



Werkprogramma 2020

Vastgesteld door het bestuur op
16 december 2019

Voorwoord

In 2019 is een nieuwe bestuursperiode gestart voor Provinciale Staten. De Zuidelijke Rekenkamer heeft in zowel Limburg als Noord-Brabant zich in de introductieprogramma's voor nieuwe Statenleden kunnen presenteren. In het najaar van 2019 is de nieuwe programmaraad van start gegaan. Met de nieuwe programmaraad is van gedachten gewisseld over onderzoeken voor 2020. In Limburg is hierover doorgesproken in de Controlegeschiedenis, in Noord-Brabant in het Presidium. Dit heeft geleid tot een aantal mogelijke onderwerpen voor rekenkameronderzoek in 2020, die kort worden benoemd in dit werkprogramma. De rekenkamer wil hierover begin 2020 graag nader het gesprek voeren met de programmaraad, om tot definitieve keuzes en nadere invulling te kunnen komen voor de tweede helft van het jaar.

Gelet op bovenstaande heeft de rekenkamer ervoor gekozen om voor 2020 een 'sober' werkprogramma op te stellen, waarin vooral de (door-)lopende onderzoeken zijn beschreven, die in de eerste helft van 2020 tot afronding of uitvoering komen. Het betreft de volgende onderzoeken: *Onderzoek fabriekscomplex Meerssen* (provincie Limburg), *Kaders tellen* (provincie Limburg en provincie Noord-Brabant) en *Inzet oud-politici* (Limburg). Voor de provincie Noord-Brabant is eind 2019 een onderzoek gestart naar *Vergunningverlening, toezicht en handhaving*, dat in de eerste helft van 2020 tot daadwerkelijke uitvoering zal komen. Eveneens is de rekenkamer eind 2019 gestart met een 'stand van zaken onderzoek' naar de Omgevingswet in Limburg, vergelijkbaar met het onderzoek dat in 2019 is uitgevoerd voor Noord-Brabant. Dit onderzoek zal naar verwachting in het voorjaar van 2020 worden afgerond.

Met bovengenoemde onderzoeken heeft de rekenkamer een goed gevulde agenda voor de eerste helft van 2020, met ruimte om voor de tweede helft tot nadere invulling te kunnen komen.

In 2020 zullen we ook bijdragen leveren aan de tussentijdse evaluatie van de Zuidelijke Rekenkamer en de uitkomsten daarvan vertalen naar onze werkwijzen en de speerpunten van onze Agenda 2017-2022.

Het jaar 2020 is ook het jaar dat de rekenkamer 15 jaar bestaat. In het najaar van 2020 zullen we aandacht aan dit lustrum besteden, in een bijeenkomst met onze belangrijkste stakeholders in Limburg en Noord-Brabant. Onze nieuwe locatie op de campus van de Technische Universiteit Eindhoven, waar de rekenkamer in december 2019 naar is verhuisd, biedt daarvoor een goede gelegenheid.

Wij zien ernaar uit om met de nieuwe Statenleden onze bijdrage te leveren aan zinnig, zuinig en zorgvuldig provinciaal bestuur in Noord-Brabant en Limburg in het nieuwe jaar.

Dit werkprogramma is vastgesteld op 16 december 2019.



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



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

Inhoud

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 2 |
| 1. Inleiding..... | 5 |
| 2. Speerpunten 2017-2022 | 6 |
| 3. Werkzaamheden in 2020 | 8 |
| 3.1 Onderzoeken eerste helft 2020 | 8 |
| 3.1.1. Kaders tellen (Noord-Brabant en Limburg) | 8 |
| 3.1.2. Onderzoek fabriekscomplex Meerssen (Limburg) | 8 |
| 3.1.3. Inzet oud-politici (Limburg) | 9 |
| 3.1.4. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (Noord-Brabant) | 10 |
| 3.1.5. Stand van zaken Omgevingswet (Limburg) | 10 |
| 3.2 Nieuwe onderzoeken voor tweede helft 2020..... | 11 |

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.

Bestuur

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

Bureau

De vaste staf van het bureau van de rekenkamer bestaat uit de directeur-secretaris, de officemanager en vier onderzoekers. In 2019 zijn twee vacatures vervuld en is de onderzoekscapaciteit van de rekenkamer begin 2020 weer op volle sterkte. In 2020 zal de rekenkamer ook ruimte bieden aan onderzoeken door studenten van de Universiteit Tilburg.

Programmaraad

De Zuidelijke Rekenkamer is met Provinciale Staten verbonden door de Programmaraad. Deze bestaat per provincie uit vier leden van Provinciale Staten, van wie één plaatsvervangend lid. De samenstelling van de eind 2019 ingestelde nieuwe programmaraad is als volgt:

Noord-Brabant

E.H.P. (Eric) Logister – plv. voorzitter

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

S.G. (Stijn) Roeles - lid

M.C.(Marco) van der Wel – 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) Schuurin – 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 2017-2022

In de Agenda 2017-2022 hebben we ons een aantal accentverschuivingen voorgenomen. Dat zijn onze speerpunten voor de periode tot 2022. Ook in 2019 geven we daar invulling aan, waarbij de medewerkers van het bureau opleidingen zullen volgen die daarop aansluiten.

De gehele beleidscyclus

De Zuidelijke Rekenkamer wil meer dan in het verleden ook aan de voorkant van de beleidscyclus in actie komen. We doen echter geen onderzoek of aanbevelingen voordat het beleid is vastgesteld: de rekenkamer maakt geen beleid voor de provincie en is geen beleidsadviseur.

We willen korter op de bal spelen. Dat veronderstelt dat de rekenkamer weet welke dossiers er spelen (de monitoring moet goed geregeld zijn) en dat de onderzoeken een korte doorlooptijd hebben. Onze publicaties moeten immers tijdig voor beeldvorming, oordeelsvorming en/of besluitvorming door Provinciale Staten beschikbaar zijn.

Vanuit een onafhankelijke rol willen wij bijvoorbeeld onderzoeken hoe het beleid is onderbouwd, in hoeverre de governance in opzet goed geregeld is, of beleidsdoelen en beoogde prestaties uitvoerbaar zijn en of deze controleerbaar zijn geformuleerd. Passend bij onze rol zullen we daarbij steeds aandacht besteden aan een goede informatievoorziening aan Provinciale Staten.

Uitbreiding van het repertoire

In onze onderzoeken gaan we doorgaans per beleidsterrein na of er goede procedures zijn, of er rechtmatig is gehandeld en of de afgesproken resultaten zijn gehaald. Dat zijn belangrijke pijlers van ons werk en dat zullen ze ook blijven. Maar de kwaliteit van het provinciebestuur wordt door meer bepaald dan alleen deze aspecten. Op veel beleidsterreinen maakt de provincie beleid in samenwerking met partners. De kwaliteit van de gemaakte afspraken en van de totstandkoming van die afspraken zijn daarom ook belangrijke aandachtspunten voor de rekenkamer. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de provincie als netwerkpartner, en voor de mate waarin de provincie responsief is.

Deze aspecten vragen om een uitbreiding van het repertoire van de Zuidelijke Rekenkamer.

Verbeteren van het lerend vermogen

De Studiegroep Openbaar Bestuur constateerde in 2016 dat het lerend vermogen van het openbaar bestuur moet worden versterkt, met name op institutioneel niveau. Wij sluiten hierop aan door in onze onderzoeken meer dan voorheen de aandacht te vestigen op (de relatie tussen) Gedeputeerde Staten én Provinciale Staten.

Actievere rapportages, in woord en beeld

De rapporten van de rekenkamer zijn gebaseerd op degelijk onderzoek en op systematisch verkregen en getoetste kennis.

We willen onze rapporten toegankelijker opschrijven. Waar mogelijk en zinvol, maken we daarbij gebruik van visuele ondersteuning.

Aansluiten bij technologische ontwikkelingen

De afgelopen jaren is het snel gegaan met de beschikbaarheid van data en de mogelijkheden om deze te bewerken en te gebruiken voor beleid, uitvoering en evaluatie. De Zuidelijke Rekenkamer wil komende periode investeren in kennis om gebruik te maken van open data en big data.

3. Werkzaamheden in 2020

In de eerste helft van 2020 zullen we drie lopende onderzoeken afronden. Het betreft *Kaders tellen* (Noord-Brabant en Limburg), *Onderzoek fabriekscomplex Meerssen* (Limburg) en *Inzet oud-politici* (Limburg). Voor de provincie Noord-Brabant is daarnaast eind 2019 een onderzoek gestart naar *Vergunningverlening, toezicht en handhaving*, dat in de eerste helft van 2020 tot uitvoering zal komen. Voor Limburg is een “stand van zaken onderzoek” naar de Omgevingswet uitgevoerd, die eveneens in de eerste helft van 2020 zal worden uitgevoerd.

3.1 Onderzoeken eerste helft 2020

3.1.1. Kaders tellen (Noord-Brabant en Limburg)

Het budgetrecht is een van de krachtigste instrumenten van Provinciale Staten. De jaarlijkse behandeling van de conceptbegroting zou het moment bij uitstek kunnen zijn om dat budgetrecht uit te oefenen, wanneer formeel wordt besloten over wat de provincie wil bereiken, wat daarvoor zal worden gedaan, en wat dat mag kosten. De praktijk leert echter dat veel beleidsbeslissingen al (veel) eerder zijn genomen. Hoe verhouden de verschillende kaderstellende documenten zich ten opzichte van elkaar? Wat is de relatieve waarde van de begroting ten opzichte van, bijvoorbeeld, het bestuursakkoord, de kaderstellende nota's en uitvoeringsprogramma's? Wat wordt nu daadwerkelijk in welk kaderstellend document vastgesteld?

Een tweede praktijkverschijnsel is dat, mede door de toenemende complexiteit van de maatschappelijke opgaven, de provincie steeds vaker in netwerken samen met partners werkt en daarbij in de loop van de jaren ook nieuwe/andere rollen is gaan spelen. 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?

Doel van deze verkenning is het bieden van aandachtspunten en handvatten 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. De verkenning zal voor beide provincies worden uitgevoerd.

Verwachte publicatie: februari 2020 (Noord-Brabant) en juni 2020 (Limburg)

3.1.2. Onderzoek fabriekscomplex Meerssen (Limburg)

Begin 2019 heeft de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoeksbrief uitgebracht met de uitkomsten van een quickscan naar de verkoop van een papierfabriek, bedrijfshal en twee kantoorvilla's aan Building Marsna B.V. in Meerssen. Dit fabriekscomplex had de provincie Limburg in 2008 aangekocht en tot de verkoop in 2018 heeft ze dat verhuurd en beheerd. De quickscan is op verzoek van Provinciale Staten (PS) uitgevoerd en richtte zich op het proces van verkoop en de informatievoorziening aan PS. De bevindingen van de quickscan zijn op 25 januari 2019 gepubliceerd. Op grond van deze bevindingen en de eerste

bespreking daarvan in de Controlecommissie van PS op 25 januari, heeft de rekenkamer besloten een breder en verdiepend onderzoek uit te voeren “*Onderzoek fabriekscomplex Meerssen*”.

In het verdiepend onderzoek worden een aantal vraag- en aandachtspunten die naar boven kwamen in de quickscan, nader uitgediept en is de gehele periode van aankoop in 2008 tot en met de stand van zaken na de verkoop in 2018 onderzocht. Wij willen met het onderzoek PS inzicht geven in de doelstellingen, afweging van alternatieven en naleving van relevante kaders omtrent de aankoop, het beheer en de verkoop van het fabriekscomplex in Meerssen en de wijze waarop PS daarover is geïnformeerd.

Verwachte publicatie: februari 2020

3.1.3. Inzet oud-politici (Limburg)

Onderzoek door en berichtgeving in het NRC handelsblad en Dagblad de Limburger in juni 2019, hebben aanleiding gegeven tot maatschappelijke en politieke vragen over de verstrekking van opdrachten aan oud-politici in de provincie Limburg. Provinciale Staten van Limburg hebben dit vertaald naar een unaniem verzoek aan de Zuidelijke Rekenkamer tot het doen van onderzoek. Het bestuur van de rekenkamer heeft besloten het verzoek te honoreren en met voorrang uit te voeren.

Doelstelling van het onderzoek is om Provinciale Staten inzicht te bieden in de inzet van oud-politici door de provincie Limburg en de monitoring en sturing op en verantwoording over deze inzet. Dit conform de taken van de Zuidelijke Rekenkamer, met het oog op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Onder inzet verstaat de rekenkamer in het onderzoek het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de provincie, waaronder benoemingen door Gedeputeerde Staten (GS), voordrachten voor benoemingen bij verbonden partijen en opdrachtverleningen door de provincie Limburg (GS). Onder oud-politici verstaat de rekenkamer voormalig politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers.

In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de relevante kaders (nationaal, provinciaal) en de ontwikkeling en besluitvorming binnen Limburg, de naleving van kaders en het feitelijke gedrag in de praktijk. Ook zal aandacht worden besteed aan ontwikkelingen in (enkele) andere provincies, de onderbouwing en verantwoording van de inzet en de informatievoorziening aan PS.

In het onderzoek worden naast de kaders relevante dossiers in beeld gebracht, op grond waarvan enkele dossiers nader worden uitgediept (casusonderzoek). Vanwege de gevoeligheid en het bijzondere karakter van het onderzoek, met integriteit als belangrijk thema, laat de rekenkamer zich in het onderzoek adviseren en bijstaan door enkele deskundigen op dit gebied, die mee en tegen lezen en denken over de aanpak en formulering van bevindingen en conclusies.

Verwachte publicatie: maart 2020

3.1.4. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (Noord-Brabant)

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een breed beleidsterrein, verbonden met het omgevingsrecht dat binnenkort opgaat in de Omgevingswet. Het omvat bepalingen van milieuwet- en regelgeving, natuur- en bouwtoezicht op bedrijven/activiteiten waarvoor de provincie Noord-Brabant milieuvergunningen verleent of toezicht op uitvoert. In 2020 zal de rekenkamer onderzoek uitvoeren op dit terrein voor de provincie Noord-Brabant. Binnen het brede beleidsterrein zal de focus in het onderzoek worden gelegd op chemische bedrijven in Moerdijk en het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO). In Moerdijk zijn de meeste BRZO-bedrijven van Noord-Brabant gevestigd. Moerdijk heeft dan ook een 'uitzonderingspositie' in het provinciaal beleid (risicobeleid externe veiligheid). Het onderzoek zal breed worden ingestoken, met aandacht voor zowel doeltreffendheid, doelmatigheid als rechtmatigheid, met speciale aandacht voor de interactie tussen provincie, de betrokken omgevingsdienst (Omgevingsdienst Midden en West-Brabant (OMWB)) en andere partijen (waaronder de gemeente Moerdijk) en het gebruik van nieuwe datatechnologie.

Verwachte publicatie: medio 2020

3.1.5. Stand van zaken Omgevingswet (Limburg)

Met ingang van 2021 treedt de 'Omgevingswet' in werking. Het gaat om een ingrijpend bestuurlijk en juridisch transitieproces. Het uitgebreide stelsel van bestaande wet- en regelgeving met betrekking op de leefomgeving zoals we dat nu kennen wordt flink teruggeschoefd, tot één omgevingswet. De nieuwe wet moet het huidige systeem versimpelen en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. 'Leefomgeving' is hierbij een breed begrip; Het gaat niet alleen om ruimte en bouwen, maar er is ook aandacht voor energie, milieu, veiligheid, gezondheid en andere sociale aspecten. In de Omgevingswet staat vertrouwen op de eerste plaats ('ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'), er wordt meer decentraal geregeld en er is meer ruimte voor initiatief en participatie. De implementatie van de Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken en een nieuwe rol voor provincie en Provinciale Staten (PS). De leefomgeving wordt een heel ander speelveld, waarbij een integrale en gebiedsgerichte benadering essentieel is.

Vanwege het belang voor provincies en na afstemming met de programmaraad, is het onderwerp Omgevingswet eind 2018 toegevoegd aan de voorraadagenda van de rekenkamer. In 2019 heeft de rekenkamer dit vertaald naar een "stand van zaken onderzoek" voor de provincie Noord-Brabant, gericht op het in zicht brengen van de stand van zaken rondom de implementatie van de wet en het bieden van inzicht in de betekenis voor kaderstelling en controle door PS. Dit heeft geleid tot een publicatie die in juni 2019 is uitgebracht en benut door de werkgroep Omgevingswet van PS van Noord-Brabant. Begin 2020 willen we een soortgelijk onderzoek doen en soortgelijke publicatie uitbrengen voor de provincie Limburg.

Verwachte publicatie: mei 2020

3.2 Nieuwe onderzoeken voor tweede helft 2020

De Zuidelijke Rekenkamer volgt de ontwikkelingen in het provinciale bestuur het gehele jaar. We hebben daarbij speciale aandacht voor kwesties die zich zouden kunnen lenen voor een rekenkameronderzoek. Dit leidt tot een voorraadlijst met onderwerpen, die we op twee momenten in het jaar bespreken met onze Programmaraad: in het najaar, met het oog op het werkprogramma in de eerste helft van het daaropvolgende jaar, en in het voorjaar, met het oog op ons werkprogramma voor de tweede helft van dat jaar. Onderwerpen komen op de voorraadlijst terecht na toetsing aan onze selectiecriteria (zie onder).

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.

Daarnaast bekijken we de potentiële onderwerpen op de mate waarin ze kunnen bijdragen aan het realiseren van onze speerpunten voor 2017-2022 (zie hoofdstuk 2).

Naast bovengenoemde inhoudelijke criteria, houdt de rekenkamer rekening met de voorkeuren die leven in de Staten van beide provincies. Eerdere voorkeuren die (nog) niet tot uitvoering hebben kunnen komen, worden toegevoegd aan een voorraadlijst. De versie van eind 2019 van de voorraadlijst is hieronder weergegeven.

Voorraadlijst Zuidelijke Rekenkamer, stand eind 2019

Provinciaal vastgoed

Burgerparticipatie

Culturele infrastructuur en monumentenzorg

Ondermijning van bestuur

Stand van zaken behalen natuurdoelstellingen

Asbestverwijdering

Openbaar vervoer Noord-Brabant

Plan- en concessieschade

Provinciale Steunfuncties

Grensoverstijgende samenwerking

In de provincie Limburg heeft op 6 december 2019 de Controlemissie gesproken over mogelijke onderwerpen voor onderzoek door de rekenkamer. Er is door de fracties één onderwerp ingebracht voor het werkprogramma van de Zuidelijke Rekenkamer voor 2020: Buitenring Parkstad. Hierover heeft een gedachteswisseling plaatsgevonden, dat heeft geleid tot een procesvoorstel: eerst intern, samen met Gedeputeerde Staten (GS), kijken naar welke informatie GS nog kan aandragen, bijvoorbeeld actuele informatie over schade-afhandelingen, risicobeheersing en beoogd/bereikt effect. Later kan dan in de Controlemissie bekeken worden of er alsnog behoefte is aan onderzoek en zo ja naar welke aspecten.

De Brabantse leden van de programmaraad zijn naar aanleiding van de binnengekomen reacties en de groslijst onderzoeken van de ZRK (waarvoor de vorige programmaraad input heeft geleverd) tot de volgende onderwerpen gekomen, die zijn besproken met het Presidium:

1. Verkeersveiligheid: onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen in maatregelen t.a.v. verkeersveiligheid op Brabantse provinciale wegen;
2. Aansluiting indicatoren (in de P&C-documenten) bij beleidsdoelstellingen: onderzoek en evalueert in hoeverre indicatoren aansluiten bij beleidsdoelstellingen;
3. Stand van zaken behalen natuurdoelstellingen (groslijst ZRK);
4. Beleid en programma's werkgelegenheid (groslijst ZRK).

In het voorjaar van 2020 bespreken we met de Programmaraad verder over de onderwerpen die hierboven als voorkeuren zijn genoemd. Op basis daarvan maken we een definitieve keuze voor de onderzoeken die we willen starten in de tweede helft van 2020.