseerd is ten tijde van de zomernota en het bijbehorende budget is slechts voor 10% uitgeput, dan blijkt dit niet uit de (financiële) overzichten in de zomernota. Tevens worden er mutaties in de beschikbare budgetten voorgesteld. Over deze mutaties in de budgetten dienen PS te beslissen of ze deze wel of niet goedkeuren. Door het ontbreken van het overzicht in de voortgang is er onvoldoende in beeld wat de voortgang van de realisatie van het programma is en de noodzaak van de mutaties in de budgetten.

Bij afwijkingen ten opzichte van de begroting wordt in veel gevallen de output (naar beneden) bijgesteld. In de zomernota worden in beperkte mate eventuele maatregelen verantwoord die er voor zorgdragen dat de begrote output alsnog kan worden gerealiseerd. De financiële consequenties van de genomen maatregelen blijken niet altijd uit de financiële toelichting in de zomernota. Een directe koppeling tussen de genomen maatregel of bijstelling op de output en de financiële gevolgen hiervan is hierdoor niet altijd te leggen.

5.4.2 operationeel doel

Beheren van groen

Tabel Instrumenten – Bijstelling output

Instrumenten	Output begroot	Output bijgesteld
5.4.2.01 Subsidiëren van (agrarisch) natuurbeheer	- 24.847 ha natuur volgens SNL beheerd. - 18.710 ha agrarische natuur volgens SNL beheerd. - Herstelmaatregelen en PAS-maatregelen gesubsidieerd. - Voor Landschap Noord-Holland en voor GNR voor natuurbeheer een aanvullende boekjaarsubsidie beschikbaar gesteld, waarmee aanvullend op het SNL beheer- en organisatiekosten worden gefinancierd.	- 24.847 ha natuur volgens SNL beheerd. - 18.710 ha agrarische natuur volgens SNL beheerd. - Geen herstelmaatregelen en PAS maatregelen gesubsidieerd. - Voor Landschap Noord-Holland en voor GNR voor natuurbeheer een aanvullende boekjaarsubsidie beschikbaar gesteld, waarmee aanvullend op het SNL beheer- en organisatiekosten worden gefinancierd.

Toelichting op te wijzigen instrumenten

Geen.

Toelichting op bij te stellen output

5.4.2.01 Vanwege uitstel van de vaststelling van de PAS tot eind 2014 worden dit jaar nog geen subsidies verleend voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. Dit zal pas in 2015 plaatsvinden.

In bovenstaand voorbeeld staat vermeld dat er geen herstelmaatregelen en PAS maatregelen gesubsidieerd worden in 2014. In de “toelichting op bij te stellen output” staat vermeld wat hier de reden van is. In de financiële toelichting bij dit operationeel doel staat echter niet vermeld wat de financiële gevolgen hiervan zijn.

De eerste en laatste begrotingswijziging 2014 bevatten een beperkt aantal mutaties van voornamelijk technische aard. In die begrotingswijzigingen zijn niet alle gedetailleerde financiële tabellen per operationeel doel toegevoegd. Alle mutaties zijn bij de programma’s toegelicht met vermelding van het operationele doel waar ze betrekking op hebben. Uit de toelichting bij de begrotingswijziging is te lezen dat de begrotingswijzigingen slechts neutrale mutaties bevatten; het financieel resultaat van de begroting wijzigt hierdoor niet. In de begrotingswijzigingen worden geen voorstellen tot inhoudelijke bijsturing van het beleid opgenomen.

Binnen zowel de begrotingswijzigingen als de zomernota wordt vaak de term “budget neutraal” gehanteerd. De term “budget neutraal” houdt in dat de voorgestelde wijziging in de begroting geen impact heeft op het resultaat. Echter, de hantering van de term budget neutraal bij hogere lasten die worden gedekt uit een reserve, kan PS op

het verkeerde been zetten. Het suggereert dat de hogere lasten geen financiële impact hebben. Deze mutaties hebben wel een financiële impact, de lasten voor dat jaar worden hoger dan PS in het verleden hebben vastgesteld (budgetrecht) en daarnaast zijn de onttrekkingen aan de reserves hoger dan PS in het verleden besloten hebben (beschikkingsrecht). Zie onderstaand voorbeeld.

In de zomernota bij operationeel doel 2.1.1 staat vermeld:

“De directe lasten zijn verhoogd met de uitgave voor het nieuwe project voor de gebiedsgerichte uitvoering Zuid-Kennemerland. De dekking van deze lasten vindt plaats via de reserve EXIN-H en reeds ontvangen bijdragen van de betrokken gemeenten welke op de balans waren geboekt. (Directe lasten verhoogd; € 555.000, neutraal).”

Uit deze toelichting is voor PS niet te herleiden of:

- dit een aanwending uit de reserve is voor uitgaven die reeds voor de toekomst zijn gepland en dus naar voren zijn gehaald;
- dit geheel nieuw beleid is waarvoor een nieuwe onttrekking aan de reserve wordt gevraagd. Daarnaast mist er voor PS een overzicht van bijvoorbeeld nog het vrij te besteden budget binnen deze reserve om zo inzichtelijk te maken of er nog wel voldoende ruimte is voor de nieuwe aanwending.

Tevens is uit de bijbehorende financiële tabel niet altijd op te maken dat er een mutatie in de reserve op dat programma plaatsvindt. De verantwoording van de mutatie in de reserve vindt dan plaats via programma 7, Financiën. Echter, in Programma 7 is geen uitgebreid verloopoverzicht van de reserves waaruit blijkt welke mutaties in de reserves betrekking hebben op welk programma en op welk operationeel doel. In de begroting ontbreekt dit inzicht eveneens.

5.4.3 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

Adequaate geïnformeerd

De zomernota biedt geen actueel inzicht in de voortgang van de realisatie van de begroting. De doorlooptijd tussen het opstellen van de zomernota, de aanbidding aan PS en de uiteindelijke behandeling in PS is vier tot vijf maanden.

Het format van de zomernota sluit aan op het format van de begroting. Tevens zijn in de zomernota hyperlinks opgenomen naar van toepassing zijnde beleidsstukken. Echter, de beleidsstukken in de zomernota sluiten niet allemaal aan op de beleidsstukken in de begroting. Dit komt door ontbrekende hyperlinks of in de zomernota toegevoegde hyperlinks. Hierdoor geeft de zomernota geen transparant en volledig beeld van alle beleidsstukken die betrekking hebben op de te verantwoorden programma's en operationele doelen.

Afwijkingen adequaat toegelicht

Er is geen volledig inzicht in de voortgang van de realisatie van de begroting door het ontbreken van voortgangsoverzichten en budgetuitputtingen in de zomernota.

Hierdoor is het niet inzichtelijk wat de voortgang van de te realiseren doelen of output is in relatie tot de uitputting van de budgetten behorende bij deze doelen en output. Dit gebrek aan inzicht wordt veroorzaakt door de aard van de zomernota, een uitzonderingenrapportage in plaats van een voortgangsrapportage.

Het is niet transparant wat de gevolgen zijn van de voorgestelde bijstelling van output of voorgestelde maatregelen om de output alsnog te behalen op de beschikbaar gestelde budgetten, omdat vaak geen financiële toelichting wordt gegeven. Hierdoor is er onvoldoende inzicht in de middelen die mogelijk vrijvallen door de voorgestelde

wijziging in de doelen en output. Middelen die mogelijk geheralloceerd kunnen worden voor andere of nieuwe doelen.

In de zomernota en begrotingswijzigingen wordt geen transparant beeld weergegeven van de werkelijke gevolgen van “budget neutrale” mutaties op de begroting. De term “budget neutraal” is verwarrend, omdat bij de term “budget neutraal” er van uit gegaan wordt dat de voorgestelde begrotingswijziging geen invloed heeft op het resultaat. Hoewel het resultaat niet wijzigt, is er echter wel degelijk een impact op de exploitatielasten (budgetrecht) als op de mutaties in reserves (beschikkingsrecht) en zijn dus niet budget neutraal. Hierdoor is er een onvoldoende transparant beeld van de werkelijke gevolgen van de betreffende mutatie op de begroting.

De zomernota geeft onvoldoende inzicht in welke gevolgen de mutaties in de reserves hebben voor het verloop van de reserves, omdat in de zomernota overzichten ontbreken van het verloop van de reserves.

Aanbevelingen:

Verkort de doorlooptijd van de zomernota zodat tijdig geïnformeerd wordt over de voortgang van de begroting. Complementeer de zomernota zodat blijkt wat de voortgang van de realisatie van de begroting is. Voortgang van zowel afgesproken doelen en output alsmede de bestedingen van de bijbehorende beschikbaar gestelde budgetten.

Zorg ervoor dat alle beleidsstukken aansluiten op de beleidsstukken in de begroting en dat deze in de zomernota zijn opgenomen. Laat voor de volledigheid hiervan een integrale kwaliteitscheck uitvoeren.

Maak bij wijzigingen of bijstelling van doelen en output duidelijk, in de financiële toelichting, wat de financiële gevolgen zijn van deze wijzigingen op de budgetten in de begroting.

Maak in de zomernota, bij “budget neutrale” mutaties duidelijk wat de invloed van de verhoging van de lasten is op het “Saldo van baten en lasten” en op de eerder vastgestelde en toegekende budgetten. Gebruik de term “budget neutraal” alleen wanneer een mutatie in de lasten ook werkelijk neutraal is, dus gedekt door hogere opbrengsten binnen het programma en geen dekking door een reserve.

Laat in de zomernota zien wat de invloed is van het inzetten van reserves en geef een actuele uitputting van deze reserves weer in de zomernota.

5.5 Verantwoording

Om de controlerende rol van PS goed te kunnen vervullen is het van belang dat de programmaverantwoording een juist en volledig inzicht geeft in de realisatie van de begroting. Wat is er het afgelopen jaar gerealiseerd tegen welke middelen.

5.5.1 Vergelijkbare begroting en verantwoording

Om de verantwoording over het gevoerde beleid goed te kunnen controleren is ten eerste de aansluiting van de jaarstukken op de begroting relevant. Hiermee wordt bedoeld zowel de aansluiting in structuur als de inhoudelijke aansluiting tussen de programmabegroting en de programmaverantwoording zoals opgenomen in de jaarstukken. Ten tweede is het van belang dat afwijkingen tussen de programma-begroting (raming) en de programmaverantwoording (realisatie) zijn toegelicht, zowel

de beleidsmatige als de financiële afwijkingen en dient er een relatie tussen beiden gelegd te worden.

Uit de analyse van de verantwoording 2014 blijkt dat de provincie voldoet aan de wettelijke norm van vergelijkbaarheid uit het BBV artikel 4 lid 1 dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek is opgesteld. De opbouw van de programma verantwoording sluit aan op die van de begroting. Dit zorgt voor een goed en vergelijkbaar inzicht bij de verantwoording over de gerealiseerde output en de besteding van de beschikbare budgetten.

De programmaverantwoording is conform de begroting in zeven programma's opgebouwd. Ieder programma begint met een visuele weergave van de doelenboom die in de begroting is vastgesteld. Zie de doelenboom van programma 2 in paragraaf 4.1.2. Elk programma geeft inzicht in welke mate de prioriteiten zijn gerealiseerd, de ontwikkelingen in de omgevingsfactoren, een financieel (budget)overzicht op programmaniveau en per operationeel doel een budgetoverzicht en inzicht in de gerealiseerde output.

De programmaverantwoording heeft dezelfde zinsopbouw als de begroting. Dit leidt er toe dat net zoals geconstateerd bij de bestudering van de begrotingsstukken in paragraaf 5.3, de jaarstukken niet gemakkelijk zijn te lezen.

5.5.2 Doelrealisatie

Realisatie beleidsprioriteiten

In de leeswijzer van de jaarstukken is toegelicht dat bij de prioriteiten een geschatte mate van realisatie is aangegeven. Daarbij wordt opgemerkt dat sommige prioriteiten in de begroting bij het opstellen van de begroting meerjarig zijn gespecificeerd en dus niet in het begrotingsjaar volledig worden gerealiseerd.

Bij programma 2 zijn bij twee van de zes prioriteiten verwijzingen naar operationele doelen opgenomen. Deze prioriteiten ontbreken vervolgens bij het desbetreffende doel en de te realiseren output. Dit geldt zowel voor de jaarstukken als de programmabegroting. Het betreft de volgende twee prioriteiten uit pagina 35 van de jaarstukken 2014:

Realisatie van de prioriteiten voor dit begrotingsjaar

Prioriteit	%	Toelichting
Besluit over voorontwerp PIP aanleg Tweede Zeesluis genomen. (OD 2.2.2)	100	Conform.
Pilot geïntegreerd gebiedscontract Kop van Noord-Holland gegund. (OD 2.1.2)	0	Het contract is niet in 2014 gegund. Verwacht wordt de opdrachtnemer in maart 2015 te kunnen selecteren.

In programma 5 zijn twee van de elf prioriteiten niet duidelijk te herleiden uit de bijbehorende doelen, instrumenten en output, omdat deze prioriteiten niet concreet worden benoemd in de vermelde instrumenten en output. Hierdoor is het niet duidelijk in welke mate deze prioriteiten zijn gerealiseerd.

De discrepantie bij de aansluiting tussen de prioriteiten van programma 2 en 5 en de doelen/output waarop deze betrekking hebben, wordt in de interviews bevestigd.

Realisatie doelen

In de programmaverantwoording 2014 is de mate van realisatie van het maatschappelijk doel beleidsmatig niet verantwoord. Dit geldt ook voor de mate van realisatie van de beleidsdoelen. Beleidsmatige verantwoording vindt plaats per operationeel doel tot op output-niveau. Per operationeel doel wordt verantwoord in welke mate de afgesproken instrumenten zijn ingezet en output is gerealiseerd en worden afwijkingen beleidsmatig en financieel toegelicht.

Het vorenstaande is conform de provinciale methode. Het gevolg van verantwoording zo laag in de doelenboom, op output-niveau, is dat het overzicht op hoofdlijnen ontbreekt in welke mate de provinciale ambities/doelen zijn gerealiseerd.

In de programmaverantwoording is geen meerjarig beeld over de doelrealisatie opgenomen. Daardoor is het niet te achterhalen welke ambities/doelen uit het vierjarig coalitieakkoord zijn gerealiseerd en welke doelen nog openstaan voor het volgende (het laatste) bestuursjaar.

5.5.3 Toelichting op materiële afwijkingen

In de verantwoording is het belangrijk dat materiële afwijkingen ten opzichte van de actuele begroting helder en nader worden toegelicht. Dit geldt zowel voor de beleidsmatige als financiële afwijkingen. De toelichting bij afwijkingen dient te voldoen aan de volgende criteria uit het referentiekader:

- a. de oorzaken van de afwijkingen;
- b. de eventuele gevolgen voor de te realiseren doelen;
- c. of en zo ja, hoe (en wanneer) de ambities alsnog zullen worden behaald.

Uit de analyse van de afwijkingen op de output, die in programma 2 en in programma 5 in de jaarstukken 2014 zijn verantwoord, komen de volgende scores naar voren:

Scores op afwijkingen criteria

	totaal output	aantal afwijkingen	oorzaken toegelicht	gevolgen toegelicht	wanneer gerealiseerd
programma 2	68	13	12	3	3
programma 5	126	26	22	5	11

Zoals uit de tabel blijkt worden niet alle afwijkingen in de programma-verantwoording toegelicht.

Ad a. Oorzaken toegelicht

Uit de analyse blijkt dat de oorzaken van het niet realiseren van de jaarlijkse begrote output voor 92% in programma 2 en voor 85% in programma 5 zijn toegelicht.

Ad b. Gevolgen toegelicht

Uit de analyse blijkt dat de mogelijke financiële én beleidsmatige gevolgen voor de te realiseren output bij 10 van de 13 afwijkingen (77%) in programma 2 en bij 21 van de 26 afwijkingen (81%) in programma 5 niet inzichtelijk zijn. De andere afwijkingen uit deze kolom (gevolgen toegelicht) hebben betrekking op begrote output die begin 2015 alsnog gerealiseerd zou worden of waarbij meer is gerealiseerd dan begroot.

Ad c. Wanneer gerealiseerd

Bij de vraag óf en wanneer de begrote output alsnog bij afwijkingen wordt behaald, is dit bij 3 van de 13 afwijkingen (23%) in programma 2 en bij 11 van de 26 afwijkingen (42%) in programma 5 toegelicht.

Een afwijking in de jaarstukken kan ook ‘positief’ zijn als meer gerealiseerd is dan begroot. Bijvoorbeeld bij het operationeel doel 5.4.1. Beschermen en ontwikkelen van groen/output 5.4.1.05 waar in plaats van de begrote 6 km, in totaal 13,5 km boerenlandpaden zijn gerealiseerd. Een ander soort afwijking is dat een begrote output achteraf niet meer nodig is, zoals bij het operationeel doel 5.4.3 Betrekken bij groen:

Instrumenten	Output begroot	Output gerealiseerd
5.4.3.02 Onderzoeken van private financieringsmogelijkheden	- Onderzocht in hoeverre bij de uitwerking van de restantopgave EHS en recreatie de uitvoering gecombineerd kan worden met natuurbegraven. - Informatie aan initiatiefnemers over de inpassingsmogelijkheden van natuurbegraafplaatsen binnen bestaande natuur- en recreatiegebieden verschaft.	- Onderzoek niet nodig geweest. - Informatie niet nodig gehad
<i>Toelichting op verschillen begroot/ gerealiseerd</i> Genoemde initiatieven t.a.v. het natuurbegraven blijken niet langer nodig omdat de markt en groene organisaties één en ander zelf op zich nemen.		

In dit voorbeeld is wel verantwoord ‘waarom’ deze twee begrote output over natuurbegraven niet meer nodig zijn, maar uit de toelichting blijkt niet ‘wat’ de markt en groene organisaties gaan doen en óf dit de ambitie/doelen van PS in het kader van de restantopgave EHS e.d. voldoende dekt.

Afwijkingen PMI en PMO²³ projecten (programma 2)

De verantwoording over de jaarlijkse afwijkingen bij PMI en PMO projecten van zowel de provinciale wegen en fietspaden (operationeel doel 2.1.2) als van de provinciale vaarwegen (2.1.4), voldoet *deels* aan criterium a. Oorzaken toegelicht en voldoet *niet* aan criterium b. Gevolgen toegelicht en *niet* aan criterium c. Wanneer gerealiseerd.

Ter illustratie is instrument/output 2.1.2.04 Uitvoeren projecten PMI op pagina 41 van de jaarstukken als volgt verantwoord:

Instrumenten	Output begroot	Output gerealiseerd
2.1.2.04 Uitvoeren projecten PMI	Bij Zomernota gewijzigde begroting: Algemeen: - De PMI projecten volgens planning voor het jaar 2014 voor 100% uitgevoerd.	- De planning PMI projecten 2014 in november 2014 bijgesteld.
<i>Toelichting op verschillen begroot/ gerealiseerd</i> Bij vaststelling van het PMI/PMO 2015-2019 is de jaarschijf 2014 in november aangepast vastgesteld. De toelichting aangaande de diverse projecten treft u aan bij de overige toelichtingen onder het desbetreffende operationele doel.		

Deze toelichting laat het aan de lezer over om vast te stellen om welke aanpassingen in de jaarschijf 2014 van het PMI/PMO het gaat en om daar vervolgens de relevante informatie in de verantwoording bij te zoeken.

Uit het onderzoek volgt dat op pagina 43 en 44 van de jaarstukken bij ‘*Extra informatie voor kaderstelling of controle*’ de volgende toelichting is opgenomen:

²³ PMI is het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en het PMO is het Provinciaal Meerjarenprogramma Onderhoud. Hierin staan voor de komende vijf jaar (2014-2018) de voorgenomen projecten en de voorziene investeringen met betrekking tot de provinciale (vaar)wegen. Het PMI en het PMO wordt jaarlijks geactualiseerd.

2.1.2.04 Uitvoeren projecten PMI wegen en fietspaden. Niet alle projecten zijn conform het vastgestelde PMI 2014 gerealiseerd in het uitvoeringsjaar 2014 en kan worden verklaard door:²⁴

- Projecten die binnen budget zijn of worden gerealiseerd;
- Projecten die nog, of (deels) terug in voorbereiding zijn of waarbij scope wordt verduidelijkt;
- Projecten die o.a. zijn vertraagd in aanbestedingstraject;
- Projecten die door problemen in grondverwerving of formele procedures vertragen;
- Projecten met problemen met oorzaak in de contract naleving;
- Projecten met specifieke verklaring.

Per cluster zijn vervolgens specifieke projectafwijkingen toegelicht. Die toelichting is niet altijd even helder. Zo staat er bijvoorbeeld:

Projecten die binnen budget zijn of worden gerealiseerd:

- N236 Rijnkade Wiefferingdreef en N523a GO Trajectbenadering. Door gunstige aanbesteding is er een verlaagd kasritme.

In dit voorbeeld is een verlaagd kasritme door een gunstige aanbesteding als oorzaak genoemd. In de verantwoording wordt niet duidelijk waarom een verlaagd kasritme een afwijking is en waarom het daardoor binnen het budget blijft. De gevolgen voor de kapitaalslasten voor de komende jaren worden niet toegelicht.

Zoals uit de clustering naar de verklaring voor de verschillen blijkt, is de vastgestelde PMI 2014 voor wegen en fietspaden (2.1.2.04) deels gerealiseerd. De mate waarin dat het geval is, wordt niet concreet gemaakt in de verantwoording.

In de extra toelichting worden wel de oorzaken (criteria a) van diverse project vertragingen vermeld, maar zijn de gevolgen hiervan (criteria b) en óf en wanneer de te realiseren output alsnog wordt behaald (criteria c) niet inzichtelijk. Bijvoorbeeld:

Projecten die o.a. zijn vertraagd in aanbestedingstraject:

- N242, Ongelijkvloerse aansluiting Westtangent. In het begin is er een vertraging ontstaan doordat het resultaat van de gunning werd aangevochten door een afgewezen partij. Verder moest er rekening worden gehouden met het nestelen van oeverzwaluwen (nog eens 12 weken vertraging).

De oorzaken zijn in dit voorbeeld concreet gemaakt. Maar er wordt niet toegelicht welke gevolgen deze vertraging heeft op het beschikbaar gestelde budget, en wanneer de kruising wel zal worden gerealiseerd.

Bovenstaande illustratie en bevindingen over PMI projecten gelden ook voor PMI 2014 vaarwegen (2.1.4.02) en ook voor de PMO 2014 projecten (2.1.2.07 en 2.1.4.05), omdat deze op dezelfde wijze zijn verantwoord. Bijvoorbeeld:

2.1.2.07 PMO Wegen en fietspaden: Niet alle projecten zijn conform het vastgestelde PMO 2014 gerealiseerd in het uitvoeringsjaar 2014:

Projecten die nog, of (deels) terug in voorbereiding zijn of waarbij scope wordt verduidelijkt:

- Een aantal projecten in de programmering is nog niet in uitvoering en vergen meer voorbereiding: N250 overdracht fietspad, N520 kunstwerk VRI Vijfhuizerweg, N201b-02 GO km, N206a-01 GO, N240a-01 GO.

In dit voorbeeld zijn noch de oorzaak, noch het gevolg, noch wanneer de output wel zal zijn behaald concreet gemaakt. Daarnaast is niet toegelicht waarom meer voorbereiding gevolgen heeft voor het beschikbaar gestelde budget.

²⁴ De afwijkingen zijn geclusterd toegelicht onder de genoemde kopjes.

5.5.4 Relevante informatie

Bij het verantwoorden van behaalde resultaten en afwijkingen is het belangrijk dat deze informatie ook relevant is. Relevante informatie dient te voldoen aan de volgende criteria uit het referentiekader:

- De gegevens uit de verantwoorde resultaten zijn *naar aard gelijk* aan die in de doelstellingen;
- De verantwoorde resultaten zijn *conform de beoogde* resultaten in de doelstellingen;
- De verantwoorde gegevens zijn *eenduidig*, dat wil zeggen niet voor meerdere interpretaties vatbaar;
- De informatie is *tijdspecifiek*, dat wil zeggen het is duidelijk op welke periode de resultaten betrekking hebben en ze zijn *recent*.

In de verantwoording 2014 zijn de omschrijvingen van de instrumenten en output dezelfde als in de begroting. In de kolom 'Output gerealiseerd' staat of de output conform de (laatst vastgestelde) begroting is gerealiseerd of niet. Indien conform dan is gerealiseerd wat is afgesproken en voldoet de verantwoording per definitie aan de gestelde criteria. De beoordeling richtte zich daarom met name op de niet conforme output.

De analyse of de verantwoordingsinformatie over afwijkingen in programma 2 en in programma 5 voldoet aan de criteria voor relevante informatie, leidt tot de volgende scores:

Scores op relevante informatie bij afwijkingen

	totaal output	aantal afwijkingen	naar aard gelijk	conform beoogde resultaten	eenduidig	tijdspecifiek en recent ²⁵
programma 2	68	13	8	8	9	n.v.t.
programma 5	126	26	26	12	12	n.v.t.

Ad a. Naar aard gelijk

De verantwoordingsinformatie over afwijkingen in programma 5 sluit volledig aan op de afgesproken doelen/output. Bij programma 2 sluit deze, met uitzondering van de hiervoor genoemde afwijkingen bij PMI en PMO projecten en OD 2.1.2.01 aan op de afgesproken output.

Ad b. Conform beoogde resultaten

Bij de afwijkingen in programma 5 zijn 14 van de 26 verantwoorde resultaten (54%) niet conform de beoogde doelen/output. Dit wil zeggen dat in deze situaties meer of minder van de beoogde output is gerealiseerd dan begroot. Hier zijn diverse interne of externe verklaringen voor zoals:

- vertraging bij overdracht van rijksgronden aan de provincie (OD 5.4.1.04)
- wijziging van uitvoeringsstrategie of pilots (OD 5.4.1.07 en 5.4.2.02)
- beoogde output die achteraf niet meer nodig blijkt (OD 5.4.3.02)

Ad c. Eenduidig

²⁵ De brondocumenten respectievelijk informatiesystemen die als basis dienen voor de verantwoording ontbreken of zijn niet doelmatig te vinden (zie paragraaf 5.5.6). Dit criterium was daardoor ook niet doelmatig te onderzoeken en vast te stellen.

Bij afwijkingen in programma 5 is de toelichting bij 14 van de 26 verantwoorde resultaten (54%) voor meerdere interpretaties vatbaar. Deels komt dit omdat de begrote output ook al niet eenduidig was (zie paragraaf 5.3.2). Deels is dit het gevolg van een verantwoording die voor meerdere interpretaties vatbaar is. Bijvoorbeeld bij operationeel doel 5.1.3 Structuurvisie uitvoeren:

Instrumenten	Output begroot	Output gerealiseerd
5.1.3.09 Bijdrage aan de ontwikkeling van Schiphol	- De agenda uit de Ontwikkelingsstrategie REVS en het Selectief Vestigingsbeleid tot (verdere) uitvoering gebracht.	- De agenda uit de Ontwikkelingsstrategie REVS en het Selectief Vestigingsbeleid <i>deels</i> tot (verdere) uitvoering gebracht.
<i>Toelichting op verschillen begroot/ gerealiseerd</i> De uitvoering van de Ontwikkelingsstrategie REVS is een verantwoordelijkheid van de uitvoerende partners in de REVS (gemeenten, SADC, Schiphol en de provincie). Sommige agendapunten zijn toegevoegd aan de Uitvoeringsagenda SMASH.		

In dit voorbeeld is zowel de begrote output voor meerdere interpretaties vatbaar als de verantwoording, waarbij niet duidelijk is welk deel van de Ontwikkelingsstrategie REVS in 2014 is gerealiseerd en welk deel nog openstaat. Ook uit de extra toelichting blijkt niet welke agendapunten naar de Uitvoeringsagenda zijn overgeheveld.

5.5.5 Doelrealisatie versus budget

Zowel het BBV als de provinciale methode veronderstellen een causale relatie tussen de instrumenten (wat gaan we ervoor doen) en het daarvoor beschikbare budget (wat mag het kosten). Die relatie wordt in de begroting gelegd tot op het niveau van de operationele doelen. Niet zichtbaar is hoe de lasten op operationeel niveau toegerekend zijn aan de instrumenten en output. (Zie 5.2.2. en 5.3.4.)

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, worden beleidsmatige verschillen tussen begroting en realisatie toegelicht tot op het niveau van de instrumenten en output. Dat geldt niet voor de financiële verschillen, die worden tot op het niveau van de operationele doelen vermeld. Op dat niveau is sprake van nivellerende effecten van meer en minder output en/of lagere en hogere kosten. In de financiële toelichtingen op de OD's is dat niet zichtbaar.

Bij 2.1.2.04 PMI en 2.12.07 PMO staat bijvoorbeeld:

De planning PMI projecten 2014 in november 2014 bijgesteld.

De planning PMO projecten 2014 in november 2014 bijgesteld.

De beleidsmatige toelichting hierop is te vinden onder de desbetreffende operationele doelen. Of en zo ja welke financiële gevolgen die bijstelling heeft gehad, staat niet vermeld.

Omgekeerd blijkt uit de financiële toelichting bij OD's dat er sprake is van mee of tegenvallers maar zijn de gevolgen daarvan niet zichtbaar bij de realisatie van de output. In de financiële toelichting bij programma 2 staat bijvoorbeeld:

OD 2.1.1. uitgaven voor Verkeersmanagement zijn lager omdat er minder uitgaven gedaan zijn voor Regioregie en Regionaal Tactisch team alsmede verkeerscoördinatie (minder besteed, € 631.000, voordeel).

In de beleidsmatige toelichting op dit OD wordt helemaal niet ingegaan op dit team, waardoor het onduidelijk is of en zo ja die lagere uitgaven verband houden met minder of minder dure prestaties van dit team of een andere reden hadden.

Omdat bij de vertraging van PMI (en PMO) projecten de mogelijke financiële en beleidsmatige gevolgen voor de te realiseren output niet zijn verantwoord, ontbreekt ook het inzicht in de impact hiervan op de toekomstige kapitaalslasten en de afgesproken (meerjarige) output.

5.5.6 Totstandkoming verantwoordingsinformatie

In de voorgaande paragrafen is de aansluiting tussen de jaarstukken en de begroting en de toelichting op afwijkingen tussen de begroting (raming) en de jaarstukken (realisatie) behandeld.

Om de vraag, of de programmaverantwoording 2014 voldoende inzicht geeft in de realisatie van de begroting volledig te kunnen beantwoorden, zijn ook de informatiesystemen²⁶ die ten grondslag liggen aan de verantwoordingsinformatie onderzocht. De beschikbare informatiesystemen dienen te voldoen aan de volgende criteria uit het referentiekader:

De informatie in de verantwoording is controleerbaar: de verantwoorde resultaten zijn te controleren op basis van interne/externe registraties en brondocumenten.

Zoals blijkt uit tabel 8 uit paragraaf 5.3.2 is geen enkel doel specifiek en meetbaar. Dat is inherent aan de provinciale methode. Conform die methode zou dat op het niveau van de instrumenten en output wel het geval moeten zijn. Want als de te realiseren output niet eenduidig en meetbaar is gedefinieerd, is het lastig te achterhalen welke resultaten uit de begroting gerealiseerd moeten worden en welk doel of ambitie deze dient. Uit het onderzoek, dezelfde tabel, blijkt dat ook de output vaak niet specifiek en/of meetbaar is.

In de jaarstukken 2014 is de gerealiseerde output vaak als “conform” verantwoord. Een verwijzing/hyperlink naar het relevante brondocument ontbreekt. In principe is dit niet verplicht, omdat PS er vanuit moet kunnen gaan dat er adequate informatiesystemen zijn waar deze brondocumenten (gemakkelijk) te vinden zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoorde resultaten over het algemeen lastig te controleren zijn op basis van de jaarstukken, zomernota en informatiesystemen.

De provincie beschikt niet over een (centraal) informatiesysteem waarin adequate verantwoordingsinformatie is vastgelegd ter onderbouwing van de gerealiseerde doelen/output uit de begroting. Ook zijn er geen (informatie)systemen aanwezig waar bijvoorbeeld per programma of per beleidsdoel of per instrument/output de relevante brondocumenten inzichtelijk zijn. Een mogelijkheid hiervoor is om hyperlinks naar de relevante brondocumenten in het provinciaal documentmanagementsysteem Verseon systematisch te registreren.

Onderbouwing van concrete prestaties zoals het realiseren van 250 hectare nieuwe ecologische hoofdstructuur (5.4.1.02) of het realiseren van 30% van het investerings-

²⁶ De informatiesystemen, die ten grondslag liggen aan de verantwoording door het college over de realisatie van de doelen en prestaties, zijn beperkt object van onderzoek. De toets zal zich alleen richten op de aanwezigheid van informatiesystemen en niet op de betrouwbaarheid van de gegevens uit deze systemen.

programma haltevoorzieningen stroomlijnnenet (2.3.2.04) zijn ook niet inzichtelijk op basis van systemen of registraties met onderbouwde brondocumenten.

Buiten de reguliere planning en controlcyclus om ontvangen PS periodieke (meestal halfjaarlijkse) voortgangsrapportages over diverse beleidsagenda's, zoals de meerjarige economische agenda, en het coalitieakkoord. Hiermee wordt een deel van de gerealiseerde output uit de begroting verantwoord en hiervoor is een registratie beschikbaar. Echter, deze voortgangsrapportages dekken niet volledig de te behalen output uit de programmabegroting en ook hier zijn relevante brondocumenten nodig om de verantwoorde resultaten te kunnen controleren op juistheid.

5.5.7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

Vergelijkbare begroting en verantwoording

De opbouw van de programmaverantwoording sluit aan op die van de begroting. De provincie voldoet hiermee aan de wettelijke norm van vergelijkbaarheid (BBV).

Doelrealisatie

Binnen programma 2 en 5 komen niet alle prioriteiten terug in de operationele doelen/output. Dit geldt zowel voor de programmabegroting als voor de programmaverantwoording over 2014. Zie ook paragraaf 5.3.6.

Als gevolg van de provinciale methode is de mate waarin het maatschappelijk doel van een programma en bijbehorende beleidsdoelen is gerealiseerd niet verantwoord. De programmaverantwoording vindt plaats op output niveau. Het gevolg van deze verantwoording zo laag in de doelenboom is dat het overzicht op hoofdlijnen ontbreekt in welke mate de provinciale ambities en doelen zijn gerealiseerd.

Toelichting op materiële afwijkingen

In de verantwoording is het belangrijk dat materiële afwijkingen ten opzichte van de actuele begroting helder en nader worden toegelicht.

In de jaarstukken 2014 is de verantwoording over materiële afwijkingen ten opzichte van de begroting in beperkte mate inzichtelijk. De toelichting bij afwijkingen in programma 2 en programma 5 zijn regelmatig voor meerdere interpretaties vatbaar en het inzicht in de mogelijke financiële en beleidsmatige gevolgen voor de te realiseren doelen/output ontbreekt grotendeels.

Relevante informatie

Bij het verantwoorden van behaalde resultaten en afwijkingen is het belangrijk dat deze informatie ook relevant is. De informatie dient te voldoen aan de criteria: naar aard gelijk, conform beoogde resultaten, eenduidig, tijdspecifiek en recent.

De verantwoordingsinformatie over afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde resultaten is grotendeels naar aard gelijk. De toelichtingen op de afwijkingen zijn echter grotendeels voor meerdere interpretaties vatbaar en hebben niet zichtbaar betrekking op de beoogde resultaten. De afwijkingen ten opzichte van de begrote resultaten worden tevens niet altijd adequaat toegelicht.

Doelrealisatie versus uitputting budget

Tussen de realisatie van de doelen en uitputting van het budget zou een causale relatie moeten zijn. Deze causale relatie kan niet worden opgemaakt uit de verantwoording,

omdat de beleidsmatige toelichting op het niveau van instrumenten en output plaatsvindt en de financiële toelichting op operationeel niveau. Hierdoor is het niet inzichtelijk of het beoogde resultaat nog binnen budget en tijd zal worden gerealiseerd. Tevens worden bij afwijkingen op het PMI de meerjarige gevolgen op de kapitaalslasten niet inzichtelijk gemaakt.

Totstandkoming verantwoordingsinformatie

De verantwoorde resultaten zijn over het algemeen lastig te controleren op basis van onderliggende beleidsstukken of brondocumenten uit de jaarstukken, zomernota of informatiesystemen. De provincie beschikt niet over een (centraal) informatiesysteem waarin verantwoordingsinformatie is vastgelegd ter onderbouwing van de gerealiseerde doelen en output uit de programmabegroting. Ook zijn er geen (informatie)systemen aanwezig waar bijvoorbeeld per programma, per beleidsdoel of per instrument/output de relevante brondocumenten inzichtelijk zijn.

Aanbevelingen:

Licht afwijkingen tussen begroting en realisatie zo toe zodat duidelijk is wat oorzaak en gevolg ervan zijn. Licht bij afwijkingen van PMI toe, wat de meerjarige gevolgen zijn voor de kapitaalslasten.

Zorg dat de verantwoorde resultaten in de programmaverantwoording (doelmatig) te controleren zijn op basis van interne/externe registraties en brondocumenten als onderbouwing van de gerealiseerde doelen en output uit de programmabegroting.

6 Bijlagen

6.1 Referentiekader

Dit referentiekader is ontleend aan onderzoeken van de rekenkamers van Utrecht en Rotterdam, het BBV en wetenschappelijke literatuur en bestaat uit vier onderdelen:

1. De criteria waaraan de beleidsinformatie in de programmabegroting moet voldoen.
2. De criteria m.b.t. de totstandkoming daarvan;
3. De criteria waaraan de beleidsinformatie in de programmaverantwoording moet voldoen;
4. De criteria m.b.t. de totstandkoming daarvan.

In dit onderzoek wordt het referentiekader dynamisch gehanteerd: eventuele nieuwe inzichten, zoals bijvoorbeeld uit de evaluatie over Verantwoord Begroten bij het rijk, die gedurende het onderzoek worden opgedaan, kunnen leiden tot aanvulling op het kader. Op deze manier wordt optimaal gebruik gemaakt van voortschrijdend inzicht.

Aandachtsgebied	Referentiepunten	Criteria
A. Samenhang en onderbouwing	A1. Er is sprake van samenhang binnen programma's 2 en 5.	Er is een onderbouwde, logische en/of aannemelijke causale relatie tussen de doelen, instrumenten, prestaties en resultaten.
	A2. Aan programma's 2 en 5 van de Provincie Noord-Holland ligt voldoende onderbouwing ten grondslag.	De provincie heeft per maatschappelijk en/of beleidsdoel een beleidshypothese waarin doelen, resultaten, prestaties en effecten met elkaar in verband worden gebracht
		De provincie beschikt over (beleids-) stukken waaruit de onderbouwing voor de benodigde financiële middelen blijkt.
B. Sturing	B1. De programmabegroting 2014 bevat voor programma 2 en 5 concrete en realistische ambities.	- Het is duidelijk waar de ambities betrekking op hebben: input (middelen), throughput (proces), output (prestaties) of outcome (effecten). - De ambities zijn geformuleerd in termen van doelen. - Concreet: de ambities zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden (analoog aan B7). - Realistisch: de ambities zijn haalbaar gegeven de invloed die de provincie er zelf op heeft (zie B8).
<i>Wat willen we bereiken?</i>	B2. Voor programma 2 en 5 is een maatschappelijk doel gedefinieerd.	
	B3. Het maatschappelijk doel	

	sluit aan op het coalitieakkoord.	
	B4. Het maatschappelijk doel is geformuleerd in termen van maatschappelijk effect.	
	B5. Het maatschappelijk doel is nader uitgewerkt in beleidsdoelen.	
	B6. De beleidsdoelen zijn nader uitgewerkt in operationele doelen.	
	B7. De maatschappelijke-, beleids- en operationele doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden. ²⁷	Specifiek: - Het doel is naar aard enkelvoudig. - Alle relevante termen in het doel zijn gedefinieerd. - Het doel is niet voor meerdere interpretaties vatbaar. - De geplande resultaten zijn in lijn met het doel. Meetbaar: - Het doel is gekoppeld aan een indicator en een streefwaarde. - Er is een nulmeting indien nodig²⁸ Tijdgebonden: - Het is duidelijk wat er per doel in 2014 moet worden gerealiseerd.
<i>Wat kunnen we er zelf aan doen?</i>	B8. De gestelde doelen zijn door middel van eigen inzet van de provincie te realiseren (beïnvloedbaarheid).	Het is aantoonbaar of tenminste waarschijnlijk dat de (beleids-) instrumenten die de provincie inzet (materieel) zullen bijdragen aan de realisatie van de doelen.
<i>Wat gaan we ervoor doen?</i>	B9. Er zijn instrumenten gekoppeld aan de operationele doelen.	
<i>Wat mag het kosten?</i>	B10. Er zijn middelen gealloceerd aan de doelen en instrumenten.	
	B11. De beleidsinformatie zoals opgenomen in de begroting sluit aan op de onderliggende beleidsnota's/hypothese e.d.	
C. Beheersing	C1. PS worden gedurende het begrotingsjaar adequaat geïnformeerd over de realisatie van de begroting.	- De informatie is zodanig tijdig dat bijsturing nog mogelijk is; - De informatie is juist; - De informatie is volledig; - De informatie is qua aard en presentatie gelijk aan die in de begroting

²⁷ Dit zijn de SMART-criteria met uitzondering van acceptabel. Dat is een politieke afweging, die buiten de scope van dit onderzoek valt.

²⁸ Bij een doelstelling waarbij gestreefd wordt naar een absoluut eindpunt is een nulmeting niet noodzakelijk. Bij een absolute toename is een startdatum noodzakelijk. Bij een relatieve toename is een nulmeting noodzakelijk.

		(vergelijkbaarheid); - De informatie is relevant: - o De gegevens uit de verantwoorde resultaten zijn <i>naar aard gelijk</i> aan die in de doelstellingen. - o De verantwoorde resultaten zijn <i>conform de beoogde</i> resultaten in de doelstellingen. - o De verantwoorde gegevens zijn <i>eenduidig</i>, d.w.z. niet voor meerdere interpretaties vatbaar; - o De informatie is tijdspecifiek, dwz het is duidelijk op welke periode de resultaten betrekking hebben en ze zijn recent. - o De informatie voldoet aan de behoefte van de gebruiker in het bijzonder PS.
	C2. In de tussentijdse rapportages worden materiële afwijkingen ten opzichte van de begroting adequaat toegelicht.	Bij afwijkingen ten opzichte van de geplande resultaten wordt helder en nader toegelicht: - De oorzaken van de afwijkingen; - Of de voor dit begrotingsjaar geformuleerde ambities (alsnog) zullen worden gerealiseerd; - De wijze waarop GS omgaat met die afwijkingen (al dan niet maatregelen ter bijsturing).
D. Verantwoording	D1. Het gehanteerde format voor verantwoording sluit aan op het format van de begroting. ²⁹	
	D2. Wordt verantwoord in welke mate de geformuleerde ambities (maatschappelijke, beleids- en/of operationele doelen) zijn behaald.	
	D.3 In de verantwoording worden materiële afwijkingen ten opzichte van de begroting adequaat toegelicht.	Bij afwijkingen ten opzichte van de geplande resultaten wordt helder en nader toegelicht: - De oorzaken van de afwijkingen; - De eventuele gevolgen voor de te realiseren ambitiesdoelen (operationeel, beleid, maatschappelijk);

²⁹ Formele eis voor de vergelijkbaarheid. Het BBV stelt in artikel 4 lid 1 dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek is opgesteld

		- Of en zo ja hoe de ambities alsnog zullen worden behaald.
	D4. De verantwoorde resultaten zijn relevant.	Zie criteria bij C1.
Totstandkoming verantwoordingsinformatie	D5. Er liggen adequate informatiesystemen ³⁰ ten grondslag aan de informatie in de verantwoording.	Adequaaf: de informatiesystemen genereren tijdige, betrouwbare en relevante informatie. De informatie in de verantwoording is controleerbaar: De verantwoorde resultaten zijn te controleren op basis van interne/externe registraties en brondocumenten.

30 De informatiesystemen, die ten grondslag liggen aan de verantwoording door het college over de realisatie van de doelen en prestaties, zijn beperkt object van onderzoek. De toets zal zich alleen richten op de aanwezigheid van informatiesystemen en niet op de betrouwbaarheid van de gegevens uit deze systemen.

6.2 Geraadpleegde bronnen

- Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Website Commissie BBV (<http://www.commissiebbv.nl/regelgeving/bbv/>).
- Rapport randstedelijke rekenkamer "Pilot herschrijven programmaplan begroting 2009" kenmerk 2009/AH085.
- "Rapportage van de evaluatie van perceptie en invoering van de statenformats voor de stukken in de begrotingscyclus" van de SWBC.
- Website 'PP in taal' (<http://www.'PP in taal'.nl/programmabegrotingnh/>)

6.3 Geraadpleegde personen

6.3.1 Begeleidingsgroep

Naast de vertegenwoordiging uit het auditteam, bestaat de begeleidingsgroep uit de volgende personen:

Functie	Datum
Hoofd P&C	16-04-2015
Directiecontroller directie SVT	30-04-2015
Beleidsadviseur K&B	17-09-2015
Extern deskundige	10-11-2015
Sectormanager BSP	

6.3.2 Interviews

Functie	Directie / Sector	Datum
Concernadviseur P&C	MID/AFD	07-05-2015
Beleidsadviseur A	BEL/VV	27-05-2015 01-06-2015
Beleidsadviseur B	BEL/VV	26-05-2015
Directiecontroller	BU	15-05-2015
Directiecontroller	BEL	18-05-2015
Financieel beleidsadviseur	MID/AFD	17-06-2015
Financieel adviseur B	MID/AFD	11-06-2015
Medewerker beleid A	BEL/VV	02-06-2015
Financieel adviseur C	MID/AFD	25-06-2015
Financieel adviseur B	BEL/EZ	25-06-2015
Medewerker beleid B	BEL/EZ	29-06-2015
Medewerker beleid A	BEL/EZ	29-06-2015
Medewerker beleid B	BEL/RI	30-06-2015
Medewerker beleid B	BEL/EZ	30-06-2015
Statenlid	PVV	19-08-2015
Statenlid	VVD	26-08-2015
Statenlid	Groen Links	08-09-2015
Statenlid	D66	21-09-2015
P.P. Verroen	PP in taal	08-09-2015

Naast deze lijst is bij verschillende personen informatie opgevraagd in het kader van dit onderzoek.

6.4 Overzicht ontbrekende hyperlinks per operationeel doel

Programma 2

Operationeel doel	Ontbrekende verwijzing naar beleidsstukken
2.1.1	Geen beleidsstukken als onderbouwing opgenomen
2.1.2	Verwijzing naar HUP en nota kapitaalgoederen niet opgenomen
2.1.3	Verwijzing naar nota kapitaalgoederen, visie Openbaar Vervoer 2020 en Uitvoeringsprogramma 2012-2015 visie Openbaar Vervoer 2020 niet opgenomen
2.1.4	Verwijzing naar nota kapitaal goederen niet opgenomen
2.2.1	Verwijzing naar Actieplan Ketenintegratie verleend, Kleine Infrastructuur en Gedragsbeïnvloeding niet opgenomen
2.2.2	Geen beleidsstukken als onderbouwing opgenomen
2.3.1	Verwijzing naar Uitvoeringsprogramma 2012-2015 visie Openbaar Vervoer 2020 niet opgenomen
2.3.2	Verwijzing naar Uitvoeringsprogramma 2012-2015 niet opgenomen. Link naar visie Openbaar Vervoer 2020 heeft een onjuiste benaming.

Programma 5

Operationeel doel	Ontbrekende verwijzing naar beleidsstukken
5.1.1	Geen
5.1.3	Link naar Structuurvisie en Ruimtelijke Verordening ontbreken
5.3.1	Link naar economische agenda werkt niet; link naar EFRO-clusterregeling en link EFRO- kansen voor West zijn niet opgenomen
5.3.2	Link naar HIRB regelingen is niet gekoppeld aan de provinciale site maar aan de site van het SDU. Hier moet dan verder gezocht worden naar de betreffende regeling
5.3.3	Opgenomen is "Water als economische drager 2008-2011" deze is reeds vervallen. Verwijzing naar Economische agenda niet opgenomen.
5.3.4	Geen beleidsstukken als onderbouwing opgenomen.
5.4.1	Link naar Provinciale Ruimtelijke Verordening , Ruimte voor ruimte regeling en Groene Uitweg opgenomen
5.4.2	Koppeling naar Natuurbeheerplan 2013 verwijst naar de website van de provincie waar het natuurbeheerplan 2016 is opgenomen. Link Beleidsnotitie en provinciale landschapsverordening verwijst naar een andere regeling. Link naar uitvoeringskader Ganzen Noord-Holland niet opgenomen
5.4.3	Geen

6.5 Overzicht verschil beleidsstukken programmabegroting en zomernota

Programma 2

Operationeel doel	Ontbrekende verwijzing naar beleidsstukken begroting	Afwijking beleidsstukken in zomernota
2.1.1	Geen beleidsstukken opgenomen	In de zomernota zijn beleidsstukken opgenomen
2.1.2	HUP en nota kapitaalgoederen niet opgenomen	HUP, projectplan MIRT en nota kapitaalgoederen niet opgenomen. MIRT is wel in de primaire begroting opgenomen.
2.1.3	Nota kapitaalgoederen, Visie Openbaar Vervoer 2020 en Uitvoeringsprogramma 2012-2015 visie Openbaar Vervoer 2020 niet opgenomen	Visie Openbaar Vervoer 2020 en Uitvoeringsprogramma 2012-2015 visie Openbaar Vervoer 2020 niet opgenomen. Nota kapitaalgoederen is toegevoegd.
2.1.4	Nota kapitaal goederen niet opgenomen	Nota kapitaalgoederen is toegevoegd.
2.2.1	Actieplan Ketenintegratie verleend, Kleine Infrastructuur en Gedragsbeïnvloeding niet opgenomen	Geen beleidsstukken opgenomen
2.2.2	Geen beleidsstukken opgenomen	Geen beleidsstukken opgenomen
2.3.1	Uitvoeringsprogramma 2012-2015 visie Openbaar Vervoer 2020 niet opgenomen	Geen beleidsstukken opgenomen
2.3.2	Verwijzing naar Uitvoeringsprogramma 2012-2015 niet opgenomen. Link naar visie Openbaar Vervoer 2020 heeft een onjuiste benaming.	Geen beleidsstukken opgenomen

Programma 5

Operationeel doel	Ontbrekende verwijzing naar beleidsstukken begroting	Afwijking beleidsstukken in zomernota
5.1.1	Geen	Geen hyperlinks of beleid opgenomen
5.1.3	Link naar Structuurvisie en Ruimtelijke Verordening ontbreken	Link naar Structuurvisie en Ruimtelijke Verordening ontbreken. Daarnaast zijn een 4 tal links naar websites niet opgenomen die wel in de begroting zijn opgenomen
5.3.1	Link naar economische agenda werkt niet; link naar EFRO-clusterregeling en link EFRO- kansen voor West zijn niet opgenomen	Geen beleidsstukken opgenomen

5.3.2	Link naar HIRB regelingen is niet gekoppeld aan de provinciale site maar aan de site van het SDU. Hier moet dan verder gezocht worden naar de betreffende regeling	Zomernota geen link naar beleid opgenomen. Tevens wordt er gesproken over subsidie Watergebonden bedrijvigheid, deze is niet in de begroting vermeld
5.3.3	Opgenomen is "Water als economische drager (WED) 2008-2011" deze is reeds vervallen, er is ondertussen een nieuwe regeling WED die loopt tot 31-12-2014. Verwijzing naar Economische agenda niet opgenomen.	Geen beleid opgenomen
5.3.4	Geen beleidsstukken als onderbouwing opgenomen.	Geen beleidsstukken als onderbouwing opgenomen.
5.4.1	Link naar Provinciale Ruimtelijke Verordening , Ruimte voor ruimte regeling en Groene Uitweg niet opgenomen	Link naar Provinciale Ruimtelijke Verordening , Ruimte voor ruimte regeling, Agenda groen, Natuurbeschermingswet en Groene Uitweg niet opgenomen
5.4.2	Koppeling naar Natuurbeheerplan 2013 verwijst naar de website van de provincie waar het natuurbeheerplan 2016 is opgenomen. Link Beleidsnotitie en provinciale landschapsverordening verwijst naar een andere regeling. Link naar uitvoeringskader Ganzen Noord-Holland niet opgenomen	Geen beleid opgenomen
5.4.3	Geen	Geen beleid opgenomen

In de Zomernota is opeens 5.1.3.09 "Bijdrage aan de ontwikkeling van Schiphol" als instrument opgenomen. Deze is verschoven van 5.3.1, de verschuiving is toegelicht.