Provincie Gelderland
t.a.v. mevrouw A. van Meerveld
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Deventer, 16 november 2026

Kenmerk: 202611/05

Betreft: Uitkomsten doorvertaling Doemee-onderzoek onderbesteding naar Gelderland

Geachte leden van Provinciale Staten,

Met deze brief willen we u informeren over de uitkomsten van een onderzoek naar onderbesteding bij de provincie Gelderland. Het doel van de brief is om PS inzicht te geven in de omvang en oorzaken van onderbesteding.

## Waarom een onderzoek naar onderbesteding?

Thema's als reserves en voorzieningen, onderbesteding en treasury zijn niet de gemakkelijkste onderdelen in het politieke bedrijf. Dit terwijl het budgetrecht wel het sterkste gereedschap voor Provinciale Staten (PS) is: het recht om de begroting en jaarrekening vast te stellen. Er is dus alle reden voor elk Statenlid om goed zicht te hebben op dergelijke materie. In 2023 deden we een onderzoek naar reserves en in 2025 sloten we aan bij een DoeMee-onderzoek[1] naar onderbesteding. Dit landelijke onderzoek hebben we in een eigen verdieping een meer provinciale kleuring gegeven. De belangrijkste uitkomsten van deze doorvertaling vindt u samengevat in deze brief.[2]



## Wat is onderbesteding?

Onderbesteding betekent dat er in een begrotingsjaar minder geld is uitgegeven óf meer geld is ontvangen dan bij de begroting was begroot. Het gebeurt ook vaak allebei tegelijk. Het leidt ertoe dat bij het vaststellen van de jaarrekening sprake is van geld dat 'over' is. In de privé-setting zien we dat over het algemeen niet als probleem en is geld overhouden een meevaller. In een politiek-bestuurlijke context kan dat deels anders liggen. In een eerder onderzoek naar onderbesteding[3] noemden we een aantal factoren wanneer onderbesteding in een politiek-bestuurlijke context als relevant of problematisch moet worden beschouwd:

- als er sprake is van een omvangrijke en/of structurele onderbesteding;
- als de resultaten niet zijn bereikt;
- als onderbesteding vooral komt door oorzaken die direct te beïnvloeden zijn door de provincie;
- als de begrote middelen voor andere beleidsdoelen aangewend hadden kunnen worden.

Onderbesteding is vooral pijnlijk als blijkt dat bezuinigingen (bv. op voorzieningen) om een begroting sluitend te krijgen achteraf onnodig blijken. Hierbij is het goed te realiseren dat Gelderland en Overijssel een sterke eigen vermogenspositie hebben, waardoor dergelijke gevolgen niet of in veel mindere mate spelen, dit in tegenstelling tot sommige gemeenten.

*[1] Het DoeMee-onderzoek is een jaarlijks grootschalig, landelijk onderzoek in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers uitgevoerd door een extern bureau waarbij tientallen lokale en provinciale rekenkamers tegelijkertijd hetzelfde maatschappelijke of bestuurlijke thema onderzoeken.*
*[2] De achterliggende nota van bevindingen (feitenrelaas inclusief de onderzoeksverantwoording) vindt u op onze website. We hebben ook een doorvertaling gemaakt van het DoeMee-onderzoek voor de provincie Overijssel. Ook die is op onze website te vinden.*
*[3] Rekenkamer Oost-Nederland (2008). Onderbesteding: wat is het probleem?*

Sijzenbaanplein 11-15 • 7411 HL Deventer • **T** (0570) 66 58 00
www.rekenkameroost.nl • **E** info@rekenkameroost.nl

**Berekenen onderbesteding**

Voor het berekenen van onderbesteding kijk je naar het verschil tussen de begrote en gerealiseerde baten (inkomsten) en lasten (uitgaven).[4] Daarbij zijn twee varianten mogelijk:

1. een vergelijking tussen de primitieve begroting en de jaarrekening - de aanpak zoals in het DoeMee-onderzoek is gehanteerd of
2. een vergelijking tussen de gewijzigde begroting en de jaarrekening - de manier waarop de provincie Gelderland zelf onderbesteding berekent.

Wij sluiten aan bij de tweede variant, omdat onderbesteding met name aan de orde komt bij de behandeling van de jaarrekening waarbij de gewijzigde begroting wordt gehanteerd en omdat de cijfers bij de gewijzigde begroting meer representatief zijn voor de feitelijke situatie. De vergelijking tussen de primitieve begroting en de jaarrekening biedt inzicht in het realisme van de oorspronkelijke ramingen. Daarom besteden we daar onder de kop 'realisme begroting' aandacht aan in deze brief.

Onderbesteding is niet hetzelfde als het rekeningresultaat. Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (waarover PS hebben besloten) vormen het verschil. Hieronder een voorbeeld met termen zoals die bekend zijn in een huishouden om dit concreet te maken. Het verschil tussen de gewijzigde begroting en de jaarrekening (€ 121,7 - € 81,9 = € 39,8 miljoen) definiëren we als onderbesteding. Het resultaat dat ontstaat na toevoeging en onttrekking aan reserves (€ 25,6 miljoen) is onderdeel van de onderbesteding. PS besluiten over het bestemmen van het resultaat.

***Tabel 1:*** *Overzicht baten en lasten en resultaat Gelderland 2025*

| | Primitieve begroting | Gewijzigde begroting | Jaar-rekening | |
|---|---|---|---|---|
| Lasten (uitgaven/kosten) | € 953,7 | € 1.017,7 | € 991,3 | |
| Baten (inkomsten) | € 965,6 | € 1.099,6 | € 1.113,0 | |
| *Saldo van baten en lasten* | *€ 11,9* | *€ 81,9* | *€ 121,7* | → Verschil = onder-besteding |
| Toevoegingen aan reserves (opzij gezet naar spaarpotten) | € 439,2 | € 1.096,0 | € 1.103,7 | |
| Onttrekkingen aan reserves (opgenomen van spaarpotten) | € 486,2 | € 1.015,0 | € 1.007,6 | |
| *Bijdrage reserves aan het resultaat* | *€ 47,0* | *- € 80,9* | *- € 96,1* | |
| ***Jaarrekeningresultaat*** | ***€ 58,9*** | ***€ 1,0*** | ***€ 25,6*** | → Resultaat = onderdeel onderbesteding |

*Bron: Jaarrekening 2025 Gelderland*



Hieronder gaan we eerst in op de omvang en de oorzaken van onderbesteding. Vervolgens komt het realisme van begroten aan bod.

## Omvang onderbesteding

### *Onderbesteding is structureel en sterk fluctuerend*

Bij de provincie Gelderland is er sprake van structurele onderbesteding: van 2005 tot en met 2025 bleef er elk jaar geld over, behalve in 2013. De omvang van de onderbesteding fluctueerde sterk: deze lag tussen € 4 miljoen en € 134 miljoen. Afgezet tegen de begrote uitgaven varieerde het bedrag dat overbleef tussen de 1% en 18%. In figuur 2 in de bijlage vindt u meer informatie over de ontwikkeling van de onderbesteding door de jaren heen. Ook wordt in de bijlage (tabel 2 en 3)

[4] *Hoewel het feitelijk niet precies hetzelfde is, gebruiken wij in verband met de leesbaarheid van deze brief voor de termen lasten en baten ook de termen uitgaven en inkomsten.*

ingegaan op de onderbesteding per ambitie. In de periode 2021 tot en met 2025 verschilde het per jaar bij welke ambitie het meeste geld overbleef.

*In vergelijking met andere provincies bleef er in absolute zin meer en in relatieve zin minder over*
Over de periode 2021-2025 ligt de onderbesteding in Gelderland gemiddeld op € 79 miljoen per jaar. In die periode bleef er bij de provincie Gelderland meer geld over dan gemiddeld bij andere provincies. Afgezet tegen de begrote uitgaven bleef er juist minder over. Dit komt doordat de totale uitgaven van de provincie Gelderland hoger zijn dan die van andere provincies. Figuur 3 in de bijlage laat dit zien.

*Ruim de helft van de onderbesteding komt door lagere lasten, 44% door hogere baten*
In de jaren 2021-2025 kwam de onderbesteding bij de provincie Gelderland voor gemiddeld 56% doordat er minder werd uitgegeven dan begroot (figuur 4 in de bijlage). De overige 44% kwam doordat de inkomsten hoger waren dan begroot. Bij de provincie Overijssel liggen de verhoudingen anders, daar verklaarden lagere lasten 87% van de onderbesteding in de periode 2021-2025 en hogere baten 13%. Het ging in Gelderland in de periode 2021-2025 gemiddeld om € 44 miljoen minder uitgaven dan begroot en om € 35 miljoen per jaar meer aan inkomsten dan begroot.

## Oorzaken onderbesteding

Naar aanleiding van een toezegging aan PS bij de jaarstukken 2023, analyseerden GS in 2025 de onderbesteding. GS geven aan dat onderbesteding onvermijdelijk is, omdat toekomstige ontwikkelingen niet volledig te voorspellen zijn. Daarnaast schrijven zij een deel van de onderbesteding toe aan het moment waarop de begroting voor het laatst kan worden bijgestuurd. Vanaf 2025 verschijnt de Najaarsnota later in het jaar, waardoor actuelere gegevens in de gewijzigde begroting kunnen worden verwerkt. In onze analyse splitsen we de oorzaken van onderbesteding uit in oorzaken aan de lastenkant en oorzaken aan de batenkant. Beide onderdelen sluiten we af met een korte beschouwing.



*Oorzaken onderbesteding lasten*
Bij de provincie Gelderland komen er tijdens het begrotingsjaar extra lasten bovenop de primitieve begroting. In de periode 2017-2025 ging het gemiddeld om € 6 miljoen extra (zie figuur 1). Dat wil zeggen dat er vanuit werd gegaan dat er € 6 miljoen meer zou worden uitgegeven. Aan het einde van het jaar blijkt vervolgens dat de provincie geld niet heeft uitgegeven (zie figuur 5 in de bijlage). Dat betreft de onderbesteding aan de lastenkant. Gemiddeld lag die op € 30 miljoen.

*1. Te positief over besteding subsidies*
Waar budgetten niet zijn besteed, is de provincie te positief geweest over de mogelijkheden tot besteding. Het inschatten van lasten is soms lastig, omdat projecten in de uitvoering soms niet, gedeeltelijk of pas later van de grond komen. Lasten worden op de begroting gehouden, voor als de uitvoering soepel loopt en om begrotingsonrechtmatigheden te voorkomen. In de jaren 2021 tot en met 2023 kwam een groot deel van de onderbesteding aan de uitgavenkant volgens een analyse van GS door subsidies. Subsidies vormen een groot deel van de begroting en jaarrekening, afgezet tegen de totale begroting gaat het om respectievelijk 60% en 56%.[5] De onderbesteding had vooral te maken met vertraging in de uitvoering leidend tot het verlengen van de termijn waarbinnen de subsidie moet worden besteed. Daarmee was er vooral sprake van latere besteding. In april 2025 gingen GS over tot een scherper verlengingsbeleid voor subsidies, in principe kan er eenmaal verlengd wordt met maximaal 50% extra looptijd ten opzichte van de oorspronkelijke duur en met

[5] *Deze percentages zijn afkomstig uit de memo 'structurele onderbesteding' van GS en hebben betrekking op de periode 2021 t/m 2023. Het percentage voor het jaarverslag wijkt af van het zelf berekende percentage zoals opgenomen in het onderzoek naar toegankelijkheid subsidies (2026), dit komt onder meer doordat door GS ook concessies openbaar vervoer zijn meegerekend.*

een maximum van één jaar verlenging. De accountant schrijft daarnaast voor dat voor grote subsidies (> € 2,5 miljoen) in het laatste kwartaal gemonitord moet worden wat de stand van zaken is, dit om de daadwerkelijke lasten in het huidige boekjaar te kunnen opnemen en in de jaarrekening te kunnen verantwoorden. Het laatste kwartaal is echter te laat om nog een wijziging in de begroting door te kunnen voeren en onderbesteding administratief te voorkomen. Eerder contact opnemen met ontvangers van grote subsidies is een optie. Echter, dat zou zorgen voor dubbele belasting van de subsidieontvangers en de provincie en om die reden is daar niet voor gekozen. Het is niet mogelijk gebleken om de analyse over subsidies die GS deden te herhalen voor 2024 en 2025. Dit komt doordat de provincie zonder onevenredige inspanning de benodigde gegevens niet kon leveren.

*2. Personeels- en afschrijvingslasten spelen in Gelderland geen grote rol*
Uit het DoeMee-onderzoek kwamen twee specifieke aandachtspunten voor onderbesteding aan de lastenkant: personeelskosten en afschrijvingslasten. In 2021 tot en met 2024 droegen de uitgaven aan personeel en externe inhuur in Gelderland in drie jaren bij aan de onderbesteding. Gemiddeld lagen deze uitgaven € 1,8 miljoen lager dan begroot na begrotingswijzigingen.

Afschrijvingslasten[6] droegen in 2021 tot en met 2024 wisselend bij aan onderbesteding in Gelderland (twee jaren wel, twee jaren niet). Gemiddeld leiden de afschrijvingslasten in deze periode niet tot onderbesteding. Deze lasten lagen gemiddeld namelijk € 41.000 hoger dan begroot na begrotingswijzigingen.

*Beschouwing: continue balanceer-act*
Ruim de helft van de onderbesteding komt voort uit de lastenkant. Bij de uitgaven speelt een afhankelijkheid van externe (f)actoren, bijvoorbeeld van subsidie-aanvragers. Daarmee is er veelal sprake van latere besteding. De afhankelijkheid van externe (f)actoren is een gegeven, maar dat wil niet zeggen dat de provincie er geen invloed op heeft. Door met een subsidieregeling zo goed mogelijk aan te sluiten bij (potentiële) aanvragers en door met de middelen op de begroting aan te sluiten op het bestedingstempo, heeft de provincie invloed op het voorkomen van onderbesteding. Voor de lastenkant balanceert de provincie continu tussen het voorkomen van onderbesteding enerzijds en anderzijds voldoende middelen begroten voor een soepele uitvoering. Het overschrijden van de (gewijzigde) begroting is een begrotingsonrechtmatigheid en wil een overheid voorkomen.



### *Oorzaken onderbesteding baten*
Gemiddeld werd er in de loop van het jaar € 81 miljoen aan extra inkomsten geraamd ten opzichte van de primitieve begroting (zie figuur 1). In alle jaren ontving de provincie zelfs meer dan de extra bijgeraamde inkomsten (figuur 6 in de bijlage). Bij de jaarrekening bleek er gemiddeld nog eens € 27 miljoen aan extra inkomsten te zijn (zie figuur 1).

*1. Meer inkomsten dan verwacht vanuit Rijk, MRB en bezit*
De onderbesteding aan de batenkant komt vooral doordat de provincie meer geld ontvangt uit externe financiering dan begroot. Het gaat daarbij vooral om geld van het Rijk, zoals uit het Provinciefonds en specifieke uitkeringen en in mindere mate om geld uit Europa. De inkomsten uit algemene uitkeringen van het Rijk waren gemiddeld € 5,9 miljoen hoger dan begroot na begrotingswijzigingen.[7] Ook de inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting zijn structureel hoger dan begroot, gemiddeld € 1,7 miljoen, met uitzondering van 2025. De provincie is voor de opcenten motorrijtuigenbelasting afhankelijk van een inschatting van de Belastingdienst. De

[6] *Overheden zijn verplicht om af te schrijven op kapitaalgoederen zoals wegen, bruggen of gebouwen. Door jaarlijks af te schrijven wordt inzichtelijk dat deze objecten gedurende langere tijd meegaan. Het investeringsbedrag wordt uitgespreid over de (verwachte) levensduur van het object. Na realisatie van bijvoorbeeld een weg activeer je deze op de balans waarna je geleidelijk afschrijft op de waarde ervan.*
[7] *In de tekst worden enkele voorbeelden aangehaald, die niet optellen tot het gemiddelde zoals weergegeven in figuur 1.*

inkomsten uit dividend weken meestal weinig af van de begroting na begrotingswijzigingen. De inkomsten uit rente[8] waren wel structureel hoger dan begroot. Gemiddeld ontving de provincie € 3,4 miljoen meer rente dan begroot na begrotingswijzigingen. Externe macro-economische factoren hebben een grote en directe invloed op de hoogte van de rente. Daarnaast zorgde de verkoop van grond in meerdere jaren voor hogere inkomsten dan begroot.

*2. Lagere subsidievaststellingen*

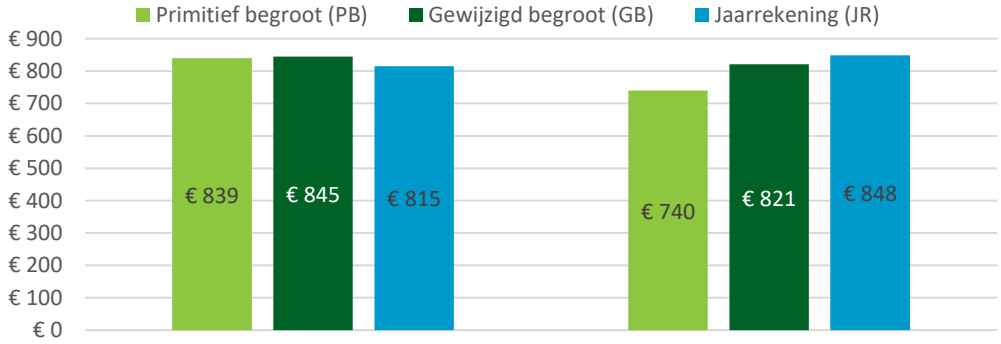
Een andere terugkerende oorzaak van onderbesteding aan de batenkant is dat subsidies uiteindelijk lager worden vastgesteld dan begroot. Dit betekent dat er minder subsidiegeld kon worden uitgekeerd dan verwacht, bijvoorbeeld doordat niet alle prestaties zijn geleverd. Om budgetten uit verschillende jaren duidelijk te scheiden, kiest Gelderland ervoor om de lagere vaststelling aan de batenkant op te nemen en niet aan de lastenkant, zoals bijvoorbeeld Overijssel doet.

*Beschouwing: onderbesteding batenkant is nauwelijks te beïnvloeden, voorzichtig ramen is vereiste*

GS geven aan dat onderbesteding niet volledig te voorkomen is. Wij delen die visie, zeker als het gaat om de batenkant die zo'n 44% van de onderbesteding betreft. Voor inkomsten geldt dat deze alleen in de primitieve begroting mogen worden opgenomen als daar voldoende zekerheid over bestaat. Dit volgt uit het voorzichtigheidsbeginsel: de provincie moet inkomsten realistisch ramen en mag niet vooruitlopen op inkomsten die nog te onzeker zijn. Dat betekent dat extra middelen die later in het jaar (bijvoorbeeld ophoging provinciefonds in september of december) blijken, ook pas op dat moment kunnen worden ingeboekt. Als de middelen te laat in het jaar zeker worden, is het niet meer mogelijk voor de provincie om die in de gewijzigde begroting op te nemen en ontstaat er onderbesteding. Kortom, onderbesteding aan de batenkant is een nauwelijks te beïnvloeden factor.



***Figuur 1:*** *Gemiddelde begrote en gerealiseerde lasten en baten Gelderland 2017 t/m 2025 (in miljoenen)*




| | Lasten | Baten |
|---|---|---|
| **Verschil GB-PB = bijstelling gedurende het jaar** | In de laatst vastgestelde begroting gem. (€ 845 - € 839 =) € 6 mln. meer uitgaven dan in de primitieve begroting. [Variërend tussen € -65,2 en € 64 mln.] | In de laatst vastgestelde begroting gem. (€ 821 - € 740 =) € 81 mln. meer inkomsten dan in de primitieve begroting. [Variërend tussen € 42,3 en € 134 mln.] |
| **Verschil JR-GB = onderbesteding** | € 815 - € 845 = gem. € 30 mln. minder uitgaven dan gewijzigd begroot. [Variërend tussen €-57,5 en € 5,2 mln.] | € 848 - € 821= gem. € 27 mln. meer inkomsten dan gewijzigd begroot. [Variërend tussen € 8,8 mln. en € 76,6 mln.] |
| **Verschil JR-PB = Realisme begroting** | € 815 - € 839 = gem. € 24 mln. minder uitgaven dan primitief begroot. [Variërend tussen € -93,2 en € 37,6 mln.] | € 848 - € 740 = gem. € 108 mln. meer inkomsten dan primitief begroot. [Variërend tussen € 51,2 mln. en € 209,8 mln.] |

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Gelderland 2017 t/m 2025.*

[8] *We gebruiken vanwege de leesbaarheid hier de term 'rente', het gaat om opbrengsten uit treasury en de rente op leningen vanuit de publieke taak.*

## Realisme begroting

De Provinciewet stelt dat PS erop toe zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Een zo realistisch mogelijke begroting is daarmee een eis. PS maken bovendien bij het vaststellen van de begroting een integrale afweging over de inzet van beschikbare middelen over de ambities en doelen en stellen daarmee de financiële kaders voor GS. Niet-realistische ramingen kunnen die afweging beïnvloeden. Het is daarom van belang dat de begroting uitgaat van realistische ramingen, zodat PS hun kaderstellende rol invullen op basis van een zo goed mogelijk financieel beeld. Om een beeld te krijgen van het realisme van de primitieve begroting moet die vergeleken worden met de jaarrekening (zie figuur 1).

### *Gelderland geeft gemiddeld genomen minder uit dan oorspronkelijk begroot; cijfers jaarrekening liggen dichter bij primitieve begroting dan bij gewijzigde begroting*

In de periode 2017 tot en met 2025 gaf de provincie gemiddeld € 24 miljoen per jaar minder uit dan oorspronkelijk begroot. Over dezelfde periode gaf de provincie Overijssel gemiddeld € 27 miljoen per jaar meer uit. Uit figuur 1 blijkt dat de daadwerkelijke lasten bij de jaarrekening gemiddeld genomen dichterbij de primitieve begroting uitkomen dan bij de gewijzigde begroting. Hierbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om een gemiddelde, in figuur 5 in de bijlage zijn de gegevens over alle jaren opgenomen. Daarin is te zien dat de gewijzigde begroting in die periode zes keer omhoog is bijgesteld en in drie jaren juist naar beneden. Ook is te zien dat de omvang van de lasten tussen 2017 en 2025 is gestegen.

### *Gelderland ontvangt veel meer inkomsten dan oorspronkelijk begroot, met name van het Rijk*



Over dezelfde periode (2017 t/m 2025) ontving de provincie gemiddeld € 108 miljoen per jaar meer inkomsten dan oorspronkelijk begroot. Overijssel ontving in dezelfde periode gemiddeld € 102 miljoen per jaar meer inkomsten. Figuur 6 in de bijlage laat de informatie over deze jaren zien; in alle jaren is een stijging te zien van de inkomsten gedurende het jaar; van primitieve begroting via gewijzigde begroting naar jaarrekening. Gemiddeld stelde de provincie de oorspronkelijke begroting bij met € 81 miljoen aan extra inkomsten. Bij de jaarrekening bleek er gemiddeld nog eens € 27 miljoen aan extra inkomsten te zijn. Net als het verschil tussen de jaarrekening en de gewijzigde begroting (onderbesteding) wordt dit veroorzaakt door extra inkomsten van het Rijk, rente en dividend.

### *Beschouwing: Bijstelling lasten- en batenkant is onvermijdelijk, afwijkingen t.o.v. primitieve begroting in lijn met die van andere provincies*

De primitieve begroting wordt in oktober en november voorafgaand aan het begrotingsjaar (t-1) besproken en vastgesteld door PS. Tussen het opstellen van de primitieve begroting (zomer van het jaar t-1) en het einde van het begrotingsjaar (t) zit dus zo'n 1,5 jaar. Het is daarmee goed voorstelbaar dat na het opstellen van de begroting ontwikkelingen plaatsvinden die invloed hebben op de realisatie van die begroting; figuur 1 liet ook al zien dat de begroting gedurende het jaar wordt bijgesteld.

De extra baten (gemiddeld € 108 miljoen) ten opzichte van de primitieve begroting zijn een veelvoud van de lagere lasten (gemiddeld € 24 miljoen). Dit beeld sluit aan bij de resultaten van het DoeMee-onderzoek waar eveneens werd geconstateerd dat extra baten de belangrijkste oorzaak voor onderbesteding vormen.

Het eerder genoemde voorzichtigheidsbeginsel is een belangrijke factor voor de te lage inschatting van de baten. Een (achteraf gezien) te lage inschatting van de baten is daarmee een nauwelijks te beïnvloeden factor.

Van de zes provincies die zijn meegenomen in het DoeMee-onderzoek was er over de periode 2017-2024 bij drie provincies (waaronder Gelderland) sprake van lagere lasten dan primitief begroot, bij drie andere (waaronder Overijssel) was er sprake van hogere lasten dan primitief begroot. In de regel lagen de afwijkingen bij de lasten naar boven en beneden binnen een marge van 5%. Bij Gelderland lag dit in 2017 tot en met 2025 op 3% (gemiddeld € 24 miljoen/€ 839 miljoen, zie figuur 1). Voor de baten geldt dat alle zes provincies bij de jaarrekening hogere baten kennen dan bij de primitieve begroting. Die afwijkingen lagen in de regel boven de 15%. Dit was ook bij de provincie Gelderland het geval. In de periode 2017 tot en met 2025 lagen de baten op 15% (gemiddeld € 108 miljoen/€ 740 miljoen, zie figuur 1). Voor zowel de lasten als de baten geldt dus dat de afwijking ten opzichte van de primitieve begroting bij de provincie Gelderland in lijn is met die van andere provincies.

### Tot slot: Onderbesteding - een onderwerp om te blijven volgen voor PS

De afgelopen jaren is de aandacht van PS waaronder de rekeningcommissie, GS en de ambtelijke organisatie voor onderbesteding en realistisch begroten toegenomen. Er wordt meer ingezet op het voorkomen van onderbesteding en de informatievoorziening aan PS is verbeterd. Met de rekeningcommissie zijn wij van mening dat voor onderbesteding de lastenkant het meest relevant is. Zeker als het gaat om structurele omvangrijke onderbesteding. De verbeteringen die uit de analyse van GS kwamen om onderbesteding terug te dringen, zijn inmiddels geïmplementeerd. Een deel daarvan heeft een meer administratief karakter; een latere bijstelling van de begroting leidt naar verwachting tot minder onderbesteding. Of het sturen op realistisch begroten, -met name bij subsidies-, tot minder onderbesteding gaat leiden, zal de tijd moeten uitwijzen. Recent hebben GS PS een voorstel gedaan om de begrotingssystematiek te wijzigen met ingang van de begroting 2028. Als PS daar op 16 december 2026 mee instemmen worden onder- en overbestedingen minder via reserves opgevangen en directer zichtbaar in jaarrekening en rekeningresultaat. Dat vergroot het inzicht voor PS, maar vraagt - zo geven GS aan - ook om realistische ramingen, actuele prognoses, tijdige signalering en bestuurlijke duiding. Kortom, onderbesteding staat ook de komende tijd op de agenda van PS.



Waar we de brief mee begonnen, daar sluiten we de brief mee af. Het is goed om als Statenlid zicht te hebben op onderbesteding, omdat het raakt aan het budgetrecht van de Staten. Ook voor de nieuwe Staten is het van belang om op de hoogte te zijn van het budgetrecht van de Staten. Als daar belangstelling voor is, dan zijn we uiteraard bereid een toelichting te geven op ons onderzoek naar onderbesteding.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamer Oost-Nederland

Sigrid Helbig
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen
*Secretaris-directeur*

Sijzenbaanplein 11-15 • 7411 HL Deventer • **T** (0570) 66 58 00
www.rekenkameroost.nl • **E** info@rekenkameroost.nl

# Bijlage 1: Figuren en tabellen onderbesteding Gelderland

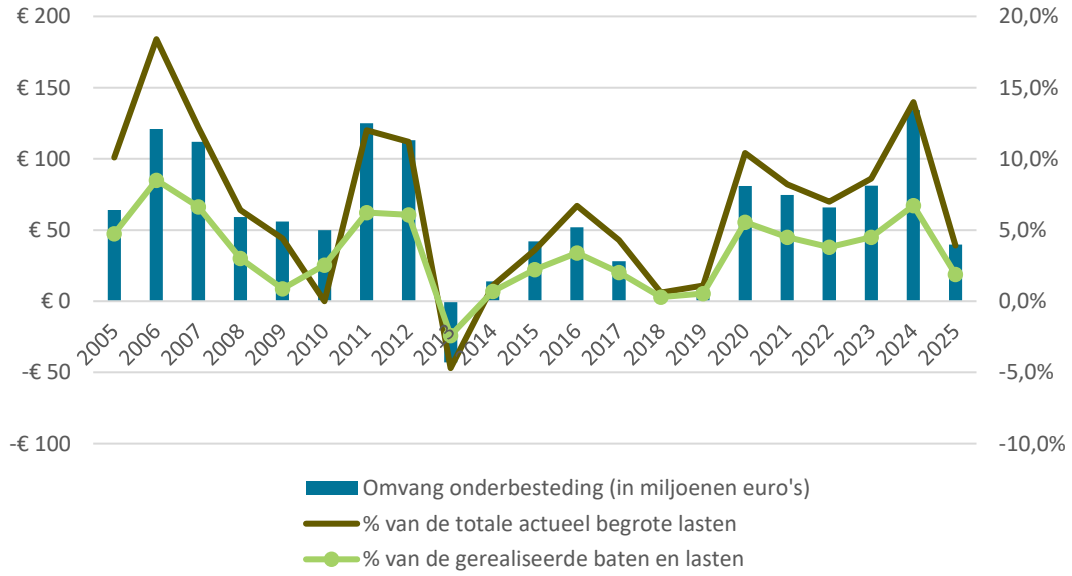
## Omvang onderbesteding

*Omvang onderbesteding*

Figuur 2 laat zien dat er bij de provincie Gelderland sprake is van structurele onderbesteding: in de periode 2005-2025 kwam dit (2013 uitgezonderd[9]) elk jaar voor. De mate waarin er sprake is van onderbesteding fluctueert sterk: het absolute bedrag varieert tussen de € 4 en € 134 miljoen en de relatieve onderbesteding (onderbesteding als percentage van de gewijzigd begrote lasten) lag tussen de 0,6% en 18,4%. Wanneer de relatieve onderbesteding wordt berekend als percentage van de begrote lasten en baten gezamenlijk dan ligt deze (logischerwijs) lager.



***Figuur 2:*** *Onderbesteding Gelderland 2005-2025*




*Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Gelderland 2005-2025.*

[9] *De onderbesteding in 2013 vormt een afwijkend beeld ten opzichte van de andere jaren. Dit komt doordat de baten lager waren dan verwacht. Dit komt voornamelijk doordat de baten voor het programma 'Buiten gewoon groen' circa € 42 miljoen lager en de doorberekende rente (circa € 11 miljoen lager waren dan actueel begroot), op een aantal andere posten was er sprake van meer baten dan actueel begroot.*

### *Onderbesteding per ambitie*

De ambities van de provincie kennen niet allemaal dezelfde financiële omvang; de lasten verschillen sterk per ambitie. In onderstaande tabellen zijn zowel de gemiddelde absolute onderbesteding per ambitie opgenomen als de gemiddelde relatieve onderbesteding. Omdat de indeling van de begroting en jaarrekening in 2024 is gewijzigd, geven we de relatieve onderbesteding verdeeld over twee tabellen weer. In de periode 2021 t/m 2023 was er de meeste onderbesteding bij de ambities 'Natuur en cultuur' en 'Economie en mobiliteit', in 2024 bij 'Algemene dekkingsmiddelen' en in 2025 bij 'Verkeer en Vervoer'. De relatieve onderbesteding (als % van gewijzigd begrote lasten) was in 2021 t/m 2023 het hoogst bij de ambities 'Samen voor Gelderland' en 'Duurzaam' en in 2024-2025 bij 'Milieu en Energie'.

***Tabel 2:*** *Relatieve onderbesteding per ambitie Gelderland (gemiddelde 2021 t/m 2023) (in miljoenen)*

| Ambitie | | Gemiddelde absolute onderbesteding (1) | Gemiddelde gewijzigd begrote lasten (2) | Gemiddelde relatieve onderbesteding (1/2) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Samen voor Gelderland | € 6,6 | € 23,5 | 28% |
| 2 | Duurzaam | € 12,0 | € 58,5 | 21% |
| 3 | Natuur en cultuur | € 13,7 | € 200,5 | 7% |
| 4 | Gezond, veilig, schoon en welvarend | € 9,7 | € 72,9 | 13% |
| 5 | Economie en mobiliteit | € 15,2 | € 388,0 | 4% |

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarstukken 2021 t/m 2023 Gelderland.*



***Tabel 3:*** *Relatieve onderbesteding per ambitie Gelderland (gemiddelde 2024 en 2025) (in miljoenen)*

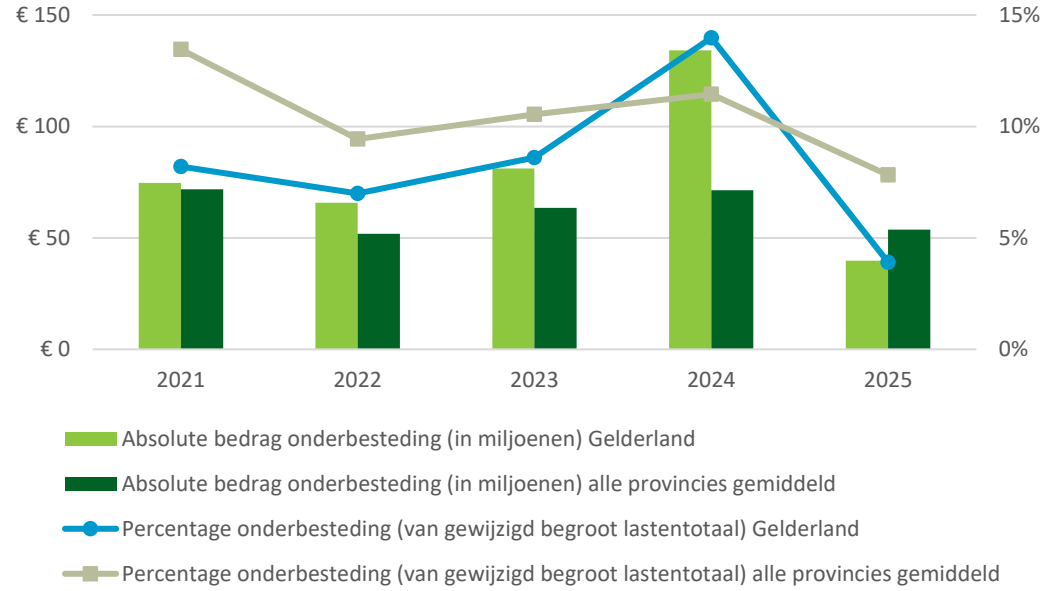
| Ambitie | | Gemiddelde absolute onderbesteding (1) | Gemiddelde gewijzigd begrote lasten (2) | Gemiddelde relatieve onderbesteding (1/2) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Bestuur en weerbaarheid | € 0,2 | € 7,9 | 2% |
| 2 | Vitaal platteland | € 9,9 | € 163,2 | 6% |
| 3 | Cultuur en maatschappij | € 2,6 | € 56,5 | 5% |
| 4 | Regionale economie | € 4,6 | € 67,2 | 7% |
| 5 | Verkeer en vervoer | € 19,6 | € 366,9 | 5% |
| 6 | Ruimte en wonen | € 5,0 | € 66,3 | 8% |
| 7 | Milieu en energie | € 5,6 | € 47,2 | 12% |

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarstukken 2024 en 2025 Gelderland.*

### *Onderbesteding in vergelijking met andere provincies*

Figuur 3 laat zien dat de relatieve onderbesteding de afgelopen vijf jaar (op een jaar na) bij de provincie Gelderland lager lag dan gemiddeld bij provincies. De absolute onderbesteding lag hoger dan gemiddeld bij andere provincies, dit wordt verklaard door het in vergelijking met andere provincies in absolute zin hoge lastentotaal van Gelderland.

***Figuur 3:*** *Onderbesteding Gelderland in vergelijking met alle provincies 2021-2025*




*Bron: Findo en jaarstukken provincies 2021 t/m 2025.*

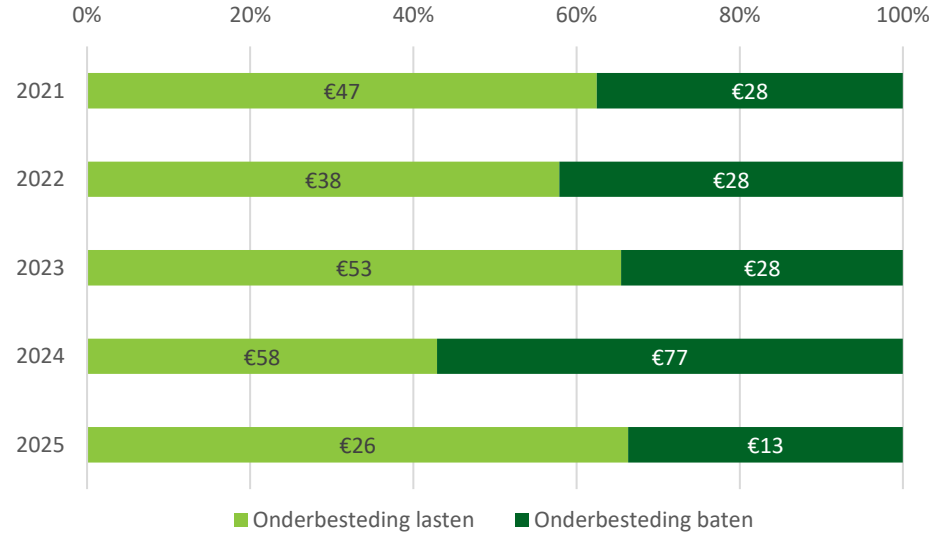
## Onderbesteding door lagere lasten en hogere baten



### *Onderscheid onderbesteding door lagere lasten en/of hogere baten*

In figuur 4 is de verdeling van onderbesteding op baten en lasten te zien over de jaren 2021 tot en met 2025. In 2021 t/m 2025 veroorzaakten lagere lasten (dan gewijzigd begroot) gemiddeld 56% van de onderbesteding en hogere baten 44% bij de provincie Gelderland.

***Figuur 4:*** *Onderbesteding op baten en lasten Gelderland 2021-2025 (in miljoenen)*

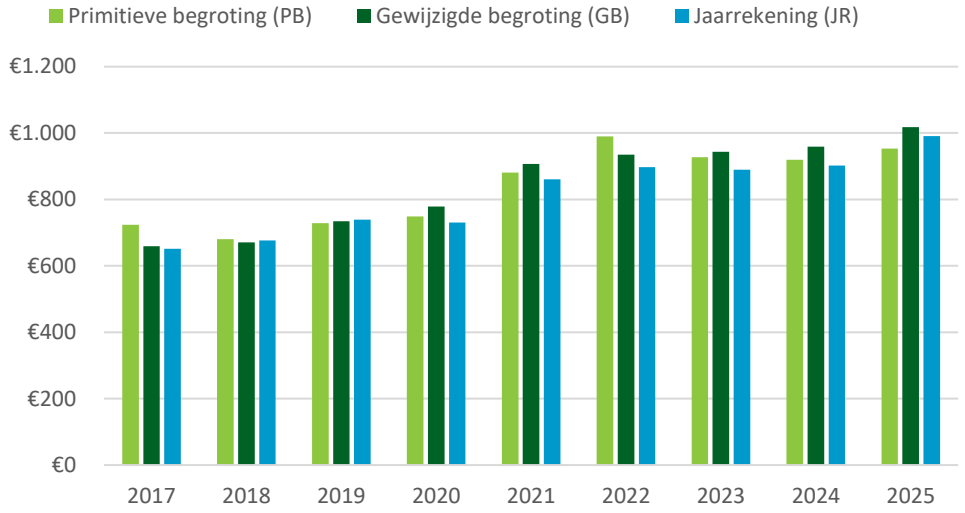



*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Gelderland 2021-2025.*

### *Omvang onderbesteding (en realisme begroten) lasten*

Figuur 5 geeft inzicht in de primitief en gewijzigd begrote lasten en de daadwerkelijk gerealiseerde lasten. Uit de figuur blijkt dat er zowel (6) jaren waren waarin de gewijzigd begrote lasten verhoogd werden ten opzichte van de primitieve lasten, maar ook dat er (3) jaren waren waar de gewijzigd begrote lasten werden verlaagd ten opzichte van de primitieve lasten. De gerealiseerde lasten liggen op twee jaren na in alle jaren lager dan primitief begroot. In de periode 2017 t/m 2025 was er sprake van gemiddeld € 29,8 miljoen onderbesteding aan de lastenkant (minder gerealiseerde lasten dan gewijzigd begroot). Er is in deze periode gemiddeld € 24,1 miljoen minder aan lasten gerealiseerd dan primitief begroot.

***Figuur 5:*** *Begrote en gerealiseerde lasten Gelderland 2017-2025 (* 1.000)*




| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verschil GB-PB (bijstelling) | -€ 65,2 | -€ 9,4 | € 6,2 | € 29,3 | € 25,7 | -€ 55,1 | € 15,7 | € 39,9 | € 64,0 |
| Verschil JR - GB (onderbesteding*) | - € 8,0 | € 5,2 | € 4,1 | - € 47,9 | - € 46,7 | - € 38,1 | - € 53,1 | - € 57,5 | - € 26,4 |
| Verschil JR - PB (realisme) | - € 73,2 | - € 4,2 | € 10,3 | - € 18,6 | - € 21,0 | - € 93,2 | - € 37,4 | - € 17,7 | € 37,6 |

**Negatief getal = minder lasten gerealiseerd dan gewijzigd begroot = onderbesteding.*

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Gelderland 2017 t/m 2025 (overzicht van baten en lasten).*

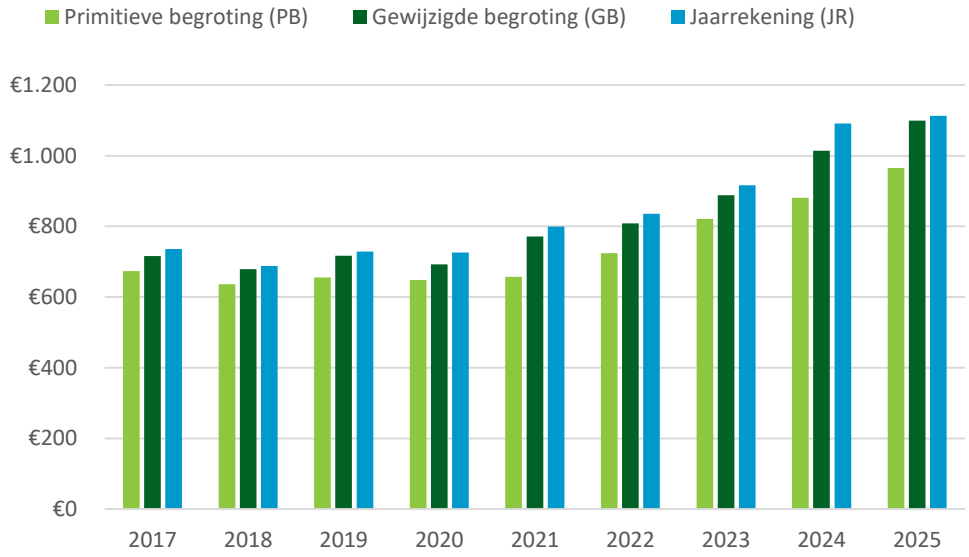
### *Omvang onderbesteding (en realisme begroten) baten*

Figuur 6 geeft zicht op de batenkant. In alle jaren is dezelfde ontwikkeling te zien; de gewijzigd begrote baten liggen hoger dan de primitief begrote baten en de daadwerkelijk gerealiseerde baten liggen hoger dan de gewijzigd begrote baten. De onderbesteding (jaarrekening-gewijzigd begroot) is in alle jaren lager dan de bijstelling (gewijzigd begroot-primitief begroot). In 2017 t/m 2025 was er sprake van gemiddeld € 27,5 miljoen onderbesteding aan de batenkant (meer baten gerealiseerd dan gewijzigd begroot). Er zijn in deze periode gemiddeld € 108,2 miljoen meer baten gerealiseerd dan primitief begroot.



Sijzenbaanplein 11-15 • 7411 HL Deventer • **T** (0570) 66 58 00
www.rekenkameroost.nl • **E** info@rekenkameroost.nl

***Figuur 6:*** *Begrote en gerealiseerde baten Gelderland 2017-2025 (in miljoenen)*




| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verschil PB-GB (bijstelling) | € 43,2 | € 42,3 | € 61,9 | € 44,9 | € 114,3 | € 84,0 | € 67,2 | € 133,2 | € 134,0 |
| Verschil JR - GB (onderbesteding*) | € 20,1 | € 8,8 | € 11,7 | € 33,0 | € 28,0 | € 27,7 | € 28,0 | € 76,6 | € 13,5 |
| Verschil JR - PB (realisme) | € 63,3 | € 51,2 | € 73,6 | € 77,9 | € 142,4 | € 111,7 | € 95,2 | € 209,8 | € 147,5 |

**Een positief getal = meer gerealiseerde dan gewijzigd begrote baten = onderbesteding.*

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Gelderland 2017 t/m 2025 (overzicht van baten en lasten).*



Sijzenbaanplein 11-15 • 7411 HL Deventer • **T** (0570) 66 58 00
www.rekenkameroost.nl • **E** info@rekenkameroost.nl