

## **Jaarstukken 2012: onderbesteding provincie Limburg**

Rapport

**8 mei 2013**

ISBN: 978-90-8768-03-98

## Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doelstelling en onderzoeksaanpak	4
1.3	Leeswijzer	7
2	Bevindingen op hoofdlijnen en aanbevelingen	8
2.1	Bevindingen op hoofdlijnen	8
2.2	Aanbevelingen	11
3	Reactie Gedeputeerde Staten	12
4	Nawoord rekenkamer	13
5	Bevindingen	14
5.1	Cijfermatig periode 2004-2012	14
5.2	Toelichting op financiële afwijkingen	20
Bijlage 1	Indeling/Opzet jaarstukken 2004-2012	31
Bijlage 2	Lasten en baten in de jaarstukken	36
Bijlage 3	Voorbeelden bij opmerkingen	37
Bijlage 4	Denkmodel op programmalijnniveau	40



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Met de jaarstukken leggen Gedeputeerde Staten (GS) jaarlijks verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur en beleid zoals verwoord in de begroting.<sup>1</sup> In 2008 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar de Jaarstukken 2007 van de provincie Limburg. Op verzoek van Provinciale Staten (PS) heeft de rekenkamer vervolgens ook in 2009, 2011 en 2012 onderzoek gedaan naar de jaarstukken.<sup>2</sup> Bij haar onderzoek naar de Jaarstukken 2008 heeft de rekenkamer specifiek gekeken naar het onderwerp onderbesteding. Bij de onderzoeken naar de Jaarstukken 2007, 2010 en 2011 lag de nadruk op het beoordelen van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in deze jaarstukken. Op basis van de resultaten van deze onderzoeken concludeerde de rekenkamer in 2012 dat het volgens haar het meest wenselijk is om een volgend onderzoek naar de jaarstukken pas in 2014 te programmeren. Bij de bespreking van het concept onderzoeksprogramma 2013 op 13 november 2012 hebben de Limburgse leden van de Programmaraad de rekenkamer evenwel verzocht om bij de Jaarstukken 2012 expliciet de onderbesteding in meerjarig perspectief in beeld te brengen. De rekenkamer heeft dit specifieke verzoek gehonoreerd en opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2013 dat ze op 18 december 2012 vaststelde.<sup>3</sup>

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksaanpak

Met dit verzoekonderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel PS van Limburg te ondersteunen bij de behandeling van de Jaarstukken 2012 op het punt van onderbesteding.

De rekenkamer heeft daarvoor, conform het verzoek, de omvang van de onderbesteding in meerjarig perspectief in beeld gebracht. Ze heeft de onderbesteding in beeld gebracht voor de periode 2004 tot en met 2012. Ook heeft ze samenvattend de verantwoordingsinformatie over dit onderwerp in de Jaarstukken 2012 in kaart gebracht en op onderdelen van commentaar voorzien. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 8 april-22 april 2013.

---

<sup>1</sup> De Jaarstukken 2012 van de provincie Limburg bestaan uit het jaarverslag (programmaverantwoording en paragrafen) en de jaarrekening. In eerdere jaren werd het door de provincie Jaarverslag genoemd en kende het de indeling: deel I: Programmaverantwoording; deel II: Verplichte paragrafen en Jaarrekening.

<sup>2</sup> Zuidelijke Rekenkamer, *Aandachtspunten wijziging programmabegroting 2008 provincie Limburg*, 6 oktober 2008; *Onderbesteding in de provincie Limburg, deelonderzoek bij de jaarstukken 2008*, 14 mei 2009; *Jaarstukken 2010 provincie Limburg*, 21 juni 2011; *Jaarstukken 2011 provincie Limburg*, 11 mei 2012.

<sup>3</sup> Zuidelijke Rekenkamer, *Onderzoeksprogramma 2013*, 18 december 2012.

Voor de definitie van ‘onderbesteding’ heeft de rekenkamer besloten om aan te sluiten bij de manier waarop de provincie in haar jaarstukken over financiële afwijkingen rapporteert. Er is daarbij sprake van een voordelige financiële afwijking/onderbesteding als het verschil tussen het saldo van de reguliere lasten en baten begroot na wijziging en het werkelijke saldo van de reguliere lasten en baten positief is.<sup>4</sup> Daarbij gaat het om het verschil vóór mutaties in de reserves. In het vervolg van dit rapport wordt voor de leesbaarheid kortweg de term ‘begroot’ gebruikt voor ‘begroot na wijziging’.

Er is sprake van onderbesteding indien aan het eind van een begrotingsjaar/coalitieperiode minder geld is uitgegeven dan begroot voor dat jaar/die coalitieperiode. Deze niet bestede middelen kunnen worden:

- doorgeschoven naar een volgend jaar (overboeking) en zijn daarmee niet vrij besteedbaar. Er is sprake van een doorgeschoven post als de begrote activiteiten niet in het betreffende begrotingsjaar zijn uitgevoerd, maar de uitvoering wordt doorgeschoven naar het volgende jaar;
- bestemd voor specifieke doeleinden in de toekomst (bestemmingsreserves) en zijn daarmee ook niet vrij besteedbaar;
- bestemd om eventuele toekomstige tekorten (bij subsidies) op te vangen: deze zogenoemde egalisatiereserve wordt (bij subsidies) gevormd uit exploitatieoverschotten;
- toegevoegd aan de algemene reserve en zijn daarmee wel vrij besteedbaar.

Uitgaande van de definitie kan sprake zijn van onderbesteding doordat minder is uitgegeven aan reguliere middelen dan begroot (lagere reguliere lasten) en/of er meer is ontvangen aan reguliere middelen dan begroot (hogere reguliere baten). Waar in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over ‘baten’ en ‘lasten’, worden daarmee ook de ‘reguliere baten’ en ‘reguliere lasten’ bedoeld.

In de Jaarstukken 2012 hebben GS er, in samenspraak met PS, voor gekozen om naast de financiële afwijkingen bij de reguliere middelen voor het eerst ook onderbesteding te presenteren via een denkmodel. Dit model wordt weergegeven in de paragraaf Bedrijfsvoering. Daarbij wordt ingezoomd op de financiële afwijkingen bij de programmabudgetten. Dit is één van de kostensoorten waaruit de reguliere middelen zijn opgebouwd. Naast deze programmabudgetten zijn de reguliere middelen, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, daar waar dat van toepassing is opgebouwd uit de volgende kostensoorten: toevoegingen aan voorzieningen, doeluitkeringen, decentralisatie-uitkeringen, stelposten en taakstellingen en ombuigingen.

---

<sup>4</sup> Hiermee worden de voordelige financiële afwijkingen in apparaatskosten, kapitaallasten en voorgaande dienstjaren niet meegenomen. In haar rapport uit 2009 heeft de rekenkamer deze wel meegenomen en betrof het het saldo van de totale lasten en baten. Hierdoor zijn er in dit rapport verschillen in vergelijking met het rapport uit 2009.

Om de vraag van PS, namelijk het bieden van een *meerjarig* inzicht, te kunnen beantwoorden, heeft de rekenkamer ervan af moeten zien om bij deze uitwerking van het begrip onderbesteding aan te sluiten. In de voorgaande jaarstukken zijn de reguliere middelen namelijk niet uitgesplitst naar deze kostensoorten. Hierdoor zijn alleen gegevens over de afwijkingen op de programmabudgetten voor 2012 voorhanden, waardoor geen meerjarig vergelijkbaar inzicht kan worden gegeven. De in paragraaf 2.1 en 5.1 gepresenteerde bedragen onderbesteding wijken daarom ook af van de in de Jaarstukken 2012 in de paragraaf Bedrijfsvoering genoemde bedragen (zie ook paragraaf 5.2).

De rekenkamer heeft de omvang van de onderbesteding in beeld gebracht voor:

- alle programma's en programmalijnen voor 2012;<sup>5</sup>
- alle domeinen, programma's/overige portefeuille-onderwerpen en doelstellingen van de coalitieperiode 2007-2011;
- alle thema's en actieprogramma's van de coalitieperiode 2003-2007.

Vervolgens zijn voor 2012 voor de programmalijnen de verklaringen/oorzaken en gevolgen van onderbesteding, zoals die in de jaarstukken worden verwoord, in kaart gebracht en op onderdelen van commentaar voorzien.

De volgende factoren spelen een rol bij de vraag in hoeverre onderbesteding relevant is voor PS:

- de omvang van de onderbesteding;
- de mate waarin middelen bij onderbesteding vrij besteedbaar zijn dan wel nodig zijn voor de verdere uitvoering van een (vertraagd) project;
- de mate waarin de beoogde resultaten zijn bereikt (geheel niet, deels, geheel);
- de mate waarin de onderbesteding beïnvloedbaar is door de provincie.

Uit de informatievoorziening over de oorzaken en gevolgen van de onderbesteding zal moeten blijken waarvan sprake is en waarom. De rekenkamer is nagegaan of dit uit de verantwoordingsinformatie blijkt en of deze informatie leesbaar, begrijpelijk en transparant is. In het kader van hun controlerende en (bij)sturende rol is transparante verantwoordingsinformatie over onderbesteding en de oorzaken en gevolgen daarvan voor PS van belang om een integrale afweging te kunnen maken ten aanzien van de inzet van begrotingsmiddelen. Op deze manier kunnen PS bijvoorbeeld, indien mogelijk, besluiten de vrij besteedbare middelen alsnog te bestemmen voor andere activiteiten die zij nuttig achten.

---

<sup>5</sup> In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de indeling/opzet van de begrotingen en jaarstukken 2004 tot en met 2012.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van het onderzoek op hoofdlijnen weergegeven en worden aanbevelingen geformuleerd. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten achtereenvolgens de bestuurlijke reactie van GS en het nawoord van de rekenkamer. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen uitgebreid beschreven. Daarbij wordt eerst inzicht gegeven in de onderbesteding in de periode 2004-2012 en vervolgens wordt ingegaan op de toelichting op de financiële afwijkingen in 2012.

## 2 Bevindingen op hoofdlijnen en aanbevelingen

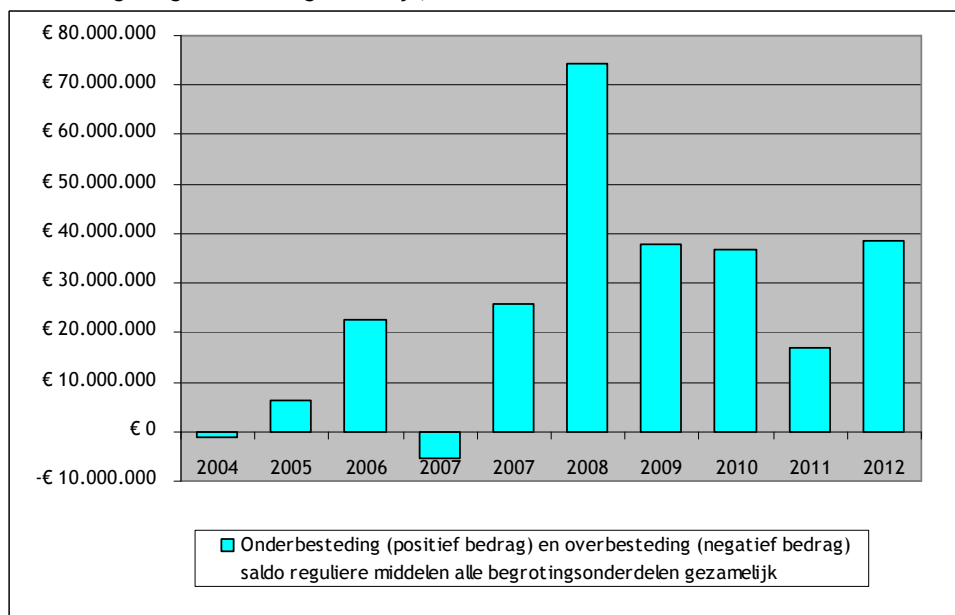
### 2.1 Bevindingen op hoofdlijnen

#### 2004-2012

In de periode 2004-2012 was er in alle jaren, met uitzondering van 2004 en de afsluiting van de coalitieperiode 2003-2007 in 2007, sprake van onderbesteding op de reguliere middelen. De onderbesteding was het grootst in het begin van de coalitieperiode 2007-2011 (2008: bijna € 75 miljoen; 44%). De onderbesteding is in 2012, het begin van de huidige coalitieperiode zowel absoluut als relatief aanmerkelijk kleiner (bijna € 39 miljoen; 14%).

In onderstaande figuur wordt de onderbesteding dan wel overbesteding op de reguliere middelen voor de periode 2004-2012 voor alle begrotingsonderdelen gezamenlijk weergegeven. Het jaar 2007 komt twee keer voor in de figuur omdat in 2007 zowel aan de coalitieperiode 2003-2007 als aan de coalitieperiode 2007-2011 uitvoering is gegeven.

Onderbesteding (positief bedrag) en overbesteding (negatief bedrag) op het saldo reguliere middelen voor alle begrotingsonderdelen gezamenlijk, 2004-2012



#### 2012

In 2012 is bij de vijf programma's gezamenlijk sprake van € 38,7 miljoen onderbesteding. De onderbesteding wordt veroorzaakt door lagere lasten dan geraamd: er is € 39,9 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Bij de baten is sprake van overbesteding; er is € 1,2 miljoen minder aan baten ontvangen dan geraamd.



De onderbesteding wordt veroorzaakt door vier van de vijf programma's:

Programma	Onderbesteding	
	Absoluut	Relatief
1. Leefbaarheid, Veiligheid en Zorg (LVZ)	€ 29,5 miljoen	37%
2. Ruimte en Infra (RI)	€ 16,8 miljoen	25%
5. Bestuur, Financiën en bedrijfsvoering (BFB)	€ 9,5 miljoen	62%
4. Economie en concurrentiekracht (EC)	€ 7,9 miljoen	16%
Totaal programma's met onderbesteding	€ 63,7 miljoen	
	Overbesteding	
3. Cultuur en Landschap (CL)	€ 25,0 miljoen	39%
Onderbesteding alle programma's gezamenlijk	€ 38,7 miljoen	

Bij 15 van de 22<sup>6</sup> programmalijnen is sprake van onderbesteding, waarbij de onderbesteding in absolute zin het grootst is bij:

Programmalijn	Onderbesteding	
	Absoluut	Relatief
1.3 Sturing woningmarkt (LVZ)	€ 27,8 miljoen	82%
2.1 Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit (RI)	€ 15,1 miljoen	77%
5.3 Bedrijfsvoering: Toekomstvast (BFB)	€ 8,8 miljoen	89%

#### **Toelichting op financiële afwijkingen**

De provincie heeft de afgelopen jaren extra inspanningen geleverd voor het verbeteren van de provinciale planning- en controlproducten als sturings- en beheersingsinstrument voor de Staten. Door GS is in jaarstukken en/of presentaties aan PS aangegeven dat op het gebied van onderbesteding en de presentatie en toelichting daarvan de volgende stappen zijn gezet:

- met ingang van de begroting 2012 worden nieuwe initiatieven pas in de programma's opgenomen als deze concreet zijn. De benodigde middelen worden dan vanuit de intensiveringsmiddelen (stelposten) aan de programma's toegevoegd via door PS vast te stellen begrotingswijzigingen;
- realistische ramingen ter voorkoming van onderuitputting;
- kwaliteitslag onderbouwingen; het benoemen van oorzaak en gevolg van onderbestedingen (uitgesproken ambitie voor Jaarstukken 2012);
- kwaliteitslag in presentatie, gekoppeld aan de rol van PS (uitgesproken ambitie voor Jaarstukken 2012); in de Jaarstukken 2012 wordt op vier plekken aandacht besteed aan onderbesteding:
  1. in samenvattende zin in de inleiding;
  2. bij de programmalijnen bij de derde W-vraag ('Wat heeft het ons gekost?') (paragraaf 1.1 tot en met 5.3);
  3. in de paragraaf Bedrijfsvoering (paragraaf 6.5);
  4. in de toelichting op de programmarekening (paragraaf 7.5.2).

<sup>6</sup> Voor de leesbaarheid wordt het onderdeel 'Provinciale Staten en Griffie' van het programma Bestuur, Financiën en bedrijfsvoering ook programmalijn genoemd.

Voor de nabije toekomst staan als verbeterlagen onder andere gepland:

- het verbeteren van de planningsystematiek ten aanzien van doorgeschoven posten (begroting 2014);
- toewerken naar een vaste (coalitie-onafhankelijke) structuur van de begroting en verantwoording;
- scherpere interne sturing op verbeteren kwaliteit/leesbaarheid van de verantwoording (Jaarstukken 2012 en verder).

In de Jaarstukken 2012 wordt bij de programmalijnen en de programmarekening ingegaan op de financiële afwijkingen tussen het saldo reguliere middelen begroot na wijziging en gerealiseerd. In de programmarekening wordt daarbij een uitsplitsing gemaakt naar zes kostensoorten. In de inleiding en de paragraaf Bedrijfsvoering wordt ingegaan op de financiële afwijkingen bij de kostensoort programmabudgetten. Het beeld dat daarbij wordt gegeven van oorzaken en gevolg van onderbesteding is:

- dat onderbesteding voor een zeer groot deel haar oorzaak kent in de meerjarige programmatische en projectmatige aanpak en meerjarige subsidiesystematiek die de provincie hanteert en de daarbij door PS vastgestelde kaders (middelen worden gereserveerd en blijven beschikbaar; worden overgeboekt naar jaar t+1). Bij deze aanpak is de provincie, zo wordt daarbij gesteld, sterk afhankelijk van externe partners waardoor de onderbesteding beperkt beïnvloedbaar is door de provincie.

Dit beeld is vergelijkbaar met het beeld dat GS in de jaarstukken van voorgaande jaren (2006-2011) presenteren.

De Jaarstukken 2012 zijn de eerste jaarstukken waarin ook in de paragraaf Bedrijfsvoering aandacht wordt besteed aan het onderwerp onderbesteding. Daarbij wordt een denkmodel gepresenteerd aan de hand waarvan voor 2012 de onderbesteding op de programmabudgetten wordt gecategoriseerd: resultaten grotendeels of niet behaald versus mate waarin de onderbesteding is te beïnvloeden door de provincie (direct, indirect of niet; rol PS).

De rekenkamer is van mening dat de presentatie van de financiële afwijkingen/onderbesteding en de toelichtingen daarop in de verschillende onderdelen van de Jaarstukken verdere verbetering behoeven.

De rekenkamer heeft in dat verband in de Jaarstukken 2012 geconstateerd dat:

- op sommige plaatsen dezelfde informatie tot verschillen in de toelichting leidt;
- op sommige plaatsen dezelfde toelichting wordt gegeven voor informatie die onderling verschilt;
- niet wordt toegelicht welke onderbesteding in het gehanteerde denkmodel is ondergebracht en waarom;
- de oorzaken, gevolgen en beïnvloedbaarheid van onderbesteding niet altijd worden gegeven en, waar dat wel het geval is, niet altijd scherp worden verwoord;

- onnodig veel herhalingen voorkomen.

Dit alles doet afbreuk aan de leesbaarheid, begrijpelijkheid en transparantie.

## **2.2 Aanbevelingen**

### *Aanbevelingen aan GS*

- 1 Zet de ingezette lijn voor het realiseren van de eerder uitgesproken ambitie door. Geef in dat verband een duidelijk en volledig beeld van de onderbesteding bij de verschillende programmalijnen en breng daarbij in een vast format de onderbesteding zelf, de oorzaken, het gevolg en de beïnvloedbaarheid in kaart. Zorg daarbij voor een bestendige rapportagelijijn en een kwalitatief goede en eenduidige toelichting op de gepresenteerde onderbesteding aan de hand van cijfers die op elkaar aansluiten.
- 2 Geef meer en betere uitleg over de afbakening van onderbesteding in het gehanteerde denkmodel.
- 3 Geef de inhoudelijke toelichting op de financiële afwijkingen reguliere middelen alleen in de programmaverantwoording bij de derde W-vraag. Geef hierbij aan welke kostensoort het betreft en beperk de informatie in de programmarekening (7.5.2) voor elke kostensoort tot één tabel met de afwijkingen per programmalijn. Voor de inhoudelijke onderbouwing kan dan verwezen worden naar de betreffende paragrafen in de programmaverantwoording. Dit voorkomt dat op twee plekken dezelfde informatie wordt gegeven en vergroot de leesbaarheid, begrijpelijkheid en transparantie van de jaarstukken.

### *Aanbevelingen aan PS*

- 1 Geef GS opdracht om de ingezette lijn van verbetering in presentatie en toelichting op de financiële afwijkingen/onderbesteding krachtig door te zetten en daarbij de door de rekenkamer aangereikte suggesties te betrekken.
- 2 Spreek bij de behandeling van de Jaarstukken 2012 uit over welke programmalijnen PS in de planning- en controldocumenten van het resterende deel van de coalitieperiode informatie over onderbesteding in meerjarig perspectief en een toelichting daarop willen ontvangen. De rekenkamer vertrouwt erop dat PS door het kiezen van speerpunten meer greep op de onderbesteding kunnen krijgen.

### **3 Reactie Gedeputeerde Staten**

Op 7 mei 2013 ontving de rekenkamer de volgende reactie van GS van Limburg:

Op 1 mei ontvingen wij het concept rapport Jaarstukken 2012: onderbesteding provincie Limburg.

In het rapport heeft u de omvang van onderbesteding in meerjarig perspectief in beeld gebracht voor de periode 2004-2012.

U constateert terecht dat de provincie de afgelopen jaren extra inspanningen heeft geleverd voor het verbeteren van de provinciale planning- en controlproducten als sturings- en beheersingsinstrument voor de Staten. In dit verband is het relevant om te vermelden dat ook de accountant in haar rapport van bevindingen 2012 aangeeft dat in het traject van de jaarrekening en begroting ieder jaar verbeteringen zijn waar te nemen. De accountant geeft daarnaast aan dat de begrotingsafwijkingen in de programmarekening 2012 goed worden toegelicht.

De door u genoemde gezamenlijke inspanningen van zowel het college als de Staten verklaren ook voor een groot deel de in het rapport geconstateerde bevinding dat er in zowel absolute als relatieve zin sprake is van een afname van onderbesteding in vergelijking met bijvoorbeeld de vorige coalitieperiode. Daarbij dient te worden opgemerkt dat, ondanks de scherpere sturing ter voorkoming van over- of onderbesteding, afwijkingen van het nulsaldo nooit geheel kunnen worden uitgesloten en dat het overgrote deel van de onderbesteding in 2012 kan worden verklaard door de met de Staten gemaakte afspraken over de beschikbaarheid van middelen.

In nauwe samenwerking met de Staten zijn stappen gezet op het gebied van onderbesteding en de presentatie en toelichting hiervan.

Het college onderschrijft de aanbevelingen van de Rekenkamer om de ingezette lijn door te zetten. Het nog explicieter beschrijven van oorzaak, gevolg en invloed van de Staten met betrekking tot onderbesteding is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Hierover zijn met de Staten al afspraken gemaakt.

Het in de jaarstukken 2012 gepresenteerde denkmodel en de nadrukkelijke toelichting over onderbesteding in zowel inleiding, de paragraaf Bedrijfsvoering, de programmaverantwoording als ook in de programmarekening is een eerste aanzet geweest om de onderbesteding inzichtelijker voor de Staten te presenteren.

De in het rapport voorgestelde verbetersuggesties over de afbakening, leesbaarheid en transparantie neemt het college tenslotte graag ter harte.

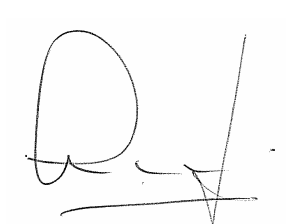
Gedeputeerde Staten van Limburg

## 4 Nawoord rekenkamer

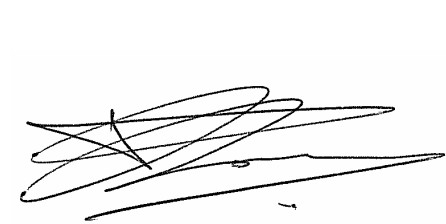
Hoewel de accountant aangeeft dat de begrotingsafwijkingen in de programmarekening 2012 goed worden toegelicht, vindt de rekenkamer dat deze verdere verbetering behoeven.

De rekenkamer is daarom verheugd dat GS de ingezette lijn willen doorzetten en daarbij de aanbevelingen en verbeteringsuggesties van de rekenkamer ter harte nemen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 8 mei 2013.



drs. L. Markensteyn  
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon  
directeur-secretaris

## 5 Bevindingen

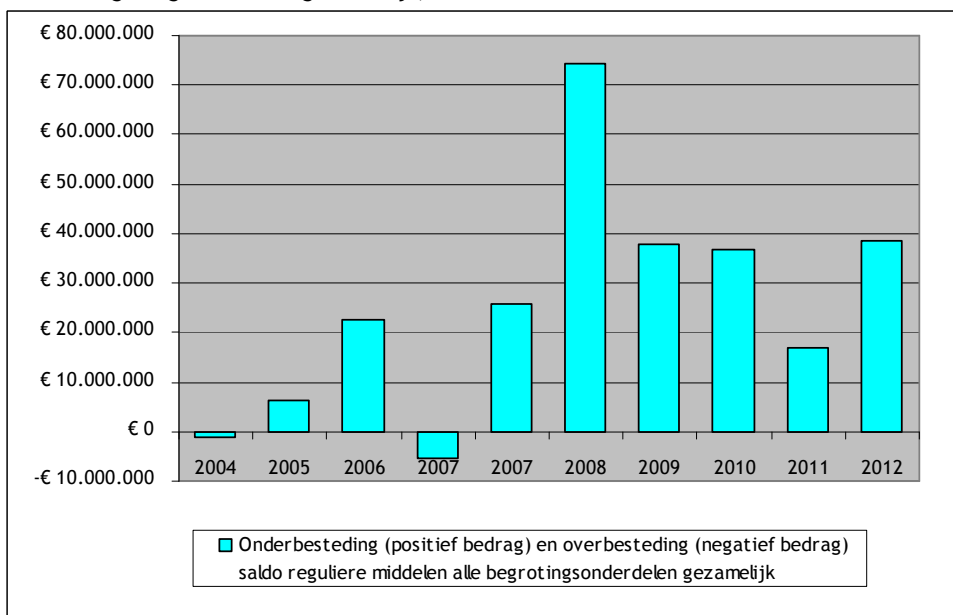
### 5.1 Cijfermatig periode 2004-2012

In deze paragraaf wordt de onderbesteding in de periode 2004-2012 in beeld gebracht. Daarbij wordt voor de duidelijkheid nogmaals opgemerkt dat deze onderbesteding niet betekent dat al deze middelen vrij besteedbaar waren of zijn. Door wijzigingen in de indeling van de begroting en jaarstukken in de verschillende coalitieperiodes, kan de onderbesteding voor de gehele periode alleen op het totaalniveau van de jaarstukken worden vergeleken.

#### 2004-2012

In onderstaande figuur en de figuur op de volgende pagina wordt de onderbesteding dan wel overbesteding op de reguliere middelen voor de periode 2004-2012 voor alle begrotingsonderdelen gezamenlijk weergegeven.<sup>7</sup> In 2007 is zowel aan de coalitieperiode 2003-2007 als aan de coalitieperiode 2007-2011 uitvoering gegeven. Het jaar 2007 komt daarom twee keer voor in de figuur.

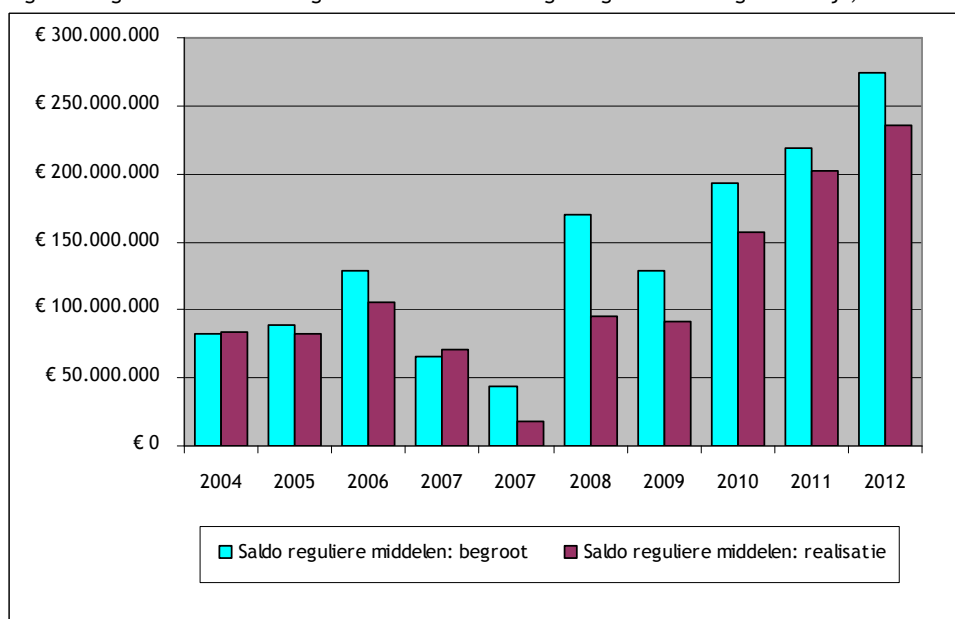
Onderbesteding (positief bedrag) en overbesteding (negatief bedrag) op het saldo reguliere middelen voor alle begrotingsonderdelen gezamenlijk, 2004-2012



<sup>7</sup> Voor de vergelijkbaarheid zijn voor 2005 en 2006 de beleidsintensiveringen die in deze jaren afzonderlijk naast de reguliere middelen worden gepresenteerd, bij de reguliere middelen opgeteld. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop de lasten en baten in de jaarstukken 2004-2012 worden gepresenteerd. Voor 2012 is de programmalijn 5.2 Financiën: sober en doelmatig niet meegenomen in de berekening van de onderbesteding omdat deze een afwijkende opbouw van de lasten en baten kent waarbij reguliere middelen niet als afzonderlijk onderdeel worden onderscheiden.

In de periode 2004-2012 was er in alle jaren, met uitzondering van 2004 en de afsluiting van de coalitieperiode 2003-2007 in 2007, sprake van onderbesteding op de reguliere middelen. De onderbesteding was het grootst in het begin van de coalitieperiode 2007-2011 (2008: bijna € 75 miljoen; 44%). De onderbesteding is in 2012, het begin van de huidige coalitieperiode zowel absoluut als relatief aanmerkelijk kleiner (bijna € 39 miljoen; 14%).

Begroot en gerealiseerd saldo reguliere middelen alle begrotingsonderdelen gezamenlijk, 2004-2012



De tabel op de volgende pagina geeft inzicht in de opbouw van de onder- en overbesteding op totaalniveau in de periode 2004-2012. In de periode 2004-2007 wordt de onderbesteding op dit niveau veroorzaakt doordat er meer baten zijn ontvangen dan begroot (hogere baten). De onderbesteding in de periode 2007-2011 wordt in de eerste drie jaren met name veroorzaakt doordat er minder is uitgegeven dan begroot (lagere lasten) en de laatste twee jaar door hogere baten dan geraamd. In 2012 is weer sprake van lagere lasten dan geraamd.

Saldo onder- en overbesteding en opbouw daarvan met de financiële afwijking tussen begrote en gerealiseerde lasten en baten, in miljoenen € (afgerond), 2004-2012

	Saldo	Totaalresultaat	Opbouw totaalresultaat		
			'onderbesteding'	'overbesteding'	
2004	1,2	<i>Overbesteding</i>	Hogere baten dan geraamd	Hogere lasten dan geraamd	3,6 2,3
2005	6,4	Onderbesteding	Hogere baten dan geraamd	Hogere lasten dan geraamd	5,4 11,8
2006	22,7	Onderbesteding	Hogere baten dan geraamd	Hogere lasten dan geraamd	34,8 57,4
2007	5,4	<i>Overbesteding</i>		Hogere lasten dan geraamd Lagere baten dan geraamd	2,4 3,0
2007	26,0	Onderbesteding	Lagere lasten dan geraamd	Lagere baten dan geraamd	39,5 13,6
2008	74,3	Onderbesteding	Lagere lasten dan geraamd Hogere baten dan geraamd		60,8 13,6
2009	37,7	Onderbesteding	Lagere lasten dan geraamd	Lagere baten dan geraamd	42,8 5,1
2010	36,7	Onderbesteding	Hogere baten dan geraamd	Hogere lasten dan geraamd	36,2 72,9
2011	16,8	Onderbesteding	Hogere baten dan geraamd	Hogere lasten dan geraamd	30,2 47,0
2012	38,7	Onderbesteding	Lagere lasten dan geraamd	Lagere baten dan geraamd	39,9 1,2

## 2012

In 2012 worden vijf programma's onderscheiden die zijn opgebouwd uit drie tot zes programmalijnen. Bij de vijf programma's gezamenlijk is in 2012 sprake van € 38,7 miljoen onderbesteding. De onderbesteding wordt veroorzaakt door lagere lasten dan geraamd: er is € 39,9 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Bij de baten is sprake van overbesteding; er is € 1,2 miljoen minder aan baten ontvangen dan geraamd.

De onderbesteding wordt veroorzaakt door vier van de vijf programma's:

Programma	Onderbesteding	
	Absoluut	Relatief
1. Leefbaarheid, Veiligheid en Zorg	€ 29,5 miljoen	37%
2. Ruimte en Infra	€ 16,8 miljoen	25%
5. Bestuur, Financiën en bedrijfsvoering	€ 9,5 miljoen	62%
4. Economie en concurrentiekracht	€ 7,9 miljoen	16%
Totaal programma's met onderbesteding	€ 63,7 miljoen	
	Overbesteding	
3. Cultuur en Landschap (CL)	€ 25,0 miljoen	39%
Onderbesteding alle programma's gezamenlijk	€ 38,7 miljoen	

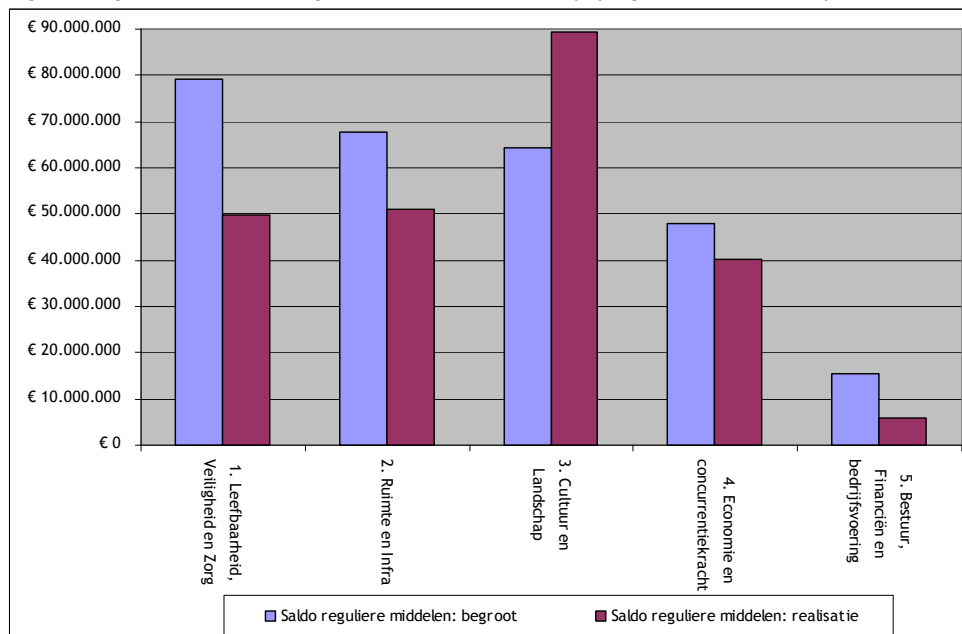


In de onderstaande tabel en figuur wordt de onder- en overbesteding bij de vijf programma's grafisch in beeld gebracht. Bij drie van de vier programma's waar in 2012 sprake is van onderbesteding wordt deze veroorzaakt doordat er zowel minder is uitgegeven dan begroot als meer baten zijn ontvangen dan geraamd (Leefbaarheid, Veiligheid en Zorg, Ruimte en Infra en Economie en concurrentiekracht). Bij Bestuur, Financiën en bedrijfsvoering wordt de onderbesteding veroorzaakt door hogere baten dan begroot. Bij het programma Cultuur en Landschap is sprake van overbesteding door lagere baten dan begroot.

Saldo onder- en overbesteding en opbouw daarvan met de financiële afwijking tussen begrote en gerealiseerde lasten en baten, in miljoenen € (afgerond), 2012

Programma	Saldo	Totaalresultaat	Opbouw totaalresultaat	
1. Leefbaarheid, Veiligheid en Zorg	29,5	Onderbesteding	Lagere lasten	17,8
			Hogere baten	11,6
2. Ruimte en Infra	16,8	Onderbesteding	Lagere lasten	15,4
			Hogere baten	1,4
3. Cultuur en Landschap	25,0	Overbesteding	Lagere lasten	9,2
			Lagere baten	34,1
4. Economie en concurrentiekracht	7,9	Onderbesteding	Lagere lasten	5,2
			Hogere baten	2,6
5. Bestuur, Financiën en bedrijfsvoering	9,5	Onderbesteding	Hogere lasten	7,8
			Hogere baten	17,3

Begroot en gerealiseerd saldo reguliere middelen voor de vijf programma's afzonderlijk, 2012

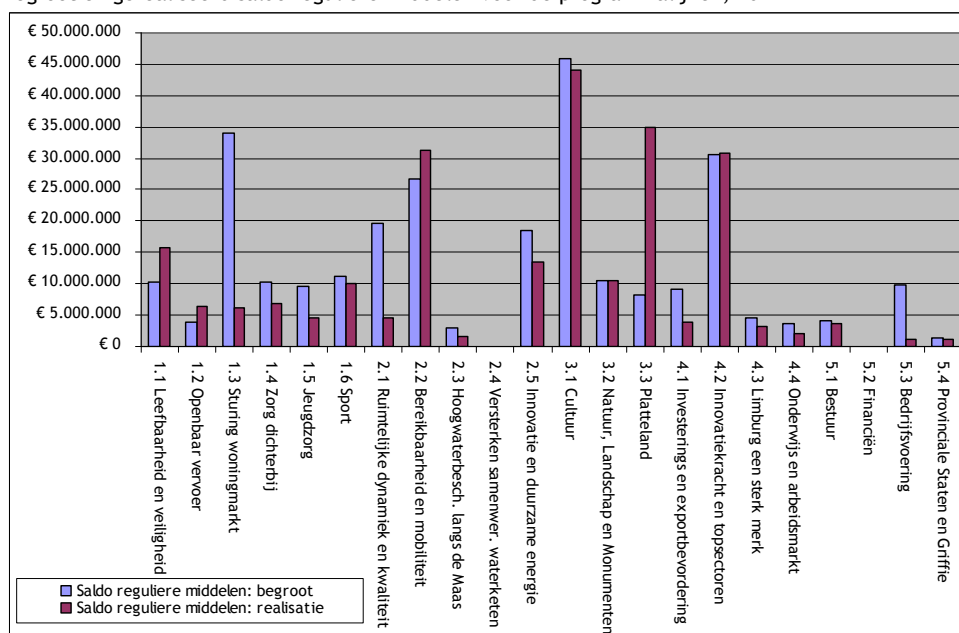


Bij 15 van de 22 programmalijnen is sprake van onderbesteding, waarbij de onderbesteding in absolute zin het grootst is bij:

Programmalijn	Onderbesteding	
	Absoluut	Relatief
1.3 Sturing woningmarkt (LVZ)	€ 27,8 miljoen	82%
2.1 Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit (RI)	€ 15,1 miljoen	77%
5.3 Bedrijfsvoering: Toekomstvast (BFB)	€ 8,8 miljoen	89%

In onderstaande figuur wordt de onder- en overbesteding voor de 22 programmalijnen grafisch weergegeven. Voor programmalijn 5.2 Financiën: sober en doelmatig is niets weergegeven omdat deze zoals eerder opgemerkt niet is meegenomen.

Begroot en gerealiseerd saldo reguliere middelen voor de programmalijnen, 2012



### 2007-2011

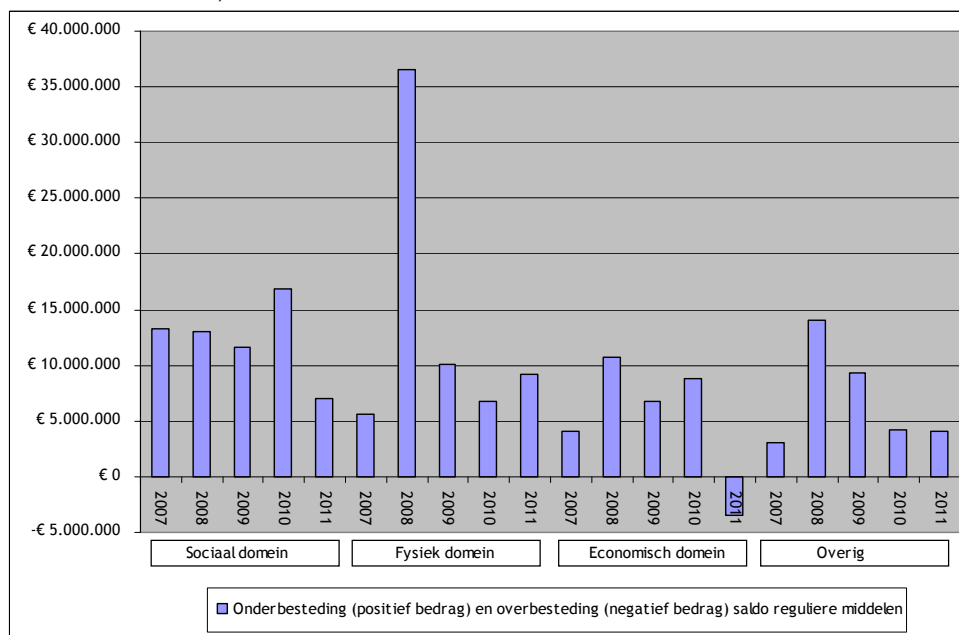
In de periode 2007-2011 worden vier domeinen onderscheiden die zijn opgebouwd uit twee tot tien programma's. Binnen de programma's worden vervolgens één of meerdere doelstellingen onderscheiden. In deze coalitieperiode is op het totaalniveau en voor de meeste domeinen, programma's en doelstellingen, voor alle jaren sprake van onderbesteding.

In de tabel en de figuur op de volgende pagina wordt de onder- en overbesteding bij de vier domeinen grafisch in beeld gebracht.

Op totaalniveau is de onderbesteding het hoogst in 2008 met ruim € 74 miljoen, gevolgd door 2009 en 2010 met respectievelijk bijna € 38 en € 37 miljoen. Ook op het domeinniveau is in het algemeen in de middelste drie jaren de onderbesteding het hoogst, waarbij de onderbesteding het hoogst is bij het sociale en fysieke domein.

	Onderbesteding				
	Totaal	Sociaal domein	Fysiek domein	Economisch domein	Overig
2007	26,0	13,3	5,6	4,0	3,0
2008	74,3	13,0	36,6	10,7	14,1
2009	37,7	11,6	10,0	6,8	9,4
2010	36,7	16,9	6,8	8,8	4,1
2011	16,8	7,0	9,2	Overbesteding: 3,5	4,0

Onderbesteding (positief bedrag) en overbesteding (negatief bedrag) op het saldo reguliere middelen voor de vier domeinen, 2007-2011



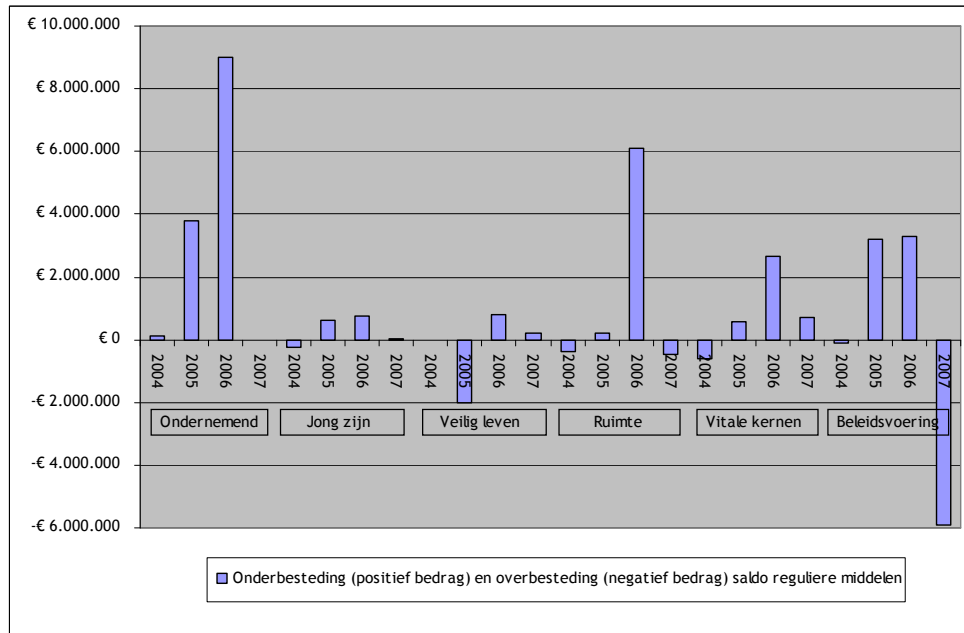
Binnen de drie inhoudelijke domeinen geldt het volgende. De onderbesteding in het sociale domein is het hoogst bij het programma Investeren in steden en dorpen. Binnen het fysieke domein dragen drie van de vier programma's het meest bij aan de onderbesteding. Het betreft de programma's Bereikbaar en Duurzaam Limburg, Investeren in ruimte en Overig Driessen. De onderbesteding in het economische domein wordt met name veroorzaakt door het programma Innoveren in Limburg.

#### **2004-2007**

In de periode 2004-2007 worden zes thema's en daarbinnen 24 actieprogramma's onderscheiden. In deze coalitieperiode is op het totaalniveau in 2005 en 2006 sprake van onderbesteding: € 6,4 en € 22,7 miljoen. De onderbesteding is op themaniveau in deze jaren het grootst bij de thema's Ondernemend Limburg, Ruimte voor Limburg en Overige beleidsvoering. In 2004 en 2007 is op totaalniveau sprake van overbesteding, waarbij het om een relatief klein bedrag gaat. Op themaniveau zijn de financiële afwijkingen in deze jaren ook (relatief) gering. In 2007 is bij het thema Overige beleidsvoering de overbesteding het hoogst.

In onderstaande figuur wordt de onder- en overbesteding voor de zes thema's grafisch in beeld gebracht.

Onderbesteding (positief bedrag) en overbesteding (negatief bedrag) op het saldo reguliere middelen voor de zes thema's, 2004-2007



## 5.2 Toelichting op financiële afwijkingen

De provincie heeft de afgelopen jaren extra inspanningen geleverd voor het verbeteren van de provinciale planning- en controlproducten als sturings- en beheersingsinstrument voor de Staten. Als onderdeel daarvan is in 2008, naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar de Jaarstukken 2007, de Werkgroep Smartheid begroting ingesteld. Deze werkgroep diende een verdere kwaliteitsverbetering van begroting en jaarstukken vorm te geven en bestond uit afgevaardigden uit PS, GS en ambtelijke organisatie. In 2012 is, (in vervolg daarop en) naar aanleiding van een in de PS-vergadering van 22 juni 2012 ingediende motie, de Taskforce verbetering begroting en verantwoording samengesteld met hetzelfde doel.

Sinds 2012 wordt naast de jaarstukken tweemaal per jaar, via de zogenoemde afwijkingenrapportages, door GS aan PS gerapporteerd over financiële afwijkingen. De verplichting tot deze rapportages is opgenomen in de Financiële verordening provincie Limburg 2012 (8 maart 2012). De daarbij behorende begrotingswijzigingen moeten door PS worden vastgesteld.

De 1<sup>e</sup> afwijkingenrapportage 2012 is op 12 juni 2012 en de 2<sup>e</sup> (de financiële eindejaarsbijstelling) op 2 november 2012 aan PS gestuurd.

Ook wordt in de Jaarstukken 2011 aangegeven dat met ingang van de begroting 2012 nieuwe initiatieven pas in de programma's worden opgenomen als deze concreet zijn. De benodigde middelen worden dan vanuit de intensiveringsmiddelen (stelposten) aan de programma's toegevoegd via door PS vast te stellen begrotingswijzigingen. Daarmee wordt, zo werd gesteld in de Jaarstukken 2011, onderuitputting als geheel niet uitgesloten, maar wel zoveel mogelijk voorkomen. Het uitsluiten van onderbesteding is, zo wordt opgemerkt in de Jaarstukken 2012, niet realistisch. Verder merkt de provincie op dat dit een versterking is van de kaderstellende budgetfunctie voor PS. Ook wordt aangegeven dat er in het verleden meer sprake was van een 'ambitiebegroting' met veel financiële ruimte binnen de programma's om partners te inspireren tot het aangaan van gezamenlijke projecten. Daarbij wordt gesteld dat een deel van de ambities nog niet concreet genoeg was en bijna per definitie leidt tot onderbesteding en daarmee gepaarde overboekingsvoorstellen.

Tijdens de bijeenkomst van de Taskforce verbetering begroting en verantwoording op 5 september 2012 geeft de gedeputeerde/portefeuillehouder in een presentatie aan dat één van de reeds gerealiseerde zaken is 'realistische ramingen ter voorkoming van onderuitputting'.

De Taskforce is in 2012 en 2013 een aantal keer bijeengekomen. Dit heeft er onder meer in geresulteerd dat is afgesproken dat er twee bijzondere momenten zijn om scherp te kijken naar verbetermogelijkheden, één in de voorfase van de jaarstukken en één in de voorfase van de begroting.

In de Controlemissie van 7 februari 2013 geeft de gedeputeerde aan dat één van de speerpunten bij de Jaarstukken 2012 de presentatie van onderbesteding is. GS willen in de Jaarstukken 2012 hiervoor de volgende verbeterlagen maken:

- scherpere beoordeling van de kwaliteit van de aangeleverde onderbouwingen;
- het benoemen van oorzaak en gevolg van onderbestedingen;
- kwaliteitslag in presentatie, gekoppeld aan de rol van PS.

Zoals afgesproken in de Controlemissie van 7 februari stond voor de Taskforce van 12 maart 2013, in de voorfase van de Jaarstukken 2012 een werksessie gepland waarin de door GS opgestelde teksten ter beantwoording van de drie W-vragen van twee programmalijnen zouden worden besproken: Sturing woningmarkt en Cultuur. GS geven daarbij aan dat in de toelichting op de uitputting van de budgetten ook wordt ingegaan op een inschatting van oorzaak en gevolg. Ook wordt aangegeven op welke wijze GS in deze jaarstukken onderbesteding willen presenteren. Uit het concept deelverslag van de vergadering van de Controlemissie van 21 maart 2013 blijkt dat het niet mogelijk bleek deze werksessie te beleggen. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat vanwege teveel afmeldingen van leden van de Controlemissie deze vergadering, waarin de Taskforce-sessie zou plaatsvinden, is vervallen en er in de vergadercyclus geen mogelijkheden waren

om een extra sessie te beleggen. Drie fracties hebben hun reactie schriftelijk aangereikt en deze is, zo wordt in de Jaarstukken 2012 aangegeven, in de tekst bij alle programmalijnen verwerkt. Dit heeft erin geresulteerd dat GS in de Jaarstukken 2012 op vier plekken aandacht besteden aan onderbesteding:

1. in samenvattende zin in de inleiding (verschil tussen begroting na wijziging en realisatie van de programmabudgetten, dit is één van de kostensoorten waaruit de reguliere middelen zijn opgebouwd);
2. bij de programmalijnen bij de derde W-vraag ('Wat heeft het ons gekost?') waarbij een toelichting wordt gegeven op het verschil tussen begroting na wijziging en realisatie van de reguliere middelen (paragraaf 1.1 tot en met 5.3);
3. in de paragraaf Bedrijfsvoering (paragraaf 6.5; verschil tussen begroting na wijziging en realisatie van de programmabudgetten);
4. in de toelichting op de programmarekening (paragraaf 7.5.2; verschil tussen begroting na wijziging en realisatie van de reguliere middelen waarbij deze worden uitgesplitst naar zes kostensoorten).

Voor de nabije toekomst staan als verbeterlagen onder andere gepland:

- het verbeteren van de planningsystematiek ten aanzien van doorgeschoven posten (begroting 2014);
- toewerken naar een vaste (coalitie-onafhankelijke) structuur van de begroting en verantwoording;
- scherpere interne sturing op verbeteren kwaliteit/leesbaarheid van de verantwoording (Jaarstukken 2012 en verder).

#### *Toelichting bij de programmalijnen*

In de tabel op de pagina's 23-26 wordt kort weergegeven/samengevat het beeld dat ten aanzien van onderbesteding uit de toelichtingen op de financiële afwijkingen bij de programmalijnen naar voren komt over oorzaken, gevolgen en beïnvloedingsmogelijkheden door de provincie.

In de Jaarstukken 2006 tot en met 2012<sup>8</sup> wordt in algemene zin aangegeven dat onderbesteding in een groot aantal gevallen haar oorzaak kent in de systematiek van programmatisch en projectmatig werken (en de bijbehorende door PS vastgestelde kaders hiervoor). Daarbij wordt opgemerkt dat de programmatische aanpak een planningshorizon kent van een coalitieperiode en voor sommige doelen zelfs zeven jaar. De provincie is van mening 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. Verder wordt gesteld dat inherent aan de programmatische aanpak is dat de provincie fors inzet op majeure en robuuste projecten waarbij veel externe partners betrokken zijn en welke veelal lange doorlooptijden kennen.

---

<sup>8</sup> Tot 2012 in de inleiding van de jaarstukken en in 2012 in de inleiding en de paragraaf Bedrijfsvoering (zie later).

Dit leidt ertoe, zo geven GS aan, dat een groot deel van de niet bestede bedragen niet door de provincie direct te beïnvloeden is, maar veroorzaakt wordt door niet door de provincie beïnvloedbare factoren.

Programma(lijn)		€	Genoemde oorzaken voor onderbesteding	Gevolg	Beïnvloedbaarheid volgens opgave provincie
1. Leefbaarheid, Veiligheid en Zorg		totaal		(tussen haakjes: niet expliciet genoemd)	
1.1	Leefbaarheid en Veiligheid	overbesteding	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,5 miljoen subsidies nog niet afgehandeld (vertraagd; moest wachten op vaststellen Limburgs Mobiliteitsprogramma)</li> </ul>	(Overboeking)	
1.2	Openbaar vervoer	overbesteding	Baten hoger dan geraamd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,1 miljoen concessiebeheer</li> </ul> Prestatie anders geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,2 miljoen concessie lager aangeboden voorzieningenniveau door vervoerder</li> </ul>		
1.3	Sturing woningmarkt	27.756.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 19 miljoen Parkstad</li> <li>• € 2,777 miljoen Sittard-Geleen</li> <li>• € 0,78 miljoen Roermondse Veld</li> <li>• € 3,39 miljoen Donderberg Roermond</li> </ul>	Deel blijft in reserve Regiofonds	Beperkt (indirect) beïnvloedbaar; betreft overwegend externe factoren
1.4	Zorg dichtbij	3.459.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 2,4 miljoen subsidies nog niet afgehandeld</li> </ul> Onzeker of prestatie geleverd wordt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,7 miljoen subsidie aanvragen worden verwacht</li> </ul>	(Overboeking)  (Overboeking)	Niet of nauwelijks beïnvloedbaar; uitvoering is grotendeels afhankelijk van externe factoren
1.5	Jeugdzorg	5.012.000	Saldo baten/lasten hoger dan geraamd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,4 miljoen</li> </ul> Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 2,63 miljoen</li> </ul> Onzeker of prestatie geleverd wordt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1 miljoen</li> </ul>	Overboeking  Egalisatiereserve  Overboeking	Overwegend externe factoren
1.6	Sport	1.161.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 2,4 miljoen subsidies nog niet afgehandeld</li> <li>• € 0,273 miljoen International Horse Park</li> </ul> Prestatie wordt niet geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1 miljoen minder subsidieaanvragen</li> </ul>	Overboeking Overboeking  Vrijval ten gunste van resultaat	Wat betreft subsidies: niet of nauwelijks beïnvloedbaar; uitvoering is grotendeels afhankelijk van externe factoren. Internationaal Horse Park beperkt beïnvloedbaar, proces door economische crisis vertraagd



2. Ruimte en Infra					
2.1	Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit	15.140.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ruim € 10 miljoen beleid nog niet geconcretiseerd (N280)</li> <li>• ruim € 4 miljoen nog geen definitieve besluitvorming projecten gebiedsontwikkeling</li> </ul>	Nieuwe bestemmingsreserve  Overboeking naar 2013	Beperkt beïnvloedbaar; sterke afhankelijkheid van partners
2.2	Bereikbaarheid en mobiliteit	overbesteding	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• bijna € 2,5 miljoen scopewijziging en meer voorbereidingstijd nodig (grensoverschrijdende railagenda)</li> <li>• ruim € 2,2 miljoen (onderhoud kunstwerken) 2012 focus op voorbereiding, komende jaren uitvoering</li> </ul>	Middelen blijven gereserveerd  Uitvoering voorzien in 2012 en 2013; egalisatiereserve kunstwerken gevormd	Onder meer afhankelijkheid van derden
2.3	Hoogwaterbesch. langs de Maas	1.347.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,37 miljoen nog geen definitieve besluitvorming projecten gebiedsontwikkeling</li> </ul>	Overboeking naar 2013	Beperkt beïnvloedbaar; sterke afhankelijkheid van partners
2.4	Versterken van de samenwerking in de waterketen	Geen verschillen			
2.5	Innovatieve en duurzame energie	4.951.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,62 miljoen subsidies nog niet afgehandeld (LES)</li> <li>• deel van € 1,6 miljoen subsidies nog niet afgehandeld (luchtkwaliteit, externe veiligheid en bodemsanering)</li> </ul> Onzeker of prestatie geleverd wordt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 2,66 miljoen subsidieregeling loopt nog door (LES)</li> </ul>	(Overboeking)  Egalisatiereserve  (Overboeking)	
3. Cultuur en Landschap					
3.1	Cultuur	1.720.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,2 miljoen subsidies nog niet afgehandeld</li> </ul> Prestatie wordt niet geleverd:	Overboeking	Niet of nauwelijks beïnvloedbaar; grotendeels afhankelijk van externe factoren

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• ruim € 0,5 miljoen minder subsidieaanvragen</li> </ul>	Vrijval ten gunste van resultaat	
3.2	Natuur, landschap en monumenten	27.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• grootste deel van subsidies nog niet afgehandeld</li> </ul>	Overboeking	
3.3	Platteland	overbesteding	Baten hoger dan geraamd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,5 miljoen onverwachte bijdrage waterschap voor erosiebestrijding</li> </ul>	Gestort in de reserve ILG-provinciaal	
4. Economie en concurrentiekracht					
4.1	Investerings- en exportbevordering	5.260.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,3 miljoen subsidies nog niet afgehandeld</li> <li>• € 1,8 miljoen lopende acquisitietrajecten</li> </ul> Prestatie wordt niet geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,73 miljoen minder subsidieaanvragen</li> </ul>	(Overboeking naar 2013) (Overboeking naar 2013)  Blijft beschikbaar via egalisatiereserve	€ 1.730.000 niet beïnvloedbaar door de provincie (subsidieaanvragen lopen via Rijk)
4.2	Innovatiekracht en topsectoren	overbesteding	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,5 miljoen subsidie pas in 2013 beschikt</li> </ul> Prestatie wordt niet geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• deels door minder subsidieaanvragen en deels doordat aanvragen niet voldoen aan criteria</li> </ul>		
4.3	Limburg een sterk merk	1.290.000	Prestatie wordt deels niet geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,79 miljoen minder subsidieaanvragen</li> </ul> Prestatie gerealiseerd met minder middelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,5 miljoen (Limburgpaviljoen Floriade)</li> </ul>		
4.4	Onderwijs en arbeidsmarkt	1.527.000	Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,45 miljoen besluitvorming gemeente vertraagd</li> </ul> Prestatie wordt niet geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,077 miljoen deels minder subsidieaanvragen en deels afgewezen aanvragen</li> </ul>	(Overboeking naar 2013)	Indirect: veel aanvragen voldoen niet aan criteria en besluitvorming door gemeente
5. Bestuur, Financiën en bedrijfsvoering					
5.1	Bestuur: transparant en consistent	563.000	Prestatie moet nog geleverd (€ 1,26 miljoen): <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 0,67 miljoen subsidieverzoek Neimed</li> <li>• € 0,59 miljoen (€ 0,32 Emric en € 0,27 OP-</li> </ul>	Overboeking naar 2013	langere looptijd en afname in tranches

			Zuid)		
5.2	Financiën: sober en doelmatig	overbesteding	€ 0,25 miljoen post onvoorzien niet ingezet		
5.3	Bedrijfsvoering: Toekomstvast	8.783.000	Baten hoger dan geraamd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 1,36 miljoen</li> </ul> Prestatie moet nog geleverd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 5,85 miljoen vertraging reorganisatie</li> <li>• € 0,95 miljoen</li> </ul>	In tijdelijke bestemmingsreserve Overboeking naar 2013	
5.4	Provinciale Staten en Griffie	164.000	voor een verantwoording wordt verwezen naar het jaarverslag van de griffie		

### *Paragraaf Bedrijfsvoering*

In de Jaarstukken 2012 wordt voor de eerste keer ook in de paragraaf Bedrijfsvoering aandacht besteed aan het onderwerp onderbesteding. Daarbij wordt als oorzaak naast het programmatisch werken ook verwezen naar de meerjarige subsidiesystematiek. Tevens wordt een denkmodel gepresenteerd aan de hand waarvan de onderbesteding in 2012 wordt gecategoriseerd. Als laatste wordt verwezen naar de twee afwijkingenrapportages om mogelijke onderbesteding tijdig aan PS kenbaar te maken en naar de activiteiten van de Taskforce.

In het denkmodel wordt de onderbesteding als volgt weergegeven:

- resultaten grotendeels behaald:
  - € 2,3 mln; oorzaak overwegend intern/direct te beïnvloeden door provincie.
  - € 8,0 mln; oorzaak overwegend extern/indirect te beïnvloeden.
  - € 23,2 mln; oorzaak volledig extern/niet te beïnvloeden door provincie.
- resultaten niet behaald:
  - € 0 mln; oorzaak overwegend intern/direct te beïnvloeden door provincie.
  - € 30,3 mln; oorzaak overwegend extern/indirect te beïnvloeden.
  - € 0 mln; oorzaak volledig extern/niet te beïnvloeden door provincie.

Opgeteld bijna € 64 miljoen.

Gesteld wordt dat een groot deel van het bedrag beschikbaar moet blijven voor het volgende jaar (overboeking).

De rekenkamer merkt hierbij op dat niet duidelijk is wat hierbij tot onderbesteding wordt gerekend. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat voor een beter inzicht in de onderbesteding ervoor is gekozen om bij het denkmodel in te zoomen op de programmabudgetten (in paragraaf 7.5.2.1 worden deze weergegeven). Dit met het oog op de rol van PS en het feit dat deze budgetten direct beïnvloedbaar zijn door de provincie omdat het autonoom geld betreft.

### *Inleiding*

In de inleiding van de Jaarstukken 2012 wordt onder meer ingegaan op de activiteiten van de Taskforce en samenvattend op het financiële resultaat:

Verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo totale middelen na bestemming	€ 57,6 mln
Overboekingsvoorstellen voor nog niet in 2012 afgeronde projecten en activiteiten zoals subsidieprocessen, herstructurering en gebiedsontwikkeling	€ 46,2 mln
Voorstel storten in algemene reserve (vrij aanwendbaar)	€ 14,8 mln

Verder wordt expliciet ingegaan op het onderwerp onderbesteding.

Er wordt een samenvatting gegeven van hetgeen in de paragraaf Bedrijfsvoering over dit onderwerp wordt gesteld, aangevuld met extra informatie. Zo wordt gesteld dat onderbesteding ook het gevolg is van de wijze waarop er wordt begroot.

Daarbij worden twee zaken genoemd die als relevante veranderingen worden aangemerkt:

- voor het realiseren van de ambities wordt samen met partners steeds meer gekozen voor een projectmatige en programmatische meerjarige aanpak. Daarbij worden aan de voorkant afspraken gemaakt omtrent de in te zetten middelen (en deze middelen worden gereserveerd in de begroting) en vervolgens wordt met de aanpak gestart waarbij de uitvoering (en de inzet van middelen) over de jaren heen plaatsvindt;
- het, met ingang van de begroting 2012, gebruik maken van stelposten voor nieuw beleid (zie verder begin van deze paragraaf).

Geconcludeerd wordt dat het overgrote deel van de onderbesteding kan worden verklaard door de met PS gemaakte afspraken over de beschikbaarheid van middelen.

#### *Toelichting op de programmarekening*

In de programmarekening wordt, evenals bij de programmalijnen, ingegaan op de financiële afwijkingen. De toelichtingen bij de programmalijnen worden in de programmarekening (paragraaf 7.5.2) opgesplitst in zes onderdelen. Het verschil tussen begrote en gerealiseerde reguliere middelen valt in de toelichting op de programmarekening, indien van toepassing, uiteen in:

- Budgetten in programma's  
(paragraaf 7.5.2.1: onderbesteding € 55,6 miljoen)
- Toevoegingen aan voorzieningen  
(paragraaf 7.5.2.2: onderbesteding € 3,1 miljoen)
- Doeluitkeringen  
(paragraaf 7.5.2.3: overbesteding € 24,7 miljoen)
- Decentralisatie-uitkeringen  
(paragraaf 7.5.2.4: onderbesteding € 0,9 miljoen)
- Stelposten  
(paragraaf 7.5.2.5: onderbesteding € 11,1 miljoen)
- Taakstellingen en ombuigingen  
(paragraaf 7.5.2.6: onderbesteding € 2,6 miljoen)

In paragraaf 7.5.2.1 wordt voor de budgetten in programma's ook het beeld van de onderbesteding binnen deze categorie samengevat:

- ongeveer € 27 miljoen onderbesteding bij herstructureringsprojecten (1.3 Sturing woningmarkt) omdat moet worden gewacht op definitieve besluitvorming of afspraken. De provincie geeft aan dat verwacht wordt dat de meeste middelen op korte termijn ingezet zullen worden;
- ongeveer € 20 miljoen onderbesteding bij subsidies, waarvoor voor een substantieel deel wel aanvragen zijn gedaan, maar deze nog niet zijn afgehandeld. Daarbij wordt aangegeven dat voor de meeste onderbesteding de middelen behouden moeten blijven voor verdere afhandeling;
- ongeveer € 6,4 miljoen onderbesteding bij gebiedsontwikkeling waarbij sprake is van meerjarige projecten en de onderbesteding wordt overgeboekt naar een volgend jaar. Daarbij wordt aangegeven dat deze onderbesteding

beperkt beïnvloedbaar is door de provincie door sterke afhankelijkheid van partners.

*Opmerkingen*

Naar aanleiding van het bestuderen van de jaarstukken merkt de rekenkamer het volgende op:

- Op verschillende plaatsen in de jaarstukken wordt informatie over onderbesteding/financiële afwijkingen gepresenteerd en toegelicht. Deze toelichting en de daarbij genoemde bedragen zijn in een aantal gevallen onderling verschillend. Dit komt de toegankelijkheid van de informatie niet ten goede.
- In een aantal gevallen wordt gemeld dat er sprake is van onderbesteding omdat het voor 2012 beoogde resultaat ‘deels’ niet is gerealiseerd. Door het gebruik van deze omschrijving is het niet altijd duidelijk op welk gedeelte van het beoogde resultaat dit betrekking heeft.
- Voor een aantal bedragen wordt aangegeven wat de bestemming is van de onderbesteding. Zo wordt gesproken over toevoeging aan de middelen voor 2013, aan de egaliseringsreserve of aan een (tijdelijke) bestemmingsreserve. Deze omschrijving van de bestemming van de onderbesteding is niet volledig.
- In de programmaverantwoording wordt voor een aantal bedragen (expliciet) aangegeven wat de beïnvloedbaarheid is van de provincie. Zo wordt als verklaring voor de verschillen aangegeven dat onderbesteding *niet*, dan wel *niet of nauwelijks of beperkt (indirect)* beïnvloedbaar is. De beïnvloedbaarheid wordt in de programmaverantwoording niet altijd/overal (expliciet) vermeld.

De rekenkamer heeft voorbeelden bij deze opmerkingen opgenomen in de tabel op de pagina's 23-26 en in bijlage 3.

## **Bijlage 1 Indeling/Opzet jaarstukken 2004-2012**

- **Jaarstukken 2012**

De jaarstukken 2012 omvatten vijf programma's (hieronder vet gedrukt) en daarbinnen worden 22 programmalijnen onderscheiden.<sup>9</sup>

### **1. Leefbaarheid, Veiligheid en Zorg**

- 1.1 Leefbaarheid en veiligheid
- 1.2 Openbaar vervoer
- 1.3 Sturing woningmarkt
- 1.4 Zorg dichterbij
- 1.5 Jeugdzorg
- 1.6 Sport

### **2. Ruimte en Infra**

- 2.1 Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit
- 2.2 Bereikbaarheid en mobiliteit
- 2.3 Hoogwaterbescherming langs de Maas
- 2.4 Versterken van de samenwerking in de waterketen
- 2.5 Innovatie en duurzame energie

### **3. Cultuur en Landschap**

- 3.1 Cultuur
- 3.2 Natuur, Landschap en Monumenten
- 3.3 Platteland

### **4. Economie en concurrentiekracht**

- 4.1 Investerings- en exportbevordering
- 4.2 Innovatiekracht en topsectoren
- 4.3 Limburg een sterk merk
- 4.4 Onderwijs en arbeidsmarkt

### **5. Bestuur, Financiën en Bedrijfsvoering**

- 5.1 Bestuur: transparant en consistent
- 5.2 Financiën: sober en doelmatig
- 5.3 Bedrijfsvoering: Toekomstvast
- 5.4 Provinciale Staten en Griffie

---

<sup>9</sup> De provincie onderscheidt 21 programmalijnen en naast de drie programmalijnen van het programma BFB het onderdeel 'Provinciale Staten en Griffie'. Voor de leesbaarheid wordt dit onderdeel in dit rapport door de rekenkamer ook programmalijn genoemd.

- **Jaarstukken 2007-2011**

De jaarstukken 2007-2011 omvatten vier domeinen (hieronder cursief gedrukt), waarbinnen 20 programma's/overige portefeuille-onderwerpen (hieronder vet gedrukt) en daarbinnen worden 24 actieprogramma's onderscheiden.

***1. Sociaal domein***

**1.1 Investeren in steden en dorpen**

1. Passend en aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu
2. De Limburgse identiteit
3. Ontwikkelen voor de toekomst

**1.2 Investeren in mensen**

1. Ontwikkeling van talent
2. Verbinden van mensen

**1.3 Sociaal domein overig (Lebens)**

1. Monumenten (2007: Monumentenzorg)
2. Beheer en onderhoud van de provinciale wegen

**1.4 Sociaal domein overig (Wolfs)**

1. Culturele infrastructuur
2. Maatschappelijke infrastructuur

***2. Fysiek domein***

**2.1 Bereikbaar en Duurzaam Limburg**

1. Aantrekkelijk openbaar vervoer
2. Duurzaam goederenvervoer
3. Slim wegverkeer en stedelijk transport
4. Bereikbaar via (2007-2008: Maatwerk voor) bijzondere verbindingen
5. Start energietransitie in Limburg (2007: Energiek, 2008: Energie)
6. Aanpakken knelpunten luchtkwaliteit en geluidshinder (2007-2008: Schone leefomgeving)
7. Introductie Cradle to Cradle (niet in 2007-2008)

**2.2 Investeren in Ruimte**

1. Onomkeerbare besluitvorming bij sleutelprojecten in vijf gebieden
2. Verinnerlijking gebiedsontwikkelingsaanpak bij provincie en partners

**2.3 Fysiek domein overig (Kersten)**

1. Milieu en Duurzame ontwikkelingen (2007: opgesplitst in Leefomgevingskwaliteit en Energie en duurzaamheid)
2. Vergunningverlening algemeen (alleen in 2007-2008)
3. Kwaliteit vergunningverleningsproces
4. Strategie en operationele beleidsontwikkeling (2007: Mobiliteit: strategie en ontwikkeling)
5. Openbaar vervoer



6. Infrastructuur
7. Goederenvervoer
8. Veerkrachtig watersysteem (2007-2008: 2007-2011)

#### **2.4 Fysiek domein overig (Driessen)**

1. Behoud archeologisch erfgoed (2007-2008: Archeologie)
2. Uitbouw provinciale weginfrastructuur
3. Ruimtelijke Ontwikkeling
4. Vitalisering Platteland 2007-2011
5. Natuur en landschap 2007-2011
6. Uitvoering Provinciaal grondbeleid

### **3. Economisch domein**

#### **3.1 Innoveren in Limburg**

1. Agenda vormen (alleen in 2007-2008, 2007: Lobbystrategie)
2. Projectenportfolio per Clusters (alleen in 2007-2008, 2007 afzonderlijk: Internationale samenwerking en Projecten portfolio)
3. Door branding aantrekken van (internationale) mensen en bedrijven (2007: Multiplier, 2008: Branding)
4. Het verbeteren van de overheidsdienstverlening (2007: Uitvoeringsagenda, 2008: Andere overheid)
5. Kenniseconomie in deelterreinen die behoort tot de top van Europa (niet in 2007-2008)
6. Bedrijventerreinen (niet in 2007-2008)
7. Versterken sociale innovatie bij bedrijven (niet in 2007-2008)

#### **3.2 Economisch domein overig (Hessels, 2007-2008: Vreken)**

1. Sociaal Economische Beleid
2. Uitvoering geven aan sociaal economisch beleid (2007: Europese programma's, 2008: Uitvoering)

### **4. Overig**

#### **4.1 Taken CdK**

1. Taken CdK

#### **4.2 Bestuurlijke organisatie**

1. Bestuurlijke organisatie

#### **4.3 Internationalisering**

1. Internationalisering

#### **4.4 Public affairs**

1. Public affairs

#### **4.5 Strategie & innovatie**

1. Strategie (2007-2008: Strategie en kennismanagement)
2. Beleidsinnovatie
3. Kennismanagement (2007-2008: Onderzoeksprogramma)

#### **4.6 Bedrijfsvoering**

1. Bedrijfsvoeringprocessen
2. Unit Control (niet in 2007)
3. Empower (niet in 2007)
4. Toezicht gemeenten
5. Juridische zaken
6. Communicatie (alleen in 2007)

#### **4.7 Communicatie**

1. Communicatie

#### **4.8 Handhaving**

1. Naleefgedrag, terugdringen toezichtlast
2. Inzicht milieukwaliteit, samenwerkingsacties

#### **4.9 Subsidies**

1. Subsidie binnen termijn (alleen in 2007-2008, 2007: Subsidieverlening algemeen)
2. Verbeteren subsidieproces (alleen in 2007-2008, 2007: Kwaliteit subsidieverleningsproces)
3. Nieuw subsidiestelsel (alleen in 2008)
4. Kwaliteitsverbetering proces van subsidies (niet in 2007-2008)

#### **4.10 Facilitaire zaken en huisvesting**

1. Integraal managen van ondersteunende diensten
2. Aanbieden van facilitaire diensten aan overheden

- **Jaarstukken 2004-2006**

De jaarstukken 2004-2006 omvatten zes thema's (hieronder vet gedrukt) en daarbinnen worden 24 actieprogramma's onderscheiden.

**1. Ondernemend Limburg**

- 1.1 Limburg technologische topregio
- 1.2 Nieuwe impulsen voor de economie: seniorenleven en toerisme
- 1.3 Bereikbaarheid en ruimte voor dynamische ondernemers

**2. Jong zijn in Limburg**

- 2.1 Jongerenparticipatie en integratie
- 2.2 Ontplooiing als poort naar de maatschappij
- 2.3 De school als poort naar de arbeidsmarkt
- 2.4 Ruimte voor jonge mensen
- 2.5 Voorkomen van problemen en helpen waar nodig

**3. Veilig leven in Limburg**

- 3.1 Bestrijding van criminaliteit en geweld
- 3.2 Zorg voor sociale veiligheid
- 3.3 Fysieke veiligheid en rampenbestrijding

**4. Ruimte voor Limburg**

- 4.1 Plattelandseconomie
- 4.2 Natuur, landschap en water
- 4.3 Ruimtelijk instrumentarium

**5. Vitale kernen en buurten**

- 5.1 Vitale netwerken en sociale betrokkenheid
- 5.2 Passende en bereikbare voorzieningen
- 5.3 Goed wonen en werken in een leefomgeving met kwaliteit

**6. Overige beleidsvoering**

- 6.1 Sectorportefeuille algemeen bestuurlijke zaken
- 6.2 Sectorportefeuille economie, onderwijs en internationale zaken
- 6.3 Sectorportefeuille verkeer en vervoer
- 6.4 Sectorportefeuille milieu en water
- 6.5 Sectorportefeuille ruimte en groen
- 6.6 Sectorportefeuille welzijn, zorg en cultuur
- 6.7 Sectorportefeuille financiën en algemene zaken

## Bijlage 2 Lasten en baten in de jaarstukken

In de periode 2004 tot en met 2012 worden de lasten en baten per ‘programma/begrotingsonderdeel’ gepresenteerd. Alleen voor de jaren 2008 tot en met 2012 zijn deze vergelijkbaar gepresenteerd. In deze periode zijn bij de lasten de volgende onderdelen onderscheiden: de reguliere middelen, de apparaatskosten, kapitaallasten en voorgaande dienstjaren; bij baten de reguliere middelen en voorgaande dienstjaren. In de jaren daarvoor worden bij de lasten en baten wel de reguliere middelen afzonderlijk gepresenteerd, maar zijn, indien van toepassing, de apparaatskosten, kapitaallasten en voorgaande dienstjaren niet altijd toegerekend aan de programmaonderdelen. Deze onderdelen worden dan voor alle programmaonderdelen gezamenlijk gepresenteerd.<sup>10</sup> Onderstaande tabel geeft een overzicht.

	Lasten/baten uitgesplitst per programmaonderdeel				Voor alle onderdelen gezamenlijk		
	Regulier	Apparaat	Kapitaal	Vg. dienstjaren	Apparaat	Kapitaal	Vg. dienstjaren
2004	x		x	X	x		
2005	x*			X	x	x	
2006	x*		x**	X	x		
2007	x				x	x	X?
2008	x	x	x	X			
2009	x	x	x	X			
2010	x	x	x	X			
2011	x	x	x	X			
2012	x	x	x	X			

\* Beleidsintensiveringen afzonderlijk weergegeven.

\*\* Alleen begroot na wijziging en realisatie, voor oorspronkelijk begroot geldt dat alleen in totaliteit wordt weergegeven.

<sup>10</sup> Apparaatskosten en kapitaallasten alleen bij de lasten.

### **Bijlage 3 Voorbeelden bij opmerkingen**

Onderstaand zijn voorbeelden opgenomen bij de opmerkingen uit paragraaf 5.2.

- Bij programmalijn 1.1 Leefbaarheid en Veiligheid en 1.6 Sport wordt in de programmarekening (paragraaf 7.5.2.2) in aanvulling op de tekst in de programmaverantwoording gemeld dat de voor deze programmalijnen gevormde voorzieningen niet waren voorzien. Deze extra informatie heeft toegevoegde waarde en zou, als deze ook bij de verklaringen in de programmaverantwoording zou zijn opgenomen, naar de mening van de rekenkamer voor meer duidelijkheid (over de oorzaak van de onderbesteding) in de programmaverantwoording hebben gezorgd.
- Bij programmalijn 1.2 Openbaar Vervoer is de toelichting in de programmaverantwoording, met uitzondering van de MBO-regeling, anders dan in de programmarekening. In de programmarekening (paragraaf 7.5.2.3) wordt ten aanzien van BDU een nadelig verschil van bijna € 1,9 miljoen toegelicht. In de programmaverantwoording wordt bij Adequaat concessiebeheer/concessiemanagement en Maatregelen rondom de Heuvellandlijn ook over BDU gesproken. Het is onduidelijk hoe de bedragen die hier worden genoemd zich verhouden tot het bedrag van € 1,9 miljoen in de programmarekening.
- Voor programmalijn 1.5 Jeugdzorg ontbreekt in de programmarekening één oorzaak die in de programmaverantwoording wel wordt genoemd (onvoorzien eenmalige subsidie die de mate van onderbesteding tempert). In de programmaverantwoording wordt de beschrijving gehanteerd dat de onderbesteding vrijwel volledig betrekking heeft op overwegend externe factoren.
- Bij programmalijn 2.1 Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit wordt bij gebiedsontwikkeling in de programmaverantwoording een voordelige financiële afwijking genoemd en toegelicht van ruim € 4 miljoen, terwijl in de programmarekening (paragraaf 7.5.2.1) wordt gesproken van ruim € 5,1 miljoen. De toelichting is daarentegen op beide plekken exact hetzelfde. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in de programmarekening in de zinsnede 'De voordelige financiële afwijking van ruim € 5,1 miljoen is veroorzaakt' na 'is' had moeten staan 'vooral'.
- Bij programmalijn 2.2 Bereikbaarheid en mobiliteit wordt in de programmaverantwoording als kosten rondom Tripool een bedrag van € 15,3 miljoen genoemd, in de programmarekening (paragraaf 7.5.2.1) wordt gesproken van bijna € 10,7 miljoen.
- Bij programmalijn 2.5 Innovatieve en duurzame energie wordt in de programmaverantwoording een voordelige financiële afwijking genoemd en toegelicht van bijna € 5,26 miljoen. In de programmarekening wordt een bedrag genoemd van bijna € 4,2 miljoen (paragraaf 7.5.2.1) en € 0,34 miljoen (paragraaf 7.5.2.5). Vanuit de ambtelijke organisatie is

aangegeven dat het verschil wordt verklaard door afwijkingen bij de kostensoorten doeluitkeringen, decentralisatie-uitkeringen en toevoegingen aan voorzieningen. Daar deze afwijkingen, zo wordt gesteld, kleiner dan € 0,5 miljoen en erg detaillistisch zijn, worden deze niet in de programmarekening genoemd.

In de programmaverantwoording wordt als oorzaak naast subsidie LES (€ 3,3 miljoen) een voordelig verschil van € 1,6 miljoen genoemd bij subsidieregelingen rond luchtkwaliteit, externe veiligheid en bodemsanering, terwijl in de programmarekening wordt gesproken van subsidieregelingen rond grondwater- en bodembeheer. De stelpost die in paragraaf 7.5.2.5 van de programmarekening wordt genoemd voor het convenant bodemontwikkeling (€ 0,34 miljoen) wordt niet genoemd in de programmaverantwoording.

- Bij programmalijn 3.2 Natuur, landschap en monumenten wordt in de programmaverantwoording een voordelige financiële afwijking genoemd en toegelicht van ruim € 0,38 miljoen. In de programmarekening wordt in paragraaf 7.5.2 nergens iets over deze programmalijn gemeld.
- Bij programmalijn 3.3 Platteland wordt in de programmaverantwoording een nadelige financiële afwijking genoemd en toegelicht van € 26,7 miljoen. In de programmarekening (paragraaf 7.5.2.3) wordt een bedrag van € 27,3 miljoen genoemd met daarbij exact dezelfde vervolgzin dat deze afwijking vooral is ontstaan door beëindiging van de bestuursovereenkomst ILG. Ook de toelichtingen verschillen van elkaar. In de programma-verantwoording wordt verder een nadelig verschil genoemd en toegelicht van € 0,2 miljoen. Dit komt niet terug in de programmarekening.
- Bij programmalijn 4.3 Limburg een sterk merk wordt in de programmarekening (paragraaf 7.5.2.1) gesteld dat de financiële afwijking van bijna € 1,3 miljoen grotendeels wordt verklaard door een post van € 0,5 miljoen. De omschrijving 'grotendeels' sluit niet aan bij de gepresenteerde cijfers.
- Bij programmalijn 4.4 Onderwijs en arbeidsmarkt wordt in de toelichtingen eerst gesteld dat bepaalde zaken leiden tot een budgetoverschot (ruim € 1,5 miljoen). Twee zinnen later wordt evenwel gesproken van een onderbesteding van € 0,45 miljoen. De relatie tussen beide cijfers is niet duidelijk.
- Bij programmalijn 5.1 Bestuur: transparant en consistent wordt in de programmaverantwoording een voordelig saldo genoemd en toegelicht van € 0,56 miljoen. De toelichting vermeldt een nadelig bedrag van € 1,16 miljoen en daarnaast drie voordelige bedragen: € 0,32, € 0,67 en € 0,27 miljoen (opgeteld wordt dat € 1,26 miljoen). Deze elementen leiden niet tot het eerder gepresenteerde saldo. In de programmarekening (paragraaf 7.5.2.1) wordt bij de drie voordelige bedragen een totaalbedrag gepresenteerd van € 1,6 miljoen.

- Voor programmalijn 5.2 Financiën: sober en doelmatig wordt in paragraaf 7.5.2.1 van de programmarekening expliciet aangegeven dat er geen verschillen zijn binnen de reguliere programmabudgetten. Voor bijvoorbeeld de programmalijnen 2.4, 3.2 en 5.4 waar ook geen dan wel zeer kleine verschillen zijn, wordt niets gemeld in deze paragraaf. Voor programmalijn 5.2 wordt in de programmarekening in paragraaf 7.5.3.5 informatie gegeven die niet in de programmaverantwoording is opgenomen. Deze extra informatie geeft inzicht in het gevolg van de onderbesteding en zou als deze ook in de programmaverantwoording zou zijn opgenomen inzicht hebben gegeven over het gevolg van de onderbesteding (€ 0,5 miljoen stelpost overboeking en € 0,25 miljoen onvoorzien valt vrij). Verder geldt dat de informatie die in de programmarekening is opgenomen in paragraaf 7.5.3.6 (taakstelling) niet, in elk geval niet herkenbaar, is opgenomen in de programmaverantwoording.
- Bij programmalijn 5.3 Bedrijfsvoering: toekomstvast wordt in de programmaverantwoording een voordelige financiële afwijking bij het grondbedrijf genoemd en toegelicht van € 1,36 miljoen. In de programmarekening (paragraaf 7.5.2.1) worden daarvoor de bedragen € 1,2 en € 0,3 miljoen genoemd. Verder is bij de toelichting op de afwijking ten aanzien van IPO niet duidelijk om welk bedrag het gaat. Bij deze programmalijn wordt geen informatie gegeven over de beïnvloedbaarheid door de provincie. De rekenkamer merkt op dat de onderbesteding, omdat het bedrijfsvoering betreft, als intern beïnvloedbaar is aan te merken.
- In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt bij het denkmodel niet aangegeven dat het alleen de voordelige saldi betreft op de programmabudgetten zoals in paragraaf 7.5.2.1 uitgesplitst. Het verschil tussen het genoemde voordelige saldo in paragraaf 7.5.2.1 (€ 55,6 miljoen) en de optelsom van de saldi in het denkmodel (€ 63,8 miljoen) wordt verklaard doordat het denkmodel alleen de voordelige saldi van de programmalijnen omvat. De rekenkamer heeft vanuit de ambtelijke organisatie de informatie uit het denkmodel op programmalijnniveau ontvangen.<sup>11</sup> Ze merkt daarbij een verschil op van € 0,5 miljoen bij programmalijn 5.3. In paragraaf 7.5.2.1 betreft het voordelig saldo € 3 miljoen en in het denkmodel € 2,5 miljoen.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in de programmarekening financiële afwijkingen van € 0,5 miljoen en kleiner in de regel niet worden toegelicht.

---

<sup>11</sup> In bijlage 4 is deze informatie opgenomen.

## Bijlage 4 Denkmodel op programmalijnniveau

		oorzaken van onderbesteding		
		Overwegend intern	overwegend extern	volledig extern
resultaten behaald	JA	A € 2,3 mln	B € 8 mln	C € 23,2 mln
	NEE	D	E € 30,3 mln	F
		<i>ja, direct</i>	<i>ja indirect</i>	<i>nee</i>
is onderbesteding te beïnvloeden door Provincie				

	Onderbesteding programmalijnen							Totaal
A programmalijn	€ 1,3 4.3	€ 1,0 5.3						€ 2,3
	limb paviljoen	sibl						
B programmalijn	€ 5,1 2.1	€ 1,4 2.3	€ 1,5 5.3					€ 8,0
	procesmidd. Gebiedsontw.	procesmidd. Ooijen W	voordeel op- brengsten GB					
C programmalijn	€ 0,5 1.1	€ 3,5 1.4	€ 3,5 1.5	€ 3,8 1.6	€ 4,2 2.5	€ 1,7 3.1		€ 23,2
	subsidies verkeiligheid	subsidies zorg	subsidies jeugdzorg	subsidies sport	subsidies LES/ luchtkwal.	subsidies cultuur		
C programmalijn	€ 0,6 3.3	€ 1,3 4.1	€ 1,1 4.2	€ 1,5 4.4	€ 1,6 5.1			
	bijdrage waterschap	subs afwik- keling ec.	(project) subsidies	subsregeling arbmarkt	div subsaanvra- gen			
D programmalijn								€ -
E programmalijn	€ 28,5 1.3	€ 1,8 4.1						€ 30,3
	woningmarkt	acquisitie- trajecten						
F programmalijn								€ -
<b>Totaal</b>								<b>€ 63,8</b>