

Startnotitie

Sturings- en verantwoordingsinformatie investeringsfondsen Noord-Brabant

1. Aanleiding

Voor de provincie Noord-Brabant zijn investeringsfondsen een belangrijk instrument om haar ambities te bereiken. Er is hiervoor veel geld beschikbaar gesteld, circa € 500 miljoen¹, aan de volgende zeven investeringsfondsen:

1. Innovatiefonds Brabant
2. Energiefonds Brabant
3. Brabant C fonds
4. Groen Ontwikkelfonds (voor) Brabant(se natuur) (GOB)
5. Breedbandfonds (in 2018 beëindigd)
6. Leisure Ontwikkel fonds Brabant (LOF)
7. Brabant Startup Fonds (BSF)

Deze investeringsfondsen hebben elk hun eigen doelen en kenmerken. Ook geldt voor de meeste van deze investeringsfondsen dat het al lang geleden is dat ze zijn ingesteld (2013-2015) en een lange looptijd hebben (tot meer dan 20 jaar). Het beheer en de uitvoering van de investeringsfondsen is op afstand geplaatst bij verbonden partijen. Deze besluiten over de inzet van de financiële middelen. Wat betekent dit voor de rol van Provinciale Staten (PS)? Hebben zij nog het overzicht? Staan zij nog wel aan het roer? Waarover worden zij geïnformeerd en wat zegt deze informatie? Hoe hebben ze de mogelijkheid om (bij) te sturen? Om antwoord te geven op zulke vragen wil de Zuidelijke Rekenkamer een beschrijvend onderzoek doen om PS te voorzien van basisinformatie over investeringsfondsen en een oordelend onderzoek naar de sturings- en verantwoordingsinformatie over de investeringsfondsen.

Het doel van de investeringsfondsen is in de eerste plaats maatschappelijk rendement. Vanuit de investeringsfondsen wordt geld verstrekt aan organisaties en burgers voor projecten waarvan verwacht wordt dat ze een bijdrage leveren aan het realiseren van de provinciale doelen.

Dit zijn in het algemeen projecten die zonder publieke investering niet gerealiseerd kunnen worden; projecten waar sprake is van marktfalen. De investeringen gaan daarmee vaak gepaard met financiële risico's (risicodragend investeren). De financiering, waarbij ook sprake dient te zijn van investeringen van derden, vindt meestal plaats via leningen, deelnemingen en garanties.

Voor de meeste van de investeringsfondsen is het tevens de bedoeling dat ze revolverend zijn.² Dit betekent dat de opbrengsten, zoals rente, aflossingen en dividend terugvloeien naar de fondsen, waardoor het geld weer ingezet kan worden voor het financieren van andere projecten. Het belang hiervan is groter geworden doordat de provincie lange tijd geconfronteerd is met teruglopende inkomsten uit vermogen door de lage rentestand en het wegvallen van dividendinkomsten. Daar komt nog bij dat vanaf 2026 de financiële ruimte van de provincies mogelijk zal verminderen door bezuinigingen van het Rijk en het verdwijnen van de motorrijtuigenbelasting in 2030.³

De verbonden partijen waarbij het beheer en de uitvoering van de investeringsfondsen is belegd, betreffen privaatrechtelijke organisaties (BV, stichting) waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

¹ Dat is ongeveer 30 à 40% van de gerealiseerde gemiddelde begrotingsomvang van de afgelopen vijf jaar.

² De mate waarin de fondsen beoogd worden revolverend te zijn, varieert.

³ Deze twee bronnen zijn tezamen goed voor bijna de helft van de totale inkomsten van de provincie Noord-Brabant.

2. Kwaliteit van sturings- en verantwoordingsinformatie aan Provinciale Staten

Het overgrote deel van de investeringsfondsen is vorig jaar in opdracht van Gedeputeerde Staten (GS) geëvalueerd op effectiviteit, rechtmatigheid, governance, revolverendheid, e.d.⁴ De beoordeling van de kwaliteit van de informatie aan PS is daarin echter onderbelicht gebleven. Omdat het beheer en de uitvoering van de investeringsfondsen op afstand plaatsvindt, is goede informatievoorziening aan PS extra belangrijk voor het goed kunnen uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer wil daarom een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie over de investeringsfondsen aan PS.

Dit sluit ook aan bij ons eerdere onderzoek naar de investeringsfondsen uit 2017⁵, waarin we, eveneens aanvullend op de evaluatie van GS, de informatievoorziening aan PS onderzochten. We zijn benieuwd naar de informatievoorziening aan PS sinds 2017 en in hoeverre GS hebben voldaan aan de opdracht die PS destijds gaven naar aanleiding van ons onderzoek. Zie onderstaand kader voor een korte weergave van deze opdracht. Dit onderzoek had betrekking op de investeringsfondsen die destijds operationeel waren: de eerste vijf van de hierboven opgesomde investeringsfondsen.

Kader 1 Op hoofdlijnen de opdracht die PS in 2017 aan GS meegaven n.a.v. het rekenkameronderzoek⁶

Opdracht PS aan GS

- Laat GS en PS met elkaar en met de investeringsfondsen kritisch kijken naar de geschiktheid van de huidige kernprestatie-indicatoren (KPI's) en grootheden als monitorings- en sturingsinstrumenten om de voortgang en het bereiken van de doelstellingen te volgen.
- Rapporteer in alle sturings- en verantwoordingsdocumenten (S&V-documenten)⁷ over alle afgesproken KPI's.
- Doe voorstellen aan PS om regelmatig informerende bijeenkomsten te organiseren, als inhoudelijke verdieping op de informatie in de S&V-documenten.

3. Onderzoek in twee afzonderlijke delen

We splitsen ons onderzoek in twee delen: een beschrijvend deel en een beoordelend deel.

Beschrijvend deel

Met de beschrijvende rapportage willen we PS basisinformatie geven over investeringsfondsen en de rol en sturingsmogelijkheden van PS bij investeringsfondsen. Hiermee willen we vooral de nieuw aantredende Statenleden, na de verkiezingen van maart 2023, faciliteren, maar ook voor 'oude' Statenleden achten wij het opfrissen van basisinformatie waardevol.

De onderzoeksvragen die centraal staan in het beschrijvende deel van het onderzoek zijn:

- Wat is een investeringsfonds?
- Wat zijn grondslagen voor investeringsfondsen? Waarom wordt gekozen voor het instrument investeringsfonds / wat zijn de voor- en nadelen?

⁴ Statenmededeling Tweede evaluatie Brabantse Investeringsfondsen 2017 – 2020, 15 november 2021 (inclusief bijlagen).

⁵ Zuidelijke Rekenkamer, Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord-Brabant, 27 maart 2017.

⁶ In lijn met onze aanbevelingen gaven PS GS ook de opdracht om de interne informatiehuishouding te verbeteren. Dit deel van de opdracht is geen onderdeel van voorliggend onderzoek. De rekenkamer publiceerde recentelijk (juli 2022) de uitkomsten van een verkennend onderzoek dat dit thema raakt: Informatietoegankelijkheid. Zie onze website voor de rapportage.

⁷ Begin 2017 werden deze nog aangeduid als planning- en controldocumenten (P&C-documenten).

- Welke kaderstellende en controlerende mogelijkheden zijn er (en op welke momenten) voor PS bij de bestaande investeringsfondsen? Waar moeten PS attent op zijn bij nieuwe investeringsfondsen en bij herkadering van bestaande?⁸
- Wat zijn de verschillen (daarbij) tussen investeringsfondsen, immunisatieportefeuille en reguliere begrotingsuitgaven?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende investeringsfondsen onderling? Denk hierbij aan doelen, financiële omvang en ontwikkeling daarin, organisatie, looptijd, etc.
- Wat zijn op hoofdlijnen verschillen tussen de Nederlandse provincies in aantal en financiële omvang van de investeringsfondsen en het thema waarop deze fondsen zich richten?

Beoordelend deel

Met het beoordelende deel van het onderzoek willen we PS inzicht geven in de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie over de investeringsfondsen aan PS. Dit ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van PS en een goed samenspel met GS in de toekomst.

De onderzoeksvragen die centraal staan in dit deel van het onderzoek zijn:

Voor alle investeringsfondsen:

1. Wat maakt de informatie die PS over de investeringsfondsen ontvangen, nu precies duidelijk? Wat zeggen de KPI's? Op welke wijze is bijvoorbeeld revolverendheid berekend en wat betekent dat dan?
2. Wordt voor PS duidelijk gemaakt wat de geldende kaders zijn, wat de rol van de provincie is en waar PS wel/niet op kunnen (bij)sturen?
3. Krijgen PS een goed beeld van de stand van zaken en of de fondsen doen waarvoor ze bedoeld waren? Bijvoorbeeld de maatschappelijke en financiële rendementen, of de provincie op koers ligt de lange termijn doelen te halen, hoeveel aanvragen zijn binnengekomen en hoeveel er daarvan zijn toegewezen, bij wie de investeringen terecht komen en wat daaruit resulteert (waarin wordt geïnvesteerd), wat verklaringen zijn voor eventuele mee- en tegenvallers, wat de risico's zijn, of de beleidstheorie waarmee een investeringsfonds is ingesteld nog klopt en wat eventuele aanpassingen zijn in bijvoorbeeld uitgangspunten en investeringsvereisten (veranderingen in businesscases)?
4. Als PS meer willen weten (inzicht vragen in bijvoorbeeld aanvullende of onderliggende informatie), is deze informatie dan inzichtelijk te maken/beschikbaar?

Voor alleen de eerder onderzochte investeringsfondsen:

5. Welke veranderingen hebben er vanaf 2017 plaatsgevonden op het gebied van informatievoorziening over deze investeringsfondsen aan PS? Is sprake van verbetering van de voortgangsinformatie aan PS?
6. In hoeverre hebben GS (hiermee) voldaan aan de opdracht die ze in 2017 van PS kregen naar aanleiding van ons eerdere onderzoek uit 2017?

Voor alle investeringsfondsen:

7. Welke lessen volgen hieruit voor de toekomst?

⁸ Hierbij zullen we ook gebruik maken van/voortbouwen op de rekenkamerbrief Fondsvorming provincie Noord-Brabant, die we in mei 2013 op verzoek van PS publiceerden. Daarin hebben we aandachtspunten voor kaderstelling en controle door PS bij fondsvorming op een rij gezet. Dit destijds ten behoeve van de besluitvorming door PS over de instelling van vier fondsen.

4. Aanpak

Normenkader beoordelend deel

Voor dit deel van het onderzoek hanteert de rekenkamer een normenkader. Het normenkader heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het voorlopige normenkader is in tabel 1 opgenomen. Daarbij is voortgeborduurd op het onderzoek uit 2017 en een aantal verkenningen die we afgelopen jaren hebben gepubliceerd (financiële bindingen, kaders tellen en reflecties op de basisrapportage Limburgs Energie Fonds (LEF)). Het normenkader sluit aan bij de hierboven beschreven doelstellingen en onderzoeksvragen van het onderzoek. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd.

Tabel 1 Voorlopig normenkader sturings- en verantwoordingsinformatie investeringsfondsen

Thema	Vraag	Normen
Kwaliteit sturings- en verantwoordingsinformatie	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> De informatie stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken, doelbereik en de richting van ontwikkelingen (inclusief risico's). Het is met andere woorden voor PS duidelijk welke kaders van toepassing zijn, welke rol de provincie heeft, wat het nagestreefde publieke belang is, wat de stand van zaken is van de uitvoering, het doelbereik en financiën (waaronder revolverendheid), wat de (financiële) risico's zijn en hoe deze worden beheerd. Informatie die aan PS wordt verstrekt, is van voldoende kwaliteit (actueel, relevant, begrijpelijk, volledig en betrouwbaar) en voldoet aan de door de provincie vastgelegde informatie-afspraken over de investeringsfondsen en de uitgangspunten uit relevante wet- en regelgeving, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
Beschikbaarheid informatie	4	<ul style="list-style-type: none"> Informatie is voldoende snel vindbaar of beschikbaar te stellen als zich bijvoorbeeld een bijzondere omstandigheid voordoet bij een fonds, een Statenlid los van de reguliere momenten inzicht wil krijgen, etc.⁹
Groei en opdracht PS uit 2017	5, 6	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn stappen gezet waardoor sprake is van (verdere) verbetering van de (kwaliteit van de) sturings- en verantwoordingsinformatie aan PS. GS en PS hebben de opdracht van PS uit 2017 uitgevoerd.

Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het onderzoek wordt, zowel in de tijd als in rapportage, opgeknipt in een beschrijvend en beoordelend deel.

Beschrijvend deel

Vanuit literatuur, documenten, onderzoeken, bestaande presentaties e.d. zetten we op hoofdlijnen een aantal zaken op een rij, zoals: wat is een investeringsfonds, wat zijn voor- en nadelen/risico's van een investeringsfonds, hoe verhouden investeringsfondsen zich tot andere uitgaven/financiële inzet. Hierbij staat het 'democratische proces' voorop: wat betekent dit voor de sturingsmogelijkheden van PS. Bij uitvoering door privaatrechtelijke organisaties hebben PS minder controlemogelijkheden.

Tot slot willen we per investeringsfonds, op hoofdlijnen, de volgende punten inzichtelijk maken: (oorspronkelijke) missie en ambities, financiële omvang, looptijd, investeringsstrategie (businessplan), sturing en zeggenschap (governance), publieke verantwoording.

⁹ Artikel 20 van de Archiefregeling stelt in dit kader: de zorgdrager zorgt ervoor dat het archiveringssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn 1) kan worden gevonden (aan de hand van de daaraan gekoppelde metagegevens; of door middel van een andere ontsluitingsmethode) en 2) leesbaar of waarneembaar te maken is.

We stemmen af met de ambtelijke organisatie om dubbelingen te voorkomen: welke informatie geven GS in hun overdrachtdossier aan de nieuwe Staten?

Beoordelend deel

Dit deel van het onderzoek richt zich op de periode januari 2017 tot en met september 2022. Het sluit daarmee aan op de onderzoeksperiode van het onderzoek uit 2017, dat was gericht op de periode 2013 tot begin 2017.

We kijken daarbij naar alle zeven door de provincie onderscheiden investeringsfondsen voor Brabant. Dit betekent dat we ons niet alleen richten op de vijf investeringsfondsen van de Essent-investeringsagenda die we in 2016/2017 hebben bestudeerd, maar ook op de twee daarna nog ingestelde investeringsfondsen (LOF en BSF).¹⁰ Ook nemen we dus nog de financieringen uit het in 2018 beëindigde Breedbandfonds mee.

Ook voor dit deel voeren we een documentanalyse uit, waarbij mede gebruik wordt gemaakt van de informatie uit het beschrijvende deel. Waar nodig vullen we deze analyse aan met een aantal gesprekken met, en schriftelijke vragen aan, betrokkenen van de provincie en/of fondsbeheerders. Om de vraag of de huidige informatievoorziening PS in staat stellen de juiste vragen te stellen om gericht te kunnen (bij)sturen, zijn we ook benieuwd welke (soort) informatie PS willen ontvangen, wat ze eventueel missen en of ze de informatie begrijpen. Om antwoord te krijgen op deze laatste vragen zullen we in het onderzoek ook PS bevragen.

Algemeen

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden aan de provincie. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen. In dit geval worden twee afzonderlijke rapporten van bevindingen opgesteld, één voor het beschrijvende deel en één voor het beoordelende deel.

Voor het beoordelende deel wordt na ambtelijk wederhoor ook een bestuurlijk rapport opgesteld. Dit rapport, met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer destilleert uit het onderzoek, wordt voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan GS. De bestuurlijke reactie van GS wordt integraal opgenomen in de eindversie van het bestuurlijk rapport, voorzien van een nawoord door de rekenkamer. Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer (zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/onderzoeksprotocol/>).

5. Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning van het beschrijvende deel is gericht op publicatie na de Provinciale Statenverkiezingen van 15 maart 2023 en resulteert in een beschrijvende rapportage (niet oordelend). De planning voor het beoordelende deel is gericht op publicatie net voor het zomerreces en omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffie en vaste contactpersonen voor rekenkameronderzoek bij de provincie worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Bij het opstellen van de planning is de rekenkamer uitgegaan van een vlotte uitwisseling van benodigde informatie, waarover in de startfase afspraken zullen worden gemaakt met de provincie. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

¹⁰ Het LOF was ook een van de door ons onderzochte cases voor het onderzoek Informatietoegankelijkheid dat in juli 2022 werd gepubliceerd.

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen en vaststellen van de (concept)startnotitie, startgesprekken en eerste verzameling gegevens	Oktober-medio december 2022
Beschrijvend deel	
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	December 2022 – maart 2023
Ambtelijk hoor en wederhoor, verwerking en definitieve rapportage	Maart 2023
Aanbieding aan PS en publicatie	April 2023
Beoordelend deel	
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	Maart 2023 – mei 2023
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	Mei 2023
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Juni 2023
Aanbieding aan PS en publicatie	Juli 2023