

**Onderbesteding in de provincie
Noord-Brabant**

Deelonderzoek bij de jaarstukken 2008

Deel II Rapport van bevindingen

11 mei 2009

ISBN 978-90-8768-019-0

Inhoudsopgave

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.....	11
2.1 Richtlijnen en criteria op landelijk niveau.....	11
2.1.1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.....	11
2.1.2 Accountantscontrole.....	12
2.2 Richtlijnen en criteria op provinciaal niveau.....	12
2.2.1 Financiële beleids- en beheersverordening provincie.....	12
2.2.2 Overige interne regels.....	14
3 Omvang onderbesteding in de periode 2004-2008.....	15
3.1 Totaal van programma's.....	15
3.1.1 Verschil oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd.....	15
3.1.2 Verschil raming na wijziging en gerealiseerd.....	17
3.2 Programma's afzonderlijk.....	18
3.3 Productgroepen.....	21
4 Oorzaken onderbesteding en kwaliteit informatievoorziening.....	22
4.1 Informatie aan PS.....	22
4.2 Selectie.....	23
4.3 Programma 3 Water.....	25
4.3.1 Productgroep 03.01 Onderhoud waterwegen.....	26
4.3.2 Productgroep 03.02 Veiligheid.....	31
4.3.3 Productgroep 03.03 Duurzame watersystemen.....	35
4.3.4 Productgroep 03.04 Toezicht waterschappen.....	41
4.4 Programma 5 Natuur, bos en landschap.....	43
4.4.1 Productgroep 05.01 Programma grootse natuur.....	45
4.4.2 Productgroep 05.02 Programma algemene natuur- en landschapskwaliteit.....	49
4.4.3 Productgroep 05.03 Programma draagvlak en communicatie.....	54
4.4.4 Productgroep 05.90 Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling..	57
4.5 Programma 9 Revitalisering landelijk gebied.....	60
4.5.1 Productgroep 09.01 Zonering landelijk gebied.....	62
4.5.2 Productgroep 09.02 Verbreding en duurzame landbouw.....	66
4.5.3 Productgroep 09.90 Regievoering.....	69
4.6 Oorzaken en instrumenten om onderbesteding te beperken.....	74
Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen.....	82
Bijlage 2 Geraadpleegde documenten.....	83

Bijlage 3 Trendanalyse financiële uitputting begroting	86
Bijlage 4 Onder- en overbesteding bij de programma's	87
Bijlage 5 Selectie	98
Bijlage 6 Mate van onderbesteding andere onderzoeken	100
Bijlage 7 Oorzaken onderbesteding andere onderzoeken.....	104

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 Noord-Brabant.

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 deelrapport bevat een uitgebreide beschrijving van het onderzoek: de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak. 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 Noord-Brabant in de periode 2004 tot en met 2008 in beeld gebracht. Zowel voor de tien programma's uit de begrotingen samen, als de afzonderlijke programma's. Daarna wordt in hoofdstuk 4 eerst ingegaan op rapportages die Provinciale Staten gedurende een begrotingscyclus ontvangen en de selectie van de programma's 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 programma eerst voor het programma in totaliteit inzicht gegeven in de ontwikkeling van de uitputting van het budget in de periode 2004-2008 en daarna voor de daarbij behorende productgroepen. Daarnaast wordt op het niveau van de productgroepen ingegaan op de gerapporteerde verklaringen voor onderbesteding en de kwaliteit van de informatievoorziening daarover. Het rapport van bevindingen geeft tot slot een weergave van 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 (waar onder 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 Noord-Brabant. De resultaten van dit onderzoek publiceerde ze in oktober 2007 in het rapport *Reserves en voorzieningen provincie Noord-Brabant*.

Gezien bovenstaande feiten acht de rekenkamer het van belang onderzoek te verrichten naar het voorkomen van onderbesteding binnen de provincie Noord-Brabant 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 beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant 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

Op 11 april 2008 heeft de provincie Noord-Brabant het rapport Trendanalyse financiële uitputting begroting gepubliceerd. Dit rapport is verschenen naar aanleiding van vragen van Provinciale Staten in 2007² naar de trendmatige ontwikkeling van budgetten en de uitputting daarvan. In het rapport wordt voor de periode 2005 tot en met 2007 inzicht gegeven in de mate van onder- en overbesteding en voor de periode 01-01-2004 - 01-01-2008 in de verschillen tussen begrote en gerealiseerde reserves en voorzieningen. Daarnaast worden oorzaken gegeven die leiden tot onderuitputting en aanbevelingen gedaan om stelselmatige onderbesteding in de toekomst terug te dringen. Hiermee zijn enkele van de in § 1.2 opgesomde vragen reeds (ten dele) beantwoord.

De rekenkamer heeft in haar onderzoek, voor zover mogelijk, aansluiting gezocht bij deze rapportage. De provincie Noord-Brabant heeft echter in haar onderzoek om tot vergelijkbare getallen te komen voor de onderzochte perioden de gegevens op het laagste niveau uit de begrotingsadministratie in SAP herberekend. De rekenkamer is daarentegen uitgegaan van gegevens die voor PS beschikbaar zijn, omdat PS zich daarop moeten baseren.

De rekenkamer definieert onderbesteding als het positieve verschil tussen het begrote resultaat (zowel oorspronkelijk als na wijziging) en het werkelijke

² Bij de behandeling van de jaarrekening 2006 en de begroting 2008.

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 begroting³) 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 de periode 2004 tot en met 2008 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 productgroep- als programmaniveau 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

³ Bedragen uit de door PS vastgestelde begroting; het gedrukte exemplaar van de begroting jaar t die verschijnt in het najaar van jaar t-1; de bedragen die in de jaarrekening worden gepresenteerd onder de kopjes 'Begroting oorspronkelijk' dan wel 'vóór wijz.'.

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.

Uit het antwoord van de provincie op schriftelijke vragen van de rekenkamer blijkt dat de provincie Noord-Brabant van onderbesteding spreekt indien in een meerjarig patroon exploitatie- of investeringsbudgetten niet tot besteding komen en de daaraan gekoppelde afgesproken prestaties niet worden geleverd.⁵

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. In 2004 en 2008 worden voor enkele programma's andere/meer uitgesplitste productgroepen gehanteerd dan in respectievelijk de daaropvolgende jaren en voorgaande jaren. Om de koppeling te maken tussen de productgroepen in 2004 en 2005 en de productgroepen in 2007 en 2008 zijn daarom eveneens de bijlagenboeken bij deze begrotingen geraadpleegd. Voor de vragen 1c, 3a en 3b zijn naast de begrotingen en jaarstukken ook tussenliggende verantwoordingsrapportages aan PS geanalyseerd (relevante begrotingswijzigingen, voorjaarsnota's, najaarsbrieven en bestuursrapportages). Bijlage 2 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

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.

⁵ De rekenkamer hanteert een andere definitie. Ze heeft ervoor gekozen om in dit onderzoek niet een andere naam aan haar definitie te koppelen, omdat in een aantal recent gepubliceerde onderzoeken naar dit thema ook de naam 'onderbesteding' wordt gehanteerd en in de jaarstukken 2004-2008 van de provincie Noord-Brabant bij de toelichtingen op de financiële afwijkingen tussen de begrote bedragen na wijziging en de realisaties, naast onder andere de termen onderuitputting en onderschrijding, ook de term onderbesteding wordt gebruikt.

De onderzoeksvragen 1c, 3a en 3b worden voor een selectie van de programma's 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, zoals reeds eerder genoemd, het rapport van de provincie Noord-Brabant naar financiële uitputting van de begroting (zie voor de behandeling van dit rapport bijlage 3).

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 accountcontrole 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.⁶ Ten aanzien van onderbesteding is geen sprake van een dergelijk criterium.

2.2 Richtlijnen en criteria op provinciaal niveau

2.2.1 Financiële beleids- en beheersverordening provincie

Overbesteding

In de Financiële beleids- en beheersverordening van de provincie Noord-Brabant zijn geen richtlijnen of criteria opgenomen met betrekking tot onderbesteding.

⁶ Zie bijvoorbeeld: Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten, Toepassing van het begrotingscriterium, 2006.

Artikel 5 van de verordening stelt wel dat GS ervoor zorgdragen dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de begroting niet worden overschreden.

Rapportages

GS dienen verschillende plannings- en controledocumenten aan PS aan te bieden. Deze documenten kunnen informatie bevatten die voor PS relevant is in het kader van onderbesteding.

Het betreft de volgende documenten:

- De (ontwerp)programmabegroting.
Jaarlijks vóór 1 november voor het volgende jaar (artikel 2).
- Tussentijds inzicht in de budgettaire stand van zaken.
Eenmaal in het voorjaar en eenmaal in het najaar (artikel 4).
- (Begrotings)wijzigingen.
Voorstellen tot (begrotings)wijziging van de programmabegroting worden tijdens de uitvoering van het lopende begrotingsjaar ter besluitvorming voorgelegd aan PS indien:
 - er aanleiding is de beoogde doelstellingen, prioriteiten of de (op het begrotingsjaar betrekking hebbende) prestaties tussentijds bij te stellen;
 - er aanleiding is de baten en/of lasten van één of meerdere productgroepen binnen een programma tussentijds naar boven of beneden bij te stellen als gevolg van een verhoging respectievelijk verlaging van de middelen;
 - er aanleiding is de baten en/of lasten tussen programma's tussentijds bij te stellen (artikel 5).
- Tussenrapportages.
Hierin worden gedurende het lopende begrotingsjaar de stand van zaken met betrekking tot de beleidsuitvoering en de realisatie van de provinciale begroting gegeven. Met deze rapportages kan de uitvoering worden gevolgd en besloten worden of bijsturing gewenst is. In overleg met PS worden de tijdstippen vastgesteld waarop deze rapportages aan PS worden aangeboden. Voor de achtmaandsrapportage is dit uiterlijk in oktober van het lopende begrotingsjaar. De financiële consequenties en afwijkingen uit de tussenrapportages worden betrokken bij de eerstvolgende budgettaire nota en bij de budgettaire stand van zaken bij de begroting in het najaar (artikel 7).
- Jaarstukken.⁷

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 bijstelling behoeven (artikel 8).

⁷ De ontwerpjaarstukken worden voorgelegd aan de Rekeningcommissie.

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 interviews met betrokkenen van de provincie Noord-Brabant blijkt dat voor de gehele onderzoeksperiode binnen de provincie Noord-Brabant de regel wordt gehanteerd dat afwijkingen van meer dan € 100.000 moeten worden toegelicht. Kleinere afwijkingen worden toegelicht indien naar het oordeel van de financieel adviseur van de afdeling Financiën, planning & control hiertoe aanleiding is (politiek-bestuurlijke overwegingen). De accountant hanteert als grens voor verklarende toelichtingen op de afwijkingen: € 350.000 en 5%.

Onderbesteding

Middelen die aan het einde van een jaar niet zijn besteed maar wel geraamd, worden in principe onder het rekeningresultaat gebracht. In een aantal gevallen kunnen bedragen echter worden overgeheveld naar het volgende begrotingsjaar (en worden daarmee 'bestemd'). Hiertoe hebben GS op 30 augustus 2005 aangepast beleid vastgesteld. Aangedragen overhevelingsvoorstellen worden centraal getoetst. De overhevelingsbedragen worden, via het statenvoorstel tot vaststelling van de jaarstukken, in mindering gebracht op het rekeningresultaat waarna een besteedbaar rekeningresultaat⁸ ontstaat dat wordt betrokken in de integrale afweging van de voorjaarsnota.

Overhevelen kan alleen in de volgende gevallen:

- provinciale autonome middelen die gematcht moeten worden met gelden verkregen van derden;
- reeds aangegane subsidieverplichtingen waarvan op aangeven van de subsidiënt blijkt dat de prestatie in jaar t (deels) niet wordt gerealiseerd en alsnog plaats zal vinden in jaar t+1 mits groter dan € 50.000;
- middelen die direct gekoppeld zijn aan het bestuursakkoord indien de middelen in de volgende jaren niet volstaan om de voorgenomen doelen te realiseren. Overhevelen van deze middelen kan binnen de vier begrotingsjaren van de bestuursperiode; in het laatste jaar vallen deze middelen automatisch vrij.
- prestaties (vanuit jaar t) die alsnog in jaar t+1 gerealiseerd moeten worden en waarvoor in jaar t+1 geen middelen zijn geraamd.

⁸ Met ingang van de jaarstukken 2007 dienen daarnaast ook de extra stortingen in en onttrekkingen aan reserves die het daarvoor geraamde bedrag te boven gaan, in mindering worden gebracht (wijziging BBV in 2007).

3 Omvang onderbesteding in de periode 2004-2008

In dit hoofdstuk wordt de omvang van de onderbesteding in de provincie Noord-Brabant in de periode 2004 tot en met 2008 in beeld gebracht.

In deze periode worden in de programmabegrotingen en jaarstukken van de provincie Noord-Brabant tien programma's onderscheiden. Hierna wordt eerst voor de tien programma's tezamen en vervolgens voor de afzonderlijke programma's 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 Noord-Brabant.⁹

3.1 Totaal van programma's

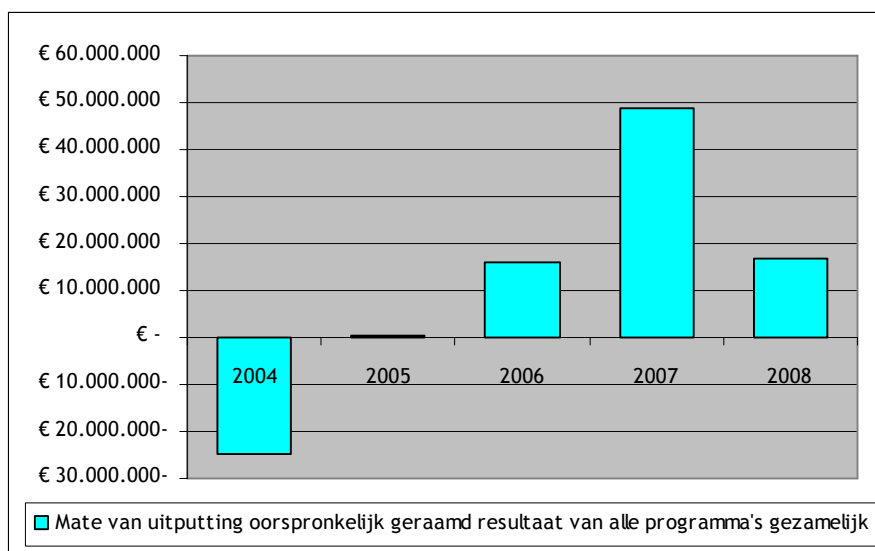
3.1.1 Verschil oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd

In onderstaande figuur wordt voor de periode 2004-2008 de mate van uitputting van het oorspronkelijk geraamde resultaat voor alle programma's tezamen weergegeven. In 2004 was er sprake van overbesteding. De overbesteding bedroeg € 24,7 miljoen (10% van het oorspronkelijk begrote resultaat). In de daarop volgende vier jaar was er sprake van onderbesteding. De mate van onderbesteding liep in de periode 2005-2007 op van 0,1% tot 12% van het

⁹ Uit deze jaarstukken heeft de rekenkamer de oorspronkelijk 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 op hele euro's zijn afgerond, wijken sommige door de rekenkamer berekende bedragen één of enkele euro's af van de bedragen uit de jaarstukken. In verband met vergelijkbaarheid van de gegevens over de jaren heeft de rekenkamer voor 2004 de hiervoor genoemde gegevens 'exclusief dubbeltellingen inzake voorzieningen' overgenomen, voor 2007 de indirecte apparaatskosten die voor dat jaar niet meer aan de productgroepen zijn toegerekend, maar afzonderlijk per programma worden gegeven opgeteld bij de gepresenteerde lasten per programma en voor 2008 de indirecte en directe apparaatskosten die voor dat jaar per programma worden gegeven opgeteld bij de gepresenteerde lasten per programma. Daarnaast zijn er in de onderzoeksperiode een aantal wijzigingen doorgevoerd die van invloed kunnen zijn op de vergelijkbaarheid van de gegevens op programmaniveau, maar waarvan de rekenkamer de invloed niet of lastig kan wegnemen. Het betreft structuurwijzigingen en gewijzigde regelgeving inzake reserves en voorzieningen. In de jaarstukken 2007 zijn voor zowel de gerealiseerde lasten als de gerealiseerde baten van de productgroep 'Programma grootse natuur' van het programma 'Natuur, bos en landschap' twee verschillende bedragen opgenomen. De rekenkamer heeft de bedragen uit de jaarrekening overgenomen voor haar onderzoek. Bij de overeenkomstige bedragen in de programmaverantwoording is ten onrechte een in overleg met de accountant aangebrachte correctie op de lasten en baten van € 11,7 miljoen niet doorgevoerd.

oorspronkelijk begrote resultaat (€ 0,5 tot € 48,7 miljoen) en liep in 2008 terug tot 4% (€ 16,9 miljoen).

Figuur 1 Mate van uitputting oorspronkelijk geraamd resultaat voor alle programma's tezamen, 2004-2008



In onderstaande tabel wordt de uitputting van het oorspronkelijke budget uitgesplitst in de mate waarin de oorspronkelijk begrote lasten en baten worden 'uitgeput'. In alle vijf de jaren was sprake van overbesteding op de oorspronkelijk geraamde lasten en zijn er meer baten ontvangen dan begroot ('onderbesteding op de baten'). De onderbesteding in de jaren 2005 tot en met 2008 werd dan ook veroorzaakt doordat het bedrag aan baten dat boven de oorspronkelijke begroting is ontvangen groter is dan de overbesteding op de lasten.

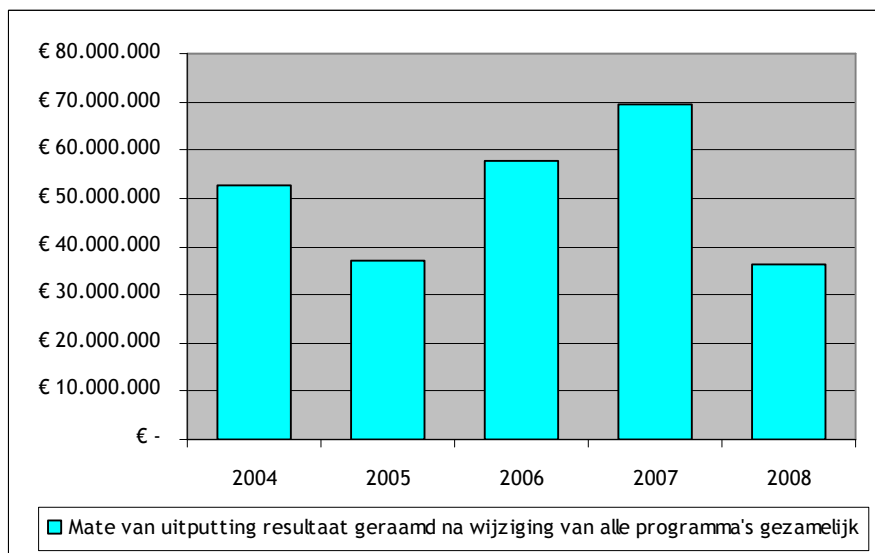
Tabel 1 Mate van uitputting oorspronkelijke budget, in miljoenen € en % ten opzichte van oorspronkelijk begroot

Jaar	Onder- of overbesteding op de programma's		Wordt veroorzaakt door:		
	x € miljoen	%		x € milj.	%
2004	-24,7	10	Hogere lasten dan geraamd:	171,9	38
			Hogere baten dan geraamd:	147,2	70
2005	0,5	0	Hogere lasten dan geraamd:	20,7	3
			Hogere baten dan geraamd:	21,0	7
2006	16,0	4	Hogere lasten dan geraamd:	101,8	17
			Hogere baten dan geraamd:	117,9	52
2007	48,7	12	Hogere lasten dan geraamd:	89,7	13
			Hogere baten dan geraamd:	138,4	49
2008	16,9	4	Hogere lasten dan geraamd:	84,6	12
			Hogere baten dan geraamd:	101,6	35

3.1.2 Verschil raming na wijziging en gerealiseerd

In onderstaande figuur wordt voor de periode 2004-2008 de mate van uitputting van het geraamde resultaat na wijziging voor alle programma's tezamen weergegeven. In de gehele periode was er sprake van onderbesteding. De onderbesteding was in 2004 € 52,8 miljoen, in 2005 € 37 miljoen, in 2006 € 57,9 miljoen, in 2007 € 69,3 miljoen en in 2008 € 36,3 miljoen. Ofwel in 2004 16% van het geraamde resultaat na wijziging en in de jaren 2005 tot en met 2007 oplopend van 10% tot 16% en in 2008 8% van het voor die jaren geraamde resultaat na wijziging.

Figuur 2 Mate van uitputting geraamd resultaat na wijziging voor alle programma's tezamen, 2004-2008



In de volgende tabel wordt de onderbesteding van het begrote budget na wijziging uitgesplitst.

In de jaren 2005 tot en met 2007 wordt deze veroorzaakt door een combinatie van lagere lasten en (vooral) hogere baten dan begroot na wijziging.

In 2004 is er sprake van overbesteding op de lasten geraamd na wijziging, zodat de onderbesteding in dit jaar wordt veroorzaakt doordat er relatief meer baten zijn ontvangen dan geraamd na wijziging.

In 2008 geldt het omgekeerde (hoge onderbesteding op de lasten en iets minder hoge overbesteding op de baten)

Tabel 2 Mate van uitputting geraamd budget na wijziging, in miljoenen € en % ten opzichte van dat geraamde budget

Jaar	Onderbesteding op de programma's		Wordt veroorzaakt door:			
	x € miljoen	%		x € milj.	%	
2004	52,8	16	Hogere lasten dan geraamd:	33,0	6	
			Hogere baten dan geraamd:	85,8	32	
2005	37,0	10	Lagere lasten dan geraamd:	15,6	2	
			Hogere baten dan geraamd:	21,4	7	
2006	57,9	14	Lagere lasten dan geraamd:	12,9	2	
			Hogere baten dan geraamd:	45,0	15	
2007	69,3	16	Lagere lasten dan geraamd:	38,4	5	
			Hogere baten dan geraamd:	30,9	8	
2008	36,3	8	Lagere lasten dan geraamd:	129,8	14	
			Lagere baten dan geraamd:	93,5	19	

3.2 Programma's afzonderlijk

De twee volgende figuren geven voor de afzonderlijke programma's een beeld van de onder- en overbesteding in de periode 2004-2008. Uit de figuur blijkt dat de mate waarin sprake is van onder- of overbesteding bij de afzonderlijke programma's zowel verschilt tussen de programma's als binnen de programma's tussen de verschillende jaren.

Het gerealiseerde resultaat blijft, in absolute zin vooral bij de programma's Verkeer en vervoer, Natuur, bos en landschap, Milieu, Revitalisering landelijk gebied en Water achter bij het oorspronkelijk geraamde resultaat (onderbesteding). De mate van onderbesteding varieert tussen de programma's, maar ook binnen de programma's tussen de verschillende jaren. Bijvoorbeeld bij Verkeer en vervoer ligt de onderbesteding tussen de € 0,3 en € 22,4 miljoen en bij Revitalisering Landelijk Gebied tussen de € 4 en € 5,8 miljoen.

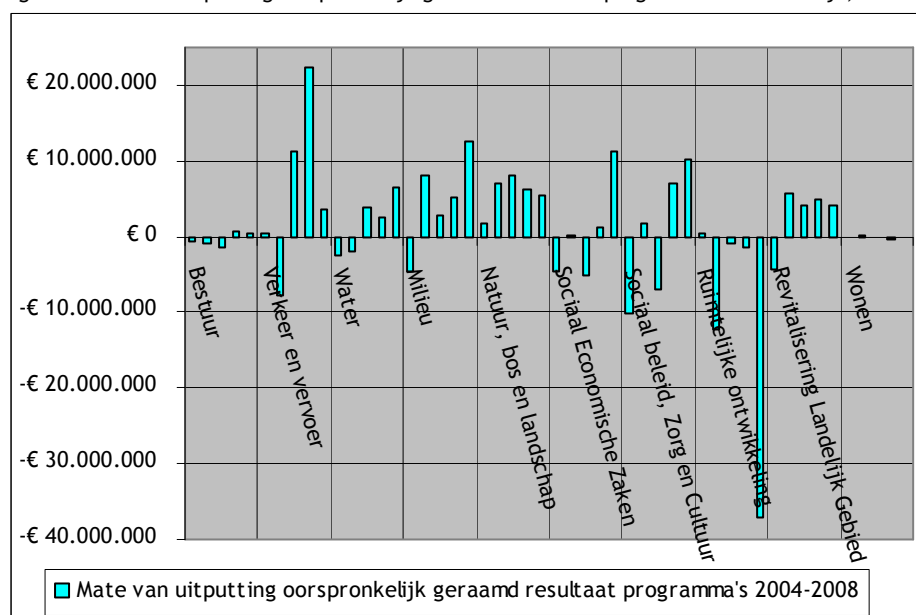
Wanneer gekeken wordt naar het verschil tussen het gerealiseerde en het oorspronkelijk begrote resultaat als percentage van het oorspronkelijk begrote resultaat (in relatieve zin) is de onderbesteding het grootst bij de programma's Revitalisering Landelijk Gebied (12%-35%), Natuur, bos en landschap (10%-31%) en Water (13%-27%).

Bij het programma Natuur, bos en landschap is in alle jaren sprake van onderbesteding op het oorspronkelijk begrote resultaat, bij Verkeer en vervoer, Milieu en Revitalisering Landelijk Gebied in vier van de vijf jaren en bij Water, Sociaal Economische Zaken en Sociaal Beleid, Zorg en Cultuur in drie van de vijf jaren.

Bij Verkeer en vervoer, Milieu en op één jaar na ook bij Sociaal beleid, Zorg en Cultuur is de onderbesteding het gevolg van ontvangen baten die hoger zijn dan oorspronkelijk begroot. Bij Water en Natuur, bos en landschap is het in respectievelijk één en twee jaren ook het gevolg van hogere baten en in de andere respectievelijk twee en drie jaren een combinatie van hogere baten en lagere lasten. Bij Revitalisering landelijk gebied is het in alle jaren een combinatie. Met uitzondering van de programma's Revitalisering Landelijk Gebied, Natuur, bos en landschap en Water zijn de gerealiseerde lasten in nagenoeg alle jaren hoger dan oorspronkelijk geraamd (overbesteding). De mate van overbesteding op deze lasten varieert tussen de programma's, maar ook binnen de programma's tussen de verschillende jaren. Bijvoorbeeld bij Sociaal Economische Zaken ligt de overbesteding tussen de € 4,7 en € 43,7 miljoen (13% tot 301%) en bij Milieu tussen de € 1 en € 28,1 miljoen (2% en 46%). De gerealiseerde baten zijn voor alle programma's in nagenoeg alle jaren hoger dan oorspronkelijk geraamd (onderbesteding). Ook de mate van onderbesteding op deze baten varieert tussen de programma's en binnen de programma's tussen de verschillende jaren. Bijvoorbeeld bij Verkeer en vervoer ligt de onderbesteding tussen de € 16,4 en € 66,5 miljoen (17% tot 120%) en bij Revitalisering Landelijk Gebied tussen de € 0,8 en € 4,9 miljoen (67% en 452%).

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

Figuur 3 Mate van uitputting oorspronkelijk geraamd resultaat programma's afzonderlijk, 2004-2008

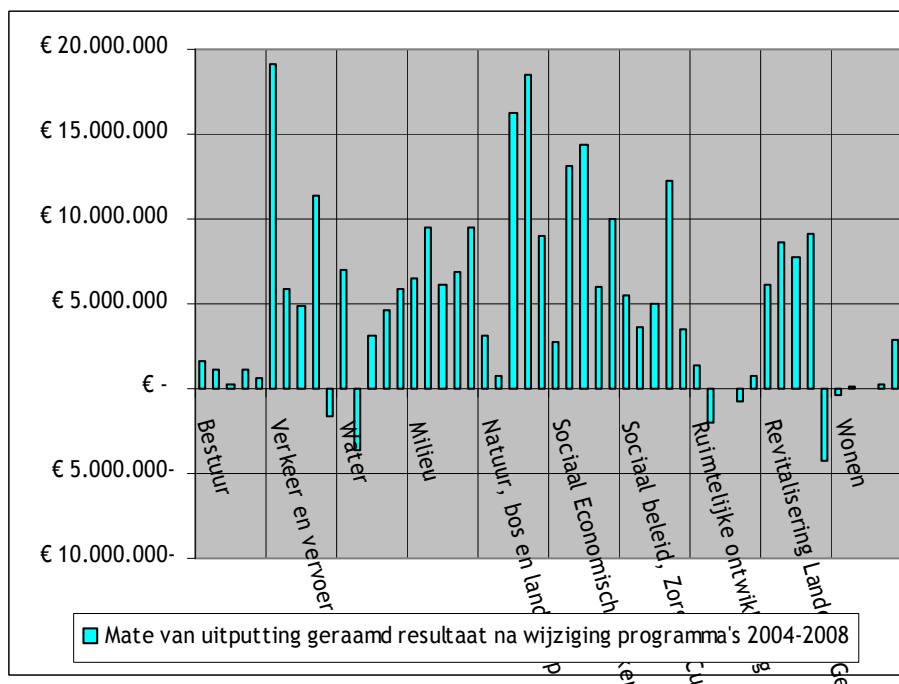


Ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging blijft het gerealiseerde resultaat voor de helft van de programma's in alle jaren achter

(zie onderstaande figuur). Voor de andere helft van de programma's blijft het in het algemeen vier van de vijf jaren achter. Ook hier varieert de mate van onderbesteding tussen de programma's en binnen de programma's tussen de verschillende jaren. De onderbesteding loopt over de verschillende jaren genomen uiteen van € 32.871 (Wonen) tot € 19,1 miljoen (Verkeer en vervoer) en in relatieve zin van 0,3% (Ruimtelijke ontwikkeling) tot 62% (Wonen). De onderbesteding is daarbij met name in absolute zin het geringst bij de programma's Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen en Bestuur (€ 32.781 tot € 2,9 miljoen). Voor alle jaren gezamenlijk is de onderbesteding het hoogst bij Natuur, bos en landschap, Sociaal Economische Zaken, Verkeer en vervoer en Milieu (respectievelijk € 47,6, € 46,3, € 39,5 en € 38,5 miljoen). Voorbeelden van grote verschillen binnen programma's zijn Natuur, bos en landschap waar de mate van onderbesteding tussen de € 0,8 en € 18,4 miljoen ligt en bij Wonen waar de absolute waarden tussen de € 32.871 en € 2,9 miljoen en de relatieve waarden tussen 3% en 62% liggen.

De onderbesteding wordt bij de programma's Verkeer en vervoer en Sociaal beleid, Zorg en Cultuur nagenoeg alleen veroorzaakt door hogere baten dan geraamd na wijziging. Voor de programma's Bestuur, Water, Natuur, bos en landschap en Wonen geldt juist het tegenovergestelde en wordt de onderbesteding nagenoeg alleen veroorzaakt door lagere lasten dan geraamd na wijziging. In hoofdstuk 4 wordt voor de geselecteerde programma's en in bijlage 4 voor de andere programma's ook uitgebreider ingegaan op de onder- en/of overbesteding in de verschillende jaren ten opzichte van begroot na wijziging.

Figuur 4 Mate van uitputting geraamd resultaat na wijziging programma's afzonderlijk, 2004-2008



3.3 Productgroepen

Binnen de tien programma's worden productgroepen onderscheiden. De rekenkamer heeft ook de uitputting van de budgetten op dit niveau, dus per productgroep in kaart gebracht. Daarbij moet echter het volgende worden opgemerkt. In de jaarstukken 2007 en 2008 is in de overzichten met baten en lasten¹⁰ voor elk programma afzonderlijk een categorie apparaatskosten opgenomen. Uit de bijlagen bij deze jaarstukken blijkt dat dit in 2007 de indirecte apparaatskosten zijn en in 2008 de directe en indirecte apparaatskosten. In de jaren 2004 tot en met 2006 waren deze indirecte en directe apparaatskosten daarentegen toegerekend aan de verschillende productgroepen en opgeteld bij de lasten van de productgroepen. Hierdoor zijn de lasten op productgroepe niveau en afwijkingen daarop in 2007 en 2008 niet geheel vergelijkbaar met elkaar en met de periode 2004-2006. Verder geldt voor de gegevens op productgroepe niveau dat deze in de verschillende jaren niet geheel vergelijkbaar zijn omdat in de productgroepenstructuur en/of daaraan ten grondslag liggende productenstructuur wijzigingen hebben plaatsgevonden. Om voor de jaren 2004-2008 vergelijkbare eenheden te krijgen, was de rekenkamer door deze wijzigingen genoodzaakt om een 'eigen' indeling te hanteren. Daarbij heeft ze, zover als mogelijk, de in de jaarstukken 2007 onderscheiden productgroepen en daarbij behorende omschrijvingen als uitgangspunt genomen. Op basis van de overzichten met producten per productgroep en productgroepen per programma (bijlagen 1) uit de bijlagenboeken van de begrotingen 2004 tot en met 2008 heeft de rekenkamer een koppeling gemaakt tussen de productgroepen van de tien programma's die in de jaren 2004-2008 worden onderscheiden. Daarnaast kan, evenals op programmaniveau, op productgroepe niveau de gewijzigde regelgeving rondom reserves en voorzieningen van invloed zijn op de vergelijkbaarheid.

Evenals bij de programma's blijkt dat voor de verschillende productgroepen geldt dat de mate van uitputting van de budgetten (in omvang en soort) varieert zowel tussen de productgroepen (binnen een programma), als binnen de productgroepen tussen de verschillende jaren.

Zie verder hoofdstuk 4 waarin voor de geselecteerde programma's ook wordt ingegaan op de ontwikkelingen op productgroepe niveau.

¹⁰ Programmarekening en in de programmaverantwoording bij 'wat heeft het gekost'.

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 programma's 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 programma eerst voor het programma in totaliteit inzicht gegeven in de ontwikkeling van de uitputting van het budget in de periode 2004-2008. Daarna wordt dit inzicht gegeven voor de bij de betreffende programma's behorende productgroepen. Bij de productgroepen is daarvoor alleen gekeken naar het verschil tussen realisatie en begroot na wijziging. Tot slot wordt voor de productgroepen inzicht gegeven in de gerapporteerde oorzaken van onderbesteding en wordt de kwaliteit van de informatievoorziening daarover beoordeeld. In paragraaf 4.6 worden 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 Noord-Brabant PS via meerdere rapportages over onder andere de voortgang en de afwijkingen in de uitgaven ten opzichte van wat was begroot. In de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de provincie Noord-Brabant wordt, naast de begroting, als tweede stuurinstrument de voorjaarsnota onderscheiden. Deze wordt gebruikt voor het opstellen van de begroting in jaar t+1. Een derde stuurinstrument in de P&C-cyclus is de najaarsbrief. Deze wordt gelijktijdig met de begroting jaar t+1 ter besluitvorming voorgelegd aan PS. Met het verstrekken van de voorjaars- en najaarsnota voldoet de provincie aan artikel 4 van de financiële verordening: tussentijds inzicht verschaffen in de budgettaire stand van zaken in het voor- en najaar.

Voorts zijn in de P&C-cyclus van de provincie drie verantwoordingsdocumenten opgenomen, namelijk twee bestuursrapportages en als afsluiting de verantwoording over de begrotingsuitvoering in de jaarstukken (in jaar t+1). De bestuursrapportages I en II zijn de tussenrapportages die artikel 7 van de financiële verordening voorschrijft.¹¹ Tussentijds kan er dan nog sprake zijn van begrotingswijzigingen (conform artikel 5 van de financiële verordening).

¹¹ Deze bestuursrapportages zijn afgeleid van de twee managementrapportages die worden opgesteld voor het College en rapporteren over respectievelijk de eerste vier en eerste acht maanden van het jaar (MARAP's). De bestuursrapportages geven de voor PS relevante onderwerpen uit de bijbehorende

Deze tussentijdse begrotingswijzigingen worden met toelichting inhoudelijk aan de betreffende statencommissies voorgelegd. Indien zij instemmen met de begrotingswijzigingen (financiële bijstellingen), dan gaan deze zonder toelichting of met corresponderend planning- en controlcyclusunstrument naar PS die er formeel over besluiten. De rekenkamer heeft deze rapportages voor haar onderzoek geanalyseerd.

In onderstaande tabel wordt een globaal overzicht gegeven van deze documenten.

Documenten jaar t:		
Begroting		Begroting jaar t verschijnt najaar t-1 (oktober commissies, november PS) met daaraan voorafgaand: Start december jaar t-2: bijstelling meerjarenraming begroting t-1 op basis van nominale loon- en prijsontwikkeling. Voorjaar jaar t-1: voorjaarsnota t-1 geeft financieel kader (restant van beschikbare ruimte; geen nieuw beleid)
	Begrotingswijzigingen	Najaarsbrief t-1 wordt gelijktijdig met de begroting t ter besluitvorming voorgelegd aan PS en geeft voor jaar t-1 de financiële ontwikkelingen, mee- en tegenvallers.
Voorjaarsnota		PS kan tot en met december jaar t besluiten over begrotingswijzigingen. Dit betekent dat de laatste begrotingswijzigingen half oktober in GS moeten worden ingebracht, zodat PS daar in december over kunnen besluiten.
Bestuursrapportage I		
Najaarsbrief		
Bestuursrapportage II		
Jaarverslag		

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 programma's uit de programmabegrotingen. In de programmabegrotingen van de provincie Noord-Brabant worden in de onderzoeksperiode tien programma's onderscheiden. Daarvan zijn drie programma's 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 jaren 2004 tot en met 2007 gemiddelde afwijking tussen de realisatie van de lasten voor het gehele programma en de totale lasten van het programma zoals begroot na wijziging.¹² Er is gekozen voor de afwijking ten opzichte van

MARAP en de besluiten die aan PS worden gevraagd. PS en de statencommissies ontvangen de MARAP's niet.

¹² Per programma: $\Sigma (\text{lasten}_{\text{begroting na wijziging}} - \text{lasten}_{\text{realisatie}}) / 4$. Met Σ zijnde de som van de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007.

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 in de provincie Noord-Brabant de baten voor meerdere programma's relatief gezien zo hoog zijn dat hierdoor het saldo buitensporig wordt beïnvloed. Een andere reden 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 drie programma's met bijbehorende productgroepen:

- Programma 3 Water
 - Onderhoud waterwegen
 - Veiligheid
 - Duurzame watersystemen
 - Toezicht waterschappen
- * Programma 5 Natuur, bos en landschap
 - Programma grootse natuur
 - Programma algemene natuur- en landschapskwaliteit
 - Programma draagvlak en communicatie
 - Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling
- Programma 9 Revitalisering landelijk gebied
 - Zonering van het landelijk gebied
 - Verbreding en verduurzaming landbouw
 - Regievoering

Hierbij zijn de productgroepnamen aangehouden zoals deze in de jaarstukken 2007 worden gehanteerd. Als gevolg van de structuurwijzigingen in de productgroepen in de loop van de jaren zijn de volgende bewerkingen uitgevoerd om tot vergelijkbare eenheden te komen:

- Voor het programma Water zijn voor drie van de vier productgroepen 'uit 2007' in 2004 meerdere productgroepen samengevoegd. In 2008 zijn vier van de vijf productgroepen samengevoegd (Water algemeen, Oppervlaktewaterkwantiteit en -inrichting, Grondwaterkwaliteit en Waterkwaliteit) tot één productgroep die vergelijkbaar is met de productgroep die ontstaat door twee van de vier productgroepen 'uit 2007' samen te voegen (Onderhoud waterwegen en Duurzame watersystemen).
- Voor het programma Revitalisering landelijk gebied zijn voor één van de drie productgroepen 'uit 2007' in 2004 twee productgroepen samengevoegd. Verder zijn, door structuurwijzigingen in 2008, alleen voor dat jaar twee van de vier productgroepen 'uit 2007' samengevoegd.
- Voor het programma Natuur, bos en landschap zijn door de structuurwijzigingen in 2008, alleen voor dat jaar twee van de vier productgroepen 'uit 2007' samengevoegd.

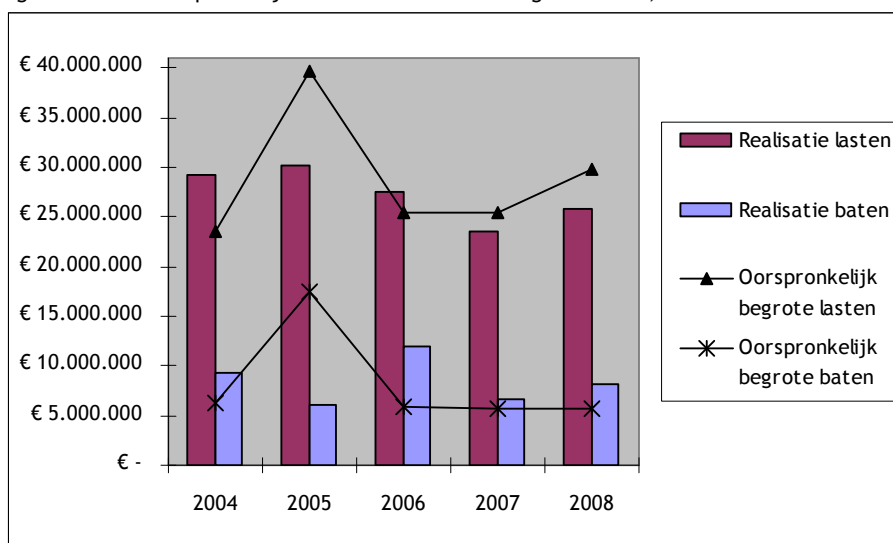
Zie voor een gedetailleerde toelichting op de selectie bijlage 5.

4.3 Programma 3 Water

In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Water de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Uit de eerste figuur blijkt dat de gerealiseerde lasten in 2005, 2007 en 2008 lager (onderbesteding) en in 2004 en 2006 hoger zijn dan oorspronkelijk begroot (overbesteding). De gerealiseerde baten zijn, met uitzondering van 2005 hoger dan oorspronkelijk begroot (onderbesteding). Samen genomen is er in de eerste twee jaren sprake van overbesteding (€ 2,6 en € 1,9 miljoen) en in de laatste drie van onderbesteding (€ 3,9, € 2,6 en € 6,4 miljoen ofwel 20%, 13% en 27% van het oorspronkelijk begrote resultaat).

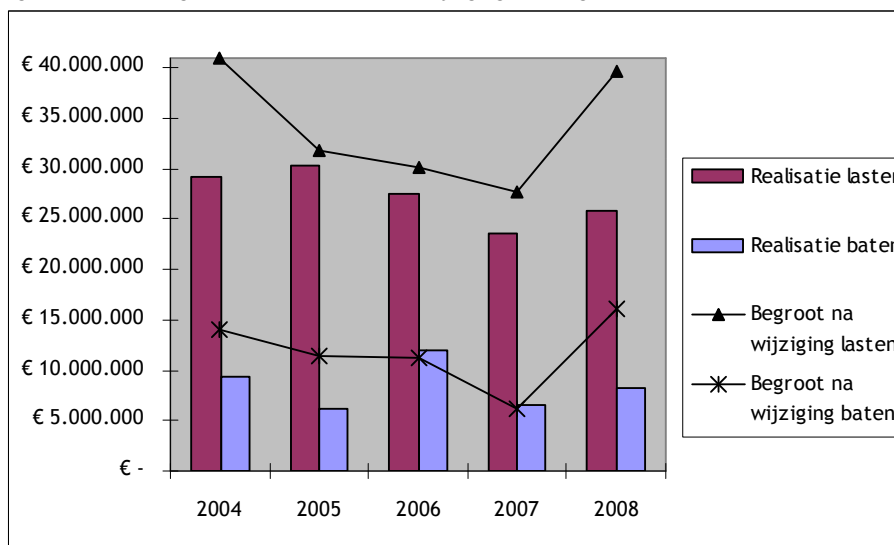
Figuur 5 Water: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Met uitzondering van 2005 is er bij het programma Water ten opzichte van begroot na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding (zie onderstaande figuur). In 2004 is deze € 7 miljoen (26% van het begrote resultaat na wijziging), in 2006 € 3,2 miljoen (17%), in 2007 € 4,7 miljoen (21%) en in 2008 € 5,9 miljoen (25%). Uit de tweede figuur blijkt dat deze onderbesteding in 2006 en 2007 wordt veroorzaakt door een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. De onderbesteding op de lasten is daarbij het hoogst, € 2,5 en 4,2 miljoen ofwel 8% en 15% van de begrote lasten na wijziging. De onderbesteding op de baten is in deze jaren respectievelijk € 0,7 en 0,5 miljoen ofwel 6% en 7% van de begrote baten na wijziging. In 2004 en 2008 is de onderbesteding het gevolg van

onderbesteding op de lasten van respectievelijk € 11,8 miljoen (29%) en € 13,8 miljoen (35%) die groter is dan de overbesteding op de baten van respectievelijk € 4,8 miljoen (34%) en € 7,9 miljoen (49%). De overbesteding in 2005 is het gevolg van overbesteding op de baten van € 5,2 miljoen (46%) die groter is dan de onderbesteding op de lasten van € 1,6 miljoen (5%).

Figuur 6 Water: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Binnen het programma Water zijn er zowel verschillen in de mate waarin de verschillende productgroepen van het programma bijdragen aan de onderbesteding als de jaren waarin een productgroep bijdraagt. De onderbesteding ten opzichte van begroot na wijziging wordt in 2004 door twee productgroepen veroorzaakt, namelijk Duurzame watersystemen (€ 5,7 miljoen; 42%) en Veiligheid (€ 3,6 miljoen; 26%). In de andere jaren zorgt met name de productgroep Duurzame watersystemen voor onderbesteding bij het programma Water (in 2008 de samengename groep van Onderhoud waterwegen en Duurzame watersystemen, € 7,7 miljoen; 61%) en wel door met name onderbesteding op de lasten, die ligt tussen € 8,7 miljoen en € 7,7 miljoen (34%) (in 2008 € 12,2 miljoen (51%) bij de samengestelde productgroep waarbij de productgroepen Oppervlaktewaterkwantiteit en -inrichting en Waterkwaliteit de grootste bijdrage leveren).

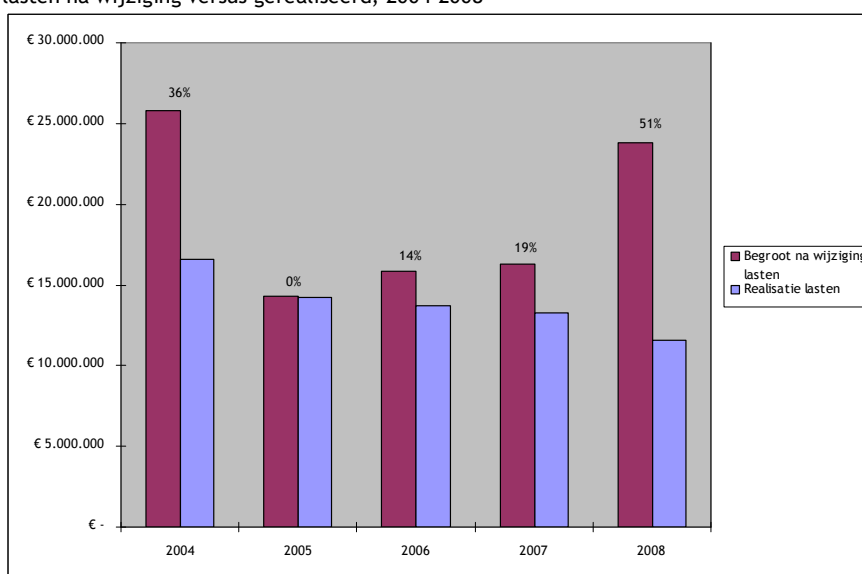
4.3.1 Productgroep 03.01 Onderhoud waterwegen

Samengestelde productgroep

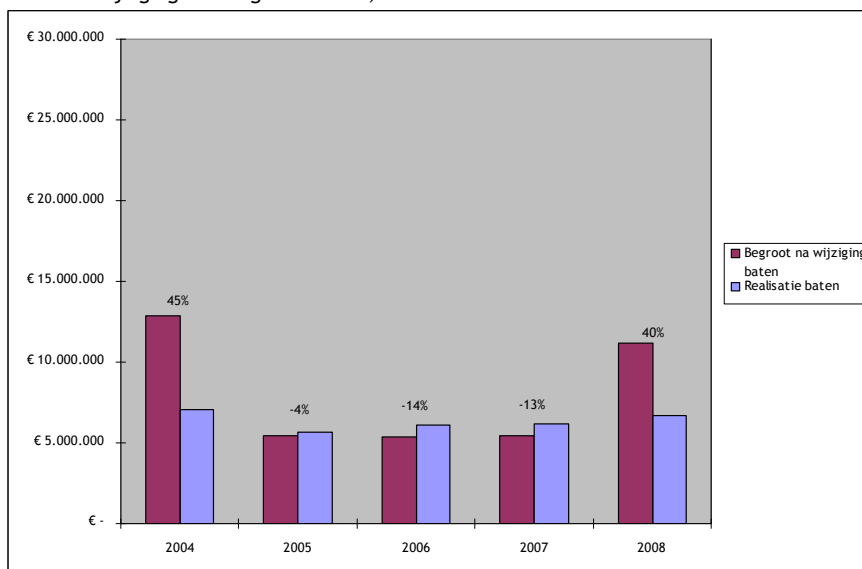
Om inzicht te geven in de gehele onderzoeksperiode wordt eerst in onderstaande twee figuren voor de samengestelde productgroep (03.01 Onderhoud waterwegen en 03.03 Duurzame watersystemen) de ontwikkeling van de uitputting van de begrote lasten en baten na wijziging en de realisatie weergegeven. Bij deze

samengestelde productgroep is in de periode 2004-2008 in alle jaren sprake van onderbesteding op het saldo van baten en lasten. De onderbesteding is het laagst in 2005 (€ 0,3 miljoen; 3%) en het hoogst in 2008 (€ 7,7 miljoen; 61%). Uit de twee figuren blijkt dat deze onderbesteding het gevolg is van met name onderbesteding op de lasten; de onderbesteding op de baten in 2005-2007 is erg laag in vergelijking met de onderbesteding op de lasten en in 2004 en 2008 is sprake van overbesteding. De mate van onderbesteding op de lasten is zowel absoluut als relatief gezien het hoogst in 2008 (€ 12,2 miljoen; 51%).

Figuur 7 Samengestelde productgroep Onderhoud waterwegen en Duurzame watersystemen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Figuur 8 Samengestelde productgroep Onderhoud waterwegen en Duurzame watersystemen: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Samengestelde productgroep Oorspronkelijke raming versus realisatie

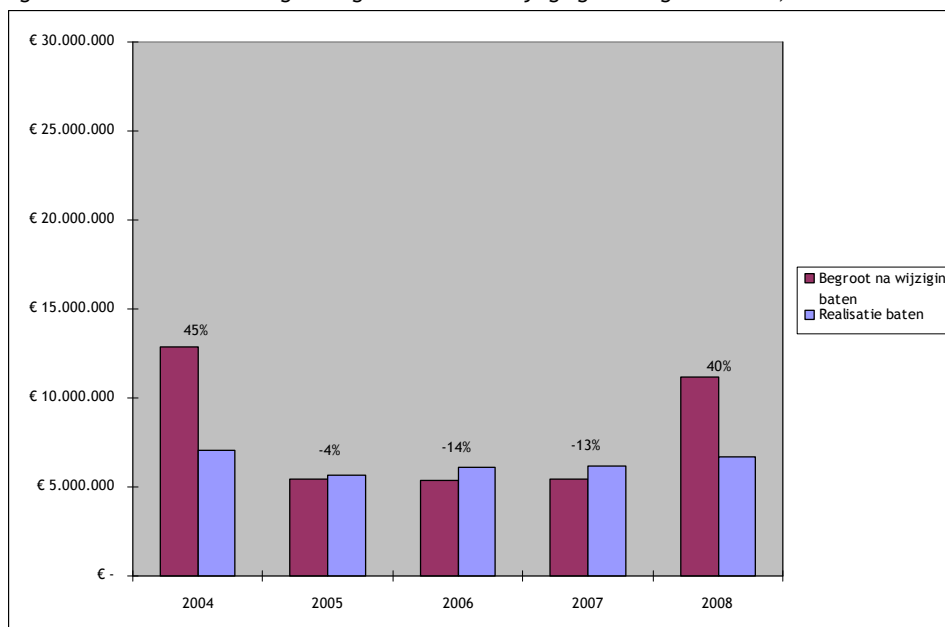
Uit de vergelijking tussen de oorspronkelijke raming en realisatie voor deze samengestelde productgroep blijkt dat er in minder jaren sprake was van onderbesteding (op de lasten) dan bij vergelijking tussen begroot na wijziging en realisatie. Ook is de onderbesteding in een aantal gevallen hoger dan bij vergelijking tussen begroot na wijziging en realisatie.

Productgroep 03.01 Onderhoud waterwegen

Voor de productgroep 03.01 Onderhoud waterwegen is in de periode 2004-2007 alleen in 2007 sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De onderbesteding is gering van omvang (€ 54.581; 4%) en is het gevolg van onderbesteding op de lasten.

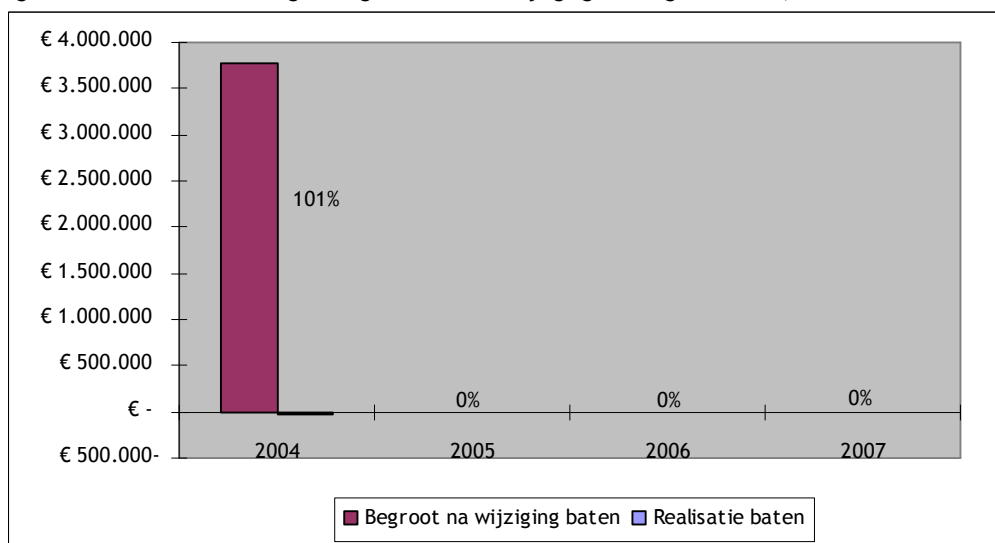
Voor de lasten van productgroep 03.01 Onderhoud waterwegen geldt dat er in 2004 en 2007 sprake is van onderbesteding (zie onderstaande figuur). De onderbesteding is het hoogst in 2004 ad € 1,5 miljoen, met een procentuele afwijking (het verschil begroot na wijziging en gerealiseerde lasten afgezet tegen de begrote lasten na wijziging) van 52%.

Figuur 9 Onderhoud waterwegen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Voor de baten geldt dat er in geen enkel jaar sprake is van onderbesteding (zie volgende figuur).

Figuur 10 Onderhoud waterwegen: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Productgroep 03.01 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Uit de vergelijking tussen de oorspronkelijke raming en realisatie voor de productgroep 03.01 Onderhoud waterwegen blijkt dat er voor de lasten in alle jaren sprake is van onderbesteding. De bedragen van onderbesteding verschillen tussen € 0,4 en € 1,5 miljoen. Wanneer gekeken wordt naar de procentuele afwijkingen tussen het verschil tussen oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd en de oorspronkelijke begrote lasten dan variëren de percentages tussen de 23% en 60%. Bij de baten is er in de jaren 2004-2007 geen sprake van onderbesteding.

Begrotingswijzigingen

Bij de begrotingswijzigingen vinden door het jaar heen voor de lasten de meeste aanpassingen plaats. Dit geldt voor alle productgroepen van de geselecteerde programma's zodat in de subparagrafen van paragraaf 4.3, 4.4 en 4.5 bij de begrotingswijzigingen alleen wordt ingegaan op de lasten.

In 2004 wordt in de 7^{de} wijziging naar boven bijgesteld ad € 360.500. In de 12^{de} (laatste wijziging van 2004) begrotingswijziging wordt naar beneden bijgesteld ad € 332.478. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 1,5 miljoen.

In 2007 vinden twee begrotingswijzigingen plaats. De 9^{de} (laatste) begrotingswijziging stelt naar beneden bij ad € 380.078. Uiteindelijk is er sprake van onderbesteding ad € 54.851.

In de loop van 2005 vindt eerst een wijziging van circa € 1,5 miljoen naar boven plaats en vervolgens in de begrotingswijzigingen 9 en 11 (laatste) een bijstelling naar beneden van respectievelijk € 1,6 miljoen en € 0,7 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een overbesteding van € 34.098.

In 2006 wordt met de begrotingswijzigingen alleen naar beneden bijgesteld. In begrotingswijzigingen 8 en 11 (laatste) vinden wijzigingen van respectievelijk € 0,4 en € 0,6 miljoen plaats. Uiteindelijk is er sprake van overbesteding € 10.200.

Zie voor de bevindingen 2008 (samengestelde productgroep) paragraaf 4.3.3 productgroep 03.03 Duurzame watersystemen.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat bij de hierboven genoemde begrotingswijzigingen voor PS geen toelichting is opgenomen. In interviews met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat, conform wensen van PS, de meeste begrotingswijzigingen alleen aan de betreffende statencommissies met toelichting worden voorgelegd (zie verder paragraaf 4.6). Deze passage is voor alle begrotingswijzigingen die genoemd worden in de subparagrafen van 4.3, 4.4 en 4.5 van toepassing; uitzonderingen worden beschreven.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Van de documenten waarin GS PS informeren gedurende de P&C-cyclus, wordt alleen in de jaarstukken van de verschillende jaren ingegaan op 'oorzaken' van onderbesteding. De gegeven toelichting heeft, zoals het BBV ook voorschrijft, alleen betrekking op het verschil tussen raming na wijziging en realisatie. Er wordt dus geen toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke raming en realisatie. Dit geldt voor alle productgroepen van de geselecteerde programma's.

Voor de twee jaren dat sprake is van onderbesteding op de lasten komt het volgende beeld naar voren. In de jaarstukken van 2004 wordt aangegeven dat de lagere lasten ad € 1,5 miljoen worden veroorzaakt doordat:

- investeringen zijn vertraagd en niet zijn gerealiseerd.

Redenen of verklaringen voor de vertragingen en het niet realiseren van de investeringen worden niet gegeven. In de jaarstukken van 2007 wordt niet ingegaan op de afwijking op de lasten ad € 54.851. Dit is in overeenstemming met de interne regels van de provincie die stellen dat afwijkingen boven € 100.000 moeten worden toegelicht.

Uit de toelichtingen in de jaarstukken over de verschillende jaren is niet op te maken of het geld dat over is vrij besteedbaar is aan andere zaken of gereserveerd is voor nog te realiseren prestaties. Daarnaast worden in geen enkel document waarin GS PS informeren gedurende de P&C-cyclus acties of oplossingen genoemd om onderbesteding te beperken. Dit geldt voor nagenoeg alle productgroepen van de geselecteerde programma's, uitzonderingen worden toegelicht.

Zie voor de bevindingen 2008 (samengestelde productgroep) paragraaf 4.3.3 productgroep 03.03 Duurzame watersystemen.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

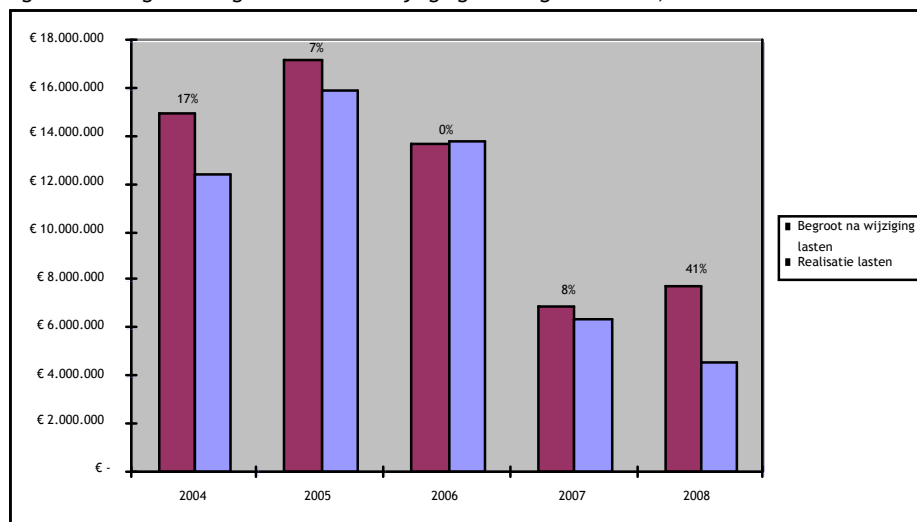
Alleen in 2004 is de afwijking groter dan € 100.000. In 2004 wordt het volledige bedrag toegelicht. De toelichtende tekst sluit aan op het verschil dat wordt toegelicht en is begrijpelijk (vereist geen (financieel) inhoudelijke (voor)kennis). De tekst is beschrijvend en niet verklarend van aard. Het 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 Productgroep 03.02 Veiligheid

Bij de productgroep 03.02 Veiligheid (2008: Hoogwaterbescherming) is in de periode 2004-2008, in de jaren 2004 en 2007, sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. In 2004 is de onderbesteding € 3,6 miljoen, in 2007 € 0,3 miljoen. In 2004 is deze het gevolg van onderbesteding op de lasten en baten en in 2007 is deze het gevolg van onderbesteding op de lasten.

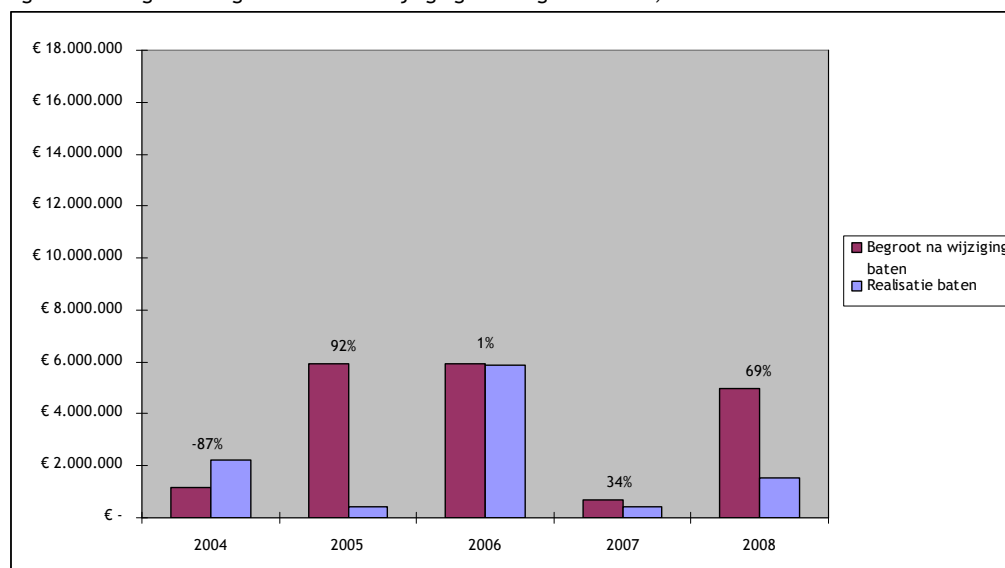
Wanneer gekeken wordt naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie blijkt er alleen in 2006 geen sprake van onderbesteding (zie onderstaande figuur 11). De onderbesteding is zowel absoluut als relatief gezien het hoogst in 2008 namelijk respectievelijk € 3,2 miljoen en 41%.

Figuur 11 Veiligheid: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Wanneer gekeken wordt naar het verschil in baten tussen de raming na wijziging en de realisatie blijkt er alleen in 2004 sprake van onderbesteding ad € 1 miljoen, hiermee correspondeert een procentuele afwijking van 87% (zie figuur 12). Opvallend is de overbesteding in 2005 ad € 5,5 miljoen met een procentuele afwijking van 92%.

Figuur 12 Veiligheid: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Productgroep 03.02 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor de productgroep Veiligheid een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, laat alleen 2004 en 2008 een onderbesteding zien ad € 1,4 miljoen (12%) en € 0,4 miljoen (11%).

Bij de lasten is alleen in 2004 sprake van onderbesteding ad € 0,2 miljoen (2%). Bij de baten is daarentegen in alle jaren uitgezonderd 2005 sprake van onderbesteding. De onderbesteding op de baten is het hoogst in 2006 met een bedrag van € 5,4 miljoen en een procentuele afwijking van 1231%.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 worden met de begrotingswijzigingen de lasten vooral naar boven bijgesteld. Grote bijstellingen zitten in de 5^{de} en 9^{de} begrotingswijziging, waarin respectievelijk met een bedrag van € 1,3 en € 1,5 miljoen naar boven wordt bijgesteld. Uiteindelijk is sprake van een onderbesteding op de lasten van € 2,5 miljoen. In de 9^{de} begrotingswijziging van 2004 wordt het bedrag van € 1,5 miljoen toegelicht. De reden waarom extra geld beschikbaar wordt gesteld wordt niet genoemd, wel wordt er verwezen naar een ander document.

Opvallend in 2005 is de 11^{de} (laatste) begrotingswijziging, waarin naar boven wordt bijgesteld met een bedrag van in totaal € 5,6 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van onderbesteding van € 1,2 miljoen.

In 2006 vindt in de 8^{ste} begrotingswijziging een bijstelling naar boven ad € 5,7 miljoen plaats. In de 11^{de} wijziging vindt er nog een bijstelling naar beneden plaats van in totaal € 248.305. Uiteindelijk is er sprake van een overbesteding van € 67.704.

In 2007 vinden er drie wijzigingen plaats boven € 1 miljoen. Met de begrotingswijzigingen 4 en 8 wordt naar boven bijgesteld voor totaalbedragen van respectievelijk € 1,4 en € 3,1 miljoen. In de 9^{de} (laatste) begrotingswijziging vindt een bijstelling naar beneden plaats van in totaal € 1,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,5 miljoen.

In 2008 worden de lasten in de 1^e en 3^e begrotingswijziging bijgesteld. In de 1^e begrotingswijziging worden ze met € 1,5 miljoen en in de 3^e met € 4,6 miljoen naar boven bijgesteld. In de 3^e wijziging worden de lasten daarnaast met € 2,1 miljoen naar beneden bijgesteld. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 3,2 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

In de jaarstukken van 2004 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking tussen realisatie en begroot na wijziging:

- lagere afschrijvingskosten ad € 2,3 miljoen worden veroorzaakt door het achterblijven van investeringen;
- er is sprake van een correctieboeking vanuit een voorgaand dienstjaar door ontvangen IPO-gelden.

- In de jaarstukken van 2005 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking op de lasten:
- de onderbesteding wordt veroorzaakt door een vertraging in de bestuurlijke afstemming over de hoogte van de bijdrage voor hoogwaterbescherming ad € 5,5 miljoen. Door de vertraging zal het bedrag in 2006 worden ontvangen en heeft geen storting in de voorziening plaatsgevonden;
- een niet geraamd bedrag ad € 4,8 miljoen is gestort in een nieuwe voorziening;
- de onderbesteding op de uitvoering van muskusrattenbestrijding wordt veroorzaakt door een positief ontwikkelingsverschil van € 50.000 van de kosten over voorgaande dienstjaren;
- ten opzichte van de begroting is op de apparaatskosten een voordeel ontstaan van € 249.000.

Over het algemeen kan gesteld worden dat in de jaarstukken van 2004 en 2005, op de boekhoudkundige zaken na, in geen enkele toelichting wordt aangegeven wat de reden of verklaring is dat er sprake is van onderbesteding.

In 2006 is sprake van overbesteding op zowel de baten als de lasten.

In de jaarstukken van 2007 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking op de lasten:

- een project is financieel nog niet afgewikkeld waardoor een bijdrage ad € 0,2 miljoen nog niet is ontvangen en waardoor geen storting in de voorziening heeft plaatsgevonden. Als reden wordt aangegeven dat er een arbitrageprocedure loopt, waardoor gewacht moet worden op de finale afrekening.
- directe apparaatskosten € 278.000 lager dan begroot na wijziging, doordat de geplande uren in het Directieplan niet correct zijn verwerkt in de begroting.

In de jaarstukken van 2008 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking op de lasten:

- binnen het project *Overdiepse polder* is van de geraamde € 4,5 miljoen tot eind 2008 ongeveer € 1,2 miljoen gerealiseerd van de anticiperende aankopen;
- voor het project *Beneden Donge / Oude Maasje* is voor 2008 geen raming opgevoerd;
- De uitvoering van de *muskusrattenbestrijding* kende een overschrijding van € 90.000.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 89% toegelicht.

Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële kennis. De toelichtingen zijn vooral beschrijvend en niet verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2005 sluit de toelichtende tekst niet aan op het verschil dat wordt toegelicht en is zonder financieel en inhoudelijke (voor)kennis niet begrijpelijk. In de toelichtende tekst van 2005 worden lasten en baten door elkaar toegelicht. Hierdoor is ook de volledigheid (percentage dat wordt toegelicht) niet te bepalen.

De toelichtingen zijn vooral beschrijvend en niet verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2007 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt niet volledig toegelicht (53%).

De toelichting is zonder financiële kennis niet geheel begrijpelijk.
De toelichting is wel verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2008 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht en wordt nagenoeg het volledige bedrag toegelicht.
De toelichting is begrijpelijk, maar beschrijvend en niet verklarend van aard.
Voor alle vier de jaren geldt dat het niet te beoordelen is of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

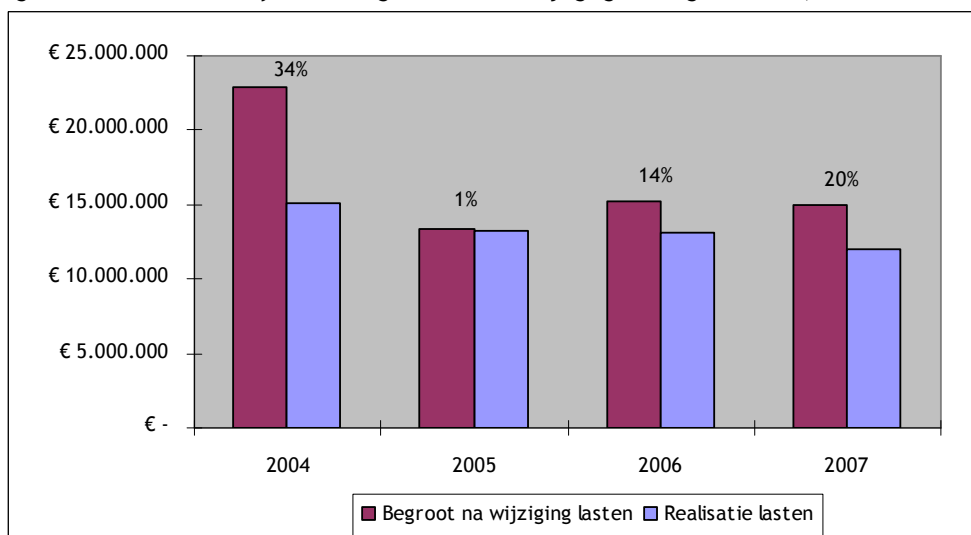
4.3.3 Productgroep 03.03 Duurzame watersystemen

Bij de productgroep 03.03 Duurzame watersystemen is in de periode 2004-2007 in alle jaren sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo.

De onderbesteding ligt tussen de € 0,3 miljoen (4%, 2005) en € 5,7 miljoen (42%, 2004). In 2005, 2006 en 2007 wordt deze zowel door onderbesteding op de lasten als de baten veroorzaakt. In 2004 is deze alleen het gevolg van onderbesteding op de lasten.

Wanneer gekeken wordt naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie blijkt in alle jaren sprake van onderbesteding.
De onderbesteding is het hoogst in 2004 ad € 7,7 miljoen met een procentuele afwijking van 34%.

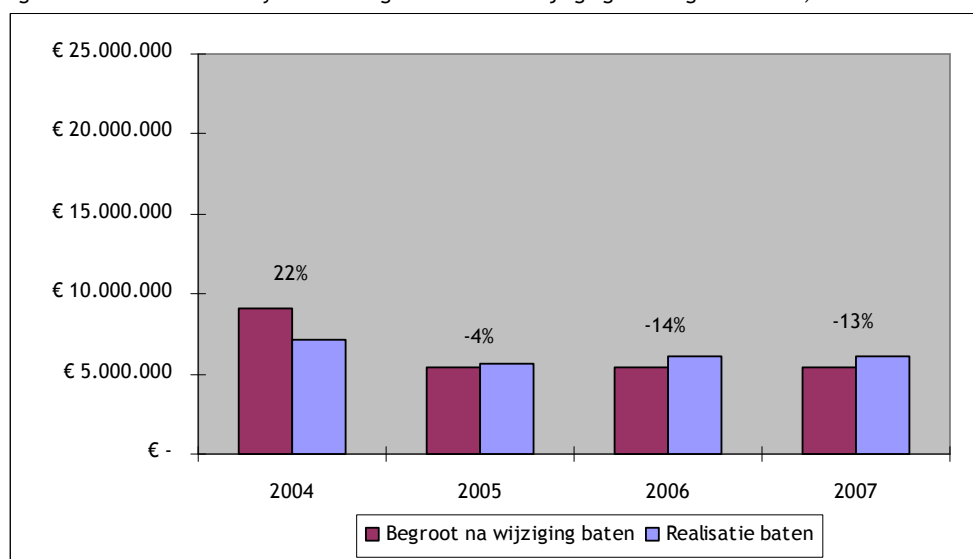
Figuur 13 Duurzame watersystemen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Wanneer gekeken wordt naar het verschil in baten tussen raming na wijziging en realisatie is er in 2005, 2006 en 2007 sprake van onderbesteding.

De bedragen lopen uiteen van € 0,2 (2005) tot € 0,7 miljoen (2006 en 2007).

Figuur 14 Duurzame watersystemen: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Productgroep 03.03 Oorspronkelijke raming versus gerealiseerd

Wanneer voor de productgroep 03.03 Duurzame watersystemen een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, blijkt dat er in de jaren 2005 en 2006 sprake is van onderbesteding van respectievelijk € 2,5 en € 3,1 miljoen (24% en 31%). In 2005 is deze het gevolg van onderbesteding op de lasten en in 2006 een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. Bij de lasten is in 2005 en 2006 sprake van onderbesteding. In 2005 is sprake van de hoogste onderbesteding ad € 12,3 miljoen met een procentuele afwijking van 48%. Bij de baten is er in de jaren 2004, 2006 en 2007 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is het hoogst in 2004 ad € 3,5 miljoen met een procentuele afwijking van 99%.

Begrotingswijzigingen lasten

Voor 2004 vindt in de 4^{de} begrotingswijziging (eerste begrotingswijziging van het jaar) voor de lasten een bijstelling naar boven plaats van in totaal € 6,6 miljoen. Gedurende het jaar vinden er verder wijzigingen plaats tussen de € -0,6 en € 0,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 7,7 miljoen.

In 2005 worden in de begrotingswijzigingen de lasten alleen naar beneden bijgesteld. In de 11^{de} (laatste) begrotingswijziging vindt een bijstelling naar beneden plaats van € 8,1 miljoen. Uiteindelijk is sprake van een onderbesteding van € 87.054.

De begrotingswijzigingen in 2006 laten tot de 8^{ste} wijziging vooral bijstellingen naar boven zien voor bedragen variërend tussen € 9.625 en € 2 miljoen. In de 11^{de} (laatste) begrotingswijziging vindt nog een wijziging naar beneden plaats voor een

totaalbedrag van € 4,9 miljoen. Uiteindelijk resulteert een onderbesteding van € 2,2 miljoen.

In 2007 worden de lasten gedurende het jaar vooral naar boven bijgesteld voor bedragen van in totaal € 2 miljoen in begrotingswijziging 4 en € 7 miljoen in begrotingswijziging 8. De 9^{de} (laatste) begrotingswijziging stelt naar beneden bij ad € 4,8 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 3 miljoen.

In 2008 worden de lasten voor de samengestelde productgroep Onderhoud waterwegen en Duurzame watersystemen (Water algemeen, Oppervlaktewaterkwantiteit en -inrichting, Grondwaterkwantiteit en Waterkwaliteit) gedurende het jaar zowel naar boven als naar beneden bijgesteld. De bijstellingen naar boven bedragen in totaal € 19,5 miljoen, de bijstellingen naar beneden € 11,8 miljoen. In de 4e begrotingswijziging (laatste) wordt met name naar beneden bijgesteld (€ 9,7 miljoen). Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 12,2 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de begrote lasten na wijziging:

- voordelig resultaat door positief ontwikkelingsverschil van voorgaande dienstjaren ad € 265.000;
- voor € 4.044.000 aan verplichtingen opgenomen die pas in 2005 tot feitelijke realisatie zullen leiden;
- subsidieaanvragen door gemeenten voor € 2 miljoen;
- resterende WHP budget wordt in 2005 en 2006 besteed. Doelen worden in 2006 gehaald;
- door minder kosten voor de handhaving van het beregeningsverbod is er sprake van een onderbesteding van € 50.000.

In de jaarstukken van 2005 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking op de lasten en/of baten:

- lagere lasten ad € 150.000 veroorzaakt door een voordelig ontwikkelingsverschil op balansposten van voorgaande dienstjaren;
- minder kosten gemaakt voor ontwikkeling van de visie deltaxwateren dan aanvankelijk was voorzien ad € 50.000;
- doordat er geen kosten zijn gemaakt voor de handhaving van het beregeningsverbod is er sprake van een onderbesteding van € 22.847;

- als gevolg van een verminderde economische bedrijvigheid is er sprake van een lagere opbrengst (baten) van leges ad € 45.847. Dit heeft echter wel geresulteerd in een positief resultaat op het advertentiebudget wat voor leges is geraamd op € 68.000;
- de uitvoering van de WHP ten laste van de reserve laat een onderschrijding zien van € 460.000;
- lagere apparaatskosten ad € 211.000.

In de jaarstukken van 2006 worden de volgende toelichtingen gegeven op de afwijking op de lasten en/of baten:

- de ambtelijke ureninzet is 25 % lager dan geraamd wat leidt tot een onderbesteding van € 1,1 miljoen;
- lopende projecten en een gebiedspilot waarvoor subsidieaanvragers nog geen definitieve declaratie c.q. prestatieverantwoording voor hebben ingeleverd zorgen voor een onderbesteding van een totaalbedrag van € 757.000;
- doordat minder procesgerichte inzet nodig is van externe deskundigheid is een onderbesteding van € 240.000 ontstaan;
- als gevolg van minder uitgevoerde onderzoeken en lagere IPO-bijdrage resteert een budget van € 70.000.

In de jaarstukken van 2007 wordt aangegeven dat er sprake is van onderbesteding ad € 3,1 miljoen. Vervolgens is in de toelichting opgenomen dat rekening houdend met de slotwijziging de onderbesteding € 1,7 miljoen bedraagt.

De volgende toelichtingen worden gegeven:

- lopende projecten waarvoor de subsidieaanvragers nog geen definitieve declaratie c.q. prestatieverantwoording hebben geleverd;
- lagere subsidies wegens het goedkoper aanleggen van rioleringen en minder uitvoeren van saneringen;
- vertraging in de afronding van projecten door ingediende bedenkingen van twee subsidieaanvragers;
- andere trekkers dan de provincie zodat gereserveerd budget niet is aangesproken;
- lagere advertentiekosten dan geraamd, door te hoog geraamd en minder geplaatste advertenties;
- afwikkeling campagne met financieel positief resultaat ad € 165.000 aan baten.

In de jaarstukken van 2008 worden voor de samengestelde productgroep Onderhoud waterwegen en Duurzame watersystemen onder andere de volgende toelichtingen gegeven:

- in 2008 zijn in verband met de gewijzigde regelgeving in het BBV, voorzieningen omgezet in *transitorische posten*. Naderhand is vastgesteld dat de transitorische post teruggezet moet worden naar een voorziening. Het terugdraaien van deze post naar een voorziening (een financieel technische

wijziging) heeft als consequentie dat zowel aan baten als aan lasten (budgettair neutraal) een bedrag van € 1.234.000 en € 3.869.000 ten onrechte in de raming is opgenomen;

- de uitgaven zijn verlaagd door het vervallen van een balansverplichting. Hierdoor is een positief *afwikkelingsverschil* ontstaan van € 453.780;
- ten opzichte van de verwachte 3 projecten is er in 2008 slechts één project door de Europese Unie goedgekeurd, hierdoor is er minder, zijnde € 295.000 ten laste van *internationalisering* gebracht;
- de voor 2008 beschikbare bestuursakkoordgelden zijn niet volledig besteed. Er resteert een bedrag van € 143.470;
- voor *waterbergingsgebieden* binnen en buiten de Ecologische hoofdstructuur is € 364.000 minder uitgegeven;
- de laatste jaren hebben zich geen bijzondere situaties van ernstige droogte voor gedaan, waardoor sprake is van lagere besteding van € 68.000 m.b.t. uitvoering *agrarisch grondwaterbeheer*;
- binnen het thema *Veiligheid en wateroverlast (WHP)* waren twee grote projecten gepland om afgerond te worden in 2008. Beide projecten zijn echter vertraagd in de uitvoering waardoor € 2,5 miljoen minder is besteed;
- de uitvoering van diverse *Beek- en kreekprojecten* hebben, veelal door problemen rondom grondverwerving, vertraging opgelopen. Daardoor is € 720.000 minder gerealiseerd;
- medio 2008 zijn de programma-aanvragen van de waterschappen beschikt, met daarin een reële schatting van de te leveren prestaties. Echter deze schatting is te ambitieus gebleken waardoor € 820.000 minder is besteed;
- het project "*het nieuwe polderen in de stad*" was gepland in 2008 maar komt in 2009 tot uitvoering, waardoor een verschil is ontstaan van € 100.000;
- het baggerproject *Roode Vaart Noord* was ten onrechte in de begroting meegenomen. De geraamde *onderhoudsbijdrage* ad. € 245.000 aan het waterschap is daardoor opgeschort;
- de ramingen van de lasten m.b.t. het ILG zijn niet gerelateerd aan de prestaties, maar hebben betrekking op de inkomstenstroom van de ILG-middelen. Bij het begroten van de prestaties van het ILG zal het nu nog niet ingevulde bedrag, zijnde het verschil tussen raming en realisatie (€ 1,6 miljoen en € 1,2 mln.), in het resterende deel van de Bestuursovereenkomst 2007-2013 concreet worden gemaakt;
- door het nog niet tot afronding komen van de Gebiedspilots wordt de afrekening pas in 2009 verwacht. Hierdoor is € 2,1 miljoen minder besteed;
- omdat de subsidieaanvragers in 2008 geen declaratie hebben ingediend, is € 350.000 minder besteed aan stimulering *rioleringen* (WHP).

Over het algemeen kan gesteld worden dat in de jaarstukken over de verschillende jaren, op de boekhoudkundige zaken na, bij de toelichtingen vrijwel niet wordt aangegeven wat de reden of verklaring is dat er sprake is van onderbesteding.

In 2007 en 2008 worden, buiten de boekhoudkundige aspecten, wel enkele verklaringen gegeven. Voor de verschillende jaren is in het algemeen niet op te maken of het geld dat over is vrij besteedbaar is aan andere zaken of gereserveerd is voor nog te realiseren prestaties. Alleen in 2004, 2007 en 2008 wordt al dan niet direct aangegeven dat (een deel van) het 'budget' in latere jaren zal worden besteed.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 41% toegelicht. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis. De toelichtingen zijn overwegend beschrijvend van aard en niet verklarend.

Uit de toelichtende teksten in de jaarstukken van 2005 is niet duidelijk op te maken wanneer sprake is van 'oorzaken' van onderbesteding op de lasten of baten. Door deze onduidelijkheid is de volledigheid van het toegelichte bedrag niet te bepalen. De onderbesteding op de lasten is € 87.054, op de baten € 0,2 miljoen. Er wordt een bedrag van € 1 miljoen toegelicht.

In de jaarstukken van 2006 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht en wordt het bedrag vrijwel volledig toegelicht (98%). De toelichtingen zijn zonder enige inhoudelijke (voor)kennis redelijk te begrijpen. De toelichtingen zijn overwegend beschrijvend van aard en niet verklarend.

In de jaarstukken van 2007 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het volledige bedrag wordt in de toelichting genoemd, maar niet volledig toegelicht (55%). Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële kennis. De toelichting is op onderdelen verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2008 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het volledige bedrag wordt in de toelichting genoemd en wordt nagenoeg volledig toegelicht. Voor de lezer zijn de toelichting niet altijd begrijpelijk zonder financiële en/of inhoudelijke (voor)kennis. De toelichting is op onderdelen verklarend van aard.

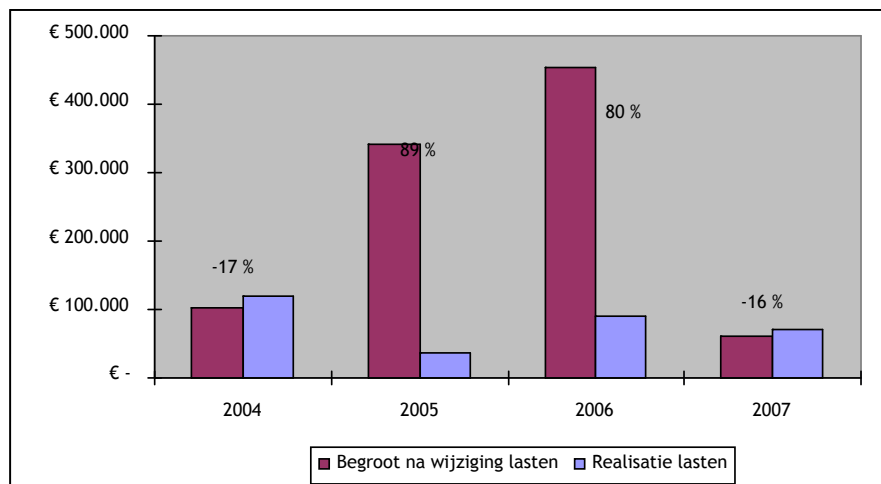
Voor deze vijf jaren geldt dat het niet te beoordelen is of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.3.4 Productgroep 03.04 Toezicht waterschappen

Bij de productgroep 03.04 Toezicht waterschappen is in de periode 2004-2007 in 2005 en 2006 sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De onderbesteding is respectievelijk € 0,3 en 0,4 miljoen, met procentuele afwijkingen die gelijk zijn aan 89% en 80%. In beide jaren wordt deze veroorzaakt door een onderbesteding op de lasten. In geen enkel jaar zijn er (begrote of gerealiseerde) baten.

De onderbesteding op het saldo is dan ook gelijk aan de onderbesteding op de lasten (zie onderstaande figuur). In 2008 wordt deze productgroep niet meer onderscheiden. Op basis van de bijlagen bij de begroting was, voor de rekenkamer niet vast te stellen of deze productgroep is opgeheven of is ondergebracht bij een andere productgroep.

Figuur 15 Toezicht waterschappen: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Productgroep 03.04 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor de productgroep 03.04 Toezicht waterschappen een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en de realisatie, blijkt dat er in 2004, 2005 en 2006 sprake is van onderbesteding op het saldo. De bedragen van onderbesteding variëren tussen € 21.597 (in 2004) en € 0,2 miljoen (in 2006), met procentuele afwijkingen die variëren tussen de 15% en 73%. Omdat er geen begrote en gerealiseerde baten zijn, is de onderbesteding op de lasten gelijk aan de onderbesteding op het saldo.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 worden in de begrotingswijzigingen de lasten alleen naar boven bijgesteld. Grote bijstellingen zitten in de 4^{de} en 9^{de} begrotingswijziging, waarin respectievelijk met een bedrag van € 9,9 en € 3,8 miljoen naar boven wordt bijgesteld. In de 10^{de} en 12^{de} wijziging wordt met respectievelijk € 0,8 en

€ 1 miljoen naar boven bijgesteld. Uiteindelijk is er sprake van een overbesteding van € 17.318.

In 2006 vindt alleen een wijziging in apparaatskosten plaats. De apparaatskosten worden met ruim € 0,1 miljoen naar boven bijgesteld. Uiteindelijk resulteert een onderbesteding van € 0,4 miljoen.

In 2007 vinden er twee begrotingswijzigingen plaats. Begrotingswijziging 8 stelt naar boven bij ad € 63.816 en wijziging 9 (laatste) stelt naar beneden bij ad € 1.811. Uiteindelijk is sprake van overbesteding ad € 9.696.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In 2004 en 2007 is sprake van overbesteding. In de jaarstukken 2004 en 2007 wordt geen toelichting gegeven op deze productgroep. Dit is conform de interne regels van de provincie, daar alleen de afwijkingen van boven € 0,1 miljoen moeten worden toegelicht.

In de jaarstukken van 2005 wordt toegelicht dat:

- op de apparaatskosten een voordeel is ontstaan ten opzichte van de begroting van € 0,3 miljoen.

Er wordt niet aangegeven wat de oorzaken hiervan zijn.

In de jaarstukken van 2006 wordt aangegeven dat:

- er sprake is van onderbesteding op de apparaatslasten van € 0,4 miljoen als gevolg van minder ambtelijke capaciteit dan gepland.

Er wordt niet aangegeven wat de oorzaak hiervan is.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

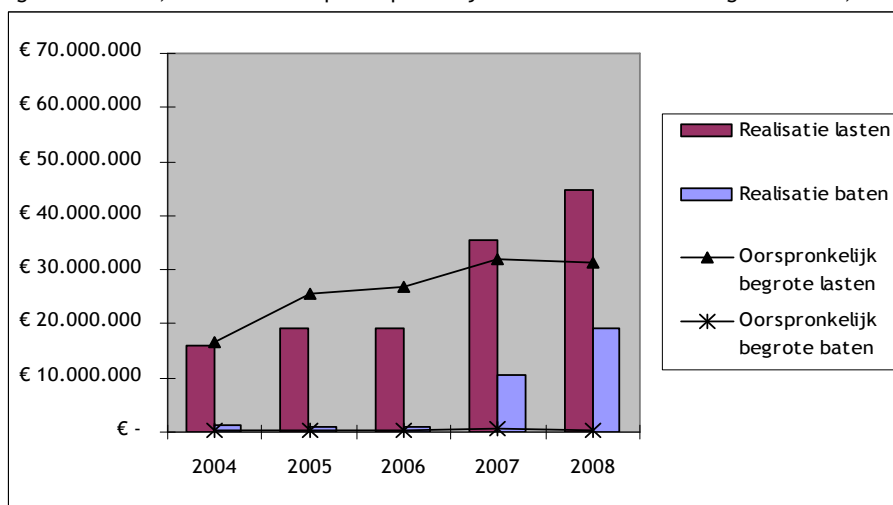
In 2005 en 2006 wordt het volledige (afgeronde) bedrag toegelicht. De toelichtende tekst sluit aan op het verschil dat wordt toegelicht en is begrijpelijk. De toelichtingen zijn beschrijvend van aard en niet verklarend. Het is niet te beoordelen of de oorzaken eerder gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.4 Programma 5 Natuur, bos en landschap

In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Natuur, bos en landschap de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

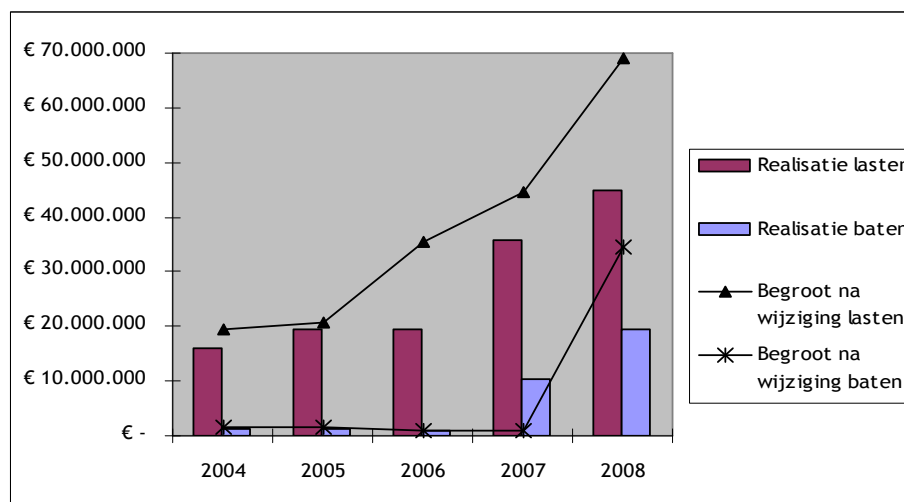
Bij het programma Natuur, bos en landschap is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat in alle jaren sprake van onderbesteding. De onderbesteding loopt tussen 2004 en 2006 op van € 1,6 miljoen (10% van het oorspronkelijk begrote resultaat) tot € 8,2 miljoen (31%) en neemt vervolgens af tot € 6,3 miljoen (20%) in 2007 en € 5,5 miljoen (18%) in 2008. Uit de eerste figuur blijkt dat deze onderbesteding in de periode 2004-2006 het gevolg is van de onderbesteding op zowel de lasten als de baten. In 2007 en 2008 is zij het gevolg van onderbesteding op de baten die hoger is dan de overbesteding op de lasten in deze jaren. De onderbesteding op de baten is in 2007 en 2008 het hoogst, respectievelijk € 9,9 miljoen (1896%) en € 19 miljoen (6707%).

Figuur 16 Natuur, bos en landschap: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Ook ten opzichte van de begroting na wijziging kent het programma Natuur, bos en landschap in alle jaren onderbesteding. De onderbesteding is absoluut gezien het grootst in 2007, namelijk € 18,4 miljoen (42%) en relatief (ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging) in 2006 namelijk 47% (€ 16,3 miljoen). De onderbesteding wordt, met uitzondering van 2007 veroorzaakt door onderbesteding op de lasten die varieert van € 1,2 tot € 24,1 miljoen; ofwel van 6% tot 46%. In 2007 is daarnaast eveneens sprake van onderbesteding op de baten van € 9,4 miljoen (902%).

Figuur 17 Natuur, bos en landschap: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Evenals bij het programma Water, zijn er binnen het programma Natuur, bos en landschap zowel verschillen in de mate waarin de verschillende productgroepen van het programma bijdragen aan de onderbesteding als de jaren waarin een productgroep bijdraagt. De onderbesteding ten opzichte van begroot na wijziging wordt in 2004 en 2008 door alle productgroepen veroorzaakt. In de andere jaren door drie, respectievelijk twee van de vier productgroepen. De onderbesteding wordt voornamelijk veroorzaakt door de productgroepen Programma grootse natuur en Programma algemene landschapskwaliteit en wel door met name onderbesteding op de lasten die ligt tussen € 0,3 en € 18,6 miljoen (en tussen de 9% en 79%).

Zoals al eerder aangegeven is de indeling in productgroepen in 2008 anders dan in voorgaande jaren. Op basis van de bijlagen bij de begrotingen 2007 en 2008 (producten) heeft de rekenkamer een koppeling tussen de in 2007 en 2008 onderscheiden productgroepen gemaakt. Om inzicht te geven in de gehele onderzoeksperiode heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de volgende indeling te hanteren:

- Programma grootse natuur (2007) = Natuur (2008);
- Programma algemene landschapskwaliteit (2007) = Landschap (2008);
- Programma draagvlak en communicatie (2007) = Algemeen Natuur, bos en landschap (2008);
- Programma Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling (2007) = Algemeen Natuur, bos en landschap (2008).

De rekenkamer heeft hiervoor gekozen omdat deze productgroepen sterk met elkaar overeen komen, hoewel er wel een enkel onderdeel van het Programma grootse natuur in 2008 is ondergebracht bij de productgroepen Landschap en Algemeen Natuur, bos en landschap en er ook een enkel onderdeel van het

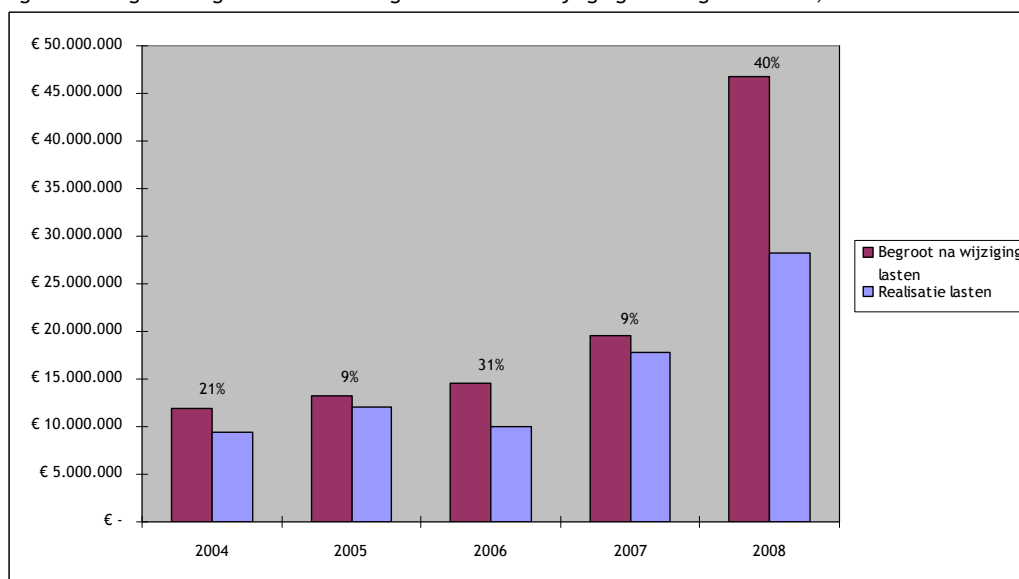
Programma algemene landschapskwaliteit in 2008 is ondergebracht bij Algemeen Natuur, bos en landschap.

4.4.1 Productgroep 05.01 Programma grootse natuur

Bij de productgroep 05.01 Programma grootse natuur is in de periode 2004-2008 in alle jaren sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De onderbesteding is het hoogst in 2007 ad € 11,2 miljoen (59%). Met uitzondering van 2007 is deze het gevolg van onderbesteding op de lasten. In 2007 wordt deze veroorzaakt door onderbesteding op zowel de lasten als de baten, waarbij de onderbesteding op de baten het grootst is (€ 9,4 miljoen).

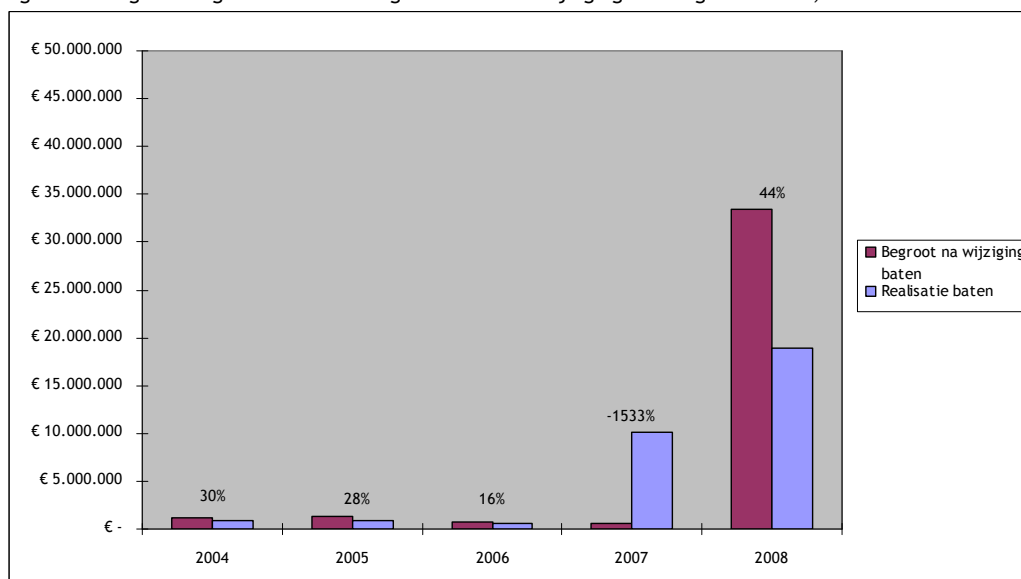
Wanneer gekeken wordt naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie is er in alle jaren sprake van onderbesteding (zie figuur 18). De onderbesteding is het hoogst in 2008 en 2006: respectievelijk € 18,6 en € 4,6 miljoen en met procentuele afwijkingen van 40% en 31%.

Figuur 18 Programma grootse natuur: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Wanneer gekeken wordt naar het verschil in baten tussen raming na wijziging en realisatie is er alleen in 2007 sprake van onderbesteding ad € 9,4 miljoen met een procentuele afwijking van 1533% (zie onderstaande figuur).

Figuur 19 Programma grootse natuur: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Productgroep 05.01 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor de productgroep 05.01 Programma grootse natuur een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, is er met uitzondering van 2005 sprake van onderbesteding. In 2008 is de onderbesteding het hoogst (€ 7,2 miljoen; 43%). Bij de baten is er in alle jaren sprake van onderbesteding, bij de lasten alleen in 2004 en 2006.

Begrotingswijzigingen lasten

Opvallend in de begrotingswijzigingen van 2004 is dat in de 2^{de} wijziging (eerste van het jaar) een bijstelling van de lasten naar beneden plaatsvindt ad € 1,1 miljoen en in de 4^{de} begrotingswijziging voor een bedrag van € 1,4 miljoen naar boven wordt bijgesteld. In de 12^{de} wijziging (laatste) wordt naar beneden bijgesteld voor een bedrag van € 96.801. Uiteindelijk is er sprake van onderbesteding van € 2,5 miljoen.

In 2005 wordt er in de begrotingswijzigingen vooral naar boven bijgesteld. Grootste wijzigingen vinden plaats in de 2^{de} begrotingswijziging (eerste van het jaar) en 9^{de} begrotingswijziging voor respectievelijk € 1,3 en € 1 miljoen. In de 11^{de} wijziging (laatste) vindt een wijziging naar beneden plaats van € 0,6 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 1,1 miljoen. In de 9^{de} begrotingswijziging van 2005 wordt toegelicht dat is besloten om door herrangschikking binnen de bestaande begroting € 2 miljoen extra ter beschikking te stellen voor de subsidiëring van ecologische verbindingzones. Dit bedrag is niet geheel terug te vinden in de wijziging.

In 2006 wordt in de 8^{ste} begrotingswijziging voor een bedrag van € 4,4 miljoen naar boven bijgesteld. In de 11^{de} wijziging wordt naar beneden bijgesteld ad

€ 1,3 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 4,6 miljoen.

Opvallend in 2007 is de 9^{de} begrotingswijziging (laatste) waarin een bijstelling naar boven plaatsvindt van € 4,6 miljoen. Uiteindelijk is sprake van een overbesteding van € 1,8 miljoen.

In 2008 vindt in de 3^e en met name de 2^e begrotingswijziging bijstellingen van de lasten naar boven plaats, respectievelijk € 1,2 en € 35,6 miljoen. In de 3^e en 4^e (laatste) begrotingswijziging vinden bijstellingen naar beneden plaats van respectievelijk € 3,4 en € 2,8 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 18,6 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken van onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 wordt aangegeven dat:

- de rentekosten € 2,2 miljoen lager zijn uitgevallen dan begroot. De reden hiervoor is dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toch over middelen bleek te beschikken voor het subsidiëren van aankopen in Brabant;
- er minder projectvoorstellen zijn ingediend dan verwacht;
- een aantal langlopende verplichtingen in het kader van de subsidieregeling per abuis niet als balanspost zijn opgenomen;
- er slechts één RNLE subsidie is verleend;
- er een extra subsidie ad € 896.000 beschikbaar is gesteld, vanwege de toename in uitvoeringsprojecten ecologische verbindingzones.

In de jaarstukken van 2005 worden de volgende zaken genoemd:

- rentevoordeel op de tijdelijke grondbank (€ 1 miljoen);
- het aangaan van verplichtingen ad € 330.000, die in 2006 worden afgerond. Deze realisaties zijn in de jaarrekening niet meegenomen;
- een voordelig afwikkelingsverschil ad € 181.000, door afboeking van balansverplichtingen van 2002.

In de jaarstukken van 2006 wordt aangegeven dat:

- de baten en lasten € 116.000 te hoog zijn geraamd;
- bij de kadernota 2006 PS een extra bedrag van € 4 miljoen ter beschikking hebben gesteld voor de uitvoering van projecten.

In 2007 is er sprake van overbesteding.

In de jaarstukken 2008 wordt aangegeven dat:

- de ramingen van de lasten m.b.t. het ILG zijn niet gerelateerd aan de prestaties, maar hebben betrekking op de inkomstenstroom van de ILG-middelen. Bij het begroten van de prestaties van het ILG zal het nu nog niet ingevulde bedrag (€ 14,7 mln.) in het resterende deel van de Bestuursovereenkomst 2007-2013 concreet worden gemaakt;
- voor het jaar 2008 was er een budget ad € 1.850.000 beschikbaar. Dit bedrag is geheel verplicht aan concrete projecten waarvan de uitvoering meer dan een jaar in beslag neemt en het verloop over de jaren onduidelijk is. € 1,1 mln. is vastgelegd in de reserve Revitalisering Landelijk Gebied. Het gedeelte ad € 750.000 is beschikbaar gesteld bij het bestuursakkoord 2007-2011;
- in 2008 is voor een totaalbedrag van € 6,9 mln. aan concrete projecten verplicht, hiervan is een bedrag ad € 0,9 mln. in 2008 gerealiseerd. Er was een bedrag van € 1,9 mln. geraamd;
- voor dit jaar was er een realisatie van deze projecten verwacht van € 2 mln. In werkelijkheid is er voor een bedrag ad € 1,5 mln. aan realisaties geweest in 2008. Het restant zal bij de eerstvolgende actualisatie van het bestedingsplan worden betrokken;
- REVZ Beerze (€ 0,1 lagere besteding);
- in 2008 is € 0,1 mln. niet besteed. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door projecten uit het verleden die goedkoper zijn uitgevallen;
- de versnelling van de realisatie van de EHS heeft in 2008 niet plaatsgevonden. De hiermee samenhangende geraamde rentelasten in 2008 zijn dan ook niet gerealiseerd.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In 2004 wordt meer dan het volledige bedrag toegelicht. De toelichtende tekst sluit niet aan op het verschil omdat bij een aantal toelichtingen geen bedragen worden genoemd. Hierdoor is niet duidelijk welk totaalbedrag wordt toegelicht. De toelichting is niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis.

In de jaarstukken van 2005 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Er wordt voor de baten een bedrag van € 1 miljoen toegelicht terwijl de afwijking € 0,4 miljoen is. De afwijking op de lasten wordt voor 45% toegelicht. De toelichting is niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis.

In de jaarstukken van 2006 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 89% toegelicht. De toelichting is zonder financiële of inhoudelijke (voor)kennis begrijpelijk.

In 2007 is sprake van overbesteding.

In de jaarstukken van 2008 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht en wordt nagenoeg het volledige bedrag toegelicht. De toelichting is zonder inhoudelijke en/of financiële (voor)kennis niet altijd begrijpelijk.

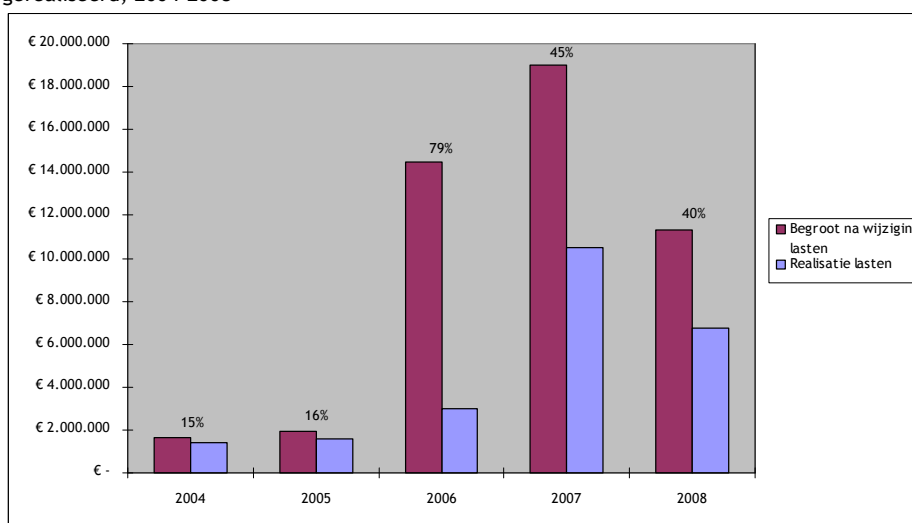
Voor 2004-2006 en 2008 geldt dat de toelichtingen veelal beschrijvend en niet verklarend van aard zijn. Verder is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.4.2 Productgroep 05.02 Programma algemene natuur- en landschapskwaliteit

Evenals bij de eerste productgroep is bij de productgroep 05.02 Programma algemene natuur- en landschapskwaliteit in de periode 2004-2008 in alle jaren sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De onderbesteding is het hoogst in 2006 en 2007, respectievelijk € 11,6 en € 8,5 miljoen (82% en 46%). In 2004 is deze € 0,2 miljoen, in 2005 € 0,1 miljoen en in 2008 € 8,5 miljoen. De onderbesteding is, met uitzondering van 2006 alleen het gevolg van onderbesteding op de lasten.

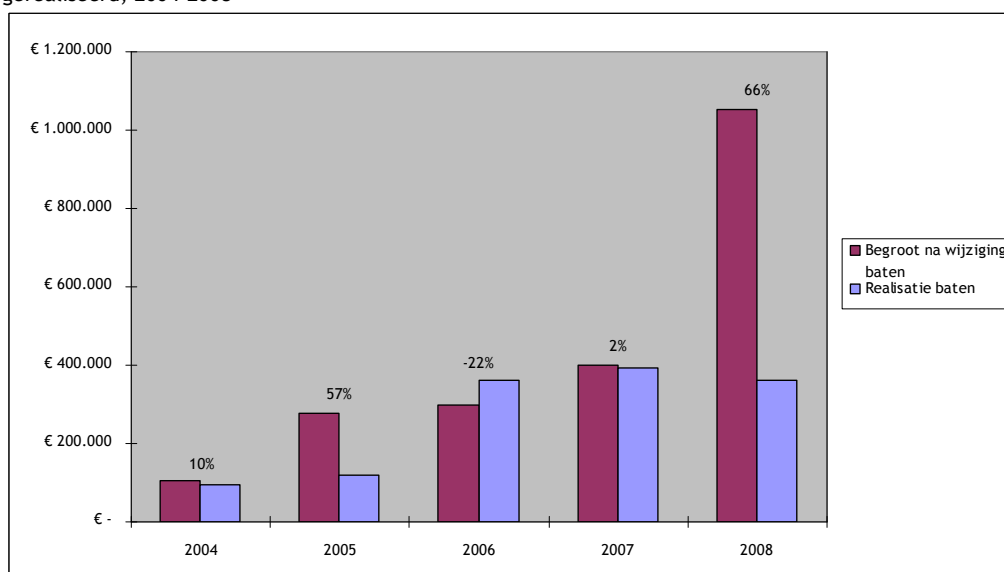
Wanneer gekeken wordt naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie is er ook in alle jaren sprake van onderbesteding (zie figuur 20). De onderbesteding is het hoogst in 2006 ad € 11,5 miljoen met een procentuele afwijking van 79%.

Figuur 20 Programma algemene natuur- en landschapskwaliteit: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Wanneer er gekeken wordt het verschil in baten tussen raming na wijziging en realisatie is er alleen in 2006 sprake van onderbesteding ad € 66.405 (zie onderstaande figuur; voor de leesbaarheid van de figuur is als gevolg van het feit dat de baten veel lager zijn dan de lasten, de schaal anders dan voor bovenstaande figuur).

Figuur 21 Programma algemene natuur- en landschapskwaliteit: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Productgroep 05.02 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor deze productgroep een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, blijkt dat er in alle jaren, uitgezonderd 2008 sprake is van onderbesteding. De onderbesteding is het hoogst in 2005 en 2006 (€ 7 en € 6,8 miljoen; 82% en 72%). Bij de lasten is er in 2004, 2005 en 2006 sprake van onderbesteding. Ook voor de lasten is de onderbesteding het hoogst in 2005 en 2006 (€ 6,9 en € 6,6 miljoen; 81% en 69%). Bij de baten is er in alle jaren sprake van onderbesteding. Deze is het hoogst in 2006 ad € 0,2 miljoen met een procentuele afwijking van 181%.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 vindt er in de 4^{de} begrotingswijziging voor de lasten een bijstelling naar boven plaats ad € 5,4 miljoen. In de 12^{de} (laatste) wijziging wordt voor een bedrag van € 5,4 miljoen naar beneden bijgesteld. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,3 miljoen.

In de 3^{de} (eerste) begrotingswijziging van 2005 worden de lasten met een bedrag van € 5,5 miljoen naar boven bijgesteld. In de 11^{de} begrotingswijziging (een na

laatste wijziging van 2005) vindt een bijstelling naar beneden plaats van € 13 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,3 miljoen.

In de eerste wijziging van 2006, begrotingswijziging 4, vindt een bijstelling van de lasten naar boven plaats van € 13 miljoen. In de 11^{de} en 12^{de} (laatste) begrotingswijziging wordt naar beneden bijgesteld voor respectievelijk € 8,8 en € 0,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 11,5 miljoen.

In de 4^{de} (eerste) begrotingswijziging van 2007 worden de lasten naar boven bijgesteld ad € 8,1 miljoen. De 8^{ste} wijziging stelt naar beneden bij voor een bedrag van € 3,3 miljoen. De 9^{de} (laatste) wijziging stelt weer naar boven bij ad € 3,8 miljoen. Uiteindelijk is sprake van een onderbesteding van € 8,5 miljoen.

In 2008 worden de lasten in de 1^e tot en met 3^e begrotingswijziging met name naar boven bijgesteld (€ 7,9 miljoen) en in de 4^e naar beneden (€ 2,8 miljoen). Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 4,6 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken 2004 wordt aangegeven dat:

- de lasten lager zijn dan begroot doordat een subsidieregeling niet door de Europese Commissie is goedgekeurd en er voor slechts één programma subsidie is verleend. Bijbehorende bedragen worden niet genoemd.

In de jaarstukken 2005 wordt het volgende aangegeven:

- voor drie producten bleek al gedurende het jaar sprake van onderbesteding te weten Groenblauwe diensten (€ 9,5 miljoen), Stimuleringskader (€ 3,9 miljoen) en Groene programma's (€ 0,6 miljoen). De bedragen zijn in MARAP 2 overgeheveld. Ondanks de overheveling is met betrekking tot Groenblauwe diensten een bedrag van € 100.000 niet tot besteding gekomen;
- het Europese project Landscape is in 2005 niet opgestart; daardoor is een onderbesteding van € 180.000 ontstaan op de lasten en € 129.000 op de baten. Daarnaast is er voor € 50.000 aan verplichtingen aangegaan, die in 2006 worden afgerond.

In de jaarstukken van 2006 wordt aangegeven dat:

- door vertraging in het verkrijgen van de benodigde goedkeuring voor een stimuleringskader de uitvoering hiervan nog niet is gestart. Om die reden is het restantbudget van de jaren 2004 t/m 2006 op basis van een schatting overgeheveld naar 2007. Achteraf blijkt dat dit bedrag geen € 13,8 miljoen

maar € 14,1 miljoen had moeten zijn. Hierdoor is een onderbesteding van € 0,3 miljoen ontstaan;

- volgens de geldende administratieve verantwoordingsvoorschriften voor provincies, dient de aan het Brabants Landschap betaalde subsidiegift ad € 7,5 miljoen verantwoord te worden over de jaren 2006 t/m 2008. Gevolg is een onderuitputting van € 6,6 miljoen in 2006;
- er financiële ondersteuning is gegeven aan zes projecten. De uitvoering hiervan is voor 50% in 2006 en 50% in 2007 geraamd. De subsidie voor 2006 is al betaald en voor 2007 is dit reeds toegezegd. Budgettair is dit echter niet zo verwerkt. Gevolg is een onderuitputting van € 0,2 miljoen in 2006. Initiatiefnemers hebben eind 2006 aangegeven dat de projecten nog in voorbereiding zijn en dat de werkelijke uitvoering begin 2007 zal starten. Hierdoor is er een extra onderuitputting van € 2,8 miljoen in 2006 ontstaan;
- de apparaatslasten € 260.000 lager uitkomen dan geraamd doordat minder ambtelijke capaciteit is besteed aan algemene natuur- en landschapskwaliteit dan gepland.

In de jaarstukken van 2007 worden de volgende zaken genoemd:

- lagere lasten doordat van het budget voor de catalogus Groenblauwe diensten ad € 14,9 miljoen een bedrag ad € 1,3 miljoen niet tot besteding is gekomen.
- een claim van € 100.000 aan Europese subsidie is ten onrechte niet verantwoord in 2007. Het bedrag zal in 2008 worden ontvangen en verantwoord.
- aan vier projecten is uitstel verleend en één project is teruggetrokken. Het gevolg is een onderbesteding van € 1,1 miljoen.

In de jaarstukken van 2008 worden de volgende zaken genoemd:

- de ramingen van de lasten m.b.t. het ILG zijn niet gerelateerd aan de prestaties, maar hebben betrekking op de inkomstenstroom van de ILG-middelen. Bij het begroten van de prestaties van het ILG zal het nu nog niet ingevulde bedrag (€ 0,8 mln.) in het resterende deel van de Bestuursovereenkomst 2007-2013 concreet worden gemaakt;
- voor dit jaar was er een realisatie van deze projecten verwacht van € 2,6 mln. In werkelijkheid is er voor een bedrag ad € 1,9 mln. aan realisaties geweest in 2008. Het restant zal bij de eerstvolgende actualisatie van het bestedingsplan worden betrokken;
- in het najaar van 2008 is de subsidieregeling GIOS (Groen in en om de stad) vastgesteld. De eerste informatieverzoeken zijn inmiddels binnen. Het organiseren van gemeentelijke miljoenenprojecten vergt echter de nodige aanlooptijd waardoor er nog geen aanvragen zijn ingediend;
- de subsidieregeling is in november 2008 gereed gekomen. De eerste projecten worden verwacht in het eerste kwartaal van 2009. In 2008 is ook de regeling "Herstel en behoud van monumentale lanen op landgoederen" gestart.

- In 2008 zijn 10 subsidies voor planvorming verleend. Verwacht wordt dat deze plannen in 2009 en volgende jaren tot uitvoering kunnen komen;
- de eerste projecten zijn in uitvoering genomen, maar de prestaties vinden plaats vanaf 2009 waardoor er in 2008 niets is geboekt maar in 2009;
- de Proeftuin Het Groene Woud heeft te maken gehad met formele bezwaren tegen de Europese aanbesteding van de Veldcoördinator. Dit is opgelost, maar het heeft wel tot uitvoeringsvertraging geleid en dat er geen uitgaven hebben plaats gevonden in 2008;
- er zijn enkele uitvoeringsplannen nog niet ontvangen. Welke wel zijn ontvangen hebben enige vertraging opgelopen in verband met de toetsing op Staatssteun maar waar intussen wel de beschikking is afgegeven maar in 2009 worden geboekt.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de toelichting van 2004 worden geen bedragen genoemd. Hierdoor kan niet worden beoordeeld of de informatie sluitend en volledig is. De toelichting is begrijpelijk en deels verklarend en deels beschrijvend van aard. Verder is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

In 2005 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht en is zonder financiële (voor)kennis niet geheel begrijpelijk. Uit de toelichtende tekst is niet op te maken wat het totaal bedrag aan onderbesteding is dat wordt toegelicht. Hierdoor is ook de volledigheid niet te bepalen.

De toelichting is veelal beschrijvend en niet verklarend van aard. Een deel van de onderbesteding was reeds gedurende het jaar bekend, waarvoor ook overheveling plaats vond. Voor de andere onderdelen is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

In de jaarstukken van 2006 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 88% toegelicht. De toelichting is zonder financiële kennis niet geheel begrijpelijk. Daarnaast is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen. De toelichtingen zijn deels verklarend en deels beschrijvend van aard.

In de jaarstukken van 2007 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt niet volledig toegelicht (29%).

De toelichtende teksten zijn niet geheel begrijpelijk zonder inhoudelijke (voor)kennis. Daarnaast is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar

gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen. De toelichtingen zijn deels verklarend en deels beschrijvend van aard.

In de jaarstukken van 2008 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht en wordt nagenoeg het volledige bedrag toegelicht. De toelichtende teksten zijn niet geheel begrijpelijk zonder financiële en/of inhoudelijke (voor)kennis. Daarnaast is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen. De toelichtingen zijn deels verklarend en deels beschrijvend van aard.

4.4.3 Productgroep 05.03 Programma draagvlak en communicatie

Samengestelde productgroep

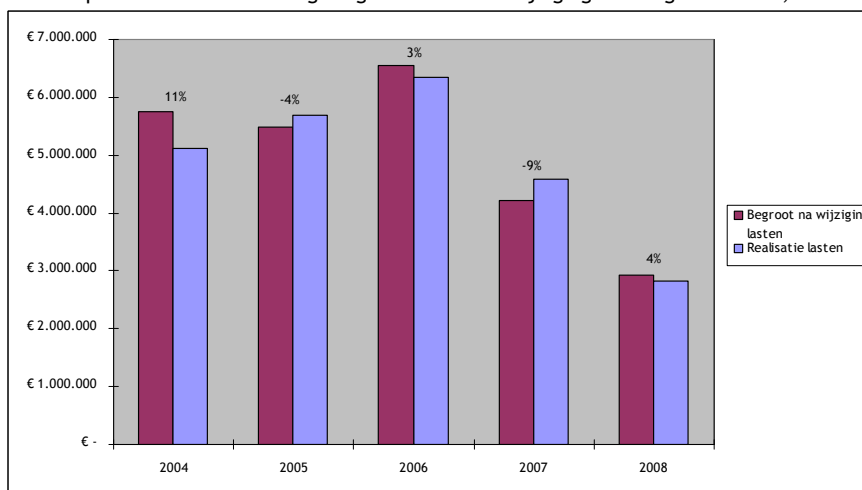
Om inzicht te geven in de gehele onderzoeksperiode wordt eerst in onderstaande twee figuren voor de samengestelde productgroep (05.03 en 05.04) de ontwikkeling van de uitputting van de begrote lasten en baten na wijziging en de realisatie weergegeven.

Bij deze samengestelde productgroep is in de periode 2004-2008 in 2004, 2006 en 2008 sprake van onderbesteding op het saldo van baten en lasten. De onderbesteding is het laagst in 2008 (€ 0,2 miljoen; 7%) en het hoogst in 2004 (€ 0,8 miljoen; 14%).

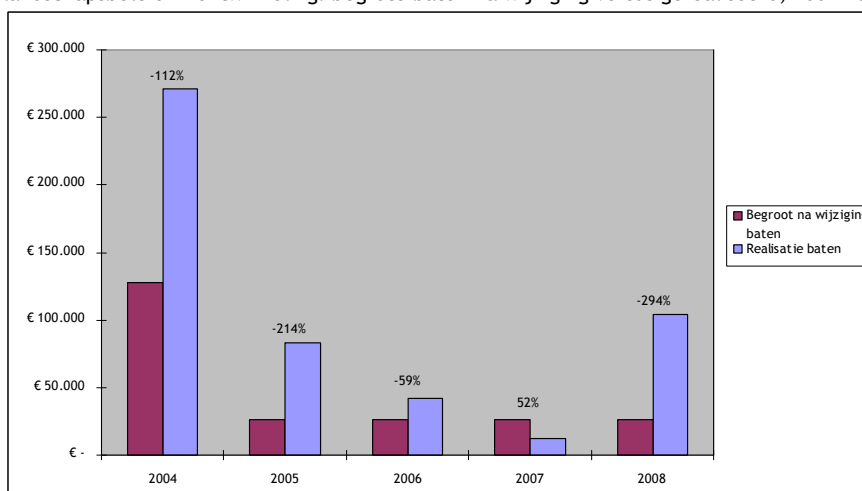
Uit de twee figuren blijkt dat deze onderbesteding het gevolg is van zowel onderbesteding op de lasten als op de baten. De onderbesteding op de baten is in het algemeen erg laag in vergelijking met de onderbesteding op de lasten en ligt tussen de € 15.528 en € 0,1 miljoen (in verband met de leesbaarheid van de figuren zijn de schalen van de twee figuren verschillend).

De mate van onderbesteding op de lasten is zowel absoluut als relatief gezien het hoogst in 2004 (€ 0,6 miljoen; 11%).

Figuur 22 Samengestelde productgroep Programma draagvlak en communicatie en Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Figuur 23 Samengestelde productgroep Programma draagvlak en communicatie en Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



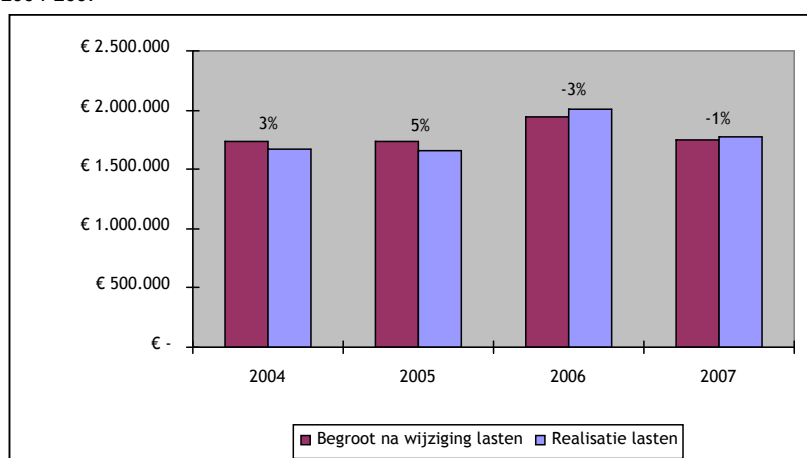
Samengestelde productgroep Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor deze samengestelde productgroep een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, kan gesteld worden dat er in 2004, 2005 en 2008 sprake was van onderbesteding die wordt veroorzaakt door zowel onderbesteding op de lasten als de baten. Verder is de onderbesteding in 2004 lager (€ 0,3 miljoen) en in 2008 juist hoger (€ 0,7 miljoen) in vergelijking met begroot na wijziging.

Productgroep 05.03 (afzonderlijk)

Bij de productgroep 05.03 Programma draagvlak en communicatie is de in de periode 2004-2007 in 2004 en 2005 sprake van onderbesteding, wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. In beide jaren wordt deze veroorzaakt door een onderbesteding op de lasten. In geen enkel jaar zijn er begrote of gerealiseerde baten. De onderbesteding (op de lasten) is zowel absoluut als relatief gering, in 2004 € 53.179 (3%) en in 2005 € 80.442 (5%).

Figuur 24 Programma draagvlak en communicatie: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Productgroep 05.03 Oorspronkelijke raming versus gerealiseerd

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en de realisatie, blijkt dat er alleen in 2006 sprake is van onderbesteding ad € 103.309 met een procentuele afwijking van 6%.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 worden in de 4^{de} (eerste wijziging van 2004) begrotingswijziging de lasten voor een bedrag van € 0,3 miljoen naar boven bijgesteld. In de 8^{ste} en 12^{de} (laatste) wijziging wordt naar beneden bijgesteld met bedragen van € 0,1 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 53.179.

In de begrotingswijzigingen van 2005 vinden een aantal (relatief kleine) wijzigingen plaats. De grootste wijziging vindt plaats bij de wijziging in de apparaatskosten (begrotingswijziging 7), waarin naar beneden wordt bijgesteld ad € 47.602. Uiteindelijk is sprake van een onderbesteding van € 80.442.

Zie voor de begrotingswijzigingen in 2008 van de samengestelde productgroep de volgende paragraaf.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In 2004 is sprake van onderbesteding ad € 53.179. Er wordt geen toelichting gegeven. Dit is in overeenstemming met de interne regels van de provincie die stellen dat alleen afwijkingen boven € 100.000 moeten worden toegelicht.

In 2005 is sprake van onderbesteding ad € 80.442. Volgens de interne regels van de provincie hoeft deze afwijking niet te worden toegelicht. In de jaarstukken wordt toch een toelichting gegeven:

- er is sprake van een voordelig ontwikkelingsresultaat door afboeking van oude verplichtingen ad € 70.000;
- er zijn voor € 226.000 aan verplichtingen aangegaan, die pas in 2006 worden afgerond.

Zie voor de toelichtingen in 2008 van de samengestelde productgroep de volgende paragraaf.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In 2005 sluit de toelichtende tekst niet geheel aan op het verschil dat wordt toegelicht. Er wordt een bedrag van € 296.000 toegelicht, terwijl in het financiële overzicht een afwijking van € 80.442 is opgenomen. Zonder financiële (voor)kennis is de toelichting niet geheel begrijpelijk. De toelichting is deels verklarend en deels beschrijvend van aard. Het is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

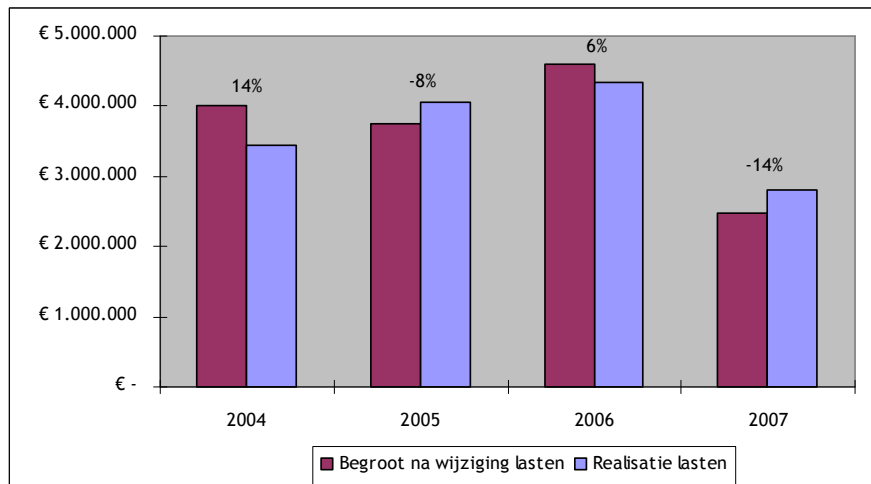
Zie voor de kwaliteit van de informatievoorziening over de samengestelde productgroep in de jaarstukken 2008 de volgende paragraaf.

4.4.4 Productgroep 05.90 Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling

Bij de productgroep 05.90 Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling is in de periode 2004-2007 in 2004 en 2006 sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De onderbesteding is respectievelijk € 0,7 en € 0,3 miljoen. De onderbesteding is in beide jaren het gevolg van onderbesteding op zowel de lasten als de baten, waarbij de onderbesteding op de lasten het hoogst is.

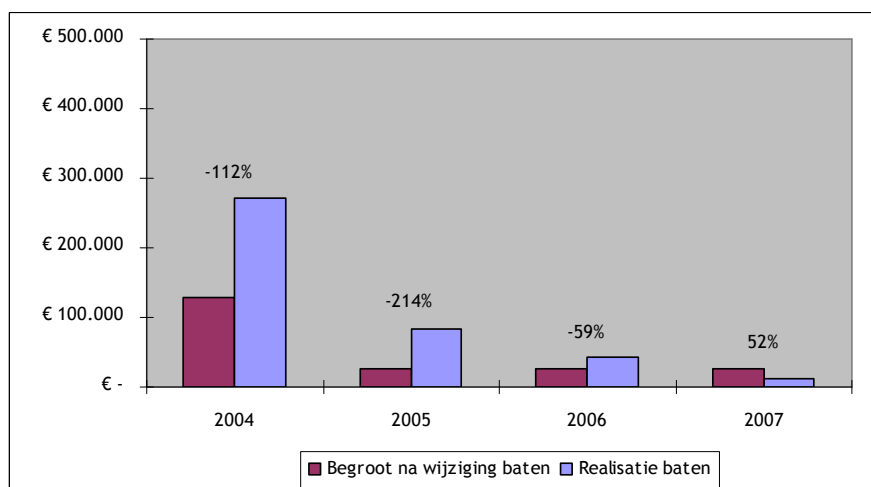
Wanneer wordt gekeken naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie is voor deze productgroep in 2004 en 2006 sprake van onderbesteding (zie onderstaande figuur). De onderbesteding is het hoogst in 2004 ad € 0,6 miljoen met een procentuele afwijking van 14%.

Figuur 25 Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Wanneer gekeken wordt naar het verschil in baten tussen raming na wijziging en realisatie is er in 2004, 2005 en 2006 sprake van onderbesteding. De bedragen variëren tussen de € 15.528 en € 0,1 miljoen. De procentuele afwijkingen variëren tussen de 59% en 214%.

Figuur 26 Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



Productgroep 05.90 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor de productgroep 05.90 Natuur- en landschapsbeleid in ontwikkeling een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, blijkt dat in 2004 en 2005 sprake is van onderbesteding. De onderbesteding is gering; € 0,4 miljoen (11%) en € 0,1 miljoen (2%). Deze is het gevolg van zowel onderbesteding op de lasten als de baten. De onderbesteding op de lasten is in deze jaren respectievelijk € 0,1 miljoen en € 41.866 met procentuele afwijkingen van respectievelijk 3% en 1%. Bij de baten is er in 2004, 2005 en 2006 sprake van onderbesteding. Deze is het hoogst in 2004 ad € 0,3 miljoen met een procentuele afwijking van 6840%.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 worden in de 4^{de} wijziging de lasten naar boven bijgesteld ad € 0,5 miljoen. In de 12^{de} (laatste) begrotingswijziging vindt een bijstelling naar beneden plaats ad € 0,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,6 miljoen.

In 2006 worden de lasten voornamelijk naar boven bijgesteld. In de 9^{de} begrotingswijziging vindt een bijstelling naar boven plaats van de apparaatskosten ad € 0,8 miljoen. In de 11^{de} (laatste) wijziging wordt voor een bedrag van € 0,1 miljoen naar boven bijgesteld. Uiteindelijk is er sprake van onderbesteding van € 0,3 miljoen.

In 2008 worden de lasten van de productgroep Algemeen Natuur, bos en landschap in alle vier de begrotingswijzigingen naar beneden bijgesteld, voor in totaal € 0,8 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van onderbesteding van € 0,1 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 wordt aangegeven dat:

- lagere lasten worden veroorzaakt vanwege uitstel bij het invoeren van de nieuwe natuurbeschermingswet en lagere wildschadeclaims dan verwacht, daardoor is niet het gehele budget besteed;
- vanwege het vertrek van een medewerker een automatiseringsproject onvoldoende heeft kunnen starten.

In de toelichting wordt niet aangegeven om welke bedragen het gaat.

In de jaarstukken van 2006 wordt aangegeven dat:

- er sprake is van een voordelig afwikkelingsverschil ad € 271.231;
- het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000 gebieden is uitgesteld naar 2007. Per saldo is er sprake van een onderuitputting van ruim € 300.000;

- een tweetal projecten in het kader van beleidsontwikkeling en evaluatie goedkoper zijn uitgevallen; voor een derde project is gebleken dat er geen bijdrage benodigd was. Hierdoor is een onderuitputting ontstaan van € 135.000.

In 2008 wordt voor de productgroep Algemeen Natuur, bos en landschap het volgende aangegeven:

- de achterblijvende besteding wordt veroorzaakt door het totaal van een groot aantal kleine posten. Hierbij valt te denken aan minder gemaakte kosten voor beleidsontwikkeling en evaluatie en Natura 2000.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In 2004 kan geen oordeel worden gegeven of de toelichtende tekst sluitend of volledig is omdat er in de toelichting geen bedragen worden genoemd. De tekst is zonder voorkennis begrijpelijk. De toelichting is deels verklarend en deels beschrijvend van aard.

In 2006 sluit de toelichting niet aan op het verschil dat wordt toegelicht omdat het bedrag in de toelichting hoger is dan het bedrag genoemd in het cijfermatige overzicht. Zonder financiële (voor)kennis is de toelichting niet geheel begrijpelijk. Ook is niet duidelijk of de toelichting betrekking heeft op de afwijking van het saldo, de lasten of de baten. De toelichting is deels verklarend en deels beschrijvend van aard.

In 2008 sluit de toelichting aan op het verschil dat wordt toegelicht. Het is niet te beoordelen of het volledige bedrag wordt toegelicht, omdat er in de toelichting geen bedragen worden genoemd. De toelichting is begrijpelijk, maar beschrijvend en niet verklarend van aard.

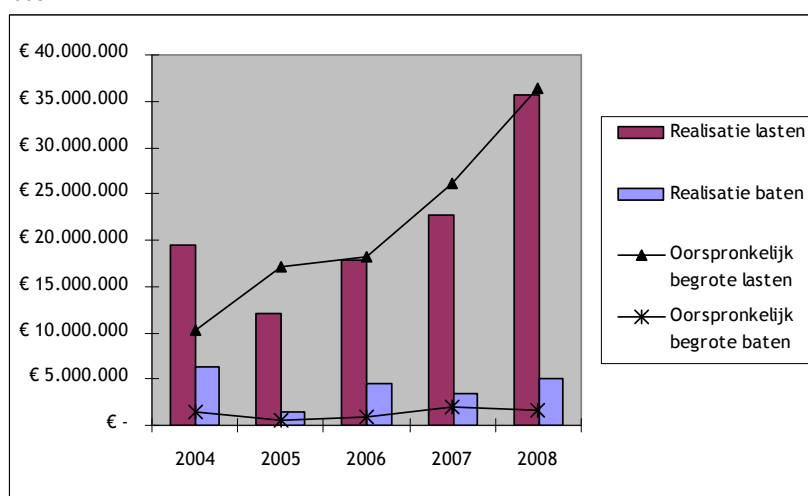
Voor deze drie jaren is niet te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.5 Programma 9 Revitalisering landelijk gebied

In de twee volgende figuren zijn voor het programma Revitalisering Landelijk Gebied de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Bij het programma Revitalisering Landelijk Gebied is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat in alle jaren uitgezonderd 2004 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is in deze jaren respectievelijk € 5,8 miljoen (35% van oorspronkelijk begrote resultaat), € 4,2 miljoen (24%), € 4,9 miljoen (20%) en € 4 miljoen (12%). Uit de eerste figuur blijkt dat deze onderbesteding het gevolg is van onderbesteding bij zowel de lasten (€ 0,5 tot € 5 miljoen) als de baten (€ 0,8 tot € 3,7 miljoen).

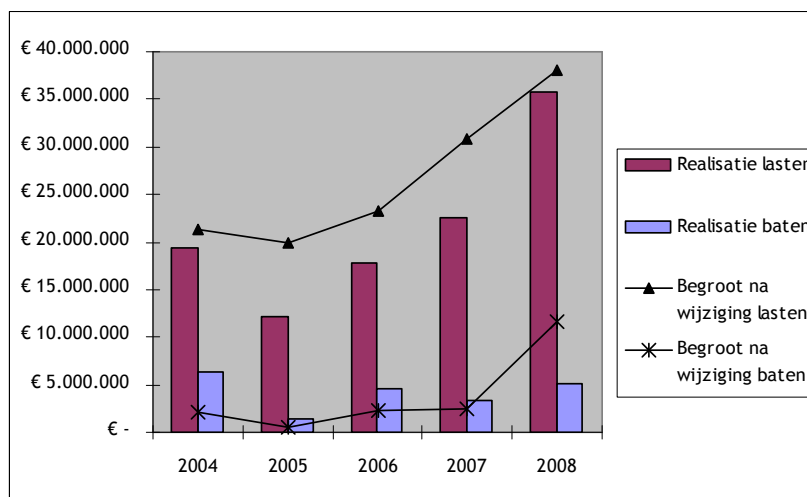
Figuur 27 Revitalisering Landelijk Gebied: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging is er bij het programma Revitalisering Landelijk Gebied ook in alle jaren maar uitgezonderd 2008 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is met name in relatieve zin groot en varieert van € 6,1 miljoen (32% van het begrote resultaat na wijziging) in 2004 tot € 9,1 miljoen (eveneens 32%) in 2007.

Uit de volgende figuur blijkt dat de onderbesteding ook hier het gevolg is van onderbesteding bij zowel de lasten (€ 2,0 tot € 8,3 miljoen) als de baten (€ 0,8 tot € 4,2 miljoen).

Figuur 28 Revitalisering Landelijk Gebied: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



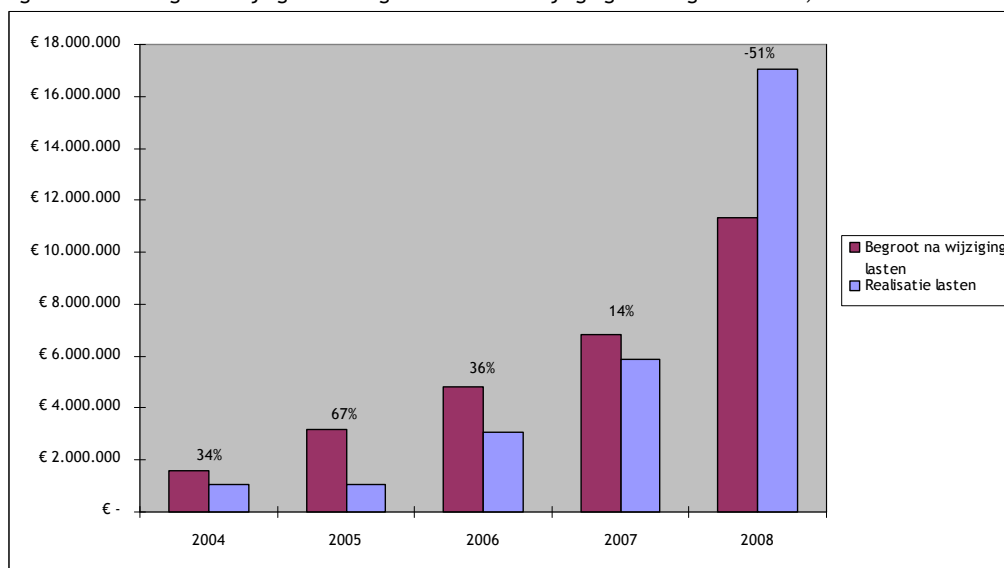
4.5.1 Productgroep 09.01 Zonering landelijk gebied

Bij de productgroep 09.01 Zonering landelijk gebied is in de periode 2004-2008 in 2005, 2006 en 2007 sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De onderbesteding varieert van € 0,9 miljoen in 2007 (15%) tot € 2,3 miljoen in 2005 (73%).

De onderbesteding is in 2005 en 2006 het gevolg van onderbesteding op zowel de lasten als de baten. In 2007 wordt deze alleen veroorzaakt door onderbesteding op de lasten.

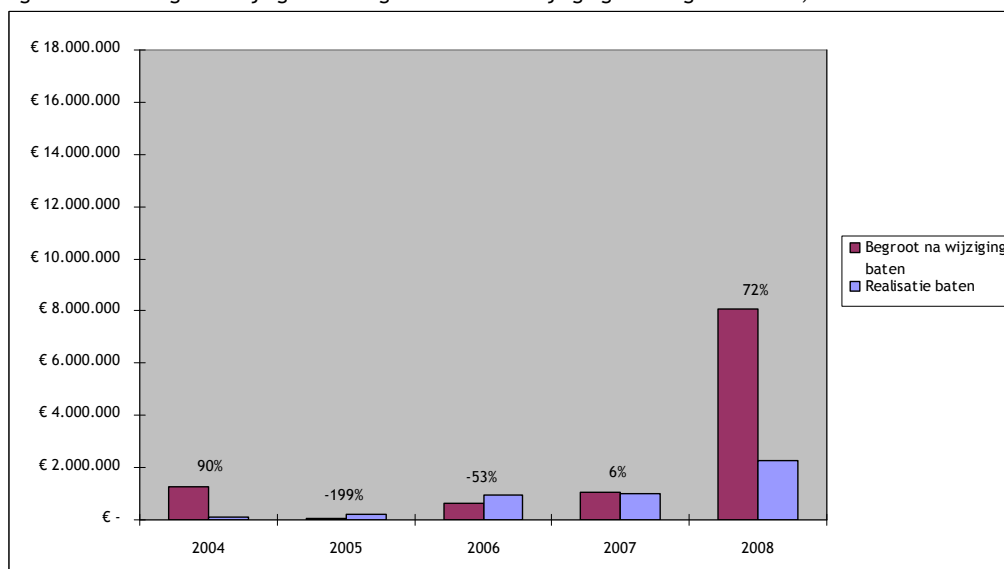
Wanneer gekeken wordt naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie is voor deze productgroep in alle jaren, met uitzondering van 2008, sprake van onderbesteding (zie onderstaande figuur). De onderbesteding is het hoogst in 2005 en 2006 met respectievelijke bedragen van € 2,1 en € 1,7 miljoen. De procentuele afwijkingen (het verschil begroot na wijziging en gerealiseerde lasten afgezet tegen de begrote lasten na wijziging) bedragen respectievelijk 67% en 36%.

Figuur 29 Zonering landelijk gebied: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Wanneer gekeken wordt naar de raming na wijziging en gerealiseerde baten is er in 2005 en 2006 sprake van onderbesteding (zie figuur 30). De bedragen zijn respectievelijk € 0,1 en € 0,3 miljoen met respectievelijke procentuele afwijkingen van 199% en 53%.

Figuur 30 Zonering landelijk gebied: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Productgroep 09.01 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Uit de vergelijking tussen de oorspronkelijke raming en realisatie voor de productgroep 09.01 Zonering landelijk gebied blijkt dat er voor het saldo in alle jaren, met uitzondering van 2008, sprake is van onderbesteding. De bedragen

variëren tussen € 0,5 en € 2,2 miljoen (10% en 67%). Voor de lasten geldt hetzelfde. Hierbij variëren de bedragen tussen € 0,6 en € 1,7 miljoen (9% en 62%). Bij de baten is er in 2005, 2006 en 2008 sprake van onderbesteding. De bedragen variëren tussen € 0,1 en € 1,1 miljoen (102% en 199%).

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 wordt in de 7^{de} en 8^{ste} wijziging een bijstelling van de lasten naar beneden gedaan voor respectievelijk € 1,9 en € 0,8 miljoen. In de 9^{de} en 12^{de} (laatste) wijziging wordt naar boven bijgesteld ad € 0,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,5 miljoen.

In de begrotingswijzigingen van 2005 worden de bijstellingen van de lasten naar boven en naar beneden door het jaar heen afgewisseld. In de 11^{de} (een na laatste) wijziging wordt een bijstelling naar beneden gedaan van € 0,8 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 2,1 miljoen.

In de 4^{de} (eerste) wijziging van 2006 worden de lasten naar beneden bijgesteld voor een bedrag van € 0,8 miljoen. In de 8^{ste} begrotingswijziging vindt een wijziging van € 2,3 miljoen naar boven plaats. In de 11^{de} (laatste) begrotingswijziging wordt weer naar beneden bijgesteld ad € 1,7 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 1,7 miljoen.

In 2007 wordt in de 8^{ste} begrotingswijziging voor een bedrag van € 1,8 miljoen naar boven bijgesteld. In de 9^{de} (laatste) begrotingswijziging wordt naar beneden bijgesteld ad € 0,9 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,9 miljoen.

In 2008 worden de lasten in de 2^e en 3^e begrotingswijziging per saldo naar boven bijgesteld met € 15,6 en € 0,1 miljoen. In de 1^e en laatste (4^e) begrotingswijziging worden de lasten juist per saldo naar beneden bijgesteld met € 1,7 en € 12,0 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van overbesteding op de lasten van € 5,8 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 wordt aangegeven dat:

- een deel van de middelen, € 400.000, door afspraken met gemeenten niet meer nodig bleek;
- geplande inkomsten ad € 1 miljoen zijn verschoven naar 2005;
- slechts eenderde deel van de kosten van de regeling Verplaatsing Intensieve Veehouderij (VIV) is uitbetaald in 2004. Hierdoor zijn de werkelijke uitgaven voor de VIV lager uitgevallen dan verwacht. De lagere kosten voor de rente

bedragen hierdoor ruim € 300.000. Hier lag een aanpassing van de planning van de doelstellingen aan ten grondslag door een bijstelling naar beneden van de VIV en de Grondportefeuille.

In de jaarstukken van 2005 wordt aangegeven dat:

- binnen de subsidieregeling LOG alle gemeenten die een verzoek hebben ingediend een bijdrage hebben gekregen. Hierdoor was € 331.670 minder budget nodig dan geraamd;
- het aantal deelnemers aan de VIV-regeling onverwacht groot is. In 2005 is één bedrijf verplaatst (in plaats van de geplande 10 bedrijven). Hierdoor zijn de bijbehorende kapitaallasten veel lager, namelijk € 224.860;
- de kosten voor de proef met de regeling sloop overtollige bedrijfsgebouwen worden onttrokken uit de reserve agrarisch bedrijfssanering. Dit leidt tot een onderuitputting van € 125.000;
- ten opzichte van de begroting op de apparaatskosten een voordeel is ontstaan van € 438.000.

In de jaarstukken van 2006 worden de volgende zaken genoemd:

- de overdracht van de voormalige aandelen van de firma Heijmans heeft niet plaatsgevonden. Het budget van € 700.000 en het investeringskrediet voor de achtergestelde lening ad € 1,5 miljoen worden overgeheveld naar 2007;
- doordat de aankoopplannen nog niet gereed zijn, is er geen optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare middelen in de Grondportefeuille RLG, hierdoor zijn de beschikbare uitvoeringskosten in 2006 niet benut;
- de bij de kadernota beschikbaar gestelde extra middelen ad € 200.000 zijn niet geheel benut, mede doordat de overdracht van de aandelen van Heijmans nog niet heeft plaatsgevonden.

In de jaarstukken van 2007 wordt aangegeven dat:

- vanwege vertraging en complexiteit van de onderhandelingen tussen DLG/Brabant Landschap/PNB de uitgaven m.b.t. sloop/verplaatsing glastuinbouw € 192.000 lager zijn dan begroot;
- de subsidie ontwikkeling LOG's € 225.000 lager is dan begroot als gevolg van complexe implementatie van de (pilot)logs;
- de ondersteuning grondportefeuille € 261.000 lager is dan begroot. Het opstellen van de aankoopplannen is gebeurd door eigen personeel en inzet vanuit DLG, in het kader van het ILG. Daardoor was minder externe inhuur nodig;
- voorbereiding sloop voormalig militaire terreinen € 146.000 lager is dan begroot.

In 2008 was sprake van overbesteding op zowel de lasten als de baten.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. In de toelichting wordt een hoger bedrag toegelicht dan in het financieel overzicht wordt gegeven.

Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële kennis.

De toelichting is veelal beschrijvend en niet verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2005 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 53% toegelicht. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële kennis. De toelichting is veelal beschrijvend en niet verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2006 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. In de toelichting wordt een hoger bedrag toegelicht dan in het cijfermatige overzicht wordt gegeven.

Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële kennis.

De toelichting is beschrijvend en niet verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2007 sluit de tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 89% toegelicht. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële of inhoudelijke kennis. De toelichting is deels beschrijvend en deels verklarend van aard.

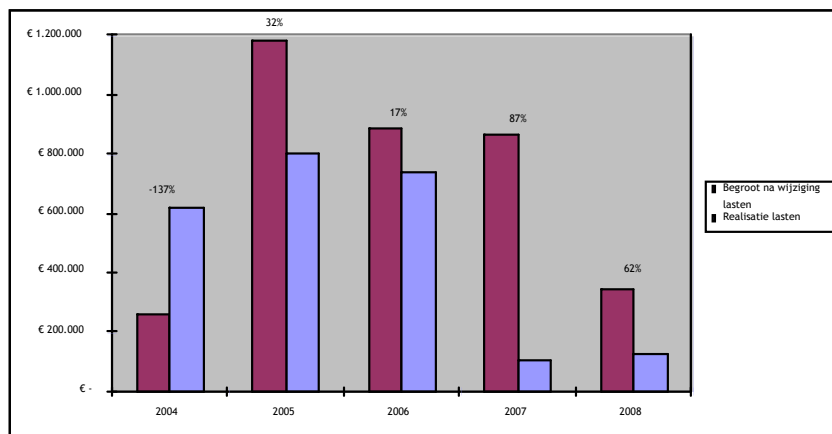
In 2008 was sprake van overbesteding op zowel de lasten als de baten.

Voor al deze jaren geldt dat het niet te beoordelen is of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden, zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

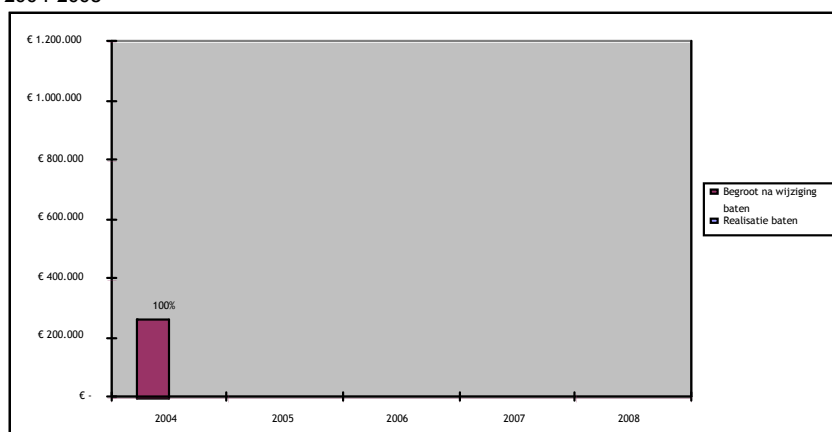
4.5.2 Productgroep 09.02 Verbreding en duurzame landbouw

Bij de productgroep 09.02 Verbreding en duurzame landbouw is in de periode 2004-2008 in 2005, 2006, 2007 en 2008 sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De bedragen variëren tussen € 0,2 en € 0,8 miljoen (17% en 87%). In alle jaren wordt deze veroorzaakt door een onderbesteding op de lasten (zie eerste onderstaande figuur). Er zijn in de jaren 2005-2008 geen begrote of gerealiseerde baten, in 2004 is sprake van overbesteding (zie tweede onderstaande figuur).

Figuur 31 Verbreding en duurzame landbouw: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Figuur 32 Verbreding en duurzame landbouw: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Productgroep 09.02 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Uit de vergelijking tussen de oorspronkelijke raming en de realisatie voor de productgroep 09.02 Verbreding en duurzame landbouw, blijkt dat er voor het saldo in 2004, 2006, 2007 en 2008 sprake is van onderbesteding. De bedragen liggen tussen € 0,2 en € 0,6 miljoen met procentuele afwijkingen variërend tussen 20% en 82%. Voor de lasten geldt hetzelfde, alleen varieert de procentuele afwijking daarbij van 21% tot 82%. Bij de baten is er in 2004 sprake van overbesteding, in de jaren daarna zijn er geen begrote of gerealiseerde baten.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 worden in de 8^{ste} en 12^{de} (laatste) begrotingswijziging de lasten naar beneden bijgesteld voor respectievelijk € 0,8 en € 0,5 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een overbesteding van € 0,4 miljoen.

In 2005 vindt de grootste wijziging plaats in de 7^e begrotingswijziging waarin de apparaatskosten met € 0,5 miljoen naar boven worden bijgesteld. Uiteindelijk is sprake van een onderbesteding van € 0,4 miljoen.

In 2006 vindt alleen een wijziging in de apparaatskosten plaats (9^{de} begrotingswijziging) ad € 0,4 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,2 miljoen.

In 2007 hebben twee begrotingswijzigingen plaatsgevonden (8^{ste} en 9^{de} (laatste) wijziging) voor respectievelijk € 0,4 miljoen en € 692. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,8 miljoen.

In 2008 vonden eveneens twee begrotingswijzigingen plaats (3^e en 4^e (laatste)). In beide gevallen werden de lasten met € 0,2 miljoen naar beneden bijgesteld. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 0,2 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2005 wordt aangegeven dat:

- € 202.500 onbenut is gebleven omdat de feitelijke uitvoering van een aantal grotere projecten is achtergebleven bij de raming;
- ten opzichte van de begroting op de apparaatskosten een voordeel is ontstaan van € 179.000.

In de jaarstukken van 2006 wordt aangegeven dat er sprake is van een onderbesteding van het budget van € 370.000 omdat:

- een grote projectuitvoerder over de periode 2004-2006 80% van de vooraf afgesproken prestaties heeft gerealiseerd.

In 2007 is de projectgewijze bijdrage voor de verbreding van landbouw € 424.000 lager dan begroot. De oorzaak hiervan is:

- er zijn in 2007 minder projecten ingediend.

In de jaarstukken van 2008 wordt het volgende aangegeven:

- hoewel de voortgang op schema ligt, zijn de kosten voor 2008 lager dan geraamd. Deze worden naar verwachting de komende jaren ingelopen.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In 2005 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Daarnaast wordt het volledige (afgeronde) bedrag toegelicht.

In 2006 wordt meer dan het volledige bedrag toegelicht. De toelichting sluit aan op het verschil dat wordt toegelicht.

In 2007 sluit de toelichting niet geheel aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 56% toegelicht.

In 2008 sluit de toelichting aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het is niet te beoordelen of het volledige bedrag wordt toegelicht, omdat er in de toelichting geen bedragen worden genoemd.

Voor deze vier jaren geldt dat de tekst zonder voorkennis begrijpelijk is, de toelichting beschrijvend en niet verklarend van aard is en het niet te beoordelen is of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.5.3 Productgroep 09.90 Regievoering

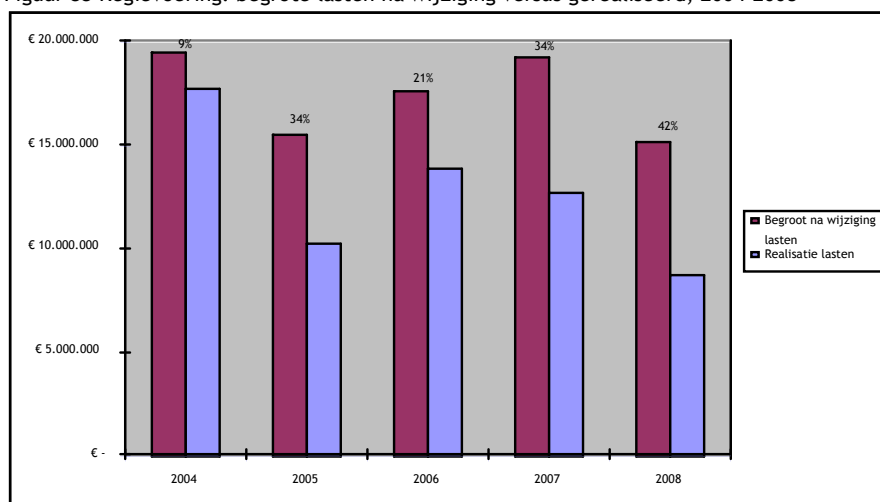
Bij de productgroep 09.90 Regievoering is in de periode 2004-2008 in alle jaren sprake van onderbesteding wanneer het begrote saldo na wijziging wordt afgezet tegen het gerealiseerde saldo. De omvang van de onderbesteding loopt uiteen van € 5,5 miljoen (in 2006) tot € 7,5 miljoen (in 2007).

Deze is, met uitzondering van 2008 het gevolg van onderbesteding op zowel de lasten als de baten. In 2008 is er alleen sprake van onderbesteding op de lasten.

Wanneer gekeken wordt naar het verschil in lasten tussen raming na wijziging en realisatie is er ook in alle jaren sprake van onderbesteding (zie figuur 33).

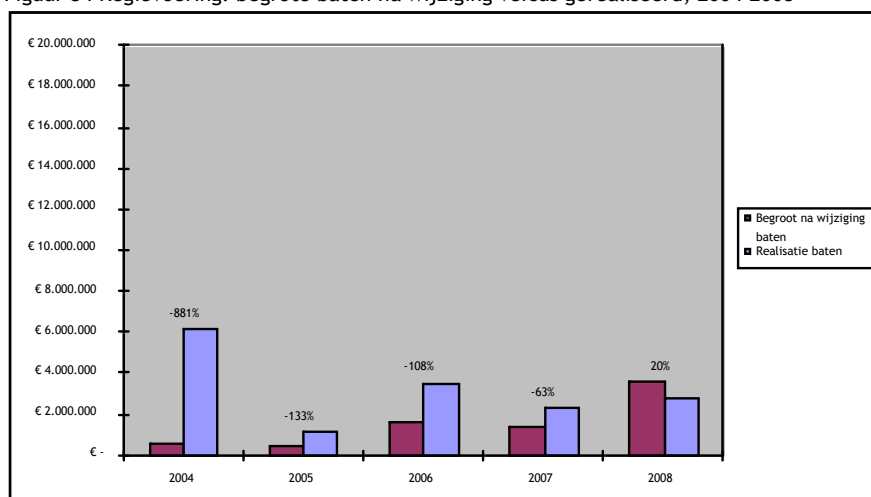
De bedragen van onderbesteding variëren tussen € 1,8 en € 6,5 miljoen, met procentuele afwijkingen variërend van 9% tot 42%.

Figuur 33 Regievoering: begrote lasten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Wanneer gekeken wordt naar de raming na wijziging en de gerealiseerde baten is er in alle jaren, uitgezonderd 2008 sprake van onderbesteding (zie figuur 34). De onderbesteding is het hoogst in 2004 ad € 5,6 miljoen met een procentuele afwijking van 881%.

Figuur 34 Regievoering: begrote baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Productgroep 09.90 Oorspronkelijke raming versus realisatie

Wanneer voor de productgroep 09.90 Regievoering een vergelijking wordt gemaakt tussen de oorspronkelijke raming en realisatie, blijkt dat er voor het saldo in 2005 tot en met 2008 sprake is van onderbesteding. De bedragen liggen tussen € 0,4 (in 2007) en € 10,6 miljoen (in 2008) met procentuele afwijkingen variërend tussen 3% en 64%. Voor de lasten is alleen in 2005 en 2008 van onderbesteding ad € 3,7 en € 8,3 miljoen met procentuele afwijkingen van 26% en

49%. Bij de baten is in alle jaren sprake van onderbesteding. De onderbesteding is het hoogst in 2004 ad € 5,9 miljoen met een procentuele afwijking van 1961%.

Begrotingswijzigingen lasten

In 2004 worden in de 4^{de} begrotingswijziging de lasten naar boven bijgesteld ad € 6,1 miljoen. In de 12^{de} (laatste) wijziging vindt een bijstelling naar beneden plaats ad € 1,6 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 1,8 miljoen.

De hoogste wijziging van de lasten in 2005 heeft betrekking op de bijstelling naar beneden in de apparaatskosten (7^{de} begrotingswijziging) ad € 1,7 miljoen. In de 9^{de} en 10^{de} begrotingswijziging vindt een bijstelling naar boven plaats van respectievelijk € 0,9 en € 0,7 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 5,3 miljoen.

In de 8^{ste} wijziging van 2006 worden de lasten voor € 3,8 miljoen naar boven bijgesteld. In de 11^{de} (een na laatste) begrotingswijziging vindt een bijstelling naar beneden plaats van € 0,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 3,7 miljoen.

De 4^{de} (eerste) wijziging van 2007 laat voor de lasten een bijstelling naar beneden zien van € 1,5 miljoen. In de 8^{ste} wijziging wordt naar boven bijgesteld ad € 7,7 miljoen. In de 9^{de} (laatste) wijziging wordt er ook naar boven bijgesteld voor een bedrag van € 1 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 6,5 miljoen.

In 2008 worden de lasten in de 1^{ste} en 3^{de} begrotingswijziging per saldo naar boven bijgesteld met € 0,7 en € 9,7 miljoen. In de 4^{de} (laatste) begrotingswijziging worden de lasten naar beneden bijgesteld met € 12,2 miljoen. Uiteindelijk is er sprake van een onderbesteding van € 6,4 miljoen.

Toelichtingen/oorzaken onderbesteding

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 wordt in de toelichtingen een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de lasten en de baten. Voor de lasten worden in de toelichting op de afwijking de volgende zaken genoemd:

- een voordelig ontwikkelingsverschil van bijna € 700.000 dat aan algemene middelen vervalt, door een actie waarbij verplichtingen uit voorgaande jaren zijn opgeschoond;
- lagere lasten voor planvorming en MER-kosten dan geraamd ad € 0,5 miljoen;
- door gekozen versoeringen in de communicatie, met name drukkosten
- is € 0,3 miljoen voordeel ontstaan;

- afwikkeling van een pilot heeft nog niet plaatsgevonden, waardoor een voordeel van € 400.000 is ontstaan;
- er is een lagere bijdrage met betrekking tot de medewerking aan de reconstructie verstrekt waardoor een voordeel van bijna € 300.000 is ontstaan;
- minder cofinanciering voor POP-projecten dan geraamd: voordeel van € 300.000;
- het provinciale aandeel in de Brabantse en Limburgse NUBL projecten is € 1,1 miljoen lager dan in de begroting is opgenomen;
- de lagere apparaatskosten van € 2 miljoen worden veroorzaakt doordat er in totaliteit meteen RLG-uren zijn toegekend aan programma 09. Hierdoor ontstaat er een aanzienlijk tariefvoordeel op dit begrotingsproduct.

Voor het verschil tussen de gerealiseerde en begrote baten in 2004 wordt aangegeven dat:

- niet geraamde ontvangen EU middelen ad € 3 miljoen die tevens doorbetaald zijn aan Stimulus;
- de consolidatie van Stimulus. Dit leidt tot een verschil met geraamde bedragen van € 1,8 miljoen aan zowel baten- als lastenzijde;
- aan Stimulus is een bedrag van € 0,4 miljoen gedeclareerd welke niet geraamd waren;
- bij DLG is € 0,5 miljoen voor de uitvoering van de reconstructie gedeclareerd welke niet geraamd waren.

In de jaarstukken van 2005 wordt aangegeven dat:

- niet maximaal gebruik is gemaakt van de toegekende budgetten, waardoor een bedrag van € 508.000 resteert;
- de provinciale cofinanciering voor de projecten in het kader van de Europese subsidieregeling voor een bedrag van € 239.000 (per saldo) afwijken van de begroting;
- de financiële eindafrekening heeft geleid tot een positief resultaat van ruim € 800.000;
- de projecten die gestart zijn in het kader van de beoogde versnelling van de reconstructie (leefbaar landelijk gebied) sterk achterlopen op de planning, waardoor een onderuitputting is ontstaan van ruim € 500.000;
- na vaststelling van de beleidsplannen in West-Brabant is ingezet op meer capaciteit van DLG. Aangezien de besteding van het budget in het begin van het jaar achterwege is gebleven, zijn niet alle financiële middelen benut;
- ten opzichte van de begroting is op de apparaatskosten een voordeel van € 2.632.000 ontstaan.

In de jaarstukken 2006 wordt aangegeven dat:

- door een vertraging van de geplande uitfinanciering van projecten in het kader van de uitvoeringsimpuls reconstructie door diverse oorzaken bij de betreffende projecteigenaren (€ 2,3 miljoen);
- een niet gepland voordelig afwikkelingsverschil behaald op het programma NUBL van ruim € 300.000.

In de jaarstukken 2007 wordt aangegeven dat:

- uitwerkingsplannen, MER en advisering € 110.000 lager zijn dan begroot;
- algemeen werkbudget RLG € 150.000 lager is dan begroot;
- de bijdrage aan de gemeente, BMF en ZLTO in het kader van de reconstructie € 407.000 lager is dan begroot. ZLTO heeft geen verzoek om een bijdrage ingediend omdat zij in een transitieproces zitten van individuele begeleiding naar ketenbegeleiding;
- er een onderuitputting van € 5,3 miljoen is ontstaan in de uitvoeringsimpuls revitalisering/reconstructie. Een belangrijk deel hiervan vormt de zogenaamde 'UIR' (UitvoeringsImpulsReconstructie). Enige reden hiervan is dat de jaarrekening op prestatieverantwoording is gebaseerd. De 'UIR' was halverwege 2007 al leeg en daarna is geput uit de nieuwe begrotingsbudgetten voor overige doelen en de nieuwe, verlaagde 'UIR';
- subsidievragen voor het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) zijn in de tweede helft van 2007 ingediend, maar konden nog niet worden verleend. Dit leidt tot lagere uitgaven ad € 175.000;
- bruto realisatie van de LEADER+projecten is (evenals in 2006) veel positiever dan verwacht, dit leidt tot een voordelig saldo van zowel de inkomsten ad € 393.000 als de uitgaven ad € 216.000;
- in 2007 zijn voor het eerste van het Rijk ILG middelen ontvangen. Deze worden gestort op een rekening bij de Stichting het Groenfonds. In 2007 heeft dit geleid tot € 700.000 renteopbrengsten meer dan geraamd.

In de jaarstukken 2008 wordt in de programmaverantwoording aangegeven dat:

- de uitgaven voor de uitvoeringsimpuls reconstructie en de POP-gelden € 3,6 mln. lager zijn uitgevallen. Reden hiervan is, gelijk voorgaande jaren, dat het om meerjarige projecten gaat die weliswaar reeds verplicht zijn via beschikkingen, maar nog niet tot afronding zijn gekomen;
- de communicatie- en werkbudgetten € 1,5 mln. lager zijn uitgevallen. Daarnaast is er ruim € 0,6 mln. minder uitgegeven aan ondersteuning van gemeenten in het reconstructieproces dan geraamd;
- de kosten voor de regievoering € 0,5 mln. lager zijn uitgevallen.

Kwaliteit informatievoorziening

Ten aanzien van de toelichtingen op de onderbesteding die in de jaarstukken over de verschillende jaren worden gegeven, constateert de rekenkamer het volgende:

In de jaarstukken van 2004 sluit de toelichtende tekst niet aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Wat betreft de volledigheid wordt er in de toelichting een aanzienlijk bedrag ad € 5,6 miljoen toegelicht terwijl in het financieel overzicht een bedrag van € 1,8 miljoen is opgenomen. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis. Er wordt in de toelichting wel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen lasten en baten. De toelichting is deels beschrijvend en deels verklarend van aard.

In de jaarstukken van 2005 sluit de toelichtende tekst niet geheel aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Er wordt ongeveer € 0,3 miljoen meer toegelicht dan het bedrag dat in het financiële overzicht is opgenomen. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis. De toelichting is beschrijvend en niet verklarend van aard.

In 2006 sluit de toelichtende tekst niet geheel aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 70% toegelicht. De toelichtende tekst is redelijk te begrijpen zonder voorkennis. De toelichting is beschrijvend en niet verklarend van aard.

In 2007 sluit de toelichtende tekst niet geheel aan bij het verschil dat wordt toegelicht. Het bedrag wordt voor 94% toegelicht. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis. De toelichting is veelal beschrijvend en niet verklarend van aard.

In 2008 sluit de toelichtende tekst aan bij het verschil dat wordt toegelicht en wordt (nagenoeg) het volledige bedrag toegelicht. Voor de lezer is de toelichting niet geheel begrijpelijk zonder financiële (voor)kennis. Daarbij komt dat in jaarrekening in de toelichting op de afwijking bij de lasten een andere indeling wordt gehanteerd en de toelichtingen niet altijd hetzelfde zijn als in de toelichting in de programmaverantwoording. Dit komt de begrijpelijkheid niet ten goede. De toelichtingen zijn veelal beschrijvend en niet verklarend van aard.

Voor al deze jaren geldt dat niet te beoordelen is of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

4.6 Oorzaken en instrumenten om onderbesteding te beperken

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat voor alle programma's gezamenlijk (en voor meerdere programma's afzonderlijk) in de jaren 2004 tot en met 2008 sprake was van overbesteding op de oorspronkelijk geraamde lasten (meer lasten gerealiseerd dan begroot) en van onderbesteding op de oorspronkelijk geraamde baten (meer

baten ontvangen dan begroot). In interviews hebben betrokkenen binnen de provincie hiervoor de volgende verklaringen gegeven. De inhoudelijke afdelingen van de provincie ramen als eerste de baten. Uitgangspunt daarbij is dat voorzichtig (behoedzaam) wordt geraamd. Uitgegaan wordt onder andere van de formele toekenningen en beschikkingen van het Rijk, waarover zekerheid bestaat. Ten tijde van het opstellen van de begroting is het aantal toekenningen en beschikkingen echter veelal nog niet volledig, waardoor de baten aan de lage kant worden geraamd. Daarnaast geeft de voorjaarsnota van het voorgaande jaar het financiële kader voor de begroting (restant beschikbare ruimte). Omdat de baten en lasten met elkaar in evenwicht moeten zijn volgen de ramingen van de lasten de ramingen van de baten en komen daarmee dus eveneens aan de lage kant uit.

Gedurende het (begrotings)jaar worden de ramingen bijgesteld. De baten veelal naar boven. Uit de interviews is gebleken dat er vaak extra inkomsten beschikbaar komen die door de provincie lastig te voorspellen zijn en waarop zij weinig tot geen invloed kan uitoefenen. Bijvoorbeeld toekenningen en beschikkingen van het Rijk (doeluitkeringen, provinciefonds), opcenten motorrijtuigenbelasting en doorgeschoven rekeningresultaat voorgaand boekjaar. Ook vinden er verschuivingen plaats tussen jaren van de meerjarenramingen, bijvoorbeeld omdat geld eerder wordt ontvangen dan werd verwacht. De baten volgend worden de lasten in eerste instantie eveneens vaak naar boven bijgesteld. Dit gaat onder andere gepaard met nieuw beleid. De geïnterviewden hebben aangegeven dat wat dat betreft de plannen van de inhoudelijke afdelingen in het algemeen ambitieus zijn. Soms kunnen vraagtekens worden gezet bij de haalbaarheid, omdat bijvoorbeeld te weinig rekening is gehouden met prioriteiten en dergelijke.

Bijstellingen in de ramingen worden zichtbaar gemaakt via begrotingswijzigingen. Deze begrotingswijzigingen houden (veelal) consequentiewijzigingen in; dit zijn budgetneutrale wijzigingen. Er vinden verschuivingen plaats tussen posten of er is sprake van extra inkomsten waar meer activiteiten voor worden gepland. De begrotingswijzigingen worden voorgelegd aan de betreffende statencommissie(s). Stemt de betreffende statencommissie in met de voorgestelde begrotingswijziging, dan wordt tot uitvoering overgegaan en gaat, conform de wensen van PS, het financiële deel van de begrotingswijziging als hamerstuk naar PS. Alleen als met een begrotingswijziging een integrale afweging plaats moet vinden (het verschillende statencommissies betreft die er verschillend over kunnen denken), bijvoorbeeld bij de voorjaarsnota en de najaarsbrief wordt de begrotingswijziging ook inhoudelijk voor besluitvorming aan PS voorgelegd. Door de geïnterviewden werd aangegeven dat informatievoorziening aan PS daarmee voornamelijk plaatsvindt in de commissies.

Als gekeken wordt naar het verschil tussen de bedragen begroot na wijziging en realisatie, blijkt in de meeste jaren sprake te zijn van onderbesteding op zowel

de lasten (lagere lasten dan begroot) als (vooral) de baten (hogere baten dan begroot). In interviews hebben betrokkenen hiervoor in algemene zin de volgende verklaringen gegeven;

- Het tijdsaspect: omdat begrotingswijzigingen tot half oktober kunnen worden ingediend (zie eerder) moet op dat moment een inschatting voor de rest van het jaar worden gemaakt, terwijl dan nog sprake is van onzekerheden over te ontvangen en te besteden gelden. Verder is de jaarrekening maar één peilmoment terwijl het gaat om processen die vaak meerjarig zijn.
- Wet- en regelgeving: in de financiële verordening is bepaald dat GS ervoor zorgdragen dat de lasten zoals geautoriseerd niet worden overschreden. Bij overschrijding van de begrote lasten na wijziging is mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid; geen goedkeurende verklaring). Deze bepaling werkt terughoudendheid (voorzichtigheid) in de hand. De inhoudelijke afdelingen kiezen voor de veilige weg en zorgen ervoor dat ze niet overbesteden; er wordt bij voorbaat ruimer geraamd en er wordt minder afgeraamd dan volgens goede inschatting zou kunnen.
- Afhankelijkheid van partners/derden bij zowel de uitvoering als de verantwoording over prestaties; provincie is meestal regisseur. Wat betreft de uitvoering kunnen geplande prestaties niet (geheel) worden geleverd of niet tijdig worden geleverd, daarop heeft de provincie weinig invloed. Op bepaalde programma's, bijvoorbeeld grondverwerving, is de provincie afhankelijk van vrijwilligheid. Dat werkt niet, men gaat nu zoeken naar een manier om dit meer verplichtend te doen. Wat betreft de verantwoording is het mogelijk dat geleverde prestaties niet tijdig (vóór het opstellen van het jaarverslag van de provincie, dus uiterlijk januari) aan de provincie kunnen worden verantwoord, omdat derden (zoals gemeenten) op een later moment de balans opmaken. Een voorbeeld hiervan is dat de provincie wel subsidies heeft verstrekt maar deze niet als gerealiseerde lasten in haar jaarverslag kan opnemen, omdat zij de daarvoor benodigde prestatie-informatie nog niet heeft ontvangen. Een ander voorbeeld is dat PS een bepaald bedrag toewijzen aan een specifiek onderwerp, terwijl de voorbereidingen voor de uitvoering en de uitvoering zelf dan nog moeten worden gestart. Indien daarbij tijdrovende afspraken moeten worden gemaakt met derden, kan dit de daadwerkelijke besteding van de bedragen in het betreffende jaar bemoeilijken. Ook is de provincie vaker afhankelijk van procedures, zoals bij de verwerving van grond. Het kan soms wel 4 jaar duren voordat grond wordt verworven, de doorlooptijd is moeilijk te plannen.
- Manier van ramen. De hoogte van de inkomsten (baten) is moeilijk in te schatten omdat er door het jaar heen bijvoorbeeld EU-gelden worden ontvangen die niet zijn geraamd en/of waarvan de hoogte moeilijk te voorzien is. Verder zijn de meerjarenramingen niet realistisch. Ze worden lineair geraamd, terwijl de realisatie niet lineair verloopt. Daarbij wordt opgemerkt dat ramingen altijd gepaard gaan met onzekerheid.

- Het afrekenen op productgroepniveau geeft een vertekend beeld. Het is beter om op programmaniveau te kijken.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat bovenstaande zaken het ook bemoeilijken om aan PS in een eerder stadium dan bij de jaarstukken kenbaar te maken welke bedragen niet besteed worden en/of vrij besteedbaar zijn.

Kort samengevat wordt onderbesteding op de baten volgens de geïnterviewden met name veroorzaakt door de gekozen uitgangspunten bij het ramen en de onzekerheid over de hoogte van de inkomsten die ze ontvangt van derden, zoals het Rijk. Bij de baten spelen vooral factoren een rol waarop de provincie weinig invloed heeft. Onderbesteding op de lasten wordt volgens de geïnterviewden vooral veroorzaakt door afhankelijkheid van procedures en derden (afspraken), terughoudendheid (voorkomen van overbesteding, bij voorbaat ruim ramen en terughoudendheid bij het aframen) en optimistische en onrealistische ramingen (financieel en uitvoeringstechnisch). Het merendeel van de oorzaken van onderbesteding ligt, naar de mening van de geïnterviewden, aan derden en zijn beperkt beïnvloedbaar door de provincie.

In de jaarstukken wordt een toelichting gegeven op de afwijking tussen realisatie en begroot na wijziging. In een format zijn de eisen aangegeven waaraan deze toelichtingen moeten voldoen. De geïnterviewden geven aan dat doordat dit format een aantal keer is gewijzigd en degene die de toelichting schrijft dit onder hoge tijdsdruk doet, er over de verschillende jaren en verschillende programma's een verschil is te zien. Verder is de aard van het onderwerp van invloed en het feit dat wordt begonnen met schrijven voordat de cijfers er zijn. De geïnterviewden zijn van mening dat het bij onderbesteding van belang is dat de toelichtingen een juist beeld geven over wat er aan de hand is. Daar is onder andere via de werkgroep Verbetering Begroting de afgelopen jaren op gestuurd.

In het rapport *Trendanalyse financiële uitputting begroting* 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 bijdragen¹³
2. Uitvoeringsplannen zijn vaak te optimistisch¹⁴; de algemene afhankelijkheden worden vaak te optimistisch ingeschat. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld formele besluitvormingsprocedures, ruimtelijke

¹³ In de trendanalyse worden specifiek genoemd: vertraging in oplevering of afrekening van gesubsidieerde projecten (subsiestromen ISV en BLS/Vinac; Wonen).

¹⁴ 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).

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 aangeane verplichting en nog onvoldoende aan de te realiseren prestaties¹⁵. 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 subsidieaanvragers) of van doorlooptijden van procedures, waarbij uit 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 gedefinieerd¹⁶: 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.

¹⁵ In de trendanalyse worden specifiek genoemd: aangeane 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 gecontracteerd 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).

¹⁶ Provincie Noord-Brabant, *Overprogrammeren* (BM - 0702), 9 december 2008. Ter kennisneming in de vergadering van de commissie Bestuur en Middelen van 23 januari 2009.

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 procedures¹⁷ en licht (prestatie- en financiële) planningen en daaraan gekoppelde ramingen periodiek (bij elke managementrapportage) door zodat gewerkt kan worden met actuele planningen.

Uit de notitie *Overprogrammeren* die geagendeerd was voor de commissie Bestuur en Middelen van 23 januari 2009 en de rekeningcommissie van 20 februari 2009, blijkt dat de provincie Noord-Brabant aandacht heeft voor onderbesteding en het beperken daarvan. In de notitie wordt aangegeven dat de provinciale jaarrekening al jaren overschotten laat zien en dat langs verschillende wegen getracht wordt deze terug te brengen tot reële proporties. Daarbij wordt aangegeven dat het op de eerste plaats van belang is de beschikbare middelen zo goed mogelijk te ramen, te plannen en te programmeren. En, zo wordt gesteld, om de ontwikkeling van het beleid en bijbehorende uitgaven te volgen, zal een sterkere monitoring gedurende het jaar plaatsvinden en daar waar nodig zal worden bijgestuurd of de raming zal vroegtijdig worden aangepast. In het kader daarvan wordt aangegeven dat de managementrapportages (MARAP's) zich nog in een ontwikkelingsfase bevinden, maar meer betekenis zullen gaan krijgen. Tevens wordt gemeld dat een zekere mate van overprogrammering een hulpmiddel kan zijn om dichterbij een volledige benutting van beschikbare middelen te komen.

De betrokken geïnterviewden binnen de provincie Noord-Brabant hebben daaraan toegevoegd dat PS bij de behandeling van de jaarstukken in de afgelopen jaren bij herhaling hebben aangedrongen op een grotere uitputting van de begroting. De notitie verkent de mogelijkheden om tot verdere uitputting van de begroting te komen, rekeninghoudend met de vigerende overhevelingsregels en met het aspect van begrotings(on)rechtmatigheid.

Eveneens hebben de betrokken geïnterviewden aangegeven dat de inhoud scherper kan. Toegelicht werd op welke wijze de provincie zich inspant om tot betere ramingen, daarmee tot snellere besluitvorming en versnelling in de uitvoering te komen (de inhoud kan scherper). Daarvoor vindt binnen de jaarlijks P&C-cyclus op een aantal momenten bijstelling van de raming van lasten en baten plaats:

- structurele bijstellingen waarbij voor alle begrotingsposten wordt nagegaan of het niveau adequaat is. Jaarlijks vindt indexering plaats van de lasten en baten in de begroting voor loon- en prijsontwikkeling met door GS

¹⁷ Niet expliciet genoemd bij de aanbevelingen maar in de lopende tekst op bladzijde 19

vastgestelde indexeringspercentages. Als blijkt dat de indexatie onvoldoende is volgt een voorstel tot nadere bijstelling. Als begrotingsposten te ruim zijn geïndexeerd worden op voorstel van de desbetreffende directie ramingen naar beneden bijgesteld.

- doorlichtingen van alle begrotingsposten die plaatsvinden bij de 1^e en 2^e MARAP en de daarvan afgeleide bestuursrapportage I en II inclusief de expliciete toets op mogelijke aframingen bij de 2^e MARAP gelet op de resterende maanden van het begrotingsjaar.
- de voorjaarsnota die als integraal afweegmoment ook ingaat op de resultaten van de jaarrekening.

Verder werd aangegeven dat de provincie bezig is om bij uitvoering door derden meer grip te krijgen door dwingende (tijdsgestuurde) contracten op te stellen en beter te monitoren. Ook gaf men aan dat meerjarenramingen tussentijds aangepast zouden moeten worden, in plaats van het standaard lineair ramen.

In de rekeningcommissie werd over de notitie *Overprogrammeren* het volgende geconcludeerd:

- om de systematiek "in de perken te houden" worden twee van de drie punten uit de notitie nader uitgewerkt: de richtlijn voor de mate van overprogrammeren en het (afdekken van het) financieel risico dat gelopen kan worden;
- het onderbestedingsonderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer wordt gebruikt om een discussie over het instrument overprogrammeren te voeren;
- de ingezette lijn wordt vastgehouden en breder uitgewerkt naar omvang in tijd en middelen en relatie met partners van de provincie;
- budgetrecht en ingezette lijn van rechtmatigheid worden vastgehouden en daarmee een zekere reflectie in huis scherp houden.

Uit de Bestuurlijke samenvatting bij de begroting 2009¹⁸ blijkt dat de aanbevelingen uit de trendanalyse (in meer of mindere mate expliciet) als kernbegrippen worden genoemd voor het begrotings- en verantwoordingsproces waar naar toe wordt gewerkt: "Ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van uw Staten willen wij die domeinen zoveel mogelijk in hun eigen context plaatsen. Hiermee willen we toewerken naar een transparant begrotings- en verantwoordingsproces dat recht doet aan de duale verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

Kernbegrippen hierbij zijn: sturen op beleidsdoelen, focussen op meerjarenplanning en reële doorlooptijden (i.p.v. aan jaargrenzen gebonden), zorgen dat beoogde realisatieniveaus worden gehaald (primair door een reële planning en organisatie en overprogrammering als sluitstuk), voorkomen van onderuitputtingen (door vrijvallende ruimte tijdig in te zetten voor andere

¹⁸ Provincie Noord-Brabant, *Bestuurlijke samenvatting begroting 2009*, 2008

prioriteiten) en overschrijdingen zo veel mogelijk terug te dringen (door tijdig maatregelen te treffen en elders in de begroting naar compensatie te zoeken). Per saldo dient het uitgaventotaal binnen het afgesproken meerjarige budgettaire kader (bestuursperiode) te blijven. Anders gezegd: de meerjarenraming is het uitgavenplafond. Met deze aanpak willen wij ons focussen op de uitvoeringsopgaven. Dat kan de provincie niet alleen en daarvoor zullen samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan en onderhouden met gemeenten en andere partijen. Samen werken aan en investeren in de toekomst van Brabant vereist een lange adem en een adequate meerjarenplanning. Inherent hieraan is dat we onze ambities moeten afstemmen op de planning van andere partijen en dat we sterker afhankelijk worden van omgevingsfactoren en de voortgang van de projectvoorbereiding en -uitvoering door derden. Naar ons gevoel is de provinciale begroting nog onvoldoende op die variabelen ingericht, met als gevolg toenemende discussies over overhevelingen, onderuitputtingen, het oplossen van financiële knelpunten binnen bestaande kaders en het al of niet vooraf vastleggen van middelen voor samenwerkingprogramma's. Om de flexibiliteit te vergroten en de uitvoering te versnellen, willen wij toe naar bredere kaders in de vorm van een aantal fondsen t.b.v. de kernopgaven van de begrotingsprogramma's.

Die fondsen kunnen worden ingesteld in het geval sprake is van:

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

Uit een interview met betrokkenen blijkt dat, in tegenstelling tot bij een meerjarenraming bij overheveling naar een ander jaar, bij het geld dat in een fonds is ondergebracht geen besluitvorming van PS is vereist.

Zie voor oorzaken, instrumenten om onderbesteding te beperken en de kwaliteit van de informatievoorziening die in de andere in hoofdstuk 1 genoemde onderzoeken naar onderbesteding worden genoemd bijlage 7.

Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen

- De heer W.J.P.J. van Bijsterveld
Financieel beleidsmedewerker
- De heer ir. A.H.A.M Derks
Directeur directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving (ROH)
- De heer drs. J.B.A.M. Eppenhof
Beleidsadviseur financiële informatievoorzieningen
- De heer ing. M.W. Gielis
Senior beleidsmedewerker Natuur en landschap
- De heer F.C. Janssen
Bureauhoofd Natuur en landschap
- Mevrouw M.A. van Kleef
Hoofd bedrijfsbureau Ecologie (ECL)
- De heer ing. A.F. Meulepas
Programmamanager Landelijk Gebied
- De heer ir. S. Middelkamp
Directielid Ecologie
- De heer drs. J.A. van der Schroeff
Bureauhoofd Oppervlaktewater
- De heer N.J. Sluiter
Hoofd Financiën, Planning & Control

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

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

Financiële beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant. Provincie Noord-Brabant, 7 november 2003, laatstelijk gewijzigd 10 oktober 2007.

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

Programmabegroting 2004. Provincie Noord-Brabant, 2003.

Bijlagenboek bij de duale begroting 2004. Provincie Noord-Brabant, 2003.

Voorjaarsnota 2004 (PS 51/04). Provincie Noord-Brabant, mei 2004.

Bestuursrapportage I-2004 (januari t/m april 2004; 17 september in commissie BM). Provincie Noord-Brabant, september 2004.

Najaarsbrief 2004 (PS 81/04). Provincie Noord-Brabant, oktober 2004.

Bestuursrapportage II-2004 (stand van zaken uitvoering begroting 2004 t/m augustus; 12 november in commissie BM). Provincie Noord-Brabant, november 2004.

Jaarstukken 2004. Provincie Noord-Brabant, 2005.

Begroting 2005 (PS 64/04). Provincie Noord-Brabant, 2004.

Bijlagenboek bij de duale begroting 2005. Provincie Noord-Brabant, 2004.

Jaarstukken 2005. Provincie Noord-Brabant, 2006.

Begroting 2006 (PS 60/05). Provincie Noord-Brabant, 2005.

Jaarstukken 2006. Provincie Noord-Brabant, 2007.

Begroting 2007 (PS 59/06). Provincie Noord-Brabant, 2006.

Bijlagen Begroting 2007. Provincie Noord-Brabant, 2006.

Jaarstukken 2007. Provincie Noord-Brabant, 2008.

Bijlagen bij de jaarstukken 2007. Provincie Noord-Brabant, 2008.

Begroting 2008 (PS 53/07). Provincie Noord-Brabant, 2007.

Bijlagen Begroting 2008. Provincie Noord-Brabant, 2007.

Bestuurlijke samenvatting begroting 2009. Provincie Noord-Brabant, 2008.

(Concept)Jaarstukken 2008. Provincie Noord-Brabant, 2009.

Reserves en voorzieningen provincie Noord-Brabant. Zuidelijke Rekenkamer, 2007.

Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Noord-Brabant. Zuidelijke Rekenkamer, april 2008.

Werkgroep Verbetering Begroting; tussenstand per juli 2008. Provincie Noord-Brabant, commissiestuk BM-0668, RM-1309, EMG-0848, ZWC-0694, RC-0119, juli 2008.

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

Overprogrammeren (BM-0702; notitie ten behoeve van de commissie Bestuur en Middelen. RC-0136 notitie ten behoeve van de Rekeningcommissie). Provincie Noord-Brabant, december 2008.

Verslag Rekeningcommissie 20 februari 2009 (RC-0149; geagendeerd voor de commissievergadering op 17 april 2009). Provincie Noord-Brabant, februari 2009.

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.

Verkenkende notitie Overprogrammering (2009BEM08). Provincie Utrecht, 2009.

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

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de provincie Noord-Brabant 2005. Provincie Noord-Brabant, 2005.

Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de provincie Noord-Brabant 2007 tot en met 2009. Provincie Noord-Brabant, 2007.

Bijlage 3 Trendanalyse financiële uitputting begroting

Het rapport *Trendanalyse financiële uitputting begroting* van de provincie Noord-Brabant is besproken in de vergadering van GS op 15 april 2008. Uit de openbare besluitenlijst blijkt dat GS met de trendanalyse de meerjarige planning van prestaties willen verbeteren voor die beleidsvelden waar de afgelopen jaren significante afwijkingen hebben bestaan tussen begroting en realisatie. Vervolgens is het rapport geagendeerd voor de commissie Bestuur en Middelen van 6 juni 2008¹⁹. In het verslag van deze vergadering wordt voor de voorjaarsnota 2008 in samenhang met de trendanalyse opgemerkt dat de commissie de voorjaarsnota niet inhoudelijk heeft behandeld, maar uitgesproken heeft dat het voorstel rijp is voor behandeling door PS op 27 juni en dat de inhoudelijke inbreng in die vergadering geleverd zal worden. Voor de PS-vergadering op 27 juni staat de trendanalyse niet afzonderlijk geagendeerd (is geen vergaderstuk).

In de voorjaarsnota 2008 die staat geagendeerd, wordt het volgende opgemerkt over de trendanalyse: "De uitkomsten van het onderzoek wijzen nog eens op het belang van een accurate prestatieplanning, in combinatie met een meerjarige kaderstelling en verantwoording waarbij trendanalyses een nuttig hulpmiddel kunnen vormen. In het kader van de begroting 2009 zullen wij de prestatieplanning verstevigen, ook op het onderdeel investeringen." In het statenvoorstel 35/08 A voor de PS-vergadering van 27 juni is de volgende passage opgenomen die aan de trendanalyse refereert. "Hoe staat het met de realisatie en realiseerbaarheid van de uitvoeringsopgaven? Aan de ene kant mogen we constateren dat het in 2007 is gelukt om t.o.v. 2006 circa € 80 mln extra aan exploitatie-uitgaven weg te zetten.

De aan de Commissie BM toegestuurde trendanalyse bevestigt dit beeld. Ook de in deze nota opgenomen bestuursrapportage over de eerste 3 maanden van 2008 geeft aan dat we op schema liggen; echter met de nuancering dat 3 maanden wel erg kort zijn om vergaande uitspraken op te baseren. Aan de andere kant moeten we reëel naar een aantal ervaringen van de afgelopen jaren kijken. Complexe projecten en investeringen blijken, mede vanwege de afhankelijkheid van derden, soms sterk uit te lopen. Dit is niet alleen zo in Brabant, maar is overheidsbreed een gegeven."

PS stemmen in met de maatregelen om tot een optimale beleidsuitvoering te komen en deze in het kader van de begroting 2009 verder in te vullen.

¹⁹ In eerste instantie 25 april 2008.

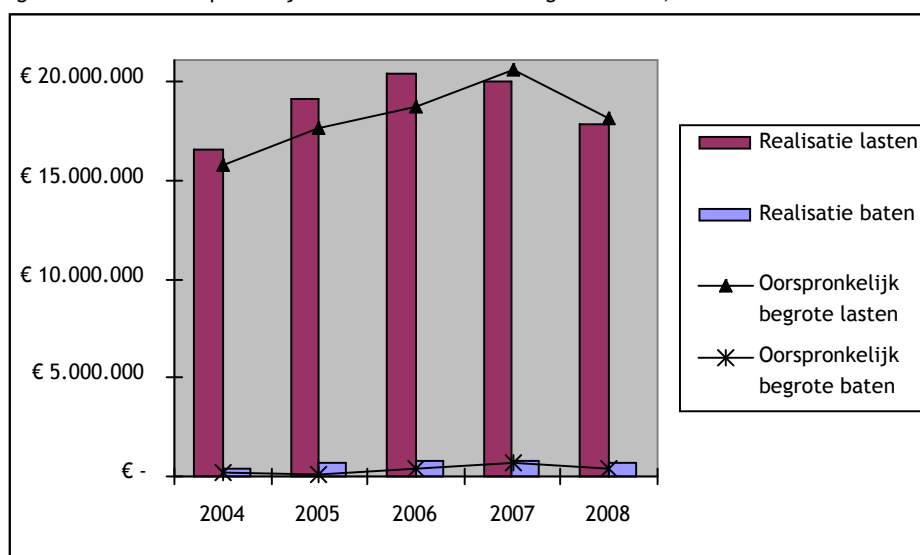
Bijlage 4 Onder- en overbesteding bij de programma's

1. Bestuur

In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Bestuur de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

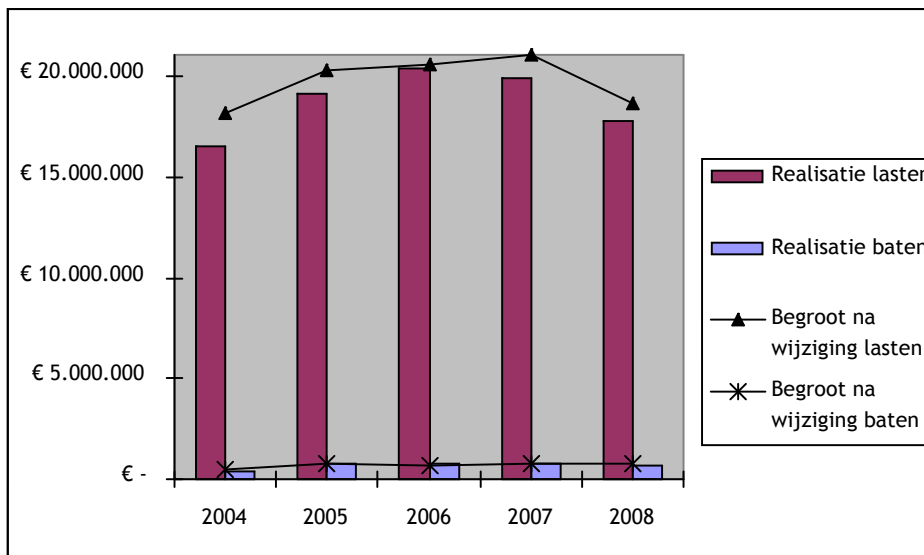
Uit de eerste figuur blijkt dat er ten opzichte van oorspronkelijk begroot alleen in 2007 en 2008 sprake is van onderbesteding. De overbesteding in de jaren 2004-2006 wordt veroorzaakt door overbesteding op de lasten, bij de baten is er immers sprake van onderbesteding (meer ontvangen dan oorspronkelijk begroot). De onderbesteding in 2007 en 2008 wordt veroorzaakt door onderbesteding op zowel de lasten (€ 0,7 en € 0,2 miljoen) als de baten (€ 61.000 en € 0,3 miljoen).

Figuur 1 Bestuur: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Uit de tweede figuur blijkt dat er ten opzichte van de begroting na wijziging in de periode 2004-2008 sprake was van onderbesteding. De onderbesteding wordt in alle jaren veroorzaakt door onderbesteding op de lasten van respectievelijk € 1,6, € 1,2, € 0,2, € 1,1 en € 0,8 miljoen. Bij de baten is er in de onderzoeksperiode sprake van (zeer) geringe afwijkingen (minder dan € 130.000); in 2004, 2007 en 2008 overbesteding en in 2005 en 2006 onderbesteding.

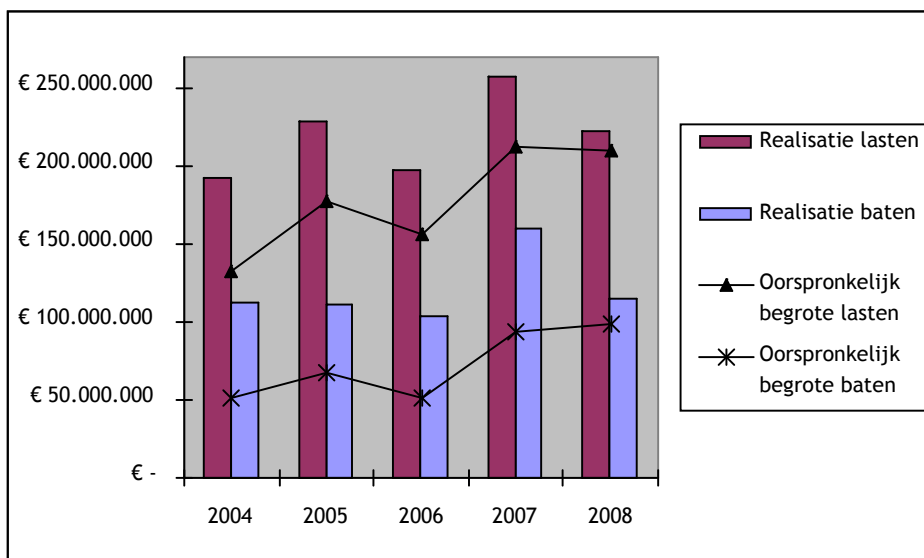
Figuur 2 Bestuur: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



2. Verkeer en vervoer

In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Verkeer en vervoer de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

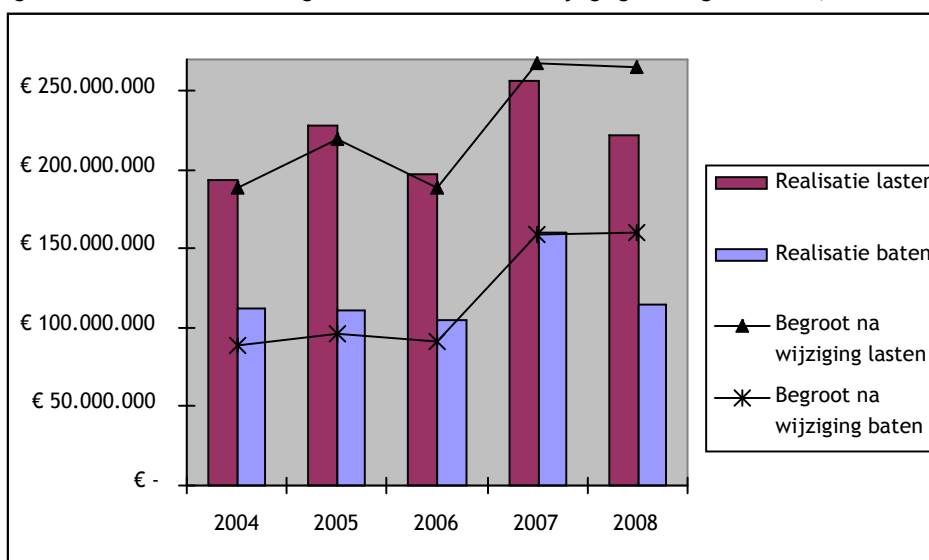
Figuur 3 Verkeer en vervoer: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Uit de eerste figuur blijkt dat er ten opzichte van oorspronkelijk begroot voor alle jaren bij de lasten sprake is van (forse) overbesteding (circa € 13 tot 61 miljoen; 6 tot 46% van de oorspronkelijke begrote lasten) en bij de baten van, in het algemeen (nog) forsere onderbesteding (circa € 16 tot 67 miljoen; 17% tot 120%

van oorspronkelijk begrote baten). Gezamenlijk resulteert dat in 2004, 2006, 2007 en 2008 in onderbesteding van respectievelijk € 0,3, € 11,2, € 22,4 en € 3,6 miljoen. De overbesteding in 2005 is € 7,7 miljoen.

Figuur 4 Verkeer en vervoer: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Uit de tweede figuur blijkt dat er ten opzichte van de begroting na wijziging voor de jaren 2004-2006 een vergelijkbaar patroon. Zij het dat de overbesteding op de lasten en de onderbesteding op de baten veel minder fors is. In tegenstelling tot de eerdere jaren is er in 2007 en 2008 bij de lasten sprake van onderbesteding. De overbesteding op de lasten ligt tussen de € 4,3 en € 8,9 miljoen (2 tot 4%); de onderbesteding op € 10,4 en € 43,4 miljoen (4 en 16%).

De onderbesteding op de baten loopt in de loop van de jaren af van € 2,3 miljoen tot € 1,0 miljoen (26 tot 1%) en in 2008 is er sprake van overbesteding van € 45 miljoen (28%). Gezamenlijk is er in de periode 2004-2007 sprake van onderbesteding. In 2007 met name veroorzaakt door de lasten, in voorgaande jaren door de baten. De onderbesteding loopt in de periode 2004-2006 af van € 19,1 tot € 4,8 miljoen (19% - 5%), om in 2007 weer op te lopen tot € 11,3 miljoen (10%). In 2008 is er sprake van overbesteding (€ 1,6 miljoen; 2%) doordat de overbesteding op de baten hoger is dan de onderbesteding op de lasten.

3. Water

Zie hoofdstuk 4.

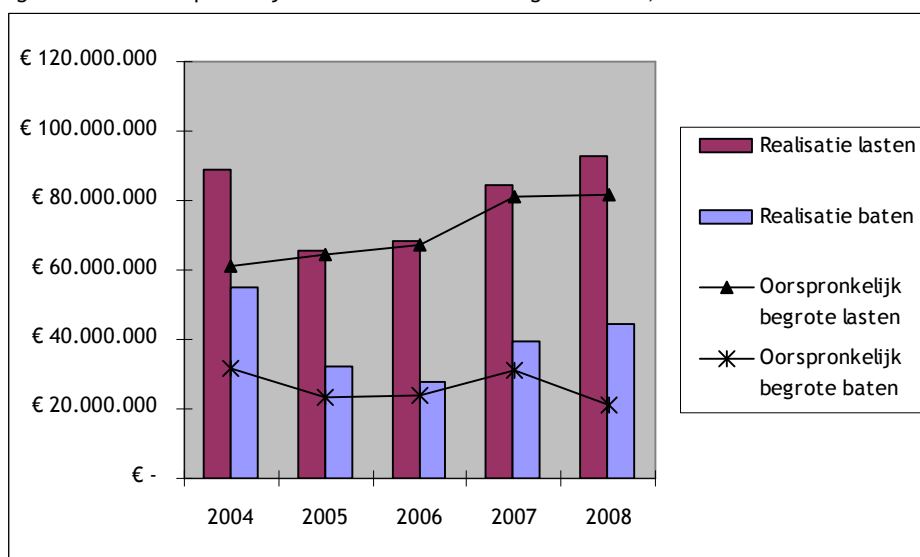
4. Milieu

In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Milieu de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Bij het programma Milieu is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat in de jaren 2005 tot en met 2008 sprake van onderbesteding van respectievelijk € 8,2 miljoen (20% van oorspronkelijk begrote resultaat), € 2,7 miljoen (6%), € 5,2 miljoen (10%) en € 12,5 miljoen (21%).

Uit de eerste figuur blijkt dat deze onderbesteding het gevolg is van de onderbesteding op de baten die hoger is dan de (geringe) overbesteding op de lasten in deze jaren. In 2004 is er ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat sprake van overbesteding die, zoals uit de figuur is af te lezen het gevolg is van de overbesteding op de lasten (€ 28,1 miljoen (46%)) die nog groter is dan de forse onderbesteding op de baten. De onderbesteding op de baten loopt in de periode 2004-2006 eerst sterk af van € 23,4 miljoen (73%) tot € 3,9 miljoen (16%) om in 2007 en 2008 weer tot te nemen tot € 8,6 miljoen (28%) en € 23,3 miljoen (109%).

Figuur 5 Milieu: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



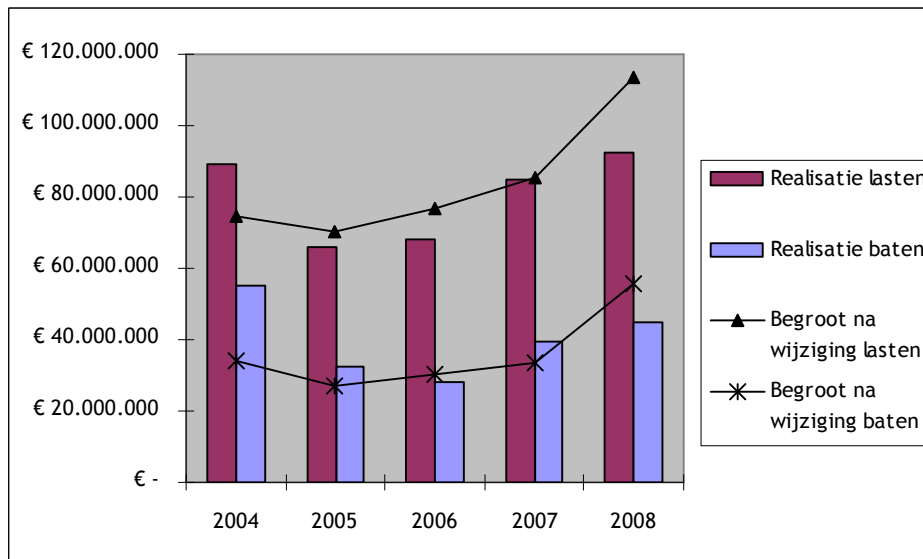
Bij het programma Milieu is er, ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding. De onderbesteding is respectievelijk € 6,5 miljoen (16% van het begrote resultaat na wijziging), € 9,5 miljoen (22%), € 6,1 miljoen (13%), € 6,9 miljoen (13%) en € 9,5 miljoen (17%).

Uit de tweede figuur blijkt dat deze onderbesteding het gevolg is van onderbesteding op de baten en/of onderbesteding op de lasten.

In de jaren 2004, 2005 en 2007 is er sprake van onderbesteding op de baten van respectievelijk € 21,1, € 5,2 en € 6,1 miljoen ofwel 62%, 19% en 18%.

De onderbesteding op de lasten bedraagt in de jaren 2005-2008 respectievelijk € 4,3, € 8,6, € 0,8 en € 20,7 miljoen ofwel 6%, 11%, 1% en 18%.

Figuur 6 Milieu: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



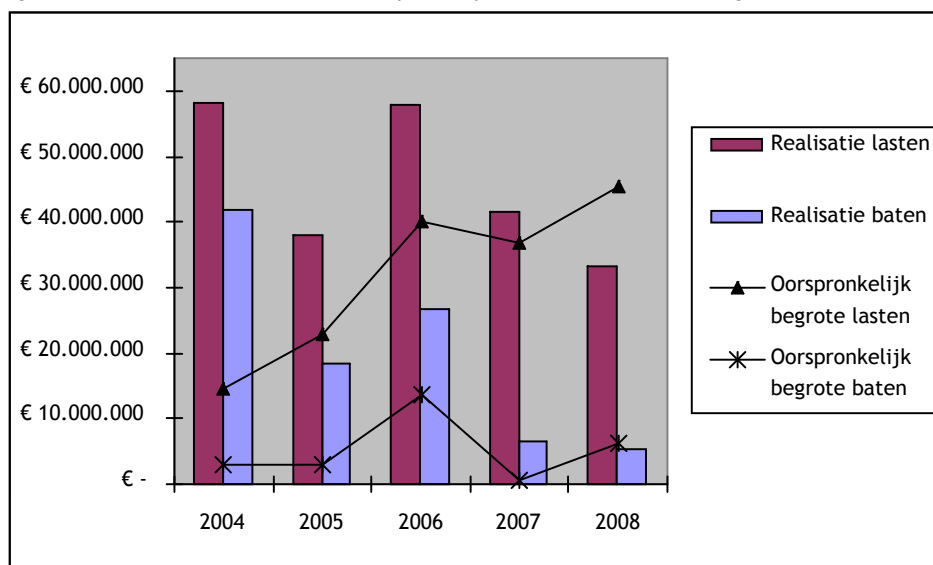
5. Natuur, bos en landschap

Zie hoofdstuk 4.

6. Sociaal Economische Zaken

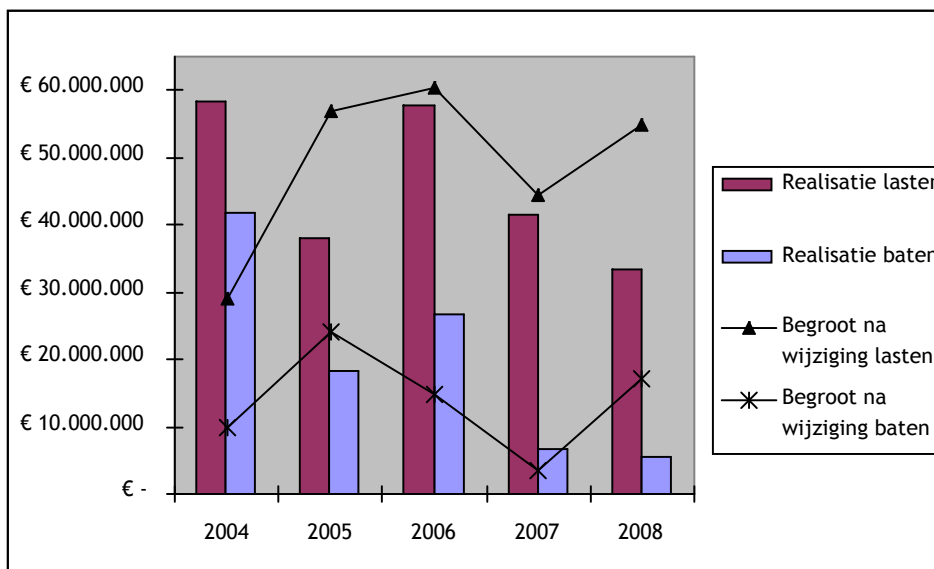
In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Sociaal Economische Zaken de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Figuur 7 Sociaal Economische Zaken: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Bij het programma Sociaal Economische Zaken is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat in de jaren 2005, 2007 en 2008 sprake van onderbesteding van respectievelijk € 0,3 miljoen (1% van oorspronkelijk begrote resultaat), € 1,2 miljoen (3%) en € 11,3 miljoen (29%). Uit de eerste figuur blijkt dat de mate van onder- en overbesteding op de lasten en baten in het algemeen zowel absoluut als relatief gezien groot is. Ook blijkt dat er alleen in 2008 sprake is van onderbesteding op de lasten (€ 12 miljoen; 27%), terwijl bij de baten juist sprake is van onderbesteding in alle jaren uitgezonderd 2008 (aflopend van € 39 miljoen (1349%) in 2004 tot € 5,9 miljoen (872%) in 2007). De (hoge) overbesteding bij de één heeft een dempende werking op de (hoge) onderbesteding van de andere categorie.

Figuur 8 Sociaal Economische Zaken: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Bij het programma Sociaal Economische Zaken is er, ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding. De onderbesteding neemt in de periode 2004-2006 toe van € 2,8 miljoen (15% van het begrote resultaat na wijziging) tot € 14,4 miljoen (32%), daalt in 2007 tot € 6 miljoen (15%) en is in 2008 € 10 miljoen (26%). De onderbesteding is in 2004 het gevolg van onderbesteding op de baten (€ 32,1 miljoen) die hoger is dan de overbesteding op de lasten (€ 29,3 miljoen). In 2005 en 2008 is deze juist het gevolg van onderbesteding op de lasten (€ 18,9 en € 21,6 miljoen) die hoger is dan de overbesteding op de baten (€ 5,9 en € 11,6 miljoen). In de drie daarop volgende jaren is de onderbesteding een combinatie van onderbesteding op de lasten en baten.

7. Sociaal beleid, Zorg en Cultuur

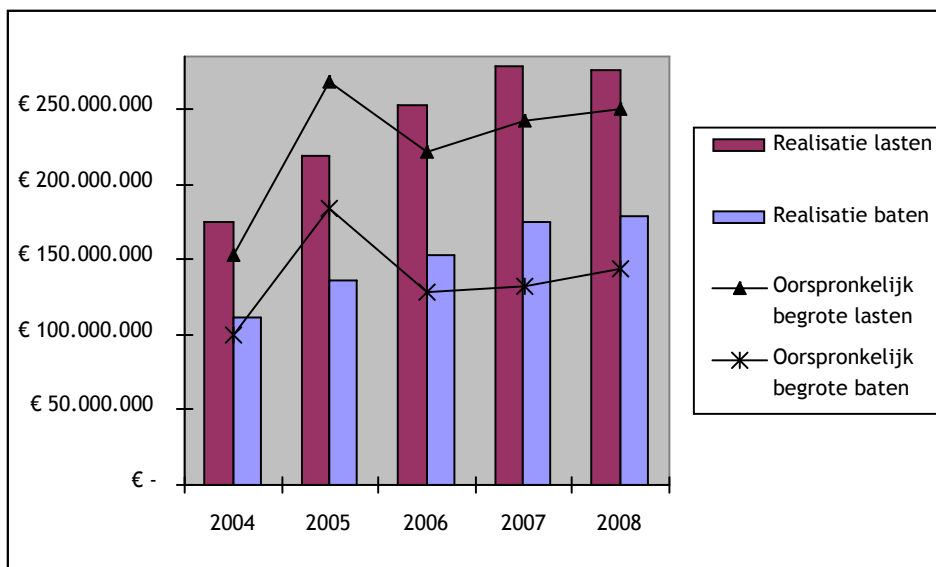
In de twee volgende figuren zijn voor het programma Sociaal beleid, Zorg en Cultuur de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Bij het programma Sociaal beleid, Zorg en Cultuur is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat in de jaren 2005, 2007 en 2008 sprake van onderbesteding van respectievelijk € 1,7 miljoen (2% van oorspronkelijk begrote resultaat), € 7 miljoen (6%) en € 10,3 miljoen (10%).

Uit de eerste figuur blijkt dat de mate van onder- en overbesteding op de lasten en baten in het algemeen vooral absoluut gezien groot is. Ook blijkt dat er alleen in 2005 sprake is van onderbesteding op de lasten (€ 49,6 miljoen; 18%), terwijl bij de baten juist sprake is van onderbesteding in alle jaren uitgezonderd 2005 (variërend van € 12,1 miljoen (12%) tot € 43 miljoen (33%) .

Evenals bij het programma Sociaal Economische Zaken heeft bij dit programma de (hoge) overbesteding bij de ene categorie een dempende werking op de (hoge) onderbesteding van de andere categorie.

Figuur 9 Sociaal beleid, Zorg en Cultuur: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



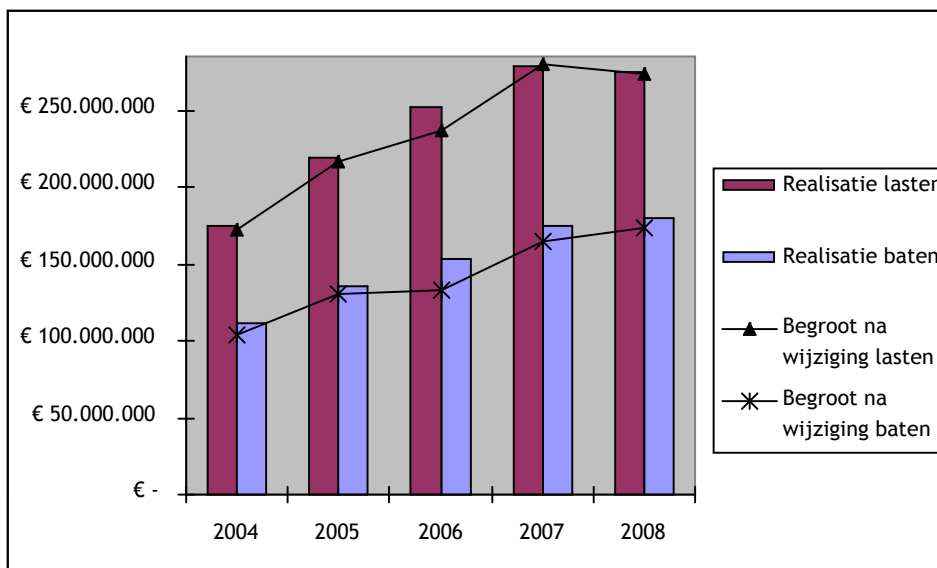
Bij het programma Sociaal beleid, Zorg en Cultuur is er, ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding.

De onderbesteding varieert van € 3,5 miljoen (4% van het begrote resultaat na wijziging) in 2008 tot € 12,2 miljoen (11%) in 2007.

Uit de tweede figuur blijkt dat de onderbesteding, met uitzondering van 2007 het gevolg van onderbesteding op de baten (van € 5,4 tot € 20,1 miljoen; 3 tot 15%) die hoger is dan de overbesteding op de lasten (van € 1,9 tot € 15,1 miljoen; 1 tot

6%). In 2007 is deze het gevolg van onderbesteding op zowel de lasten (€ 1,8 miljoen) als de baten (€ 10,4 miljoen).

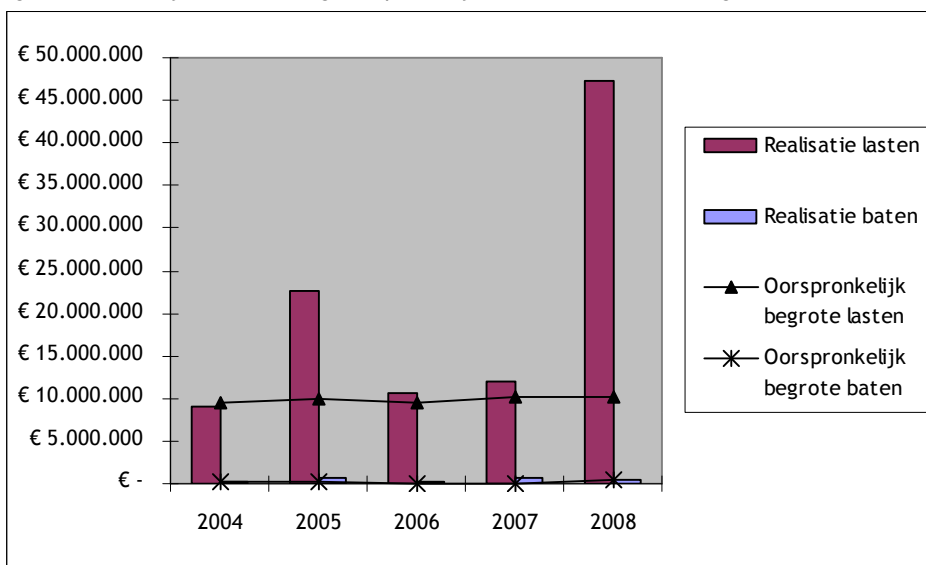
Figuur 10 Sociaal beleid, Zorg en Cultuur: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



8. Ruimtelijke ontwikkeling

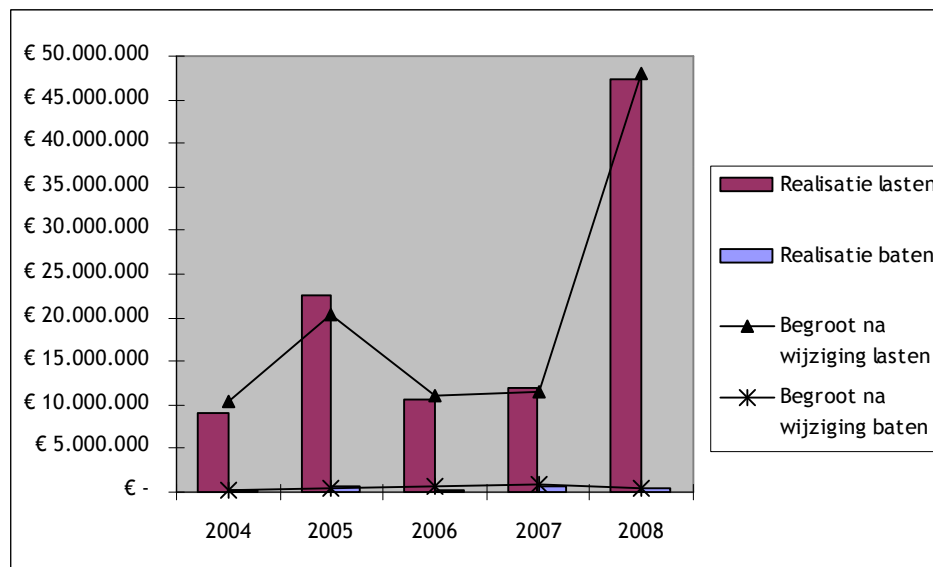
In de twee onderstaande figuren zijn voor het programma Ruimtelijke ontwikkeling de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Figuur 11 Ruimtelijke ontwikkeling: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Bij het programma Ruimtelijke ontwikkeling is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat alleen in 2004 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is zowel absoluut als relatief gering: € 0,5 miljoen (6% van oorspronkelijk begrote resultaat). Door de geringe bedragen van de baten is het uit de eerste figuur lastig op te maken, maar in 2004 is de onderbesteding een combinatie van onderbesteding op de lasten (€ 0,5 miljoen) en de baten (€ 54.963). De overbesteding in de jaren 2005-2008 is het gevolg van overbesteding op de lasten (van € 1,2 tot € 37,3 miljoen) die (veel) hoger is dan de onderbesteding op de baten (van € 0,2 tot € 0,5 miljoen).

Figuur 12 Ruimtelijke ontwikkeling: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Bij het programma Ruimtelijke ontwikkeling is er, ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging in de jaren 2004, 2006 en 2008 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is zowel absoluut als relatief gering en ligt tussen de € 33.000 (0% van het begrote resultaat na wijziging) en € 1,3 miljoen (13%). Ook uit de tweede figuur is het door de geringe bedragen van de baten lastig op te maken, maar in 2004 en 2008 is de onderbesteding een combinatie van onderbesteding op de lasten (€ 1,2 en € 0,7 miljoen) en de baten (€ 54.963 en € 0,1 miljoen). In 2006 is de onderbesteding het gevolg van onderbesteding op de lasten van € 0,3 miljoen die net iets groter is dan de overbesteding op de baten van € 0,3 miljoen.

9. Revitalisering Landelijk Gebied

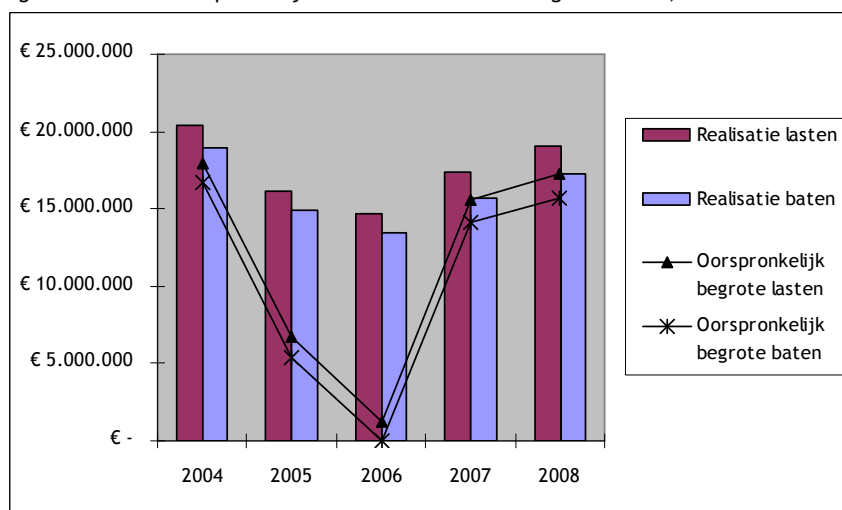
Zie hoofdstuk 4.

10. Wonen

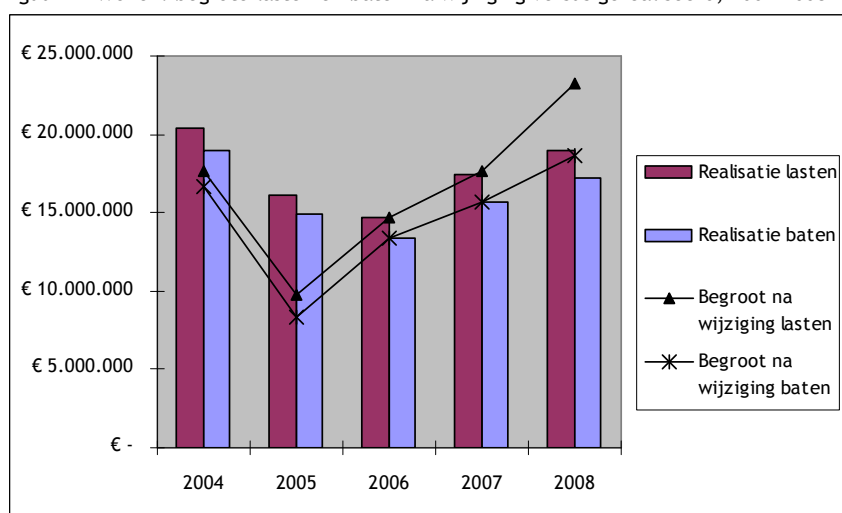
In de twee volgende figuren zijn voor het programma Wonen de oorspronkelijke begrote lasten en baten en de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2004-2008.

Bij het programma Wonen is er, ten opzichte van het oorspronkelijk begrote resultaat alleen in 2005 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is gering € 0,1 miljoen (11% van oorspronkelijk begrote resultaat). De overbesteding in de andere jaren is eveneens gering van omvang. In alle jaren is sprake van onderbesteding op de baten (circa € 1 tot 2 miljoen), die dus met uitzondering van 2005 kleiner is dan de overbesteding op de lasten (circa € 2 tot 13 miljoen). Zie eerste figuur.

Figuur 13 Wonen: oorspronkelijke lasten en baten versus gerealiseerd, 2004-2008



Figuur 14 Wonen: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2008



Ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging is er bij het programma Wonen in alle jaren uitgezonderd 2004 sprake van onderbesteding. De onderbesteding is in het algemeen gering en varieert van € 32.781 (3% van het begrote resultaat na wijziging) in 2006 tot € 2,9 miljoen (62%) in 2008. Uit de tweede figuur blijkt dat de onderbesteding in 2005 het gevolg is van onderbesteding bij de baten (€ 6,5 miljoen) die hoger is dan de overbesteding op de lasten (€ 6,3 miljoen). De onderbesteding in de drie daarop volgende jaren is juist het gevolg van de onderbesteding bij de lasten (€ 32.871 tot € 4,3 miljoen) die hoger is dan de overbesteding op de baten (€ 0 tot € 1,4 miljoen).

Bijlage 5 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 programma's uit de programmabegrotingen. Noord-Brabant onderscheidt in de onderzoeksperiode tien programma's. Daarvan zijn drie programma's 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 jaren 2004 tot en met 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 omdat ook deze de selectie bemoeilijkten. In de provincie Noord-Brabant zijn de baten voor meerdere programma's namelijk relatief zo groot dat het saldo daardoor enorm wordt beïnvloed. Omdat provincies in het algemeen meer invloed hebben op de lasten dan de baten, is gekozen om de selectie te richten op de lasten. 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, 2006 en 2007 zijn de drie programma's geselecteerd met

- a) de hoogste relatieve gemiddelde onderbesteding op de lasten²⁰ [grotere kans op verbeteropties]

die tevens

- b) een absolute gemiddelde onderbesteding op de lasten²¹ van meer dan € 1 miljoen hebben [financieel belang]

en waarbij

- c) in minstens drie van de vier jaren sprake is van onderbesteding op de lasten [structureler].

²⁰ Per programma: $((\sum (\text{lasten}_{\text{begroting na wijziging}} - \text{lasten}_{\text{realisatie}}) / 4) / (\sum (\text{lasten}_{\text{begroting na wijziging}}) / 4)) * 100$.
Met Σ zijnde de som van de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007.

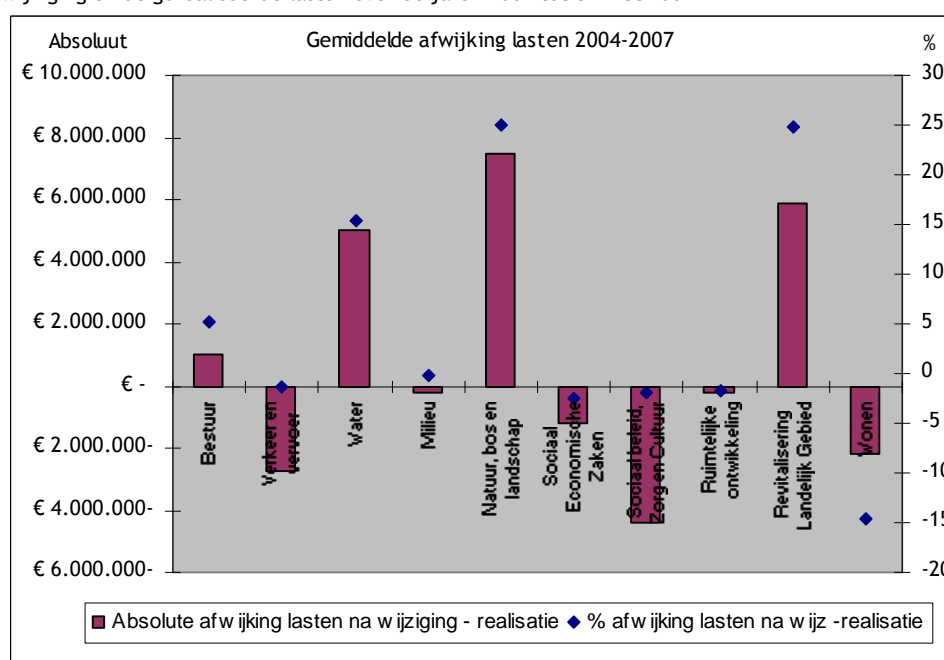
²¹ Per programma: $\sum (\text{lasten}_{\text{begroting na wijziging}} - \text{lasten}_{\text{realisatie}}) / 4$. Met Σ zijnde de som van de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007.

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

Bovenstaande criteria resulteren in de selectie van de volgende drie programma's:

- Programma 3 Water;
- Programma 5 Natuur, bos en landschap;
- Programma 9 Revitalisering landelijk gebied.

Figuur 1 Per programma de gemiddelde absolute en relatieve afwijking tussen de lasten begroot na wijziging en de gerealiseerde lasten over de jaren 2004 tot en met 2007



Bijlage 6 Mate van onderbesteding andere onderzoeken

Onderzoek naar de jaarstukken 2007 Noord-Brabant

De Zuidelijke Rekenkamer constateerde in haar onderzoek naar de jaarstukken 2007 van de provincie Noord-Brabant dat er bij realisatie overwegend sprake is van onderschrijdingen ten opzichte van de begroting na wijziging (onderbesteding).

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	Duurzame watersystemen
Milieu	Landbouw Industrie
Natuur, bos en landschap	Grootse natuur Algemene natuur- en landschapskwaliteit
Sociaal Economische Zaken	Bedrijfsomgeving
Revitalisering Landelijk Gebied	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.²²

Verder wordt geconstateerd dat:

- 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 cijferaansluitingen tussen opeenvolgende begrotingsjaren te maken.

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

²² Uit de analyse van dit onderzoek 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.

- 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.

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).

- 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 werkelijk 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 structurele²³ 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%)

²³ Over meerdere jaren.

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 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 deel²⁴ 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	
2007	Omvang onderbesteding op de lasten	46	19%	100	12,8%	36	7,6%		
	Omvang overbesteding op de lasten							10	1,1%

²⁴ Provincie Zuid-Holland: een enkel deel; provincie Utrecht: een deel; provincies 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 7 Oorzaken onderbesteding andere onderzoeken

Onderzoek naar de jaarstukken 2007 Noord-Brabant

De Zuidelijke Rekenkamer constateerde in haar onderzoek naar de jaarstukken 2007 van de provincie Noord-Brabant dat in de jaarstukken 2007 niet of ten dele wordt ingegaan op oorzaken en gevolgen van over- en/of onderschrijding van de begrote budgetten (in relatie tot onder andere de gerealiseerde of toekomstig beoogde prestaties en doelen). Verder constateerde ze dat uit de toelichtingen waar wel inzicht wordt gegeven in de oorzaken van begrotingsafwijkingen blijkt dat de onderschrijdingen samenhangen met bijvoorbeeld:

- het doorschuiven van prestaties naar een volgende periode;
- (abusievelijk) niet geraamde baten;
- correcties in de presentatie van cijfers ten opzichte van de begroting die in de jaarverslaggeving moeten worden aangebracht in verband met het moment van verantwoorden van baten en lasten en om te voldoen aan *het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*;
- exogene factoren;
- vrijval van balansposten bij afrekening subsidies oude jaren.

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 faseren 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:

- 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);
 - 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).
- 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:

- 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. 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);

		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				

d) Onderbesteding waarbij de begrote middelen voor andere beleidsdoelen aangewend hadden kunnen worden.

- 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.

- 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 1^e 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 luchtkwaliteitsregels.
- Planning project bijgesteld (vertraagd) ivm 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 plannings 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 dan wel 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 plannings 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 uitgevoerd²⁵. 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 werd 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).

²⁵ 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 deel²⁶ 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:

²⁶ Provincie Zuid-Holland: een enkel deel; provincie Utrecht: een deel; provincies Flevoland en Noord-Holland: een substantieel deel.

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

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.