

Onderbesteding in de provincie Limburg

Deelonderzoek bij de jaarstukken 2008
Deel II Rapport van bevindingen

14 mei 2009

ISBN 978-90-8768-020-6

Inhoudsopgave

1	Leeswijzer.....	4
1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3	Onderzoeksaanpak.....	7
1.3.1	Normenkader	7
1.3.2	Afbakening.....	7
1.3.3	Onderzoeksmethode	9
2	Richtlijnen en criteria.....	10
2.1	Richtlijnen en criteria op landelijk niveau	10
2.1.1	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	10
2.1.2	Accountantscontrole	11
2.2	Richtlijnen en criteria op provinciaal niveau	11
2.2.1	Financiële verordening provincie Limburg 2003	11
2.2.2	Overige interne regels.....	12
3	Omvang onderbesteding in de periode 2004-2008	13
3.1	Totaal van alle begrotingsonderdelen tezamen.....	14
3.1.1	Verschil oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd	14
3.1.2	Verschil raming na wijziging en gerealiseerd	16
3.2	Thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen afzonderlijk	17
3.2.1	Verschil oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd	17
3.2.2	Verschil raming na wijziging en gerealiseerd	20
3.3	Actieprogramma's en doelstellingen	23
4	Oorzaken onderbesteding en kwaliteit informatievoorziening	25
4.1	Informatie aan PS.....	25
4.2	Selectie.....	28
4.3	Thema Ondernemend in Limburg	29
4.3.1	Actieprogramma Limburg technologische topregio	31
4.3.2	Actieprogramma Nieuwe impulsen voor de economie	34
4.3.3	Actieprogramma Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers	36
4.4	Thema Ruimte voor Limburg.....	38
4.4.1	Actieprogramma Plattelandseconomie	40
4.4.2	Actieprogramma Natuur, landschap en water	42
4.4.3	Actieprogramma Ruimtelijk instrumentarium.....	44
4.5	Thema Vitale kernen en buurten	46
4.5.1	Actieprogramma Vitale netwerken en sociale betrokkenheid.....	48
4.5.2	Actieprogramma Passende en bereikbare voorzieningen	50
4.5.3	Actieprogramma Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit.....	52
4.6	Programma Investeren in steden en dorpen	55
4.6.1	Doelstelling Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu	56

4.6.2	Doelstelling De Limburgse identiteit.....	58
4.6.3	Doelstelling Ontwikkelen voor de toekomst	60
4.7	Fysiek domein overig Kersten	62
4.7.1	Doelstelling Milieu en duurzame ontwikkelingen	63
4.7.2	Doelstelling Vergunningverlening algemeen.....	65
4.7.3	Doelstelling Kwaliteit vergunningverleningsproces.....	67
4.7.4	Doelstelling Mobiliteit: strategie en ontwikkeling.....	67
4.7.5	Doelstelling Openbaar vervoer	69
4.7.6	Doelstelling Infrastructuur	71
4.7.7	Doelstelling Goederenvervoer.....	73
4.7.8	Doelstelling Veerkrachtig watersysteem 2007-2011.....	75
4.8	Programma Innoveren in Limburg.....	77
4.8.1	Doelstellingen 2007	78
4.8.2	Doelstellingen 2008	80
4.9	Oorzaken en instrumenten om onderbesteding te beperken	82
Bijlage 1	Lijst geïnterviewde personen	87
Bijlage 2	Geraadpleegde documenten	88
Bijlage 3	Selectie.....	91
Bijlage 4	Mate van onderbesteding andere onderzoeken	94
Bijlage 5	Oorzaken onderbesteding andere onderzoeken.....	98

1 Leeswijzer

Dit rapport van bevindingen bevat, in detail, de resultaten van het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer in de periode januari 2009 - april 2009 heeft uitgevoerd naar onderbesteding in de provincie Limburg.

De resultaten van dit onderzoek zijn in twee deelrapporten verwerkt. Deel I betreft een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen en de opzet van het onderzoek kort beschreven. In hoofdstuk 2 wordt een samenvatting gegeven van de onderzoeksbevindingen en worden de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden enkele aanbevelingen geformuleerd. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de bestuurlijke reactie op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

Het voorliggende rapport, deel II, is bedoeld voor de lezer met interesse in de uitgebreidere beschrijving van het onderzoek en de bevindingen. Hoofdstuk 1 van dit rapport van bevindingen bevat een uitgebreide beschrijving van het onderzoek: de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen en onderzoeksplan. In hoofdstuk 2 worden de landelijke en provinciale richtlijnen en criteria met betrekking tot onderbesteding beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de omvang van de onderbesteding in de provincie Limburg in de periode 2004 tot en met 2008 in beeld gebracht. Zowel voor de vijf thema's en de overige beleidsvoering van de coalitieperiode 2003-2007 en de vijf programma's, vijf overige portefeuille-onderwerpen en tien domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen van de coalitieperiode 2007-2011 tezamen, als voor de afzonderlijke thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen.

Daarna wordt in hoofdstuk 4 eerst ingegaan op rapportages die Provinciale Staten gedurende een begrotingscyclus ontvangen en de selectie van onderdelen uit de programmabegrotingen waarvan de begrotings- en verantwoordingsdocumenten zijn onderzocht op oorzaken van onderbesteding en de kwaliteit van de informatievoorziening. Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 per geselecteerd onderdeel eerst voor het thema en programma c.q. portefeuille-onderwerp in totaliteit inzicht gegeven in de ontwikkeling van de uitputting van het budget in respectievelijk de periode 2004-2007 en de periode 2007-2008, en daarna voor de daarbij behorende actieprogramma's en doelstellingen. Daarnaast wordt op het niveau van de actieprogramma's en doelstellingen ingegaan op de gerapporteerde verklaringen voor onderbesteding en de kwaliteit van de informatievoorziening daarover. Het rapport van bevindingen geeft tot slot de oorzaken van onderbesteding die in interviews zijn gegeven en instrumenten om onderbesteding te beperken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een begrotingscyclus (van jaar t) begint met de begroting (in jaar t-1) en sluit af met de verantwoording over de begrotingsuitvoering in de jaarstukken (in jaar t+1). In de begroting dienen Gedeputeerde Staten (GS) antwoord te geven op de vragen: wat wil de provincie bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat kosten? In de jaarrekening en het jaarverslag leggen GS jaarlijks verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur en beleid zoals verwoord in de begroting.

Het beoordelen en vaststellen van de begrotingen en jaarstukken vormen voor Provinciale Staten (PS) belangrijke instrumenten bij het uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende taak. Met het vaststellen van de begroting bepalen PS bijvoorbeeld waaraan het geld van de provincie in dat specifieke jaar dient te worden besteed en machtigen zij GS tot het doen van uitgaven tot een bepaald bedrag voor deze activiteiten (allocatie- en autorisatiefunctie van PS). Met het oog op hun kaderstellende en controlerende taak en daarbij horende (bij)sturende rol, is het vervolgens voor PS van belang om (gedurende het jaar) de uitgaven en bijbehorende ontwikkelingen van de prestaties te kunnen volgen.

GS informeren PS gedurende een begrotingscyclus via meerdere rapportages, waarin onder andere wordt ingegaan op afwijkingen in de uitgaven ten opzichte van wat was begroot. Het jaarverslag en de jaarrekening zijn daarbij de sluitstukken. Zij stellen PS onder meer in staat na te gaan of de provincie het afgelopen jaar de prestaties heeft geleverd zoals aangekondigd in de begroting en of dit ook binnen het daarvoor beschikbare budget is gebeurd. Wanneer aan het eind van het jaar minder geld is uitgegeven dan begroot, is sprake van onderbesteding; is meer geld uitgegeven dan begroot, dan is sprake van overbesteding. Om goed te kunnen (bij)sturen is het voor PS van belang om tijdig op de hoogte te zijn van (verwachte) onder- en overbesteding en te weten waarom daarvan sprake is (zal zijn). Bij onderbesteding kan het geld, indien mogelijk, nog besteed worden aan andere activiteiten die PS nuttig achten.¹

Indien PS niet toereikend (waaronder tijdig) worden geïnformeerd over onderbesteding en de oorzaken daarvan, wordt het inzicht in de provinciale baten en lasten minder transparant, waardoor een integrale afweging door PS van de inzet van begrotingsmiddelen wordt bemoeilijkt.

¹ Dit is inclusief het toevoegen aan reserves. In 2007 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar reserves en voorzieningen in de provincie Limburg. De resultaten van dit onderzoek publiceerde ze in oktober 2007 in het rapport *Reserves en voorzieningen provincie Limburg*.

Gezien bovenstaande feiten acht de rekenkamer het van belang onderzoek te verrichten naar het voorkomen van onderbesteding binnen de provincie Limburg en de informatievoorziening hierover aan PS. Door het onderzoek bij de jaarstukken 2008 te publiceren, hebben PS de mogelijkheid om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen te gebruiken bij het (bij)sturen van de lopende begroting 2009 en het vaststellen van de begroting 2010.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in de omvang van onderbesteding in meerjarig perspectief en de kwaliteit van de informatievoorziening over dit onderwerp aan PS. Ze wil daarmee aan PS handreikingen bieden ter ondersteuning van hun controlerende taak en (bij)sturende rol op het punt van onderbesteding en, indien van toepassing, een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatievoorziening over onderbesteding aan PS.

Het onderzoek richtte zich op drie hoofdvragen die nader zijn uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

1. In hoeverre was er sprake van onderbesteding in de periode 2004 tot en met 2008?
 - a) Zijn er binnen de provincie actuele en heldere richtlijnen en criteria met betrekking tot onderbesteding?
 - b) Wat is de omvang en aard van de onderbesteding in de onderzoeksperiode?
 - c) Wat zijn de oorzaken van onderbesteding?
2. Op welke wijze kan en wordt onderbesteding (niet zijnde het gevolg van efficiëntiewinst) beperkt?
 - a) Met welk instrumentarium kan onderbesteding, zoals hierboven omschreven, worden beperkt?
 - b) Welke acties ondernemen GS om een dergelijke onderbesteding te beperken?
3. Is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS toereikend voor hun controlerende rol?
 - a) Op welke wijze en op welke momenten worden PS geïnformeerd over de mate van onderbesteding en oorzaken?
 - b) Is deze informatievoorziening toereikend voor de controlerende rol van PS?

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Normenkader

Dit onderzoek is grotendeels beschrijvend van aard. Voor de richtlijnen en criteria en voor de kwaliteit van de informatievoorziening over onderbesteding aan PS maakt de rekenkamer gebruik van normen die zijn afgeleid uit vigerende wet- en regelgeving en uit algemeen aanvaarde eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de beleidsinformatie in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Zo gelden de eisen uit het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*, de *Financiële verordening provincie Limburg 2003* en eventuele overige specifieke regelgeving met betrekking tot onderbesteding. De kwaliteit van de informatievoorziening wordt in dit onderzoek op hoofdlijnen beoordeeld. De informatievoorziening over onderbesteding is naar de mening van de rekenkamer voor de controlerende rol van PS toereikend als deze sluitend, begrijpelijk, volledig en tijdig is. Daarnaast moet deze voldoen aan eventuele aanvullende eisen die de provincie daarvoor zelf hanteert (antwoord onderzoeksvraag 1a).

1.3.2 Afbakening

De rekenkamer definieert onderbesteding als het positieve verschil tussen het begrote resultaat (zowel oorspronkelijk als na wijziging) en het werkelijke resultaat. Daarbij gaat het om het verschil vóór mutaties in de reserves. Het resultaat betreft het saldo van de lasten en baten.

Uitgaande van deze definitie kan sprake zijn van onderbesteding doordat minder is uitgegeven dan begroot (lagere lasten) en/of er meer is ontvangen dan begroot (hogere baten).

Als er, volgens deze definitie sprake is van onderbesteding hoeft dat niet te betekenen dat er ook sprake is van vrij besteedbare middelen. Bijvoorbeeld bij vertraging in de uitvoering van een project is (een deel van) het geld nodig voor de verdere uitvoering. Bij deze definitie van onderbesteding kan er zowel sprake van zijn dat de beoogde resultaten zijn bereikt als dat deze niet of slechts deels zijn bereikt. Uit de informatievoorziening over de oorzaken van onderbesteding zal moeten blijken waarvan sprake is en waarom. Daarnaast kan de mate waarin de onderbesteding beïnvloed kan worden door de provincie verschillen. Al deze factoren zijn uiteraard wel van belang om te bepalen of de onderbesteding als onwenselijk kan worden aangemerkt.

Uitgaande van bovenstaande definitie heeft de rekenkamer onderbesteding op de volgende wijzen in beeld gebracht:

Uitgangspunt primitieve begroting én begroting na wijziging:

- Verschil tussen oorspronkelijk begrote bedragen (uit de primitieve begroting²) en gerealiseerde bedragen uit de jaarstukken.
- Verschil tussen begrote bedragen na wijziging en gerealiseerde bedragen uit de jaarstukken.

Bedragen: saldo van baten en lasten en baten en lasten afzonderlijk:

- Begroot en gerealiseerd saldo van baten en lasten.
- Begrote en gerealiseerde baten en lasten afzonderlijk.

Gerealiseerde bedragen vóór toevoegingen en/of onttrekkingen aan de reserves:

- Gerealiseerde bedragen vóór mutaties in de reserves.

De omvang van de onderbesteding is voor alle jaren (2004 tot en met 2007) van de coalitieperiode 2003-2007 en voor de eerste twee jaren (2007 en 2008) van de huidige coalitieperiode 2007-2011 in beeld gebracht. Enerzijds om inzicht te krijgen in de mate van onderbesteding in meerjarig perspectief (de besteding van de budgetten kan tijdens een coalitieperiode ongelijkmatig verlopen), anderzijds om inzicht te krijgen of de onderbesteding al dan niet structureel van aard is. Daarbij is de onderbesteding zowel op het niveau van actieprogramma's/doelstellingen als thema's/programma's in kaart gebracht.

Voor het in kaart brengen van de oorzaken van onderbesteding en het beoordelen van de kwaliteit van de informatievoorziening over onderbesteding zijn een aantal onderdelen van de programmabegrotingen geselecteerd⁴. Zie voor de aspecten op basis waarvan de selectie is gemaakt de volgende paragraaf (Onderzoeksmethode). Bij de oorzaken van onderbesteding kan sprake zijn van factoren die binnen en die buiten de beïnvloedingsfeer van de provincie liggen. In haar onderzoek heeft de rekenkamer wel beide soorten factoren in beeld gebracht, maar de factoren die buiten de beïnvloedingsfeer van de provincie liggen worden verder niet in het onderzoek betrokken.

² Bedragen uit de door PS vastgestelde begroting; het gedrukt exemplaar van de begroting jaar t die verschijnt in het najaar van jaar t-1; de bedragen die in de jaarrekening worden gepresenteerd onder het kopje dat in de loop van de jaren de namen: 'Primitieve begroting', 'Primitieve raming', 'Raming primitief' of 'Ramingen primitief' had.

³ In 2007 is zowel aan de coalitieperiode 2003-2007 als aan de coalitieperiode 2007-2011 uitvoering gegeven. Begin september 2007 heeft het afronden van de coalitieperiode 2003-2007 vormgekregen.

⁴ In de startnotitie van het onderzoek werd gesteld dat het onderzoek zich richt op een selectie uit onderdelen uit de programmabegrotingen binnen een selectie van jaren. Er heeft uiteindelijk geen selectie van jaren plaatsgevonden omdat tijdens een coalitieperiode de besteding van de budgetten ongelijkmatig kan verlopen, maar ook de oorzaken van onderbesteding anders van aard kunnen zijn.

Uit het antwoord van de provincie op schriftelijke vragen van de rekenkamer blijkt dat de provincie Limburg van onderbesteding spreekt indien minder uitgegeven wordt dan begroot na wijziging. Uit interviews met betrokkenen binnen de provincie blijkt dat men van mening is dat onderbesteding moet worden gezien op het niveau van thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen en in meerjarig perspectief (na afloop van de coalitieperiode of na afronden project bij projecten die de grenzen van de coalitieperiode overstijgen; de provincie zet in op programmatische aanpak met langdurige planningshorizon van vier jaar en voor sommige doelen zelfs zeven jaar).

1.3.3 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een documentstudie uitgevoerd en zijn verdiepende interviews gehouden met daarvoor relevante personen. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1b (Wat is de omvang en aard van de onderbesteding in de onderzoeksperiode?) zijn de begrotingen en jaarstukken 2004 tot en met 2008 geanalyseerd. Voor de vragen 1c, 3a en 3b zijn naast de begrotingen en jaarstukken ook tussenliggende verantwoordingsrapportages aan PS geanalyseerd (relevante begrotingswijzigingen, voorjaarsnota's en voortgangsrapportages). Bijlage 2 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

De onderzoeksvragen 1c, 3a en 3b worden voor een selectie van de onderdelen uit de programmabegrotingen beantwoord. Deze selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de aspecten relatieve en absolute omvang van de onderbesteding, het aantal jaren dat er sprake is van onderbesteding en spreiding over onderdelen van de begroting. In hoofdstuk 4 wordt de selectie toegelicht.

In 2008 is een aantal rapporten verschenen van onderzoeken naar onderbesteding. Deze rapporten zijn bestudeerd en relevante elementen zijn in voorliggend rapport opgenomen. Het betreft de rapporten van de Rekenkamer Oost-Nederland naar onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel, het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer naar onderbesteding in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, het rapport van de provincie Utrecht naar onderbesteding in de provincie Utrecht en het rapport van de provincie Noord-Brabant naar financiële uitputting van de begroting.

2 Richtlijnen en criteria

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de richtlijnen en criteria met betrekking tot onderbesteding die landelijk van toepassing zijn. Vervolgens worden de provinciale richtlijnen en criteria beschreven.

2.1 Richtlijnen en criteria op landelijk niveau

2.1.1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De provinciewet schrijft voor dat provincies een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag opstellen. Artikel 190 Provinciewet bepaalt dat deze documenten moeten voldoen aan een aantal regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt in dat verband het BBV. Het BBV bevat geen richtlijnen of criteria die specifiek betrekking hebben op onderbesteding, maar wel enkele richtlijnen die in het kader van verantwoording hierover van belang zijn.

Begroting

De begroting dient ten minste te bestaan uit een beleidsbegroting met programmaplan en een financiële begroting met het overzicht van baten en lasten en de toelichting daarop (artikel 7). Het programmaplan dient per programma of daarbinnen onderverdeeld naar prioriteiten en overig, onder andere de raming van baten en lasten te bevatten (artikel 8). De financiële begroting bevat een overzicht van baten en lasten per programma of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo en verder onder andere het geraamde resultaat voor bestemming, de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma en het geraamde resultaat na bestemming (artikel 17). Op deze manier, zo stelt het BBV, wordt voor PS inzichtelijk gemaakt hoeveel aan reserves wordt onttrokken of toegevoegd, zonder dat dit hun budgetrecht aantast. Voor de toelichting op het overzicht van baten en lasten geldt dat het ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd bevat en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil (artikel 19).

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar (artikel 23). In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld (artikel 18).

Jaarstukken

De jaarstukken dienen ten minste te bestaan uit het jaarverslag met programmaverantwoording en de jaarrekening met de programmarekening en de toelichting (artikel 24). De programmaverantwoording dient per programma inzicht te bieden in onder andere de gerealiseerde baten en lasten (artikel 25). Voor de programmarekening geldt dat deze per programma de gerealiseerde en de in de begroting en na wijziging geraamde baten en lasten bevat en verder onder andere het gerealiseerde resultaat voor bestemming, de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en het gerealiseerde resultaat na bestemming (artikel 27). De toelichting op de programmarekening bevat ten minste voor de gerealiseerde baten en lasten, voor het resultaat voor en na bestemming en voor de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening (artikel 28).

2.1.2 Accountantscontrole

Afwijkingen

Conform artikel 28 van het BBV moeten afwijkingen van de gerealiseerde lasten en baten ten opzichte van de geraamde lasten en baten na begrotingswijziging worden toegelicht. Bij de accountscontrole worden hiervoor grenzen gehanteerd.

Overbesteding

Verder hanteert de accountant bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening van provincies een criterium dat bij overbesteding van belang is. Dit is het begrotingscriterium. Daarbij geldt onder meer dat als de gerealiseerde lasten hoger zijn dan de geraamde bedragen na wijziging begroting, mogelijk sprake is van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid). Het is dan immers mogelijk dat het budgetrecht van PS in het geding is.⁵ Ten aanzien van onderbesteding is geen sprake van een dergelijk criterium.

2.2 Richtlijnen en criteria op provinciaal niveau

2.2.1 Financiële verordening provincie Limburg 2003

Overbesteding

In de Financiële verordening provincie Limburg 2003 zijn geen richtlijnen of criteria opgenomen met betrekking tot onderbesteding. Artikel 5 van de verordening stelt wel dat GS ervoor zorgdragen dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten, Toepassing van het begrotingscriterium, 2006.

Rapportages

GS dienen verschillende kaderstellende en verantwoordingsdocumenten aan PS aan te bieden. Deze documenten kunnen informatie bevatten die voor PS relevant is in het kader van onderbesteding. De cyclus begint met de programmabegroting. Het betreft daarmee de volgende documenten:

- De programmabegroting.
PS stellen het programmaplan (de begroting) vast (artikel 2).
- Kadernota.
Hierin worden de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren beschreven. De nota moet uiterlijk in de maand mei van het lopende begrotingsjaar aan PS worden aangeboden (artikel 4).
- Tussentijdse rapportages en informatie.
Hierin worden gedurende het lopende begrotingsjaar de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de begroting van de provincie gegeven. De rapportages dienen in te gaan op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten als de baten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. Op basis van deze informatie kunnen PS de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. In de maand juni moet de rapportage over de eerste vier maanden en in oktober over de eerste acht maanden van het lopende begrotingsjaar aan PS worden aangeboden (artikel 7).
- Jaarstukken.
Hierin leggen GS verantwoording af over de uitvoering van de programma's. PS bepalen aan de hand daarvan of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven (artikel 8).

2.2.2 Overige interne regels

Afwijkingen

Conform artikel 28 van het BBV moeten afwijkingen van de gerealiseerde lasten en baten ten opzichte van de geraamde lasten en baten na begrotingswijziging worden toegelicht. Uit de schriftelijke beantwoording door betrokkenen van de provincie Limburg van een aantal vragen van de rekenkamer blijkt dat voor de gehele onderzoeksperiode binnen de provincie Limburg de volgende richtlijnen worden gehanteerd voor de lasten en baten afzonderlijk:

- overschrijdingen van meer dan 10% én meer dan € 12.500 moeten worden toegelicht;
- overschrijdingen van meer dan € 5.000 moeten worden toegelicht.

Overbesteding

De accountant hanteert voor overschrijdingen, in het kader van het begrotingscriterium, een norm van 10% of € 50.000.

3 Omvang onderbesteding in de periode 2004-2008

In dit hoofdstuk wordt de omvang van de onderbesteding in de provincie Limburg in de periode 2004 tot en met 2008 in beeld gebracht. In de programmabegrotingen en jaarstukken van de provincie Limburg worden voor de coalitieperiode 2003-2007 vijf thema's en de overige beleidsvoering (hierna ook aangeduid als thema) en voor de coalitieperiode 2007-2011 vijf programma's, vijf overige portefeuille-onderwerpen en tien domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen onderscheiden. Hierna wordt eerst voor enerzijds de zes thema's en anderzijds de vijf programma's en vijftien 'portefeuille-onderwerpen' tezamen en vervolgens op hoofdlijnen voor de afzonderlijke thema's, programma's en vijf overige portefeuille-onderwerpen de mate van uitputting van de budgetten gegeven. De onderliggende gegevens heeft de rekenkamer ontleend aan de jaarstukken 2004 tot en met 2008 van de provincie Limburg.⁶

⁶ Uit deze jaarstukken heeft de rekenkamer de oorspronkelijk (primitief) begrote, de na wijziging begrote en de gerealiseerde lasten en baten overgenomen. Op basis van deze bedragen heeft ze de verschillen tussen oorspronkelijk begroot en gerealiseerd, de verschillen tussen begroot na wijziging en gerealiseerd en de bijbehorende resultaten berekend. Doordat de bedragen in de jaarstukken 2005-2007 op hele euro's en 2004 en 2008 op duizend euro zijn afgerond, wijken sommige door de rekenkamer berekende bedragen respectievelijk één of enkele euro's en duizend euro af van de bedragen uit de jaarstukken. Voor 2007 heeft de rekenkamer de oorspronkelijk begrote bedragen uit de wijziging begroting overgenomen omdat in de jaarstukken 2007 de oorspronkelijk begrote bedragen allen 0 waren. In verband met vergelijkbaarheid van de gegevens over de jaren heeft de rekenkamer voor 2008 de apparaatskosten, kapitaallasten en voorgaande dienstjaren die voor dat jaar niet meer op provincieniveau worden gegeven, maar aan de doelstellingen zijn toegerekend, niet bij de lasten op doelstelling- of programmaniveau meegeteld en is ze voor 2004 niet uitgegaan van de financiële gegevens uit de jaarrekening (blz. 10) maar uit het jaarverslagdeel (blz. 98) omdat in deze jaarrekening de apparaatskosten zijn toegerekend aan de actieprogramma's. De gegevens over 2004 zijn daarmee echter nog niet geheel vergelijkbaar met de gegevens in de andere jaren omdat de kapitaallasten en overige dienstjaren wel zijn toegerekend aan de actieprogramma's. De rekenkamer heeft ervoor gekozen om deze bedragen niet af te trekken van de lasten omdat voor de voorgaande dienstjaren niet altijd duidelijk was of deze op de baten en/of de lasten betrekking hebben. Daarnaast zijn er in de onderzoeksperiode enkele structuurwijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de vergelijkbaarheid van de gegevens op actieprogramma- en doelstellingsniveau (zie paragraaf 3.3). In overleg met betrokkenen van de provincie Limburg is voor deze onderdelen een koppeling gemaakt tussen de actieprogramma's en doelstellingen in deze jaren. In de jaarstukken 2005 zijn bij het actieprogramma 3.2 Zorg voor sociale veiligheid voor de geraamde lasten na wijziging en het saldo, bij het actieprogramma 6.4 Milieu en water voor de geraamde baten na wijziging en voor het actieprogramma 6.5 Ruimte en groen voor het verschil tussen raming na wijziging en realisatie baten in deel I en II van de jaarstukken, en voor de apparaatskosten en kapitaallasten op blz. 166/167 en blz. 188 verschillende bedragen opgenomen. De rekenkamer heeft de bedragen uit de programmarekening (deel II, blz. 166/167) overgenomen voor haar onderzoek.

3.1 Totaal van alle begrotingsonderdelen tezamen

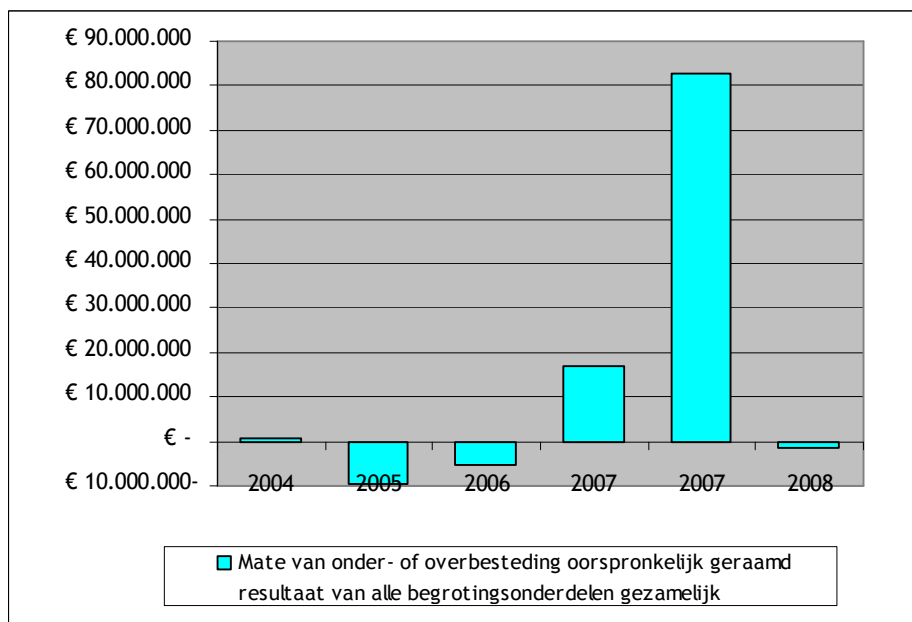
In de jaarstukken 2004 worden de kapitaallasten en in de jaarstukken 2005 tot en met 2007 de apparaatskosten en kapitaallasten voor alle begrotingsonderdelen tezamen gegeven. Hiermee ontbreken deze 'kosten' voor de vorige coalitieperiode op thema- en actieprogrammaniveau en voor de huidige coalitieperiode in 2007 op programma-, portefeuille-onderwerp- en doelstellingenniveau. Om inzicht te geven in de mate van uitputting van de budgetten in de periode 2004-2008 voor alle begrotingsonderdelen tezamen heeft de rekenkamer de apparaatskosten en kapitaallasten meegeteld.⁷ Op deze wijze wordt een zo volledig mogelijk inzicht gegeven. Voor de programma-onderdelen afzonderlijk is dit niet mogelijk en ontbreken de apparaatskosten (uitgezonderd 2004) en de kapitaallasten. In 2008 zijn de apparaatskosten en kapitaallasten wel toegerekend aan de doelstellingen (en daarmee de programma's en portefeuille-onderwerpen). Voor deze niveaus heeft de rekenkamer, in verband met de vergelijkbaarheid ervoor gekozen om deze 'kosten' ook in dit jaar niet mee te nemen. In dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 wordt voor 2008 echter wel in beschrijvende zin ingegaan op de mate van onder- en overbesteding als deze kosten wel worden meegerekend.

3.1.1 Verschil oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd

In onderstaande figuur wordt de mate van onder- of overbesteding van het oorspronkelijk geraamde resultaat (het saldo van lasten en baten) voor de periode 2004-2007 voor alle thema's tezamen en voor 2007-2008 voor alle programma's en portefeuille-onderwerpen tezamen weergegeven. Er was in 2004, en 2007 voor zowel de begrotingsonderdelen uit de vorige als de huidige coalitieperiode tezamen, sprake van onderbesteding. De mate van onderbesteding was respectievelijk 0,3%, 11% en 60% van het oorspronkelijk begrote resultaat (€ 0,5, € 16,9 en € 82,6 miljoen). In 2005, 2006 en 2008 was er sprake van overbesteding. De overbesteding bedroeg respectievelijk € 9,7, € 5,3 en € 1,5 miljoen (6%, 3% en 1% van het oorspronkelijk begrote resultaat).

⁷ In de jaarstukken 2007 worden de apparaatskosten en kapitaallasten voor het gehele jaar gegeven. In 2007 is echter zowel aan de vorige als de huidige coalitieperiode uitvoering gegeven. Begin september 2007 heeft het afronden van de vorige coalitieperiode vormgekregen. De rekenkamer heeft de apparaatskosten en kapitaallasten van 2007 daarom voor 2/3 toegerekend aan de vorige en voor 1/3 aan de huidige coalitieperiode.

Figuur 1 Mate van onder- of overbesteding oorspronkelijk geraamd resultaat voor alle begrotingsonderdelen tezamen, 2004-2008 (2007 1^e is coalitieperiode 2003-2007, 2^e is coalitieperiode 2007-2011)



In onderstaande tabel wordt de uitputting van het oorspronkelijke budget uitgesplitst in de mate waarin de oorspronkelijk begrote lasten en baten worden 'uitgeput'.

Tabel 1 Mate van onder- of overbesteding oorspronkelijke budget, in miljoenen € en % ten opzichte van oorspronkelijk begroot (eerste 2007 is coalitieperiode 2003-2007, tweede is coalitieperiode 2007-2011)

Jaar	Onder- of overbesteding op de programma's		Wordt veroorzaakt door:			
	x € miljoen	%		x € milj.	%	
2004	0,5	0,3	Hogere lasten dan geraamd:	27,3	9	
			Hogere baten dan geraamd:	27,8	20	
2005	- 9,7	6	Hogere lasten dan geraamd:	30,9	9	
			Hogere baten dan geraamd:	21,2	13	
2006	- 5,3	3	Hogere lasten dan geraamd:	83,0	23	
			Hogere baten dan geraamd:	77,8	48	
2007	16,9	11	Lagere lasten dan geraamd:	81,1	20	
			Lagere baten dan geraamd:	64,2	27	
2007	82,6	60	Lagere lasten dan geraamd:	43,1	31	
			Hogere baten dan geraamd:	39,6	100	
2008	- 1,5	1	Hogere lasten dan geraamd:	29,8	7	
			Hogere baten dan geraamd:	28,3	13	

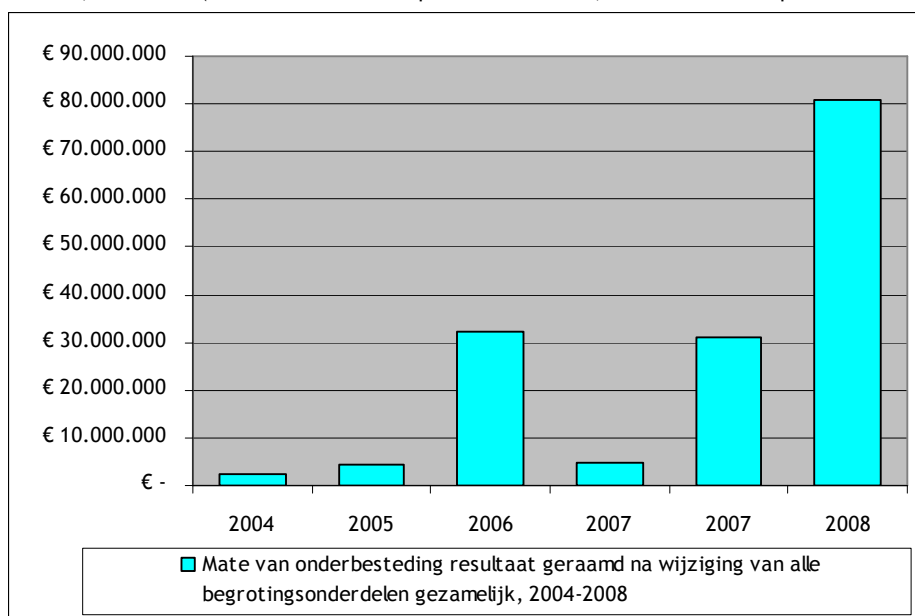
In alle jaren, met uitzondering van 2007 vorige coalitieperiode, zijn er meer baten ontvangen dan oorspronkelijk begroot ('onderbesteding op de baten'). Bij de lasten was er alleen in 2007 voor zowel de vorige als de huidige coalitieperiode sprake van onderbesteding op de oorspronkelijk geraamde lasten. De onderbesteding in 2007

huidige coalitieperiode werd dan ook veroorzaakt door onderbesteding op zowel de lasten als de baten. In 2007 vorige coalitieperiode doordat de omvang van onderbesteding op de lasten groter is dan het bedrag aan baten dat minder is ontvangen dan oorspronkelijk begroot en in 2004 doordat het bedrag aan baten dat boven de oorspronkelijke begroting is ontvangen groter is dan de overbesteding op de lasten.

3.1.2 Verschil raming na wijziging en gerealiseerd

In onderstaande figuur wordt de mate van onder- of overbesteding van het geraamde resultaat na wijziging (het saldo van lasten en baten) voor de periode 2004-2007 voor alle thema's tezamen en voor 2007-2008 voor alle programma's en portefeuille-onderwerpen tezamen weergegeven. Hieruit blijkt dat in de gehele periode sprake was van onderbesteding. De onderbesteding bedroeg in 2004 € 2,6 miljoen (2% van het geraamde resultaat na wijziging), in 2005 € 4,4 miljoen (2%), in 2006 € 32,2 miljoen (14%), in 2007 voor de vorige coalitieperiode € 4,6 miljoen (3%) en voor de huidige coalitieperiode € 31,0 miljoen (36%) en in 2008 € 80,8 miljoen (31%).

Figuur 1 Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging voor alle begrotingsonderdelen tezamen, 2004-2008 (2007 eerste is coalitieperiode 2003-2007, tweede is coalitieperiode 2007-2011)



In onderstaande tabel wordt de onderbesteding van het begrote budget na wijziging uitgesplitst in lasten en baten. In 2008 wordt deze veroorzaakt door een combinatie van (vooral) lagere lasten en hogere baten dan begroot na wijziging. In 2004 tot en met 2006 is er sprake van overbesteding op de lasten geraamd na wijziging, zodat de onderbesteding in deze jaren wordt veroorzaakt doordat er relatief meer baten zijn ontvangen dan geraamd na wijziging. In 2007 geldt voor beide coalitieperiodes

het omgekeerde (onderbesteding op de lasten is groter dan de overbesteding op de baten).

Tabel 2 Mate van onder- of overbesteding geraamd budget na wijziging, in miljoenen € en % ten opzichte van dat geraamde budget (eerste 2007 is coalitieperiode 2003-2007, tweede is coalitieperiode 2007-2011)

Jaar	Onderbesteding		Wordt veroorzaakt door:		
	x € miljoen	%		x € milj.	%
2004	2,5	2	Hogere lasten dan geraamd:	0,6	0,2
			Hogere baten dan geraamd:	3,1	2
2005	4,4	2	Hogere lasten dan geraamd:	7,4	2
			Hogere baten dan geraamd:	11,8	7
2006	32,2	14	Hogere lasten dan geraamd:	40,7	10
			Hogere baten dan geraamd:	72,9	40
2007	4,6	3	Lagere lasten dan geraamd:	9,6	3
			Lagere baten dan geraamd:	5,0	3
2007	31,0	36	Lagere lasten dan geraamd:	45,5	33
			Lagere baten dan geraamd:	14,5	27
2008	80,8	31	Lagere lasten dan geraamd:	67,2	14
			Hogere baten dan geraamd:	13,6	6

3.2 Thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen afzonderlijk

De zes volgende figuren (3a-3c en 4a-4c) geven een beeld van de onder- en overbesteding realisatie versus oorspronkelijk geraamd en geraamd na wijziging voor respectievelijk de afzonderlijke thema's in 2004-2007 en voor de afzonderlijke programma's en portefeuille-onderwerpen in 2007 en 2008. Uit de figuren blijkt dat de mate waarin sprake is van onder- of overbesteding bij de afzonderlijke thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen zowel verschilt tussen de thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen als binnen deze onderdelen tussen de verschillende jaren.

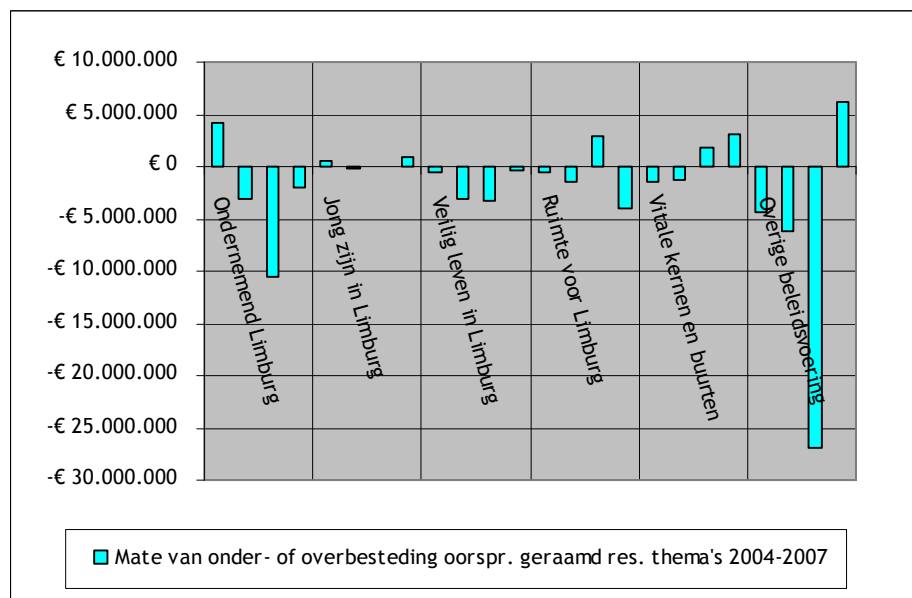
3.2.1 Verschil oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd

Ook voor de afzonderlijke thema's blijft het gerealiseerde resultaat in met name 2004 en 2007 achter bij het oorspronkelijk geraamde resultaat (onderbesteding; zie figuur 3a). De onderbesteding wordt in 2004 veroorzaakt door de thema's Jong zijn in Limburg (€ 0,5 miljoen; 10% van het oorspronkelijk begrote resultaat) en vooral

⁸ In de jaarstukken 2008 zijn de apparaatskosten en kapitaallasten toegerekend aan de doelstellingen en zijn daarmee ook te berekenen per programma en portefeuille-onderwerp. In de gegevens over 2008 die in dit rapport worden vermeld, is in verband met de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren daarvan afgezien. Indien deze wel worden meegenomen in de lasten, is de mate van onderbesteding realisatie versus begroot na wijziging, op twee van de 20 onderdelen en zes van de 50 doelstellingen na, groter.

Ondernemend Limburg (€ 4,2 miljoen; 35%). In 2007 door met name de thema's Vitale kernen en buurten (€ 3,1 miljoen; 58%) en Overige beleidsvoering (€ 6,1 miljoen; 12%) en in mindere mate door Jong zijn in Limburg (€ 0,9 miljoen; 22%). Bij het thema Jong zijn in Limburg is ook in 2005 sprake van onderbesteding € 16.795. In 2006 is bij de thema's Ruimte voor Limburg en Vitale kernen en buurten sprake van onderbesteding, respectievelijk € 3,0 en € 1,8 miljoen (ofwel 24% en 21%). De mate van onderbesteding varieert daarmee tussen de thema's, maar ook binnen de thema's tussen de verschillende jaren. Bij het thema Jong zijn in Limburg is in de meeste jaren sprake van onderbesteding op het oorspronkelijk begrote resultaat, maar is de onderbesteding in vergelijking met de andere thema's gering van omvang. Bij de thema's Overige beleidsvoering, Ondernemend Limburg, Vitale kernen en buurten en Ruimte voor Limburg is de onderbesteding in absolute zin het grootst; bij de thema's Vitale kernen en buurten en Ondernemend Limburg in relatieve zin.

Figuur 3a Mate van onder- of overbesteding oorspronkelijk geraamd resultaat thema's afzonderlijk, 2004-2007



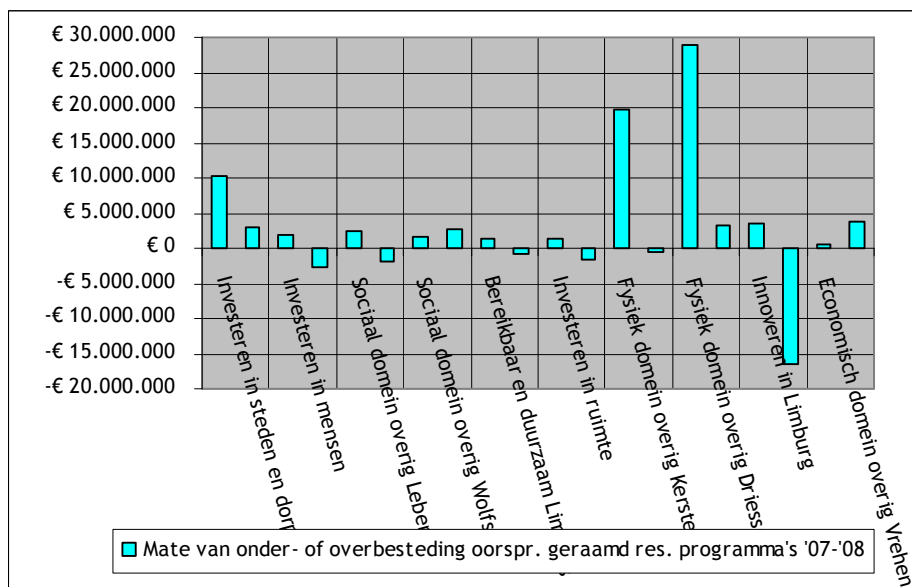
Bij de thema's waar sprake is van onderbesteding ten opzichte van oorspronkelijk geraamd is deze in het algemeen het gevolg van een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten, waarbij de onderbesteding op de lasten in het algemeen het grootst is. Bij de thema's Jong zijn in Limburg en Vitale kernen en buurten is in drie van de vier jaren sprake van onderbesteding op de lasten (respectievelijk € 16.427 tot € 0,7 miljoen en € 1,7 miljoen tot € 2,8 miljoen); bij de andere thema's is daarvan in het algemeen slechts in één jaar sprake. Voor de baten geldt dat, met uitzondering van de thema's Veilig leven in Limburg en Vitale kernen en buurten in drie of vier van de jaren sprake is van onderbesteding. Bijvoorbeeld bij Ruimte voor Limburg ligt de onderbesteding op de baten tussen de € 0,6 en € 6,6 miljoen (59%

tot 724%⁹) en bij Overige beleidsvoering tussen de € 18,7 en € 72,7 miljoen (13% en 51%).

Wat betreft de programma's en overige portefeuille-onderwerpen (zie onderstaande figuren 3b en 3c) blijft het gerealiseerde resultaat in 2007 bij alle onderdelen, met uitzondering van Internationalisering en in 2008 bij de helft van de onderdelen achter bij het oorspronkelijk geraamde resultaat (onderbesteding). In 2007 is de mate van onderbesteding zowel in absolute als relatieve zin het grootst bij Fysiek domein overig Driessen (€ 28,8 miljoen; 89% van het oorspronkelijk begrote resultaat), Fysiek domein overig Kersten (€ 19,8 miljoen; 98%) en Investeren in steden en dorpen (€ 10,4 miljoen; 105%). In 2008 is daarvan sprake bij Economisch domein overig Vreken, Fysiek domein overig Driessen, Investeren in steden en dorpen, Sociaal domein overig Wolfs en Bedrijfsvoering (aflopend van € 3,8 tot € 2,7 miljoen). De onderbesteding is in beide jaren in het algemeen het gevolg van zowel onderbesteding op de baten als de lasten.

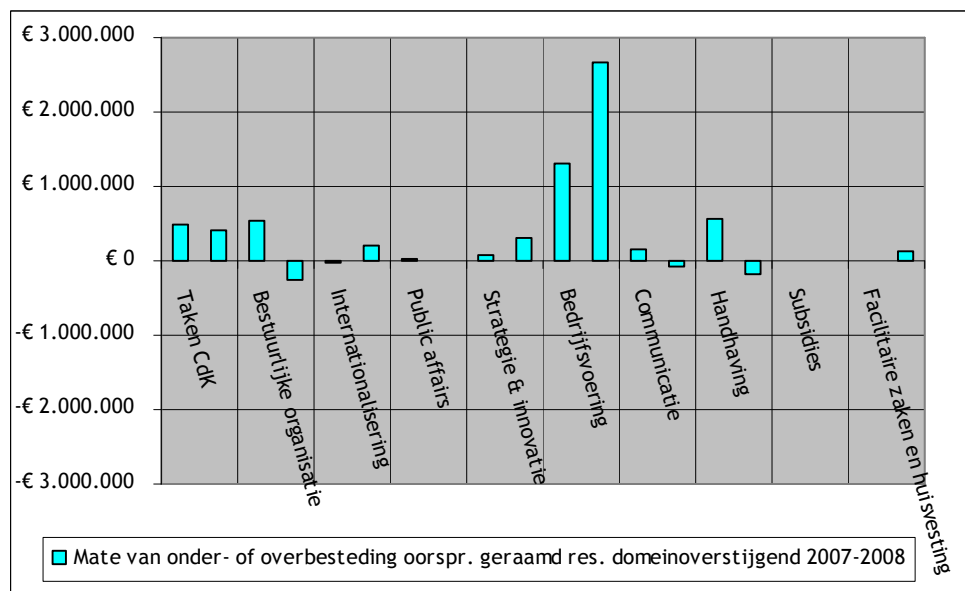
Bij bijna de helft van de onderdelen is zowel in 2007 als in 2008 sprake van onderbesteding ten opzichte van oorspronkelijk geraamd.

Figuur 3b Mate van onder- of overbesteding oorspronkelijk geraamd resultaat 'programma's' afzonderlijk, 2007-2008



⁹ De procentuele afwijkingen kunnen groter zijn dan 100%. Zo zijn, in dit geval in 2007 de oorspronkelijk geraamde baten € 912.317 en de gerealiseerde baten € 7.521.628, zodat de afwijking tussen oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd € 6.609.311 is. De procentuele afwijking ten opzichte van de oorspronkelijk geraamde baten is daarmee 724% ((€ 6.609.311 / € 912.317)*100).

Figuur 3c Mate van onder- of overbesteding oorspronkelijk geraamd resultaat domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen afzonderlijk, 2007-2008



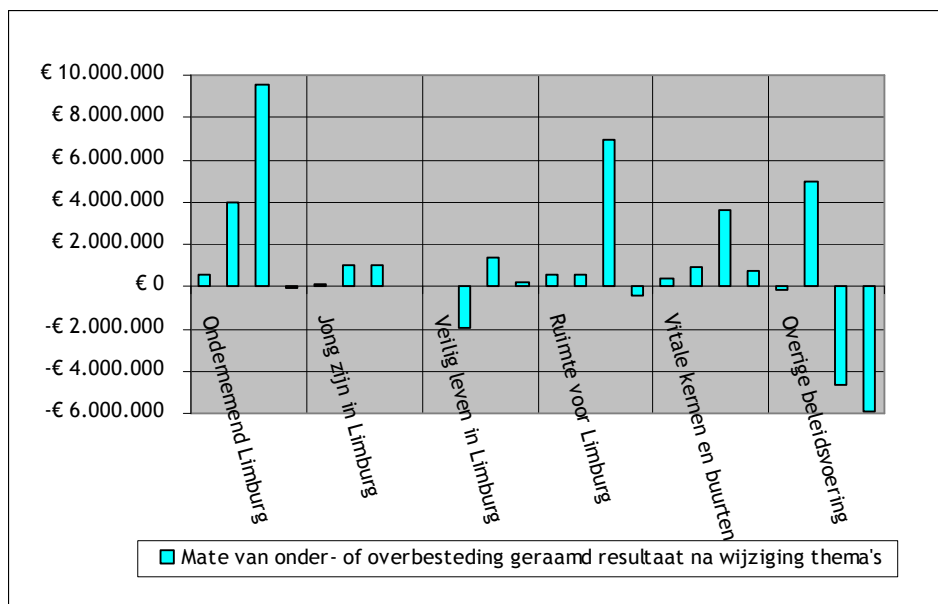
In hoofdstuk 4 wordt voor de geselecteerde thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen uitgebreider ingegaan op de onder- en/of overbesteding in de verschillende jaren ten opzichte van oorspronkelijk begroot.

3.2.2 Verschil raming na wijziging en gerealiseerd

Ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging blijft het gerealiseerde resultaat in 2004-2007 voor alle thema's, met uitzondering van Veilig leven in Limburg en Overige beleidsvoering in drie of alle vier de jaren achter en is er dus sprake van onderbesteding (zie figuur 4a). De onderbesteding loopt over de verschillende jaren genomen uiteen van € 11.000 (Veilig leven in Limburg) tot € 9,5 miljoen (Ondernemend Limburg) en in relatieve zin van 0,1% (Overige beleidsvoering) tot 35% (Vitale kernen en buurten). De mate van onderbesteding is in absolute zin het hoogst bij het thema Ondernemend in Limburg (in 2004-2006: € 0,5, € 4,0 en € 9,5 miljoen (6%, 29% en 34%)) en het geringst bij de thema's Jong zijn in Limburg en Veilig leven in Limburg (€ 11.000 tot € 1,4 miljoen). In relatieve zin (ten opzichte van raming na wijziging) is de mate van onderbesteding het hoogst bij Vitale kernen en buurten (5%, 13%, 35% en 24%).

De onderbesteding wordt bij de thema's in het algemeen veroorzaakt door een combinatie van lagere lasten en hogere baten dan geraamd na wijziging, maar soms ook door alleen onderbesteding op de lasten of baten.

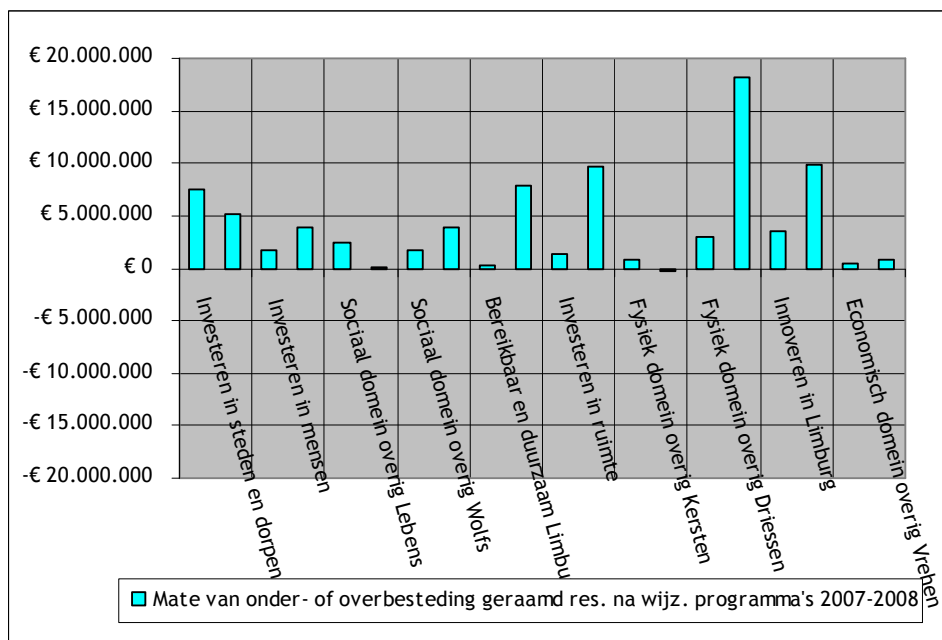
Figuur 4a Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging thema's afzonderlijk, 2004-2007



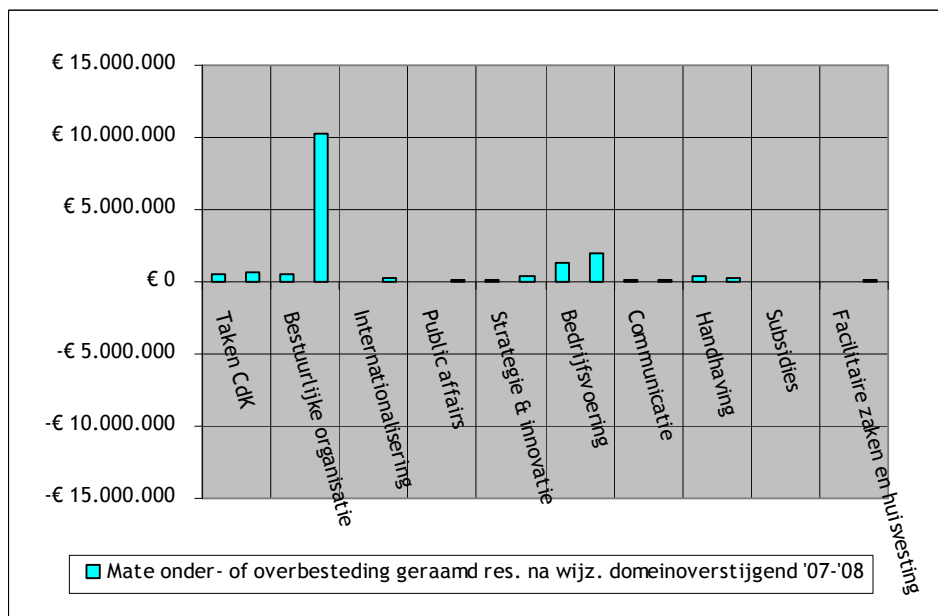
Wat betreft de afzonderlijke programma's en portefeuille-onderwerpen (zie figuren 4b en 4c) blijft het gerealiseerde resultaat zowel in 2007 als in 2008 bij alle onderdelen, met uitzondering van Fysiek domein overig Kersten (2008) en Internationalisering (2007), achter bij het geraamde resultaat na wijziging (onderbesteding). In absolute zin is de onderbesteding het grootst bij Fysiek domein overig Driessen (€ 3,0 miljoen (47%) en € 18,2 miljoen (66%)), Innoveren in Limburg (€ 3,5 miljoen (82%) en € 9,8 miljoen (35%)) en Investeren in steden en dorpen (€ 7,5 miljoen (107%) en € 5,2 miljoen (48%)). De onderbesteding is voor nagenoeg alle onderdelen in het algemeen (vrijwel) geheel het gevolg van onderbesteding op de lasten. Uitzonderingen daarop zijn met name Sociaal domein overig Wolfs, Sociaal domein overig Lebens en Economische domein overig Vreken waar in het algemeen de onderbesteding wordt veroorzaakt door onderbesteding op de baten.

In hoofdstuk 4 wordt voor de geselecteerde thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen uitgebreider ingegaan op de onder- en/of overbesteding in de verschillende jaren ten opzichte van begroot na wijziging.

Figuur 4b Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging 'programma's' afzonderlijk, 2007-2008



Figuur 4c Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen afzonderlijk, 2007-2008



3.3 Actieprogramma's en doelstellingen

Binnen de zes thema's worden actieprogramma's en binnen de programma's en portefeuille-onderwerpen worden doelstellingen onderscheiden. De rekenkamer heeft ook de uitputting van de budgetten op dit niveau, dus per actieprogramma en doelstelling in kaart gebracht. Daarbij moet het volgende worden opgemerkt. De gegevens op dit niveau zijn in de verschillende jaren niet altijd geheel vergelijkbaar, omdat in de gegevens van 2004 in tegenstelling tot de andere jaren de kapitaallasten en overige dienstjaren zijn opgenomen en er in de onderzoeksperiode enkele structuurwijzigingen zijn doorgevoerd op actieprogramma- en doelstellingsniveau. In de periode 2004-2007 heeft er voor het thema Veilig leven in Limburg een structuurwijziging plaatsgevonden: in 2004 kende dit thema vijf en in 2005-2007 drie actieprogramma's. In overleg met betrokkenen van de provincie Limburg is een koppeling gemaakt tussen de actieprogramma's uit deze jaren, waarbij de drie actieprogramma's uit de jaarstukken 2005 als uitgangspunt zijn genomen. In 2008 hebben er ten opzichte van 2007 enkele wijzigingen plaatsgevonden in de doelstellingen van de volgende onderdelen: Bereikbaar en duurzaam Limburg, Fysiek domein overig Kersten, Innoveren in Limburg, Bedrijfsvoering, Subsidies en Facilitaire zaken en huisvesting. In overleg met betrokkenen van de provincie Limburg is voor deze onderdelen een koppeling gemaakt tussen de doelstellingen in 2007 en 2008. Hierbij heeft de rekenkamer voor deze onderdelen, zover als mogelijk, de doelstellingen uit de jaarstukken 2007 als uitgangspunt genomen. Voor Innoveren in Limburg was dit echter niet mogelijk omdat de doelstellingen uit 2007 niet zijn te koppelen aan de doelstellingen van 2008.

Evenals op het niveau van de thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen, blijkt dat voor de verschillende daarbij behorende actieprogramma's en doelstellingen geldt dat de mate van uitputting van de budgetten zowel varieert tussen de actieprogramma's (binnen een thema) en doelstellingen (binnen een programma c.q. portefeuille-onderwerp), als binnen de actieprogramma's en doelstellingen tussen de verschillende jaren.

Oorspronkelijk geraamd versus gerealiseerd

De onderbesteding in 2004 ten opzichte van oorspronkelijk begroot wordt door met name de volgende actieprogramma's veroorzaakt: Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers en Limburgse technologische topregio (thema Ondernemend Limburg), Plattelandseconomie (thema Ruimte voor Limburg) en Sectorportefeuilles Verkeer en vervoer en Welzijn, zorg en cultuur (thema Overige beleidsvoering). Voor de onderbesteding in 2007 kan geen inzicht worden gegeven in welke actieprogramma's de onderbesteding met name veroorzaken, omdat voor 2007 geen gegevens op dit niveau in de jaarstukken opgenomen zijn (in de jaarstukken 2007 zijn alleen gegevens op themaniveau weergegeven).

In 2007 en 2008 is de onderbesteding ten opzichte van oorspronkelijk begroot het hoogst bij met name de volgende doelstellingen: Vitalisering platteland 2007-2011 (Fysiek domein overig Driessen), Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu (Investeren in steden en dorpen), Maatschappelijke infrastructuur (Sociaal domein overig Wolfs) en Openbaar vervoer (Fysiek domein overig Kersten).

Geraamd na wijziging versus gerealiseerd

In 2004-2006 is bij de volgende actieprogramma's de onderbesteding ten opzichte van raming na wijziging het omvangrijkst: Limburgse technologische topregio (€ 1, € 2,1 en € 9,5 miljoen; thema Ondernemend Limburg), Plattelandseconomie (€ 45.000, € 1,0 en € 5,8 miljoen; thema Ruimte voor Limburg), Vitale netwerken en sociale betrokkenheid (€ 0,3, € 1,5 en € 1,2 miljoen; thema Vitale kernen en buurten), Sectorportefeuille Milieu en water (€ 1,3, € 0,3 en € 1,0 miljoen; thema Overige beleidsvoering). De onderbesteding wordt bij de actieprogramma's veelal veroorzaakt door onderbesteding op de lasten of een combinatie van lagere lasten en hogere baten dan geraamd na wijziging.

In 2007 en 2008 is de onderbesteding ten opzichte van raming na wijziging het hoogst bij met name de volgende doelstellingen: Vitalisering platteland 2007-2011 (€ 1,5 en € 17,1 miljoen; Fysiek domein overig Driessen), Onomkeerbare besluitvorming bij sleutelprojecten in vijf gebieden (€ 1,1 en € 9,8 miljoen; Investeren in ruimte), Projectenportfolio per Clusters (doelstelling bestond alleen in 2008: € 10,4 miljoen; Innoveren in Limburg), Bestuurlijke organisatie (€ 0,5 en € 10,3 miljoen; Bestuurlijke organisatie), Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu (€ 5,1 en € 2,1 miljoen; Investeren in steden en dorpen), Bereikbaar (€ 0,1 en € 6,9 miljoen; Bereikbaarheid en duurzaam Limburg) en Maatschappelijke infrastructuur (€ 1,5 en € 3,4 miljoen; Sociaal domein overig Wolfs). De onderbesteding wordt bij de doelstellingen veelal veroorzaakt door onderbesteding op de lasten of een combinatie van lagere lasten en hogere baten dan geraamd na wijziging.

Zie verder hoofdstuk 4 waarin voor de geselecteerde thema's en 'programma's' ook wordt ingegaan op de ontwikkelingen op actieprogramma- en doelstellingsniveau.

4 Oorzaken onderbesteding en kwaliteit informatievoorziening

In paragraaf 4.1 wordt een overzicht gegeven van de rapportages die PS gedurende een begrotingscyclus ontvangen. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op de selectie van de onderdelen waarvan de oorzaken van onderbesteding en de kwaliteit van deze informatievoorziening zijn onderzocht. In paragraaf 4.3 tot en met 4.5 wordt per geselecteerd thema van de coalitieperiode 2003-2007 eerst voor het thema in totaliteit inzicht gegeven in de ontwikkeling van de uitputting van het budget in de periode 2004-2007. Daarna wordt dit inzicht gegeven voor de bij de betreffende thema's behorende actieprogramma's in de periode 2004-2006 (gegevens 2007 zijn niet op dit niveau in de jaarstukken opgenomen). Op actieprogrammaniveau wordt alleen ingegaan op het verschil tussen realisatie en begroot na wijziging. Tot slot wordt voor de actieprogramma's inzicht gegeven in de gerapporteerde oorzaken van onderbesteding en wordt de kwaliteit van de informatievoorziening daarover beoordeeld. In paragraaf 4.6 tot en met 4.9 gebeurt hetzelfde voor de geselecteerde 'programma's' met bijbehorende doelstellingen uit de coalitieperiode 2007-2011. Afsluitend worden in paragraaf 4.10 de oorzaken van onderbesteding die in interviews naar voren zijn gebracht, weergegeven en wordt ingegaan op instrumenten om onderbesteding te beperken.

4.1 Informatie aan PS

Een begrotingscyclus (van jaar t) start met de begroting (in jaar t-1). Gedurende een begrotingscyclus informeren GS van de provincie Limburg PS via meerdere rapportages over onder andere de voortgang en de afwijkingen in de uitgaven en inkomsten ten opzichte van wat was begroot. In de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de provincie Limburg wordt, naast de begroting, als tweede stuurinstrument de voorjaarsnota onderscheiden. Deze wordt gebruikt voor het opstellen van de begroting in jaar t+1. Met het verstrekken van de voorjaarsnota voldoet de provincie aan artikel 4 van de financiële verordening: kadernota. Voorts zijn in de P&C-cyclus van de provincie twee verantwoordingsdocumenten opgenomen, namelijk halverwege het lopende jaar (t) de voortgangsrapportage en als afsluiting de verantwoording over de begrotingsuitvoering in de jaarstukken (in jaar t+1). De voortgangsrapportage is één van de twee tussentijdse rapportages die artikel 7 van de financiële verordening voorschrijft. Hiermee voldoet de provincie Limburg niet geheel aan artikel 7 van de financiële verordening. Dit is echter conform het besluit van PS van 28 mei 2004 dat jaarlijks slechts één voortgangsrapportage aan PS wordt aangeboden. In een interview hebben betrokkenen van de provincie Limburg aangegeven dat GS een wijziging van de financiële verordening op dit punt zal agenderen voor de PS-vergadering van 29 mei 2009. Verder zijn er gedurende een begrotingscyclus nog afzonderlijke begrotingswijzigingen waarin wijzigingen van de begroting ter besluitvorming aan PS

worden voorgelegd. In de financiële verordening worden deze (begrotings)wijzigingen niet genoemd. De rekenkamer heeft de hierboven genoemde rapportages en begrotingswijzigingen voor haar onderzoek geanalyseerd. Daarnaast verschenen in de huidige coalitieperiode twee maal per jaar programmaverantwoordingen.

In de volgende figuur wordt een globaal overzicht gegeven van deze documenten in de jaren 2004 tot en met 2008, met uitzondering van de begrotingswijzigingen en de programmaverantwoordingen. De gegevens 2006 tot en met 2008 zijn afkomstig uit de P&C-kalender 2006 tot en met 2009 van de provincie Limburg. Voor de documenten, met uitzondering van de voortgangsrapportage, begint de aangegeven periode met de vaststelling door GS en eindigt met de vaststelling door PS van de betreffende rapportage. Voor de voortgangsrapportage betreft het alleen het vaststellingsmoment door PS. De gegevens voor 2004 en 2005 zijn, voor zover mogelijk gebaseerd op de datum die in de rapportages staat vermeld. Voor de documenten die geen datum hebben, is de meest reguliere verschijningsdatum aangehouden. In 2007 is er geen voorjaarsnota verschenen.

	jan	febr	mrt	apr	mei	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec
2003									Begr.04			
2004					V04							
								Vg04				
2005				JS04								
				V05								
						Vg05						
2006				JS05								
			Voorjaarsnota06									
						Vg06						
									Begroting + wijziging 07			
2007				JS06								
							Vg07					
									Begroting08			wijz
2008				JS07								
					V08							
						Vg08						
2009										Begroting09		
				JS08								

Begr. = begroting; V = voorjaarsnota; Vg = voortgangsrapportage; JS = jaarstukken; wijz = wijziging begroting.

4.2 Selectie

In verband met de beperkt beschikbare onderzoekstijd zijn de oorzaken van de onderbesteding en de kwaliteit van de informatievoorziening daarover in kaart gebracht voor een selectie van onderdelen uit de programmabegrotingen. De begroting van de provincie Limburg kende in de coalitieperiode 2003-2007 een volledig andere indeling dan in de huidige coalitieperiode 2007-2011. De indelingen zijn niet/lastig vergelijkbaar. Daarom zijn voor de onderzoeksperiode 2004-2007 drie van de zes thema's uit de vorige coalitieperiode en voor de onderzoeksperiode 2007-2008 drie 'programma's' uit de huidige coalitieperiode geselecteerd voor nader onderzoek. De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de relatieve en absolute omvang van de onderbesteding, het aantal jaren dat er sprake is van onderbesteding en de spreiding over onderdelen van de begroting. Er wordt daarbij uitgegaan van de voor de betreffende jaren gemiddelde afwijking tussen de realisatie van de lasten voor het gehele 'programma' en de totale lasten van het 'programma' zoals begroot na wijziging.¹⁰ Er is gekozen voor de afwijking ten opzichte van begroot na wijziging, omdat bij de afwijking ten opzichte van oorspronkelijk begroot er relatief vaak sprake is van overbesteding. Verder is gekozen om alleen naar de component lasten en niet naar de baten of het saldo te kijken. Een reden daarvoor is dat provincies in het algemeen meer invloed hebben op de lasten dan op de baten (met name verschillende soorten baten die ze ontvangen van Europa en het Rijk).

Uitgaande van bovenstaande criteria heeft de selectie geresulteerd in de volgende onderdelen met daarbij behorende actieprogramma's c.q. doelstellingen:

Voor 2004 tot en met 2007 op basis van gegevens over 2004-2006:

- Ondernemend in Limburg
 - Limburgse technologische topregio
 - Nieuwe impulsen voor de economie: seniorensamenleving en toerisme
 - Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers
- Ruimte voor Limburg
 - Plattelandseconomie
 - Natuur, landschap en water
 - Ruimtelijk instrumentarium
- Vitale kernen en buurten
 - Vitale netwerken en sociale betrokkenheid
 - Passende en bereikbare voorzieningen
 - Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit

Voor 2007 en 2008 op basis van gegevens over 2007:

- Investeren in steden en dorpen (sociaal domein)
 - Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu

¹⁰ Per thema: $\Sigma (\text{lasten}_{\text{begroting na wijziging}} - \text{lasten}_{\text{realisatie}}) / 3$. Met Σ zijnde de 'som' van de jaren 2004-2006.
Per programma: $(\text{lasten}_{2007 \text{ begroting na wijziging}} - \text{lasten}_{2007 \text{ realisatie}})$.

- De Limburgse identiteit
- Ontwikkelen voor de toekomst
- Fysiek domein overig Kersten(fysiek domein)
 - Milieu en duurzame ontwikkelingen
 - Vergunningverlening algemeen
 - Kwaliteit vergunningverleningsproces
 - Mobiliteit: strategie en ontwikkeling
 - Openbaar vervoer
 - Infrastructuur
 - Goederenvervoer
 - Veerkrachtig watersysteem 2007-2011
- Innoveren in Limburg (economisch domein)

<ul style="list-style-type: none"> 2007 - Lobbystrategie - Internationale samenwerking - Multiplier - Uitvoeringsagenda - Projectenportfolio 	<ul style="list-style-type: none"> 2008 Agenda vormen Projectenportfolio per Clusters Branding Andere overheid -
--	--

Bij de doelstellingen zijn, voor zover mogelijk, de namen van de doelstellingen aangehouden zoals deze in de jaarstukken 2007 worden gehanteerd. Als gevolg van de structuurwijzigingen in de doelstellingen zijn de volgende bewerkingen uitgevoerd om tot vergelijkbare eenheden te komen:

- Voor Fysiek domein overig Kersten zijn de eerste twee doelstellingen uit 2007 (Leefomgevingskwaliteit en Energie en duurzaamheid) samengevoegd tot de eerste doelstelling uit 2008 (Milieu en duurzame ontwikkelingen). De doelstelling 'Mobiliteit: strategie en ontwikkeling' uit 2007 heeft in 2008 de naam Strategie en operationele beleidsontwikkeling.

Bij Innoveren in Limburg worden in 2007 vijf en in 2008 vier doelstellingen onderscheiden. De doelstellingen zijn niet vergelijkbaar.

Zie voor een gedetailleerde toelichting op de selectie bijlage 3.

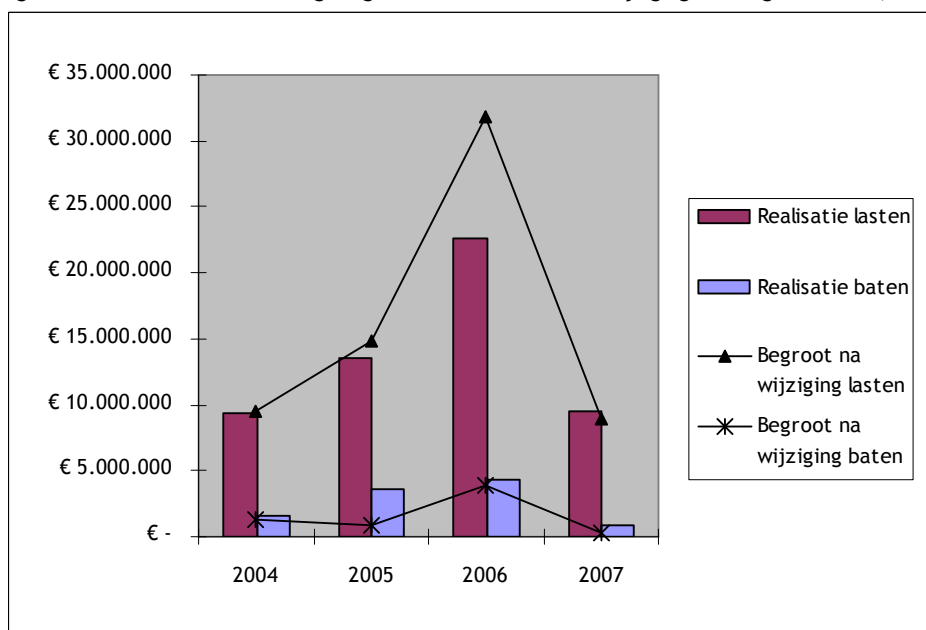
4.3 Thema Ondernemend in Limburg

In de onderstaande figuur zijn voor het thema Ondernemend in Limburg de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2007.

Binnen het thema Ondernemend in Limburg is er, met uitzondering van 2007, ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding (in 2004 € 0,5 miljoen (6%), in 2005 € 4,0 miljoen (29%) en in 2006 € 9,5 miljoen (34%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2004-2006 wordt veroorzaakt door een combinatie van onderbesteding op de lasten

en de baten. De mate van onderbesteding op de baten is in 2004 en 2005 het hoogst (€ 0,3 miljoen (23%) en € 2,7 miljoen (304%)). De mate van onderbesteding op de lasten bedraagt in deze jaren € 0,2 miljoen (3%) en € 1,3 miljoen (9%). In 2006 is de mate van onderbesteding op de lasten het hoogst (€ 9,2 miljoen (29%)).

Figuur 5 Ondernemend in Limburg: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Binnen het thema verschilt de mate waarin de onderscheiden actieprogramma's bijdragen aan de onderbesteding. Ook de mate waarin de actieprogramma's over de jaren bijdragen aan de onderbesteding verschilt. De onderbesteding op het thema komt in alle jaren voornamelijk voor rekening van het actieprogramma Limburg technologische topregio. In 2004 wordt de onderbesteding zelfs volledig door dit actieprogramma veroorzaakt (€ 1 miljoen). In 2005 dragen alle actieprogramma's bij aan de onderbesteding: Limburg technologische topregio (€ 2,1 miljoen), Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers (€ 1,6 miljoen) en Nieuwe impulsen voor de economie: senioren Samenleving en toerisme (€ 0,4 miljoen). In 2006 zorgt, naast het actieprogramma Limburg technologische topregio (€ 9,5 miljoen), actieprogramma Nieuwe impulsen voor de economie: senioren Samenleving en toerisme (€ 0,2 miljoen) voor de onderbesteding.

Realisatie versus oorspronkelijk begroot

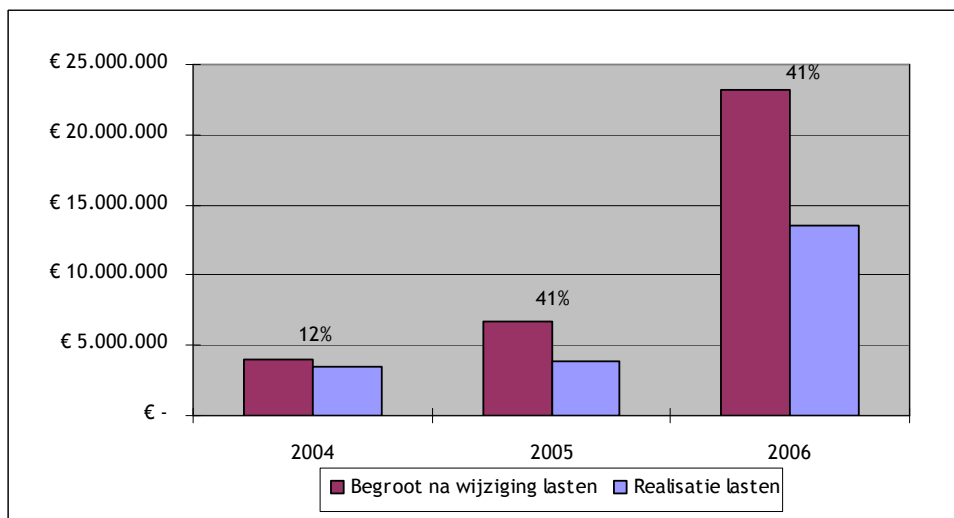
Ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat is er bij het thema alleen in 2004 sprake van onderbesteding: € 4,2 miljoen, 35%. Deze is een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. De onderbesteding wordt veroorzaakt door alle drie de actieprogramma's.

4.3.1 Actieprogramma Limburg technologische topregio

Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 1.1 Limburg technologische topregio betreft, blijkt dat in 2004 sprake was van onderbesteding ten opzichte van begroot na wijziging van absoluut € 1 miljoen (relatief 26%). In de jaren 2005 en 2006 loopt de onderbesteding, gekeken naar het saldo van baten en lasten, op naar respectievelijk € 2,1 miljoen (35%) en € 9,5 miljoen (48%). De onderbesteding op het saldo van baten en lasten in 2004 wordt zowel veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 0,5 miljoen; 12%), als op de baten (€ 0,5 miljoen; 196%). De onderbesteding op het saldo van baten en lasten in 2005 en 2006 wordt veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 2,8 miljoen (41%) en € 9,6 miljoen (41%)). Bij de baten was in deze jaren sprake van overbesteding (€ 0,7 miljoen (82%) en € 0,2 miljoen (4%)).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven, waarbij de schalen van de figuren verschillen.

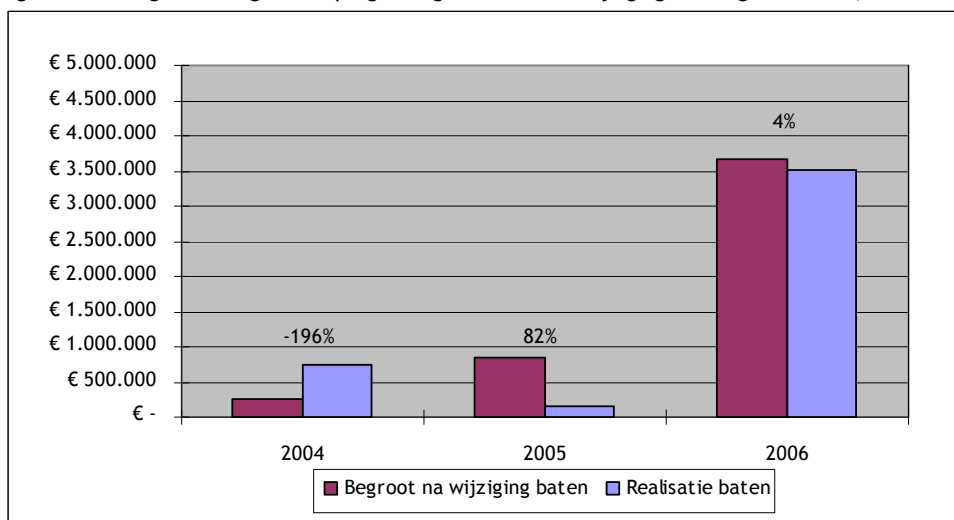
Figuur 6 Limburg technologische topregio: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Uit figuur 6 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten de mate van onderbesteding (het verschil tussen de lasten begroot na wijziging en de realisatie) in de jaren 2005 en 2006 (beide 41%) hoger uitvalt dan in 2004 (12%).

Uit figuur 7 komt naar voren dat de provincie alleen in 2004 (aanzienlijk) meer middelen heeft ontvangen (realisatie) dan zij had begroot en er dus in dat jaar met betrekking tot de baten sprake is geweest van onderbesteding (196%). In 2005 en 2006 is er met betrekking tot de baten sprake geweest van overbesteding.

Figuur 7 Limburg technologische topregio: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De baten worden ten opzichte van oorspronkelijk begroot in 2004, 2005 en 2006 met name naar boven bijgesteld, waarbij de bijstellingen in 2006 het grootst zijn (€ 684.000, € 209.000 en € 2.584.000).

De lasten worden in 2004 zowel naar boven (€ 0,5 miljoen en € 43.000) als naar beneden (€ 550.000 en € 922.000) bijgesteld. In 2005 en 2006 vinden alleen bijstellingen naar boven plaats. In 2005 worden de lasten opgehoogd met € 1.265.000 en € 867.000, waarbij uiteindelijk sprake is van onderbesteding van € 2,8 miljoen. In 2006 wordt opgehoogd met € 2.601.000, € 2.431.000 en € 13.297.000, en is uiteindelijk sprake van onderbesteding van € 9,6 miljoen.

In de toelichtingen bij de begrotingswijzigingen worden, op een enkele uitzondering na, geen (aanwijzingen voor) oorzaken van (verwachte) onderbesteding gegeven. Dit geldt voor alle jaren en voor alle geselecteerde onderdelen.

Toelichtingen/oorzaken

In de P&C-documenten uit 2004-2006 wordt alleen in de voortgangsrapportage 2004 en in de jaarstukken 2004 expliciet onderbesteding (onderuitputting/onderschrijding) genoemd: verwachte onderuitputting op de budgetten Synergie Cultuur/Bedrijfsleven. In de andere jaren en andere P&C-documenten (voorjaarsnota, begrotingswijzigingen, rapport van bevindingen accountant) wordt onderbesteding niet expliciet genoemd. In de voortgangsrapportage 2005 wordt bijvoorbeeld wel gesproken over 'achterlopen op de planning'.

In de P&C-documenten worden geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding genoemd. Alleen in de voortgangsrapportage 2005 en de jaarstukken 2004-2006 worden bijvoorbeeld wel de volgende punten genoemd:

- Budgetten worden niet geheel besteed.
- Met de uitvoering kon pas in het tweede kwartaal worden gestart.
- Veel capaciteit is gestoken in het realiseren van zaken die vooraf niet in de planning van het thema opgenomen waren c.q. konden worden opgenomen.¹¹
- De toekenningen zijn in 2005 nog niet vastgelegd als verplichting, dit gebeurt in 2006.
- Het LIOF heeft nog geen middelen opgevraagd.
- Het besluit om de vrijval van de BNI-middelen in te zetten voor de Versnellingsagenda en benodigde co-financiering van het ministerie van EZ voor uitvoering van projecten is in 2005 nog niet toegekend.
- Opleidingen waarvoor budget was geraamd zijn nog niet gestart omdat besluitvorming is doorgeschoven naar 2006.
- Het project is in de tweede helft van 2005 opgestart en loopt tot eind 2006. De uitgaven waren in 2005 nihil.
- De subsidiebeschikking kon niet meer voor ultimo 2006 worden afgegeven.
- In 2006 zijn wel kosten gemaakt en declaraties verstuurd, maar deze zijn nog niet op het project verantwoord.
- Er zijn nog drie subsidieaanvragen in behandeling en van 23 is de bezwaartermijn nog niet verstreken en daarom moet een restantbudget beschikbaar blijven om alle aanvragen te kunnen afwickelen.
- Bij de projecten is sprake van een meerjarige looptijd, maar de bedragen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld, zijn in 2006 geboekt.

Deze toelichtingen zijn overwegend beschrijvend en niet verklarend van aard; het 'waarom' blijft onbekend. Bijvoorbeeld: Waarom kon de uitvoering pas in het tweede kwartaal worden gestart? Waarom zijn de uitgaven van een project dat in de tweede helft van het jaar is opgestart nihil?.

Uit de toelichtingen in de jaarstukken 2004 is niet op te maken of het geld dat over is vrij besteedbaar is aan andere zaken of gereserveerd is voor bijvoorbeeld nog te realiseren prestaties. In de jaarstukken 2005 en 2006 wordt voor de reguliere middelen (lasten) aangegeven dat alle onderbestedingen worden overgeheveld naar het volgende jaar voor hetzelfde doel (dan wel een ander doel (2005)). Uit de jaarstukken 2006 blijkt dat eveneens bij de lasten beleidsintensiveringsgelden alle bedragen worden overgeheveld naar het volgende jaar en voor hetzelfde doel zullen worden ingezet.

In geen enkel P&C-document worden acties of oplossingen genoemd om onderbesteding te beperken. Dit geldt voor alle actieprogramma's en doelstellingen van de geselecteerde onderdelen.

¹¹ Strikt geredeneerd zou het realiseren van ongeplande zaken naast de geplande zaken tot overbesteding moeten leiden.

Kwaliteit informatievoorziening

In het algemeen wordt alleen in de jaarstukken een toelichting gegeven op de onderbesteding op de lasten en de baten. Conform voorschriften uit het BBV worden afwijkingen bij de lasten en baten tussen gerealiseerd en geraamd na wijziging toegelicht. Onderstaande heeft alleen betrekking op deze toelichtingen en geeft de bevindingen voor alle actieprogramma's en doelstellingen van de geselecteerde onderdelen.

Voor alle actieprogramma's en doelstellingen van de geselecteerde onderdelen geldt in het algemeen dat de afwijkingen zoals weergegeven in het financiële overzicht in de jaarstukken óf niet volledig wordt toegelicht, óf er wordt een hoger bedrag toegelicht. De provincie heeft in 2008 tijdens het onderzoek van de rekenkamer *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg* aangegeven dat dit wordt veroorzaakt doordat de toelichtingen in de jaarstukken zich alleen richten op de belangrijkste financiële verschillen.¹² In de leeswijzer van het jaarverslag 2008 wordt dit nu ook aangegeven, zodat dit voor de lezer duidelijk wordt: 'De verschillen tussen baten en lasten zijn gesaldeerd en vervolgens zijn de belangrijkste verschillen bij de reguliere middelen toegelicht. Hierbij zijn de "kleine verschillen" welke niet afzonderlijk toegelicht zijn, opgenomen onder het kopje "Saldo overige kleine verschillen".'. Met betrekking tot de lasten beleidsintensiveringsgelden wordt steeds (vrijwel) het gehele bedrag aan onderbesteding zoals weergegeven in de tabel toegelicht. Verder geldt in het algemeen dat de toelichtende teksten beschrijvend en niet verklarend van aard zijn, vaak niet (geheel) aansluiten bij het verschil dat wordt toegelicht (of onduidelijk is of ze aansluiten omdat bijvoorbeeld de toelichtende teksten betrekking hebben op een lager niveau (subdoel) dan het verschil dat wordt weergegeven of niet duidelijk is of de toelichting betrekking heeft op de lasten of baten) en voor een lezer zonder financiële en/of inhoudelijke kennis vaak niet geheel begrijpelijk zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat de toelichtende teksten van de geselecteerde onderdelen in de jaarstukken 2008, in vergelijking met de teksten uit voorgaande jaren, in een enkel geval wel duidelijker/beter leesbaar zijn. Voor de onderzoeksperiode is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.3.2 Actieprogramma Nieuwe impulsen voor de economie

Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 1.2 Nieuwe impulsen voor de economie betreft, blijkt dat in 2004 sprake was van overbesteding (€ 38.000; 2%). In de jaren 2005 en 2006 is sprake van onderbesteding (€ 0,4 miljoen (12%) en € 0,2 miljoen (8%)). De onderbesteding in 2005 wordt geheel veroorzaakt door een onderbesteding op de lasten (€ 0,4 miljoen; 12%). Er zijn in dat jaar geen

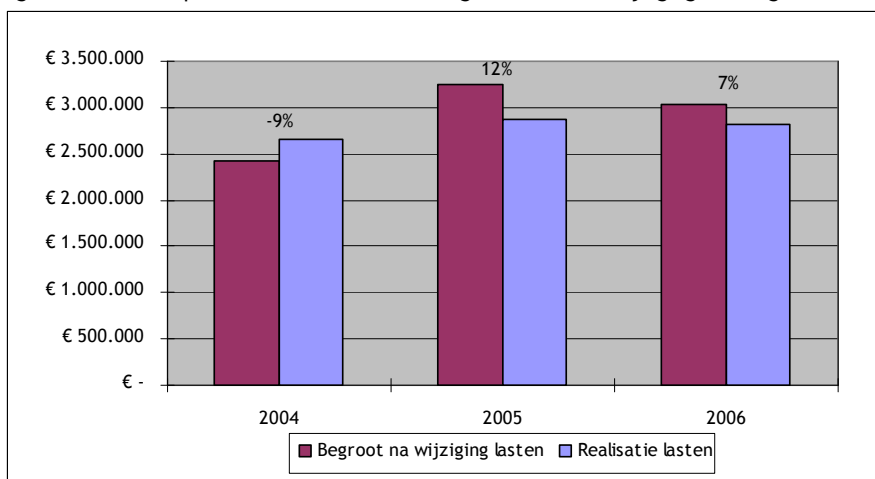
¹² De rekenkamer merkte daarbij op dat omdat dit niet in de jaarstukken staat vermeld, deze verschillen naar haar mening vragen oproepen bij een lezer zonder voorkennis.

baten, noch begroot (na wijziging) noch gerealiseerd. De onderbesteding in 2006 wordt veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 0,2 miljoen; 7%) die groter is dan de overbesteding op de baten (€ 1.100).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

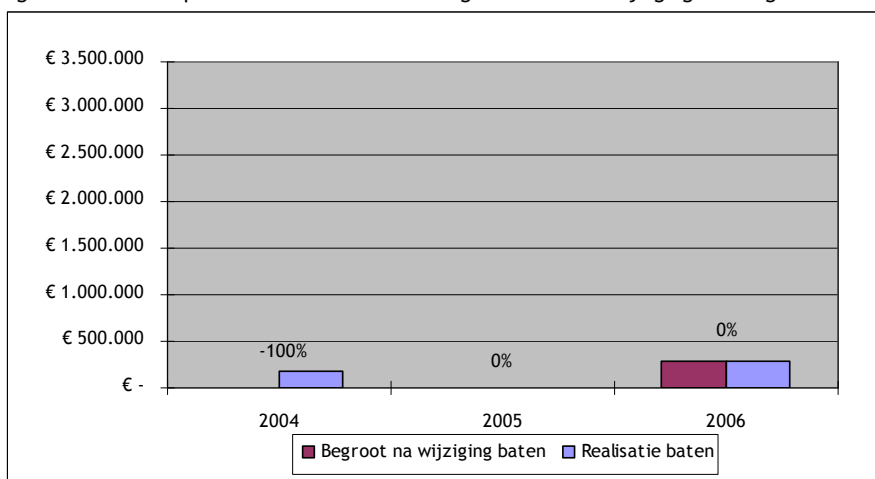
Uit onderstaande figuur komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in 2005 en 2006 sprake was van onderbesteding (respectievelijk 12% en 7%). In 2004 was sprake van overbesteding.

Figuur 8 Nieuwe impulsen voor de economie: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Uit onderstaande figuur komt naar voren dat de provincie alleen in 2004 meer middelen heeft ontvangen (realisatie van € 180.000) dan zij had begroot (€ 0) en er dus in dat jaar met betrekking tot de baten sprake is geweest van onderbesteding (100%).

Figuur 9 Nieuwe impulsen voor de economie: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De baten worden ten opzichte van oorspronkelijk begroot alleen naar boven bijgesteld.

De lasten worden in 2004 zowel naar boven (€ 350.000 en € 69.000) als naar beneden (€ 250.000 en € 687.000) bijgesteld. In 2005 en 2006 vinden alleen bijstellingen naar boven plaats. In 2005 worden de lasten opgehoogd met € 868.000 en € 775.000, waarbij uiteindelijk sprake is van onderbesteding van € 0,4 miljoen. In 2006 wordt opgehoogd met € 213.000 en € 619.000, en is uiteindelijk sprake van onderbesteding van € 0,2 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken

Onderbesteding (onderuitputting/onderschrijding) wordt in geen enkel bestudeerd document expliciet genoemd. In de bestudeerde P&C-documenten worden ook geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding genoemd. In de jaarstukken 2004 wordt alleen een toelichting op het saldo gegeven. In de jaarstukken 2006 wordt als verklaring voor de onderbesteding genoemd:

- voordelige afrekeningen voorgaande dienstjaren.

In de jaarstukken 2004 wordt aangegeven dat de restantmiddelen senioreneconomie en restant beleidsintensiveringsmiddelen worden overgeboekt naar 2005 ten behoeve van hetzelfde doel. Uit de jaarstukken 2005 blijkt dat met betrekking tot de reguliere middelen (lasten) meer dan het weergegeven totale bedrag aan onderbesteding wordt bestemd voor projecten in het volgende jaar en het gehele restantbudget lasten beleidsintensiveringsgeldten wordt overgeheveld naar 2006 voor hetzelfde doel. Uit de jaarstukken 2006 blijkt dat een deel van de onderbesteding op de reguliere middelen (lasten) wordt overgeheveld naar het volgende jaar. Voor het andere deel wordt niet aangegeven wat daarmee gaat gebeuren.

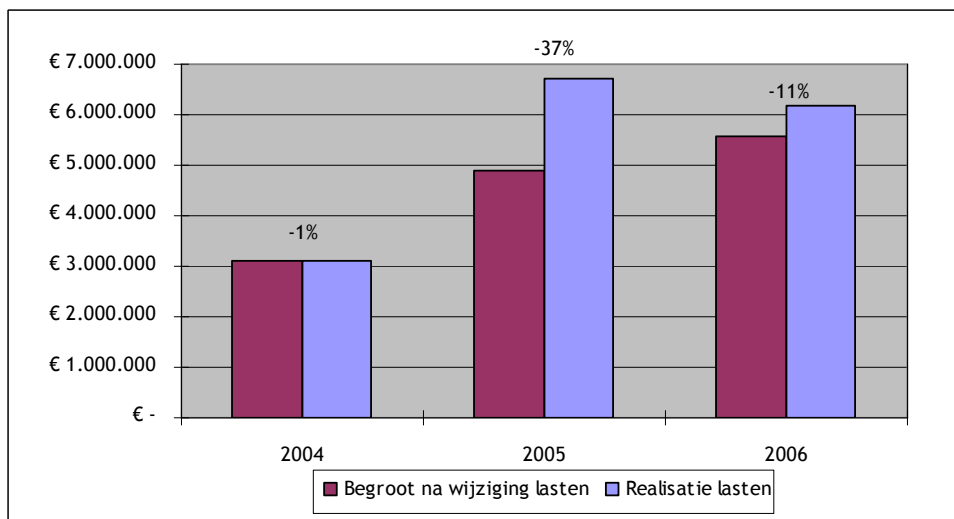
4.3.3 Actieprogramma Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers

Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 1.3 Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers betreft, blijkt dat er alleen in 2005 sprake was van onderbesteding (€ 1,6 miljoen; 32%). In de jaren 2004 en 2006 was sprake van overbesteding (€ 0,4 miljoen en € 0,2 miljoen). De onderbesteding in 2005 wordt veroorzaakt door een onderbesteding op de baten (€ 3,4 miljoen; 12%) die groter is dan de overbesteding op de lasten (€ 1,8 miljoen).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

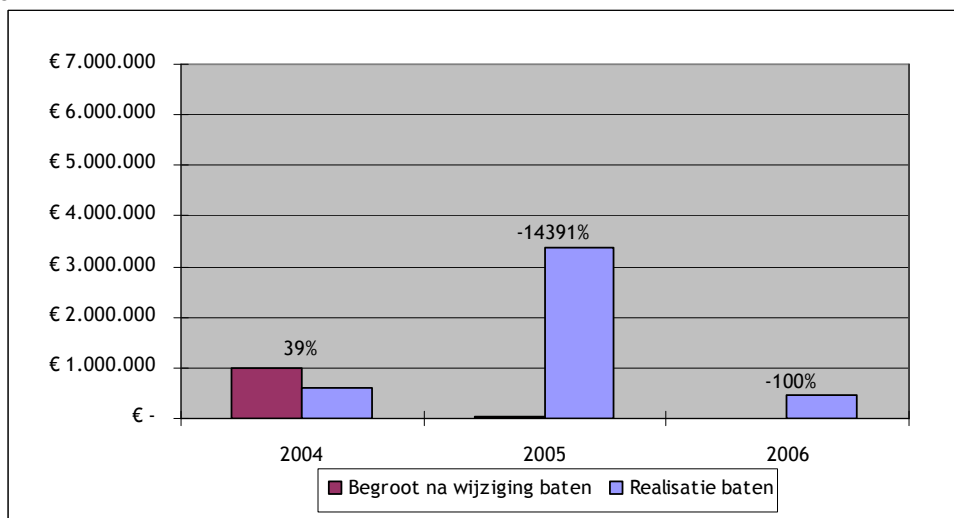
Uit figuur 10 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in de jaren 2004 tot en met 2006 sprake is geweest van overbesteding (meer gerealiseerd dan begroot).

Figuur 10 Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Uit figuur 11 komt naar voren dat in 2004 minder middelen zijn ontvangen (€ 608.000) dan begroot na wijziging (€ 996.000) en er dus in dat jaar met betrekking tot de baten sprake is geweest van overbesteding. In de jaren 2005 en 2006 zijn de ontvangen middelen (€ 3,4 en € 0,5 miljoen) aanzienlijk meer dan begroot na wijziging (€ 23.394 en € 0) en is er dus sprake van onderbesteding.

Figuur 11 Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De baten worden ten opzichte van oorspronkelijk begroot alleen naar boven bijgesteld. De lasten worden in 2004 en 2006 zowel naar boven (respectievelijk € 370.000, € 3.000.000 en € 608.000, en € 18.198.000, € 6.123.000, € 1.531.000 en

€ 1.010.000) als naar beneden (respectievelijk € 3.018.000 en € 687.000, en € 400.000 en € 53.000) bijgesteld. In 2005 vinden alleen bijstellingen naar boven plaats (€ 3.958.000, € 400.000 en € 125.000).

Toelichtingen/oorzaken

Onderbesteding (onderuitputting/onderschrijding) wordt in geen enkel bestudeerd document expliciet genoemd.

Alleen in 2004 en 2005 is sprake van onderbesteding op de baten (€ 0,4 en € 3,4 miljoen). In de bestudeerde P&C-documenten worden geen oorzaken van de onderbesteding genoemd. In de jaarstukken 2005 en 2006 wordt respectievelijk aangegeven dat:

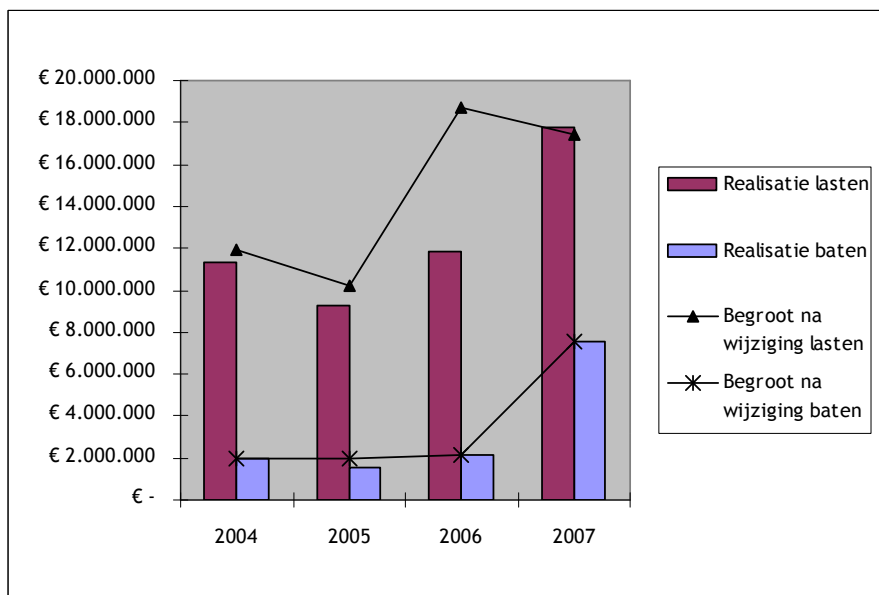
- Voor TIPP (Tenderregeling InvesteringsProgramma's Provincies) is geen raming opgenomen. De provincie functioneert als 'doorgeefluik' voor middelen van Senter, dus voor de provincie 'budgettair neutraal' in de exploitatie. Als realisatie is zowel aan de baten- als aan de lastenzijde, een gelijk bedrag opgenomen (€ 3,4 miljoen).
- Voor TIPP (Tenderregeling Investeringsprogramma's Provincies) is geen begroting opgenomen. De provincie functioneert als 'doorgeefluik' voor middelen van Senter, dus voor de provincie 'budgettair neutraal' in de exploitatie. De totale uitgaven (bevoorschotting op verleende TIPP-subsidies) in 2006 bedroeg € 2,4 miljoen. De ontvangsten van Senter bedroegen € 458.772. Per saldo is € 1.917.434 onttrokken aan de voorziening TIPP.

4.4 Thema Ruimte voor Limburg

In de onderstaande figuur zijn voor het thema Ruimte voor Limburg de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2007.

Evenals bij het thema Ondernemend in Limburg, is binnen het thema Ruimte voor Limburg, met uitzondering van 2007, ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding (in 2004 € 0,6 miljoen (6%), in 2005 € 0,6 miljoen (7%) en in 2006 € 6,9 miljoen (42%)). De mate van overbesteding in 2007 bedraagt € 0,5 miljoen. Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2004 en 2005 het gevolg is van onderbesteding op de lasten (€ 0,6 miljoen (5%) en € 0,9 miljoen (9%)). In 2006 is sprake van een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten, waarbij de mate van onderbesteding op de lasten het hoogst is (respectievelijk € 6,9 miljoen (37%) en € 51.000 (2%)).

Figuur 4 Ruimte voor Limburg: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Verder verschillen ook binnen het thema Ruimte voor Limburg zowel de mate waarin de onderscheiden actieprogramma's bijdragen aan de onderbesteding als de mate waarin een actieprogramma daaraan over de jaren bijdraagt. Van de actieprogramma's dragen Plattelandseconomie en Natuur, landschap en water het sterkst bij aan de onderbesteding.

In 2004 wordt de onderbesteding geheel door deze actieprogramma's veroorzaakt (respectievelijk € 45.000 en € 0,5 miljoen). In 2005 wordt de onderbesteding veroorzaakt door het actieprogramma Plattelandseconomie (€ 1 miljoen).

In 2006 dragen alle actieprogramma's bij aan de onderbesteding: Plattelandseconomie € 5,8 miljoen, Natuur, landschap en water €1,1 miljoen en Ruimtelijk instrumentarium € 76.209. De onderbesteding wordt bij deze actieprogramma's in het algemeen overwegend door onderbesteding op de lasten veroorzaakt.

Realisatie versus oorspronkelijk begroot

Bij het thema Ruimte voor Limburg is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat alleen in 2006 sprake van onderbesteding: € 3,0 miljoen, 24%. Deze onderbesteding is het gevolg van onderbesteding op zowel de lasten (€ 1,8 miljoen) als de baten (€ 1,2 miljoen).

Het actieprogramma Plattelandseconomie (€ 4,6 miljoen) en in minder mate ook Ruimtelijk instrumentarium (€ 0,2 miljoen) dragen bij aan de onderbesteding.

4.4.1 Actieprogramma Plattelandseconomie

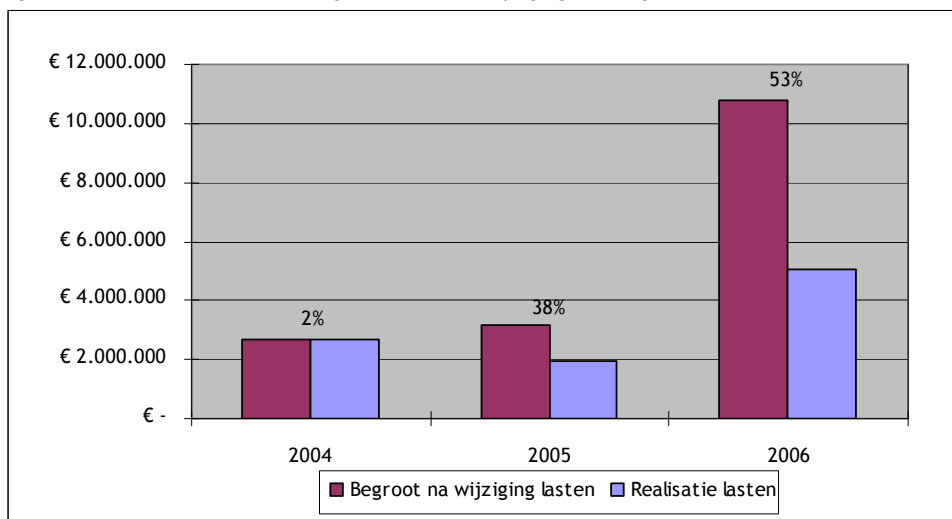
Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 4.1 Plattelandseconomie betreft, blijkt dat in alle jaren sprake was van onderbesteding (oplopend van € 45.000 (2%) in 2004, tot € 1 miljoen (37%) in 2005 en € 5,8 miljoen (57%) in 2006). De onderbesteding in 2004 en 2005 wordt veroorzaakt door een onderbesteding op de lasten van respectievelijk € 50.000 (2%) en € 1,2 miljoen (38%), die groter is dan de overbesteding op de baten van respectievelijk € 5.000 (3%) en € 0,2 miljoen (45%). In 2006 wordt de onderbesteding veroorzaakt door zowel onderbesteding op de lasten (€ 5,7 miljoen; 53%) als de baten (€ 62.390; 9%).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven. Voor de leesbaarheid van de figuren zijn de schalen verschillend.

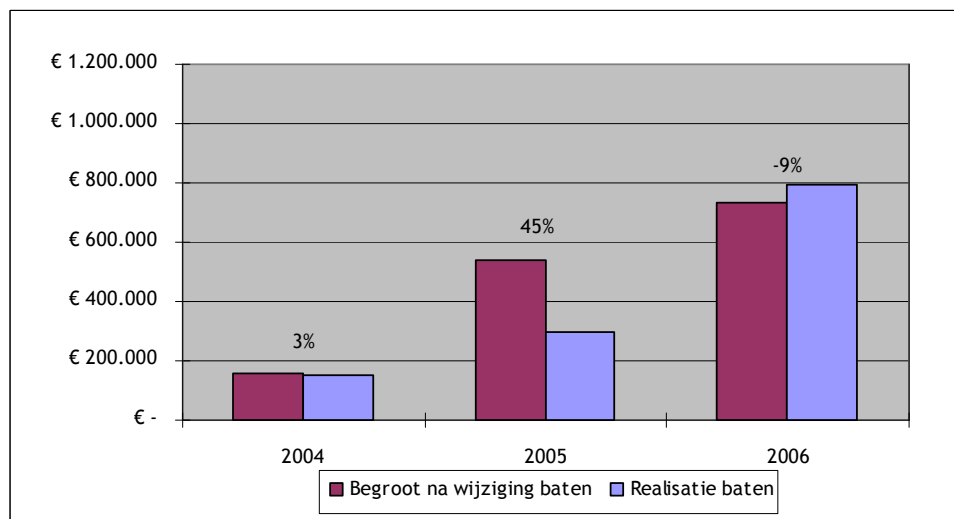
Uit figuur 13 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten de mate van onderbesteding in de jaren 2004-2006 oploopt van 2% naar 38% en 53%.

Uit figuur 14 komt naar voren dat alleen in 2006 meer middelen zijn ontvangen dan begroot na wijziging en er dus in dat jaar met betrekking tot de baten sprake is geweest van onderbesteding (9%). In 2004 en 2005 is er met betrekking tot de baten sprake van overbesteding (respectievelijk 3% en 45%).

Figuur 13 Plattelandseconomie: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Figuur 14 Plattelandseconomie: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De baten zijn ten opzichte van oorspronkelijk begroot in alle jaren naar boven bijgesteld; in totaal in 2004 met € 124.000, in 2005 met € 511.000 en in 2006 met € 724.000. Uiteindelijk is in 2004 en 2006 sprake van onderbesteding op de baten (respectievelijk € 5.000 en € 62.390 en in 2005 van overbesteding (€ 239.812)).

De lasten zijn in 2004 en 2005 zowel naar boven als naar beneden bijgesteld en in 2006 alleen naar boven. Gezamenlijk komen de begrotingswijzigingen in 2004 neer op een verlaging van de lasten met € 156.000, in 2005 op een verhoging van de lasten met € 745.000 en in 2006 op een verhoging van de lasten met € 1.589.000. In 2004 zijn de laatste twee wijzigingen het omvangrijkst, respectievelijk een verhoging van de lasten met € 970.000 en een verlaging met € 1.121.000. Uiteindelijk is in 2004 sprake van onderbesteding op de lasten van € 50.000. In 2005 betreft de omvangrijkste wijziging een bijstelling van de lasten naar boven met € 1.131.000 (eerste begrotingswijziging). Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van € 1,2 miljoen. In 2006 is de laatste wijziging het omvangrijkst (€ 913.000). Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van € 5,7 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken

Met uitzondering van het jaarverslag 2005 wordt over de periode 2004-2006 in geen enkel P&C-document expliciet gesproken over onderbesteding. In andere jaren en/of andere P&C-documenten wordt af en toe wel gesproken over bijvoorbeeld 'achterlopen op de planning'. In de bestudeerde documenten worden geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd.

In de jaarstukken 2004-2006 worden bijvoorbeeld wel de volgende punten genoemd:

- Het bedrag betreft voordelige afrekeningen provinciale subsidies, vervallen verplichtingen en diverse vrijgevallen nog te betalen posten.
- Voor de Floriade wordt in 2007 een beschikking afgegeven voor het resterende bedrag.

Uit de toelichtingen in de jaarstukken 2005 wordt niet duidelijk of het geld dat over is vrij besteedbaar is aan andere zaken of gereserveerd is voor bijvoorbeeld nog te realiseren prestaties. Uit de jaarstukken 2006 blijkt dat bij de lasten beleidsintensiveringsgelden de resterende middelen worden overgeheveld naar het volgende jaar en voor hetzelfde doel (Floriade) zullen worden ingezet. Wat betreft de lasten van voorgaande dienstjaren wordt niet duidelijk of de resterende middelen al dan niet vrij besteedbaar zijn.

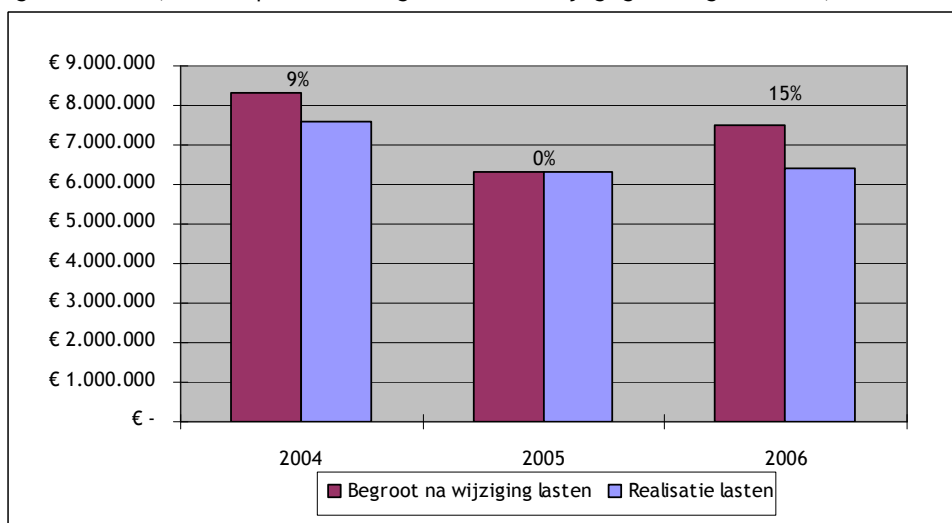
4.4.2 Actieprogramma Natuur, landschap en water

Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 4.2 Natuur, landschap en water betreft, blijkt dat in 2005 sprake was van overbesteding (€ 0,2 miljoen; 5%). In de jaren 2004 en 2006 was sprake van onderbesteding (€ 0,5 miljoen (8%) en € 1,1 miljoen (18%)). De onderbesteding wordt zowel in 2004 als in 2006 veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 0,7 miljoen (9%) en € 1,1 miljoen (15%)), die groter is dan de overbesteding op de baten (€ 0,2 miljoen (10%) en € 38.157 (3%)).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

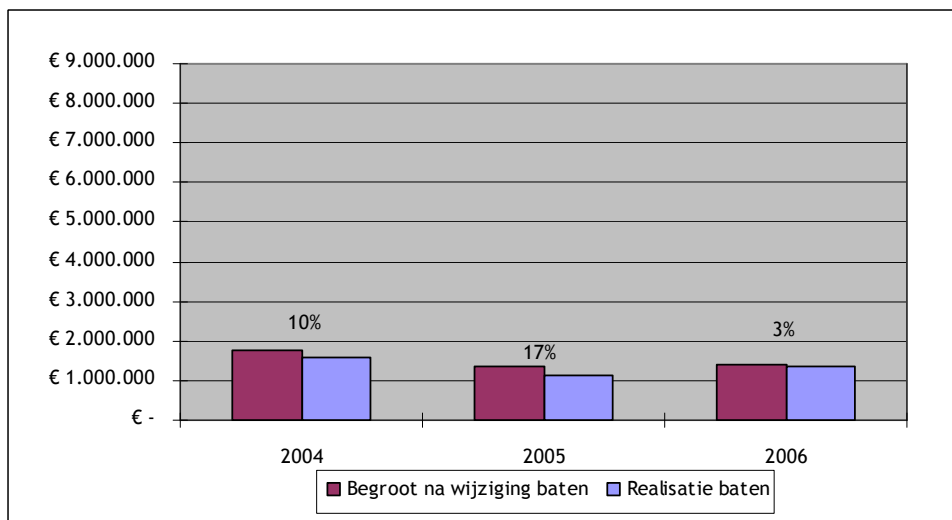
Uit figuur 15 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten alleen in de jaren 2004 en 2006 sprake is geweest van onderbesteding.

Figuur 15 Natuur, landschap en water: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Uit figuur 16 komt naar voren dat de provincie in alle jaren minder middelen heeft ontvangen dan zij had begroot en er dus in alle jaren sprake is geweest van overbesteding (10%, 17% en 3%).

Figuur 16 Natuur, landschap en water: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De baten zijn ten opzichte van oorspronkelijk begroot in alle jaren naar boven bijgesteld; in 2004 met € 642.000, in 2005 met € 396.000 en in 2006 met € 418.000. Uiteindelijk is in alle jaren sprake van overbesteding (in 2004 en 2005 € 0,2 miljoen en in 2006 € 38.157).

De lasten zijn in 2004 zowel naar boven (€ 529.000 en € 3.207.000) als naar beneden (€ 780.000) bijgesteld. Uiteindelijk is in 2004 sprake van onderbesteding van € 0,5 miljoen. In 2005 en 2006 vinden alleen bijstellingen naar boven plaats. In 2005 worden de lasten opgehoogd met € 780.000, € 798.000 en € 689.000. Uiteindelijk is sprake van een realisatie die vrijwel gelijk is aan de begrote lasten na wijziging. In 2006 worden de lasten opgehoogd met € 754.000, € 241.000, € 696.000 en € 57.000. Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van € 1,1 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken

In 2004 wordt de onderbesteding (9%) op de lasten niet toegelicht in de jaarstukken. Dit is conform de richtlijn van de provincie dat afwijkingen onder de 10% niet toegelicht hoeven te worden. In 2006 is er sprake van onderbesteding op de lasten (€ 1,1 miljoen; 15%). In dat jaar wordt in geen enkel P&C-document expliciet gesproken over onderbesteding. In de jaarstukken wordt wel gesproken over 'verminderde realisatie', 'lagere projectkosten' en 'lagere subsidietoekenningen'. In de bestudeerde documenten worden geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd.

In de jaarstukken 2006 worden wel de volgende punten genoemd:

- Ontvangst middelen voor het opstellen van beheersplannen Natura2000 gebieden, terwijl het opstellen daarvan tot 2010 duurt.
- Subsidietoekenningen aan waterschappen en de aanbesteding van het project OGOR/GGOR zijn lager uitgevallen dan geraamd.
- De afrekening van de eerste tranche POP-middelen heeft geleid tot een groot aantal afboekingen van transitoria (projectkosten lager dan verwacht; lagere subsidievaststelling etc.).

Uit de toelichting bij de lasten reguliere middelen in de jaarstukken 2006 kan worden afgeleid dat de resterende middelen niet vrij besteedbaar zijn; de resterende middelen worden ingezet voor de afhandeling van eventuele schadeclaims Ffw, respectievelijk de restantmiddelen worden toegevoegd aan de reserve en blijven daarmee beschikbaar voor hetzelfde doel.

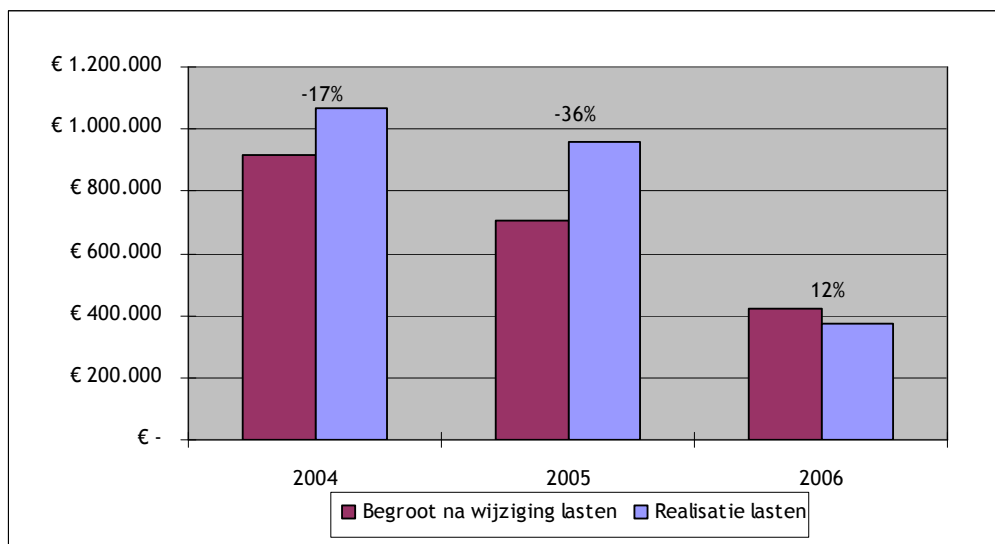
Zowel uit de toelichting bij de lasten beleidsintensiveringsmiddelen als bij de lasten voorgaande dienstjaren kan niet worden afgeleid wat er met de resterende middelen gebeurt. Het is niet duidelijk of het geld dat over is vrij besteedbaar is aan andere zaken of gereserveerd is voor bijvoorbeeld nog te realiseren prestaties.

4.4.3 Actieprogramma Ruimtelijk instrumentarium

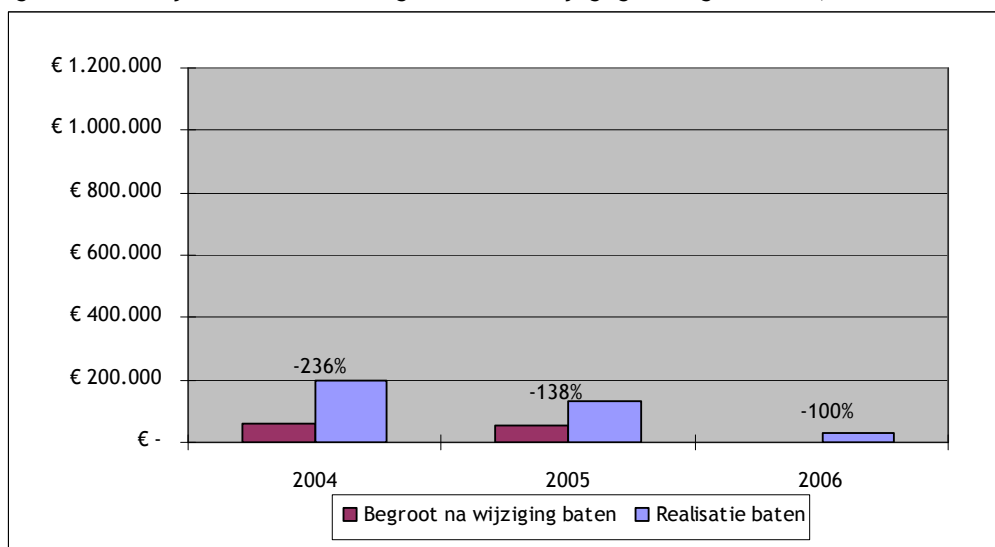
Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 4.3 Ruimtelijk instrumentarium betreft, blijkt dat alleen in 2006 sprake was van onderbesteding (€ 76.209; 18%). In de jaren 2004 en 2005 was sprake van overbesteding (€ 12.000 (1%) en € 0,2 miljoen (27%)). De onderbesteding in 2006 wordt veroorzaakt door zowel onderbesteding op de lasten (€ 48.443; 12%) als de baten (€ 27.766; 100%). De overbesteding in 2004 en 2006 wordt veroorzaakt door overbesteding op de lasten (€ 0,2 miljoen (17%) en € 0,3 miljoen (36%)), die groter is dan de onderbesteding op de baten (€ 0,1 miljoen (236%) en € 75.917 (138%)).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

Figuur 17 Ruimtelijk instrumentarium: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Figuur 18 Ruimtelijk instrumentarium: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De baten zijn ten opzichte van oorspronkelijk begroot alleen naar boven bijgesteld. De lasten zijn in 2004 zowel naar boven (€ 110.000 en € 611.000) als naar beneden (€ 200.000) bijgesteld. Uiteindelijk is in 2004 sprake van overbesteding op de lasten van € 151.000. In 2005 zijn de lasten eveneens zowel naar boven (€ 200.000 en € 76.000) als naar beneden (€ 224.000) bijgesteld. Uiteindelijk is in 2005 sprake van overbesteding op de lasten van € 250.861. In 2006 vond één begrotingswijziging plaats, namelijk een bijstelling naar beneden van € 129.000. Uiteindelijk is in 2006 sprake van onderbesteding op de lasten van € 48.443.

Toelichting/oorzaken

In de bestudeerde documenten wordt alleen in de jaarstukken 2006 expliciet onderbesteding (onderuitputting/onderschrijding) genoemd. In de andere jaren en andere verantwoordingsdocumenten wordt onderbesteding niet expliciet genoemd. In de jaarstukken 2004 en 2005 wordt wel gesproken over 'hogere baten dan voorzien in de begroting' en 'een gerealiseerde doch niet geraamde rijksbijdrage'.

In de bestudeerde documenten worden geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding genoemd. Wel wordt in de jaarstukken 2006 met betrekking tot de baten voorgaande dienstjaren opgemerkt:

- Dit voordelig resultaat heeft betrekking op Dienst Landelijk Gebied, herziene verlening proceskosten Helden (€ 27.766).

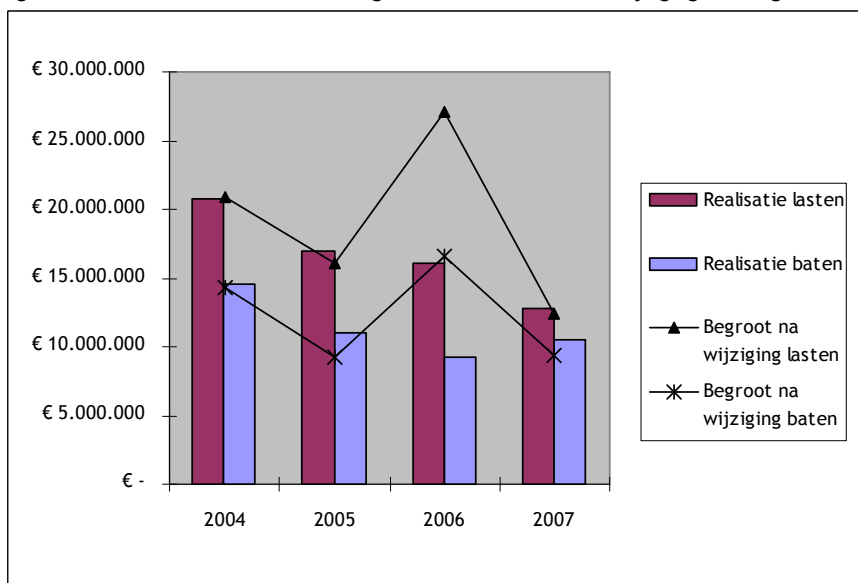
In de toelichting op de baten in de jaarstukken 2004 wordt opgemerkt dat de hogere baten dan voorzien in de begroting voor een belangrijk deel de hogere lasten dan geraamd compenseren. Hieruit kan worden opgemaakt dat het geld dat over is niet vrij besteedbaar is. Uit de toelichting op de baten in de jaarstukken 2005 wordt niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is. Uit de toelichtingen in de jaarstukken 2006 op de afwijking tussen raming en realisatie bij de lasten beleidsintensiveringsgelden en voorgaande dienstjaren en de baten kan niet worden afgeleid wat er met de resterende middelen gebeurt, dus of ze al dan niet vrij besteedbaar zijn wordt niet duidelijk.

4.5 Thema Vitale kernen en buurten

In de onderstaande figuur zijn voor het thema Vitale kernen en buurten de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2007.

Wat het thema Vitale kernen en buurten betreft is er, ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding (in 2004 € 0,3 miljoen (5%), in 2005 € 0,9 miljoen (13%), in 2006 € 3,6 miljoen (35%) en in 2007 € 0,7 miljoen (24%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2005 en 2007 het gevolg is van onderbesteding op de baten (€ 1,7 miljoen (19%) en € 1,2 miljoen (12%)), in 2006 van onderbesteding op de lasten (€ 11,0 miljoen (41%)) en in 2004 van een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten (€ 0,1 miljoen (0,5%) en € 0,2 miljoen (2%)).

Figuur 19 Vitale kernen en buurten: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Ook binnen het thema Vitale kernen en buurten verschilt wederom zowel de mate waarin de onderscheiden actieprogramma's bijdragen aan de onderbesteding als de mate waarin de actieprogramma's over de jaren bijdragen aan onderbesteding. De actieprogramma's Vitale netwerken en sociale betrokkenheid en Passende en bereikbare voorzieningen dragen in de periode 2004-2006 alle jaren bij aan de onderbesteding (respectievelijk € 0,3 miljoen (10%), € 1,5 miljoen (64%) en € 1,2 miljoen (40%), en € 0,8 miljoen (22%), € 0,2 miljoen (3%) en € 0,3 miljoen (9%)). Het actieprogramma Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit draagt alleen in 2006 bij aan de onderbesteding met € 2,1 miljoen (52%). De onderbesteding wordt bij deze actieprogramma's overwegend door onderbesteding op de lasten veroorzaakt.

Realisatie versus oorspronkelijk begroot

Bij het thema Vitale kernen en buurten is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat alleen in 2006 en 2007 sprake van onderbesteding, respectievelijk € 1,8 miljoen (21%) en € 3,1 miljoen (58%). Deze onderbesteding is het gevolg van onderbesteding op met name de lasten (€ 1,7 en € 2,8 miljoen) en in mindere mate de baten (€ 0,1 en 0,3 miljoen). In 2006 dragen het actieprogramma Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit (€ 2,0 miljoen) en in minder mate ook Passende en bereikbare voorzieningen (€ 74.830) bij aan de onderbesteding.

4.5.1 Actieprogramma Vitale netwerken en sociale betrokkenheid

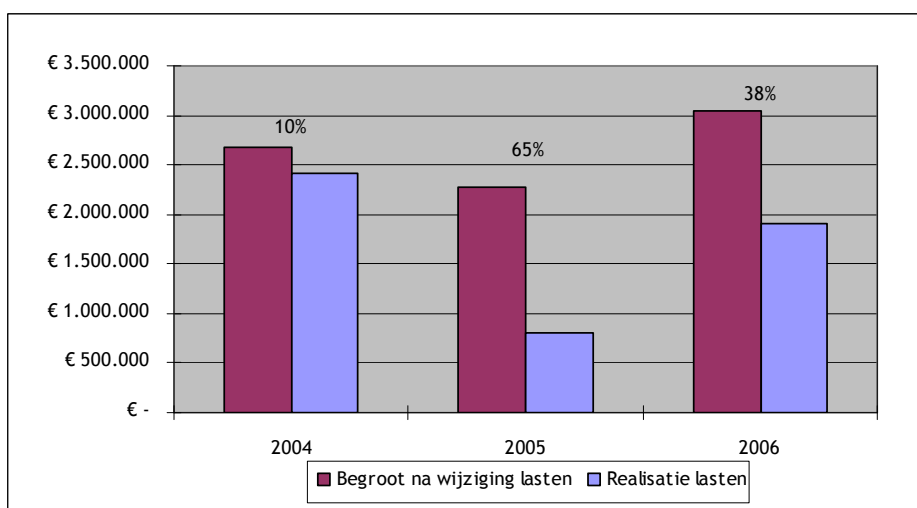
Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 5.1 Vitale netwerken en sociale betrokkenheid betreft, blijkt dat alle jaren sprake was van onderbesteding. In 2004 € 0,3 miljoen (10%), in 2005 € 1,5 miljoen (64%) en in 2006 € 1,2 miljoen (40%). De onderbesteding wordt in 2004 en 2005 volledig veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 0,3 miljoen (10%) en € 1,5 miljoen (65%)); bij de baten is het begrote bedrag na wijziging namelijk (nagenoeg) volledig gerealiseerd. In 2006 wordt de onderbesteding veroorzaakt door zowel onderbesteding op de lasten (€ 1,2 miljoen; 38%) als de baten (€ 82.644; 100%).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven. Voor de leesbaarheid van de figuren zijn de schalen verschillend.

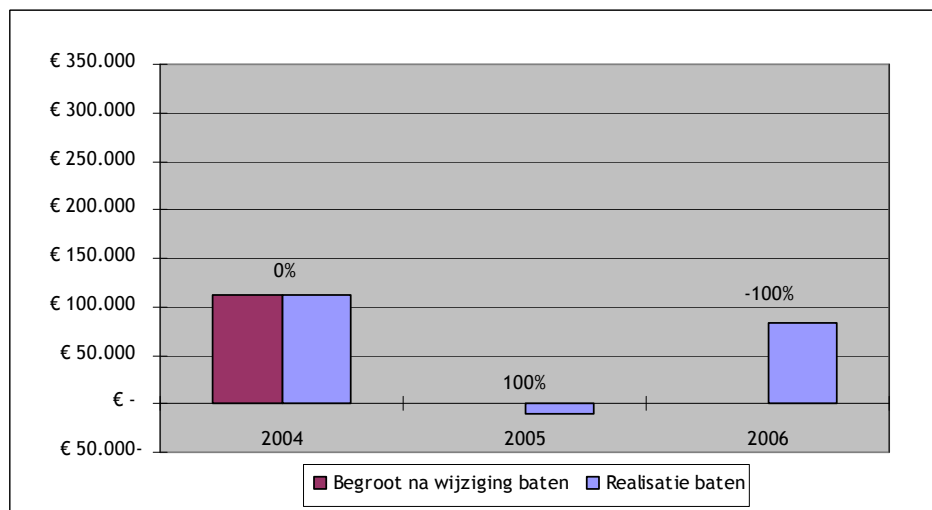
Uit figuur 20 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in de jaren 2004 tot en met 2006 sprake is geweest van onderbesteding (10%, 65% en 38%).

Uit figuur 21 komt naar voren dat de provincie in 2004 evenveel middelen heeft ontvangen dan zij had begroot na wijziging. In 2005 was er sprake van 'overbesteding' (€ 10.673) doordat er geen baten waren geraamd na wijziging en bij realisatie sprake is van een negatief bedrag aan baten. In 2006 tenslotte heeft de provincie meer middelen ontvangen (€ 82.644) dan zij had begroot na wijziging (€ 0) en is er in dat jaar dus sprake geweest van onderbesteding (100%).

Figuur 20 Vitale netwerken en sociale betrokkenheid: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Figuur 21 Vitale netwerken en sociale betrokkenheid: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

Ten aanzien van de baten vinden er in de jaren 2004-2006 geen begrotingswijzigingen plaats. Bij de lasten vinden er in 2004 drie ophogingen (€ 400.000, € 89.000 en € 1.295.000) en een verlaging (€ 245.000) plaats. In 2005 en 2006 worden de lasten alleen naar boven bijgesteld met respectievelijk € 0,3 en € 1,3 miljoen, en € 1,3 miljoen. Uiteindelijk is er in 2005 sprake van onderbesteding van € 1,5 miljoen en in 2006 van € 1,2 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de bestudeerde documenten wordt alleen in de jaarstukken 2004 expliciet gesproken over een onderschrijding. In de andere jaren en andere verantwoordingsdocumenten wordt onderbesteding niet expliciet genoemd. Wel wordt in de toelichting op de lasten reguliere middelen in het jaarverslag 2005 gesproken over het achterblijven van de uitgaven bij de ramingen en in het jaarverslag 2006 over het restant van het budget.

In de bestudeerde documenten worden geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding genoemd. Wel wordt in jaarstukken het volgende opgemerkt:

- De extra middelen die PS beschikbaar hebben gesteld ten behoeve van de Tijdelijke Vrijwilligersregeling 2004 blijken voldoende te zijn geweest; er is sprake is van een onderschrijding van € 57.000.
- De beschikbare middelen (beleidsintensiveringsgelden) voor de uitvoering en afronding van de sociale debatten en opstelling sociale agenda waren in 2004 niet geheel benodigd.
- De uitgaven ten behoeve van het vrijwilligersbeleid zijn achtergebleven bij de ramingen. Het aantal gehonoreerde aanvragen was minder dan aanvankelijk verwacht en de regeling heeft in 2005 niet het gewenste resultaat opgeleverd.

- De afrekening voorgaande dienstjaren heeft betrekking op een vervallen transitorium, vervallen verplichtingen en voordelige afrekening subsidies.
- Als gevolg van een doorlichting van openstaande verplichtingen is een aantal daarvan komen te vervallen; daarnaast was sprake van voordelige subsidieafrekeningen.
- Door een afrekening met het Rijk van een tweetal projectsubsidies kunnen de hiervoor gevormde voorzieningen vervallen.

Uit de jaarstukken 2004 wordt duidelijk dat een deel van de niet benodigde middelen terugvloeien naar het sectorspeerpunt Leefbaarheid. In de jaarstukken 2005 wordt aangegeven wat er met de restantmiddelen regulier en beleidsintensivering gaat gebeuren. In de jaarstukken 2006 wordt opgemerkt dat de restanten reguliere middelen aan het einde van het jaar worden toegevoegd aan het budget van het daaropvolgend jaar en dat het restant van dit jaar zal worden ingezet ten behoeve van (de uitvoering van) de subsidieregeling vrijwilligerswerk senioren 2007. Hiermee wordt voor de jaren 2004-2006 voor een deel duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

4.5.2 Actieprogramma Passende en bereikbare voorzieningen

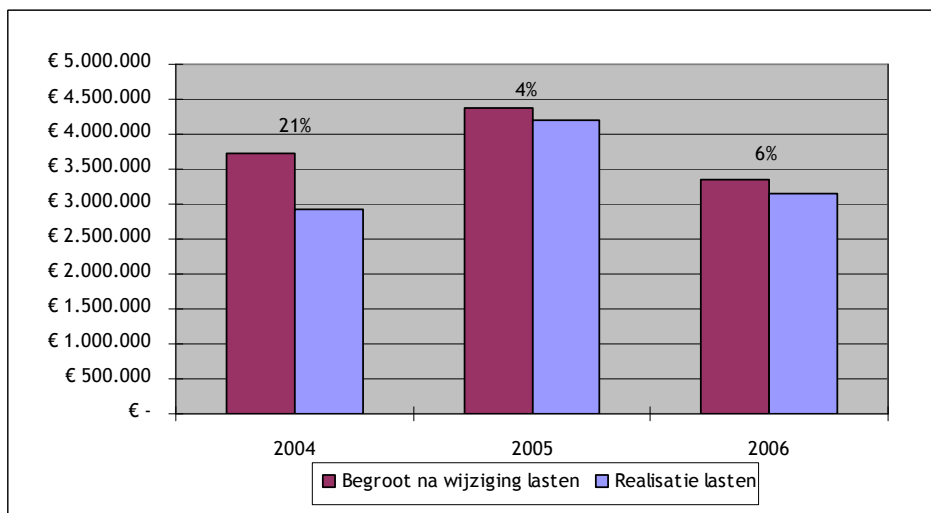
Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 5.2 Passende en bereikbare voorzieningen betreft, blijkt dat in alle jaren sprake was van onderbesteding. In 2004 € 0,8 miljoen (22%), in 2005 € 0,2 miljoen (3%) en in 2006 € 0,3 miljoen (9%). De onderbesteding in 2004 en 2006 wordt veroorzaakt door zowel onderbesteding op de lasten (€ 0,8 miljoen (21%) en € 0,2 miljoen (6%)), als op de baten (€ 25.000 (100%) en € 0,1 miljoen (209%)). In 2005 wordt de onderbesteding veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 0,2 miljoen; 4%), die groter is dan de overbesteding op de baten van € 2.500 (100%).

In de volgende figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven. Voor de leesbaarheid van de figuren zijn de schalen verschillend.

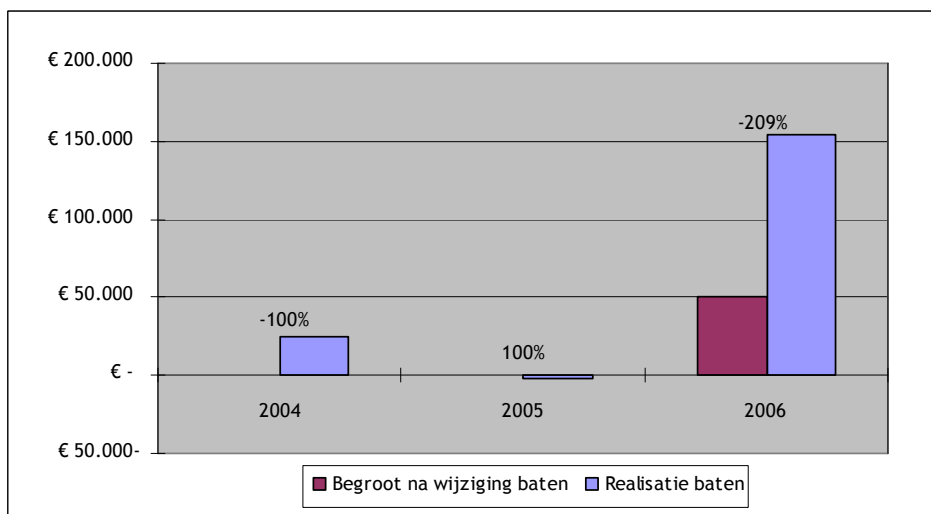
Uit figuur 22 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in de jaren 2004 tot en met 2006 sprake is geweest van onderbesteding (21%, 4% en 6%).

Uit figuur 23 komt naar voren dat de provincie in 2004 en 2006 meer middelen heeft ontvangen dan zij had begroot na wijziging en er dus sprake is geweest van onderbesteding. In 2005 was er sprake van 'overbesteding' (€ 2.500) doordat er geen baten waren geraamd na wijziging en bij realisatie sprake is van een negatief bedrag aan baten.

Figuur 22 Passende en bereikbare voorzieningen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Figuur 23 Passende en bereikbare voorzieningen: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

In 2004 en 2005 vinden er met betrekking tot de oorspronkelijk begrote baten geen begrotingswijzigingen plaats. In 2006 vindt één wijziging naar boven plaats met € 50.000.

In 2004 worden de lasten zowel naar boven (€ 24.000, € 920.000, € 94.000 en € 35.000) als naar beneden bijgesteld (€ 60.000). In 2005 en 2006 worden de lasten alleen naar boven bijgesteld (respectievelijk € 41.000, € 60.000 en € 500.000, en € 53.000 en € 219.000).

Toelichting/oorzaken

In de bestudeerde documenten wordt onderbesteding (onderuitputting / onderschrijding) niet expliciet genoemd. Wel wordt in de toelichting op de lasten reguliere middelen in het jaarverslag 2004 gesproken over lagere programmakosten dan voorzien, in 2006 over niet in 2006 bestede middelen en in het jaarverslag 2005 bij de toelichting op de lasten beleidsintensiveringsmiddelen over 'het restant' en 'het kleine restant budget'.

In de bestudeerde documenten worden geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding genoemd. In de voortgangsrapportage 2004 wordt zelfs nog gesproken over 'Het huidige restantbedrag van ruim € 2,2 mln. zal dan ook in het vierde kwartaal geheel worden besteed' en 'Omdat al eerder bekend was dat het leefbaarheidsfonds zwaar zou worden overvraagd is afgesproken het subsidieplafond te verhogen met € 402.088 en een bedrag van € 500.000 aan sectorspeerpuntgeld naar voren te halen.' Wel wordt in jaarstukken het volgende opgemerkt:

- Ten behoeve van de doelstelling het 'toeleiden van 150 werklozen naar werk in eigen buurt', zijn in 2004 geen bestedingsvoorstellen gedaan, leidend tot lagere programmakosten dan voorzien voor in totaal een bedrag van € 96.000.
- Afrekening voorgaande dienstjaren betreft een groot aantal voordelige afrekeningen provinciale subsidies en vervallen verplichtingen.
- Vervallen verplichting ten bedrage van € 60.000 en diverse voordelige subsidieafrekeningen op het terrein van WonenWelzijnZorg.
- De provincie heeft in het kader van het opdrachtgeverschap van het vervolgproject 'Dichterbij de Kern' namens alle partners een opdracht verstrekt aan Odyssee Advies. Het eigen aandeel van de provincie bedraagt € 32.500 en van de overige partners ontvangt zij een bedrag van € 154.500. Deze constructie leidt tot zowel een lasten- als batenoverschrijding.

In de jaarstukken 2004 wordt niet aangegeven wat er met de restantmiddelen gaat gebeuren. In de jaarstukken 2005 wordt aangegeven wat er met de restantmiddelen lasten beleidsintensiveringsmiddelen gebeurt. In 2006 wordt ten aanzien van de onderbesteding op de lasten reguliere middelen duidelijk dat de middelen niet vrij besteedbaar zijn; ze worden overgeheveld naar 2007 voor hetzelfde doel. Hiermee is voor de jaren 2004-2006 voor een deel van de restantmiddelen niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

4.5.3 Actieprogramma Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit

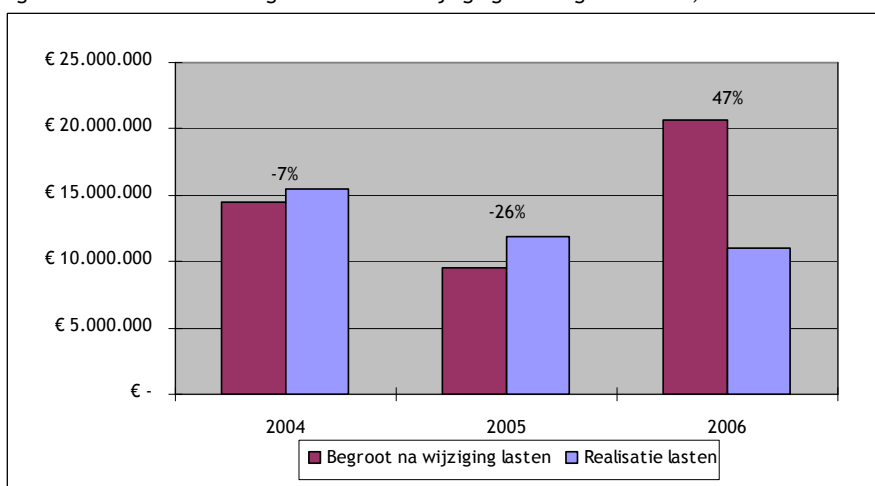
Wat het saldo van de baten en de lasten van actieprogramma 5.3 Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit betreft, blijkt dat in 2004 en 2005 sprake was van overbesteding (€ 0,7 miljoen (245%) en € 0,7 miljoen (240%)). In 2006 was sprake van onderbesteding: € 2,1 miljoen (52%). De overbesteding in 2004 en 2005 wordt veroorzaakt door overbesteding op de lasten (€ 1 miljoen (7%) en € 2,4

miljoen (26%)), die groter is dan de onderbesteding op de baten (€ 0,2 miljoen (2%) en € 1,8 miljoen (19%)). De onderbesteding in 2006 wordt daarentegen veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 9,6 miljoen (47%)), die groter is dan de overbesteding op de baten (€ 7,5 miljoen (45%)).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2004 tot en met 2006 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

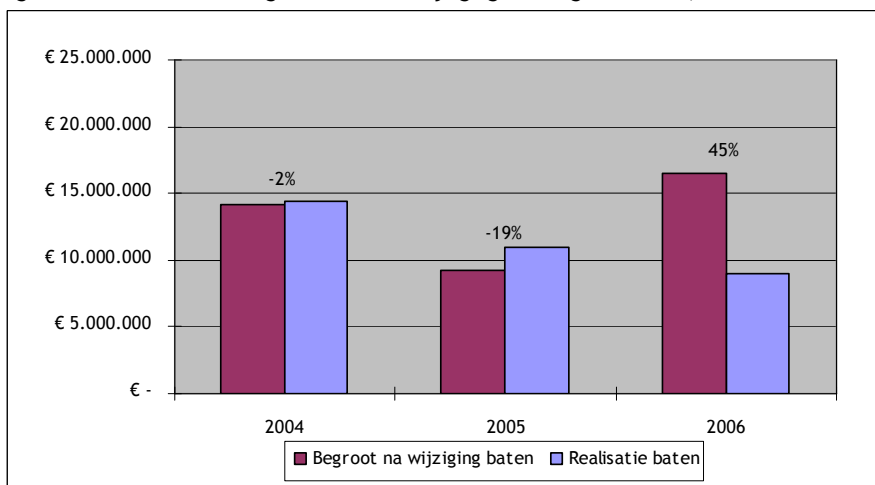
Uit figuur 24 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in de jaren 2004 en 2005 sprake is geweest van overbesteding en in 2006 van onderbesteding.

Figuur 24 'Goed wonen': begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Uit figuur 25 komt naar voren dat de provincie in 2004 en 2005 meer middelen heeft ontvangen dan begroot na wijziging en er dus sprake was van onderbesteding (2% en 19%). In 2006 heeft de provincie minder middelen ontvangen (€ 9 miljoen) dan begroot na wijziging (€ 16,5 miljoen). In dat jaar is er dus sprake van overbesteding (45%).

Figuur 25 'Goed wonen': begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2006



Begrotingswijzigingen 2004-2006

De oorspronkelijk begrote baten worden in 2004 en 2005 naar beneden bijgesteld (€ 1 miljoen en € 5,8 miljoen). In 2006 worden de baten naar boven (€ 7,4 miljoen) bijgesteld en is uiteindelijk sprake van overbesteding ten bedrage van € 7,5 miljoen.

De oorspronkelijk geraamde lasten worden in 2004 alleen naar beneden bijgesteld (€ 13.000, € 1 miljoen en € 60.000) en in 2006 alleen naar boven bijgesteld (€ 0,1 en € 7,4 miljoen). In 2006 was uiteindelijk sprake van onderbesteding van € 9,6 miljoen. In 2005 vonden met betrekking tot de lasten zowel een ophoging (€ 60.000) als een verlaging (€ 5,8 miljoen) plaats. Uiteindelijk is sprake van overbesteding op de lasten van € 2,4 miljoen.

In de bestudeerde documenten wordt onderbesteding (onderuitputting / onderschrijding) niet expliciet genoemd. Ook worden in de bestudeerde documenten geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding genoemd. Wel wordt in jaarstukken het volgende opgemerkt:

- De begrote baten ISV-2 wijken af van de beschikking ontvangen van het Rijk en dat het begrote bedrag is opgenomen voordat de beschikking van het Rijk was ontvangen.
- Per 01-01-2005 is ISV-1 opgevolgd door ISV-2. De inkomsten en uitgaven zijn in de exploitatie nog budgettair neutraal geraamd, maar in 2006 zijn geen uitgaven en inkomsten meer via de exploitatie gerealiseerd. Gerealiseerde uitgaven zijn aan de voorziening onttrokken.
- De inkomsten van de ISV programma- en projectgemeenten zijn in 2006 lager dan verwacht. De uitgaven zijn wel conform begroting verlopen. Daardoor is een bedrag van ruim € 1,4 mln. onttrokken aan de voorziening ISV-2 programmagemeenten. De inkomsten ISV - projectgemeenten zijn in 2006 hoger dan de uitgaven aan de diverse projectgemeenten. Er is hierdoor een bedrag van ruim 2,0 mln. gestort in de voorziening ISV-2 projectgemeenten.
- De werkelijke rentetoevoeging aan de voorziening SDV is € 141.742 lager uitgevallen dan geraamd en daarnaast heeft een niet begrote voordelige correctie op de toevoeging van voorbije jaren plaatsgevonden.
- De werkelijke rentetoevoeging aan de voorziening ISV is € 243.870 lager uitgevallen dan geraamd en daarnaast heeft een niet begrote voordelige correctie op de toevoeging van voorbije jaren plaatsgevonden.
- Naar aanleiding van een kritische doorlichting van oude verplichtingen is een aantal vrijgevallen ten gunste van het resultaat.

Uit de toelichtingen in de jaarstukken over de verschillende jaren is niet op te maken of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

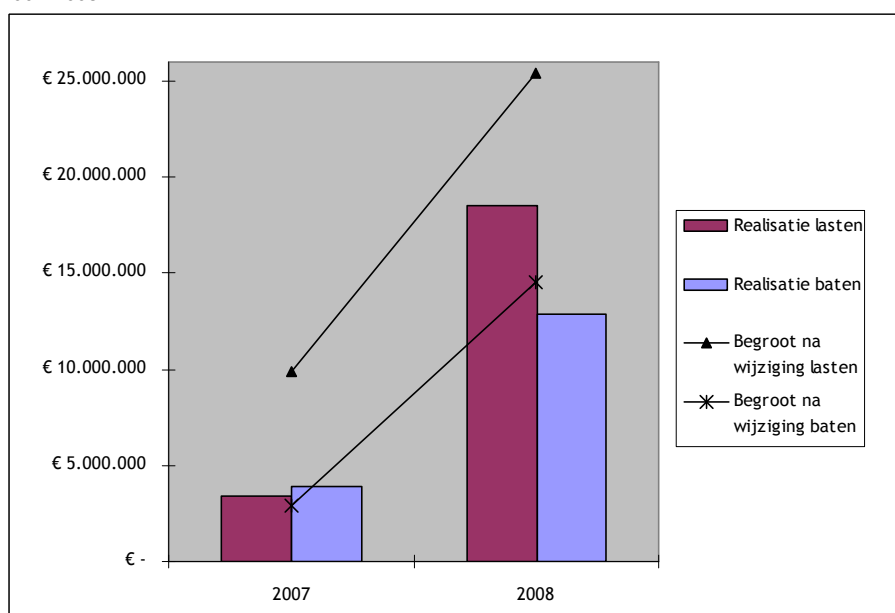
4.6 Programma Investeren in steden en dorpen

In de onderstaande figuur zijn voor het programma Investeren in steden en dorpen de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2007-2008.

Bij het programma Investeren in steden en dorpen is er ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in beide jaren sprake van onderbesteding (in 2007 € 7,5 miljoen (107%) en in 2008 € 5,2 miljoen (48%)).

Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2007 wordt veroorzaakt door een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. Er is € 6,5 miljoen (66%) minder uitgegeven en € 1 miljoen (33%) meer aan baten ontvangen dan begroot na wijziging. In 2008 is de onderbesteding het gevolg van een grotere mate van onderbesteding op de lasten (€ 6,8 miljoen; 27%) dan overbesteding op de baten (€ 1,6 miljoen; 11%).

Figuur 26 Investeren in steden en dorpen: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



De mate waarin de verschillende doelstellingen van het programma bijdragen aan de onderbesteding verschilt. In beide jaren dragen alle doelstellingen bij aan de onderbesteding. De mate van onderbesteding in 2007 bedraagt bij de doelstelling Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu € 5,1 miljoen (93%), bij De Limburgse identiteit € 0,7 miljoen (54%) en bij Ontwikkelen voor de toekomst € 1,6 miljoen (1611%). In 2008 is dit respectievelijk € 2,1 miljoen (46%), € 2,6 miljoen (73%) en € 0,5 miljoen (18%).

Realisatie versus oorspronkelijk begroot

Ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat is er bij het programma eveneens in beide jaren sprake van onderbesteding. Deze is een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. De onderbesteding wordt in 2007 veroorzaakt door alle drie de doelstellingen, in 2008 door de eerste twee.

4.6.1 Doelstelling Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu

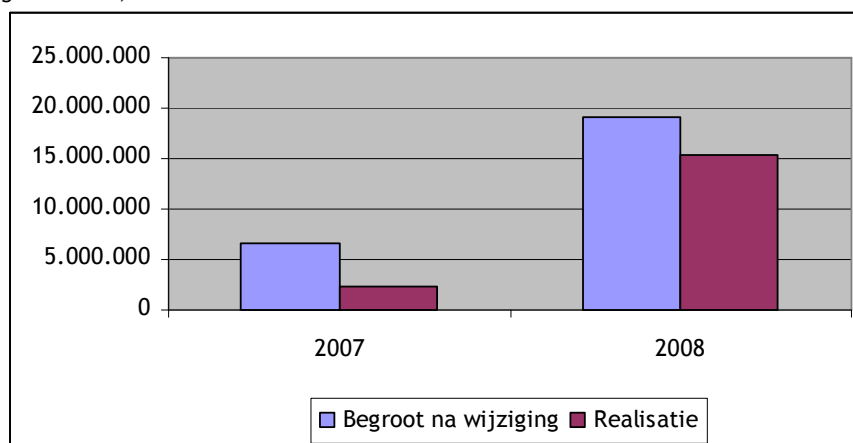
Wat het saldo van de baten en de lasten van doelstelling Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu betreft, blijkt dat in zowel 2007 als 2008 sprake was van onderbesteding (€ 5,1 miljoen (93%) en € 2,1 miljoen (46%)).

De vergelijking tussen de jaren 2007 en 2008 betreft zowel bij de lasten als de baten alleen de reguliere middelen. Als in het vervolg van dit rapport niets staat aangegeven of wordt gesproken van 'exclusief', worden deze lasten, baten en saldo bedoeld. In tegenstelling tot 2007 worden in de (gewijzigde) programmabegroting 2008 en jaarstukken 2008 bij de baten naast reguliere middelen ook voorgaande dienstjaren en bij de lasten apparaatskosten, kapitaallasten en voorgaande dienstjaren onderscheiden. In het vervolg van dit rapport zal dit worden aangeduid als 'inclusief'. Als gekeken wordt naar deze lasten en baten inclusief, is wat betreft het saldo van baten en lasten de mate van onderbesteding in 2008 in absolute zin hoger, namelijk € 3,2 miljoen (32%) in plaats van € 2,1 miljoen (46%). In 2007 wordt de onderbesteding veroorzaakt door onderbesteding op zowel de lasten (€ 4,2 miljoen; 64%) als de baten (€ 1 miljoen; 93%).

In 2008 wordt de onderbesteding zowel voor het saldo ex- als inclusief veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (respectievelijk € 3,8 miljoen (20%) en € 4,9 miljoen (20%)), die groter is dan de overbesteding op de baten (in beide gevallen € 1,6 miljoen (11%)).

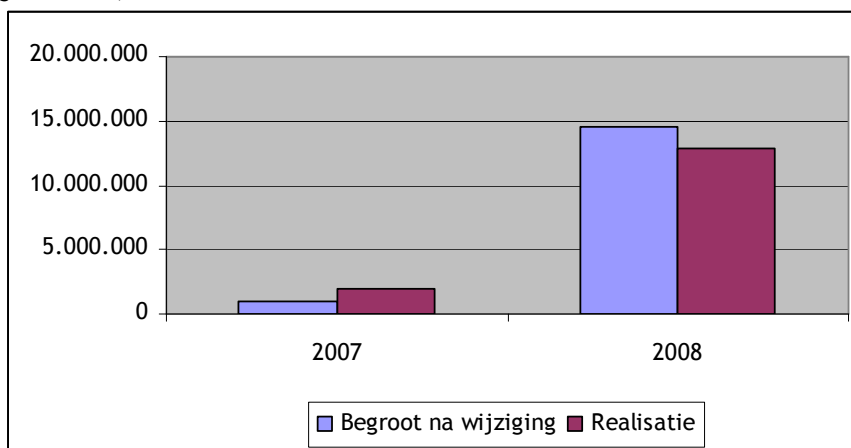
In de volgende figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

Figuur 27 Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 27 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten exclusief zowel in 2007 als 2008 sprake was van onderbesteding (64% en 20%). Uit figuur 28 komt naar voren dat met betrekking tot de baten exclusief in 2007 sprake was van onderbesteding (93%) en in 2008 van overbesteding (11%).

Figuur 28 Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007-2008

In 2007 hebben er met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaatsgevonden. In 2008 zijn de baten naar boven bijgesteld met € 3,5 miljoen. Uiteindelijk is in 2008 sprake van € 1,6 miljoen lagere baten dan begroot.

In 2007 heeft met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats gevonden (€ 6.580.000). Deze begrotingswijziging vormt het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. Uiteindelijk is in 2007 sprake van onderbesteding van € 4,2 miljoen. In 2008 zijn de lasten zowel naar boven (€ 1.075.000 en € 3.884.000) als naar beneden (€ 3.500.000) bijgesteld. Uiteindelijk is in 2008 sprake van overbesteding op de lasten van € 3,8 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 en 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding. Wel komt in de jaarstukken 2007 de term ‘restantbudget’ een aantal keren voor en in de jaarstukken 2008 de termen ‘lagere baten en lagere lasten dan begroot’ en ‘voordelig budgetverschil’.

Zowel in de jaarstukken 2007 als 2008 worden geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. Wel worden in deze documenten bijvoorbeeld de volgende punten genoemd:

- Omdat de overeenkomst met Tripool in januari 2008 is ondertekend, zijn deze bijdragen nog niet verwerkt in 2007 en moet € 3,5 mln. in 2008 beschikbaar blijven.

- In 2008 is het volledige budget BDU (€ 3,5 mln.) beschikt en voor € 0,84 mln. betaald. De provincie betaalt uit aan gemeenten, afhankelijk van de voortgang die gemeenten boeken bij de planvoorbereiding en planrealisatie. Dit werkt voordelig op het resultaat.
- Het verschil wordt verklaard doordat nog niet alle gemeenten concrete voorstellen voor een wijkenaanpak hebben ingediend.
- De Stimuleringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) is eerst op 28-10-2008 ingegaan. Dit heeft het resultaat voordelig beïnvloed.
- Het verschil is ontstaan doordat de subsidieregeling pas in september 2008 van kracht is geworden. In 2008 is één aanvraag afgehandeld.
- Het budget 'veilig en gezonde leefomgeving' is voor een deel niet besteed omdat de uitvoering van projecten zal plaatsvinden in 2009.
- De realisatiecijfers van het opdrachten- en subsidiedeel van het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg (ROVL) vertonen een netto voordelig verschil.

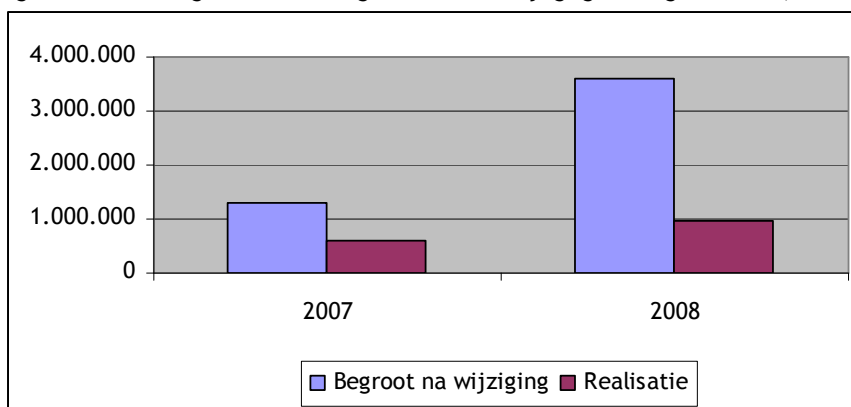
Zowel in de jaarstukken 2007 als 2008 wordt in de toelichting mutatie reserves aangegeven dat alle niet bestede (reguliere) middelen (en afrekeningen voorgaande dienstjaren) worden toegevoegd aan de reserve Programma Investeren in steden en dorpen. De middelen die 'over' zijn, zijn dus niet vrij besteedbaar.

4.6.2 Doelstelling De Limburgse identiteit

Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling De Limburgse identiteit betreft, blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 sprake was van onderbesteding (respectievelijk € 0,7 miljoen (54%) en € 2,6 miljoen (73%)). Als gekeken wordt naar het saldo inclusief was in 2008 sprake van onderbesteding die € 13.000 hoger ligt (afgerond blijft het € 2,6 miljoen; (63%)). In 2007 en 2008 (voor zowel ex- als inclusief) wordt de onderbesteding geheel veroorzaakt door onderbesteding op de lasten. In de gewijzigde begroting 2007 en 2008 zijn geen baten geraamd en er zijn ook geen baten gerealiseerd in deze jaren.

In onderstaande figuur wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onderbesteding op de lasten weergegeven. Uit de figuur komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel in 2007 als in 2008 sprake is geweest van onderbesteding (respectievelijk 54% en 73%).

Figuur 29 De Limburgse identiteit: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007-2008

Zowel in 2007 als 2008 hebben er met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaatsgevonden.

In 2007 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats; een bijstelling naar boven met € 1,3 miljoen. Deze begrotingswijziging vormt het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. Uiteindelijk is in 2007 sprake van onderbesteding van € 0,7 miljoen. In 2008 zijn de lasten zowel naar boven (€ 999.000 en € 80.000) als naar beneden (€ 250.000) bijgesteld. Uiteindelijk is in 2008 sprake van onderbesteding van € 2,6 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 en 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding. Wel komen in de jaarstukken 2007 de termen 'het voordeel' en 'het restant 2007' voor en in de jaarstukken 2008 de termen 'voordelig budgetverschil' en 'lagere lasten'.

Zowel in de jaarstukken 2007 als 2008 worden geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. Wel worden in deze documenten bijvoorbeeld de volgende punten genoemd:

- Het voordeel wordt veroorzaakt doordat in 2007 de opstartfase (agendavorming en voorbereidingsfase van projecten) is doorlopen en de daadwerkelijke bestedingen feitelijk in het 4e kwartaal van 2007 gestart zijn.
- Het nieuwe subsidiebeleid monumenten 2008 is door GS vastgesteld en het restant 2007 van genoemde onderdelen wordt ingezet voor de verdere uitvoering van deze regeling in 2008.
- Projectvoorstellen rondom het onderwerp fysieke identiteit zijn voorzien in 2009.
- Voor een aantal belangrijke projecten in het kader van de MONULISA -regeling zijn nog geen subsidieaanvragen ontvangen. Dit veroorzaakt een positief verschil.

- Projecten in het kader van het Jaar van het Religieus Erfgoed wachten op goedkeuring door de Interregcommissie dan wel worden doorgeschoven naar 2009.

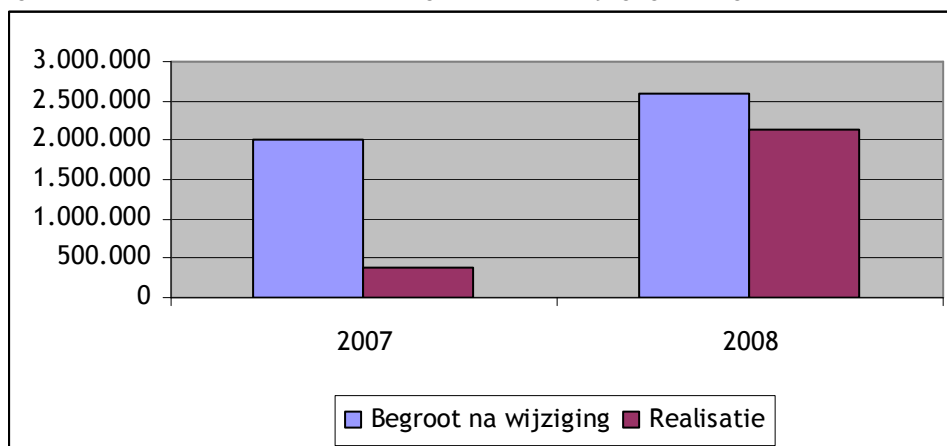
In de jaarstukken 2007 wordt in één (van de twee) toelichting en in de jaarstukken 2008 in twee (van de drie) toelichtingen duidelijk aangegeven dat het restantbedrag niet vrij besteedbaar is. Verder wordt zowel in de jaarstukken 2007 als 2008 in de toelichting mutatie reserves aangegeven dat alle niet bestede (reguliere) middelen (en afrekeningen voorgaande dienstjaren) worden toegevoegd aan de reserve Programma Investeren in steden en dorpen. Hieruit blijkt dat alle middelen die 'over' zijn, niet vrij besteedbaar zijn.

4.6.3 Doelstelling Ontwikkelen voor de toekomst

Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Ontwikkelen voor de toekomst betreft, blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 sprake was van onderbesteding (€ 1,6 miljoen (1611%) en € 0,5 miljoen (18%)). Als gekeken wordt naar het saldo inclusief was in 2008 sprake van onderbesteding die € 7.000 hoger ligt (afgerond blijft het € 0,5 miljoen; (15%)). In 2007 wordt de onderbesteding geheel veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 1,6 miljoen (81%)). De in de gewijzigde begroting 2007 geraamde baten komen overeen met de gerealiseerde baten (beide € 1,9 miljoen). In 2008 wordt de onderbesteding zowel ex- als inclusief eveneens geheel veroorzaakt door onderbesteding op de lasten. Daarbij geldt echter dat in de gewijzigde begroting 2008 geen baten zijn geraamd en er in 2008 ook geen baten zijn gerealiseerd.

In onderstaande grafiek wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onderbesteding op de lasten weergegeven. Uit de figuur komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel in 2007 als in 2008 sprake is geweest van onderbesteding (81% en 18%).

Figuur 30 Ontwikkelen voor de toekomst: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007-2008

Zowel in 2007 als 2008 hebben er met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaatsgevonden.

In 2007 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats; een bijstelling naar boven met € 2 miljoen. Deze begrotingswijziging vormt het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. Uiteindelijk is in 2007 sprake van onderbesteding van € 1,6 miljoen. In 2008 zijn de lasten twee maal naar boven bijgesteld, respectievelijk met € 313.000 en met € 2.182.000. Uiteindelijk is in 2008 sprake onderbesteding op de lasten van € 0,5 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar wel over 'lagere lasten', 'het budget is nog niet uitgegeven/verplicht' en 'het budget is niet benut'.

Zowel in de jaarstukken 2007 als 2008 worden geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. Wel worden in deze documenten bijvoorbeeld de volgende punten genoemd:

- De OSK-regeling/OSK-activiteiten hebben een doorlooptijd tot in 2008. Voor wat betreft uitvoering ontwikkelen concepten is nog geen geld uitgegeven aangezien de uitgaven worden afgestemd op uitvoering van projecten lijn 1+ 2.
- Het SUN-project duurzame stedelijke wijken is nog niet gestart. Omdat de cofinanciering door Nordrhein-Westfalen nog niet is goedgekeurd, is er nog geen beschikking door de Euregio verstuurd. Het budget is daarom nog niet uitgegeven c.q. verplicht.
- Het budget voor nieuwe concepten is deels niet benut in verband met de afstemming op de BBO's herstructurering woonwijken en op de overige wijken van de wijkenaanpak.
- Het budget voor nieuwe instrumenten is voor ca. een kwart besteed. Dit houdt verband met de afstemming op de BBO's herstructurering woonwijken en op de overige wijken van de wijkenaanpak.

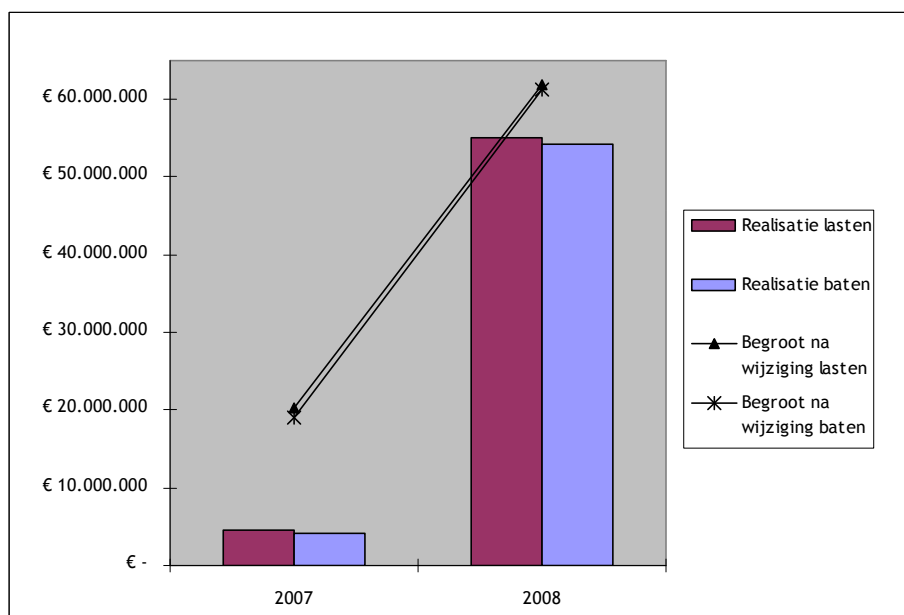
Zowel in de jaarstukken 2007 als 2008 wordt in de toelichting mutatie reserves aangegeven dat alle niet bestede (reguliere) middelen (en afrekeningen voorgaande dienstjaren) worden toegevoegd aan de reserve Programma investeren in steden en dorpen. Hieruit blijkt dat alle middelen die 'over' zijn, niet vrij besteedbaar zijn.

4.7 Fysiek domein overig Kersten

In de onderstaande figuur zijn voor Fysiek domein overig Kersten de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2007-2008.

Bij Fysiek domein overig Kersten is er ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging alleen in 2007 sprake van onderbesteding (€ 0,8 miljoen (66%)). In 2008 is sprake van overbesteding (€ 0,3 miljoen (38%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2007 wordt veroorzaakt door een grotere mate van onderbesteding op de lasten (€ 15,7 miljoen (78%)) dan overbesteding op de baten (€ 14,9 miljoen (78%)). In 2008 is de mate van overbesteding op de baten (€ 7,1 miljoen (12%)) juist groter dan de mate van onderbesteding op de lasten (€ 6,9 miljoen (11%)), met als gevolg overbesteding.

Figuur 31 Fysiek domein overig Kersten: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Evenals bij het programma Investeren in steden en dorpen, zijn er binnen Fysiek domein overig Kersten verschillen in de mate waarin de verschillende doelstellingen van het programma bijdragen aan de onderbesteding. De doelstelling Milieu en duurzame ontwikkelingen veroorzaakt nagenoeg volledig de onderbesteding in 2007. De mate van onderbesteding is in 2007 bij deze doelstelling € 0,9 miljoen (65%) en wordt veroorzaakt door onderbesteding op de lasten.

Realisatie versus oorspronkelijk begroot

Ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat is er bij dit onderdeel eveneens alleen in 2007 sprake van onderbesteding (€ 19,8 miljoen). Deze is een

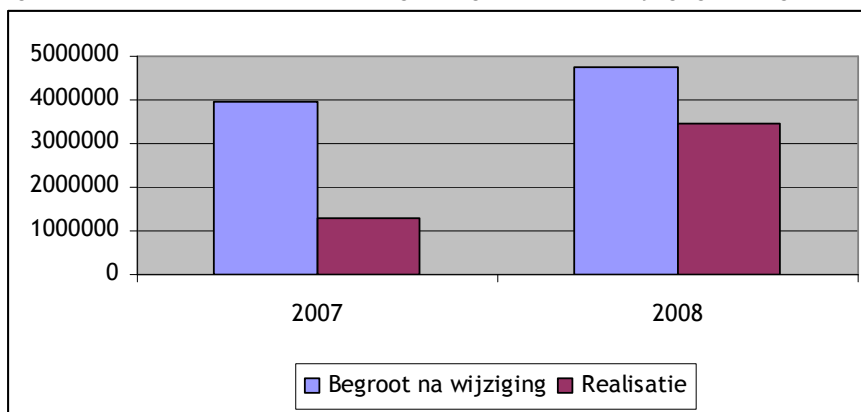
combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. De onderbesteding wordt veroorzaakt door met name de doelstellingen Openbaar vervoer (€ 11,4 miljoen), Infrastructuur (€ 4,6 miljoen) en Milieu en duurzame ontwikkelingen (€ 3,4 miljoen).

4.7.1 Doelstelling Milieu en duurzame ontwikkelingen

In de programmabegroting 2007 worden twee doelstellingen onderscheiden die in de programmabegroting 2008 samengevoegd zijn tot één doelstelling, namelijk Milieu en duurzame ontwikkelingen. Het betreft de doelstellingen Leefomgevingskwaliteit en Energie en Duurzaamheid. Om een vergelijking te kunnen maken met 2008 zijn voor 2007 deze twee doelstellingen samengenomen. Wat het saldo van de baten en de lasten van de eerste twee doelstellingen tezamen betreft, blijkt dat in 2007 sprake was van onderbesteding (€ 0,9 miljoen (65%)). In 2008 was sprake van overbesteding (€ 27.000 (3%)). De onderbesteding in 2007 wordt veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (€ 2,7 miljoen (68%)), die groter is dan de overbesteding bij de baten (€ 1,8 miljoen (69%)). De overbesteding in 2008 wordt veroorzaakt door een hogere mate van overbesteding op de baten (€ 1,3 miljoen (34%)) dan onderbesteding op de lasten (€ 1,3 miljoen (27%)).

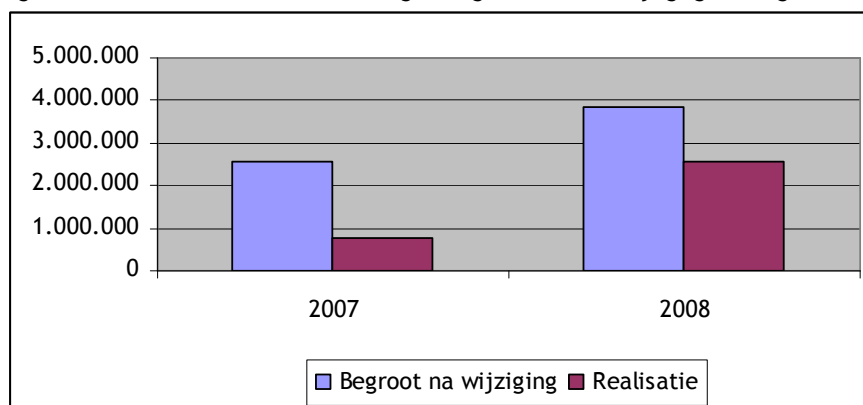
In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

Figuur 32 Milieu en duurzame ontwikkelingen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 32 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel bij de eerste twee doelstelling van programma Fysiek domein overig Kersten tezamen in 2007 als bij de doelstelling in 2008 sprake is geweest van onderbesteding (68% en 27%).

Figuur 33 Milieu en duurzame ontwikkelingen: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 33 komt naar voren dat met betrekking tot de baten bij de eerste twee doelstellingen van programma Fysiek domein overig Kersten tezamen in 2007 en bij de doelstelling in 2008 sprake was van overbesteding (69% en 34%).

Begrotingswijzigingen 2007-2008

De oorspronkelijke baten worden alleen in 2008 bijgesteld, en wel naar beneden met € 76.000. In 2007 vindt met betrekking tot de lasten van zowel de eerste als de tweede doelstelling van programma Fysiek domein overig Kersten één begrotingswijziging plaats (respectievelijk € 3.668.000 en € 293.000). Deze begrotingswijzigingen vormen het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van € 2,7 miljoen. In 2008 worden de oorspronkelijk begrote lasten van de doelstelling Milieu en Duurzame Ontwikkelingen naar boven bijgesteld met € 113.000, € 3.000 en € 75.000. Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van € 1,3 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. Ook worden in de jaarstukken 2007 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. De toelichtingen op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie luiden:

- Projecten leefomgevingskwaliteit.
- Duurzaamheid (Leerstoel duurzame ontwikkeling), € 76.594.

In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar over 'een nadelig budgetverschil in het resultaat voor bestemming dat wordt veroorzaakt door lagere lasten en niet gerealiseerde baten in relatie tot de begroting'. De toelichtingen op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie luiden samengevat:

- Het positieve verschil (subdoel leefomgevingsklimaat) wordt met name veroorzaakt door het beëindigen van het Regionaal Afval Overlegorgaan Zuid-Nederland.
- Door toerekening van apparaatskosten aan projecten (subdoel sanering bodem, water, lucht en geluid) ontstaat een voordelig verschil. Dit resultaat wordt nadelig beïnvloed door niet geraamde rentetoe-rekeningen aan (nog) te besteden doelluitkeringsmiddelen bodemsanering en samenwerking luchtkwaliteit. Het voorstel tot overboeking van de niet-bestede middelen 2008 houdt verband met de afrekening PR3 Fase (bezwaren en beroepen) van de BSB-operatie. Deze zal in 2009 worden uitgevoerd.
- Het voordelige saldo (subdoel Strategieontwikkeling) wordt veroorzaakt door het niet volledig besteden van de budgetten milieu-educatie en verkenning Limburgse inzet Klimaatadaptie omdat de subsidieregeling pas op 30 september 2009 is vastgesteld.

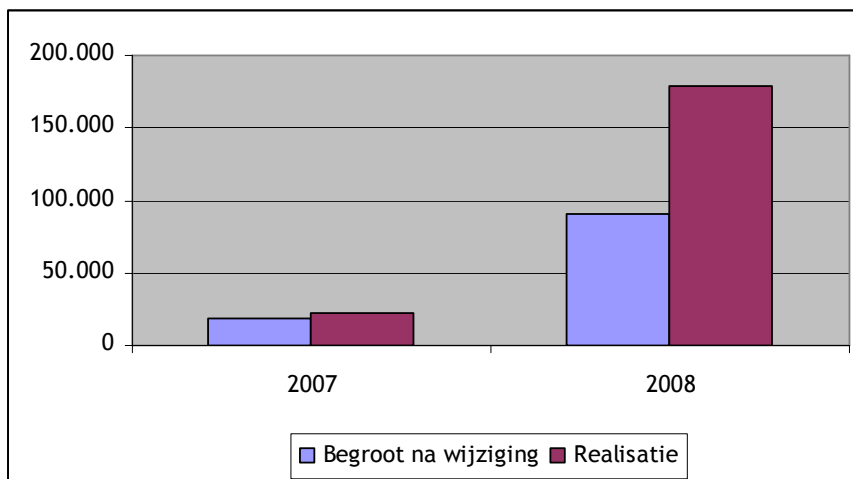
In 2007 wordt voor de eerste doelstelling voor een klein deel van de onderbesteding op de lasten (€ 237.977) aangegeven wat er mee gaat gebeuren, namelijk overboeking. Dit bedrag is dus niet vrij besteedbaar. Voor het grootste deel van de onderbesteding (€ 2.363.595) wordt niet duidelijk wat daarmee gaat gebeuren en of het geld al dan niet vrij besteedbaar is. Voor de tweede doelstelling wordt niet duidelijk of de resterende middelen al dan niet vrij besteedbaar zijn. Voor 2008 geldt dat voor een klein deel (€ 139.000) van de onderbesteding op de lasten wordt aangegeven wat daarmee gaat gebeuren, namelijk toegevoegd aan het subsidiebudget 2009 (€ 74.000), overboeking (€ 40.000 en € 25.000). Dit bedrag is dus niet vrij besteedbaar. Voor het grootste deel van de onderbesteding (€1,3 miljoen) wordt niet duidelijk wat daarmee gaat gebeuren en of het geld al dan niet vrij besteedbaar is.

4.7.2 Doelstelling Vergunningverlening algemeen

Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Vergunningverlening algemeen betreft, blijkt dat in 2007 sprake was van overbesteding (€ 0,2 miljoen, 37%). In 2008 was sprake van onderbesteding (€ 0,8 miljoen, 113%). Als gekeken wordt naar het saldo inclusief, is de mate van onderbesteding in 2008 lager, namelijk € 0,7 miljoen (42%). De overbesteding in 2007 wordt zowel veroorzaakt door overbesteding op de lasten (€ 4.456 (24%)) als op de baten (€ 0,2 miljoen (35%)). De onderbesteding bij zowel ex- als inclusief wordt in 2008 veroorzaakt door onderbesteding op de baten (€ 0,9 miljoen (111%) en € 0,8 miljoen (100%)), die groter is dan de overbesteding op de lasten (€ 88.000 (97%) en € 54.000 (2%)).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

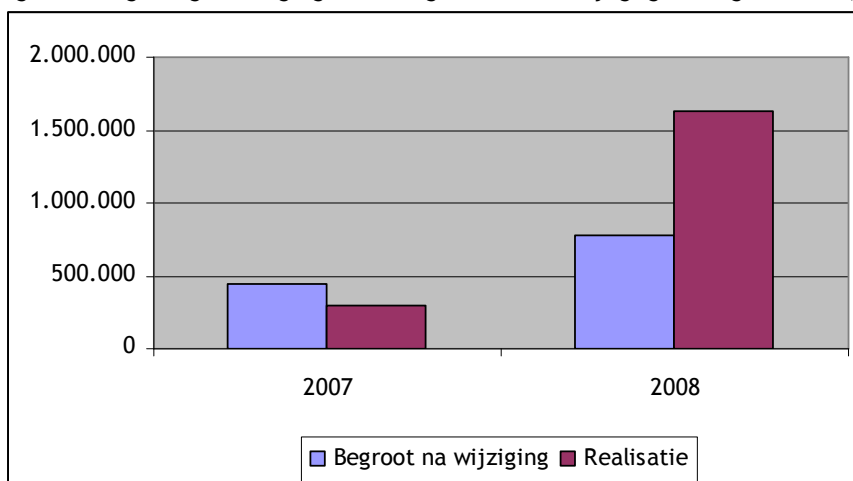
Figuur 34 Vergunningverlening algemeen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 34 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel in 2007 als in 2008 sprake is geweest van overbesteding (respectievelijk 24% en 97%).

Uit figuur 35 komt naar voren dat met betrekking tot de baten in 2007 sprake is geweest van overbesteding (35%). In 2008 was sprake van onderbesteding (111%).

Figuur 35 Vergunningverlening algemeen: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007 en 2008

Bij deze doelstelling vonden in deze periode geen begrotingswijzigingen plaats.

Toelichting/oorzaken

In 2007 was sprake van overbesteding bij deze doelstelling. In 2008 was bij deze doelstelling sprake van overbesteding op de lasten reguliere middelen (€ 88.000) en onderbesteding op de baten reguliere middelen (€ 857.000).

In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar over 'een voordelig budgetverschil in het resultaat voor bestemming dat wordt veroorzaakt door hogere baten dan begroot en een nadelige afrekening uit voorgaande boekjaren'.

De toelichting op de afwijking tussen raming na wijziging en realisatie luidt:

- Het positieve verschil (subdoel Uitvoering en handhaving vergunningbeleid) wordt met name veroorzaakt door incidentele baten rondom ontgrondingenheffing en leges rondom twee grote winningen.

In 2008 wordt niet aangegeven wat er met de hogere ontvangen baten dan geraamd gaat gebeuren. Niet duidelijk is of het geld al dan niet vrij besteedbaar is.

4.7.3 Doelstelling Kwaliteit vergunningverleningsproces

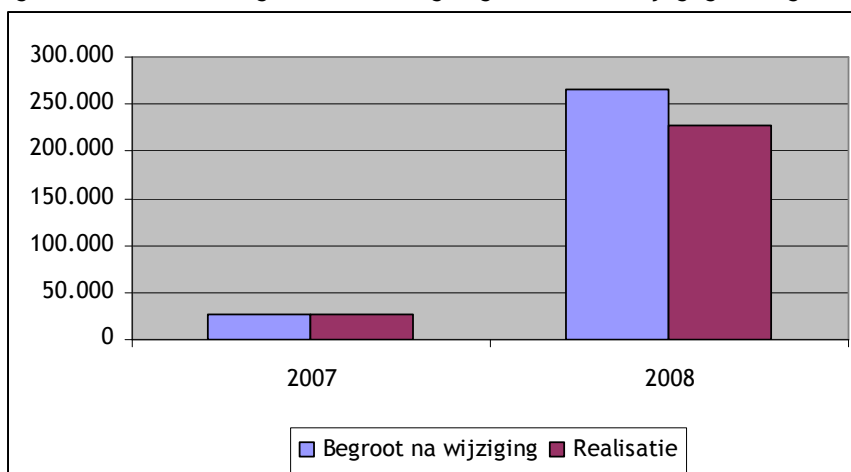
Zowel in 2007 als in 2008 was bij de doelstelling Kwaliteit vergunningverleningsproces noch sprake van geraamde, noch van gerealiseerde lasten en baten (reguliere middelen). Gekeken naar het saldo (lasten) inclusief in 2008 is sprake van een (zeer geringe mate van) onderbesteding (€ 3.000; 1%).

4.7.4 Doelstelling Mobiliteit: strategie en ontwikkeling

Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Mobiliteit: strategie en ontwikkeling betreft, blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 sprake was van (een geringe mate van) onderbesteding (€ 7.716 (29%) en € 38.000 (14%)). Als gekeken wordt naar saldo inclusief is in 2008 sprake van onderbesteding van € 0,1 miljoen (10%). In 2007 is de onderbesteding het gevolg van onderbesteding op zowel de baten (€ 6.969; 100%) als de lasten (€ 747; 3%). In 2008 (zowel ex- als inclusief) wordt de onderbesteding geheel veroorzaakt door onderbesteding op de lasten. In de (gewijzigde) programmabegroting 2008 zijn geen baten geraamd en er zijn in 2008 ook geen baten gerealiseerd.

In onderstaande figuur wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onderbesteding op de lasten weergegeven. Uit de figuur komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in 2007 sprake is geweest van een zeer geringe mate van onderbesteding (3%) en in 2008 van 14%.

Figuur 36 Mobiliteit: strategie en ontwikkeling: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen

In 2007 en 2008 vonden met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaats. In 2007 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats (€ 27.000). Deze begrotingswijziging vormt het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. In 2008 vinden er geen bijstellingen van de lasten plaats.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet over onderbesteding gesproken, maar over 'een voordelig budgetverschil in het resultaat dat wordt veroorzaakt door lagere lasten in de reguliere middelen dan begroot'.

In de jaarstukken 2007 en 2008 worden geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de toelichtingen op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie wordt opgemerkt:

- In 2007 zijn twee schadevergoedingen ontvangen.
- Het voordelige resultaat (subdoel Strategie en operationele beleidsontwikkeling) hangt direct samen met een nog niet geleverde bijdrage rondom WION (Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse netten).
- Activiteiten rondom verkeersmeetnetten (subdoel analyse en monitoring) zijn nog niet volledig afgerond.

Uit de toelichting in de jaarstukken 2007 wordt duidelijk dat verzocht wordt om de resterende baten (€ 6.969) over te hevelen naar het budget van 2008.

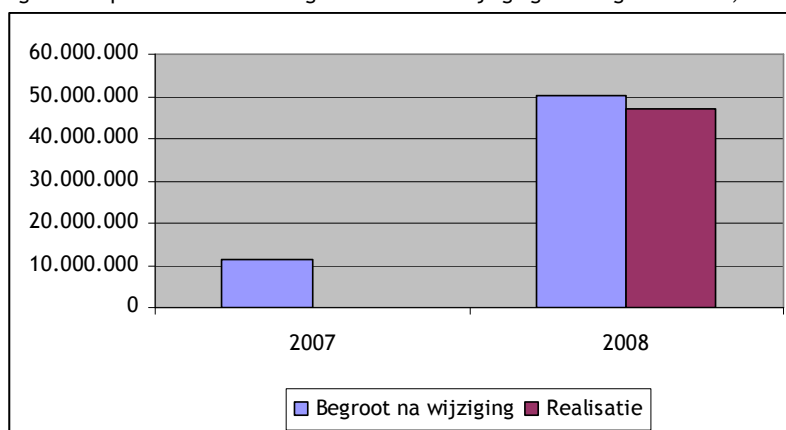
Uit het voorstel bestemming batig saldo 2008 in de jaarstukken 2008 wordt duidelijk dat het in 2008 niet bestede deel van het budget verkeersmeetnetten wordt overgeheveld naar 2009. Het betreft hier een klein deel (€ 6.000) van de onderbesteding (€ 38.000).

4.7.5 Doelstelling Openbaar vervoer

Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Openbaar vervoer betreft, blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 sprake was van (een geringe mate van) onderbesteding (€ 1.055 (100%) en € 53.000 (39%)). Als gekeken wordt naar het saldo inclusief was in 2008 sprake van onderbesteding van € 0,2 miljoen (29%). Zowel in 2007 als in 2008 (ex- en inclusief) wordt de onderbesteding veroorzaakt door onderbesteding op de lasten (respectievelijk € 11,3 miljoen (99%), € 3,1 miljoen (6%) en € 3,2 miljoen (6%)), die net iets groter is dan de overbesteding bij de baten (respectievelijk € 11,3 miljoen (99%) en twee keer € 3 miljoen (6%)).

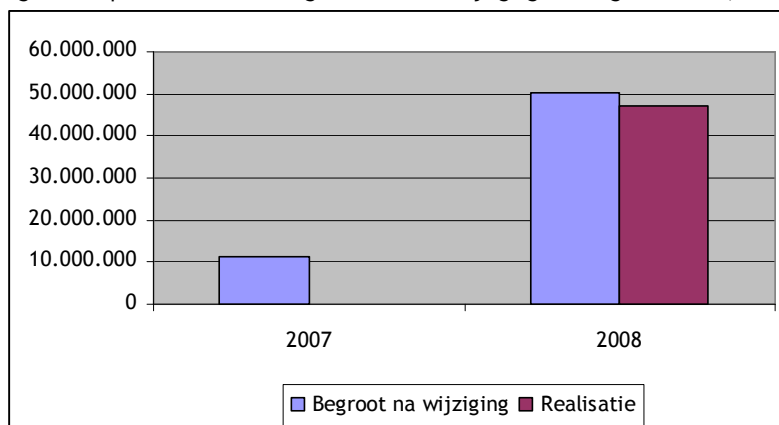
In de volgende figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

Figuur 37 Openbaar vervoer: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 37 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel in 2007 als in 2008 sprake was van onderbesteding (99% en 6%). Uit figuur 38 komt naar voren dat bij de baten in deze jaren juist sprake was van overbesteding (99% en 6%).

Figuur 38 Openbaar vervoer: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007 en 2008

In 2007 en 2008 vonden met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaats. In 2007 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats (€ 11.386.000). Deze begrotingswijziging vormt het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. In 2008 worden de lasten naar boven bijgesteld met € 7.000 en € 100.000. Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van € 11,3 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. Ook worden in de jaarstukken 2007 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de toelichtingen op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie wordt opgemerkt:

- Voor de projecten OV Chipkaart en Light Rail Zuid Limburg en het OV Fonds was € 11 miljoen geraamd. Voor het project OV Chipkaart is de provincie voor uitgaven in het kader hiervan afhankelijk van de uitkomsten van dit landelijke project. Het hiervoor gereserveerde bedrag blijft voor dit project (€ 6.402.190) behouden.
- Voor het OV fonds hebben zich geen ontwikkelingen voorgedaan (€ 2.500.000).
- Voor het project Light Rail Zuid Limburg blijft het bedrag voor dit project behouden (€ 1.916.387).
- Met betrekking tot OV concessies vóór 2007 zijn in 2007 de CVV (collectief vraagafhankelijk vervoer) contracten t/m 2006, met een positief resultaat, definitief afgerekend (€ 500.000).

Voor een deel van de resterende middelen (OV Chipkaart en Light Rail Zuid Limburg) wordt duidelijk dat deze behouden blijven voor hetzelfde doel (en dus niet vrij besteedbaar zijn).

In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar over 'een voordelig budgetverschil in het resultaat, veroorzaakt door lagere kapitaallasten en door zowel lagere lasten als lagere baten in de reguliere middelen dan begroot'. Ook worden in de jaarstukken 2008 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de tekst boven de toelichting verschil raming/realisatie wordt opgemerkt:

- De provinciale bijdrage aan het ov in Limburg wordt nagenoeg volledig gedekt uit BDU-middelen. Deze worden, in tegenstelling tot de reguliere middelen, verantwoord op kasbasis. Subsidies en voorschotten worden pas als realisatie aangemerkt op het moment van betaling. In 2008 zijn uitgaven van monitoring lager uitgevallen en is het OV-projectbudget beperkt benut.

Uit de tekst boven de toelichting blijkt verder dat € 1,7 miljoen wordt ingezet als dekking van het Limburgse Mobiliteitsprogramma 2010 en daarnaast ruim € 1,2 miljoen aan BDU-middelen is toegevoegd aan de reserve ten behoeve van de

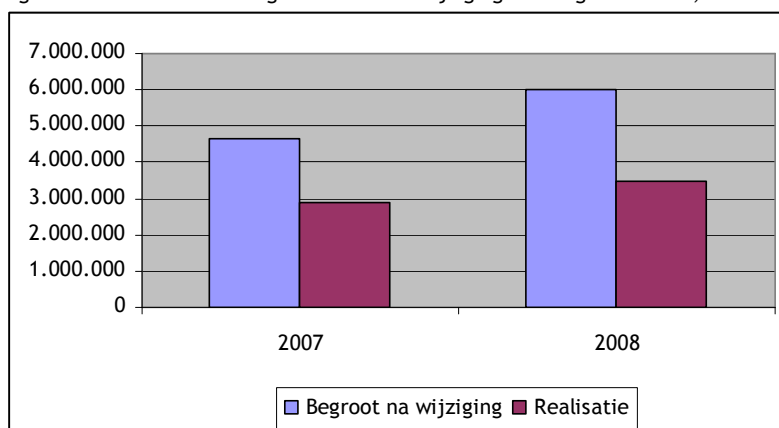
invoering van de OV-chipkaart. De BDU-middelen blijven gereserveerd voor dit project en zijn dus niet vrij besteedbaar.

4.7.6 Doelstelling Infrastructuur

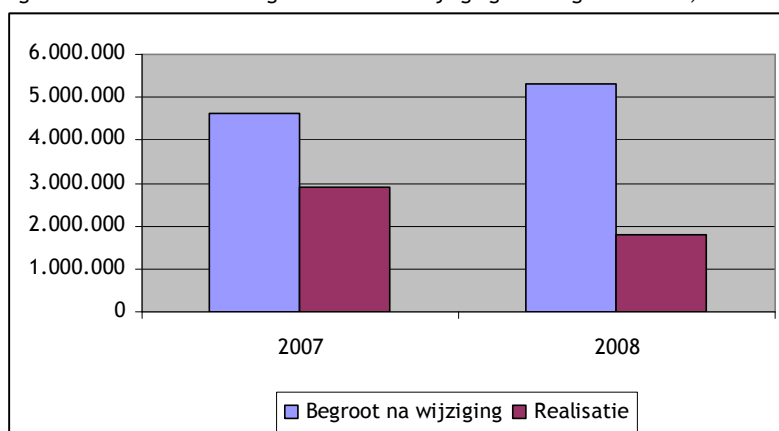
Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Infrastructuur betreft, blijkt dat in 2007 geen sprake is van onder- of overbesteding. De onderbesteding op de lasten (€ 1,7 miljoen; 37%) is gelijk aan de overbesteding bij de baten. In 2008 was sprake van overbesteding (€ 1 miljoen; 144%). Als gekeken wordt naar het saldo inclusief is in 2008 de mate van overbesteding iets minder groot, namelijk € 0,6 miljoen (44%). De overbesteding in 2008 wordt zowel ex- als inclusief veroorzaakt door een hogere mate van overbesteding op de baten (beide € 3,5 miljoen; 66%), dan onderbesteding op de lasten (€ 2,5 miljoen (42%) en € 2,9 miljoen (43%).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

Figuur 39 Infrastructuur: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Figuur 40 Infrastructuur: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 39 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel in 2007 als in 2008 sprake was van onderbesteding (37% en 42%). Uit figuur 40 komt naar voren dat met betrekking tot de baten zowel in 2007 als in 2008 sprake was van overbesteding (37% en 66%).

Begrotingswijzigingen 2007 en 2008

In 2007 vinden met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaats. In 2008 worden de baten met € 1.571.000 naar beneden bijgesteld. Uiteindelijk wordt er € 3,5 miljoen minder ontvangen dan oorspronkelijk begroot. In zowel 2007 als 2008 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats. In 2007 een verhoging van € 4.631.000 en in 2008 een verlaging van € 1.571.000. In 2007 vormt deze begrotingswijziging het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van respectievelijk € 1,7 en € 2,5 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. Ook worden in de jaarstukken 2007 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de toelichtingen op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie wordt opgemerkt:

- Het betreft projecten die volledig gedekt worden uit de BDU-middelen. Het verschil bij de baten volgt het verschil bij de lasten, zodat de BDU budgettair neutraal verloopt.

Er wordt niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar over 'een nadelig budgetverschil in het resultaat voor bestemming door een voordeel op de kapitaallasten en door zowel lagere lasten als lagere baten in de reguliere middelen dan begroot'. Ook worden in de jaarstukken 2008 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de tekst boven de toelichting verschil raming/realisatie wordt opgemerkt:

- De provinciale bijdrage aan weg- en fietsinfraprojecten wordt nagenoeg volledig gedekt uit BDU-middelen. De BDU wordt, in tegenstelling tot de reguliere middelen, verantwoord op kasbasis. Subsidies en voorschotten worden pas als realisatie aangemerkt op het moment van betaling. In 2008 zijn mogelijkheden tot cofinanciering voor projecten in het kader van het fietsroutenetwerk niet volledig benut. De verwachting is dat in 2009 meer aanvragen worden ingediend dan beschikbaar is gesteld.
- Conform de Wet Brede Doeluitkering wordt er rente toegevoegd over het saldo van de BDU-voorziening.

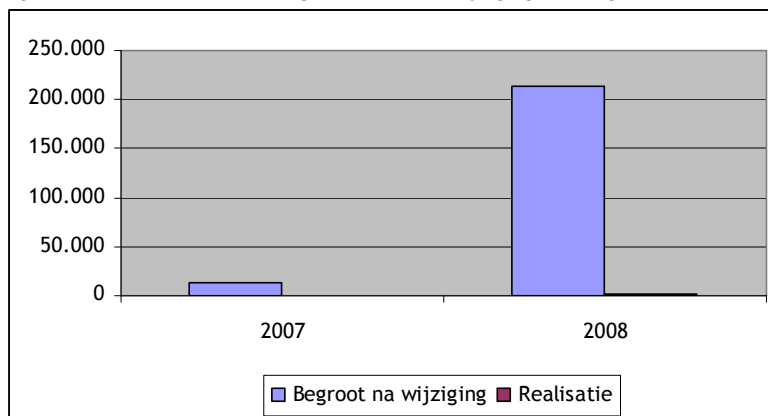
Alleen het verschil tussen lasten (€ 2.519.000) en baten (€ 3.514.000) wordt toegelicht (€ 995.000). Dit betreft een klein deel van de onderbesteding. Er wordt niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

4.7.7 Doelstelling Goederenvervoer

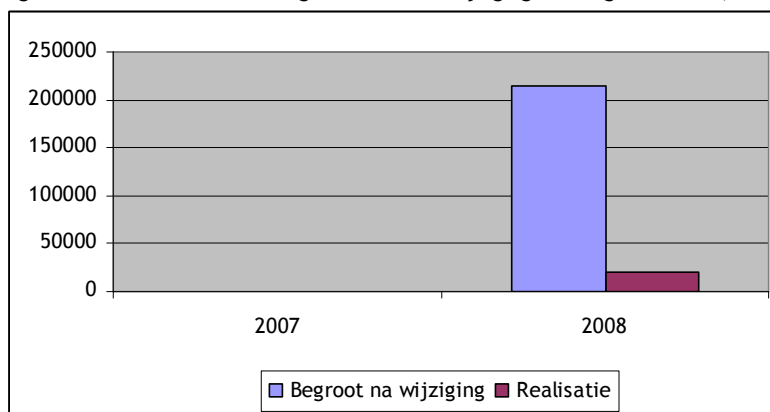
Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Goederenvervoer betreft, blijkt dat zowel in 2007 als in 2008 sprake was van onderbesteding (€ 13.271 (100%) en € 17.000 (850%)). Als gekeken wordt naar het saldo inclusief was in 2008 juist sprake van overbesteding van € 0,3 miljoen (211%). De onderbesteding in 2007 wordt geheel veroorzaakt door een onderbesteding bij de lasten. In de gewijzigde begroting 2007 zijn voor deze doelstelling geen baten geraamd en er zijn ook geen baten gerealiseerd. De onderbesteding in 2008 wordt veroorzaakt door een hogere mate van onderbesteding op de lasten (€ 0,2 miljoen; 100%) dan overbesteding op de baten (€ 0,2 miljoen; 91%). De overbesteding op het saldo inclusief in 2008 wordt veroorzaakt door zowel een overbesteding op de lasten (€ 0,1 miljoen; 24%) als op de baten (€ 0,2 miljoen; 91%).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven. Uit figuur 41 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten zowel in 2007 als in 2008 sprake is geweest van onderbesteding (in beide gevallen 100%). Uit figuur 42 komt naar voren dat in 2007 geen baten zijn begroot en ook niet gerealiseerd. In 2008 was sprake van overbesteding (91%).

Figuur 41 Goederenvervoer: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Figuur 42 Goederenvervoer: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007 en 2008

In 2007 vinden met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaats. In 2008 worden de baten met € 850.000 naar beneden bijgesteld. Uiteindelijk wordt er € 0,2 miljoen minder ontvangen dan begroot.

In zowel 2007 als 2008 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats. In 2007 een verhoging van € 13.000 en in 2008 een verlaging van € 850.000. In 2007 vormt deze begrotingswijziging het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode. Uiteindelijk is sprake van onderbesteding op de lasten van respectievelijk € 13.000 en € 0,2 miljoen.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. Ook worden in de jaarstukken 2007 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de toelichtingen op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie wordt opgemerkt:

- Duurzame afhandeling goederenstromen: de uitvoering/afwikkeling van het meerjarige, door Europa medegesubsidieerde project 'monitor goederenvervoer EMR' zal naar verwachting in 2008 plaatsvinden.

Er wordt niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar over 'een nadelig budgetverschil in het resultaat voor bestemming door een nadeel op de kapitaallasten en daarnaast door zowel hogere lasten als lagere baten, door niet begrote kapitaallasten. De reguliere middelen zijn juist lager dan begroot.' In het eerste geval is sprake van overbesteding, in het tweede geval van onderbesteding.

Ook worden in de jaarstukken 2008 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. In de toelichting verschil raming/realisatie wordt opgemerkt:

- Het kwaliteitsnet, de fysieke infrastructuur, is inmiddels in beeld gebracht. Cofinanciering ten behoeve van de fysieke maatregelen zal pas vanaf 2009 gestalte krijgen. De niet benutte BDU-middelen zullen als dekking worden ingezet t.g.v. het Limburgse Mobiliteitsprogramma 2010. Doordat er in 2008 geen uitgaven hebben plaatsgevonden, heeft er ook geen onttrekking aan de BDU-voorziening plaatsgevonden, met als gevolg lagere baten. Het voordelige budgetverschil is ontstaan door een afrekening in het InterregIII-project 'monitoring goederenvervoer'. Dit project is afgerond.

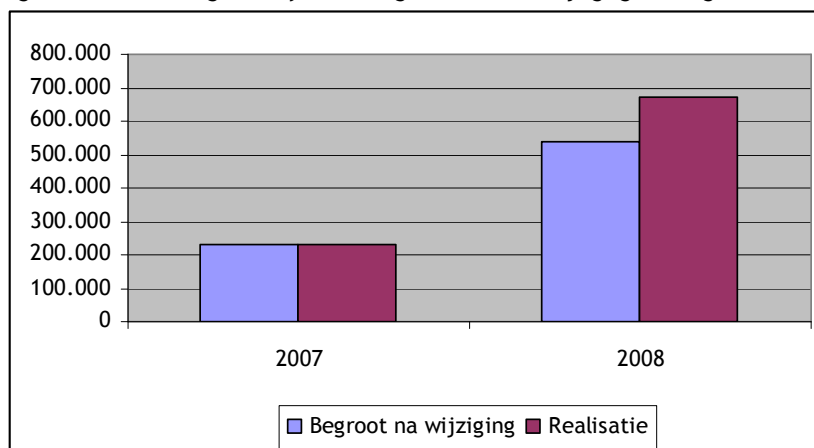
Alleen het verschil tussen lasten (€ 212.000) en baten (€ 195.000) wordt toegelicht (€ 17.000). Dit betreft dus een klein deel van de onderbesteding op de lasten reguliere middelen. Er wordt niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

4.7.8 Doelstelling Veerkrachtig watersysteem 2007-2011

Wat het saldo van de baten en de lasten van de doelstelling Veerkrachtig watersysteem 2007-2011 betreft, blijkt dat alleen in 2007 sprake was van onderbesteding (€ 52.143; 23%). In 2008 was, voor zowel exclusief als inclusief sprake van overbesteding (€ 0,1 miljoen (34%) en € 58.000 (12%)). De onderbesteding in 2007 wordt veroorzaakt door onderbesteding bij zowel de baten (€ 51.824, relatief 100%) als de lasten (€ 319). De overbesteding in 2008 voor zowel ex- als inclusief wordt veroorzaakt door overbesteding op de lasten (€ 0,1 miljoen (25%) en € 80.000 (6%)), die groter is dan de onderbesteding bij de baten (beide € 21.000 (2%)).

In onderstaande figuren wordt voor de jaren 2007 en 2008 de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

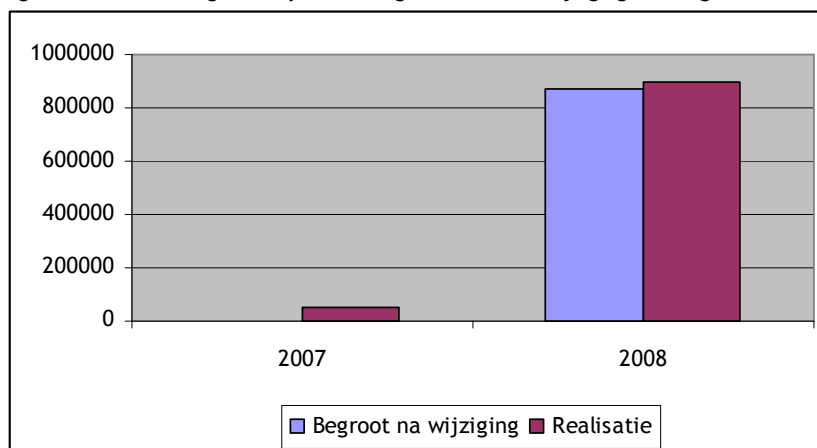
Figuur 43 Veerkrachtig watersysteem: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 43 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in 2007 sprake was van een zeer geringe onderbesteding op de lasten (€ 319) en in 2008 sprake was van

overbesteding (25%). Uit figuur 44 komt naar voren dat met betrekking tot de baten zowel in 2007 als in 2008 sprake was van onderbesteding (100% en 2%).

Figuur 44 Veerkrachtig watersysteem: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007 en 2008

In 2007 vinden met betrekking tot de baten geen begrotingswijzigingen plaats. In 2008 worden de baten met € 15.000 en € 58.000 naar beneden bijgesteld.

In 2007 vindt met betrekking tot de lasten één begrotingswijziging plaats (€ 147.000). Deze begrotingswijziging vormt het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode.

In 2008 worden de lasten met € 13.000 en € 8.000 naar boven en met € 51.000 naar beneden bijgesteld.

Toelichting/oorzaken

In de jaarstukken 2007 wordt noch expliciet, noch impliciet gesproken over onderbesteding. Ook worden in de jaarstukken 2007 geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd; er wordt geen toelichting op de afwijkingen tussen raming na wijziging en realisatie gegeven.

Ook wordt niet duidelijk of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

In 2008 is bij de lasten (reguliere middelen) sprake van overbesteding. Bij de baten is sprake van onderbesteding (€ 21.000). In de jaarstukken 2008 wordt niet expliciet gesproken over onderbesteding, maar over 'een nadelig budgetverschil in het resultaat voor bestemming door een voordeel op de kapitaallasten en daarnaast door zowel hogere lasten en baten dan begroot'.

Er worden in de jaarstukken 2008 geen (expliciete) oorzaken van de onderbesteding op de baten genoemd. In de toelichting verschil raming/realisatie wordt opgemerkt:

- Er worden geen schadeclaims verwacht op het Grensmaasproject (€ 15.000 V).

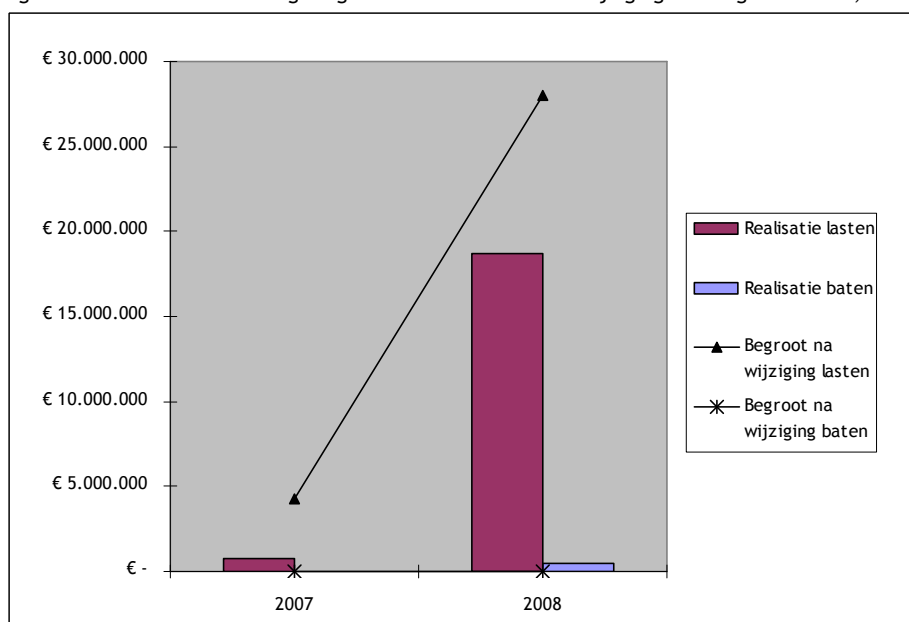
Een deel van de onderbesteding (€ 15.000) wordt toegelicht. Niet duidelijk wordt of het geld dat over is al dan niet vrij besteedbaar is.

4.8 Programma Innoveren in Limburg

In de onderstaande figuur zijn voor het programma Innoveren in Limburg de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2007-2008.

Bij dit programma is er ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in beide jaren sprake van onderbesteding (in 2007 € 3,5 miljoen (82%) en in 2008 € 9,8 miljoen (35%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2007 en 2008 wordt veroorzaakt door met name onderbesteding op de lasten (respectievelijk € 3,5 miljoen (82%) en € 9,3 miljoen (33%)). In 2008 is daarnaast ook bij de baten sprake van onderbesteding (€ 0,5 miljoen (100%)).

Figuur 45 Innoveren in Limburg: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Binnen het programma dragen in 2007 alle doelstellingen bij aan de onderbesteding. Het meest dragen hieraan echter bij de doelstellingen Multiplier (€ 1,4 miljoen; 100%), Projectenportfolio (€ 0,7 miljoen; 99%) en Uitvoeringsagenda (€ 0,6 miljoen; 47%). In 2008 verschilt de mate waarin de verschillende doelstellingen van het programma bijdragen aan de onderbesteding. Twee van de, in dat jaar vier doelstellingen dragen dan bij aan de onderbesteding: Projectenportfolio per Clusters (€ 10,4 miljoen; 39%) en Branding (€ 56.000).

Realisatie versus oorspronkelijk begroot

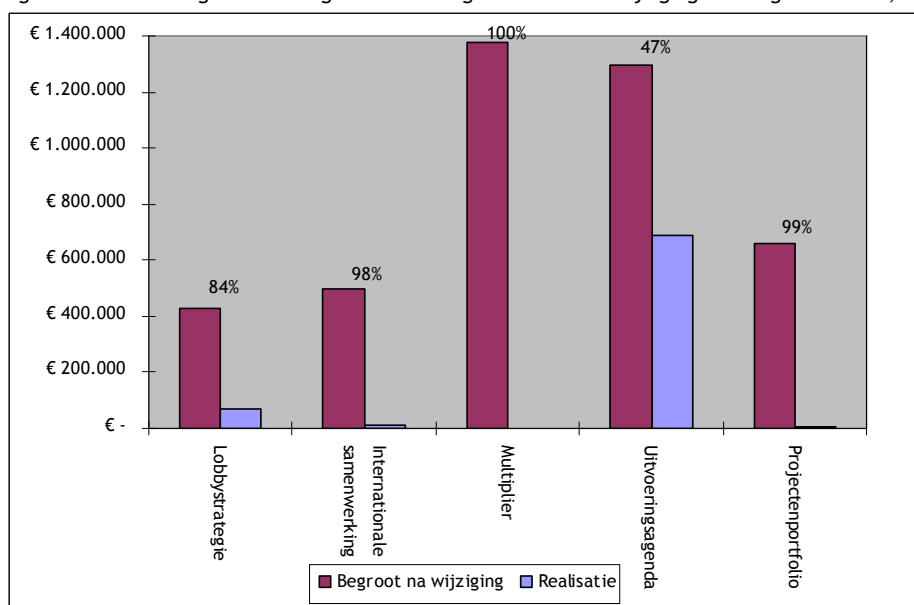
Ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat is er bij het programma alleen in 2007 sprake van onderbesteding. Deze is het gevolg van onderbesteding op de lasten. Ook deze onderbesteding wordt in 2007 veroorzaakt door alle vijf de doelstellingen.

Zoals reeds eerder opgemerkt, worden in de (gewijzigde) programmabegroting 2007 bij het programma Innoveren in Limburg vijf en in de (gewijzigde) programmabegroting 2008 vier doelstellingen onderscheiden. Omdat het inhoudelijk andere doelstellingen zijn en de doelstellingen uit 2007 niet zijn te koppelen aan de doelstellingen uit 2008, kan er geen vergelijking plaatsvinden. De resultaten van de analyse van onderbesteding bij dit programma worden hieronder dan ook niet per doelstelling zoals bij de voorgaande programma's, maar per jaar weergegeven.

4.8.1 Doelstellingen 2007

Wat het saldo van de baten en de lasten van de vijf doelstellingen van het programma Innoveren in Limburg betreft, blijkt dat in 2007 bij alle doelstellingen sprake was van onderbesteding (zie onderstaande figuur). De mate van onderbesteding was in 2007 het grootst bij Multiplier (€ 1,4 miljoen; 100%), gevolgd door Projectenportfolio (€ 0,7 miljoen; 99%), Uitvoeringsagenda (€ 0,6 miljoen; 47%), Internationale samenwerking (€ 0,5 miljoen; 98%) en Lobbystrategie (€ 0,4 miljoen; 84%). De onderbesteding wordt bij alle doelstellingen geheel veroorzaakt door onderbesteding op de lasten. Bij geen van de doelstellingen zijn baten begroot of gerealiseerd. Hiermee is de onderbesteding op het saldo gelijk aan de onderbesteding op de lasten.

Figuur 46 Doelstellingen 2007: begroot saldo/begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2007

Bij de baten vonden er in 2007 geen wijzigingen plaats. In 2007 vond met betrekking tot de lasten van alle doelstellingen van programma Innoveren in Limburg één begrotingswijziging plaats (respectievelijk € 430.000, € 497.000, € 1.379.000, € 1.298.000 en € 662.000). Deze begrotingswijzigingen vormen het financiële startpunt voor de te realiseren prestaties in de nieuwe coalitieperiode.

Toelichting/oorzaken

Voor alle doelstellingen geldt dat in de jaarstukken 2007 niet expliciet wordt gesproken over onderbesteding. Wel worden termen gebruikt als: het voordeel, de onderuitputting van dit budget en de achterblijvende uitgaven.

In de jaarstukken 2007 worden ook geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. Wel wordt bij de doelstellingen het volgende opgemerkt:

- Lobbystrategie Energy, materials en systems (Projecten Versnellingsagenda) € 341.139;
- Internationale samenwerking Energy, materials en systems (Projecten versnellingsagenda) € 379.186. Het voordeel met betrekking tot Energy, materials & systems wordt veroorzaakt doordat in 2007 met name de opstartfase (agendavorming en voorbereidingsfase van projecten) is doorlopen. De daadwerkelijke bestedingen voor het programma Innoveren in Limburg zijn feitelijk gestart in november 2007. Dit geldt ook voor de onderdelen Healthcare en Leisure (respectievelijk € 41.188, € 52.083 en € 12.625);
- Multiplier Projecten Versnellingsagenda € 379.186 Energy, materials & systems (m.n. campusplan Maastricht). De onderuitputting van dit budget wordt veroorzaakt doordat in 2007 met name de opstartfase (agendavorming en voorbereidingsfase van projecten) is doorlopen. De daadwerkelijke bestedingen van het programma Innoveren in Limburg zijn feitelijk gestart in november 2007 (€ 250.000 en campusplan Maastricht € 750.000);
- Uitvoeringsagenda Projecten Versnellingsagenda € 379.186. De onderuitputting van het budget Energy, materials & systems wordt veroorzaakt doordat in 2007 met name de opstartfase (agendavorming en voorbereidingsfase van projecten) is doorlopen. De daadwerkelijke bestedingen van het programma Innoveren in Limburg zijn feitelijk gestart in november 2007 (€ 46.308);
- Innovatietrajecten MKB + technostarters (subsidie). Het oorspronkelijke budget van € 835.000 is voor een groot deel (80%) besteed aan projectsubsidies zoals subsidie voor Europees Vasculair centrum, innovatiecentrum, beeldconsulent, etc. Het restant is in 2008 benodigd (€ 202.821);
- Projectenportfolio. High tech Systems. De achterblijvende uitgaven worden veroorzaakt doordat in 2007 met name de opstartfase (agendavorming en voorbereidingsfase van projecten) is doorlopen. De daadwerkelijke bestedingen van het programma Innoveren in Limburg zijn feitelijk gestart in november 2007 (€ 41.188). Dit geldt ook voor de onderdelen Creative (€ 43.188) en nieuwe energie (€ 41.189), Slimme materialen & Chemie (€41.189), Topsportplan en leisure (€ 52.000) en Healthcare (€ 53.464).

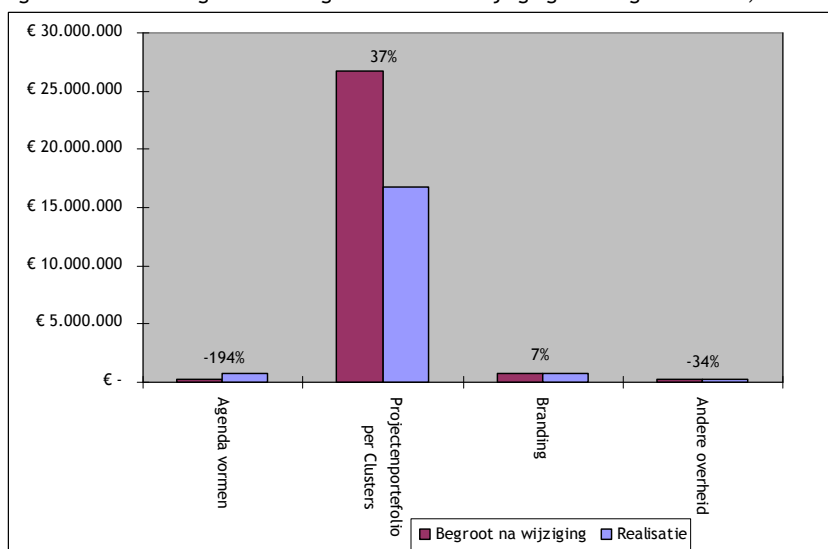
In de jaarrekening is onder de toelichting gebonden reserves de reserve programma Innoveren in Limburg opgenomen. Met betrekking tot het doel van deze reserve wordt opgemerkt ‘Middels deze reserve worden de onderuitputtingen van de jaren van het huidige coalitieakkoord gereserveerd voor het programma.’ In het jaarverslag wordt, in lijn daarmee bij de afzonderlijke doelstellingen in de toelichting mutatie reserves steeds opgemerkt: Het voordelige resultaat vóór bestemming (niet bestede middelen) wordt, overeenkomstig de afspraken in het Coalitieakkoord, toegevoegd aan de ‘Reserve Programma innoveren in Limburg’. De niet bestede middelen zijn dus niet vrij besteedbaar.

4.8.2 Doelstellingen 2008

Wat het saldo van de baten en de lasten in 2008 van de vier doelstellingen van programma Innoveren in Limburg betreft, blijkt dat bij de helft van de doelstellingen sprake was van onderbesteding. Het betreft de doelstellingen Projectenportfolio per Clusters (€ 10,4 miljoen; 39%) en Branding (€ 56.000; 7%). De onderbesteding wordt bij beide doelstellingen veroorzaakt door onderbesteding op zowel de lasten (€ 9,9 miljoen en € 54.000) als de baten (€ 0,5 miljoen en € 2.000). Bij de andere twee doelstellingen was sprake van overbesteding. Bij Agenda vormen is de overbesteding € 0,5 miljoen (194%) en wordt geheel veroorzaakt door overbesteding op de lasten; er zijn in 2008 geen geraamde of gerealiseerde baten. Bij Andere overheid is de overbesteding € 41.000 (18%) en wordt veroorzaakt door een hogere mate van overbesteding op de lasten (€ 78.000) dan de onderbesteding op de baten (€ 38.000).

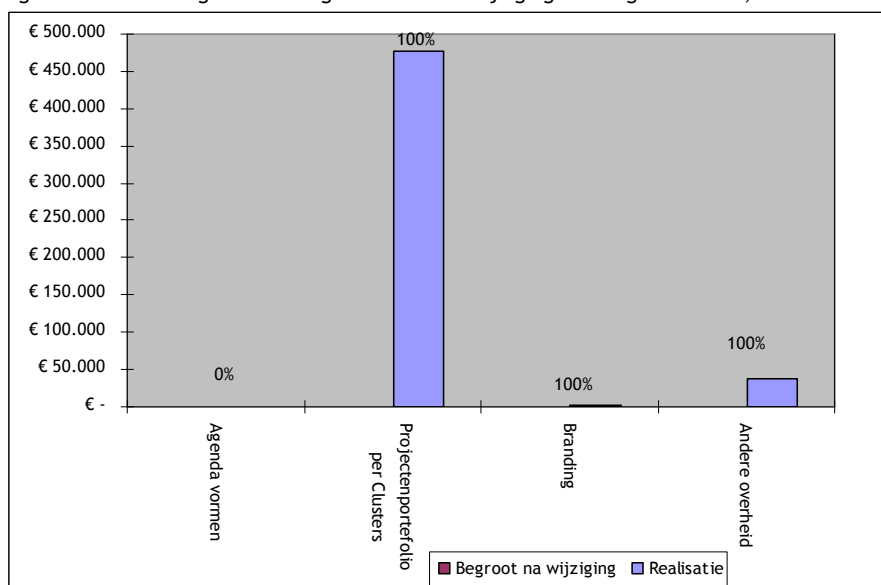
In onderstaande grafieken wordt voor 2008 voor de vier doelstellingen de mate van onder- dan wel overbesteding op de lasten en baten afzonderlijk weergegeven.

Figuur 47 Doelstellingen 2008: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Uit figuur 47 komt naar voren dat met betrekking tot de lasten in 2008 bij de doelstellingen Projectenportfolio per Clusters en Branding sprake was van onderbesteding en bij de andere twee van overbesteding. Uit figuur 48 komt naar voren dat met betrekking tot de baten in 2008, met uitzondering van de doelstelling Agenda vormen bij alle doelstellingen sprake was van onderbesteding. Bij Agenda vormen waren er in 2008 geen geraamde of gerealiseerde baten.

Figuur 48 Doelstellingen 2008: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Begrotingswijzigingen 2008

Bij de baten vonden er in 2008 geen wijzigingen plaats. In 2008 vond met betrekking tot de lasten bij alle doelstellingen van programma Innoveren in Limburg één of meerdere begrotingswijzigingen plaats. Alle bijstellingen betroffen bijstellingen naar boven. Agenda vormen € 150.000 en € 89.000, Projectenportfolio per Clusters € 15.443.000, € 2.921.000 en € 7.259.000, Branding € 400.000 en Andere overheid € 132.000.

Toelichting/oorzaken

Voor alle doelstellingen geldt dat in de jaarstukken 2008 niet expliciet wordt gesproken over onderbesteding. Wel worden termen gebruikt als: voordelig budgetverschil, positief budgetverschil en resteert een bedrag.

In de jaarstukken 2008 worden ook geen (expliciete) oorzaken van onderbesteding genoemd. Wel wordt bij de doelstellingen het volgende opgemerkt:

- Doorschuiven van activiteiten.
- In 2008 is met name ingezet op activiteiten rondom de kennisinfrastructuur en vooralsnog minder op de andere 3 lijnen. Eerst wordt de kennisinfrastructuur

zover mogelijk geoptimaliseerd zodat projecten in de andere lijnen vanaf 2009 effectiever en efficiënter opgepakt kunnen/zullen worden.

- Van het uit te geven subsidiedeel Energy, Materials & Systems van bijna € 2,98 mln. is € 0,85 mln. gehonoreerd. Het restantdeel wordt gereserveerd voor nieuwe aanvragen in 2009.
- Van het project Pieken in de Delta resteert een bedrag van ruim € 1,78 mln. De sluitingstermijn voor de tweede tranche was eind november 2008. Het totaalbedrag van de aanvragen bedraagt ongeveer € 1,90 mln.
- Het verschil wordt veroorzaakt door het doorschuiven van projecten naar 2009. Ten aanzien van de Maastricht Studie is de besluitvorming in het kader van EFRO vooruitgeschoven naar begin 2009. De provinciale bijdrage aan dit project van € 2,00 mln. is weliswaar geormerkt maar doorgeschoven naar 2009.
- Met betrekking tot het speerpunt oncologie zijn in 2008 drie Interreg projecten voorbereid die volledig aansluiten bij de ontwikkeling van dit speerpunt. Ook deze projecten kunnen echter pas in 2009 vanuit Interreg worden toegekend.
- Het positieve budgetverschil is ontstaan door dat de uitvoering van een aantal projecten in 2009 zal plaatsvinden zoals de Maasplassen en de internationale ligging van Zuid-Limburg.
- In 2008 is er een bedrag ontvangen van € 0,447 mln. Dit betreft een doorbetaling aan het LIOF in het kader van het Project Toerisme.
- De bijdrage 2008 - 2009 is deels ten laste gebracht van 2008 (4 maanden) en deels ten laste van 2009. Derhalve is per jaareinde 2008 een restant budget zichtbaar dat in 2009 weer aan budget Branding moet worden toegevoegd.
- (Niet begrote kapitaallasten. Dit betreft kapitaallasten van projecten uit de vorige coalitieperiode, met name op het gebied van toerisme.)

In de jaarstukken 2008 wordt in de toelichting mutatie reserves aangegeven dat alle niet bestede (reguliere) middelen (en afrekeningen voorgaande dienstjaren), overeenkomstig de afspraken in het coalitieakkoord, worden toegevoegd aan de programmareserve Innoveren in Limburg. Hieruit blijkt dat alle middelen die 'over' zijn, niet vrij besteedbaar zijn.

4.9 Oorzaken en instrumenten om onderbesteding te beperken

Oorzaken

In de interviews met betrokkenen van de provincie Limburg is de rekenkamer ingegaan op de belangrijkste verklaringen voor onderbesteding bij de drie geselecteerde thema's en programma's. Daarbij werd van de zijde van de provincie aangegeven dat onderbesteding met name veroorzaakt wordt door de volgende (combinatie van) oorzaken:

- Afhankelijkheid van derden (lastig te plannen), bijvoorbeeld bij:
 - subsidieverstrekking door de provincie; indien derden geen subsidievoorschot aanvragen, wordt het daarvoor beschikbaar gestelde budget ook niet uitgeput;

- de besluitvorming rondom en uitvoering van projecten.
- Budgetten voor meerjarige projecten evenredig/lineair verdelen over de coalitie(jaren), terwijl realisatie niet evenredig plaatsvindt (er wordt geen rekening gehouden met verschillende fasen waarin projecten zich bevinden; opstartfase, uitvoeringsfase, afrondingsfase).
- Gelden die op enig moment van de rijksoverheid worden ontvangen, bijvoorbeeld BDU-gelden (brede doeluitkeringen), maar bestemd zijn voor de uitvoering van meerjarige projecten (de uitvoering neemt meerdere jaren in beslag).
- De versnellingsagenda. Deze heeft destijds geleid tot een enorme budgettoename, die in één keer zichtbaar is gemaakt in de begroting (niet verwerkt over verschillende jaren).
- Onvoorzien inkomsten van bijvoorbeeld het Rijk (die op einde van het jaar nog worden ontvangen, maar waar dat jaar dan geen prestaties meer voor kunnen worden geleverd).
- Optimistisch ramen/ruim plannen.
- Politieke ambities.
- De keuze van de provincie om meer de rol van investeerder in te nemen en zich te richten op majeure en robuuste projecten waar veel externe partijen bij betrokken zijn en welke veelal lange doorlooptijden kennen. Bij dit soort projecten kost het meer tijd voordat ze van de grond komen en wordt het plannen van de uitvoering (wanneer uitgaven plaats (gaan) vinden) steeds moeilijker. Dit leidt er, volgens de geïnterviewden toe dat een groot deel van de ontstane onderbesteding niet door de provincie direct te beïnvloeden is.
- De provincie zet in op een programmatische aanpak met een langdurige planningshorizon van 4 jaar, en voor sommige doelen zelfs 7 jaar (PMJP). Hierdoor ontstaan per definitie verschillen tussen raming en realisatie.
- Tussen jaren kan makkelijk worden geschoven met gelden, omdat de programmagelden voor de coalitieperiode (vier jaar) beschikbaar zijn gesteld.
- Andere externe factoren, bijvoorbeeld vertraagde besluitvorming bij andere partijen (bijvoorbeeld EU, gemeenten) waardoor stagnatie in de uitvoering optreedt, kredietcrisis waardoor bepaalde investeringen op een laag pitje worden gezet, marktontwikkelingen waardoor bijvoorbeeld een uitbesteding goedkoper uitvalt dan gepland.
- Efficiënt werken.

Instrumentarium

Uit interviews met betrokkenen binnen de provincie Limburg is naar voren gekomen dat onderbesteding met name wordt beschouwd als een zaak die op programmaniveau moet worden gezien en aan het einde van een coalitieperiode speelt of bij projecten die de coalitieperiode overschrijden na afronding daarvan. De geïnterviewden hebben als belangrijkste argument daarvoor gegeven dat de uitvoering van beleid en daarmee de uitputting van middelen, veelal gericht zijn op een coalitieperiode en aan het einde daarvan (pas) de balans kan worden opgemaakt als het om ramingen en realisatie gaat. Verder zien de geïnterviewden

afhankelijkheid van derden, onder meer als gevolg van de keuze van de provincie om meer en meer als investeerder op te treden en zich te richten op majeure projecten waarbij meerdere partijen zijn betrokken, als belangrijke oorzaak van onderbesteding. Op grond van het bovenstaande zijn de geïnterviewden dan ook van mening dat onderbesteding niet of nauwelijks beïnvloedbaar is. In het verlengde hiervan zien zij dan ook weinig of geen mogelijkheden om onderbesteding te beperken. De mogelijkheden die wel genoemd werden, zijn:

- Realistischer/beter ramen en plannen: bijvoorbeeld bij meerjarige projecten op basis van de verschillende fasen in projecten en rekening houdend met vertragende factoren.
- Zover als mogelijk, vooraf goede afspraken maken met derden over doelen, uitvoering en dergelijke, deze vervolgens monitoren en, indien nodig en mogelijk, tijdig bijsturen.
- Adequate bijsturing op basis van verbeterde (provinciebrede) monitoring over de voortgang (ook bij derden, zie voorgaande punt), zodat sneller en meer afwijkingen worden gesignaleerd en, indien nodig, worden bijgesteld.
- Flexibelere manier van begroten, zodat eenvoudiger met gelden kan worden geschoven (zoals nu kan binnen programma's).

De rekenkamer constateert dat onder meer in andere onderzoeken naar onderbesteding de volgende instrumenten worden genoemd om onderbesteding te beperken:

- Aanpassing budgettaire systematiek.

Stem de financiële (meerjaren)planning volledig af op de prestatieplanning of werk vaker met een reserve/voorziening; raam de meerjarenramingen niet standaard lineair, maar houdt rekening met de verschillende fasen in projecten.

- Verbetering planningsystematiek; raam realistischer/adequater en verbeter de monitoring en interne informatievoorziening.

Neem voorzienbare doorlooptijden (bijvoorbeeld wettelijke termijnen) in de planning op, houdt rekening met voorspelbare vertragende invloeden zoals ruimtelijke procedures, en licht (prestatie- en financiële) planningen en daaraan gekoppelde ramingen periodiek (bij elke managementrapportage) door zodat daar waar nodig (tijdig) kan worden bijgestuurd of de raming vroegtijdig kan worden aangepast en zodoende gewerkt kan worden met actuele planningen (sterkere monitoring gedurende het jaar).

- Focus op meerjarenramingen; per saldo dient het uitgaventotaal binnen het afgesproken meerjarige budgettaire kader (coalitieperiode) te blijven.
- Versterking stuurmogelijkheden bij samenwerking en uitvoering door/afhankelijkheid van derden.

Stel bij uitvoering door derden dwingende/hardere (tijdsgestuurde) contracten/afspraken op, verbeter de monitoring op (bewaak) de voortgang en stuur, indien mogelijk, tijdig bij. Maak eveneens hardere afspraken over tijdige aanlevering van voortgangsinformatie.

- Formulering van duidelijke doelstellingen in de begroting onder andere om scherper te kunnen sturen.

- Verbetering verantwoording/toelichtingen op oorzaken van onderbesteding (in voortgangsrapportages en jaarstukken zodat relevante en meer actuele informatie beschikbaar is en tijdig kan worden bijgestuurd).
- Verbetering interne controle zodat administratieve onduidelijkheden en onjuistheden bij budgettering en boekingen voorkomen worden.
- Instelling fondsen voor de kernopgaven.

Deze vergroten de flexibiliteit en versnellen de uitvoering, omdat voor schuiven met het geld binnen het fonds geen besluitvorming van PS is vereist. De fondsen kunnen worden ingesteld in het geval sprake is van:

- niet precies binnen de jaargrenzen te plannen projecten, onder andere als gevolg van afhankelijkheid van procedures en/of uitvoering door derden;
- beleidsterreinen waar de concrete projecten nog samen met partners gepland moeten worden.

Acties GS om onderbesteding te beperken

Zoals reeds eerder is opgemerkt is uit de interviews met betrokkenen van de provincie Limburg gebleken dat onderbesteding voornamelijk als niet of nauwelijks beïnvloedbaar wordt beschouwd. Mede daardoor is er provinciebreed weinig aandacht voor (instrumenten voor) het beperken van onderbesteding. De betrokken geïnterviewden noemden als acties die worden ondernomen om onderbesteding te beperken:

Provinciebreed

- bijstellingen in de tussentijdse rapportage;
- op basis van de tussentijdse rapportage over het lopende boekjaar en resultaten van het afgelopen boekjaar worden de kaders voor de nieuwe begroting gesteld;
- bij het opmaken van de begroting, begrotingswijzigingen, voorjaarsnota en voortgangsrapportage wordt nagegaan of er sprake is van onderbesteding en of deze middelen geherprioriteerd kunnen/moeten worden alvorens nieuwe middelen ter beschikking te gaan stellen. Dit wordt ook zichtbaar in de in de jaarstukken opgenomen overboekingsvoorstellen en de rapportering hierover richting Provinciale Staten (jaarrekening en voortgangsrapportage);
- verbetering van businesscontrol;
- vanuit de concernstaf wordt gestuurd op de inzet van middelen: plannen van de afdelingen moeten worden onderbouwd en worden kritisch bekeken vanuit de uitgangspunten van het coalitieprogramma.

Afzonderlijke afdeling(en)

- monitoren en maandelijks bespreken van ontwikkelingen.

Specifieke acties om onderbesteding te beperken stonden in de onderzoeksperiode niet op de agenda van GS en PS.

De geïnterviewden zijn van mening dat met name de toelichtingen bij onderbesteding van belang zijn en deze een juist beeld moeten geven over wat er aan de hand is. Vanuit de werkgroep *Smartheid begroting*, die in de zomer 2008 door de provincie Limburg is ingesteld, is er het afgelopen jaar gewerkt aan de

verbetering van de kwaliteit van de begrotingen en daarmee samenhangend de jaarstukken.

In bijlage 5 worden, voor de in hoofdstuk 1 genoemde onderzoeken naar onderbesteding, per onderzoek de daarin genoemde oorzaken, instrumenten om onderbesteding te beperken en kwaliteit van de informatievoorziening beschreven.

Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen

- De heer J.L.H. Cordewener
Beleidsmedewerker financieel beheer (afdeling Mobiliteit)
- De heer drs. A.M.J. Dreuw RC
Controller
- De heer M.J.H. Lemmens
Medewerker planning en control (afdeling Milieu & duurzame ontwikkeling)
- De heer drs. F.W.J. van Lissum
Programmamanager Innoveren in Limburg
- Mevrouw drs. J.J.W. Nelissen RA
Clusterhoofd Bedrijfsvoering
- Mevrouw F.R.E. Rasenberg-Laumen
Beleidsmedewerker planning en control (Economische Zaken)
- De heer drs. R.J. Smeets RA
Senior financiële kadersteller
- De heer drs. M.S.F. Spierts
Programmamanager Investeren in steden en dorpen
- De heer dr. ir. L.H.M. Vroomen
Afdelingshoofd Bedrijfsvoering
- De heer G.H.G. Waeijen
Strategisch adviseur (Strategie & Innovatie)
- De heer H.M. Wijnands
Clusterhoofd Milieu & duurzame ontwikkeling

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 januari 2003.

Financiële verordening provincie Limburg 2003. Provincie Limburg, 3 oktober 2003; (laatstelijk) gewijzigd op 17 februari 2006.

Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Algemene Rekenkamer, 12 januari 2005.

Reserves en voorzieningen provincie Limburg. Zuidelijke Rekenkamer, 2007.

Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg. Zuidelijke Rekenkamer, 2008.

Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg. Zuidelijke Rekenkamer, 2008.

Verlag 1e bijeenkomst werkgroep “Smartheid begroting” d.d. 4-7-2008. Provincie Limburg, 8 juli 2008.

Herijking planning en controlcyclus in het duale (drieklokken-)model. Vastgesteld door PS op 28 mei 2004 (blijkend uit notitie voor PS-vergadering van 1 oktober 2004). Provincie Limburg, mei 2004.

Programmabegroting 2004. Provincie Limburg, september 2003.

Voorjaarsnota 2004. Provincie Limburg, mei 2004.

Voortgangsrapportage 2e kwartaal 2004. Provincie Limburg, 2004.

Jaarrekening 2004. Provincie Limburg, 2005.

Jaarverslag 2004. Provincie Limburg, 2005.

Rapport van bevindingen aan Provinciale Staten van de provincie Limburg. PriceWaterhouseCoopers, 2005.

Programmabegroting 2005. Provincie Limburg, 2004.

Voorjaarsnota 2005. Provincie Limburg, april 2005.

Voortgangsrapportage 1e halfjaar 2005. Provincie Limburg, 2005.

Jaarverslag 2005. Provincie Limburg, 2006.

Programmabegroting 2006. Provincie Limburg, september 2005.

Voorjaarsnota 2006. Provincie Limburg, mei 2006.

Voortgangsrapportage 2006. Provincie Limburg, mei 2006.

Voortgangsrapportage Actieprogramma 1.2 'seniorenleven en toerisme' van het Thema Ondernemend Limburg en evaluatie raamovereenkomst Samenwerkende VV's in Limburg. Provincie Limburg, 2006.

Voortgangsrapportage Limburg Technologische Topregio. Provincie Limburg, 2006.

Jaarverslag 2006. Provincie Limburg, 2007.

Programmabegroting 2007. Provincie Limburg, 2006.

Wijziging programmabegroting 2007. Provincie Limburg, 4 september 2007 (vastgesteld 28 september 2007).

Voortgangsrapportage 2007. Provincie Limburg, september 2007.

Jaarverslag 2007. Provincie Limburg, 2008.

De nieuwe coalitieperiode verwerkt*; rapport van bevindingen 2007 aan Provinciale Staten van de Provincie Limburg. PriceWaterhouseCoopers, 2008.

Programmabegroting 2008. Provincie Limburg, 9 oktober 2007.

Wijziging programmabegroting 2008. Provincie Limburg, 18 december 2007.

Voortgangsrapportage 2008. Provincie Limburg, mei 2008.

(Concept)Jaarstukken 2008. Provincie Limburg, 2009.

Trendanalyse financiële uitputting begroting. Provincie Noord-Brabant, 2008.

Onderbesteding; wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Gelderland; bestuurlijke nota en nota van bevindingen. Rekenkamer Oost-Nederland, april 2008.

Onderbesteding; wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Overijssel; bestuurlijke nota en nota van bevindingen. Rekenkamer Oost-Nederland, april 2008.

Bijsturen met de begroting; een analyse van de begrotingscyclus in 2007 Provincie Flevoland. Randstedelijke Rekenkamer, augustus 2008.

Bijsturen met de begroting; een analyse van de begrotingscyclus in 2007 Provincie Noord-Holland. Randstedelijke Rekenkamer, augustus 2008.

Bijsturen met de begroting; een analyse van de begrotingscyclus in 2007 Provincie Utrecht. Randstedelijke Rekenkamer, augustus 2008.

Bijsturen met de begroting; een analyse van de begrotingscyclus in 2007 Provincie Zuid-Holland. Randstedelijke Rekenkamer, augustus 2008.

Voorstel uitwerking Motie 14: onderbesteding. Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe, 3 december 2008.

Onderzoek Onderbesteding; Afdeling Financiën, team Control (2008BEM96 bijlage). Provincie Utrecht, september 2008.

Onderzoek Onderbesteding; reactie GS op het onderzoek (statenbrief 2008INT229632). Provincie Utrecht, 7 oktober 2008.

Onderzoek Onderbesteding; motie M8. Provincie Utrecht, 10 november 2008.

Toepassing van het begrotingscriterium. Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten, 2006.

Bijlage 3 Selectie

In verband met de beperkt beschikbare onderzoekstijd zijn de oorzaken van en kwaliteit van de informatievoorziening over onderbesteding in kaart gebracht voor een selectie van de onderdelen uit de programmabegrotingen. Limburg onderscheidt in de eerste jaren van de onderzoeksperiode zes thema's en in de laatste jaren vijf programma's, vijf overige portefeuille-onderwerpen en tien domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen. Daarvan zijn respectievelijk drie thema's en drie onderdelen geselecteerd. De selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de relatieve en absolute omvang van de onderbesteding, (het aantal jaren dat er sprake is van onderbesteding) en de spreiding over onderdelen van de begroting. Er wordt daarbij uitgegaan van de voor de betreffende jaren (respectievelijk 2004-2006 en 2007) gemiddelde afwijking tussen de realisatie van de lasten voor het gehele 'programma' en de totale lasten van het 'programma' zoals begroot na wijziging.

Er is gekozen voor de afwijking ten opzichte van begroot na wijziging omdat bij de afwijking ten opzichte van oorspronkelijk begroot de selectie werd bemoeilijkt. Ten opzichte van oorspronkelijk begroot is er namelijk relatief vaak sprake van overbesteding. Verder is gekozen om alleen naar de component lasten en niet naar de baten of het saldo te kijken. Een reden daarvoor is dat provincies in het algemeen meer invloed hebben op de lasten dan op de baten. Het komt immers vaker voor dat provincies lopende het jaar baten ontvangen van Europa, Rijk en/of derden die niet (te) voorzien waren en niet meer in dat jaar besteed kunnen worden.

Op basis van het gemiddelde over de jaren 2004, 2005 en 2006 zijn de drie thema's geselecteerd met

- a) de hoogste relatieve gemiddelde onderbesteding op de lasten¹³ (grotere kans op verbeteropties)

die tevens

- b) een absolute gemiddelde onderbesteding op de lasten¹⁴ van meer dan € 1 miljoen hebben (financieel belang)

en waarbij

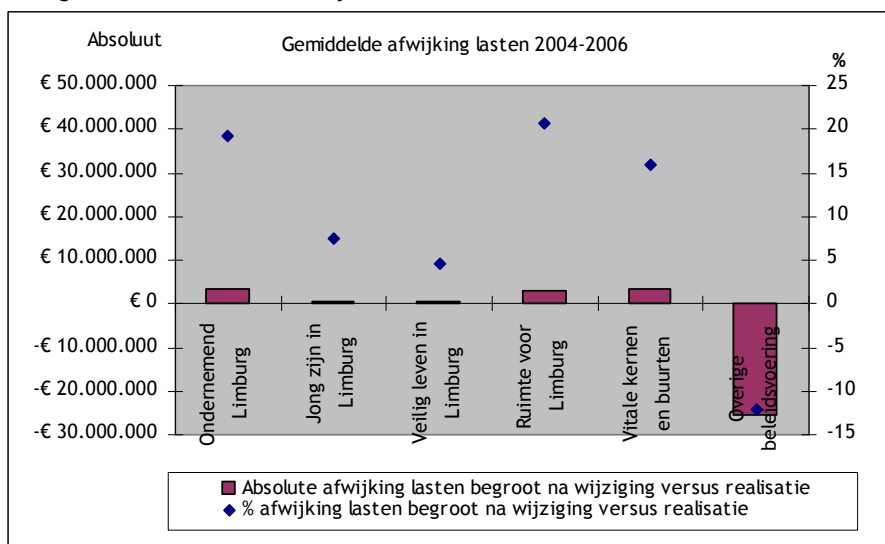
- c) in minstens twee van de drie jaren sprake is van onderbesteding op de lasten (structureler).

¹³ Per thema: $(\sum (\text{lasten begroting na wijziging} - \text{lasten realisatie}) / 3) / (\sum (\text{lasten begroting na wijziging}) / 3) * 100$. Met Σ zijnde de 'som' van de jaren 2004-2006.

¹⁴ Per thema: $\sum (\text{lasten begroting na wijziging} - \text{lasten realisatie}) / 3$. Met Σ zijnde de 'som' van de jaren 2004-2006.

In onderstaande figuur worden de gemiddelde absolute en relatieve afwijkingen tussen de lasten begroot na wijziging en gerealiseerde lasten voor de zes thema's weergegeven.

Figuur 1 Per thema de gemiddelde absolute en relatieve afwijking tussen de lasten begroot na wijziging en de gerealiseerde lasten over de jaren 2004 tot en met 2006



Dit resulteert in de volgende selectie:

- Ondernemend in Limburg
- Ruimte voor Limburg
- Vitale kernen en buurten

Op basis van gegevens over 2007 worden de drie onderdelen geselecteerd met:

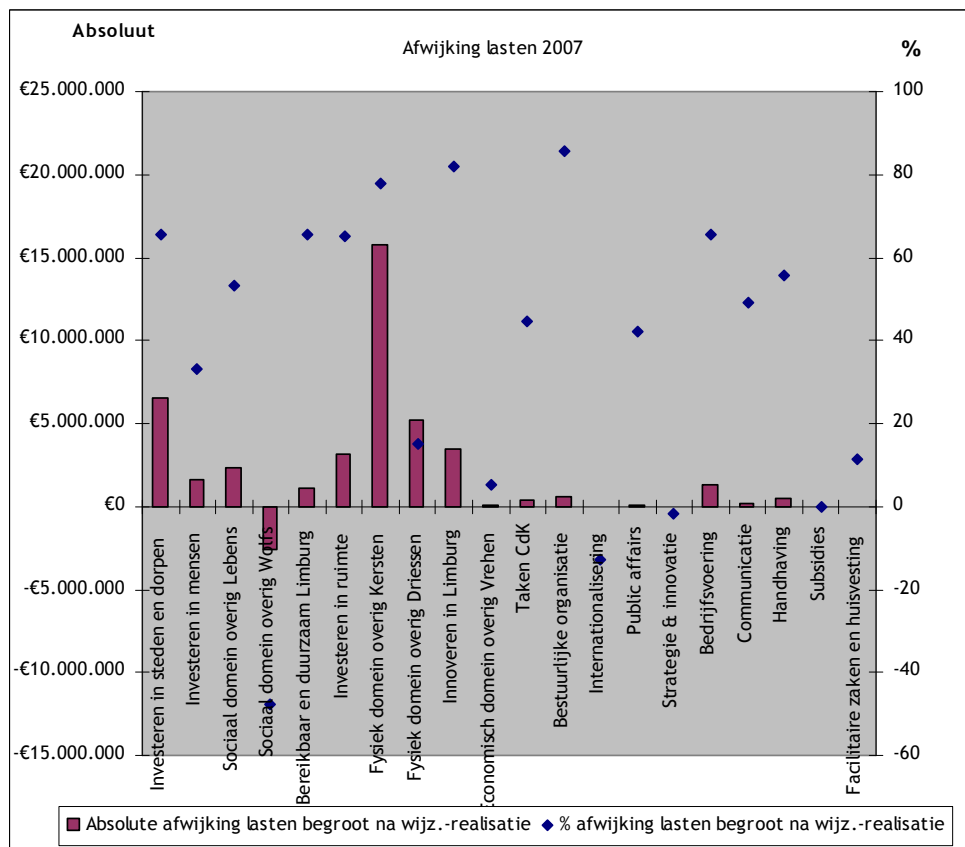
- a) de hoogste relatieve onderbesteding op de lasten
- en die
- b) een absolute onderbesteding op de lasten van meer dan € 1 miljoen hebben.

In onderstaande figuur worden de gemiddelde absolute en relatieve afwijkingen tussen de lasten begroot na wijziging en gerealiseerde lasten voor de 20 onderdelen weergegeven.

Dit resulteert voor 2007 en 2008 in de volgende drie onderdelen:

- Investeren in steden en dorpen (sociaal domein)
- Fysiek domein overig Kersten (fysiek domein)
- Innoveren in Limburg (economisch domein)

Figuur 2 Per programma en portefeuille-onderwerp de absolute en relatieve afwijking tussen de lasten begroot na wijziging en de gerealiseerde lasten in 2007



Bijlage 4 Mate van onderbesteding andere onderzoeken

Trendanalyse provincie Noord-Brabant

Op 11 april 2008 heeft de provincie Noord-Brabant het rapport *Trendanalyse financiële uitputting begroting* gepubliceerd. In dit rapport wordt geconcludeerd dat er (in de periode 2005-2007) op onderdelen sprake is van stelselmatige onderuitputting (op begroot na wijziging) en de grootste afwijkingen zich voordoen bij de volgende productgroepen:

Programma	Productgroep
Water	<ul style="list-style-type: none">• Duurzame watersystemen
Milieu	<ul style="list-style-type: none">• Landbouw• Industrie
Natuur, bos en landschap	<ul style="list-style-type: none">• Grootse natuur• Algemene natuur- en landschapskwaliteit
Sociaal Economische Zaken	<ul style="list-style-type: none">• Bedrijfsomgeving
Revitalisering Landelijk Gebied	<ul style="list-style-type: none">• Zonering landelijk gebied• Regievoering landelijk gebied

Daarbij wordt opgemerkt dat voor een volledig beeld en een juiste beeldvorming bovenstaande conclusie geplaatst dient te worden in de context dat van jaar tot jaar de realisaties in een bestendige lijn toenemen. Met andere woorden dat de realisaties op onderdelen in enig jaar lager zijn dan geraamd, maar over de jaren heen jaarlijks wel toenemen.¹⁵

Verder wordt geconstateerd dat:

1. Er bestaat geen praktijk van periodieke meerjarige analyse van trends. Hierdoor bestaat in de organisatie geen inzicht in trends. Een van de redenen daarvoor is dat het geen gangbare praktijk is om cijferaan sluitingen tussen opeenvolgende begrotingsjaren te maken.

Aanbevolen wordt om periodieke meerjarige analyse van trends in te bedden in de reguliere planning- en controlcyclus.

2. Bij het doorvoeren van structuurwijzigingen in de administratie vindt geen herrekening plaats van voorgaande jaren naar de nieuwe structuur, waardoor trends niet zonder veel extra werk in beeld zijn te brengen.

¹⁵ Uit de analyse van het onderzoek dat de rekenkamer in 2009 uitvoerde, blijkt dat met name de gerealiseerde lasten in de loop van de jaren toenemen, maar ook de geraamde bedragen na wijziging hoger worden. De onderbesteding neemt zowel absoluut als relatief gezien eerst af, dan twee jaar toe om vervolgens weer af te nemen.

Aanbevolen wordt om dergelijke herrekeningen wel structureel uit te voeren én het resultaat te controleren op de consistente toerekening van baten en lasten aan structurelementen (getrouwheidseis).

3. Op het laagste niveau in de begrotingsadministratie (de begrotingspost) ontbreken veelvuldig de plancijfers: alleen op productniveau zijn de plancijfers consequent aanwezig. Dit maakt tussentijdse managementsturing moeilijk (signaleren van onder-/overuitputting op het niveau van begrotingsposten is niet mogelijk) en maakt ook het herberekenen van budgetten na structuurwijzigingen lastig.

Aanbevolen wordt om tot en met begrotingspostniveau consequent de plangegevens in de administratie vast te leggen.

Onderbesteding in de provincie Gelderland en Overijssel

In april 2008 publiceerde de Rekenkamer Oost-Nederland de rapporten *Onderbesteding: wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Gelderland* en *Onderbesteding: wat is het probleem? Een onderzoek naar onderbesteding in de provincie Overijssel*. Onderbesteding is gedefinieerd als het verschil in het begrote resultaat (gewijzigde begroting) en werkelijke resultaat (jaarrekening) voor mutaties in de reserves. Het onderzoek richtte zich op de periode 2004 tot en met 2006. De algemene conclusie van het onderzoek is dat er sprake is van structureler¹⁶ onderbesteding bij de provincies Gelderland en Overijssel en dat deze meer kan worden voorkomen. In onderstaande tabel is de omvang van de onderbesteding in de periode 2004-2006 voor beide provincies weergegeven.

Tabel 1 Onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel, 2004-2006.

Jaar		Gelderland		Overijssel	
		(€ mln en als % v/d lasten)		(€ mln en als % v/d lasten)	
2004	Resultaat begroot na wijziging	-20,3		-13,4	
	Resultaat gerealiseerd	41,7		22,6	
	Omvang onderbesteding	62,0	(11,0%)	36,0	(8,7%)
2005	Resultaat begroot na wijziging	-14,4		67,5	
	Resultaat gerealiseerd	49,4		83,0	
	Omvang onderbesteding	63,8	(10,1%)	15,5	(4,1%)
2006	Resultaat begroot na wijziging	41,8		15,8	
	Resultaat gerealiseerd	162,8		60,0	
	Omvang onderbesteding	121,0	(18,4%)	44,2	(10,4%)

De onderbesteding wordt zowel veroorzaakt door minder uitgaven als door hogere inkomsten dan begroot. Daarbij hebben in de provincie Gelderland de hogere inkomsten veel invloed op de totale onderbesteding. Verder wordt geconcludeerd

¹⁶ Over meerdere jaren

dat onderbesteding binnen diverse beleidsthema's voorkomt en per beleidsthema er regelmatig sprake is van minder uitgaven.

Onderbesteding in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

In augustus 2008 publiceerde de Randstedelijke Rekenkamer de rapporten *Bijsturen met de begroting. Een analyse van de begrotingscyclus in 2007. Provincie Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland*. In de rapporten wordt uitgegaan van onderbesteding als de gerealiseerde lasten lager zijn dan de begrote lasten na wijziging. Het onderzoek richtte zich op 2007, waarbij voor de posten waar sprake was van een (relatief) forse onderschrijding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting is onderzocht of tijdig informatie beschikbaar was, waaruit bleek dat niet al het geld uitgegeven zou gaan worden. Ook is gekeken of voortgangsinformatie gebruikt is om bij te sturen, namelijk door de begroting bij te stellen met een begrotingswijziging of door een andere actie te ondernemen. De Randstedelijke Rekenkamer constateert dat uit de jaarstukken van de betreffende provincies blijkt dat er in de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht in 2007 sprake was van onderbesteding, terwijl in de provincie Zuid-Holland sprake was van overbesteding. In de rapporten wordt onder andere geconcludeerd dat een deel¹⁷ van de afwijkingen, die de onderbesteding veroorzaken eerder was te voorzien. Indien de afwijkingen eerder waren gesignaleerd en tijdig aan PS waren gemeld, had bijsturing op de uitvoering van de begroting kunnen plaatsvinden of had de begroting bijgesteld kunnen worden. Voor de provincie Zuid-Holland wordt daarbij opgemerkt dat in andere gevallen de afwijkingen vroegtijdig zijn gesignaleerd en de provincie de begroting gedurende het jaar adequaat heeft bijgesteld. In onderstaande tabel is de omvang van de onderbesteding op de lasten in 2007 voor de vier provincies weergegeven.

Tabel 2 Onderbesteding op de lasten in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, 2007 (circa € mln en als % van de lasten)

Jaar		Flevoland		Noord-Holland		Utrecht		Zuid-Holland	
		€ mln	%	€ mln	%	€ mln	%	€ mln	%
2007	Omvang onderbesteding op de lasten	46	19%	100	12,8%	36	7,6%		
	Omvang overbesteding op de lasten							10	1,1%

¹⁷ Provincie Zuid-Holland: een enkel deel; Provincie Utrecht een deel; Flevoland en Noord-Holland: een substantieel deel.

Onderbesteding in de provincie Utrecht

In september 2008 publiceerde de provincie Utrecht ook zelf een rapport over onderbesteding: *Onderzoek Onderbesteding*. Het onderzoek is uitgevoerd nadat bij de behandeling van de jaarrekening 2007 PS nadrukkelijk aandacht hadden gevraagd voor dit fenomeen en GS in reactie daarop een onderzoek hadden toegezegd. In het onderzoek wordt onderbesteding op de programma's gedefinieerd als het positieve verschil tussen het begrote resultaat (inclusief de door PS vastgestelde begrotingswijzigingen) en het werkelijke resultaat (jaarrekening), waarbij het verschil voor mutaties in de reserves en exclusief de algemene middelen is. Waar de Randstedelijke Rekenkamer alleen naar de lasten keek, kijkt de provincie zelf naar het resultaat (dus inclusief de baten). Doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de oorzaken van onderbesteding en dat te vertalen naar concrete aanbevelingen om onderbesteding in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Het onderzoek richtte zich op 2007, waarbij de mate van onderbesteding ook voor 2005 en 2006 wordt gegeven. In onderstaande tabel is de omvang van de onderbesteding in de periode 2005-2007 voor de provincie Utrecht weergegeven. Er wordt geconcludeerd dat de provincie Utrecht in 2007 een onderbesteding op de programma's had van € 50,6 miljoen en dat deze onderbesteding structureel is gezien de voorgaande jaren. De onderbesteding is onevenredig over de 19 programma's verdeeld. Drie van de programma's die de hoogste bijdrage aan de onderbesteding leveren zijn: 4.5 Doelmatig verkeer- en vervoersysteem, 5.1 Economische zaken, recreatie en toerisme en 1.1 Algemeen bestuur.

Tabel 3 Onderbesteding in de provincie Utrecht, 2005-2007.

Jaar		Utrecht (€ mln)
2005	Omvang onderbesteding	62,2
2006	Omvang onderbesteding	53,3
2007	Lagere lasten	35,8
	Hogere baten	14,8
	Omvang onderbesteding	50,6

Onderbesteding in de provincie Drenthe

In juni 2008 hebben PS van de provincie Drenthe een motie aangenomen over onderbesteding. Onderbesteding wordt daarin gedefinieerd als het verschil in het begroot en werkelijk resultaat voor mutaties in de reserves. PS constateren dat er bij de provincie Drenthe veelvuldig sprake is van onderbesteding. PS verzoeken GS onder andere om de aanbevelingen uit de rapporten *Onderbesteding: wat is het probleem?* van de Rekenkamer Oost-Nederland over te nemen.

Bijlage 5 Oorzaken onderbesteding andere onderzoeken

Trendanalyse provincie Noord-Brabant

In het rapport *Trendanalyse financiële uitputting begroting* van de provincie Noord-Brabant, worden de volgende verklaringen/oorzaken gegeven die leiden tot onderuitputting:

1. Doorlooptijden van projecten worden in veel gevallen te optimistisch voorgespiegeld door aanvragers van provinciale subsidies of bijdragen.
2. Uitvoeringsplannen zijn vaak te optimistisch¹⁸; de algemene afhankelijkheden worden vaak te optimistisch ingeschat. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld formele besluitvormingsprocedures, ruimtelijke procedures, beroep- en bezwaarprocedures, aanbestedingsprocedures en grondaankopen waarvan de doorlooptijd en/of uitkomst te optimistisch wordt ingeschat.
3. De financiële last wordt nog te vaak gekoppeld aan de aangevane verplichting en nog onvoldoende aan de te realiseren prestaties.¹⁹ Hierdoor wordt het budget in de begroting 'weggezet' voor zowel prestaties die in het betreffende jaar gerealiseerd zullen worden als in het jaar/de jaren daarna, terwijl in de verantwoording voor dat jaar alleen de lasten worden opgenomen voor de prestaties die dat jaar zijn gerealiseerd.

Om stelselmatige onderbesteding in de toekomst terug te dringen worden in het rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- Overprogrammering.

Werk, indien onderwerpen zich ervoor lenen met overprogrammering. Als sprake is van afhankelijkheid van de inschatting van derden (bijvoorbeeld subsidie-aanvragers) of van doorlooptijden van procedures, waarbij uit

¹⁸ In de trendanalyse worden specifiek genoemd: vertraging van grote wegenprojecten (Verkeer en vervoer), overheidsprocedures duren langer dan voorzien, grondverwerving voor de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en de ecologische verbindingzones (EVZ) op basis van vrijwillige verkoop blijkt slechts in beperkte mate mogelijk en vertragingen in de uitvoering (blz. 20 trager verloop uitvoering) van de groen blauwe diensten en groen in en om de stad (GIOS) (Natuur, bos en landschap).

¹⁹ In de trendanalyse worden specifiek genoemd: aangevane convenanten en contracten voor het uitvoeren van projecten in het kader van het waterhuishoudingsplan worden direct financieel ingeboekt, terwijl de resultaten van de projecten (de prestaties) pas na verloop van jaren te verwachten zijn (Water), (vergelijkbaar) geraamde bedragen staan vaak in de begrotingsjaren waarin projecten worden gecontractueerd of gepland, terwijl de oplevering van prestaties en afrekening daarvan pas in latere jaren plaatsvinden (Revitalisering Landelijk Gebied), in de begroting zijn bedragen opgenomen voor die jaren waarin subsidieregelingen zijn opgesteld voor aanvragen, terwijl de oplevering (en afrekening) van de gesubsidieerde projecten in diverse jaren in de toekomst kunnen liggen (Milieu (landbouw en industrie) en Sociaal Economische Zaken) en er zijn minder te honoreren subsidieverzoeken dan verwacht (Milieu).

ervaring gebleken is dat dit veelal te optimistisch wordt ingeschat, kan overprogrammering een maatregel zijn om onderuitputting te voorkomen. Overprogrammering wordt door de provincie Noord-Brabant als volgt gedefinieerd²⁰: een hoger bedrag van verplichtingen aangaan dan het beschikbare budget, in de veronderstelling dat in de praktijk of uit ervaringen uit verleden blijkt:

- dat een deel van de beoogde projecten of subsidies niet doorgaat;
- er voor een lager bedrag gerealiseerd wordt dan oorspronkelijk beoogd,

met het uiteindelijke doel om dusdanig te presteren dat de beschikbaar gestelde middelen ten volle benut zullen worden. Overprogrammering is daarbij dus een middel om onderuitputting tegen te gaan en voor het geplande bedrag prestaties te realiseren.

- Aanpassing budgettaire systematiek.

Stem de financiële meerjarenplanning volledig af op de prestatieplanning of werk vaker met een reserve/voorziening.

- Planningsystematiek.

Verbeter de planningsystematiek: neem voorzienbare doorlooptijden (bijvoorbeeld wettelijke termijnen) in de planning op, houdt rekening met voorspelbare vertragende invloeden zoals ruimtelijke procedures²¹ en licht (prestatie- en financiële) plannings en daaraan gekoppelde ramingen periodiek (bij elke managementrapportage) door zodat gewerkt kan worden met actuele plannings.

Onderbesteding in de provincies Gelderland en Overijssel

De Rekenkamer Oost-Nederland constateert in haar onderzoek dat er in beide provincies beleidsmatige aandacht is om onderbesteding te voorkomen, waarbij de provincie Overijssel al een aantal jaren uitvoering geeft aan een plan van aanpak onderuitputting (bijvoorbeeld fasen planning binnen jaargrenzen voor budgetten met een meerjarig karakter). Zij concludeert dat er weliswaar aandacht is voor onderbesteding, maar er sprake is van structurele onderbesteding en de inventarisatie van oorzaken laat zien dat er meer kan worden gedaan om onderbesteding te voorkomen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland komen uiteenlopende oorzaken van onderbesteding naar voren. Vaak is sprake van een complex geheel van directe en indirecte oorzaken.

Samenvattend worden de volgende oorzaken gemeld, met tussen haakjes enkele voorbeelden:

1. De wijze van plannen en begroting en sturing (direct beïnvloedbaar door de provincie):
 - Er is niet realistisch begroot (uitvoering is er nog niet klaar voor, te hoge ambities);

²⁰ Provincie Noord-Brabant, *Overprogrammeren* (BM - 0702), 9 december 2008. Ter kennisneming in de vergadering van de commissie Bestuur en Middelen van 23 januari 2009.

²¹ Niet expliciet genoemd bij de aanbevelingen maar in de lopende tekst op bladzijde 19.

- De voortgang is niet goed in een meerjarenperspectief geplaatst (verdeling van gelden over de jaren is niet realistisch; te optimistisch over start activiteiten);
 - Er wordt nog te weinig gestuurd op tussentijdse resultaten (daardoor niet op tijd helder in hoeverre geplande activiteiten nog realistisch zijn);
 - De rol van de politiek (begrote bedragen zijn resultaat van politieke onderhandelingen, waarbij praktische consequenties voor uitvoering niet expliciet zijn betrokken; politieke ambities om snel tot resultaten te komen verhouden zich niet altijd tot de mogelijkheden om snel tot uitvoering te komen met als gevolg vooral onderbesteding in de eerste jaren).
2. 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 (middenbestuur).

Dit zijn de oorzaken die veelal naar voren komen. Daarnaast zijn er ook factoren waar de provincie geen invloed op heeft (bijvoorbeeld calamiteiten of hogere inkomsten vanuit het Rijk of Europa).

De Rekenkamer Oost-Nederland geeft de volgende aanbevelingen:

1. Geef actief inhoud aan de controlerende en kaderstellende functie van PS ten aanzien van onderbesteding (op het niveau waarop PS sturen). Het volgende denkmodel geeft PS daarvoor handvatten, met hoe donkerder de kleur van de cel hoe pregnanter de rol van PS.

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

Daarbij wordt gesteld dat onderbesteding het meest relevant en 'ernstig' voor PS 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.
2. Ontwikkel ook in het kader van de onderbesteding een strategie op de externe omgeving.
Bepaal in dat kader bijvoorbeeld welke acties worden ondernomen om externe

partijen te beïnvloeden, inventariseer vooraf risico's en anticipeer daar vroegtijdig op, maak heldere en soms ook hardere afspraken/contracten met externen, beschik over en zet competenties in zoals onderhandelen, maken van afspraken en actief bewaken van afspraken.

3. Besteed continu aandacht aan realistische plannen en begroten. PS en GS moeten meer sturen op (eigen) bewustzijn daarop, besteed meer aandacht aan het realistisch plannen van de 1e jaarlaag en werk meer met meerjarenperspectieven, integreer het opstellen van de activiteitenplanning en de budgetraming, stuur nog meer op (tussen)resultaten en deadlines.

Onderbesteding in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

In verschillende voorbeelden die in de rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer worden genoemd, worden zaken gemeld die een (mogelijke) oorzaak van (eventuele) onderbesteding (kunnen) zijn of waarom de lasten gedurende het jaar naar beneden zijn bijgesteld.

Enkele voorbeelden uit het rapport over de provincie Zuid-Holland:

- Vertraging project i.v.m. goede afstemming met de omgeving en fasegewijze uitvoering van het project. (najaarsnota)
- Vertraging project door vernietiging bestemmingsplan en ingediende bezwaren luchtkwaliteitregels.
- Planning project bijgesteld (vertraagd) i.v.m. gemeentelijke weerstand inzake geluidsoverlast.
- Nog geen 'uitvoering' mogelijk omdat wijzigingsvergunning niet meer in 2007 zal worden ontvangen.
- Twee projecten zijn niet uitgevoerd.
- Realisatie projecten blijft achter bij de planning.
- Uitvoering project blijft achter bij planning doordat grondverwerving nog niet heeft plaatsgevonden.
- Uitgaven vertraagd doordat doorlooptijden wettelijke procedures te optimistisch zijn ingepland.
- Doorgeschoven prestaties.
- Projecten zijn voorspoediger uitgevoerd, andere stagneren.
- Stagnerende prestaties.
- Minder activiteiten als gevolg van keuze nieuw college.
- In tegenstelling tot eerder besluit van het IPO (interprovinciaal overleg) wordt provincie geen beheerder (activiteit vervalt).
- Latere start provinciaal deel door vertraging in aanbesteding bij Rijkswaterstaat.

Onderbesteding in de provincie Utrecht

Op basis van een analyse van 45 casussen uit de jaarrekening 2007 van de provincie Utrecht worden onder andere de volgende zaken bevonden of geconcludeerd.

In het rapport wordt gesteld dat onderbesteding meestal een combinatie is van oorzaken. Er wordt geconcludeerd dat de hoofdoorzaken van onderbesteding in 2007 zijn:

Belangrijkste

- Niet realistische planningen en ramingen
Voorbeelden: te ambitieus of te optimistisch gepland al dan niet als gevolg van bestuurlijke- en/of maatschappelijke druk op projecten, complexiteit van projecten, ontbreken van de juiste informatie.
- Vertragingen in projecten
Deze vloeien vaak voort uit voorgaande. Voorbeelden: bij regie over projecten door derden (vooral gemeenten) het niet of later indienen van subsidieaanvragen bij de provincie; bij regie door de provincie zelf vertraging of niet aanwenden van budgetten door complexe externe procedures, bestuurlijke- en maatschappelijke druk of stagnatie op onderdelen.

Andere

- Meevallers bij de uitvoering
Voorbeelden: minder uitgegeven of met name meer ontvangen (van derden) dan begroot, waarbij deze meevallers bij het opstellen van de begroting niet waren te voorzien.
- Administratieve onjuistheden
Voorbeelden: Boeken op verkeerde post, ramen in verkeerd jaar.

Tevens wordt geconcludeerd dat de onderbesteding in 2007 voor tweederde door endogene factoren wordt bepaald en slechts voor eenderde door exogene factoren. De onderbesteding is daarmee voor een groot deel het (directe) gevolg van oorzaken die voor het grootste deel door de provincie te beïnvloeden zijn.

In het rapport wordt geconstateerd dat bij 11 van de 45 casussen de prestaties volledig zijn geleverd. Daarbij is de onderbesteding het gevolg van meevallers in de uitvoering. Er wordt geconcludeerd dat als prestaties in relatie met onderbesteding niet (geheel) geleverd zijn, dat ze dan volledig danwel het resterende gedeelte wordt doorgeschoven naar de volgende jaarschijf.

Ook wordt geconcludeerd dat de onderbesteding in 2007 voor een groot deel voorkomen had kunnen worden door de begroting 2007 tussentijds te wijzigen. En dat onderbesteding in min of meerdere mate in alle provincies voorkomt en niet volledig te voorkomen is door de speciale positie die provincies in het middenbestuur innemen en de materie zo complex en veranderlijk is.

De volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Ontwikkel beleid ten aanzien van onderbesteding, waardoor duidelijk is wanneer onderbesteding niet en wel toelaatbaar is.
- Verbeter het realiteitsgehalte van planningen en ramingen, waarbij onderbouwingen en bijbehorende kasritmes kritische succesfactoren zijn.

- Benoem kritische succesfactoren voor het halen van de planning en het voorkomen van vertraging.
- Maak bij activiteiten en projecten waarbij derden de regie hebben, heldere en duidelijke afspraken over de tijdige uitvoering. Maak ook afspraken over het tijdig aanleveren van voortgangsinformatie door derden. Om de afhankelijkheid van exogene factoren te verkleinen.
- Maak (bij vertragingen en meevallers) gebruik van de voortgangsrapportages (om deze tijdig en volledig te signaleren en) voor het bijsturen op de uitvoering en/of het aanpassen van de begroting.
- Verbeter de interne controle, zodat administratieve onduidelijkheden en onjuistheden bij de budgettering en de boekingen voorkomen worden.

Reactie GS op het onderzoek

Op 7 oktober 2008 geven GS in een statenbrief aan PS hun reactie op het onderzoek en het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer. Ze geven aan dat de volgende maatregelen worden genomen die structuur en houvast bieden om onderbesteding te voorkomen:

- er moet meer realistisch geraamd worden, zij het met behoud van ambitie;
- met behulp van de onderzoeksresultaten, zijn GS in staat om herkomst én aanleiding van onderbesteding beter te traceren en aan te pakken;
- er wordt gewerkt aan een verbetering van de planning- en controlcyclus, waarbij zowel de inhoud als de frequentie van rapportages wordt verbeterd. Daarmee krijgen PS de beschikking over meer actuele informatie en gaat meer aandacht uit naar het tijdig bijstellen van budgetten. De halfjaarrapportage wordt voorzien van een begrotingswijziging.

Tevens geven GS aan dat ze van mening zijn dat met name meer aandacht van bestuur en management de meest kritische succesfactor is om onderbesteding te voorkomen. Om onderbesteding aan te pakken vinden ze het verder van belang dat er een uniform beeld is van wat onderbesteding is. Daarvoor zullen ze een beleidskader uitwerken waarin onder andere zal worden ingegaan op een aantal bestuurlijke dilemma's:

- Hoe komen tot een verantwoorde balans tussen realistische plannings enerzijds en voldoende flexibiliteit in ramingen om bestuurlijke ambities niet onnodig te verlammen of af te remmen, door te strakke planvorming anderzijds?
- Wat is, gelet op bovenstaande, en gerelateerd aan de omvang van de begroting, in voorkomend geval, een acceptabel niveau van onderbesteding?
- Is het relevant om een onderscheid te maken tussen onderbesteding, afkomstig vanuit verschillende geldstromen? Dienen hogere inkomsten dan geraamd ook toe te worden gerekend aan onderbesteding?
- Dienen, bij grote majeure programma's en infrastructurele investeringen, die nagenoeg altijd over verschillende jaargrenzen lopen, eventuele onderbestedingen niet op een andere wijze te worden beoordeeld (meer op programmaniveau, dan op het niveau van kalenderjaren)?

- Hoe verhoudt zich de inzet van het instrument Overprogrammering, waarmee onderbesteding kan worden verminderd, tot het budgetrecht van Provinciale Staten en regelgeving op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording?

Begin 2009 verschijnt er ten behoeve van het laatste punt voor het op te stellen beleidskader een verkennende notitie Overprogrammering. Bij de behandeling van de voorjaarsnota 2008 besluiten PS voor de begroting 2009 en verder voor die onderwerpen die zich ervoor lenen het systeem van overprogrammering te hanteren. Overprogrammering houdt in dat er meer projecten/werkzaamheden in voorbereiding en uitvoering worden genomen dan in hetzelfde jaar met de beschikbare middelen kunnen worden uitgevoerd.²² Er wordt (kan) rekening (worden) gehouden met uitval, vertraging en dergelijke, zodat (er nog voldoende projecten overblijven en) het realistischer wordt de doelen en resultaten zoals afgesproken, te realiseren. Overprogrammering is met andere woorden bedoeld om doelen en resultaten te behalen, en niet primair om het budget op te maken. Overprogrammering kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Risico bij overprogrammering is budgetoverschrijding.

In de PS-vergadering van 10 november 2008 wordt de motie terugdringen onderbesteding verworpen, die door Groen Links naar aanleiding van het onderzoek van de provincie Utrecht is ingediend. GS werden verzocht om bij de uitwerking van de aanbevelingen te betrekken dat reservering van niet bestede gelden in bestemde reserves steeds een expliciet besluit van PS vereist en dat dergelijke besluiten in de regel slechts aan het eind van het begrotingsjaar genomen kunnen worden.

Onderbesteding in de provincie Drenthe

Op 3 december 2008 brengen GS een voorstel aan PS van de provincie Drenthe uit voor de uitwerking van de aangenomen motie over onderbesteding. GS geven aan de drie aanbevelingen van de Rekenkamer Oost-Nederland (zie paragraaf 4.6.1) te willen uitvoeren:

- Als er sprake is van onderbesteding willen GS in de toelichting meer aandacht besteden aan de verklaring van onderbesteding (zie ook hoofdstuk 5).
- GS willen investeren in hun externe omgeving.

GS willen continue aandacht blijven besteden aan het realistisch plannen en begroten door scherper te gaan sturen in de planning- en controlcyclus (waarbij ook bijvoorbeeld aan de voorkant in de begroting duidelijke doelstellingen worden geformuleerd en een meer expliciete planning van activiteiten wordt opgenomen).

²² Opgemerkt wordt dat er meerdere definities van overprogrammering in omloop zijn. De definitie van de provincie Zuid-Holland wordt ook gegeven.

Onderbesteding in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland: Kwaliteit informatievoorziening

In de rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer wordt, zoals reeds eerder gemeld, onder andere geconcludeerd dat een deel²³ van de afwijkingen, die de onderbesteding veroorzaken eerder was te voorzien. Indien de afwijkingen eerder waren gesignaleerd en tijdig aan PS waren gemeld (bijvoorbeeld in voortgangsrapportages), had bijsturing op de uitvoering van de begroting kunnen plaatsvinden of had de begroting bijgesteld kunnen worden. Daarnaast wordt geconcludeerd dat in de voortgangsrapportages en begrotingswijzigingen inzicht ontbreekt in de afwijking op de beoogde prestaties uit de begroting doordat de relatie met de prestaties uit de begroting onvoldoende worden gelegd en niet duidelijk wordt waarom aanvullende middelen nodig zijn. Bij de voortgangsrapportages speelt dit in de provincie Noord-Holland in meer gevallen dan bij de provincie Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland, waarbij de rapportages van Zuid-Holland het meest inzichtelijk zijn. Bij de begrotingswijzigingen speelt het in de provincie Flevoland in meer gevallen dan bij de provincie Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, waarbij ook de begrotingswijzigingen van Zuid-Holland het meest inzichtelijk zijn. Verder wordt voor de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland geconcludeerd dat (in sommige gevallen) moeilijk te herleiden is hoe de in voortgangsrapportages gerapporteerde afwijkingen zijn verwerkt in begrotingswijzigingen. Ten slotte wordt alle vier de provincies geconcludeerd dat de informatie in een of meerdere voortgangsrapportages bij de behandeling in de PS-vergadering niet meer actueel was vanwege de lange doorlooptijd voor agendering van de stukken.

Aan GS van de vier provincies wordt onder andere aanbevolen om:

- de ‘monitoring’ en interne informatievoorziening te verbeteren, zodat knelpunten in de uitvoering van de begroting eerder gesignaleerd en aan PS gemeld kunnen worden;
- de knelpunten op te nemen in de voortgangsrapportages, waardoor tijdig kan worden bijgestuurd door extra acties te ondernemen om de prestaties alsnog te behalen of door de begroting bij te stellen;
- de informatie in de voortgangsrapportages en begrotingswijzigingen meer te relateren aan de prestaties uit de begroting en voor nieuwe prestaties aan te geven aan welke doel uit de begroting deze bijdraagt;
- de afwijkingen uit de voortgangsrapportages in alle gevallen herleidbaar in begrotingswijziging(en) te verwerken (geen aanbeveling voor Zuid-Holland).

Verder wordt onder andere aanbevolen om:

- er voor te zorgen dat de voortgangsinformatie van GS tijdig in PS-vergaderingen wordt behandeld.

²³ Provincie Zuid-Holland: een enkel deel; provincie Utrecht: een deel; provincies Flevoland en Noord-Holland: een substantieel deel.

Onderbesteding in de provincie Utrecht: Kwaliteit informatievoorziening

De provincie Utrecht concludeert in haar rapport dat de onderbesteding in 2007 voor een groot deel voorkomen had kunnen worden door de begroting 2007 tussentijds te wijzigen. Ze beveelt in haar onderzoek onder andere aan om gebruik te maken van de voortgangsrapportages (om vertragingen en meevallers tijdig en volledig te signaleren en) voor het bijsturen op de uitvoering en/of het aanpassen van de begroting.

Reactie GS van de provincie Utrecht op het onderzoek uit deze en voorgaande paragraaf

Op 7 oktober 2008 geven GS aan dat onder andere de volgende maatregel wordt genomen die structuur en houvast bieden om onderbesteding te voorkomen:

- er gewerkt wordt aan een verbetering van de planning- en controlcyclus, waarbij zowel de inhoud als de frequentie van rapportages wordt verbeterd. En dat ze daarmee de beschikking krijgen over meer actuele informatie en meer aandacht uitgaat naar het tijdig bijstellen van budgetten. De halfjaarrapportage wordt voorzien van een begrotingswijziging.

Onderbesteding in de provincie Drenthe: Kwaliteit informatievoorziening

Als er sprake is van onderbesteding willen GS van de provincie Drenthe in de toelichting meer aandacht besteden aan de verklaring van onderbesteding: wat zijn de oorzaken van onderbesteding, de beïnvloedbaarheid van de provincie en weergeven of de resultaten zijn behaald. Ook willen ze bijvoorbeeld aan de voorkant van het proces, in de begroting, duidelijke doelstellingen formuleren om scherper te kunnen sturen.

Daarnaast willen GS in onderstaande gevallen PS informeren:

- Bij (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000 van het totaal 'going concern' binnen een programma.
- Bij (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 50.000 van een afzonderlijke prioriteit. De prioriteiten zijn de hoofdpijlers van het collegeprogramma.
- Bij (de verwachting van) het niet realiseren van een gepland resultaat binnen 'going concern' of binnen een afzonderlijke prioriteit, ook al is er in totaliteit binnen het 'going concern' van een programma geen sprake van onderbesteding.

Ze kiezen daarmee niet alleen een financiële insteek maar willen ook sturen op realisatie van beleidsdoelen en uitvoering van voorgenomen beleid. GS stellen dat daarmee ook - meer dan voorheen - recht wordt gedaan aan het beleidsinhoudelijke karakter van de verantwoordingsdocumenten en PS beter in staat worden gesteld invulling te geven aan de controlerende en kaderstellende rol.