

Startnotitie

Onderbesteding in de provincie Limburg; deelonderzoek bij de jaarstukken 2008

1 Aanleiding voor het onderzoek

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 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 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 bijvoorbeeld 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 er sprake is van onderbesteding betekent dit dat er aan het eind van het jaar minder geld is uitgegeven dan begroot. Om goed te kunnen (bij)sturen is het voor PS van belang om tijdig op de hoogte te zijn van (verwachte) onderbesteding en te weten waarom daarvan sprake is (zal zijn). Het geld kan dan, indien mogelijk, nog besteed worden aan andere activiteiten die PS nuttig achten.¹

In dit kader acht de rekenkamer een onderzoek naar het onderwerp 'onderbesteding' van belang. 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. Rakend aan het onderwerp onderbesteding constateerde de rekenkamer in haar onderzoek naar de jaarstukken 2007 van de provincie Limburg dat in deze jaarstukken veelal niet wordt ingegaan op oorzaken en/of gevolgen van de financiële afwijkingen ten opzichte van de (wijziging) begroting.

In mei 2008 publiceerde de Zuidelijke Rekenkamer het *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg*. De algemene conclusie luidde: "De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken 2007 maakt het voor Provinciale Staten niet mogelijk om ten volle hun controlerende

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

taak uit te kunnen voeren”. GS stelden, in vervolg op het onderzoek, in de zomer van 2008 de werkgroep *Smartheid begroting* in. De werkgroep omschrijft haar doel als “het aanbrengen van een kwalitatieve verbeterslag in het product begroting zodat deze als stuurinstrument PS beter in staat stellen om vooraf haar kaderstellende taak en achteraf haar controlerende taak middels de jaarstukken uit te kunnen oefenen”.² In hun reactie op het rapport van de rekenkamer hebben GS en vervolgens ook PS van Limburg de rekenkamer uitgenodigd de kwaliteit van de begroting 2008 te onderzoeken. Dit met het doel om GS handvatten te bieden bij het opstellen van de begroting 2009 en PS bij de behandeling van deze begroting. De rekenkamer heeft aan de verzoeken van GS en PS gehoor gegeven en publiceerde in oktober 2008 het rapport *Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg*. De rekenkamer concludeerde onder andere dat er in de begroting aandachts- en verbeterpunten aan te wijzen zijn die van belang zijn voor de autoriserende en controlerende taak van PS, en die GS en PS kunnen aanwenden bij het respectievelijk opstellen, behandelen en vaststellen van de begroting 2009 en verder. Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamer haar tussenresultaten ambtelijk besproken, zodat deze door de provincie konden worden meegenomen bij het opstellen van de programmabegroting 2009. In de inleiding van de programmabegroting 2009 wordt gesteld: “Voor u ligt de begroting 2009. Passend binnen onze al eerder ingezette verbeterslag en gebruikmakend van de adviezen van de Zuidelijke Rekenkamer, geeft deze begroting scherp, transparant en meetbaar aan, welke stappen in 2009 gezet moeten worden, om de ambities van ons coalitieakkoord te realiseren.” Eind oktober 2008 geeft de werkgroep aan dat ze van mening is dat met de begroting 2009 een duidelijke verbetering heeft plaatsgevonden in het product programmabegroting, maar dat ze tevens constateert dat er nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij geeft ze aan dat ze bij het verbeterproces als uitgangspunt hanteert dat de door PS en GS gewenste kwaliteitslag in de begroting 2010 gerealiseerd is.³

De rekenkamer blijft de komende jaren het proces en de ontwikkeling van de begrotingen en jaarverslagen volgen. Dit betekent niet dat zij jaarlijks onderzoek zal uitvoeren naar de kwaliteit van de begroting en/of het jaarverslag. Naar haar oordeel heeft dat weinig toegevoegde waarde, omdat de organisatie tijd nodig heeft om tot verbeteringen te komen en deze door te voeren. Een onderzoek naar een inhoudelijk deelonderwerp van de jaarstukken, zoals onderbesteding acht de rekenkamer in deze fase echter met het oog op de kaderstellende en controlerende taak met bijbehorende (bij)sturende rol van PS wel van belang.

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 het 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,

² Provincie Limburg, *Verlag 1^e bijeenkomst werkgroep “smartheid begroting” d.d. 4-7-2008*, 8 juli 2008.

³ Provincie Limburg, *Terugkoppeling werkgroep “smartheid begroting”*, brief voorzitter werkgroep “Smartheid begroting” aan PS en het college van GS d.d. 31 oktober 2008.

een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatievoorziening over onderbesteding aan PS.

Het onderzoek richt zich op de volgende 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?

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

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

3.2 Afbakening

De rekenkamer brengt onderbesteding op de volgende wijzen in beeld⁴:

⁴ Hierbij 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.

Uitgangspunt primitieve begroting én begroting na wijziging:

- Verschil tussen begrote bedragen in de primitieve begroting en gerealiseerde bedragen uit de jaarstukken.
- Verschil tussen begrote bedragen in de begroting 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 voor mutaties in de reserves.

De omvang van de onderbesteding zal voor de periode 2004 tot en met 2008 in beeld worden gebracht. Dit om inzicht te krijgen in de mate van onderbesteding in meerjarig perspectief en de aard van de onderbesteding. Maar ook omdat de besteding van de budgetten tijdens een coalitieperiode ongelijkmatig kan verlopen. Daarbij zal de onderbesteding zowel op doel- als programmaniveau in kaart worden gebracht.

De oorzaken van onderbesteding en de informatievoorziening over onderbesteding worden voor een selectie van jaren uit de onderzoeksperiode én een selectie van de onderdelen van de programmabegrotingen geanalyseerd. Zie voor de aspecten op basis waarvan de keuzes worden gemaakt de volgende paragraaf (Onderzoeksmethode). Bij de oorzaken van onderbesteding zal, voor zover mogelijk, onderscheid worden gemaakt in factoren die binnen en buiten de beïnvloedingsfeer van de provincie liggen. In het kader van het onderzoek brengt de rekenkamer beide soorten factoren waarvan sprake is in beeld, maar richt zij het onderzoek verder niet op de factoren die buiten de beïnvloedingsfeer van de provincie liggen.

3.3 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal een documentstudie worden uitgevoerd en interviews worden gehouden met daarvoor relevante personen zoals Gedeputeerde Bedrijfsvoering, de Unit Control, het clusterhoofd Bedrijfsvoering en programmamanagers en projectleiders van geselecteerde onderdelen. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1b worden in elk geval de begrotingen en jaarstukken 2004 tot en met 2008 geanalyseerd. Voor de vragen 1c, 3a en 3b worden naast jaarstukken ook tussenliggende verantwoordingsrapportages (zoals de begrotingswijzigingen, bestuursrapportages en voortgangsrapportages) geanalyseerd.

Zoals al aangegeven richt het onderzoek zich voor de onderzoeksvragen 1c, 3a en 3b op een selectie van jaren en daarbinnen op een selectie uit onderdelen uit de programmabegrotingen. Op basis van de resultaten van onderzoeksvraag 1b zal de keuze worden gemaakt. Aspecten die daarbij betrokken worden zijn de relatieve en absolute omvang van de onderbesteding, het aantal jaren dat er sprake is van onderbesteding en spreiding over onderdelen van de begroting.

De werkzaamheden van de rekenkamer resulteren in een onderzoeksrapport.

4 Planning

Het onderzoek start in januari 2009 en het streven is erop gericht om het onderzoek tijdig te publiceren vóór de behandeling van de jaarstukken in de statencommissies en PS in het voorjaar van 2009. De jaarstukken worden als eerste op 8 of 11 mei⁵ behandeld in de controlecommissie, zodat de rekenkamer er in eerste instantie naar streeft om haar rapport uiterlijk 1 mei aan de controlecommissie aan te bieden.

Op 6 maart ontvangt de rekenkamer de cijfers exclusief toelichtingen uit de conceptjaarstukken 2008. Op 6 april zijn de definitieve jaarstukken beschikbaar voor het onderzoek. Door het zeer korte tijdspad tussen het beschikbaar komen van de jaarstukken 2008 en de publicatie zullen goede afspraken worden gemaakt met de provincie. In januari zal de rekenkamer in overleg met de contactpersoon van de provincie Limburg een gedetailleerde planning maken.

⁵ Bij de ambtelijke bespreking van de concept versie van deze startnotitie, begin januari 2009, was hierover nog geen duidelijkheid.