

Aan de leden van Provinciale Staten van Noord-Holland

Datum ingekomen vragen : 10 april 2018

Datum GS-besluit: : 26 juni 2018

Vragen nr. 43

Vragen van mevrouw **Z. Pels** (GroenLinks) over onderbesteding

De voorzitter van Provinciale Staten van Noord-Holland deelt u overeenkomstig het bepaalde in artikel 45 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten mede, dat op 10 april 2018 door het lid van Provinciale Staten, mevrouw **Z. Pels** (GroenLinks), de volgende vragen bij Gedeputeerde Staten zijn ingekomen.

INLEIDING VRAGEN

Onderbesteding is al jaren een structureel probleem in de verwezenlijking van de doelen van de provincie Noord-Holland. Onderbesteding is een complex probleem dat vele oorzaken kent. Naast oorzaken door derden zijn er ook oorzaken bij de provincie zelf aan te wijzen. GroenLinks vindt het wenselijk dat de provincie onderbesteding zoveel mogelijk probeert te voorkomen en dat de kwaliteit van de informatievoorziening hierover aan PS in orde is. Geld dat op de plank blijft liggen, had wellicht al eerder besteed kunnen worden aan activiteiten die nuttig en van toegevoegde waarde zijn voor de inwoners Noord-Holland.

Naar aanleiding van de Management Letter van de accountant heeft GroenLinks hier onderstaande vragen over.

VRAGEN INCLUSIEF BEANTWOORDING GEDEPUTEERDE STATEN

INLEIDING ANTWOORDEN

Uit eerdere analyse van onderbesteding bij de provincie Noord-Holland over een reeks van jaren is gebleken dat meerdere factoren aanleiding geven tot onderbesteding. Enerzijds is het inherent aan de begrotingsregels, want uitgaven zonder begrotingsautorisatie zijn onrechtmatig; anderzijds is er sprake van enig planningsoptimisme. Het belangrijkste inzicht uit de eerdere analyse is dat de onderbestedingen niet door wijzigingen in beleids- en uitvoeringsdoelen worden veroorzaakt. Aan de realisatie van doelen en ambities wordt onverkort gewerkt. Bij geanalyseerde onderbestedingen is echter in grote mate sprake van verschuivingen in de tijd. Onderbesteding heeft de bestuurlijke aandacht van het college van GS. Zoals voorgaande jaren zullen wij de onderbesteding analyseren en evalueren.

Vraag 1:

Acht GS het in het algemeen wenselijk dat onderbesteding zoveel mogelijk wordt tegengegaan?

Antwoord 1:

Ja, in het algemeen achten wij dat wenselijk. Echter, dit mag niet leiden tot uitgeven om het uitgeven. Middelen moeten zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet voor het te bereiken doel. Als er onderbesteding ontstaat omdat een doel efficiënter is bereikt dan is dat goed.

Vraag 2:

Is GS het met GroenLinks eens dat onderbesteding in deze college periode een structureel probleem is gebleken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2:

Nee, niet alle soorten onderbesteding zijn even problematisch en/of vormen een structureel probleem. Zoals in de inleiding gesteld is het enerzijds inherent aan de begrotingsregels en anderzijds is er sprake van enig planningsoptimisme.

Vraag 3:

Welke maatregelen heeft de provincie genomen na de resultaten van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar onderbesteding (2008)? Heeft er een evaluatie per maatregel plaatsgevonden? Hoe kijkt GS terug op de invoering van deze maatregelen en het effect van de maatregelen?

Antwoord 3:

De Randstedelijke Rekenkamer heeft in het rapport 'Bijsturen met de begroting' (2008) onderstaande aanbevelingen gedaan.

- Verbeteren van informatievoorziening;
- Voortgangsrapportages, afwijkingen en wijzigingen per programma;
- Voortgangsinformatie tijdig behandelen in PS vergaderingen.

In uitvoering van de aanbeveling 'Verbeteren van informatievoorziening' heeft het college van GS in het najaar 2008 een notitie Onderbesteding voorgelegd. In deze notitie zijn de primaire oorzaken van onderbesteding toegelicht. Bij de maatregelen voor het terugdringen van de omvang van onderbestedingen is de focus gelegd op het meerjarig plannen van de uitvoering en het vergroten van de invloed van de provincie op de samenwerking met derden. In 2014 heeft het college van GS opnieuw onderzoek laten doen naar onderbesteding. Naast de analyse van de onderbesteding zijn ook de genomen maatregelen geëvalueerd en bijgesteld. Over de resultaten van het onderzoek en over de zienswijze van het college van GS zijn Provinciale Staten geïnformeerd (brief d.d. 5 november 2014; kenmerk 493652/493712). Mede naar aanleiding van de aanbevelingen 'Voortgangsrapportages, afwijkingen en wijzigingen per programma' en 'Voortgangsinformatie tijdig behandelen in PS vergaderingen' hebben Provinciale Staten in 2009 de opzet van de begroting en de planning en control cyclus herijkt. Het college van GS heeft in 2016 het interne auditteam van concerncontrol opdracht gegeven de in de praktijk gegeven invulling van de huidige begrotingssystematiek te leggen naast de inzichten met betrekking tot de wijze, waarop de wetgeving (BBV) wordt ingevuld en hoe dat relateert aan de effectiviteit van de planning en control-documenten stukken in relatie tot de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. De zienswijze van het college van GS maakt onderdeel uit van het onderzoeksrapport Begrotingssystematiek (Bijlage 3 bij voordracht 2018 -8; PS 12 februari 2018). Provinciale Staten hebben in 2017 de begrotingssystematiek op basis van opnieuw geëvalueerd en de opzet van de begroting gewijzigd (PS-besluit d.d. 12 februari 2018; voordracht 2018 -8).

Vraag 4:

Welke maatregelen heeft de provincie naast de aanbevelingen van de Rekenkamer genomen tegen onderbesteding?

Antwoord 4:

Naar aanleiding van het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer 'Bijsturen met de begroting' (2008) en interne onderzoeken naar onderbesteding zijn meerdere maatregelen genomen.

- Het voorbereiden van meer flexibele bestedingsmogelijkheden, die effectief bijdragen aan gestelde doelen;
- Het maken van schattingen van de inkomsten als gevolg van bijdragen door derden
- waar mogelijk op basis van betere afspraken met derden over de timing en grootte van hun financiële bijdrage;
- De allocatie van begrote apparaatskosten meer baseren op actualiteit;

- De richtlijnen voor het opstellen van de begroting zijn aangescherpt zodat expliciet rekening wordt gehouden met het risico dat de beoogde prestaties (subsidieaanvragen, uitvoeren werken, uitvoeren onderhoud) niet of niet geheel gerealiseerd;
- Het uitvoeren van een interne toets op de onderbouwing en de haalbaarheid van begrotingsvoorstellen en -ramingen om het risico op planningsoptimisme te beperken;
- Onderzoek en herijken van de bestedingsplannen die onder bestemmingsreserves liggen;
- Aanpassing van de systematiek voor begrotingswijzigingen zodat geraamde begrotingsposten tijdig neerwaarts worden bijgesteld (bv. werkwijze bij de laatste begrotingswijziging);
- Het verbeteren van het inzicht in de onderbestedingen door een consequente verschillenanalyse in de jaarrekening.

Vraag 5:

In de reactie op de Management Letter 2017 worden maatregelen bij de BDU genoemd. Om welke maatregelen gaat dit?

Antwoord 5:

Rondom de BDU Kleine Infrastructuur zijn volgende maatregelen genomen

- Het aanscherpen van de vaststelling van het subsidieplafond;
- Het hanteren van een reservelijst van projecten die bij voldoende vrijval van middelen alsnog kunnen worden gehonoreerd;
- Toetsen van de uitvoeringsplanning van projecten.

Vraag 6:

In de reactie op de Management Letter wordt een onderzoek naar externe partijen genoemd. Wat is het doel van dit onderzoek? En de hoofdvraag? Wanneer worden de resultaten verwacht?

Antwoord 6:

Naar aanleiding van het advies van de accountant in de managementletter wordt in een bredere context intern onderzoek gedaan naar de onderliggende oorzaken van de onderbesteding en de mogelijkheden om daarop te sturen. Een substantieel onderdeel daarvan is de onderbesteding bij subsidies. Gezien de jaarrekeningcijfers 2017 op dit moment nog niet definitief zijn vastgesteld is de onderzoeksopzet nog niet afgerond. In algemene zin zal gezocht worden naar mogelijkheden om meer grip te krijgen op de uitputting door externe partijen zonder de administratieve lasten voor externe partijen te verhogen. De resultaten van het onderzoek worden in het najaar van 2018 verwacht.

Vraag 7:

Een van de oorzaken van onderbesteding ligt mogelijk ook in planningsoptimisme. Hoe stuurt de provinciale organisatie op een realistische inschatting van de doorloop van plannen en de bijbehorende middelen?

Antwoord 7:

Om de doorlooptijd van plannen realistisch in te kunnen schatten, zijn op verschillende beleidsterreinen verschillende aspecten relevant. Bij investeringsprojecten wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van standaard planningsmethodieken en risicomanagement. Bij beleidsontwikkelingen vindt een toets van de uitvoeringsgereedheid op gestandaardiseerde wijze plaats. Al deze activiteiten hebben tot doel beïnvloedbare onderuitputting doorplanningsoptimisme zo veel mogelijk aan de voorkant te voorkomen.

Vraag 8:

Hoe doet Noord-Holland het qua onderbesteding ten opzichte van andere provincies (originele begroting ten opzichte van jaarrekening)? Welke provincies hebben minder onderbesteding dan Noord-Holland?

Antwoord 8:

De onder- en overbesteding in een aantal jaarrekeningen van andere provincies in de jaren 2016 en 2017 (Groningen 2016, Friesland 2016, Drenthe 2017, Gelderland 2016, Flevoland 2016 en

2017, Utrecht 2016, Zuid-Holland 2016, Zeeland 2016, Limburg 2016, Noord-Holland 2016) varieert ten opzichte van de primitieve begroting van € 188 miljoen overbesteding tot 203 miljoen onderbesteding, ofwel 67,8% overbesteding tot 36,1% onderbesteding. In 2016 had de provincie Noord-Holland ten opzichte van de primitieve begroting € 46 miljoen onderbesteding, dit is 8,6% (begrote lasten minus gerealiseerde lasten / begrote lasten in %) . Cijfers van de provincie Noord-Holland over 2017 zijn op dit moment nog niet vastgesteld.

Van de onderzochte jaarrekeningen met onderbesteding heeft alleen de provincie Limburg een lagere onderbesteding.

Vraag 9:

Wat doen de provincies met een lagere onderbesteding tegen onderbesteding? Hebben andere provincies procedures of mechanismen ter voorkoming van onderbesteding die Noord-Holland nog niet kent?

Antwoord 9:

In IPO-verband en met het ministerie van BZK (in de rol van toezichthouder op de provincies) wordt ambtelijk regelmatig over onderbesteding gesproken, vooral in het licht van de voorspellingen van het EMU-saldo. Uit deze gesprekken is tot nu toe niet een oplossing naar voren gekomen die alle onderbesteding oplost, alle provincies hebben in enigerlei mate te maken met onderuitputting. Het verschijnsel onder- en overuitputting in de jaarrekeningcijfers ten opzichte van de primitieve begroting is bovendien onderhevig aan incidentele posten.

Vraag 10:

Zijn er uit maatregelen van andere provincies lessen te trekken voor de provincie Noord-Holland als het gaat om het tegengaan van onderbesteding?

Antwoord 10:

Zie antwoord 9, concreet benoembare succesvolle maatregelen die wij nog niet doen zijn ons niet bekend. Uiteraard neemt dat niet weg dat wij voortdurend aandacht hebben voor het efficiënt en effectief uitvoeren van het beleid.