

**Provinciale Staten van Noord-Holland**

**Haarlem, 30 november 2017**

**Onderwerp: Verbeteringen Begrotingssystematiek**

**Bijlagen:**

- Ambtelijke notitie voor Rekeningencommissie-plus met uitwerking voorstellen Begrotingssystematiek (november 2017)
- Formatvoorbeeld n.a.v. verbetervoorstellen begroting (Bijlage bij ambtelijke notitie, november 2017)
- Onderzoeksrapport Begrotingssystematiek GS (juni 2016)

**1. Inleiding**

Op 13 juni 2016 heeft het Presidium aan de Rekeningencommissie het verzoek gedaan een concept-opdracht te formuleren, aanhakend op de constatering in het onderzoeksrapport van GS over de begrotingssystematiek die bij de bespreking van de Kaderbrief 2017 aan de orde is geweest.

De Rekeningencommissie heeft een plan van aanpak opgesteld die tot een uiteindelijk voorstel met aanbevelingen voor verbeteringen van de begrotingssystematiek moet leiden. Het plan van aanpak bestond uit twee fasen, eerst een 'informatiefase' en daarop volgend een 'werkfase'. Het presidium heeft op 24 oktober 2016 het plan van aanpak akkoord bevonden en de uitvoering is bij een uitgebreide Rekeningencommissie (de Rekeningencommissie-plus) neergelegd, in plaats van een aparte werkgroep.

Uit de informatiefase is een groot aantal mogelijke aanbevelingen gekomen om tot een verbetering van de begrotingssystematiek te komen. In deze fase kwamen de aanbevelingen uit onder ander de volgende bronnen:

- Onderzoeksrapport Begrotingssystematiek GS
- Reactie P.P. Verroen op onderzoeksrapport Begrotingssystematiek GS
- Ambtelijke presentatie aan Rekeningencommissie-plus

In de werkfase is de Rekeningencommissie-plus met de 43 opgehaalde aanbevelingen aan de slag gegaan om deze te concretiseren, te bundelen en uit te splitsen op thema. Na een werksessie in februari 2017 en een vergadering met de portefeuillehouder financiën in maart 2017 van de Rekeningencommissie-plus is aan de ambtelijke organisatie het verzoek gedaan de aanbevelingen verder uit te werken op haalbaarheid binnen het huidige format, en te bezien welke concrete verbeteringen ingevoerd kunnen worden.

Het gaat om verbeteringen op vijf door de Rekeningencommissie-plus gecategoriseerde thema's, te weten:

- Inzicht in Reserves;
- Relatie tussen beleidsdoelen en financiën;
- Standaardteksten van het format;
- Onderscheid in de P&C documenten;
- Integraliteit tussen P&C documenten en traceerbaarheid van informatie.

De ambtelijke uitwerking van deze verbeteringen is op 18 september 2017 gepresenteerd aan de Rekeningencommissie-plus. Ook is er een gesprek geweest tussen de Rekeningencommissie-plus met de provinciesecretaris mw. R.M. Bergkamp over de aansluiting van de begroting op de ambtelijke organisatie. Door de provinciesecretaris is aangegeven dat verbetering van de begrotingssystematiek de hoogste ambtelijke aandacht heeft. De gepresenteerde verbeteringen dragen bij aan het doel is dat beter begrip en inzicht bij de Statenleden meer samen gaan met het eigenaarschap bij de ambtenaren in de lijn. De begroting was teveel van de staf geworden en te ver weg geraakt van de mensen die met groen, bereikbaarheid of bestuurlijke kwaliteit bezig zijn. Het streven is om naar een inhoudelijke uitleg te gaan, in een heldere en begrijpelijke taal.

Na opmerkingen van de leden in de vergadering van 18 september zijn de verbetervoorstellen uitgewerkt tot een notitie die op 9 november 2017 in aanwezigheid van de portefeuillehouder financiën in de Rekeningencommissie-plus is besproken. Alle aanwezige leden van de rekeningencommissie-plus zijn akkoord gegaan met de verbeteringen en hebben akkoord gegeven om deze uit te werken in een Statenvoordracht met ontwerpbesluit. De verbetervoorstellen richten zich op de vijf thema's, maar daarbij is ook de algehele bedoeling om te komen tot een modern, toekomstgericht, duidelijk en werkbaar format voor de begrotingssystematiek als leidraad in beeld gebleven. De Rekeningencommissie-plus wil de eerste resultaten van de verbeteringen zichtbaar hebben in de Begroting 2019.

## **2. Aanbevelingen en verbetervoorstellen per thema**

Bij de aanbevelingen en verbetervoorstellen is uitgegaan van het behoud van de basisstructuur van het format, zoals het gebruik van de doelenboom. Maar het voegt een aantal elementen toe en voegt andere elementen samen.

### Thema 1: Inzicht in reserves

- Om het inzicht in reserves te vergroten, wordt voorgesteld een 1 op 1 koppeling te realiseren tussen een reserve en een operationeel doel (1 reserve = 1 operationeel doel);
- Om meerjarig inzicht te krijgen in de "op de plank liggende" plannen, wordt een hyperlink naar het bestedingsplan opgenomen. Om de inzichtelijkheid te bevorderen kan zo mogelijk in ieder bestedingsplan een gestandaardiseerd financieel overzicht worden toegevoegd;
- Omdat gewenst is ook te rapporteren over de stand van de reserve, zal een kopje hiervoor toegevoegd worden bij de toelichting.

#### Thema 2: Relatie tussen beleidsdoelen en financiën

- Laat de indeling in kostencategorieën los. Benoem daarentegen (zo nodig) meer operationele doelen, die wel een 1 op 1 relatie hebben tussen geld en inhoud;
- Investerings benoemen: Kapitaallasten worden in relatie met nieuwe investeringen gebracht. Een prognose van de investeringsomvang en stand van de kredieten kan worden opgenomen.
- Relevante activiteiten uit voorzieningen benoemen: Expliciet maken wanneer een activiteit uit een voorziening wordt bekostigd (met name PMO).

#### Thema 3: Standaardteksten van het format

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

#### Thema 4: Onderscheid P&C documenten

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

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

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

### 3. Financiering

Om na besluitvorming snelle voortgang in het proces te krijgen, zodat de P&C documenten vanaf de Begroting 2019 vorm gegeven kunnen worden conform de vastgestelde aanbevelingen, wordt eenmalig maximaal, 50.000,- euro vrijgemaakt uit de vrijvallende

middelen in de post Onvoorzien uit de Begroting 2017. Bij de eerste Begrotingswijziging 2018 wordt een voorstel voor bestemming van deze middelen opgenomen. Gedeputeerde Staten informeren de Rekeningencommissie over de kosten die gemaakt worden om de aanbevelingen in de Begrotingssystematiek te implementeren.

#### **4. Proces en procedure**

Na besluitvorming door Provinciale Staten gaan Gedeputeerde Staten de aanbevelingen uitwerken en implementeren in de Begrotingssystematiek en bijbehorende P&C documenten. De Rekeningencommissie zal jaarlijks, in november, de Begrotingssystematiek evalueren en bezien of nadere verbeteringen noodzakelijk zijn.

#### **5. Voorstel**

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Rekeningencommissie-plus van Noord-Holland,

dhr. D.G. Heijnen, voorzitter Rekeningencommissie-plus

dhr. E. Krijgsman, griffier Rekeningencommissie-plus

## Ontwerpbesluit

Nr. 8

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van de Rekeningencommissie van 30 november 2017;

gelet op de ambtelijke notitie met uitwerking verbetervoorstellen;

### besluiten:

1. Gedeputeerde Staten op te dragen om vanaf de Begroting 2019 de P&C documenten zoveel mogelijk vorm te geven conform de volgende aanbevelingen;

#### Inzicht in reserves

- a. Om het inzicht in reserves te vergroten, wordt een één-op-één koppeling gerealiseerd tussen een reserve en een operationeel doel;
- b. Om meerjarig inzicht te krijgen in de “op de plank liggende” plannen, wordt een hyperlink naar het bestedingsplan opgenomen. Om de inzichtelijkheid te bevorderen wordt (zo mogelijk) in het bestedingsplan een gestandaardiseerd financieel overzicht toegevoegd;
- c. Omdat het gewenst is ook te rapporteren over de stand van de reserve, wordt een kopje hiervoor toegevoegd bij de toelichting.

#### Relatie tussen beleidsdoelen en financiën

- d. De indeling in kostencategorieën wordt losgelaten. Benoem (zo nodig) meer operationele doelen die wel een één-op-één relatie hebben tussen geld en inhoud;
- e. Benoem investeringen: Kapitaallasten worden in relatie met nieuwe investeringen gebracht. Een prognose van de investeringsomvang en stand van de kredieten wordt opgenomen;
- f. Relevante activiteiten uit voorzieningen benoemen: Expliciet gemaakt wordt wanneer een activiteit uit een voorziening wordt bekostigd (met name PMO).

#### Standaardteksten van het format

- g. De ambtelijke standaardteksten zijn niet meer nodig door het afstappen van de indeling op kostencategorieën;
- h. Om de eenheid te behouden en te waarborgen dat alle programma's tenminste bepaalde informatie bevatten, heeft het format grote waarde. Er wordt vastgehouden aan een voorgeschreven indeling van de programma's. Op onderdelen kan meer tekstuele uitleg toegevoegd worden en dit wordt op meer plekken in het format mogelijk.

Onderscheid P&C documenten

- i. Zowel in de Kaderbrief als in het voorgestelde ontwerpbesluit bij de Kaderbrief wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen nieuw beleid in het lopende jaar, en nieuw beleid voor de komende begroting.

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

- j. Voor veel begrotingsprogramma's of beleidsdoelen is een periodieke, overkoepelende nota gebruikelijk. Voor een groot deel van de beleidsterreinen zal de omgevingsvisie deze functie vervullen. In deze nota's moet aandacht besteed worden aan de manier waarop deze vertaald worden in de Begroting. Aan de hand van zo'n (kader)nota kunnen PS discussiëren over de doelen en output;
  - k. Een inventarisatie per doelenboom"tak" moet uitwijzen, of deze werkwijze voor alle doelenboomtakken haalbaar is.
2. Voor de voortgang van het proces wordt eenmalig 50.000,- euro uit de post Onvoorzien uit de begroting 2017 vrijgemaakt en in de Begroting 2018 en opgenomen in de eerste Begrotingswijziging 2018;
  3. Gedeputeerde Staten informeren de Rekeningencommissie over aanvullende kosten die gemaakt worden om de P&C documenten vanaf de Begroting 2019 vorm te geven conform de vastgestelde aanbevelingen;
  4. De Rekeningencommissie evalueert jaarlijks (in november) of nadere verbeteringen in de Begrotingssystematiek noodzakelijk zijn;

Haarlem, 12 februari 2018

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier