

Aan Provinciale Staten van Groningen

Assen, 22 oktober.

Betreft: DoeMee-onderzoek en aanvullende rapportage NRK over onderbesteding

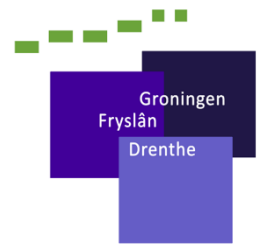
Geachte Provinciale Staten van Groningen,

De Noordelijke Rekenkamer deed afgelopen jaar mee aan het landelijke DoeMee-onderzoek over onderbesteding. Het landelijke [eindrapport](#) werd op 3 maart jongsleden gepubliceerd. 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 Groningen 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 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: 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. Dit gebeurde ook in Groningen in de onderzochte periode. De tussentijds begrote extra lasten wist de provincie echter in alle jaren niet volledig te realiseren waardoor onderbesteding ontstond. Volgens de provincie ligt daar een combinatie van factoren aan ten grondslag. Zo ontvangt de provincie veel tijdelijke Rijksmiddelen. De omvang van die middelen, voornamelijk via de specifieke uitkeringen, nam de afgelopen tien jaar toe. Bovendien komt een deel van die Rijksmiddelen in de loop van het begrotingsjaar, soms laat in het jaar, beschikbaar. Dat leidt bij de provincie tot een focus op het binnenhalen van budget voor nieuwe plannen en projecten. Als de provincie die extra budgetten opneemt in de lopende begroting (zowel de baten als lasten) en niet meer datzelfde jaar weet uit te geven, ontstaat onderbesteding. Ook verdwijnt de vraag of al lopende projecten, met budget uit de lopende begroting, op schema lopen naar de achtergrond. Die vraag heeft daardoor een lagere prioriteit gekregen voor de ambtelijke organisatie.

Bij kortlopende projecten, subsidieregelingen en dergelijke (conclusie 2 gaat over investeringsprojecten) schatten medewerkers de doorlooptijden soms optimistisch in, zo geeft de provincie aan. Het gaat dan bijvoorbeeld om de tijd die gemoeid is met bestuurlijke besluitvorming, inspraak-(of meespraak)processen, inkoop- en aanbestedingsprocedures en het tijdig beschikbaar

hebben van voldoende gespecialiseerd personeel. Soms is de provincie dan genoodzaakt begrote budgetten door te schuiven naar het volgende jaar en ontstaat onderbesteding.

Conclusie 2: Grote variatie in realisatie van investeringsprojecten

De provincie realiseerde in de periode 2019-2024 in sommige jaren fors minder investeringen dan oorspronkelijk begroot en in andere jaren fors meer. Bij het inschatten van het investeringsvolume voor het betreffende jaar vraagt de provincie informatie op bij de projectleiders van de betreffende investeringsprojecten. Volgens medewerkers van de provincie worden de verwachte opleverdatums van investeringsprojecten soms wat optimistisch inschat. In een gesprek gaven Statenleden aan dat Gedeputeerde Staten hen informeren bij grote infrastructurele projecten, ook als de realisatie daarvan vertraagd is. Redenen voor vertragingen die Statenleden noemden waren vergunningverlening, grondaankoop en onteigening.

Conclusie 3: Onderbezetting bij de ambtelijke dienst

De officiële formatie bedroeg in 2024 943 fte. Gemiddeld waren 42 daarvan niet ingevuld met eigen personeel. Per eind 2024 was sprake van ongeveer 107,5 fte externe inhuur. Het komt dikwijls voor dat de provincie in de loop van het jaar aanvullende taken krijgt, daar budget voor ontvangt en daar gedurende het jaar extra personeel voor aanneemt of inhuurt. Dat is niet altijd te voorzien op het moment dat de provincie de oorspronkelijke begroting opstelt.

Bij de personele bezetting in relatie tot onderbesteding spelen twee mechanismen een rol. Allereerst treedt onderbesteding op als de provincie niet het volledige oorspronkelijke begrote personeelsbudget (inclusief externe inhuur) benut. Een tweede mechanisme betreft de situatie waarbij de ambtelijke organisatie niet op volle sterkte is en daar lijkt sprake van in Groningen. 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 in Groningen was in

2024 hoger dan gemiddeld, namelijk 6,4 procent tegenover 6,1 procent voor de overheid als geheel¹ en 4,25 respectievelijk 5,3 procent voor Drenthe respectievelijk Fryslân.

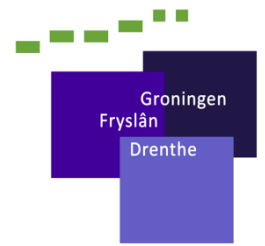
Statenleden gaven aan soms verzoeken om aanvullend budget goed te keuren voor extra menskracht op een bepaald beleidsterrein, zonder dat zij een totaaloverzicht hebben over de beschikbare menskracht, op welke terreinen Gedeputeerde Staten die inzet en op welke terreinen tekorten en/of overschotten bestaan. Statenleden gaven aan wel behoefte te hebben aan die informatie.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, maak samen met de ambtelijke organisatie adequate monitoring van de voortgang en uitvoering van de (plannen uit de) lopende begroting een kernprioriteit.

Het doel van deze aanbeveling is om tijdens het begrotingsjaar beter zicht te krijgen op de voortgang van de plannen uit de begroting en te beoordelen of de uitvoering ervan nog op schema ligt. Het betreft hier de korter lopende plannen en projecten, en niet de grote infrastructurele projecten. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen en, bij vertraging in de uitvoering, de bestemde middelen af te ramen, over te hevelen of ergens anders aan te besteden. De focus van de ambtelijke dienst ligt nu vooral op het veiligstellen van externe (voornamelijk van het Rijk) middelen voor nieuwe plannen en deze aanbeveling vraagt dus ook een gedragsverandering bij medewerkers/teams. In dit verband kan de provincie mogelijk inspiratie putten uit Fryslân (zie kader volgende pagina).

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80072NED>.



Ter illustratie: Plan van aanpak om voorspellend vermogen provincie Fryslân te verbeteren

Provinciale Staten van Fryslân riepen Gedeputeerde Staten op een plan te maken met concrete maatregelen ter verbetering van het voorspellend vermogen van de provincie Fryslân en dit plan aan Provinciale Staten voor te leggen.² Deze oproep vormde de aanleiding voor de ambtelijke dienst om de belangrijkste afwijkingen tussen begroting en realisatie meerjarig kritisch te analyseren. Daaruit komt een patroon van herhaaldelijk budgetten doorschuiven.³ De ambtelijke dienst heeft verschillende initiatieven genomen om dit patroon te doorbreken, maar dat vraagt ook om een gedragsverandering van de ambtelijke dienst. De provincie verwacht door maandelijks gesprekken te voeren tussen directie en managers over de voortgang en uitvoering van de begroting hier meer grip op te krijgen.⁴

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.

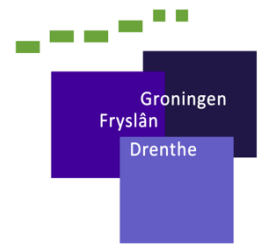
Leg dit vast in een protocol of beleidsregel.

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 dienstbaar en in beginsel welwillend om extra plannen van het provinciebestuur te realiseren, met regelmatig als gevolg een te optimistische inschatting van het moment dat die plannen uitgevoerd kunnen worden. Het risico bestaat dat de uitvoering van de plannen vertraging oploopt als na vaststelling ervan blijkt dat er geen personeel beschikbaar is of op korte termijn gevonden kan worden. 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. Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie kunnen via een realistisch(er) tijdpad de aangenomen plannen uitvoeren.

² Provincie Fryslân. (2024). Motie 4120: voorspellend vermogen verbeteren. Aangenomen door Provinciale Staten van Fryslân d.d. 26 juni 2024.

³ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Onderwerp: Motie 4120 en 4177 Plan van aanpak voorspellend vermogen. 27 mei 2025.

⁴ Provincie Fryslân. (2025). Plan van aanpak verbetering voorspellend vermogen, p.3.



Aanbeveling 3: 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.

De provincie kan tussentijds ontvangen extra rijksmiddelen alleen op de lopende begroting opnemen als zeker is dat die datzelfde jaar worden uitgegeven. Provinciale Staten kunnen daarbij 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).

Aanbeveling 4: Provinciale Staten, wees kritisch op het realiteitsgehalte van (de planning van) eigen aanvullende plannen met budgetten die u tijdens het begrotingsjaar vaststelt.

Deze aanbeveling kan bijdragen aan het realiteitsgehalte van (de plannen in) de gewijzigde provinciale begroting. Ook voor eigen plannen geldt: 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. In dit verband kan de provincie wellicht inspiratie putten uit Drenthe. Daar spraken Provinciale Staten van Drenthe in 2024 af dat *alle* ramingen voor uitgaven voorzien moeten zijn van een onderbouwing en/of bestedingsplan als grondslag (zie kader).

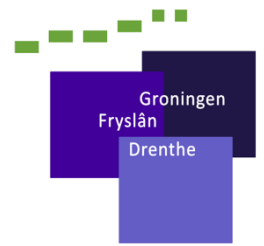
Begrotingsregels Provincie Drenthe, artikel 1. Reële ramingen

“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.”⁵

⁵ Provincie Drenthe. (2024). Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2024. Vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2024.



In hun reactie geven Gedeputeerde Staten aan de conclusie te herkennen dat sprake is van optimisme bij het besteden van tussentijds extra begrote budgetten. Zij geven aan structureel meer aandacht te willen hebben voor resultaatverwachtingen, in lijn met het advies van de rekenkamer. U vindt de volledige bestuurlijke reactie als bijlage bij deze brief. Deze reactie geeft geen aanleiding voor een nawoord van de Noordelijke Rekenkamer.

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,

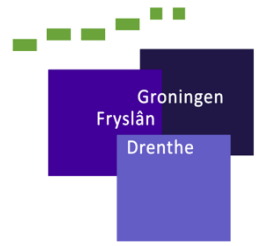
Dr. Linze Schaap
Secretaris-directeur

Bijlages

Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten Groningen

Bijlage 2 – Onderliggende Nota van Bevindingen





Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen



Noordelijke Rekenkamer
De heer L. Schaap
Dr. Nassaulaan 5
9401 HJ ASSEN

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op NRK-rapport Onderbesteding

Geachte heer Schaap,

Wij bedanken de NRK voor de gelegenheid bestuurlijk te reageren op het aanvullende onderzoek naar onderbesteding. Onderbesteding heeft bestuurlijke aandacht in onze organisatie. Bij de behandeling van de Begroting 2027 bieden wij Provinciale Staten een brief aan met onze eigen bevindingen over dit onderwerp. De hoofdlijnen zijn hiervan met uw onderzoeker gedeeld.

In onze reactie richten we ons op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek, aangevuld met een korte beschouwing.

De NRK trekt over onderbesteding voor de Provincie Groningen drie conclusies:

1. Optimisme over het besteden van tussentijds extra begrote lasten
2. Grote variatie in realisatie van investeringsprojecten
3. Onderbezetting bij de ambtelijke dienst

We kunnen ons herkennen in de eerste conclusie: de werkelijkheid blijkt regelmatig weerbarstiger dan op voorhand was ingeschat. De tweede en de derde zien wij als voorbeelden van de eerste. Zo is onderbezetting niet onlogisch als projecten of investeringen niet tot uiting komen: het is niet effectief om mensen aan te trekken voor werkzaamheden die nog niet gedaan kunnen worden. De onderbesteding op personele inzet is niet zodanig materieel dat dit om speciale aandacht vraagt.

We constateren dat het optimisme nog een andere grond heeft die in het onderzoek minder naar voren komt: een overheidsorganisatie is per definitie sterk gericht op de verdeling van (financiële) middelen. Bovendien moet de begrotingsrechtmatigheid geborgd worden. We zien dat leidt tot een werkwijze waarbij kredieten vaak in één keer in een jaar worden geraamd, waarbij er minder aandacht is voor fasering en tijdig doorschuiven.

De NRK doet vier aanbevelingen, waarvan er drie gericht zijn aan Provinciale Staten:

1. Gedeputeerde Staten, maak samen met de ambtelijke organisatie adequate monitor voortgang en uitvoering van de plannen uit de lopende begroting een kernprioriteit.
2. Provinciale Staten, stel tussentijds nieuwe plannen alleen vast als ambtelijk gecontroleerd is dat die menskracht realistischerwijs beschikbaar is. Leg dit vast in een protocol of beleidsregel.
3. Provinciale Staten, wees kritisch op het realiteitsgehalte van (de plannen van) nieuwe projecten die de provincie financiert met Rijksmiddelen die het Rijk pas laat in het jaar beschikbaar stelt.
4. Provinciale Staten, wees kritisch op het realiteitsgehalte van (de planning van) eigen aanvullende plannen met budgetten die u tijdens het begrotingsjaar vaststelt.

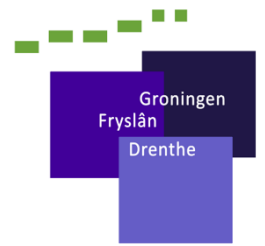
De eerste aanbeveling, gericht aan ons, komt overeen met het signaal dat wij bij de behandeling van de Jaarstukken 2025 aan Provinciale Staten hebben gegeven. We willen bij de verschillende documenten uit de P&C-cyclus structureel meer aandacht geven aan resultaatverwachtingen. Dat biedt een basis voor meer sturing op onderbesteding. De instrumenten zijn er al. Het gaat vooral om het toepassen. Onze Najaarsmonitor 2026 is een eerste proeve hier. Deze laat een neerwaartse bijstelling zien van begrote lasten van € 85 miljoen.

We verwachten niet dat onderbesteding helemaal te voorkomen is. We hechten eraan op te merken dat niet bestede middelen grotendeels geoormerkt zijn, waardoor besteding voor een ander doel niet zonder meer aan de orde is. Niettemin zijn ook wij van mening dat de onderbesteding te hoog is en dat verbeteringen mogelijk en nodig zijn.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Groningen,

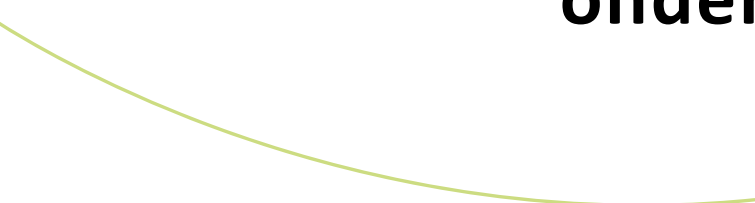
René Paas, voorzitter

Hans Schrikkema, secretaris



Bijlage 2 – Nota van Bevindingen provincie Groningen

Nota van Bevindingen aanvulling provincie Groningen op DoeMee- onderzoek



Opstellers	Klaas Kwakkel
Portefeuillehouder	Rick Anderson
Datum	26 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	Meevallers op oorspronkelijk begrote afschrijvingslasten en wisselende realisatie van investeringen	8
4.	Het tussentijds begroten van extra lasten.....	11
5.	Hogere baten door tussentijds extra Rijksmiddelen	13
5.1	Specifieke uitkeringen	14
6.	Kwaliteit van de begrotingsraming	15
	Bronnenlijst.....	16
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	17
	Bijlage 2: herkomst cijfers	18
	Bijlage 3: onderzoeksvragen, algemene bevindingen en provincie-specifieke bevindingen en aanbevelingen landelijk eindrapport DoeMee-onderzoek	19

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 Groningen. Die zijn gebaseerd op gegevens die de Radboud Universiteit aanleverde en op de inzichten uit gesprekken met financieel medewerkers van de provincie Groningen en een groepsgesprek met Groningse 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, subsidieverstrekking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan.
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstrekking 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, subsidieverstrekking 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 Groningen 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 Groningen 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

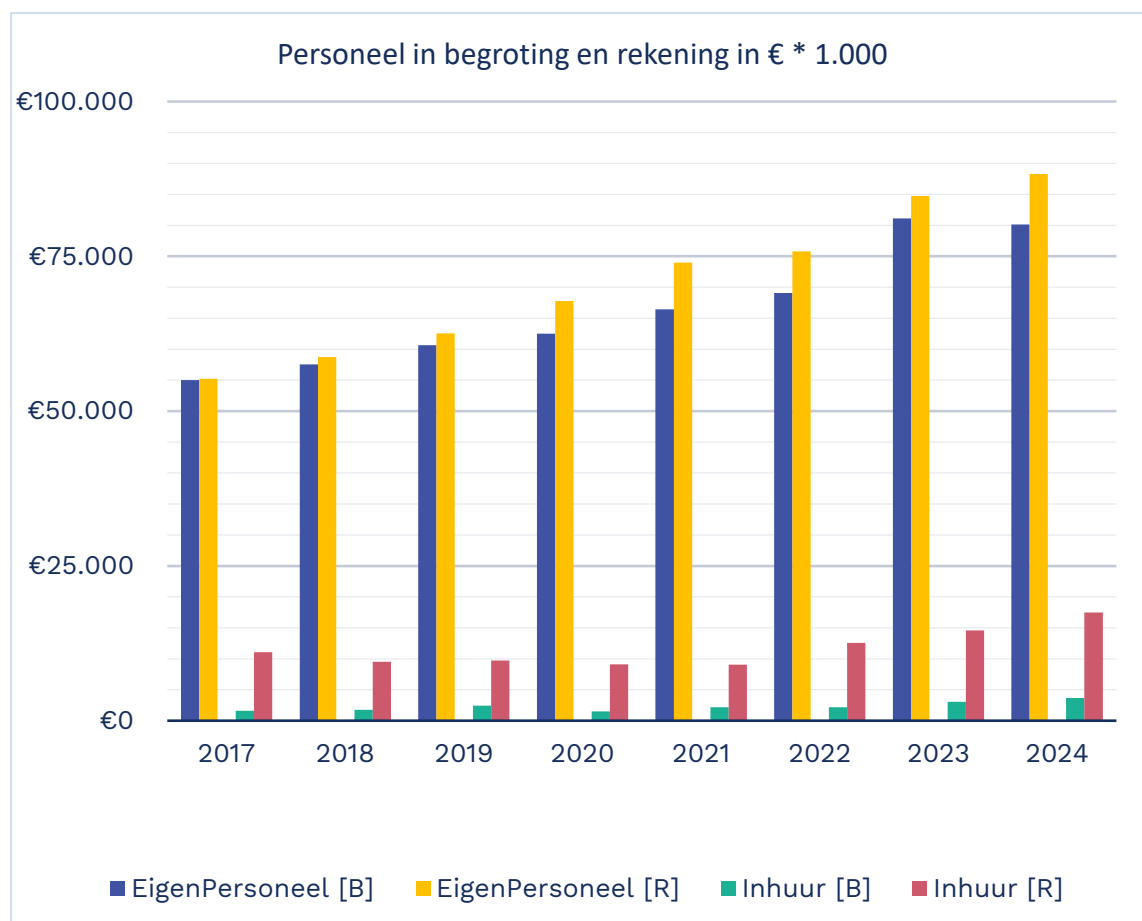
Een mogelijke oorzaak voor onderbesteding kan onderbezetting bij de ambtelijke dienst zijn (onvervulde vacatures). Er blijft dan geld van het begrote personeelsbudget over. Dat speelde in Groningen in 2024 een beperkte rol. Van de 943 fte waren gemiddeld 42 fte onvervuld in 2024. Per eind 2024 was sprake van ongeveer 107,5 fte externe inhuur. Als uitgangspunt voor de oorspronkelijk begrote personeelslasten hanteert Groningen 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 komt vaak voor dat de provincie in de loop van het begrotingsjaar extra taken krijgt waar extra personeel voor nodig is, bijvoorbeeld als gevolg van (het beschikbaar komen van) specifieke rijksuitkeringen (SPUK's). De provincie neemt dan extra mensen aan of huurt deze in. Deze tussentijdse veranderingen kunnen niet worden meegenomen in de oorspronkelijke begroting, omdat die op dat moment nog niet bekend zijn. De oorspronkelijke begroting wordt dan gedurende het jaar bijgesteld. Ten opzichte van de oorspronkelijke begroting vindt dan overbesteding plaats, maar dat is lang niet altijd het geval ten opzichte van de gewijzigde begroting. De raming van de externe inhuur in de oorspronkelijke begroting moet volgens de provincie worden gezien als een globale verwachting.¹

Figuur 1 laat verder zien dat de lasten voor eigen personeel en de lasten voor externe inhuur in de periode 2017-2024 zijn gestegen. Hier zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen. Ten eerste zijn de salarissen in de CAO voor provincies gestegen. Ook nam het takenpakket van

¹ Gebaseerd op de ambtelijke reactie en beantwoording vragen Noordelijke Rekenkamer van de provincie Groningen, d.d. 24 augustus 2026.

provincies toe en zijn werkzaamheden complexer geworden. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van de Omgevingswet, extra taken die voortkomen uit SPUK's en intensievere samenwerkingen met andere organisaties. Hierdoor is vaker personeel nodig met specialistische kennis en vaardigheden. Die medewerkers vallen meestal in hogere salarisschalen en dat leidt ook tot hogere personeelskosten. Voor verschillende functies is krapte op de arbeidsmarkt. De provincie voelt zich dan genoodzaakt voor externe inhuur te kiezen.²

Statenleden geven aan het heel belangrijk te vinden om geïnformeerd te worden over de personeelsformatie en eventuele knelpunten in de bezetting. Zij gaven aan dat Gedeputeerde Staten hen soms verzoeken budget beschikbaar te stellen voor extra menskracht voor een specifiek beleidsterrein, zonder dat Provinciale Staten een totaaloverzicht hebben over de beschikbare menskracht, op welke terreinen Gedeputeerde Staten die inzet en op welke terreinen tekorten en/of overschotten bestaan. Statenleden hebben wel behoefte aan die informatie. Daarnaast hebben zij ook behoefte aan informatie over de daadwerkelijke uitvoering. Er bestaat behoefte bij Statenleden hier nog eens over door te praten met Gedeputeerde Staten.³



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

² Gebaseerd op de ambtelijke reactie en beantwoording vragen Noordelijke Rekenkamer van de provincie Groningen, d.d. 24 augustus 2026.

³ Groepsinterview met Statenleden provincie Groningen, 8 oktober 2025. Aanwezige fracties: Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD.

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. Het ziekteverzuim was in Groningen in 2023 en 2024 bovengemiddeld hoog: respectievelijk 6,7 en 6,4 procent.⁴ Over 2024 was het verzuim in Drenthe en Fryslân respectievelijk 4,25 en 5,3 procent. Het ziekteverzuim voor de overheid als geheel bedroeg in 2024 6,1 procent.⁵

3.2 Meevallers op oorspronkelijk begrote afschrijvingslasten en wisselende realisatie van investeringen

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 Drenthe en Fryslân neemt de provincie Groningen 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 sprake is van een meevaller op de afschrijvingslasten: ieder jaar begrootte de provincie oorspronkelijk de afschrijvingslasten dus te hoog. Dat kan wijzen op een vertraagde uitvoering of oplevering van grote projecten. In een gesprek gaven medewerkers van de provincie aan dat de provincie de verwachte opleverdatum van een project soms wat optimistisch inschat. Daarnaast stelden Provinciale Staten in 2019 voor 80 miljoen euro aan investeringsbudget beschikbaar voor infrastructurele projecten voor de periode 2021-2030 (nieuwe Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) investeringen 2021-2030), zonder dat dat budget al volledig toegewezen kon worden aan concrete projecten. Vanaf 2021 begrootte de provincie ook afschrijvingslasten voor dat investeringsbudget. Dat zou kunnen verklaren waarom de afschrijvingslasten meevielen in de eerste jaren na beschikbaarstelling van dit budget.⁶

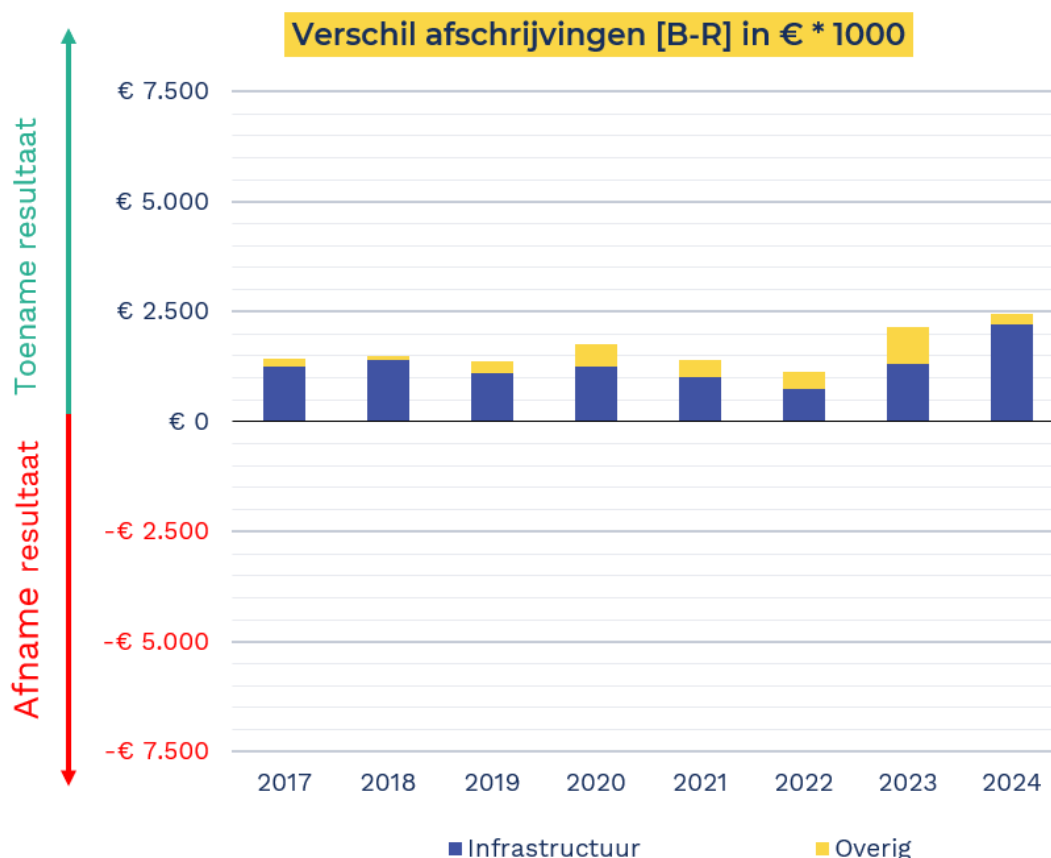
⁴ Provincie Groningen. (2025). Jaarstukken 2024. Provincie Groningen, pp.264-265. En: Provincie Groningen. (2024). Jaarstukken 2023. Provincie Groningen, p. 282.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte, te raadplegen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80072NED>.

⁶ Gebaseerd op Provincie Groningen. (2019). Kadernota 2019-2023. Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 juli 2019, p.19. En op verschillende gesprekken met medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 24 september 2025, 11 november 2025 en 19 augustus 2026.

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 Groningen (verschil tussen oorspronkelijke begroting en realisatie)

In een gesprek gaven Statenleden aan nauwelijks zicht te hebben op mee- of tegenvallers in de afschrijvingslasten.⁷

3.2.2 Investerings

Bovenstaand beeld vormde de aanleiding om ook de oorspronkelijk begrote en gerealiseerde investeringen van de provincie Groningen te beschouwen. Hieruit volgt dat het verband tussen lager dan oorspronkelijk begrote investeringen gevolgd door lager dan oorspronkelijk begrote afschrijvingslasten het jaar erop niet eenduidig is. Tabel 1 laat zien dat de provincie in sommige jaren fors minder investeerde dan gepland en in andere jaren fors meer dan gepland. Over de periode 2019-2024 realiseerde de provincie ongeveer 95 procent van de oorspronkelijk begrote investeringen.

⁷ Groepsinterview met Statenleden provincie Groningen, 8 oktober 2025. Aanwezige fracties: Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD.

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal 2019-2024
Begroot (in duizenden euro's)	39.435	19.351	10.433	59.143	49.041	38.012	215.415
Gerealiseerd (in duizenden euro's)	35.337	34.037	36.190	16.776	23.778	57.961	204.079
Realisatiecijfer (in procenten)	90	176	347	28	48	152	95

Voor het ramen van de investeringsvolumes in de oorspronkelijke begroting maakt de provincie een onderscheid tussen al gestarte en nog niet gestarte investeringsprojecten. Voor gestarte investeringsprojecten vraagt de provincie de projectleiders hoe zij verwachten dat de uitgaven zich ontwikkelen en of de geplande opleverdatum nog realistisch is. Voor nog niet gestarte investeringsprojecten vraagt de provincie het beschikbare investeringsbudget en de geplande opleverdatum op. Daar voert zij een inhoudelijke toets op uit, alvorens die informatie op te nemen in de oorspronkelijke begroting.⁸

In een gesprek gaven Statenleden aan dat Gedeputeerde Staten hen informeren bij grote infrastructurele projecten, ook als de realisatie daarvan vertraagd is. Redenen voor vertragingen die Statenleden noemden waren vergunningverlening, grondaankoop en onteigening.⁹

⁸ Gebaseerd op de ambtelijke reactie en beantwoording vragen Noordelijke Rekenkamer van de provincie Groningen, d.d. 24 augustus 2026.

⁹ Groepsinterview met Statenleden provincie Groningen, 8 oktober 2025. Aanwezige fracties: Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD.

4. Het tussentijds begroten van extra lasten

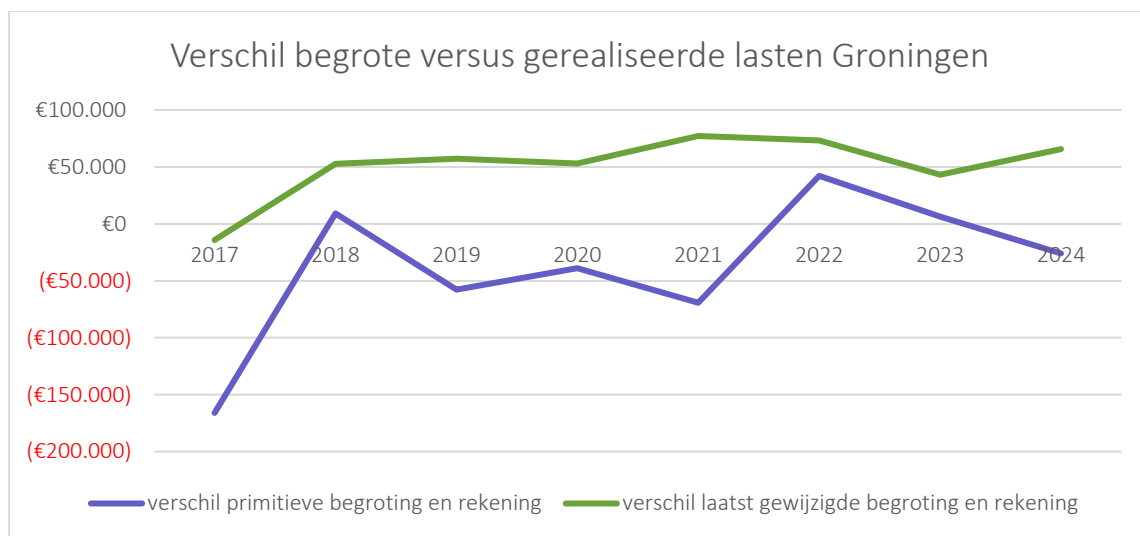
In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de geraamde lasten volgens de *laatst gewijzigde* begroting en vergelijken die met de gerealiseerde lasten in de jaarrekening. Soms zijn er redenen om de oorspronkelijke begroting tussentijds aan te passen, bijvoorbeeld als gedurende het jaar aanvullende 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.¹⁰

Op basis van de jaarrekeningen van Groningen brachten we dat zelf in kaart. Figuur 3 laat zien dat Groningen vanaf 2018 ieder jaar geld overhoudt ten opzichte van de *laatst gewijzigde begroting*. Met uitzondering van 2023 ging het altijd om een bedrag hoger dan tien procent van de totale rekening. Tussentijds begrootte de provincie dus extra lasten die zij gedurende dat begrotingsjaar niet meer volledig wist te realiseren.¹¹ Volgens de provincie ligt daar een combinatie van factoren aan ten grondslag. Zo ontvangt de provincie veel tijdelijke Rijksmiddelen. De omvang van die middelen, voornamelijk via de specifieke uitkeringen, nam de afgelopen tien jaar toe. Bovendien komt een deel van die Rijksmiddelen in de loop van het begrotingsjaar, soms laat in het jaar, beschikbaar. Dat leidt bij de provincie tot een focus op het binnenhalen van budget voor nieuwe plannen en projecten. De vraag of lopende projecten, met budget uit de lopende begroting, op schema lopen verdwijnt daarbij naar de achtergrond. Voor de budgetverantwoordelijken is dat ook minder relevant, omdat zij niet besteed geld via reservebestemmingen bij de jaarstukken mee kunnen nemen naar het volgende jaar (met inachtneming van de daarvoor geldende regels). Ook speelt mee dat de provincie doorlooptijden optimistisch inschat. Bestuurlijke besluitvorming, inspraakprocessen en inkoop- en aanbestedingsprocessen duren soms langer dan vooraf ingeschat. En dat geldt soms ook voor het op tijd beschikbaar hebben van voldoende gespecialiseerd personeel (intern en ingehuurd).¹²

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Interview medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 19 augustus 2026.



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

5. Hogere baten door tussentijds extra Rijksmiddelen

In het DoeMee-onderzoek gaat onderbesteding niet alleen om minder middelen besteden dan gepland, maar ook om meer opbrengsten 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. 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).

Groningen gebruikt de septembercirculaire van het Rijk (zie kader) uit het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar als basis voor het opstellen van de oorspronkelijke begroting. Drenthe en Fryslân gebruiken de meicirculaire. 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. 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.

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.¹³

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

¹³ 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

begrooten. De provinciale primitieve begrotingen zijn namelijk gebaseerd op de inschatting van de provinciesfondsuitkeringen uit de mei- of septembercirculaire van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

5.1 Specifieke uitkeringen

Naast de uitkeringen uit het provinciefonds, ontvangen provincies middelen van het Rijk via specifieke uitkeringen. Daarmee kunnen zij specifieke doelen realiseren. Zij hebben hierin nauwelijks beleidsvrijheid. Groningen ontvangt relatief veel specifieke uitkeringen, onder andere vanwege de problemen als gevolg van de gaswinning. Het aantal specifieke uitkeringen nam in de periode 2019-2024 toe. Over 2019 verantwoordde de provincie over vier SPUKs; in 2024 was dat aantal gegroeid naar 72. Over de periode 2017-2024 ontving de provincie ruim één miljard euro aan SPUK-gelden.¹⁴

¹⁴ Gebaseerd op de ambtelijke reactie en beantwoording vragen Noordelijke Rekenkamer van de provincie Groningen, d.d. 24 augustus 2026.

6. Kwaliteit van de begrotingsraming

Een andere relevante factor die kan leiden tot onderbesteding gaat over de kwaliteit van de begrotingsraming. Hier spelen twee zaken een rol, namelijk 1) de neiging om baten voorzichtig te begroten en 2) begrote lasten juist te overdrijven. 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. Volgens Statenleden speelt dit in Groningen ook en dat zou gedeeltelijk het patroon van onderbesteding kunnen verklaren.¹⁵

Verder gaven Statenleden aan de tussentijds rapportages niet altijd even duidelijk te vinden. Statenleden weten niet altijd goed hoe ze die in hun huidige vorm kunnen gebruiken en benutten. Sommige Statenleden vinden dat deze rapportages veel tekst bevatten en te ingewikkeld zijn. Het is ze dan niet duidelijk of ze op dat moment nog kunnen bijsturen.¹⁶

Zowel in het groepsgesprek met Statenleden als het gesprek met provincied medewerkers kwam naar voren dat realistisch begroten een belangrijk thema is voor de provincie.¹⁷ Wellicht relevant in dit verband is dat Provinciale Staten van Drenthe in 2024 afspraken dat alle ramingen voor uitgaven voorzien moeten zijn van een onderbouwing en/of bestedingsplan als grondslag (zie kader). Dat zou kunnen bijdragen aan het realiteitsgehalte van (de plannen in) de oorspronkelijke provinciale begroting.

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 (kostencomputatie) 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

¹⁵ Groepsinterview met Statenleden provincie Groningen, 8 oktober 2025. Aanwezige fracties: Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD.

¹⁶ Groepsinterview met Statenleden provincie Groningen, 8 oktober 2025. Aanwezige fracties: Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD.

¹⁷ Interview met medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 24 september 2025. En groepsinterview met Statenleden provincie Groningen, 8 oktober 2025. Aanwezige fracties: Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD.

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

Bronnenlijst

Literatuur en beleidsstukken:

- Provincie Drenthe. (2024). Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2024. Provincie Drenthe.
- Provincie Groningen. (2023). Begroting 2024. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2022). Begroting 2023. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2021). Begroting 2022. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2020). Begroting 2021. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2019). Begroting 2020. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2018). Begroting 2019. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2025). Jaarstukken 2024. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2024). Jaarstukken 2023. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2023). Jaarstukken 2022. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2022). Jaarstukken 2021. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2021). Jaarstukken 2020. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2020). Jaarstukken 2019. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2019). Jaarstukken 2018. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2018). Jaarstukken 2017. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2019). Kadernota 2019-2023. Provincie Groningen.
- 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

Medewerkers van de teams 1) Financiën, 2) Kwaliteit en Control, en 3) Concernadvies van de provincie
Statenleden van de fracties Groninger Belang, PVV, PvdA, SP, VVD, D66 en PvdD

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 943 fte waren gemiddeld 42 fte ongevuld in 2024. ... Als uitgangspunt voor de begrote personeelslasten hanteert Groningen 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 Groningen 2019-2024
Figuur 3: Verschil begrote en gerealiseerde lasten	Jaarrekeningen provincie Groningen 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.