

## Startnotitie

### Investeringsagenda's provincie Limburg

---

#### 1 Aanleiding

De provincie Limburg geeft in het coalitieakkoord 2007 - 2011 *Investeren en verbinden*<sup>1</sup> aan dat ze wil transformeren van subsidiërende naar investerende partij. In dat kader wordt in het coalitieakkoord opgemerkt dat de wijze waarop de middelen worden ingezet moet passen bij een vernieuwende en ontwikkelende rol die de provincie wil invullen. Daarnaast wordt aangegeven dat het nieuwe credo luidt: samen investeren in plaats van subsidiëren. Dit betekent dat de provincie alleen dan investeert wanneer ook andere publieke en/of private partijen financieel participeren. Gesteld wordt dat de provincie met haar investeringen anderen over de brug wil krijgen om zo een veelvoud aan inzet te verwerven. Het belang dat de provincie Limburg hecht aan investeren blijkt ook uit de Begroting 2010 die opent met de kop 'Investeren juist nu', waarna wordt gesteld dat de lijn van gerichte majeure investeringen in de verschillende regio's met extra kracht wordt doorgezet.

De provincie Limburg heeft in de huidige coalitieperiode samen met partners verschillende agenda's opgesteld waarin investeringsplannen zijn opgenomen. Voorbeelden zijn de Versnellingsagenda 2008 - 2011 (september 2008), Koersvast Limburg (eind 2008) en Limburg werkt aan de toekomst: Investeringsagenda 2009 t/m 2017 (juni 2009). De provincie hanteert daarbij een brede definitie van het begrip investeren. Zo omvatten de agenda's onder andere de ambitie om gezamenlijk met partners duurzame verbintenissen aan te gaan en de inzet van kennis/expertise en netwerken, investeringen in financiële zin en subsidie-instrumenten. De rekenkamer duidt deze agenda's in het vervolg van deze startnotitie als investeringsagenda's aan.

De Versnellingsagenda 2008 - 2011 focust op een beperkt aantal aanjagers van innovatie en economische ontwikkeling om duurzame groei, werkgelegenheid en welvaart voor Limburg te behouden. De agenda vindt zijn oorsprong in de vraag van staatssecretaris Van Gennip aan de provincie om een toekomstperspectief voor de Limburgse economie in 2012 te schetsen. Haar vraag kwam voort uit de bezorgdheid die de Tweede Kamer in 2005 uitte over de gevolgen die Limburg ondervindt van de mondialisering van de wereldeconomie. Het actieplan Koersvast Limburg is opgesteld als reactie op de kredietcrisis en is een routemap naar economisch herstel. De acties moeten fungeren als extra vliegwiel voor de Versnellingsagenda. Naast investeringen in innovatie omvat Koersvast Limburg ook andersoortige projecten zoals het inrichten van mobiliteitscentra. Voor de basisfinanciering heeft de provincie € 4 miljoen beschikbaar. De Investeringsagenda 2009 t/m 2017 is een strategische agenda. De agenda omvat 22 projecten die voor de langere termijn moeten bijdragen aan de versterking van de ruimtelijke en sociaal-economische structuur van Limburg. Bij de Investeringsagenda gaat het om een totaalinvestering van publieke en private partijen van ruim € 20 miljard voor de periode 2009 t/m 2017.

---

<sup>1</sup> Coalitieakkoord 2007-2011 (CDA, PVDA, PNL) *Investeren en verbinden*; de mens centraal in een vertrouwde omgeving. Provincie Limburg (zonder datum; 13 april 2007 besproken in Provinciale Staten); (Document zonder titel) *Investeren en verbinden*, Klaar voor de start! Provincie Limburg (zonder datum; uitwerking besproken in Provinciale Staten op 28 september 2007); *Investeren en verbinden*, Coalitieakkoord 2007-2011. Provincie Limburg, maart 2008.

Voor een goede kaderstelling, controle en, indien nodig, bijsturing is het voor Provinciale Staten (PS) van belang toereikend te worden geïnformeerd over de keuzes die worden gemaakt bij en in investeringsagenda's, de doelen die ermee worden nagestreefd, de prestaties en middelen die daarvoor worden ingezet, de potentiële risico's die worden gelopen en de uitvoering van de agenda's. Als PS daarover niet toereikend worden geïnformeerd:

- wordt het inzicht in de inzet van middelen minder transparant, waardoor een integrale afweging door PS van de inzet van begrotingsmiddelen wordt bemoeilijkt;
- wordt het lastig om tot een goed oordeel te komen over in hoeverre de beoogde doelen zijn bereikt met de voorziene prestaties en middelen en ontbreekt de basis om (bij) te sturen.

Met name gelet op het grote financiële en maatschappelijke belang en de actualiteit van het onderwerp acht de Zuidelijke Rekenkamer het wenselijk om onderzoek te doen naar de manier waarop de provincie met (deze) investeringen omgaat.

## **2 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Met dit onderzoek stelt de Zuidelijke Rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in:

- de totstandkoming van en besluitvorming over investeringsagenda's;
- de sturing, controle op en verantwoording over investeringsagenda's.

Ze wil daarmee aan PS handreikingen bieden ter ondersteuning van hun kaderstellende en controlerende taak en (bij)sturende rol wat betreft investeringsagenda's en, indien van toepassing, een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van besluitvorming over en controle op (de uitvoering van) investeringsagenda's aan PS.

Het onderzoek richt zich op vier hoofdvragen:

- 1) Welke (provinciale) richtlijnen en criteria zijn er voor investeringen en investeringsagenda's?
- 2) Op welke wijze zijn de geselecteerde investeringsagenda's van de provincie tot stand gekomen?
- 3) Op welke wijze vindt sturing, controle op en verantwoording (aan PS) over de uitvoering van de geselecteerde investeringsagenda's plaats?
- 4) Wat is, in het gehele proces, de kwaliteit van de informatievoorziening richting PS over de geselecteerde investeringsagenda's?

## **3 Aanpak onderzoek**

### **3.1 Afbakening**

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een inventariserende en een verdiepende fase. In het eerste deel (beantwoording hoofdvraag 1) zal meer in het algemeen ingegaan worden op de richtlijnen en criteria die bestaan rond investeringen en investeringsagenda's en de wijze waarop de provincie hieraan invulling geeft.

In het tweede deel van het onderzoek (beantwoording hoofdvragen 2 tot en met 4) worden één of meerdere investeringsagenda's bestudeerd. De selectie van agenda's zal worden gemaakt op basis van de volgende criteria:

- de investeringsagenda omvat meerdere investeringsprojecten met één of meerdere overkoepelende/algemene doelstellingen;
- de investeringsagenda heeft een meerjarig perspectief;
- de investeringsagenda omvat tenminste één investeringsproject waarbij de voorwaarde is gesteld dat er ook andere publieke en/of private partijen financieel moeten participeren;
- de provincie heeft een sturende rol bij de totstandkoming en uitvoering van de agenda;
- de (beoogde) inzet van middelen voor de investeringsagenda vertegenwoordigt een substantieel financieel belang;
- de investeringsagenda is opgesteld in de huidige bestuursperiode.

### 3.2 Normenkader

Hoofdvraag 1 is, zoals reeds naar voren is gebracht, inventariserend van aard en levert, indien van toepassing, normen voor het verdere onderzoek. De rekenkamer maakt daarmee voor het onderzoek gebruik van normen die afgeleid zijn uit vigerende wet- en regelgeving die voor de provincie Limburg van toepassing zijn op investeringen en/of investeringsagenda's. Overigens zal de rekenkamer de eventuele provinciale richtlijnen en criteria die van toepassing zijn beoordelen op helderheid en actualiteit.

De kwaliteit van de informatie die gebruikt wordt tijdens het hele proces moet toereikend zijn. Deze informatie beoordeelt de rekenkamer, gelet op de reikwijdte van het onderzoek, op hoofdlijnen. De informatie is naar de mening van de rekenkamer toereikend als deze consistent, begrijpelijk en volledig is. Wat betreft de norm 'volledig' kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de onderbouwing van gemaakte keuzes, de afweging van alternatieven, inhoudelijke afstemming / aansluiting op ander relevant beleid/zaken en het in kaart brengen van bedreigingen en risico's.

Bij het proces van totstandkoming, besluitvorming, sturing en controle gaat het verder om de normen transparant en vastgelegd (rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en tijdig (informatie moet tijdig beschikbaar zijn).

De 'invulling' van de geselecteerde investeringsagenda's kan *verschillend* zijn, waardoor ook verschillende normen relevant zijn. Een nadere invulling van het normenkader vindt dan ook plaats na selectie van specifieke investeringsagenda's.

### 3.3 Onderzoeksmethode

Voor het in kaart brengen van de richtlijnen en criteria voor investeringen en investeringsagenda's (eerste deel van het onderzoek) worden daarvoor relevante documenten verzameld en bestudeerd.

Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die daaruit volgen en voor het in kaart brengen van de investeringsagenda's van de provincie worden vervolgens interviews gehouden met betrokkenen binnen de provincie.

Na deze inventariserende fase selecteert de rekenkamer op basis van de eerder genoemde criteria (paragraaf 3.1) één of meerdere investeringsagenda's. Voor de geselecteerde agenda's worden vervolgens de hoofdvragen 2 tot en met 4 beantwoord die respectievelijk betrekking hebben op de totstandkoming van, besluitvorming over, sturing, controle op en verantwoording over de agenda. Daartoe worden in eerste instantie relevante documenten bestudeerd. Vervolgens zullen ter verdieping en toetsing op de bevindingen van de documentstudie interviews worden gehouden met betrokkenen (binnen de provincie).

Van alle interviews worden verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

Voorts verwerkt de rekenkamer het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudies en de verdiepende interviews in een concept rapport van bevindingen. Dit wordt voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincie voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en interpretatie daarvan door de rekenkamer, wordt het rapport van bevindingen vastgesteld en een concept rapport opgesteld. Dit concept rapport bevat, naast een samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan PS. Desgewenst verzorgt de rekenkamer een toelichting op het rapport. Publicatie is voorzien voor eind 2010.