

Provinciehuis

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

T 070 - 441 66 11

www.zuid-holland.nl/contact**Datum**

25 november 2025

Ons kenmerk

PZH-2025-882161390

DOS-2024-002432

Bijlagen

4

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Doorontwikkeling Planning & Control

Geachte Statenleden,

Ter inleiding

De planning & control (P&C) cyclus is een jaarlijks terugkerende, gestructureerde cyclus van plannen, uitvoeren, monitoren en bijsturen binnen organisaties, met name in de publieke sector. Het doel is om strategische en operationele doelen te bereiken, beleid en bedrijfsvoering te beheersen, middelen efficiënt in te zetten, en verantwoording af te leggen over financiële en niet-financiële resultaten. In de financiële verordening is vastgelegd dat de P&C-cyclus van de provincie Zuid-Holland bestaat uit de kadernota, de begroting, tussentijdse rapportages, en de jaarstukken.

De begroting en jaarrekening zijn vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplichte P&C producten waarvoor inhoudelijke eisen gelden ten aanzien van bijvoorbeeld vorm, nauwkeurigheid, rechtmatigheid en tijdigheid. Het BBV stelt ook dat de begroting actueel dient te zijn. Het actueel zijn van de begroting kan bereikt worden door bijstellingen. Daarin is veel vrijheid in vorm, frequentie en inhoud van P&C producten waarmee die bijstellingen verwerkt worden.

Aanleiding voor deze brief

Vanuit uw Staten is de behoefte geuit om met elkaar het gesprek te voeren over verschillende voorstellen die samenhangen met het onderwerp 'doorontwikkeling Planning & Control'. Met deze brief geven wij daar invulling aan. We doen in deze brief een aantal concrete voorstellen waarover het gesprek gevoerd kan worden. In het vervolg van deze brief zijn deze voorstellen nader toegelicht:

1. Tussentijds verwerken van begrotingswijzigingen ("wendbaar begroten")
2. Beperken omvang bijlagenboek Voorjaarsnota en Najaarsnota
3. Toevoegen inzicht classificatie bijstellingen in Voorjaarsnota en Najaarsnota

Naast deze voorstellen geven wij in deze brief ook meer informatie over Investerings in Zicht, Reserves in Zicht, periodiek afsluiten van de financiële administratie, en budgetoverhevelingen. Deze onderwerpen zijn nauw verwant aan (de doorontwikkeling van) planning & control en zijn eerder aan Provinciale Staten toegezegd.

Toelichting op voorstellen

Voorstel 1: tussentijds verwerken van begrotingswijzigingen ("wendbaar begroten")

Wij stellen voor om meer wendbaar te begroten. Daarmee bedoelen we dat, van een nader te bepalen categorie, begrotingswijzigingen al gedurende het jaar verwerkt worden in plaats van te wachten tot een P&C-product. In de huidige situatie geldt dat de begroting van het lopende jaar bijgesteld kan worden via de Voorjaarsnota (juli in PS) en Najaarsnota (november in PS). Pas als de begroting is vastgesteld door PS is er een rechtmatige grondslag om die middelen te verplichten c.q. uit te geven.

Om meer wendbaar te begroten stellen wij voor om tussentijds onderstaande begrotingswijzigingen door te voeren:

- Reeds genomen Statenbesluiten;
- Circulaires provinciefonds inclusief decentralisatie-uitkeringen;
- Volume-effecten van opcenten op de motorrijtuigenbelasting, leges en heffingen;
- Bijdragen van derden met een specifiek bestedingsdoel, zoals specifieke uitkeringen of EU-subsidies;
- De inzet van de post onvoorzien.

Dit betreft dus begrotingswijzigingen waarover al een besluit door PS is genomen of waarbij de provincie geen beïnvloedingsmogelijkheden heeft. Het tussentijds verwerken heeft enkele voordelen:

- Er kan sneller op een rechtmatige wijze tot besteding van middelen worden overgegaan, waarmee onze realisatiekracht wordt versterkt.
- Er is steeds een actueel financieel beeld van de begroting, inclusief de meerjarige ontwikkeling van het begrotingssaldo.
- De afwijkingen in de jaarrekening (financiële realisatie, met name de batenkant) ten opzichte van de bijgestelde begroting nemen naar verwachting af, omdat o.a. de effecten van september- en mogelijk decembercirculaire verwerkt kunnen worden in de begroting. Daardoor komt de focus in de jaarrekening meer te liggen op de afwijkingen die wél beïnvloedbaar zijn door het college, wat bijdraagt aan het versterken van de controlerende rol van PS.

We voeren graag met u het gesprek of het tussentijds verwerken van bovenstaande begrotingswijzigingen een meerwaarde heeft voor Provinciale Staten, en de wijze waarop dat praktisch ingeregeld kan worden. Op grond van artikel 152, lid 2 sub b van de Provinciewet kan de bevoegdheid tot het vaststellen of wijzigen van de begroting door Provinciale Staten namelijk niet worden overgedragen.

Voorstel 2: beperken omvang bijlagenboek Voorjaarsnota en Najaarsnota

Bij alle P&C-producten sturen wij ook een bijlagenboek mee. Dit bevat vaak meer achtergrondinformatie van bijstellingen die in de P&C-producten worden voorgesteld. In de huidige situatie bevat het bijlagenboek van de Begroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota én Jaarstukken de informatiebladen van reserves en overlopende passiva (= specifieke uitkeringen van het Rijk). Deze informatiebladen bevatten veel standaard informatie (kenmerken) die al bij de instelling door

Provinciale Staten zijn vastgesteld. We hebben daarnaast de indruk dat deze informatie niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft voor het politieke debat.

We stellen daarom voor om deze informatiebladen alleen nog toe te voegen bij de Begroting en Jaarstukken en niet langer op te nemen in het bijlagenboek van de Voorjaarsnota en Najaarsnota. Dit heeft enkele voordelen:

- De omvang van het bijlagenboek neemt af met circa 65 pagina's.
- Een dubbeling van veelal dezelfde informatie wordt voorkomen van P&C-producten die in ongeveer dezelfde periode in PS worden behandeld (de Voorjaarsnota is één maand later dan de Jaarstukken, en de Najaarsnota en Begroting worden gelijktijdig behandeld).
- De ambtelijke inzet die nu gemoeid is met het actualiseren van deze informatie in Voorjaarsnota en Najaarsnota kan effectiever worden ingezet.

Bovengenoemde werkwijze sluit aan bij de provinciale financiële verordening waarin in artikel 4.9 is vastgelegd dat bij het opstellen van de begroting en jaarrekening bestemmingsreserves worden beoordeeld aan de hand van het plan, toelichting en beklemdheid van de reserves. Dat pleit ervoor om deze informatie alleen bij die twee P&C-producten (begroting, jaarstukken) te blijven verstrekken.

We stellen voor om de cijfermatige informatie vanuit de informatiebladen voortaan samen te vatten in een overzichtelijke tabel in de Voorjaarsnota en Najaarsnota. Die tabel geeft inzicht in het saldo en de bijstellingen op reserves en overlopende passiva die in die tussentijdse rapportages worden verwerkt. Daarmee borgen we dat de informatiepositie van Provinciale Staten toereikend is en blijft.

Voorstel 3: toevoegen inzicht classificatie bijstellingen in Voorjaarsnota en Najaarsnota

In de jaarstukken geven wij in het financieel samenvattend beeld inzicht in de mate van beïnvloedbaarheid van het rekeningresultaat. Daarbij hanteren we de indeling: niet beïnvloedbaar, beperkt beïnvloedbaar, en beïnvloedbaar. Zie bijvoorbeeld de Jaarstukken 2024 ([link](#)).

Wij stellen voor om in de tussentijdse rapportages (Voorjaarsnota en Najaarsnota) in het samenvattend financieel beeld op dezelfde wijze inzicht te geven in de bijstellingen die daarin worden voorgesteld. Daarmee vergroten we voor Provinciale Staten het inzicht in de bijstellingen die in de tussentijdse rapportages zijn opgenomen en kan beter worden geduid welke daarvan door de provincie zijn te beïnvloeden en welke niet.

Onderstaande tabel is een voorbeeld van de wijze waarop deze informatie gepresenteerd kan worden.

Bedragen x € 1 miljoen	Bijstelling lopend jaar (2026)			
	Lasten	Baten	Mutatie reserves	Saldo
Niet beïnvloedbaar				0
Beperkt beïnvloedbaar				0
Beïnvloedbaar				0
Totaal	0	0	0	0

Overige onderwerpen

I. Investerings in Zicht

De huidige kaderstelling voor investeringen is versnipperd over verschillende documenten, zoals de Regeling Projecten Zuid-Holland (op initiatief van PS, 2008), Uitbreiding procedureel kader voor nieuwbouw, beheer en onderhoud provinciale infrastructuur (aanvulling GS op Regeling projecten, 2014) en de ambtelijke Spelregels Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (2022). Daarnaast bevatten die documenten ook informatie en beleidsregels die niet alleen gaan over investeringen en die betrekking hebben op verschillende niveaus van politiek, bestuur en ambtelijke organisatie.

In de 'Ontwikkelagenda financiële kaderstelling' gaven wij aan de verschillende kaderstelling voor investeringen te willen bundelen in artikelen in de financiële verordening (bevoegdheid PS) en in een uitvoeringsnota (bevoegdheid GS). Hierbij geldt dat de ambtelijke PZI spelregels blijven bestaan omdat deze niet alleen gaan over investeringen maar ook zijn bedoeld als handleiding voor de organisatie en van waarde zijn voor de sturing op programmaniveau. Voordat we daarmee aan de slag gaan vernemen we graag welke overwegingen of aandachtspunten Provinciale Staten daar op voorhand bij hebben. Vragen die daarbij behulpzaam kunnen zijn:

- Welke ervaring hebben Statenleden met de huidige kaderstelling voor investeringen en projecten aanleg en verbetering van infrastructuur?
- Welke behoefte is er aan kaderstelling voor projecten aanleg en verbetering van infrastructuur (ongeacht of dit exploitatie of investering is)?
- Is de huidige kaderstelling voor investeringen toereikend voor de kaderstellende en controlerende rol van PS?
- Geeft de huidige informatievoorziening via de planning & control cyclus de gewenste inzichten voor PS met betrekking tot investeringen?

In de huidige planning & control producten zijn al verschillende verbeteringen doorgevoerd om het inzicht in de investeringen te vergroten:

- In het Statenvoorstel schenken we expliciet aandacht aan (bijstellingen op) investeringskredieten via een beknopte toelichting en via aparte beslispunten;
- In het samenvattend financieel beeld van tussentijdse rapportages geven we inzicht in het verloop van het lopende begrotingsjaar, de omvang van de gereedmelding van investeringen en van de geraamde investeringsuitgaven (zie bijvoorbeeld pag. 11-12 van de Najaarsnota 2025);
- In het samenvattend financieel beeld van de begroting geven we inzicht in het meerjarig verloop van de omvang van de gereedmelding van investeringen en van de geraamde investeringsuitgaven (zie bijvoorbeeld pag. 15-16 van de Begroting 2026);
- In het samenvattend financieel beeld van de jaarstukken geven we inzicht in de realisatie van het achterliggende jaar en wat de verklaringen zijn voor eventuele afwijkingen ten opzichte van de begroting (zie bijvoorbeeld pag. 11-13 van de Jaarstukken 2024);
- Het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI) wordt als aparte bijlage meegestuurd bij de Begroting en biedt voor de projecten aanleg en verbetering van infrastructuur (exploitatie en investeringen) inzicht in de financiën, de status, het verwachte jaar van afronding, en eventuele bijstellingen. Voor beheer en onderhoud van infrastructuur gebeurt dit op programmaniveau. Bij de Kadernota wordt een bijlage meegestuurd waarin de belangrijkste

wijzigingen (was – wordt) voor de Ambitie Bereikbaar Zuid-Holland worden toegelicht. Daarin is bijzondere aandacht voor infrastructuurprojecten en de investeringskredieten.

II. Reserves in Zicht

(Bestemmings)reserves vormen een belangrijk onderdeel van de provinciale financiën. Provinciale Staten kunnen hiermee gericht sturen en die middelen inzetten voor verschillende doeleinden, zoals sparen of egaliseren. De soms lange looptijd van reserves en de daaruit volgende vele mutaties (onttrekkingen en stortingen) zijn niet altijd even eenvoudig te doorgronden voor Statenleden. In de financiële verordening (artikel 4.6 t/m 4.11) zijn verschillende afspraken over reserves opgenomen.

In de 'Ontwikkelagenda financiële kaderstelling' gaven wij aan om met Provinciale Staten het gesprek te voeren of de huidige wijze van informatie over reserves toereikend is voor uw kaderstellende en controlerende rol. Om dat gesprek te faciliteren is in een afzonderlijke bijlage bij deze brief inzichtelijk gemaakt welke reserves er zijn en op welke wijze daarover wordt gerapporteerd via de planning & control cyclus. Onze inschatting is dat deze informatie toereikend is voor uw kaderstellende en controlerende rol. We vernemen graag uw reactie of die inschatting terecht is of dat er vanuit uw kant nog aanvullende of andere informatiebehoeften zijn ten aanzien van het inzicht in de reserves.

III. Periodiek afsluiten van de financiële administratie

Bij de behandeling van de Jaarstukken 2024 in de Commissie voor Onderzoek van de Rekening (COR) en in Provinciale Staten zijn door gedeputeerde van Leeuwen twee toezeggingen gedaan met betrekking tot het periodiek afsluiten van de financiële administratie:

- Gedeputeerde Van Leeuwen zegt toe nut en noodzaak van kwartaalsluiting te onderzoeken en te delen hoe dit bijdraagt aan de sturing door Provinciale Staten door middel van een brief (COR/T2025.010);
- Gedeputeerde Van Leeuwen zegt toe een memo op te stellen over de voors en tegens van eventuele kwartaalafsluitingen en komt hier uiterlijk Q3 2025 op terug (COR/T2025.014).

In een afzonderlijke bijlage bij deze brief is informatie opgenomen over nut en noodzaak van het periodiek afsluiten van de financiële administratie. Ook geven we daarin aan op welke wijze we binnen de provincie Zuid-Holland sturen op beter tussentijds inzicht in de realisatie van baten en lasten.

IV. Budgetoverhevelingen

In de 'Ontwikkelagenda financiële kaderstelling' gaven wij aan om u te informeren over de vier opties voor budgetoverhevelingen tussen begrotingsjaren. In een afzonderlijke bijlage bij deze brief is deze informatie opgenomen. Daarin geven we ook aan op welke wijze we bij de provincie Zuid-Holland hiermee omgaan. Die huidige werkwijze is voor ons toereikend. We stellen voor om de bestaande praktijk van budgetoverhevelingen (beklemmingen) bij de jaarstukken vast te leggen in de financiële verordening, bijvoorbeeld via uitbreiding van artikel 4.8.

Was	Wordt
Artikel 4.8 Budgetoverheveling tussen begrotingsjaren Provinciale Staten kunnen jaarlijks in de kadernota de bestemmingsreserves aanwijzen waarop mutaties per ultimo jaar plaats kunnen vinden, afhankelijk van de realisatie van lasten en baten voor het bijbehorende onderwerp.	Artikel 4.8 Budgetoverheveling tussen begrotingsjaren 1. Provinciale Staten kunnen jaarlijks in de kadernota de bestemmingsreserves aanwijzen waarop mutaties per ultimo jaar plaats kunnen vinden, afhankelijk van de realisatie van lasten en baten voor het bijbehorende onderwerp. 2. Provinciale Staten kunnen jaarlijks bij de vaststelling van de jaarstukken niet-bestede budgetten overhevelen naar toekomstige begrotingsjaren als daaraan een juridische, bestuurlijke of financiële verplichting ten grondslag ligt.

Vervolg

Wij stellen voor om deze brief met uw Staten te bespreken in de Commissie voor Onderzoek van de Rekening (COR). Deze brief hadden wij namelijk al aangekondigd in de 'ontwikkelagenda financiële kaderstelling' die op 5 februari 2025 in deze commissie is besproken. Wij vertrouwen erop dat deze brief voldoende basis vormt voor een goede discussie en bespreking van de opgenomen voorstellen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Bijlagen

1. Reserves in Zicht
2. Periodiek afsluiten van de financiële administratie
3. Opties voor budgetoverhevelingen
4. Overzicht opvolging van verschillende toezeggingen