

Startnotitie Kaders tellen provincie Limburg

1. Inleiding

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

Het doel van deze onderzoeken was steeds het doen van aanbevelingen ter verbetering van de kaderstellende en controlerende mogelijkheden van Provinciale Staten. We hebben daarbij relatief weinig aandacht gegeven aan de relatie tussen de begroting en overige kaderstellende documenten, zoals bestuursakkoorden, beleidskaders en uitvoeringsprogramma's.

Mede door de toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven werken overheden steeds vaker in netwerken samen met andere publieke en private partners. De provincie is daardoor in de loop van de tijd nieuwe, andere en/of minder traditionele rollen gaan invullen. Dit heeft gevolgen voor de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Al in 2015 noemde de Raad voor het Openbaar Bestuur de "(...) invloed en controle van de volksvertegenwoordiging op samenwerking een terugkerend punt van zorg."¹ Bij de eerder genoemde onderzoeken hebben we ook hier weinig aandacht aan besteed.

Via een verkenning willen we het zoeklicht zetten op deze twee zaken.

Kaderstellende momenten

Het budgetrecht is een van de krachtigste instrumenten van Provinciale Staten. De jaarlijkse behandeling van de conceptbegroting zou hét moment bij uitstek kunnen zijn om dat recht uit te oefenen, door kaders te stellen; dan wordt formeel besloten wat de provincie wil bereiken, wat daarvoor zal worden gedaan en wat dat mag kosten. De praktijk lijkt echter dat veel beleidsbeslissingen al eerder worden genomen en kaders al vast staan. Wat is de relatieve waarde van de begroting als kaderstellend document ten opzichte van bijvoorbeeld het bestuursakkoord, de kaderstellende nota's of uitvoeringsprogramma's? Wat wordt nu daadwerkelijk in welk kaderstellend document vastgesteld? Goed overzicht van het geheel aan kaders uit de verschillende kaderstellende documenten is essentieel voor het uitvoeren van de rollen van Provinciale Staten, maar ook voor de uitvoering van het beleid door Gedeputeerde Staten.

Gevolgen veranderende rollen

Provinciale samenwerking op complexe maatschappelijke vraagstukken kan verschillende vormen aannemen. De rollen van de provincie in zo'n netwerk van samenwerkende partners zijn afhankelijk van de eisen die de context stelt (tijdstip, inhoud, personen, geschiedenis etc.). Elke rol (bijvoorbeeld regisseur, uitvoerder of financier) brengt een andere vorm van sturing met zich mee. Er is inmiddels veel geschreven over de verschillende vormen van overheidssturing binnen en buiten netwerken.² Deze variatie heeft ook gevolgen voor de kaderstelling en sturing door Provinciale Staten. De noodzaak van sturing is binnen netwerken onverminderd, maar er is minder behoefte aan traditionele sturing met een focus op doelen en middelen.³ In welke mate zijn de kaderstellende documenten duidelijk over (de relatie tussen) de beoogde provinciale rollen in de uitvoering en sturing enerzijds en de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten anderzijds?

¹ Raad voor het openbaar bestuur (januari 2015). *Brief betreft Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. p.14.

² Zie bijvoorbeeld: M. van der Steen et al (2018) *Werkende Samenwerking*. Onderzoeksbijlage VNG Denktank.; D. Verlet, P. Kenis, B. Borms (april 2017) *Zelfsturing en organisatienetwerken in de publieke sector: micro en macro*; Rekenkamer Oost Nederland (juni 2016). *Handvatten PS voor netwerksturing*; Rekenkamer Zeeland (juni 2017). *Rekenkamerbrief netwerksturen: Werken in Netwerken*.

³ De rekenkamer heeft zowel in december 2016 als in juni 2017 tijdens een themabijeenkomst met Limburgse Statenleden gesproken over de gevolgen van de veranderende rollen voor Provinciale Staten.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Met deze verkenning willen we aandachtspunten en handvatten bieden aan enerzijds Provinciale Staten voor het waarborgen van hun kaderstellende rol bij de behandeling en vaststelling van documenten, en anderzijds aan Gedeputeerde Staten bij het opstellen van deze documenten.

Dit doen we door te analyseren in welke documenten kaders zijn vastgelegd en op welke momenten Provinciale Staten kaders hebben gesteld voor het bestuur. Tevens toetsen we in hoeverre de formuleringen van voornemens in de kaderstellende documenten overeenkomen met de beoogde rollen van de provincie, en in hoeverre in deze documenten voor Provinciale Staten duidelijk wordt hoe dit hun eigen rollen (kaderstelling en controle) beïnvloedt. Dit uit zich in de volgende onderzoeksvragen:

- In welke documenten is vastgesteld wat Gedeputeerde Staten willen bereiken, wat ze daarvoor gaan doen en wat dat mag kosten?
- Op welke momenten hebben Provinciale Staten kaders gesteld?
- In hoeverre sporen de kaders met de rol die Gedeputeerde Staten daarin voor zichzelf zien?
- In hoeverre wordt in de documenten voor Provinciale Staten duidelijk wat de gevolgen en mogelijkheden van de beoogde provinciale rollen zijn voor hun kaderstellende en controlerende rol?

3. Aanpak

Om deze onderwerpen te verkennen lichten we één inhoudelijk programma uit de begroting 2019; *Programma 1.2 – Innovatiekracht*.

Dit programma is gekozen op basis van maatschappelijke relevantie, hoge mate van samenwerking met andere publieke en private partners, financiële omvang en variatie in (beoogde) rollen van de provincie. Daarbij is ook oog geweest voor het onderwerp 'beleid gericht op werkgelegenheid' uit ons *Werkprogramma 2019*. In de begroting van de provincie is gezocht naar programma's waarin werkgelegenheid een doelstelling is of wordt genoemd. Bijlage 1 van deze startnotitie bevat een overzicht van de financiële omvang van de inhoudelijke programma's van de begroting.

Met het programma Innovatiekracht streeft de provincie Limburg naar een sterke, vernieuwende en duurzame kenniseconomie. De focus ligt op het versterken van het verdienvermogen van bedrijven in kennisintensieve sectoren (zoals life sciences) en sectoren die tot het DNA van Limburg behoren en veel stuwende werkgelegenheid bieden (zoals logistiek en recreatie). Binnen dit programma worden zeven producten genoemd; De vier Brightlands Campussen (Chemelot, Maastricht Health Campus, Greenport Venlo en Smart Services Campus), evenals Logistiek, Maakindustrie en Toerisme en Recreatie.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen verzamelen we gegevens uit alle relevante P&C-documenten en (kaderstellende) beleidsdocumenten. Om het beeld dat uit deze documentenanalyse ontstaat te toetsen en aan te vullen verzamelen we, indien nodig, informatie uit schriftelijke vragen en mondelinge interviews met (ambtelijk) betrokkenen. De documentenanalyse kan tevens aanleiding zijn voor verdere afbakening, door een of meerdere specifiekere casus(sen) te kiezen binnen het programma Innovatiekracht.

Afhankelijk van de bevindingen uit de verkenning, kiezen we in overleg met Provinciale Staten voor een passende publicatievorm. Gedacht kan worden aan een brief met voorbeelden aan de hand waarvan, indien gewenst in Provinciale Staten kan worden gesproken over de momenten van kaderstelling en de gevolgen van veranderende rollen voor Provinciale Staten.

4. Planning

In ons *Werkprogramma 2018* werd verwacht dat de verkenning eerste helft van 2018 gepubliceerd zou worden. Met het oog op de verkiezingen voor de Provinciale Staten in maart 2019 heeft de rekenkamer, in afstemming met de Programmaraad, er echter voor gekozen de resultaten van deze verkenning te publiceren in het voorjaar van 2019. Bij het werken in netwerken gaat het vaak om opgaven met een langere tijdshorizon. Dit houdt in dat er vaak meerdere 'generaties' Provinciale Staten betrokken zijn. Zoals ook aangegeven in ons *Werkprogramma 2019* wil de Zuidelijke Rekenkamer een bijdrage leveren aan het overdrachtsprogramma voor de Statenleden die vanaf maart 2019 aantreden. Ook de aandachtspunten en handvatten uit deze verkenning zouden we graag meegeven aan de nieuw samengestelde Staten voor de uitvoering van hun rollen.

Bijlage 1 Omvang inhoudelijke programma's begroting 2017, 2018 en 2019 provincie Limburg

Programma	Realisatie lasten 2017	Begrote lasten 2018 na wijziging	Begrote lasten 2019
	in € x 1.000		
1.1. Investeringsklimaat	27.823	25.420	26.262
1.2. Innovatiekracht	32.205	40.329	17.546
1.3. Onderwijs en arbeidsmarkt	8.808	17.799	12.032
2.1. Sociale agenda	17.071	19.442	11.004
2.2. Cultuur	54.649	56.476	38.951
2.3. Sport	6.203	7.396	4.509
2.4. Stedelijke ontwikkeling	45.725	7.845	7.783
3.1. Openbaar vervoer en railagenda	70.354	76.218	75.407
3.2. Bereikbaarheid en mobiliteit	113.855	54.303	66.538
3.3. Limburgse woningmarkt	3.042	2.210	1.182
3.4. Ruimtelijke dynamiek en kwaliteit	8.300	14.938	8.947
3.5. Hoogwaterbescherming langs de Maas	14.773	52.968	42.953
3.6. Water	7.963	10.868	8.666
3.7. Energie, duurzaamheid en milieu	19.000	32.995	17.727
3.8. Plattelandsontwikkeling	47.709	49.902	34.797

Bron: Programmabegroting 2019 provincie Limburg (9 november 2018)