

Startnotitie

Aandachtspunten (wijziging) programmabegroting 2008 provincie Limburg

1 Aanleiding voor het onderzoek

Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten (GS) in het najaar in concept de begroting op. Per programma beantwoorden ze daarin de zogenaamde drie W-vragen:

- Wat wil de provincie bereiken (doel; maatschappelijk effect)?
- Wat gaat zij daarvoor doen (prestaties)?
- Wat mag dat kosten (baten en lasten)?

Vervolgens behandelen Provinciale Staten (PS) deze conceptbegroting en stellen de begroting vast. Met het vaststellen van de begroting stellen PS de financiële en beleidsmatige kaders vast waarbinnen de provincie in het betreffende jaar dient te functioneren. Voor de controle door PS is een goede beantwoording van en aansluiting tussen de drie W-vragen uit de begroting onontbeerlijk. Pas als goed inzicht bestaat in wat de provincie met haar beleid precies wil bereiken, via welke prestaties en met welke middelen, kunnen PS ten volle invulling geven aan hun autoriserende (kaderstellende) functie. Na afloop van het begrotingsjaar leggen GS in de jaarrekening en het jaarverslag verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur en beleid zoals verwoord in de begroting. Voor de controlerende functie van PS is naast bovenstaande, een goede beantwoording van en aansluiting tussen drie W-vragen uit de begroting en de tegenhangende drie W-vragen uit de verantwoording noodzakelijk. Immers pas als een goed inzicht bestaat in hetgeen is bereikt, met welke middelen en met welke prestaties, én deze mate van doelbereiking en prestaties vervolgens worden afgezet tegen hetgeen men van plan was en daarvoor wilde inzetten, is het mogelijk om tot een goed oordeel te komen. Een oordeel dat kan leiden tot intensivering, extensivering of bijstelling van verschillende (onderdelen van) programma's.

De begroting is daarmee een belangrijk instrument van PS bij het uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende taak. Het beoordelen en vaststellen van de begrotingen door PS is een belangrijke en ook omvangrijke taak. In mei 2008 publiceerde de Zuidelijke Rekenkamer het *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg*. In hun reactie op het rapport hebben GS de rekenkamer uitgenodigd om een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de begroting 2008. Vervolgens hebben ook PS de rekenkamer om een zelfde onderzoek gevraagd. Dit met als doel dat GS de bevindingen/aanbevelingen van de rekenkamer kunnen gebruiken bij het opstellen van de begroting 2009 en PS ze kunnen meenemen bij de behandeling van deze begroting.

Om GS en PS van Limburg te ondersteunen bij respectievelijk het opstellen en de behandeling van de begroting 2009 zal de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek uitvoeren om mogelijke aandachtspunten en verbeterpunten in de wijziging programmabegroting 2008 te identificeren. De veronderstelling is dat de verbeterpunten die naar aanleiding hiervan geformuleerd worden, ook waardevol zijn met het oog op de begroting 2009. De rekenkamer beoordeelt hiervoor de wijziging programmabegroting 2008 op de inhoud, de opzet en de formulering van de beleidsinformatie. Daarnaast zal de rekenkamer de kwaliteit beoordelen van de formulering van de eerste conceptversie van de beoogde prestaties 2009. Deze worden, volgens de planning en

controlekalender 2008 van de provincie, door de programmamanagers en/of afdelingshoofden in eerste conceptvorm voor de begroting 2009 aangeleverd in week 23-25. De rekenkamer rapporteert over haar bevindingen in een onderzoeksbrief. Deze brief zal eind juli 2008 aan PS en GS worden verzonden zodat de bevindingen kunnen worden meegenomen bij het opstellen van de eerste conceptversie van de begroting 2009.

Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kijkt in het kader van haar toezichtfunctie naar de begrotingen. Ze geeft een oordeel over (onderdelen van) de begroting en formuleert aanbevelingen ter verbetering. De rekenkamer zal de bevindingen van het ministerie over de begroting 2008, waar mogelijk en zinvol, meenemen in haar onderzoek.

2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling en probleemstelling

Doel van het onderzoek is:

Het bieden van aandachtspunten en het formuleren van verbeter suggesties aan Gedeputeerde Staten van Limburg voor het opstellen van de begroting 2009 en aan Provinciale Staten voor de behandeling en vaststelling van de begroting 2009.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Zijn er in de wijziging begroting 2008 en de eerste conceptversie van de beoogde prestaties 2009 'uit' de conceptbegroting 2009 van de provincie Limburg aandachtspunten en verbeterpunten aan te wijzen, vanuit het perspectief van de autoriserende en controlerende taak van Provinciale Staten?

2.2 Onderzoeksvragen

Om deze punten te identificeren wil de rekenkamer bijbehorende deelvragen beantwoorden:

1. *Wordt in de wijziging programmabegroting 2008 het voorgenomen beleid toereikend verwoord?*
 - Is de begrotingsinformatie in de wijziging programmabegroting 2008 van voldoende kwaliteit voor controle voor- en/of achteraf?
 - Worden de doelen, beoogde prestaties, geraamde kosten en beleidsindicatoren toereikend verwoord in de wijziging programmabegroting?
 - Wat is de kwaliteit van de formulering van deze doelen, prestaties en indicatoren?
2. *Wat is de kwaliteit van de formulering van de eerste conceptversie van de beoogde prestaties voor 2009?*

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

De kwaliteit van de beleidsinformatie en de toelichting op de financiën in de programmabegroting is naar de mening van de rekenkamer voldoende wanneer deze toereikend, dat wil zeggen sluitend, begrijpelijk, transparant en volledig is.¹

De kwaliteit van de formulering van doelen, prestaties en indicatoren wordt in dit onderzoek op hoofdlijnen beoordeeld. De normen beperken zich tot specifiek, meetbaar en tijdgebonden; ofwel concreet. Dit zijn drie van de zes elementen uit het concept SMART-C. Afsproken, realistisch en consistent blijven hiermee buiten beschouwing; ze vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Verder gelden de eisen uit het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) en de *Financiële verordening provincie Limburg 2003*.

De door de rekenkamer te hanteren normen zijn hiermee afgeleid uit vigerende wet- en regelgeving en uit algemeen aanvaarde eisen die worden gesteld aan (de kwaliteit van de beleidsinformatie in) de begrotings- en verantwoordingsstukken.

3.2 Afbakening

In maart 2007 hebben provinciale verkiezingen plaatsgevonden. Dit betekende het einde van het de coalitieperiode 2003-2007. Met het oog daarop heeft de provincie ervoor gekozen om medio 2007 een begrotingstechnisch heroverwegingsmoment plaats te laten vinden. Op 28 september 2007 is de *Wijziging programmabegroting 2007* vastgesteld. Met die wijziging is voor de 2^e helft 2007 de lopende begroting in overeenstemming gebracht met (de structuur van) het nieuwe coalitieakkoord 2007-2011. Op 9 oktober is vervolgens de *Programmabegroting 2008* verschenen. In de inleiding van deze begroting wordt aangegeven dat deze begroting qua opzet en inhoud de wijziging programmabegroting 2007 volgt en er behoudens enkele administratieve correcties geen inhoudelijke aanpassingen zijn doorgevoerd. In het najaar 2007 is nader overleg gevoerd met betrokken maatschappelijke partners om de provinciale koers scherper te bepalen en de ambities van de nieuwe coalitie operationeel te maken. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de *Wijziging programmabegroting 2008*.

In het onderzoek naar de jaarstukken 2007 heeft de rekenkamer de kwaliteit van de wijziging programmabegroting 2007 beoordeeld. Omdat de oorspronkelijke programmabegroting 2008 inhoudelijk hetzelfde is als de wijziging programmabegroting 2007, zal dit onderzoek naar de begroting 2008 zich dan ook met name richten op de wijziging programmabegroting 2008. Daarnaast zal dit onderzoek zich richten op de in eerste conceptversie geformuleerde prestaties 2009. Indien relevant, ter illustratie voor de aanbevelingen van de rekenkamer, zullen ook onderliggende beleidsstukken in het onderzoek worden meegenomen.

¹ Voorbeelden van andere normen die van belang zijn in het kader van kwaliteit van de informatie, maar die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen zijn relevant, actueel, tijdig en betrouwbaar.

Het onderzoek richt zich verder op een selectie van de programma's en (domeinoverstijgende) overige portefeuille-onderwerpen uit de wijziging programmabegroting 2008. Zie voor de aspecten op basis waarvan de keuze wordt gemaakt de volgende paragraaf (Onderzoeksmethode).

3.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich voor beide onderzoeksvragen op een selectie uit de drie groepen van onderwerpen uit de wijziging programmabegroting 2008: de vijf programma's, de vijf overige portefeuille-onderwerpen en de tien² domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen. De te onderzoeken onderdelen worden geselecteerd aan de hand van de financiële omvang. De rekenkamer zal de omvang op drie aspecten beoordelen en op basis daarvan per groep een selectie maken:

- 1 de relatieve omvang van het onderdeel, uitgedrukt in de verhouding tussen de begrote lasten van het onderdeel en de totale begrote lasten van de provincie;³
- 2 de relatieve omvang van het onderdeel, uitgedrukt in de verhouding tussen de beoogde baten van het onderdeel en de totale begrote baten van de provincie;⁴
- 3 de relatieve omvang van het onderdeel, uitgedrukt in de verhouding tussen het begrote saldo tussen baten en lasten van het onderdeel en het totale begrote saldo van de provincie.⁵

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden voor de geselecteerde onderdelen voert de rekenkamer een documentstudie uit:

- de informatie uit (de programmabegroting 2008 en) de wijziging programmabegroting 2008 wordt geanalyseerd;
 - er wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van de opzet van de wijziging programmabegroting en de formulering van de beleidsinformatie daarin;
 - de formulering van de eerste conceptversie van de beoogde prestaties 2009 wordt geanalyseerd.
- Voor dit laatste is de rekenkamer afhankelijk van de aanlevering van de informatie door de provincie.

De werkzaamheden van de rekenkamer resulteren, zoals reeds eerder gemeld in een onderzoeksbrief. In de brief wordt zo concreet mogelijk aangegeven, hoe de rekenkamer tot haar bevindingen is gekomen. Daarnaast worden verbeterpunten (suggesties) gegeven die de rekenkamer naar aanleiding hiervan formuleert. De rekenkamer wil op deze wijze aandachtspunten aanreiken die van nut kunnen zijn/een handreiking bieden (bewustwording vergroten) bij de verdere kwaliteitsverbetering die de provincie in haar plannings- en verantwoordingsdocumenten wil realiseren⁶. Te beginnen bij de begroting 2009. Indien mogelijk en van toepassing zal in de

² Er zijn elf domeinoverstijgende overige portefeuille-onderwerpen, maar één ervan (Overige financiële zaken) wordt niet meegenomen in de selectie omdat deze een andere opzet kent dan de andere onderdelen.

³ $(\text{lasten}_{\text{wijziging begroting}} / \Sigma \text{lasten}_{\text{wijziging begroting}}) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen.

⁴ $(\text{baten}_{\text{wijziging begroting}} / \Sigma \text{baten}_{\text{wijziging begroting}}) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen.

⁵ $((\text{baten}-\text{lasten})_{\text{wijziging begroting}} / \Sigma (\text{baten}-\text{lasten})_{\text{wijziging begroting}}) \times 100$. Met Σ zijnde de som van alle onderdelen.

⁶ Zie Zuidelijke Rekenkamer, *Rapport bij de jaarstukken 2007 provincie Limburg*, mei 2008 (reactie van Gedeputeerde Staten).

onderzoeksbrief ook melding worden gemaakt van eventuele verbeteringen in de wijziging begroting 2008 ten opzichte van de wijziging begroting 2007 die de rekenkamer eerder dit jaar onderzocht.

4 Planning

Volgens de planning en controlkalender (P&C) 2008 van de provincie Limburg leveren de programmamanagers en/of afdelingshoofden in week 23 tot en met 25 input aan voor de begroting 2009. De provincie heeft aangegeven dat dan de beoogde prestaties voor 2009 worden aangeleverd. De doelen en indicatoren die daarnaast in de begroting 2009 zullen worden gepresenteerd liggen voor vier jaar vast en zullen, zo gaf de provincie aan dezelfde zijn als die in de wijziging begroting 2008. Na aanlevering van de beoogde prestaties wordt vervolgens een eerste concept van de begroting geschreven. De provincie meldde dat dit in verband met de vakantieperiode waarschijnlijk zal gebeuren in week 32 en 33. Op donderdag 14 augustus in week 33 wordt de eerste versie van de conceptbegroting aangeboden aan het directieteam ter bespreking in week 34, op maandag 18 augustus.

Om nog mee te kunnen worden genomen bij het opstellen van de begroting 2009 zou het rekenkameronderzoek eind juli (week 31) moeten zijn afgerond. In onderstaande overzichten is de planning voor het onderzoek naar de wijziging programmabegroting 2008 van de provincie Limburg opgenomen.

| Limburg | |
|---------------------------|---|
| Data (2008) | Onderzoeksstap |
| Week 26 - 30 (di 22 juli) | Dossieronderzoek en Concept onderzoeksbrief |
| Week 31 (di 29 juli) | Ambtelijk en bestuurlijk hoor-wederhoor (Ambt.+best.hoor-wederhoor) |
| Week 31 (vr 1 augustus) | Definitieve onderzoeksbrief |
| Week 32 (publicatie) | |

| Week | Juni | | | Juli | | | | Augustus | | | | Sept. | | |
|---------------------------------------|------|----|----|------|----|----|----|----------|----|----|----|-------|----|----|
| | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 |
| P&C provincie: | | | | | | | | | | | | | | |
| Aanleveren input | | | | | | | | | | | | | | |
| Schrijven 1 ^e conceptbegr. | | | | | | | | | | | | | | |
| Bespreking directieteam | | | | | | | | | | | | | | |
| Eerste bespreking GS | | | | | | | | | | | | | | |
| Onderzoeksstap: | | | | | | | | | | | | | | |
| Dossieronderzoek | | | | | | | | | | | | | | |
| Conceptonderzoeksbrief | | | | | | | | | | | | | | |
| Ambt.+best.hoor-wederhoor | | | | | | | | | | | | | | |
| Definitieve onderzoeksbrief | | | | | | | | | | | | | | |