

Herziene 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* en is het motto bij de aanpak van de kredietcrisis *Samen investeren en stimuleren*.

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; de provincie investeert € 350 miljoen), het Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (dit wordt jaarlijks geactualiseerd, bijvoorbeeld het programma 2009-2013 van september 2008; de provincie wil ruim € 460 miljoen investeren) en het Maatregelenpakket economische recessie (aanpak kredietcrisis, februari 2009; de provincie investeert € 220 miljoen).

In haar onderzoeksprogramma 2010 heeft de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek opgenomen naar de investeringsagenda's van de provincie Noord-Brabant. Met dit onderzoek wilde de rekenkamer inzicht geven in de totstandkoming van en besluitvorming over investeringsagenda's, in de sturing en controle daarop en verantwoording daarover.

Op 9 maart 2010 stelde de rekenkamer een startnotitie voor het beoogde onderzoek vast. De start van het onderzoek was voorzien voor de tweede helft van 2010 en zou zich richten 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 Provinciale Staten (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?

In de tussentijd heeft de provincie (onder andere naar aanleiding van de takendiscussie, verwachte bezuinigingen en het vrijkomen van de Essent-gelden) gewerkt aan een 'Agenda van Brabant', als toekomststrategie voor de ontwikkeling van de Brabantse economie en ruimte. De agenda is gericht op het behoud van duurzame welvaart en welzijn in veranderde omstandigheden.

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

Op 28 mei en 11 juni 2010 hebben PS de Agenda van Brabant besproken en vastgesteld. De Agenda van Brabant is in drie documenten vormgegeven:

- De Agenda van Brabant: Traditie en technologie.
- Afronding takendiscussie: Profiel versterkend ombuigen.
- Investeringsstrategie: Brabant investeert in de toekomst.

Op 11 en 12 november 2010 hebben PS een kadervoorstel van Gedeputeerde Staten (GS) voor de eerste tranche van de investeringsstrategie besproken en vastgesteld. Het kadervoorstel bevat een afsprakenkader, welke een set van ijkpunten voor de investeringsvoorstellen bevat. De ijkpunten zijn volgens GS behulpzaam om het beoogde maatschappelijk effect van de investeringsvoorstellen te maximaliseren en geven PS een gedegen inzicht in de investeringsvoorstellen. Zij kunnen tevens als grondslag voor de politieke afweging binnen PS dienen. GS geven daarbij aan dat het afsprakenkader niet wordt gezien als strak keurslijf of doel op zichzelf.

De volgende tien ijkpunten worden, op basis van de met PS op de Statendag op 17 september 2010 gevoerde discussies, onderscheiden:

- Investeringsvoorstellen dienen zoveel mogelijk op meerdere terreinen maatschappelijk effect te sorteren. De vijf geselecteerde investeringsdomeinen in het kader van de Agenda van Brabant zijn:
 - kennis: duurzame innovatie en slimme ambachtelijkheid;
 - de bereikbare regio;
 - leefklimaat: topvoorzieningen (sport, cultuur);
 - Brabants mozaïek (woon- en leefmilieu);
 - natuur en landschap.
- Investeringsvoorstellen zijn aantoonbaar structuurversterkend voor een (of meerdere) onderscheidende kwaliteit(en) van Brabant.
- Investeringsvoorstellen zijn een aanvulling op het reguliere beleid.
- Het dient te gaan om een extra investeringsimpuls; investeringen komen niet in de plaats van andere middelen.
- Voorstellen hebben een aantoonbaar multipliereffect, prikkelen tot investeringen van derden en leiden tot maatschappelijke effecten in tenminste één van de genoemde domeinen.
- Voorstellen betreffen niet (eenmalige) consumptieve bestedingen, maar dragen bij aan duurzame investeringen, met waar mogelijk/kansrijk een revolverend karakter.
- Daar waar economische waarde ontstaat wordt in ieder geval geparticipeerd en niet gesubsidieerd. Elk voorstel gaat gepaard met een exit strategie om provinciaal vermogen weer vrij te krijgen.
- Investeringsvoorstellen moeten zijn afgestemd met gemeentelijke, rijks- of Europese agenda's.
- Voorstellen (kunnen) worden ontwikkeld of uitgevoerd door inzet van ontwikkel- of uitvoeringsvermogen van buiten.
- Voorstellen worden in samenhang en als één tranche in een rompbesluit aan PS aangeboden. De omvang van investeringsvoorstellen bedraagt minimaal € 30 miljoen. PS worden via separate uitwerkingen per investeringsvoorstel maximaal in de gelegenheid gesteld hun kaderstellende rol (inhoudelijk en financieel) in te vullen.

Voor de realisatie van deze investeringsagenda wordt vooralsnog uitgegaan van een investeringsruimte van € 800 miljoen tot € 1 miljard. Er wordt uitgegaan van (ten minste) twee tranches. In hun vergadering van 11 en 12 november 2010 hebben PS het bedrag voor de eerste tranche investeringen vastgesteld op € 300 miljoen.

Op 10 december 2010 hebben PS ingestemd met (de verdere uitwerking van) de volgende vijf investeringsvoorstellen:

- energietransitie als kans voor innovatie en duurzaamheid;
- Brabantstad Culturele Hoofdstad;
- Olympisch Plan Brabant;
- grootschalige cultuurhistorische complexen;
- landschappen van allure.

Afweging rekenkamer

De rekenkamer heeft geconcludeerd dat nu de provincie een dergelijke majeure operatie heeft opgestart rondom de nieuwe investeringsagenda, dit consequenties heeft voor het voorgenomen onderzoek van de rekenkamer. Bij consultatie van de programmaraad in november 2010 werd door de leden van de programmaraad aangegeven dat er behoefte bestaat aan een onderzoek naar de geformuleerde ijkpunten. Het onderzoek van de rekenkamer zou leerpunten kunnen bieden die tot mogelijke aanpassing van de ijkpunten voor de tweede tranche kan leiden. Besluiten over investeringsvoorstellen voor de tweede tranche worden na de statenverkiezingen van 2 maart 2011 genomen.²

De rekenkamer meent met onderstaande gewijzigde onderzoeksopzet beter te kunnen aansluiten bij de actualiteit en de behoefte van PS.

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.

Het onderzoek richt 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?

² Brabant investeert in de toekomst. Werkboek investeringsstrategie Agenda van Brabant ten behoeve van de Statendag op 17 september 2010.

3 Aanpak onderzoek

3.1 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de totstandkoming en toepassing van de ijkpunten op de investeringsvoorstellen van de eerste tranche. De onderzoeksperiode loopt van het moment dat voor het eerst gesproken wordt in documenten over de ijkpunten (de vaststelling van een eerste totaal-voorstel van de Agenda van Brabant tijdens de PS-vergadering van 11 juni 2010) tot en met de vaststelling van de eerste vijf investeringsvoorstellen door PS op 10 december 2010. Indien PS na deze datum en voor maart 2011 instemmen met een verdere uitwerking van één of meerdere investeringsvoorstellen, dan zal dit ook worden meegenomen in het onderzoek.

3.2 Normenkader

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 sturende en kaderstellende rol van PS. Deze informatie beoordeelt de rekenkamer 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.

Als de rekenkamer in haar onderzoek anderszins zaken tegenkomt die bij de ijkpunten en/of toepassing daarvan van belang worden geacht, zal ze deze eveneens naar voren brengen.

3.3 Onderzoeksmethode

De drie hoofdvragen worden beantwoord door documenten te analyseren en verdiepende interviews te houden.

De rekenkamer verwerkt het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudie 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 ook 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 voorjaar/zomer 2011.