

Datum	28 november 2018
Referentienummer	D18.0082
Onderwerp	Werkprogramma 2019

Hierbij bieden wij u ons Werkprogramma 2019 aan.

Het bestuur van de rekenkamer heeft het Werkprogramma 2019 vastgesteld op 26 november 2018 en vandaag aangeboden aan Provinciale Staten van Limburg en Noord-Brabant.

Met vriendelijke groet,

Prof.dr. M.J.M. (Marc) Vermeulen
voorzitter

Dr. N.A.C. (Ard) Schilder
directeur-secretaris



Werkprogramma 2019

Voorwoord

In 2019 vinden verkiezingen plaats voor Provinciale Staten. Deze overgang naar een nieuwe bestuursperiode vindt zijn vertaling naar het werkprogramma van de Zuidelijke Rekenkamer. We ronden vijf onderzoeken af die we in 2018 zijn gestart: quickscan *Marsna* (provincie Limburg), *Financiële bindingen* (provincie Limburg en provincie Noord-Brabant) en *Kaders tellen* (provincie Limburg en provincie Noord-Brabant). Met Financiële bindingen en Kaders tellen willen we Statenleden handvatten bieden om hun rol op deze brede onderwerpen in te vullen in de komende bestuursperiode.

In de eerste helft van 2019 ruimen we daarnaast tijd in om onze bijdrage te leveren aan de overdrachtsdocumenten en introductieprogramma's voor de Statenleden die vanaf maart 2019 aantreden. In overleg met de griffies van de provincies Limburg en Noord-Brabant bereiden we daarvoor achtergronddocumenten en presentaties voor.

Twee onderzoeksthema's waar we in de eerste helft van 2019 mee van start zullen gaan zijn *Werkgelegenheid* en *Water*. Deze twee thema's zijn gekozen, na consultatie van de Programmaraad over onze voornemens voor voorliggend werkprogramma. Voor de tweede helft van 2019 zullen we, eveneens na consultatie met de Programmaraad, onderwerpen selecteren uit de voorraadlijst.

In 2019 geven we ook verder vorm aan de speerpunten van onze Agenda 2017-2022. Behoud van kwaliteit en openheid voor vernieuwing in onze werkwijzen staat daarin centraal. Met onze onderzoeken willen we meer dan voorheen bijdragen leveren aan besluitvorming in de gehele beleidscyclus, differentiatie aanbrengen in de producten en bijdragen die we leveren, het lerend vermogen van het provinciaal bestuur versterken, aandacht geven aan de toegankelijkheid van bevindingen en de betekenis van nieuwe datatechnologie vertalen naar ons eigen werk. Daarbij blijft het bieden van inzicht ons hoofdproduct.

Wij zien ernaar uit om met de bestaande en nieuwe Statenleden onze bijdrage te blijven leveren aan de kwaliteit van het provinciaal bestuur in Noord-Brabant en Limburg.

Dit werkprogramma is vastgesteld op 26 november 2018.

Prof.dr. M.J.M. (Marc) Vermeulen
voorzitter

Dr. N.A.C. (Ard) Schilder
directeur-secretaris

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Speerpunten 2017-2022.....	6
3.	Werkzaamheden in 2019	8
3.1	Lopende onderzoeken.....	8
3.1.1.	Quickscan Marsna	8
3.1.2.	Financiële bindingen.....	9
3.1.3.	Kaders tellen.....	9
3.2	Nieuwe onderzoeken 2019	10
3.2.1	Selectieproces	10
3.2.2.	Waterkwaliteit / waterveiligheid	11
3.2.3	Beleid gericht op werkgelegenheid	12

1. Inleiding

De Zuidelijke Rekenkamer, opgericht in 2005, is de gemeenschappelijke rekenkamer van de provincies Noord-Brabant en Limburg. De rekenkamer vindt haar wettelijke basis in de Provinciewet. De taak van de rekenkamer is het onderzoeken van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur. Over de uitkomsten van haar onderzoek rapporteert de rekenkamer aan Provinciale Staten.

Bestuur

De Zuidelijke Rekenkamer bestaat uit drie leden (zie onder). Deze leden worden benoemd door Provinciale Staten van Limburg en Noord-Brabant. Het driehoofdige bestuur wordt ondersteund door het bureau van de Zuidelijke Rekenkamer.

Samenstelling bestuur Zuidelijke Rekenkamer per 1 januari 2019

De heer M.J.M. (Marc) Vermeulen –voorzitter

Mevrouw P.J.L. (Nellie) Verbugt – lid (plaatsvervangend voorzitter)

De heer H. (Herman) Sietsma – lid

Secretaris: de heer N.A.C. (Ard) Schilder

Bureau

De vaste staf van het bureau van de rekenkamer bestaat uit de directeur-secretaris, de officemanager, twee senior onderzoekers, een medior en een junior onderzoeker. Ten tijde van het vaststellen van dit werkprogramma was er een vacature voor de medior onderzoeker. Deze wordt begin 2019 ingevuld. Daarnaast geeft de rekenkamer momenteel ruimte aan een tweede junior onderzoeker voor een werkervaringsplaats. Zij voeren met elkaar het werkprogramma uit en bereiden de activiteiten van het bestuur voor.

Programmaraad

De Zuidelijke Rekenkamer is met Provinciale Staten verbonden door de Programmaraad. Deze bestaat per provincie uit vier leden van Provinciale Staten, van wie één plaatsvervangend lid (zie onder).

Noord-Brabant

Mw. F.M. (Femke Dingemans (D66) -voorzitter
Dhr. T.P.D. (Tim) Kouthoofd (VVD)
Mw. S.C. (Sophie) Tinnemans (CDA)
Mw. P. (Patricia) van der Kammer (PVV) – plv.lid

Limburg

Dhr. R.W.P.E. (Robert) Housmans (PVV) – plv. voorzitter
Dhr. M. (Marc) van Caldenberg (SP)
Dhr. M.P.P. (Max) Ruiters (CDA)
Dhr. J. (Hans) van Wageningen (D66) – plv.lid

De Programmaraad heeft als taak het aan de rekenkamer doen van aanbevelingen bij het door de rekenkamer voorgenomen werkprogramma.

De Programmaraad fungeert op verzoek voor de leden van de rekenkamer als klankbord. Tevens wordt met de Programmaraad de voortgang van lopende onderzoeken besproken. Daarnaast geeft de Programmaraad advies aan Provinciale Staten over de vaststelling van de begroting voor het komende begrotingsjaar en de inhoudelijke en bedrijfsmatige verantwoording over het afgelopen begrotingsjaar van de rekenkamer.

Provinciale Staten Limburg en Noord-Brabant kunnen via de Programmaraad een onderwerp voor onderzoek door de rekenkamer voordragen. De rekenkamer bepaalt zelf, gehoord de Programmaraad, welke onderwerpen zij onderzoekt en hoe ze dat doet.

Verkiezingen Provinciale Staten 2019

Met het oog op de verkiezingen van Provinciale Staten in maart 2019, leveren wij in overleg met de griffies onze bijdragen aan overdrachtsdocumenten en het introduceren van ons werk bij nieuwe Statenleden. Deze bijdragen worden op maat ingevuld en hebben als doel opgedane rekenkamerkennis in brede zin te delen met Statenleden en hen inzicht te geven in de (mogelijke) meerwaarde van rekenkameronderzoek in de uitoefening van hun eigen rol. De handreiking *Financiële bindingen* en de publicatie die we zullen opstellen over *Kaders tellen* zullen een vorm krijgen die ze geschikt maken als handvat/naslagwerk voor Statenleden in de komende bestuursperiode.

2. Speerpunten 2017-2022

In de Agenda 2017-2022 hebben we ons een aantal accentverschuivingen voorgenomen. Dat zijn onze speerpunten voor de periode tot 2022. Ook in 2019 geven we daar invulling aan, waarbij de medewerkers van het bureau opleidingen zullen volgen die daarop aansluiten.

De gehele beleidscyclus

De Zuidelijke Rekenkamer wil meer dan in het verleden ook aan de voorkant van de beleidscyclus in actie komen. We doen echter geen onderzoek of aanbevelingen voordat het beleid is vastgesteld: de rekenkamer maakt geen beleid voor de provincie en is geen beleidsadviseur.

We willen korter op de bal spelen. Dat veronderstelt dat de rekenkamer weet welke dossiers er spelen (de monitoring moet goed geregeld zijn) en dat de onderzoeken een korte doorlooptijd hebben. Onze publicaties moeten immers tijdig voor beeldvorming, oordeelsvorming en/of besluitvorming door Provinciale Staten beschikbaar zijn.

Wij willen vanuit een onafhankelijke rol bijvoorbeeld onderzoeken hoe het beleid is onderbouwd, in hoeverre de governance in opzet goed geregeld is, of beleidsdoelen en beoogde prestaties uitvoerbaar zijn en of deze controleerbaar zijn geformuleerd.

Uitbreiding van het repertoire

In onze onderzoeken gaan we doorgaans per beleidsterrein na of er goede procedures zijn, of er rechtmatig is gehandeld en of de afgesproken resultaten zijn gehaald. Dat zijn belangrijke pijlers van ons werk en dat zullen ze ook blijven. Maar de kwaliteit van het provinciebestuur wordt door meer bepaald dan alleen deze aspecten. Op veel beleidsterreinen maakt de provincie beleid in samenwerking met partners. De kwaliteit van de gemaakte afspraken en van de totstandkoming van die afspraken zijn daarom ook belangrijke aandachtspunten voor de rekenkamer. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de provincie als netwerkpartner, en voor de mate waarin de provincie responsief is.

Deze aspecten vragen om een uitbreiding van het repertoire van de Zuidelijke Rekenkamer.

Verbeteren van het lerend vermogen

De Studiegroep Openbaar Bestuur constateerde in 2016 dat het lerend vermogen van het openbaar bestuur moet worden versterkt, met name op institutioneel niveau. Wij sluiten hierop aan door in onze onderzoeken meer dan voorheen de aandacht te vestigen op (de relatie tussen) Gedeputeerde Staten én Provinciale Staten.

Actievere rapportages, in woord en beeld

De rapporten van de rekenkamer zijn gebaseerd op degelijk onderzoek en op systematisch verkregen en getoetste kennis.

We willen onze rapporten toegankelijker opschrijven. Waar mogelijk en zinvol, maken we daarbij gebruik van visuele ondersteuning.

Aansluiten bij technologische ontwikkelingen

De afgelopen jaren is het snel gegaan met de beschikbaarheid van data en de mogelijkheden om deze te bewerken en te gebruiken voor beleid, uitvoering en evaluatie.

De Zuidelijke Rekenkamer wil komende periode investeren in kennis om gebruik te maken van open data en big data.

3. Werkzaamheden in 2019

In de eerste helft van 2019 willen we drie lopende onderzoeken afronden. Twee ervan zijn we eind april 2018 gestart (Financiële bindingen), een ervan eind september 2018 (quickscan Marsna) en twee starten we in december 2018 (Kaders tellen). Daarnaast willen we in de eerste helft van 2019 vier nieuwe onderzoeken starten, twee per provincie. Voor de tweede helft van 2019 zullen we in afstemming met de nieuwe Programmaraad in het voorjaar van 2019 een nadere keuze maken.

3.1 Lopende onderzoeken

3.1.1. Quickscan Marsna

Eind september 2018 is de rekenkamer gestart met een quickscan naar de verkoop van een fabriekscomplex door de provincie Limburg aan Marsna Paper B.V. In 2008 heeft het toenmalig college van Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg besloten tot aankoop van het fabriekscomplex, bestaande uit een fabriek, een bedrijfshal en twee kantoorvilla's. Dit na het faillissement van de toenmalige eigenaar. Het fabriekscomplex is na aankoop door de provincie verhuurd aan Meerssen Papier. Ongeveer zeven jaar later, in maart 2015, is het faillissement van Meerssen Papier uitgesproken. Een nieuwe speler, Marsna Paper, heeft vervolgens de machines gekocht en is op 16 april 2015 een huurcontract voor 10 jaar aangegaan met de provincie om het complex te mogen huren. In 2016 bleek uit een reguliere controle van de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg dat sprake was van achterstallig onderhoud en bleek het noodzakelijk maatregelen te nemen in het kader van de brandveiligheid. Daarover is door de provincie contact gelegd met de huurder, Marsna Paper. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het voornemen tot verkoop van het complex aan Building Marsna B.V., dat Gedeputeerde Staten op 17 april 2018 hebben uitgesproken. Daarna is de verkoop aan Provinciale Staten voorgelegd, uiteindelijk leidend tot een besluit van Gedeputeerde Staten op 11 september 2018 tot verkoop.

Gedurende het besluitvormingsproces heeft de Zuidelijke Rekenkamer van de Commissie van (voorbereiding van) Onderzoek het verzoek gekregen om een quickscan uit te voeren naar het verkoopproces. Op basis van haar gebruikelijke afwegingscriteria, heeft de rekenkamer besloten de quickscan uit te voeren. Daarbij heeft een nadere afbakening plaatsgevonden: in de quickscan wordt de nadruk gelegd op de zorgvuldigheid van het proces en de kwaliteit van informatie aan Provinciale Staten. De rekenkamer heeft zich daarbij gericht op de periode van het uitspreken van het voornemen in de GS-vergadering van 17 april tot en met behandeling van het onderwerp in de Statencommissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur (FEB) van 14 september 2018.

Verwachte publicatie: januari 2019

3.1.2. Financiële bindingen

Met garanties, leningen en deelnemingen is een aanzienlijk financieel belang gemoeid.

Daarnaast brengen deze financiële bindingen specifieke beheersmatige risico's met zich mee, onder meer samenhangend met het lange termijnkarakter van de instrumenten en het feit dat de uitstaande risico's niet altijd in de begroting zichtbaar zijn.

Een garantie is een financiële verplichting van de provincie aan een derde, die tot uitbetaling komt als zich een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico of onzekere gebeurtenis) voordoet. Bij een lening wordt onder bepaalde voorwaarden (zoals rente, looptijd, terugbetalingsvoorwaarden) geld verstrekt, dat moet worden terugbetaald. Met een deelneming wordt het belang van de provincie in het aandelenkapitaal van een kapitaalvennootschap (BV of NV) aangeduid. De provincie participeert met een deelneming in het risicodragend vermogen van zo'n kapitaalvennootschap.

Wij willen per provincie een handreiking maken met een overzicht van deze financiële bindingen.

Verwachte publicatie: februari 2019

3.1.3. Kaders tellen

Het budgetrecht is één van de krachtigste instrumenten van Provinciale Staten. De jaarlijkse behandeling van de conceptbegroting zou het moment bij uitstek kunnen zijn om dat budgetrecht uit te oefenen, wanneer formeel wordt besloten over wat de provincie wil bereiken, wat daarvoor zal worden gedaan, en wat dat mag kosten. De praktijk leert echter dat veel beleidsbeslissingen al (veel) eerder zijn genomen. Hoe verhouden de verschillende kaderstellende documenten zich ten opzichte van elkaar? Wat is de relatieve waarde van de begroting ten opzichte van, bijvoorbeeld, het bestuursakkoord, de kaderstellende nota's en uitvoeringsprogramma's? Wat wordt nu daadwerkelijk in welk kaderstellend document vastgesteld?

Een tweede praktijkverschijnsel is dat, mede door de toenemende complexiteit van de maatschappelijke opgaven, de provincie steeds vaker in netwerken samen met partners werkt en daarbij in de loop van de jaren ook nieuwe/andere rollen is gaan spelen. 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?

Doel van deze verkenning is het bieden van aandachtspunten en handvatten 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. De verkenning zal voor beide provincies worden uitgevoerd.

Verwachte publicatie: maart/april 2019

3.2 Nieuwe onderzoeken 2019

3.2.1 Selectieproces

De Zuidelijke Rekenkamer volgt de ontwikkelingen in het provinciale bestuur het gehele jaar. We hebben daarbij speciale aandacht voor kwesties die zich zouden kunnen lenen voor een rekenkameronderzoek. Dit leidt tot een voorraadlijst met onderwerpen, die we op twee momenten in het jaar bespreken met onze Programmaraad: in het najaar, met het oog op het werkprogramma in de eerste helft van het daaropvolgende jaar, en in het voorjaar, met het oog op ons werkprogramma voor de tweede helft van dat jaar. Onderwerpen komen op de voorraadlijst terecht na toetsing aan onze selectiecriteria (zie onder).

Selectiecriteria Zuidelijke Rekenkamer

Het maatschappelijke en/of financiële belang van het onderwerp.

De mogelijkheden om bij te dragen aan leren en/of verbeteren.

Risico's in doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het beleid.

Verantwoordingsrisico's.

De verwachte toegevoegde waarde van het rekenkameronderzoek.

Het onderwerp leent zich voor een vervolg op een eerder rekenkameronderzoek.

Het betreft een werkgebied van de provincie waar we nog relatief weinig onderzoek hebben gedaan.

Daarnaast bekijken we de potentiële onderwerpen op de mate waarin ze kunnen bijdragen aan het realiseren van onze speerpunten voor 2017-2022 (zie hoofdstuk 2). Consultatie van de Programmaraad eind oktober 2018 heeft geleid tot de keuze voor een onderzoek in 2019 naar waterkwaliteit/waterveiligheid. Dit is een terrein waar de provincie in verschillende rollen met verschillende partijen samenwerkt en een onderwerp waar de Zuidelijke Rekenkamer recent geen onderzoek naar heeft gedaan. Klimaatextremen (wateroverlast en watertekort), en de gevolgen daarvan voor natuur, landbouw en bodem zijn samen met voornoemde punten aanleiding om onderzoek op dit gebied op te pakken.

Ook zal de rekenkamer in 2019 een onderzoek starten op het thema werkgelegenheid, gerelateerd aan het beleid op het gebied van regionale economie en bedrijventerreinen. Via reguliere begrotingsmiddelen en speciale financiële arrangementen (deelnemingen, leningen, garanties) gaat hier veel geld in om. Ook dit is een beleidsterrein dat recent geen onderwerp van onderzoek is geweest voor de rekenkamer.

De rekenkamer zal op verzoek van de Programmaraad het onderwerp ondermijning van bestuur in de eerste helft van 2019 verkennen. Het betreft een actueel en fundamenteel maatschappelijk vraagstuk in zowel de provincie Noord-Brabant als de provincie Limburg. Buiten de gemeenten, politie en justitie heeft de provincie een rol in dit onderwerp in het kader van de wet BIBOB en haar taken op het gebied van handhaving, natuurbeheer, grondwaterbeheer en ruimtelijke ordening.

In het voorjaar van 2019, na de verkiezingen van maart, bespreken we met de Programmaraad de laatste versie van de voorraadlijst en maken we als rekenkamer een keuze voor onderzoeken die we willen starten in de tweede helft van 2019. Op deze manier geven we ook de nieuwe Statenleden de gelegenheid hun inbreng te leveren in de selectie van onderzoeksonderwerpen. De versie van eind 2018 van de voorraadlijst is hieronder weergegeven.

Voorraadlijst Zuidelijke Rekenkamer, stand eind 2018

Provinciaal vastgoed
Burgerparticipatie
Culturele infrastructuur en monumentenzorg
Handreiking voor de nieuwe Omgevingswet
Ondermijning van bestuur
Stand van zaken behalen natuurdoelstellingen
Asbestverwijdering
Openbaar vervoer Noord-Brabant
Plan- en concessieschade
Provinciale Steunfuncties
Grensoverstijgende samenwerking

3.2.2. Waterkwaliteit / waterveiligheid

onderzoek in de provincies Limburg en Noord-Brabant

Klimaatextremen en de gevolgen daarvan maken het onderwerp maatschappelijk en bestuurlijk relevant en interessant om te onderzoeken. De zomer van 2018 heeft extreme droogte laten zien, met gevolgen voor natuur, landbouw en bodem. Aan de andere kant is door de toename aan hevige neerslag vaker sprake van lokale wateroverlast.

Provincies hebben een kaderstellende en toezichhoudende rol op het gebied van waterbeheer. Zij voeren die rol uit in een breed netwerk van partijen en hebben daarnaast enkele specifieke taken (grondwaterbeheer, drinkwaterbeheer, zwemwaterkwaliteit).

Zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg heeft beleidsdoelstellingen omtrent watertaken vastgelegd in provinciale beleidsplannen. Noord-Brabant in een geïntegreerd plan voor zowel milieu als water (Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016 - 2021), Limburg in een Provinciaal Waterplan Limburg 2016 – 2021. De provinciale plannen sluiten qua termijn en doelstellingen aan op afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt (Kaderrichtlijn Water) en op nationaal niveau (bestuursakkoorden).

De provincies zijn qua uitgaven niet de grootste speler, maar ze vormen wel een belangrijke schakel in de keten van waterbeheertaken. Dat komt tot uitdrukking in hun rol bij het vertalen van nationaal beleid naar provinciaal/regionaal beleid, het vaststellen van normen en toetsen daarop en het afstemmen van ruimtelijk beleid en waterbeleid. De provincies bepalen het kader waarbinnen de waterschappen en gemeenten hun taken op het gebied van

waterkwaliteit en waterveiligheid uitoefenen.

In het onderzoek dat de rekenkamer wil gaan uitvoeren richten wij ons op de opzet en uitvoering van het beleid en geven daarbij aandacht aan de invulling van de netwerkrol die de provincie heeft. Aangezien het beleid ongeveer halverwege de uitvoeringsperiode is (2016 – 2021) heeft het onderzoek het karakter van een tussenevaluatie. Voorafgaand aan de start van het onderzoek zal de rekenkamer keuzes maken in de reikwijdte en aanpak van het onderzoek.

3.2.3 Beleid gericht op werkgelegenheid

onderzoek in de provincies Limburg en Noord-Brabant

Provincies hebben een taak in het ondersteunen van regionale economische ontwikkeling en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Zij ontwikkelen daarvoor beleid en voeren bijbehorende programma's uit. Een belangrijke doelstelling daarvan is het creëren van werkgelegenheid. In zowel Noord-Brabant als Limburg gaat het om een breed scala van programma's, projecten en instrumenten, waarbij naast de reguliere begrotingsprogramma's middelen beschikbaar worden gesteld via subsidies, deelnemingen, leningen en garanties (zo leert ook het eerdergenoemde onderzoek Financiële bindingen). In totaal gaat er veel geld in om.

In het onderzoek zal de rekenkamer zich richten op die programma's en activiteiten die nadrukkelijk werkgelegenheid noemen als beleidsdoelstellingen. Rekening houdend met de onderzoeken die de provincies zelf op dit terrein uitvoeren, zal de rekenkamer voorafgaand aan de start nadere keuzes maken in de afbakening en aanpak van het onderzoek.

Met het onderzoek wil de rekenkamer bijdragen aan meer inzicht in de effecten van en opzet en inrichting van het beleid gericht op werkgelegenheid en de wijze waarop Provinciale Staten daarbij in staat worden gesteld hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen.