

## **Onderbesteding: wat is het probleem?**

Een onderzoek naar onderbesteding  
in de provincie Gelderland

**Bestuurlijke nota en  
nota van bevindingen**



# **Onderbesteding: wat is het probleem?**

Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Gelderland

**Bestuurlijke nota en nota van bevindingen**



# Inhoudsopgave

## Deel 1: Bestuurlijke nota

1.	Inleiding .....	1
2.	Conclusies .....	5
3.	Aanbevelingen.....	17
4.	Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland .....	23
5.	Nawoord Rekenkamer .....	27

## Deel 2: Nota van bevindingen

1.	Inleiding .....	31
1.1.	Achtergrond en aanleiding .....	31
1.2.	Doel- en vraagstelling .....	32
1.3.	Focus onderzoek.....	32
1.4.	Afbakening .....	34
1.5.	Leeswijzer .....	34
2.	Definitie onderbesteding .....	35
2.1.	Een tweetal varianten is mogelijk voor belichting van onderbesteding.....	35
2.2.	Definiëring onderbesteding bij de provincie Gelderland ligt dicht bij de gekozen definitie .....	36
3.	Omvang en aard van onderbesteding .....	37
3.1.	Effect van provinciespecifieke verslaggeving maakt vergelijking tussen provincies lastig .....	37
3.2.	De omvang en aard van onderbesteding op hoofdlijnen .....	39
3.3.	Analyse onderbesteding provincie Gelderland.....	40
3.4.	Randvoorwaarden voor verkleinen onderbesteding.....	55
4.	Aanwezigheid van normen en beleid voor onderbesteding ....	57
5.	Denkkader analyse oorzaken van onderbesteding .....	61
5.1.	Het behalen van resultaten is belangrijker dan het strikt hanteren van financiële cijfers met betrekking tot onderbesteding .....	61
5.2.	Er is op hoofdlijnen een aantal oorzaken te onderscheiden van onderbesteding.....	62
5.3.	De focus van de staten moet zich richten op een afgeperkt deel van de onderbesteding.....	64
6.	Politiek-bestuurlijk beeld van onderbesteding .....	67
6.1.	Meningen van Statenleden over onderbesteding .....	67
6.2.	Meningen van leden van het college van GS over onderbesteding ....	68
7.	Analyse oorzaken onderbesteding.....	71

<b>8.</b>	<b>Overige relevante bevindingen .....</b>	<b>73</b>
8.1.	Belangrijk punt in de discussie over onderbesteding: worden de beoogde resultaten gehaald?.....	73
8.2.	Onderbesteding kan zijn oorsprong vinden in het politieke proces .....	74
8.3.	Provincies hebben een bijzondere positie als middenbestuur, maar die wordt regelmatig naar voren geschoven als verklaring voor onderbesteding.....	74
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>71</b>
A.	<b>Geraadpleegde documenten.....</b>	<b>79</b>
B.	<b>Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>80</b>
C.	<b>Selectie van casussen .....</b>	<b>82</b>

## **Deel 1: Bestuurlijke nota**





## 1. Inleiding

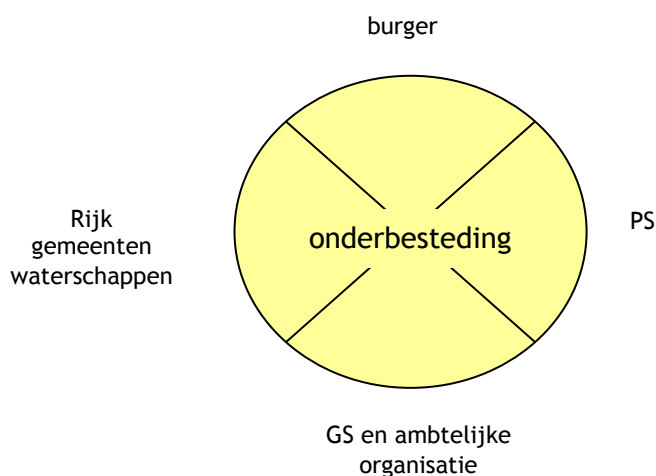
Voor u ligt de nota van het onderzoek naar onderbesteding dat door de Rekenkamer Oost-Nederland is verricht. Dit onderzoek is uitgevoerd in de provincies Gelderland en Overijssel. Het onderzoek heeft geresulteerd in een tweetal nota's, voor iedere provincie één.

De conclusies en aanbevelingen en de bevindingen zijn opgenomen in één nota. In deel 1 van deze nota zijn de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen weergegeven voor beide provincies. In deel 2 van deze nota (nota van bevindingen) zijn de onderzoeksaanpak en de bevindingen weergegeven voor de provincie Gelderland. Deze vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen en verschaffen meer inzicht in onderbesteding.

Deze bestuurlijke nota gaat allereerst in op de aanleiding voor het onderzoek, de doel- en vraagstelling en de focus van het onderzoek. Vervolgens worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

### Aanleiding onderzoek

Een onderzoek naar onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel is vanuit verschillende perspectieven relevant. Het gaat hierbij om het perspectief van burgers, PS, GS, de ambtelijke organisatie, het Rijk, gemeenten en waterschappen:



In het onderstaande schema worden de belangrijkste elementen van elk van deze perspectieven aangegeven:

## Relevantie onderbesteding voor provincies vanuit verschillende perspectieven

Perspectief	Relevantie
Burger	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Onderbesteding is relevant vanuit maatschappelijk oogpunt. Onderbesteding kan leiden tot de volgende vraag: "waarom heeft de provincie geld over gehouden en kan de provincie niet met minder geld toe?"</li><li>○ Geld dat niet besteed blijkt te zijn, had wellicht al eerder besteed kunnen worden aan andere activiteiten die nuttig zijn voor de maatschappij.</li></ul>
PS	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Voor PS komt de vraag naar voren of wat is opgenomen in de begroting, ook is gerealiseerd. Onderbesteding kan er immers op wijzen dat de gelden niet zijn gebruikt en de activiteiten niet of later zijn uitgevoerd.</li><li>○ Geld dat niet besteed is, had besteed kunnen worden aan andere activiteiten die volgens PS nuttig zijn. In het kader van de begrotingsbehandeling (als een onderdeel van de politiek-bestuurlijke afwegingen) is het essentieel dat afwegingen integraal gemaakt worden aan de hand van zo realistisch mogelijk ingeschatte benodigde budgetten.</li><li>○ Ook voor PS kan de volgende vraag naar voren komen: "waarom heeft de provincie geld over gehouden en kan de provincie niet met minder geld toe?"</li><li>○ Inzicht in de aard en omvang van onderbesteding, in de oorzaken daarvan en in de wijze waarop onderbesteding zoveel mogelijk voorkomen kan worden is van belang voor Provinciale Staten om goed te kunnen sturen. Immers, Provinciale Staten kunnen op basis van de begroting en rekening hun kaderstellende en controlerende rol invulling geven.</li><li>○ Tijdens vergaderingen van Provinciale Staten en uit een documentenanalyse door de Rekenkamer is gebleken dat onderbesteding een actueel thema is binnen de provincies.</li></ul>
GS en de ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Inzicht in de aard en omvang van onderbesteding, in de oorzaken daarvan en in de wijze waarop onderbesteding zoveel mogelijk voorkomen kan worden is ook van belang voor GS en de ambtelijke organisatie om goed te kunnen sturen en om volledige verantwoording te kunnen afleggen.</li></ul>
Rijk, waterschappen en gemeenten	<ul style="list-style-type: none"><li>○ In de verhouding met het Rijk is het voor de provincies niet aantrekkelijk structureel geld over te houden. Hierbij kan immers de vraag naar voren komen of provincies niet met minder geld toe kunnen. Het Rijk kan sterker in de verleiding gebracht worden om provincies te korten: "hanteren we in de verdeling tussen gemeenten en provincies wel de goede verdeelsleutel?" en "zijn er binnen de provincie wel voldoende prikkels om efficiënt te opereren?"</li><li>○ In de verhouding met waterschappen en gemeenten is het ook niet aantrekkelijk dat er sprake is van onderbesteding, omdat dit het beeld kan opleveren dat provincies over (te) veel geld beschikken.</li></ul>

Om bovenstaande redenen is het wenselijk voor de provincies onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom acht de Rekenkamer Oost-Nederland een onderzoek naar onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel relevant. Beide provincies hebben zelf nadrukkelijk aandacht voor het thema. De Rekenkamer acht het daarom ook van belang om de al ingezette ontwikkelingen van de provincie als vertrekpunt te gebruiken voor het onderzoek. Naast inzichten in de oorzaken van onderbesteding beoogt de Rekenkamer met dit onderzoek, daar waar relevant, aanbevelingen te geven over de wijze waarop onderbesteding voorkomen kan worden.

### **Doel- en vraagstelling**

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Inzicht verkrijgen in de oorzaken van onderbesteding, om hiermee Provinciale Staten te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol en aanbevelingen te geven om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen.*

De hoofdvraag die hieruit afgeleid kan worden luidt als volgt:

*In hoeverre is er sprake van onderbesteding, wat zijn de oorzaken van onderbesteding en hoe is onderbesteding te voorkomen?*

### **Focus onderzoek**

#### *Inventarisatie omvang en oorzaken*

Uitgangspunt in dit onderzoek is het verkennen van een aantal randvoorwaarden om de kans op onderbesteding te beperken of te voorkomen. Waar Rekenkameronderzoeken normaal gesproken een toetsend karakter kennen, heeft dit onderzoek een meer diagnostiserend karakter: wat is het probleem en hoe valt dit op te lossen? Concreet betekent dit dat aan de hand van de randvoorwaarden voor onderbesteding een inventarisatie is gemaakt van de oorzaken van onderbesteding in de provincie Gelderland en Overijssel. Dit onderzoek is niet gericht op de vraag of er sprake is van “veel” onderbesteding. De nadruk ligt op de vraag hoe onderbesteding (verder) beperkt kan worden. Inzicht in de omvang van het probleem en de oorzaken van onderbesteding geeft hiervoor aanknopingspunten.

#### *Onderbesteding en reserves*

Onderbesteding is één kant van de medaille, de bestemming van de resterende middelen de andere kant. Gelden kunnen bijvoorbeeld aan de reserves worden toegevoegd. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de

bestemming van onderbesteding. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in haar onderzoeksprogramma 2008 aangekondigd dat er een onderzoek zal worden uitgevoerd naar het thema reserves en voorzieningen.

## 2. Conclusies

De conclusies gelden zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel. Daar waar de conclusies niet gelijkluidend zijn voor beide provincies, wordt dit aangegeven.

### 2.1 Algemene conclusie: er is sprake van structurele onderbesteding en dit kan meer worden voorkomen

In dit onderzoek is ingegaan op de vraag in hoeverre er sprake is van onderbesteding en waar onderbesteding door wordt veroorzaakt. De algemene conclusie is dat er sprake is van onderbesteding in beide provincies, deze is structureel en er zijn mogelijkheden om dit meer te voorkomen. In de onderzoeksperiode 2004 - 2006 is er sprake van onderbesteding en de omvang van onderbesteding is substantieel: in Gelderland betreft dit minimaal € 62 miljoen en in Overijssel € 15,5 miljoen. Verder blijkt dat voor een goed begrip van onderbesteding niet alleen gekeken moet worden naar de totale onderbesteding, maar vooral ook naar het niveau waarop PS sturen. Concreet: bij welke beleidsthema's binnen programma's (zoals reconstructie, maatschappelijke participatie, bedrijventerreinen, openbaar vervoer) is er sprake van onderbesteding? Het onderzoek laat zien dat onderbesteding voorkomt bij diverse beleidsthema's. Het gaat daarbij niet alleen om de omvang, maar ook om:

- de vraag waar onderbesteding door is veroorzaakt en of de provincie de onderbesteding had kunnen voorkomen;
- de vraag of doelen zijn gehaald.

Meer uitgewerkt komt het onderstaande beeld naar voren uit het onderzoek. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

<b>Samenvatting conclusies</b>		
<b>Algemene conclusie</b> (paragraaf 2.1):	er is sprake van structurele onderbesteding in beide provincies en dit kan meer worden voorkomen	
<b>Uitwerking per vraag:</b>	<b>Conclusie:</b>	<b>Paragraaf:</b>
In hoeverre is er sprake van onderbesteding?	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Er is sprake van structurele onderbesteding in beide provincies.</li><li>○ Onderbesteding wordt zowel veroorzaakt door minder uitgaven als door hogere inkomsten.</li><li>○ Onderbesteding komt voor binnen diverse beleidsthema's en per beleidsthema is er regelmatig sprake van minder uitgaven</li></ul>	2.2
Wanneer verdient onderbesteding vooral aandacht?	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Een omvangrijke onderbesteding maakt het thema pregnanter. Of onderbesteding als een probleem moet worden beschouwd, wordt vooral bepaald door de vraag of onderbesteding te voorkomen was door de provincie en de vraag of de beoogde resultaten zijn bereikt.</li></ul>	2.3
Wat doen de provincies om onderbesteding te voorkomen?	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Er is beleidsmatige aandacht, maar er kan nog meer worden gedaan.</li></ul>	2.4

Waar wordt onderbesteding door veroorzaakt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Er zijn vaak meerdere oorzaken tegelijk. Uit de inventarisatie komen samenvattend de volgende oorzaken van onderbesteding naar voren: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De wijze van plannen en begroten en sturing;</li> <li>○ De wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving.</li> </ul> </li> <li>○ Zowel PS als GS en de ambtelijke organisatie hebben een rol bij de wijze waarop er wordt gepland en de wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving.</li> </ul>	2.5
---	---	-----

## 2.2 In hoeverre is er sprake van onderbesteding?

### *Definitie van onderbesteding*

Voor een goed begrip van onderbesteding is het belangrijk na te gaan welke definitie wordt gehanteerd, omdat de definitie van invloed is op de omvang van onderbesteding.

Samengevat liggen de keuze-aspecten bij de definitie in het uitgaan van de primitieve dan wel de gewijzigde begroting en in het al dan niet meenemen van de mutaties in de reserves. In de nota van bevindingen is hierop uitgebreid ingegaan (zie paragraaf 2.3).

Voor dit onderzoek is gekozen voor de volgende definitie van onderbesteding:

*Het verschil in het begrote resultaat (gewijzigde begroting) en werkelijke resultaat (jaarrekening) voor mutaties in de reserves.*

De reden daarvoor is dat onderbesteding met name aan de orde komt bij de behandeling van de jaarrekening, waarbij de gewijzigde begroting wordt gehanteerd. Daarnaast gaat het bij de gewijzigde begroting om cijfers die meer representatief zijn voor de feitelijke situatie (de cijfers zijn harder). Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen is er daarnaast voor gekozen om in de definitie uit te gaan van de cijfers voor mutaties in de reserves. De mutaties in de reserves hebben een *'dempende'* werking op het resultaat.

De definitie van onderbesteding in de provincie Overijssel komt overeen met de gekozen definitie<sup>1</sup>. De provincie Gelderland hanteert dezelfde definitie, echter na toevoeging of onttrekking aan de reserves. Voor de vergelijkbaarheid is in dit onderzoek voor beide provincies dezelfde definitie gebruikt. In de nota van bevindingen is eveneens een beeld gegeven van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

### *Er is sprake van structurele onderbesteding*

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel in de provincie Gelderland als Overijssel sprake is van onderbesteding over meerdere jaren. In de volgende tabel zijn op hoofdlijnen de bevindingen van de omvang van

<sup>1</sup> In Overijssel wordt overigens consequent over 'onderuitputting' gesproken.

onderbesteding per jaar weergegeven. De onderbesteding is eveneens uitgedrukt als een percentage ten opzichte van de lasten volgens de gewijzigde begroting.

		Overijssel	Gelderland
2004	Begroot resultaat	€ - 13,4 mln.	€ - 20,3 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 22,6 mln.	€ 41,7 mln.
	<b>Omvang onderbesteding</b>	<b>€ 36,0 mln. (8,7%)</b>	<b>€ 62,0 mln. (11%)</b>
2005	Begroot resultaat	€ 67,5 mln.	€ - 14,4 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 83,0 mln.	€ 49,4 mln.
	<b>Omvang onderbesteding</b>	<b>€ 15,5 mln. (4,1%)</b>	<b>€ 63,8 mln. (10,1%)</b>
2006	Begroot resultaat	€ 15,8 mln.	€ 41,8 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 60,0 mln.	€ 162,8 mln.
	<b>Omvang onderbesteding</b>	<b>€ 44,2 mln. (10,4%)<sup>2</sup></b>	<b>€ 121,0 mln. (18,4%)<sup>3</sup></b>

Tabel 1: Onderbesteding over de jaren 2004, 2005 en 2006 (jaarstukken provincie Overijssel en Gelderland).

De tabel maakt duidelijk dat in beide provincies sprake is van structurele onderbesteding. Daarnaast kent de provincie Gelderland zowel in absolute als in relatieve zin de hoogste onderbesteding.

In Overijssel is de onderbesteding in 2005 beduidend lager dan in 2004 en 2006. In 2006 betreft dit voor een deel een technische omzetting. Hier zit € 22 miljoen omzetting voorziening PVVP<sup>4</sup> - reserve PVVP in. Dit betreft de (technische) omvorming van de voorziening PVVP naar een Reserve Provinciale Infrastructuur ad € 22 miljoen op basis van een PS besluit en conform het BBV<sup>5</sup>. Deze omzetting is strikt genomen niet als onderbesteding aan te merken. Bij de onderbesteding van 2006 dient dus aangetekend te worden dat het percentage bij inachtneming van deze technische correctie lager komt te liggen.

Zoals is gemeld in hoofdstuk 1, wordt in dit onderzoeksrapport niet aangegeven in hoeverre de weergegeven omvang van onderbesteding acceptabel is. Concreet betekent dit dat er geen uitspraak wordt gedaan of de percentages onderbesteding acceptabel zijn of niet. Naast het feit dat dergelijke uitspraken arbitrair zijn, hangt de vraag of onderbesteding acceptabel is vooral samen met andere vragen: was onderbesteding te

<sup>2</sup> Hier zit 22 miljoen omzetting voorziening PVVP - reserve PVVP in. Dit betreft de (technische) omvorming van de voorziening PVVP naar een Reserve Provinciale Infrastructuur ad € 22 miljoen op basis van een PS besluit en conform het BBV. Deze omzetting is strikt genomen niet als onderbesteding aan te merken, maar als we onze definitie hanteren wel, daarom laten we deze met deze opmerking hier wel staan.

<sup>3</sup> In 2006 heeft de eenmalige conversie van preferente aandelen (totaal € 27,2 miljoen) invloed gehad op het resultaat.

<sup>4</sup> Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan

<sup>5</sup> Besluit Begroting en Verantwoording

voorkomen en hoe zit het met het behalen van doelen. In paragraaf 2.3 wordt hier op ingegaan.

*Onderbesteding wordt zowel veroorzaakt door minder uitgaven als door hogere inkomsten*

In algemene zin kan gesteld worden dat onderbesteding zowel door lagere lasten (minder uitgeven dan begroot) als door hogere baten (meer ontvangen dan begroot) kan worden veroorzaakt. De omvang van de onderbesteding zoals hiervoor gedeut is het samengestelde resultaat van hogere baten op een aantal begrotings- en rekeningsposten en lagere lasten op een aantal andere begrotings- en rekeningsposten.

- *Provincie Gelderland: hogere inkomsten hebben veel invloed op totale onderbesteding*

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de ontwikkeling van onderbesteding in de provincie Gelderland op hoofdlijnen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen baten en lasten.

(x € 1 mln.)	2004 gecorrigeerd <sup>6</sup>	2005	2006 <sup>7</sup>
Saldo lasten (negatief is lager dan begroot)	34,7	21,6	- 28,5
Saldo baten (negatief is hoger dan begroot)	- 96,7	- 85,6	- 92,5
Verschil in het begrote en werkelijke resultaat voor mutaties in reserves (onderbesteding)	62	63,8	121,0

Tabel 2: Overzicht lasten/baten, onderbesteding over de jaren 2004, 2005 en 2006 (Gelderland) (jaarstukken provincie Gelderland).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in 2004 circa € 34,7 miljoen meer is uitgegeven dan begroot, maar dat in 2006 circa € 28,5 miljoen minder is uitgegeven dan begroot. De baten laten een consistent beeld zien, over de jaren 2004 tot en met 2006 zijn deze altijd hoger dan begroot en dit heeft veel invloed op de omvang van onderbesteding.

- *Provincie Overijssel: ontwikkeling baten en lasten laat divers beeld zien*

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de ontwikkeling van onderbesteding in de provincie Overijssel op hoofdlijnen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen baten en lasten.

<sup>6</sup> Eenmalige effecten rondom de invoering van de BBV laten voor 2004 een ander beeld zien. Dit is opgenomen in de nota van bevindingen. Voor de vergelijkbaarheid wordt hier volstaan met de cijfers waarbij de effecten van de invoering van de BBV zijn uitgesloten.

<sup>7</sup> In 2006 heeft de eenmalige conversie van preferente aandelen (totaal € 27,2 miljoen) invloed gehad op het resultaat.



(x € 1 mln.)	2004	2005	2006
Saldo lasten (negatief is lager dan begroot)	- 78,9	34,3	- 22,0
Saldo baten (negatief is hoger dan begroot)	42,9	- 49,8	- 22,2
Vershil in het begrote en werkelijke resultaat voor mutaties in reserves (onderbesteding)	<b>36,0</b>	<b>15,5</b>	<b>44,2<sup>8</sup></b>

Tabel 3: Overzicht lasten/baten, onderbesteding over de jaren 2004, 2005 en 2006 (jaarstukken provincie Overijssel).

Uit de tabel blijkt dat de ontwikkeling van baten en lasten bij de provincie Overijssel over de jaren heen divers is. In 2004 en 2006 waren de lasten lager dan begroot en alleen in 2005 is meer uitgegeven dan begroot. Hier staat tegenover dat in 2005 en 2006 ook de baten hoger zijn dan begroot. Alleen het jaar 2004 wijkt af, hier zijn de baten lager dan begroot.

*Onderbesteding komt voor binnen diverse beleidsthema's en per beleidsthema is er regelmatig sprake van minder uitgaven*

Voor een goed begrip van onderbesteding is het essentieel dat niet alleen wordt gekeken naar de totale omvang, maar vooral ook naar het niveau waarop PS sturen. Concreet: op welke beleidsthema's binnen programma's is er sprake van onderbesteding? De totale omvang van onderbesteding is het resultaat van de ontwikkeling van baten en lasten per beleidsthema. Om deze reden is een inventarisatie gemaakt van onderbesteding voor een aantal beleidsthema's (zie voor een uitgebreide analyse de nota van bevindingen). Uit het onderzoek komt naar voren dat onderbesteding voorkomt binnen diverse beleidsthema's. Hierboven bleek dat onderbesteding zowel veroorzaakt wordt door hogere baten (hogere inkomsten) als lagere lasten (minder uitgaven). Vooral in Gelderland is er sprake van hogere baten. Uit de analyse van onderbesteding per beleidsthema komt echter naar voren dat er in beide provincies voor veel verschillende beleidsthema's minder is uitgegeven dan begroot. Onderbesteding wordt dus niet alleen veroorzaakt door hogere baten, maar ook regelmatig door minder uitgaven (lagere lasten).

<sup>8</sup> Hier zit 22 miljoen omzetting voorziening PVVP - reserve PVVP in. Dit betreft de (technische) omvorming van de voorziening PVVP naar een Reserve Provinciale Infrastructuur ad € 22 miljoen op basis van een PS besluit en conform het BBV. Deze omzetting is strikt genomen niet als onderbesteding aan te merken, maar als we onze definitie hanteren wel, daarom laten we deze met deze opmerking hier wel staan.

Ter illustratie de volgende voorbeelden:

Provincie:	Voorbeeld:
Provincie Gelderland:	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vernieuwing landelijk gebied (2004): € 3,2 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Waardering voor kunst en cultuur / algemeen beleid en financiën (2005): € 2,8 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Sociaal beleid (2006): € 1,3 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (2006): € 2,3 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Recreatie en toerisme (2006): € 2 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Actiegebieden (Programma Leefbaar landelijk gebied) (2006): € 6 miljoen lagere lasten en € 3,5 miljoen hogere baten</li> </ul>
Provincie Overijssel:	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Minder kinderen in de jeugdzorg (2004): € 2,1 miljoen lagere lasten en € 1,3 miljoen lagere baten</li> <li>○ Ontwikkelingsplanologie: het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit / ontwikkeling en realisering ruimtelijk beleid (2005): € 1,7 miljoen lagere lasten en € 0,5 miljoen hogere baten</li> <li>○ Bodemsanering (2005): € 9,0 miljoen hogere lasten en € 9,9 miljoen hogere baten</li> <li>○ Bouwen aan wonen, ontwikkeling beleid wonen (2006): € 3 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Ontwikkeling van perspectiefvolle landbouw / landinrichting (2006): per saldo € 2,5 miljoen lagere lasten</li> <li>○ Behoud en herstel van de kenmerkende natuurwaarden (EHS) (2006): € 1,6 miljoen lagere lasten</li> </ul>

### 2.3 Wanneer verdient onderbesteding vooral aandacht?

Voordat wordt ingegaan op de vraag wat de provincies doen om onderbesteding te beperken en de vraag wat de oorzaken zijn van onderbesteding, wordt hieronder aangegeven wanneer onderbesteding vooral aandacht verdient. Er bestaan zoals gemeld vanuit verschillende perspectieven redenen waarom het wenselijk is onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen (bijvoorbeeld gezien het feit dat er iets anders met het geld gedaan had kunnen worden). De vraag of onderbesteding als problematisch moet worden beschouwd, verschilt echter per situatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat het essentieel is de volgende punten scherp te krijgen:

- *Omvang onderbesteding*

De hoogte van onderbesteding is allereerst relevant. Een omvangrijke totale onderbesteding of een omvangrijke onderbesteding voor bepaalde beleidsthema's maakt het thema pregnanter. Opgemerkt dient te worden dat de kans groot is dat er

altijd een bepaalde mate van onderbesteding zal zijn: exact op nul uitkomen is immers complex en overbesteding is niet acceptabel. Of onderbesteding als problematisch moet worden beschouwd, hangt af van de onderstaande punten.

○ *Was onderbesteding te voorkomen door de provincie?*

Cruciaal bij onderbesteding is (per beleidsthema) na te gaan waardoor onderbesteding veroorzaakt is en of de provincie onderbesteding had kunnen voorkomen. Daarbij gaat het onder andere om de vraag of onderbesteding veroorzaakt is door directe, indirecte of externe oorzaken en hoeveel invloed de provincie daarbij heeft. Met betrekking tot onderbesteding onderscheiden wij een aantal hoofdcategorieën:

- a. Direct beïnvloedbare factoren: Dit zijn de factoren die volledig een interne aangelegenheid zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een niet realistische begroting.
- b. Indirect beïnvloedbare factoren: Dit zijn de factoren die overwegend een extern karakter hebben maar waarbij de provincie in meer of mindere mate invloed kan uitoefenen op de factoren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vertraging in besluitvorming bij of onderhandeling met partners. De indirecte invloed van de provincie is groter dan op het eerste gezicht zal lijken. De categorie 'niet beïnvloedbaar' (zie hierna) is dan ook beperkt;
- c. Niet beïnvloedbare factoren: Dit zijn factoren die een volledig extern karakter hebben en die leiden tot onderbesteding, zonder dat de provincie daarop invloed kan uitoefenen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een calamiteit of om hogere inkomsten vanuit het Rijk of Europa die niet te voorzien waren.

Bij het bekijken van de oorzaken van onderbesteding is het van belang om de mate waarin de provincie invloed heeft op de oorzaken te betrekken. Onderbesteding is immers vooral een issue als het te voorkomen was door de provincie. Bovendien geeft dit voor de provincie inzicht in mogelijke oplossingen om onderbesteding te beperken. In ieder geval mag verwacht worden dat er zo realistisch mogelijk wordt begroot, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, en dat er alles aan gedaan is om dit te realiseren. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op de oorzaken van onderbesteding.

○ *Het bereiken van beoogde resultaten*

Een discussie over onderbesteding moet zich niet enkel richten op de hoogte van de onderbesteding, maar moet in ieder geval ook gekoppeld worden aan de vraag of de beoogde resultaten zijn behaald (voor bepaalde beleidsthema's). Als de resultaten zijn behaald en er alles aan gedaan is om onderbesteding te voorkomen, is het vraagstuk van onderbesteding wellicht minder problematisch. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat er efficiënter is besteed.

Ook is het mogelijk dat onderbesteding kan worden veroorzaakt door het later (in een volgend begrotingsjaar), minder of niet uitvoeren van de geplande activiteiten. Het later uitvoeren van de activiteiten veroorzaakt voor het specifieke begrotingsjaar onderbesteding, maar het is mogelijk dat de begrote activiteiten uiteindelijk wel worden uitgevoerd. Onderbesteding verdient vooral aandacht wanneer doelen minder of niet zijn gehaald.

Om een goede uitspraak te kunnen doen over het feit in hoeverre onderbestedingen nu zwaarwegend zijn of niet, dient dus inzicht te bestaan in de mate waarin resultaten worden behaald. In de jaarstukken wordt aandacht besteed aan de realisatie van beleid. Dit betekent dat PS op zijn minst een eerste beeld kan krijgen van de mate waarin het beleid is gerealiseerd.

## 2.4 Wat doen de provincies om onderbesteding te beperken?

*Er is beleidsmatige aandacht, maar er kan nog meer worden gedaan*

Beide provincies hebben ontwikkelingen in gang gezet om onderbesteding te voorkomen. In de provincie Overijssel zijn Provinciale Staten betrokken bij het proces dat heeft geleid tot het sturen op het beperken van onderbesteding. De provincie Overijssel geeft al een aantal jaren uitvoering aan een plan van aanpak onderuitputting. Hierbij wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het faseren van de planning binnen jaargrenzen voor budgetten met een meerjarig karakter. In het plan wordt ook gemeld dat externe factoren de feitelijke start van de uitgaven vaak vertragen, maar er wordt niet concreet uitgewerkt wat verbeterd kan worden in het omgaan met externe factoren. In de P&C stukken wordt ieder jaar expliciet aandacht gegeven aan onderbesteding. De activiteiten van de provincie Overijssel hebben in de praktijk de nodige resultaten opgeleverd. Uit de financiële resultaten over 2005 blijkt dat de provincie Overijssel op het gebied van onderbesteding vooruitgang heeft geboekt. In 2006 wordt door de provincie echter geconstateerd dat de onderuitputting op budgetten weer licht is toegenomen.

De provincie Gelderland onderneemt ook activiteiten om onderbesteding te voorkomen, maar heeft de activiteiten niet vastgelegd in een plan van aanpak. Daardoor is het minder duidelijk te herleiden welke activiteiten specifiek gericht zijn op het voorkomen van onderbesteding. Daarnaast is uit de analyse van de omvang van onderbesteding naar voren gekomen dat de activiteiten van Gelderland niet hebben geleid tot een afname van de totale onderbesteding. Uit de analyse van het beleid komt naar voren dat in Overijssel meer activiteiten specifiek in het kader van onderbesteding worden verricht dan in Gelderland.

In dit onderzoek is niet nagegaan of de ingezette maatregelen effectief zijn in relatie tot de omvang van onderbesteding. Ondanks dat concludeert de Rekenkamer dat er meer gedaan kan worden door de provincie. Er is weliswaar aandacht voor onderbesteding, maar er is sprake van structurele onderbesteding en de inventarisatie van oorzaken

laat zien dat er meer kan worden gedaan om onderbesteding te voorkomen. Daarvoor is het van belang zicht te krijgen op de oorzaken van onderbesteding. In de volgende paragraaf wordt daarop ingegaan.

## 2.5 Waar wordt onderbesteding door veroorzaakt?

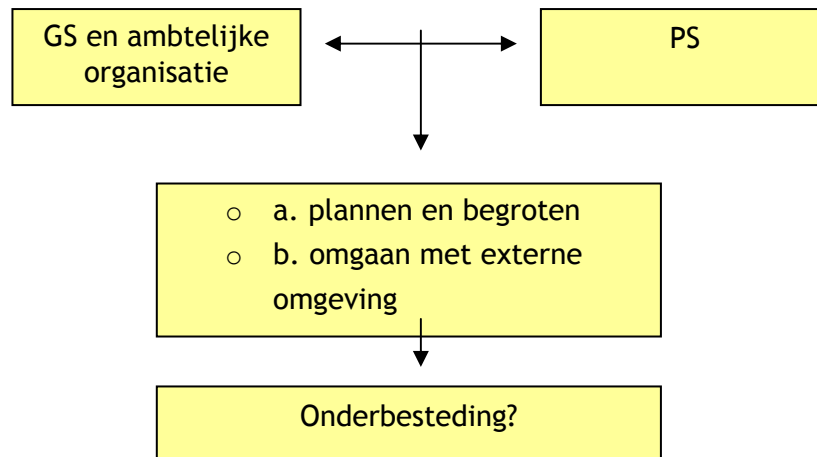
*Er zijn vaak meerdere oorzaken tegelijk*

Uit het onderzoek komen uiteenlopende oorzaken van onderbesteding naar voren. Veelal zijn bij de geselecteerde casussen een complex geheel van directe en indirecte oorzaken aan te geven. Een specifieke duiding van oorzaken is daarom erg lastig. Daarom is in dit onderzoek de samenhang tussen deze oorzaken aangebracht. Daarbij staat de vraag centraal: welke oorzaken vormen de kern van onderbesteding en welke oorzaken geven aanknopingspunten voor oplossingen? Uit de inventarisatie komen samenvattend de volgende oorzaken van onderbesteding naar voren:

- a. De wijze van plannen en begroten en sturing (direct beïnvloedbaar door de provincie):
  - Er is niet realistisch begroot;
  - De voortgang is niet goed in een meerjarenperspectief geplaatst;
  - Er wordt nog te weinig gestuurd op tussentijdse resultaten;
  - De rol van de politiek.
- b. De wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving (indirect beïnvloedbaar door de provincie):
  - Afhankelijkheid partners en invloed van de provincie;
  - Bijzondere positie van provincies.

Hierop aanvullend wordt onderbesteding ook veroorzaakt door factoren waar de provincie geen invloed op heeft. Dit zijn factoren die een volledig extern karakter hebben en die leiden tot onderbesteding, zonder dat de provincie daarop invloed kan uitoefenen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een calamiteit of om hogere inkomsten vanuit het Rijk of Europa die niet te voorzien waren. Uit het onderzoek blijkt echter dat bovengenoemde punten waar de provincie invloed op heeft (plannen en begroten en omgaan met externe omgeving) vooral naar voren komen als oorzaken van onderbesteding.

De rol van GS en PS in dit kader wordt samengevat in onderstaand schema. Zowel PS als GS en de ambtelijke organisatie hebben een rol bij de wijze waarop wordt gepland en de wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving.



Hieronder wordt ingegaan op de weergegeven oorzaken, omdat deze aspecten aanknopingspunten bieden om onderbesteding verder te beperken.

#### *a. De wijze van plannen, begroten en sturen*

Zoals weergegeven in de vorige paragraaf hebben beide provincies activiteiten ondernomen om onderbesteding te beperken. Dit heeft ook betrekking op de wijze waarop wordt gepland, begroot en gestuurd. De Rekenkamer onderkent dat de wijze van plannen, begroten en sturen aspecten zijn die door de provincies worden bekeken en aangescherpt. Uit dit onderzoek zijn echter oorzaken van onderbesteding naar voren gekomen die te maken hebben met de wijze waarop wordt gepland, gestuurd en begroot. De volgende factoren spelen een rol:

##### *Niet realistisch begroten en meerjarenperspectief*

In een aantal gevallen wordt onderbesteding veroorzaakt door niet realistisch begroten. De uitvoeringsorganisatie is bijvoorbeeld niet -op tijd- op orde, interne afstemming en/of samenwerking is/zijn onvoldoende of ambities zijn te hoog gesteld. Daarnaast wordt onderbesteding veroorzaakt doordat de voortgang niet goed in meerjarenperspectief is geplaatst. Dit betekent dat de verdeling van gelden over de jaren niet realistisch is geweest, bijvoorbeeld door te optimistisch te zijn over de snelheid waarmee kan worden begonnen met bepaalde activiteiten. Wanneer dan blijkt dat de activiteiten pas later kunnen worden uitgevoerd, is dit een oorzaak van onderbesteding.

##### *Te weinig sturen op tussenresultaten*

Onderbesteding wordt deels veroorzaakt door te weinig sturing op tussentijdse resultaten. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet op tijd helder in hoeverre de geplande activiteiten nog realistisch zijn. Opgemerkt dient te worden dat in de provincie Gelderland een ontwikkeling gaande is om het aantal jaarlijks te verschijnen sturingsdocumenten te reduceren. Dit betekent onder andere dat voortgangsrapportages op deelterreinen zoveel mogelijk geïncorporeerd worden in de jaarlijkse begroting en jaarstukken. Sturing vindt dan voornamelijk plaats op basis van de begroting en

de jaarrekening. Overigens wordt er in dat kader bij afwijkingen wel tussentijds gerapporteerd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het om onderbesteding te voorkomen meer nodig is om tussentijds bij te sturen.

#### *Rol van de politiek*

De oorsprong van onderbesteding ligt ook in het politieke proces. Het politieke proces heeft invloed op de wijze waarop wordt gepland en begroot. Het resultaat van het politieke proces (onder andere de begroting) vormt als het ware het vertrekpunt voor de meer gedetailleerde planning en begroting. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- *De totstandkoming van budgetten:*  
Uit het onderzoek komt naar voren dat onderbesteding in een aantal gevallen veroorzaakt is door de wijze waarop budgetten totstandkomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het feit dat de begrote bedragen een resultaat waren van politieke onderhandelingen, waarbij de praktische consequenties voor de uitvoering niet expliciet zijn betrokken. Hierdoor is het mogelijk dat er een bedrag wordt begroot dat niet in overeenstemming is met de uit te voeren activiteiten.
- *De wensen/verwachtingen ten aanzien van de (snelheid van) bestedingen:*  
Door beide provincies wordt gewerkt met meerjarenplanningen. De politieke ambities om snel tot resultaten te komen verhouden zich niet altijd even goed tot de mogelijkheden om snel tot uitvoering te komen. Wanneer er bijvoorbeeld 40 miljoen euro beschikbaar is voor een periode van 4 jaar, komt het voor dat gesteld wordt dat er dus 10 miljoen per jaar besteed moet worden. Voordat de inzet van middelen echter goed is uitgewerkt en voordat deze ook daadwerkelijk zijn besteed, blijkt er echter een tijd verstreken te zijn. Gevolg is vooral onderbestedingen over de eerste jaren.

#### *b. De wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving*

In het kader van dit onderzoek wordt regelmatig aangegeven dat de provincie afhankelijk is van anderen en dat de oorzaak van onderbesteding buiten de eigen invloedssfeer ligt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het feit dat projecten later worden opgestart door vertraging bij gemeenten. De Rekenkamer onderkent dat de provincie niet overal invloed op heeft en dat de provincie werkt in een dynamische omgeving. Toch heeft de provincie een zekere mate van invloed. Dit geldt ook voor de wijze waarop de provincie omgaat met de externe omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het feit dat de provincie bijvoorbeeld afspraken kan maken met partners en dat de provincie vooraf en tijdens het proces invloed kan uitoefenen om deze afspraken te realiseren.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de bijzondere positie van de provincie als middenbestuur een verklaring is voor onderbesteding. De

provincie maakt zelf beleid, voert veel taken zelf uit, maar de provincie heeft ook verschillende rollen als het gaat om het faciliteren, stimuleren, regisseren, participeren en initiëren van nieuwe ontwikkelingen en projecten samen met anderen. Omgaan met de externe omgeving, waarin vanuit verschillende rollen samengewerkt wordt met partners, vormt een belangrijk deel van het provinciale speelveld. Een cruciaal aspect van deze positie als middenbestuur is dan ook dat de provincie werkt vanuit de beïnvloeding van de externe omgeving. De Rekenkamer maakt hierbij de onderstaande opmerkingen:

- De Rekenkamer ziet in dat de bijzondere positie van de provincie als middenbestuur invloed kan hebben op onderbesteding, maar is van mening dat dit niet als excuus kan gelden voor onderbesteding. Deze positie van de provincie en de beïnvloedingsmogelijkheden van de externe omgeving bepalen juist de kracht van de provincie.
- Beide provincies hebben activiteiten ondernomen om onderbesteding te beperken, ook wat betreft de wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving. De provincie Overijssel heeft dit expliciet benoemd in het plan van aanpak Onderuitputting, maar zonder dit concreet uit te werken. Daarnaast wordt de afhankelijkheid van partners door beide provincies vooral als verklaring in plaats van een kans beschouwd om onderbesteding verder te beperken.

De Rekenkamer constateert aan de hand van bovenstaande punten dat beide provincies meer kunnen uitwerken hoe onderbesteding verder beperkt kan worden door om te gaan met de externe omgeving.



### 3. Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de vraag welke mogelijkheden er zijn onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen. Beide provincies hebben in dat kader een aantal ontwikkelingen in gang gezet. Maar voor beide provincies geldt ook dat nog meer kan worden gedaan om onderbesteding verder te voorkomen. De Rekenkamer adviseert de in gang gezette ontwikkelingen voort te zetten en dit verder vorm te geven door de volgende aanbevelingen op te volgen.

#### *1. Geef actief inhoud aan controlerende en kaderstellende functie PS ten aanzien van onderbesteding*

PS hebben op meerdere wijzen invloed op onderbesteding. De Rekenkamer adviseert PS actief inhoud te geven aan de controlerende en kaderstellende functie op het gebied van onderbesteding. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat voor een goed begrip van onderbesteding niet alleen gekeken moet worden naar de totale onderbesteding, maar vooral ook naar het niveau waarop PS sturen. Concreet: bij welke beleidsthema's binnen programma's is er sprake van onderbesteding? Onderbesteding komt voor bij diverse beleidsthema's. Een aantal aspecten bepaalt op welke wijze onderbesteding voor dergelijke beleidsthema's aandacht zou moeten krijgen. Het gaat daarbij niet alleen om de omvang van onderbesteding, maar vooral ook om:

- de vraag waar onderbesteding door is veroorzaakt en in welke mate de provincie onderbesteding heeft kunnen beïnvloeden;
- de vraag of doelen gehaald zijn.

Onderstaand denkmodel geeft handvatten aan PS om het aspect onderbesteding op gestructureerde wijze te bezien en de juiste rol in te nemen. In het denkmodel zijn zes categorieën grafisch weergegeven: voor alle zes categorieën geldt dat de controlerende rol van de Staten van toepassing is, alleen de mate waarin (de mate waarin de Staten er 'bovenop zitten' of 'moeten zitten') kan verschillen. Bij één categorie zullen de Staten ook een sterk kaderstellende rol moeten innemen, omdat in dit geval de kaders mogelijk moeten worden herzien. Uit dit denkmodel blijkt dat onderbesteding het meest relevant en 'ernstig' voor de Staten is als er sprake is van:

- a) Een omvangrijke, structurele onderbesteding;
- b) Het niet behalen van resultaten;
- c) Oorzaken die direct beïnvloedbaar zijn door de provincie (overwegend interne oorzaken);
- d) Onderbesteding waarbij de begrote middelen voor andere beleidsdoelen aangewend hadden kunnen worden.

		Oorzaken van onderbesteding		
		Overwegend intern	Overwegend extern	Volledig extern
Resultaten behaald	Ja	B. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)	D. Onderbesteding alleen in controlerende zin thema voor PS	F. Onderbesteding alleen in controlerende zin thema voor PS
	Nee	A. Onderbesteding thema voor PS (kaderstellend en controlerend)	C. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)	E. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)
		Ja, direct	Ja, indirect	Nee
		Hoogte onderbesteding beïnvloedbaar door de provincie		

*Denkmodel 'Rollen PS bij onderbesteding'*

Het model wordt in het navolgende toegelicht.

**A. Resultaten niet behaald, directe beïnvloedbaarheid door de provincie**

In dit geval zijn de resultaten over een bepaald jaar niet behaald en is er sprake van onderbesteding die de provincie direct had kunnen beïnvloeden. Het is mogelijk dat de resultaten niet behaald zijn, maar er wel duidelijk zicht is op het behalen van resultaten in het volgende jaar, zoals bij een meerjarig programma (bijvoorbeeld PMJP). Het is voor Provinciale Staten dan ook wezenlijk zicht te hebben op het al dan niet alsnog kunnen realiseren van resultaten en binnen welke termijn. In dat geval is voor de Staten de afweging te maken reserves in te stellen. Dit is relevant voor alle categorieën waar de resultaten (nog) niet zijn behaald (A, C en E). Van belang is hier verder nog dat de Staten er notie van nemen of de middelen vrij besteedbaar zouden zijn (dus begrote middelen hadden ook voor andere doeleinden ingezet kunnen worden) of dat deze niet voor andere beleidsdoeleinden ingezet hadden kunnen zijn (zoals doeluitkeringen van het rijk voor bijvoorbeeld Jeugdzorg). De eerste categorie van onderbesteding is daarmee de meest 'ernstige'; het resultaat is niet behaald, dit had kunnen worden voorkomen en het niet bestede geld had ook voor alternatieve doeleinden kunnen worden ingezet.

**B. Resultaten behaald, directe beïnvloedbaarheid door de provincie**

In dit geval zijn de resultaten behaald en is er sprake van onderbesteding die de provincie direct had kunnen beïnvloeden of heeft beïnvloed. Voor de Staten is van belang vanuit haar controlerende rol na te gaan of de onderbesteding dankzij de beïnvloeding van de provincie is ontstaan ('meevaller', waarbij de onderbesteding in feite gunstig is) of dat deze ligt aan bijvoorbeeld correcties van administratief -technische onjuistheden ('tegenvaller').

In deze situatie, maar ook als er sprake is van indirecte beïnvloedbaarheid door de provincie (D, zie hierna), moet er tijdig worden gecommuniceerd over het vrijvallen van middelen, zodat deze bij een integraal afweegmoment kunnen worden aangewend voor andere beleidsterreinen.

C. Resultaten niet behaald, indirecte beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten niet behaald en is er sprake van onderbesteding die de provincie indirect had kunnen beïnvloeden. Voor de Staten ligt er met name een controlerende rol om na te gaan of de provincie al haar 'indirecte' invloed heeft aangewend of om na te gaan of er voldoende met externe factoren rekening is gehouden. Daarnaast zullen de Staten, als er sprake is van een programma dat zich over meerdere jaren uitstrekt- moeten nagaan of er voldoende zicht is op het bereiken van de resultaten aan het einde van de looptijd van het programma, om dan alsnog tijdig te kunnen bijsturen. Omdat de resultaten -in tegenstelling tot B en D niet behaald zijn- is deze vorm van onderbesteding onder categorie C als 'ernstiger' te beschouwen dan die bij categorieën B en D.

D. Resultaten behaald, indirecte beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten behaald maar is er sprake van onderbesteding die de provincie indirect had kunnen beïnvloeden. GS zijn aan zet om hieruit de leerpunten te halen (en bijvoorbeeld begrote bedragen voor een volgend jaar bij te stellen), voor de Staten is er alleen nog de controlerende rol.

E. Resultaten niet behaald, geen beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten niet gehaald maar heeft de provincie de onderbesteding op die resultaten ook niet kunnen beïnvloeden. De controlerende rol van de Staten ligt hierin te bezien of er sprake is van structurele onderbesteding. In dit geval kunnen de Staten besluiten niet (zoals bij D), de begrote bedragen bij te stellen maar de doelen aan te passen of te schrappen.

F. Resultaten behaald, geen beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten gehaald en heeft de provincie de onderbesteding op die resultaten niet kunnen beïnvloeden.

*Vul het denkmodel concreet in*

De Rekenkamer adviseert het denkmodel in te vullen aan de hand van de volgende aanbevelingen:

- a) Kijk bij onderbesteding niet alleen naar de totale onderbesteding in de begroting en rekening, maar vooral ook naar onderbesteding op het niveau waarop PS wil sturen. Concreet: op welke beleidsthema's binnen programma's is er sprake van onderbesteding? Voor deze beleidsthema's is het relevant bovengenoemd denkmodel toe te passen (invloed provincie en de vraag of doelen zijn gehaald). De totale omvang van onderbesteding en de omvang van onderbesteding per beleidsthema kunnen hiervoor het vertrekpunt vormen. Een omvangrijke onderbesteding maakt het thema pregnanter.

- b) Ga bij discussies over onderbesteding niet absoluut om met getallen (over de omvang van onderbesteding), maar kijk ook naar de hierboven weergegeven aspecten: zijn de doelen gehaald, in welke mate heeft de provincie onderbesteding kunnen beïnvloeden en hadden begrote middelen voor andere beleidsdoelen aangewend kunnen worden?
- c) Houd bij discussies over onderbesteding rekening met het feit dat de gekozen definitie van onderbesteding van invloed is op de omvang van onderbesteding. Leg de nadruk daarbij op het proces van begroten en verantwoorden (onder meer begrotingswijzigingen en toevoeging of onttrekking aan de reserves).
- d) Koppel de verslaggeving vanuit GS aan PS aan bovengenoemd denkmodel 'Rollen PS bij onderbesteding'. Neem daarbij in ieder geval op of resultaten zijn behaald, of oorzaken beïnvloedbaar zijn door de provincie en of de begrote middelen voor andere beleidsdoelen aangewend hadden kunnen worden.

Stel een lijst op met veel gehoorde argumenten, waarom de provincie niet of in beperkte mate verantwoordelijk kan worden gehouden voor de onderbesteding. Wanneer dergelijke argumenten worden ingebracht, kan door PS worden doorgevraagd, zodat de mate van voorzienbaarheid en beïnvloedbaarheid scherper in beeld komt.

## *2. Ontwikkel ook in het kader van onderbesteding een strategie op de externe omgeving*

De positie van de provincie als middenbestuur en de relatie met externe partners zijn van invloed op onderbesteding. Een dergelijke positie houdt immers in dat de externe omgeving invloed heeft op de wijze waarop de provincie haar rol invult en daarmee ook op de mate van onderbesteding. Het omgekeerde is ook waar: de provincie heeft ook de taak en de mogelijkheden om de externe omgeving te beïnvloeden. De Rekenkamer adviseert nog meer dan nu het krachtenveld van externe partijen te beschouwen en hier gericht een strategie op in te zetten. Het gaat daarbij onder andere om belangen, onderlinge relaties, mogelijke interventies en rollen van de provincie en de mate waarin de provincie effectief kan interveniëren. Dit is relevant voor meerdere beleidsterreinen, maar gezien het feit dat dit invloed heeft op onderbesteding ook in dit kader. Concreet heeft de Rekenkamer hierbij de volgende aanbevelingen:

- a) Ontwikkel in relatie tot de diverse rollen van de provincie een strategische visie op de beïnvloeding van de externe omgeving. Geef hierbij beter en concreter inzicht en bespreek meer dan nu het geval is welke gerichte acties (en op welke termijn) worden ondernomen om externe partijen te beïnvloeden teneinde het beleid van de provincie te realiseren.
- b) Ga vooraf na welke risico's er bestaan met betrekking tot de externe omgeving en anticipeer hier vroegtijdig op.
- c) Stel nog meer dan nu het geval is heldere en soms ook hardere afspraken/contracten op met externe partijen, inclusief eventuele boeteclausules.

- d) Volg ontwikkelingen op Rijksoverheidsniveau proactief en speel hierop in. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het inventariseren van meningen, wensen en plannen van andere partijen zoals gemeenten, nog voordat vanuit het Rijk formeel gelden zijn verstrekt aan de provincie. Maak indien mogelijk concrete afspraken met ministeries aangaande onzekerheden in de afhankelijkheid waar alle provincies mee kampen (wellicht in gezamenlijkheid met andere provincies).
- e) Evalueer met externe partijen en ga daarbij na hoe onderbesteding voorkomen kan worden of had kunnen worden. Een nadere analyse van een aantal casussen uit dit onderzoek zou hiervoor een vertrekpunt kunnen vormen.
- f) Voor het opereren in het krachtenveld van externe partijen zijn competenties voor betrokkenen nodig die aanvullend zijn op competenties voor plannen en begroten. Project-/programmamanagement heeft niet enkel betrekking op het opstellen van plannen en het verantwoorden over de resultaten, maar vereist competenties zoals onderhandelen, het maken van afspraken en het actief bewaken van deze afspraken. De Rekenkamer adviseert te werken aan competenties die in het kader van onderbesteding nodig zijn om de strategie op de externe omgeving vorm te geven en uit te voeren.

### *3. Besteed continu aandacht aan realistisch plannen en begroten*

Zoals gemeld hebben beide provincies activiteiten uitgevoerd om onderbesteding te voorkomen, ook op het gebied van plannen en begroten. Uit het onderzoek komt naar voren dat beide provincies nog meer kunnen doen om onderbesteding te voorkomen. De Rekenkamer adviseert daarom continu aandacht te blijven houden voor een zo realistisch mogelijke begroting. Concreet heeft de Rekenkamer hierbij de volgende aanbevelingen:

- a) De Rekenkamer ziet een belangrijke rol weggelegd voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten meer te sturen op het (eigen) bewustzijn ten aanzien van het realistisch begroten en de totstandkoming van budgetten.
- b) Besteed nog meer aandacht aan het realistisch plannen van de eerste jaarlaag en werk meer met meerjarenperspectieven. Voer voor elk relevant programma een meerjarenperspectief in waarin per jaarschijf wordt verantwoord wat er met het geplande budget wordt gedaan. Daarbij is het belangrijk ook een meerjarenanalyse/voortuitblik te maken naar te besteden gelden in volgende jaren én een doorkijk naar de geplande resultaten. Zet de verantwoording van de inzet van gelden nog meer op in termen van resultaten per jaarschijf.
- c) Integreer het opstellen van de activiteitenplanning en de budgettraming. Verdere integratie van de activiteitenplanning en budgettraming zal bijdragen aan een hoger realiteitsgehalte van beide inschattingen.

- d) Stuur nog meer op (tussen)resultaten en deadlines. Voor PS is het raadzaam om vooraf aan te geven over welke afwijkingen in het kader van onderbesteding gerapporteerd dient te worden.

## 4. Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland

Geachte heer Bruggink,

U heeft onderzoek gedaan naar onderbesteding bij de provincie Gelderland. Dit onderwerp heeft al geruime tijd onze aandacht, hetgeen ook tot uitdrukking komt in het Coalitieakkoord en onze Uitvoeringsagenda waarin het accent op uitvoering ligt. Graag voldoen wij aan uw verzoek om uiterlijk 10 april 2008 te reageren op uw rapport naar aanleiding van uw onderzoek. Wij beperken onze reactie tot de Bestuurlijke nota.

### **Structurele en incidentele onderbesteding**

Uit uw onderzoek volgt dat over een reeks van drie jaar de totale provinciale uitgaven lager waren dan begroot en dat de totale provinciale baten hoger waren dan begroot. Hieruit concludeert u dat er sprake is van een structurele onderbesteding.

Wanneer de onderbesteding op programmaniveau wordt gezien, blijkt dat onderbesteding plaatsvindt bij wisselende programma's en dat bij programma's waar onderbesteding in meerdere jaren optreedt sprake is van een fluctuerende omvang van onderbesteding. Daarom is in belangrijke mate sprake van een jaarlijkse incidentele onderschrijding bij de programma's. Met andere woorden de onderschrijding is het jaar volgend op de onderschrijding weer ingelopen. Dat geldt met name voor projecten met een meerjarige looptijd, zoals zich dat voordoet bij infrastructuur. Omdat elke euro maar een keer uitgegeven kan worden, kunnen de euro's voor andere thema's alleen worden ingezet, indien in die andere programma's tot een versnelling kan worden gekomen en dus het toekomstige budget kan worden verlaagd.

### **Onderbesteding in relatie tot Reserves**

In uw rapport geeft u aan dat de Gelderse definitie van onderbesteding afwijkt van uw gekozen definitie van onderbesteding. Wij zijn van mening dat er sprake is van onderbesteding na het toevoegen en onttrekken aan reserves. Immers de reserves zijn juist bedoeld voor die uitgaven die zich lastig in jaarbudgetten laten vertalen. In 2004 heeft een drastische sanering van reserves plaatsgevonden, waardoor zoveel mogelijk reserves zijn vervallen en omgezet in een jaarbedrag op de begroting. Hierdoor is de kans op onderbesteding bij toepassing van onze definitie (uitgaven, baten en toevoegingen/onttrekkingen aan reserves tezamen nemen) toegenomen. Desondanks is uitgaande van onze definitie door de dempende werking van de overgebleven reserves de mate van onderbesteding geringer dan in de rapportage wordt gepresenteerd. Voorstaande neemt niet weg dat het zaak is ook bij de reserves zo goed mogelijk de uitgaven per jaar te ramen.

### **Denkmodel 'Rollen PS bij onderbesteding'**

Uw eerste aanbeveling betreft het actief inhoud geven aan de controlerende en kaderstellende functie van Provinciale Staten ten

aanzien van onderbesteding. Daarvoor geeft u een overzichtelijk denkmodel. Onze Beleidsrekening en voortgangsmeldingen bij Voorjaarsnota en Beleidsbegroting (vervolgvoorstel) dienen Provinciale Staten de informatie te bevatten om dat het model toe te passen. Uw denkmodel zullen wij gebruiken om de verschillenanalyses verder te verbeteren.

Ten aanzien van uw denkmodel merken wij het volgende op. Onder “A. Resultaten niet behaald, direct beïnvloedbaarheid door de provincie” lezen wij: het aframen van een budget en die aframing toevoegen aan een reserve wanneer er zicht op is dat het resultaat in een komend jaar wordt behaald. Aan het instellen van reserves hebben wij beperkingen gesteld in onze beleidsnota Reserves en voorzieningen (sanering fondsen). De sanering van fondsen heeft juist plaatsgevonden om de sturing door Provinciale Staten te vergroten. De beperkingen van deze optie zullen ongetwijfeld aan de orde komen bij uw voorgenomen onderzoek naar Reserves en voorzieningen.

### **Integraal afweegmoment**

U stelt dat er tijdig moet worden gecommuniceerd over het vrijvallen van middelen zodat deze bij een integraal afweegmoment kunnen worden aangewend voor andere beleidsterreinen. Het communiceren over de stand van zaken van de vrije ruimte in de algemene middelen gebeurt in mei/juni in de Voorjaarsnota, in juli in de primitieve Beleidsbegroting, in september/oktober bij vervolgvoorstel Beleidsbegroting. In Gelderland vindt de integrale prioriteitenafweging op één moment plaats en wel bij de begrotingsbehandeling in oktober/november. Op deze wijze wordt naar onze mening het meest recht gedaan aan de integrale prioriteitenafweging: alle financiële ruimte en alle voornemens liggen op hetzelfde moment voor. Dat vertraagt weliswaar de snelheid waarmee gelden aan (andere) beleidsthema's kunnen worden toegevoegd, maar zorgt voor een evenwichtige keuze van middeleninzet in plaats van ad hoc gedurende het jaar met wisselende financiële ruimte.

### **Een strategie op de externe omgeving**

Terecht geeft u in uw tweede aanbeveling onze positie als middenbestuur als complicerende factor bij het ontstaan van onderbesteding aan. In het Coalitieakkoord 2007-2011 is in pijler I ‘Daadkrachtig partnerschap’ en de Uitvoeringsagenda 2007-2011 deze Gelderse bestuursstijl ten aanzien van de relatie met steden en regio's nader uitgewerkt. Een belangrijk instrument om de provinciale doelen te realiseren is in deze bestuursperiode het Regionaal Samenwerkingsprogramma. In het lopende organisatie-ontwikkelingstraject ‘Gelderland in beweging’ wordt het aspect externe omgeving nadrukkelijk meegenomen. De concretisering van uw aanbeveling zal daarbij betrokken worden.

### **Realistisch plannen en begroten**

In uw derde aanbeveling gaat u in op plannen, begroten en rapporteren over afwijkingen. Met name uw aanbeveling ten aanzien van realistisch plannen en het werken met een meerjarenperspectief onderschrijven wij. Wij informeren u nader over de Gelderse situatie.



De begroting geeft zicht op de voorgenomen uitvoering in het komende jaar. De raming is realistisch onder toevoeging van ambities. De focus om onderbesteding te voorkomen moet liggen op de verwezenlijking van de ambitieuze voornemens. Indien uit tussentijdse informatie blijkt dat de ambitie voor het begrotingsjaar niet meer realistisch is, vindt in beginsel een bijstelling van de Begroting plaats. Evaluatiemomenten zijn april (bij de Voorjaarsnota), september (voor het vervolgvorstel van de Begroting) en oktober (voor de laatste begrotingswijziging in het jaar). Gelet op de verschillen die zich ook bij de Rekening 2007 manifesteren, moet daar nog een verbeter slag gemaakt worden. Wij betrekken dit bij het opstellen van de begrotingsstukken in 2008. Wij willen terugdringen dat een budget van een meerjarige project gelijkelijk over de jaren wordt verdeeld zonder dat bijvoorbeeld de aanloopfase niet tot uitdrukking komt in een lagere raming in het eerste jaar. Dat werkt dan door in de financiële meerjarenraming per programma zoals opgenomen in bijlage 6.4 van de Beleidsbegroting 2008.

In jaarbegroting nemen wij vanaf 2008 alleen prestatie-indicatoren op die realiseerbaar zijn in één jaar. Over de effect-indicatoren die na enkele jaren gemeten kunnen worden, zullen wij afzonderlijk rapporteren. Over tussentijdse rapportages hebben wij deze bestuursperiode de volgende werkwijze. De voortgangsrapportages zijn gekoppeld aan de budgetcyclus. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van een verkeerslichtenrapportage. Hiermee is een efficiencyslag bereikt in rapportages.

U acht het raadzaam dat Provinciale Staten vooraf aangeven over welke grenzen van afwijkingen in het kader van onderbesteding gerapporteerd moet worden. In de Beleidsrekening wordt verschillen groter dan 10% (en hoger dan € 100.000,--) toegelicht.

Ons streven blijft de voortgangsrapportages overzichtelijker en inzichtelijker te maken.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Commissaris

secretaris



## 5. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft kennis genomen van de reacties van de colleges van Gedeputeerde Staten van Overijssel en Gelderland. Deze worden hieronder successievelijk behandeld.

### *Provincie Overijssel*

De Rekenkamer constateert met genoegen dat het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel voor een groot deel met instemming kennis hebben genomen van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en dat het college van mening is dat het rapport een goede toevoeging is aan de kennis en inzichten.

GS constateren terecht dat de Rekenkamer geen uitspraak doet over de aanvaardbaarheid van de omvang van de geconstateerde onderuitputting. Deze keuze komt voort uit het feit dat de Rekenkamer in eerste instantie inzicht wil geven in de aard, omvang en oorzaken van onderbesteding. Ook is een (wettelijke) norm voor de mate van onderbesteding niet beschikbaar. Het is aan PS en GS om daar eventueel nadere afspraken over te maken.

GS geven aan begrip te hebben voor de aanbevelingen van de Rekenkamer op het punt van een 'strategie naar de externe omgeving'. Tegelijkertijd benadrukt het college dat de provincie afhankelijk is van anderen. De Rekenkamer is van mening dat dit een cruciaal punt is en wil hierover het volgende opmerken. Eén van de pijlers van het Coalitieakkoord 2007-2011 is dat de provincie Overijssel met gemeenten, bedrijven, burgers en tal van andere organisaties zogenaamde vitale coalities wil aangaan<sup>9</sup>. Dit zijn netwerken waarin verschillende partners gezamenlijk in actie komen om maatschappelijk resultaat te boeken. Tegelijkertijd wordt als verklaring voor onderbesteding regelmatig de soms moeizame samenwerking met anderen aangegeven. Dat wat als een sterk punt moet worden gezien, de vitale coalitie, blijkt dan de reden voor het niet van de grond komen van beleid te worden. Deze schijnbare paradox kan naar de mening van de Rekenkamer alleen worden doorbroken wanneer het provinciebestuur al het mogelijke heeft gedaan om de samenwerking van de grond te laten komen en in stand te houden en daar waar nodig te evalueren. Het is aan PS hiervoor de kaders te stellen en de controle uit te voeren.

### *Provincie Gelderland*

De Rekenkamer constateert dat de conclusies en aanbevelingen op een aantal punten benut gaan worden door het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland. De Rekenkamer wil op een tweetal aspecten uit de reactie van het college specifiek reageren.

---

<sup>9</sup> Zie ook het onderzoek van de Rekenkamer "Richting geven aan beleid" naar de Vertaling coalitieakkoord Overijssel in programmabegroting 2008.

Allereerst merkt de Rekenkamer op dat de lasten in Gelderland zowel in 2004 als in 2005 hoger waren begroot en in 2006 lager. De baten waren in de jaren 2004 tot en met 2006 hoger dan begroot. De Rekenkamer constateert in haar onderzoek dat er binnen de provincie Gelderland sprake is van structurele onderbesteding. Het college geeft als reactie daarop aan dat er bij programma's sprake is van jaarlijkse incidentele onderbesteding. Uit het saldo van baten en lasten concludeert de Rekenkamer dat er in alle drie de jaren sprake is van onderbesteding wanneer gekeken wordt naar het totaal van de begroting en rekening. In die zin is er sprake van structurele onderbesteding. Verder merkt de Rekenkamer op dat er ook programma's zijn waar meerdere jaren sprake is van onderbesteding en dat er programma's zijn waar dit minder vaak voorkomt. Voor programma's waar onderbesteding minder vaak voorkomt, heeft de Rekenkamer met name de aanbevelingen over realistisch plannen en het werken met meerjarenperspectieven geformuleerd.

Het college refereert aan het feit dat de Gelderse definitie van onderbesteding in zoverre afwijkt van de door de Rekenkamer gehanteerde definitie, dat er in Gelderland sprake is van onderbesteding *na* het toevoegen/onttrekken aan reserves. Uitgaande van deze definitie constateert het college dat door te kijken naar onderbesteding na toevoegen/onttrekken aan reserves de mate van onderbesteding geringer is. Dit is juist, maar de Rekenkamer is van mening dat onderbesteding *voor* toevoegen/onttrekken aan reserves een transparantere weergave van de mate van onderbesteding is en wel om het volgende. Het inhoudelijke besluit over de omvang van toevoeging of onttrekking aan reserves betreft altijd een directe of indirecte politieke afweging. Maar het is ook een vorm van uitoefening van het budgetrecht. Als de begrote uitgaven niet gerealiseerd kunnen worden om overigens wellicht respectabele redenen, en toevoeging aan de reserves ligt voor de hand, dan is daarom de afweging daarvan in de Staten van grote waarde. Immers, de Staten kunnen dan eventueel nieuwe politieke afwegingen maken.

## **Deel 2: Nota van bevindingen**



# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond en aanleiding

De kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten is in het kader van de dualisering versterkt door middel van het budgetrecht. Het is dan ook belangrijk dat Provinciale Staten voldoende zicht hebben op de provinciale financiële situatie om hun kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen. Uiteraard is het ook voor budgetverantwoordelijken binnen de ambtelijke organisatie van belang hier inzicht in te hebben.

Tijdens vergaderingen van Provinciale Staten en uit een documentenanalyse door de Rekenkamer is gebleken dat onderbesteding een actueel thema is binnen de provincies. Binnen de verschillende overheidslagen bestaat veel aandacht voor het thema, met name wanneer onderbesteding een terugkerend element is. Ook uit een door de Rekenkamer georganiseerde expertmeeting kwam het belang van het thema onderbesteding naar voren.

Onderbesteding kan tot een aantal vragen leiden: zijn de gelden efficiënt besteed en had het geld voor andere doeleinden aangewend kunnen worden? En is wat is opgenomen in de begroting gerealiseerd? Onderbesteding kan er immers op wijzen dat de gelden niet zijn gebruikt en de activiteiten niet zijn uitgevoerd.

Inzicht in de aard en omvang van onderbesteding, in de oorzaken daarvan en, indien relevant, in de wijze waarop onderbesteding zoveel mogelijk voorkomen kan worden is daarom van belang voor Provinciale Staten om goed te kunnen sturen. Immers, Provinciale Staten kunnen op basis van de begroting hun kaderstellende rol invulling geven. Dergelijke inzichten zijn uiteraard tevens van belang voor bijvoorbeeld verantwoordelijke bestuurders en voor het ambtelijk apparaat.

Om deze redenen acht de Rekenkamer Oost-Nederland een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Gelderland van belang. De provincie heeft zelf nadrukkelijk aandacht voor het thema. De Rekenkamer acht het daarom ook van belang om de al ingezette ontwikkelingen van de provincie als vertrekpunt te gebruiken voor het onderzoek. Naast inzichten in de oorzaken van onderbesteding beoogt de Rekenkamer met dit onderzoek, daar waar relevant, aanbevelingen te geven over de wijze waarop onderbesteding voorkomen kan worden.

Dit onderzoek heeft de Rekenkamer Oost-Nederland samen met PricewaterhouseCoopers (PwC) uitgevoerd.

## 1.2. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Inzicht verkrijgen in de oorzaken van onderbesteding, om hiermee Provinciale Staten te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol en aanbevelingen te geven om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen.*

De hoofdvraag die hieruit afgeleid kan worden, luidt als volgt:

*In hoeverre is er sprake van onderbesteding, wat zijn de oorzaken van onderbesteding en hoe is onderbesteding te voorkomen?*

Bij het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat verstaat de provincie onder onderbesteding?
2. Wat is de omvang van onderbesteding?
3. Wat is de aard van onderbesteding?
4. Heeft de provincie normen opgesteld voor onderbesteding?
5. Heeft de provincie beleid ontwikkeld om onderbesteding te voorkomen?
6. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding?
7. Welke acties onderneemt de provincie om onderbesteding te voorkomen?
8. Wat is het politiek/bestuurlijke kader ten aanzien van onderbesteding binnen de provincie?
9. Op welke wijze kan onderbesteding zoveel mogelijk worden voorkomen en wat is daarvoor nodig?

## 1.3. Focus onderzoek

De uitvoering van het onderzoek kent een aantal vertrekpunten. Deze komen hier nader aan de orde.

### *Inventarisatie omvang en oorzaken*

Uitgangspunt in dit onderzoek is het verkennen van een aantal randvoorwaarden om de kans op onderbesteding te beperken of te voorkomen. Waar Rekenkameronderzoeken normaal gesproken een toetsend karakter kennen, heeft dit onderzoek een meer diagnostischer karakter: wat is het probleem en hoe valt dit op te lossen? Concreet betekent dit dat aan de hand van de randvoorwaarden voor onderbesteding een inventarisatie is gemaakt van de oorzaken van onderbesteding in de provincie Gelderland en Overijssel. Dit onderzoek is niet gericht op de vraag of er sprake is van “veel” onderbesteding. De nadruk ligt op de vraag hoe onderbesteding (verder) beperkt kan worden. Inzicht in de omvang van het probleem en de oorzaken van onderbesteding geeft hiervoor aanknopingspunten.



### *Onderbesteding en reserves*

Onderbesteding is één kant van de medaille, de bestemming van de resterende middelen de andere kant. Gelden kunnen bijvoorbeeld aan de reserves worden toegevoegd. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de bestemming van onderbesteding. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in haar onderzoeksprogramma 2008 aangekondigd dat er een onderzoek zal worden uitgevoerd naar het thema reserves en voorzieningen.

### *Niveau van analyse*

De programmabegroting en de jaarstukken zijn belangrijke stukken voor de Staten om invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende functie. De productenraming en productenrealisatie spelen een rol bij de taakuitoefening van het college. Het college stelt zowel de productenraming als de productenrealisatie vast. PS sturen op programmaniveau. In dit onderzoek wordt ingegaan op de oorzaken van onderbesteding. Voor een goed beeld is het van belang onderbesteding niet alleen op het niveau van programma's te analyseren, maar ook op productniveau. Informatie over onderbesteding op productniveau, geeft een meer gedetailleerd inzicht in onderbesteding en de oorzaken daarvan. Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek kunnen Provinciale Staten ondersteunen om op programmaniveau hun kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

Door middel van deze inventarisatie wordt een beeld verkregen van het verschil tussen het budget en de realisatie, zowel in absolute getallen als in een percentage van het begrote bedrag. Om te achterhalen hoe de onderbesteding zich verhoudt tot het totaalbudget van de provincie (in de jaarstukken) is het rekeningresultaat bekeken.

### *Selectie van casussen*

Op basis van deze analyse is in een steekproef een aantal producten (verspreid over een aantal programma's) geselecteerd waar onderbesteding voorkomt. Door middel van een verdieping van deze casussen zijn de oorzaken van onderbesteding onderzocht. Tevens is een aantal producten geselecteerd waarbinnen geen sprake is van onderbesteding, om hiermee het uiteindelijke beeld ten aanzien van oorzaken aan te scherpen. Zie voor de selectie van casussen ook bijlage C.

Op basis van een analyse van de geselecteerde casussen zijn de oorzaken van onderbesteding achterhaald. De analyse wordt gedaan op basis van deskstudy en interviews. Om inzicht te krijgen in de oorzaken, zijn onder andere de toelichtingen op onderbesteding in de rekening bekeken die door de provincies worden aangewezen. Er heeft een verdieping plaatsgevonden door het afnemen van interviews (zie bijlage B).

Aan de hand van de analyses per casus wordt een beeld gegeven van oorzaken van onderbesteding. Er wordt geen oordeel gegeven over specifieke casussen.

Na afronding van de nota van bevindingen heeft de Rekenkamer Oost-Nederland de resultaten van het onderzoek en de te nemen maatregelen

besproken met een klankbordgroep, bestaande uit experts ten aanzien van financiën van buiten de beide provincies.

#### **1.4. Afbakening**

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- De beleidshorizon van het onderzoek betreft de periode 2004 t/m 2006. Op het moment van informatieverzameling waren nog niet alle gegevens over 2007 beschikbaar (zoals de jaarrekening). Daar waar mogelijk en relevant is informatie over 2007 aangewend in dit onderzoek.
- De aard van de uitgevoerde werkzaamheden houdt in dat op het aangeleverde cijfermateriaal geen accountantscontrole is toegepast, terwijl tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd.

#### **1.5. Leeswijzer**

Per hoofdstuk worden één of meerdere onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op wat er onder onderbesteding wordt verstaan. In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de omvang en aard van onderbesteding. In hoofdstuk 4 wordt inzicht gegeven in de mate van aanwezigheid van beleid en normen aangaande onderbesteding. In hoofdstuk 5 wordt een denkkader geschetst als opmaat voor een analyse van de oorzaken van onderbesteding. In hoofdstuk 6 wordt het politiek-bestuurlijke beeld van onderbesteding weergegeven. In hoofdstuk 7 worden de oorzaken van onderbesteding nader geanalyseerd. In hoofdstuk 8 wordt een aantal overige relevante bevindingen gepresenteerd.

## 2. Definitie onderbesteding

De eerste onderzoeksvraag betreft de definiëring van onderbesteding; wat verstaan de provincies onder onderbesteding (ook wel onderuitputting of onderrealisatie genoemd) en wat is de definitie die in het onderzoek is gehanteerd?

### 2.1. Een tweetal varianten is mogelijk voor belichting van onderbesteding

Voor de definiëring van onderbesteding is een tweetal voor de hand liggende varianten, namelijk:

- a. Primitieve begroting versus jaarrekening.
- b. Gewijzigde begroting versus jaarrekening.

Beide varianten hebben voor- en nadelen. Deze zijn uiteengezet in onderstaande matrix.

Onder- en nadelen besteding als:		Voor- en nadelen	Voordelen	Nadelen
VERSCHIL tussen	Primitieve begroting - jaarrekening		Leerervaring op het proces van begroten is groter Integrale afweging van beschikbare middelen versus uit te voeren beleid is bij primitieve begroting gemaakt. Onderbesteding heeft dus effect op de hier gemaakte afwegingen	Moment van opstellen primitieve begroting is meer dan een half jaar voor het betreffende jaar, waardoor er in de tussenliggende periode nog veel legitieme oorzaken kunnen ontstaan waardoor wijziging van de begroting noodzakelijk is
	Gewijzigde begroting - jaarrekening		Omvang van onderbesteding is meer representatief voor de feitelijke situatie (de cijfers zijn 'harder') Onderbesteding is steeds met name in de Staten aan de orde geweest tijdens behandeling van de jaarrekening, waar al gesproken wordt over de gewijzigde begroting	Omvang van onderbesteding wordt naar beneden bijgesteld Urgentie voor het zo realistisch mogelijk begroten bij de primitieve begroting kan (onbewust) lager zijn, aangezien voortschrijdend inzicht later nog kan worden ingebracht

Tabel 1: Voor- en nadelen verschillende definities onderbesteding

In dit onderzoek is gekozen voor de tweede variant; gewijzigde begroting versus jaarrekening. Deze keuze heeft plaatsgevonden na consultatie (onder advies van de griffies) van betrokkenen binnen Provinciale Staten. Hierbij werd de voorkeur uitgesproken voor het gebruiken van de gewijzigde begroting, vanwege de 'hardheid' van de cijfers. Daarnaast is onderbesteding steeds met name aan de orde geweest tijdens behandeling van de jaarrekening, waar al gesproken wordt over de *gewijzigde* begroting.

In hoofdstuk 3 wordt de relatie tussen onderbesteding (en daarmee de definitie er van) en het belang van reserves, voorzieningen en verplichtingen in deze verder uiteengezet. Voor de definitie is het van

belang dat uitgegaan wordt van de onderbesteding als verschil in het begrote en werkelijke resultaat voor *mutaties in reserves*. Het resultaat voor mutaties in reserves is het saldo van baten en lasten, voordat (een deel van) dit saldo aan de reserves wordt toegevoegd c.q. geld hieraan wordt onttrokken. Dit teneinde een zuiver beeld te schetsen.

Onderbesteding is dan ook in dit onderzoek:

Het verschil in het begrote resultaat (gewijzigde begroting) en werkelijke resultaat (jaarrekening) voor mutaties in de reserves.

Aan de hand van deze definitie is de omvang en aard van onderbesteding in de provincie vastgesteld (zie hoofdstuk 3).

## **2.2. Definiëring onderbesteding bij de provincie Gelderland ligt dicht bij de gekozen definitie**

De definitie van onderbesteding ligt bij de provincie Gelderland dicht bij de gekozen definitie in deze nota. In Gelderland wordt onderbesteding ook gedefinieerd als zijnde het verschil tussen gewijzigde begroting en realisatie, echter na toevoeging of onttrekking aan de reserves.

### 3. Omvang en aard van onderbesteding

In dit hoofdstuk is de onderbesteding beoordeeld. Hiermee wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen aangaande de omvang en de aard van de onderbesteding. Hierbij is gebruik gemaakt van onder andere de programmabegroting en -jaarrekening en onderliggende productenbegrotingen en -rekeningen. Tevens is de selectie van casussen in dit hoofdstuk opgenomen.

In dit hoofdstuk worden de financiële en inhoudelijke toelichtingen op de verschillende programma's over de jaren 2004 tot en met 2006 beoordeeld, inclusief de consistentie met de onderliggende producten.

De analyse heeft zich gericht op een combinatie van aspecten zoals:

- a. Grote (financiële verschillen) tussen de gewijzigde begroting en jaarrekening.
- b. Niet toegelichte of opmerkelijke toelichtingen op programma en productniveau.
- c. Het feit of er sprake is van bestaand/regulier of nieuw beleid.
- d. Interne of externe oorzaken.
- e. Het niveau van bij- of aframen (verschillen tussen de begroting, aangepaste begroting en jaarrekening).

Om te voorkomen dat de analyse te diepgaand en omvangrijk zou worden voor de doeleinden van dit onderzoek is op basis van aspecten 'a' en 'b' een aantal producten nader geanalyseerd. Producten met een geringe financiële afwijking (t.o.v. de totale omvang van het product) en/of producten met toelichting, waarop geen nadere analyse zinvol lijkt te zijn, zijn niet in deze tabellen opgenomen. De tabellen in dit rapport, waarin de analyse per product is opgenomen zijn derhalve niet uitputtend. Echter, de tabellen waarin *de totale hoogte* van de onderbesteding per jaar is weergegeven zijn wel uitputtend. Door deze werkwijze is op adequate en efficiënte wijze antwoord verkregen op de twee onderzoeksvragen aangaande de *aard* en *omvang* van onderbesteding.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- a. Effect van provinciespecifieke verslaggeving op onderbesteding;
- b. Omvang en aard van onderbesteding op hoofdlijnen;
- c. Analyse onderbesteding provincie Gelderland;
- d. Randvoorwaarden voor verkleinen onderbesteding.

#### 3.1. Effect van provinciespecifieke verslaggeving maakt vergelijking tussen provincies lastig

Wanneer de onderbesteding over de jaren wordt beoordeeld dient ook rekening te worden gehouden met provinciespecifieke verslaggevingsaspecten. Hierdoor is vergelijking tussen provincies niet in alle gevallen mogelijk of valide. Alvorens hier nader op in te gaan wordt een toelichting gegeven op de begrippen 'reserves' en 'voorzieningen'.

Het belangrijkste verschil tussen reserves en voorzieningen is dat reserves tot het eigen vermogen van de provincie behoren en dus in principe vrij aanwendbaar zijn. Bij voorzieningen ligt er een oorzaak in het verleden ten grondslag aan het geraamde bedrag met financiële gevolgen in de toekomst (die niet waren voorzien/begroot). Dit is bij reserves niet het geval. De besteding vindt wel in de toekomst plaats, maar wanneer, waarvoor en hoeveel is vrij door de Staten te bepalen. Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen omdat zij gevormd zijn om toekomstige verplichtingen na te komen.

Er is een aantal soorten reserves:

- a. Algemene reserve: Alle reserves niet zijnde bestemmingsreserves. De doelstelling van de reserve is het vormen van een buffer voor het opvangen van risico's, waarvoor geen bestemmingsreserve of voorziening is gevormd en voor het opvangen van niet structurele begrotings- en rekeningtekorten. Deze buffer noemt men vaak het financieel weerstandsvermogen.
- b. Egalisatiereserve: Bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen (bijvoorbeeld in tarieven die aan derden in rekening gebracht worden).
- c. Bestemmingsreserve: Reserve waaraan de Staten een expliciete bestemming hebben toegewezen.
- d. Stille reserves: Hebben betrekking op activa (bijvoorbeeld gebouwen, aandelen) die op de balans lager zijn gewaardeerd dan de marktwaarde en op korte termijn verkoopbaar zijn. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat hiervan bij provincies veelal sprake is.

Het wettelijke kader rondom het opstellen van begrotingen en jaarrekeningen bij provincies is sinds 2004 vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Deze geeft op hoofdlijnen aan hoe een begroting en een jaarrekening dienen te worden ingericht. De volgende aspecten beïnvloeden het niveau van onderbesteding in positieve of negatieve zin:

#### *Raming van de inzet van reserves*

Wanneer de provincie omvangrijke ambities heeft, zal dit veelal blijken uit een omvangrijke en ambitieuze inzet van reserves. Wanneer de uiteindelijke realisatie (uitgaven) veel lager is dan gepland heeft dit wel een aanzienlijk effect op het resultaat voor bestemming. Echter, doordat er hierdoor ook minder geld hoeft te worden onttrokken aan de reserves dan gepland, is er geen effect op het resultaat *na* bestemming. Wanneer provincies investeren in het zo goed mogelijk inschatten/begroten van de verwachte onttrekkingen en dotaties (toevoegingen) aan de reserves per jaar, leidt dit naar verwachting tot minder grote afwijkingen voor bestemming.

⇒ Per provincie is daarom eveneens *op hoofdlijnen* ingegaan op de ontwikkelingen van de reserves over de afgelopen 3 jaar.

### *Verplichtingenbeleid*

Het moment van administratief verwerken van een verplichting of kosten verschilt soms per provincie. Normaal gesproken wordt het stelsel van baten en lasten toegepast. Wanneer een verplichting wordt aangegaan, wordt veelal een verplichting in de verplichtingen- administratie vastgelegd. Bij ontvangst van de factuur wordt deze dan vervolgens als uitgave verantwoord. De uitgave wordt dan ook zichtbaar in de jaarrekening en is 'gerealiseerd'. Bij het verstrekken van subsidies aan derden (bijvoorbeeld medeoverheden) wordt soms het *moment van betaling* als uitgave gezien. Echter, soms wordt het *verzenden van de beschikking* als 'realisatie' gezien (immers de provincie heeft haar prestatie geleverd, te weten verstrekken van een beschikking). De uitgave wordt dan in afwachting van de (toekomstige) betaling aan de medeoverheden verantwoord onder de kortlopende verplichtingen. Bovenstaande heeft daarom ook effect op de mate van onderbesteding.

⇒ Per provincie is daarom op hoofdlijnen ingegaan op de ontwikkelingen van de verplichtingen over de afgelopen 3 jaar.

### *Omvang en kwaliteit van begrotingswijzigingen*

Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op de verschillen tussen de aangepaste begroting en jaarrekening. Alhoewel in algemene zin kennis is genomen van omvangrijke begrotingsaanpassingen en de voor- en najaarsnota, zal in algemene zin een provincie welke zeer strikt stuurt op begrotingsaanpassingen en eventuele herinzet van middelen een lager niveau van onderbesteding kennen.

## **3.2. De omvang en aard van onderbesteding op hoofdlijnen**

### ***Omvang van onderbesteding***

In onderstaande tabel zijn op hoofdlijnen de bevindingen per jaar weergegeven van de omvang van onderbesteding, als verschil tussen het begrote (gewijzigde begroting) en werkelijke resultaat voor mutaties in reserves (rekeningresultaat). De onderbesteding is eveneens uitgedrukt als een percentage ten opzichte van de lasten volgens de gewijzigde begroting.

		Onderbesteding Gelderland
2004	Begroot resultaat	€ - 20,3 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 41,7 mln. <sup>10</sup>
	<b>Omvang onderbesteding</b>	€ 62,0 mln. (11%)
2005	Begroot resultaat	€ - 14,4 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 49,4 mln.
	<b>Omvang onderbesteding</b>	€ 63,8 mln. (10,1%)
2006	Begroot resultaat	€ 41,8 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 162,8 mln.
	<b>Omvang onderbesteding</b>	€ 121,0 mln. (18,4%)

Tabel 2: Onderbesteding over de jaren 2004, 2005 en 2006

Wellicht ten overvloede: aan bovenstaande tabel kunnen geen conclusies worden verbonden zonder er notie van te nemen dat:

- a. Onderbesteding (zoals in het vorige hoofdstuk genoemd) in dit geval wordt gedefinieerd als het verschil in het begrote resultaat (gewijzigde begroting) en werkelijke resultaat (jaarrekening) voor mutaties in de reserves.
- b. Onderbesteding per post sterk kan verschillen en bestaat uit een baten- en lastencomponent. Een post kan bijvoorbeeld weliswaar geen onderbesteding vertonen, maar wel aanzienlijke hogere baten en lasten hebben dan begroot.

### 3.3. Analyse onderbesteding provincie Gelderland

#### *De ontwikkelingen op hoofdlijnen*

Onderstaande tabel geeft een weergave van de eerste analyse over de jaren 2004 tot en met 2006. In de tabel is te zien dat onderbesteding vaak wordt veroorzaakt door de afwijkingen in de baten. Onderbesteding veroorzaakt door hogere baten is een aandachtspunt. De tabel geeft een samenvatting op hoofdlijnen. Van belang om op te merken is, dat onderbesteding op productniveau ook wel degelijk door lagere lasten wordt veroorzaakt.

<sup>10</sup> Dit betreft het gecorrigeerd resultaat 2004, waarin de effecten van de invoering van het BBV zijn geëlimineerd. In de begroting zijn de gevolgen hiervan evenmin opgenomen. In de analyse van het boekjaar 2004 van Gelderland gaan wij hier nader op in.



(x € 1 mln.)	2004	2004 gecorrigeerd	2005	2006 <sup>11</sup>
Saldo lasten (negatief is lager dan begroot)	130,5	34,7	21,6	- 28,5
Saldo baten (negatief is hoger dan begroot)	- 129,6	- 96,7	- 85,6	- 92,5
Vershil in het begrote en werkelijke resultaat voor mutaties in reserves (+ is onderbesteding)	- 0,9	62	63,8	121,0
Vershil in mutaties in reserves	<u>6,7</u>	<u>56,2</u>	<u>47,0</u>	<u>69,0</u>
Vershil in het begrote en werkelijke resultaat	5,8	5,8	16,8	52,0

Tabel 3: Overzicht lasten/baten, onderbesteding, verschil in mutaties/begrote en werkelijke resultaat over de jaren 2004, 2005 en 2006 (Gelderland).

Deze tabel (en alle volgende tabellen) dient als volgt te worden gelezen:

**Saldo lasten:** Geeft het saldo weer van de begrote versus de gerealiseerde lasten. Een positief saldo geeft aan dat er meer lasten zijn gerealiseerd dan begroot (een negatief saldo het tegenovergestelde).

**Saldo baten:** Geeft het saldo weer van de begrote versus de gerealiseerde baten. Een positief saldo geeft aan dat er minder baten zijn gerealiseerd dan begroot (een negatief saldo het tegenovergestelde).

**Vershil in het begrote en werkelijke resultaat voor mutaties in reserves:** Deze post is het saldo van bovengenoemde twee posten. Het saldo van baten en lasten geeft het resultaat voor mutaties in reserves. Deze post geeft het verschil aan tussen de begrote hoogte van deze post en de werkelijke hoogte, de onderbesteding.

**Vershil in mutaties in reserves:** Over het algemeen wordt het saldo voor mutaties reserves toegevoegd (of onttrokken) aan de reserves, waardoor het uiteindelijke saldo na mutaties in reserves '0' is. In bovenstaande tabel geeft deze post het verschil aan tussen de begrote hoogte van de mutaties en de werkelijke hoogte.

**Vershil in het begrote en werkelijke resultaat:** Deze post geeft de uiteindelijke resterende middelen ten opzichte van wat begroot was (namelijk '0') weer. De resterende middelen worden via de resultaatsbestemming aan de Staten ter beschikking gesteld.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in 2004 circa € 130,5 mln. meer is uitgegeven dan begroot maar dat in 2006 circa € 28,5 mln. minder is

<sup>11</sup> In 2006 heeft de eenmalige conversie van preferente aandelen (totaal € 27,2 miljoen) invloed gehad op het resultaat.

uitgegeven dan begroot. De baten laten een consistent beeld zien, over de jaren 2004 tot en met 2006 zijn deze altijd hoger dan begroot. Per saldo is hierdoor sprake van een toenemend positief resultaat voor mutaties in reserves.

Het verschil tussen de begrote mutaties aan reserves en de werkelijkheid neemt ook toe. Door het positieve resultaat voor mutaties in reserves kunnen begrote onttrekkingen aan reserves achterwege blijven of worden overgebleven middelen aan reserves toegevoegd (voor geormerkte middelen waarvoor de Staten een reserve hebben ingesteld). De resterende middelen worden via de resultaatsbestemming aan de Staten ter beschikking gesteld.

De bestemmingsreserves zijn vooral in 2006 sterk toegenomen, dit wordt vooral veroorzaakt door de groei van de reserve MIG (Meerjarig Investeringsfonds Gelderland) ad € 103 mln., maar ook vele andere bestemmingsreserves.

#### **Analyse van het jaar 2004**

In het jaar 2004 is de planning en control cyclus van de provincie Gelderland sterk gewijzigd. Er is voor de eerste maal een programmabegroting en jaarrekening opgesteld conform de nieuwe verslaggevingregels voor lokale overheden (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, hierna BBV). De resultaten kunnen als volgt worden samengevat:

(x € 1 mln.)	Begroot	Rekening	Saldo 2004
<b>Totale lasten</b>	563,3	693,8	130,5
<b>Totale baten</b>	543,0	672,6	129,6
<b>Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)</b>	- 20,3	- 21,2	- 0,9
<b>Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)</b>	- 20,3	- 27,0	6,7
<b>Resultaat</b>	0	5,8	5,8

*Tabel 4: Analyse 2004 (Gelderland)*

Opvallend is het feit dat er circa € 130,5 mln. meer is uitgegeven dan begroot, dit wordt gecompenseerd door circa € 129,6 mln. aan extra baten. Ten opzichte van het oorspronkelijke begrote totale lastenniveau is een verschil van circa 23% aanzienlijk te noemen. Dit blijkt echter vooral veroorzaakt te zijn door eenmalige effecten rondom de invoering van de BBV. Zo hebben voor een bedrag van € 95,8 mln. aan extra afschrijvingen plaatsgevonden (gedekt uit reserves) en is er sprake van een incidentele opbrengst vanwege het waarderen van deelnemingen ad € 32,9 mln. (baat toegevoegd aan reserves). Indien deze effecten geëlimineerd worden ontstaat het volgende beeld:

(x € 1 mln.)	Begroot	Rekening	Gecorrigeerd saldo 2004
<b>Totale lasten</b>	563,3	598,0	34,7
<b>Totale baten</b>	543,0	639,7	96,7
<b>Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)</b>	- 20,3	41,7	62
<b>Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)</b>	- 20,3	35,9	56,2
<b>Resultaat</b>	0	5,8	5,8

Tabel 5: Analyse 2004 gecorrigeerd (Gelderland)

Hieruit blijkt dat de lasten circa € 34 mln. hoger zijn dan begroot maar dat vooral de baten aanzienlijk hoger zijn dan begroot (€ 96,7 mln.).

Op basis van deze gecorrigeerde resultaatsanalyse zijn de beleid- en productbegroting en beleid- en productenrekening 2004 nader geanalyseerd. Opvallend is het feit dat in de (uitgebreide) programmaverantwoording niet bij alle programma's een financiële analyse is opgenomen. In de productenrekening (eveneens aan de Staten verstrekt) is deze analyse wel aangetroffen. Hieronder is de analyse van de onderbesteding opgenomen. De analyse is gebaseerd op de toelichtingen die zijn gegeven in de P&C-documenten en zijn samengevat. Wij merken hierbij op dat in 2005 de programmabenoaming en -nummering is gewijzigd. Provinciale Staten hebben hier via de Voorjaarsnota 2005 mee ingestemd. Dit betekent dat de hieronder genoemde programma's/producten kunnen afwijken van de nummering/naamgeving die in de bijlage genoemd staan. In verband met vergelijkingsdoeleinden zijn in de bijlage de benamingen en nummering vanaf het boekjaar 2005 aangehouden. Een positief bedrag in de tweede kolom geeft onderbesteding aan.

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2004	Analyse o.b.v. toelichtingen in de jaarrekening
1.8 Europese programma's / 3005 Europese programma's	<b>€ 0,8 mln.</b>  (€ 28,9 mln. aan hogere lasten, € 29,7 mln. aan hogere baten (minder onttrokken aan voorziening EU programma's))	De ingezette inhaalslag heeft geresulteerd in aanzienlijk meer toekenningen dan begroot in 2004.
1.9 Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid / 4450 Gelders Stedelijk	<b>€ 2,2 mln.</b>  (€ 2,2 mln. lagere	Veel initiatieven voor bovenlokale thema's hebben niet geleid tot concrete voorstellen.

<b>Programma / product</b>	<b>Onderbesteding Gelderland 2004</b>	<b>Analyse o.b.v. toelichtingen in de jaarrekening</b>
Ontwikkelingsbeleid	lasten)	
3.0 Verkeer en vervoer / 6002 openbaar vervoer	€ 1,4 mln.  (€ 3,8 mln. hogere lasten en € 5,2 mln. hogere baten)	Er is per saldo meer middelen aan de voorziening toegevoegd door enerzijds hogere (externe (GDU-subsidie) inkomsten en anderzijds minder uitgaven voor projecten Innovatie en HOV (Hoogwaardig Openbaar Vervoer)
3.0 Verkeer en vervoer / 6006 beleidsvoorbereiding projecten provinciale infrastructurele werken	€ 0,2 mln.  (€ 3,7 mln. lagere lasten en € 3,5 mln. lagere baten)	De begrote subsidie voor project Nijmeegse plein is niet verantwoord omdat de toezegging van KAN niet is ontvangen, daarom ook niet uitbetaald
3.0 Verkeer en vervoer / 6010 beheer en onderhoud wegen	€ 1,5 mln.  (€ 1,5 lagere lasten)	Niet doorgaan van (bagger en onderhoud) werken (€ 1,2 mln.) en overschrijding gladheidbestrijding (€ 0,6 mln.)
3.0 Verkeer en vervoer / 6026 verkeersveiligheid en verkeersafwikkeling	€ 0,3 mln.  (€ 1,6 mln. hogere lasten en € 1,9 mln. hogere baten)	Lasten en baten rondom Duurzaam Veilig (externe middelen) niet geraamd in verband onduidelijkheid over hoogte Rijksmiddelen
3.0 Verkeer en vervoer / 6033 OV Infra	€ 1,6 mln.  (€ 1,6 mln. lagere lasten)	Minder subsidies uitgekeerd dan begroot, voor 2005 wordt een voorstel gedaan tot herverdeling van middelen
3.0 Verkeer en vervoer / 6093 fondsen en kapitaalslasten	€ 8,2 mln.  (€ 8,2 mln. lagere lasten)	Geen toelichting behoudens verwijzing naar jaarverslag fonds provinciale wegen
4.2 Water / 2050 beleid en uitvoering waterhuishouding	€ 2,8 mln.  (€ 2,8 mln. lagere lasten)	Vertraging of niet tot uitvoering komen van projecten in het onderhavige boekjaar zoals WHP, REGIWA en verdrogingbestrijding (eigen middelen)
6.0 Landelijk gebied / 3072 vernieuwing landelijk gebied	€ 3,2 mln.  (€ 3,2 mln. lagere lasten)	Voor groot aantal projecten kon beroep worden gedaan op Europese gelden dan wel MKZ middelen, hierdoor is fonds vernieuwing landelijk gebied (FVLG) minder aangewend
6.0 Landelijk gebied / 3077 Actiegebieden	€ 3,6 mln.  (€ 2,5 mln. lagere lasten en € 1,1 mln. hogere baten)	Lagere lasten door het niet aanwenden van het MIG budget reconstructie (€ 3,4 mln.) maar hogere apparaatskosten (uren) door opstellen reconstructieplannen. Baten betreffen niet begrote bijdragen van derden
7.1 Economische aangelegenheden / 3044 recreatie en toerisme	€ 1,7 mln.  (€ 1,7 mln. lagere lasten)	Projecten zoals Momentum, Veluwe 2010/Groei en Krimp zijn deels vertraagd, deels afhankelijk van onzekere (krimp) onderhandelingstrajecten.

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2004	Analyse o.b.v. toelichtingen in de jaarrekening
7.1 Economische aangelegenheden / 3049 duurzame bedrijven terreinen/ bedrijfsverplaatsingen	€ 2,1 mln.  (€ 3 mln. hogere lasten en € 5,1 mln. hogere baten)	Baten vallen hoger uit door niet begrote maar ontvangen rijkssubsidie (TIPP), deze is aan een voorziening toegevoegd. Per saldo € 2 mln. minder uitgegeven dan begroot door lagere aanwending van middelen vanuit het SEO- fonds/budget voor (o.a.) revitalisering van bedrijfsterreinen en bedrijfsverplaatsingen.
8.3 Jeugdhulpverlening / 3030 jeugdhulpverlening	Geringe afwijkingen	Ondanks het omvangrijke budget (ca € 91 mln.) zeer geringe afwijkingen
8.4 Kunst en oudheid / 3020 algemeen beleid en financiën	€ 3,2 mln.  (€ 3,2 mln. lagere lasten)	Budget versterking culturele infrastructuur is in 2004 niet besteed, wordt volgens de toelichting in 2005 besteed
8.5 Welzijnsprogramma / 3036 welzijnsprogramma	€ 2,4 mln.  (€ 2,4 mln. lagere lasten)	Beperkte toelichting, verschil wordt veroorzaakt door niet bestede middelen Kulturhusen en het project Jeugd en Veiligheid (uitvoering tevens in 2005 plaatsvinden)

Tabel 6: Analyse onderbesteding per programma/producten 2004 (Gelderland)

### Analyse van het jaar 2005

In het jaar 2005 is de beleidsbegroting 2005 gedurende het jaar aangepast aan de nieuwe programma-indeling (voorjaarsnota 2005 PS2005-290). De beleidsrekening 2005 is tevens ingericht conform deze nieuwe indeling. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid met 2004 op programmaniveau enigszins; doordat de onderliggende producten veelal gelijk zijn geweest is vergelijking over de jaren mogelijk. De resultaten over 2005 zijn als volgt samen te vatten:

(x € 1 mln.)	Begroot	Rekening	Saldo 2005
<b>Totale lasten</b>	629,2	650,8	21,6
<b>Totale baten</b>	614,8	700,2	85,6
<b>Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)</b>	- 14,4	49,4	<b>63,8</b>
<b>Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)</b>	- 14,4	32,6	47,0
<b>Resultaat</b>	0	16,8	16,8

Tabel 7: Analyse 2005 (Gelderland)

Evenals in 2004 zijn de totale lasten hoger dan begroot (€ 21,6 mln.). Ook zijn de baten aanzienlijk hoger dan begroot (€ 85,6 mln., 14%). Hierdoor is niet een bedrag aan de reserve onttrokken (begroot € 14,4 mln.) maar is een bedrag van € 32,6 mln. aan de reserves toegevoegd. Hieronder is de analyse van de onderbesteding opgenomen. In het algemeen kan gesteld

worden dat de financiële en inhoudelijke analyse zoals opgenomen in de programmaverantwoording 2005 is doorontwikkeld ten opzichte van 2004.

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2005	Analyse o.b.v. toelichtingen in de jaarrekening
2.1 De jeugd klaar voor de toekomst / 3030 jeugdhulpverlening	Geringe afwijkingen	Ondanks omvangrijke budgetten per saldo zeer geringe afwijkingen. Wel zijn de baten en lasten circa € 3,5 mln. hoger dan begroot. Nagaan het effect van een mogelijke voorziening jeugdzorg.
2.2 Borging van welzijn, zorg en volksgezondheidszorg / 3036 welzijnsprogramma	€ 0,6 mln. (€ 0,6 mln. lagere lasten)	Uit nadere analyse blijkt dat voor Kulturhusen en project regionaal werken circa € 1 mln. niet is besteed, daarnaast is voor de subsidieregeling sociaal beleid € 0,6 mln. méér uitgegeven dan begroot (verklaar overschot op een ander product).
2.3 Waardering voor kunst en cultuur / 3020 algemeen beleid en financiën	€ 2,8 mln. (€ 2,8 mln. lagere lasten)	Het investeringsbudget culturele voorzieningen is voor een bedrag van € 2,3 mln. niet aangewend, daarnaast budget museumnota ad € 0,4 mln. nog niet besteed.
3.2. De juiste woning op de juiste plek / 3080 programmeren van wonen en woonomgeving	€ 1,3 mln. (€ 1,3 mln. lagere lasten)	De post MIG versnelling woningbouw is voor wat betreft de jaarlaag 2005 € 1,3 mln. geheel niet besteed. Het andere deel ad € 1,3 mln. is begroot in 2006.
5.1 Leefbaar landelijk gebied / 3072 vernieuwing landelijk gebied	€ 3,5 mln. (€ 3,5 mln. lagere lasten)	Lagere lasten door lagere uitgaven aankoop natuurterreinen en het feit dat op andere EU-subsidies een beroep kon worden gedaan.
5.1 Leefbaar landelijk gebied / 3077 actiegebieden	€ 8,9 mln. (€ 8,9 mln. lagere lasten)	Vanuit het meerjarig investeringsfonds Gelderland is € 10 mln. beschikbaar gesteld voor reconstructie, hiervan is € 1 mln. besteed in 2005.
5.1 Leefbaar landelijk gebied / 3079 Ontwikkeling landelijk gebied	€ 1,5 mln. (€ 1,5 mln. lagere lasten)	Vanuit het meerjarig investeringsfonds Gelderland is € 2,5 mln. beschikbaar gesteld voor reconstructie, hiervan is € 0,6 mln. besteed in 2005. Daarnaast zijn de apparaatskosten hoger dan begroot door meer doorberekende uren van andere diensten van de provincie (€ 0,35 mln.).
6.1 Duurzaam waterbeheer / 2055 Duurzaam waterbeheer	€ 4,3 mln. (€ 4,3 mln. lagere lasten)	Bestedingen van budgetten voor uitvoering van het WHP-3 (voor 2005 geraamd op 10% van € 27 mln.) zijn niet

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2005	Analyse o.b.v. toelichtingen in de jaarrekening
		gerealiseerd door onvoldoende snelheid in uitvoering door gemeenten en waterschappen (€ 2,8 mln.). Daarnaast zijn bijdragen aan waterschappen nog niet betaald (€ 1,5 mln.), nog geen afrekeningen ontvangen.
7.1 Geen overlast voor bedrijven/ 2030 Beleidsontwikkeling en - uitvoering Industrie	<b>€ 1,1 mln.</b>  (€ 0,9 mln. lagere lasten en € 0,2 mln. hogere baten)	Oorzaken van onderbesteding zijn met name het uitstellen van bestedingen en het achterblijven van de inzet van medewerkers i.v.m. ontstaan van en gedeeltelijke invulling van vacatures (apparaatskosten).
7.1 Geen overlast voor bedrijven/ 2046 Vergunningverlening	<b>€ 0,8 mln.</b>  (€ 0,8 mln. lagere lasten)	Met name onderbesteding i.v.m. niet besteden of uitstel van beschikbare middelen.
7.3 Naar een schonere bodem / 2044 bodembeheer	<b>€ 4,5 mln.</b>  (€ 22,6 mln. hogere lasten en € 27,1 mln. hogere baten)	Ontvangst en storting van de rijksbijdrage bodemsanering (VROM) ad € 36,9 mln. voor de jaren 2005-2009 was niet begroot, ook de jaarlaag 2005 was niet begroot. Nu ineens volledig opgenomen en afgestort in de voorziening. Daarnaast een baat van € 4 mln. door declarabele BTW bij VROM.
8.1 Economische ontwikkeling / 3049 duurzame bedrijventerreinen/ bedrijfsverplaatsingen	<b>€ 3,1 mln.</b>  (€ 3,1 mln. lagere lasten)	Onderbesteding budgetten voor revitalisering (€ 1,2 mln.) en bedrijfsverplaatsingen (€ 1,6 mln.).
8.2 Recreatie en toerisme / 3044 recreatie en toerisme	<b>€ 1,6 mln.</b>  (€ 1,6 mln. lagere lasten)	Onderbesteding budgetten voor het project Momentum (€ 0,35 mln.), SEO fonds (€ 0,7 mln.), MIG Groei en krimp (€ 0,1 mln.).
9.2 Mobiliteit en openbaar vervoer / 6002 openbaar vervoer	<b>€ 5,6 mln.</b>  (€ 4,9 mln. lagere lasten en € 0,7 mln. hogere baten)	Lagere lasten worden veroorzaakt door € 0,8 mln. aan onderbesteding van interne uren/apparaatskosten, minder kosten CVV (€ 0,5 mln.), onderbesteding Innovatieve en HOV projecten (€ 2,4 mln.) en twee subsidiebeschikkingen aan gemeenten Nijkerk en Geldermalsen ad € 1,3 mln. die niet administratief zijn vastgelegd.
9.2 Bereikbaarheid en infrastructuur / 6093 fondsen en kapitaalslasten	<b>€ 16,8 mln.</b>  (€ 1,9 mln. lagere lasten en € 14,9 mln. hogere baten)	De lagere lasten worden veroorzaakt door lagere omslagrente (€ 1,3 mln.), hogere afschrijvingen (€ 1,8 mln.) en een begrote dotatie aan een voorziening die uiteindelijk is toegevoegd aan een reserve (stationsomgeving Barneveld-Noord). De baten zijn hoger door de splitsen van

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2005	Analyse o.b.v. toelichtingen in de jaarrekening
		twee voorzieningen naar enerzijds een deel reserves en anderzijds voorziening (middelen derden) cf BBV.
10.1 Europese programma's / 3005 Europese programma's	€ 6 mln.  (€ 15 mln. hogere lasten en € 21 mln. hoger baten)	Sinds 2004 door inhaalslag begroting overschreden, over de gehele programmaperiode '00-'06 gerekend blijft men binnen de budgetten. Baten hoger door enerzijds corresponderende onttrekking aan de voorziening EU gelden ad 15 mln. (ter dekking bovenstaande overschrijding en een administratieve (BBV) aanpassing om eigen middelen uit de voorziening te halen en via het product 'mutaties in reserves) toe te voegen aan de reserve. (€ 6,4 mln.).

Tabel 8: Analyse onderbesteding per programma/producten 2005 (Gelderland)

### Analyse van het jaar 2006

Over het jaar 2006 is de programma-indeling gelijk gebleven aan 2005. Conform voorgaande jaren is eveneens een beleidsbegroting (programmabegroting) en programmaverantwoording opgesteld. De onderliggende productenbegroting en productenrekening zijn cijfermatig opgesteld. Per programma wordt inzicht gegeven in baten en lasten en de mutatie in de reserves.

Het resultaat over 2006 kan als volgt worden samengevat:

(x € 1 mln.)	Begroot	Rekening	Saldo 2006
<b>Totale lasten</b>	658,8	630,3	- 28,5
<b>Totale baten</b>	700,6	793,1	92,5
<b>Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)</b>	41,8	162,8	<b>121,0</b>
<b>Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)</b>	- 41,8	110,8	69,0
<b>Resultaat</b>	0	52,0	52,0

Tabel 9: Analyse 2006 (Gelderland)

In tegenstelling tot 2004 en 2005 zijn de totale lasten lager dan begroot (€ 28,5 mln.). Wel zijn conform voorgaande jaren de baten aanzienlijk hoger dan begroot (€ 92,5 mln., 13%). Hierdoor is niet een bedrag aan de reserve onttrokken (begroot € 41,8 mln.) maar is een bedrag van € 110,8 mln. aan de reserves toegevoegd. Hieronder is de analyse van de onderbesteding opgenomen.



Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2006	Analyse
1.2 Daadkrachtig bestuur / 4611 regionale uitvoeringsprogramma's	€ 7,5 mln.  (€ 7,5 mln. lagere lasten dan begroot)	Gedurende 2006 is het regionale uitvoeringsprogramma (RUP) in de begroting opgenomen voor een bedrag van € 7,6 mln. Door de late besluitvorming (november '06) zijn geen uitgaven gedaan, middelen zijn in de reserve gestort. Van de bijbehorende en niet bestede dienstbudgetten ad € 1 mln. wordt voorgesteld in de voorjaarsnota 2007 deze via de resultaatbestemming toe te voegen aan het RUP.
2.1 De jeugd klaar voor de toekomst / 3100 jeugdzorg	Geringe afwijkingen.	
2.1 De jeugd klaar voor de toekomst / 3101 jeugdbeleid overig	€ 1,8 mln.  (€ 1,8 mln. lagere lasten dan begroot)	Door vertraging nieuwbouw in Apeldoorn / St. Nové is niet het gehele budget voor accommodaties besteed (€ 1,4 mln.), daarnaast is een deel van het budget voor versterken preventief jeugdbeleid niet uitgegeven (€ 0,5 mln.)
2.2 Borging van welzijn, zorg en volksgezondheidszorg / 3110 sociaal beleid	€ 1,3 mln.  (€ 1,3 mln. lagere lasten dan begroot)	Wordt vooral veroorzaakt door een aantal sportthema's, de budgetten voor de periode 2006-2008 in 2006 geheel zijn begroot waardoor een onderbesteding van € 0,7 mln. optreedt.
2.3 Waardering voor kunst en cultuur / 3120 cultuurbeleid	€ 1 mln.  (€ 1 mln. lagere lasten dan begroot)	Wordt vooral veroorzaakt door niet uitgegeven middelen culturele infrastructuur, gebiedgebonden projecten (€ 1,2 mln.). Wel een reservering van 1,2 mln. voor gemeente Zaltbommel (uitgave medio '08 verwacht).
3.1 Ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit / 3009 ruimte voor ruimte	€ 5 mln.  (€ 5 mln. hogere baten, nihil begroot)	Blijkbaar is de administratief technische verwerkingswijze gewijzigd, echter niet in de begroting als zodanig opgenomen.
3.2 De juiste woning op de juiste plek / 3080 programmeren van wonen	€ 1,1 mln.  (€ 1,1 mln. lagere lasten dan begroot)	Niet toegelicht.
3.2 De juiste woning op de juiste plek / 3081 stedelijke vernieuwing	€ 5,1 mln.  (€ 5,1 mln. hogere baten)	Middelen uit de voorziening ISV overgeheveld naar de reserve GSO, niet begroot.
3.2 De juiste woning op de juiste plek / 3082 huisvesting doelgroepen	Nihil  (Baten en lasten € 1,8 mln. hoger dan begroot)	Niet begrote bijdrage Besluit Woninggebonden Subsidies.
4.1 Gelders Stedelijk	€ 2,3 mln.	Budgetten bovenlokale thema's nog niet

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2006	Analyse
Ontwikkelingsbeleid / 4450/4603 Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid	(€ 2,3 mln. lagere lasten dan begroot)	uitgegeven.
5.1 Leefbaar landelijk gebied / 3077 actiegerieden	<b>€ 9,5 mln.</b>  (€ 6 mln. lagere lasten en € 3,5 mln. hogere baten)	Lagere lasten door vertraging financieel technische afwikkeling subsidieaanvragen boerderijverplaatsingen (€ 9,3 mln.), idem voor de regeling startende jonge boeren (€ 0,5 mln.) en oprichting tuinbouwontwikkelingsmaatschappij (kost meer tijd) ad € 0,5 mln. Daarnaast hogere uitgaven op programmabureaus (ad € 0,9 mln) baat hieronder toegelicht) en aankoop natuurterreinen (€ 0,9 mln.). Hogere baten door ontvangen EU-subsidie (voorzichtigheids halve achteraf op basis van declaratie opgenomen) ad € 2 mln., bijdragen programma bureaus ad € 0,9 mln. en € ontvangen cofinanciering ad € 0,6 mln.
5.1 Leefbaar landelijk gebied / 3079 Ontwikkeling landelijk gebied	<b>€ 1 mln.</b>  (€ 1 mln. lagere lasten)	Zie hierboven.
6.1 Duurzaam waterbeheer / 2050, 2055 Duurzaam waterbeheer	<b>€ 1,3 mln.</b>  (€ 1,3 mln. lagere lasten)	T.a.v. verdrogingbestrijding, stagnatie in de uitvoering bij twee waterschappen.
7.1 Geen overlast door bedrijven / 2030 beleidsontwikkeling	<b>€ 0,1 mln.</b>  (€ 8,5 mln. hogere lasten en € 8,6 mln. hogere baten)	Middelen Externe Veiligheid II voor de periode 2006-2010 zijn ontvangen, jaarlaag 2006 ad € 2,2 mln. is ten gunste van 2006 gebracht, middelen van 2007 t/m 2010 ad € 8,7 mln. zijn in 2006 ten gunste van de voorziening gebracht.
7.1 Geen overlast door bedrijven / 2046 Vergunningverlening	<b>€ 0,5 mln.</b>  (€ 0,5 mln. lagere lasten)	Met name onderbesteding i.v.m. niet besteden van beschikbare middelen.
7.4 Milieubewust samenleven / 2019 uitvoering GMP extern	<b>€ 1,7 mln.</b>  (€ 1,7 mln. lagere lasten dan begroot)	Verklaard door niet bestede budgetten uitvoeringsprogramma luchtkwaliteit (€ 0,9 mln.), stimuleringsprojecten GMP (€ 0,4 mln.) en lagere apparaatskosten (€ 0,5 mln.).
8.1 Economische ontwikkeling	<b>€ 3,4 mln.</b>  (€ 3,4 mln. lagere lasten dan begroot)	Onderschrijdingen op bedrijfsverplaatsingen (€ 0,4 mln.), MIG Health Valley (€ 1,7 mln, wordt in '07 ingezet) en energiebeleid (€ 1,1 mln, in '06 beleidsvoorbereiding, in '07 en later verwacht men een inhaalslag).
8.2 Recreatie en toerisme /	<b>€ 2 mln.</b>	Lagere uitgaven op de projecten

Programma / product	Onderbesteding Gelderland 2006	Analyse
3044 recreatie en toerisme	(€ 2 mln. lagere lasten dan begroot)	Fietsknooppuntsysteem in verband met late besluitvorming bij deelnemers (€ 0,7 mln.), project investeren in toerisme, in verband met late politieke besluitvorming (€ 0,4 mln.) recreatie en toerisme (€ 0,8 mln.).
9.2 Mobiliteit en OV / 6035 OV	<b>€ 6,7 mln.</b> (€ 5,1 mln. lagere lasten en 1,6 mln. hogere baten)	Uitgaven HOV (€ 4 mln.) en Innovatie OV (€ 1,6 mln.) lager dan begroot. Subsidieaanvragen nog in behandeling, uitvoering verwacht in 2007. Baten zijn hoger door hogere rijksbijdrage OV ( ivm BTW Compensatie ad € 0,6 mln. en hogere toevoeging aan de voorziening OV (€ 0,75 mln.) (BBV boeking).
9.3 Bereikbaarheid en infrastructuur / 6042 optimalisatie weginfra	<b>€ 10,9 mln.</b> (€ 22,9 mln. lagere lasten en € 12 mln. lagere baten)	Zie hierboven, geen inzicht in de analyse van de verschillen per product, alleen op programma niveau.
9.3 Bereikbaarheid en infrastructuur / 6048 administratief product BI	<b>€ 12,6 mln.</b> (€ 1,4 mln. lagere lasten en 11,2 mln. hogere baten)	Zie hierboven, geen inzicht in de analyse van de verschillen per product, alleen op programma niveau.
10.2 Overigen	<b>€ 8,1 mln.</b> (€ 6,0 mln. lagere lasten en € 2,1 mln. hogere baten)	Vershil is verspreid over een 8-tal producten, die alle een substantiële afwijking laten zien tussen begroting en realisatie. Op programmaniveau zijn de oorzaken waarneembaar: meevallers op het gebied van personeelskosten voor circa € 1,9 mln. (waaronder loon- en prijsstijging, instroom FPU, zorgbudget) en het doorschuiven van 'Decentrale arbeidsvoorwaarden' naar volgend jaar voor € 2,7 mln. De afwijking in baten is voornamelijk veroorzaakt door hogere opbrengsten uit interne doorberekeningen (€ 0,9 mln.) en liquidatie van de GR Interprovinciale Ziektelkostenregeling (€ 0,6 mln.).

Tabel 10: Analyse onderbesteding per programma/producten 2006 (Gelderland)

### **De ontwikkeling van reserves, voorzieningen en verplichtingen over de periode 2004-2006**

In deze alinea wordt de ontwikkeling van de reserves, voorzieningen en verplichtingen in beeld gebracht. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van deze drie begrippen weer.

(x € 1 mln.)	Ultimo 2004	Ultimo 2005	Ultimo 2006
Overige bestemmingsreserves	195,8	187,8	324,0
Vorzieningen	75,0	137,6	154,2
Verplichtingen (nog te betalen bedragen)	202,2	234,9	225,4

Tabel 11: Ontwikkeling reserves, voorzieningen en verplichtingen 2004 t/m 2006 (Gelderland)

**Reserves:** Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de bestemmingsreserves vooral in 2006 sterk zijn toegenomen, dit wordt vooral veroorzaakt door de groei van de reserve MIG (Meerjarig Investeringsfonds Gelderland) ad € 103 mln., maar ook vele andere bestemmingsreserves. Mutaties in de (bestemmings)reserves zijn alle vastgesteld via een Statenbesluit. De onttrekkingen hangen enerzijds af van het ritme van de geplande aanwendungen in de tijd én van de werkelijke aanwending van de gelden. De afwijkingen tussen begrote en de werkelijke onttrekkingen worden met ingang van het boekjaar 2006 zichtbaar gemaakt in de programmaverantwoording in de jaarrekening. Hieruit blijkt dat de voornaamste oorzaak van deze afwijkingen betrekking heeft op timingverschillen (latere aanwending van gelden dan gepland).

**Vorzieningen:** Ook de voorzieningen nemen sterk toe. Dit wordt vooral veroorzaakt door de toename van voorzieningen gevormd door ontvangen middelen van derden die aan een specifiek doel besteed dienen te worden. Wel kan gesteld worden dat de omvang van de ontvangen bijdragen van derden groter zijn dan de uitgaven over de jaren 2004-2006. Dit betreffen bijvoorbeeld bijdragen in het kader van wegen, Europese programma's, ISV, jeugdhulpverlening, luchtkwaliteit, externe veiligheid en sanering gasfabrieken en bodembescherming. De verschillen over de jaren per voorziening zijn sterk, er is niet direct een voorziening aan te wijzen waar structureel aan wordt toegevoegd (dus structurele onderbesteding).

**Verplichtingen:** De ontwikkeling van de nog te betalen bedragen laat geen bijzonderheden zien.

### ***Overbesteding in de provincie Gelderland over de periode 2004-2006***

Ondanks dat het onderzoek zich richt op onderbesteding, is overbesteding bezien vanuit de sturing op financiën even interessant. Onderstaand overzicht geeft de meest opmerkelijke gevallen van overbesteding weer.

<b>2004</b>		
3.0 Verkeer en vervoer / 6007 uitvoering projecten provinciale wegen	- € 3,7 mln.  (€ 7,3 mln. hogere lasten en € 3,6 mln. hogere baten)	Er zijn meer infrastructurele projecten gestart, tevens externe capaciteit ingehuurd (0,3 mln.), verder geen toelichting.
3.0 Verkeer en vervoer / 6099 calculatieverschillen	- € 1,7 mln.  (€ 1,7 mln. hogere lasten)	Geen toelichting behoudens verwijzing naar jaarverslag fonds provinciale wegen.
9.2 Volkshuisvesting / 3081 vernieuw van steden en dorpen	- € 0,8 mln.  (€ 15,0 mln. hogere lasten en € 14,2 mln. hogere baten)	De baten en lasten wijken onder meer voor circa € 16 mln. af door niet begrote bijdrage ISV-1 middelen, een nadelig verschil van € 0,8 mln. kan niet verklaard worden volgens de toelichting in de productenrekening.
0.1 Overige	- € 39,9 mln.  (Per saldo € 39,9 mln. meer lasten) Programma 'Overige' is gevoelig is voor grote afwijkingen. In 2005 overbesteding van € 10,3 mln., in 2006 onderbesteding.	BBV effecten. Met name extra afschrijvingen activa (last € 95,5 mln), activeren deelnemingen (baat € 32,9) en herrubricering reserves en voorzieningen (last € 16,8 mln). Daarnaast wordt voor in totaal € 3,1 mln. doorgeschoven naar 2005 inzake Project DIS en Decentrale Arbeidsvoorwaarden.
<b>2005</b>		
3.1 Ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit / 3068 strategie en omgevingsverkenning	- € 0,8 mln.  (€ 0,8 mln. hogere lasten)	Overschrijding van apparaatskosten door begeleiding en besluitvorming streekplan Gelderland 2005.
3.2 De juiste woning op de juiste plek / 3081 vernieuwing van steden en dorpen	- € 1,3 mln.  (€ 1,3 mln. hogere lasten)	Omdat de tranches van afgelopen jaren niet zijn besteed is in 2005 voor één project een bedrag van € 1,7 mln. toegekend (budget € 0,4 mln.) vanuit de reserve meerjarig investeringsfonds Gelderland (meervoudig ruimtegebruik).
3.3. Behoud en ontwikkeling van cultuurhistorie / 3060 cultuurhistorie	- € 1,2 mln.  (€ 1,2 mln. hogere lasten)	Niet bestede MIG middelen van de jaren 2001 tot en met 2004 zijn in 2005 toegekend.
10.2 Overigen	- € 10,3 mln.  (€ 10,1 mln. hogere	Lagere lasten in verband met het doorschuiven van gelden naar 2006 voor in totaal € 5,9 mln., waaronder DIS project (€ 1,27 mln.), ICT-gelden

	lasten en € 0,2 mln. lagere baten)	(€ 1,7 mln.), Decentrale arbeidsvoorwaarden (€ 2,0 mln.) en de reservering voor nieuwe CAO (€ 0,9 mln.). Tevens een administratieve correctie in verband met het BBV, zijnde een herrubricering tussen reserves en voorzieningen (last € 16,9 mln.).
<b>2006</b>		
9.3 Bereikbaarheid en infrastructuur / 6040 gebiedsgericht benutten	- € 0,5 mln.  (€ 3,6 mln. lagere lasten en € 4,1 mln. lagere baten)	Verschillen worden vooral verklaard door een lagere dotatie aan voorzieningen dan begroot (€ 4 mln. mobiliteitsfonds Gelderland t.b.v. Beter Bereikbaar Vallei en Stedendriehoek, € 18,2 mln. Hart van Dieren/bijdragen gemeente Rheden en Stadsregio).

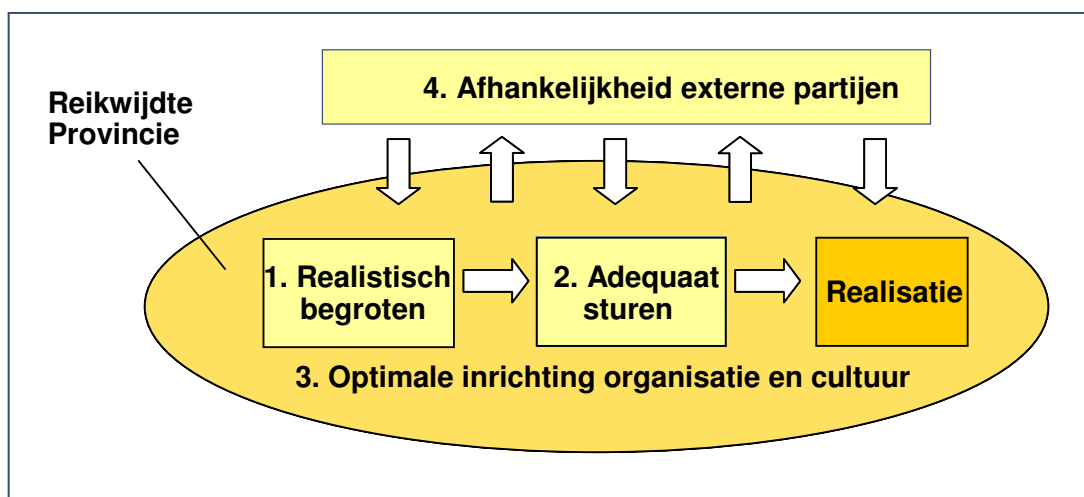
*Tabel 12: Overbestedingen (meest opmerkelijk) 2004 t/m 2006 (Gelderland)*

### 3.4. Randvoorwaarden voor verkleinen onderbesteding

Ten aanzien van onderbesteding is een viertal randvoorwaarden te benoemen om de kans te verkleinen dat onderbesteding plaatsvindt, namelijk:

1. Realistisch begroten;
2. Adequaaf sturen;
3. Optimale inrichting van de organisatie en haar cultuur;
4. Inzicht in de mate van afhankelijkheid van externe partijen.

In onderstaande figuur zijn deze randvoorwaarden schematisch weergegeven in relatie tot de reikwijdte van de provinciale organisatie en de te bereiken resultaten (realisatie). De externe partijen vallen buiten de reikwijdte van de provinciale organisatie (extern), maar er is wel wederzijdse beïnvloeding.



Figuur 1: Conceptueel model

Hieronder zijn de vier randvoorwaarden voor verkleinen van de kans op onderbesteding uitgewerkt. Per factor (geformuleerd als een vraag) is een aantal criteria geformuleerd aan de hand waarvan het antwoord op de vraag in dit onderzoek wordt geanalyseerd en onderbouwd. Waar Rekenkameronderzoeken normaal gesproken een toetsend karakter kennen, heeft dit onderzoek een meer diagnosticerend karakter: wat is het probleem en hoe valt dit op te lossen? Concreet betekent dit dat aan de hand van de randvoorwaarden voor onderbesteding een inventarisatie is gemaakt van de oorzaken van onderbesteding in de provincie Gelderland en Overijssel.

Het denkkader sluit aan op de provinciale context. De criteria zijn gebaseerd op het bovenstaande theoretisch model alsook op de regels van de provincies zelf.

1. Wordt er **realistisch begroot**?

**Criteria:**

1a. Begroting sluit qua ambitie aan op de:

- Kwalitatieve en kwantitatieve mogelijkheden van organisatie (formatie, capaciteiten, planning)
- Mogelijkheden van de partners (middelen, formatie, capaciteiten, planning)
- Vraag van partners/belanghebbenden

1b. Er is adequaat rekening gehouden met bijdrage/subsidies van externen (meevallers aan de batenkant)

1c. Er is adequaat (door fasering) rekening gehouden met overige externe factoren (afhankelijkheid van vergunningprocedures, inspraak, etc.), mede in relatie tot meerjarigheid van (met name grote) projecten?

1d. Bij complexere projecten wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan risicomangement (kans x impact)

2. Kan en wordt er **adequaot gestuurd** op onderbesteding c.q. zijn er regels dienaangaande gesteld?

**Criteria:**

2a. Het P&C-instrumentarium en tussentijdse budgetoverzichten zijn zodanig ingericht dat te behalen resultaten SMART zijn geformuleerd en verschillen tijdig kunnen worden gesignaleerd

2b. Via tussentijdse rapportages wordt de vinger aan de pols gehouden en wordt tijdig bijgestuurd om resultaten te behalen

2c. Aan de Staten wordt tijdig informatie verstrekt in geval van afwijkingen;

2d. Jaarlijks wordt binnen de reserves en voorzieningen nagegaan of er 'vrije' ruimte is;

2e. Er zijn regels met betrekking tot overheveling gesteld (ondergrens);

2f. Jaarlijks worden bestaande verplichtingen 'opgeschoond';

2g. Er is flexibilisering van de formatie (inclusief doelgerichte uitbesteding van taken).

3. Is de **organisatie en cultuur optimaal afgestemd** op het adequaat realiseren van de resultaten?

**Criteria:**

3a. De organisatie is zodanig ingericht dat er goede afstemming is tussen beleid en uitvoering;

3b. PS geven duidelijke kaders waarbinnen de resultaten (op programmaniveau) dienen te worden behaald en houden deze kaders gedurende de uitvoering onveranderlijk;

3c. GS geven een concrete vertaling van de PS-kaders in producten en sturen hier actief op;

3d. Budgetverantwoordelijkheden zijn helder gecommuniceerd, ieder budget kent één budgethouder;

3e. De cultuur binnen de ambtelijke organisatie wordt gekenmerkt door resultaatgerichtheid, het elkaar hierop aanspreken en het nemen van verantwoordelijkheid (door budgethouders)

4. Is er sprake van **inzicht in de mate van afhankelijkheid van externe partijen** voor het behalen van het resultaat?

**Criteria:**

4a. Afhankelijkheid van externe partijen is minimaal en/of er zijn heldere afspraken met externe partijen gemaakt.



#### 4. Aanwezigheid van normen en beleid voor onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- Heeft de provincie normen opgesteld voor onderbesteding?
- Heeft de provincie beleid ontwikkeld om onderbesteding te voorkomen?

De aanpak om deze kwalitatieve onderzoeksvragen te beantwoorden bestaat uit twee stappen. Allereerst zijn alle ontvangen documenten van de provincie (zie bijlage A) gescand op de woorden 'onderbesteding', 'onderuitputting' en 'onderrealisatie'. Vervolgens zijn de resultaten van deze scan per e-mail voorgelegd en telefonisch afgestemd/verdiept met de contactpersonen bij de provincie.

Het onderzoek wijst uit dat de provincie Gelderland op twee onderdelen beleid heeft geformuleerd om onderbesteding te voorkomen/beperken. Er zijn daarnaast normen vastgelegd, maar deze richten zich op de vraag wanneer onderbesteding moet worden toegelicht in de rapportages, niet op de vraag tot welke hoogte onderbesteding acceptabel is.

In de *Voorjaarsnota 2007* (PS2007-332) is de maatregel 'budgetoverhevelingen' opgenomen: Deze vloeit voort uit een motie aangenomen door de Staten bij de *Voorjaarsnota 2006* (PS2006-268) die onder meer betrekking heeft op het overhevelen van eenmalig beschikbaar gestelde budgetten: "Met ingang van *Voorjaarsnota 2007* geen voorstellen meer te doen voor overboeking van eenmalige (restant)budgetten die al één of meerdere keren eerder overgeboekt waren. Een overboeking van het vorige begrotingsjaar kan nog wel, maar van de jaren daarvoor niet meer worden voorgesteld. Deze restanten vloeien terug naar de algemene middelen. Dit ter bevordering van interne efficiency en transparantie naar de Staten". Deze handelwijze wordt sinds de *Voorjaarsnota 2007* voor de eenmalige budgetten gehanteerd.

In het kader van de sanering van fondsen (reserves en voorzieningen) is een mogelijkheid geboden om niet bestede structurele budgetten over te hevelen. Dat is beschreven in de *Beleidsnota Reserves en Voorzieningen* (PS2004-763). Hierin opgenomen beleidsuitgangspunten voor de reserves en voorzieningen zijn: De reserves en voorzieningen, die primair zijn gevormd voor een bepaald doel (spaarfunctie) of in verband met grote schommelingen in de jaarlijkse uitgaven (egalisatiefunctie), kunnen in het kader van het algemene financiële beleid worden beschouwd als een weerstandsvermogen voor het opvangen van zich plotseling en onverwachts aandienende tegenvallers/tekorten (bufferfunctie). Dit geldt in het bijzonder voor de algemene reserve, die voor een deel expliciet als buffer voor tegenvallers is aangemerkt.

In de komende jaren gelden voor het specifieke financiële beleid met betrekking tot de reserves en voorzieningen als beleidsuitgangspunten: In beginsel worden alle structurele en incidentele lasten en baten, die

voortvloeiën uit het te realiseren of gerealiseerde beleid en het te voeren of gevoerde beheer, rechtstreeks (dus niet via een dotatie of onttrekking aan een reserve) geraamd of verantwoord op een post in de (meerjaren-)exploitatiebegroting of -rekening. Onder bepaalde voorwaarden mogen niet bestede budgetten worden overgeheveld naar het volgende begrotingsjaar.

In de toelichting die wordt gegeven is onder andere aangegeven dat in theorie alle bestemmingsreserves kunnen worden opgeheven. In verband met de opheffing van fondsen is het toegestaan, dat in bepaalde gevallen niet bestede budgetten worden overgeheveld naar een volgend begrotingsjaar, bijvoorbeeld:

- a. Als er sprake is van projecten/activiteiten, die tezamen met andere partijen worden gerealiseerd. Als er door omstandigheden vertraging ontstaan is in de uitvoering en er voor deze projecten/activiteiten afspraken zijn gemaakt c.q. overeenkomsten zijn aangegaan met derden, zal de financiële bijdrage van de provincie nagekomen worden. Als de desbetreffende provinciale budgetten niet volledig zijn besteed, zullen de resterende middelen niet kunnen vrijvallen aan de algemene middelen maar zullen de resterende middelen opnieuw beschikbaar moeten worden gesteld in het volgende begrotingsjaar.
- b. Als projecten/activiteiten, die uitsluitend door de provincie worden gerealiseerd, vertraging oplopen door exogene/externe factoren. Vertraging door endogene/interne factoren komen niet voor overheveling in aanmerking.

Aangetekend is in de stukken dat het vorenstaande leidt tot een toename van de voorstellen tot budgetoverheveling en de administratieve verwerking hiervan. Daarnaast is aangetekend dat in meerjarig kader schommelingen ontstaan in de begrotingsuitkomsten, als alle uitgaven rechtstreeks in de begroting worden geraamd. Hiermee zal met name bij het bepalen van de ruimte voor structureel nieuw beleid rekening moeten worden gehouden.

In de *Productenrekening 2005* wordt bij een aantal posten aangegeven dat de onderbesteding onder de norm blijft. Hieruit lijkt naar voren te komen dat er een norm van aanvaardbaarheid van onderbesteding aanwezig is. In de provincie is echter geen norm vastgelegd waarmee aan 'de voorkant' wordt aangegeven binnen welke omvang onderbesteding als acceptabel wordt gezien. Wel bestaan er normen voor wanneer onderbesteding moet worden toegelicht. Voor resultaatbestemming moeten alle afwijkingen die 10% of € 100.000 afwijken van de gewijzigde begroting worden toegelicht (deze regel is ingebracht door de rekeningcommissie). Tevens zijn er afspraken geformuleerd over toelichtingen op afwijkingen tussen de primitieve en gewijzigde begroting; alle afwijkingen groter dan € 10 mln. worden toegelicht.

In een tweetal P&C-documenten, namelijk de *Beleidsrekening 2006* en de *Bestuursrapportage eerste half jaar 2006*, wordt gesproken over onderbestedingsbeleid. In deze documenten wordt melding gemaakt van

onderbesteding op de uitvoering van verdrogingsprojecten. Het gevoerde beleid om deze onderbesteding te doorbreken is het maken van betere afspraken met de waterschappen. Dit betreft echter een specifiek probleem en geen generiek provinciebreed beleid.

In de overige P&C-documenten van de provincie Gelderland wordt wel melding gemaakt van onderbesteding, maar niet van beleid om deze onderbesteding in de toekomst te verminderen of te voorkomen.



## 5. Denkkader analyse oorzaken van onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt een denkkader geschetst teneinde de oorzaken van onderbesteding te analyseren. Dit denkkader is tot stand gekomen aan de hand van het onderzoek (waaronder de diverse casussen).

De feitelijke analyse van de oorzaken van onderbesteding wordt gegeven in hoofdstuk 7.

Eerst wordt een algemene beschrijving gegeven over de oorzaken van onderbesteding en de mate waarin dit als 'erg' moet worden beschouwd, daarna wordt dieper ingegaan op de mogelijke oorzaken.

### 5.1. Het behalen van resultaten is belangrijker dan het strikt hanteren van financiële cijfers met betrekking tot onderbesteding

Uit de toelichtingen in de jaarrekeningen over de jaren 2004, 2005 en 2006 blijkt dat een deel van de onderbesteding te maken heeft met zaken als 'het laat realiseren', 'vertraging' (en 'versnelling'), 'nadruk op een later moment', 'achter op planning'. Ook heeft een deel te maken met begrotingstechnische aspecten (bijvoorbeeld voortvloeiend uit BBV).

Uit al deze toelichtingen is derhalve op te maken dat onderbesteding voor een belangrijk deel te maken heeft met het realiseren in een andere jaarschijf, in die gevallen is er niet sprake van het geheel niet realiseren van doelen, maar dus op een later moment realiseren van die doelen. De vraag is dan vervolgens tweeledig:

- a. Is er 'aan de voorkant' realistisch begroot?
- b. Is er alles aan gedaan om de resultaten te realiseren qua keuze van instrumentarium, sturing, uitlijning van de organisatie etc.?

Als op beide vragen positief kan worden geantwoord, is het kortom belangrijker dat doelen uiteindelijk worden gerealiseerd, dan dat het binnen een bepaalde jaarschijf heeft plaatsgevonden (het principe achter programmatisch werken). In dat geval wil het als er in enig jaar onderbesteding is, dus niet zeggen dat er geld 'over' is, alleen dat het later wordt besteed dan beoogd. Voorwaarde is wel dat doelen SMART zijn geformuleerd en dat er heldere prestatie-indicatoren aan verbonden zijn omdat anders niet na te gaan is óf de resultaten zijn bereikt.

Het strikt hanteren van financiële cijfers met betrekking tot onderbesteding brengt nog een risico met zich mee, namelijk dat -indien onderbesteding op jaarbasis bezien leidend zou zijn- middelen minder effectief besteed zullen worden. Sturen op effectiviteit van beleid kan immers met zich mee brengen dat overheveling (en daarmee onderbesteding) noodzakelijk is om meer effectief middelen in te zetten. In geval van eenzijdige sturing op onderbesteding zal dergelijke overheveling echter worden voorkomen. Ook brengt het strikt hanteren

van financiële cijfers met betrekking tot onderbesteding met zich mee dat *drivers* om geld te besparen niet aanwezig zijn of afwezig blijven.

## 5.2. Er is op hoofdlijnen een aantal oorzaken te onderscheiden van onderbesteding

Met betrekking tot onderbesteding onderscheiden wij een aantal hoofdcategorieën van oorzaken. Wij onderscheiden drie categorieën:

- a. **Direct** beïnvloedbare factoren: Dit zijn de factoren die *volledig* een *interne* aangelegenheid zijn;
- b. **Indirect** beïnvloedbare factoren: Dit zijn de factoren die overwegend een extern karakter hebben maar waarbij de provincie in meer of mindere mate invloed kan uitoefenen op de factoren. De indirecte invloed van de provincie is groter dan op het eerste gezicht zal lijken. De categorie ‘niet beïnvloedbaar’ (zie hierna) is dan ook beperkt;
- c. **Niet** beïnvloedbare factoren: Dit zijn factoren die een volledig extern karakter hebben en die leiden tot onderbesteding, zonder dat de provincie daarop invloed kan uitoefenen.

Niet alle direct en indirect beïnvloedbare oorzaken moeten overigens negatief worden uitgelegd. Onderbesteding kan immers ook ontstaan door meevallers. Daarnaast is niet per definitie onderbesteding als gevolg van direct beïnvloedbare factoren ‘ernstig’. Bijvoorbeeld het realiseren van de EHS door middel van het opkopen van landbouwgronden vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Dit principe van vrijwilligheid en het instrument ‘opkopen’ maakt bij gebrek aan ander instrumentarium dat dit niet jaarlijks exact te ramen valt.

Hieronder is voor elke hoofdcategorie van oorzaken een aantal voorbeelden weergegeven:

- a. **Direct beïnvloedbare factoren:**
  - i. *(Manier van) begroten:*
    - Ambities zijn te hoog gesteld;
    - Verplichting (via beschikking) is aangegaan maar de bevoorschotting vindt pas plaats als werkelijk aan het werk wordt begonnen. Daarnaast vindt de daadwerkelijke afrekening pas plaats bij oplevering;
    - Verkeerd ramen: onvoldoende zijn alle factoren van invloed op een begroting in beeld gebracht c.q.<sup>12</sup>;
    - Verkeerd plannen: onvoldoende scherp begroot over welke jaren de activiteiten plaatsvinden.
  - ii. *Sturing:*
    - Er is onvoldoende gestuurd (of verantwoord) op dossiers;
    - Er is vertraging opgetreden in besluitvorming of eerdere besluitvorming wordt ter discussie gesteld/heroverwogen;

---

<sup>12</sup> Zodoende wordt bijvoorbeeld hetzelfde budget begroot over meerdere jaren, terwijl het eerste jaar minder zou moeten worden begroot en volgende jaren juist meer.

- Er is onvoldoende afstemming tussen externe vraag en het ‘aanbod’ van de provincies<sup>13</sup>;
  - Het instrumentarium sluit niet aan op de te bereiken doelen, het betreft een bewuste (politieke) keuze;
  - De doelen zijn onvoldoende SMART geformuleerd.
- iii. **Organisatie:**
- De uitvoeringsorganisatie is (qua middelen, capaciteit, competenties, geld) niet -op tijd- op orde (bijvoorbeeld als gevolg van vacatures, FPU);
  - Interne afstemming en/of samenwerking is/zijn onvoldoende;
  - Er zijn manieren gevonden om efficiënter te werk te gaan (bijvoorbeeld door innovatief aan te besteden, ander instrumentarium in te zetten).
- iv. **Overige factoren, zoals:**
- Administratief technische aspecten (bijvoorbeeld i.v.m. de BBV, onjuist of vergeten te begroten/verantwoorden van baten en lasten).
- b. **Indirect beïnvloedbare factoren:**
- i. **(Manier van) begroten:**
- Onvoldoende waren alle factoren van invloed op een begroting in beeld, bijvoorbeeld onvoorzienbare baten als externe bijdragen/ subsidies;
  - Externe cofinanciering komt niet van de grond.
- ii. **Sturing:**
- Vertraging in besluitvorming bij of onderhandeling met partners.
- iii. **Organisatie:**
- Externen hebben de uitvoeringsorganisatie voor de doelen niet -op tijd- op orde.
- iv. **Overige factoren, zoals:**
- Vertraging in (bijvoorbeeld vergunnings-)procedures als gevolg van inspraak, rechtsgang etc..
- c. **Niet beïnvloedbare factoren:**
- i. **Overige factoren, zoals:**
- Wijzigingen in (Europese of nationale) regelgeving/voorschriften die leiden tot hogere baten of hogere lasten en voortgang projecten van derden.
  - Onbeïnvloedbare factoren zoals in het geval bij bepaalde weersomstandigheden, bij een calamiteit op nationaal niveau etc.

Er moet overigens rekening mee worden gehouden dat doorgaans sprake is van een combinatie van factoren, er is dus veelal niet één oorzaak aan te wijzen van onderbesteding. Daarnaast hangen factoren veelal samen, zo kan het onvoldoende scherp begroten over welke jaren de activiteiten plaatsvinden bijvoorbeeld samen hangen met het nog niet op orde hebben

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld bij een subsidieregeling of de vraag naar integrale gebiedsgerichte projecten terwijl externe partners alleen sectorale projecten kunnen ‘aanbieden’.

van de organisatie voor het uitvoeren van de activiteiten in het eerste jaar. Daarnaast is het ook lastig alle factoren in beeld te brengen (achter de mate van directe sturing is bijvoorbeeld lastig de vinger te krijgen).

### 5.3. De focus van de staten moet zich richten op een afgeperkt deel van de onderbesteding

Op basis van de factoren zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven, het al dan niet beïnvloedbaar zijn van onderbesteding en de vraag of de resultaten wel of niet bereikt zijn, komen wij tot een zienswijze op onderbesteding voor de Staten, die wij hieronder in zes categorieën grafisch hebben weergegeven: Voor alle zes categorieën geldt dat de controlerende rol van de Staten van toepassing is, alleen de mate waarin (de mate waarin de Staten er ‘bovenop zitten’ of ‘moeten zitten’) kan verschillen. Bij één categorie zullen de Staten ook een sterk kaderstellende rol moeten innemen, omdat in dit geval de kaders mogelijk moeten worden herzien (bijvoorbeeld de bijstelling van een subsidieverordening).

Uit het denkmodel blijkt dat onderbesteding het meest relevant en ‘ernstig’ voor de Staten is als er sprake is van:

- Het niet behalen van resultaten;
- Oorzaken die direct beïnvloedbaar zijn door de provincie (overwegend *interne* oorzaken); en
- Onderbesteding waarbij de begrote middelen voor andere beleidsdoelen aangewend hadden kunnen worden.

		Oorzaken van onderbesteding		
		Overwegend intern	Overwegend extern	Volledig extern
Resultaten behaald	Ja	B. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)	D. Onderbesteding alleen in controlerende zin thema voor PS	F. Onderbesteding alleen in controlerende zin thema voor PS
	Nee	A. Onderbesteding thema voor PS (kaderstellend en controlerend)	C. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)	E. Onderbesteding thema voor PS (vooral controlerend)
		Ja, direct	Ja, indirect	Nee
Hoogte onderbesteding beïnvloedbaar door de provincie				

Figuur 2: Denkmodel ‘Rollen PS bij onderbesteding’

#### Toelichting:

A. Resultaten niet behaald, directe beïnvloedbaarheid door de provincie  
In dit geval zijn de resultaten over een bepaald jaar niet behaald en is er sprake van onderbesteding die de provincie direct had kunnen beïnvloeden. Het is mogelijk dat de resultaten niet behaald zijn, maar er



wel duidelijk zicht is op het behalen van resultaten in het volgende jaar, zoals bij een meerjarig programma (bijvoorbeeld PMJP). Het is voor Provinciale Staten dan ook wezenlijk zicht te hebben op het al dan niet alsnog kunnen realiseren van resultaten en binnen welke termijn. In dat geval is voor de Staten de afweging te maken reserves in te stellen. Dit is relevant voor alle categorieën waar de resultaten (nog) niet zijn behaald (A, C en E). Van belang is hier verder nog dat de Staten er notie van nemen of de middelen vrij besteedbaar zouden zijn (dus begrote middelen hadden ook voor andere doeleinden ingezet kunnen worden) of dat deze niet voor andere beleidsdoeleinden ingezet hadden kunnen zijn (zoals doeluitkeringen van het rijk voor bijvoorbeeld Jeugdzorg). De eerste categorie van onderbesteding is daarmee de meest 'ernstige'; het resultaat is niet behaald, dit had kunnen worden voorkomen en het niet bestede geld had ook voor alternatieve doeleinden kunnen worden ingezet.

#### B. Resultaten behaald, directe beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten behaald en is er sprake van onderbesteding die de provincie direct had kunnen beïnvloeden of heeft beïnvloed. Voor de Staten is van belang vanuit haar controlerende rol na te gaan of de onderbesteding dankzij de beïnvloeding van de provincie is ontstaan ('meevaller', waarbij de onderbesteding in feite gunstig is) of dat deze ligt aan bijvoorbeeld correcties van administratief -technische onjuistheden ('tegenvaller').

In deze situatie, maar ook als er sprake is van indirecte beïnvloedbaarheid door de provincie (D, zie hierna), moet er tijdig worden gecommuniceerd over het vrijvallen van middelen, zodat deze bij een integraal afweegmoment kunnen worden aangewend voor andere beleidsterreinen.

#### C. Resultaten niet behaald, indirecte beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten niet behaald en is er sprake van onderbesteding die de provincie indirect had kunnen beïnvloeden. Voor de Staten ligt er met name een controlerende rol om na te gaan of de provincie al haar 'indirecte' invloed heeft aangewend of om na te gaan of er voldoende met externe factoren rekening is gehouden. Daarnaast zullen de Staten, als er sprake is van een programma dat zich over meerdere jaren uitstrekt- moeten nagaan of er voldoende zicht is op het bereiken van de resultaten aan het einde van de looptijd van het programma, om dan alsnog tijdig te kunnen bijsturen. Omdat de resultaten -in tegenstelling tot B en D niet behaald zijn- is deze vorm van onderbesteding onder categorie C als 'ernstiger' te beschouwen dan die bij categorieën B en D.

#### D. Resultaten behaald, indirecte beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten behaald maar is er sprake van onderbesteding die de provincie indirect had kunnen beïnvloeden. GS zijn aan zet om hieruit de leerpunten te halen (en bijvoorbeeld begrote bedragen voor een volgend jaar bij te stellen), voor de Staten is er alleen nog de controlerende rol.

E. Resultaten niet behaald, geen beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten niet gehaald maar heeft de provincie de onderbesteding op die resultaten ook niet kunnen beïnvloeden. De controlerende rol van de Staten ligt hierin te bezien of er sprake is van structurele onderbesteding. In dit geval kunnen de Staten besluiten niet (zoals bij D), de begrote bedragen bij te stellen maar de doelen aan te passen of te schrappen.

F. Resultaten behaald, geen beïnvloedbaarheid door de provincie

In dit geval zijn de resultaten gehaald en heeft de provincie de onderbesteding op die resultaten niet kunnen beïnvloeden.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de zienswijzen van de gesprekspartners met betrekking tot de ernst van onderbesteding en mogelijke acties ter voorkoming van onderbesteding, c.q. hoe er mee om te gaan.

## 6. Politiek-bestuurlijk beeld van onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de problematiek van onderbesteding vanuit de beelden die de Statenleden en Collegeleden hierover hebben. Het betreft dus het politiek-bestuurlijke beeld op het onderbestedingsvraagstuk.

### 6.1. Meningen van Statenleden over onderbesteding

Een aantal Statenleden van de provincie Gelderland geeft aan dat onderbesteding in de provincie Gelderland bij in ieder geval de Staten zelf *nog (te) weinig aandacht* krijgt. Dit heeft te maken met het feit dat de provincie “geld heeft” (onderbesteding als luxeprobleem) en dat het een cultuuraspect is. Onderbesteding zou mede komen doordat in algemene zin de jaarrekening weinig aandacht krijgt en doordat een groot aantal Statenleden nieuw is. De vertraging op de realisatie van rondwegen wordt door verschillende Statenleden genoemd als een onderwerp waarbij onderbesteding wel een thema was.

*Onderbesteding wordt niet per definitie ‘ernstig’ genoemd, vraag voor de meeste Statenleden is of het verwijtbaar is (interne oorzaken), of de beoogde resultaten al dan niet gehaald zijn en of het onderbesteding door extra baten betreft of minder uitgaven.*

Op de *oorzaken van onderbesteding* hebben de Statenleden over het algemeen weinig zicht. Als redenen worden genoemd ‘over-ambitie’ van de provincie, vertraging in de uitvoering (bijvoorbeeld door afhankelijkheid van derden), te hoog ramen, vertraging in vergunningverlening/ MER’s, voordelen in aanbestedingen e.d.

Een aantal Statenleden geeft ook aan dat de Staten zelf *mede debet* kunnen zijn *aan onderbesteding*, al komt dat naar hun beleving weinig voor. Een motie indienen als reactie op de ‘waan van de dag’ heeft in zich dat de consequenties niet goed kunnen worden overzien; de uitvoerbaarheid door de ambtelijke organisatie speelt bij een motie niet altijd een rol (voorbeelden die genoemd zijn, zijn versnelde aanleg fietspaden, de motie percentage NUON-dividend voor klimaatbeleid, motie AMA’s). Een motie geeft dan richting aan een wens, die het college vervolgens moet vertalen in mogelijkheden en consequenties. Initiatiefvoorstellen vanuit de Staten worden veelal met ondersteuning van de organisatie opgesteld zodat onderbesteding als uitvloeisel hiervan weinig voorkomt.

Het *voorkomen van onderbesteding* heeft voor veel Statenleden te maken met de kwaliteit van verantwoorden. Tijdige en transparante informatie over de uitvoering kan de kans op onderbesteding verkleinen.

Een aantal Statenleden geeft aan dat de *begroting nog transparanter* zou moeten. Er wordt bijvoorbeeld nog veel financiële informatie gegeven in de vorm van verzamelgetallen (Algemeen bestuur, Welzijn). Daarnaast

wordt veel informatie in de begroting gegeven over nieuwe beleidsvoornemens uit het bestuursakkoord (zoals GSO) en minder over bestaand beleid (en uitvoering via bijvoorbeeld bestaande subsidieregelingen).

De *verantwoording/informatievoorziening* vanuit het college over de (financiële) voortgang van de uitvoering en de jaarrekening (en dus op de mogelijkheid te sturen op eventuele onderbesteding) *behoeft* naar het oordeel van een aantal Statenleden *verbetering*. Zo is er volgens deze Statenleden te weinig zicht op doorgeschoven (onderbestede) middelen en te weinig informatie over kleinere posten waar onderbesteding is ontstaan. Een meerderheid van de Statenleden noemt in die zin het 'afschaffen' van de Bestuursrapportage een onjuist besluit (NB enkele Statenleden geven aan dat dit een politiek besluit is geweest).

Er zijn verschillen van mening of prestatie-indicatoren nu juist beter of slechter zijn geworden in de nieuwe bestuursperiode. In ieder geval zijn de meeste Statenleden het er over eens dat de indicatoren beter moeten (bijvoorbeeld aantal zaken bij de Raad van State zegt niets als het totaal niet is gegeven).

Enkele Statenleden geven aan dat het college de mogelijkheid moet hebben *binnen programma's* te kunnen *schuiven* met middelen zonder de Staten hierbij te betrekken, echter afhankelijk van de politieke zwaarte van het onderwerp, afhankelijk van het programma, mogelijk beperkt tot drempelbedragen en mits tijdig wordt geïnformeerd. Daarnaast moet volgens enkele Statenleden eerst de huidige verantwoording verbeteren voordat dit zou kunnen.

## **6.2. Mening van leden van het college van GS over onderbesteding**

Leden van GS geven aan dat *onderbesteding* voor hen zeker een *thema* is. De omvang van onderbesteding wordt -gezien vanuit sec de lastencomponent- als gering beschouwd. Daarnaast wordt aangegeven dat het reduceren van onderbesteding an sich niet het doel moet zijn, maar het optimaal aanwenden van middelen ten behoeve van provinciale doelen.

Als *oorzaken* geven gedeputeerden aan de afhankelijkheid van derden (bijvoorbeeld de bouw van 8.000 betaalbare nieuwe woningen, waarvan de uitvoering bij derden ligt), maar ook dat de kwaliteit van projecten leidend is bij het voorwaardenscheppend wegzetten van middelen en niet bijvoorbeeld verdeelsleutels over de provincie. Daarnaast kan het liggen aan het instrument 'subsidie' als passief instrument (als provincie ben je afhankelijk van hoeveel aanvragen er komen), aan het gegeven dat sommige verplichtingen wel zijn vastgelegd maar nog niet tot uitvoering zijn gekomen (zoals culturele infrastructuur) of doordat bijvoorbeeld de betaling op basis van een subsidieregeling nog niet kan worden afgerond (20% uitbetaling bij vaststelling definitieve subsidie).

De *Staten* kunnen naar mening van het college *zelf ook debet* zijn aan onderbesteding, doordat bijvoorbeeld bij motie middelen worden gevraagd terwijl al op een andere manier in middelen was voorzien (bijvoorbeeld aanpak wachtlijsten in de jeugdzorg, terwijl er van het rijk al financiering zou komen).

De gesprekspartners vanuit het college geven aan dat geprobeerd wordt om onderbesteding te voorkomen door de regel van eenmalige overheveling, door er via de marapgesprekken twee tot vier maal per jaar op te wijzen, externen concreter te sturen op prestaties (voorbeeld een gemeente moet voor een bepaalde datum woningen gerealiseerd hebben, anders valt de provincie bijdrage terug naar de provincie, i.e. gebruikmaking van expiratiedatum in beschikkingen) en bestuurlijke druk uit te oefenen op bijvoorbeeld lokale bestuurders. Als voornemen is er de jaarstukken voor het college van GS in maart beschikbaar te hebben, zodat de Staten deze in april kunnen vaststellen.



## 7. Analyse oorzaken onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de oorzaken van onderbesteding op basis van de geselecteerde casussen. Deze casussen zijn voor een volledig beeld in principe willekeurig geselecteerd, rekening houdende met een aantal aspecten (zie bijlage C).

Ambtelijk wordt aangegeven dat onderbesteding niet altijd 'erg' is en dat leidend moet zijn of de doelen gehaald zijn. Door diverse ambtelijke betrokkenen (zowel leidinggevend als medewerker) wordt aangegeven dat het thema onderbesteding niet altijd op het netvlies is. Hier komt ook bij dat bijvoorbeeld bij structurele subsidies alleen bij de jaarrekening onderbesteding in beeld komt. Ambtelijk wordt op bepaalde beleidsterreinen een groeiende aandacht geconstateerd voor onderbesteding en sturing op prestaties inclusief prestatie-indicatoren.

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat onderbesteding kan bestaan uit verschillende componenten. Uit de tabellen in dit hoofdstuk blijkt dat onderbesteding zich op meerdere beleidsterreinen manifesteert.

In tabel 13 worden de oorzaken van onderbesteding afgepeld. Hierbij is gekeken naar de geselecteerde casussen.

Casus onderbesteding	Oorzaken	Conclusie
<b>Waardering voor kunst en cultuur/3020 beleid en financiën</b>	Grote projecten zijn complex Grote afhankelijkheid lokale politiek Lange procedures bijvoorbeeld t.a.v. bestemmingsplannen Onderbesteding leeft weinig bij de medewerkers	Overwegend indirecte oorzaken, daarnaast directe oorzaken
<b>Leefbaar landelijk gebied/3077 actiegebieden</b>	Lange complexe procedures met de planvormingen reconstructie Beleid pas uitvoeren na plannen Onderschatting aantal aanvragen	Zowel directe als indirecte oorzaken
<b>Duurzaam Waterbeheer/2050, 2055</b>	Sterke afhankelijkheid waterschappen Interne kenmerken van uitvoering/ cultuurverandering	Zowel directe als indirecte oorzaken
<b>Geen overlast voor bedrijven/ 2030 Beleidsontwikkeling en -uitvoering Industrie</b>	Periode tussen ramen en uitvoeren is te lang Achterblijven inzet medewerkers (vacatures) Uitstellen bestedingen	Zowel directe als indirecte oorzaken
<b>Geen overlast voor bedrijven/ 2046 Vergunningverlening</b>	Niet besteden beschikbare middelen Achterstanden in vergunningverlening moesten weggewerkt worden, is verspreid over paar jaren	Zowel directe als indirecte oorzaken
<b>Economische ontwikkeling/3049 duurzame bedrijventerreinen/bedrijfsverplaatsingen</b>	Programmeringen lopen niet gelijk aan de budgetcyclus Lastige complexe processen bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsingen Gemeenten hebben probleem om hun deel van de kosten te dragen, daardoor vertraagt procedure Te hoge ambities, achteraf gezien	Overwegend indirecte oorzaken, daarnaast directe oorzaken
<b>Mobiliteit en openbaar vervoer/6001 Mobiliteits-management en Mobiliteit en openbaar vervoer/6002 OV</b>	Uitgaven lager dan begroot Hogere rijksbijdrage Later dan gepland de capaciteit aangetrokken/ eigen tempo van verwerken subsidieaanvragen kan omhoog Afhankelijkheid subsidieaanvragen derden	Zowel directe als indirecte oorzaken
<b>Bereikbaarheid en infrastructuur / 6093 fondsen en kapitaallasten</b>	Administratief product afhankelijk van andere producten	Zowel directe als indirecte oorzaken

Tabel 13: Oorzaken onderbesteding zoals in beeld op basis van de geselecteerde casussen

Uit tabel 13 blijkt dat de oorzaken zowel van direct beïnvloedbare als indirect beïnvloedbare aard kunnen zijn. Het is dan ook niet in bedragen uit te drukken of de oorzaken van onderbesteding intern of extern zijn.



## 8. Overige relevante bevindingen

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet wat de feitelijke omvang van de onderbesteding de afgelopen jaren is geweest, welke oorzaken er zijn voor onderbesteding, wat de meningen van betrokkenen zijn ten aanzien van onderbesteding en wat de provincie feitelijk doet om onderbesteding te voorkomen. In hoofdstuk 7 zijn oorzaken van onderbesteding naar voren gekomen die te maken hebben met de wijze waarop wordt gepland en begroot. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een aantal aanvullende belangrijke bevindingen.

### 8.1. Belangrijk punt in de discussie over onderbesteding: worden de beoogde resultaten gehaald?

Onderbesteding heeft voor een belangrijk deel te maken met het realiseren in een andere jaarschijf, in die gevallen is er niet sprake van het geheel niet realiseren van doelen, maar dus op een later moment realiseren van die doelen. De vraag is dan vervolgens tweeledig:

Is er 'aan de voorkant' realistisch begroot?

Is er alles aan gedaan om de resultaten te realiseren qua keuze van instrumentarium, sturing, uitlijning van de organisatie, etc.?

Als op beide vragen positief kan worden geantwoord, is het kortom belangrijker dat doelen uiteindelijk worden gerealiseerd. Of er nu sprake is van onderbesteding of niet, een discussie over onderbesteding moet vooral ook gekoppeld worden aan de vraag of de beoogde resultaten zijn behaald. Uit de casussen blijkt een veelvoud van oorzaken van onderbesteding, maar deze zijn vooral relevant in het geval het zo zou zijn dat de beoogde prestaties niet zijn behaald. Dan immers kan het feit of er sprake is van onderbesteding een verklaring zijn waarom deze resultaten niet zijn behaald.

Als de resultaten daarentegen wel zijn behaald, komt het vraagstuk van onderbesteding in een ander perspectief te staan. Er is wellicht efficiënter gewerkt. Dan komt de vraag naar voren wat er wordt gedaan met het budget dat resteert en of het budget aan iets anders besteed had kunnen worden.

Om een goede uitspraak te kunnen doen over het feit in hoeverre onderbestedingen nu zwaarwegend zijn of niet, dient dus inzicht te bestaan in de mate waarin resultaten worden behaald. In de jaarstukken wordt aandacht besteed aan de realisatie van beleid. Dit betekent dat PS op zijn minst een eerste beeld kan krijgen van de mate waarin het beleid is gerealiseerd.

## **8.2. Onderbesteding kan zijn oorsprong vinden in het politieke proces**

Per casus zijn er verschillende oorzaken aan te geven voor onderbesteding: de casussen bevatten een complex geheel van directe en indirecte oorzaken. In die zin is het moeilijk per casus eenduidig vast te stellen door welk specifiek aspect onderbesteding wordt veroorzaakt. Het politieke proces heeft invloed op de wijze waarop wordt gepland en begroot. Het resultaat van het politieke proces (onder andere de begroting) vormt als het ware het vertrekpunt voor de meer gedetailleerde planning en begroting. Uit het onderzoek komt naar voren dat de oorsprong van onderbesteding kan liggen in het politieke proces. In deze paragraaf gaan wij nader in op de rol van het politieke proces. Dat zit in twee dingen: 1) de wijze waarop budgetten totstandkomen en 2) de wensen/verwachtingen ten aanzien van de (snelheid van) bestedingen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat onderbesteding in een aantal gevallen veroorzaakt is door de wijze waarop budgetten totstandkomen. Volgens de geïnterviewden waren begrote bedragen regelmatig een resultaat van politieke onderhandelingen. Er kunnen bijvoorbeeld begrotingen ontstaan voor onderwerpen die niet zozeer vanuit een behoeften- of probleemanalyse zijn bepaald, maar voortkomen uit het proces van een politiek bedrijf.

Een andere oorzaak ligt in de politieke ambities om snel resultaat te zien. Er is bijvoorbeeld 40 miljoen beschikbaar voor een periode van 4 jaar. Door de politieke ambities om snel tot resultaten te komen, is het voorgekomen dat dan bijvoorbeeld snel wordt gesteld dat er dus 10 miljoen per jaar besteed moet worden. Voordat echter de inzet van middelen goed is uitgewerkt en voordat deze ook daadwerkelijk zijn besteed, blijkt er echter een tijd verstreken te zijn. Gevolg is vooral onderbestedingen over de eerste jaren. Uit verschillende casussen blijkt dit een oorzaak te zijn van de onderbesteding.

## **8.3. Provincies hebben een bijzondere positie als middenbestuur, maar die wordt regelmatig naar voren geschoven als verklaring voor onderbesteding**

In een eerder hoofdstuk hebben we de verschillen beschreven tussen direct en indirect beïnvloedbare factoren. We maken nu een doorkijk naar de rol en positie van de provincie en komen terug op de vraag wat de provincie nu wel zelf kan beïnvloeden en wat niet.

De provincie heeft als middenbestuur een bijzondere positie in Nederland. De provincie maakt zelf beleid, voert veel taken zelf uit, maar de provincie heeft ook verschillende rollen als het gaat om het faciliteren, stimuleren, regisseren, participeren en initiëren van nieuwe ontwikkelingen en het samen met anderen uitvoeren van projecten. In veel van deze rollen is zij dan ook mede afhankelijk van andere partijen,

lokaal of nationaal, van ontwikkelingen in de maatschappij en soms ook van individuele (groepen) actoren.

Dat maakt de positie van de provincie interessant, maar ook lastig. In veel gesprekken over de casussen van onderbesteding wordt naar deze positie van de provincie en haar afhankelijkheid van anderen gewezen. Soms wordt ook rechtstreeks de verklaring gezocht in oorzaken die buiten de macht en invloedssfeer van de provincie liggen. Dit kan een rol van betekenis spelen, maar dit wordt zo vaak naar voren gehaald als belangrijkste reden dat er twee vragen naar voren komen: 1) wat is dan precies de omvang van de rol en bijdrage van deze externe factoren en 2) heeft de provincie dan wel al het mogelijke gedaan om deze externe factoren te beperken.

Op basis van dit onderzoek kunnen we niet precies zeggen wat de rol van externen is geweest op het ontstaan van onderbestedingen. Dan hadden we per casus een aparte doorlichting moeten uitvoeren om alle rollen, taken, verantwoordelijkheden en taakinvingingen te achterhalen. Wat we wel zien is dat in veel casussen de oorzaak buiten de eigen invloedssfeer wordt gezocht.



## **Bijlagen**



## A. Geraadpleegde documenten

In deze bijlage is een overzicht gegeven van de documenten waarvan in het onderzoek gebruik is gemaakt (in alfabetische volgorde).

Advies over de Jaarstukken 2006  
Beleidsbegroting 2004  
Beleidsbegroting 2005  
Beleidsbegroting 2006  
Beleidsnota 2004 inzake reserves en voorzieningen  
Beleidsrekening 2004  
Beleidsrekening 2005  
Jaarstukken 2006  
Bestuursrapportage eerste half jaar 2004  
Bestuursrapportage eerste half jaar 2005  
Bestuursrapportage eerste half jaar 2006  
Coalitieakkoord 2007-2011  
Financiële verordening 2003  
Productbegroting 2004  
Productbegroting 2005  
Productbegroting 2006  
Productrekening 2004  
Productrekening 2005  
Productrekening 2006  
Statenakkoord 2003-2007  
Voorjaarsnota 2004  
Voorjaarsnota 2005  
Voorjaarsnota 2006  
Voortgang adviespunten naar aanleiding van de Jaarstukken 2005

## B. Onderzoeksverantwoording

Allereerst is tijdens een expertmeeting gesproken over de reikwijdte van het onderzoek en de praktische uitvoering van het onderzoekstraject.

Daarna is gestart met de verzameling van (financiële en beleidsmatige) data. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de in het kader van het onderzoek geraadpleegde documenten. De benodigde gegevens en informatie uit de jaarrekening, begroting, etc. zijn bestudeerd. Afgezien van het verzamelen van cijfermatige informatie is gekeken naar de politiek-bestuurlijke kaders ten aanzien van (onder)besteding van middelen en de mate waarin de provincies beleid ten aanzien van onderbesteding hebben ontwikkeld.

Er heeft een verdieping plaatsgevonden door het afnemen van interviews met:

- a. Een Statenlid van elke Statenfractie;
- b. Verantwoordelijk gedeputeerde Financiën;
- c. Selectie van verantwoordelijke programmagedeputeerden;
- d. Verantwoordelijk topmanagement (algemeen directeur, concerncontroller);
- e. Voor de programma's verantwoordelijke afdelings- en onderafdelingshoofden;
- f. Al dan niet gecombineerde gesprekken met medewerkers- budgethouders.

In onderstaande tabellen zijn de geraadpleegde gesprekspartners weergegeven.

Geïnterviewde Statenleden	
Naam	Fractie
J. Haijink	CDA
W. Spinhoven	PvdA
R. Kortooms	GroenLinks
K. Ruitenber	SGP
A. Lewe	SP
M. Waltmans	VVD
M. Leisink	D'66
M. Schuurman	ChristenUnie
L. van der Veer	Partij voor de Dieren

Tabel B1: Geïnterviewde Statenleden



Geïnterviewde Gedeputeerden	
Naam	Portefeuille
Th. Peters (C. de Vries)	Onder andere Financiën (Concerncontroller)
H. Esmeijer	Jeugd en Gezin, Zorg en Welzijn, Cultuur, Sport en Regie Handhaving

Tabel B2: Geïnterviewde bestuurders

Geïnterviewde managers en medewerkers		
Casus	Naam	Functie
2.3 Waardering voor kunst en cultuur/3020 beleid en financiën	J. van Maasakkers	Hoofd onderafdeling Cultuur
	E. Steenbergen	Senior medewerker Bedrijfsbureau
5.1 Leefbaar landelijk gebied/3077 actieggebieden	G. Laeijendecker B. Wemmenhove	Hoofd Afdeling Landelijk Gebied Financieel beleidsmedewerker afdeling Landelijk Gebied
6.1 Duurzaam Waterbeheer/2050, 2055	C. Steenmeijer E.F.M. Peters	Hoofd afdeling Water Hoofd afdeling Financiën en Economie
7.1 Geen overlast voor bedrijven/ 2030 Beleidsontwikkeling en - uitvoering Industrie	Mw. M. van de Kraats G. Tijnk	Afdelingshoofd Industrie
	E.F.M. Peters	Hoofd onderafdeling Beleid en Ondersteuning Hoofd afdeling Financiën en Economie
7.1 Geen overlast voor bedrijven/ 2046 Vergunningverlening	G.J.W. Bouman E.F.M. Peters  H. Boerdam	Hoofd afdeling Bodem en Afval Hoofd afdeling Financiën en Economie Hoofd onderafdeling Bewerking en Overslag Afval
8.1 Economische ontwikkeling/3049 duurzame bedrijventerreinen/bedrijfs- verplaatsingen	J. Cornet	Hoofd afdeling Economische Zaken
	Mw. J. Lauret	Hoofd onderafdeling Bedrijfsbureau
	E. Spies	Projectleider bedrijfsomgeving, cluster bedrijfsomgevingsbeleid, afdeling EZ
9.1 Mobiliteit en openbaar vervoer/6001 Mobiliteits- management	L. Braber  P. Reinders	Controller dienst wegen, verkeer en vervoer Financieel consulent
9.1 Mobiliteit en openbaar vervoer/6002 OV	R.G.V.A. Verkooijen	Hoofd onderafdeling Bereikbaarheid en Infrastructuur
	P. Reinders	Financieel consulent
9.2 Bereikbaarheid en infrastructuur / 6093 fondsen en kapitaallasten	R.G.V.A. Verkooijen	Hoofd onderafdeling Bereikbaarheid en Infrastructuur
	P. Reinders	Financieel consulent
2.1 De jeugd klaar voor de toekomst / 3030 jeugdhulpverlening	Mw. T. Otte E. Steenbergen	Senior medewerker jeugdzorg Senior medewerker Bedrijfsbureau
	H. Faber  E. Steenbergen	Hoofd onderafdeling Welzijn en Onderwijs Senior medewerker Bedrijfsbureau
2.2 Borging van welzijn, zorg en volksgezondheidszorg / 3036 Welzijnsprogramma	H. Brouwer	Algemeen directeur
	C. de Vries	Concerncontroller

Tabel B3: Geïnterviewden managers/medewerkers

## C. Selectie van casussen

Voor de selectie van casussen is uitgegaan van programma's/producten waar onderbesteding te zien is. Daarnaast zijn producten geselecteerd waar juist geen sprake is van onderbesteding.

In onderstaande tabellen is een overzicht gegeven van de geselecteerde casussen, waarbij tevens is aangegeven welke oorzaken uit de toelichtingen in de jaarrekening naar voren komen en wat de totale omvang is die in de geselecteerde casussen wordt meegenomen. Deze casussen zijn in principe willekeurig geselecteerd, rekening houdende met:

- a. Er is sprake van structurele onderbesteding, dat wil zeggen onderbesteding laat zich zien over de jaren 2004, 2005 en 2006.
- b. Spreiding van:
  - i. Casussen over verschillende programma's c.q. beleidsterreinen. Als ingang voor de selectie op spreiding is uitgegaan van spreiding over de organisatieonderdelen van beide provincies:
    - Overijssel: eenheden<sup>14</sup>: per eenheid 1 of meer casussen: totaal 9 casussen (hierbij zijn de eenheden Facilitaire Dienstverlening, Concernstaf en Middelen niet meegerekend).
    - Gelderland: 3 diensten per dienst 1 of meer casussen: totaal 9 casussen (hierbij is de Dienst Services niet meegerekend).
  - ii. Oorzaken van onderbesteding (zover die al in beeld gebracht hebben kunnen worden op basis van de toelichtingen in de jaarverslagen).

Het criterium 'er moet sprake zijn van onderbesteding in 2004/2005/2006' prevaleert boven de spreiding op beleidsterreinen. De hoogte van de onderbesteding is niet expliciet als criterium meegenomen.

Resultante is dat per provincie tot een maximum van 9 casussen (over drie jaren heen) zijn geselecteerd en 2 casussen opgenomen zijn waarbij er geen of in geringe mate sprake is van onderbesteding, mede gezien in meerjarig perspectief.

In onderstaande tabellen is een overzicht gegeven van de geselecteerde casussen. In deze tabel is de onderbesteding in iedere geselecteerde casus ook weergegeven als percentage van de totale onderbesteding in het betreffende jaar. Met de geselecteerde casussen wordt een algemeen beeld gekregen van oorzaken van onderbesteding. Hierbij wordt opgemerkt dat de hierboven genoemde spreiding over de jaren, programma's en mogelijke oorzaken, alsook de hoogte van onderbesteding per programma/product onderzoekstechnisch meer relevant is dan het percentage van totale onderbesteding dat met de casussen bekeken wordt.

---

<sup>14</sup> Concernstaf (CS), Bestuurlijke aangelegenheden (BA), Economie, Milieu en Toerisme (EMT), Facilitaire Dienstverlening (FD) Landbouw, Natuur en Landschap (LNL), Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid (RWB), Water en Bodem (WB), Wegen en Kanalen (WK), Zorg en Cultuur (ZC), Middelen (M).

GELDERLAND					
Casus onderbesteding en jaar		Toelichting	Dienst	Omvang onderbesteding	
				Absoluut	Relatief
2.3 Waardering voor kunst en cultuur/3020 beleid en financiën /3120 cultuurbeleid	2004	Aanzienlijke omvang onderbesteding over meerdere jaren, doordat budgetten niet worden besteed.	REW	2004: € 3,2 mln.	2004: 5,2%
	2005			2005: € 2,8 mln.	2005: 4,4%
	2006			2006: € 1,0 mln.	2006: 0,9%
5.1 Leefbaar landelijk gebied/3077 actiegebieden	2004	Diverse oorzaken; niet aanwenden MIG-budget, hogere apparaatskosten, sterke onderbesteding Reconstructie-middelen, financieel technische afwikkeling	REW	2004: € 3,6 mln.	2004: 5,8%
	2005			2005: € 8,9 mln.	2005: 13,9%
	2006			2006: € 9,5 mln.	2006: 7,9%
6.1 Duurzaam Water-beheer/2050, 2055	2004	Vertraging in projecten, onvoldoende snelheid uitvoering projecten door gemeenten en waterschappen	MW	2004: € 2,8 mln.	2004: 4,5%
	2005			2005: € 4,3 mln.	2005: 6,7%
	2006			2006: € 1,3 mln.	2006: 1,1%
7.1 Geen overlast voor bedrijven/ 2030 Beleidsontwikkeling en -uitvoering Industrie	2004	Oorzaken van onderbesteding zijn met name het uitstellen van bestedingen en het achterblijven van de inzet van medewerkers i.v.m. ontstaan van en gedeeltelijke invulling van vacatures (apparaatskosten)	MW	2004: € 0,3 mln.	2004: 0,5%
	2005			2005: € 1,1 mln.	2005: 1,7%
	2006			2006: € 0,1 mln.	2006: 0,1%
7.1 Geen overlast voor bedrijven/ 2046 Vergunningverlening	2004	Met name onderbesteding i.v.m. niet besteden of uitstel van beschikbare middelen	MW	2004: € 0,1 mln.	2004: 0,2%
	2005			2005: € 0,8 mln.	2005: 1,3%
	2006			2006: € 0,5 mln.	2006: 0,5%
8.1 Economische ontwikkeling/3049 duurzame bedrijven-terreinen/bedrijfs-verplaatsingen	2004	Hogere baten dan begroot, vertraging en niet besteden van budgetten. Oplpende onderbesteding met een verwachte inhaalslag in de toekomst.	REW	2004: € 2,1 mln.	2004: 3,4%
	2005			2005: € 3,1 mln.	2005: 4,9%
	2006			2006: € 3,4 mln.	2006: 2,8%
9.2 Mobiliteit en openbaar vervoer/6001/6037 Mobiliteitsmanagement	2004	Geen nadere toelichting op deze relatief kleine verschillen.	WVV	2004: € 0,3 mln.	2004: 0,5%
	2005			2005: € 0,1 mln.	2005: 0,2%
	2006			2006: € 0,7 mln.	2006: 0,6%
9.2 Mobiliteit en openbaar vervoer/6002/6035 OV	2004	Diverse oorzaken: Hogere subsidie, minder uitgaven, lagere interne kosten, administratieve oorzaken	WVV	2004: € 1,4 mln.	2004: 2,3%
	2005			2005: € 5,6 mln.	2005: 8,8%
	2006			2006: € 6,7 mln.	2006: 5,5%
9.3 Bereikbaarheid en infrastructuur / 6093 fondsen en kapitaallasten /6048 administratief product BI	2004	Grote onderbesteding. Diverse oorzaken: Geen toelichting, lagere omslagrente, hogere afschrijving, toevoeging reserve.	WVV	2004: € 8,2 mln.	2004: 13,2%
	2005			2005: € 16,8 mln.	2005: 26,3%
	2006			2006: € 12,6 mln.	2006: 10,4%
totaal van bovenstaande percentages (onderbesteding van de geselecteerde casussen als percentage van de totale onderbesteding in een jaar)					2004: 35,6% 2005: 68,2% 2006: 29,8%

GELDERLAND			
Casus geen of geringe onderbesteding en jaar		Toelichting	Dienst
2.1 De jeugd klaar voor de toekomst / 3030 jeugdhulpverlening	2004 2005 2006	Ondanks omvangrijke budgetten geringe afwijkingen.	REW
2.2 Borging van welzijn, zorg en volksgezondheidszorg / 3036 Welzijnsprogramma	2006, gerelateerd aan 2004 en 2005	In 2004 onderbesteding € 2,4 mln., in 2005 onderbesteding € 0,6 mln. en in 2006 geen bijzonderheden.	REW

Tabel C1: Selectie casussen (Gelderland)