

Onderbesteding in de provincie Limburg

Deelonderzoek bij de jaarstukken 2008

Deel I Bestuurlijk rapport

14 mei 2009

ISBN 978-90-8768-020-6

Inhoudsopgave

Leeswijzer.....	3
1 Achtergrond onderzoek.....	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3 Onderzoeksaanpak.....	5
2 Samenvattende bevindingen en conclusies	8
2.1 Onderbesteding binnen de provincie Limburg	8
2.1.1 Richtlijnen en criteria	8
2.1.2 Omvang onderbesteding in de periode 2004 - 2008	9
2.1.3 Oorzaken onderbesteding.....	22
2.2 Wijze beperking onderbesteding.....	25
2.3 Kwaliteit informatievoorziening onderbesteding	28
3 Aanbevelingen	30
4 Reactie Gedeputeerde.....	32
5 Nawoord Rekenkamer.....	34
Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen	36
Bijlage 2 Geraadpleegde documenten	37

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari 2009 - april 2009 onderzoek verricht naar onderbesteding in de provincie Limburg. Dit rapport (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 onderzoek omvat daarnaast een tweede rapport (Deel II). De lezer met interesse in de uitgebreidere beschrijving van het onderzoek en de bevindingen, wordt verwezen naar dit deelrapport. Hoofdstuk 1 van dit rapport van bevindingen 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 Limburg in de periode 2004 tot en met 2008 in beeld gebracht. Zowel voor de vijf thema's en de overige beleidsvoering van de coalitieperiode 2003-2007 en de vijf programma's, vijf overige portefeuille-onderwerpen en tien domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen van de coalitieperiode 2007-2011 tezamen, als voor de afzonderlijke thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen.

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

1 Achtergrond onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

Het beoordelen en vaststellen van de begrotingen en de jaarstukken vormen voor Provinciale Staten (PS) belangrijke instrumenten bij het uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende taak. Zo bepalen PS bijvoorbeeld met het vaststellen van de begroting waaraan het geld van de provincie in dat specifieke jaar dient te worden besteed (allocatiefunctie van PS). Verder machtigen zij Gedeputeerde Staten (GS) tot het doen van uitgaven tot een bepaald bedrag voor deze activiteiten (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 begrotingjaar via de volgende documenten uit de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus): de voorjaarsnota, de voortgangsrapportage, begrotingswijzigingen en als sluitstuk het jaarverslag met de jaarrekening. De jaarstukken 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.

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

Gezien bovenstaande feiten acht de rekenkamer het van belang onderzoek te verrichten naar het voorkomen van onderbesteding binnen de provincie Limburg en de informatievoorziening hierover aan PS.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer stelt zich met het onderzoek 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 richt 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

Definitie

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

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

Bij de beoordeling in hoeverre onderbesteding, uitgaande van bovenstaande definitie, onwenselijk is spelen de volgende factoren een rol:

1. de mate waarin middelen bij onderbesteding vrij besteedbaar zijn dan wel nodig zijn voor de verdere uitvoering van een (vertraagd) project;

2. de mate waarin de beoogde resultaten zijn bereikt (geheel niet, deels, geheel);
3. de mate waarin de onderbesteding beïnvloedbaar is door de provincie.

Uit de informatievoorziening over de oorzaken van de onderbesteding zal moeten blijken waarvan sprake is en waarom.

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

Afbakening

De rekenkamer heeft de omvang van de onderbesteding in beeld gebracht voor alle thema's en actieprogramma's van de coalitieperiode 2003-2007 en voor alle programma's en portefeuille-onderwerpen van de coalitieperiode 2007-2011. Vervolgens zijn voor een selectie van thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen de verklaringen voor onderbesteding, zoals die in de documenten aan PS worden verwoord, in kaart gebracht en is de kwaliteit van deze informatievoorziening beoordeeld. Daarnaast zijn in algemene zin ook mogelijke oorzaken voor onderbesteding en instrumenten om onderbesteding te beperken in kaart gebracht.

De selectie van onderdelen voor nader onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van 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 selectie heeft geresulteerd in de volgende onderdelen:

Coalitieperiode 2003-2007 (op basis van gegevens 2004-2006)

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

Coalitieperiode 2007-2011 (op basis van gegevens 2007)

- Investeren in steden en dorpen
- Fysiek domein overig Kersten
- Innoveren in Limburg

Deze laatste drie worden, voor de leesbaarheid, in het vervolg van dit rapport als 'programma's' aangeduid.

Onderzoeksmethode

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderbesteding in de provincie Limburg in verschillende fasen gevoerd. Allereerst is op basis van een documentanalyse en beantwoording van schriftelijke vragen door betrokkenen binnen de provincie de stand van zaken omtrent vigerende richtlijnen en criteria ten aanzien van onderbesteding binnen de provincie beschreven. Vervolgens zijn de mate en de oorzaken van onderbesteding in de provincie Limburg in beeld gebracht. Daartoe zijn alle relevante documenten verzameld en geanalyseerd die inzicht geven in de uitputting van de begrote budgetten en die PS ontvingen gedurende de betreffende begrotingsjaren.

Het betreft de volgende documenten uit de P&C-cyclus: de voorjaarsnota's, programmabegrotingen inclusief relevante wijzigingen daarin, de voortgangsrapportages en als sluitstuk de jaarstukken (jaarverslag, jaarrekening en rapport van bevindingen van de accountant bij de jaarrekening).

Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.

Op basis van de analyse van bovengenoemde documenten heeft de rekenkamer een eerste beeld verkregen van onderbesteding binnen de provincie. Om dit beeld te verifiëren en nog openstaande vragen te beantwoorden zijn vervolgens verdiepende interviews gehouden met betrokkenen binnen de provincie. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

In 2008 is een aantal rapporten verschenen van onderzoeken naar onderbesteding in andere provincies (zie bijlage 2). De rekenkamer heeft deze rapporten bestudeerd.

De resultaten van bovenstaande onderzoeksfasen zijn weergegeven in deel II van dit rapport, het rapport van bevindingen.

2 Samenvattende bevindingen en conclusies

2.1 Onderbesteding binnen de provincie Limburg

De eerste hoofdvraag van het onderzoek luidt in hoeverre sprake was van onderbesteding binnen de provincie Limburg in de periode 2004 tot en met 2008. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst nagegaan in hoeverre er binnen de provincie sprake is van een actueel en helder beleidskader (richtlijnen en criteria) met betrekking tot onderbesteding. Vervolgens zijn de omvang en de aard van de onderbesteding in de onderzoeksperiode in beeld gebracht en is nagegaan wat de oorzaken daarvan zijn.

2.1.1 Richtlijnen en criteria

Op basis van haar onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat er voor onderbesteding sec zowel op landelijk als provinciaal niveau geen richtlijnen en criteria zijn vastgelegd.

Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat voor de verantwoording over afwijkingen van de gerealiseerde lasten en baten ten opzichte van de geraamde lasten en baten na wijziging wel een aantal richtlijnen en criteria is opgesteld. Op landelijk niveau in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) en op provinciaal niveau in de *Financiële verordening provincie Limburg 2003* (financiële verordening) en het controleprotocol van de accountant.

De provincie Limburg hanteert de regel dat afwijkingen bij zowel de lasten als de baten moeten worden toegelicht bij:

- overschrijdingen van meer dan 10% én meer dan € 12.500;
- onderschrijdingen van meer dan € 5.000.

De financiële verordening schrijft eveneens voor dat GS verschillende kaderstellende en verantwoordingsdocumenten aan PS dienen aan te bieden. Deze documenten kunnen informatie bevatten die voor PS relevant is in het kader van onderbesteding. Het betreft de volgende documenten: de programmabegroting (artikel 2), in het voorjaar de kadernota met daarin de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren (artikel 4), in de zomer en het najaar tussentijdse rapportages met betrekking tot de realisatie van de begroting (artikel 7) en de jaarstukken (artikel 8).

In tegenstelling tot onderbesteding worden, naast bovengenoemde regels met betrekking tot afwijkingen, vanuit de accountantscontrole en de financiële verordening van de provincie wel eisen gesteld op het gebied van overbesteding. De financiële verordening bevat de bepaling dat GS ervoor moeten zorgdragen dat

de lasten niet worden overschreden. De accountant hanteert voor overbesteding bij de rechtmatigheidscontrole het zogenaamde begrotingscriterium. Daarbij geldt onder meer dat als de gerealiseerde lasten hoger zijn dan de geraamde lasten na wijziging, mogelijk sprake is van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid). Het is dan immers mogelijk dat het budgetrecht van PS in het geding is. De accountant hanteert in dit kader een norm van 10% of € 50.000; overschrijdingen die deze norm te boven gaan moeten worden toegelicht.

Conclusie richtlijnen en criteria onderbesteding

Op basis van haar analyse concludeert de rekenkamer dat binnen de provincie geen sprake is van een actueel, helder en toetsbaar beleidskader, waarin specifieke richtlijnen en criteria zijn opgenomen met betrekking tot (de mate van) onderbesteding. De rekenkamer acht dit met het oog op het budgetrecht van PS onwenselijk.

Wat betreft de richtlijnen en criteria voor de verantwoording over afwijkingen van de gerealiseerde lasten en baten ten opzichte van de geraamde lasten en baten na wijziging concludeert de rekenkamer dat deze helder en actueel zijn.

2.1.2 Omvang onderbesteding in de periode 2004 - 2008

De rekenkamer heeft de omvang van de onderbesteding in de provincie Limburg in de periode 2004 tot en met 2008 in beeld gebracht op basis van de gegevens over de begrote en gerealiseerde lasten en baten uit de jaarstukken 2004 tot en met 2008.

De omvang is voor de periode 2003-2007¹ voor de vijf thema's en de overige beleidsvoering (hierna ook aangeduid als thema) uit de coalitieperiode 2003-2007 tezamen, voor de afzonderlijke thema's en voor de verschillende actieprogramma's van de thema's in kaart gebracht. Hetzelfde is gedaan voor de periode 2007-2008 voor de vijf programma's, vijf overige portefeuille-onderwerpen en tien domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen uit de coalitieperiode 2007-2011. Hierbij wordt opgemerkt dat de gegevens alleen op het niveau van alle begrotingsonderdelen tezamen in de verschillende jaren volledig met elkaar vergelijkbaar zijn. Dit is het gevolg van het feit dat:

- de thema's en actieprogramma's uit de vorige coalitieperiode niet/lastig vergelijkbaar zijn met de programma's/portefeuille-onderwerpen en doelstellingen uit de huidige coalitieperiode;
- de in de jaarstukken gepresenteerde lasten niet in alle jaren vergelijkbaar zijn: in 2004 worden de kapitaallasten en in 2005 tot en met 2007 de apparaatskosten en kapitaallasten voor alle begrotingsonderdelen tezamen

¹ In 2007 is zowel aan de coalitieperiode 2003-2007 als aan de coalitieperiode 2007-2011 uitvoering gegeven. Begin september 2007 heeft het afronden van de coalitieperiode 2003-2007 vormgekregen.

gegeven en in 2008 worden de apparaatskosten, kapitaallasten en voorgaande dienstjaren per doelstelling gepresenteerd;

- er in 2005 wijzigingen in de structuur van de actieprogramma's en in 2008 in de structuur van de doelstellingen hebben plaatsgevonden.

Oorspronkelijk begroot versus realisatie

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

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

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

In alle jaren, met uitzondering van 2007 vorige coalitieperiode, zijn er meer baten ontvangen dan oorspronkelijk begroot ('onderbesteding op de baten'). Bij de lasten was er alleen in 2007 voor zowel de vorige als de huidige coalitieperiode sprake van onderbesteding op de oorspronkelijk geraamde lasten. De onderbesteding in 2007 huidige coalitieperiode, werd dan ook veroorzaakt door onderbesteding op zowel de lasten als de baten. In 2007, vorige coalitieperiode doordat de omvang van onderbesteding op de lasten groter is dan het bedrag aan baten dat minder is ontvangen dan oorspronkelijk begroot en in 2004 doordat het

bedrag aan baten dat boven de oorspronkelijke begroting is ontvangen groter is dan de overbesteding op de lasten.

Gekeken naar de afzonderlijke thema's (2004-2007) blijkt dat de onderbesteding in 2004 met name wordt veroorzaakt door het thema Ondernemend Limburg (€ 4,2 miljoen; 35% van het oorspronkelijk begrote resultaat) en in 2007 door met name Vitale kernen en buurten (€ 3,1 miljoen; 58%) en Overige beleidsvoering (€ 6,1 miljoen; 12%). Verder is er in 2006 sprake van onderbesteding bij de thema's Ruimte voor Limburg en Vitale kernen en buurten (respectievelijk € 3,0 en € 1,8 miljoen (ofwel 24% en 21%)) en in 2004, 2005 en 2007 bij het thema Jong zijn in Limburg (€ 0,5 miljoen, € 0,9 miljoen en € 16.795). Bij de thema's waar sprake is van onderbesteding is deze in het algemeen het gevolg van een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten, waarbij de mate van de onderbesteding op de lasten in het algemeen het grootst is.

Op het niveau van actieprogramma's is er in 2004 met name sprake van onderbesteding bij: Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers en Limburgse technologische topregio (thema Ondernemend Limburg), Plattelandseconomie (thema Ruimte voor Limburg) en Sectorportefeuilles Verkeer en vervoer en Welzijn, zorg en cultuur (thema Overige beleidsvoering). Voor de onderbesteding in 2007 kan geen inzicht worden gegeven in welke actieprogramma's de onderbesteding met name veroorzaken, omdat voor 2007 geen gegevens op dit niveau beschikbaar zijn (in de jaarstukken 2007 zijn alleen gegevens op themaniveau weergegeven).

Wat betreft de programma's en portefeuille-onderwerpen (2007-2008²) blijft het gerealiseerde resultaat in 2007 bij alle onderdelen, met uitzondering van Internationalisering en in 2008 bij de helft van de onderdelen achter bij het oorspronkelijk geraamde resultaat (onderbesteding). In 2007 is de mate van onderbesteding zowel in absolute als relatieve zin het grootst bij Fysiek domein overig Driessen (€ 28,8 miljoen; 89% van het oorspronkelijk begrote resultaat), Fysiek domein overig Kersten (€ 19,8 miljoen; 98%) en Investeren in steden en dorpen (€ 10,4 miljoen; 105%³). In 2008 is daarvan sprake bij Economisch domein

² In de jaarstukken 2008 zijn de apparaatskosten en kapitaallasten toegerekend aan de doelstellingen en zijn daarmee ook te berekenen per programma en portefeuille-onderwerp. In de gegevens over 2008 die in dit rapport worden vermeld is in verband met de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren daarvan afgezien. Indien deze wel worden meegenomen in de lasten, is de mate van onderbesteding realisatie versus begroot na wijziging, op twee van de 20 onderdelen en zes van de 50 doelstellingen na, groter.

³ De procentuele afwijkingen kunnen groter zijn dan 100%. Zo is, in dit geval in 2007 het oorspronkelijk geraamde saldo € 9.880.238 en het gerealiseerde saldo - € 493.747, zodat de afwijking tussen oorspronkelijk geraamd en gerealiseerd € 10.373.985 is. De procentuele afwijking ten opzichte van het oorspronkelijk geraamde saldo is daarmee 105% ((€ 10.373.985 / € 9.880.238)*100).

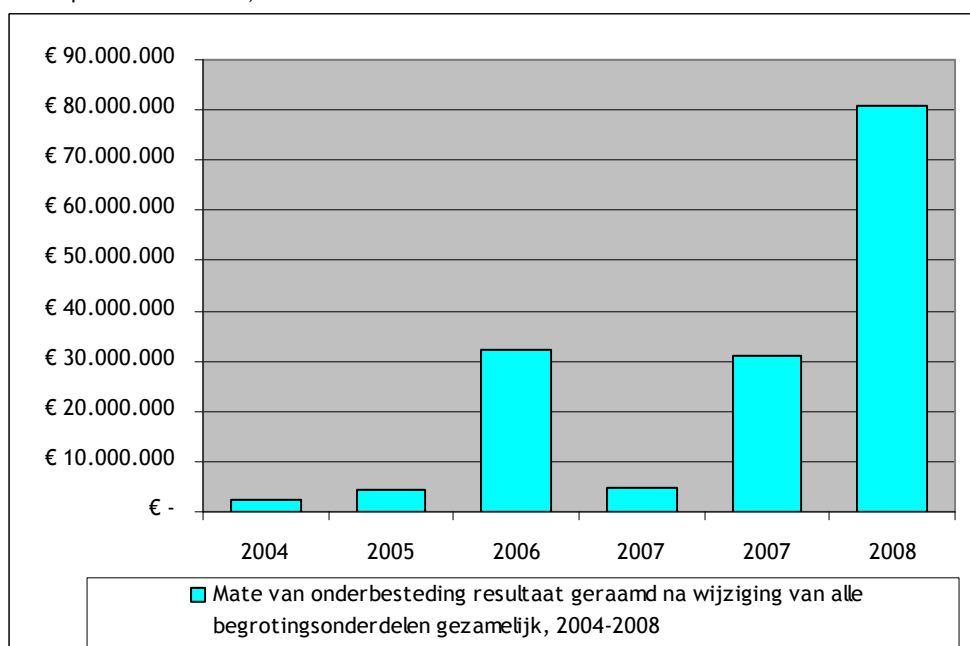
overig Vreken, Fysiek domein overig Driessen, Investeren in steden en dorpen, Sociaal domein overig Wolfs en Bedrijfsvoering (aflopend van € 3,8 tot € 2,7 miljoen). De onderbesteding is in beide jaren in het algemeen het gevolg van zowel onderbesteding op de baten als de lasten.

Gekeken naar de doelstellingen is in 2007 en 2008 de omvang aan onderbesteding het hoogst bij met name: Vitalisering platteland 2007-2011 (Fysiek domein overig Driessen), Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu (Investeren in steden en dorpen), Maatschappelijke infrastructuur (Sociaal domein overig Wolfs) en Openbaar vervoer (Fysiek domein overig Kersten).

Begroot na wijziging versus realisatie

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

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



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

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

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

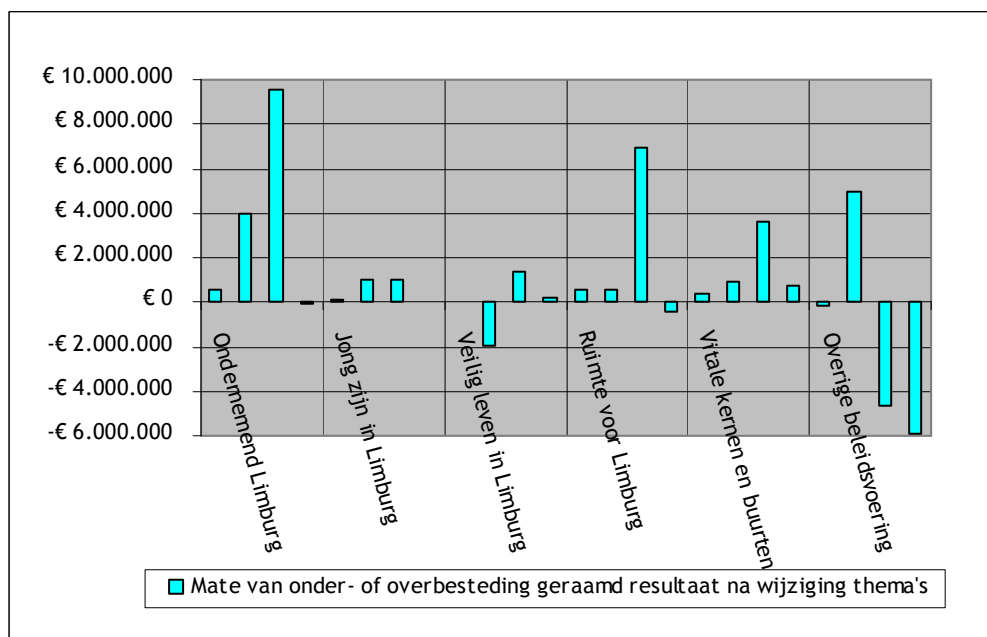
Indien gekeken wordt naar de afzonderlijke thema's blijkt dat, ten opzichte van het begrote resultaat na wijziging het gerealiseerde resultaat in 2004-2007 voor alle thema's, met uitzondering van Veilig leven in Limburg en Overige beleidsvoering, in drie of alle vier de jaren achterblijft en er dus sprake is van onderbesteding (zie figuur 2a). De mate van onderbesteding is in absolute zin het hoogst bij het thema Ondernemend in Limburg (in 2004-2006: € 0,5, € 4,0 en € 9,5 miljoen (6%, 29% en 34%)). In relatieve zin (ten opzichte van raming na wijziging) is de mate van onderbesteding het hoogst bij Vitale kernen en buurten (5%, 13%, 35% en 24%). De onderbesteding wordt bij de thema's in het algemeen veroorzaakt door een combinatie van lagere lasten en hogere baten dan geraamd na wijziging, maar soms ook door alleen onderbesteding op de lasten of baten.

In 2004-2006⁴ is bij de volgende actieprogramma's de mate van onderbesteding het omvangrijkst: Limburgse technologische topregio (thema Ondernemend

⁴ Voor 2007 zijn er geen gegevens op het niveau van actieprogramma's beschikbaar; in de jaarstukken 2007 zijn alleen gegevens op themaniveau weergegeven.

Limburg), Plattelandseconomie (thema Ruimte voor Limburg), Vitale netwerken en sociale betrokkenheid (thema Vitale kernen en buurten), Sectorportefeuille Milieu en water (thema Overige beleidsvoering). De onderbesteding wordt bij de actieprogramma's veelal veroorzaakt door onderbesteding op de lasten of een combinatie van lagere lasten en hogere baten dan geraamd na wijziging.

Figuur 2a Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging thema's afzonderlijk, 2004-2007

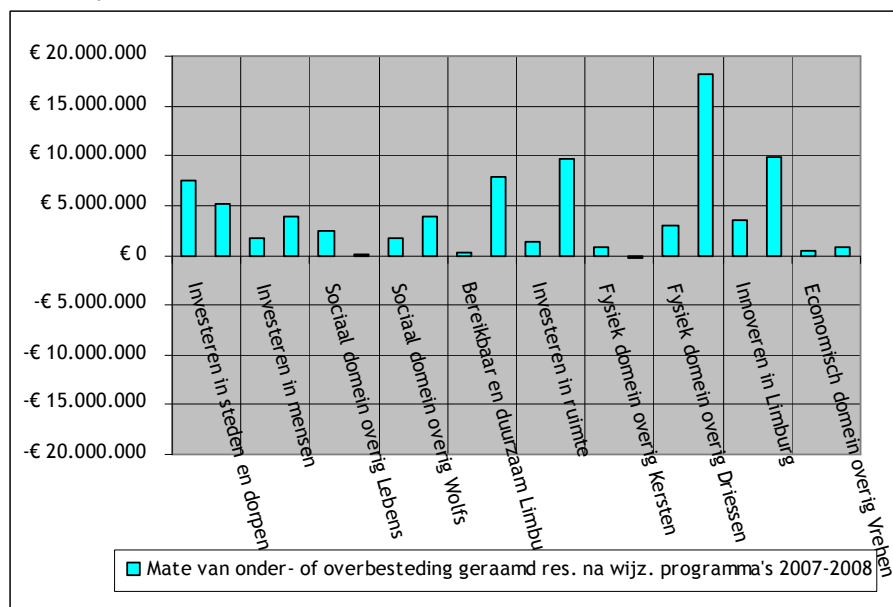


Wat betreft de afzonderlijke programma's en portefeuille-onderwerpen (zie figuren 2b en 2c) blijft het gerealiseerde resultaat zowel in 2007 als in 2008 bij alle onderdelen, met uitzondering van Fysiek domein overig Kersten (2008) en Internationalisering (2007), achter bij het geraamde resultaat na wijziging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

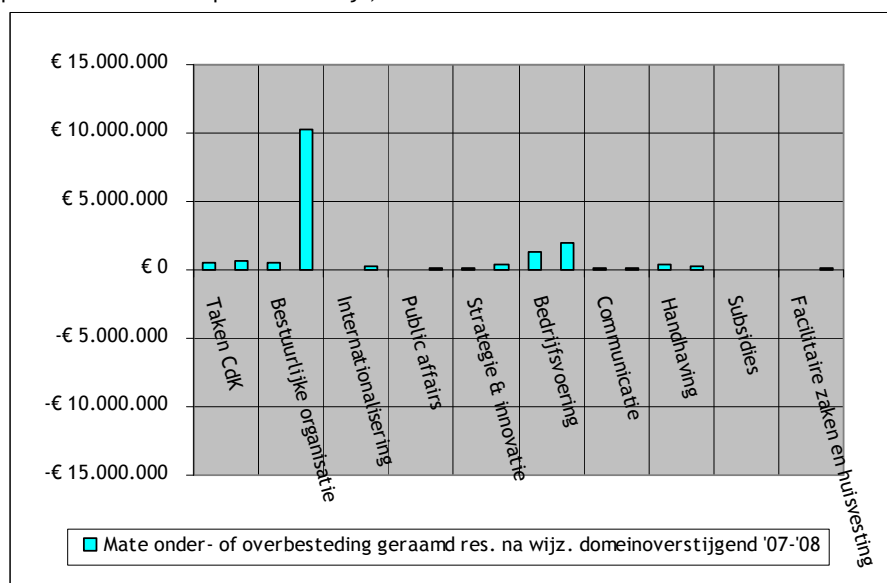
In 2007 en 2008 is de omvang van onderbesteding het hoogst bij met name de volgende doelstellingen: Vitalisering platteland 2007-2011 (Fysiek domein overig Driessen), Onomkeerbare besluitvorming bij sleutelprojecten in vijf gebieden (Investeren in ruimte), Projectenportfolio per Clusters (Innoveren in Limburg; doelstelling bestond alleen in 2008), Bestuurlijke organisatie (Bestuurlijke organisatie), Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu (Investeren in steden en dorpen), Bereikbaar (Bereikbaarheid en duurzaam Limburg),

Maatschappelijke infrastructuur (Sociaal domein overig Wolfs). De onderbesteding wordt bij de doelstellingen veelal veroorzaakt door onderbesteding op de lasten of een combinatie van lagere lasten en hogere baten dan geraamd na wijziging.

Figuur 2b Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging 'programma's' afzonderlijk, 2007-2008



Figuur 2c Mate van onder- of overbesteding geraamd resultaat na wijziging domeinoverstijgende portefeuille-onderwerpen afzonderlijk, 2007-2008

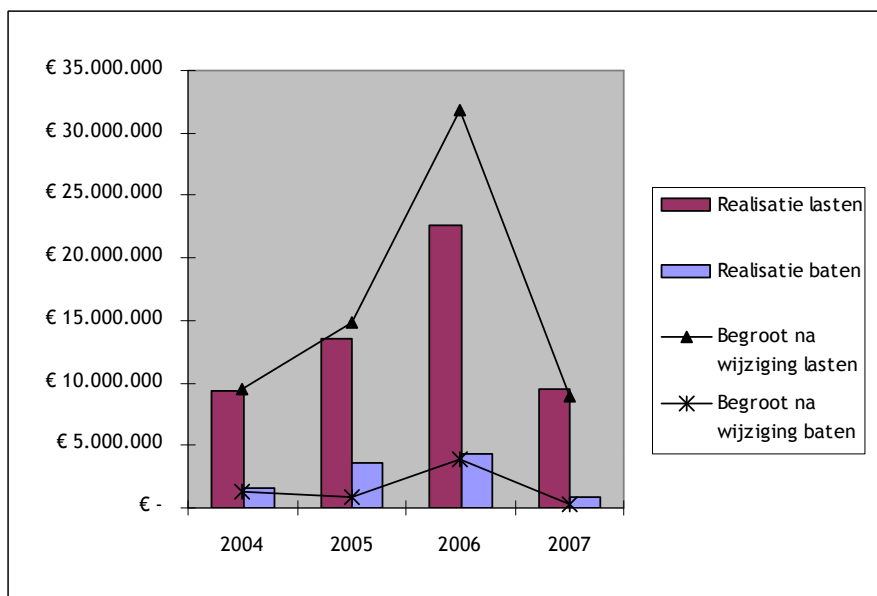


In de onderstaande zes figuren worden voor de voor het verdiepende onderzoek geselecteerde thema's (Ondernemend in Limburg, Ruimte voor Limburg en Vitale kernen en buurten) en programma's (Investeren in steden en dorpen, Fysiek domein overig Kersten en Innoveren in Limburg), de begrote lasten en baten na wijziging afgezet tegen de gerealiseerde lasten en baten in respectievelijk de periode 2004-2007 en 2007-2008.

Ondernemend in Limburg

Binnen het thema Ondernemend in Limburg is er, met uitzondering van 2007, ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in alle jaren sprake van onderbesteding (in 2004 € 0,5 miljoen (6%), in 2005 € 4,0 miljoen (29%) en in 2006 € 9,5 miljoen (34%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2004-2006 wordt veroorzaakt door een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. De mate van onderbesteding op de baten is in 2004 en 2005 het hoogst (€ 0,3 miljoen (23%) en € 2,7 miljoen (304%)). De mate van onderbesteding op de lasten bedraagt in deze jaren € 0,2 miljoen (3%) en € 1,3 miljoen (9%). In 2006 is de mate van onderbesteding op de lasten het hoogst (€ 9,2 miljoen (29%)).

Figuur 3 Ondernemend in Limburg: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



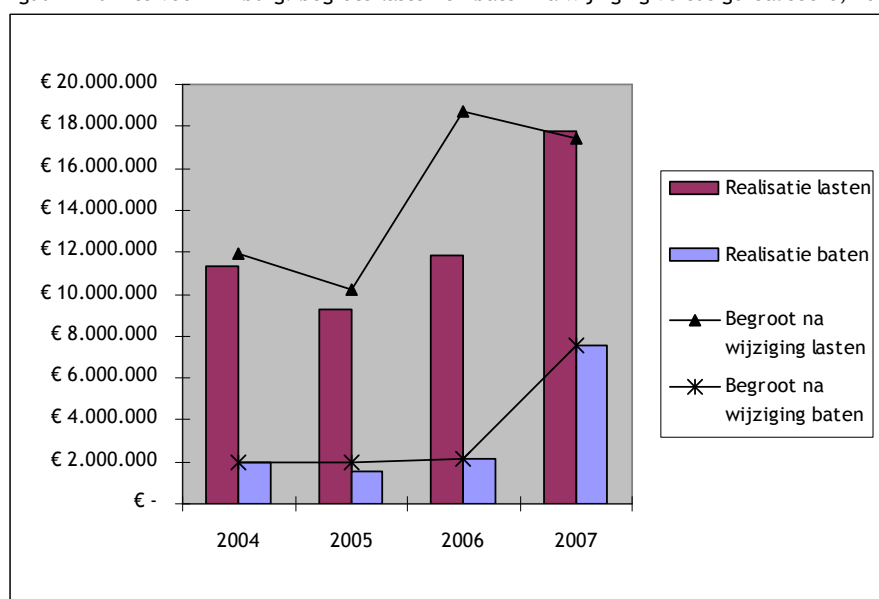
Binnen het thema verschilt de mate waarin de onderscheiden actieprogramma's bijdragen aan de onderbesteding. Ook mate waarin de actieprogramma's over de jaren bijdragen aan de onderbesteding verschilt. De onderbesteding op het thema komt in alle jaren voornamelijk voor rekening van het actieprogramma Limburg technologische topregio. In 2004 wordt de onderbesteding zelfs volledig door dit

actieprogramma veroorzaakt (€ 1 miljoen). In 2005 dragen alle actieprogramma's bij aan de onderbesteding: Limburg technologische topregio (€ 2,1 miljoen), Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers (€ 1,6 miljoen) en Nieuwe impulsen voor de economie: seniorensamenleving en toerisme (€ 0,4 miljoen). In 2006 zorgt, naast het actieprogramma Limburg technologische topregio (€ 9,5 miljoen), actieprogramma Nieuwe impulsen voor de economie: seniorensamenleving en toerisme (€ 0,2 miljoen) voor de onderbesteding.

Ruimte voor Limburg

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

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



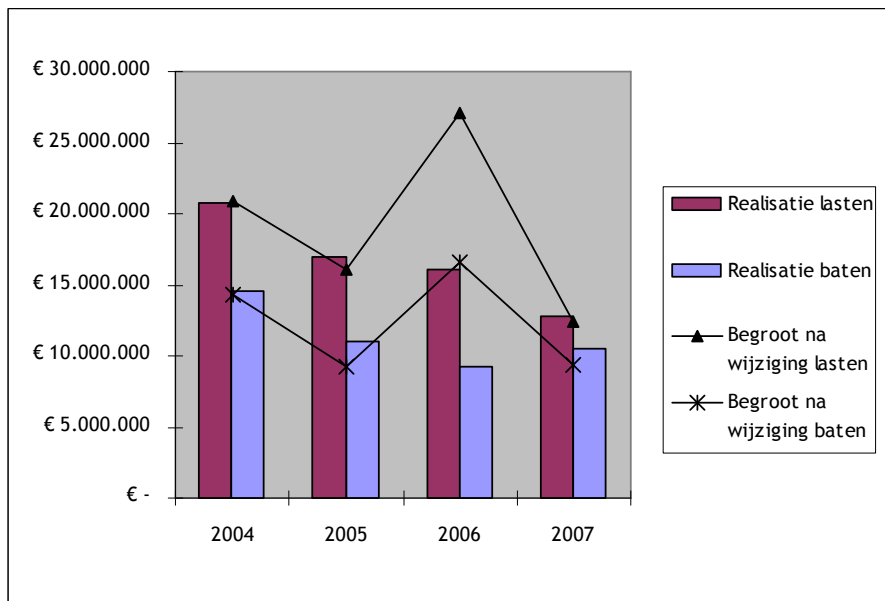
Verder verschillen ook binnen het thema Ruimte voor Limburg zowel de mate waarin de onderscheiden actieprogramma's bijdragen aan de onderbesteding als de mate waarin een actieprogramma daaraan over de jaren bijdraagt. Van de actieprogramma's dragen Plattelandseconomie en Natuur, landschap en water dragen het sterkst bij aan de onderbesteding. In 2004 wordt de onderbesteding geheel door deze actieprogramma's veroorzaakt (respectievelijk € 45.000 en € 0,5 miljoen). In 2005 wordt de onderbesteding veroorzaakt door het actieprogramma

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

Vitale kernen en buurten

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

Figuur 5 Vitale kernen en buurten: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2004-2007



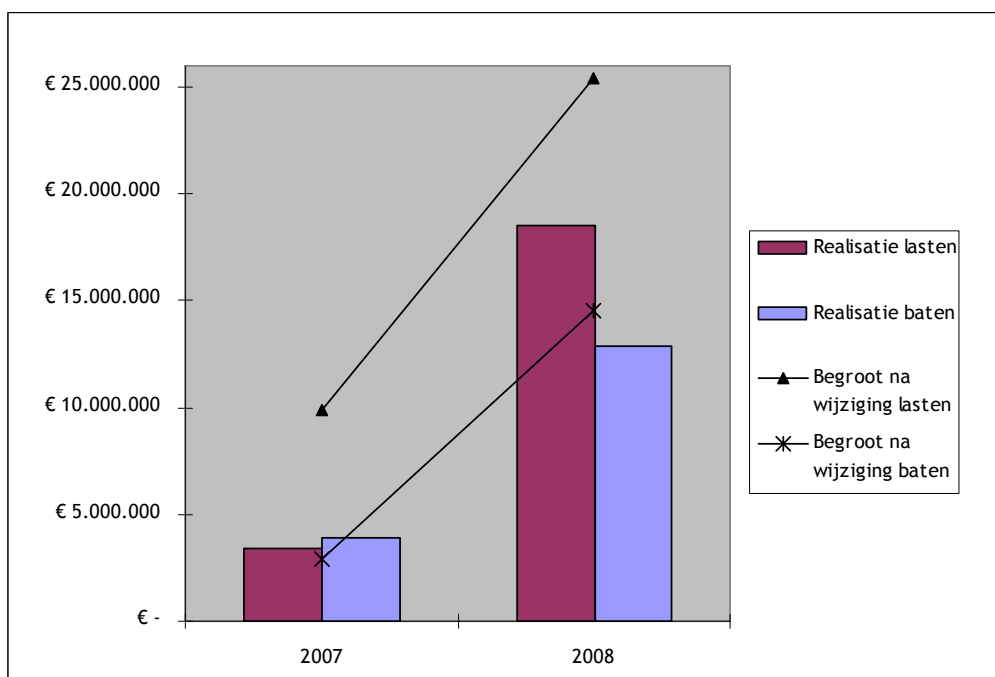
Ook binnen het thema Vitale kernen en buurten verschilt wederom zowel de mate waarin de onderscheiden actieprogramma's bijdragen aan de onderbesteding als de mate waarin de actieprogramma's over de jaren bijdragen aan onderbesteding. De actieprogramma's Vitale netwerken en sociale betrokkenheid en Passende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

overwegend door onderbesteding op de lasten veroorzaakt.

Investeren in steden en dorpen (2007-2008)

Bij het programma Investeren in steden en dorpen is er ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in beide jaren sprake van onderbesteding (in 2007 € 7,5 miljoen (107%) en in 2008 € 5,2 miljoen (48%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in 2007 wordt veroorzaakt door een combinatie van onderbesteding op de lasten en de baten. Er is € 6,5 miljoen (66%) minder uitgegeven en € 1 miljoen (33%) meer aan baten ontvangen dan begroot na wijziging. In 2008 is de onderbesteding het gevolg van een grotere mate van onderbesteding op de lasten (€ 6,8 miljoen (27%)) dan overbesteding op de baten (€ 1,6 miljoen (11%)).

Figuur 6 Investeren in steden en dorpen: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008

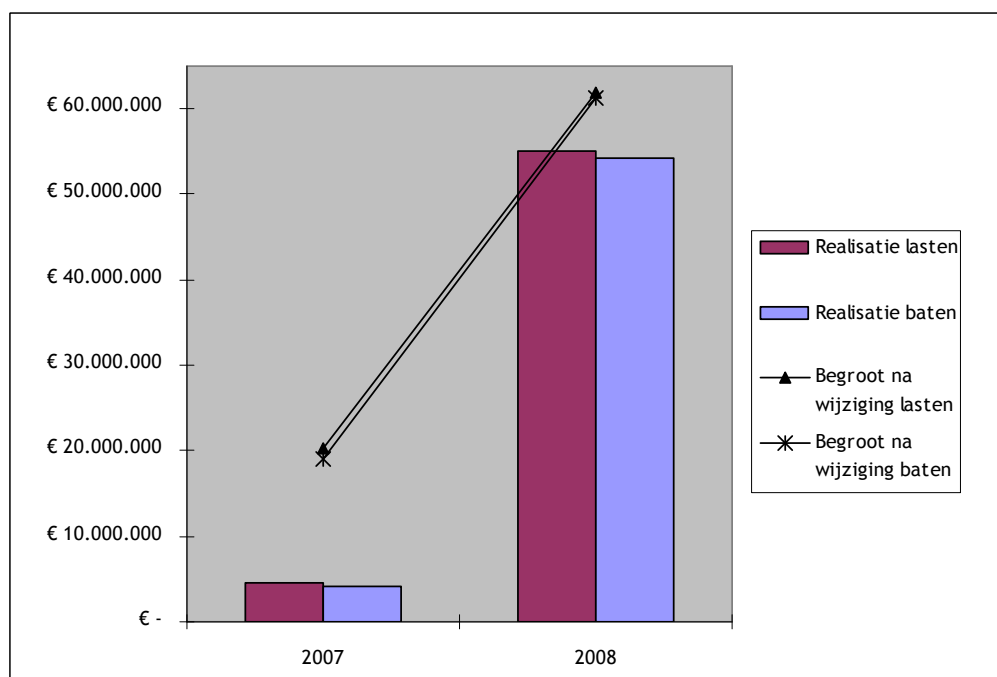


De mate waarin de verschillende doelstellingen van het programma bijdragen aan de onderbesteding verschilt. In beide jaren dragen alle doelstellingen bij aan de onderbesteding. De mate van onderbesteding in 2007 bedraagt bij de doelstelling Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu € 5,1 miljoen (93%), bij De Limburgse identiteit € 0,7 miljoen (54%) en bij Ontwikkelen voor de toekomst € 1,6 miljoen (1610%). In 2008 is dit respectievelijk € 2,1 miljoen (46%), € 2,6 miljoen (73%) en € 0,5 miljoen (18%).

Fysiek domein overig Kersten (2007-2008)

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

Figuur 7 Fysiek domein overig Kersten: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



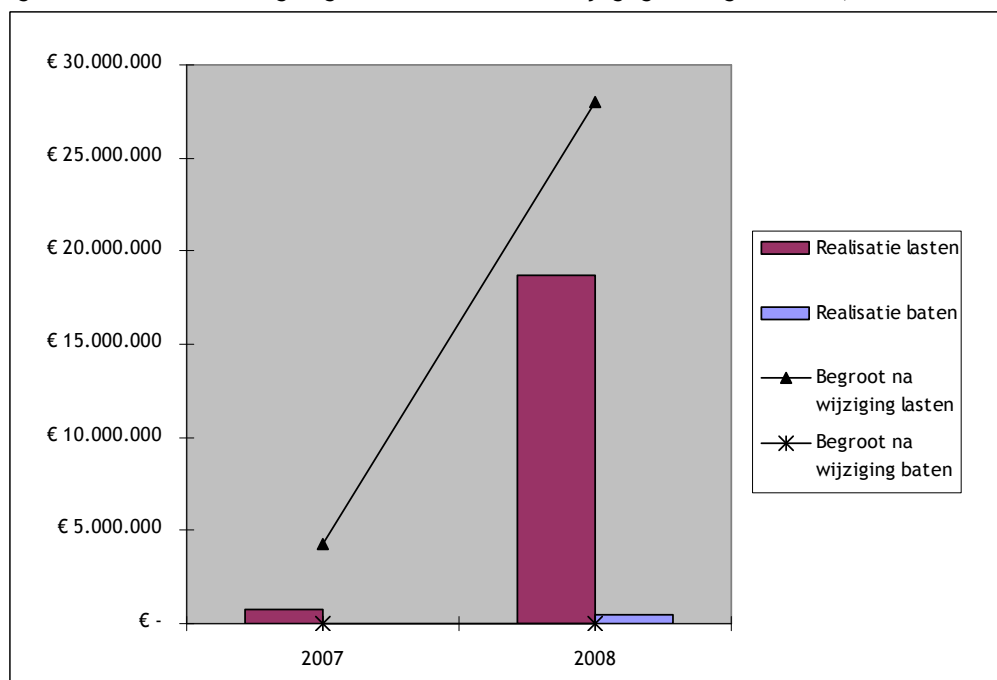
Evenals bij het programma Investeren in steden en dorpen, zijn er binnen overige portefeuille-onderwerpen Fysiek domein overig Kersten verschillen in de mate waarin de verschillende doelstellingen van het programma bijdragen aan de onderbesteding. De doelstelling Milieu en duurzame ontwikkelingen veroorzaakt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

Innoveren in Limburg (2007-2008)

Bij dit programma is er ten opzichte van het begroot resultaat na wijziging in beide jaren sprake van onderbesteding (in 2007 € 3,5 miljoen (82%) en in 2008 € 9,8 miljoen (35%)). Uit de onderstaande figuur blijkt dat de onderbesteding in

2007 en 2008 wordt veroorzaakt door met name onderbesteding op de lasten (respectievelijk € 3,5 miljoen (82%) en € 9,3 miljoen (33%)). In 2008 is daarnaast ook bij de baten sprake van onderbesteding (€ 0,5 miljoen (100%)).

Figuur 8 Innoveren in Limburg: begrote lasten en baten na wijziging versus gerealiseerd, 2007-2008



Binnen het programma dragen in 2007 alle doelstellingen bij aan de onderbesteding. Het meest dragen hieraan echter bij de doelstellingen Multiplier (€ 1,4 miljoen; 100%), Projectenportfolio (€ 0,7 miljoen; 99%) en Uitvoeringsagenda (€ 0,6 miljoen; 47%). In 2008 verschilt de mate waarin de verschillende doelstellingen van het programma bijdragen aan de onderbesteding. Twee van de, in dat jaar vier doelstellingen dragen dan bij aan de onderbesteding: Projectenportfolio per Clusters (€ 10,3 miljoen; 39%) en Branding (€ 56.000).

Conclusies onderbesteding in de periode 2004-2008

De rekenkamer concludeert dat, gekeken naar realisatie versus begroot na wijziging, in de periode 2004-2008 binnen de provincie Limburg met betrekking tot het saldo van lasten en baten sprake was van structurele⁵ onderbesteding. Dit geldt voor alle thema's en programma's en portefeuille-onderwerpen gezamenlijk, wat betreft 2007 en 2008 voor nagenoeg alle (18 van de 20) afzonderlijke programma's en portefeuille-onderwerpen, wat betreft 2004-2007 voor tweederde van de thema's. De onderbesteding is voor de afzonderlijke thema's in het algemeen een combinatie van onderbesteding op de lasten en

⁵ Meerdere jaren op rij.

baten en voor de programma's en portefeuille-onderwerpen in het algemeen (vrijwel) geheel het gevolg van onderbesteding op de lasten.

Gekeken naar realisatie versus oorspronkelijk begroot concludeert de rekenkamer dat er in de periode 2004-2007 voor de thema's van de coalitieperiode 2003-2007 binnen de provincie Limburg met betrekking tot het saldo van lasten en baten geen sprake is van structurele onderbesteding. Voor nagenoeg de helft van de onderdelen uit de coalitieperiode 2007-2011 is zowel in 2007 als 2008 sprake van onderbesteding op het oorspronkelijk geraamde resultaat.

Verder concludeert de rekenkamer dat de vergelijking van raming na wijziging versus realisatie van groter belang is dan vergelijking van de oorspronkelijke raming versus realisatie. Bij de eerste vergelijking heeft de provincie de mogelijkheid gehad om de budgetten bij te stellen om onderbesteding te beperken. Indien daarna nog sprake is van onderbesteding, is de mate waarin en de verklaring waarom van groter belang.

De rekenkamer constateert dat doordat met de nieuwe coalitieperiode een (geheel) nieuwe structuur is ingevoerd die niet/lastig vergelijkbaar is met de structuur uit de vorige coalitieperiode, het niet mogelijk is om over de grenzen van de coalitieperioden heen een meerjarig inzicht te geven op het niveau van thema's, programma's en portefeuille-onderwerpen en de niveaus daaronder. De rekenkamer constateert dat de financiële gegevens uit de begrotingen en jaarstukken 2007 en 2008 op doelstellingenniveau lastig/niet altijd vergelijkbaar zijn tussen deze jaren en er niet (eenvoudig) een meerjarig inzicht kan worden verkregen in de financiële ontwikkelingen op dit niveau.

De rekenkamer concludeert dat hierdoor de basis ontbreekt om, op basis van gegevens uit de jaarstukken, een meerjarig inzicht te kunnen krijgen en geven in de financiële ontwikkelingen van de huidige coalitieperiode op doelstellingenniveau. De rekenkamer constateert dat in 2008 ten opzichte van eerdere jaren een beter inzicht wordt gegeven in de lasten

2.1.3 Oorzaken onderbesteding

Uit de analyse van de P&C-documenten blijkt dat bij de drie geselecteerde thema's en programma's in de meeste toelichtingen op het verschil tussen raming na wijziging en realisatie niet expliciet wordt gesproken over onder- of overbesteding.

Wel wordt in de betreffende toelichtingen een enkele keer op indirecte wijze verwezen naar onderbesteding door het gebruik van termen als:

- achterlopen op de planning;
- niet geheel benodigd zijn van de middelen;
- achterblijven van de uitgaven bij de ramingen;
- lagere programmakosten dan voorzien;
- niet bestede middelen;

- resterende bedragen;
- restant budgetten.

Verder worden in de toelichtende teksten over het algemeen geen expliciete oorzaken gegeven voor onderbesteding; de toelichtingen zijn veelal beschrijvend van aard. Samengevat zijn de volgende toelichtingen (impliciete oorzaken) aangetroffen:

- Doordat de uitvoering (door de provincie of door derden) nog niet is gestart, of besluitvorming (door de provincie of door derden) nog niet heeft plaatsgevonden, lopen onderdelen achter op de planning/blijven de uitgaven achter bij de raming.
- Het project heeft een meerjarige looptijd waarbij de uitvoering/uitgaven met name in latere jaren zullen plaatsvinden, terwijl de beschikbare bedragen volledig in het betreffende begrotingsjaar (eerste jaar) zijn geboekt.
- De onderuitputting van het budget wordt veroorzaakt doordat in het begrotingsjaar met name de opstartfase (agendavorming en voorbereidingsfase) van projecten is doorlopen.
- Er zijn subsidies toegekend die zijn vastgelegd als verplichting, maar nog niet zijn opgevraagd.
- Subsidietoekeningen/aanbestedingen/projectkosten zijn lager uitgevallen dan geraamd.
- Er zijn rijksbijdragen gerealiseerd die niet zijn geraamd.
- De restant bedragen zijn het resultaat van voordelige afrekening van subsidies, vervallen transitoria en/of vervallen van verplichtingen.

Aangezien bij deze toelichtingen nergens wordt ingegaan op het ‘waarom’, wordt de achterliggende oorzaak van de onderbesteding niet duidelijk.

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

- Afhankelijkheid van derden (lastig te plannen), bijvoorbeeld bij:
 - subsidieverstrekking door de provincie; indien derden geen subsidievoorschot aanvragen, wordt het daarvoor beschikbaar gestelde budget ook niet uitgeput;
 - de besluitvorming rondom en uitvoering van projecten.
- Budgetten voor meerjarige projecten evenredig/lineair verdelen over de coalitiejaren, terwijl realisatie niet evenredig plaatsvindt (er wordt geen rekening gehouden met verschillende fasen waarin projecten zich bevinden; opstartfase, uitvoeringsfase, afrondingsfase).
- Gelden die op enig moment van de rijksoverheid worden ontvangen, bijvoorbeeld BDU-gelden (brede doeluitkeringen), maar bestemd zijn voor de

uitvoering van meerjarige projecten (de uitvoering neemt meerdere jaren in beslag).

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

Conclusie oorzaken onderbesteding

De rekenkamer concludeert dat de toelichtingen op de afwijking van geraamd na wijziging (PS) niet of nauwelijks inzicht geven in oorzaken van de onderbesteding. Dit komt de uitvoering van de controlerende en bijsturende rol van PS niet ten goede (zie ook bij de conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening).

Hoewel niet expliciet als oorzaak genoemd in de P&C-documenten en interviews, merkt de rekenkamer op dat het hanteren van eisen voor alleen overbesteding, onderbesteding in de hand kan werken (bij voorbaat ruim ramen en terughoudendheid bij aframen en het besteden van middelen (uitvoeren)).

Op basis van haar analyse en de interviews met de ambtelijke organisatie, concludeert de rekenkamer dat de oorzaken van onderbesteding voor een deel buiten de provincie liggen en in beperkte mate beïnvloedbaar zijn door de

provincie. De aanbevelingen die de rekenkamer formuleert hebben betrekking op aspecten die wél beïnvloedbaar zijn en zijn gericht op het beter benutten van de mogelijkheden om onderbesteding op onderdelen te voorkomen en terug te dringen (zie hiervoor hoofdstuk 3).

2.2 Wijze beperking onderbesteding

De tweede hoofdvraag van het onderzoek luidt op welke wijze onderbesteding (niet zijnde het gevolg van efficiëntiewinst) kan worden en wordt beperkt. Hiervoor is de rekenkamer nagegaan welk instrumentarium hiervoor in het algemeen beschikbaar is en welke acties GS ondernemen om een dergelijke onderbesteding te beperken.

Instrumentarium

Uit interviews met betrokkenen binnen de provincie Limburg is naar voren gekomen dat onderbesteding met name wordt beschouwd als een zaak die op programmaniveau moet worden gezien en aan het einde van een coalitieperiode speelt of bij projecten die de coalitieperiode overschrijden na afronding daarvan. De geïnterviewden hebben als belangrijkste argument daarvoor gegeven dat de uitvoering van beleid en daarmee de uitputting van middelen, veelal gericht zijn op een coalitieperiode en aan het einde daarvan (pas) de balans kan worden opgemaakt als het om ramingen en realisatie gaat. Verder zien de geïnterviewden afhankelijkheid van derden, onder meer als gevolg van de keuze van de provincie om meer en meer als investeerder op te treden en zich te richten op majeure projecten waarbij meerdere partijen zijn betrokken, als belangrijke oorzaak van onderbesteding. Op grond van het bovenstaande zijn de geïnterviewden dan ook van mening dat onderbesteding niet of nauwelijks beïnvloedbaar is. In het verlengde hiervan zien zij dan ook weinig of geen mogelijkheden om onderbesteding te beperken. De mogelijkheden die wel genoemd werden, zijn:

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

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

- Aanpassing budgettaire systematiek.

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

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

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

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

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

- Formulering van duidelijke doelstellingen in de begroting onder andere om scherper te kunnen sturen.
- Verbetering verantwoording/toelichtingen op oorzaken van onderbesteding (in voortgangsrapportages en jaarstukken zodat relevante en meer actuele informatie beschikbaar is en tijdig kan worden bijgestuurd).
- Verbetering interne controle zodat administratieve onduidelijkheden en onjuistheden bij budgettering en boekingen voorkomen worden.
- Instelling fondsen voor de kernopgaven.

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

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

Acties GS om onderbesteding te beperken

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

onderbesteding te beperken:

Provinciebreed

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

Afzonderlijke afdeling(en)

- monitoren en maandelijks bespreken van ontwikkelingen.

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

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

Conclusie wijze beperking onderbesteding

De rekenkamer concludeert dat binnen de provincie zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau niet prominent aandacht wordt besteed aan instrumenten om onderbesteding (verder) te beperken. Blijkend uit interviews met betrokkenen en uit documentanalyse wordt immers niet provinciebreed actief nagedacht over instrumenten om onderbesteding te beperken.

De rekenkamer is van mening dat onderbesteding niet alleen aan het einde van de coalitieperiode relevant is, maar met het oog op het budgetrecht van PS, hier ook gedurende de afzonderlijke begrotingsjaren aandacht aan dient te worden besteed. Zij is van mening dat de in deze paragraaf weergegeven instrumenten verder goede uitgangspunten bieden voor het beperken van onderbesteding. Daarbij plaatst zij ten aanzien van het instrument focus op meerjarenramingen eveneens de kanttekening dat ervoor dient te worden gewaakt dat

onderbesteding niet alleen aan het einde van de coalitieperiode relevant wordt geacht.

2.3 Kwaliteit informatievoorziening onderbesteding

De derde hoofdvraag van het onderzoek luidt in hoeverre de kwaliteit van de informatievoorziening omtrent onderbesteding en de oorzaken daarvan aan PS toereikend is voor hun controlerende rol. Voor het beantwoorden van deze vraag is de rekenkamer nagegaan op welke wijze en op welke momenten PS worden geïnformeerd over de mate van onderbesteding en de oorzaken daarvan. Vervolgens heeft zij beoordeeld in hoeverre deze informatievoorziening toereikend is voor de controlerende rol van PS.

Informatieverstrekking aan PS

Gedurende een begrotingscyclus informeren GS van de provincie Limburg PS via meerdere rapportages over onder andere de voortgang en de afwijkingen in de uitgaven ten opzichte van wat was begroot. Het betreffen in vervolg op de begroting, de voortgangsrapportage, de begrotingswijzigingen en de jaarstukken (in jaar t+1). De rekenkamer heeft deze rapportages voor haar onderzoek geanalyseerd.

Conclusie informatieverstrekking

De rekenkamer concludeert dat GS met bovengenoemde documenten, op één punt na voldoen aan de eis uit de financiële verordening dat GS gedurende het jaar verschillende P&C-documenten aan PS aanbieden (artikel 2, 7 en 8). Het ene punt betreft artikel 7 waarin wordt gesproken van twee tussentijdse rapportages, terwijl in de praktijk slechts één tussenrapportage aan PS wordt aangeboden, de voortgangsrapportage. Dit is echter conform het besluit van PS van 28 mei 2004. Betrokkenen van de provincie hebben aangegeven dat een wijziging van de financiële verordening op dit punt zal worden geagendeerd voor de PS-vergadering van 29 mei 2009. De rekenkamer merkt op dat in de financiële verordening niets is opgenomen over begrotingswijzigingen.

Ten slotte concludeert de rekenkamer dat de P&C-cyclus gedurende een begrotingsjaar in principe voldoende momenten bevat waarop aan PS wordt gerapporteerd over de (financiële) voortgang in de uitvoering van de begroting. Afhankelijk van de inhoud en de kwaliteit van de verstrekte informatie in de rapportages omtrent (verwachte) onder- en overbesteding en de oorzaken daarvan zullen PS al dan niet tijdig kunnen (bij)sturen.

Inhoud en kwaliteit informatie

Uit de analyse van bovengenoemde documenten voor de drie geselecteerde thema's en programma's blijkt dat in het algemeen alleen in de jaarstukken toelichtingen worden gegeven op de afwijkingen tussen gerealiseerd en geraamd na wijziging (conform voorschriften BBV) waarin wordt ingegaan op 'oorzaken'

van onderbesteding. De rekenkamer constateert dat de toelichtingen over het algemeen beschrijvend en niet verklarend van aard zijn; er worden met andere woorden nauwelijks oorzaken van de onderbesteding genoemd (zie voor voorbeelden paragraaf 2.1.3). Om deze reden staat oorzaken tussen aanhalingstekens.

Verder constateert de rekenkamer in het algemeen dat de toelichtende teksten vaak niet (geheel) aansluiten bij het verschil dat wordt toegelicht of onduidelijk is of ze aansluiten omdat bijvoorbeeld niet duidelijk is of de toelichting betrekking heeft op de lasten of baten. De afwijking zoals weergegeven in het financiële overzicht wordt vaak óf niet volledig toegelicht, óf er wordt een hoger bedrag toegelicht. De provincie heeft in 2008 tijdens het onderzoek van de rekenkamer *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg* aangegeven dat dit wordt veroorzaakt doordat de toelichtingen in de jaarstukken zich alleen richten op de belangrijkste financiële verschillen.⁶ In de leeswijzer van het jaarverslag 2008 wordt dit nu ook aangegeven, zodat dit voor de lezer duidelijk wordt. Verder is voor de lezer de toelichtende tekst in de jaarstukken vaak niet geheel begrijpelijk zonder financiële en/of inhoudelijke kennis. Daarbij wordt opgemerkt dat de toelichtende teksten van de geselecteerde onderdelen in de jaarstukken 2008, in vergelijking met de teksten uit voorgaande jaren, in een enkel geval wel duidelijker/beter leesbaar zijn.

Tot slot constateert de rekenkamer dat op basis van de informatie uit de documenten niet valt te beoordelen of de oorzaken eerder in het jaar gegeven hadden kunnen worden, zodat PS eerder een besluit hadden kunnen nemen.

Conclusie kwaliteit informatievoorziening

De rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de informatievoorziening over (oorzaken van) onderbesteding niet toereikend is. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over onderbesteding die PS ontvangt, maakt het nog niet mogelijk om de controlerende en (bij)sturende rol ten volle te kunnen uitvoeren. De integrale begrotingsafweging (over het 'niet bestede' geld) wordt bemoeilijkt.

⁶ De rekenkamer merkte daarbij op dat omdat dit niet in de jaarstukken staat vermeld, deze verschillen naar haar mening vragen oproepen bij een lezer zonder voorkennis.

3 Aanbevelingen

De rekenkamer onderkent dat 'goed' ramen lastig is en (daardoor ook) de kans dat een toegekend budget in een uitvoeringsjaar voor 100% wordt uitgeput, niet groot is. Daarnaast onderkent de rekenkamer dat, om te kunnen reageren op actuele ontwikkelingen, er altijd enige mate van speelruimte nodig zal zijn. Naar de mening van de rekenkamer laten deze feiten onverlet dat voor de mate waarin onder- en overbesteding acceptabel is, kaderstelling nodig is (omvang, bandbreedte, procentuele afwijking in relatie tot onder andere de mate waarin de resultaten zijn behaald). Met een dergelijke alomvattende kaderstelling kan de provinciale organisatie scherper worden gehouden op 'zo goed mogelijk' ramen.

Dat gezegd zijnde is de rekenkamer op grond van haar onderzoek van oordeel dat de inspanningen om onderbesteding terug te dringen kunnen en moeten worden geïntensiveerd. In de informatievoorziening aan Provinciale Staten dient vervolgens zowel over deze inspanningen, als over de oorzaken van onderbesteding beter te worden gerapporteerd dan thans het geval is. Op die manier kunnen Provinciale Staten een betere invulling geven aan hun budgetrecht. Naar de mening van de rekenkamer is op dit punt verbetering beslist wenselijk.

Op grond van haar bevindingen zoals weergegeven in hoofdstuk 2 en het bovenstaande formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen voor Provinciale Staten:

- 1 Vraag van Gedeputeerde Staten kaderstelling met betrekking tot de mate waarin onderbesteding acceptabel is.
- 2 Roep Gedeputeerde Staten in dat verband op om (een aantal van) de in paragraaf 2.2 weergegeven instrumenten om onderbesteding te beperken nader uit te werken en, indien mogelijk en wenselijk, deze te implementeren.
- 3 Maak afspraken met Gedeputeerde Staten over de informatievoorziening over onderbesteding (wanneer willen Provinciale Staten waarover en op welke manier geïnformeerd worden?). Met betrekking tot de kwaliteit van de informatie over afwijkingen tussen gerealiseerde en na wijziging begrote lasten en baten, adviseert de rekenkamer deze op een voor een lezer zonder voorkennis begrijpelijke manier inzichtelijk te maken en de afwijkingen meer en beter te relateren aan de prestaties in de begroting.

- 4 Nodig Gedeputeerde Staten uit om, met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de informatie, samen met Provinciale Staten de activiteiten van de werkgroep Smartheid begroting voort te zetten.
- 5 Vraag van Gedeputeerde Staten dat het doorvoeren van structuurwijzigingen in de begroting niet ten koste gaat van meerjarig inzicht in de (financiële) ontwikkelingen.

4 Reactie Gedeputeerde

Op 12 mei 2009 ontving de Zuidelijke Rekenkamer navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft kennis genomen van het rapport “Onderbesteding in de provincie Limburg; deelonderzoek bij de jaarstukken” van de Zuidelijke Rekenkamer. Wij beperken onze reactie tot “Deel I Bestuurlijk rapport”.

Zonder nu in detail op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen in te gaan en aan te geven of wij het met alle afzonderlijk genoemde conclusies en aanbevelingen eens zijn, zijn wij van mening dat deze onderbesteding moet worden geplaatst binnen de context van de rol die de Provincie Limburg vervult en is vastgelegd in de coalitieafspraken en de verschillende functies die de begroting vervult:

Als provincie zetten wij in op een programmatische aanpak met een planningshorizon van 4 jaar, en voor sommige doelen zelfs 7 jaar. Deze langere planningshorizon leidt per definitie tot verschillen tussen raming en realisatie. Daarnaast vindt conform de afspraken binnen het huidige coalitieakkoord transformatie plaats van subsidiëren naar investeren. Inherent aan dit transformatieproces is dat de provincie fors inzet op majeure en robuuste projecten waarbij veel externe partners betrokken zijn en welke veelal lange doorlooptijden kennen. Dit leidt ertoe dat een groot deel van de ontstane onderbesteding niet door de provincie direct te beïnvloeden is, maar veroorzaakt wordt door niet door de provincie beïnvloedbare factoren.

De begroting heeft meerdere functies, waarbij u in uw onderzoek alleen naar de comptabiliteitsfunctie heeft gekeken. Naast deze functie heeft de begroting ook een aanjaagfunctie richting externe partijen door het in de begroting zichtbaar maken van bedragen welke de provincie voornemens is in bepaalde ontwikkelingen te investeren. Daarbij gaat het om het “verleiden” van partners om samen ontwikkelingen tot uitvoering te brengen. Onomkeerbare besluiten nemen is daarbij de eerste stap. Daadwerkelijke besteding wordt pas gedaan op het moment dat de projecten in de uitvoeringsfase komen.

Inherent hieraan is dat het enige tijd kan duren alvorens onze partners, al dan niet gezamenlijk met de provincie, de concrete projecten in een uitvoeringsfase brengen. Dit leidt vanzelfsprekend tot een onderbesteding in de “aanjaagjaren”.

Bovengenoemde context doet uiteraard niet toe of af aan uw terechte constatering in het bestaan van onderbesteding. Wij zijn van mening dat er naast de reeds ingezette en gemaakte verbeterlagen in de P&C producten nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. Via de werkgroep “Smartheid begroting” wordt

hieraan concreet invulling gegeven waarbij wij voornemens zijn de door u aangegeven instrumenten in de afwegingen te betrekken.

Gezien het voorgaande en de vertaling hiervan in de kaders zoals vastgelegd in de huidige financiële spelregels (zie de “wijziging programmabegroting 2008”), zien wij geen toegevoegde waarde in afzonderlijke kaderstelling m.b.t. onderbesteding. Wij zijn van mening dat het voorkomen van onderbesteding geen doel op zich mag worden. De inhoud is leidend voor de sturing. Daarnaast kan het strak willen sturen op voorkomen van onderbesteding, weliswaar onbedoeld, juist verkwisting bevorderen.

Gedeputeerde Staten van Limburg

5 Nawoord Rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten. Zij is verheugd dat Gedeputeerde Staten mogelijkheden zien voor verdere verbetering. De rekenkamer vindt het een goede zaak dat Gedeputeerde Staten hieraan concrete invulling willen geven via de werkgroep Smartheid begroting en daarbij de in het rekenkamerrapport aangegeven instrumenten willen betrekken.

De rekenkamer vraagt bij het voortzetten van de activiteiten van de werkgroep nadrukkelijk aandacht voor het rapporteren over oorzaken van onderbesteding in de verantwoordingsdocumenten. Juist die informatie biedt aanknopingspunten voor besluitvorming over vervolgacties die nodig zijn voor het behalen van de beoogde resultaten.

De rekenkamer is het met Gedeputeerde Staten eens dat het beleid op zich leidend is boven de financiering. De rekenkamer is dan ook niet van mening dat het voorkomen van onderbesteding een doel op zich is. In dat verband heeft de rekenkamer in hoofdstuk 3 juist gepleit voor kaderstelling voor onderbesteding: geaccepteerde omvang, bandbreedte, procentuele afwijking in relatie tot onder andere de mate waarin de resultaten zijn behaald. In hun reactie geven Gedeputeerde Staten terecht aan dat er in de wijziging programmabegroting 2008 financiële spelregels zijn opgenomen. Om een mogelijk misverstand te voorkomen, merkt de rekenkamer ter verduidelijking op dat ze met kaderstelling doelt op een document, waarin de richtlijnen ten aanzien van onderbesteding in samenhang zijn opgenomen, waaronder naast deze financiële spelregels ook de instrumenten die worden ingezet om onderbesteding te beperken.

De rekenkamer heeft goede nota genomen van de door Gedeputeerde Staten geschetste context, waarbinnen de onderbesteding plaatsvindt. In paragraaf 2.1.3 van het bestuurlijk rapport heeft de rekenkamer deze context zelf ook al beschreven. Ze wil hierbij nogmaals opmerken dat de wijze waarop Provinciale Staten thans worden geïnformeerd over de afwijkingen tussen begroot na wijziging en realisatie, voor een lezer zonder financiële en/of inhoudelijke voorkennis niet of nauwelijks inzicht geeft in de oorzaken die ten grondslag liggen aan de onderbesteding. Indien Provinciale Staten niet toereikend worden geïnformeerd over onderbesteding en de oorzaken daarvan, wordt het inzicht in de provinciale baten en lasten minder transparant, waardoor een integrale afweging van de inzet van begrotingsmiddelen wordt bemoeilijkt.

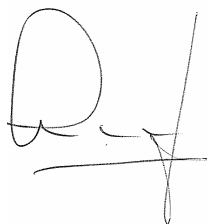
Gedeputeerde Staten refereren aan het meerjarige karakter van de geformuleerde doelen, waarbij de daadwerkelijke besteding van de middelen pas na enige tijd plaatsvindt en aan de aanjaagfunctie van de begroting. De

rekenkamer merkt daarbij op dat, ondanks het feit dat de doelen een meerjarig karakter hebben, de begrotingsregels stipuleren dat in een begroting de voor dat jaar beoogde 'resultaten' en de daarvoor beschikbare middelen zijn opgenomen, tenzij anders aangegeven. Daarbij kan het uiteraard voorkomen dat door onvoorziene omstandigheden de beoogde resultaten niet (geheel) in dat jaar geleverd worden en daardoor ook nog niet (volledig) de benodigde middelen zijn gebruikt. Onderbesteding en het aangeven van de oorzaken en gevolgen ervan, dienen dan volgens de rekenkamer in elk geval in de jaarstukken duidelijk te worden gemaakt voor besluitvorming door PS. Naar de mening van de rekenkamer kan het niet zo zijn, dat de voor een specifiek jaar beoogde resultaten niet zijn geleverd omdat het om meerjarige doelen gaat, want het betreffen de voor dat jaar beoogde resultaten. De rekenkamer ziet dan ook mogelijkheden voor verbetering in de verdeling van het budget over de jaren van de coalitieperiode. Als in de beginjaren de bestedingen naar verwachting lager zijn omdat het tijd vergt voordat tot uitvoering kan worden overgegaan, beveelt de rekenkamer aan hiermee rekening te houden (realistischer verdelen van budgetten over de jaren heen waarbij het totale beschikbare budget gelijk kan blijven). De rekenkamer is van mening dat hiermee de aanjaagfunctie van de begroting blijft behouden, omdat in de begrotingen immers ook de meerjarenramingen zijn opgenomen en inzichtelijk blijft hoeveel budget er in totaliteit beschikbaar is.

Met betrekking tot de afhankelijkheid van de provincie van partners, merkt de rekenkamer op dat, zij het beperkt, ook daar mogelijkheden zijn om (meer/beter) te sturen en te plannen en niet geheel afhankelijk te zijn van deze derden. Zo kan bijvoorbeeld in afstemming met de partners worden gekeken in hoeverre de planning en daarmee de begroting kunnen worden aangescherpt. De rekenkamer verwijst voor mogelijke instrumenten naar paragraaf 2.2.

Afsluitend roept de rekenkamer Provinciale Staten op om Gedeputeerde Staten scherper te bevragen op het onderwerp onderbesteding.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 14 mei 2009.



drs. L. Markensteyn
Voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen

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

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

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

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

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

Reserves en voorzieningen provincie Limburg. Zuidelijke Rekenkamer, 2007.

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

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

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

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

Programmabegroting 2004. Provincie Limburg, september 2003.

Voorjaarsnota 2004. Provincie Limburg, mei 2004.

Voortgangsrapportage 2^e kwartaal 2004. Provincie Limburg, 2004.

Jaarrekening 2004. Provincie Limburg, 2005.

Jaarverslag 2004. Provincie Limburg, 2005.

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

Programmabegroting 2005. Provincie Limburg, 2004.

Voorjaarsnota 2005. Provincie Limburg, april 2005.

Voortgangsrapportage 1^e halfjaar 2005. Provincie Limburg, 2005.

Jaarverslag 2005. Provincie Limburg, 2006.

Programmabegroting 2006. Provincie Limburg, september 2005.

Voorjaarsnota 2006. Provincie Limburg, mei 2006.

Voortgangsrapportage 2006. Provincie Limburg, mei 2006.

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

Voortgangsrapportage Limburg Technologische Topregio. Provincie Limburg, 2006.

Jaarverslag 2006. Provincie Limburg, 2007.

Programmabegroting 2007. Provincie Limburg, 2006.

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

Voortgangsrapportage 2007. Provincie Limburg, september 2007.

Jaarverslag 2007. Provincie Limburg, 2008.

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

Programmabegroting 2008. Provincie Limburg, 9 oktober 2007.

Wijziging programmabegroting 2008. Provincie Limburg, 18 december 2007.

Voortgangsrapportage 2008. Provincie Limburg, mei 2008.

(Concept)Jaarstukken 2008. Provincie Limburg, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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