

Startnotitie

Onderbesteding in de provincie Noord-Brabant; 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 de provincie wil bereiken, wat ze daarvoor gaat doen en wat dat mag 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 Noord-Brabant dat er bij realisatie overwegend sprake is van overschrijdingen ten opzichte van de begroting na wijziging (onderbesteding). De rekenkamer constateerde ook dat in de jaarstukken 2007 niet of ten dele wordt ingegaan op oorzaken en gevolgen van over- en/of overschrijding 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

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*.

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 of lasten;
- 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.

PS van de provincie Noord-Brabant achtten eind 2007 een verbeteringslag in de P&C-cyclus wenselijk en hebben vervolgens de werkgroep *Verbetering Begroting* ingesteld. In april 2008 publiceerde de Zuidelijke Rekenkamer het *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Noord-Brabant*. De algemene conclusie luidde: “De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken 2007 maakt het voor Provinciale Staten nog niet mogelijk om hun controlerende taak ten volle uit te kunnen voeren”.

In de zomer van 2008 verscheen één van de eerste producten van de werkgroep, een te hanteren format voor de begroting waarmee de kwaliteit van de begroting moet worden verbeterd. Deze is als eerste toegepast op de begroting 2009.²

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, 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:

² Provincie Noord-Brabant, *Werkgroep Verbetering Begroting; tussenstand per juli 2008*, Commissiestuk BM-0668, RM-1309, EMG-0848, ZWC-0694, RC-0119, 31 juli 2008.

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 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).

3.2 Afbakening

Op 11 april 2008 publiceerde de provincie Noord-Brabant het rapport *Trendanalyse financiële uitputting begroting*. In dit 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 § 2 opgesomde vragen reeds (ten dele) beantwoord.

De rekenkamer zal, voor zover mogelijk, in haar onderzoek aansluiten 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 zal daarentegen uitgaan van gegevens die voor PS beschikbaar zijn, omdat ook PS zich daarop moeten baseren. De rekenkamer brengt onderbesteding op de volgende wijzen in beeld³:

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 productgroep- 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 Bestuur en middelen, directeur Middelen, hoofd bureau Financiën, planning en control 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 reeds 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

³ 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.

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 op 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 11 mei behandeld in de rekeningcommissie, zodat de rekenkamer ernaar streeft om haar rapport uiterlijk 4 mei aan de rekeningcommissie aan te bieden.

Op 5 maart ontvangt de rekenkamer de conceptjaarstukken 2008. De jaarstukken 2008 worden op 31 maart vastgesteld door GS. Door het zeer korte tijdsdruktussen het beschikbaar komen van de (concept)jaarstukken 2008 en de publicatie zullen goede afspraken worden gemaakt met de provincie. Door de grote tijdsdruk zal het daarbij noodzakelijk zijn om ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor te combineren. In januari zal de rekenkamer in overleg met de contactpersoon van de provincie Noord-Brabant een gedetailleerde planning maken.