

Aan Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 22 oktober 2026.

Betreft: DoeMee-onderzoek en aanvullende rapportage NRK over onderbesteding

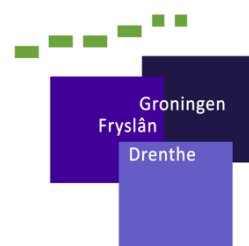
Geachte Provinciale Staten van Drenthe,

De Noordelijke Rekenkamer deed afgelopen jaar mee aan het landelijke DoeMee-onderzoek over onderbesteding. De Radboud Universiteit publiceerde het landelijke [eindrapport](#) op 3 maart jongstleden. Voortbouwend op dat onderzoek voerde de Noordelijke Rekenkamer een aanvullende analyse uit voor de drie Noordelijke provincies. Daarbij concentreerden wij ons op de vier oorzaken van onderbesteding die het DoeMee-onderzoek onderscheidt: 1) planningsoptimisme, 2) onvoldoende personele capaciteit, 3) timing van beschikbaar komen van extra middelen en 4) kwaliteit van de begrotingsraming. De belangrijkste uitkomsten voor de provincie Drenthe presenteren wij in deze brief. We bieden u deze brief nu aan, zodat u de inhoud ervan nog kunt betrekken bij de behandeling van de begroting voor 2027. We beginnen deze brief met de conclusies en aanbevelingen. Daarna volgen relevante achtergronden bij dit onderzoek. Alle bij dit onderzoek horende (kwantitatieve en kwalitatieve) gegevens en analyses staan in de Nota van Bevindingen die bij deze brief hoort. De Nota van Bevindingen is gecheckt op feitelijke juistheid door de ambtelijke dienst.

Gehanteerde begrippen

De Radboud Universiteit maakt onderscheid tussen de oorspronkelijke begroting, de gewijzigde begroting en de rekening. Wij gebruiken dezelfde termen in deze brief.

1. De oorspronkelijke begroting is de begroting zoals die in november voorafgaand aan het begrotingsjaar is vastgesteld. Deze wordt ook wel primitieve begroting genoemd.
2. Met de gewijzigde begroting bedoelen wij de begroting die aan het eind van het begrotingsjaar de geautoriseerde middelen weergeeft.
3. De rekening is het verantwoordingsdocument over de in het begrotingsjaar bestede middelen.



Wij spreken van onderbesteding als de gerealiseerde baten hoger zijn dan oorspronkelijk begroot en/of als de gerealiseerde lasten lager uitvallen dan oorspronkelijk begroot. In dit onderzoek vergelijken wij, een enkele uitzondering daargelaten, de oorspronkelijke begroting met de rekening. Dat heeft te maken met de algemene beschikbaarheid van de begrotingscijfers van de oorspronkelijke begroting. Dit wijkt echter af van de behandeling door Provinciale Staten van het jaarrekeningresultaat waar in de regel de rekening wordt vergeleken met de laatst gewijzigde begroting.

Conclusies

Conclusie 1: Provinciale Staten houden zich niet aan de eigen begrotingsregels

Zowel Statenleden als geïnterviewde medewerkers gaven aan de begroting te zien als een sterk politiek document. Sommige onderdelen van de begroting bestaan uit projectbegrotingen. Die zijn concreet en duidelijk, maar dat is lang niet in het hele document het geval. Het gaat soms om relatief vage plannen waar budget aan gekoppeld wordt. Daarmee houden Provinciale Staten zich niet aan eerder gemaakte afspraken (zie kader).

Begrotingsregels Provincie Drenthe, artikel 1. Reële ramingen

“Alle ramingen moeten reëel zijn in die zin, dat aan alle budgetten, kredieten, reserves en voorzieningen een onderbouwing (kostencalculatie) en - indien vereist - een financieel bestedingsplan ten grondslag ligt.

Toelichting

De basis van de financiële begroting is een helder onderbouwde raming. Uit beleidsnota's vloeien activiteiten voort. Deze activiteiten worden gepland in een begrotingsjaar. Bij de betreffende begroting horen bestedingsplannen voor deze budgetten.”¹

¹ Provincie Drenthe. (2024). Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2024. Vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2024.

Conclusie 2: Optimisme over het besteden van tussentijds extra begrote lasten

Soms zijn er redenen om de oorspronkelijke begroting tussentijds aan te passen, bijvoorbeeld als gedurende het jaar aanvullende middelen beschikbaar komen of als Provinciale Staten aanvullende plannen met bijbehorende budgetten vaststellen. Tijdens het begrotingsjaar, soms zelfs in de laatste maanden, komen vaak aanvullende Rijksmiddelen beschikbaar. De omvang van die middelen, nam de afgelopen tien jaar toe. Via begrotingswijzigingen nam de provincie die extra middelen vaak alsnog op in de lopende begroting. Vervolgens lukte het de provincie niet om die middelen datzelfde jaar volledig te besteden waardoor zij doorschoven naar het jaar erop. De timing van het beschikbaar komen van die middelen speelt daarin een rol, maar ook de wijze waarop de provincie die middelen verwerkte in de begroting. Zij nam die middelen namelijk direct op als last in de gewijzigde begroting waarmee de totale begrote lasten toenamen. Bij het niet (volledig) realiseren van die lasten ontstaat dan onderbesteding. *Intussen hanteert de provincie een andere werkwijze.* Ontvangt zij tussentijds extra rijksmiddelen, dan neemt de provincie alleen dat deel van de middelen op in de gewijzigde begroting waarvan zij zeker(der) weet dat zij die middelen datzelfde jaar nog zal besteden. Het restant van die extra rijksmiddelen blijft eerst op de balans staan met als gevolg een lagere onderbesteding.

Conclusie 3: Optimisme over het moment van opleveren investeringsprojecten

De provincie realiseert investeringsprojecten vaak later dan oorspronkelijk gepland. Met uitzondering van 2022 realiseerde de provincie minder investeringen dan oorspronkelijk begroot. De omvang van de investeringen in de oorspronkelijke begroting komt tot stand op basis van een uitvraag bij de inhoudelijke teams van de provincie en die is optimistisch. Als Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren over de voortgang van grote investeringen lijkt er volgens geïnterviewde Statenleden minder aandacht te zijn voor potentieel vertragende factoren, zoals de beschikbare/benodigde menskracht (ook bij uitvoerders), het moeten doorlopen van verplichte, mogelijk vertragende, procedures (denk aan aanbestedings-, inkoop-, vergunnings- en inspraakprocedures) en de afhankelijkheid van derden. Bij vertraging in de realisatie van grote investeringsprojecten schuift het budget door naar het volgende jaar.

Conclusie 4: Nauwelijks onderbezetting bij de ambtelijke dienst

Van de officiële formatie (inclusief projectinformatie) van 613 fte van de provincie Drenthe waren in 2024 gemiddeld 16 fte onverschuldigd. De externe inhuur bedroeg eind 2024 72 fte.² Volgens de provincie laat de externe inhuur zich lastig inschatten. Op het moment van de oorspronkelijke begroting weten de inhoudelijke teams van de provincie nog niet goed hoeveel menskracht zij nodig hebben voor de projecten die zij het begrotingsjaar zullen uitvoeren. De provincie begroot de externe inhuur niet afzonderlijk, deze wordt in de praktijk vooral betaald uit projectbudgetten.

Bij de personele bezetting in relatie tot onderbesteding spelen twee mechanismen een rol. Allereerst treedt onderbesteding op als de provincie niet het volledige begrote personeelsbudget, inclusief externe inhuur, benut. Ten opzichte van de oorspronkelijke begroting is daar geen sprake van in Drenthe. Een tweede mechanisme betreft de situatie waarbij de ambtelijke organisatie niet op volle sterkte is. Ook ziekteverzuim kan daarin een rol spelen. Het werk blijft dan langer liggen waardoor vertragingen in de uitvoering ontstaan met als gevolg onderbesteding en het doorschuiven van budgetten. Het ziekteverzuim was in 2024 in Drenthe lager dan gemiddeld, namelijk 4,25 procent tegenover 6,1 procent voor de overheid als geheel³ en 5,3 procent respectievelijk 6,4 procent voor Fryslân respectievelijk Groningen. Ook dit tweede mechanisme lijkt nauwelijks een rol te spelen in Drenthe.

² Eind 2025 bedroeg deze 42 fte.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80072NED>.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Provinciale Staten, houd u aan uw eigen begrotingsregels uit 2024 (zie kader hierboven).

Een terugkerend aandachtspunt bij de provincie en bij de accountant van de provincie betreft het realistisch begroten. Mede vanuit dat oogpunt stelden Provinciale Staten in 2024 geactualiseerde begrotingsregels vast. Die regels kennen geen mogelijkheid voor het (tussentijds) honoreren van betrekkelijk vage plannen.

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, stel tussentijds nieuwe plannen (waar budget en menskracht voor nodig is) alleen vast als ambtelijk gecontroleerd is dat die menskracht realistischerwijs beschikbaar is. Leg dit vast in een protocol of beleidsregel.

Provinciale Staten stellen tussentijds soms ambitieuze plannen vast. Zij hebben doorgaans geen zicht op de korte termijn beschikbaarheid van personeel om die plannen te realiseren. De ambtelijke organisatie is in beginsel dienstbaar en welwillend om extra plannen van het provinciebestuur te realiseren. Het risico bestaat dat de uitvoering van de plannen vertraging oploopt als na vaststelling ervan blijkt dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Die vertraging kan dan tot onderbesteding leiden. Een weloverwogen realistische inschatting van de uitvoering van de plannen is in het belang van alle actoren, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en provinciale medewerkers. Provinciale Staten verkrijgen op deze manier een realistisch(er) beeld van wanneer de plannen uitgevoerd kunnen worden.

Aanbeveling 3: Gedeputeerde Staten, informeer Provinciale Staten over a) de inhoudelijke redenen die schuilgaan achter de vertraging bij grote projecten, en b) hoe verdere vertragingen voorkomen gaan worden.

Deze aanbeveling is een pleidooi om verder te komen dan alleen een besluit nemen over het doorschuiven van het budget als gevolg van vertraging. Dat betekent dat ook de vraag op tafel moet komen of de provincie het bedrag inderdaad moet overhevelen of dat het wenselijker de middelen anders te besteden of voorlopig toe te voegen aan de algemene reserve. Het is daarbij aan te bevelen eenduidige criteria op te stellen die moeten worden voldaan Provinciale Staten besluiten budgetten

over te hevelen. Ook dient de provincie te beoordelen welke gevolgen het doorschuiven van budget (en dus ambities) heeft voor de ambities die al gepland stonden voor het jaar waar het budget naar doorschuift. Met een bepaalde ambtelijke capaciteit kan immers maar een bepaald budget (met bijbehorende ambities) op jaarbasis tot besteding komen. Het doorschuiven van budgetten brengt daarmee een risico van elkaar verdringende ambities met zich mee.

Aanbeveling 4: Provinciale Staten, wees kritisch op het realiteitsgehalte van (de planning van) nieuwe projecten die de provincie financiert met Rijksmiddelen die het Rijk pas laat in het jaar beschikbaar stelt.

Ontvangt de provincie tussentijds extra rijksmiddelen, dan neemt zij alleen dat deel van de middelen op in de gewijzigde begroting waarvan zij zeker(der) weet dat zij die middelen datzelfde jaar nog zal besteden (zie conclusie 2). Die werkwijze is mogelijk nog steeds te vrijblijvend. De provincie kan beter de volgende vuistregel in acht nemen: na de zomer extra lasten goedkeuren levert een hoog risico op onderbesteding op. De provincie kan dat geld vaak niet meer (volledig) in het lopende jaar besteden. Rijksmiddelen die na de zomer beschikbaar worden gesteld dienen dan ook in de begroting het jaar daarop te worden verwerkt (baten en lasten).

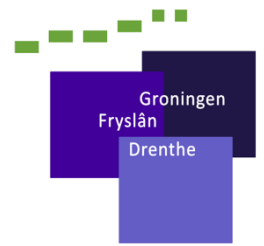
Het college van Gedeputeerde Staten geeft in zijn reactie aan het beeld in de conclusies en aanbevelingen te herkennen en de aanbevelingen mee te nemen in het lopende gesprek met Provinciale Staten over dit onderwerp. Via een kort nawoord met enkele slotopmerkingen hoopt de NRK dat gesprek verder te voeden. U vindt de volledige bestuurlijke reactie en het nawoord als bijlage bij deze brief.

Tot slot

De Noordelijke Rekenkamer is graag bereid de resultaten van het onderzoek toe te lichten. We zijn van plan een besloten bijeenkomst te organiseren en hiervoor de leden van de auditcommissies / cq. financieel experts van de Statenfracties van de drie Noordelijke Provinciale Staten uit te nodigen.

Met vriendelijke groet, namens het college van de Noordelijke Rekenkamer,

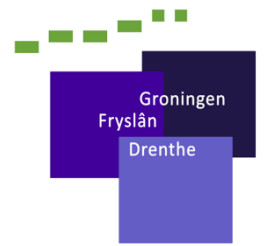




Dr. Linze Schaap
Secretaris-directeur

Bijlages

- Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten Drenthe
- Bijlage 2 – Nawoord Noordelijke Rekenkamer
- Bijlage 3 – Onderliggende Nota van Bevindingen



Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe



Aan:
Bestuur Noordelijke Rekenkamer
t.a.v. de heer L. Schaap
Dr. Nassaulaan 5
9401 HJ ASSEN



Assen, 29 september 2026
Ons kenmerk 40/4.11/2026001401
Behandeld door de heer F. Huisma (0592) 36 54 98
Uw kenmerk Uw brief van 3 september 2026
Onderwerp: Bestuurlijke reactie eindrapport onderbesteding

Geachte heer Schaap,

Hierbij ontvangt u onze reactie op uw eindrapport over het onderwerp 'onderbesteding'. Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het NRK-rapport 'Nota van Bevindingen aanvulling provincie Drenthe op DoeMee-onderzoek' naar het onderwerp onderbesteding. Daarnaast hebben wij kennisgenomen van de aanbiedingsbrief aan Provinciale Staten en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. In uw aanbiedingsbrief verzoekt u ons een bestuurlijke reactie te geven. Hierbij reageren wij als volgt op uw onderzoeksrapport.

Wij stellen vast dat uw conclusies in hoofdlijnen overeenkomen met de uitkomsten van ons eigen onderzoek en analyse rond dit onderwerp. Wij zijn al een tijd in gesprek met Provinciale Staten (onder meer via de auditcommissie, ondersteund door onze accountant) en hebben ondertussen al een aantal maatregelen ter verbetering ingezet, waarvan het effect al deels zichtbaar is. Wij nemen uw aanbevelingen daarom mee in de verdere gedachtenvorming over dit onderwerp. Hieronder geven wij per aanbeveling een reactie.

Aanbeveling 1: Provinciale Staten, houd u aan uw eigen begrotingsregels uit 2024

Verreweg het grootste deel van de in de begroting opgenomen budgetten zijn goed onderbouwd, duidelijk en voldoen aan de begrotingsregels (specifiek artikel 1) zoals die in 2024 door Provinciale Staten zijn vastgesteld. De gevallen waar dit niet zo is, zijn de uitzonderingen op deze regel. Wij zien dit vooral gebeuren bij budgetten die samenhangen met extra financiering (meestal vanuit het Rijk) die in de loop van het jaar beschikbaar komt. Verder kan dit voorkomen bij moties en amendementen die door de Staten zijn ingediend waarbij wordt gevraagd om extra budget. Voor de extra middelen die vanuit het Rijk beschikbaar komen, verwijzen wij naar onze reactie op aanbeveling 4. Wat de moties en amendementen betreft, het is inherent aan het karakter van deze wijzigingen dat deze niet altijd volledig zijn onderbouwd op het moment dat deze worden ingediend en aangenomen. Wel hebben wij extra aandacht voor het daarna goed onderbouwen van deze voorstellen.





Aanbeveling 2: Provinciale Staten, stel tussentijds nieuwe plannen (waar budget en menskracht voor nodig is) alleen vast als ambtelijk gecontroleerd is dat die menskracht realistischerwijs beschikbaar is. Leg dit vast in een protocol of beleidsregel.

In aanvulling op onze reactie op bovenstaande aanbeveling bevestigen wij dat het rekening houden met de uitvoeringscapaciteit (waaronder menskracht) belangrijk is bij het opstellen van (wijzigingen op) de begroting. Overigens is dit meestal niet de belangrijkste beperkende factor in de uitvoering; externe omstandigheden zijn vaker het voornaamste knelpunt. Daarbij zien wij geen toegevoegde waarde in een aanvullend protocol hiervoor; de huidige begrotingsregels bieden voldoende borging voor dit aandachtspunt.

Aanbeveling 3: Gedeputeerde Staten, informeer Provinciale Staten over a) de inhoudelijke redenen die schuilgaan achter de vertraging bij grote projecten, en b) hoe verdere vertragingen voorkomen gaan worden.

Uiteraard zijn wij het in beginsel eens met deze aanbeveling: Provinciale Staten dienen te allen tijde goed te worden geïnformeerd over de redenen van vertragingen en de mogelijkheden voor het vervolg. Wij informeren Provinciale Staten via diverse wegen waaronder door middel van begrotingswijzigingen en het jaarverslag over voortgang en afwijkingen. In bijna alle gevallen zijn deze het gevolg van daadwerkelijke vertraging in de uitvoering en is er geen sprake van het niet meer kunnen besteden of anderszins aanwenden van deze middelen ('later in plaats van later'). Meestal is de uitvoering al in gang gezet, zijn verplichtingen aangegaan en/of toezeggingen gedaan. Het niet uitvoeren in plaats van later is dan geen realistisch alternatief.

Daarnaast beveelt u aan eenduidige criteria op te stellen voor het overhevelen van budgetten. Deze zijn echter al aanwezig en worden ook jaarlijks gevolgd bij de voorstellen voor budgetoverhevelingen. Uw opmerking over mogelijk elkaar verdringende ambities daarbij is juist. Deze afweging vindt periodiek plaats en is vast onderdeel van de reguliere planning-en-controlcyclus.

Aanbeveling 4: Provinciale Staten, wees kritisch op het realiteitsgehalte van (de planning van) nieuwe projecten die de provincie financiert met rijksmiddelen die het Rijk pas laat in het jaar beschikbaar stelt. Wij kunnen ons grotendeels vinden in deze aanbeveling. Bestedingen ten laste van nieuwe financieringsstromen, zoals specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen, moeten goed zijn onderbouwd voor ze in de begroting worden opgenomen. Ook moet er voldoende aandacht zijn voor de geplande voortgang en in welke jaarschijf de uitgaven worden begroot. De door u voorgestelde vuistregel ('..Rijksmiddelen die na de zomer beschikbaar worden gesteld dienen dan ook in de begroting het jaar daarop te worden verwerkt (baten en lasten)') is volgens ons echter niet het juiste uitgangspunt. In veel gevallen moet wel degelijk meteen met de uitvoering worden begonnen in hetzelfde jaar, en zou het in het kader van het budgetrecht van Provinciale Staten niet juist zijn deze lasten niet te begroten: formeel zouden de uitgaven die dan plaatsvinden leiden tot een begrotingsonrechtmatigheid. De hoofdregel (artikel 1 van de begrotingsregels) biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten. De regel voor het begroten van specifieke uitkeringen is wel voor meerderlei uitleg vatbaar en zal daarom bij de volgende aanpassing van de begrotingsregels worden aangescherpt.



Wij zien de behandeling van uw rapportage in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

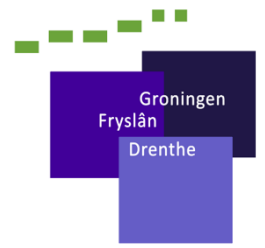
Gedeputeerde Staten van Drenthe,



voorzitter



secretaris



Bijlage 2 – Nawoord NRK



Nawoord NRK

Het college van Gedeputeerde Staten geeft aan het beeld in de conclusies en aanbevelingen te herkennen en de aanbevelingen mee te nemen in de verdere gedachtevorming met Provinciale Staten over dit onderwerp. Gedeputeerde Staten geven aan hierover al een tijd in gesprek te zijn met Provinciale Staten. Wij zijn blij dat realistisch begroten een belangrijk onderwerp vormt in de gesprekken tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten. Met dit korte nawoord hopen wij dat lopende gesprek verder te voeden.

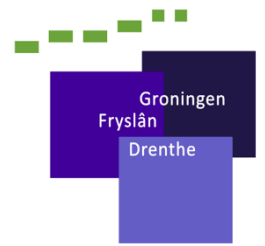
Het College reageert in de bestuurlijke reactie op alle vier de aanbevelingen, ook de drie die de rekenkamer richtte aan Provinciale Staten. Die reactie geeft aanleiding tot enkele slotopmerkingen.

Op basis van de reactie van Gedeputeerde Staten op aanbeveling één constateert de rekenkamer dat er verschillende beelden bestaan over het hanteren van de begrotingsregels en het realistisch begroten. Naast de bronnen die wij gedurende het onderzoek raadpleegden willen wij meegeven dat recent ook de accountant van de provincie constateerde dat vooral bij tijdelijke budgetten de initiële projectraming niet is onderbouwd.¹ Dit is en blijft daarmee een belangrijk punt van aandacht, voor zowel de huidige lichting Statenleden, maar zeker ook voor de nieuwe lichting Statenleden die na de verkiezingen in 2027 aan zal treden.

Bij aanbeveling twee geven Gedeputeerde Staten aan dat rekening houden met ambtelijke capaciteit van belang is, maar dat externe omstandigheden een belangrijker knelpunt vormen waardoor de uitvoering van projecten vertraging oploopt. Hier is onderscheid tussen externe en interne oorzaken van belang. Op externe oorzaken heeft de provincie nauwelijks invloed, terwijl de provincie interne oorzaken wel kan beïnvloeden. Het scherp in beeld hebben van de gevolgen van de nieuwe plannen voor de werkvloer leidt dan tot een realistischere planning (eventueel latere start) van de uitvoering en begroting. Aan de andere kant is het zaak externe factoren vooraf zo goed mogelijk in te schatten. Dat kan zeker als deze factoren een meer structureel karakter hebben.

Wij kijken uit naar de verdere behandeling van dit rapport en het gesprek tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over (het al dan niet overnemen van) de aanbevelingen.

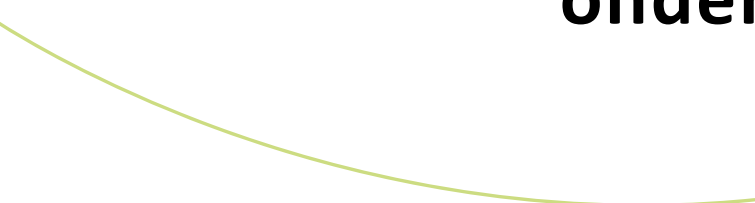
¹ BDO. (2026). Presentatie GS Drenthe. BDO, p.10.



Bijlage 3 – Nota van Bevindingen Provincie Drenthe



Nota van Bevindingen aanvulling provincie Drenthe op DoeMee- onderzoek



Opstellers	Klaas Kwakkel
Portefeuillehouder	Rick Anderson
Datum	24 augustus 2026

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Onderbesteding: wat is het?	4
3.	Onderbesteding door lager dan begrote lasten.....	6
3.1	Personeelslasten en externe inhuur.....	6
3.2	Lagere investeringen en meevallers op oorspronkelijk begrote afschrijvingslasten	8
4.	Hoger dan begrote baten	10
4.1	Hogere baten door tussentijdse extra middelen uit het provinciefonds.....	10
4.2	Tussentijds beschikbaar komen van specifieke uitkeringen.....	11
5.	Kwaliteit van de begrotingsraming	13
	Bronnenlijst.....	14
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	15
	Bijlage 2: herkomst cijfers	16
	Bijlage 3: onderzoeksvragen, algemene bevindingen en provincie-specifieke bevindingen en aanbevelingen landelijk eindrapport DoeMee-onderzoek	17

1. Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer deed in 2025 mee aan een landelijk rekenkameronderzoek naar onderbesteding van provinciale middelen. In opdracht van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) voerde de Radboud Universiteit dit onderzoek uit. Hier namen decentrale rekenkamers van 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen aan deel. Het landelijke [eindrapport](#) werd op 3 maart jongstleden gepubliceerd. Bijlage 1 bevat de onderzoeksvragen, de algemene bevindingen en de specifiek voor de provincies geldende bevindingen en aanbevelingen.

Voortbouwend op dat onderzoek voerde de Noordelijke Rekenkamer een aanvullende analyse uit voor de drie Noordelijke provincies. Onderhavige rapportage bevat de belangrijkste uitkomsten voor de provincie Drenthe. Die zijn gebaseerd op gegevens die de Radboud Universiteit aanleverde en op de inzichten uit gesprekken met een financieel medewerker van de provincie Drenthe en een groepsgesprek met Drentse Statenleden. De informatie uit het landelijke onderzoek en deze verdiepende rapportage kunnen Provinciale Staten de komende jaren gebruiken bij een kritische beschouwing van de begroting en collegevoornemens, om zo beter te kunnen sturen. Voor meer informatie over de gebruikte data en toegepaste methoden door de Radboud Universiteit verwijzen we naar hoofdstuk 12 van het landelijke [eindrapport](#).

Aanleiding

De belangrijkste reden voor de VvR om onderzoek te doen naar onderbesteding is dat het voor volksvertegenwoordigers vervelend kan zijn als bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat er veel geld is overgebleven. Dat geld was door volksvertegenwoordigers bij de vaststelling van de begroting toegekend aan een bepaald maatschappelijk doel. En blijkbaar is het niet gelukt om het daaraan uit te geven, waardoor maatschappelijke doelen dat jaar niet gerealiseerd konden worden. Dit is des te problematischer voor volksvertegenwoordigers als dit ieder jaar gebeurt en als het om forse bedragen gaat. Dan kan hun budgetrecht in het geding komen. Uit het landelijke onderzoek blijkt dat provincies praktisch ieder jaar geld overhouden.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op het fenomeen onderbesteding. Daarna gaan we dieper in op onderbesteding als gevolg van a) lager dan begrote lasten, en b) hoger dan begrote baten. Tot slot volgt een kort hoofdstuk over de kwaliteit van de begrotingsraming.

2. Onderbesteding: wat is het?

Provinciale Staten besluiten bij de begrotingsbehandeling over het inzetten van financiële middelen om (maatschappelijke) doelen te gaan bereiken. Gedurende het jaar kunnen de Staten de begroting wijzigen, hetzij om nieuwe doelen te realiseren, hetzij omdat blijkt dat te veel of te weinig middelen beschikbaar zijn gesteld voor een eerder vastgesteld doel. Een begroting wordt ook tussentijds gewijzigd als extra middelen beschikbaar komen waar eerder nog geen zekerheid over was. Dit geldt bijvoorbeeld voor Rijksbijdragen uit het provinciefonds of specifieke uitkeringen.

Een begroting is een plan voor de besteding van middelen. Dat betekent dat er altijd afwijkingen aan het eind van het jaar zullen zijn. De onderzoekers van de Radboud Universiteit onderscheiden voor dit onderzoek drie vormen van onderbesteding:

1. Minder productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan.
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten terwijl die taken wel zijn gerealiseerd. Met andere woorden: het werk werd goedkoper uitgevoerd.
3. Het niet volledig (kunnen) benutten van begrote of gedurende het jaar beschikbaar gekomen baten om de beoogde productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten tot stand te brengen.

De eerste twee vormen hebben betrekking op de lastenkant; de derde op de batenkant.

Gehanteerde begrippen

De Radboud Universiteit maakt onderscheid tussen de oorspronkelijke begroting, de gewijzigde begroting en de rekening. Wij gebruiken dezelfde termen in deze rapportage.

1. De oorspronkelijke begroting is de begroting zoals die in november voorafgaand aan het begrotingsjaar is vastgesteld. Deze wordt ook wel primitieve begroting genoemd.
2. Met de gewijzigde begroting bedoelen wij de begroting die aan het eind van het begrotingsjaar de geautoriseerde middelen weergeeft.
3. De rekening is het verantwoordingsdocument over de in het begrotingsjaar bestede middelen.

Wij spreken van onderbesteding als de gerealiseerde baten hoger zijn dan oorspronkelijk begroot en/of als de gerealiseerde lasten lager uitvallen dan oorspronkelijk begroot. In dit onderzoek vergelijken wij, een enkele uitzondering daargelaten, de oorspronkelijke begroting met de rekening. Dat heeft te maken met de algemene beschikbaarheid van de begrotingscijfers van de oorspronkelijke begroting. Dit wijkt echter af van de behandeling door Provinciale Staten van het jaarrekeningresultaat waar in de regel de rekening wordt vergeleken met de definitieve begroting inclusief alle wijzigingen gedurende het jaar.

De onderzoekers van de Radboud Universiteit onderscheiden daarnaast vier oorzaken die tot onderbesteding kunnen leiden:

- A. Planningsoptimisme: denken dat het lukt om een bepaalde taak uit te voeren zonder voldoende rekening te houden met vertraging in doorlooptijden van besluitvorming.
- B. Onvoldoende capaciteit, zowel ambtelijk als bij feitelijke uitvoerders: er zijn te weinig mensen om alle geplande taken tijdig uit te voeren.
- C. Timing: dat wil zeggen het moment van beschikbaar komen van middelen: het gebeurt vaak dat in de laatste maanden van het jaar (december zelfs) extra middelen beschikbaar komen. Die kunnen meestal pas volgend begrotingsjaar worden uitgegeven.
- D. De raming in de begroting is niet goed. Dat zegt iets over interne processen binnen de provincie.

Hieronder gaan we nader in op de bevindingen voor de provincie Drenthe en verkennen we in hoeverre bovenstaande vier oorzaken een rol spelen.

3. Onderbesteding door lager dan begrote lasten

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op enkele specifieke lasten, namelijk de personeelslasten en de afschrijvingslasten. Uit het landelijke onderzoek blijkt namelijk dat onderbezetting van personeel een oorzaak is voor onderbesteding en dat overheden onderbezetting (deels) opvangen met externe inhuur. We kijken in dit hoofdstuk in hoeverre dat voor de provincie Drenthe geldt. Ook concludeerde het landelijke onderzoek dat overal sprake is van lagere afschrijvingen wat een aanwijzing kan zijn voor vertragingen in investeringen. Ook hier gaan we dieper op in.

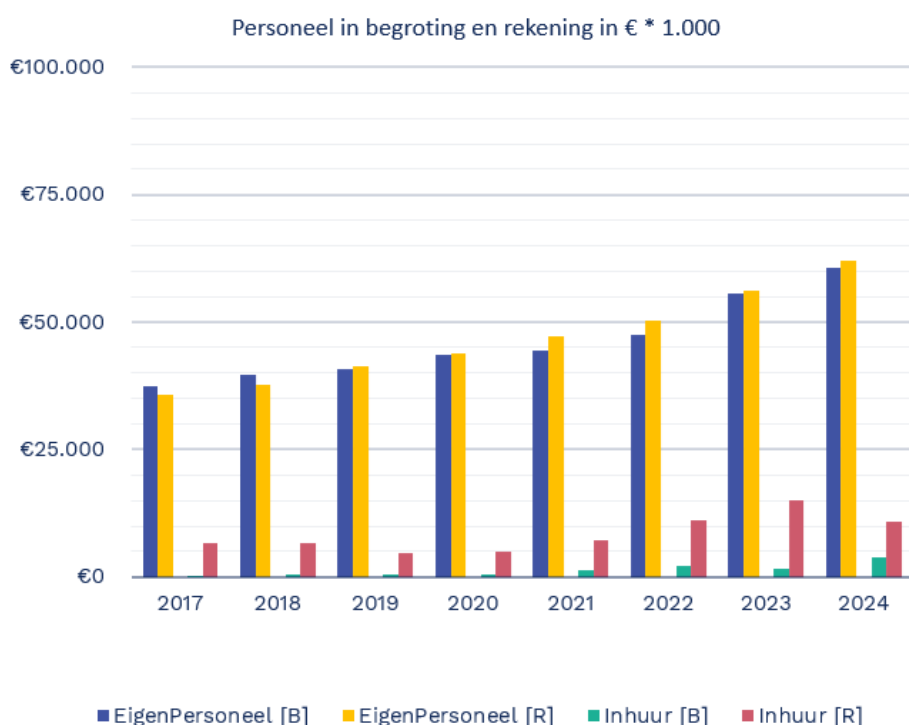
3.1 Personeelslasten en externe inhuur

Een mogelijke oorzaak voor onderbesteding kan onderbezetting bij de ambtelijke dienst zijn (onvervulde vacatures). Er blijft dan geld van het begrote personeelsbudget over. Dat speelde in Drenthe in 2024 nauwelijks een rol. Van de 613 fte waren gemiddeld 16 fte onvervuld in 2024. Als uitgangspunt voor de begrote personeelslasten hanteert Drenthe de officiële formatie. In combinatie met het budget voor externe inhuur gaf de provincie jaarlijks juist meer geld uit aan personeel dan oorspronkelijk begroot (zie figuur 1). Het gaat om betrekkelijk kleine afwijkingen die waarschijnlijk verklaard worden door tussentijdse CAO-aanpassingen.

De externe inhuur bedroeg over 2024 gemiddeld 141 fte en de gemiddelde loonsom van een extern ingehuurde fte bedroeg afgerond ongeveer € 75.000. Aan het eind van dat jaar bedroeg de externe inhuur nog 72 fte, waarna deze in de loop van 2025 verder daalde naar 42 fte eind 2025.¹ De provincie geeft aan externe inhuur niet afzonderlijk te begroten; volgens haar wordt die in de praktijk regelmatig betaald uit een projectbudget. Dan verantwoordt de provincie wel op externe inhuur, maar begroot zij daar niet op. Het oorspronkelijk begrote bedrag voor externe inhuur zit dan in de betreffende programma's (bijvoorbeeld economie). De provincie geeft aan in het verleden wel geprobeerd te hebben de externe inhuur apart te begroten, maar dat is volgens de provincie lastig. Dan vroeg de financiële afdeling bij de inhoudelijke teams op hoeveel externe inhuur zij verwachtten voor het komende begrotingsjaar. Uit de reactie bleek dan vaak dat zij (al dan niet bewust) geen externe inhuur hadden begroot. Ook kwam het voor dat teams reageerden

¹ Provincie Drenthe. (2026). Jaarstukken 2025. Provincie Drenthe.

met een aantal, maar dat niet goed konden onderbouwen.² Op het moment dat de provincie de oorspronkelijke begroting opstelt, is niet altijd duidelijk hoeveel externe inhuur nodig zal zijn voor (de projecten in) ieder beleidsprogramma dat begrotingsjaar.³ Als Provinciale Staten informatie krijgen over externe inhuur, dan is dat altijd via de beleidsinhoudelijke lijn, aldus de geïnterviewde Statenleden. Zij gaven aan geen totaaloverzicht te hebben van de externe inhuur.⁴ Achteraf, bij de jaarrekening, informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten wel over extern ingehuurd personeel via een bijlage bij de jaarrekening.⁵



Figuur 1: Lasten voor personeel en externe inhuur provincie Drenthe, oorspronkelijk begroot en resultaat

Naast de bezetting en de externe inhuur speelt ook het ziekteverzuim een rol bij de taakuitvoering. Als sprake is van veel (langdurige) ziekte, dan is de daadwerkelijke ambtelijke capaciteit lager en zal de uitvoering meer tijd kosten. Van de onderzochte jaarrekeningen bevat alleen die van 2024 gegevens over verzuim. Daarin staat dat sprake is van een daling van het verzuimpercentage van 6,00 procent naar 4,25 procent.⁶ Vergeleken met Fryslân en Groningen is dat relatief laag (resp. 5,3 en 6,4 procent). Het ziekteverzuim voor de overheid als geheel bedroeg in 2024 6,1 procent.⁷

² Ambtelijke reactie provincie Drenthe, d.d. 19 augustus 2026.

³ Interview medewerker Thema Financiën, Planning en Control provincie Drenthe, 7 oktober 2025.

⁴ Groepsinterview met Statenleden provincie Drenthe, 24 september 2025. Aanwezige fracties: D66, GroenLinks, ChristenUnie, BBB en CDA.

⁵ Zie voor 2025 bijvoorbeeld Provincie Drenthe. (2026). Uitvoeringsinformatie 2025 bij de Jaarrekening 2025. Vastgesteld door Provinciale Staten op 1 juli 2026, pp.77-87.

⁶ Provincie Drenthe. (2025). Jaarstukken 2024. Provincie Drenthe.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80072NED>.

3.2 Lagere investeringen en meevallers op oorspronkelijk begrote afschrijvingslasten

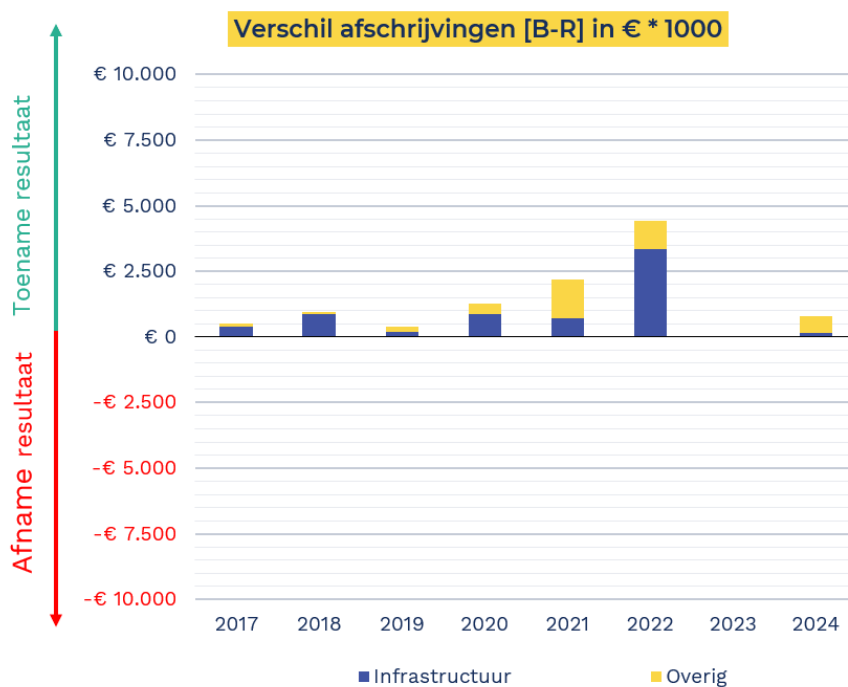
Een te optimistische inschatting van het moment waarop investeringsprojecten worden opgeleverd kan ook tot onderbesteding leiden. Dat kan zich dan via de afschrijvingslasten manifesteren.

3.2.1 Meevallers op oorspronkelijk begrote afschrijvingslasten

Net als Fryslân en Groningen neemt de provincie Drenthe afschrijvingslasten voor nieuw in gebruik genomen kapitaalgoederen op in de begroting en jaarrekening vanaf 1 januari van het jaar na ingebruikname. Een te florissante verwachting van het moment van oplevering leidt dan tot een te hoge inschatting van de afschrijvingslasten. Figuur 2 laat het verschil tussen de oorspronkelijk begrote en gerealiseerde afschrijvingslasten zien voor de jaren 2017-2024. Hieruit blijkt dat ieder jaar (waar gegevens voor beschikbaar zijn) sprake is van een meevaller op de afschrijvingslasten: ieder jaar begrootte de provincie in de oorspronkelijke begroting de afschrijvingslasten dus te hoog. Dat lijkt te wijzen op een vertraagde uitvoering of oplevering van grote projecten.

Afschrijvingen

Overheden zijn in de regel verplicht om af te schrijven op kapitaalgoederen. Door jaarlijks af te schrijven wordt inzichtelijk dat deze goederen gedurende langere tijd meegaan. Je spreidt daarmee het investeringsbedrag uit over de (verwachte) levensduur van het object. Bij de provincies gaat het vaak om gebouwen of infrastructurele werken. Na realisatie van bijvoorbeeld een weg activeer je deze op de balans waarna je geleidelijk afschrijft op de waarde ervan.



Figuur 2: Meevallers op afschrijvingen provincie Drenthe (verschil tussen oorspronkelijke begroting en realisatie)

3.2.2 Verschil oorspronkelijk begrote en gerealiseerde investeringen

Bovenstaand beeld vormde de aanleiding om ook de oorspronkelijk begrote en gerealiseerde investeringen van de provincie Drenthe te beschouwen. Hieruit volgt dat het verband tussen lager dan begrote investeringen gevolgd door lager dan begrote afschrijvingslasten het jaar erop niet eenduidig is. Een complicerende factor daarbij betreft de aanschaf van (ruil)gronden door de provincie. Op de waarde van die gronden schrijft de provincie niet af (en dat is ook niet verplicht). Tabel 1 laat zien dat de provincie, met uitzondering van 2022, ieder jaar minder investeerde dan oorspronkelijk begroot. Voor 2024 realiseerde de provincie minder dan de helft van de oorspronkelijk begrote investeringen, bij elkaar zo’n 60 miljoen euro. Voor 2022 geldt het tegenovergestelde. In dat jaar investeerde de provincie bijna het dubbele van wat zij oorspronkelijke begrootte. Dit had te maken met de aanschaf van ruilgronden voor een strategische grondvoorraad voor het landelijk gebied. Provinciale Staten verruimden daarvoor het investeringskrediet in de loop van 2022 naar 100 miljoen euro.⁸ Over de periode 2019-2024 realiseerde de provincie ongeveer driekwart van de oorspronkelijk begrote investeringen. De omvang van de investeringen in de oorspronkelijke begroting komt tot stand op basis van een uitvraag bij de inhoudelijke teams van de provincie.⁹

Tabel 1: Oorspronkelijk begrote en gerealiseerde investeringen provincie Drenthe periode 2019-2024 (bron: begrotingen en jaarstukken 2019-2024 provincie Drenthe)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal 2019-2024
Oorspronkelijk begroot (in duizenden euro's)	65.097	53.495	48.667	24.127	73.772	114.954	380.114
Gerealiseerd (in duizenden euro's)	38.490	45.583	47.472	47.249	63.660	44.056	286.510
Realisatiecijfer (in procenten)	59	85	98	196	86	38	75

Provinciale Staten geven groen licht voor het benodigde budget van grote investeringen. Volgens hen lijkt minder aandacht te zijn voor andere factoren dan gebrek aan middelen die potentieel vertragend kunnen werken, zoals 1) de beschikbare/benodigde menskracht, 2) het moeten doorlopen van verplichte, mogelijk vertragende, procedures en 3) de afhankelijkheid van derden.¹⁰

⁸ Provincie Drenthe. (2023). Jaarstukken 2022 provincie Drenthe, p.407.

⁹ Gebaseerd op een verdiepend gesprek met twee medewerkers van de provincie Drenthe, d.d. 11 juni 2026.

¹⁰ Groepsinterview met Statenleden provincie Drenthe, 24 september 2025. Aanwezige fracties: D66, GroenLinks, ChristenUnie, BBB en CDA.

4. Hoger dan begrote baten

In het DoeMee-onderzoek gaat onderbesteding niet alleen om minder middelen besteden dan gepland, maar ook om hogere baten dan verwacht. Provincies zijn voor hun opbrengsten in hoge mate afhankelijk van het Rijk. Hun grootste inkomstenbron is de algemene uitkering uit het provinciefonds. Ook de decentralisatie-uitkeringen uit het provinciefonds vormen een redelijke inkomstenbron. Daarnaast ontvangen zij middelen van het Rijk via zogenaamde specifieke uitkeringen. Dus als het Rijk gedurende het jaar aan de knoppen draait en extra middelen beschikbaar stelt, dan heeft dat direct gevolgen voor provincies. Provincies hebben daar nauwelijks invloed op. In dit hoofdstuk zal blijken dat de timing waarop het Rijk dat doet een voorname oorzaak is van onderbesteding, in de zin van meer middelen dan begroot. Naast inkomensoverdrachten van het Rijk hebben provincies eigen inkomstenbronnen. Eigen provinciale baten zijn leges en belastingheffingen, waarvan de opcentenheffing op de motorrijtuigenbelasting de grootste is. Die zijn goed te voorspellen: eventuele afwijkingen tussen de begrote en gerealiseerde baten uit leges en belastingen zijn enkele procenten (zie ook bevinding 8 in bijlage 1).

4.1 Hogere baten door tussentijdse extra middelen uit het provinciefonds

Net als Fryslân gebruikt Drenthe de meicirculaire van het Rijk (zie kader) uit het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar als basis voor het opstellen van de oorspronkelijke begroting. Groningen gebruikt de septembercirculaire. In de daaropvolgende circulaire actualiseert het Rijk de omvang van het provinciefonds. In de praktijk betekent dat meestal dat extra middelen gedurende het begrotingsjaar beschikbaar komen. Daar is bij het opstellen van de oorspronkelijke begroting nog geen volledige zekerheid over. De raming in die begroting is heel conservatief: alleen de zekere inkomsten neemt de provincie daarin mee.¹¹ Als in de september- of decembercirculaire (van het begrotingsjaar) nog aanvullende middelen beschikbaar komen is het niet realistisch dat de provincie die datzelfde jaar nog kan besteden.

¹¹ Interview medewerker Thema Financiën, Planning en Control provincie Drenthe, 7 oktober 2025.

Mei-, september- en decembercirculaires provinciefonds

Circulaires zijn schriftelijke algemene mededelingen van de Rijksoverheid. Met circulaire kan het Rijk beleid bekend maken, vragen om medewerking of inlichtingen, advies geven of andere informatie geven.¹²

De provincies ontvangen in principe drie keer per jaar informatie van het Rijk over (de omvang van) de provinciefondsuitkeringen: 1) in mei op basis van de Voorjaarsnota, 2) in september op basis van de Miljoenennota, en 3) in december op basis van de Najaarsnota. Vaak komen er in de loop van het jaar extra middelen beschikbaar, waardoor de provinciefondsuitkeringen hoger zijn dan de provincies oorspronkelijk begrootten. De provinciale primitieve begrotingen zijn namelijk gebaseerd op de inschatting van de provinciefondsuitkeringen uit de mei- of septembercirculaire van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

4.2 Tussentijds beschikbaar komen van specifieke uitkeringen

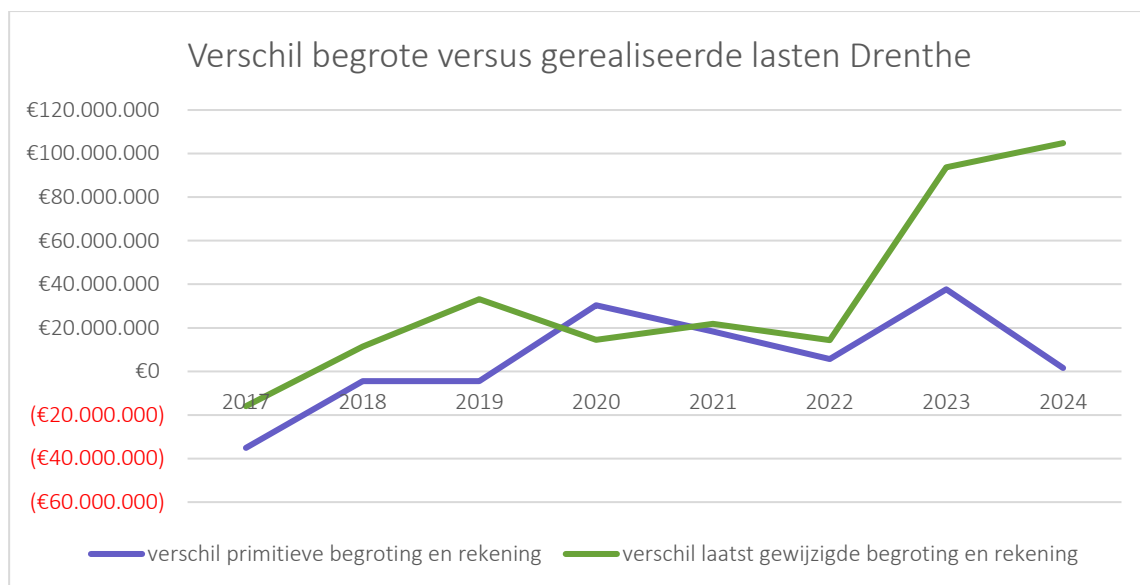
In de vorige paragraaf keken we naar tussentijdse wijzigingen in de omvang van de algemene uitkering. Provincies kunnen deze middelen vrij besteden. Daar tegenover staan de specifieke uitkeringen. Provincies ontvangen specifieke uitkeringen van het Rijk voor het realiseren van specifieke doelen. Zij hebben hierin nauwelijks beleidsvrijheid. Het aantal SPUKs en de totaalbedragen die Drenthe ontvangt zijn in de loop van de jaren toegenomen.

Soms zijn er redenen om de oorspronkelijke begroting tussentijds aan te passen, bijvoorbeeld als gedurende het jaar aanvullende middelen beschikbaar komen of als Provinciale Staten aanvullende plannen met bijbehorende budgetten vaststellen. Oorspronkelijk was de Radboud Universiteit van plan ook de verschillen tussen oorspronkelijke begroting en laatst gewijzigde begroting te analyseren. Omdat hier geen gestandaardiseerde wijze van datavastlegging voor bestaat bleek dat voor de Radboud Universiteit ondoenlijk.¹³ Op basis van de jaarrekeningen van Drenthe brachten we dat zelf in kaart. Uit figuur 3 blijkt dat Drenthe vanaf 2018 ieder jaar geld overhoudt ten opzichte van de *laatst gewijzigde begroting* en dat het voor 2023 en 2024 om ongeveer een derde van de totale rekening ging. Tussentijds begrootte de provincie dus extra lasten die zij gedurende dat begrotingsjaar niet meer kon uitgeven.¹⁴

¹² Rijksoverheid Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/communicatie/voorlichting/circulaires> benaderd op 7 mei 2026

¹³ Radboud Universiteit in opdracht van de Vereniging voor Rekenkamers. (2026). Schipperen tussen crises en ambitie – over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur. Radboud Universiteit, p.176.

¹⁴ In theorie kan het ook zo zijn dat de provincie met de tussentijds beschikbaar gestelde extra middelen maatschappelijke doelen goedkoper realiseerde dan verwacht. Vanwege de grote omvang van het gat is het hoogst onwaarschijnlijk dat hiermee het volledige gat (tussen de begrote lasten in de laatst gewijzigde begroting en de realisatie) kan worden verklaard.



Figuur 3: Verschil tussen begrote en gerealiseerde lasten provincie Drenthe (bron: jaarrekeningen provincie Drenthe)

Desgevraagd liet de provincie weten dat de grote verschillen voor 2023 en 2024 te maken hebben met de timing van het beschikbaar komen van specifieke uitkeringen van het Rijk. Van die specifieke uitkeringen begrootte de provincie op dat moment (in het lopende jaar) ook de geplande besteding ervan die zij dan vaak niet wist te realiseren datzelfde jaar. Een reden om dat zo te doen was dat medewerkers Provinciale Staten graag tijdig wilden informeren over het beschikbaar komen van nieuwe specifieke uitkeringen. De provincie geeft ook aan dit vanaf begrotingsjaar 2025 niet langer zo te doen, maar de lastenraming pas in de lopende begroting op te nemen als de provincie zeker(der) is over het daadwerkelijk besteden van de specifieke uitkering.¹⁵

¹⁵ Gebaseerd op e-mail contact en telefonisch contact met medewerker van Thema Financiën, Planning en Control provincie Drenthe, periode april-mei 2026.

5. Kwaliteit van de begrotingsraming

Een andere relevante factor die kan leiden tot onderbesteding gaat over de kwaliteit van de begrotingsraming in de oorspronkelijke begroting. Hier spelen twee zaken een rol, namelijk 1) de neiging om baten voorzichtig te begroten en 2) begrote lasten juist te overdrijven. Drenthe neemt alleen de volledig zekere baten mee in de begrotingsraming.¹⁶ Als het om de lasten gaat vinden bestuurders het fijner als die wat hoger geraamd worden, omdat de kans anders groter is dat ze later tegenvallers moeten melden en ze eventueel nogmaals naar Provinciale Staten moeten voor extra budget. Daarnaast gaven Statenleden en de geïnterviewde medewerker aan de begroting in Drenthe (mede) te zien als politiek document. Het bevat ambitieuze plannen van Provinciale Staten en niet al die plannen zijn even concreet uitgewerkt. Sommige onderdelen van de begroting bestaan uit projectbegrotingen. Die zijn concreet en duidelijk, maar dat is lang niet in het hele document het geval. Het gaat soms om relatief vage plannen waar budget aan gekoppeld wordt.¹⁷ Relevant in dit verband is dat Provinciale Staten eerder afspraken dat alle ramingen voor uitgaven voorzien moeten zijn van een onderbouwing en/of bestedingsplan als grondslag (zie kader). Dat heeft alleen zin als fracties zich daar ook aan houden.

Begrotingsregels Provincie Drenthe, artikel 1. Reële ramingen

“Alle ramingen moeten reëel zijn in die zin, dat aan alle budgetten, kredieten, reserves en voorzieningen een onderbouwing (kostencalculatie) en - indien vereist - een financieel bestedingsplan ten grondslag ligt.

Toelichting

De basis van de financiële begroting is een helder onderbouwde raming. Uit beleidsnota's vloeien activiteiten voort. Deze activiteiten worden gepland in een begrotingsjaar. Bij de betreffende begroting horen bestedingsplannen voor deze budgetten.”¹⁸

¹⁶ Interview medewerker Thema Financiën, Planning en Control provincie Drenthe, 7 oktober 2025.

¹⁷ Gebaseerd op een interview met medewerker Thema Financiën, Planning en Control provincie Drenthe, 7 oktober 2025, en een groepsinterview met Statenleden provincie Drenthe, 24 september 2025. Aanwezige fracties: D66, GroenLinks, ChristenUnie, BBB en CDA.

¹⁸ Provincie Drenthe. (2024). Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2024. Vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2024.

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken:

- Provincie Drenthe. (2023). Begroting 2024. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2022). Begroting 2023. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2021). Begroting 2022. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2020). Begroting 2021. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2019). Begroting 2020. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2018). Begroting 2019. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2026). Jaarstukken 2025. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2026). Uitvoeringsinformatie 2025 bij de Jaarrekening 2025.
- Provincie Drenthe. (2025). Jaarstukken 2024. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2024). Jaarstukken 2023. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2023). Jaarstukken 2022. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2022). Jaarstukken 2021. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2021). Jaarstukken 2020. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2020). Jaarstukken 2019. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2019). Jaarstukken 2018. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2018). Jaarstukken 2017. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2024). Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2024. Provincie Drenthe.
- Radboud Universiteit in opdracht van de Vereniging voor Rekenkamers. (2026). Schipperen tussen crises en ambitie – over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur. Radboud Universiteit

Websites:

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80072NED>.
- Rijksoverheid Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/communicatie/voorlichting/circulaires>.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Twee medewerkers van de provincie, thema Financiën, Planning & Control
Statenleden van de fracties D66, GroenLinks, ChristenUnie, BBB en CDA

Bijlage 2: herkomst cijfers

De onderzoekers die het [DoeMee-onderzoek](#) uitvoerden beschrijven op pagina 180 en 181 de data die zij gebruikten:

“Bij de voorbereiding van het onderzoek zijn we uitgegaan van het feit dat gemeenten, provincies en waterschappen hun oorspronkelijke begrotings- en hun jaarrekeninggegevens aan het CBS moeten aanleveren. Voor gemeenten en provincies geldt vervolgens dat die gegevens via [www.findo.nl](#) (hierna Findo) beschikbaar zijn gesteld.”

Voor eventuele aanvullende toelichting, context en nuances verwijzen we graag naar de tekst op die pagina’s in het landelijke DoeMee-onderzoek.

Gegevens	Bron
“Van de 613 fte waren gemiddeld 16 fte ongevuld in 2024. Als uitgangspunt voor de begrote personeelslasten hanteert Drenthe de officiële formatie” (p.6)	Door contactpersoon van de provincie ingevulde enquête.
Figuur 1: Lasten voor personeel, begroot en resultaat	Findo, categorie 1.1 Salarissen en sociale lasten
Figuur 1: Lasten voor externe inhuur, begroot en resultaat	Findo, categorie 3.5.1 Ingeleend personeel
Figuur 2: Afschrijvingslasten, verschil begroot en resultaat	Findo, categorie 7.3
Tabel 1: Begrote en gerealiseerde investeringen	Begrotingen en jaarrekeningen provincie Drenthe 2019-2024
Figuur 3: Verschil begrote en gerealiseerde lasten	Jaarrekeningen provincie Drenthe 2017-2024

Bijlage 3: onderzoeksvragen, algemene bevindingen en provincie-specifieke bevindingen en aanbevelingen landelijk eindrapport DoeMee- onderzoek¹⁹

Onderzoeksvragen

De formele onderzoeksvraag luidde als volgt:

Geeft de wijze waarop, in de aan dit onderzoek deelnemende provincie wordt begroot, de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?

Er zijn drie deelvragen voor dit onderzoek benoemd:

1. Wat is de omvang van (structurele) onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?
2. Welke regels zijn er voor begroten en verantwoorden van onderbesteding?
3. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?

Algemene bevindingen

[Deze tekst is integraal overgenomen, pp.9-10]

De hoofdconclusie bevat vier elementen.

1. Ten eerste is overal de extra baten de belangrijkste oorzaak voor meevallers met een hoofdrol voor Rijksbijdragen, zowel uit Gemeente- en Provinciefonds als uit andere bijdragen.

¹⁹ Radboud Universiteit in opdracht van de Vereniging voor Rekenkamers. (2026). Schipperen tussen crises en ambitie – over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur. Radboud Universiteit.

2. Ten tweede is onderbezetting van personeel zichtbaar wat deels wordt opgevangen door extra inhuur.
3. Ten derde overall sprake van lagere afschrijvingen. Dat wijst op vertragingen in investeringen.
4. Ten vierde raken decentrale besturen de eigen baten vaak erg voorzichtig en blijken er aan het eind van het jaar meevallers te zijn.

Onderbezetting en afschrijvingen zijn bij provincies en gemeenten vrijwel nooit zichtbaar voor volksvertegenwoordigers.

Bevindingen provincies

[Deze tekst is integraal overgenomen, pp.11-12]

Er deden 6 provincies mee aan dit onderzoek. COVID19 speelt geen bijzondere rol bij de taakuitvoering van provincies anders dan wat bij elke organisatie speelde rondom inzet van personeel.

1. De hoofdbevinding bij provincies is dat door de manier waarop reserves moeten worden verantwoord geen goed totaalbeeld is te geven van mee- en tegenvallers. Dat komt omdat reserves vanuit de statistische data niet zijn te koppelen aan de inhoudelijke taken.²⁰ Onttrekkingen aan de reserves maken meer dan 25% van het begrotingstotaal uit. In de jaarrekeningen komen soms percentages boven 50% voor. Dit beeld geldt voor zowel de 6 deelnemende provincies als voor alle provincies samen.
2. Baten spelen de hoofdrol bij de verklaring van meevallers bij provincies. In alle jaren zijn er extra middelen uit het provinciefonds en bronnen van baten van het Rijk.
3. Er is sprake van onderbezetting op de personele capaciteit bij provincies, oplopend tot meer dan 10% van de formatie. Desondanks zijn er tegenvallers bij personeelslasten te zien, waarschijnlijk veroorzaakt door CAO-aanpassingen.
4. Provincies huren personeel van derden in. De begrotingen daarvoor zijn structureel te laag. De combinatie van kosten eigen personeel en inhuur overschrijdt in de regel de totaal voor personeel begrote bedragen.
5. Er zijn indicaties van planningsoptimisme. In de eind december van het begrotingsjaar vaststaande begroting zijn extra baten en lasten opgenomen ten opzichte van de begroting zoals vastgesteld aan het begin van het jaar. Van vijf provincies zijn de gegevens over 2022-2024 beschikbaar. Dan blijkt dat bij de jaarrekening vrijwel het gehele bedrag aan extra beschikbare middelen niet is besteed. Voor de drie provincies waar voor de hele periode 2017-2024 gegevens beschikbaar zijn geldt hetzelfde beeld.
6. Inhoudelijk is te zien dat Rijksbeleid grote invloed heeft op bestedingen bij provincies. Geplande bestedingen voor de hoofdtaak Natuur gaan vrijwel niet door.
7. Bij de middelen voor fysieke infrastructuur wegen en waterwegen blijkt overall dat de afschrijvingen op kapitaalgoederen lager zijn dan begroot. Het is een aanwijzing voor vertragingen in de voortgang van investeringen die kan zijn veroorzaakt door

²⁰ De enige vorm om dit te doen is om de tabellen met gegevens in de begrotingen en rekeningen handmatig te bewerken. Dat was voor dit onderzoek te veel gevraagd.

- planningsoptimisme bij de voorbereiding, maar ook door vertragingen bij de uitvoering van de investeringen.
8. Eigen baten van de provincie zijn leges en belastingheffingen. De meevaller op lokale belastingen schommelt per jaar tussen een kleine 1% en ruim 4%.
 9. Provincies zetten via leningen en aandelenbelangen eigen vermogen in. Dit leidt in de regel tot meevallers en speelt in Zeeland vanaf 2022 een belangrijke rol bij de resultaten.
 10. Op verzoek van rekenkamers is vastgesteld dat bij door de provincies verstrekte subsidies, exclusief die voor het OV, sprake is van onderbesteding in de orde van grootte van gemiddeld 10%. Omdat het vrijwel ieder jaar voorkomt is het eerder een aanwijzing in de richting van onmogelijkheid om subsidies te verdelen dan gebrek aan capaciteit omdat er dan ook jaren zouden zijn met overschrijdingen of beperkte tegenvallers.

Aanbevelingen provincies en gemeenten

[Deze tekst is integraal overgenomen, p.13]

1. Bespreek bij elke begrotingswijziging waarin om extra lasten voor het lopende jaar wordt gevraagd hoe realistisch het is dat het project nog wordt uitgevoerd. Autorisatie van een project kan tussentijds, maar bezie of de financiële en personele consequenties niet beter vanaf het volgende begrotingsjaar kunnen worden opgenomen.
2. Bespreek bij elk signaal van het college over extra baten hoe realistisch het is dat die baten nog kunnen worden ingezet. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding in volgende jaren niet de betere oplossing is.
3. Wees bij de behandeling van kadernota en/of begroting kritisch op de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Die worden vaak onderschat.
4. Vraag Gedeputeerde Staten/het College van B&W om informatie over kostensoorten op hoofdlijnen zodat kritische signalen zoals rond personeel en afschrijvingen inzichtelijk zijn.
5. Vraag Gedeputeerde Staten/het College van B&W om informatie over formatie, gemiddelde bezetting en ziekteverzuim bij de begrotingsdocumenten. Gebruik dat om te toetsen of ambities haalbaar zijn.