



Werkprogramma 2023

November 2022

Voorwoord

In dit werkprogramma presenteert de Zuidelijke Rekenkamer de voorgenomen onderzoeken voor het jaar 2023. Deze zijn in afstemming met de programmaraad en met input van de Staten van Limburg en Noord-Brabant tot stand gekomen. De input vanuit beide Staten was breed en divers, zonder een overduidelijke gedeelde voorkeur. Uiteindelijk heeft het bestuur van de rekenkamer besloten tot het programmeren van nieuw onderzoek op drie onderwerpen:

1. Drinkwaterbeheer (beide provincies);
2. Voortgang energietransitie (beide provincies);
3. Subsidies (provincie Limburg).

De keuze voor drinkwaterbeheer en voortgang energietransitie is ingegeven door de grote maatschappelijke uitdagingen en opgaven op het gebied van leefbaarheid. De Zuidelijke Rekenkamer ziet het als onderdeel van haar maatschappelijke opgave om deze strategisch belangrijke onderwerpen met meerjarig karakter en effecten volop aandacht te geven. Beleid op deze terreinen nu, heeft grote gevolgen voor de leefbaarheid voor toekomstige generaties. Provincies hebben op deze terreinen ook een belangrijke regierol.

M.b.t. drinkwater heeft Nederland lange tijd bijna vanzelfsprekend uit kunnen gaan voor voldoende beschikbaarheid van kwalitatief goed drinkwater, voor zowel burgers als bedrijven. Die tijd is voorbij en wordt gemarkeerd door toenemende signalen vanuit de sector dat de beschikbaarheid van voldoende en schoon drinkwater onder druk staat. Bevolkingsgroei, daling van grondwaterniveaus en vervuiling van grondwater zijn factoren die hierbij een rol spelen. De rekenkamer is zich ervan bewust dat recent landelijk en in de provincie Noord-Brabant specifieke onderzoeken naar dit onderwerp zijn gedaan, maar wil dit concreter maken en wil uitgebreider kijken naar doelrealisatie, de doelmatigheid van gekozen activiteiten en de inzet van beschikbare instrumenten op provinciaal niveau. De provincies verlenen op dit vlak vergunningen voor onttrekkingen en dienen te zorgen voor schoon drinkwater voor burgers en bedrijven.

Als het gaat om de energietransitie kan worden voortgeborduurd op het verkennend onderzoek dat de vijf provinciale rekenkamers in 2018 hebben uitgevoerd. Relevant bij dit onderwerp zijn ook de ontwikkelingen rond de zogenaamde Regionale Energie Strategieën (RES) en recente knelpunten in de aansluiting op het elektriciteitsnet in specifiek Noord-Brabant en Limburg¹.

Het derde thema waar de rekenkamer in 2023 mee aan de slag wil is het onderwerp subsidies. In de afstemming met PS van Limburg is dit onderwerp door enkele fracties genoemd als interessant en het belang ervan is recent onderstreept door GS in de behandeling bij de begroting 2023. Dit in het licht van de druk die staat op de provinciale middelen op lange termijn. De rekenkamer kiest ervoor dit onderwerp

1

alleen voor Limburg uit te voeren, omdat in Noord-Brabant in de eerste helft van 2023 nog het onderzoek naar investeringsfondsen loopt.

Met bovengenoemde nieuwe onderzoeken en de nog doorlopende onderzoeken naar investeringsfondsen Noord-Brabant en de meta-evaluatie integriteit voor Limburg is de agenda van de rekenkamer voor 2023 goed gevuld. Resterende ruimte houdt de rekenkamer graag beschikbaar voor onderzoeken die in de loop van het jaar opkomen en de voorkeur hebben van de nieuwe Statenleden die in maart 2023 aantreden.



Prof. dr. M.J.M. (Marc) Vermeulen
Voorzitter



Dr. N.A.C. (Ard) Schilder
Directeur-secretaris

Inhoud

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | Speerpunten en selectiecriteria | 6 |
| 2.1 | Speerpunten 2023 – 2028 | 6 |
| 2.2 | Selectiecriteria voor onderzoek | 7 |
| 3 | Onderzoeken in 2023 | 8 |
| 3.1 | Doorlopende onderzoeken Noord-Brabant en Limburg | 8 |
| 3.1.1 | Meta evaluatie integriteit Limburg | 8 |
| 3.1.2 | Investeringsfondsen Noord-Brabant | 8 |
| 3.2 | Nieuwe onderzoeken 2023 | 9 |
| 3.2.1 | Drinkwaterbeheer (provincie Noord-Brabant en Limburg) | 9 |
| 3.2.2 | Voortgang energietransitie (provincie Noord-Brabant en Limburg) | 9 |
| 3.2.3 | Subsidies (provincie Limburg) | 10 |

1 Inleiding

De Zuidelijke Rekenkamer, opgericht in 2005, is de gemeenschappelijke rekenkamer van de provincies Noord-Brabant en Limburg. De rekenkamer vindt haar wettelijke basis in de Provinciewet. De taak van de rekenkamer is het onderzoeken van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur. Over de uitkomsten van haar onderzoek rapporteert de rekenkamer aan Provinciale Staten van beide provincies.

1.1 Bestuur en bureau

Het bestuur van de Zuidelijke Rekenkamer bestaat uit drie leden (zie onder). Deze leden worden benoemd door Provinciale Staten van Limburg en Noord-Brabant. Het driehoofdige bestuur wordt ondersteund door het bureau van de Zuidelijke Rekenkamer.

Samenstelling bestuur Zuidelijke Rekenkamer

De heer M.J.M. (Marc) Vermeulen –voorzitter

Mevrouw P.J.L. (Nellie) Verbugt – lid (plaatsvervangend voorzitter)

De heer H. (Herman) Sietsma – lid

Secretaris: de heer N.A.C. (Ard) Schilder

De vaste staf van het bureau van de rekenkamer bestaat uit de directeur-secretaris, de officemanager en vier onderzoekers. Waar nodig wordt externe expertise ingehuurd en biedt de rekenkamer graag ruimte aan studenten om stage te lopen.

1.2 Programmaraad

Noord-Brabant

J.G.M. (Marcel) Thijssen - lid

A.M.W. (Wilma) Dirken - lid

W.F.C. (Wil) van Pinxteren - lid

H.E.M. (Ine) Meeuwis-van Langen – plv. lid

Limburg

R.A.M.M. (Roger) Ernst - voorzitter

R.E. (René) van der Valk - lid

P.S.M.L. (Pascale) Plusquin - lid

E.A.(Lianne) Schuurung – plv. lid

De programmaraad heeft als taak het aan de rekenkamer doen van aanbevelingen bij het door de rekenkamer voorgenomen werkprogramma, het fungeren als klankbord, het geven van advies aan Provinciale Staten inzake de begroting en verantwoording van de rekenkamer en het fungeren als ambassadeur richting Provinciale Staten voor de onderzoeken van de rekenkamer.

2 Speerpunten en selectiecriteria

2.1 Speerpunten 2023 – 2028

Met ingang van 2023 begint voor de Zuidelijke rekenkamer een nieuwe zesjaarsperiode. Deze periode volgt uit de gemeenschappelijke regeling, waarin voor zes jaar nieuwe financiële afspraken worden gemaakt. In de begroting 2023 zijn de gemaakte afspraken voor 2023 – 2028 vastgelegd. In de aanloop naar de nieuwe financiële afspraken is met de programmaraad gesproken over de inhoudelijke speerpunten voor diezelfde periode. Het bestuur van ZRK heeft de volgende speerpunten voor 2023 – 2028 geformuleerd:

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.
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 in 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 per jaar gemiddeld drie onderzoeken per provincie per jaar. De betekenis en (mogelijke) effecten daarvan zijn vaak meerjarig van karakter. Het betreft dan lange termijn trends en besluitvorming rond strategisch onderwerpen, die met tussenpozen in de maatschappelijke en politiek aandacht kunnen komen. Door lessen uit eerder onderzoek te vertalen naar de actualiteit – bijvoorbeeld in de vorm van rekenkamerbrieven – wil de rekenkamer zorgen voor een goede en snelle benutting van eerder opgedane kennis. Daarnaast wil de rekenkamer altijd voldoende ruimte houden in de eigen programmering om te kunnen inspelen op actuele kennisvragen van Statenleden.
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 2.2) – een overkoepelend afwegingkader bij de onderzoeken die wij in de bijbehorende periode uitvoeren, dus ook de onderzoeken die voor 2023 zijn gepland.

2.2 Selectiecriteria voor onderzoek

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

Selectiecriteria Zuidelijke Rekenkamer

- 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.
- 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.

3 Onderzoeken in 2023

3.1 Doorlopende onderzoeken Noord-Brabant en Limburg

3.1.1 Meta evaluatie integriteit Limburg

In 2019 publiceerde de rekenkamer zijn rapport Inzet oud-politici voor de provincie Limburg. Na die tijd is de aandacht voor het onderwerp voortgegaan, is een college afgetreden op grond van integriteitsvragen en zijn diverse andere onderzoeken uitgevoerd. Vanwege het belang van het onderwerp en uit het oogpunt van lerend vermogen, is de rekenkamer in het najaar van 2022 gestart met een vervolgonderzoek naar dit onderwerp, in de vorm van een meta-evaluatie. Deze richt zich op een reflectie op de recent door andere uitgevoerde onderzoeken en het vaststellen welke ontwikkeling in een paar jaar tijd wel of niet te zien is. Het doel van de rekenkamer is om de nieuwe Provinciale Staten en het nieuwe college van Gedeputeerde Staten, die in het voorjaar van 2023 aantreden, een basis en perspectief te bieden voor de komende jaren: welke ontwikkeling is in gang gezet, welke hiaten zijn er nog, wat zijn manieren om integriteit te borgen voor de toekomst? Naast patronen en eventuele hiaten, wordt aandacht gegeven aan de doorwerking van de aanbevelingen van het onderzoek van de rekenkamer in 2019.

Verwachte publicatie: januari 2023

3.1.2 Investeringsfondsen Noord-Brabant

Passend bij hun taken in het stimuleren van regionale economische groei en regionale infrastructuur, investeren provincies via fondsen veel middelen in grote projecten. De rol als investeerder is in zowel Noord-Brabant als Limburg verder gegroeid door de opbrengst uit energie-aandelen. Een goed maatschappelijk en financieel rendement is van belang om teruglopende middelen uit de algemene uitkering op het provinciefonds en mogelijk dalende inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (stimulering elektrisch rijden) op te kunnen vangen. Bij grote projecten en programma's gaat het om veel budget dat langdurig wordt ingezet en zijn de risico's navenant groter. Het inzicht in het rendement en risico laat echter vaak te wensen over.

In het najaar van 2022 heeft de rekenkamer een start gemaakt met het onderzoek, dat in twee fases wordt opgeknipt: een beschrijvend onderzoek dat inzicht en antwoord moet geven op basale vragen en een evaluerend onderzoek dat zich richt op de resultaten en informatie daarover aan Provinciale Staten. Hierbij wordt voortgeborduurd op het verkennend onderzoek van ZRK in 2018 naar financiële bindingen en het verkennend onderzoek kaders tellen in 2019.

Verwachte publicatie: maart 2023 (beschrijvend deel) en juli 2023 (evaluerend deel)

3.2 Nieuwe onderzoeken 2023

3.2.1 Drinkwaterbeheer (provincie Noord-Brabant en Limburg)

Provincies zijn van groot belang bij het waarborgen van de kwaliteit en kwantiteit van drinkwater in Nederland. Samen met de waterschappen zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van grondwater en regionaal oppervlaktewater. Bovendien hebben ze de zorgplicht voor een veilige en duurzame drinkwatervoorziening. De rollen van provincies met betrekking tot drinkwater zijn:

1. Provincies wijzen algemene strategische voorraden aan om drinkwater te winnen.
2. Provincies zijn verantwoordelijk voor de kwantiteit en kwaliteit van het grondwater en regionaal oppervlaktewater.
3. Provincies zijn vergunningverleners. Ze bepalen hoeveel grondwater drinkwaterbedrijven en andere bedrijven mogen oppompen.
4. Provincies bepalen wat industriële bedrijven wel of niet indirect (via het riool) mogen lozen op oppervlaktewater.
5. Limburg is grootaandeelhouder (21,8%) van Waterleiding Maatschappij Limburg. Noord-Brabant is grootaandeelhouder (31,6%) van Brabant Water.

Drinkwater is een thema waarbij verschillende en soms ook strijdige belangen spelen. Het economische belang van grondwater voor landbouw en industrie is groot. Tegelijkertijd zijn veel beschermde natuurgebieden kwetsbaar voor droogte. De 'Adviescommissie Droogte' verwoordt deze complexiteit voor Noord-Brabant als volgt: *"Als gevolg van de naar verwachting sterk toenemende onttrekking van grondwater voor (drink)waterbereiding en beregening in de landbouw, samenhangend met de economische groei en bevolkingsgroei en de toenemende meteorologische droogte als gevolg van klimaatverandering ontstaat er een risico van juridisch- bestuurlijke crises."*². Voor Limburg gelden soortgelijke trends. Voldoende redenen dus om te onderzoeken hoe de provincies Limburg en Noord-Brabant hun verantwoordelijkheden en rollen invullen, hoe zij daarbij belangen afwegen en welke maatregelen zij beogen om toekomstige crises af te wenden.

Verwachte start: tweede kwartaal 2023

3.2.2 Voortgang energietransitie (provincie Noord-Brabant en Limburg)

In 2018 heeft de Zuidelijke Rekenkamer met de andere provinciale rekenkamers een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de rol en inzet van de provincies in de energietransitie. Dit heeft geleid tot een overkoepelend rapport voor alle provincies en een rapport van bevindingen per provincie³. De nadruk in

² Adviescommissie Droogte, in opdracht van het Breed Bestuurlijk Grondwateroverleg: 'Zonder water, geen later. Naar een omslag in het (grond)waterbeheer in Noord-Brabant', 15 september 2022. Blz. 62.

³ Zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/energietransitie-provincie-noord-brabant/> en <https://zuidelijkerekenkamer.nl/energietransitie-provincie-limburg/>

die rapporten is gelegd op het geven van inzicht in de voortgang van de energietransitie en de wijze waarop provincies daar invulling aan geven en op sturen. De voortgang op energiebesparing, vergroting van het aandeel hernieuwbare energie en vermindering van CO2 uitstoot hebben daarbij centraal gestaan. In het overkoepelend rapport zijn voor zowel PS als GS een aantal aanbevelingen opgenomen die hierbij aansluiten.

Anno 2022 is de urgentie van energietransitie nog groter dan in 2018. Structurele factoren als de voortgaande klimatologische ontwikkelingen (temperatuurstijgingen, toenemende pieken in droogte en neerslag) spelen daarbij een rol. Deze ontwikkelingen zijn ook steeds concreter voelbaar in Noord-Brabant en Limburg, met als voorbeelden een aantal extreem droge zomers sinds 2018 en de wateroverlast in Zuid-Limburg in de zomer van 2021. Daarnaast is er de invloed van incidentele ontwikkelingen als de oorlog in Oekraïne, die de energievoorziening onder druk zet. In specifiek Noord-Brabant en Limburg hebben zich recent problemen voorgedaan in de aansluiting op het elektriciteitsnet. Alles bij elkaar voldoende reden voor de Zuidelijke Rekenkamer om in 2023 opnieuw onderzoek te doen naar dit onderwerp, nu specifiek en diepgaander voor de provincies Noord-Brabant en Limburg.

Deels zal het onderzoek het karakter hebben van een vervolgonderzoek op het onderzoek dat in 2018 is uitgevoerd, deels een verdieping met meer aandacht voor actuele kansen, knelpunten en achterliggende oorzaken. Daarbij wordt – zoals gebruikelijk – rekening gehouden met de specifieke taken en rollen van de provincie. Over het algemeen geldt voor de energietransitie dat de provincie vooral een regisserende/coördinerende rol heeft. In de uitvoering spelen de Regionale Energie Strategieën (RES-en) een belangrijke rol. De provincie maakt onderdeel uit van elke RES-regio, op welk niveau steeds concretere afspraken zijn en worden gemaakt over doelen, aanpak en rolverdeling (inclusief governance). Daarnaast hebben de provincies een toetsende rol, met als kader de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

Verwachte start: tweede kwartaal 2023

3.2.3 Subsidies (provincie Limburg).

Subsidies zijn een belangrijk instrument voor de provincies om beleidsdoelstellingen te realiseren. De financiële omvang van subsidies in Limburg is omvangrijk en een belangrijk deel wordt verstrekt in het kader van autonoom beleid (eigen keuzes van de provincie). Gelet op het beleidsinhoudelijke en financiële belang van subsidies is goede verantwoording en goed inzicht in de realisatie van beoogde prestaties en doelen van belang. Ook in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is vastgelegd dat subsidies regelmatig worden geëvalueerd:

Artikel 4:24 Awb

'Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.'

De provincie Limburg heeft recent zelf een aantal onderzoeken naar subsidies gedaan:

- Onderzoek subsidies provincie Limburg (2021), wat zich richtte op de inhoudelijke sturing, monitoring en toetsing van de aan de subsidiebeschikkingen verbonden verplichtingen.
- Meerjarige exploitatiesubsidierelaties (2022). Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe grip wordt gehouden op meerjarige exploitatierelaties (geen verbonden partijen). Daarbij zijn de kaders en de toepassing bij 14 geselecteerde organisaties onderzocht.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de inzichtelijkheid van en sturing op het totaal van subsidies en de effecten in de praktijk. Bovengenoemde onderzoeken hebben zich gericht op een selectie van subsidies en zich niet of minder gericht op de effecten in de praktijk. De rekenkamer zal wel gebruik maken van de informatie en inzichten die al verzameld zijn in de onderzoeken in opdracht van de provincie zelf. Voortbordurend op de uitkomsten van deze onderzoeken en het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer in 2012 voor het laatste heeft uitgevoerd naar subsidies voor de provincie Limburg, is het voornemen de volgende thema's aan bod te laten komen in het onderzoek:

- De inzichtelijkheid en samenhang in het totaal van verleende subsidies.
- De belangrijkste lange termijn ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van subsidies (welke trend, welke verschuivingen in thematiek, welke voortgezet/aangepast/stopgezet).
- De samenhang met hoofdthema's van het in 2023 aantredende nieuwe bestuur van de provincie.
- De wijze waarop de effecten van subsidies worden geëvalueerd.
- De afwegingen die zijn gemaakt bij de keuze voor subsidies.
- Informatie over het doelbereik en nut en noodzaak van subsidies.
- De wijze waarop PS zijn geïnformeerd over het totaal en de doeltreffendheid van de subsidieregelingen en het gebruik van de resultaten van de evaluaties.

Verwachte start: tweede kwartaal 2023