

Startnotitie Kaders tellen provincie Noord-Brabant

1. Inleiding

Via een verkenning wil de Zuidelijke Rekenkamer het zoeklicht zetten op twee zaken, namelijk kaderstellende momenten en de gevolgen voor Provinciale Staten van veranderende provinciale rollen. Deze onderwerpen zijn van belang voor Provinciale Staten en bovendien nauw aan elkaar verwant.

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

Een tweede praktijkverschijnsel is dat, mede door de toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven, overheden steeds vaker in netwerken samen met andere publieke en private partners werken. 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

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. De provincie Noord-Brabant gaat in haar begroting 2019 in algemene zin ook op dit onderwerp in. Voorbeelden van passages zijn:

Voorbeelden uit de begroting 2019

- "Voor het realiseren van onze maatschappelijke opgaven zijn de relaties met onze partners essentieel. Het intensiever samenwerken met andere overheden en andere partners heeft gevolgen voor de rollen, de werkwijze en de verhouding van GS en PS."
- "In het Bestuursakkoord 2015-2019 staat het werk maken van de maatschappelijke opgaven centraal. De provincie wil dat doen door richting en meer ruimte te geven aan de eigen kracht en initiatieven vanuit de Brabantse samenleving. De rol van de provincie groeit naar die van facilitator, initiator en ondersteuner van dergelijke initiatieven. Dat vraagt om een vernieuwde bestuurlijke benadering: een veerkrachtig bestuur."
- "Op basis van het Energie- en Klimaatakkoord zijn de regionale overheden verantwoordelijk voor vier Regionale Energie Strategieën in Noord-Brabant. Wij participeren in dit proces (...). In dit proces neemt de provincie een regisserende rol en faciliteert onder andere met kennis om te komen tot een evenwichtig gezamenlijk Brabants "bod" naar het rijk."

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

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*; en Rekenkamer Zeeland (juni 2017). *Rekenkamerbrief netwerksturen: Werken in Netwerken*.

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?

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 richten we ons op het onderwerp *Regio Deal Brainport Eindhoven*. Regiodeals maken onderdeel uit van het Interbestuurlijk Programma (IBP), en zijn in de begroting 2019 ondergebracht bij programma 4. *Economie* (met name in 4.1 *Algemeen Economisch Beleid* en 4.2 *Economisch Programma Brabant*).

Dit onderwerp 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.

Brainport Eindhoven is een triple helixsamenwerking van kennisintensieve maakbedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen en 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant. Op 5 april 2017 hebben deze triple-helixpartijen, verenigd in de stichting Brainport, samen met de provincie Noord-Brabant, het Rijk een aanbod gedaan dat voorziet in een meerjarige impuls voor bevordering van de internationale concurrentiekracht van Brainport Eindhoven en daarmee de verdienkracht van Nederland.⁴ In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* van 10 oktober 2017 onderkent ook het Rijk het belang van en de urgentie om in te zetten op Brainport. Brainport is opgenomen in de zogeheten regio-enveloppe uit het regeerakkoord; Rijk en regio werken de Mainport-status van de regio Eindhoven uit. In samenhang met het aanbod uit april 2017 heeft het bestuur van de Stichting Brainport, mede namens GS van de provincie Noord-Brabant op 1 januari 2018 een voorstel (propositie) gedaan voor benutting van de incidentele

³ De rekenkamer heeft bijvoorbeeld in 2016 tijdens een themabijeenkomst met Brabantse Statenleden gesproken over de gevolgen van de veranderende rollen voor Provinciale Staten.

⁴ Stichting Brainport Eindhoven, *Samen maken we de toekomst van Nederland, Brainport Nationale Actieagenda, ons aanbod voor de gezamenlijke actieagenda Rijk-regio*, 5 april 2017.

middelen uit de regio-enveloppe.⁵ Om de mainport-status van deze regio verder uit te werken hebben het Rijk, Brainport Eindhoven en de provincie Noord-Brabant een gezamenlijke langjarige Brainport Nationale Actieagenda opgesteld die in juli 2018 is verschenen.⁶ In deze agenda worden 10 prioriteiten aangewezen waarop wordt ingezet. In november 2018 is vervolgens de Regio Deal Brainport Eindhoven van start gegaan.⁷ Deze regiodeal fungeert als vliegwiel voor de Brainport Nationale Actieagenda. De provincie ondersteunt deze regiodeal; ze heeft verklaard dat zij zich maximaal zal inspannen om binnen de eigen bestaande beleidsmatige en/of juridische en/of financiële kaders de uitvoering van de Regio Deal Brainport Eindhoven waar mogelijk en nodig te bevorderen. De provincie werkt met de ondertekenaars van deze regiodeal (Rijk, Stichting Brainport en Brainport Development N.V.) samen als regionale samenwerkingspartner.

In februari 2019 kende de regiodeal 13 lopende projecten. De provincie speelt als samenwerkingspartner bijvoorbeeld een rol bij de projecten Brainport Smart Mobility en Stichting PhotonDelta (fotonica). Op basis van informatie uit relevante documenten, schriftelijke vragen en interviews met de ambtelijk betrokkenen zullen een of meerdere projecten binnen de Regio Deal Brainport Eindhoven worden geselecteerd voor verdere verdieping.

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.

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.

⁵ Stichting Brainport Eindhoven, *Propositie Brainport Eindhoven voor regio-enveloppe*, 8 januari 2018.

⁶ Brainport Eindhoven, Rijksoverheid en provincie Noord-Brabant, *Brainport Nationale Actieagenda*, juli 2018.

⁷ PS zijn hierover geïnformeerd via een Statenmededeling d.d. 09-11-2018.

Bijlage 1 Omvang inhoudelijke programma's begroting 2017, 2018 en 2019 provincie Noord-Brabant

Programma	Realisatie lasten 2017	Begrote lasten 2018 na wijziging	Begrote lasten 2019
	in € x 1.000		
02 Programma Ruimte			
02.01 Ruimtelijke ontwikkeling van het mozaiek	11.270	10.481	28.251
02.02 Agrofood	11.289	21.884	10.631
03 Programma Natuur, water en milieu			
03.01 Water	11.075	18.644	29.192
03.02 Milieu	43.246	49.510	38.920
03.03 Natuur en landschap	58.471	94.808	72.838
03.04 Natuurnetwerk Brabant	58.105	59.006	1.100
04 Programma Economie			
04.01 Algemeen economisch beleid	55.888	29.209	42.802
04.02 Economisch programma Brabant	24.977	34.788	7.715
04.04 Duurzame energie en energietransitie	7.168	8.388	4.087
05 Programma Mobiliteit*			
05.01 Basis op orde	105.073	114.041	109.670
05.02 (Regionale) Ontwikkelagenda Mobiliteit	29.584	124.588	49.457
05.03 Strategische agenda	57.127	168.076	87.750
06 Programma Cultuur en samenleving			
06.01 Cultuur	21.895	34.319	24.430
06.02 Erfgoed	18.085	27.060	19.762
06.03 Sociale veerkracht	3.642	5.479	5.717
06.04 Sport	3.559	4.440	3.899

Bron: Begroting 2019 provincie Noord-Brabant (oktober 2018)

* De rekenkamer hanteert voor de productgroepen van dit programma de namen zoals weergegeven in het onderdeel 'beleidsbegroting' van de begroting 2019. In het onderdeel 'financiële begroting' worden door de provincie voor deze productgroepen namelijk per abuis nog de oude productgroepnamen gehanteerd (uit bijvoorbeeld de begroting 2018: Mobiliteit, Openbaar vervoer en Infrastructuur/provinciale wegen).