

Startnotitie

Begroting 2016 provincie Limburg

1 Aanleiding

In de afgelopen jaren heeft de rekenkamer (op verzoek van Provinciale Staten) op verschillende momenten onderzoek gedaan naar de jaarstukken en/of de begroting van de provincie Limburg. Provinciale Staten (PS) hebben in de besluitvorming naar aanleiding van deze onderzoeken bij herhaling bij Gedeputeerde Staten (GS) op verbeteringen van de kwaliteit van deze plannings- en controledocumenten aangedrongen. En de provincie heeft doorlopend inspanningen geleverd om de begrotingen en jaarstukken te verbeteren.

In 2012 constateerde de rekenkamer dat op onderdelen de verbeteringen weliswaar geleidelijk aan hun beslag krijgen, maar dat er teveel onderdelen zijn die zorgelijk in de verbeterlagen achterblijven. Naar aanleiding daarvan droegen PS aan GS op om in een integraal verbeterproject 2012-2013 de gewenste verbeteringen nu daadwerkelijk te realiseren.

De Zuidelijke Rekenkamer besloot daarop om geen onderzoek naar de jaarstukken uit te voeren, om zo de provincie de tijd te geven om de gewenste verbeteringen door te voeren. In 2015 heeft de provincie de opzet van de begroting gewijzigd. De provincie streeft hiermee naar een meer zichtbare vertaling van de politieke ambities in de begroting, en beoogt de transparantie en de samenhang te verhogen en de leesbaarheid te verbeteren.¹ De begroting 2016 is een eerste uitwerking hiervan.

2 Waarom onderzoek?

Het belang van een goede begroting kan niet worden onderschat (zie kader). De Zuidelijke Rekenkamer onderzoekt of de nieuwe manier van begroten een daadwerkelijke verbetering oplevert voor PS. Het onderzoek is opgenomen in het door de rekenkamer vastgestelde werkprogramma 2016.² De rekenkamer streeft ernaar om de onderzoeksbevindingen medio april 2016 beschikbaar te hebben, zodat GS deze kunnen meenemen in de voorbereidingen van de begroting 2017.

¹ Documenten Jaarrekeningcommissie 13 juli 2015.

² In het werkprogramma 2015 van de rekenkamer (toen nog onderzoeksprogramma geheten) werd nog gesproken van een onderzoek naar de jaarstukken 2016 van de provincie Limburg, omdat de jaarstukken 2015 daarvoor minder geschikt zijn. 2015 levert namelijk een 'gebroken' jaar op na de provinciale verkiezingen van maart van dat jaar. In het werkprogramma 2016 heeft de rekenkamer ervoor gekozen om in 2016 naar de begroting 2016 te kijken in plaats van in 2017 naar de jaarstukken 2016, omdat de provincie de opzet van de begroting 2016 heeft gewijzigd.

De begroting: kaders voor controle

Sinds 2003 dienen de begrotingen en jaarstukken te worden opgesteld volgens de regels van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). In de begroting dienen Gedeputeerde Staten (GS) per programma de drie W-vragen te beantwoorden³:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Na afloop van elk begrotingsjaar leggen GS in de jaarstukken verantwoording af over de uitvoering van het in de begroting voorgenomen beleid. Een goede begroting maakt het voor Provinciale Staten (PS) mogelijk om vooraf de kaders te stellen voor GS én om (achteraf) te kunnen controleren. De jaarstukken zijn de spiegel van de begroting.

3 Invulling van het onderzoek

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is aandachtspunten en handvatten te bieden voor het opstellen van de begroting 2017 en het ondersteunen van PS bij de behandeling en vaststelling van de begroting 2017 en jaarstukken 2016.

Onderzoeksvragen

1. Wat is de kwaliteit van de informatie in de begroting 2016?
2. Is er (voor PS) sprake van een verbetering ten opzichte van de begroting 2015?

Operationalisatie en normen

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie zullen in dit onderzoek de normen worden gehanteerd die de rekenkamer in eerdere onderzoeken naar de jaarstukken en begrotingen ook hanteerde. Het betreffen algemeen aanvaarde uitgangspunten voor beleids- en verantwoordingsinformatie (zoals leesbaarheid, aansluiting, begrijpelijkheid, bruikbaarheid en transparantie) en uitgangspunten uit relevante wet- en regelgeving (zoals het BBV en de Financiële Verordening Provincie Limburg 2012).

Reikwijdte

Vanwege de beperkte doorlooptijd van het onderzoek (zie onder), spitst de rekenkamer zich toe op delen van de begroting. De bijlage van deze notitie bevat een overzicht van de financiële omvang van de gehele begroting. Onderstaande selectie hieruit is tot stand gekomen op basis van maatschappelijke relevantie, variatie in financiële omvang, spreiding over de beleidsterreinen en rollen van de provincie, en de mogelijkheid om te vergelijken met de begroting 2015.

³ In de geldende *Financiële Verordening Provincie Limburg 2012* wordt daarbij nog aanvullend gesproken van 'per programmaliijn'. Voor de W-vragen hanteert de Zuidelijke Rekenkamer in dit onderzoek de formulering uit de begroting 2016 van de provincie Limburg. In andere documenten worden door de provincie vergelijkbare maar licht daarvan afwijkende formuleringen gebruikt. Verder spreekt de rekenkamer kortweg van begroting in plaats van programmabegroting.

Geselecteerde onderwerpen

- 1.1. Innovatiekracht
- 2.2. Cultuur
- 3.2. Bereikbaarheid en mobiliteit
- 3.5. Hoogwaterbescherming langs de Maas
- 3.8. Plattelandsontwikkeling
- 4.2. Bedrijfsvoering

Deze selectie bevat over het algemeen de grootste programma's binnen de verschillende overkoepelende beleidsdomeinen, én een programma met een klein budget. Om een valide vergelijking te kunnen maken met de begroting 2015, laten we de in 2016 toegevoegde programma's 'sociale innovatie en participatie' en 'stedelijke ontwikkeling' buiten beschouwing.

Dataverzameling en -analyse

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen gegevens worden verzameld door middel van documentanalyse en gesprekken.

Looptijd

Het onderzoek wordt in februari 2016 uitgevoerd.

In verband met korte doorlooptijd zijn met de provincie speciale afspraken gemaakt over het ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor. Het conceptrapport van bevindingen gaat op 7 maart per mail uit voor ambtelijk wederhoor, waarna de rekenkamer op 16 maart per mail de ambtelijke reactie ontvangt. Vervolgens gaat het conceptrapport op 31 maart uit voor bestuurlijk wederhoor en ontvangt de rekenkamer de bestuurlijke reactie op 19 april.

Bijlage Structuur en omvang begroting 2016

Programma	Begrote lasten 2016 in € x 1.000
1.1. Investeringsklimaat	16.560
1.2. Innovatiekracht	37.326
1.3. Onderwijs en arbeidsmarkt	4.744
2.1. Sociale innovatie en participatie	9.080
2.2. Cultuur	39.685
2.3. Sport	4.136
2.4. Stedelijke ontwikkeling	3.315
3.1. Openbaar vervoer en railagenda	65.690
3.2. Bereikbaarheid en mobiliteit	100.913
3.3. Limburgse woningmarkt	1.363
3.4. Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit	11.857
3.5. Hoogwaterbescherming langs de Maas	1.463
3.6. Water	9.744
3.7. Energie, duurzaamheid en milieu	16.337
3.8. Plattelandsontwikkeling	48.484
4.1. Bestuur	12.948
4.2. Bedrijfsvoering	46.639
4.3. Financiën	76.071
4.4. Provinciale Staten en Griffie	3.206

