

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 3 december 2008
Ons kenmerk 48/5.5/2008013901
Behandeld door de heer E. Bos (0592) 36 55 16
Onderwerp: Voorstel uitwerking Motie 14 (CDA en VVD): onderbesteding

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij ontvangt u het voorstel van de uitwerking van Motie 14 (CDA en VVD) met als onderwerp Onderbesteding. In de vergadering van uw staten op 25/26 juni 2008 is Motie 14 aangenomen.

Het voorstel over de uitwerking van Motie 14 is op dinsdag 23 september 2008 in de Werkgroep Programmabegroting besproken en is positief ontvangen. In het voorstel wordt geadviseerd de motie breder in te steken. Dit houdt in dat voorgesteld wordt niet alleen een financiële insteek te kiezen, maar ook in te steken op het sturen op realisatie van beleidsdoelen. De leden van de Werkgroep Programmabegroting waarderen het meedenken met uw staten over een effectieve wijze van uitvoering van de motie. In de werkgroep is afgesproken dat deze brief via ons aan uw staten zal worden gezonden en dat daarin zal worden verwezen naar het besprokene in deze werkgroep. Hierbij ontvangt u de uitwerking van Motie 14.

In Motie 14 wordt door uw staten geconstateerd dat er bij de provincie Drenthe veelvuldig sprake is van de zogenaamde onderbesteding. Onderbesteding wordt door u als volgt gedefinieerd: "het verschil in begroot resultaat en werkelijk resultaat voor mutaties in de reserves".

Onderbesteding doet zich ook voor in een aantal andere provincies, waaronder Overijssel en Gelderland. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft bij deze twee provincies een onderzoek gedaan naar de oorzaken en beïnvloedingsmogelijkheden van onderbesteding. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Rekenkamer Oost-Nederland een rapportage opgesteld waarvan uw staten van mening zijn dat deze waardevolle conclusies en aanbevelingen bevat, die wellicht ook voor de provincie Drenthe zeer relevant en bruikbaar zijn.

Uw staten verzoeken ons college het volgende.

- *De aanbevelingen vanuit de genoemde rapportage van de Rekenkamer Oost-Nederland van april 2008 over te nemen.*
- *(Verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000,- dan wel 10% van het totaal der lasten per programma in de diverse rapportages (bestuursrapportages, jaarcijfers) toe te lichten conform het in hoofdstuk 3 van de rapportage aanbevoelen model.*

Hierna gaan wij kort in op het doel van het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen.

Onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland “Onderbesteding: wat is het probleem?”

Het doel van het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland is om inzicht te verkrijgen in de oorzaken van onderbesteding, om hiermee provinciale staten te ondersteunen in de kaderstellende en controlerende rol en aanbevelingen te geven om onderbesteding zoveel mogelijk te voorkomen. In het onderzoek staat centraal in hoeverre er sprake is van onderbesteding bij beide provincies, wat de oorzaken hiervan zijn en hoe onderbesteding te voorkomen is. Met name het laatste onderwerp, in hoeverre onderbesteding te voorkomen is, is voor de provincie Drenthe relevant.

Wij onderkennen dat ook de provincie Drenthe te maken heeft met onderbesteding. Jaarlijks worden in onze planning & control-documenten (bestuursrapportages en jaarrekening) verklaringen gegeven van de oorzaken van onderbesteding. Ook in Drenthe wordt onderbesteding, net als Overijssel en Gelderland, vaak veroorzaakt door meerdere oorzaken tegelijk: door zowel minder uitgaven als door hogere inkomsten, maar ook bijvoorbeeld door het niet halen van de planning.

De afgelopen jaren is gebleken dat onderbesteding in Drenthe met name veroorzaakt wordt door het verkrijgen van extra inkomsten. Deze extra inkomsten worden vaak relatief laat in het jaar uitgekeerd, waardoor dit niet altijd in hetzelfde jaar besteed kan worden. Daarbij geldt bovendien dat de extra inkomsten vaak "gelabeld" zijn, waardoor deze inkomsten alleen voor specifieke beleidsdoelen ingezet mogen worden. Hieruit blijkt dat onderbesteding niet altijd te voorkomen is. Indien deze situaties zich voordoen zullen wij u tijdig informeren.

Aanbevelingen rapportage Rekenkamer Oost-Nederland

Uw staten verzoeken ons college de aanbevelingen van de rapportage van de Rekenkamer Oost-Nederland over te nemen. De rapportage van de Rekenkamer Oost-Nederland bevat de volgende aanbevelingen.

1. Geef actief inhoud aan controlerende en kaderstellende functie van provinciale staten ten aanzien van onderbesteding.
2. Ontwikkel ook in het kader van onderbesteding een strategie op de externe omgeving.
3. Besteed continu aandacht aan realistisch plannen en begroten.

Hierna gaan wij in op deze aanbevelingen en geven wij aan hoe uitvoering gegeven wordt aan deze motie.

1. Geef actief inhoud aan de controlerende en kaderstellende functie van provinciale staten ten aanzien van onderbesteding

De Rekenkamer Oost-Nederland geeft aan dat provinciale staten op meerdere wijzen invloed hebben op onderbesteding. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor een goed begrip van onderbesteding niet alleen gekeken moet worden naar de totale onderbesteding, maar vooral ook naar het niveau waarop provinciale staten sturen (bij welke beleidsthema's binnen een programma is sprake van onderbesteding). Het gaat bij onderbesteding vooral om de vraag waar onderbesteding door veroorzaakt is en in welke mate de provincie onderbesteding heeft kunnen beïnvloeden. Maar ook om de vraag of doelen gehaald zijn. Het gaat dus niet alleen om de omvang van de onderbesteding.

Op basis van deze aspecten heeft de Rekenkamer Oost-Nederland een denkmodel opgesteld waarin de rollen van provinciale staten weergegeven worden in relatie tot onderbesteding (zie bijlage 1). U verzoekt ons dit model te gebruiken bij het toelichten van de verschillen. Voordat wij een reactie geven op dit model, willen wij ingaan op onderbesteding in relatie tot het autorisatieniveau.

Onderbesteding op het niveau van provinciale staten in Drenthe

Wanneer is er in Drenthe op het niveau van provinciale staten sprake van onderbesteding? Een antwoord op deze vraag kan volgens ons niet los gezien worden van het autorisatieniveau. Tot voor kort werden in de bestuursrapportages en jaarrekeningen zowel onder- als overschrijdingen van meer dan € 500.000,-- , dan wel afwijkingen van 10% van het desbetreffende budget toegelicht. De toelichting van de verschillen komt in een ander daglicht te staan nu u bij de Voorjaarsnota 2007 PLUS een gewijzigd autorisatieniveau met ons hebben afgesproken. Met ingang van de Begroting 2008 is dit autorisatieniveau van toepassing. In de Voorjaarsnota 2007 PLUS hebben uw staten ten aanzien van het autorisatieniveau het volgende met ons afgesproken.

- Het college van gedeputeerde staten heeft de vrijheid binnen het "going concern" van een programma te schuiven met de middelen.
- Het college van gedeputeerde staten heeft de vrijheid binnen een prioriteit te schuiven met de middelen (maar niet tussen de afzonderlijke prioriteiten).

Volgens dit autorisatieniveau is er op het niveau van provinciale staten sprake van onderbesteding bij overschrijding van het totaal van "going concern" binnen een programma (totaal van budgetten onder "wat doen we nog meer") en bij overschrijding van afzonderlijke prioriteiten.

U verzoekt ons bij (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000,-- dan wel 10% van het totaal der lasten per programma conform het geadviseerde model van de Rekenkamer Oost-Nederland de afwijkingen toe te lichten.

Wanneer wij uitvoering geven aan deze motie, betekent dit dat binnen het autorisatieniveau provinciale staten geïnformeerd worden indien sprake is van:

- (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000,-- van het totaal van "going concern" binnen een programma
- (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000,-- van een afzonderlijke prioriteit
- (verwachte) onderbestedingen van 10% van het totaal der lasten van een programma

Wij verwachten dat wanneer wij uitvoering geven aan deze motie, uw staten onvoldoende inhoud kunnen geven aan de controlerende en kaderstellende rol. Dit omdat op deze motie vooral financieel ingestoken is; bij uitvoering van deze motie worden uw staten "slechts" geïnformeerd bij vorenstaande (verwachte) onderbestedingen. In de praktijk betekent dit dat naar verwachting uw staten nauwelijks geïnformeerd worden over (verwachte) onderbestedingen. Dit zal niet de intentie van deze motie zijn.

Wij adviseren de motie op andere wijze in te vullen, waardoor uw staten in staat gesteld worden invulling te geven aan de controlerende en kaderstellende rol. Niet alleen de omvang van de onderbesteding is namelijk relevant. Bij onderbesteding is het vooral van belang of de doelen/resultaten gehaald zijn en of de provincie de onderbesteding had kunnen beïnvloeden. Wij adviseren dan ook om u in onderstaande gevallen te informeren.

1. *"Going concern" binnen een programma*
 - Provinciale staten informeren bij (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000,-- van het totaal van "going concern" binnen een programma.
 - Provinciale staten informeren bij (de verwachting van) het niet realiseren van een gepland resultaat binnen "going concern", ook al is er in totaliteit binnen het "going concern" van een programma geen sprake van onderbesteding.
2. *Prioriteiten*
 - Provinciale staten informeren bij (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 50.000,-- van een afzonderlijke prioriteit. De prioriteiten zijn de hoofdpijlers van het Collegeprogramma. Wij willen u graag informeren over de voortgang hiervan.
 - Provinciale staten informeren bij (de verwachting van) het niet realiseren van een gepland resultaat binnen een afzonderlijke prioriteit, ook al is er binnen een afzonderlijke prioriteit geen sprake van onderbesteding.

Op deze manier wordt - meer dan voorheen - recht gedaan aan het beleidsinhoudelijke karakter van de verantwoordingsdocumenten (bestuursrapportages, jaarrekening).

2. Ontwikkel ook in het kader van onderbesteding een strategie op de externe omgeving

In de rapportage van de Rekenkamer Oost-Nederland wordt terecht opgemerkt dat de positie van de provincie als middenbestuur en de relatie met externe partners van invloed zijn op onderbesteding.

De externe omgeving heeft invloed op de wijze waarop wij als provincie onze rol invullen. Maar ook wij hebben de taak en mogelijkheden om de externe omgeving te beïnvloeden. Wij zien het dan ook als onze taak om tijdig de ontwikkelingen in kaart te brengen die invloed (kunnen) hebben op onderbesteding. Om dit te realiseren willen wij meer investeren in onze relaties met externe partners en blijven wij op de ontwikkelingen, bijvoorbeeld op rijksniveau, nauwlettend volgen. Onderbesteding is niet altijd te voorkomen. Wanneer onderbesteding plaatsvindt als gevolg van externe factoren zullen wij u tijdig informeren.

Onderbesteding is echter niet altijd te voorkomen. Het doet zich vaak voor als gevolg van ontwikkelingen in de externe omgeving, buiten de invloedssfeer van de provincie. Het verkrijgen van extra inkomsten kan onderbesteding veroorzaken.

Ook het niet kunnen realiseren van de begrote provinciale uitgaven, als gevolg van externe ontwikkelingen, kan onderbesteding tot gevolg hebben. Met name bij projecten in samenwerking met gemeenten en waterschappen kan een vertraging bij een van deze partners leiden tot onderbesteding bij de provincie. Indien deze situaties zich voordoen zullen wij uw staten door middel van de bestuursrapportages of incidentele rapportages informeren.

3. Besteed continu aandacht aan realistisch plannen en begroten

De laatste aanbeveling van de Rekenkamer Oost-Nederland betreft het continu aandacht besteden aan realistisch plannen en begroten teneinde onderbesteding te voorkomen. Het realistisch plannen en begroten heeft al geruime tijd onze aandacht. Dit uit zich in de minder behoudende financiële koers die wij zijn gaan volgen. Deze koers houdt in dat wij scherper zijn gaan sturen in de planning & control-cyclus. Op deze manier willen wij continu aandacht besteden aan het realistisch plannen en begroten. De provinciale middelen moeten zo scherp mogelijk ingezet worden om onze ambities te halen. Het is zeker niet de bedoeling dat er geld op de plank blijft liggen. Door onze scherpere sturing in de planning & control-cyclus, beogen wij onderbesteding in de toekomst te vermijden. Deze scherpere sturing kan er in de toekomst ook toe leiden dat er een overbesteding plaatsvindt.

Bij het scherper sturen is het ook van belang om aandacht te hebben voor de voorkant van het proces. Dit kan gerealiseerd worden door in de Programmabegroting duidelijke doelstellingen te formuleren, maar ook door een meer expliciete planning op te nemen voor de activiteiten van de provincie en ook voor de bestuurlijke agenda.

Daarnaast kan meer expliciet aandacht worden besteed aan de grotere provinciale projecten, waaronder de projecten die worden uitgevoerd op basis van het Stimuleringsfonds Drentse projecten. Op basis van de Programmabegroting worden vervolgens de verantwoordingsdocumenten opgesteld.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat uw staten met deze motie onderbesteding onder de aandacht willen brengen. U verzoekt ons de aanbevelingen vanuit de rapportage van de Rekenkamer Oost-Nederland over te nemen. In deze brief hebben wij aangegeven uitvoering te willen geven aan de drie aanbevelingen van de Rekenkamer Oost-Nederland. Dit houdt in dat wij in de toelichting meer aandacht willen besteden aan de verklaring van onderbesteding: wat zijn de oorzaken van onderbesteding, de invloedbaarheid van de provincie en weergeven of de resultaten zijn behaald. Verder houdt dit in dat wij willen investeren in onze externe omgeving en continue aandacht blijven besteden aan het realistisch plannen en begroten.

Bovendien verzoekt u ons bij (verwachte) onderbestedingen van meer dan € 500.000,- dan wel 10% van het totaal der lasten per programma in de diverse rapportages (bestuursrapportages, jaarcijfers) toe te lichten conform aanbevolen model van Rekenkamer Oost-Nederland. Ten aanzien van dit verzoek adviseren wij, gezien de consequenties van de uitvoering zoals dit in deze brief wordt verwoord, de motie op een andere wijze in te vullen. Deze andere invulling houdt in dat wij adviseren de motie breder in te steken: dat wil zeggen niet alleen een financiële insteek kiezen, maar ook in te steken op het sturen op realisatie van de beleidsdoelen en de uitvoering van voorgenomen beleid.

Dit versterkt ook het beleidsinhoudelijk karakter van deze documenten en versterkt bovendien de kaderstellende en controlerende rol van provinciale staten.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
jk/coll.

Model Rekenkamer Oost-Nederland

Model: "Rollen PS bij onderbesteding"

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

Bron: hoofdstuk 3 aanbevelingen rapport Rekenkamer Oost-Nederland: "Onderbesteding, wat is het probleem?"