Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Provinciale Staten
t.a.v. mevrouw R. Wiggers
Postbus 1461
8001 BL Zwolle

Deventer, 16 november 2026

Kenmerk: 202611/06

Betreft: Uitkomsten doorvertaling DoeMee-onderzoek onderbesteding naar Overijssel

Geachte leden van Provinciale Staten,

Met deze brief willen we u informeren over de uitkomsten van een onderzoek naar onderbesteding bij de provincie Overijssel. Het doel van deze 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 provinciale 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 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 Gelderland. 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 Overijssel 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 besloten hebben) 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 (€ 96,1- € 1,7 = € 94,4 miljoen) definiëren we als onderbesteding. Het resultaat dat ontstaat na toevoeging en onttrekking aan reserves (€ 66,5 miljoen) is onderdeel van de onderbesteding. PS besluiten over het bestemmen van het resultaat.

Tabel 1: *Overzicht baten en lasten en resultaat 2024*

	Primitieve begroting	Gewijzigde begroting	Jaar-rekening	
Lasten (uitgaven/kosten)	€ 491,5	€ 631,5	€ 553,9	
Baten (inkomsten)	€ 491,1	€ 633,2	€ 650,0	
Saldo van baten en lasten	*- € 0,4*	*€ 1,7*	*€ 96,1*	→ Verschil = onder-besteding
Toevoegingen aan reserves (opzij gezet naar spaarpotten)	€ 612,5	€ 613,0	€ 612,5	
Onttrekkingen aan reserves (opgenomen van spaarpotten)	€ 582,9	€ 611,3	€ 582,9	
Bijdrage reserves aan het resultaat	*€ 0,4*	*-€ 1,7*	*-€ 29,6*	
Jaarrekeningresultaat	***€ 0,0***	***€ 0,0***	***€ 66,5***	→ Resultaat = onderdeel onderbesteding

Bron: Jaarrekening 2024 Overijssel

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, daalt vanaf 2023

Bij de provincie Overijssel is er sprake van structurele onderbesteding: in 2005 tot en met 2025 was er jaarlijks geld over, behalve in 2009. De omvang van de onderbesteding fluctueerde sterk: deze lag tussen de € 16 en € 165 miljoen. Afgezet tegen de begrote uitgaven varieerde het bedrag dat overbleef tussen de 4% en 23%, waarbij het in de meeste jaren boven de 10% lag. De onderbesteding daalde (weer) vanaf 2023. In figuur 2 in de bijlage vindt u meer informatie over de ontwikkeling van onderbesteding door de jaren heen. Ook wordt in de bijlage ingegaan op de onderbesteding per

[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.*

kerntaak (figuur 3 en tabel 2). In de periode 2021 tot en met 2025 was er op een paar uitzonderingen na bij elke kerntaak in elk jaar sprake van onderbesteding.

Onderbesteding is hoger dan bij andere provincies, verschil wordt na 2023 kleiner

De provincie Overijssel hield gemiddeld in 2021 tot en met 2025 iets meer dan 1,5 keer zo veel geld over als alle provincies gemiddeld (€ 99 miljoen om € 63 miljoen per jaar). De financiële omvang van de Overijsselse begroting ligt hoger dan die van zes á zeven andere provincies. Echter, ook afgezet tegen de begrote uitgaven is de onderbesteding in Overijssel hoger dan bij alle provincies gemiddeld. Het verschil tussen de onderbesteding in Overijssel en de provincies gemiddeld wordt kleiner vanaf 2023. Figuur 4 in de bijlage laat dit zien.

Onderbesteding komt met name door lagere lasten

Bij de provincie Overijssel hangt de onderbesteding vooral samen met lagere lasten: in 2021 tot en met 2025 verklaarden die 87% van de onderbesteding (zie figuur 5 in de bijlage). De overige 13% kwam doordat de baten hoger waren dan begroot. Dit is een andere verhouding dan in Gelderland waar 56% van de onderbesteding kwam door lagere lasten en 44% door hogere baten. Dit komt met name doordat de onderbesteding bij de lasten in Overijssel, ondanks een lagere begroting, bijna twee keer zo hoog is als in Gelderland. De gemiddelde onderbesteding bij de baten was in Overijssel wel lager dan in Gelderland.

Oorzaken onderbesteding

GS stellen dat onderbesteding deels onvermijdelijk is vanwege de omvang van de begroting en de sturing op het voorkomen van budgetoverschrijdingen (begrotingsonrechtmatigheden). De provincie zette de afgelopen jaren meer in op het beperken van onderbesteding. Zij vergrootte haar inzicht in onderbesteding, bijvoorbeeld door in 2025 te analyseren wat de oorzaken van de onderbesteding in dat jaar waren. Uitkomst: een diversiteit aan oorzaken ligt ten grondslag aan de onderbesteding en het gaat vooral om latere en in veel mindere mate om lagere besteding. Voor ons onderzoek keken we in hoeverre de oorzaken ook in eerdere jaren speelden. 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 Overijssel komen er tijdens het begrotingsjaar extra lasten bovenop de primitieve begroting. In 2017 tot en met 2025 ging het gemiddeld om € 102 miljoen extra (zie figuur 1). Aan het einde van het jaar bleek steeds dat de provincie geld niet had uitgegeven (zie figuur 6 in de bijlage). Dat betreft de onderbesteding aan de lastenkant. Gemiddeld lag die op € 75 miljoen (zie figuur 1).

Afhankelijkheid diverse anderen speelt belangrijke rol bij onderbesteding

Waar budgetten niet zijn besteed, is de provincie te positief geweest over de mogelijkheden tot besteding ervan. In zijn algemeenheid speelt bij onderbesteding aan de lastenkant mee dat de provincie wil beschikken over voldoende budget voor als de uitvoering voortvarend gaat en - zoals hierboven al genoemd - overschrijdingen van die begroting (onrechtmatigheden) wil voorkomen. Tegelijkertijd zijn er diverse specifieke oorzaken voor de onderbesteding aan de lastenkant die de afgelopen jaren bij de provincie Overijssel speelden. Belangrijke waren:

- afhankelijkheid van initiatieven derden, subsidieaanvragen, hoeveelheid klantvragen etc.;
- begrotingssystematiek[5] en
- afhankelijkheid samenwerkingspartners (zoals gemeenten) en Rijksbeleid.

Bovenstaande laat zien dat het gegeven dat de provincie voor de realisatie van haar begroting afhankelijk is van diverse andere partijen in belangrijke mate bijdraagt aan de onderbesteding.

[5] *Daarbij ging het bv. om het volledig begroten van middelen in een bepaald jaar terwijl die voor meerdere jaren waren. Ook het niet benutten van de post onvoorzien en buffer prijsindexering werd onder deze oorzaak geschaard.*

Tegelijkertijd heeft de provincie bij subsidies bijvoorbeeld ook invloed door het zorgen voor een goede aansluiting bij de (potentiële) aanvragers en het sturen op het begrotingsritme. Bij grote subsidies (> € 1,5 miljoen) speelt voor de onderbesteding mee dat de accountant voorschrijft dat aan het einde van het jaar uitgevraagd wordt wat de stand van zaken is, om de daadwerkelijke lasten in het huidige boekjaar op te kunnen nemen en in de jaarrekening te kunnen verantwoorden. Dit is te laat om nog een wijziging te kunnen doorvoeren. Het is een optie om (ook) eerder contact op te nemen met de ontvangers van grote subsidies. Echter, dat zou zorgen voor meer administratieve druk bij de subsidie-ontvanger en de provincie heeft hier daarom niet voor gekozen.

Afschrijvingen spelen beperkte rol bij onderbesteding, personeelsgebonden kosten iets meer
Uit het DoeMee-onderzoek kwamen twee specifieke aandachtspunten voor onderbesteding aan de lastenkant: personeelskosten en afschrijvingslasten. Bij de provincie Overijssel was er in 2017 tot en met 2024 structureel (elk jaar) sprake van onderbesteding bij de toegerekende persoonsgebonden kosten: gemiddeld lagen die € 2,1 miljoen lager dan gewijzigd begroot. Daarbij waren de salariskosten inclusief sociale lasten lager en de externe inhuurkosten ten laste van het personeelsbudget hoger. Afschrijvingslasten[6] droegen in 2018 tot en met 2024 wisselend bij aan onderbesteding in Overijssel (vier jaren wel, drie jaren niet). Gemiddeld droegen de afschrijvingslasten zeer beperkt bij aan de onderbesteding: ze lagen gemiddeld € 0,25 miljoen lager dan gewijzigd begroot.

Beschouwing: continue balanceer-act
Bijna 90% van de onderbesteding in de laatste jaren kwam bij de provincie Overijssel voort uit de lastenkant. Daarbij balanceert de provincie continu tussen het voorkomen van onderbesteding enerzijds en anderzijds voldoende middelen begroten voor een soepele uitvoering. Het overschrijden van een (gewijzigde) begroting is een onrechtmatigheid en wil een overheid voorkomen. De afhankelijkheid van externe (f)actoren zoals subsidie-aanvragers en samenwerkingspartners maakt het vinden van een balans lastiger. Die afhankelijkheid is een gegeven, maar dat wil (zoals al aangegeven) niet zeggen dat de provincie helemaal geen invloed heeft. Deze afhankelijkheid is niet uniek: zo hing in Gelderland de onderbesteding bij de lasten ook voor een belangrijk deel af van subsidies. Wel viel op dat in Overijssel gedurende het jaar een grote bijstelling van de lasten plaatsvindt dan in Gelderland (in 2017 tot en met 2025 gemiddeld € 102 om € 6 miljoen) en de uiteindelijke onderbesteding aan de lastenkant ook hoger lag (gemiddeld € 75 om € 30 miljoen).

Oorzaken onderbesteding baten

De provincie stelt de verwachte inkomsten gedurende het jaar naar boven bij: in 2017 tot en met 2025 gemiddeld € 83 miljoen hoger (zie figuur 1). De provincie ontving in bijna alle jaren zelf meer dan de extra bijgeraamde inkomsten (zie figuur 7 in de bijlage). Bij de jaarrekening bleek er gemiddeld nog eens € 19 miljoen aan extra inkomsten te zijn (zie figuur 1).

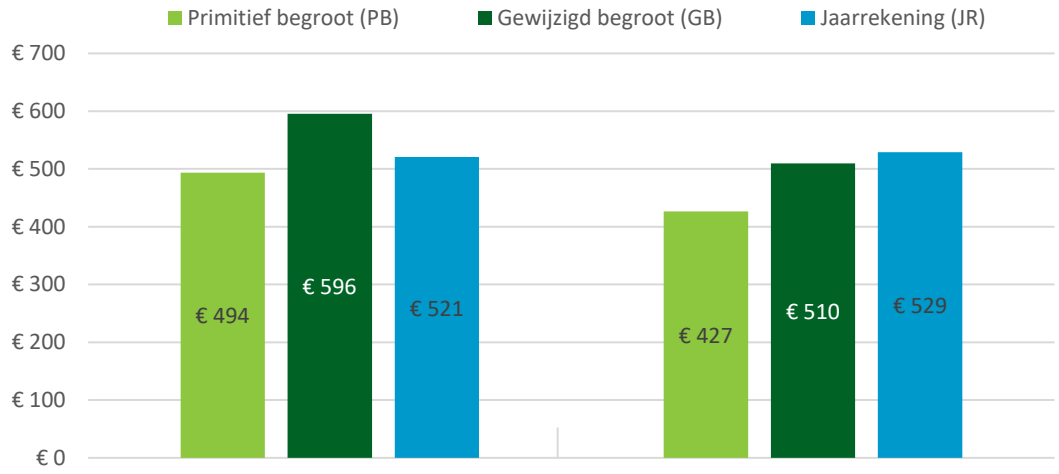
Meer inkomsten vanuit met name Rijk, MRB en bezit
Een belangrijke oorzaak voor de onderbesteding aan de batenkant is dat de provincie meer geld van het Rijk ontvangt dan begroot. Zo droegen de algemene uitkeringen uit het provinciefonds in 2017 tot en met 2025 in bijna elk jaar bij aan onderbesteding: gemiddeld € 4,8 miljoen hoger dan begroot na begrotingswijzigingen.[7] In meerdere jaren was er ook sprake van onderbesteding aan de batenkant door specifieke uitkeringen.[8] Daarnaast leidde ook de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) bijna jaarlijks tot onderbesteding: gemiddeld € 1,2 miljoen meer dan begroot. De provincie is

[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.*
[8] *Specifieke uitkeringen worden verantwoord via de balans. Onderbesteding heeft betrekking op de exploitatie. In de exploitatie zijn de bestedingen ten laste van de doeluitkering (lasten) en de bijdrage vanuit de doeluitkering aan de exploitatie (baten) even hoog. Als lasten en baten evenveel veranderen, is er onderaan de streep geen sprake van onderbesteding.*

voor de opcenten motorrijtuigenbelasting afhankelijk van een inschatting van de Belastingdienst. Ten derde had de provincie ook meer inkomsten dan begroot uit haar bezit. Zo lagen de opbrengsten uit dividend en rente in 2017 tot en met 2025 jaarlijks hoger dan begroot: gemiddeld € 1,5 miljoen respectievelijk € 1,3 miljoen hoger. Externe macro-economische factoren hebben een grote en directe invloed op de hoogte van de rente. Ook was er in meerdere jaren sprake van hogere opbrengsten uit grondverkoop dan begroot. Ten slotte speelden in sommige jaren andersoortige inkomsten dan hier al genoemd (bv. partnerbijdragen die eerder komen of meer reizigersopbrengsten dan verwacht) een rol bij de onderbesteding.

Beschouwing: onderbesteding baten nauwelijks beïnvloedbaar, voorzichtig ramen is vereiste
GS stellen dat onderbesteding niet te vermijden is. Die visie delen we, zeker wanneer het gaat om de batenkant die de afgelopen jaren iets meer dan 10% van de onderbesteding veroorzaakte. 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 een ophoging van de provinciefondsuitkering 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 die in haar 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 Overijssel 2017 t/m 2025*



	Lasten (uitgaven)	Baten (inkomsten)
Verschil GB-PB = Bijstelling gedurende het jaar	In de laatst vastgestelde begroting gem. (€ 596 - € 494 =) € 102 mln. meer uitgaven dan in de primitieve begroting (variërend tussen de € 46 mln. en € 158 mln. meer).	In de laatst vastgestelde begroting gem. (€ 510 - € 427 =) € 83 mln. meer inkomsten dan in de primitieve begroting (variërend tussen de € 28 mln. en € 162 mln. meer).
Verschil JR-GB = Onderbesteding	€ 521 - € 596 = gem. € 75 mln. minder uitgaven dan gewijzigd begroot (variërend tussen de € 44 mln. en € 101 mln. minder)	€ 529 - € 510 = gem. € 19 mln. meer inkomsten dan gewijzigd begroot (variërend tussen de € 9 mln. minder en € 41 mln. meer)
Verschil JR-PB = Realisme begroting	€ 521 - € 494 = gem. € 27 mln. meer uitgaven dan primitief begroot (variërend tussen de € 15 mln. minder en € 76 mln. meer).	€ 529 - € 427 = gem. € 102 mln. meer inkomsten dan primitief begroot (variërend tussen de € 38 mln. meer en € 172 mln. meer).

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Overijssel 2017 tot en met 2025.

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

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).

Overijssel geeft gemiddeld genomen meer uit dan oorspronkelijk begroot; gerealiseerde lasten liggen dichterbij primitieve begroting dan gewijzigde begroting

In 2017 tot en met 2025 gaf de provincie Overijssel in de meeste jaren meer uit dan zij voorafgaand aan het begrotingsjaar had verwacht. Gemiddeld ging het om € 27 miljoen meer uitgaven (zie figuur 1, in figuur 6 in de bijlage zijn de gegevens per jaar opgenomen). Het is belangrijk om te realiseren dat deze extra uitgaven wel in de gewijzigde begroting waren opgenomen oftewel deze waren geautoriseerd door PS en het betreft geen begrotingsonrechtmatigheid. Dit verschil tussen de gerealiseerde en primitief begrote uitgaven is kleiner dan het verschil tussen de gerealiseerde en bijgestelde uitgaven (gemiddeld € 75 miljoen minder uitgaven). Oftewel: de primitieve begroting lag voor de uitgaven dichterbij de realisatie dan de bijgestelde begroting. Dit komt, zoals eerder aangegeven, doordat de provincie een groot deel van het extra geld niet besteedt. Die bijstelling van de primitieve begroting was desalniettemin noodzakelijk om overschrijding daarvan en daarmee onrechtmatigheden te voorkomen.

Overijssel ontvangt veel meer dan oorspronkelijk begroot, met name van Rijk

In 2017 tot en met 2025 ontving de provincie Overijssel elk jaar meer inkomsten dan zij oorspronkelijk had begroot (zie figuur 7 in de bijlage). Gemiddeld ging het om € 102 miljoen meer inkomsten (zie figuur 1). Zoals eerder al genoemd is het uiteindelijke verschil tussen de gewijzigd begrote en gerealiseerde baten een stuk kleiner, omdat de baten gedurende het jaar naar boven bijgesteld worden. Net als het verschil tussen de jaarrekening en de gewijzigde begroting (onderbesteding) wordt dit verschil tussen de primitieve begroting en de jaarrekening veroorzaakt door extra inkomsten vanuit het Rijk, rente, dividend en heffingen (met name motorrijtuigenbelasting). Dat rijksbijdragen een grote rol hebben bij de verschillen tussen de primitief begrote en gerealiseerde inkomsten sluit aan bij de resultaten van het DoeMee-onderzoek over andere provincies en gemeenten.

Beschouwing: bijstelling lasten en baten is onvermijdelijk, afwijkingen t.o.v. primitieve begroting in lijn met die van andere provincies

Hierboven lieten we zien dat er bij de provincie Overijssel sprake is van verschillen tussen de primitief begrote en gerealiseerde uitgaven en inkomsten. Het is hierbij goed te realiseren dat de primitieve begroting in oktober en november voorafgaand aan de begrotingsjaar (t-1) besproken en vastgesteld wordt door PS. Tussen het opstellen van de primitieve begroting (zomer van het jaar t-1) en het einde van het begrotingjaar (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 provincie de begroting gedurende het jaar bijstelt. De extra inkomsten (€ 102 miljoen) ten opzichte van de primitieve begroting zijn een veelvoud van de extra uitgaven (€ 27 miljoen). 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 (waaronder Overijssel) sprake van hogere lasten dan primitief begroot en bij de andere drie provincies (waaronder Gelderland) van lagere lasten dan primitief begroot. In de regel lagen de afwijkingen bij de lasten naar boven en beneden binnen een marge van 5%. Bij Overijssel lag dit in 2017 tot en met 2025 op 5% (gemiddeld € 27 miljoen/€ 494 miljoen, zie figuur 1). Voor de baten geldt dat alle zes provincies bij de jaarrekening hogere baten kenden dan bij de primitieve begroting. Die afwijkingen lagen in de regel boven de 15%. Dit was ook bij de provincie Overijssel het geval. In de periode 2017 tot en met 2025 lagen de afwijking bij de baten op 24% (gemiddeld € 102 miljoen/€ 427 miljoen, zie figuur 1). Voor zowel de lasten als de baten geldt dus dat de afwijking ten opzichte van de primitieve begroting in Overijssel in lijn is met die van andere provincies.

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

De afgelopen jaren is de aandacht van PS (waaronder de Auditcommissie), GS en de ambtelijke organisatie voor onderbesteding en realistisch begroten toegenomen. Er is ingezet op het beperken van onderbesteding, het vergroten van het inzicht in de onderbesteding en de informatievoorziening aan PS over onderbesteding is verbeterd. Hoewel niet met zekerheid is vast te stellen dat de daling van de onderbesteding vanaf 2023 een direct gevolg is van de toegenomen ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor dit thema, is deze daling een positieve ontwikkeling te noemen. We zijn van mening dat onderbesteding aan de lastenkant het meest relevant is, zeker als het gaat om structureel omvangrijke onderbesteding. In Overijssel lag de onderbesteding aan de lastenkant een stuk hoger dan aan de batenkant.

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. Het feit dat de onderbesteding de laatste paar jaar gemiddeld bij provincie Overijssel op € 99 miljoen lag en die ook in 2025 nog hoger lag dan gemiddeld bij de provincies, laat ons inziens zien dat aandacht hiervoor gerechtvaardigd is. 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 over 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

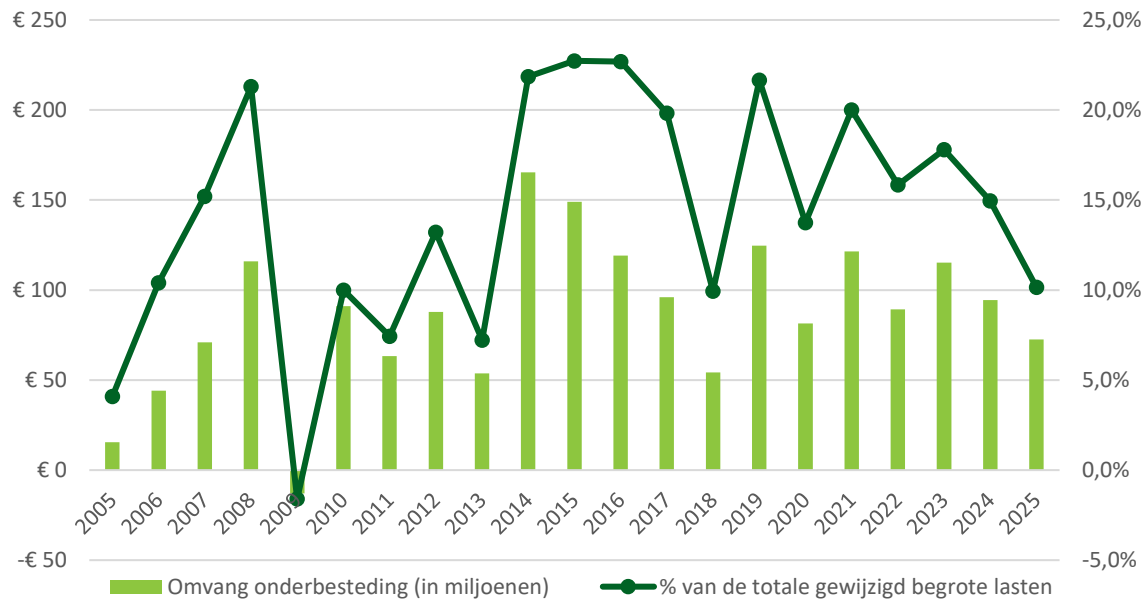
Bijlage 1: Figuren en tabellen onderbesteding Overijssel

Omvang onderbesteding

Omvang onderbesteding per jaar

Figuur 2 laat zien dat er bij de provincie Overijssel sprake is van structurele onderbesteding: in de periode 2005 tot en met 2025 kwam dit (2009 uitgezonderd[9]) elk jaar voor. De mate waarin er sprake is van onderbesteding fluctueert sterk: het absolute bedrag varieert tussen de € 16 en € 165 miljoen en de relatieve onderbesteding (onderbesteding als percentage van de gewijzigd begrote lasten) lag tussen de 4% en 23%.

Figuur 2: *Onderbesteding Overijssel 2005-2025*



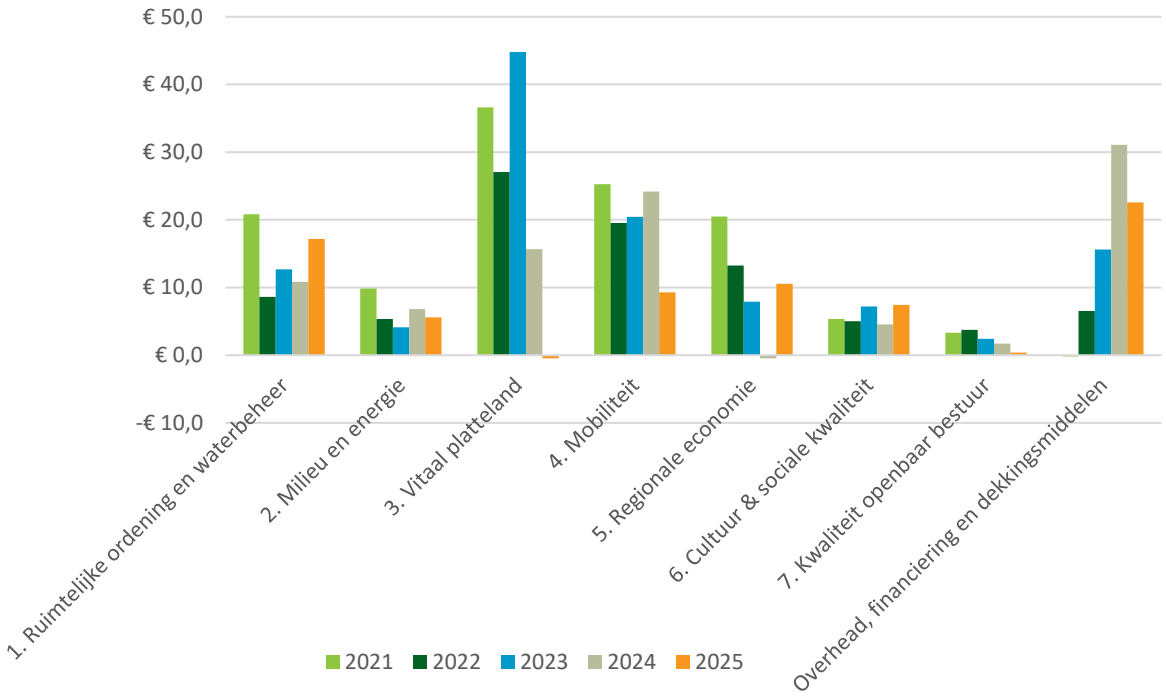
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarrekeningen Overijssel 2005-2025.

[9] *De onderbesteding in 2009 vormt een afwijkend beeld ten opzichte van de andere jaren. Dit heeft met name te maken met administratieve redenen. Zo is pas laat in het jaar vastgesteld op welke wijze de verkoop van de Essentaandelen in de boeken verantwoord moest worden. Hierdoor heeft er een administratieve correctie plaatsgevonden ten opzichte van de begroting.*

Onderbesteding per kerntaak

De begroting en jaarrekening van de provincie Overijssel kennen zeven inhoudelijke kerntaken en het onderdeel 'overhead, financiering en dekkingsmiddelen' (hierna: kerntaken). Figuur 3 laat zien dat er in 2021 tot en met 2025 op een enkele uitzondering na elk jaar bij elke kerntaak sprake is van onderbesteding. Absoluut gezien was er de meeste onderbesteding bij Vitaal Platteland, gevolgd door Mobiliteit. Met name de laatste twee jaar was er sprake van onderbesteding bij de Algemene Dekkingsmiddelen. De kerntaken van de provincie kennen niet allemaal dezelfde financiële omvang; de lasten verschillen sterk per kerntaak. Hierdoor verschuift het beeld als gekeken wordt naar de relatieve onderbesteding (als % van de gewijzigd begrote lasten). Tabel 2 laat zien dat die het hoogst was bij de kerntaak Ruimtelijke ordening en waterbeheer en het laagst bij Mobiliteit.

Figuur 3: *Onderbesteding per kerntaak per jaar in 2021 tot en met 2025 (in miljoenen)*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarstukken Overijssel 2021 t/m 2025.

Tabel 2: *Relatieve onderbesteding per inhoudelijke kerntaak Overijssel (gemiddelde 2021 tot en met 2025) (in miljoenen)*

Kerntaak		Gemiddelde absolute onderbesteding (1)	Gemiddelde gewijzigd begrote lasten (2)	Gemiddelde relatieve onderbesteding (1/2)
1	Ruimtelijke ordening en waterbeheer	€ 14,0	€ 47,5	30%
2	Milieu en energie	€ 6,4	€ 35,7	18%
3	Vitaal platteland	€ 24,7	€ 144,9	17%
4	Mobiliteit	€ 19,7	€ 227,5	9%
5	Regionale economie	€ 10,3	€ 63,6	16%
6	Cultuur en sociale kwaliteit	€ 5,9	€ 33,5	18%
7	Kwaliteit openbaar bestuur	€ 2,3	€ 18,2	13%

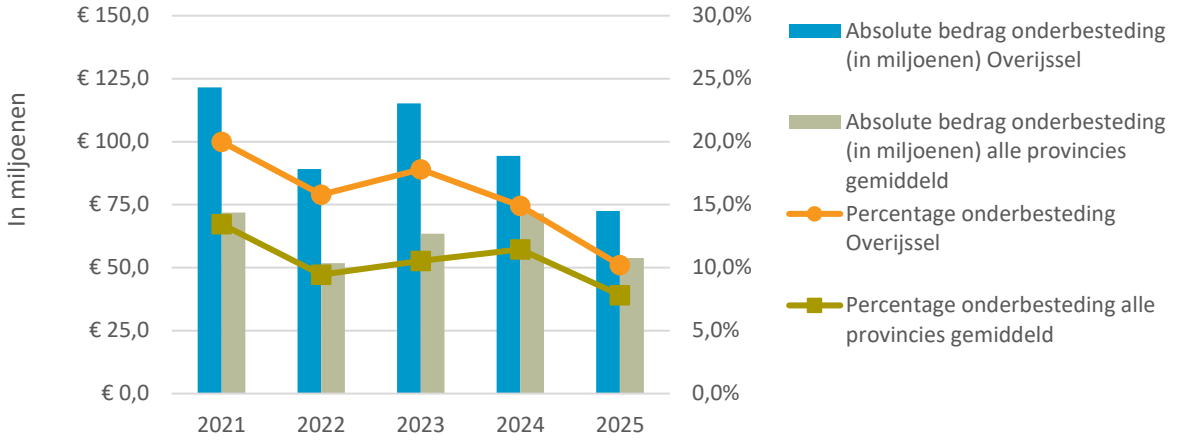
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarstukken 2021 t/m 2025 Overijssel en schriftelijke informatie provincie.

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

Onderbesteding in vergelijking met andere provincies

Figuur 4 laat zien dat de provincie Overijssel in 2021 tot en met 2025 zowel absoluut gezien (de 'staven') als relatief gezien (de 'lijnen') meer onderbesteding kende dan de provincies gemiddeld en dat dit verschil na 2023 kleiner wordt.

Figuur 4: *Onderbesteding Overijssel in vergelijking met alle provincies 2021-2025*



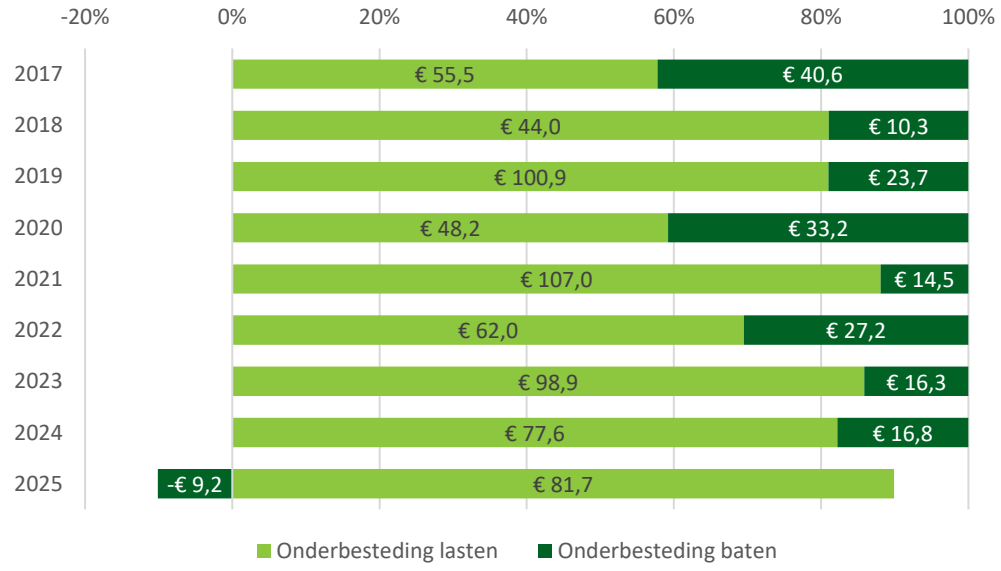
Bron: Findo en jaarrekeningen provincies 2021 t/m 2025.

Onderbesteding door lagere lasten en hogere baten

Onderscheid onderbesteding door lagere lasten en/of hogere baten

Figuur 5 laat zien dat er in alle jaren sprake was van onderbesteding door lagere lasten dan gewijzigd begroot en in bijna alle jaren door hogere baten dan gewijzigd begroot. Ook toont de figuur dat de onderbesteding op de lasten in alle jaren veel groter was dan die op de baten. Voor de gehele periode 2017 tot en met 2025 veroorzaakten lagere lasten 80% en hogere baten 20% van de onderbesteding. Voor de laatste paar jaar (2021 tot en met 2025) ligt deze verhouding op 87% door lagere lasten en 13% door hogere baten.

Figuur 5: *Onderbesteding op lasten en baten Overijssel 2017 tot en met 2025 (in miljoenen)**



** Een positief getal is onderbesteding.*

Bron: Figuur o.b.v. factsheet Overijssel uit DoeMee-onderzoek en jaarrekeningen Overijssel 2017-2025.

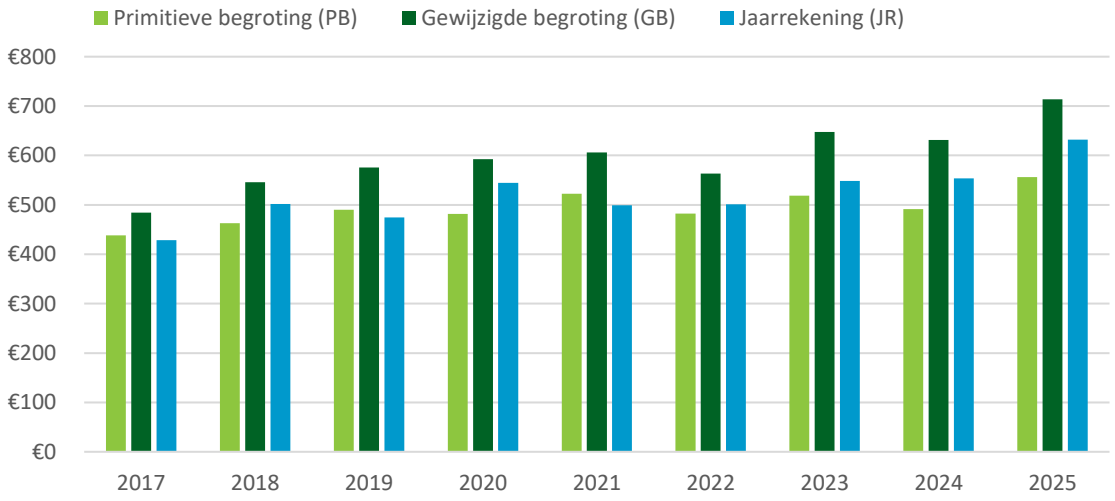
Sijzenbaanplein 11-15 • 7411 HL Deventer • **T** (0570) 66 58 00
www.rekenkameroost.nl • **E** info@rekenkameroost.nl

Omvang onderbesteding (en realisme begroting) lasten

Figuur 6 geeft inzicht in de primitief en gewijzigd begrote lasten en de daadwerkelijk gerealiseerde lasten in de periode 2017 tot en met 2025. Uit de figuur blijkt dat:

- de gewijzigde begrote lasten in alle jaren verhoogd zijn ten opzichte van de primitieve begroting (gemiddeld € 102,0 miljoen meer);
- de gerealiseerde lasten in alle jaren lager waren dan gewijzigd begroot, oftewel: er was jaarlijks sprake van onderbesteding aan de lastenkant (gemiddeld € 75,1 miljoen);
- de gerealiseerde lasten - op drie jaren na - hoger lagen dan primitief begroot (gemiddeld € 26,9 miljoen meer).

Figuur 6: *Begrote en gerealiseerde lasten Overijssel 2017-2025 (in miljoenen)*



Verschil GB-PB (bijstelling gedurende jaar)	€ 46,2	€ 83,2	€ 85,7	€ 110,6	€ 84,2	€ 81,2	€ 129.0	€ 140,0	€ 157,8
Verschil JR-GB (onderbesteding*)	- € 55,5	- € 44,0	- € 100,9	- € 48,2	- € 107,0	- € 62,0	- € 98,9	- € 77,6	- € 81,7
Verschil JR-PB (realisme PB)	- € 9,3	€ 39,2	-€ 15,2	€ 62,4	- € 22,8	€ 19,2	€ 30,1	€ 62,4	€ 76,1

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

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van factsheet Overijssel DoeMee-onderzoek (Findo), begrotingen en jaarrekeningen 2017 tot en met 2025 provincie Overijssel.

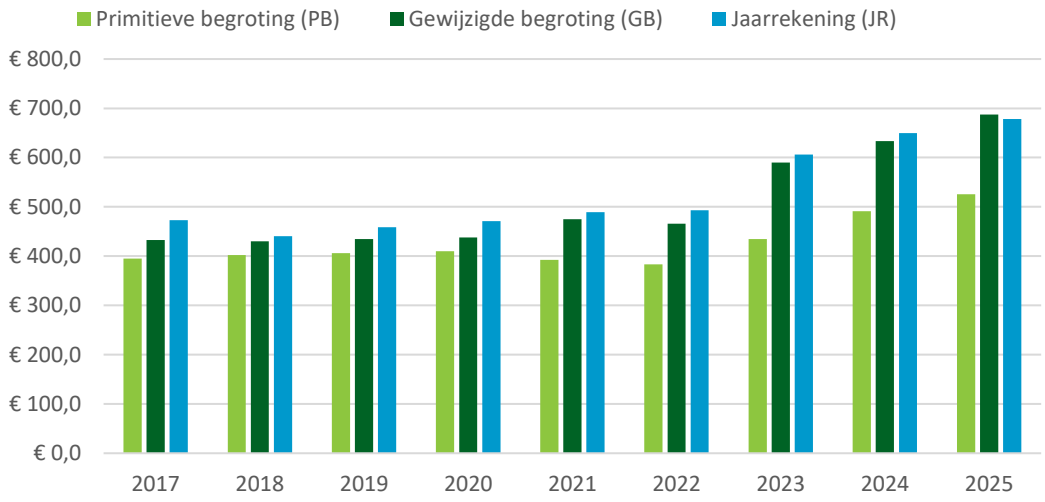
Omvang onderbesteding (en realisme begroting) baten

Figuur 7 geeft zicht op de batenkant. Uit de figuur blijkt dat:

- ook voor de baten geldt dat de gewijzigd begrote lasten in alle jaren zijn opgehoogd ten opzichte van de primitieve begroting (gemiddeld € 82,9 miljoen meer);
- de gerealiseerde baten lagen - op één jaar na - hoger dan de gewijzigd begrote baten oftewel: er was bijna jaarlijks sprake van onderbesteding aan de batenkant (gemiddeld € 19,3 miljoen);
- de gerealiseerde baten lagen alle jaren hoger dan primitief begroot (gemiddeld € 102,2 miljoen meer).

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

Figuur 7: *Begrote en gerealiseerde baten Overijssel 2017-2025 (in miljoenen)*



Verschil GB-PB (bijstelling gedurende jaar)	€ 37,5	€ 27,6	€ 28,5	€ 27,8	€ 82,4	€ 82,6	€ 155,5	€ 142,1	€ 162,1
Verschil JR-GB (onderbesteding*)	€ 40,6	€ 10,3	€ 23,7	€ 33,2	€ 14,5	€ 27,2	€ 16,3	€ 16,8	-€ 9,2
Verschil JR-PB (realisme PB)	€ 78,1	€ 37,9	€ 52,2	€ 61,0	€ 96,9	€ 109,8	€ 171,8	€ 158,9	€ 152,9

** Een positief getal = meer baten dan gewijzigd begroot = onderbesteding.*

Bron: Factsheet Overijssel DoeMee-onderzoek (Findo) en jaarrekeningen 2017 t/m 2025 provincie Overijssel.

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