

Werkprogramma 2027

2 november 2026

ZUIDELIJKE REKENKAMER

Voorwoord

In 2027 breekt voor de provincies een nieuwe bestuursperiode aan. In hetzelfde jaar is het bestuur van de Zuidelijke Rekenkamer voor het eerst compleet in de nieuwe samenstelling en begint in die zin ook een nieuwe periode. Met een frisse blik en oog voor lange termijn vraagstukken draagt de rekenkamer ook in 2027 en daarna weer graag bij aan het provinciaal bestuur in Noord-Brabant en Limburg. Als ‘hulptroep’ van de nieuwe Provinciale Staten willen we daarbij de recent ingezette lijn doorzetten om via brieven of korte publicaties lessen van eerder onderzoek te vertalen naar de actuele agenda van Statenleden.

In dit werkprogramma presenteren wij onze plannen voor nieuwe onderzoeken in 2027. Die zijn besproken met de Commissie Sturen en Verantwoorden van Provinciale Staten van Noord-Brabant en de Controlecommissie van Provinciale Staten van Limburg. Die besprekingen hebben we als waardevol ervaren en de door de aanwezige fracties ingebrachte voorkeuren hebben we zwaar laten meewegen in het vaststellen van het definitieve werkprogramma.

Voor beide provincies gaan we in de eerste helft van 2027 aan de slag met het onderwerp onderbesteding. Dit raakt aan de spanning die breder te zien is bij decentrale overheden tussen aan de ene kant grote maatschappelijke opgaven en aan de andere kant de moeite om begrote middelen daadwerkelijk te besteden. Dit raakt aan het budgetrecht, de allocatie en autorisatiefunctie van Provinciale Staten en het waarmaken van politieke beloften. Bij het uitvoeren van het onderzoek zullen we de lessen uit recent landelijk onderzoek van de Vereniging van Rekenkamer meenemen en letten op de meerwaarde ten opzichte van analyses en maatregelen die de provincies zelf al hebben uitgevoerd.

Voor de provincie Limburg gaan we in de eerste helft van 2027 beginnen met het onderwerp OV-concessies. Een belangrijk deel van provinciale middelen worden besteed aan het regionale OV en het is lang geleden dat de rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar dit onderwerp. Bij Limburg starten binnenkort de eerste voorbereidingen voor de concessieverlening voor de periode vanaf 2031, die doorlopen tot in de nieuwe bestuursperiode. Met ons onderzoek hopen we Provinciale Staten inzicht en handvatten te kunnen geven voor de invulling van hun rol en bij te dragen aan de realisatie van de achterliggende maatschappelijke doelen van het regionale OV. Een toets bij de ambtelijke organisatie heeft ons geleerd dat we in Limburg qua timing nog op tijd zijn om lessen mee te kunnen nemen naar de nieuw te verlenen concessie.

Voor Noord-Brabant gaat dit niet op, gelet op net gestarte of binnenkort startende nieuwe concessies. Wel hebben we de opmerkingen van een aantal fracties gehoord dat hun zicht op hun rol en sturingsmogelijkheden bij OV-concessies beperkt is. De informatie die we hierover verzamelen in het onderzoek voor de provincie Limburg, willen we daarom ook benutten voor een korte beschrijvende publicatie voor Noord-Brabant.

Naast onderbesteding en OV concessies dus voor beide provincies op te pakken, willen we ook aandacht geven aan afzonderlijke onderwerpen die in de gesprekken met de commissies als voorkeuren van meerdere fracties naar boven zijn gekomen. Voor Noord-Brabant gaat het om het onderwerp bomen/bos, voor Limburg om het onderwerp regionale ontwikkelfondsen. In de tweede helft van 2027 starten we met deze onderwerpen. In dit werkprogramma wordt een indictie gegeven van de focus die we daarvoor in gedachten hebben, die we nog zullen bespreken in inloopsessies met Provinciale Staten. Dit is een lijn die we overigens voor alle nog op te starten onderzoeken willen hanteren, op grond van de goede ervaringen die we recent daarmee hebben opgedaan.

Voor 2027 denken we zo een afgewogen en relevant werkprogramma te hebben vastgesteld, met bestuurlijk, financieel en maatschappelijk gezien belangrijke onderwerpen voor de provincies Noord-Brabant en Limburg en hun inwoners. De onderwerpen die we in 2027 niet kunnen honoreren, maar wel positief zijn ontvangen of genoemd in de recente gesprekken met Provinciale Staten, nemen we op in onze groslijst voor het werkprogramma voor 2028. Voor nu zien we uit naar de uitvoering van de onderwerpen voor 2027, in goede afstemming met de besturen en organisaties van Noord-Brabant en Limburg.

Met vriendelijke groet,

ir. M. Nienhuis-van Doremaele MCM
Voorzitter

Dr. N.A.C. Schilder
Directeur-secretaris

Inhoud

Voorwoord 2
Inhoud 4
1 Nieuwe onderzoeken in 2027 5
1.1 Onderbesteding (Noord-Brabant en Limburg) 5
1.2 OV concessies (Limburg volledig, Noord-Brabant deel 1) 5
1.3 Bomen/bos (Noord-Brabant) 6
1.4 Regionale Ontwikkelfondsen (Limburg) 7
2 Afronding eerdere onderzoeken en overige activiteiten 7
2.1 Afronding eerdere onderzoeken 7
2.2 Overige activiteiten 8
Bijlage 9
1.1 Speerpunten 2023 – 2028 9
1.2 Selectiecriteria voor onderzoek 10
1.3 Groslijst voor 2028 10

1 Nieuwe onderzoeken in 2027

1.1 Onderbesteding (Noord-Brabant en Limburg)

Aanleiding	- Uit landelijk DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) uit 2026 blijkt dat gemeenten en provincies structureel moeite hebben de hun ter beschikking staande middelen daadwerkelijk te besteden. Ook in de provincies Noord-Brabant en Limburg is sprake van onderbesteding. Het is alweer zo'n 15 jaar geleden dat de Zuidelijke Rekenkamer onderbesteding en verklaringen daarvoor voor haar provincies heeft onderzocht. - Onderbesteding raakt het budgetrecht, de allocatiefunctie en autorisatiefunctie van PS. - Na de Statenverkiezingen 2027 is het een geschikt moment om de nieuwe leden van PS inzicht te geven in het belang van het onderwerp voor hun rol als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger. - Onderbesteding is niet alleen een financieel vraagstuk, maar heeft ook invloed op het realiseren van maatschappelijke opgaven. - In zowel Noord-Brabant als Limburg scoorde het onderwerp relatief het beste bij de fracties van de betrokken commissies van PS (in zowel Noord-Brabant als Limburg vier van de aanwezige fracties).
Vorm	Onderzoek met focus op het creëren van meerjarig inzicht in omvang, oorzaken en het effect van al genomen maatregelen, aanbevelingen gericht op GS en PS.
Centrale vraagstelling	Wat was de omvang van onderbesteding in de afgelopen twee bestuursperioden (2019 – 2026), wat zijn de belangrijkste oorzaken en wat is het effect van al genomen maatregelen?
Randvoorwaarden/ aanpak	Gebruik van data/uitkomsten van het VvR onderzoek Gebruik van uitkomsten van onderzoek van andere provinciale rekenkamers Analyse van programmabegrotingen en jaarstukken voor de periode 2019 - 2026 Verdieping op enkele beleidsprogramma's en/of deelonderwerpen (zoals inzet van reserves voor beide provincies, personeelslasten voor Noord-Brabant en subsidies en waterveiligheid voor Limburg) Gesprekken/interviews met accountant, medewerkers financiën en control van de provincie, provinciesecretaris/algemeen directeur
Indicatieve planning	Start december 2026, publicatie Q2 2027 voor gelijktijdige behandeling met jaarstukken 2026 in nieuwe PS

1.2 OV concessies (Limburg volledig, Noord-Brabant deel 1)

Aanleiding	- Provincies hebben een belangrijke rol in het organiseren van het regionale openbaar vervoer (stads- en streekbusvervoer en enkele regionale treinverbindingen). Dit gebeurt door middel van meerjarige concessies. - Met de concessies zijn veel provinciale financiële middelen gemoeid, die een lange doorlooptijd en voorbereidingstijd kennen. - In Limburg hebben meerdere fracties een voorkeur voor dit onderwerp kenbaar gemaakt, wel is daarbij aandacht gevraagd voor de timing. In Noord-Brabant hebben enkele fracties het belang benoemd van meer inzicht in deze materie in algemene zin.
Vorm	Het onderzoek wordt opgedeeld in twee delen:

	1) Deel 1, gericht op verduidelijking rollen GS, PS en ambtelijke organisatie, sturingsmogelijkheden van PS en beschrijving lopende concessies en financiële middelen. Dit deel wordt voor zowel Limburg als Noord-Brabant uitgevoerd. 2) Deel 2, gericht op lessen van lopende en aflopende concessies voor de kaderstelling, concessieverlening (inclusief voorbereiding) en concessiebeheer (inclusief mogelijkheden op bijsturing) voor de nieuw af te sluiten concessie. Hierbij speciaal oog voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het regionale OV (fysiek en financieel) en de onderbouwing van financiële en inhoudelijke eisen aan (potentiële) leveranciers. Dit deel wordt alleen uitgevoerd voor Limburg.
Centrale vraagstelling	Deel 1 Wat zijn de rollen en sturingsmogelijkheden van PS bij OV-concessies en hoe zien de huidige OV-concessies er in grote lijnen uit? Deel 2 Wat zijn de resultaten van de lopende concessie van de provincie Limburg en welke lessen volgen hieruit voor de nieuwe concessie die vanaf 2031 gaat gelden?
Randvoorwaarden/ aanpak	Gebruik van algemene informatie over de rol van provinciale organen bij de verlening van OV-concessies voor het regionale vervoer Gebruik van eerder uitgevoerde onderzoeken van provinciale rekenkamers naar OV-concessies Analyse van begrotingen, jaarstukken en aanverwante financiële informatie Analyse van informatie over lopende concessie en de voorbereiding van nieuwe concessie Gesprekken/interviews met medewerkers van de provincies die betrokken zijn bij de voorbereiding, verlening en het beheer van OV-concessies Gesprekken/interviews met (groepen) gebruikers over de toegankelijkheid van het regionale OV (voor deel 2, alleen Limburg) Gebruik van landelijke en provinciale data over de kwaliteit en toegankelijkheid van het regionale OV (voor deel 2, alleen Limburg)
Indicatieve planning	Start Q1 2027, Publicatie Q3 2027

1.3 Bomen/bos (Noord-Brabant)

Aanleiding	- Bomen en bossen versterken de biodiversiteit, leveren zuurstof, zuiveren drinkwater, slaan CO_2 op, leveren hout, bieden ruimte voor ontspanning (recreatie) en zorgen voor een gezonde leefomgeving. - In november 2020 hebben het Rijk en provincies samen een landelijke/nationale Bossenstrategie opgesteld, waarin opgaven voor bossen zijn opgenomen. Noord-Brabant heeft dat vertaald naar een provinciale strategie en doelen voor 2030. - Meerdere fracties in Noord-Brabant toonden een voorkeur of interesse voor dit onderwerp, met een oproep om aandacht te besteden aan aanverwante vraagstukken als bodemkwaliteit.
Vorm	Effectiviteitsonderzoek, gericht op inzicht krijgen in de realisatie van lange termijn doelen ten aanzien van bomen/bos. Daarbij ook oog voor belangrijke randvoorwaarden, zoals kwaliteit van de bodem.
Centrale vraagstelling	Wat is de voortgang van de doelen van de Brabantse bossenstrategie vanaf 2020 en de inzet van de provincie daarbij?
Randvoorwaarden/ aanpak	Gebruik van observatiedata (bv satellietgegevens en ecologisch onderzoek) over bomen/bos in Noord-Brabant Gebruik van landelijke en provinciale data over de voortgang t.a.v. lange termijn doelen

	Gebruik van eerder uitgevoerde onderzoeken van provinciale rekenkamers naar bomen/bos Informatie van de provincie over implementatie maatregelen Gesprekken en interviews met ambtelijke betrokkenen, bos-en natuureigenaren, wetenschappelijke experts
Indicatieve planning	Start Q3 2027, Publicatie Q1 2028

1.4 Regionale Ontwikkelfondsen (Limburg)

Aanleiding	- Via regionale ontwikkelfondsen worden veel provinciale gelden geïnvesteerd. Het gaat om fondsen met betrokkenheid van de landelijke overheid (Liof) en fondsen die op eigen initiatief van de provincie zijn opgericht. - Het onderwerp staat al enige tijd op de groslijst van ZRK, maar is voor Limburg nog niet als geheel onderzocht (in Noord-Brabant wel in 2023). - Enkele fracties uit Limburg toonden een duidelijke voorkeur voor dit onderwerp.
Vorm	Effectiviteits- en doelmatigheidsonderzoek, gericht op krijgen van overzicht en inzicht in het geheel van fondsen en de mate van overlap, hiaten en maatschappelijk resultaat. Daarbij ook aandacht voor landelijke en internationale overheidsfondsen. Vanwege de gedeeltelijke betrokkenheid van de rijksoverheid (ministerie van Economische Zaken en Klimaat), kan in de uitvoering mogelijk de samenwerking worden gezocht met de Algemene Rekenkamer
Centrale vraagstelling	Wat is de effectiviteit en doelmatigheid van het geheel van fondsen waar de provincie Limburg oprichter en/of belangrijke aandeelhouder van is?
Randvoorwaarden/ aanpak	- Gebruik van de ervaringen en informatie van eerder ZRK onderzoek voor Noord-Brabant en Limburg - Gebruik van provinciale overzichten en data over Limburgse fondsen en eerdere evaluaties/analyses van zowel GS als de Statenonderzoekers. - Gesprekken/interviews met ambtelijk medewerkers
Indicatieve planning	Start Q3 2027, Publicatie Q1 2028

2 Afronding eerdere onderzoeken en overige activiteiten

2.1 Afronding eerdere onderzoeken

In het eerste kwartaal van 2027 zal nog aandacht worden gegeven aan de afronding van de volgende in 2026 opgestarte onderzoeken:

- *Inzet grondinstrumenten door Ontwikkelbedrijf (Noord-Brabant)*. Het Ontwikkelbedrijf speelt een belangrijke rol bij het aankopen, verkopen, ruilen en onteigenen van grond om de beleidsdoelen van de provincie rond natuur, water, mobiliteit en landbouw te kunnen realiseren. Het onderzoek is ver gevorderd in de uitvoering en richt zich op de kaders en doelen voor het Ontwikkelbedrijf, de uitvoering en de informatievoorziening aan PS.
- *Gebiedsprocessen in het landelijk gebied (Limburg).* Veel opgaven rond natuur, stikstof, water, landbouw en ruimte komen samen in het landelijk gebied. Doel van dit onderzoek is PS van Limburg inzicht geven in de werking van het systeem rondom gebiedsprocessen en de randvoorwaarden die

van invloed zijn op de implementatie in de komende bestuursperiode. In oktober 2026 heeft de rekenkamer al een tussenrapportage uitgebracht naar aanleiding van recente wijzigingen in het beleid van de Rijksoverheid, de rest van 2026 en begin 2027 wordt het onderzoek voortgezet en afgerond.

- *Vooronderzoek informatiemanagement en AI (Beide provincies).* In 2026 is de ZRK gestart met vooronderzoek naar informatiemanagement en AI, in lijn met het werkprogramma voor 2026. Net als alle overheden zien we dat de provincies Noord-Brabant en Limburg AI steeds meer toepassen in hun organisaties; Tegelijkertijd stelt dit eisen aan kwaliteit en volwassenheid van het informatiemanagement. De uitkomsten van het vooronderzoek zullen worden vastgelegd in een notitie, gericht op de vraagstelling, normen en aanpak van een in de toekomst uit te voeren regulier onderzoek naar dit onderwerp.

2.2 Overige activiteiten

Naast de uit te voeren onderzoeken zal de rekenkamer in 2027 inzet leveren bij de volgende activiteiten:

- Introductieprogramma voor nieuwe leden van PS, in afstemming met beide griffies;
- Begeleiding van en klankbordrol bij activiteiten en onderzoeken van de Vereniging van Rekenkamers en gemeentelijke rekenkamers in Noord-Brabant en Limburg;
- Afstemming en uitwisseling met de Algemene Rekenkamer en andere provinciale rekenkamers (P5) en kennisinstellingen.

Bijlage 1 Speerpunten en selectiecriteria

Bij het opstellen van het werkprogramma hanteert de rekenkamer een aantal meerjarige speerpunten en vaste selectiecriteria. Daarnaast is er nog een groslijst van onderwerpen die eerder als mogelijk interessant zijn benoemd. De speerpunten, selectiecriteria en groslijst worden hieronder beschreven en toegelicht en zijn gedeeld met de commissie van PS Limburg en Noord-Brabant bij het gesprek over het werkprogramma voor 2026.

1.1 Speerpunten 2023 – 2028

Het bestuur van ZRK hanteert voor de zesjaarsperiode 2023 – 2028, die gelijk oploopt met financiële afspraken, de volgende inhoudelijke speerpunten:

1. Doorwerking: meer aandacht voor opvolging aanbevelingen eerder ZRK onderzoek. Dit betreft een blijvend aandachtspunt, om te zorgen voor een goede doorwerking van de ZRK-onderzoeken. ZRK onderzoekt een beperkt aantal onderwerpen per jaar, waarvan de betekenis en mogelijke doorwerking vaak meerjarig is. Het is van belang hier goed zicht op te houden. Door middel van vervolgonderzoek en monitoring in brede zin kan aandacht worden besteed aan dit speerpunt. Met zowel de griffies als organisaties van beide provincies wordt de implementatie van aanbevelingen gevolgd en voor PS in beeld gebracht.
2. Weerbare democratie: zuurstof geven aan gezond spel van ‘checks and balances’. De rekenkamer heeft dit onderwerp gekozen vanuit het besef dat de werking van het democratisch bestel onderhoud en vernieuwing vraagt. Worden betrokken bestuursorganen en partijen goed toegerust en in de gelegenheid gesteld om hun rol goed te vervullen? Voor de Zuidelijke Rekenkamer gaat daarbij bijzonder de aandacht uit naar een gezond duaal spel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en een organisatie waarin tegenspraak en tegenwicht effectief georganiseerd zijn.
3. Inspelen op de actualiteit: benutten lessen eerder onderzoek en flexibele programmering. De Zuidelijke Rekenkamer onderzoekt twee tot drie onderzoeken per provincie per jaar. Daarnaast brengt de rekenkamer regelmatig brieven uit die teruggrijpen op eerder onderzoek en de lessen daarvan vertalen naar actuele ontwikkelingen die op de agenda van PS staan.
4. Leren in netwerken: oog voor samenwerking provincie met ‘buiten’. Op veel beleidsterreinen is de provincie afhankelijk van samenwerking met andere maatschappelijke partijen als gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Vervult de provincie de eigen rol daarin zodanig dat provinciale doelen zo effectief en doelmatig mogelijk worden gerealiseerd? Het betreft aan de ene kant oog voor de afhankelijkheden van andere partijen, aan de andere kant aandacht voor een goede invulling van de regierol die de provincie vaak heeft en een zelfbewust gebruik van de instrumenten die de provincie ter beschikking staan.
5. ‘Citizen science’: bijdragen aan feitelijk inzicht over voor burgers belangrijke maatschappelijke vraagstukken. De Zuidelijke Rekenkamer is in de kern een kennisinstelling, die door waarheidsvinding wil bijdragen aan goede beleidskeuzes en een goede uitvoering van beleid. Het benutten en ontsluiten van kwalitatief goede en geverifieerde informatie acht de rekenkamer van belang voor zowel goed

provinciaal bestuur als vertrouwen bij burgers in dat bestuur. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van kennis, informatie en ervaringen die burgers zelf hebben.

Bovengenoemde speerpunten vormen – naast de hieronder genoemde selectiecriteria (zie paragraaf 1.2) – een overkoepelend afwegingkader bij de onderzoeken die wij in de bijbehorende periode uitvoeren, dus ook de onderzoeken die voor 2027 zijn gepland.

1.2 Selectiecriteria voor onderzoek

De vaste selectiecriteria die de rekenkamer hanteert voor het kiezen van onderwerpen zijn als volgt:

- Het maatschappelijke en/of financiële belang van het onderwerp.
- De mogelijkheden om bij te dragen aan leren en/of verbeteren.
- Risico's in doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het beleid.
- Verantwoordingsrisico's.
- De verwachte toegevoegde waarde van het rekenkameronderzoek ten opzichte van ander onderzoek.
- Het onderwerp leent zich voor een vervolg op een eerder rekenkameronderzoek.
- Het betreft een werkgebied van de provincie waar we nog relatief weinig onderzoek hebben gedaan.

1.3 Groslijst voor 2028

Op basis van eerdere gesprekken met het bestuur en monitoring door de medewerkers van het bureau van de Zuidelijke Rekenkamer, is er een groslijs van overige onderwerpen:

- Subsidies (beide provincies).[1] Er gaat veel geld om in subsidies die beide provincies uitgeven. Voor Limburg gaat het om een bedrag van ruim € 100 miljoen, voor Noord-Brabant gaat het om een bedrag van ruim € 300 miljoen. Vragen die daarover kunnen worden gesteld m.b.t. effectiviteit en doelmatigheid zijn:
    - Hoe zit het met het totaal van subsidies: hoe overzichtelijk is dit, hoe is de samenhang (of juist fragmentatie), waar zit mogelijke overlap?
    - Welk zicht is er op doelbereik van de subsidies?
    - Hoe toegankelijk zijn subsidies en wie zijn de ontvangers?
    - Hoe wordt het instrument afgewogen tegen andere instrumenten (regulering, investering, lening, eigen uitvoering)?
- Informatiemanagement en AI (beide provincies). Eind 2026/2027 voert ZRK een vooronderzoek uit naar dit onderwerp, gericht op het beter in beeld krijgen van toepassingen en normen. Als vervolg kan worden gekozen voor een regulier onderzoek, waarin de gekozen normen daadwerkelijk worden getoetst.
- Bomen/bos (Limburg). Na uitvoering van onderzoek naar Bomen/bos voor de provincie Noord-Brabant kan het waardevol zijn dit te agenderen voor Limburg in 2028, waar vergelijkbare vraagstukken en beleidsopgaven spelen.

[1] Eerder voerde de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek uit naar dit thema. Eind 2012 werd het rapport Inzicht in doeltreffendheid ensubsidieregelingen provincie Limburg vastgesteld en eind 2013 werd het rapport Inzicht in resultatensubsidieregelingen provincie Noord-Brabant gepubliceerd.

- Waterveiligheid (Limburg). Limburg is in 2021 en 2023 geconfronteerd geweest met overstromingen en lokale wateroverlast. Dit heeft diepe maatschappelijke impact gehad en forse schade veroorzaakt. Inmiddels zijn programma's opgestart en zijn landelijke en provinciale middelen gereserveerd. Om deze reden achtten veel fracties van PS het nog te vroeg om hier in 2027 onderzoek naar te doen. Wel zou het waardevol kunnen zijn dit later alsnog te onderzoeken.
- Onderwerpen waar één of meerdere (lokale) overheden zijn betrokken. De Zuidelijke Rekenkamer neemt actief deel aan netwerken van gemeentelijke rekenkamers in zowel Noord-Brabant als Limburg. Daarin worden kennis en ervaringen uitgewisseld en soms gezamenlijk onderzoek uitgevoerd. Mogelijk dat bij onderwerpen rond regionale samenwerkingsverbanden, waar zowel provincies als gemeenten aan deelnemen en/of een sterke onderlinge afhankelijkheid bestaat (denk aan omgevingsdiensten, Regionale Energiestrategieën, netcongestie, ruimtelijke ordening, gebiedsprocessen) een gezamenlijke uitvoering van onderzoek interessant kan zijn.