

IJkpunten investeringsstrategie
Agenda van Brabant
Deel I Bestuurlijk rapport

7 juni 2011

ISBN 978-90-8768-000-8

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3 Onderzoeksaanpak	5
2 IJkpunten: totstandkoming, toepassing en informatievoorziening	6
2.1 Totstandkoming van de ijkpunten	6
2.2 Toepassing ijkpunten door GS	10
2.3 Informatievoorziening toepassing ijkpunten aan PS	13
3 Conclusies en aanbevelingen	16
3.1 Conclusies	16
3.2 Aanbevelingen	16
4 Reactie Gedeputeerde Staten	18
5 Nawoord rekenkamer	20

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari - april 2011 onderzoek verricht naar de ijkpunten zoals geformuleerd in het kader van de investeringsstrategie als onderdeel van de Agenda van Brabant van de provincie Noord-Brabant. De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Het voorliggende rapport (Deel I) betreft een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek kort beschreven. Hoofdstuk 2 bevat voor de drie hoofdvragen van het onderzoek de bevindingen op hoofdlijnen en de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de ijkpunten tot stand zijn gekomen, de wijze waarop de ijkpunten door Gedeputeerde Staten (GS) zijn toegepast op de investeringsvoorstellen waarover Provinciale Staten (PS) op 10 december 2010 een besluit hebben genomen (de investeringsvoorstellen eerste tranche) en de informatievoorziening richting PS over de resultaten van deze toepassing. In hoofdstuk 3 worden de conclusies nog eens op een rij gezet en worden de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen beschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de bestuurlijke reactie van GS op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

Het onderzoek omvat daarnaast een tweede rapport (Deel II). In dit rapport van bevindingen worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2010 heeft de provincie, onder andere naar aanleiding van de kerntakendiscussie, verwachte bezuinigingen en het vrijkomen van geld in verband met de verkoop van de aandelen Essent, gewerkt aan een 'Agenda van Brabant' als toekomststrategie voor de ontwikkeling van de Brabantse economie en ruimte. Op 11 juni 2010 hebben PS deze agenda vastgesteld. De agenda omvat een investeringsstrategie: Brabant investeert in de toekomst.

Voor de realisatie van deze investeringsagenda is, uitgaande van de voorzichtige raming rondom de investeringsportefeuille Essent-middelen, € 800 miljoen beschikbaar. Tevens wordt er uitgegaan van (ten minste) twee tranches. In hun vergadering van 11 november 2010 hebben PS het bedrag voor de eerste tranche investeringen vastgesteld op € 300 miljoen. Ook hebben PS een afsprakenkader vastgesteld, welke een set van ijkpunten voor investeringsvoorstellen bevat. Op 10 december 2010 hebben PS vijf investeringsvoorstellen voor de eerste tranche vastgesteld.

In november 2010 hebben de Brabantse leden van de programmaraad¹ tegenover de rekenkamer aangegeven dat er behoefte bestaat aan een onderzoek naar de geformuleerde ijkpunten. Het onderzoek zou leerpunten kunnen bieden die tot aanpassing van de ijkpunten voor de tweede tranche kunnen leiden.

In het bestuursakkoord voor de periode 2011-2015 'Tien voor Brabant' dat op 22 april 2011 door PS is vastgesteld, wordt aangegeven dat in de loop van de bestuursperiode de tweede tranche zal worden voorbereid en daarbij de vastgestelde ijkpunten zullen worden gehanteerd.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

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

- de totstandkoming van de geformuleerde ijkpunten;
- de toepassing van de ijkpunten bij de investeringsvoorstellen van de eerste tranche.

Zij wil daarmee aan PS handreikingen bieden ter ondersteuning van hun kaderstellende rol in algemene zin en meer in het bijzonder ten aanzien van de investeringsvoorstellen voor de tweede en eventueel daarop volgende tranches.

¹ De programmaraad fungeert als klankbord voor de rekenkamer en bestaat uit drie leden van PS van de provincie Noord-Brabant en drie van de provincie Limburg. Zie voor een uitgebreidere toelichting op de aanleiding van het onderzoek hoofdstuk 1 van het rapport van bevindingen (Deel II).

Het onderzoek richtte zich op drie hoofdvragen:

1. Hoe zijn de ijkpunten, zoals geformuleerd in het kader van de Agenda van Brabant, tot stand gekomen?
2. Op welke wijze zijn de ijkpunten door GS toegepast op de investeringsvoorstellen van de eerste tranche?
3. Hoe zijn PS over de bevindingen daarvan geïnformeerd?

1.3 Onderzoeksaanpak²

De drie hoofdvragen zijn beantwoord door documenten te analyseren en verdiepende interviews te houden met betrokken ambtenaren. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen is opgenomen in respectievelijk bijlage 1 en 2 van Deel II. De rekenkamer heeft ook een aantal schriftelijke vragen gesteld aan de fractievoorzitters van PS. Omdat de rekenkamer hierop slechts van één fractie een inhoudelijke reactie heeft ontvangen, heeft ze afgezien van rapportage over deze bevindingen.

Voor het onderzoek zijn verschillende normen van belang. Voor hoofdvraag 1, de totstandkoming van de ijkpunten, gaat het er onder meer om dat de keuzes voor deze ijkpunten zijn onderbouwd en dat PS hun kaderstellende rol hebben kunnen vervullen in het proces rond de totstandkoming.

Bij hoofdvraag 2 is het, voor de toepassing van de ijkpunten door GS, met name van belang dat de investeringsvoorstellen aan alle ijkpunten zijn getoetst, de ijkpunten op een eenduidige wijze en volledig zijn toegepast en indien niet aan de ijkpunten wordt voldaan een expliciete afweging heeft plaatsgevonden waarom een voorstel desalniettemin ter goedkeuring wordt voorgelegd aan PS. Voor hoofdvraag 3, de informatievoorziening aan PS over de bevindingen van de toepassing van de ijkpunten, acht de rekenkamer het van belang dat de kwaliteit van de informatie toereikend is voor de kaderstellende en sturende rol van PS. Deze informatie heeft de rekenkamer beoordeeld op consistentie, volledigheid en begrijpelijkheid. Wat betreft de norm 'volledig' kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de eis dat voor alle investeringsvoorstellen PS worden geïnformeerd over de bevindingen en conclusies voor alle ijkpunten.

² Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksaanpak Deel II.

2 IJkpunten: totstandkoming, toepassing en informatievoorziening

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de drie hoofdvragen van het onderzoek. De antwoorden zijn afgeleid uit de bevindingen van het onderzoek zoals die in hoofdstuk 2 tot en met 4 van Deel II zijn beschreven. In de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 worden voor respectievelijk de eerste, tweede en derde hoofdvraag de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen en de conclusies die daaruit voortkomen, beschreven.

2.1 Totstandkoming van de ijkpunten

De eerste hoofdvraag van het onderzoek luidt: hoe zijn de ijkpunten, zoals geformuleerd in het kader van de Agenda van Brabant, tot stand gekomen?

Samenvattende bevindingen en conclusies

Op 11 juni 2010 hebben PS de Agenda van Brabant vastgesteld. Doel van de Agenda van Brabant is: ‘vanuit onze kracht willen we bij de Europese top van kennis- en innovatieregio’s blijven behoren. Dat vraagt om een sociaal veerkrachtige, ecologisch efficiënte en economisch sterke regio.’³ Op deze manier wil de provincie welvaart en welzijn voor Brabant garanderen. Onderdeel van de Agenda van Brabant is de investeringsstrategie. Doelstelling van deze investeringsstrategie is een structuurversterking van het bijzondere vestigings- en leefklimaat in Brabant. In het kader van de Agenda van Brabant en de investeringsagenda die daar onderdeel van uitmaakt, zijn tien ijkpunten opgesteld (zie onderstaande figuur).

1. Met ‘De Agenda van Brabant’ hebben PS de volgende vijf investeringsdomeinen vastgesteld.
 - Kennis: duurzame innovatie en slimme ambachtelijkheid;
 - De bereikbare regio;
 - Leefklimaat: topvoorzieningen;
 - Brabants mozaïek;
 - Natuur en landschap.Investeringsvoorstellen dienen zoveel als mogelijk op meerdere investeringsdomeinen maatschappelijk effect te sorteren.
2. Investeringsvoorstellen dienen aantoonbaar structuurversterkend te zijn voor één of meerdere onderscheidende kwaliteiten van Brabant. Met behulp van de investeringsvoorstellen wordt door de provincie sturing gegeven op de ontwikkeling van de omgevingskwaliteit van Noord-Brabant, passend bij het aangescherpte provincieprofiel en haar rol als gebiedsautoriteit op het ruimtelijk-economische, ecologische en/of culturele domein zoals verwoord in de Agenda van Brabant.

³ Statenvoorstel 29/10A, PS-vergadering 28 mei en 11 juni 2010.

3. Investeringsvoorstellen zijn een aanvulling op (en dus niet een vervanging van) het reguliere beleid; het gaat om duurzame lange termijn investeringen die niet in het reguliere beleid zijn voorzien.
4. Daarnaast dient het te gaan om een daadwerkelijke extra investeringsimpuls: de investeringen dienen niet in de plaats te komen van andere middelen (geen tekorten in lopende exploitatie opvullen).
5. Voorstellen die in het kader van deze investeringsstrategie worden uitgewerkt hebben een aantoonbaar multipliereffect, prikkelen tot investeringen van derden en leiden tot maatschappelijke effecten in ten minste één van de genoemde domeinen. Niet alle investeringen zullen een financieel 'sneeuwbaaleffect' teweeg brengen. De multiplier kan variëren al naar gelang het type investering of project. Middelen worden gericht ingezet om condities te scheppen waaronder het - met name voor private partijen - aantrekkelijk is om te participeren. Per investeringsvoorstel worden (maatschappelijke) effecten en outcome in beeld gebracht.
6. Voorstellen die in deze investeringsstrategie worden uitgewerkt betreffen niet (eenmalige) consumptieve bestedingen, maar dragen bij aan duurzame investeringen (én investeringsrelaties), met waar mogelijk en/of kansrijk een revolverend karakter. Hieruit volgt dat de provincie in beginsel niet subsidieert, maar investeert. Bij voorkeur via participatie, zoals bijvoorbeeld revolving funds, garantiefondsen, participatiefondsen, benefit sharing, Publiek-Private Samenwerking (PPS-constructies), etc.
7. Daar waar economische waarde ontstaat (of wordt toegevoegd) wordt in ieder geval geparticipeerd en niet gesubsidieerd. Elk voorstel gaat gepaard met een 'exit-strategie' om provinciaal vermogen weer vrij te krijgen. Duidelijk moet worden wanneer, onder welke omstandigheden en hoe de provincie zich kan terugtrekken. De aanpak kan per voorstel variëren, telkens wordt de meest geschikte manier gekozen.
8. Investeringsvoorstellen moeten zijn afgestemd met de gemeentelijke, rijks- of Europese agenda. Een optimale benutting van Europese en rijksmiddelen (beredeneerd vanuit de Brabantse opgaven) is daarbij een belangrijke overweging.
9. Investeringsvoorstellen (kunnen) worden ontwikkeld of uitgevoerd door inzet van ontwikkel- of uitvoeringsvermogen van buiten. Daar waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van calls for proposals, ontwerpwedstrijden en partnerschappen voor de ontwikkeling van investeringsprojecten. Buitenlandse voorbeelden leren dat uitvoering van omvangrijke innovatieprogramma's veelal gebeurt door zelfstandige organisaties, ontwikkelmaatschappijen of publieke holdings. Het voordeel van op een dergelijke manier op afstand zetten is dat op onderdelen meer professionaliteit en uitvoeringskracht beschikbaar is. De provinciale organisatie kan zich hierdoor richten op regie en monitoren van doelbereik en maatschappelijk effecten.
10. Voorstellen worden in samenhang en als één tranche in een rompbesluit aangeboden aan Provinciale Staten. Een tranche bevat een combinatie van investeringsvoorstellen van majeure projecten. De omvang van een investeringsvoorstel moet substantieel zijn (minimaal circa € 30 miljoen). Provinciale Staten worden via separate uitwerkingen per investeringsvoorstel maximaal in de gelegenheid gesteld hun kaderstellende rol (inhoudelijk en financieel) in te vullen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze ijkpunten tot stand zijn gekomen in uitgebreid overleg en samenspraak met PS. PS hebben hun kaderstellende rol kunnen vervullen in het proces rond de totstandkoming van de ijkpunten. De basis

van de investeringsagenda is mede gelegd met het investeringsprogramma Essent (van maart 2009). Dit investeringsprogramma Essent is in oktober 2009 in PS behandeld, waarbij gesproken is over de manier waarop de vrijkomende middelen na verkoop van Essent geïnvesteerd zouden moeten worden. Uit een gesprek met betrokkenen is aangegeven dat er rond deze tijd behoefte bij PS ontstond om criteria⁴ voor investeringsvoorstellen op te stellen. Vervolgens is het investeringsprogramma Essent gepositioneerd in het verlengde van de Agenda van Brabant. In het statenvoorstel bij de Agenda van Brabant en de als bijlage toegevoegde investeringsstrategie zijn criteria/spelregels geformuleerd waarbij PS worden uitgenodigd om met GS van gedachten te wisselen over de gepresenteerde investeringscriteria (en -domeinen) om op deze manier een zorgvuldig tot stand gekomen investeringsprogramma te kunnen aanbieden. Tijdens de PS-vergadering van 28 mei 2010, waarin de Agenda van Brabant behandeld is, wordt daarom uitgebreid stilgestaan bij de geformuleerde criteria/spelregels. Vervolgens wordt op 17 september 2010 een statendag georganiseerd, waarbij GS stellen dat het van groot belang is samen met PS een oriënterende discussie te voeren over de criteria, vanwege het bijzondere karakter van de investeringsstrategie en de financiële omvang. Ten slotte worden PS in statenvoorstel 61/10A gevraagd in te stemmen met een afsprakenkader van de investeringsstrategie, waarin 10 ijkpunten zijn geformuleerd. Tijdens de PS-vergadering van 11 november 2010 wordt hier over gesproken en PS stellen het afsprakenkader, met daarin de 10 ijkpunten, vast. Het gebruik van verschillende termen voor de ijkpunten komt, volgens de rekenkamer, de duidelijkheid niet ten goede.

Hoewel de rekenkamer van mening is dat PS op een goede manier betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de ijkpunten, dient daar een kanttekening bij gemaakt te worden. Uit de verslagen van de commissie- en PS-vergaderingen blijkt dat een aantal fracties niet geheel tevreden is over het proces van de totstandkoming van de ijkpunten. Meerdere fracties geven aan dat er spelregels naar aanleiding van de geformuleerde criteria door GS zijn toegezegd, welke uiteindelijk niet zijn opgesteld. De rekenkamer constateert dat dit inderdaad door GS is toegezegd (in Memorie van Antwoord 29/10D) en niet is gebeurd.

De inhoud van de geformuleerde criteria/ijkpunten is in de loop van de tijd niet substantieel gewijzigd. Criteria die in eerdere documenten beschreven worden, zijn uiteindelijk in (min of meer) dezelfde bewoordingen door PS als ijkpunten vastgesteld. Wel blijkt dat de inhoud van criteria gaandeweg ruimer is geformuleerd. In gesprekken is aangegeven dat GS en PS het proces van het opstellen van criteria met hoge ambities begonnen. Vrij snel bleek dat de investeringsvoorstellen niet aan al deze criteria konden voldoen.

⁴ In de loop van de tijd maar ook in dezelfde documenten worden door GS verschillende termen gebruikt, zoals (investerings)criteria, ijkpunten, spelregels, uitgangspunten, set van afspraken.

Op dat moment zijn GS op verschillende manieren ruimte gaan zoeken in de formulering van de ijkpunten;

- In plaats van criteria wordt de term ijkpunten gebruikt. Volgens betrokkenen is de term criteria geëvolueerd tot ijkpunten, om ruimte te creëren. Door de term ijkpunten te gebruiken, zouden deze als minder strikte ‘regels’ opgevat moet worden, dan wanneer de term criteria wordt gebruikt.
- In de laatste twee relevante documenten (werkboek statendag en statenvoorstel 61/10A) staat beschreven dat de criteria/ijkpunten geen strak keurslijf zijn of doel op zichzelf vormen. ‘Investeringsvoorstellen verschillen (daarmee ook) in de mate waarin wordt omgegaan met de diverse elementen van het afsprakenkader’.⁵
- In afzonderlijke ijkpunten zijn in latere documenten woorden toegevoegd zoals ‘in beginsel’ of is de formulering veranderd van ‘zoveel mogelijk’ naar ‘waar mogelijk en/of kansrijk’. Eén van de fracties heeft in een vergadering ook aangegeven niet tevreden te zijn over de formulering van de ijkpunten, deze zouden te vaag of weinig richtinggevend zijn.
- Bij één ijkpunt is er sprake van een verbreding van de definitie. Zo diende, op nadrukkelijke wens van GS en PS, de term ‘revolverend’ (ijkpunt 6) in eerste instantie opgevat te worden als financieel revolverend (geïnvesteerde gelden moesten - ten dele- weer terugvloeien in de provinciekas). Omdat dit in de praktijk niet altijd mogelijk bleek, met name waar het voorstellen met een maatschappelijke invalshoek betrof, is in overleg met PS besloten om een bredere definitie van revolverend te hanteren, waarbij het kan gaan om zowel financiële als maatschappelijke revolverende investeringen. De rekenkamer tekent daarbij aan dat niet duidelijk wordt gemaakt wat onder maatschappelijk revolverend dient te worden verstaan.

De rekenkamer meent dat GS op deze manier vooral hebben ingezet op het creëren van maximale ruimte.

Daarnaast maakt de rekenkamer een opmerking over de inhoud van een aantal ijkpunten. Zo vertonen ijkpunten 1 en 5, 3 en 6 en 6 en 7 op punten overlap, wordt niet duidelijk gemaakt wat onder maatschappelijke revolverendheid (ijkpunt 6) wordt verstaan en bestaat er onduidelijkheid over de relatie tussen ijkpunt 3 en ijkpunt 4.

In de verschillende documenten waarin criteria/ijkpunten beschreven worden, worden meerdere functies aan deze criteria/ijkpunten gegeven. Eén van de functies die genoemd wordt, is dat de criteria/ijkpunten voor PS opgesteld zijn om de investeringsvoorstellen te kunnen beoordelen/wegen. Een andere functie van de criteria/ijkpunten die beschreven wordt, is dat zij nodig zijn om de kwaliteit en toegevoegde waarde van de provinciale investeringen te borgen.

De rekenkamer merkt op dat wanneer de ijkpunten in het licht van deze laatstgenoemde functie gezien worden en dit betekent dat het voldoen aan de

⁵ Statenvoorstel 61/10A, PS-vergadering 11 november 2010.

criteria/ijkpunten een voorwaarde is voor de borging van de kwaliteit van de provinciale investeringen, er mogelijk spanning ontstaat met het uitgangspunt dat de ijkpunten niet als strak keurslijf of doel op zich gezien moeten worden (waarbij niet aan alle ijkpunten hoeft te worden voldaan).

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de eerste hoofdvraag:

- De ijkpunten zijn op een juiste wijze tot stand gekomen. De rekenkamer plaatst daarbij wel enkele kanttekeningen: het onnodig creëren van ruimte in de formulering van de ijkpunten, overlap tussen enkele ijkpunten, onduidelijkheid over de betekenis van een enkel ijkpunt, mogelijk risico op spanning tussen een geformuleerde functie van de ijkpunten en het stellen dat de ijkpunten geen strak keurslijf zijn.

2.2 Toepassing ijkpunten door GS

De tweede hoofdvraag van het onderzoek luidt: op welke wijze zijn de ijkpunten door GS toegepast op de investeringsvoorstellen van de eerste tranche?

Samenvattende bevindingen en conclusies

Voor de eerste tranche investeringen hebben GS voor drie bespreekmomenten met PS de criteria/ijkpunten toegepast op de vijf investeringsvoorstellen. Het betreft:

- de statendag op 17 september 2010;
- de PS-vergadering van 11 november 2010 met bijbehorende vergadering van de commissie Bestuur en Middelen (BM) op 22 oktober;
- de PS-vergadering op 10 december 2010 met bijbehorende statencommissies op 26 november.

Binnen de provinciale organisatie is er voor de Agenda van Brabant een team Agenda van Brabant geformeerd. Wat betreft de investeringsvoorstellen en (toets aan) de ijkpunten heeft dit team gezorgd voor de ambtelijke coördinatie.

De investeringsvoorstellen zijn uitgewerkt door een aantal inhoudelijk verantwoordelijken uit verschillende directies. Deze, zogenoemde, trekkers hebben ook hun voorstel getoetst aan de criteria/ijkpunten en daarvoor de redeneerlijnen geformuleerd. De gedeputeerde Ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting is bestuurlijk opdrachtgever/ coördinerend portefeuillehouder voor de Agenda van Brabant.

Voordat de criteria/ijkpunten voor de eerste keer werden toegepast, heeft afstemming plaatsgevonden over de interpretatie ervan tussen het team Agenda van Brabant en de trekkers. Het doel hiervan was dat de trekkers bij de toetsing dezelfde uitgangspunten hanteerden.

Vervolgens hebben de trekkers op verschillende momenten in verschillende gremia versies dan wel onderdelen van hun investeringsvoorstel(len) en/of de toepassing

van de ijkpunten daarop besproken. Het team Agenda van Brabant becommentarieerde de investeringsvoorstellen en resultaten van de toetsen voordat deze aan PS werden aangeboden. De rekenkamer constateert dat hiermee een adequate check heeft plaatsgevonden op onder andere de toets. Na verwerking van de opmerkingen werden de voorstellen en resultaten van de toetsen aan het college van GS en de directieraad voorgelegd. Voordat de investeringsvoorstellen ter besluitvorming aan PS zijn voorgelegd, zijn ze in de statencommissies besproken.

In het werkboek ten behoeve van de statendag op 17 september 2010 zijn door GS voor de eerste tranche voor het eerst voorstellen aangereikt voor investeringsopties. Daarbij zijn ook de in het werkboek gepresenteerde criteria (voor de eerste keer) toegepast op deze investeringsvoorstellen; ze zijn getoetst aan de criteria.

Verdeeld over de door PS vastgestelde investeringsdomeinen worden vijf programma's voorgesteld voor eerste tranche investeringen (zie onderstaande tabel). In het werkboek wordt aangegeven dat bij de keuze voor deze programma's is gekeken naar kansrijke programma's van voldoende omvang en kritische massa die aansluiten bij het nieuwe profiel van de provincie, de velden waarin de provincie effect wil sorteren (de investeringsdomeinen) en die bijdragen aan de ambities van de Agenda van Brabant.

Investeringsdomeinen	Programma's/investeringsvoorstellen
Kennis: duurzame innovatie en slimme ambachtelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Energietransitie als kans voor innovatie en duurzaamheid
Leefklimaat topvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> 2018Brabant Samen Culturele Hoofdstad Olympisch Plan Brabant Versterking sportinfrastructuur
De bereikbare regio	— ⁶
Brabants mozaïek	<ul style="list-style-type: none"> Grootschalige cultuurhistorische complexen
Natuur en landschap	<ul style="list-style-type: none"> Landschappen van allure

Voor de voorstellen Energietransitie, Culturele Hoofdstad en Olympisch Plan is voortgebouwd op plannen, ambities of kansen die er al waren en die aansluiten bij de doelstellingen van de Agenda van Brabant. Voor de andere twee voorstellen (Landschappen van Allure en Grootschalige Cultuurhistorische Complexen) is nagegaan waarmee binnen het betreffende domein een bijdrage geleverd kan worden aan de ambities van de Agenda van Brabant en wat tegelijkertijd past bij de opgestelde criteria/ijkpunten. Naar aanleiding van een verzoek van PS op

⁶ Het investeringsdomein 'De bereikbare regio' is niet uitgewerkt in een programma, maar in de vorm van een spaar- en financieringsfonds (fondsvorming). Op 11 november 2010 hebben PS besloten om maximaal € 750 miljoen voor dit fonds beschikbaar te stellen. De geplande investeringen op dit gebied maken inhoudelijk wel onderdeel uit van de investeringsagenda, maar ze worden uit een andere bron gefinancierd dan uit de investeringsagenda-portefeuille. De op 11 november 2010 door PS vastgestelde ijkpunten zijn niet op dit fonds toegepast. De afwijkende aanpak komt naar de mening van de rekenkamer de duidelijkheid niet ten goede. Dit fonds is niet in het onderzoek meegenomen.

11 november 2010 is voor 10 december het thema Elektrisch rijden toegevoegd aan het investeringsvoorstel Energietransitie.

De trekkers hebben aangegeven dat de ijkpunten bij het opstellen van de investeringsvoorstellen waar reeds ideeën voor waren, niet alleen zorgden voor een toets (is het nu echt duurzaam, structuurversterkend etc.), maar ze het voorstel ook hebben versterkt; ze waren behulpzaam bij het scherp en systematisch uitwerken en formuleren van het voorstel. Bij het opstellen van de andere twee voorstellen dienden de ijkpunten als kader, richtlijn waarbinnen het voorstel is uitgewerkt en hebben ze ook het investeringsvoorstel scherper gemaakt.

Voor de drie bespreekmomenten is per investeringsvoorstel, aan de hand van vooraf vastgestelde formats, door de trekkers een algemene beschrijving/onderbouwing opgesteld in de vorm van een essay en een overzicht met de resultaten van de toets van het voorstel aan de criteria/ijkpunten (de redeneerlijnen). De rekenkamer heeft geconstateerd dat voor de essays en redeneerlijnen is voortgebouwd op voorliggende versies, waarbij in de loop van de tijd onder andere naar aanleiding van gevoerde discussies met PS de onderbouwingen (verder) zijn aangevuld en/of aangescherpt. Voor 10 december is een notitie opgesteld voor het thema Elektrisch rijden waarin de onderbouwing wordt gegeven. Ook is voor 10 december per investeringsvoorstel een Memorie van Antwoord/Nota van Wijziging opgesteld waarin wordt ingegaan op de in de statencommissies gevraagde nadere toelichting.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de essays, zij het meestal impliciet, op één of meerdere criteria/ijkpunten wordt ingegaan. Dit geldt in het algemeen ook voor de Memories van Antwoord.

De resultaten van de toets zijn voor de eerste twee bespreekmomenten (statendag en 11 november 2010) weergegeven in factsheets, waarbij voor de daarin opgenomen criteria/ijkpunten redeneerlijnen worden gegeven. Voor 10 december zijn de resultaten van de toets weergegeven in zogenoemde vinkenlijstjes. De redeneerlijnen worden daarin niet meer voor alle ijkpunten uitgeschreven, omdat dat veel dubbelingen met de essays gaf. Per ijkpunt wordt ofwel via een ‘√’ in de kolom ‘voldoet’ aangegeven dat het investeringsvoorstel aan het betreffende ijkpunt voldoet ofwel er wordt een tekstuele toelichting gegeven in de kolom ‘toelichting bij gedeeltelijk/niet voldoen’. De rekenkamer heeft geconstateerd dat voor 10 december de investeringsvoorstellen aan alle op 11 november vastgestelde ijkpunten zijn getoetst. Voor de twee eerdere momenten geldt dat de voorstellen aan nagenoeg alle criteria/ijkpunten zijn getoetst.

De trekkers vinden de ijkpunten in het algemeen duidelijk en goed toe te passen. Ijkpunt 6 is, voordat dit werd genuanceerd door toevoeging van de woorden ‘in beginsel’ (zie paragraaf 2.1), als het meest lastige ijkpunt ervaren omdat de uitgaven toen nog waar mogelijk een revolverend in plaats van subsidiërend karakter dienden te hebben, terwijl bij een aantal voorstellen subsidie het meest geschikte instrument bleek te zijn. Daarnaast hebben de trekkers van één voorstel

aangegeven dat het lastig was om een uitwerking te maken die voldoet aan de Agenda van Brabant maar tegelijkertijd niet teveel afwijkt van het beleid dat de provincie voorheen heeft ingezet. Het zou, naar hun mening, immers vragen oproepen als de provincie nu op andere gebieden dan voorheen zou gaan inzetten, terwijl deze gebieden zijn gekozen omdat daarop volgens de provincie een provinciaal belang in het geding is en zij voor zichzelf een rol ziet weggelegd. Dit raakt ijkpunt 3 (aanvulling op regulier beleid).

De rekenkamer constateert dat de uitleg die in de gesprekken met de trekkers is gegeven over het vierde ijkpunt (extra investeringsimpuls) niet altijd hetzelfde is. Dit roept de vraag op of dit ijkpunt wel voor alle voorstellen hetzelfde is geïnterpreteerd en toegepast.

Dat geldt ook voor ijkpunt 7 (participeren en niet subsidiëren). Bij één voorstel wordt dit ijkpunt toegelicht in het vinkenlijstje, omdat er sprake is van subsidie met als criterium 50% cofinanciering van andere overheden. Bij twee andere voorstellen wordt geen toelichting gegeven bij dit ijkpunt, omdat zo geven de betreffende trekkers aan er geen sprake zal zijn van subsidies daar de provincie de voorwaarde hanteert dat voor provinciale financiële inzet ook andere partijen geld moeten inbrengen (mede-investeren/ cofinanciering/participatie).

De rekenkamer constateert dat de investeringsvoorstellen volledig en in het algemeen op een eenduidige wijze aan de op 11 november 2010 vastgestelde ijkpunten zijn getoetst.

Alle investeringsvoorstellen zijn ter goedkeuring aan PS voorgelegd. Daar de ijkpunten geen strak keurslijf zijn, was het voor de voorstellen die niet aan alle ijkpunten voldoen niet noodzakelijk/nodig om een expliciete afweging te maken om het voorstel desalniettemin ter goedkeuring aan PS voor te leggen. De keuze om al dan niet in te zetten op een investeringsvoorstel was aan PS.

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de tweede hoofdvraag:

- De ijkpunten zijn in het algemeen op een juiste wijze door GS toegepast op de investeringsvoorstellen voor de eerste tranche.

2.3 Informatievoorziening toepassing ijkpunten aan PS

De derde hoofdvraag van het onderzoek luidt: hoe zijn PS over de bevindingen van de toepassing van de ijkpunten op de investeringsvoorstellen van de eerste tranche geïnformeerd?

Samenvattende bevindingen en conclusies

De rekenkamer constateert dat PS conform hun wens actief in het proces van de totstandkoming (zie paragraaf 2.1) en toepassing (zie paragraaf 2.2) van de

ijkpunten en investeringsvoorstellen zijn betrokken. Deze wens hebben PS uitgesproken met het vaststellen van de Agenda van Brabant op 11 juni 2010. Voor de eerste tranche investeringen is op drie momenten tussen GS en PS gesproken over de ijkpunten, de toepassing daarvan op de investeringsvoorstellen en de investeringsvoorstellen zelf. Voor deze besprekingen hebben PS informatie ontvangen (zie paragraaf 2.2). Door inzicht te geven in de bevindingen van de toets op de aspecten die relevant worden geacht voor de beoordeling (door PS) van de voorgestelde investeringsvoorstellen, zijn de ijkpunten een hulpmiddel voor PS om het gesprek te voeren, keuzes te maken en besluiten te nemen.

De rekenkamer is van mening dat de informatie in de essays en factsheets in het algemeen begrijpelijk en consistent is. Bij vergelijking in de tijd heeft de rekenkamer geconstateerd dat de informatie in deze essays en factsheets verder verbetert. De informatie wordt op punten specifiek en duidelijker. Dit geldt zeker voor de essays voor de PS-vergadering van 10 december 2010 waarin ook informatie is verwerkt uit de factsheets van 11 november.

In de factsheets worden voor alle daarin opgenomen criteria/ijkpunten redeneerlijnen gegeven. De rekenkamer constateert dat PS via de factsheets voor alle investeringsvoorstellen over de bevindingen van de toets aan de criteria/ijkpunten zijn geïnformeerd. Omdat de factsheets niet alle criteria/ijkpunten omvatten en bij twee voorstellen op een enkel element niet wordt ingegaan, zijn PS echter op de eerste twee momenten niet over alle criteria/ijkpunten geïnformeerd.

De rekenkamer is van mening dat de informatie in de vinkenlijstjes in het algemeen begrijpelijk is, maar er in de vinkenlijstjes niet altijd sprake is van een eenduidige/consistente rapportage. De rekenkamer is van mening dat dit de vergelijkbaarheid en duidelijkheid niet ten goede komt. Het doorkruist ook het idee achter het vinkenlijstje om de informatievoorziening daarmee zo transparant mogelijk/beter vergelijkbaar te maken.

De kop van één van de kolommen van het vinkenlijstje geeft aan dat er een toelichting wordt gegeven als gedeeltelijk dan wel niet aan het ijkpunt wordt voldaan. De rekenkamer constateert echter dat er in de praktijk ook voor is gekozen om een toelichting te geven als:

- niet voor 100% zeker is dat aan het ijkpunt zal worden voldaan/nog niet is gerealiseerd;
- strikt genomen wel wordt voldaan, maar ze in het kader van transparantie toch een toelichting willen geven aan PS;
- de redeneerlijn niet direct herleidbaar in de investeringsvoorstellen is opgenomen.

Daar dit niet bij alle investeringsvoorstellen hetzelfde is toegepast, is er geen sprake van een eenduidige/consistente rapportage.

Een voorbeeld:

- Ijkpunt 6 (duurzaam en revolverend) wordt bij drie voorstellen toegelicht. Strikt genomen wordt wel aan het ijkpunt voldaan, maar er wordt een toelichting

gegeven omdat er slechts gedeeltelijk sprake is/zal zijn van financiële revolverendheid. Voor de andere twee voorstellen geldt datzelfde maar wordt een toelichting gegeven bij ijkpunt 7 (participeren en niet subsidiëren). Bij deze voorstellen is (veelal) sprake van subsidie waardoor ze niet voldoen aan ijkpunt 7, maar ook de financiële revolverendheid is gering. Deze voorstellen voldoen door de toelichting bij ijkpunt 7 aan de wens van de commissie BM van 22 oktober 2010 dat in de vinkenlijstjes een toelichting moet worden opgenomen, waarin beargumenteerd wordt wanneer en waarom het instrument subsidie wordt ingezet. De rekenkamer merkt hierbij echter wel op dat de toelichting voor één van de voorstellen hierover niet duidelijk is. Er wordt namelijk niet gesproken over subsidies, maar er wordt ingegaan op de mate en vorm van revolverendheid. Uit het gesprek met de betreffende trekkers is gebleken dat de toelichting wordt gegeven omdat er veelal gesubsidieerd zal worden.

PS zijn voor de vergadering op 10 december per investeringsvoorstel via het essay en de Memorie van Antwoord in combinatie met het vinkenlijstje geïnformeerd over de bevindingen van de toets aan de ijkpunten. De rekenkamer constateert dat niet altijd duidelijk wordt of de redeneerlijnen voor alle ijkpunten worden gegeven (volledigheid). In het vinkenlijstje is één ijkpunt niet opgenomen. Dat ijkpunt komt wel aan de orde in de essays. Daar in de essays zelf en Memories van Antwoord bij de redeneerlijnen meestal niet expliciet wordt aangegeven op welk ijkpunt het betrekking heeft, is het voor de lezer niet altijd duidelijk waar in deze stukken op welk ijkpunt wordt ingegaan. Dit geldt met name voor ijkpunt 1 (zoveel mogelijk investeringsdomeinen), 4 (extra investeringsimpuls) en 7 (daarvan met name het onderdeel exit-strategie). Voor het onderdeel Elektrisch rijden zijn de resultaten van de toets aan de ijkpunten niet in een vinkenlijstje op- of meegenomen. Ook hiervoor geldt dat uit het essay en Memorie van Antwoord over dit onderdeel niet voor alle ijkpunten duidelijk wordt wat de redeneerlijn is.

De rekenkamer is van mening dat dit het voor PS lastig maakt om te beoordelen wat zij vinden van de redeneerlijnen voor de ijkpunten waaraan wordt voldaan. Dit strookt naar de mening van de rekenkamer ook niet met de beoogde functie van de ijkpunten dat PS inzicht wordt gegeven in de ijkpunten en aan de hand daarvan het gesprek kunnen voeren, keuzes kunnen maken en besluiten kunnen nemen.

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de derde hoofdvraag:

- De informatie aan PS over de investeringsvoorstellen en de toepassing van de ijkpunten daarop is in het algemeen van redelijke kwaliteit. De rekenkamer tekent daarbij wel aan dat de informatie over de bevindingen van de toepassing van de ijkpunten die PS voor besluitvorming op 10 december 2010 hebben ontvangen transparanter en consistentere had moeten zijn.

3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies nog eens op een rij gezet (paragraaf 3.1) en worden de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen beschreven (paragraaf 3.2).

3.1 Conclusies

De conclusies bij de drie hoofdvragen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. De ijkpunten zijn op een juiste wijze tot stand gekomen. De rekenkamer plaatst daarbij wel enkele kanttekeningen: het onnodig creëren van ruimte in de formulering van de ijkpunten, overlap tussen enkele ijkpunten, onduidelijkheid over de betekenis van een enkel ijkpunt, mogelijk risico op spanning tussen een geformuleerde functie van de ijkpunten en het stellen dat de ijkpunten geen strak keurslijf zijn.
2. De ijkpunten zijn in het algemeen op een juiste wijze door GS toegepast op de investeringsvoorstellen voor de eerste tranche.
3. De informatie aan PS over de investeringsvoorstellen en de toepassing van de ijkpunten daarop is in het algemeen van redelijke kwaliteit. De rekenkamer tekent daarbij wel aan dat de informatie over de bevindingen van de toepassing van de ijkpunten die PS voor besluitvorming op 10 december 2010 hebben ontvangen transparanter en consistentere had moeten zijn.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van haar bevindingen en daarop gebaseerde conclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

GS:

1. Probeer de ijkpunten zelf zo scherp en duidelijk mogelijk te formuleren, (zodat voorstellen ook niet aan een ijkpunt kunnen voldoen). Door aan te geven dat de ijkpunten geen strak keurslijf dienen te zijn, wordt genoeg ruimte gecreëerd om ook voorstellen die niet aan alle tien ijkpunten voldoen op te nemen als investeringsvoorstel. Verbreed niet definities van ijkpunten, maar erken dat bijvoorbeeld investeringen in het culturele domein waarschijnlijk niet financieel revolverend zijn. Dit komt de duidelijkheid voor PS-leden ten goede. Vervolgens is het aan de fracties om hun eigen politieke afweging te maken.
2. Voorkom, waar mogelijk, elkaar overlappende ijkpunten. Zorg, indien nodig, voor een expliciete toelichting op de betekenis van de ijkpunten zodat voor alle

ijkpunten de betekenis/inhoud ervan duidelijk is.

- 3 Formuleer duidelijk de functie van de ijkpunten, zodat de verwachtingen omtrent de functie van de ijkpunten voor GS en PS gelijk zijn.
- 4 Behoud de organisatie-opzet met centrale coördinatie en inhoudelijke teams met onderlinge afstemmingsmomenten en een (onafhankelijke) check op de toets aan de ijkpunten. Besteed bij de afstemming en/of bij de check (nog) meer aandacht aan de vraag of de ijkpunten voor alle investeringsvoorstellen op een eenduidige wijze zijn toegepast en daarover op een eenduidige/consistente wijze wordt gerapporteerd.

PS:

- 5 Geef GS opdracht om voor volgende tranches een vergelijkbare opzet van het proces te hanteren, zodat eventuele nieuwe ijkpunten en investeringsvoorstellen ook in onderlinge afstemming tussen GS en PS tot stand komen en PS voorafgaand aan besluitvorming daarover de mogelijkheid wordt geboden om hun ideeën in te brengen en nadere kaders te formuleren.
- 6 Draag GS op om bij de informatievoorziening over de resultaten van de toepassing van de ijkpunten ervoor te zorgen dat in de essays de redeneerlijnen per ijkpunt herleidbaar zijn; vraag GS bij de redeneerlijnen expliciet aan te geven om welk ijkpunt het gaat; laat GS de formats op dit punt aanpassen.

4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 31 mei 2011 ontving de rekenkamer de navolgende reactie van GS van Noord-Brabant:

Wij mochten uw concept Bestuurlijk rapport en Rapport van bevindingen, resultaat van uw onderzoek naar de IJkpunten van de investeringsstrategie Agenda van Brabant, ontvangen op 17 mei 2011. Waarvoor onze dank.

Allereerst willen wij onze waardering voor uw heldere Rapport van bevindingen uitspreken. U heeft uiterst gedetailleerd het proces van de totstandkoming en toepassing van de ijkpunten gereconstrueerd. Voordat wij onze reactie op uw Bestuurlijke rapport toelichten, willen wij benadrukken dat wij uw onderzoek naar de ijkpunten buitengewoon relevant achten. De totstandkoming van de investeringsstrategie 'Brabant investeert in de toekomst' hebben wij destijds immers nadrukkelijk opgevat als een gezamenlijk leerproces van GS en PS. Een evaluatie door de Zuidelijke Rekenkamer kan bijdragen aan dit leerproces.

Het werken aan een goede voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van investeringsprojecten houdt ons inziens dan ook niet op bij de vaststelling van de investeringsstrategie, maar vraagt om continue zorg. Optimalisering van de ijkpunten op basis van de bevindingen van uw onderzoek kan ons helpen eventuele toekomstige investeringen nog beter te laten renderen en/of effect te laten sorteren.

Onderstaand treft u onze bestuurlijke reactie aan.

Bestuurlijk rapport

Door de onderzoeksvragen ligt er een grote nadruk op de ijkpunten. Bij goede besluitvorming gaat het over de organisatie van het gesprek en het open proces dat plaatsvindt in de totstandkoming van de investeringsvoorstellen. Wij vinden het jammer dat de bestuurlijke component niet in het onderzoek is meegenomen.

Wij maken uit uw rapport op dat het traject rond de ijkpunten redelijk tot goed is verlopen. Wij hebben het proces zelf ook als zodanig ervaren. Voor ons was het de eerste keer dat wij volgens deze systematiek hebben gewerkt. Wij zijn dan ook verheugd dat u constateert dat de ijkpunten op een juiste wijze tot stand zijn gekomen en zijn toegepast.

U constateert dat de informatie aan PS over de toepassing van de ijkpunten op de investeringsvoorstellen van redelijke kwaliteit is. U plaatst bij de totstandkoming van de ijkpunten en de wijze waarop PS geïnformeerd is nog enkele kanttekeningen en doet een aantal aanbevelingen aan GS en PS voor de tweede tranche van de

investeringsstrategie Agenda van Brabant. Wij nemen uw aanbevelingen over en zullen deze zichtbaar laten terugkomen in de voorbereidingen voor een tweede tranche.

Wij zijn verheugd dat u de organisatieopzet voor de uitwerking van de investeringsvoorstellen juist acht en ons adviseert om voor de tweede tranche deze opzet te behouden. Met u zijn wij van mening dat centrale, concernbrede coördinatie op dit soort complexe besluitvormingsprocessen noodzakelijk is.

Tenslotte

De totstandkoming en toepassing van de ijkpunten vond plaats in een politiek-bestuurlijk proces dat onderdeel uitmaakte van de Agenda van Brabant, waarin ook de (forse) bezuinigingen en de herprofilering van de provincie aan de orde waren. Binnen deze context stond het gezamenlijk zoeken naar de beste wijze van investeren in de toekomst van Brabant voorop.

Het doel is om tot goede en zorgvuldige besluitvorming over de investeringsstrategie te komen waarmee een zo groot mogelijk maatschappelijk effect van de investeringsstrategie wordt bereikt. Het gaat erom dat PS een gedegen politieke afweging kunnen maken. Ijkpunten vormen hierin een hulpmiddel. Met uw aanbevelingen kunnen wij dit hulpmiddel aanscherpen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van GS en de aankondiging dat de aanbevelingen van de rekenkamer worden overgenomen en zichtbaar terug zullen komen in de voorbereidingen van de tweede tranche.


De rekenkamer is met GS van mening dat de vaststelling van de investeringsstrategie en investeringsvoorstellen eerste tranche een eerste stap is in een proces dat vraagt om continue zorg en waarbij het uiteindelijk gaat om de resultaten van de investeringsprojecten. Het onderzoek heeft zich conform het verzoek van de Brabantse leden van de Programmaraad uitdrukkelijk gericht op de ijkpunten. De rekenkamer heeft de bestuurlijke component meegenomen door alle relevante documenten van GS en verslagen van bijeenkomsten, commissie- en PS-vergaderingen in haar onderzoek te betrekken (zie bijlage 1 van Deel II).

De rekenkamer zal de toezeggingen van GS en de ontwikkelingen rond de investeringsvoorstellen met belangstelling volgen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 7 juni 2011.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris