

**Onderbesteding:
wat is het probleem?**

Een onderzoek naar onderbesteding
in de provincie Overijssel

**Bestuurlijke nota en
nota van bevindingen**

Onderbesteding: wat is het probleem?

Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Overijssel

Bestuurlijke nota en nota van bevindingen

Inhoudsopgave

Deel 1: Bestuurlijke nota

1.	Inleiding	1
2.	Conclusies	5
3.	Aanbevelingen.....	18
4.	Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel	25
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 Overijssel 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 Overijssel	40
3.4.	Randvoorwaarden voor verkleinen onderbesteding.....	51
4.	Aanwezigheid van normen en beleid voor onderbesteding	55
4.1.	Geen norm voor aanvaardbaarheid in de jaarstukken.....	55
4.2.	Er is beleid hoe onderbesteding te voorkomen en er mee om te gaan	56
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
8.	Overige relevante bevindingen	73
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
	Bijlagen.....	28
A.	Geraadpleegde documenten.....	79
B.	Onderzoeksverantwoording	80
C.	Selectie van casussen	83

Deel 1: Bestuurlijke nota

1. Inleiding

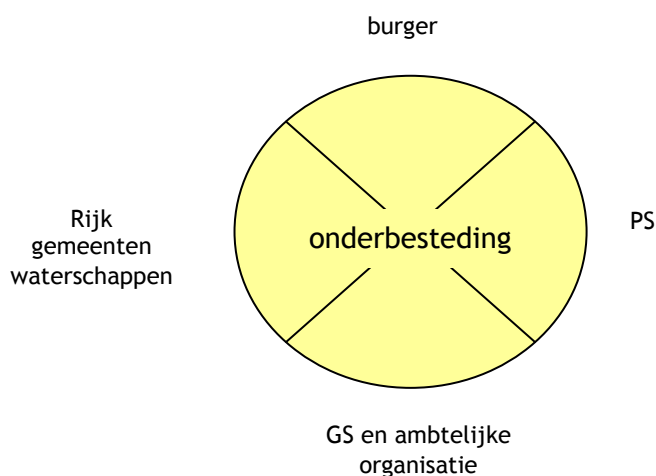
Voor u ligt de nota van het onderzoek naar onderbesteding dat door de Rekenkamer Oost-Nederland is verricht. Dit onderzoek is uitgevoerd in de provincies Gelderland en Overijssel. Het onderzoek heeft geresulteerd in een tweetal nota's, voor iedere provincie één.

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 Overijssel. 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">○ 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?"○ Geld dat niet besteed blijkt te zijn, had wellicht al eerder besteed kunnen worden aan andere activiteiten die nuttig zijn voor de maatschappij.
PS	<ul style="list-style-type: none">○ 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.○ 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.○ 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?"○ 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.○ Tijdens vergaderingen van Provinciale Staten en uit een documentenanalyse door de Rekenkamer is gebleken dat onderbesteding een actueel thema is binnen de provincies.
GS en de ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none">○ 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.
Rijk, waterschappen en gemeenten	<ul style="list-style-type: none">○ 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?"○ 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.

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 diagnostischerend 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 gelijklopend 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.

Samenvatting conclusies		
Algemene conclusie (paragraaf 2.1):	er is sprake van structurele onderbesteding in beide provincies en dit kan meer worden voorkomen	
Uitwerking per vraag:	Conclusie:	Paragraaf:
In hoeverre is er sprake van onderbesteding?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Er is sprake van structurele onderbesteding in beide provincies. ○ Onderbesteding wordt zowel veroorzaakt door minder uitgaven als door hogere inkomsten. ○ Onderbesteding komt voor binnen diverse beleidsthema's en per beleidsthema is er regelmatig sprake van minder uitgaven 	2.2
Wanneer verdient onderbesteding vooral aandacht?	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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. 	2.3
Wat doen de provincies om onderbesteding te voorkomen?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Er is beleidsmatige aandacht, maar er kan nog meer worden gedaan. 	2.4
Waar wordt onderbesteding door veroorzaakt?	<ul style="list-style-type: none"> ○ Er zijn vaak meerdere oorzaken tegelijk. Uit de inventarisatie komen samenvattend de volgende oorzaken van onderbesteding naar voren: <ul style="list-style-type: none"> ○ De wijze van plannen en begroten en sturing; ○ De wijze waarop omgegaan wordt met de externe omgeving. ○ 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. 	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 definitie¹. 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 onderbesteding per jaar weergegeven. De onderbesteding is eveneens uitgedrukt als een percentage ten opzichte van de lasten volgens de gewijzigde begroting.

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

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

¹ In Overijssel wordt overigens consequent over ‘onderuitputting’ gesproken.

² 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.

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

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 PVVP⁴ - 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 BBV⁵. 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 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 uitgaven dan begroot) als door hogere baten (meer ontvangen dan begroot) kan worden veroorzaakt. De omvang van de onderbesteding zoals hiervoor geduid is het samengestelde resultaat van hogere baten op een aantal begrotings- en rekeningsposten en lagere lasten op een aantal andere begrotings- en rekeningsposten.

⁴ Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan

⁵ Besluit Begroting en Verantwoording

- *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 ⁶	2005	2006 ⁷
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
Vershil 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.

(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)	36,0	15,5	44,2 ⁸

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

⁶ 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.

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

⁸ 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.

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).

Ter illustratie de volgende voorbeelden:

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

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?

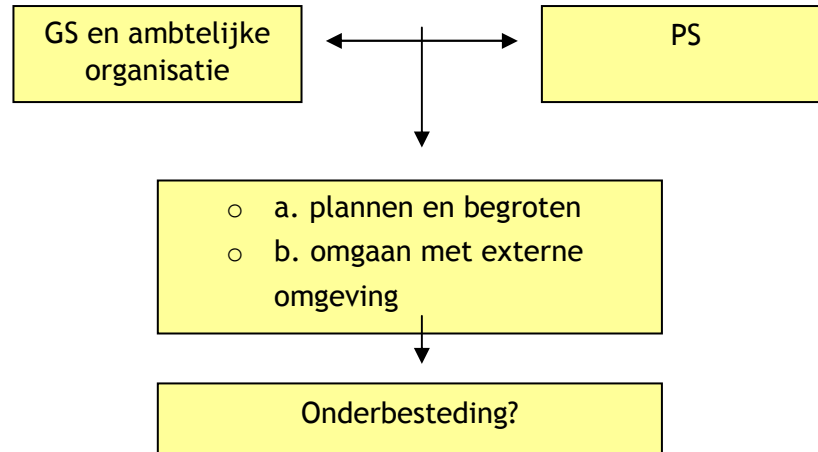
Er zijn vaak meerdere oorzaken tegelijk

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 budgetraming. Verdere integratie van de activiteitenplanning en budgetraming 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 Overijssel

Bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar Onderbesteding.

Wij hebben op 19 maart j.l. uw rapport ontvangen naar aanleiding van uw onderzoek naar de budgetdiscipline in de provincies Overijssel en Gelderland in de jaren 2004 - 2006 getiteld "Onderbesteding: wat is het probleem?". U hebt ons gevraagd om een bestuurlijke reactie op uw rapport.

Wij hebben met belangstelling, en voor een groot deel met instemming, kennis genomen van uw conclusies en aanbevelingen uit de bestuurlijke nota (deel 1 van uw rapport). Deze zijn gebaseerd op uw bevindingen, die in deel 2 van het rapport zijn beschreven en waarop al eerder ambtelijk is gereageerd. We constateren dat de teneur van uw rapport positief is, maar dat u ook ruimte voor verbetering hebt geconstateerd.

Wij onderschrijven uw hoofdconclusie dat er in de betreffende periode in Overijssel sprake is geweest van onderuitputting, gespreid over diverse beleidsthema's met een samenstel van oorzaken. Hiervan was vooral sprake in 2004, in de jaren daarna was het niveau van onderbesteding aanmerkelijk lager. Zoals u zelf ook hebt gesteld, was de situatie in 2006 vertekend door een oorzaak van technische aard.

In onze beleving geeft de ontwikkeling over de afgelopen jaren weer, dat er binnen Overijssel, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau veel aandacht is geweest voor dit onderwerp. Dit komt ook tot uiting in het plan van aanpak, ook door u genoemd en beschreven, dat wij in 2004 bij de behandeling van de jaarrekening aan de Staten hebben voorgelegd. Bij het jaarverslag 2005 hebben wij daar uitgebreid op gerapporteerd.

U doet zelf geen uitspraak over de aanvaardbaarheid van de omvang van de geconstateerde onderuitputting. Over 2005 en 2006 (exclusief technische post) hebben wij ca 5% niet bestede middelen gerapporteerd, op een begroting van ca. € 450 miljoen. In onze beleving is dat een niveau waarover wij niet ontevreden zijn maar dat zeker ruimte biedt voor verbetering. Wij zijn van mening, dat een zekere mate van onderbesteding onontkoombaar blijft. Daarvoor zijn allerlei redenen te geven. Zonder uitputtend te willen zijn noemen wij er enkele. Ook laat in het jaar is op onderdelen de voorspelbaarheid van realisatie van bestedingen kleiner dan je zou wensen. In andere gevallen gaat het om realisatie van prestaties gedurende een programmaperiode, en is de onderverdeling in jaren minder relevant. En soms moeten we marge inbouwen om overschrijding aan het einde van het jaar te voorkomen.

Dit brengt ons bij uw analyse van de oorzaken van onderbesteding in paragraaf 2.5 van uw rapport. Deze oorzaken komen ons bekend voor, en ook in onze eigen analyses zijn deze benoemd. Voor een deel is er

inderdaad sprake van een problematiek die is gelegen in de wijze van begroten in een dynamische wereld, waaronder ook kan worden begrepen dat tijdige bijsturing gedurende het jaar niet altijd mogelijk is. Maar dat neemt niet weg, dat ook de afhankelijkheid als middenbestuur van andere partners in beleids- en uitvoeringsprocessen een belangrijke rol speelt. Voorbeelden van beide soorten oorzaken hebt u aangetroffen.

De categorisering die u aanbrengt in uw aanbevelingen (en ook in het model "Rollen PS bij onderbesteding") spreekt ons aan. De ernst van onderbesteding is afhankelijk van de mate van beïnvloedbaarheid van bestedingen door de provincie, de mate waarin interne of externe oorzaken een rol spelen en de mate waarin de beoogde resultaten zijn behaald. In de analyse van het jaarresultaat in het jaarverslag maken wij een soortgelijk onderscheid op grote lijnen. Aanscherping van die analyse in de lijn van het analysemodel in uw rapport kan het inzicht in de oorzaken achter de onderbesteding vergroten.

Wij begrijpen de aanbevelingen van de Rekenkamer op het punt van een "strategie naar de externe omgeving". En ook op dat punt zijn wij al actiever dan een aantal jaren geleden. Maar de werkelijkheid gebiedt ons te zeggen, dat wij een van de spelers in het krachtenveld zijn en daarmee afhankelijk van anderen. Soms zijn wij een verbindende schakel, soms zijn wij van doorslaggevende betekenis, maar altijd in een modus van samenwerking met anderen.

Wat betreft de aanscherping van de aandacht voor de wijze van plannen en begroten binnen de planning & control cyclus zijn wij van mening, dat op dat gebied de afgelopen jaren al goede voortgang is geboekt. Een voorbeeld daarvan is de wijze van verwerking van het provinciaal MeerJarenProgramma Landelijk Gebied in onze begroting. Een goed meerjarig inzicht en een goede tussentijdse rapportage blijven de komende jaren belangrijke aandachtspunten.

Afsluitend vinden wij uw rapport een goede toevoeging aan de kennis en inzichten die ook binnen het bestuur en de ambtelijke organisatie aanwezig zijn op dit punt. En wij zullen daar waar wij dat mogelijk achten ons voordeel doen met uw aanbevelingen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

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 aangaan⁹. 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.

⁹ 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 Overijssel 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		<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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		<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 Overijssel ligt dicht bij de gekozen definitie

De definitie van onderbesteding in de provincie Overijssel komt overeen met de definitie in deze nota. In Overijssel wordt voor onderbesteding het verschil tussen de gewijzigde begroting en de jaarrekening gehanteerd. In de provincie wordt overigens consequent gesproken over 'onderuitputting'.

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, heeft op basis van aspecten 'a' en 'b' een voorselectie plaatsgevonden. 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 alle 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 Overijssel;
- 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 in het resultaat 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. Na het leveren van de prestatie wordt op basis van de ontvangst (en betaling) van de factuur de uitgave verantwoord. De uitgave wordt aan het eind van het jaar 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 het 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 Overijssel
2004	Begroot resultaat	€ - 13,4 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 22,6 mln. ¹⁰
	Omvang onderbesteding	€ 36,0 mln. (8,7%)
2005	Begroot resultaat	€ - 67,5 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 83,0 mln.
	Omvang onderbesteding	€ 15,5 mln. (4,1%)
2006	Begroot resultaat	€ 15,8 mln.
	Werkelijk resultaat	€ 60,0 mln.
	Omvang onderbesteding	€ 44,2 mln. (10,4%)

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 Overijssel

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.

¹⁰ 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	2005	2006 ¹¹
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 (+ is onderbesteding)	36,0	15,5	44,2
Vershil in mutaties in reserves	<u>26,2</u>	<u>- 3,2</u>	<u>- 31,3</u>
Vershil in het begrote en werkelijke resultaat	9,8	12,3	12,9

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

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 bovenstaand overzicht blijkt dat de lasten in 2004 en 2006 lager zijn dan begroot en dat alleen in 2005 meer is uitgegeven dan begroot. Hier

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

staat tegenover dat in 2005 en 2006 ook de baten altijd hoger zijn dan begroot. Alleen het jaar 2004 wijkt af, hier zijn de baten lager dan begroot. De ontwikkeling van de baten en lasten bij de provincie Overijssel is dus over de jaren nogal verschillend en niet direct aan elkaar gekoppeld.

Dit heeft ook effect op het toevoegen aan reserves. In 2004 werd per saldo € 26 mln. minder dan begroot toegevoegd aan de reserves, in 2005 was er maar een gering verschil tussen de begrote en werkelijke mutaties (€ 3 mln. meer toegevoegd) in de reserves. In 2006 is weer meer toegevoegd aan de reserves dan begroot (€ 31 mln.). Over de jaren 2004 tot en met 2006 zijn in alle gevallen middelen toegevoegd aan de reserves, nimmer is per saldo een daling van de reserves gerealiseerd.

De bestemmingsreserves zijn vooral in 2006 sterk toegenomen, dit wordt vooral veroorzaakt door de vorming van de Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten ad € 125 mln. en vele andere bestemmingsreserves. Een andere oorzaak is de (technische) omvorming van de voorziening PVVP naar een Reserve Provinciale Infrastructuur ad € 22 mln. 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.

Analyse van het jaar 2004

In het jaar 2004 is de planning en control cyclus van de provincie Overijssel 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
Totale lasten	413,1	334,2	- 78,9
Totale baten	399,7	356,8	- 42,9
Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)	- 13,4	22,6	36,0
Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)	- 13,4	12,8	26,2
Resultaat	0	9,8	9,8

Tabel 4: Analyse 2004

Er is in Overijssel sprake van lagere uitgaven (€ 78,9 mln.), ook de baten zijn lager dan begroot (€ 42,9 mln.). Ten opzichte van het oorspronkelijke begrote totale lastenniveau is er 19% minder uitgegeven.

Hierdoor is de oorspronkelijk begrote onttrekking aan de reserves niet nodig geweest maar is € 12,8 mln. toegevoegd aan de reserves (per saldo een verschil van € 26,2 mln.). Uit een eerste analyse blijkt dat de nieuwe

voorschriften rondom de BBV wel tot enige technische afwijkingen hebben geleid maar dat de verschillen tussen de begroting en rekening niet bijzonder groot zijn. Daarnaast wordt er in de programmaverantwoording gewerkt met hoofd- en subdoelstellingen en mutaties tussen baten en lasten én mutaties in voorzieningen en reserves worden toegelicht (soms qua toelichting wel afwijkend van elkaar). Daarom is een aanpassing van de cijfers van 2004 niet noodzakelijk voor een goede vergelijking/analyse.

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. In de begroting en jaarrekening van de provincie Overijssel zijn de programma's en producten niet genummerd. Een positief bedrag in de tweede kolom geeft onderbesteding aan.

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2004	Analyse
Economie en innovatie / Stimulering werkgelegenheid	€ 3,7 mln. (€ 2,9 mln. lagere lasten en € 0,8 mln. hogere baten)	Niet bestede of af te rekenen middelen van een aantal projecten (Kennispark Twente € 0,6 mln.; Revitalisering € 0,5 mln.; IJsselmij projecten € 0,5 mln.). Door het laat gereed komen van de onderliggende subsidie verordening kan pas in 2005 tot besteding worden overgegaan. Daarnaast een extra opbrengst gerealiseerd bij Stichting Oostland (€ 0,8 mln.).
Economie en innovatie / Europese programma's	€ 3,3 mln. (€ 13,6 mln. lagere lasten en € 10,3 mln. lagere baten dan begroot)	Betreft niet bestede middelen (waaronder EU subsidies en IJsselmijgelden/provinciale cofinanciering), die conform Statenbesluit beschikbaar blijven via een storting in de Bestemmingsreserve Europese programma's. Er wordt vooral aandacht besteed aan het verschil, per saldo € 3,3 mln. maar er wordt geen toelichting gegeven op het feit dat er sprake is van € 13,6 mln. lagere lasten en € 10,3 mln. lagere baten dan begroot.
Water / waterkeringen	€ 8 mln. (€ 8 mln. lagere baten dan begroot)	In verband met het BBV wordt de baat (onttrekking aan een voorziening) niet meer via het product geboekt maar rechtstreeks ten laste van de voorziening.
Ruimte / Ruimtelijke structuur en versterken kwaliteit landelijk gebied	€ 5,4 mln. (€ 5,4 mln. lagere lasten dan begroot)	€ 3 mln. is niet aan de reserve grondbeleid (revolving fund) onttrokken en € 2,3 mln. bleek niet nodig (€ 1,3 mln. inzake garantstelling en € 1,0 mln. voor project Rood voor Rood). Realiseren van projecten op het gebied van ruimtelijk beleid blijkt moeilijk.
Landelijk gebied / realisatie en beheer ecologische hoofdstructuur	€ 0,4 mln. (€ 1,6 mln. lagere lasten en € 1,2 mln. lagere baten dan	De afwijking van € 1,6 miljoen bij de lasten is als volgt te verklaren: € 1,3 miljoen minder subsidie aankopen natuurterreinen, € 0,2 miljoen minder particulier natuurbeheer en

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2004	Analyse
	begroot)	<p>groene diensten € 0,1 miljoen mindere lasten op de faunavoorziening.</p> <p>Het verschil van de baten is er in gelegen dat: € 1,5 miljoen minder is onttrokken aan de voorziening natuurbeleidsplan door een lagere bijdrage aan aankopen van natuurterreinen € 0,3 miljoen aan niet-geraamde bate is ontvangen inzake de afrekening van aankoop van natuurterreinen.</p>
Landelijk gebied / Realisering doelstellingen reconstructie	€ 9,1 mln. (€ 9,1 mln. lagere lasten)	<p>Van de € 10 mln. beschikbaar gestelde middelen is € 1 mln. besteed.</p> <p>Dit is voornamelijk veroorzaakt door de systematiek rond verplichtingen en reserves, zoals die gehanteerd wordt. Bij deze verplichtingen wordt niet de vastlegging van een verplichting als besteding gemeld, maar de kasuitgave. De beleidsrealisatie van het programma Reconstructie lag in 2005, en zeker in 2006, al verder dan uit de financiële stand van zaken kon worden opgemaakt. Het is gebleken dat dit verschil tot verwarring kan leiden in de oordeelsvorming over de mate van realisatie. Daarbij speelt ook nog mee, dat Reconstructie een meerjarig programma is, waarbij het belangrijk is dat de gestelde doelen aan het eind van de periode zijn gerealiseerd.</p>
Zorg / Minder kinderen in de jeugdzorg	€ 0,8 mln. (€ 2,1 mln. lagere lasten en € 1,3 mln. lagere baten)	Van de beschikbaar gestelde € 1,0 mln. vanuit Actiefonds is € 0,2 mln. besteed.
Bereikbaarheid / Goede bereikbaarheid	€ 6,3 mln. (€ 15,1 mln. lagere lasten en € 8,8 mln. minder baten dan begroot)	<p>Oorzaak is met name dat er minder besteed is inzake Bijdragen aan infrastructuur andere overheden (met name Rondweg Ommen) en een onderschrijding bij planvorming (€ 0,7 mln.). Daarnaast vertraging bij twee onderhoudswerken (€ 1,1 mln.) bij Beheer en onderhoud wegen. Onttrekking reserve IJsselmij daarom ook € 4,5 mln. lager dan begroot.</p>

Tabel 5: Analyse onderbesteding per programma/producten 2004

Analyse van het jaar 2005

De programma-indeling is ongewijzigd gebleven ten opzichte van 2004. De resultaten kunnen als volgt worden samengevat:

(x € 1 mln.)	Begroot	Rekening	Saldo 2005
Totale lasten	377,1	411,4	34,3
Totale baten	444,6	494,4	49,8
Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)	67,5	83,0	15,5
Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)	67,5	70,7	- 3,2
Resultaat	0	12,3	12,3

Tabel 6: Analyse 2005 (Overijssel)

Er is een positief resultaat begroot en dit is ook gerealiseerd. De afwijkingen zijn ten opzichte van 2004 geringer, er is per saldo € 34 mln. meer besteed (+ 9%) terwijl ook de baten circa € 50 mln. hoger zijn.

Hieronder is de analyse van de onderbesteding opgenomen.

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2005	Analyse
Economie en innovatie / EU programma's	€ 0,5 mln. (€ 2,5 mln. hogere lasten en 3 mln. hogere baten dan begroot)	Uitvoering EU programma's verloopt goed, prognose van dotaties en onttrekkingen uit de reserve EU programma's blijft moeilijk door moeilijk in te schatten kasritme (voorschot aanvragen van medeoverheden).
Ruimte / Ontwikkelingsplanologie; het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit / ontwikkeling en realisering ruimtelijk beleid	€ 2,2 mln. (€ 1,7 mln. lagere lasten en € 0,5 mln. hogere baten dan begroot)	€ 1,0 mln. bleek niet nodig voor project Rood voor Rood. Tevens een onderrealisatie (administratief verschil) met het DLG (€ 1,0 mln.) door het in de rekening op een andere wijze verwerken van een transactie dan begroot.
Landelijk gebied / Uitvoering reconstructie en landinrichting	€ 1,3 mln. (€ 1,3 mln. lagere lasten)	Betreft een afwijking in de te verwachten kasstroom. Er is voor een bedrag van € 9 mln. aan projecten verplicht maar tot en bedrag van € 4,1 mln. aan uitgaven (kastroom) gerealiseerd terwijl € 5,4 mln. begroot was. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de systematiek rond verplichtingen en reserves, zoals die gehanteerd wordt. Bij deze verplichtingen wordt niet de vastlegging van een verplichting als besteding gemeld, maar de kasuitgave. De beleidsrealisatie van het programma Reconstructie

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2005	Analyse
		lag in 2005, en zeker in 2006, al verder dan uit de financiële stand van zaken kon worden opgemaakt. Het is gebleken dat dit verschil tot verwarring kan leiden in de oordeelsvorming over de mate van realisatie. Daarbij speelt ook nog mee, dat Reconstructie een meerjarig programma is, waarbij het belangrijk is dat de gestelde doelen aan het eind van de periode zijn gerealiseerd.
Landelijk gebied / Behoud en herstel van de kenmerkende natuurwaarden (ecologische hoofdstructuur)	€ 0,6 mln. (€ 0,6 mln. lagere lasten)	Met name minder uitgegeven aan de afkoop handhavingsplicht Randmeren.
Zorg / Versterking maatschappelijke deelname en positie jongeren	€ 0 (€ 3,3 hogere lasten en € 3,3 mln. hogere baten (per saldo geringe afwijkingen))	Ondanks omvangrijke budgetten per saldo zeer geringe afwijkingen. Wel zijn de baten en lasten circa € 3,3 mln. hoger dan begroot. Oorzaken voor hogere lasten zijn actualisering van het budget en het gestegen aantal uithuisplaatsingen. Niet bestede middelen 2005 zijn overigens gestort in de voorziening jeugdzorg (maar minder dan begroot).
Milieu / De voortgaande belasting van het milieu / bodemsanering	€ 0,9 mln. (€ 9,0 mln. hogere lasten en € 9,9 mln. hogere baten)	Lasten zijn aanzienlijk hoger dan begroot, echter ook de baten zijn bijna even hoog, verschil ad € 0,7 mln. betreft een administratieve oorzaak. Verdere toelichting ontbreekt, daarnaast wordt uit de voorziening bodemsanering 5,6 mln. meer onttrokken terwijl van de geplande onttrekking aan de voorziening NaNOV - geluidsanering ad € 6,8 mln. slechts € 0,3 mln. gerealiseerd is. Lijkt erop dat inzake bodemsanering de realisatie goed is maar dat inzake geluidsanering er sprake is van onderrealisatie.
Bereikbaarheid / Goede bereikbaarheid van economische centra / bijdrage andere overheden	€ 1,9 mln. (€ 1,9 mln. lagere lasten dan begroot)	Gebleken is dat gelden voor de financiering knelpunten infrastructuur niet zijn besteed (€ 1,6 mln. van in totaal € 3,0 mln.). Bovendien is € 0,3 mln. voor reconstructie niet aangesproken en is € 0,3 mln. minder ontvangen voor GDU+ gelden. Dit zijn gelden die beschikbaar zijn gesteld voor provinciale bijdragen aan grote, langlopende projecten van vooral het Rijk (b.v. N35 en N18). De middelen waren in 2005 en 2006 slechts deels nodig voor dat doel. Het restant is gestort in de reserve Regionale Bereikbaarheid om beschikbaar te blijven als dekkingsmiddel voor toekomstige besluitvorming

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2005	Analyse
		rond deze projecten. Op deze wijze kan worden gespaard voor deze grote projecten.

Tabel 7: Analyse onderbesteding per programma/producten 2005

Analyse van het jaar 2006

De resultaten kunnen als volgt worden samengevat:

(x € 1 mln.)	Begroot	Rekening	Saldo 2006
Totale lasten	423,1	401,1	22,0
Totale baten	438,9	461,1	22,2
Resultaat voor mutaties in reserves (negatief is hogere lasten dan baten)	15,8	60,0	44,2
Mutaties in reserves (negatief is onttrekken aan reserves)	15,8	47,1	- 31,3
Resultaat	0	12,9	12,9

Tabel 8: Analyse 2006

Ook over het jaar 2006 is een positief resultaat begroot. In de rekening blijkt uiteindelijk de uitgaven per saldo € 22 mln. lager en de baten per saldo € 22 mln. hoger waardoor het resultaat € 44 mln. positiever uitvalt dan begroot. Zoals hiervoor (alsmede in onderstaande tabel) is toegelicht bestaat dit verschil voor circa € 22 mln. uit een technische omzetting van een voorziening in een reserve.

Hieronder is de analyse van de onderbesteding opgenomen.

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2006	Analyse
Economie en innovatie / Stimuleren van innovatief vermogen	€ 2,5 mln. (per saldo € 2,5 mln. lagere lasten)	De oorzaak is met name het niet besteden/ realiseren van diverse projecten (€ 1,1 mln.) en het feit dat voor de subsidie inzake Innovatiebeleid pas in december 2006 besluitvorming heeft plaatsgevonden (€ 0,9 mln.).
Water / Duurzaam watersysteem	€ 0,8 mln. (€ 0,8 mln. lagere lasten)	De uitvoering van reconstructie blijft achter op de planning.
Ruimte / Bouwen aan wonen, ontwikkeling beleid wonen	€ 3 mln. (€ 3 mln. lagere lasten)	Oorzaken zijn de annulering van bijdrage aan een bodemsanering (€ 0,5 mln.), het uitstel van Kwaliteitsimpuls Goor (€ 0,4 mln.) en latere uitbetaling van toegezegde stimuleringspremies (€ 2 mln.), wel verplicht maar nog niet betaald/uitgegeven uit de reserve stimulering woningbouw, daarom verschil t.o.v. de begroting. Daarnaast zijn de uitgaven ISV lagere dan begroot/verwacht

Programma / product	Onderbesteding Overijssel 2006	Analyse
		door het later op gang komen van aanvragen van de projectgemeenten, hierdoor € 1,6 mln. minder onttrokken aan de voorziening stedelijke vernieuwing.
Landelijk gebied / Ontwikkelen van perspectiefvolle landbouw - landinrichting	€ 2,5 mln. (per saldo € 2,5 mln. lagere lasten dan begroot)	De afwijking houdt verband met de actualisering van het uitvoeringsprogramma Reconstructie. In de analyse wordt gesproken over het feit dat de verplichtingen wel in lijn lopen met de verwachtingen maar dat de uitgaven achterblijven ten opzichte van de begroting (evenals in 2005). Per saldo is daarom € 5 mln. minder inzake diverse reconstructie projecten aan de reserve reconstructie onttrokken. In 2007 en verder zal moeten blijken of al deze verplichtingen ook daadwerkelijk tot uitgaven leiden.
Landelijk gebied / Behoud en herstel van de kenmerkende natuurwaarden (ecologische hoofdstructuur)	€ 1,6 mln. (€ 1,6 mln. lagere lasten dan begroot)	Het project Olde Maten zal in 2007 worden uitgevoerd (€ 0,8 mln.). Het restant van het verschil heeft te maken met het nog niet besteden van gelden (waaronder pilot Boeren voor natuur Twickel en Handhaving bij Randmeren).
Bereikbaarheid / Optimaal verkeer- en vervoersysteem	€ 22,5 mln. (€ 0,2 mln. lagere lasten en € 22,3 mln. hogere baten)	€ 21,6 mln. heeft betrekking op de omvorming van de Voorziening PVVP naar de reserve Provinciale infrastructuur (conform Statenbesluit). Conform het BBV dient deze administratieve boeking via het resultaat te lopen, is de tegenboeking een reservemutatie en heeft dit géén effect op het resultaat ná bestemming. Als gevolg van de technische verwerking heeft deze omzetting wel effect op de formeel berekende onderbesteding. Maar feitelijk is daar geen sprake van. Daarnaast bleek het beschikbare bedrag voor mogelijke knelpunten bij infrastructuur van derden niet nodig (€ 1,1 mln.).
Bereikbaarheid / goede bereikbaarheid bijdragen aan infrastructuur andere overheden	€ 1,8 mln. (€ 1,8 mln. lagere lasten dan begroot)	Gemeld wordt dat er geen aanspraak is gedaan op de reserve regionale bereikbaarheid (begroot € 1,1 mln.). Dit zijn gelden die beschikbaar zijn gesteld voor provinciale bijdragen aan grote, langlopende projecten van vooral het Rijk (b.v. N35 en N18). De middelen waren in 2005 en 2006 slechts deels nodig voor dat doel. Het restant is gestort in de reserve Regionale Bereikbaarheid om beschikbaar te blijven als dekkingsmiddel voor toekomstige besluitvorming rond deze projecten. Op deze wijze kan worden gespaard voor deze grote projecten.

Tabel 9: Analyse onderbesteding per programma/producten 2006 (Overijssel)

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

Hieronder 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
Algemene reserves	30,5	130,7	49,4
Bestemmingsreserves	137,4	120,6	289,4
Voorzieningen	134,7	176,9	148,5
Verplichtingen (nog te betalen bedragen)	51,4	30,6	49,9

Tabel 10: Ontwikkeling reserves, voorzieningen en verplichtingen 2004 t/m 2006

Reserves: Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de bestemmingsreserves vooral in 2006 sterk zijn toegenomen, dit wordt vooral veroorzaakt door de vorming van de Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten ad € 125 mln. (via onttrekking uit de algemene dekkingsreserve) en vele andere bestemmingsreserves. Een andere oorzaak is de omvorming van de voorziening PVVP naar een Reserve Provinciale Infrastructuur ad € 22 mln. Mutaties in de (bestemmings)reserves zijn alle vastgesteld via een Statenbesluit. De onttrekkingen hangen enerzijds af van het ritme van de geplande toepassingen in de tijd én van de werkelijke aanwending van de gelden. De afwijkingen tussen begrote en de werkelijke onttrekkingen worden 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).

Voorzieningen: De voorzieningen geven een gevarieerd beeld. In 2005 is sprake van een toename terwijl in 2006 sprake is van een daling. Dit wordt vooral veroorzaakt door een administratief technische gewijzigde verwerking rondom de voorziening onderhoud van kanaal Almelo - De Haandrik (afboeking van activa ad € 28 mln.) en voorziening vervanging infrastructurele werken/PVVP (saldo ad € 21,2 mln. gestort in nieuw gevormde reserve provinciale infrastructuur). Indien deze effecten geëlimineerd worden is ook hier sprake van een toename. 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 bodemsanering. 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 Overijssel 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 in het oog springende gevallen van overbesteding weer.

2004		
Milieu / bodemsanering	- € 0,4 mln. (€ 11,2 mln. lagere lasten en € 11,6 mln. lagere baten dan begroot)	Het per saldo verschil wordt verklaard door een technische correctie in verband met BTW compensatiefonds. Niet toegelicht wordt het verschil zoals hiervoor benoemd.
2005		
Bestuur / Besturen met rendement - een effectief, toegankelijk en doelmatig bestuur	- € 1,6 mln. (€ 1,6 mln. hogere lasten)	Betreft de tijdelijke huisvesting die op grond van de BBV niet als investering gezien mag worden. Was als investering begroot maar dient als exploitatielast te worden verantwoord. Dekking vanuit voorgestelde resultaatbestemming (reserve renovatie provinciehuis)
2006		
Bestuur / Besturen met rendement - een effectief, toegankelijk en doelmatig bestuur	- € 0,7 mln. (€ 0,7 mln. hogere lasten)	Conform vorig jaar zijn de lasten voor de tijdelijke huisvesting niet ten laste van de investeringsbegroting gebracht maar wordt via resultaatbestemming van de reserve onttrokken.
Landelijk gebied / Realisering doelstellingen reconstructie	- € 0,2 mln. (€ 0,4 mln. hogere lasten en 0,2 hogere baten)	Dit is voornamelijk veroorzaakt door de systematiek rond verplichtingen en reserves, zoals die gehanteerd wordt. Bij deze verplichtingen wordt niet de vastlegging van een verplichting als besteding gemeld, maar de kasuitgave. De beleidsrealisatie van het programma Reconstructie lag in 2005, en zeker in 2006, al verder dan uit de financiële stand van zaken kon worden opgemaakt. Het is gebleken dat dit verschil tot verwarring kan leiden in de oordeelsvorming over de mate van realisatie. Daarbij speelt ook nog mee, dat Reconstructie een meerjarig programma is, waarbij het belangrijk is dat de gestelde doelen aan het eind van de periode zijn gerealiseerd.
Economie en innovatie / Europese programma's	- € 0,9 mln. € 5,6 mln. hogere lasten en € 4,7 mln.	Oorzaak is het verschil in kasritme tussen ontvangst en uitgave van de beschikbare gelden. In 2006 meer uitgegeven dan begroot (in tegenstelling tot 2005, toen minder uitgegeven). Hogere uitgaven gedekt uit

	hogere baten	de voorziening EU programma's.
Mileu / bodemsanering	- € 0,4 mln. € 6,6 mln. lagere lasten en 7 mln. lagere baten dan begroot	Beperkte toelichting (vertraging plaatsen van geluidschermen) terwijl zowel bij bodemsanering als geluidsanering (NaNov) sprake is van onderrealisatie. Zo wordt bijvoorbeeld € 6,3 mln. minder aan de voorziening bodemsanering onttrokken en € 5,8 mln. minder onttrokken aan de voorziening NaNOV dan begroot.

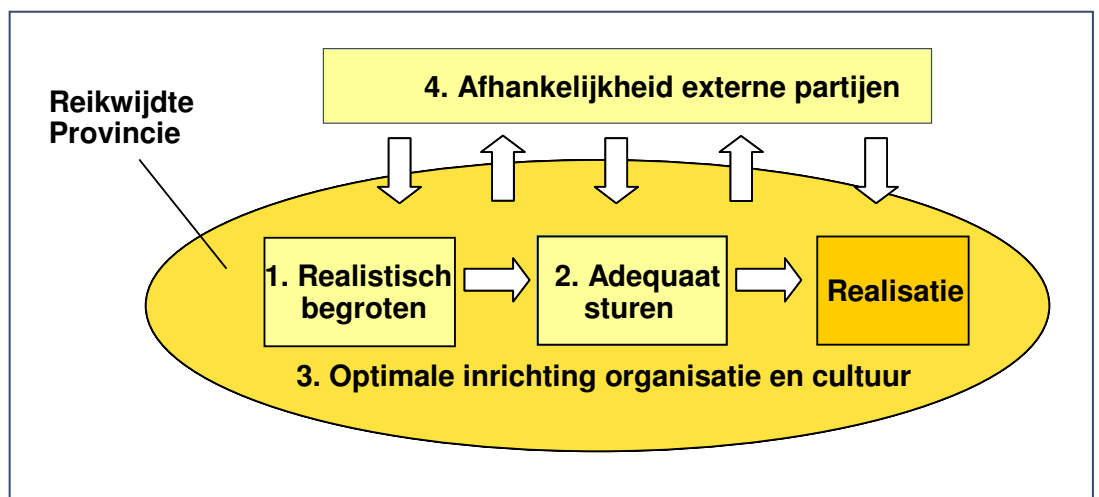
Tabel 11: Overbestedingen (meest opmerkelijk) 2004 t/m 2006

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 risicomanagement (kans x impact)

2. Kan en wordt er **adequaat 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.

4.1. Geen norm voor aanvaardbaarheid in de jaarstukken

Het onderzoek wijst uit dat de provincie Overijssel geen normen voor aanvaardbaarheid heeft vastgelegd, maar dat onderbesteding wel al jaren hoog op de agenda staat. Er is nadrukkelijk beleid geformuleerd om onderbesteding te verminderen en ieder jaar wordt in de P&C-stukken expliciet aandacht aan dit onderwerp gegeven. Provinciale Staten hebben hierbij in de afgelopen jaren ook nadrukkelijk een actieve rol gespeeld

De provincie kent geen norm waarbinnen onderbesteding als aanvaardbaar wordt gecategoriseerd. Wel wordt door de provincie aangegeven dat aan 'de achterkant' enige ruimte wordt geaccepteerd (overschrijden is niet toegestaan, exact uitkomen op budget is een kleine kans, dus er is volgens de provincie altijd een kans op onderbesteding).

Navolgend wordt een overzicht gegeven van de inhoud van enkele P&C-documenten en documenten specifiek gericht op het onderwerp, teneinde een beeld te geven van het onderbestedingsbeleid van de provincie Overijssel.

In de *Jaarrekening 2004* wordt aangegeven dat de provincie een aantal acties heeft opgezet om onderbesteding tegen te gaan: men heeft de koppeling tussen prestaties en middelen bij de inrichting van de begroting, jaarrekening en najaarsnota verbeterd, er wordt krachtiger gestuurd op realisatie van het beleid, de verschillen worden per programma toegelicht en concrete voorstellen voor overheveling worden vaker gedaan. Ondanks deze verbetering is de provincie van mening dat de onderbestedingen nog verder bijgebogen moet worden. De sturing op de realisatie zal daarom binnen het begrotingsjaar nog verder worden vergroot. In de sturing zullen eventuele structurele oorzaken en effecten worden betrokken en de Staten zullen apart worden geïnformeerd over de aanpak.

In de *Jaarrekening 2005* wordt aangegeven dat progressie in de beleidsuitvoering zichtbaar is in de financiële resultaten: het voordelige

saldo is aanzienlijk lager dan in 2004. Volgens de provincie heeft het *Plan van aanpak onderuitputting* (wordt aan het einde van deze paragraaf toegelicht), dat in 2004 aan Provinciale Staten is gepresenteerd, samen met een continue focus op beleidsrealisatie en aanscherping van de P&C-cyclus hierbij een effectieve ondersteuning geboden. In de komende jaren zal de provincie verder gaan op deze weg. Specifiek wordt aangegeven dat men bij grootschalige en omvangrijke projecten de begroting beter zal laten aansluiten op de fasering in de uitvoering die dit soort projecten vaak kenmerkt.

In de *Begroting 2006* en de *Najaarsnota 2005* wordt met betrekking tot onderbesteding specifiek aandacht besteed aan personeelsgebonden kosten infrastructuur. Uitgangspunt sinds 1996 is dat kosten van personele inzet bij infrastructurele projecten ook als investering worden gezien. Dit betekent dat deze personele kosten in de begroting worden geactiveerd en afgeschreven. In de praktijk blijkt dit een bewerkelijke en administratief-bureaucratische systematiek. Bovendien blijkt regelmatig bij de jaarrekening dat de werkelijke uren aanzienlijk afwijken van de begrote uren. Voorgesteld wordt deze personeelsgebonden kosten niet meer als investering aan te merken en dus niet meer te activeren. Het resultaat is volgens de provincie een meer transparante begroting en minder afwijking/onderbesteding bij de jaarrekening.

In de *Jaarrekening 2006* blijkt dat de onderbesteding op budgetten licht is toegenomen, ondanks dat vanaf 2004 veel aandacht is besteed aan budgetdiscipline. De resultaten van 2006 maken volgens de provincie duidelijk dat een strakke sturing gedurende het gehele jaar nodig blijft. De provincie geeft aan dat wellicht moet worden bezien of een aanpassing van het P&C-instrumentarium op dit terrein nodig is of dat op punten een aanpassing van de financiële strategie mogelijk is, opdat beleidsdoelstellingen zowel inhoudelijk als financieel worden gerealiseerd.

4.2. Er is beleid hoe onderbesteding te voorkomen en er mee om te gaan

Naast de reguliere P&C-documenten hebben wij een aantal specifieke documenten aangaande budgetbeheer en onderbesteding bij de provincie Overijssel ontvangen, namelijk:

- a. Verordening Financieel Beheer 2003;
- b. Achtergrond bij 'onderuitputting' binnen de provincie Overijssel;
- c. Verslag werkgroep Onderuitputting 2004;
- d. Brief voorzitter van de Commissie Economie en Bestuur aan GS betreffende Onderuitputting 2004;
- e. Plan van aanpak Onderuitputting 2004;
- f. Uitgevoerde acties plan van aanpak onderuitputting 2005.

Ad a. Verordening Financieel Beheer

Het document bevat de regels voor het financiële beheer met o.a. verdeling van verantwoordelijkheden, sturingsinstrumenten en het sturen

op en rapporteren over afwijkingen. In de verordening zijn geen specifieke regels voor onderbesteding opgenomen.

Ad b. Achtergrond bij 'onderuitputting' binnen de provincie Overijssel

Dit document bevat de interne visie van de eenheid Middelen op het begrip onderuitputting. Voor de duidelijkheid wordt hier vermeld dat het document geen officiële status heeft binnen de provincie.

In het document wordt aangegeven dat onderuitputting zich vooral manifesteert in een overschot bij de jaarrekening op de exploitatiebegroting. Een oplopende stand van reserves, voorzieningen en/of verplichtingen is vaak toe te schrijven aan andersoortige oorzaken. Vervolgens wordt in het document de relatie tussen deze onderdelen binnen de provincie Overijssel toegelicht.

In het document wordt tevens aangegeven dat bij een analyse van onderuitputting een aantal complicerende factoren een rol spelen:

- Betrokkenheid van derden in de voorbereiding en uitvoering van beleid.
- Meerjarigheid van vooral grote projecten.
- Administratief-technische complicaties.
- Meevallers in de batensfeer.

Tot slot wordt in het document aangegeven dat in de P&C-systematiek een aantal controles zijn ingebouwd met betrekking tot onderuitputting:

- Binnen de organisatie wordt via maandrapportages de vinger aan de pols gehouden.
- In de richting van PS wordt via de Najaarsrapportage eens per jaar gerapporteerd hoe de uitvoering van het beleid in dat jaar vordert, zowel inhoudelijk als financieel. Dat moment wordt ook gebruikt voor eventuele bijstelling van de begroting, als duidelijk is dat op een onderwerp de raming niet gehaald wordt.
- Bij de analyse van de onderuitputting over 2006 is onderscheid gemaakt in de genoemde complicerende factoren, zodat een beter inzicht ontstaat in de oorzaken van optredende onderuitputting.
- Bij het opstellen van de jaarrekening wordt ook geanalyseerd in hoeverre er vrije ruimte aanwezig is binnen de reserves en voorzieningen.

Ad c. Verslag werkgroep Onderuitputting 2004

In het verslag wordt het probleem van de jaarlijks terugkerende onderuitputting van de bestemmingsreserves toegelicht. De werkgroep Onderuitputting wenst de probleemstelling, inclusief een paar illustrerende voorbeelden van bestemmingsreserves waar veel onderuitputting is (geweest), via de commissie Economie en bestuur, neer te leggen bij GS.

Ad d. Brief voorzitter van de Commissie Economie en Bestuur aan GS betreffende onderuitputting

In de brief van de voorzitter van de Commissie Economie en Bestuur wordt aandacht gevraagd voor het probleem van onderbesteding: het probleem wordt geschetst, mogelijke oorzaken worden genoemd en GS wordt gevraagd om een analyse van de problemen die ten grondslag hebben gelegen aan de onderuitputting en om suggesties voor oplossingen en de wijze waarop hierover in de toekomst aan PS kan worden gerapporteerd (lieftst via reguliere rapportages), zodat PS hun controlerende en sturende taak op dit punt beter kunnen vormgeven.

Ad e. Plan van aanpak onderuitputting

Het plan van aanpak onderuitputting is een bijlage bij Statenvoorstel nr. PS/2005/390 bij het Jaarverslag 2004. Geconstateerd wordt dat de onderuitputting te hoog is en moet worden omgebogen. Doelstelling van het document is het verkennen van de mogelijkheden om tot een meer gerichte, structurele aanpak van de problematiek van onderuitputting te komen. Tevens wordt in het plan een aantal maatregelen voorgesteld die al voor het boekjaar 2005 tot een vermindering van de onderuitputting moeten leiden. Het voorgestelde beleid bestaat uit de volgende maatregelen:

- **Budgetten met een meerjarig karakter: fasen van planning binnen de jaargrenzen**

Bij heel veel van de onderuitputtingen ligt de kernverklaring volgens de provincie in het feit dat de budgetten voor een langere periode bestemd zijn en dat vaak externe, niet door de provincie te beïnvloeden factoren het bestedingspatroon beïnvloeden. Hierdoor blijkt het plannen binnen jaargrenzen een complexe zaak en ontstaan daarop vaak ongewild steeds opnieuw veranderingen. Voorgesteld wordt om:

 - Bij de opstelling van de Perspectiefnota en begroting 2006 in de uitwerking van voorstellen voor beleidsintensiveringen nadrukkelijk te betrekken welke afspraken met de Staten gewenst worden over doel en fasering van budgetten.
 - Bij beslismomenten van college en Staten met betrekking tot wijzigingen in beleid en programma's steeds direct de consequenties daarvan voor de realisering in tijd en middelen te expliciteren.
 - In de Najaarsnota, bij de voortgangsrapportage over 2005, extra te investeren in de verantwoording van de onderliggende prognoses op te verwachten mutaties in de bestemmingsreserves. Met de Staten kunnen daarover dan nadere afspraken worden gemaakt.

- **Langdurige en specifiek afgebakende projecten: kredietsturing**
 Voor langdurige en in doel specifiek afgebakende projecten, bijvoorbeeld in de sfeer van infrastructurele voorzieningen, draagt de begrotingsmethodiek van de kredietpost bij aan de vereenvoudiging van de begrotingsmethodiek en vermindering van de interne bureaucratie. Voorgesteld wordt om de mogelijkheden te onderzoeken om kredietsturing als instrument in te voeren.

- **EU-programma's en cofinanciering**
 EU-programma's zijn uit hun aard meerjarige projecten waarbij sprake is van een sterke betrokkenheid van externe partijen. Een extra complicatie is een veelheid aan gedetailleerde extra EU-voorschriften op het terrein van cofinanciering. Ook zijn de programma's nu opgebouwd uit een grote hoeveelheid afzonderlijke en kleinere projecten vanuit alle beleidssectoren. Voorgesteld wordt om:
 - Bij de voorbereiding van de nieuwe EU-programma's vanaf 2007 in te zetten op een bundeling in een beperkt aantal thema's/grote projecten aansluitend bij de (sub)doelstellingen van de Programmabegroting. Dit past in de lijn zoals nu ingezet met het positionpaper EU.
 - Bij de uitwerking van de voorstellen tevens afspraken vast te leggen over de doelstelling en fasering van de verschillende programmaonderdelen.
 - Met directe ingang wordt naast de procescontrol met name de financiële control op de cofinanciering van de EU-programma's versterkt.

- **IJsselmij-reserve**
 Met de Staten is reeds afgesproken deze bestemmingsreserve na afloop van de lopende projecten op te heffen en per 2006 opnieuw te bepalen of dit geëffectueerd kan worden. Het opheffen van de IJsselmij-reserve als aparte post draagt in belangrijke mate bij aan vereenvoudiging en verheldering van de exploitatiebegroting en de opbouw van bestemmingsreserves.

- **Budgetoverhevelingen (traditionele resultaatbestemmingen) bij de jaarrekening**
 De afgelopen jaren is een bedrag van € 6 - 9 miljoen via resultaatbestemming overgeheveld naar het volgende boekjaar. Het hanteren van een ondergrens draagt bij aan het terugdringen van de, vooral bij kleine posten onevenredig hoge, administratieve last hiervan. Voorgesteld is om met ingang van het boekjaar 2005 als ondergrens voor budgetoverhevelingen een bedrag van € 75.000 te hanteren. Wanneer posten niet per 1 juni zijn gerealiseerd, volgt automatisch vrijval naar de Algemene Middelen.

- **Opschonen bestaande verplichtingen**
Uit de jaarrekening blijkt een aanzienlijke toename in de omvang van bestaande verplichtingen. Dit kan een aanwijzing zijn voor toekomstige onderuitputtingen (feitelijke realisatie vindt in volgende jaren plaats en de capaciteit die hierop ingezet wordt kan niet op realisatie in het lopende jaar ingezet worden). Voorgenomen wordt om de bestaande verplichtingen versneld op te schonen voorafgaand aan de Najaarsnota 2005.
- **Accentverschuiving naar (sub)doelstellingen van beleid in methode van sturen en verantwoorden**
In de Jaarrekening 2004 is de eerste aanzet gegeven van verantwoording naar prestaties op het niveau van doelstellingen. Dit jaar zal dit versneld verder uitgerold worden op basis van de daartoe volledig ingerichte Programmabegroting 2005. In de huidige overgangsfase stellen Provinciale Staten de begroting nog vast op het niveau van productgroepen. Met de Staten is reeds afgesproken bij de Programmabegroting 2006 opnieuw te bekijken of de vaststelling opgeschaald kan worden naar budgetten per subdoelstelling. Deze opschaling zal tevens bijdragen aan minder interne bureaucratie.
- **Meer flexibiliteit door uitbesteding**
Een doelgerichte uitbesteding van (uitvoerings)taken kan bijdragen aan het bespoedigen van de feitelijke realisering van overeengekomen doelstellingen. Daarmee wordt tevens de flexibiliteit in de uitvoeringscapaciteit vergroot. Voorgenomen wordt om het instrument van uitbesteding van (uitvoerings)taken meer in te zetten voor het bespoedigen van de feitelijke realisering van overeengekomen doelstellingen.

Ad f. Uitgevoerde acties plan van aanpak onderuitputting 2005

Dit document is een bijlage bij Statenvoorstel nr. PS/2006/223 bij de jaarrekening 2005. In het document wordt per voorgenomen/voorgestelde maatregel uit het plan van aanpak onderbesteding 2004 ingegaan op de in 2005 uitgevoerde acties. Het document maakt duidelijk dat vrijwel alle maatregelen zijn doorgevoerd. In het document wordt aangegeven dat uit de financiële resultaten over 2005 blijkt dat de provincie op het gebied van onderbesteding duidelijk vooruitgang heeft geboekt. Zoals eerder aangegeven werd in 2006 echter geconstateerd dat de onderuitputting op budgetten weer licht was toegenomen, ondanks de extra bestede aandacht aan budgetdiscipline.

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.¹²;
 - 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;

¹² 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 provincies¹³;
 - 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.

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

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 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:

- a. Het niet behalen van resultaten;
- b. Oorzaken die direct beïnvloedbaar zijn door de provincie (overwegend *interne* oorzaken); en
- c. 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 doelmutteringen 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

Voor een aantal gesprekspartners vanuit de Staten blijkt dat onderbesteding niet per definitie 'erg' is. De afperking van het deel van onderbesteding dat voor de Staten relevant is, wordt ook door Statenleden gemaakt. Voor Statenleden is onderbesteding minder 'erg' als er sprake is van meevallers en externe oorzaken. Daarnaast wordt door veel gesprekspartners aangegeven dat de problematiek van onderbesteding een 'luxeprobleem' is en dat onderbesteding inherent is aan de begrotingsystematiek van overheden. Enkele Statenleden geven daarnaast aan dat de problematiek van onderbesteding veel minder is dan in het verleden. Wel achten zij onderbesteding een politiek thema.

Over de eigen rol van de Staten geeft een aantal Statenleden aan dat de kaderstelling en controlerende rol door de Staten nog onvoldoende zijn en scherper moeten. Bijvoorbeeld het Statenvoorstel Armoedebeleid zou niet helder genoeg zijn geweest en te ruim zijn geweest in te behalen doelen. In moties en amendementen zou ook scherper een tijdpad voor realisatie opgenomen moeten worden. Provinciale Staten 'zetten echter makkelijker geld weg' dan te controleren op de uitvoering. Tot slot kunnen de Staten zelf nog een meer onderzoekende houding innemen en bijvoorbeeld via een werkgroep een verdiepingsslag maken op onder andere indicatoren (bijvoorbeeld op gebied van 'duurzaamheid').

Verschillende Statenleden geven aan dat indicatoren/kengetallen e.d. sterk verbeterd zijn in de afgelopen jaren maar nog scherper kunnen om doelen SMART te kunnen formuleren en daarop te kunnen controleren.

Over het overdragen van de bevoegdheid van de Staten aan het college om 'vrij' te kunnen schuiven binnen de programma's zijn de meningen verdeeld. Een aantal Statenleden ziet de voordelen (in de zin van meer flexibiliteit en mogelijkheid snel te reageren op ontwikkelingen) maar vrezen onvoldoende wensen en bedenkingen te kunnen inbrengen of expliciete besluiten te kunnen nemen. Een aantal andere Statenleden is van mening dat de verantwoording van afwijkingen (zoals bij de Ontwikkelingsreserve en PMJP) eerst van voldoende kwaliteit moet zijn (meer inhoudelijk beargumenteerd, helderder) om hiertoe over te gaan, indicatoren meer uitgewerkt moeten zijn en beleid meer SMART moet zijn geformuleerd.

Het instellen van bestemmingsreserves voor bepaalde projecten wijst een aantal Statenleden niet zonder meer af mits er een goede verantwoording over plaatsvindt en er een tijdshorizon aan gekoppeld wordt. De

Ontwikkelingsreserve is een voorbeeld daarvan. Bovendien zijn de middelen die kunnen worden aangewend voor bepaalde doelen door de Staten gelabeld en moeten alvorens tot besteding wordt overgegaan de Staten geïnformeerd worden. Dit wordt overwegend als goede werkwijze gezien. Sommige Statenleden vinden dat de verantwoording hierover scherper moet.

Over de verantwoording en informatie vanuit het college over afwijkingen ten opzichte van de begroting en oorzaken van onderbesteding zijn Statenleden overwegend positief. Wel mag de informatie -ondanks verbeteringen de afgelopen jaren- nog inzichtelijker (zoals op sub-posten) en begrijpelijker voor de Statenleden. Op onderdelen is nog een informatiebehoefte aangegeven, bijvoorbeeld over wat het college verstaat onder 'budgettair neutraal' en welke kansen op onder- en overbesteding er op bepaalde posten zijn, zodat er sneller tussen posten kan worden geschoven om snel te kunnen reageren op ontwikkelingen.

6.2. Meninge n van leden van het college van GS over onderbesteding

Voor de gesprekspartners vanuit het college van GS is onderbesteding zeker een thema, waar de afgelopen jaren al veel verbeterlagen op gemaakt zijn. Wel geven zij aan dat een cijfermatige benadering van onderbesteding niet gewenst is, het gaat om het realiseren van doelen tegen een zo laag mogelijke prijs. Het enkel en alleen cijfermatig bezien van onderbesteding zou met zich kunnen brengen dat er geen prikkel meer is zo efficiënt en goedkoop mogelijk te werk te gaan.

De leden van GS geven aan dat begroten van bedragen om verschillende redenen lastig kan zijn: onderbesteding is inherent aan de bestuurlijke omgeving, waarin de ambitie soms groter is dan de werkelijkheid toelaat. Bij afhankelijkheid van derden blijft de voorkeur progressief te begroten (in plaats van voorzichtig te ramen) om daarmee de druk op de realisatie te houden. Daarnaast is het in een politieke omgeving *not done* lopende het jaar extra geld bij de Staten te vragen, om die reden wordt er eerder veilig begroot om de doelen te kunnen realiseren dan krap. Bovendien is het begroten van bedragen voor een jaar noodzakelijk om niet afhankelijk te zijn van de politieke 'waan van de dag' die het inzetten van middelen onzeker zou kunnen maken. Ten slotte wordt -ook als een exacte begroting nog niet mogelijk is- een 'vast' begroot bedrag opgenomen, omdat het in de provinciecultuur niet mogelijk is een PM-post op te nemen om daar bijvoorbeeld halverwege het jaar (met meer inzichten) op terug te komen met een begrotingswijziging.

Het college is nadrukkelijk bezig de verantwoording over de prestaties en onderbesteding te verbeteren en de rekening als sturingsinstrument in te kunnen zetten (zie de nominatie voor de Kordesprijs). De gesprekspartners vanuit het college geven aan dat zij de verantwoording nog transparanter willen maken.

Naar het oordeel van de gedeputeerden vervult de ambtelijke organisatie adequaat de rol van spiegel voor het bestuur ten aanzien van de mogelijkheden en onmogelijkheden van bestuurlijke ambities. Per kwartaal worden vanuit de organisatie overzichten van bestedingen in het portefeuillehoudersoverleg gebracht, waarmee goed is te sturen op de uitvoering (en onderbesteding).

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).

Gesprekspartners vanuit de ambtelijke organisatie (hoger management, hoofden eenheden, medewerkers) geven aan dat onderbesteding zeker een thema is. Er zijn 2 MARAP-gesprekken per jaar tussen directie en hoofden eenheid, één keer in de zomer en één keer na afsluiting van het jaar in januari. Deze gesprekken zijn mede ter voorbereiding van de najaarsnota en de jaarrekening. In november is er een werkplangesprek over het komende jaar. Er zijn verder op ongeveer tweemaandelijks basis bilaterale gesprekken tussen directie en hoofden eenheid, over de stand van zaken rond de betreffende eenheid. Ook daar kan onderbesteding een onderwerp zijn als daar aanleiding toe is. De hoofden eenheid ontvangen een financiële maandrapportage, waarmee zij kunnen sturen op de budgetten.

Evenals de Statenleden en collegeleden geven ook managers en medewerkers aan dat onderbesteding niet per definitie 'erg' is omdat bijvoorbeeld meevallers aan de batenkant of door efficiënter te werken ook tot onderbesteding kunnen leiden of bijvoorbeeld het sturen op kwaliteit (en daarmee overschrijding van de jaarschijf) belangrijker kan zijn dan het sturen op snelheid (en op het voorkomen van onderbesteding).

Ambtelijk wordt een aantal mogelijkheden genoemd om onderbesteding te voorkomen c.q. zo klein mogelijk te maken. Tevens wordt aangegeven dat een belangrijke basis voor onderbesteding, in ieder geval in het eerste jaar, ligt in het 'inregelen' van de organisatie om het nieuwe coalitieakkoord te kunnen uitvoeren.

Over het algemeen wordt een grote betrokkenheid van medewerkers geproefd om zo realistisch mogelijk te begroten of tijdig maatregelen te nemen. Hierbij speelt een positieve rol dat de jaarrekening vroeg in het jaar gereed is zodat de relatie tussen activiteiten en verantwoording nog actueel is. Er wordt daarnaast ook een sterke controle gevoeld vanuit de directie, Eenheid Middelen en de unitcontrollers.

Verschillende ambtenaren geven aan dat het mogelijk zou moeten zijn dat PS meer contact hebben met ambtenaren om aan de voorkant meer duidelijkheid te kunnen krijgen over de haalbaarheid van wensen. Daarnaast wordt ambtelijk ook gevoeld dat GS meer dual kan werken door de Staten scherp te laten aangeven wat bereikt moet worden, naast wat het mag kosten.

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 12 worden de oorzaken van onderbesteding afgepeld. Hierbij is gekeken naar de geselecteerde casussen.

Casus onderbesteding	Oorzaken	Conclusie
Economie en innovatie/ Europese Programma's	<ul style="list-style-type: none"> • Moeilijk in te schatten kasritme/verschil in kasritme tussen ontvangst en uitgaven (vooral vanuit Europa); • Activiteiten worden uitgevoerd binnen meerjarige programma's; • Complexiteit van financiële planning doordat het meerdere posten en meerdere portefeuilles raakt; • Afhankelijk van derden voor wat betreft besluitvorming en cofinanciering; • Complexiteit van projecten met langdurige trajecten als gevolg van regelgeving e.d. • Voortgang projecten van derden. 	Overwegend indirecte oorzaken, daarnaast enkele niet beïnvloedbare oorzaken
Ruimte/ Ontwikkelingsplanologie	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende duidelijk hoe ambitie zich vertaalt per jaarschijf; • Onvoldoende afstemming tussen maatschappelijke vraag en het 'aanbod' van de provincies ('Rood voor groen'); • De organisatie is (qua kennis) niet -op tijd- op orde; • Gemeente realiseert niet de in de beschikking genoemde termijn waarbinnen sanering zou moeten plaatsvinden; middelen vallen vrij; • Hernieuwde discussie met de Staten over kwaliteitsimpuls bij een gemeente; • 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. 	Overwegend directe, daarnaast indirecte oorzaken
Landelijk gebied/ Behoud en herstel van kenmerkende natuurwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende scherp begroot over welke jaren de activiteiten plaatsvinden; • Onvoldoende aansluiting tussen vraag naar projecten (integraal gebiedsgerichte) en aanbod van projecten (vooral in het begin); • Onderschatting complexiteit en veelheid actoren; • Wisselend gebruik over de jaren door derden van instrumentarium (opkoop grond t.b.v. EHS) • Belemmerende regelgeving vanuit Brussel (Pilot Boeren voor de Natuur) 	Zowel directe als indirecte oorzaken
Landelijk gebied/ Realisering doelstellingen landelijk gebied		
Milieu/bodemsanering	<ul style="list-style-type: none"> • Technische correctie BTW-compensatiefonds • Administratieve oorzaak 	Zowel directe als indirecte oorzaken
Bereikbaarheid/goede bereikbaarheid (bijdrage andere overheden)	<ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures bij aanbestedingen welke tot vertraging leiden; • Uitvoering ligt bij derden; • Conservatief ramen; • Niet goed begroten (coalitieakkoord geld gereserveerd; daarna pas bepaald wat er voor gedaan moest worden) 	Zowel directe als indirecte oorzaken

Tabel 12: Oorzaken onderbesteding zoals in beeld op basis van de geselecteerde casussen

Uit tabel 12 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 geen 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).

- Begroting 2006
- Brief aan GS onderuitputting 2004
- Coalitieakkoord 2007-2011
- Eerste bestuursrapportage 2004
- Eerste bestuursrapportage 2005
- Eerste bestuursrapportage 2006
- Interne visie Middelen op onderuitputting
- Jaarverslag 2004
- Jaarverslag 2005
- Jaarverslag 2006
- Najaarsnota 2004
- Najaarsnota 2005
- Najaarsnota 2006
- Onderhandelingsakkoord 2003-2007
- Perspectiefnota 2004
- Perspectiefnota 2005
- Perspectiefnota 2006
- Plan van aanpak onderuitputting 2004
- Programmabegroting 2004
- Programmabegroting 2005
- Programmabegroting 2006
- Uitgevoerde werkzaamheden onderuitputting 2005
- Verordening financieel beheer 2003
- Verslag auditwerkgroep 2005
- Verslag werkgroep onderuitputting 2004

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. Statenleden;
- b. Verantwoordelijk gedeputeerde Financiën;
- c. Selectie van verantwoordelijke programmagedeputeerden;
- d. Verantwoordelijk topmanagement (algemeen directeur, directeur);
- e. Voor de programma's verantwoordelijke eenheidshoofden;
- f. Al dan niet gecombineerde gesprekken met medewerkers-
budgethouders.

In onderstaande tabellen zijn de geraadpleegde gesprekspartners weergegeven.

Geïnterviewde Statenleden	
Naam	Fractie
J. Rouwet	SP
W.J. Dalhuizen	PvdA
Mevr. M.A. van der Bent - van den Hout	ChristenUnie
Mevr. M.G. van Olphen	GroenLinks
P. Schipper	VVD
H. Kerkdijk	CDA
D. van Dijk	SGP

Tabel B1: Geïnterviewde Statenleden

Geïnterviewde Gedeputeerden	
Naam	Portefeuille
J. Klaasen	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeer en vervoer • Wegen en Kanalen • Financiën (inclusief financieel toezicht) • Bestuurlijke organisatie • Deelnemingenbeleid • Juridische zaken • Gebouwen en facilitair beleid • Aantal projecten uit de Investeringsagenda
Mw. C. Abbenhues	<ul style="list-style-type: none"> • Economie en werkgelegenheid • Economische innovatie • Recreatie en toerisme • Herstructurering bedrijventerreinen • Arbeidsmarkt en onderwijs • E-provincie/dienstverlening • Trendbureau/beleidsinformatie • Aantal projecten uit de Investeringsagenda
G.J.H. Ranter	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdbeleid • Sociale infrastructuur en maatschappelijke ontwikkeling • Volksgezondheid en sport • Handhavingsbeleid • Uitvoeringsprogramma monumenten • Promotie en evenementenbeleid • Aantal projecten uit de Investeringsagenda

Tabel B2: Geïnterviewde bestuurders

Geïnterviewde managers en medewerkers		
Casus	Naam	Functie
Bestuur/ Vergroting sociale en maatschappelijke betrokkenheid	Onderwerp gekoppeld aan gesprek m.b.t. Zorg	
Economie en innovatie/ Europese Programma's	Mw. M. Stouten H. de Haan J. Uitslag	Hoofd eenheid EMT Teamleider Europese Programma's Beleidsmedewerker financiën
Ruimte/ Ontwikkelingsplanologie	H. Schuman T. de Groot	Teamleider team Ontwikkeling Hoofd eenheid RWB
Landelijk gebied/ Behoud en herstel van de kenmerkende natuurwaarden	Mw. T. Hoff's F. Suurmond	Hoofd eenheid Landelijk Gebied, Natuur, Landschap Teamleider Natuur en Landschap
Landelijk gebied/ Realisering doelstelling-en reconstructie	Mw. T. Hoff's F. Suurmond	Hoofd eenheid Landelijk Gebied, Natuur, Landschap Teamleider Natuur en Landschap
Milieu/bodemsanering	L. Hendriks C. Hortsman	Hoofd eenheid WB Eenheidscontroller
Bereikbaarheid/goede bereikbaarheid (bijdrage andere overheden)	G. Zwarthoff	Projectleider Dynamische Beleidsagenda
Zorg / Minder kinderen in de jeugdzorg (versterking mtsch. deelname en positie jongeren)	H. Sieben H. van Veluwen	Hoofd eenheid ZC Programmacoördinator Jeugdzorg
Water / waterkeringen/duurzaam watersysteem	L. Hendriks C. Hortsman H. Tienstra	Hoofd eenheid WB Eenheidscontroller Beleidsmedewerker
	W. van Miltenburg	Directeur Sturing
	H. Timmerman	Algemeen directeur
	Mw. E. Leeuw	Adjuncthoofd eenheid Middelen
	E. van Keulen	Hoofd eenheid Middelen

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: eenheden¹⁴: 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.

¹⁴ 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).

OVERIJSEL					
Casus onderbesteding en jaar		Toelichting	Eenheid	Omvang onderbesteding	
				Absoluut	Relatief
Bestuur/ Vergroting sociale en maatschappelijke betrokkenheid	2004	Aantal oorzaken: vertraging/uitstel van werkzaamheden.	BA	2004: € 0,1 mln.	2004: 0,3%
	2005			2005: € 0,3 mln.	2005: 1,9%
	2006			2006: € 0,4 mln.	2006: n.v.t.
Economie en innovatie/ Europese Programma's	2004	Verschillende oorzaken: verschil in kasritme en geen toelichting	EMT	2004: € 3,3 mln.	2004: 9,2%
	2005			2005: € 0,5 mln.	2005: 3,2%
	2006			2006: € -0,9 mln.	2006: n.v.t.
Ruimte/ Ontwikkelingsplanologie	2004	Oorzaken zijn dat minder aanspraak gemaakt is op middelen en dat bestedingen zijn uitgesteld.	RWB	2004: € 5,3 mln.	2004: 14,7%
	2005			2005: € 2,2 mln.	2005: 14,2%
	2006			2006: € 0,4 mln.	2006: 0,9%
Landelijk gebied/ Behoud en herstel van de kenmerkende natuurwaarden	2004	Met name verschil in kasritme en het meevallen van uitgaven zijn de oorzaken van deze afwijkingen.	LNL	2004: € 0,5 mln.	2004: 1,4%
	2005			2005: € 0,6 mln.	2005: 3,9%
	2006			2006: € 1,6 mln.	2006: 3,6%
Landelijk gebied/ Realisering doelstellingen landelijk gebied	2004	Combinatie van factoren (te ruim begroot, afwijking in verwachte kasstroom e.d.) en verwachting dat toekomstige verplichtingen meer tot uitgaven leiden (2006)	LNL	2004: € 9,1 mln.	2004: 25,3%
	2005			2005: € 1,3 mln.	2005: 8,4%
	2006			2006: -€ 0,2 mln.	2006: n.v.t.
Milieu/bodemsanering	2004	Technische correcties/administratieve oorzaken, geen toelichting, c.q. onduidelijk welke producten het betreft en lagere onttrekking voorzieningen.	WB	2004: € -0,4 mln.	2004: n.v.t.
	2005			2005: € 0,9 mln.	2005: 5,8%
	2006			2006: € -0,4 mln.	2006: n.v.t.
Bereikbaarheid/goede bereikbaarheid (bijdrage andere overheden)	2004	Combinatie van factoren (onderschrijding planvorming, minder bijdragen aan andere overheden, vertraging onderhoud).	RWB	2004: € 6,3 mln.	2004: 17,5%
	2005			2005: € 1,9 mln.	2005: 12,3%
	2006			2006: € 1,8 mln.	2006: 4,1%
totaal van bovenstaande percentages (onderbesteding van de geselecteerde casussen als percentage van de totale onderbesteding in een jaar)					2004: 68,4% 2005: 49,7% 2006: 8,6%

OVERIJSEL			
Casus <i>geen of geringe</i> onderbesteding en jaar		Toelichting	Eenheid
Zorg / Minder kinderen in de jeugdzorg (versterking mtsch. deelname en positie jongeren)	2005	In 2005 ondanks omvangrijke budgetten per saldo geringe afwijkingen. Wel baten en lasten veel hoger (€3,3 mln.) dan begroot	ZC
Water / waterkeringen/duurzaam watersysteem	2004 2006	De uitvoering van de reconstructie blijft achter op de planning. Dit product is gekozen enerzijds omdat Rekenkamers gecombineerd onderzoek doen naar Waterbeleid, anderzijds omdat achterstand op planning reconstructie mogelijk in de toekomst groter wordt.	WB

Tabel C1: Selectie casussen