

Onderzoeksplan

**Onderbesteding
in de provincies Gelderland
en Overijssel**

Onderzoeksplan

Onderbesteding in de provincies
Gelderland en Overijssel

Rekenkamer Oost-Nederland,
Juni 2007

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Relevante ontwikkelingen	1
2.1	Dualisering.....	1
2.2	Budgetrecht van Provinciale Staten	1
2.3	Besluit Begroting en Verantwoording	2
3.	Onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland	2
3.1	Aanleiding onderzoeksonderwerp	2
3.2	Doel- en vraagstelling.....	3
3.3	Normenkader	4
3.4	Afbakening.....	4
3.5	Onderzoeksopzet	5
3.6	Onderzoeksmethoden	6
3.7	Planning.....	6

1. Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft zich voorgenomen om jaarlijks een onderzoek uit te voeren met als thema de begroting en/of rekening van de provincies. Zo heeft zij in 2006 onderzoek gedaan naar de informatiewaarde van de jaarstukken van de provincie Gelderland. Ook in 2007 komt het thema begroting en rekening aan de orde. Onder onderbesteding wordt in dit geval het verschil tussen het begrote budget en hetgeen is gerealiseerd verstaan. 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.

In dit onderzoeksplan wordt de aanleiding voor een onderzoek naar onderbesteding toegelicht en wordt ingegaan op de opzet van het Rekenkameronderzoek.

2. Relevante ontwikkelingen

2.1 *Dualisering*

De Wet Dualisering Provinciebestuur geldt sinds 12 maart 2003. De Provinciewet is hierdoor aangepast, waarbij de belangrijkste verandering de scheiding van bevoegdheden en posities van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is. Hierdoor is het 'dualistisch stelsel' of 'dualisme' ontstaan.

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vervullen in het dualistische stelsel ieder een eigen functie, wat de kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie van provincies ten goede komt:

- Gedeputeerde Staten houden zich bezig met bestuur;
- Provinciale Staten stellen hiervoor de kaders, controleren het bestuur en vertegenwoordigen de burgers.

2.2 *Budgetrecht van Provinciale Staten*

In het kader van de dualisering is de kaderstellende rol van Provinciale Staten onder andere vergroot door een versterkt budgetrecht.

Het budgetrecht houdt in dat Provinciale Staten het laatste woord hebben als het gaat om de financiën van de provincie en daarmee het algemene beleid van de provincie. De Staten moeten immers goedkeuring geven aan de begroting en jaarrekening van de provincie.

De budgettaire bevoegdheid van de Staten wordt versterkt doordat Gedeputeerde Staten de rekening jaarlijks vóór 15 juli moeten aanbieden.

De resultaten kunnen dan worden meegewogen bij het vaststellen van de begroting voor het daaropvolgende jaar. Daarbij wordt er een zogenaamde programmabegroting opgesteld die ervoor zorgt dat Provinciale Staten de gewenste maatschappelijke effecten centraal stellen en niet op detailniveau bezig zijn.

Planning en control-cyclus

Planning en control gaat over sturen, beheersen, verantwoorden en controleren, waarbij het accent ligt op de begroting en de jaarstukken. Voor Provinciale Staten is deze cyclus een goed hulpmiddel bij de kaderstelling en het controleren van het beleid. Aan de hand van de jaarstukken wordt voor de Staten inzichtelijk welke gelden zijn gerealiseerd en welke gelden niet zijn uitgegeven.

2.3 *Besluit Begroting en Verantwoording*

In het kader van de dualisering zijn ook de verslaggevingsvoorschriften voor provincies aangepast. Hiertoe is per 1 februari 2003 het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in werking getreden, welke geldt vanaf het begrotingsjaar 2004 en zijn grondslag heeft in de Provinciewet.

Het BBV bevat regelgeving voor zaken als het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering activa en informatie voor derden. Hiermee wordt beoogd de Provinciale Staten doeltreffender in haar kaderstellende en controlerende taak te ondersteunen en de financiële functie te versterken.

Het BBV geeft nader inhoud aan de informatievoorziening in het duaal bestuur en schetst kaders voor een dualistische inrichting van begrotingen en jaarrekeningen van provincies.

3. Onderzoek door de Rekenkamer Oost-Nederland

3.1 *Aanleiding onderzoeksonderwerp*

Uit bovenstaande paragrafen wordt duidelijk dat de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten in het kader van de dualisering is versterkt door middel van het budgetrecht. Het is dan ook belangrijk dat Provinciale Staten voldoende zicht heeft 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 van 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. Immers, Provinciale Staten kunnen op basis van de begroting hun kaderstellende rol invulling geven.

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. Dergelijke inzichten kunnen echter tevens van belang zijn voor bijvoorbeeld verantwoordelijke bestuurders binnen het ambtelijk apparaat.

Om deze redenen acht de Rekenkamer een onderzoek naar onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel van belang. Beide provincies hebben zelf nadrukkelijk aandacht voor het thema en hebben hierop beleid ontwikkeld. De Rekenkamer acht het daarom ook van belang om de al ingezette ontwikkelingen van de provincie als vertrekpunt te gebruiken voor het onderzoek. In dit onderzoek wordt onder het begrip onderbesteding verstaan het verschil tussen het begrote budget en hetgeen is gerealiseerd. De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek geen oordeel te geven over de hoogte van de onderbesteding, maar inzicht te verschaffen in de oorzaken ervan en aanbevelingen te geven voor het voorkomen van onderbesteding.

3.2 Doel- en vraagstelling

Naar aanleiding van de bovenstaande paragrafen, is de doelstelling van het onderzoek 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 dan als volgt:

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

Alvorens de oorzaken van onderbesteding te kunnen achterhalen, is het van belang inzicht te krijgen in de omvang en aard van onderbesteding in beide provincies. De uitvoering van het onderzoek wordt daarom opgesplitst in twee delen:

1. onderzoek naar de omvang en aard van onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel;
2. onderzoek naar de oorzaken van onderbesteding en mogelijkheden om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen. Afhankelijk van de uitkomsten bij vraag 1 wordt dit deel van het onderzoek nader ingevuld en geconcretiseerd.

Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Ten aanzien van deel 1: Inzicht verkrijgen in onderbesteding

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?

Ten aanzien van deel 2: Inzicht verkrijgen in de oorzaken van onderbesteding

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?

Op de uitwerking van deze twee delen wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5.

3.3 Normenkader

Het normenkader zal na het afronden van deel 1 nader ingevuld moeten worden. Bij het bepalen van het normenkader dient rekening gehouden te worden met eventuele normen die reeds binnen de provincie bestaan, maar bijvoorbeeld ook met normen die de accountant van de beide provincies aanhoudt.

3.4 Afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- o het onderzoek wordt zowel in Gelderland als in Overijssel uitgevoerd;
- o op basis van deze twee onderzoeken zal een vergelijking tussen Gelderland en Overijssel plaatsvinden waarbij wordt gekeken naar de wijze waarop beide provincies onderbesteding proberen te voorkomen;
- o de beleidshorizon van het onderzoek betreft de periode 2004 t/m 2006;
- o het onderzoek wordt uitbesteed, maar zal in nauwe samenwerking met de Rekenkamer worden uitgevoerd.

3.5 Onderzoeksopzet

De uitvoering van het onderzoek, opgesplitst in de twee delen, kent een aantal vertrekpunten. Deze komen hier nader aan de orde.

Deel 1: Inzicht verkrijgen in onderbesteding

Niveau van analyse

In deel 1 van het onderzoek wordt op het niveau van programma's, subprogramma's en producten de onderbesteding geïnventariseerd. 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. Ook is het relevant om te kijken naar het totaal van de onderbesteding per jaar. Om te achterhalen hoe de onderbesteding zich verhoudt tot het totaalbudget van de provincie (in de jaarstukken) is het van belang om ook het rekeningresultaat te bekijken. Hierbij wordt geen oordeel gegeven over de hoogte van de onderbesteding.

Om inzicht te krijgen in de oorzaken, is het noodzakelijk om reeds in deel 1 van het onderzoek de toelichtingen op onderbesteding in de rekening te bekijken die door de provincies worden aangewezen. Ook is het relevant om te kijken of er een relatie is tussen onderbesteding en bepaalde typen producten.

Selectie van casussen

Op basis van deze analyse wordt in een steekproef een aantal producten (verspreid over een aantal programma's) geselecteerd waar onderbesteding voorkomt. Deze selectie dient een betrouwbare basis te vormen voor conclusies over de oorzaken van onderbesteding. Door middel van een verdieping van deze casussen in deel 2 van het onderzoek worden de oorzaken van onderbesteding onderzocht. Tevens zal een aantal producten worden geselecteerd waarbinnen geen sprake is van onderbesteding, om hiermee het uiteindelijk beeld ten aanzien van oorzaken aan te scherpen en om eventuele leerpunten te inventariseren zodat onderbesteding kan worden voorkomen.

Deel 2: Inzicht verkrijgen in de oorzaken van onderbesteding

Analyse van oorzaken

Op basis van een analyse van de geselecteerde casussen worden de oorzaken van onderbesteding achterhaald. De analyse wordt gedaan op basis van deskstudy en interviews. Daarbij is het van belang van te voren een aantal mogelijke oorzaken te benoemen (die bijvoorbeeld blijken uit de toelichtingen). Hier kan tijdens de analyse verder op ingegaan worden, bijvoorbeeld:

- planning en control;
- afhankelijkheid partners;
- cultuur.

Daarnaast is het van belang te achterhalen in hoeverre er aandacht voor onderbesteding en de oorzaken hiervan binnen de provincies bestaat. Daarom is een analyse van het politiek/bestuurlijke kader nodig. In dit kader zullen ook PS-leden betrokken worden in de uitvoering van het onderzoek.

Eindrapportage

Aan de hand van de bevindingen van het onderzoek wordt geïnventariseerd wat de oorzaken van onderbesteding zijn en, indien relevant, hoe de onderbesteding kan worden voorkomen. Hierbij worden verschillende perspectieven meegenomen, zodat de aanbevelingen zich op meerdere niveaus kunnen richten.

3.6 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek zal in ieder geval plaatsvinden door middel van desk study en interviews. De desk study zal met name inzicht moeten geven in de verschillen tussen begroot budget en de realisatie om de omvang en aard van de onderbesteding te achterhalen (deel 1). Tevens dient de desk study om te achterhalen in hoeverre de oorzaken reeds bekend zijn, bijvoorbeeld in toelichtingen bij onderbesteding in de jaarstukken.

Om de oorzaken van onderbesteding te achterhalen, zal naast een desk study ook gebruik worden gemaakt van interviews. De interviews zullen worden afgenomen bij betrokkenen van de provinciale organisatie. Daarbij worden in ieder geval benaderd:

Op bestuurlijk niveau;

- PS-leden
- Verantwoordelijke gedeputeerde Financiën
- Verantwoordelijke gedeputeerde planning en control cyclus
- Verantwoordelijke programmagedeputeerde(n)

Op ambtelijk niveau;

- Betrokken directie/managers
- Financieel verantwoordelijken (budgethouders en/of controllers)
- Beleidsmedewerkers

De interviews zullen deels face-to-face interviews zijn en deels groepsgesprekken betreffen. Een mogelijkheid is om in ieder geval het groepsgesprek concernbreed in te steken en voor de geselecteerde producten face-to-face interviews te houden.

3.7 Planning

In juni wordt gestart met de uitvoering van het onderzoek. Na afronding van het rapport en ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor zal het onderzoek naar verwachting rond het tweede kwartaal van 2008 aangeboden worden aan Provinciale Staten.