

Startnotitie

Investeringsagenda's provincie Noord-Brabant

1 Aanleiding

De provincie Noord-Brabant heeft de afgelopen jaren voor het verwezenlijken van haar ambities steeds meer gekozen voor een investerende rol. Rode draad in (de uitwerking van) het bestuursakkoord 2007-2011¹ is dat de provincie haar ambities niet alleen kan of wil realiseren, maar dat ze dat in samenwerking met andere overheden, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven wil doen. Dit uitgangspunt wordt ook vaak bij investeren gehanteerd. Zo draagt het meerjarenprogramma Brabantstad 2008-2012 de naam *Samen investeren in Brabantstad*, is het motto bij de aanpak van de kredietcrisis *Samen investeren en stimuleren* en komt het betoog van de provincie richting het Rijk in het kader van het realiseren van de kabinetsambities waarvan de urgentie breed wordt gedeeld neer op 'Samen (met de provincies) investeren (in de regio) in plaats van korten'².

De provincie Noord-Brabant heeft, al dan niet samen met partners, in de huidige bestuursperiode (2007-2011) verschillende agenda's opgesteld waarin investeringsplannen zijn opgenomen ('investeringsagenda's'). Voorbeelden zijn de Investeringsagenda 2008-2012 Brabantstad (maart 2008/maart 2009; provincie investeert € 350 miljoen), het Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2009-2013 (september 2008; provincie wil ruim € 460 miljoen investeren) en recentelijk het Maatregelenpakket economische recessie (aanpak kredietcrisis, februari 2009; provincie investeert € 400 miljoen) en het Investeringsprogramma Essent (besteding van (vermoedelijk) vrijkomende Essent-middelen, maart 2009; de provincie gaat ervan uit dat € 1 miljard beschikbaar zal zijn om te investeren).

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.

¹ Programmaplan 'Vertrouwen in Brabant'; Uitwerking Bestuursakkoord 2007-2011. Provincie Noord-Brabant, 30-08-2007.

² Persbericht provincie Noord-Brabant, 16-09-2009.

In verband met de leesbaarheid zal in het vervolg van deze startnotitie investeringsagenda's niet meer tussen aanhalingstekens worden weergegeven.

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 Noord-Brabant 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.