

Beter ramen; een verkenning

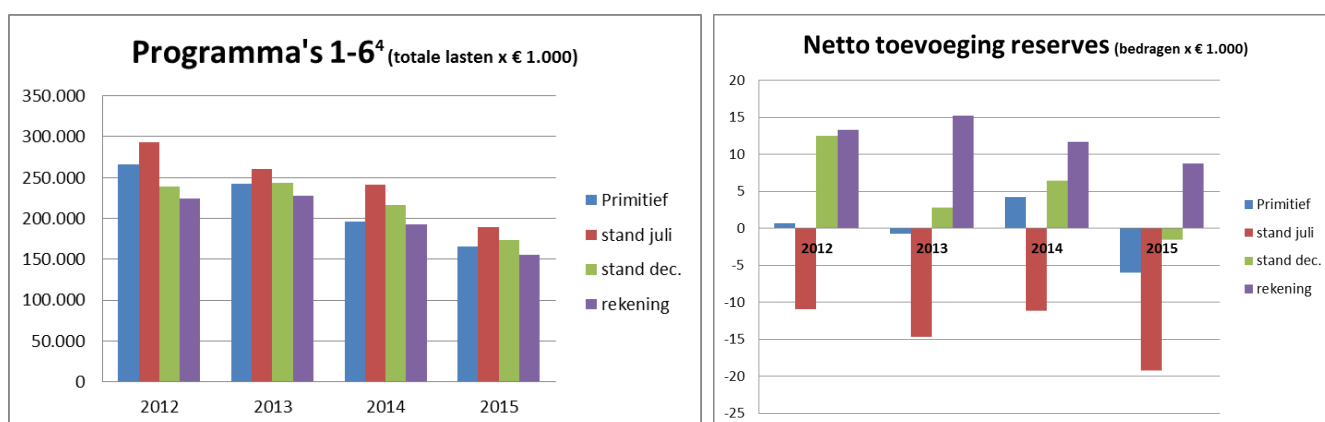
Inleiding

Jaarlijks is er sprake van onderuitputting in de begroting, zowel bij de exploitatie-uitgaven als bij de investeringen. Van diverse kanten is gevraagd naar instrumenten om de onderuitputting meer te beperken. Het gaat om het verbeteren van het zogenoemde 'voorspellend vermogen' van de begroting.

In deze notitie wordt allereerst cijfermatig inzicht gegeven in de omvang van de onderuitputting in de afgelopen jaren. Vervolgens wordt ingegaan op de veranderende rol van de provincie en het effect dat daarvan uitgaat op de voorspelbaarheid van de begroting. Aansluitend wordt de huidige manier van begroten toegelicht en worden verbetermogelijkheden geschetst.

Omvang onderuitputting

Onderstaande figuur geeft een beeld van de ontwikkeling van de totale lasten door het jaar heen in de periode 2012-2015¹, alsmede de ontwikkeling van de mutaties in de reserves.



De trend daarbij is dat er ieder jaar sprake is van het ophogen van de begroting in het eerste half jaar (met name bij bestemming rekeningresultaat en Perspectiefnota), waarna in het tweede half jaar verlagingen worden doorgevoerd (met name bij de Zomernota) en in de jaarrekening het uitgavenniveau nog lager uitkomt. In twee van de drie jaren lag het niveau van de jaarrekening uiteindelijk onder het niveau van de oorspronkelijke (primitieve) begroting. Dit beeld weerspiegelt zich in de toevoegingen aan de reserves, waar een omgekeerde trend zichtbaar is. In de tweede helft van het jaar wordt de toevoeging aan de reserves steeds verder verhoogd.

Overigens is Flevoland niet de enige provincie waar dit fenomeen zich voordoet. Uit een telefonische rondgang bij 5 andere provincies (Groningen, Fryslân, Drenthe, Gelderland en Limburg) komt hetzelfde beeld naar voren. Vaak gaat het daar om (relatief) vergelijkbare of zelfs nog grotere afwijkingen. Ook daar heeft het aandacht, maar zijn nog geen goed werkende oplossingen gevonden.

Veranderende rol provincie

De mate van voorspelbaarheid van uitgaven heeft ook te maken met het karakter van provincies; het is een overheidslaag met relatief weinig uitvoerende taken. Wezenlijk zijn ook de wijzigingen in de provinciale rol in de afgelopen jaren. Waar de provincie in het verleden redelijk zelfstandig haar activiteiten kon uitvoeren, wordt de laatste jaren steeds meer actief de samenwerking met andere partners gezocht om invulling te geven aan de verdere ontwikkeling van het gebied. Het 'uitnodigen' van de omgeving om mee te denken over het provinciale beleid en een rol te spelen in de uitvoering daarvan, is steeds meer gemeengoed geworden. Dit versterkt het draagvlak voor de beleidsambities, maar de

¹ Van Programma 6 (Bestuur) is alleen het onderdeel bedrijfsvoering meegenomen, omdat de andere onderdelen divers en gering in omvang zijn. Daarnaast zijn voor het jaar 2015 onder 'rekening' de voorlopige rekeningcijfers (stand 1 februari 2016) opgenomen.

keerzijde is dat het de provincie afhankelijker maakt van derden. De voortgang in de besluitvorming bij samenwerkingspartners en hun financiële mogelijkheden om bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het gebied zijn direct van invloed op het succes van de activiteiten. Dit doet zich zowel voor bij de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering van programma's.

Een andere keerzijde van de samenwerking kan zijn dat de provinciale kaders in algemene termen worden gesteld, om daar in de praktijk nog nadere invulling aan te kunnen geven. Voorbeelden hiervan zijn enkele grote langlopende (subsidie)programma's, zoals het IFA/FVA, programma Noordelijk Flevoland of de Europese programma's. Hierbij worden vooraf bestuurlijk programmalijnen en totaalbudgetten vastgesteld, terwijl de feitelijke invulling (de aanvragen vanuit de maatschappij) nog moet plaatsvinden. Ook hier is er een grote afhankelijkheid van derden, die er toe leidt dat er voor aanvang van een begrotingsjaar nog weinig inzicht bestaat in de te verwachten uitgaven.

Tenslotte zien we dat bestuurlijke wensen veelal direct financieel worden vertaald in budgetten, terwijl nog niet in alle gevallen er helderheid is over de mogelijkheden tot invulling ervan. Als voorbeeld kan worden gewezen op Coalitieakkoorden, waar aan diverse doelstellingen budgetten zijn gekoppeld, die op dat moment veelal indicatief zijn in termen van omvang en bestedingsmomenten. In veel gevallen speelt daar ook de afhankelijkheid van partners die hierboven is beschreven.

Opstellen begrotingsramingen

Algemeen

De begroting bestaat uit een aantal onderdelen, die niet allemaal dezelfde mate van voorspelbaarheid hebben.

Sommige uitgaven zijn vooraf goed te ramen. Dit zijn vooral de jaarlijks terugkomende exploitatiebudgetten waarbij de provincie niet afhankelijk is van derden. Als voorbeeld kan worden genoemd de kosten van de exploitatie van het Provinciehuis (schoonmaak, jaarlijks onderhoud, nutsvoorzieningen, etc.).

Bij andere onderdelen is het vooraf opstellen van een betrouwbare raming lastiger. Gedacht kan worden aan projectsubsidies in het kader van meerjarige programma's (zoals EU-programma's, POP3, IFA/Almere 2.0, Noordelijk Flevoland). In dergelijke gevallen is de provincie erg afhankelijk van aanvragen van derden die vooraf moeilijk zijn in te schatten. Voor dergelijke meerjarige programma's wordt daarom veelal gebruik gemaakt van reserves. Op basis van de inhoudelijke en financiële kaders die door Provinciale Staten zijn gesteld worden jaarlijks toevoegingen en onttrekkingen aan reserves gedaan, waarmee de uitgaven voor programma's worden geëgaliseerd. Zo zijn er reserves voor IFA/FVA, Noordelijk Flevoland, EU-projecten, Nieuwe Natuur, bodemprojecten en Infraprojecten. Eventuele lagere of hogere uitgaven in enig jaar worden verrekend met dergelijke reserves, zodat er feitelijk geen effect is op het te bestemmen rekeningresultaat.

Werkwijze opstellen begrotingsramingen

De begroting voor het jaar t wordt jaarlijks opgesteld in de zomer van het jaar t-1. Op dat moment is voor een groot aantal posten een redelijk betrouwbare raming op te stellen. Dit gebeurt op basis van ervaringscijfers (bijvoorbeeld voor 'going concern' uitgaven en de bedrijfsvoering) of verwachte activiteiten in het volgend jaar (bijvoorbeeld voor onderzoeksbudgetten).

Bij enkele onderdelen (zoals meerjarige subsidieprogramma's) is het echter lastig om vooraf een goede inschatting te maken van de feitelijke uitgaven die in het volgende jaar zullen worden gedaan. Dan wordt de raming vaak gebaseerd op het bedrag wat gemiddeld per jaar beschikbaar is of op de gemiddelde uitgaven in voorgaande jaren.

Voor meerjarige investeringsprogramma's (met name de uitvoering van het pMIRT) wordt de raming gebaseerd op de dan bestaande uitvoeringsplanning van de projecten.

Voorspellend vermogen

Als gevolg van de beperkte voorspelbaarheid van bepaalde onderdelen zoals hierboven beschreven, kan in de loop van het begrotingsjaar blijken dat de beschikbare budgetten niet worden besteed en dat (met name via de Zomernota) voorstellen tot budgetverlaging worden gedaan. Dit roept dan bij Provinciale Staten het beeld op dat er dingen niet zijn gedaan en tot de suggesties om extra personeel in te zetten of te gaan overcommitteren.

Vervolgens zien we bij de jaarrekening regelmatig dat niet bestede budgetten via de bestemming van het rekeningresultaat worden overgeheveld naar het volgende jaar². Hiermee worden de budgetten voor het nieuwe jaar soms al verhoogd, zonder dat er altijd een degelijke onderbouwing van de noodzaak daartoe is. Daardoor ontstaat het risico dat deze budgetten in dat jaar wederom niet tot volledige besteding komen en vervolgens weer worden overgeheveld naar het daarop volgende jaar. Dit 'voortwentelingsmechanisme' is ongewenst. Een van de maatregelen om dit tegen te gaan is de instelling van de nieuwe reserve 'doorgeschoven activiteiten', waarin de met behulp van die reserve doorgeschoven middelen nog maximaal één jaar beschikbaar blijven en dan vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Ten aanzien van het beschikken over de middelen in de reserve 'doorgeschoven activiteiten' is de gedragslijn dat pas daadwerkelijk middelen aan de reserve worden onttrokken als de eventueel aanwezige reguliere middelen in het lopende begrotingsjaar (nagenoeg) zijn benut. Daarmee wordt voorkomen dat door te vroege onttrekking van middelen aan de reserve opnieuw onderuitputting gaat ontstaan.

Oorzaak onderuitputting

Op basis van een globale analyse blijkt dat in de afgelopen jaren vanuit de grootste mutaties in de loop van het jaar (dus de periode van begroting tot jaarrekening) zich hebben voorgedaan bij het begrotingsonderdeel 'Investeringsagenda'. Dit onderdeel bevat vooral de grote meerjarige programma's (zoals EU-programma's, p-MJP/POP3, IFA, Noordelijk Flevoland) waarvan de uitgaven nauwelijks vooraf zijn in te schatten. Voor deze programma's zijn reserves gevormd waarmee de door PS beschikbaar gestelde middelen (veelal voor de gehele programmaperiode) gefaseerd kunnen worden ingezet. Overige onderdelen die regelmatig terugkomen bij de aframingen in de Zomernota's en als onderuitputting in de jaarrekening zijn de uitgaven voor bodembeleid (ook deels terug te voeren op het meerjarige programma en de beschikbare reserve hiervoor), infrastructurele investeringen, de stelpost onzekerheden Perspectiefnota en de totale lasten van de bedrijfsvoering (met name de onderdelen personeelslasten en ICT).

De oorzaak van de onderuitputting blijkt in veel gevallen dat bij het opstellen van de begroting nog geen concreet zicht bestond op de te maken uitgaven. Dit inzicht ontstaat pas in de loop van het begrotingsjaar. Vaak zijn de uitgaven afhankelijk van ontwikkelingen bij derden (bijvoorbeeld subsidieaanvragen) of actualiteiten (zoals onderzoeksbudgetten). Daarnaast is er altijd enige vorm van planningsoptimisme, vooral bij de voortgang van de realisatie van geplande investeringen.

Het in de begroting geraamde bedrag is bij sommige onderdelen dus vaak een 'best possible guess' geweest. Omdat er in die gevallen geen goede voorcalculatie kon worden gemaakt, is het ook moeilijk om achteraf aan te geven wat er niet gedaan is. In veel gevallen (zoals bij uitgaven die gestuurd worden door subsidieaanvragen) is 'extra personeel inzetten' of 'overcommitteren' dan ook niet de oplossing om de uitputting te vergroten.

NB:

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen van de lasten per onderscheiden programma voor de jaren 2012 t/m 2015.

ZBB als oplossing

Algemeen

Vaak wordt zero based budgetting (ZBB) als manier aangedragen om het voorspellend vermogen te verbeteren. Immers, bij ZBB wordt vooraf een gedetailleerde berekening gemaakt van het benodigde budget. Daarbij wordt voor alle begrotingsposten in beeld gebracht welke activiteiten zullen worden verricht (Q) en wat de kosten per activiteit zijn (P). De raming op de post is dan de uitkomst van de berekening $P \times Q$. Ook andere ramingsmethoden, zoals het hanteren van een 'plateaubenadering' worden wel genoemd. ZBB kan inderdaad een nuttig hulpmiddel zijn, maar is een omslachtige werkwijze als dit integraal op de gehele begroting wordt toegepast. Dat is ook niet nodig.

² Vanuit 2012 is € 4,2 mln. doorgeschoven naar 2013, van 2013 € 0,4 mln. naar 2014 en van 2014 € 1,7 mln. naar 2015.

De ZBB methode leent zich, zoals ook uit de in 2014 gehouden pilot is gebleken, meer voor de beter planbare en voorzienbare taken, zoals beleidsontwikkeling en reguliere taakuitvoering.

De plateaubenadering is met name geschikt voor grotere complexe projecten waarvan de route (en daarmee het budget) om de einddoelen te bereiken minder goed voorspelbaar is. Dan kan gekozen worden voor het opsplitsen in deelprojecten (plateaus), waarbij na afronding van een deelproject het volgende plateau kan worden gedefinieerd en gebudgetteerd. Een voorbeeld hiervan is de meerjarenaanpak bedrijfsvoering. De plateaubenadering is echter minder geschikt voor het opzetten van een jaarlijkse begroting.

Pilot 2014

In 2014 is een pilot Zero Base Budgetting uitgevoerd bij een drietal provinciale begrotingsposten. Doel daarvan was om ervaring op te doen met deze manier van begroten. Deze pilot is uitgevoerd met externe ondersteuning (BMC consultants). In het eindrapport van BMC wordt de volgende eindconclusie getrokken:

'Gezien de situatie dat de Provincie reeds enkele jaren, met succes, heeft geïnvesteerd in het verbeteren van de begroting is het aan te raden nu niet een nieuw Provinciebreed project te starten voor de verdere implementatie van de Doelenboomsystematiek/ZBB. Dat zou een te zware wissel trekken op de ambtelijke organisatie en relatief te weinig opbrengen.'

De uitkomsten van het rapport zijn op 14 januari 2015 besproken in de toenmalige Statencommissie PenC (1692209).

Toepasbaarheid ZBB

Bij zaken als gebiedsontwikkeling inclusief daarmee samenhangende meerjarige subsidieprogramma's opereert de provincie in een afhankelijke rol. Samen met andere partners worden projecten voorbereid en uitgevoerd. Dat vergt meer een sturing op proces. Voor de meerjarige subsidieprogramma's (zoals EU-programma's, POP3, IFA, Noordelijk Flevoland, waar gebruik wordt gemaakt van bestemmingsreserves om de budgetten over de jaren heen te kunnen 'egaliseren') lijkt ZBB daarom niet goed toepasbaar. Dit vanwege het gegeven dat de uitgaven hiervoor veelal niet ruim van tevoren voorspelbaar zijn, omdat er een grote afhankelijkheid is van derden (projectindieners en -uitvoerders). Eventuele afwijkingen tussen raming en realisatie worden via bestemmingsreserves geëgaliseerd en hebben geen invloed op het vrij te bestemmen rekeningresultaat. De mogelijkheden om tot beter voorspellende ramingen in de ontwerpbegroting te komen zijn op deze onderdelen beperkt.

Voor een aantal going concern uitgaven (zoals onderhoud wegen en vaarwegen, reguliere jaarlijkse subsidies aan derden en de bedrijfsvoeringsbudgetten) kan op basis van ervaringscijfers een redelijk betrouwbare (>95%) raming worden gemaakt.

Voor onderhoud wegen en vaarwegen zijn in 2014 in de zogenaamde Koepelnota de onderhoudsniveaus door Provinciale Staten bepaald en de daarvoor benodigde middelen toegewezen. Dit is via een ZBB-methode gebeurd. Daarnaast is besloten om de uitgaven door de jaren heen via een bestemmingsreserve te egaliseren.

Ook de jaarlijkse subsidies aan derden (provinciale instellingen) zijn niet de budgetten waar in de praktijk grote verschillen voorkomen tussen raming en realisatie. De hoogte van dergelijke subsidies is vooral een bestuurlijke keuze. Daar zou toepassing van ZBB weinig meerwaarde hebben en tot een onevenredige inspanning leiden.

Voor het overgrote deel van de diverse bedrijfsvoeringsbudgetten geldt dat er geen sprake is van grote afwijkingen in absolute zin. De twee posten daarbinnen die wel aandacht vragen zijn de personeelskosten (inclusief inhuur) en de kosten van automatisering. Voor de raming van de bedrijfsvoeringlasten zijn beperkte verbeteringen denkbaar.

Voor de eigen provinciale investeringen (met name in infrastructuur) worden jaarlijks investeringsprogramma's opgesteld. De daaruit voortvloeiende begrotingseffecten (kapitaallasten en mutaties in reserves) zijn beter voorspelbaar dan bij de andere meerjarenprogramma's die hierboven zijn opgenomen, omdat de provincie hier meer zelf de regie heeft. Wel blijkt er in de praktijk sprake van enig planningsoptimisme. In de praktijk doen die zich toch met enige regelmaat vertragingen bij de uitvoering voor (zoals bij de voortgang van grondaankopen etc.). Hiermee wordt echter in de planning van de

uitgaven veelal geen rekening gehouden, omdat niet vooraf voorspelbaar is waar de vertragingen kunnen optreden. Omdat het merendeel van de investeringen wordt bekostigd uit 'gelabelde' middelen (de BDU/reserve Mobiliteit en de reserve Infracfonds) leiden vertragingen nauwelijks tot alternatief inzetbare begrotingsruimte.

Voor de resterende categorie uitgaven (vooral bestaande uit budgetten voor proceskosten, onderzoek en advies) zou een ZBB-achtige aanpak wel tot een betrouwbaardere raming kunnen leiden. Ook daar geldt echter dat de benodigde budgetten ook deels afhankelijk zijn van (onvoorziene) ontwikkelingen in de loop van het begrotingsjaar.

Verbetermogelijkheden

Op basis van het vorenstaande onderscheid in uitgavencategorieën en de daarbij gesignaleerde eigenheden zou het toepassen van maatwerk meer voor de hand liggen dan het toepassen van één methodiek voor de gehele begroting. Hieronder worden ramingsmogelijkheden beschreven die zouden kunnen worden gehanteerd. Hierbij zijn de huidige begrotingsbudgetten in een paar hoofdcategorieën onderscheiden. Uiteraard is bij een daadwerkelijke uitwerking een nadere precisering nodig.

a. Meerjarige programma's

Voor meerjarige programma's (zoals EU-programma's, POP3, IFA, Almere 2.0, Noordelijk Flevoland) bepalen PS de beleidsmatige en financiële kaders (bijvoorbeeld in de vorm van instemming met projectideeën c.q. jaarprogramma's en totale programmabudgetten voor de gehele programmaperiode). Daarbinnen is de uitvoering (waaronder de feitelijke uitbetalingen/kasstromen) aan GS. De budgetten voor dergelijke programma's worden thans in de ontwerpbegroting geraamd op basis van globale verwachtingen ten aanzien van de te ontvangen aanvragen in het komende jaar. Op dit punt zijn weinig verbeteringen mogelijk, anders dan het nog kritischer kijken wat een realistische inschatting is op basis van bevoorschottingsschema's van lopende projecten en de afhandeling van ingediende en aangekondigde projecten.

b. Going concern activiteiten

Het betreft hier zaken als onderhoud wegen en vaarwegen en reguliere jaarlijkse subsidies aan derden. Voor dergelijke budgetten zijn geen veranderingen noodzakelijk. Deze budgetten worden in de ontwerpbegroting geraamd op basis van de vastgestelde kaders hiervoor (rekening houdend met de kostenontwikkeling c.q. werkelijke uitgaven in voorgaande jaren).

c. Bedrijfsvoeringslasten

Veel onderdelen van de bedrijfsvoeringslasten zijn vooraf goed voorspelbaar. Significante afwijkingen hebben zich de afgelopen jaren eigenlijk alleen voorgedaan bij de personele lasten (salarissen en inhuur) en bij de (kapitaal)lasten ICT.

De raming van de salarissen vindt reeds op ZBB-achtige wijze plaats, door de vastgestelde formatie te vermenigvuldigen met de salariskosten per formatieplaats. De onderuitputting op de personele lasten hangt vooral samen met vacatures in de loop van het jaar die niet worden bezet en waarvoor geen inhuur plaatsvindt. Ofschoon hiermee significante bedragen gemoeid kunnen zijn, lijkt geen verbetering in de ramingsmethodiek mogelijk. Wel kan worden overwogen om eventueel op voorhand een stelpost onderuitputting bedrijfsvoeringslasten op te nemen van 1 of 2 %. Als voor dit laatste wordt gekozen dan wordt in de begroting dus op voorhand een 'meevaller' op de bedrijfsvoering ingeboekt, anticiperend op de ervaringen van voorgaande jaren. De daaruit ontstaande (theoretische) begrotingsruimte zou (vanuit behoedzaamheid) reeds op voorhand kunnen worden toegevoegd aan de Algemene reserve.

De onderbouwing en ontwikkeling van de raming van de (kapitaal)lasten ICT maakt onderdeel uit van de meerjarenaanpak bedrijfsvoering (MAB) waarvoor een plateau benadering is afgesproken en een egalisatiereserve is ingesteld; dit onderdeel blijft hier nu verder buiten beschouwing.

d. Beleidsontwikkeling, onderzoek en advies

Voor dit soort budgetten zou een betere (ZBB-achtige) voorcalculatie tot de mogelijkheden behoren. Dit zijn budgetten waarvan de besteding primair door de provincie zelf wordt

geïnitieerd. Medio jaar t-1 bestaat echter niet altijd een compleet beeld van de plannen in jaar t. Dit komt enerzijds door de interactie met de omgeving en anderzijds doordat er vaak actualiteiten in de loop van het jaar zijn, die van invloed zijn op de 'onderzoeksprogramma's'. De lijn zou kunnen zijn dat het onderbouwde deel wordt opgenomen in de ontwerp- begroting en het niet onderbouwde deel centraal wordt gereserveerd (in een stelpost of reserve; nog nader uit te werken), waarop de budgethouder trekkingsrechten heeft. Het daadwerkelijk inzetten van deze restantmiddelen zou dan, op basis van een solide onderbouwing, via mandaatwijziging GS kunnen plaatsvinden (NB: de mandaatwijzigingen gaan standaard ter kennisname naar PS).

Wel is het raadzaam om bij een dergelijke ZBB-achtige onderbouwing van budgetten een ondergrens te hanteren, zodat de werkzaamheden bij geringe budgetten (gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een ondergrens van € 50.000 of € 100.000) niet onevenredig zwaar beslag leggen op de organisatie.

Daarbij komt nog dat de totale omvang van dit soort budgetten relatief beperkt is ten opzichte van de totale begroting en de afwijkingen die hierbinnen optreden dus slechts een beperkt bijdrage leveren aan het verbeteren van het voorspellend vermogen.

e. Investerings (kapitaallasten en gerelateerde reserves)

Investerings doen zich vooral voor op het gebied van infrastructuur. Ook daar blijkt regelmatig dat uitgaven achterblijven bij de raming. Dit heeft dan ook effecten op de begroting (zoals kapitaallasten en met investeringen samenhangende onttrekkingen aan reserves, zoals het Infrafonds en de BDU middelen).

Vertragingen in investeringen werken vooral door in de bijdragen uit reserves en de BDU middelen. Deze doorwerking leidt regelmatig tot grote schommelingen in de begroting, maar het effect hiervan is budgetneutraal. De enige verbetering die hier mogelijk lijkt is om in het pMIRT een iets langere uitvoeringsperiode van projecten aan te houden (planningsoptimisme terugdringen), waarbij de geraamde kasstromen ook iets meer worden uitgesmeerd in de tijd.

Hieronder worden bovengenoemde opties kort samengevat.

| Soort begrotingspost | Voorbeelden | Dekking | effect op resultaat | Voorstel ramingsmethodiek |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Meerjarige programma's | EU, p-MJP/POP, IFA, bodemprojecten, Nieuwe Natuur) | bestemmingsreserves/derdengelden | nee | huidige methodiek handhaven, waarbij blijvend kritisch wordt gekeken naar een realistische inschatting op basis van bevoorschottingsschema's van lopende projecten en de afhandeling van ingediende en aangekondigde projecten. |
| Going concern activiteiten | onderhoud wegen en vaarwegen en reguliere jaarlijkse subsidies aan derden. | reguliere exploitatie | beperkt | raming op basis van de vastgestelde kaders hiervoor (rekening houdend met de kostenontwikkeling c.q. werkelijke uitgaven in voorgaande jaren) |
| Bedrijfsvoeringslasten | Meeste onderdelen van de bedrijfsvoeringslasten zijn vooraf goed voorspelbaar. Significante afwijkingen vooral de personele lasten (salarissen en inhuur) en bij de (kapitaal)lasten ICT. | reguliere exploitatie | ja | raming op basis van de vastgestelde kaders hiervoor (rekening houdend met de kostenontwikkeling c.q. werkelijke uitgaven in voorgaande jaren). Een stelpost onderuitputting bedrijfsvoering/personele lasten van 1 of 2% is te overwegen, waarbij de daaruit ontstaande (theoretische) begrotingsruimte wordt toegevoegd aan de algemene reserve |
| Beleidsontwikkeling, onderzoek en advies | breed scala aan posten op het gebied van onder andere water, milieu, ruimte, economie, mobiliteit | reguliere exploitatie | ja | Voor dit soort budgetten zou een betere (ZBB-achtige) voorcalculatie tot de mogelijkheden behoren, waarbij het nog niet onderbouwde deel centraal wordt gereserveerd in afwachting van verdere onderbouwing; alsdan kan via mandaatwijziging het budget worden opgehoogd |
| Investerings | vooral voor op het gebied van infrastructuur en bedrijfsvoering (huisvesting, ICT) | bestemmingsreserves/derdengelden (BDU) en exploitatie (kapitaallasten) | beperkt | huidige methodiek handhaven, waarbij in het pMIRT blijvend kritisch wordt gekeken naar een realistische inschatting van lopende projecten en nieuwe projecten (planningsoptimisme beperken). |

NB:

Daarnaast zijn er als uitvloeisel van het Coalitieakkoord middelen gereserveerd voor 'nieuw beleid'. Deze zijn voor het overgrote deel nog opgenomen binnen de reserve strategische projecten.

Rapporteren

Naast het verbeteren van (de kwaliteit van) de ramingen is ook een slag te maken in de financiële rapportages. Op dit moment worden GS en Directie uitsluitend geïnformeerd over de uitputting van de budgetten in het kader van de voorstellen rondom de Perspectiefnota (het 'Voorjaarsnota-deel' daarbinnen) en de Zomernota³.

Bij de Zomernota 2015 heeft de afdeling MO (als nieuw element) de Directie actief ondersteund door vooraf budgetoverzichten per budgethouder te analyseren op opvallende zaken. Deze zijn allereerst gedeeld met de afdelingscontrollers. Dit heeft een positieve werking gehad op de kwaliteit en volledigheid van de voorgestelde aframingen door de budgethouders. Vervolgens is in de gesprekken tussen Directeur en Afdelingsmanager nog gericht naar een aantal budgetten gekeken.

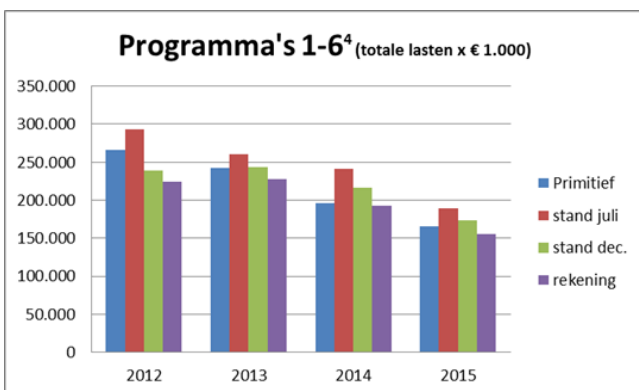
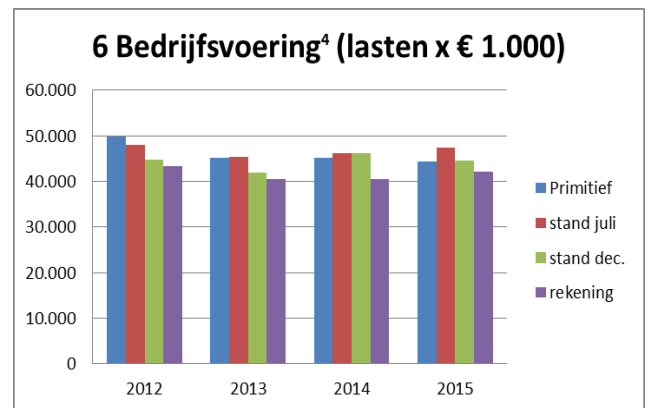
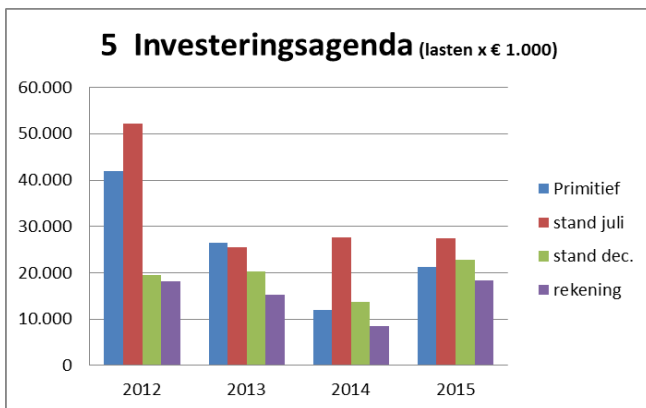
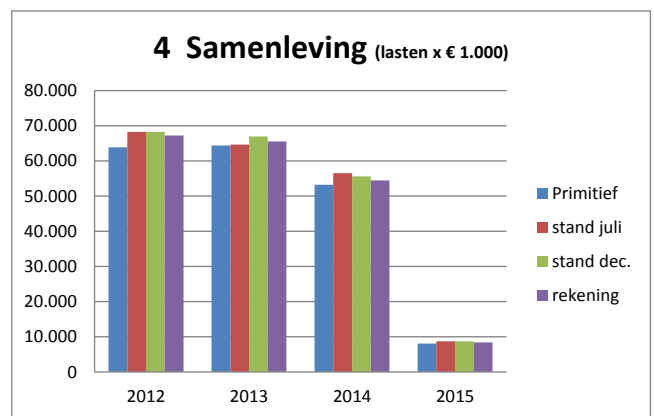
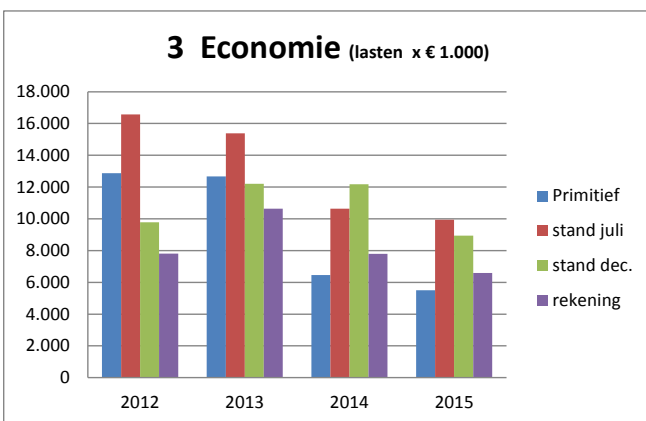
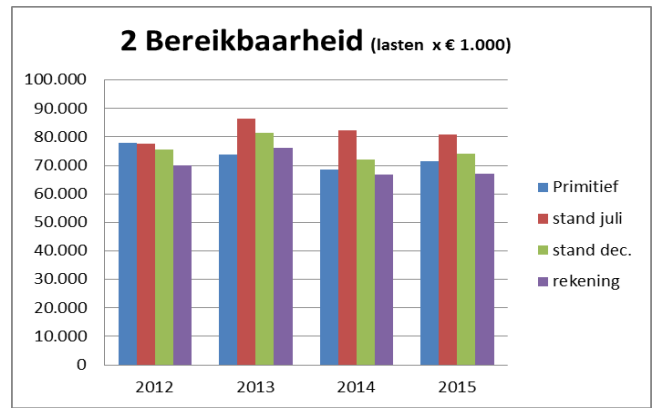
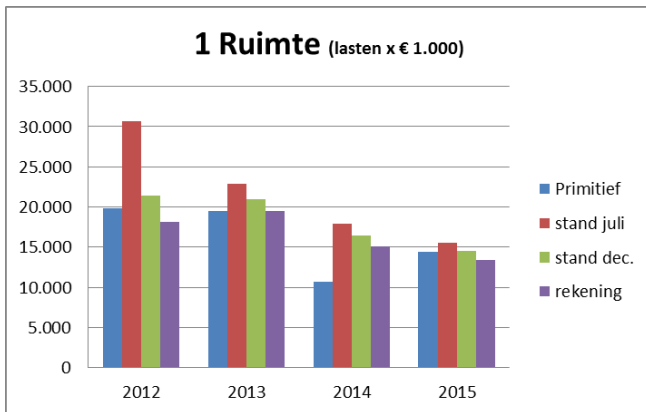
Op basis van deze ervaring zou wellicht vaker in het jaar een financiële rapportage aan de Directie (en GS) kunnen worden aangeboden, eventueel beperkt tot die budgetten waarop grote afwijkingen lijken op te treden. Gedacht kan worden aan één rapportage in de eerste helft van het jaar (bijvoorbeeld 1 mei of 1 juni; gewenst peilmoment voor de Zomernota vanuit PS) en twee in de tweede helft van het jaar (bijvoorbeeld 1 september en 1 november). De laatste twee rapportages kunnen, afhankelijk van de uitkomsten, bijvoorbeeld nog als een begrotingswijziging 'voorspellend vermogen' aan PS worden voorgelegd.

NB:

In deze verkenning over de verbetering van het voorspellend vermogen ('beter ramen') ligt de focus op de lastenkant van de begroting. De batenkant wordt buiten beschouwing gelaten. De reden is dat (na de overheveling van de BDU verkeer en vervoer naar het Provinciefonds) er slechts een paar materieel relevante inkomstenbronnen over zijn, te weten de opbrengst uit de opcenten MRB en de uitkering uit het Provinciefonds. Voor beide wordt gebruik gemaakt van externe informatie die periodiek wordt ontvangen (twee keer per jaar een voertuigoverzicht voor de MRB en twee of drie keer per jaar een circulaire voor het Provinciefonds). De begrotingsramingen worden steeds getoetst en bijgesteld aan de hand van deze informatie.

³ De enige uitzondering hierop zijn de P-lasten, waarover de Directie wel apart wordt gerapporteerd (op dit moment twee maal in de tweede helft van het jaar).

Bijlage 1: ontwikkeling lastenniveau (raming door het jaar heen en de uiteindelijke realisatie) per beleidsprogramma 2012-2015⁴



⁴ Van Programma 6 (Bestuur) is alleen de bedrijfsvoering meegenomen.