



Grip op investeringsen

Mijnwater, Maastricht Aachen Airport en
Brightlands Campus Greenport Venlo

Rapport van bevindingen

April 2024

Inhoudsopgave

1	Provinciale betrokkenheid bij drie investeringsprojecten.....	3
1.1	Het belang van grip op investeringen.....	3
1.2	Greenport Venlo: voortbouwen op de erfenis van de Floriade 2012.....	3
1.3	Mijnwater: benutten van mijngangen Zuid-Limburg.....	7
1.4	Maastricht Aachen Airport.....	11
1.5	Patronen in de drie provinciale investeringsprojecten.....	16
2	Governance: sturen op continuïteit.....	17
2.1	Definities en normen: bestuurlijke sturing bij partijen op afstand.....	17
2.2	Vennootschapsstructuur bij de drie Limburgse investeringsprojecten.....	19
2.3	Inrichting governance: basis geregeld, onduidelijkheden in toezicht en informatie.....	23
2.4	Uitvoering governance: op alle onderdelen kwetsbaarheden.....	28
3	Risicomanagement.....	32
3.1	Gehanteerde definitie, normen en methode.....	32
3.2	Inrichting risicomanagement provinciebreed in ontwikkeling.....	33
3.3	Continue uitvoering van risicomanagement bij de drie projecten beperkt.....	34
3.4	Rond tegenvallers handelt provincie proactief.....	39
3.5	Bij investeringen aandacht voor risico's en scenario's, geen concrete exit-strategie.....	42
3.6	Three lines of defense nog in ontwikkeling.....	49
4	Provinciale Staten in positie.....	54
4.1	Normen voor de kwaliteit van informatie.....	54
4.2	Kwaliteit informatievoorziening aan PS op onderdelen voor verbetering vatbaar.....	55
4.3	Veelal actieve rolname door PS.....	61
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek.....	65
	Bijlage 2 Literatuur.....	67
	Bijlage 3 Lijst gesprekspartners.....	69
	Bijlage 4 Achtergrondinformatie betrokkenheid PS.....	70
	Bijlage 5 Volwassenheidsscan risicomanagement.....	74
	Bijlage 6 Uitwerking normen hoofdstuk 4.....	75

1 Provinciale betrokkenheid bij drie investeringsprojecten

1.1 Het belang van grip op investeringen

De provincie Limburg kent veel investeringen, die moeten leiden tot de realisatie van provinciale belangen. De provincie spreekt zelf van een “offensieve investeringsstrategie”, waarbij maximaal maatschappelijk en financieel rendement op lange termijn centraal staan.¹

In de vorige bestuursperiode (2019-2023) zijn er in de provincie Limburg door Provinciale Staten (PS) enkele besluiten genomen over extra investeringen in Mijnwater, Maastricht Aachen Airport (MAA) en Brightlands Campus Greenport Venlo. De provincie is bij alle drie de projecten² al langer betrokken en deze recente besluiten betreffen (additionele) financiële bijdragen van de provincie aan deze projecten. In totaal bedragen deze financiële bijdragen voor de komende jaren zo'n € 190 miljoen.³

Bij de drie hierboven genoemde projecten gaat het dus om veel geld en belangrijke maatschappelijke opgaven (duurzame energie, mobiliteit en vestigingsklimaat, kennisontwikkeling en toepassing). Vanuit het oogpunt van maatschappelijk en financieel rendement is dus van belang dat de provincie voldoende grip heeft op de gedane investeringen en daaraan verbonden risico's.

De provinciale deelname aan de genoemde projecten zal komende jaren doorlopen en de Provinciale Staten die zijn aangetreden in het voorjaar van 2023 zullen met deze projecten te maken gaan krijgen. Voor een goed begrip van de projecten en de bijbehorende risico's, geeft dit hoofdstuk een inzicht in het ontstaan van provinciale betrokkenheid, het geformuleerde publiek belang, de recente besluitvorming over additionele financiële middelen en de belangrijkste onderliggende risico's. Dat doen we per project, waarna we afsluiten met een aantal patronen die we terugzien bij alle drie casussen.

1.2 Greenport Venlo: voortbouwen op de erfenis van de Floriade 2012

Greenport Venlo, voluit Brightlands Campus Greenport Venlo, is één van de vier Brightlands Campussen die worden ondersteund door (onder andere) de provincie Limburg.

1.2.1 Provinciale steun voor ombouwen Floriade infrastructuur tot een campus

Rond 2000 ontstond in de regio Noord-Limburg het idee om de Floriade te organiseren. De provincie Limburg heeft toen onder meer geïnvesteerd in de bouw en exploitatie van de Innovatoren. Dit gebouw was voornamelijk gericht op de Floriade, maar had daarnaast ook als doel bij te dragen aan de huisvesting van bedrijven en kennisinstelling op het gebied van agro en food na de Floriade. De Floriade zelf heeft in 2012 plaatsgevonden. Het andere permanente gebouw dat werd gebouwd voor de Floriade was de zogenaamde Villa Flora. Na de Floriade, in 2014, is een meerjarig programma opgesteld voor de regio rondom Venlo.⁴ Dit *Plan van aanpak*

¹ Sinds 2013 zet de provincie in op een offensieve investeringsstrategie. Zie bijvoorbeeld de Voorjaarsnota 2013, Sturing in Samenwerking (SIS 2013), Limburgs rendement (2014), SIS 2.0 (2017) en SIS 3.0 (2021).

² Gemakshalve gebruiken we de term projecten om te verwijzen naar Mijnwater, MAA en Brightlands Campus Greenport Venlo. De provincie noemt Brightlands Campus Greenport Venlo een programma, bij MAA is het karakter van de investeringen gemengd (beheer, exploitatie, projectmatige bijdragen voor specifieke investeringen) en bij Mijnwater gaat het om provinciale betrokkenheid en investeringen van de provincie via het Limburgs Energie fonds (LEF; zie paragraaf 1.3).

³ De financiële bijdragen omvatten verschillende instrumenten zoals een lening en een kapitaalstorting.

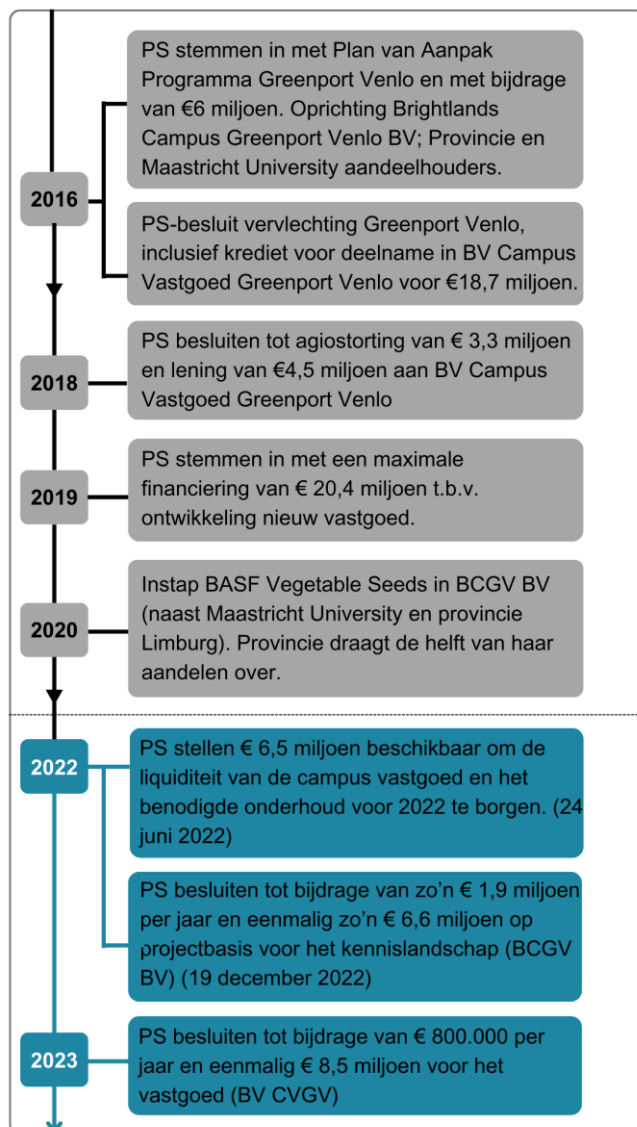
⁴ In de begroting 2013 van de provincie is aangegeven dat de kennis- en innovatiestructuur van Greenport Venlo verder zou worden uitgebouwd en verbeterd. Bij de begroting werd een motie ingediend (motie 284) waarin door PS werd gevraagd om

Programma Greenport Venlo werd tussen 2014 en 2016 uitgewerkt: het gebied, genaamd Greenport Venlo, moest één van de vier Brightlands-campusen in de provincie worden, met een focus op landbouw en voedsel.

Nadat het plan van aanpak was uitgewerkt, is de Brightlands Campus Greenport Venlo BV (BCGV BV) in 2017 formeel opgericht. De provincie (sinds oprichting), Maastricht University (sinds oprichting) en BASF (sinds 2020) zijn de aandeelhouders met ieder 1/3 van de aandelen. Daarnaast trad de provincie toe tot Exploitatiemaatschappij Villa Flora BV, en bracht de Innovatoren daar (via een Commanditaire Venootschap) onder. Deze BV werd bij de toetreding hernoemd naar BV Campus Vastgoed Greenport Venlo (BV CVGV). Tot de provincie toetrad hadden de gemeente Gennep, gemeente Peel en Maas, gemeente Horst a/d Maas, gemeente Venray en gemeente Venlo aandelen hierin. De provincie heeft de aandelen van alle gemeenten behalve Venlo overgenomen.

In onderstaande figuur is een tijdlijn opgenomen van de provinciale investeringen sinds de oprichting van de Campus, met daarin blauw gemarkeerd de recente investeringsbesluiten in 2022 en 2023 (zie paragraaf 1.2.3).

Figuur 1.1 Tijdlijn provinciale betrokkenheid Brightlands Campus Greenport Venlo



een analyse van de toekomst van structuurversterkende projecten.

1.2.2 Publiek belang: kennis en ontwikkeling voor de regio Noord-Limburg

De provincie omschrijft het publieke belang van Brightlands Campus Greenport Venlo in de paragraaf verbonden partijen van de provinciale Planning- en Control-documenten (P&C-documenten) als “een kansrijke economische structuur en duurzame ontwikkeling van de regio Noord-Limburg” (BV CVGV) en “De ontwikkeling van een sterke campus in de regio Venlo middels het stimuleren van open innovatie, kennisbehoud en kennisontwikkeling in de regio” (BCGV BV). Hierbij zijn verder als overkoepelende doelstellingen opgenomen dat het gebied moet worden ontwikkeld tot een “goed ontsloten (fysiek) werklandschap met een hoge (ruimtelijke) kwaliteit” en dat de campus moet uitgroeien tot R&D-campus.

Uit de door de rekenkamer bestudeerde documenten blijkt dat de concretisering van de overkoepelende doelstelling tijd nodig heeft gehad. De eerste drie jaar na de officiële start van de BV's werden gezien als opstartfase. In 2018 is een businessplan voor 2020-2023 vastgesteld, met doelen verdeeld in een aantal programma's. In het plan zijn doelen opgenomen als onderdelen van bepaalde ontwikkelpaden. Van deze aanpak is eveneens gebruik gemaakt bij een nieuw groeiplan voor de campus, dat in 2022 is opgesteld. Dit plan is bij de recente besluitvorming (zie volgende paragraaf) meegenomen in de informatie aan PS. De doelen in dit groeiplan schetsen een ontwikkeling tot en met 2035. Naast een doelstelling van 3.640 'campusbewoners' in 2035, zijn er doelen in vier ontwikkelpaden: Startups, Onderzoekers & Ontwikkelaars, Studenten, en Bezoekers. De meeste doelen hebben bijbehorende streefwaarden. Voorbeelden zijn procentuele groei van ondernemers en werknemers, aantallen onderzoekers en studenten, en aantallen opleidingen en nieuwe onderwijsprogramma's. Verder zijn in het groeiplan KPI's gedefinieerd voor jaarlijkse monitoring. Voor een deel van deze KPI's geldt dat er al projecties zijn opgenomen. Voor een deel geldt dit echter nog niet (bijvoorbeeld het aantal onderzoekers per onderdeel van de keten, of de herkomst van startups).

1.2.3 Recente besluiten: voorkomen faillissement en basis voor verdere ontwikkeling

In 2020 bleek dat er bij de BV CVGV onvoorziene kosten voor het vastgoed waren en dat er geen zicht was op een zelfstandige exploitatie, dat wil zeggen een exploitatie die sluitend was zonder steun van de provincie. De onvoorziene kosten van het vastgoed waren het gevolg van benodigde gebouwaanpassingen en verborgen gebreken. Additionele investeringen van de aandeelhouders bleken nodig om de organisatie overeind te kunnen houden.

Op 24 juni 2022 besloten PS € 6,5 miljoen beschikbaar te stellen om de liquiditeit van de BV Campus Vastgoed en het benodigde onderhoud voor 2022 te borgen. Deze investeringen waren acuut nodig om faillissement te voorkomen en het vastgoed bruikbaar te kunnen houden. Het eerdergenoemde groeiplan is samen met de benodigde investeringen later aan PS voorgelegd⁵. Op 19 december 2022 besloten PS over de campus(ontwikkeling) en op 10 februari 2023 over het vastgoed. In totaal gaat het om een impuls van zo'n € 34 miljoen, die dus deels nodig was om een faillissement te voorkomen en om een basis voor de toekomst te bieden. Deze investeringen betreffen:

- Zo'n € 1,9 miljoen per jaar en eenmalig zo'n € 6,6 miljoen op projectbasis voor de campusontwikkeling (BCGV BV).⁶

⁵ Het groeiplan was al opgesteld voor het PS besluit van juni 2022, maar PS wilden het besluit hierover uitstellen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de informatievoorziening aan en de rol van PS.

⁶ Middelen zijn niet alleen bestemd voor de BCGV BV, maar kunnen deels ook aan andere partijen beschikbaar worden gesteld in het kader van de campusontwikkeling.

- € 800.000 per jaar en eenmalig € 8,5 miljoen voor het vastgoed (BV CVGV).

De andere aandeelhouders van BCGV BV dragen bij in de vorm van het opstarten dan wel uitbreiden van onderzoeksactiviteiten (zowel Maastricht University als BASF) en onderwijsactiviteiten (Maastricht University) op de campus. Exacte bedragen die hierbij horen ontbreken in het businessplan; deze zijn wel onder geheimhouding ter inzage gelegd aan PS. Verder heeft de gemeente Venlo extra financieel bijgedragen aan BV CVGV, proportioneel met haar aandeel in de campus (24%). De gemeenteraad van Venlo heeft het raadvorstel voor deze financiering vastgesteld op 30 juni 2022.

1.2.4 Belangrijkste risico's: vastgoed en deelname kennispartners

Het grootste risico voor de Brightlands Campus Greenport Venlo dat in de door de rekenkamer gevoerde gesprekken wordt genoemd door betrokkenen, is het vastgoedrisico. Het gaat hierbij om de Floriadegebouwen Innovatoren en Villa Flora. Met name Villa Flora bleek niet geschikt voor de gewenste bestemming als kantoor en laboratorium. Daarvoor bleek rigoureuus onderhoud/renovatie nodig, dat een aanzienlijke provinciale investering vroeg. In de Brightlands-rapportage van juni 2023 staan 'onvoorziene kosten voor (groot-) onderhoud' nog steeds als risico opgenomen. Dit vastgoedrisico ligt voor het grootste deel bij de provincie. De provincie bezit namelijk de meerderheid (76%) van de aandelen in de BV CVGV, waarin het vastgoed zoals de Innovatoren en Villa Flora wordt beheerd. Ook de gemeente Venlo loopt hierin in een risico als aandeelhouder, maar dat is kleiner (24%). De aandeelhouders van de BCGV BV (BASF en Maastricht University) lopen geen direct financieel risico met betrekking tot het vastgoed.

Naast de vastgoedrisico's is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat het verkrijgen van voldoende (gekwalificeerd) personeel lastig is. Met name ontbreekt het aan kennis op vastgoedgebied. Hieraan wordt ook gerefereerd in het Statenvoorstel 'Campus Vastgoed Greenport Venlo - inzet en visie tot 2030' en de Brightlands-rapportage van juni 2023.

Een ander belangrijk risico betreft de 'software' van de campus, waarvoor de deelname van andere kennispartners nodig is. Het ontwikkelpad in het groeiplan uit 2022 schetst een projectie van versnelde groei in de komende jaren. Het is niet geheel duidelijk waarop deze versnelling precies gebaseerd is, maar hierin spelen de bijdragen van de aandeelhouders een rol. De aandeelhouders moeten in ieder geval, zo stelt de tekst in het Statenvoorstel bij de recente besluitvorming, gecommitteerd blijven aan het geschetste ontwikkelpad. De betrokkenheid van Maastricht University (voor 1/3 aandeelhouder van de BCGV BV) is bijvoorbeeld cruciaal voor het behalen van de onderwijsdoelstellingen. Mocht Maastricht University haar betrokkenheid willen verminderen of zelfs beëindigen, dan komen de doelen voor onderwijs, zoals het aantrekken van studenten, in gevaar. Daarbij geldt het aanvullende risico dat de 'hardware' minder bruikbaar is zonder de 'software'.

In het groeiplan uit 2022 wordt de mogelijkheid al benoemd dat de partners tussentijds zouden kunnen veranderen van standpunt of mate van betrokkenheid. In het Statenvoorstel wordt daarbij aangegeven dat, als dit niet gebeurt, er een "getemporeerde ontwikkeling" van de campus zal plaatsvinden. Hoe zo'n getemporeerde ontwikkeling eruitziet, wat de gevolgen zijn, en of dit scenario acceptabel zou zijn, is onduidelijk. Ook is onduidelijk of, hoe en wanneer er dan bijgestuurd moet worden als de doelen niet (volledig) gehaald worden.

Dit risico van de continuering van de andere kennispartners is momenteel actueel, aangezien BASF heeft aangegeven de rol als aandeelhouder per 1 januari 2025 stop te zetten. De provincie geeft daarbij aan dat de inhoudelijke betrokkenheid wel wordt gecontinueerd.⁷

1.3 Mijnwater: benutten van mijngangen Zuid-Limburg

Mijnwater is een warmte- en koudenet dat gebruik maakt van onder andere bronnen uit met grondwater volgelopen steenkoolmijnen (mijngangen). Dit duurzame warmtenet opereert in de regio Parkstad Limburg en zorgt voor verwarming en verkoeling van woningen en andere gebouwen.

1.3.1 Provincie neemt belang Heerlen over en investeert via het LEF

Mijnwater is in 2013 als een startup opgericht en was destijds in handen/beheer van de gemeente Heerlen. De betrokkenheid van de provincie in Mijnwater BV is begonnen in oktober 2015 met een lening vanuit het Limburgs Energie Fonds (LEF) aan Mijnwater. De provincie is 100% aandeelhouder van het LEF. In juli 2017 is een vervolgfianciering verstrekt, waarmee de totale investering van het LEF in Mijnwater op € 5 miljoen kwam. Sinds november 2017 is de Europese Investeringsbank (EIB) op fondsniveau medefinancier van het LEF. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat investeringen in Mijnwater door het LEF niet mogen worden gedaan met EIB-financiering.

In september 2018 heeft de provincie vervolgens een garantstelling afgegeven van € 1,5 miljoen aan het LEF voor financiering aan Mijnwater⁸ en heeft het LEF alle aandelen van de gemeente Heerlen overgenomen voor € 5 miljoen. De gemeente besloot tot verkoop van Mijnwater BV omdat het project gepaard ging met financiële tegenvallers voor de gemeente. Die was daardoor niet langer bereid de instandhouding en noodzakelijke groei/ontwikkeling van Mijnwater te blijven financieren.

In de periode 2018-2020 was het LEF 100% eigenaar van Mijnwater BV. De provincie is 100% aandeelhouder van het LEF en daarmee dus ook indirect van Mijnwater. In 2019 werd door Mijnwater BV geraamd dat voor de verdere uitrol van Mijnwater een totale investering van € 90 miljoen nodig was (het zogenaamde S90-model). Om dit te kunnen financieren is in juni 2019 door de provincie een garantstelling van maximaal € 22,5 miljoen verstrekt aan het LEF voor investering van het LEF van in totaal € 32,5 miljoen ten behoeve van Mijnwater. De totale garantstelling van de provincie kwam daarmee op € 24 miljoen. In juni 2020 is bij fondsuitbreiding van het LEF € 74 miljoen additioneel kapitaal door de provincie ter beschikking gesteld voor het LEF, onder andere voor de omzetting van de Mijnwatergarantie in een kapitaalstorting. Daarnaast heeft de provincie € 12,6 miljoen toegevoegd aan haar risicoreserve voor het LEF. Bij de fondsvergroting werd ook de cofinanciering van de EIB uitgebreid tot 50% (in de eerste stappen resulterend in provincie en EIB in totaal beide € 84 miljoen, beoogd werd dat dit verder zou uitgroeien tot beide maximaal € 134 miljoen inbreng).

In 2020 trad Enpuls, een dochteronderneming van Enexis, toe tot Mijnwater. Om dit mogelijk te maken – vanwege wettelijke bepalingen – werd Mijnwater BV opgesplitst in twee onderdelen: Mijnwater Energy BV (MWE) en Mijnwater Warmte Infra BV (MWI). Mijnwater Warmte Infra BV gaat over het distributienetwerk en Mijnwater

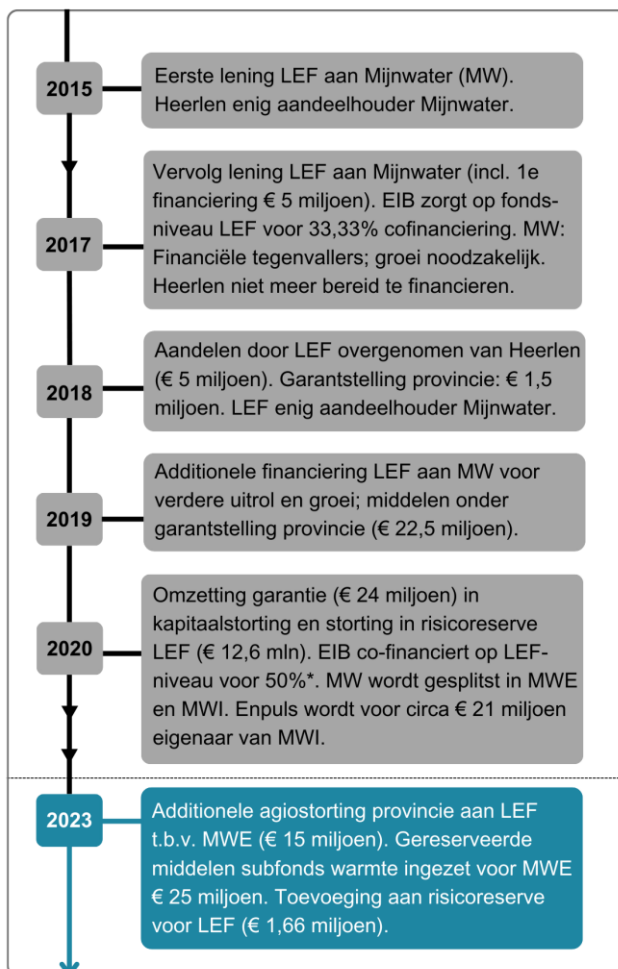
⁷ Mededeling portefeuillehouder inzake veranderende rol BASF | Nunhems in de toekomst bij Brightlands Campus Greenport Venlo, d.d. 21 december 2023.

⁸ Zo wordt gemeld in het Statenvoorstel 'Fondsvergroting Limburgs Energie Fonds', d.d. 13 mei 2020.

Energy BV over de productie en levering. Het bedrijf Enpuls werd voor circa € 21 miljoen eigenaar van het distributienetwerk, terwijl het LEF en daarmee dus ook indirect de provincie eigenaar bleef van de onderdelen die werden ondergebracht in Mijnwater Energy. Op het niveau van Mijnwater werd Enpuls daarmee cofinancier van Mijnwater.

Ultimo 2020 vormde Mijnwater financieel gezien ongeveer de helft van de totale uitzettingen van het LEF, namelijk € 31,3 miljoen van de € 61,7 miljoen. In 2023 hebben Enpuls (voor MWI) en de provincie Limburg (voor MWE) besloten tot additionele financiering voor Mijnwater (zie ook paragraaf 1.3.3). De totale omvang van het LEF kwam met deze investering uit op € 235 miljoen, waarvan € 72,5 miljoen voor Mijnwater/MWE. Het aandeel van Mijnwater/MWE in het LEF komt daarmee op ongeveer 1/3.

Figuur 1.2 Tijdlijn ontwikkelingen Mijnwater en betrokkenheid provincie



*In decimalen gaat het om 49,5%.

Voor dit rapport geldt dat “Mijnwater” duidt op het gehele project. Als het om de vennootschappen MWI en MWE gaat zal dit expliciet worden aangegeven.

1.3.2 Publiek belang: vermogensbeheer en duurzame energieopwekking

De investeringen van de provincie in Mijnwater lopen geheel via het LEF. Voor het LEF is het overkoepelend doel voor alle investeringen: het langjarig beheren van vermogen, waarbij het fonds middelen uitzet ter versterking van de ontwikkeling en toepassing van duurzame energieopwekking, energiebesparing, asbestsanering en circulaire economie voor en met name in de provincie Limburg. Primaire doelen zijn CO₂-emissiereductie, afvalreductie, asbestreductie en verduurzamen Limburgs MKB. Secundaire doelen zijn werkgelegenheid creëren, aantrekkelijk vestigings- en woonklimaat, stimuleren van innovatie en bijdragen aan nationale en internationale doelen. Daarnaast geldt dat het fonds renderend revolverend dient te zijn. Dit houdt in dat de investeringen zodanig financieel renderen dat steeds opnieuw investeringen gedaan kunnen worden.

Het doel van Mijnwater is het realiseren van aardgasvrije woningen of woningequivalenten. Hierbij is de ambitie van de provincie 30.000 aansluitingen op het Mijwaternetwerk in 2030 (Provinciale Energie Strategie (PES) - deel 2). Daarmee draagt Mijwater bij aan de reductie van de CO₂-uitstoot, dat weer een doel van het LEF is. Dit sluit ook aan op doelen in de PES. Het doel voor aardgasvrije woningen sluit aan op de van toepassing zijnde inhoudelijke doelen van het LEF (CO₂-reductie en opwekking van duurzame energie in het algemeen).

1.3.3 Recente besluitvorming: extra investeringen voor schaalvergroting

Rondom de toetreding van Enpuls werd al duidelijk dat er in de (toen) nabije toekomst een aanvullend financieringsverzoek zou komen. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat tijdens het traject van de verkoop aan Enpuls (2019-2020) onderzoeken zijn uitgevoerd en nieuwe toekomstvisies voor Mijwater zijn opgesteld. Toen is ook het S300-model opgesteld, waar eerder sprake was van het S90-model. Het S300-model schetste een tijdspad waarin € 300 miljoen zou worden geïnvesteerd in Mijwater door verschillende geldschietters. Het was daarbij de bedoeling dat het eerste deel voor de aandeelhouders was en dat daarna anderen - bijvoorbeeld uit de bancaire sector of pensioenfondsen - zouden instappen. Gaandeweg werd duidelijk dat dit op korte termijn niet haalbaar was mede door het uitblijven van nieuwe wetgeving rondom warmtenetten, aldus een ambtelijk betrokkene van de provincie die de rekenkamer gesproken heeft in het onderzoek. Ook de ontwikkeling van Mijwater ging niet zoals verwacht en er werden geen andere investeerders gevonden.

Dit heeft ertoe geleid dat er een nieuw plan voor Mijwater is opgesteld: het Masterplan 2023-2030. Dit bestaat uit 2 fasen met keuzes (focus) om in de zwarte cijfers te komen. Beide aandeelhouders, LEF en Enpuls hebben kennisgenomen van het Masterplan, maar konden pas akkoord geven als de benodigde financiering voor fase 1 van het plan zeker was. Dit leidde tot een aanvullend financieringsverzoek aan de aandeelhouders van LEF en Enpuls, om ervoor te zorgen dat verdere 'opschaling' mogelijk zou zijn. Bij uitblijven van deze financiering zou Mijwater moeten afschalen naar het minimum, namelijk alleen investeringen om aansluitingen voor bewoners/particulieren te kunnen blijven voorzien van warmte in de winter.⁹ Gevolg zou onder meer zijn dat bedrijven in de winter in de kou konden komen te staan. Daarnaast zou Mijwater zonder investeringen verliesgevend blijven, aldus een betrokkene.

Na toevoeging van de wensen en bedenkingen in PS op 10 februari 2023 stelde de provincie naar aanleiding van dit aanvullende financieringsverzoek, bovenop de reeds door het LEF toegewezen € 32,5 miljoen, € 40 miljoen ter

⁹ Particulieren zijn -in tegenstelling tot bedrijven- beschermd in de Warmtewet, waardoor Mijwater verplicht is om hen warmte te blijven leveren.

beschikking aan het LEF voor Mijnwater/MWE.¹⁰ De middelen die in 2020 door PS waren gereserveerd voor het subfonds warmte (€ 25 miljoen) worden daartoe samen met een additionele € 15 miljoen agiostorting in LEF ingezet ten behoeve van Mijnwater/MWE. In verband hiermee besloten PS ook € 1,66 miljoen aan de risicoreserve voor het LEF toe te voegen. Parallel hieraan besloot Enexis/Enpuls naar aanleiding van het aanvullend financieringsverzoek voor fase 1 begin 2023 € 78,8 miljoen te investeren in Mijnwater/MWI.

1.3.4 Belangrijkste risico's: wetgeving, kosten, aantal deelnemers

De belangrijkste risico's rond mijnwater bestaan uit drie elementen:

1. Onzekerheid over wetgeving rond energie
2. Onzekerheid over voldoende aansluitingen voor een rendabele exploitatie
3. Onzekerheid over aansluiten nieuwe financiers

1.3.4.1 Onzekerheid over wetgeving rond energie

De benodigde wetgeving van het Rijk voor het gebruik van warmtenetten is nog niet vastgesteld. Het gaat concreet om de nieuwe Warmtewet (Wet collectieve warmtevoorziening) en de Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie (WGIW). In het najaar van 2022 gaf de verantwoordelijke minister aan dat gekozen wordt voor publiek eigendom van warmtenetten, omdat deze worden gezien als cruciale infrastructuur. Daarbij is nog onduidelijk op welke manier dit publiek eigendom precies wordt vormgegeven in de wet en wat dit betekent voor de aanwijzingsprocedure die gemeenten moeten doorlopen om een warmtebedrijf aan te kunnen wijzen. Mijnwater kent via het LEF en Enpuls volledig publieke aandeelhouders, maar het is dus nog onduidelijk of Mijnwater daardoor een voorkeurspositie heeft in de toekomstige selectieprocedure van gemeenten voor wijken. Voor fase 1 van het Masterplan is dit risico beperkt, omdat Mijnwater zich in eerste instantie met name richt op zakelijke klanten (mitigatie). Het is echter wel een risico naar de toekomst toe, als Mijnwater verder uit wil breiden naar woonwijken.

1.3.4.2 Aantal benodigde aansluitingen voor rendabele exploitatie onzeker

De onzekerheid in wetgeving en de uitvoering van de energietransitie zorgen er ook voor dat potentiële klanten van Mijnwater niet met zekerheid kunnen beoordelen of aansluiten op Mijnwater voor hen de beste keuze is. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de gereguleerde warmtetarieven zich gaan ontwikkelen ten opzichte van de gastarieven en geschikte alternatieven zoals warmtepompen. Dit zijn voorbeelden van elementen die ertoe leiden dat er een grote onzekerheid zit op het aantal klanten dat Mijnwater op de korte termijn kan overtuigen om aan te sluiten en of er voldoende contractanten zijn om daadwerkelijk over te gaan tot aansluiten van clusters (vollooperisico). Dit vollooperisico is inherent aan investeringen in warmtenetten.

Een ander aspect dat leidt tot onzekerheid over het aantal klanten van Mijnwater is dat de techniek niet geschikt is voor gebouwen met een laag energielabel (dan is op piekmomenten ondersteuning van bijvoorbeeld een gasketel nodig) en de focus daardoor nu alleen op gebouwen met een relatief hoog energielabel ligt.

¹⁰ Overigens kwalificeert de financiering waartoe PS op 10 februari 2023 besloten naar alle waarschijnlijkheid niet als verboden staatssteun. Deze is dan ook ter goedkeuring gemeld bij de Europese Commissie (mitigatie). Eind 2023 liep deze meldingsprocedure nog. De provincie verwacht een positieve uitkomst.

Daarnaast is er volgens een recent rapport van RoyalHaskoningDHV¹¹ sprake van:

- Relatief hoge investeringskosten in vergelijking met andere duurzame collectieve warmtesystemen.
- Relatief hoge warmtetarieven die door Mijnwater worden gehanteerd.
- Twijfels of Mijnwater als propositie voor de afnemer concurrerend is in vergelijking met de toepassing van individuele (lucht-water) warmtepompen.

1.3.4.3 Aantrekken aanvullende financiers

Bovengenoemde onzekerheden leiden tot onzekerheid rondom het kunnen aantrekken van aanvullende financiers. Op het moment dat er zich meerdere risico's of tegenvallers voordoen in fase 1 of op het moment dat fase 2 van het Masterplan wordt uitgerold, is er waarschijnlijk extra financiering nodig. Er worden al jaren contacten gelegd en onderhouden met potentiële aanvullende financiers, zoals het Rijk, gemeenten, marktpartijen en fondsen. Eind 2022/begin 2023 is met een derde partij – naast de provincie en Enpuls – een Letter of Intent getekend, maar vanuit de ambtelijke organisatie is in het najaar 2023 aan de rekenkamer aangegeven dat vanwege uitblijvende zekerheid rondom de wetgeving niet verwacht wordt dat deze partij op korte termijn instapt. Indien er geen externe financiers worden gevonden, is de kans reëel dat er aanvullende financieringsverzoeken vanuit Mijnwater richting de provincie (voor MWE) en Enpuls (voor MWI) komen in de komende jaren.

Sinds 2017 is de EIB op fondsniveau al medefinancier van het LEF. De EIB heeft daarbij voorwaarden gesteld en als gevolg daarvan een eerste recht op onderpand bedongen. Mocht er dus iets misgaan bij het LEF, bijvoorbeeld door Mijnwater, dan liggen de risico's vooral bij het LEF. Mochten deze gevolgen (en/of gevolgen van andere investeringen van het LEF) groter zijn dan het LEF kan dragen, dan liggen de risico's vooral bij de provincie. Hiervoor heeft de provincie de eerdergenoemde risicoreserve opgebouwd.

1.4 Maastricht Aachen Airport

Maastricht Aachen Airport (MAA) is een regionale luchthaven in de gemeente Beek. De luchthaven vervoert zowel passagiers als vracht. Het is de laatste jaren de 4^e of 5^e luchthaven van Nederland qua aantal vluchtbewegingen.¹²

1.4.1 Provinciale ondersteuning voor een burgerluchthaven

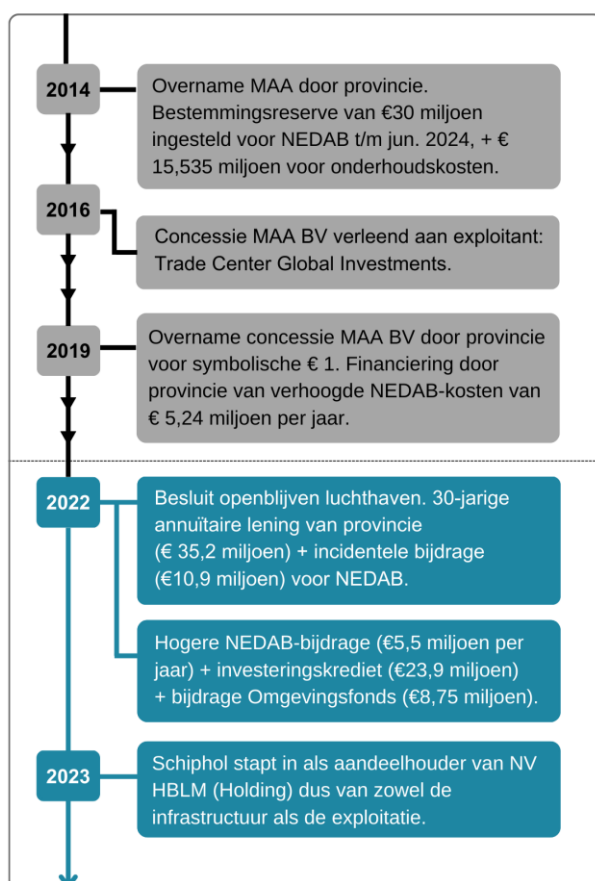
MAA heeft een historie die teruggaat tot aan de Tweede Wereldoorlog. Het vliegveld op de huidige locatie is aangelegd begin 1945, als één van de "Advanced Landing Grounds" van de Amerikaanse Luchtmacht. Nadat het vliegveld door de geallieerden werd verlaten, is het (augustus 1945) een burgerluchthaven geworden. Tot 2004 was de provincie samen met het Rijk aandeelhouder van de luchthaven. In 2004 werd de luchthaven volledig geprivatiseerd. Een private eigenaar nam toen namelijk de aandelen over van zowel het Rijk als de provincie Limburg. De recente betrokkenheid van de provincie bij MAA begint in 2014, toen sluiting van MAA dreigde door structurele exploitatietekorten. De provincie heeft toen alle aandelen van de private eigenaar overgenomen. Hiermee zijn PS op 16 mei 2014 akkoord gegaan. Daarbij hebben PS ingestemd met de benodigde middelen. De provinciale betrokkenheid sinds die tijd is weergegeven in figuur 1.5.

¹¹ RoyalHaskoningDHV, Mijnwater 2023-2030 Portfolio Model Validation Assessment, 2022.

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/37478hvv>.

Na de overname in 2014 is de provincie via een Europese aanbesteding op zoek gegaan naar een externe exploitant voor de luchthaven. Toen is de huidige governancestructuur ook ingericht, met exploitatie gescheiden van infrastructuur. In 2016 is een externe exploitant gevonden, namelijk Trade Centre Global Investments (TCGI). In 2019 trok de externe exploitant zich echter terug, omdat de exploitant ontevreden was over de randvoorwaarden die voor de exploitatie van MAA golden.¹³ De provincie¹⁴ heeft toen – middels een minnelijke overeenkomst – de exploitatie van de luchthaven weer overgenomen.¹⁵ In december 2019 zijn PS akkoord gegaan met het uit provinciale middelen dekken van de extra kosten die nodig waren voor het open kunnen houden van de luchthaven. In 2022 hebben PS besloten over de toekomst van de luchthaven (zie paragraaf 1.4.3). In 2023 is Schiphol Nederland BV (Schiphol) toegetreden tot de Holding van MAA en 40% eigenaar geworden van de daaronder vallende BV's voor de exploitatie. Schiphol betaalde daarvoor € 4,2 miljoen.¹⁶

Figuur 1.3 Tijdlijn betrokkenheid provincie bij MAA vanaf 2014



¹³ De exploitant stelde dat de NEDAB-kosten hoger waren dan de bijdrage die de provincie daarvoor verstrekte. In 2018 werd bovendien de aanvraag voor het Luchthavenbesluit stopgezet, met de consequentie dat de gehele landingsbaan niet benut kon worden. Dit leidde tot minder omzet.

¹⁴ De NV HBLM (zie paragraaf 2.2.3), waarvan de provincie 100% aandeelhouder was.

¹⁵ MAA BV werd voor het symbolische bedrag van 1 euro overgenomen.

¹⁶ Daarnaast zal Schiphol € 800.000 in het omgevingsfonds storten.

1.4.2 Publiek belang: leef- en vestigingsklimaat, met toekomst in elektrisch vliegen

Het publieke belang zoals omschreven in de P&C-documenten van de provincie luidt: “De luchthaven MAA is van belang voor een sterk leef -en vestigingsklimaat en heeft relevante sociaaleconomische effecten op de schaal van Limburg.” Dit is het publieke belang zoals beschreven voor de Holding. Voor de gerelateerde en onderliggende entiteiten van MAA wordt het publiek belang in gelijksoortige termen omschreven. Wel wordt bij de NV van het luchthaventerrein nog de bereikbaarheid en mobiliteit van/in de regio genoemd.

Toen de provincie de exploitatie in 2019 weer terug in handen had genomen, waren er voor de luchthaven geen operationele doelstellingen. Er werd toen volstaan met algemene doelstellingen: het vliegveld openhouden vanwege het belang voor het leef- en vestigingsklimaat, de bijdrage aan logistieke en toeristische sectoren van de Limburgse economie en het belang voor de werkgelegenheid. Dit waren volgens GS ook in 2014 de belangrijkste redenen van PS om in 2014 de luchthaven over te nemen.¹⁷ In de periode 2019-2022 heeft de provincie gewerkt aan de invulling van de koers voor MAA en was er (nog) geen duidelijke visie opgesteld met inhoudelijke kaders en operationele doelen.

In het businessplan MAA “Transitie naar een duurzame, omgevingsbewuste en toekomstbestendige luchthaven”, dat in 2022 tot stand is gekomen naar aanleiding van een amendement van PS¹⁸, zijn specifieke doelstellingen opgenomen die zijn te verdelen in vijf transitiepaden:

- Organisatorische en financiële doelen (zwarte cijfers genereren),
- Maximaal profiteren van goedlopende activiteiten,
- Doelen voor duurzaamheid (CO₂-uitstoot terugbrengen en elektrisch vliegen/eAviation),
- Doelen voor beperking van hinder (aantal “Ernstig Gehinderden” terugbrengen),
- Doelen voor omgevingsmanagement.

Elektrisch vliegen speelt volgens het businessplan een belangrijke rol bij het realiseren van de financiële en inhoudelijke doelen (zoals terugdringing van het aantal gehinderden). De toekomst van MAA wordt in het businessplan geschetst als een toekomst met stille, duurzame vliegtuigen en beperkte overlast.

In tegenstelling tot het beperken van de negatieve effecten van een luchthaven op de omgeving (zoals het aantal ernstig gehinderden) zijn de positieve effecten op het leef- en vestigingsklimaat niet geoperationaliseerd in het businessplan. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat deze positieve effecten van een luchthaven veelal moeilijk in causale relaties te vatten zijn. Wel wordt er daarbij naar verwezen dat er in het verleden onderzoeken zijn uitgevoerd die laten zien dat bedrijven de luchthaven als reden aanvoeren om zich in Limburg te vestigen, dan wel in Limburg te blijven. Dit wordt bijvoorbeeld in kwalitatieve zin beschreven in een rapport van Ecorys¹⁹ dat als bijlage is opgenomen bij het Statenvoorstel ‘Toekomst Maastricht Aachen Airport’. Ook wordt in dat rapport aangegeven dat de luchthaven als een voorwaarde wordt aangevoerd voor grote evenementen, als landingsplaats voor privéjets. Deze voordelen laten zich volgens ambtelijk betrokkenen van de provincie echter lastig kwantitatief vertalen.²⁰ De indicatoren voor vracht- en passagiersvervoer uit het businessplan kunnen wel

¹⁷ Statenvoorstel G-19-036 ‘Ontwikkelingen bij Maastricht Aachen Airport. 29 oktober 2019.

¹⁸ Het betref amendement 145 ‘Transitie Maastricht Aachen Airport’ dat PS op 3 juni 2022 hebben aangenomen. Op 16 december 2022 hebben PS middelen vrijgemaakt voor de uitvoering van het businessplan.

¹⁹ Monitor economische betekenis Maastricht Aachen Airport, Eindrapport, 14-04-2022

²⁰ Het aantal vluchten met privéjets is uiteraard te meten, maar het blijft onduidelijk of bezoekers niet of simpelweg een andere dichtbijgelegen luchthaven zouden benutten.

als indirecte indicatoren worden gebruikt voor het leef- en vestigingsklimaat.

1.4.3 Recente besluitvorming: middelen voor omgevingsbewust en duurzaam vliegveld

Nadat de provincie op 1 november 2019 de exploitatie van MAA weer had overgenomen, heeft de provincie de verdere toekomst van MAA verkend. Daarbij was duidelijk dat er een forse investering nodig was voor de renovatie van de start- en landingsbaan. Er hebben verschillende onderzoeken plaatsgevonden, waaronder een verkenning door de heer Van Geel en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Op 3 juni 2022 hebben PS toen een besluit genomen ten aanzien van de verschillende opties voor de toekomst van MAA. PS besloten om de luchthaven open te houden en hebben een amendement aangenomen waarin zij kiezen voor een 'omgevingsbewust en toekomstbestendig MAA'. Hiermee werd gekozen in de geest van twee van de voorgelegde scenario's: 'een omgevingsbewuste luchthaven' en 'innovatief en duurzaam vliegen'. Aan GS werd de opdracht gegeven om een businesscase uit te werken met onder meer de volgende aspecten:

- Een overeenkomst met een omgevingsbewuste samenwerkingspartner
- Een beschrijving van de inzet op verduurzaming
- Een omgevingsfonds
- Een plan voor de verlaging van het aantal gehinderden
- Een structuur waarbij de provincie niet de enige aandeelhouder van MAA BV is
- Een bijbehorend financieringsplan

Verder besloten PS in te stemmen met een lening van € 35,2 miljoen voor de benodigde baanrenovatie en een incidentele bijdrage van € 10,9 miljoen aan (inhaal) NEDAB-kosten²¹.

Als onderdeel van de invulling van het amendement van PS is er door de provincie een principeakkoord bereikt met Schiphol. Daarin is onder meer afgesproken dat Schiphol voor 40% aandeelhouder van de holding van MAA wordt. Voor deze overdracht van aandelen betaalt Schiphol € 4,2 miljoen. Daarnaast draagt Schiphol € 800.000 bij aan het in te stellen omgevingsfonds. In samenspraak met Schiphol is een businessplan opgesteld. Op 16 december 2022 hebben PS besloten om kennis te nemen van dit businessplan als uitwerking van het PS-besluit van 3 juni 2022. PS hebben (additioneel aan de middelen behorende bij het besluit van juni 2022) besloten om in te stemmen met een NEDAB-bijdrage van € 5,5 miljoen per jaar, een investeringskrediet van € 23,9 miljoen en een provinciale bijdrage aan het omgevingsfonds van € 8,75 miljoen verdeeld over 5 jaar. Daarnaast hebben PS middels een amendement besloten dat het aantal gehinderden in 2035 maximaal 4.200 mag zijn.²²

1.4.4 Belangrijkste risico's: conjunctuur en realisatie elektrisch vliegen

Een risico voor MAA wordt gevormd door ontwikkelingen van de markt met betrekking tot luchtvervoer van passagiers en vracht. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat dit een belangrijk risico is en in het businessplan wordt een neergang van de economie als een risico met een grote kans en een grote impact beschreven. Een reductie van het luchtverkeer heeft namelijk stevige consequenties: een daling van 10% zorgt

²¹ Kosten voor niet-economische diensten van algemeen belang, zoals bijvoorbeeld beveiliging, onderhoud en brandweer. Het is de provincie toegestaan, om vanuit haar publieke taak, de werkelijke NEDAB uitgaven van de luchthaven te vergoeden. Deze vergoeding is staatssteuntechnisch toegestaan.

²² Het Businessplan richt zich ook op dit aantal, maar kon worden aangepast als dit met de maatregelen uit het plan niet kon worden bereikt.

voor een impact van -104% op de netto contante waarde²³, zo staat weergegeven in het businessplan. De afgelopen periode zijn er verschillende signalen dat het vrachtverkeer bij MAA – dat momenteel het belangrijkste onderdeel is voor de luchthaven – terugloopt.²⁴ Dit blijkt ook uit cijfers van het CBS: het maandelijkse aantal ton vrachtverkeer op MAA was in 2023 43-78% minder dan in 2022.^{25 26} Zulke dalingen in vrachtverkeer kunnen grote financiële consequenties hebben voor de exploitatie van de luchthaven.

Een ander belangrijk risico voor het behalen van de doelen van MAA naar de toekomst toe zijn de ontwikkelingen rondom elektrisch vliegen. Vanuit de ambtelijke organisatie is het belang van dit risico benadrukt en ook terug te zien in het businessplan, ondanks dat het in dit plan als een risico met een kleine kans en kleine impact is ingeschaald. Elektrisch vliegen kan als voorwaarde voor succes van MAA worden gezien. In het businessplan van MAA speelt duurzaamheid namelijk een belangrijke rol en wordt beschreven dat MAA vol wil inzetten op elektrisch vliegen. Vanaf 2027 wil de luchthaven namelijk een transitie maken naar een substantiële exploitatie van elektrisch vliegen. Het elektrisch vliegen wordt met name in het passagierssegment verwacht en volgens de projecties in het businessplan wordt verwacht dat in 2035 bijna de helft van de passagiers elektrisch vliegt vanaf MAA. Met betrekking tot de financiën laat een projectie in het businessplan zien dat in 2040 zo'n 25% van de totale omzet wordt verwacht uit elektrisch vliegen.

De rekenkamer constateert dat er nog veel onzekerheid is over de ontwikkelingen van elektrisch vliegen. De onzekerheden van elektrisch vliegen zijn de markt en vooral de technologische ontwikkelingen en bijbehorende certificering. In het businessplan wordt aangegeven dat de techniek nog nieuw en in ontwikkeling is en er wordt gebruik gemaakt van projecties voor de toekomst. Daarbij is aangegeven dat MAA -op basis van eerder onderzoek²⁷- 'geloofd' dat deze technologie de komende jaren significant voet aan de grond gaat zetten. Toch zal de tijd moeten leren in hoeverre de ontwikkelingen snel genoeg gaan om de ambitie van MAA te realiseren, aldus een betrokkene van de provincie die de rekenkamer heeft geïnterviewd. Vanwege de onzekerheid is in het businessplan gekozen om behoudend om te gaan met de inschattingen/projecties voor elektrisch vliegen. Desondanks kan een vertraagde ontwikkeling van elektrisch vliegen nog grote consequenties hebben. Uit een risicoanalyse in het businessplan blijkt bijvoorbeeld dat een vertraagde ontwikkeling van elektrisch vliegen zorgt voor een veel slechtere financiële situatie van MAA (een impact van -224% op de netto contante waarde). De onzekerheden in ontwikkelingen rondom elektrisch vliegen vormen dus een groot risico voor de financiën van de luchthaven.

Verder is het goed om op te merken dat PS middels een amendement hebben besloten dat het aantal gehinderden in 2035 maximaal 4200 is (zie paragraaf 1.4.3). Dat kan dus als harde grens worden gezien. Elektrisch vliegen heeft een groot aandeel in het bereiken van dit doel. Dit betekent dat er andere maatregelen moeten worden genomen om deze doelstelling te behalen als elektrisch vliegen onvoldoende is ontwikkeld. Zulke maatregelen (bijvoorbeeld minder vliegen) kunnen dan weer een negatief effect hebben op de rendabele exploitatie van de luchthaven.

²³ De netto contante waarde wordt berekend door de huidige waarde van de toekomstige kosten af te trekken van de huidige waarde van de toekomstige opbrengsten. Dit wordt bijvoorbeeld gebruikt om investeringen te beoordelen.

²⁴ Zie bijvoorbeeld https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230312_96293031

²⁵ Exclusief de maanden dat de start- en landingsbaan werd gerenoveerd.

²⁶ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table>

²⁷ Zie o.a. het rapport 'Opportunities for low-carbon emission aviation at Maastricht Aachen Airport door M3 Consultancy en To70 (2022), dat als bijlage bij de Statenvoorstellen was gevoegd.

1.5 Patronen in de drie provinciale investeringsprojecten

In voorgaande paragrafen zijn voor de drie investeringsprojecten die de rekenkamer heeft onderzocht beschrijvingen per project gedaan. In de provinciale betrokkenheid voor de drie projecten gezamenlijk, ziet de rekenkamer de volgende patronen:

1. Bij alle drie investeringen (Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater, MAA) gaat het om activiteiten die al een geschiedenis hadden voordat de provincie betrokken raakte en een rol pakte of deze uitbreidde. Dit op een moment dat er zowel financieel als organisatorisch knelpunten en uitdagingen waren. Vanuit een publiek belang treedt de provincie op als 'redder' en reageert op bestaande ontwikkelingen. Het maatschappelijke belang weegt hierbij zwaar mee.
2. De belangrijkste risico's bij de drie projecten liggen voor het grootste deel bij de provincie of in geval van Mijnwater in eerste instantie bij het LEF waar de provincie 100% aandeelhouder van is. Deels als bewuste keuze, door het geheel of voor een groot deel overnemen van het eigendom van andere partijen, zoals de gemeenten rond Venlo (Brightlands Campus Greenport Venlo) en Heerlen (Mijnwater) of private partijen (MAA). Deels als gevolg van het niet of maar beperkt kunnen vinden van co-financiers. Voor zover co-financiers worden gevonden (UM en BASF bij Brightlands Campus Greenport Venlo, EIB bij het LEF, Enpuls bij Mijnwater, Schiphol bij MAA), is niet in alle gevallen duidelijk of dit voor de provincie leidt tot een betere spreiding en beheersing van de risico's van de drie investeringsprojecten.
3. Dat de provincie instapt of zijn rol en financiële betrokkenheid uitbreidt op momenten dat er organisatorische en financiële knelpunten waren, maakt de investeringsprojecten qua karakter 'hoog risico'. Bij alle drie projecten die de rekenkamer heeft onderzocht geldt dat faillissement dreigde bij de recente besluitvorming over extra middelen. Het vraagt om extra aandacht voor een risicomanagement op hoog niveau en goede afweging ten opzichte van het maatschappelijk belang dat daarmee wordt gediend.

2 Governance: sturen op continuïteit

In het voorgaande hoofdstuk is het ontstaan provinciale betrokkenheid bij de drie onderzochte investeringsprojecten omschreven, het publieke belang dat daarbij hoort, recente besluitvorming en de belangrijkste risico's. Ten aanzien van deze risico's heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze hoog zijn, wat vraagt om een governance en risicomanagement van eveneens hoog niveau.

Governance en risicomanagement zijn nauw met elkaar verweven: risicomanagement is een belangrijke taak van de partijen die de governance uitvoeren en 'good governance' kan vice versa worden gezien als onderdeel van goed risicomanagement. Het onderscheid dat de rekenkamer heeft gemaakt in het uitgevoerde onderzoek, is dat bij governance is gekeken naar de formele organisatiestructuur op bestuurlijk niveau en de invulling van rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (dit hoofdstuk) en bij risicomanagement naar de processen en systemen die de provincie binnen de eigen organisatie gebruikt (hoofdstuk 3).

2.1 Definities en normen: bestuurlijke sturing bij partijen op afstand

De definitie voor governance die de rekenkamer heeft gebruikt voor eerder uitgevoerd voor de provincie Limburg²⁸ luidt als volgt:

"Het sturen en beheersen van door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden".²⁹

In de definitie zitten vier elementen:

1. Sturen
2. Beheersen
3. Toezicht
4. Verantwoorden

Deze vier begrippen heeft de rekenkamer gehanteerd als analysekader. De provincie Limburg hanteert in SiS 3.0 dezelfde vier begrippen als het gaat om het sturen op verbonden partijen die vennootschappen zijn³⁰. De subonderwerpen die de provincie onderscheidt bij de vier hoofdonderwerpen als hierboven, zijn in onderstaande tabel 2.1 weergegeven.

Op bestuurlijk niveau is er voor de uitvoering van governance bij vennootschappen een belangrijke rol weggelegd voor aandeelhouder(s), raad van commissarissen (RvC) en bestuur van de vennootschap. Dit zijn de drie centrale spelers als het gaat om 'corporate governance'. De rekenkamer beschouwt governance als adequaat, wanneer de interactie tussen aandeelhouder, RvC en bestuur leidt tot het goed sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van de activiteiten van de betrokken organisatie. Daarbij maken we een onderscheid tussen de inrichting van de governance (zie paragraaf 2.3) en de uitvoering (paragraaf 2.4). Bij inrichting gaat het om de vastlegging van rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen ten aanzien van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Bij verrichting hoe ze daar in de praktijk invulling aan geven. Anders gezegd

²⁸ Zie het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer uit 2015, Governance Verbonden Partijen voor de provincie Limburg.

²⁹ In dit onderzoek gaat het niet altijd om 'door de overheid in het leven geroepen organisaties', maar de rekenkamer acht de definitie verder toepasbaar.

³⁰ SiS 3.0, blz.92 en 95.

gaat het bij de inrichting van de governance om het creëren van beïnvloedingsmogelijkheden, bij het uitvoeren om het gebruiken van deze mogelijkheden.

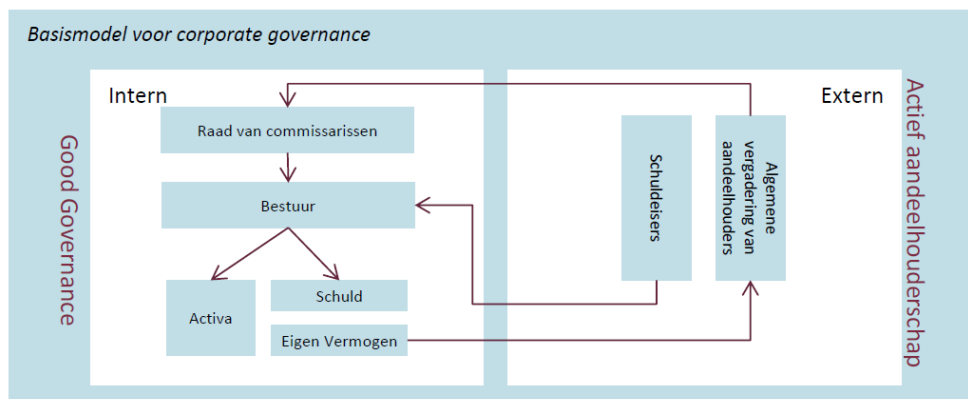
Tabel 2.1 Onderdelen van governance volgens de provincie Limburg

Governance-aspecten
Sturen
Doelen bepalen inclusief planning
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
Informatievoorziening en verantwoording
Omgang (financiële) risico's
Beheersen
Informatieverstrekking en –beheer (rapporteren door verbonden partij aan Provincie)
Beïnvloedingsmogelijkheden (bevoegdheden Provincie als aandeelhouder)
Kennisborging (kennis bij Provincie voor adequaat beheer)
Interne organisatie (interne controlemaatregelen bij verbonden partij)
Risicomanagement (risicomanagementmethode bij verbonden partij)
Toezicht
Inrichting bij verbonden partijen (onafhankelijke toezichthouder of niet)
Uitvoering van het toezicht (inzicht door Provincie in uitvoering toezicht)
Verantwoorden
Afleggen verantwoording door verbonden partij conform informatieafspraken (realisatie van doelstellingen, strategie, inzet middelen, governance beleid)
Dialogo (tussen Provincie als aandeelhouder en de toezichthouder)

Bron: SiS 3.0, blz. 95

De provincie Limburg maakt t.a.v. governance verder onderscheid tussen 'good governance' intern (met RvC en bestuur van de vennootschap als belangrijkste spelers) en extern, waar de rol van de aandeelhouder centraal staat ('actief aandeelhouderschap'), zie onderstaande figuur 2.2. In het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, is de meeste aandacht uitgegaan naar de rol van de provincie als aandeelhouder (externe governance) en de rol van de RvC, die mede door de provincie wordt benoemd. Dit zijn de directe beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie.

Figuur 2.2 Basismodel corporate governance



Bron: SiS 3.0, blz. 94

Waar het in de kern om draait bij governance, is het waarborgen van de continuïteit en resultaten van de vennootschap door het scheiden van rollen tussen betrokken partijen. Deze kunnen dan elkaar vanuit hun rol ondersteunen en tegelijk scherp houden. In de codes, handboeken en literatuur die de laatste jaren zijn verschenen over governance is er veel aandacht voor een goede invulling van de verschillende rollen³¹ en het bieden van tegenwicht³². Gezamenlijk moet het leiden tot een goede sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. Het bestuur van een vennootschap heeft daarbij de eerste verantwoordelijkheid in het sturen op de resultaten en het vermogen van de vennootschap (linksonder in figuur 2.2). De RvC heeft standaard de taak (zie linksboven in figuur 2.2) het bestuur te benoemen en beoordelen (werkgeversrol), van advies te voorzien (adviesrol) en toezicht te houden (toezichtsrol). Aandeelhouders benoemen standaard de RvC (pijl bovenin figuur 2.2), die moet helpen de continuïteit van de vennootschap en belangen van de aandeelhouder (het eigendom en daarbij horende doelen) te behartigen. Tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders legt het bestuur verantwoording af over de resultaten van het gevoerde bestuur en kunnen de aandeelhouders verantwoording vragen en eventuele maatregelen als daar aanleiding toe is.

2.2 Vennootschapsstructuur bij de drie Limburgse investeringsprojecten

Hiervoor is omschreven wat governance inhoudt en welke partijen daarbij een belangrijke rol spelen. In de praktijk van de drie investeringsprojecten die de rekenkamer heeft onderzocht, is sprake van meerdere vennootschappen. Deze krijgen PS ook te zien in de paragraaf verbonden partijen van de begroting. Omwille van het overzicht wordt in onderstaande subparagrafen eerst duidelijk gemaakt welke vennootschappen het meest relevant zijn voor het onderzoek van de rekenkamer. Daarbij wordt aangegeven welke aandeel de provincie heeft en welke andere partijen relevant zijn.

2.2.1 Greenport Venlo: bestuurd via twee BV's met verschillende deelnemers

Voor het onderzoek van de rekenkamer naar de Brightlands Campus Greenport Venlo, is het zogenaamde 'kennislandschap' het meest relevant.³³ Dit bestaat uit twee BV's. Dit zijn de BV BCGV (BV Brightlands Campus Greenport Venlo BV) en de BV CVGV (BV Campus Vastgoed Greenport Venlo). Deze BV's gaan respectievelijk over de activiteiten op de campus (operationeel) en over het vastgoed waarin deze activiteiten plaatsvinden (beherend). Anders gezegd gaat het om de 'software' (kennisactiviteiten) en 'hardware' (gebouwen) van de campus.

Voor een deel van het vastgoed is naast een BV een Commanditaire Vennootschap (CV) opgericht, de CV Campus Vastgoed Greenport Venlo. In deze CV is de Innovatoren opgenomen, terwijl het overige vastgoed in de BV CVGV is opgenomen. De CV is opgericht om fiscale redenen: ter voorkoming van het betalen van overdrachtsbelasting op vastgoed. In deze CV vinden verder geen activiteiten plaats.³⁴ Beherend vennoot in deze CV is de BV CVGV. De aandeelhouders in BV CVGV zijn de provincie (76%) en de gemeente Venlo (24%). De

³¹ Zie bijvoorbeeld Handboek Corporate Governance, 2022, Boom uitgevers..

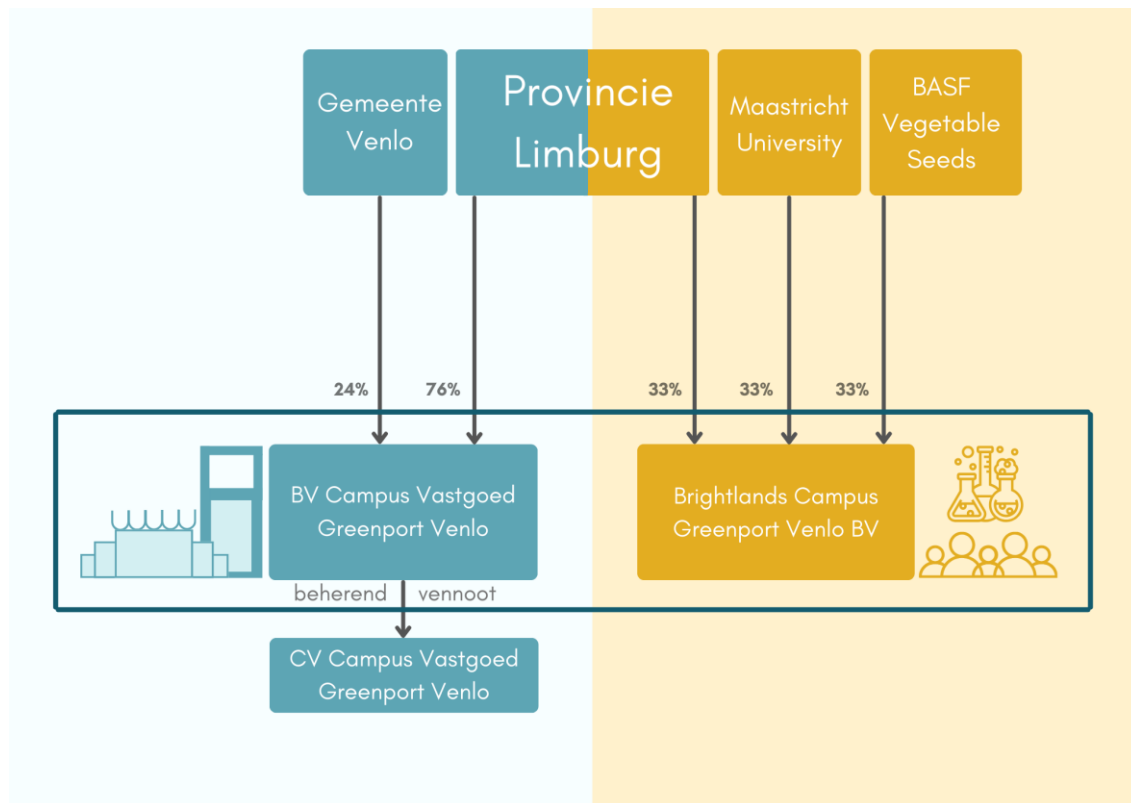
³² Zie bijvoorbeeld Bokhorst en Overman, 2021, "Bestuurlijk verval in de semipublieke sector; Toezicht als meegroeïende tegenkracht" en Engbers, 2019, "Kracht en tegenkracht; School of Business and Economics, Vrije Universiteit.

³³ Niet meegenomen in het rekenkameronderzoek is het Ontwikkelbedrijf Campus Greenport Venlo BV, omdat deze entiteit geen directe relatie heeft met de recente besluiten van PS die de focus van dit onderzoek vormen. Wel kan de recente negatieve beeldvorming rondom het ontwikkelbedrijf (bijvoorbeeld rondom Californië B.V. en het opstappen van de RvC) afstralen op de Brightlands Campus Greenport Venlo.

³⁴ Door middel van een lease overeenkomst wordt de Innovatoren door de BV gehuurd van de CV.

aandeelhouders in BCGV BV zijn de provincie, Maastricht University en BASF, ieder voor 33%. Recentelijk heeft BASF aangegeven per 1 januari 2025 de rol als aandeelhouder stop te zetten.³⁵ Zie hieronder een visueel overzicht van de relevante (huidige) vennootschapsstructuur rond het vastgoed van de Brightlands Campus Greenport Venlo. De daarin omkaderde BV's zijn het meest relevant voor het onderzoek van de rekenkamer, omdat daaraan de extra middelen zijn besteed waartoe PS in 2022 en 2023 hebben besloten.

Figuur 2.3 Governancestructuur Brightlands Campus Greenport Venlo



Bronnen: Statuten, oprichtingsakten, P&C-documenten provincie, antwoorden op schriftelijke vragen, gespreksverslagen.

Het vastgoedrisico zit het meest direct bij de BV CVGV, waar de provincie de grootste aandeelhouders is. De aandeelhouders van de BCGV BV (BASF en Maastricht University) lopen geen direct financieel risico met betrekking tot het vastgoed, maar als gebruikers en mede-eigenaren van het gebruik hebben ook zij belang bij een goede status van het vastgoed.

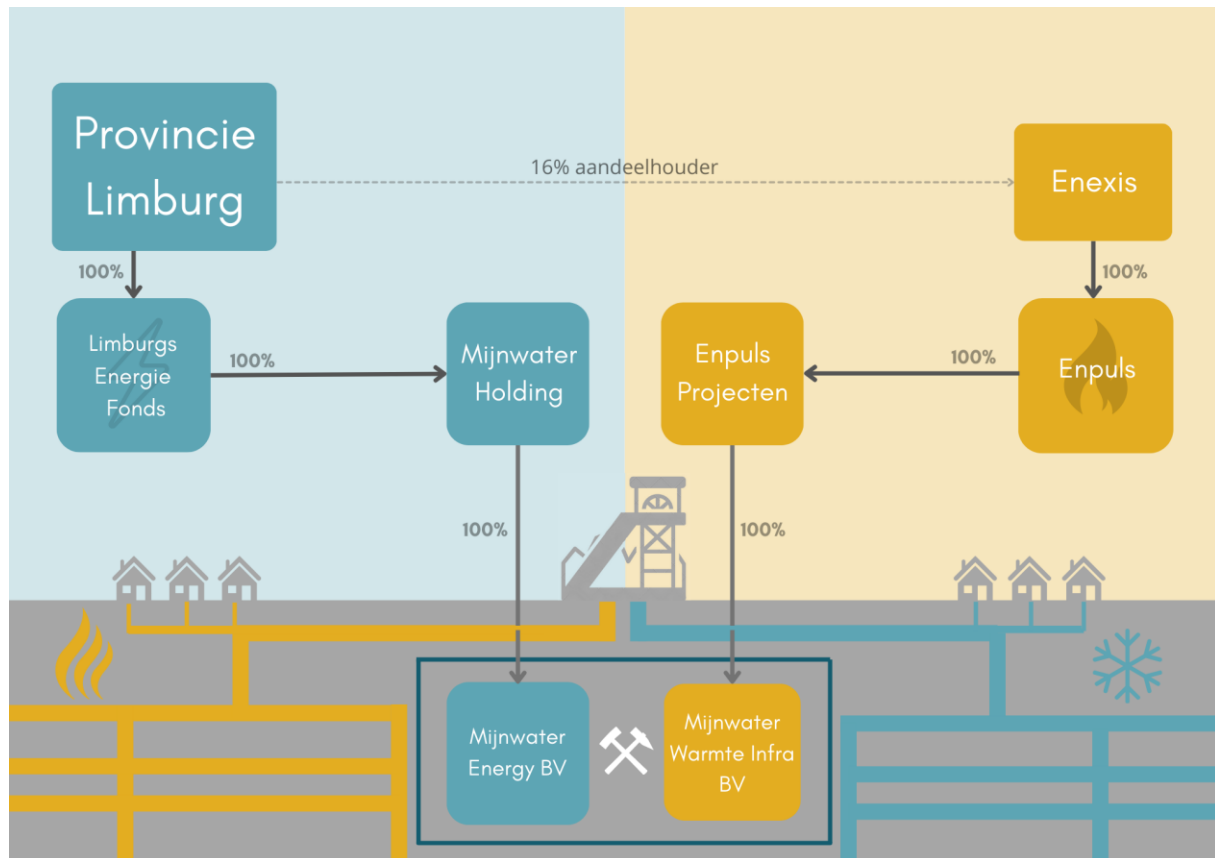
2.2.2 Mijnwater: infrastructuur en gebruik in twee BV's met verschillende deelnemers

De operationele activiteiten van Mijnwater vinden plaats in twee vennootschappen: Mijnwater Warmte Infra BV en Mijnwater Energy BV. Mijnwater Warmte Infra BV gaat over het distributienetwerk en Mijnwater Energy BV gaat over de productie en levering van energie. Het onderbrengen in twee aparte BV's is in dit geval mede een gevolg van wettelijke bepalingen, die bepalen dat (dochter van) netbeheerders (in dit geval Enexis/Enpuls) niet ook de levering voor hun rekening mogen nemen.

³⁵ Mededeling portefeuillehouder inzake veranderende rol BASF | Nunhems in de toekomst bij Brightlands Campus Greenport Venlo, d.d. 21 december 2023.

De betrokkenheid van de provincie en andere partijen in Mijnwater Energy BV en Mijnwater Warmte Infra BV vindt via een aantal andere organisaties plaats, zoals weergegeven in figuur 2.4. De deelname van de provincie in Mijnwater Energy BV verloopt via het Limburgs Energiefonds (LEF). De provincie Limburg is 100% aandeelhouder van het LEF, dat via een holding 100% eigenaar is van Mijnwater Energy.

Figuur 2.4 Governancestructuur Mijnwater



Bronnen: Statuten, oprichtingsakten, beantwoording van schriftelijke vragen, gesprekken met betrokkenen, Investeringsbesluit Enexis Holding BV bij toetreding Enpuls BV tot Mijnwater

De holding tussen het LEF en Mijnwater Energy is opgericht om Mijnwater Energy BV een financierbare positie te geven, door leningen bij de holding onder te brengen, aldus een ambtelijk betrokkene van de provincie. Deze constructie had als doel het makkelijker maken om financieringen aan te kunnen trekken voor Mijnwater Energy BV. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit het totale risicoprofiel voor de provincie niet verandert.

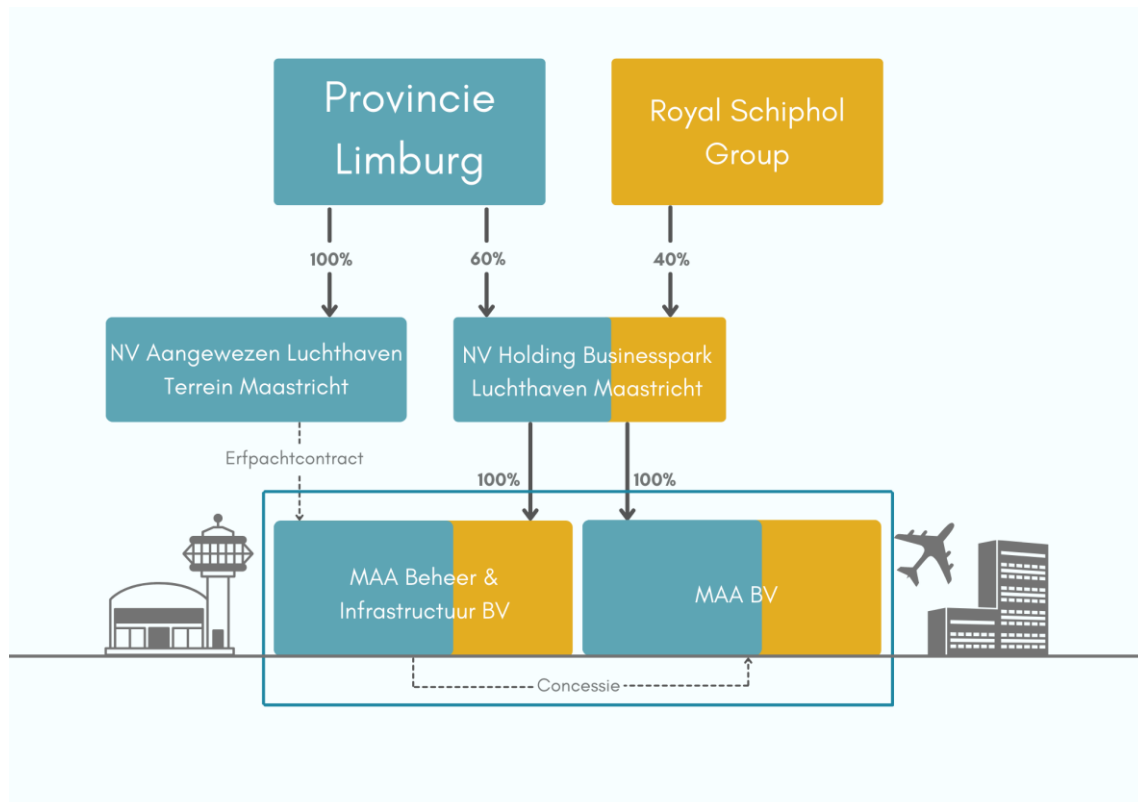
De aandelen van Mijnwater Warmte Infra BV zijn voor 100% in handen van Enpuls, wat op haar beurt een 100% dochter is van Enexis³⁶. Voor de analyse van de governance door de rekenkamer staan Mijnwater Energy BV en Mijnwater Warmte Infra BV centraal. Dit zijn de BV's waar de eerdergenoemde risico's (zie paragraaf 1.3.4) zich bevinden, waarbij de resultaten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: zonder gebruikers is de infrastructuur niet rendabel, zonder infrastructuur is gebruik niet mogelijk. De meest directe beïnvloedingsmogelijkheden vanuit de provincie lopen in dit geval richting één van deze BV's.

³⁶ De provincie is voor zo'n 16% aandeelhouder van Enexis.

2.2.3 Maastricht Aachen Airport: luchthaven in aparte BV's voor infrastructuur en gebruik

Het aantal vennootschappen rond MAA waar de provincie in deelneemt is groot en heeft betrekking op verschillende onderdelen: de luchthaven, het luchthaventerrein en het bedrijventerrein³⁷. Voor het onderzoek van de rekenkamer is de luchthaven het meest relevant. Daarvoor zijn door de provincie recent extra middelen toegezegd en daar vinden de belangrijkste risico's plaats. In onderstaande figuur zijn de vennootschappen met betrekking tot de luchthaven, inclusief het luchthaventerrein, in beeld gebracht.

Figuur 2.5 Governancestructuur MAA luchthaven



De luchthaven bestaat uit de holding NV HBLM en twee onderliggende BV's: MAA BV en MAABI BV. MAA BV gaat over de exploitatie van de luchthaven, terwijl de infrastructuur (o.a. de landingsbaan) en het vastgoed bij MAABI BV zijn ondergebracht. Op dit moment (eind 2023) is NV HBLM – de holding – in handen van de provincie (60%) en Schiphol Group (40%). MAA BV en MAABI BV zijn voor 100% in handen van de holding. .

In de analyse van de governance heeft de rekenkamer zich met name gericht op de twee BV's voor de luchthaven: MAA BV en MAABI BV. Via een holding is de provincie in beide voor een gelijk deel van 60% aandeelhouder.

³⁷ Voor een volledig overzicht van vennootschappen waar de provincie aan deelneemt, zie bijlage 5.

2.3 Inrichting governance: basis geregeld, onduidelijkheden in toezicht en informatie

De rekenkamer heeft voor Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater en MAA gekeken naar de governance rond de vennootschappen die het meest relevant zijn in relatie tot recente besluitvorming en risicomanagement. Voor de inrichting van de governance is gekeken naar de vastlegging van die elementen van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording die zich daarvoor lenen (geselecteerd uit tabel 2.1 hiervoor):

- De doelen van de vennootschap inclusief planning;
- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van aandeelhouder, bestuur en RvC. Bij de analyse van deze vier punten heeft de rekenkamer er met name op gelet of de beïnvloedingsmogelijkheden duidelijk zijn ingericht.;
- Afspraken over de informatievoorziening en verantwoording;
- De inrichting van het toezicht.

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre deze onderdelen zijn ingericht bij de vennootschappen die in vorige paragraaf zijn genoemd als meest relevant. De norm die de rekenkamer daarbij heeft gehanteerd is of de onderdelen zichtbaar zijn vastgelegd en/of geregeld. De bijbehorende bevindingen zijn in groen, oranje rood weergegeven. De betekenis van deze categorieën worden onder de tabel toegelicht.

Tabel 2.6. Overzicht van de bevindingen ten aanzien van de drie projecten.

	Greenport Venlo	Mijnwater*	MAA
Doelen waarop kan worden gestuurd zijn vastgelegd	V	V	V
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd	V	V	V
Toezicht van de verbonden partij is ingericht	O	O	V
De informatievoorziening is ingericht	O	V	O

V = Geheel of grotendeels aan voldaan; O = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; X = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

* Bij deze en de andere tabellen met bevindingen is soms het LEF de relevante partij.

De tabel laat zien dat over het geheel genomen veel op orde is (groene symbolen) en nergens sprake is van een onderdeel dat geheel of grotendeels niet is ingericht (rood symbool). De meeste kwetsbaarheden bestaan in de inrichting van het toezicht en afspraken over de informatievoorziening.

2.3.1 Doelen en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geheel of grotendeels vastgelegd

Bij alle vennootschappen die de rekenkamer heeft geanalyseerd rond de drie investeringsprojecten geldt dat de doelen per vennootschap zijn vastgelegd (eerste regel van tabel 2.6). Dit is allereerst gedaan in de statuten en/of oprichtingsakten van de betrokken vennootschappen. Voor de concretisering of uitwerking van doelen zijn aanvullende omschrijvingen te vinden in strategische plannen of bedrijfsplannen. Voor Brightlands Campus Greenport Venlo betreft dit het groeiplan dat in 2022 is vastgesteld, het Masterplan voor Mijnwater dat eveneens is vastgesteld in 2022 en het businessplan dat in datzelfde jaar is vastgesteld voor MAA. De combinatie van algemene doelstellingen – zoals vastgelegd in de statuten – en de concretisering in strategische en bedrijfsplannen maken dat op dit onderdeel voor alle drie projecten een groen symbool is opgenomen. De doelen bieden voldoende houvast voor de betrokken vennootschappen om zich op te richten en voor de provincie om de voortgang te kunnen volgen.

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de vennootschappen die nader zijn onderzocht zijn in algemene zin ook vastgelegd in de statuten en/of oprichtingsakten. De provincie vervult bij alle

drie investeringsprojecten de rol van aandeelhouder, bij Mijnwater indirect via haar 100% aandeelhouderschap van het LEF. De inhoud van deze rol is de onderzochte vennootschappen vastgelegd. De wijze waarop dit is gedaan sluit aan bij de bevoegdheden die voor aandeelhouders in algemene zin gelden en zijn vastgelegd in relevante wet- en regelgeving en gedragscodes³⁸. Het gaat dan om zaken als het bijeenroepen van aandeelhoudersvergaderingen (AvA's), de behandeling van de jaarrekening en het stemrecht bij belangrijke besluiten. Een aantal bijzonderheden rond het aandeelhouderschap van de provincie bij de drie investeringsprojecten is:

- Bij Brightlands Campus Greenport Venlo is de provincie meerderheidsaandeelhouder bij de 'hardware' (de BV Campus Vastgoed Greenport Venlo), bij de software (Brightlands Campus Greenport Venlo BV) minderheidsaandeelhouder. Bij de laatste zal de provincie dus eerst overeenstemming moeten bereiken met de andere aandeelhouders om invloed te kunnen uitoefenen. De drie betrokken partijen hebben hun onderlinge samenwerking vastgelegd in een aandeelhoudersovereenkomst.
- Bij Mijnwater geldt dat de provincie niet rechtstreeks aandeelhouder van de holding en onderliggende vennootschappen is, maar via het LEF. Dit betekent dat de provincie formeel alleen op dat niveau direct invloed kan uitoefenen. Op dat niveau (aandeelhouderschap van LEF) zijn in de statuten de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dan ook vastgelegd. Naast meer algemene bevoegdheden zijn die op onderdelen ook meer specifiek vastgelegd, zoals de bevoegdheid van de provincie om als aandeelhouder alle investeringen van het LEF groter dan € 2,5 miljoen goed te keuren. Verder geldt dat de provincie alleen indirect invloed heeft op Mijnwater Energy BV. De indirecte beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie zijn daarbij groot, omdat de provincie 100% aandeelhouder is van het LEF, die via de Mijnwater Holding weer 100% eigenaar van Mijnwater Energy BV. Mocht er in de toekomst naar aanleiding van de recente investering (2023) een borgstelling in werking treden, dan krijgt de provincie naar eigen zeggen wel deels directe invloed op Mijnwater. Op Mijnwater Warmte Infra BV – indirect 100% eigendom van Enexis – heeft de provincie ook geen directe invloed, alleen indirect via het LEF die partij is bij de samenwerkingsovereenkomst³⁹ tussen de twee BV's en via het 16% aandeelhouderschap van Enexis.
- Bij MAA loopt de beïnvloeding door de provincie op de luchthaven via de Holding die boven de operationele BV's staat. Daarin heeft de provincie een meerderheidsbelang van 60% en kan dus via de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het aandeelhouderschap van de Holding veel invloed uitoefenen.

Via de hierboven geschetste lijnen kan de provincie wat zij zelf noemt 'het actief aandeelhouderschap'⁴⁰ invulling geven. De rekenkamer heeft op basis van wat is vastgelegd voor de onderzochte vennootschappen, niet kunnen vaststellen dat de inrichting van het aandeelhouderschap van de provincie veel afwijkt van wat gebruikelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van aandeelhouders zijn.

Ten aanzien van de inrichting van het bestuur van de onderzochte vennootschappen, geldt dat deze op hoofdlijnen is vastgelegd in de statuten en oprichtingsakten. Bijzonderheden bij de individuele casussen ten aanzien van de inrichting van het bestuur zijn:

- Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo kennen de twee BV's die nader zijn onderzocht – de Brightlands Campus Greenport Venlo BV en de BV Campus Vastgoed Greenport Venlo – een bestuur dat bestaat uit

³⁸ Zoals in het Burgerlijk Wetboek en de Nederlandse Corporate Governance Code

³⁹ In aansluiting op deze samenwerkingsovereenkomst is er een dienstverleningsovereenkomst en een aansluit- en transportovereenkomst. Deze laatste twee bevatten afspraken op operationeel gebied.

⁴⁰ Zie SiS 3.0, paragraaf 7.6

dezelfde personen. Dit is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen alle betrokken aandeelhouders.

- Ook voor de twee operationele BV's van Mijnwater - Mijnwater Energy BV en Mijnwater Warmte Infra BV - geldt voor het operationeel (dagelijks) bestuur dat sprake is van een bestuur dat bestaat uit dezelfde personen voor beide vennootschappen. En ook dit is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken aandeelhouders. Het statutair bestuur van beide vennootschappen bestaat niet uit dezelfde personen.
- Bij MAA geldt dat de besturing vanuit de holding plaatsvindt, waaronder de twee operationele BV's voor de luchthaven vallen. Voor de holding hebben de aandeelhouders – de provincie en Schiphol Nederland BV – een bestuurder aangesteld die ook de beide operationele BV's bestuurt.

Uniek is het benoemen van dezelfde personen in het bestuur van verschillende vennootschappen niet. Wanneer er inhoudelijk/economisch een grote onderlinge afhankelijkheid is, is deze handelswijze ook te begrijpen, omdat belangen dan voor een groot deel overeenkomen. Voor de onderzochte casussen is dat van toepassing, wat ook is terug te zien in de formulering van gelijksoortige algemene doelstellingen. Aandachtspunt is echter wel dat wordt nagedacht over mogelijk tegenstrijdige belangen en voldoende expertise voor beide vennootschappen.

In de volgende paragraaf over het toezicht, gaan we dieper in op de inrichting van de RvC bij de onderzochte vennootschappen, de derde centrale partij.

2.3.2 Inrichting toezicht kent enkele onduidelijkheden en leemtes

Binnen de interne governance van vennootschappen speelt de Raad van Commissarissen (RvC) een bijzondere rol. Richting het bestuur geldt dat een RvC in het algemeen de volgende rollen vervult⁴¹:

- Werkgever van het bestuur/de bestuurder
- Toezichthouder op het functioneren van de onderneming en het bestuur
- Adviseur/klankbord voor het bestuur
- Ambassadeur/netwerker voor de onderneming

Via deze rollen heeft de RvC dus een grote invloed op het functioneren van de vennootschap. Richting het bestuur/de bestuurder en als instrument om de belangen van de aandeelhouders te behartigen. Preciezer geformuleerd, in termen van de relevante wetgeving (artikel 2, Burgerlijk Wetboek):

“De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde.”

Ten aanzien van twee van de drie onderzochte investeringsprojecten, constateert de rekenkamer enkele onduidelijkheden en leemtes in de inrichting van de rol van de RvC:

- Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo bestaan de RvC's voor beide operationele BV's – net als in het bestuur - uit dezelfde personen. Dit is ook vastgelegd in de eerder genoemde samenwerkingsovereenkomst. De rekenkamer merkt daarbij op dat beide vennootschappen van een andere orde zijn en dat andere

⁴¹ Zie Toolkit Commissariaat, 2021, Zinvol toezicht begint met inzicht, NR, Den Haag, hoofdstuk 3.

expertise kan worden gevraagd voor de beide BV's. De provincie heeft aangegeven dat middels verschillende profielen de benodigde expertise is gewaarborgd. In de samenwerkingsovereenkomst is echter niet vastgelegd hoe wordt omgegaan met mogelijk tegenstrijdige belangen en de verhouding tussen de betrokken aandeelhouders. Alle partijen hebben een zeker belang bij het welslagen van beide BV – zowel de 'hardware' als de 'software', maar helemaal synchroon hoeven ze niet te lopen. Voor de aandeelhouders van de 'software', die deels tevens gebruikers zijn van het vastgoed, zijn lage kosten voor het gebruik gunstig voor de resultaten van de bijbehorende BV (Brightlands Campus Greenport Venlo). Voor de BV waarin de hardware zit (BV Campus Vastgoed Greenport Venlo) is dit juist weer ongunstig voor het resultaat en beperkt het de mogelijkheden om te investeren in het beheer (waaronder onderhoud en renovatie) vast het vastgoed. Ook is het de vraag of een RvC die benoemd is door de aandeelhouders van beide BV's evenveel recht kan doen aan alle belangen van beide BV's en hoe dit dan vorm krijgt. Uit het oogpunt van risicobeheersing is het voor de provincie – vanwege de huidige risico's (zie paragraaf 1.2.4) en eerdere tegenvallers - vooral van belang dat de RvC aandacht besteedt aan de "hardware" kant.

- Op dit moment is er geen RvC ingesteld voor de BV's en holding van Mijnwater. Dit is wel als mogelijkheid in de statuten opgenomen. De betrokken aandeelhouders (LEF en Enpuls/Enexis) gaan over het instellen van een RvC. In een gesprek met vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie is tegenover de rekenkamer aangegeven dat het instellen van een RvC voor de toekomst als bespreekpunt op de agenda staat bij deze aandeelhouders, aangezien daar ten tijde van het besluit tot toetreding van Enpuls ook vanuit Enexis naar is gevraagd. Met de groei van Mijnwater komt de discussie hierover recent weer op gang⁴² en vanwege gedachten om Mijnwater Energy BV los te koppelen van het LEF. PS hebben in gesprekken over de toekomst van Mijnwater en het LEF de optie van loskoppeling ook genoemd (zie hoofdstuk 4) en in 2023 gevraagd om de governance van het LEF te onderzoeken. De rekenkamer constateert hierbij dat het LEF ook geen RvC kent, wel een adviescommissie. Deze commissie wordt door de provincie benoemd en heeft tot taak het geven van advies aan het bestuur bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden en het daarbij toezien dat deze werkzaamheden op zakelijke grondslag worden verricht. Hieronder valt bijvoorbeeld ook het geven van advies over investeringsvoorstellen van het LEF. Met de groei van het LEF heeft de governance zich in de praktijk ontwikkeld. Zo is de rol van de adviescommissie uitgebreid naar ook een meer toezichthoudende rol. Met de verdere groei van het LEF en het verzoek van PS heeft de provincie in 2023 extern advies ingewonnen inzake de wenselijkheid van het al dan niet instellen van een RvC.⁴³ In het advies wordt ten aanzien van de governance van het LEF gesteld dat daarin veel goed gaat, maar er tegelijkertijd ook een aantal mogelijke verbeterpunten worden ervaren en gesignaleerd. Voor een deel zijn namelijk de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden niet volledig uitgekristalliseerd of expliciet vastgelegd. Dit geldt met name bij de adviescommissie en de positionering daarvan ten opzichte van de aandeelhouder/provincie en het bestuur. In het advies wordt gesteld dat er een passend en dekkend samenspel van bestuur en toezicht dient te worden ingeregeld. Dit kan ten opzichte van de huidige situatie op twee manieren worden bereikt, zo wordt gesteld:

1. Het instellen van een RvC, waarbij ten aanzien van (met name) de positie van de adviescommissie maatwerk gezocht moet worden (bijvoorbeeld bezien of die omgevormd zou kunnen worden tot een investeringscommissie).

⁴² Zo staat bijvoorbeeld in het Investeringsbesluit Mijnwater Warmte Infra fase 1 (Heerlen) van Enexis Holding NV d.d. 23 januari 2023: Aandeelhouders Enpuls en LEF zijn voornemens een toezichthoudend orgaan op de samenwerkingsovereenkomst, dienstverleningsovereenkomst en aansluit- en transportovereenkomst tussen Mijnwater Energy BV en Mijnwater Warmte Infra BV te installeren.

⁴³ PWC, Rapportage provincie Limburg Advisering governance Limburgs Energie Fonds (LEF) B.V., oktober 2023.

2. Het herijken van het bestaande adviescommissie-model, waarin een herijking van de bestaande rol en taakverdeling en de vastlegging daarvan in governance-documentatie benodigd lijkt om de ervaren verbeterpunten te adresseren.

2.3.3 Inrichting informatievoorziening beperkt

De provincie Limburg is bij de drie onderzochte investeringsprojecten direct of indirect aandeelhouder. Op het niveau van de onderzochte vennootschappen is de informatievoorziening op hoofdlijnen vastgelegd. Het gaat dan om de informatievoorziening tussen bestuur/bestuurder, aandeelhouder(s) en RvC. Dit is de statuten en oprichtingsakten vastgelegd. Hierbij hoort het aanleveren van informatie over de vennootschappen, bijvoorbeeld in de vorm van bijvoorbeeld de jaarrekening. Dit sluit aan bij de geldende wettelijke bepalingen, waar bovenop nog specifieke bepalingen kunnen worden toegevoegd. Gelet op de knelpunten die bij alle drie projecten naar boven zijn gekomen, die de continuïteit van de betrokken ondernemingen raken, zijn volgens de rekenkamer dergelijke specifieke afspraken over de informatievoorziening richting de provincie legitiem en nodig. Hierbij valt te denken aan meer frequente informatie over de stand van zaken bij de vennootschappen en afspraken wanneer de provincie geen direct aandeelhouder is. In dat laatste geval heeft de provincie niet automatisch recht op rechtstreekse informatie.

Bij Brightlands Campus Greenport Venlo is de provincie rechtstreeks aandeelhouder in de twee operationele BV's die betrekking hebben op de campus en het campus vastgoed. Voor deze BV's geldt dat de aanlevering van informatie aan aandeelhouders in de statuten is geborgd. Op dit niveau kan dus worden bepaald welke specifieke informatie moet worden verstrekt in aanvulling op de informatie in het jaarverslag. Er zijn geen specifieke afspraken vastgelegd over reguliere informatievoorziening aan de provincie.

Bij Mijwater staat de provincie qua vennootschapsstructuur meer op afstand. Dit geldt voor zowel de holding die Mijwater kent als de twee onderliggende operationele BV's. De risico's van Mijwater Energy BV liggen in eerste instantie vooral bij het LEF als investeringsfonds. Binnen het LEF worden risico's opgevangen over meerdere investeringen. Vanwege de relatieve en absolute omvang in bedragen, bepaalt het succes van Mijwater Energy BV voor een belangrijk deel het succes van het LEF. Mochten de gevolgen van de risico's groter zijn dan het LEF kan dragen, dan liggen de risico's vooral bij de provincie. Zo leidde dit in 2022/2023 tot de additionele financieringsvraag aan de provincie. Mocht er in de toekomst naar aanleiding van deze recente investering (2023) een borgstelling in werking treden dan wordt de provincie naar eigen zeggen ook deels directer risicodragend. Voor het LEF geldt dat in het bestuurs- en investeringsreglement is vastgelegd dat ieder kwartaal de kwartaalcijfers aan de aandeelhouder worden aangeleverd. Daarin is ook vastgelegd dat de (provincie als) aandeelhouder steeds tijdig alle informatie van het LEF ontvangt die ze nodig heeft voor de uitoefening van haar taak. Daarnaast heeft de provincie aangegeven dat bij het recente investeringsbesluit van € 40 mln. nadere bepalingen over het aanleveren van informatie zullen worden opgenomen in een overeenkomst tot agiostorting en een borgstellingsovereenkomst. Ten tijde van het rekenkameronderzoek waren de genoemde overeenkomsten echter nog niet vastgesteld en ter beschikking.

Ten aanzien van MAA staat er een holding tussen de provincie en de twee operationele BV's (een voor de 'hardware', een voor de 'software'). Voor zowel de holding (een NV) als twee operationele BV's geldt dat de informatievoorziening in de basis is vastgelegd in de statuten. Naast de algemene informatiebepalingen (richting aandeelhouders) zijn er echter geen specifieke afspraken over reguliere rapportages aan de provincie vastgelegd.

2.4 Uitvoering governance: op alle onderdelen kwetsbaarheden

Voor het beschrijven en analyseren van de uitvoering van governance ('verrichten') geldt in beginsel hetzelfde analysekader als beschreven in paragraaf 2.1. Voor een analyse van de uitvoering heeft de rekenkamer daarbij vooral gelet op die onderdelen die gaan over gedrag. Met andere woorden: hoe maakt de provincie in de praktijk gebruik van de beïnvloedingsmogelijkheden die zijn ingericht? De rekenkamer heeft zich daarbij gericht op vier onderdelen:

1. De feitelijke informatievoorziening van de betrokken vennootschappen aan de provincie als aandeelhouder;
2. De invulling van het aandeelhouderschap door de provincie;
3. De uitvoering van het toezicht bij de betrokken vennootschappen;
4. De dialoog die plaatsvindt tussen de provincie en de betrokken vennootschappen.

Bij het eerste punt heeft de rekenkamer erop gelet of de informatievoorziening in de praktijk aansluit bij de gemaakte afspraken en of deze de provincie in staat stellen de voortgang op de vastgelegde doelen goed te kunnen volgen. Ten aanzien van het aandeelhouderschap van de provincie, heeft de rekenkamer geanalyseerd hoe actief de provincie zich als aandeelhouder heeft gedragen bij de drie investeringsprojecten. De provincie besteedt in SiS 3.0 een aparte paragraaf aan 'actief aandeelhouderschap'⁴⁴. Daarbij wordt verwezen naar de wettelijke bevoegdheden en aanvullende bevoegdheden die kunnen worden geregeld in de statuten of een aandeelhoudersovereenkomst. Daarbij merkt de rekenkamer op dat ook zonder vastlegging van aanvullende bevoegdheden, aandeelhouders bij de invulling van hun wettelijke bevoegdheden altijd aanvullende informatie kunnen opvragen en bestuur en RvC om verantwoording kunnen vragen. Om een beeld te krijgen van de invulling van de aandeelhoudersrol, heeft de rekenkamer de verslagen van AvA's van de betrokken vennootschappen geanalyseerd.

Voor het onderdeel toezicht heeft de rekenkamer gekeken naar de daadwerkelijke invulling van het toezicht, voor zover dat is ingericht. De rekenkamer heeft dit gedaan door te kijken naar verantwoording door de RvC's, opmerkingen over het toezicht in AvA's en verslagen van RvC-vergaderingen. De rekenkamer heeft er daarbij ook op gelet of de provincie zicht heeft gehad op de uitvoering van het toezicht en of benoemingen van toezichthouders conform bepalingen is uitgevoerd.

Voor het onderdeel dialoog tussen provincie en vennootschap(en) heeft de rekenkamer vastgesteld in hoeverre deze in de praktijk plaatsvindt. Dat is zowel aan bod gekomen in schriftelijke vragen aan de ambtelijke organisatie als onderwerp van gesprek geweest in de interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bevindingen voor de drie onderzochte investeringsprojecten op de vier hierboven genoemde onderdelen. Voor bijna alle onderdelen is te zien dat bij de drie onderzochte projecten op meerdere of belangrijke onderdelen hiaten bestaan. In de paragrafen die volgen wordt een nadere toelichting gegeven op deze hiaten.

⁴⁴ Het gaat om paragraaf 7.6 in SiS 3.0

Tabel 2.7. Overzicht van de bevindingen ten aanzien van de drie projecten.

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
De informatievoorziening aan de provincie toont de voortgang op de gestelde doelen	○	✗	○
De provincie stuurt als aandeelhouder actief op de betrokken vennootschap(pen)	○	○	○
Het toezicht vervult in de praktijk een duidelijk sturende rol	○	n.v.t.	○
De provincie en verbonden partij hebben regelmatige dialoog	✓	✓	✓

✓ = Geheel of grotendeels aan voldaan; ○ = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; ✗ = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

2.4.1 Informatievoorziening op belangrijke onderdelen niet compleet

Bij alle drie investeringsprojecten heeft de rekenkamer ontbrekende onderdelen gevonden in de informatievoorziening, die een compleet beeld van de voortgang op de doelen bemoeilijkt:

- Bij Brightlands Campus Greenport Venlo geldt dat er wel regelmatig (in kwartaalrapportages) door de betrokken operationele BV's inzicht wordt gegeven in de voortgang van projecten in kwalitatieve zin, maar het ontbreekt aan cijfers over wat dit betekent voor de (cijfermatig gestelde) doelen.
- Bij Mijnwater is het directe informatiekanaal voor de provincie het LEF: in deze vennootschap is de provincie direct aandeelhouder. Het LEF ontvangt van Mijnwater elke maand een rapportage en elk kwartaal een uitgebreidere rapportage. Het LEF rapporteert elk kwartaal (kwartaalrapportage en voortgang projecten) en jaarlijks (jaarrekening) aan de adviescommissie en de provincie. Daarnaast verschijnt jaarlijks een openbaar impactrapport van het LEF. De rapportages van het LEF aan de provincie bevatten echter met name financiële gegevens en algemene ontwikkelingen op projectniveau. De informatie maakt maar beperkt duidelijk in hoeverre Mijnwater er in slaagt de doelstellingen te realiseren: volstaan wordt met een inschatting van de cumulatieve CO₂-besparing en de werkgelegenheid over de levensduur van het project in slechts twee van de verschenen impactrapporten. Dit betreft daarmee ook geen daadwerkelijke realisatie en voortgang.
- Voor MAA geldt dat afgelopen jaren voortgangsinformatie is opgeleverd die betrekking heeft op de financiële stand van zaken en de aantallen passagiers en tonnen vracht. Dit gaf maar beperkt inzicht in de voortgang van de doelen van vóór het nieuwe businessplan (2022).⁴⁵ Met het nieuwe businessplan zijn er nieuwe doelen vastgesteld. In de door de rekenkamer ontvangen rapportages heeft dit nog niet geleid tot andere voortgangsinformatie.

2.4.2 Provincie actief als aandeelhouder, maar sturende werking beperkt inzichtelijk

De provincie spreekt in SiS 3.0 over 'actief aandeelhouderschap'. Om een beeld te krijgen van hoe dit in de praktijk invulling krijgt, heeft de rekenkamer verslagen van AvA's opgevraagd van alle drie projecten van de afgelopen drie jaar. Deze heeft de rekenkamer ook ontvangen. De belangrijkste en opvallendste bevindingen van de rekenkamer naar aanleiding van een analyse van deze verslagen zijn:

- De AvA's richten zich vooral op de standaard verantwoordelijkheden zoals de beoordeling en vaststelling van het jaarverslag en het verlenen van decharge aan het bestuur van de betrokken vennootschap. Ook indien

⁴⁵ Toen de provincie de exploitatie in 2019 weer terug in handen had genomen, waren er voor de luchthaven geen operationele doelstellingen. Er werd toen volstaan met algemene doelstellingen: het vliegveld openhouden vanwege het belang voor het leef- en vestigingsklimaat, de bijdrage aan logistieke en toeristische sectoren van de Limburgse economie en het belang voor de werkgelegenheid.

het benoemen van een lid van de RvC aan de orde is, is dit (kort) terug te zien in de verslagen van de AvA's. Bij Brightlands Campus Greenport Venlo worden in de AvA's daarnaast bijvoorbeeld ook de verslagen van de RvC beoordeeld en zijn recent strategische plannen vastgesteld. Bij het LEF komen in de AvA's onder andere ook investeringsbesluiten en uitgaven hoger dan € 50.000 aan de orde. Bij MAA is in een van de AvA's erop gestuurd dat een op te stellen RvC-reglement (wat er nog niet was) in lijn moet zijn met de Nederlandse Corporate Governance Code.

- Bij het LEF zijn er afgelopen jaren geen fysieke aandeelhoudersbijeenkomsten geweest. De AvA-besluiten worden door GS genomen middels een besluit op een voorgelegde GS-nota. Er is geen samenkomst van de provincie als aandeelhouder met bestuur van het LEF. Wel als het gaat om de ingestelde adviescommissie, waarbij het bestuur van het LEF, dat tegelijkertijd fungeert als bestuur van Mijnwater Holding, in gesprek is met de provincie. Op dat moment sluiten namelijk ambtenaren van het kernteam (zie paragraaf 2.4.4) aan. De adviescommissie geeft onder andere adviezen over investeringenvoorstellen. Voor het bestuur van het LEF zijn deze bindend, tenzij de aandeelhouder (de provincie) anders besluit.

Voorafgaand aan de AvA's worden deze voorbereid door de ambtelijke organisatie. In die periodes vinden ten behoeve van de AvA's de werkzaamheden, overleggen, besprekingen en informatie-uitwisseling (antwoorden op vragen) plaats tussen de ambtelijke organisatie en de betreffende portefeuillehouders en de verbonden partij en indien van toepassing medeaandeelhouders. Te denken valt aan het doornemen en beoordelen van de jaarrekening of begroting. Verder geeft de provincie aan dat de informatie-uitwisseling zich niet beperkt tot de voorbereiding van de AvA's (zie ook paragraaf 2.4.4 waarin verder ingegaan op de dialoog tussen provincie en de betrokken verbonden partijen).

Van verschillende overleggen met de betrokken vennootschappen worden echter geen verslagen gemaakt of afspraken vastgelegd. Het is daarmee veelal niet inzichtelijk in hoeverre de dialoog ook bijdraagt aan de sturing op de doelen en risico's van de betrokken vennootschappen. Verder merkt de rekenkamer op dat de vastlegging niet altijd toegankelijk wordt gearchiveerd.⁴⁶ Als er een dialoog is en er geen vastlegging plaatsvindt in de vorm van notulen of gemaakte afspraken en/of deze niet goed gearchiveerd worden, bemoeilijkt dat het inzicht in en toezicht op de sturing.

2.4.3 Onduidelijkheden en hiaten in het toezicht

Bij vennootschappen geldt dat het toezicht wordt uitgevoerd door de RvC's. Om een beeld te krijgen van de invulling van het toezicht heeft de rekenkamer zich daarom meer verdiept in het functioneren van deze RvC's en de mate waarin de provincie daar – als aandeelhouder – zicht op heeft en op stuurt. De belangrijkste bevindingen van de rekenkamer ten aanzien van het toezicht zijn:

- Voor zover een RvC bestaat – wat het geval is bij de twee BV's van Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA BV – vindt de verantwoording over het gevoerde toezicht met name plaats in de AvA's. Bij Brightlands Campus Greenport Venlo in de vorm van een jaarverslag van de RvC. De RvC van MAA BV heeft geen jaarverslag van het eigen functioneren opgesteld.
- De benoemingen die hebben plaatsgevonden in de door de rekenkamer onderzochte periode, zijn verlopen conform het beleidskader benoemingen.

⁴⁶ In het rekenkamerrapport Informatietoegankelijkheid (2022) wordt de nut en noodzaak van toegankelijk archiveren beschreven.

- De provincie heeft geen zicht op de vergaderingen van de RvC's en daar nooit verslagen van opgevraagd, zoals de rekenkamer wel heeft gedaan. De RvC van de BV's van Brightlands Campus Greenport Venlo bleek niet bereid deze ter inzage van de rekenkamer te stellen, de RvC van MAA BV wel.
- Tussen de provincie als aandeelhouder en de RvC's die bestaan is er naast de AvA's regelmatig tussentijds contact en overleggen, maar daarvan worden geen verslagen gemaakt. Dit maakt dat het niet inzichtelijk is waar de besprekingen en overleggen over gaan en wat voor werking daarvan uitgaat.

2.4.4 Veelvuldige dialoog tussen provincie en verbonden partijen

Voor alle drie investeringsprojecten is de rekenkamer nagegaan hoe de dialoog over de activiteiten en resultaten daarvan verlopen. Naast de formele contacten die er zijn met de provincie op bestuurlijk en ambtelijk niveau – die in voorgaande paragrafen aan bod zijn gekomen – is er veel contact tussen de vertegenwoordigers van de betrokken vennootschappen en ambtelijk vertegenwoordigers van de provincie:

- Bij alle drie projecten zijn er zogenaamde kernteams (Brightlands Campus Greenport Venlo, LEF) of programmateams (MAA) ingericht. Deze bestaan uit een verantwoordelijk programmamanager (Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA) of accountmanager (LEF), een ondersteuner (Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA) en ambtenaren met financiële, juridische en economische expertise. In sommige gevallen aangevuld met specifieke expertise, zoals bij MAA een geluidsdeskundige en medewerkers op het gebied van communicatie, ruimtelijke ordening en grond en vastgoed.
- Er is zeer veelvuldig contact tussen leden van deze kern- of programmateams en de betrokken vennootschappen.⁴⁷ Het gaat dan om reguliere overleggen die een keer per twee, drie of vier weken plaatsvinden, maar ook om tussentijds extra contact over verschillende onderwerpen. Dit geldt voor alle drie de investeringsprojecten en verloopt voor Mijwater op het niveau van het LEF. Voorts is er bij het LEF elk kwartaal een adviescommissievergadering waarbij de afgevaardigden van de provincie aansluiten.

⁴⁷ Voor Mijwater betreft dit het LEF. Met Mijwater (Holding/Energy BV) heeft het kernteam LEF slechts incidenteel contact.

3 Risicomanagement

3.1 Gehanteerde definitie, normen en methode

In dit hoofdstuk staat het risicomanagement ten aanzien van de drie onderzochte investeringsprojecten centraal. De definitie voor risicomanagement die de rekenkamer in dit onderzoek heeft gehanteerd is als volgt:

*“Het continue proces van risico’s identificeren en kwantificeren, het ontwikkelen van optimale maatregelen om risico’s te beheersen, (het toezien op) de naleving van de getroffen maatregelen en het regelmatig actualiseren van risico’s en de bijbehorende risicobeheersing”.*⁴⁸

Voor de te stellen eisen c.q. normen aan de risicomanagement, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de methoden en normen die de provincie zelf gebruikt⁴⁹, aangevuld met normen uit de relevante literatuur en praktijk. In onderstaande tabel zijn de daaruit volgende onderwerpen en normen samengevat, met daarin een verwijzing naar de paragraaf waar de uitkomsten van de uitgevoerde analyse worden beschreven.

Tabel 3.1 Normenkader risicomanagement

Onderdeel	Inhoud/toelichting	Uitwerking in paragraaf
Risico identificatie	<ul style="list-style-type: none"> Potentiele risico's zijn expliciet gemaakt, net als de oorzaken en gevolgen. Niet alleen focus op financiën, maar ook andere onderdelen⁵⁰. Naast korte ook lange termijn risico's in het oog houden. 	3.3 & 3.4
Beoordeling en kwantificering	<ul style="list-style-type: none"> Kans en impact van risico's worden ingeschat en geconcretiseerd. Er is een prioritering welke risico's de meeste aandacht vragen. 	3.3 & 3.4
Risicobereidheid en strategie	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijk is welk risiconiveau de provincie bereid is te accepteren en welke strategie wordt gevolgd om risico's te beheersen (accepteren, vermijden, beheersen of overdragen). Alternatieven worden afgewogen en scenario's worden uitgewerkt. Er is een exit-strategie en deze is concreet. 	3.3, 3.4 & 3.5
Risicoverantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Bepaald is wie verantwoordelijk is voor welk risico en welke acties er genomen moeten worden. Escalatielijnen zijn duidelijk, tegenwicht en tegenspraak zijn geborgd, inclusief intern toezicht. Er is voldoende expertise en toerusting om verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. 	3.6
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> Er is een reporting- en monitoringsysteem dat zich op risico's toespitst en wordt gevoed met regelmatige risicobeoordelingen. Periodiek wordt dit geëvalueerd. 	3.3

Alvorens we de uitkomsten van de analyse op bovenstaande punten beschrijven voor de drie onderzochte investeringsprojecten, starten we in paragraaf 3.2 met een beschrijving van het risicomanagement in de provincie Limburg in brede zin.

⁴⁸ Zuidelijke Rekenkamer. Risicomanagement Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie, 2013.

⁴⁹ O.a. Concept nota Integraal Risicomanagement (april 2023); en Sturing in Samenwerking 3.0.

⁵⁰ VNG. Handreiking risicobeheersing voor raadsleden, 2022.

3.2 Inrichting risicomanagement provinciebreed in ontwikkeling

Twee belangrijke documenten van de provincie Limburg ten aanzien van het risicomanagement zijn het eerder genoemde kader SiS 3.0 en de organisatievisie uit 2020. SiS 3.0⁵¹ besteedt op verschillende plekken aandacht aan de risico's bij investeringen, het risicobeleid en risicomanagement. Dit sluit aan op het feit dat de provincie sinds 2013 inzet op een zogenaamde "offensieve investeringsstrategie". Inherent daaraan is dat het accent werd verlegd naar een hoger risicoprofiel en dat daarmee ook een groter deel van het beschikbaar vermogen in risicoreserves als buffer moet dienen. Dit staat zo ook verwoord in SIS 3.0. De provincie wil zich daarbij inspannen om risico's zo goed mogelijk te beheersen door middel van actief en integraal risicomanagement. Daarbij gaat het om het managen van risico's die ertoe kunnen leiden dat beleidsdoelen niet (volledig) worden gerealiseerd. Er wordt benadrukt dat deze risico's niet alleen financieel zijn. Onderdeel van het beheersen van de risico's zijn volgens SiS een due diligence onderzoek waarin al in een vroeg stadium gescreend wordt op risico's. Daarnaast zijn financiële en niet-financiële risico's onderdeel van de analyse tijdens de beheerfase.

De provincie benadrukt in SIS 3.0 verder dat de omgang met investeringen afhangt van het risicoprofiel. Een hoger risicoprofiel betekent enerzijds dat er meer buffers worden ingebouwd, bijvoorbeeld door middel van een risicoreserve. Deze risicoreserve dient gedurende de looptijd van een investering te worden gemonitord en indien nodig te worden bijgesteld. Anderzijds betekent een hoger risicoprofiel betrokkenheid in de uitvoering door middel van risicomanagement en sturing op inhoudelijke resultaten. Deze wijze van sturen is afhankelijk van de kans en impact van de risico's. Een hogere kans en impact vraagt om actievere vormen van monitoring en sturing. In onderstaande figuur is opgenomen hoe de provincie dat ziet.

Figuur 3.2 Risicoprofiel en sturing

		Risiko	
		Laag	Hoog
Impact	Groot	Actief monitoren (richtlijn <i>zonder</i> zekerheden: A – BBB)	Actief sturen (richtlijn <i>zonder</i> zekerheden: CCC-CC-C)
	Klein	Monitoren (richtlijn <i>zonder</i> zekerheden: AAA – AA)	Sturen (richtlijn <i>zonder</i> zekerheden: BB-B)

Bron: SIS 3.0, blz.25.

Voor verbonden partijen – zoals de vennootschappen bij Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA en LEF bij Mijwater – wordt in SIS 3.0 aangegeven dat de provincie afspraken moet maken over de omgang met risico's. Verder dient de verbonden partij verantwoording af te leggen over eventuele risico's en bijbehorende beheersmaatregelen.

Enkele van de genoemde aandachtspunten voor risicobeheersing bij verbonden partijen zijn:

- Een risicoreservering
- Het vooraf bepalen van mogelijke omvang en duur van risico's voor de provincie
- Het bepalen van een goede verhouding tussen het publieke belang en het te lopen risico

⁵¹ Sturing in Samenwerking 3.0, met name hoofdstukken 7 en 8.

- Een risicobeheersing systeem (inclusief niet-financiële risico's) en rapportage hierover
- Een exit-regeling

Ook in de organisatievisie van de provincie uit 2020⁵² wordt gewezen op het belang van risicomanagement. Een van de uitvloeisels van de organisatievisie is – zo heeft de rekenkamer opgemaakt uit de gevoerde gesprekken met ambtelijk vertegenwoordigers van de provincie – dat wordt gewerkt aan de versterking van concerncontrol en specifiek ook wordt gewerkt aan de versterking van het risicomanagement. Sinds medio 2022 is er bij het cluster concerncontrol een risk manager aangesteld die verantwoordelijk is voor het verder ontwikkelen van het concernbrede risicomanagement. Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer was de stand van zaken dat via verschillende gremia wordt gewerkt aan de ontwikkeling van het integrale en uniforme risicomanagementbeleid van de provincie. Concrete initiatieven die daarbij horen zijn:

- De ontwikkeling en vastlegging van een kader 'Integraal Risicomanagement';
- De instelling van een stuurgroep met verschillende clustermanagers om de organisatie en uitvoering van het risicomanagement te bespreken en waar nodig te uniformeren;
- De instelling van een klankbordgroep met onder meer twee directeuren van de provincie die een rol heeft in het reageren op de ontwikkeling van het hierboven genoemde kader en daaruit voortvloeiende activiteiten;
- De instelling van een werkgroep met afgevaardigden van de verschillende clusters die de ontwikkeling van het risicomanagement verder uitwerkt en helpt bij de invulling in de praktijk.

Op basis van de gevoerde gesprekken en geanalyseerde documenten, constateert de rekenkamer dat het risicomanagement van de provincie in brede zin nog sterk in ontwikkeling is. In de classificatie van de provincie zelf (zie bijlage 5) kan het huidige niveau worden ingeschaald op het niveau van 'basis'. Dit is hoger dan het niveau 'start', maar minder hoog dan het niveau 'gevoerd' of 'expert'. In bijlage 5 staat een overzicht van de verschillende niveaus en de bijbehorende aspecten van de uitvoering.

3.3 Continue uitvoering van risicomanagement bij de drie projecten beperkt

In deze paragraaf wordt de uitvoering van een continue en systematisch proces van risicomanagement beschreven en geanalyseerd. De rekenkamer heeft daarbij voornamelijk gefocust op het risicomanagement van de provincie. Dat wil zeggen dat er geen focus lag op de uitvoering van risicomanagement door de verbonden partij en daarbij horende vennootschappen zelf. Verder hebben betrokkenen van de projecten aangegeven dat de investeringsmomenten ijkpunten zijn voor de risico's bij deze projecten. In paragraaf 3.5 gaan we hier verder op in.

Voor de uitvoering van het continue en systematische proces van risicomanagement gelden in beginsel de onderdelen van risicomanagement die aan het begin van dit hoofdstuk staan beschreven. Daaruit volgen de volgende hoofdvragen voor deze paragraaf:

- In hoeverre worden verschillende typen strategische risico's continu geïdentificeerd door de provincie?
- In hoeverre zijn de kansen en gevolgen van strategische risico's continu in beeld bij de provincie?
- In hoeverre worden strategische risico's en (effecten van) maatregelen continu gemonitord door de provincie?

⁵² Provincie Limburg. Organisatie visie 2020, Ambtelijk vakmanschap voor Limburg. 2020.

Hierbij geldt dat centraal staat dat de belangrijkste risico's continu bij de provincie in beeld zijn en worden gevolgd. Daarbij kan de operationele uitvoering van het risicomanagement bij verbonden partijen worden belegd, de provincie houdt volgens de rekenkamer de verantwoordelijkheid continue te toetsen of de op basis daarvan aangeleverde informatie goed inzicht geeft in de belangrijkste risico's op strategisch niveau.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de bevindingen voor alle drie investeringsprojecten, die we daarna per project verder toelichten in aparte subparagrafen.

Tabel 3.3. Overzicht van de bevindingen ten aanzien van de drie projecten

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
(Verschillende typen) strategische risico's worden continu geïdentificeerd door de provincie	○	✗	✗
Kans en gevolg van strategische risico's zijn continu in beeld bij de provincie	○	✗	✗
Strategische risico's en (effecten van) maatregelen worden continu gemonitord door de provincie	✗	✗	✗

✓ = Geheel of grotendeels aan voldaan; ○ = op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; ✗ = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

De rekenkamer constateert dat binnen de provincie – naast het vaststellen van de risicoreserve – de uitvoering van risicomanagement bij de drie projecten op strategisch niveau onvoldoende is ingevuld:

- Op projectniveau is bij de provincie geen sprake van een continu proces van risicomanagement en er ontbreekt een eenduidige aanpak. Daarbij valt ook op dat er een eenduidige risicotaal bij het omgaan met risico's op verbonden partijen ontbreekt.
- De provincie leunt voor de uitvoering van het risicomanagement en de (strategische afweging bij de) beheersing van risico's veel op de verbonden partijen. De provincie zou daarom adequaat geïnformeerd moeten worden over risicobeheer op regelmatige basis afhankelijk van de grootte van risico's. Er is aangegeven dat de risico's in communicatie met de verbonden partij aan bod komen, maar daarvan zijn niet altijd verslagen (zie paragraaf 2.4.2). En in de rapportages van de verbonden partijen wordt maar beperkt inzicht gegeven in risico's. De rapportages van de verbonden partij aan de provincie zijn bij Brightlands Campus Greenport Venlo het meest uitgebreid, maar een rapportage van risico's is recent (tijdelijk) stopgezet. Mijnwater rapporteert jaarlijks een overzicht van risico's aan het LEF. Dit overzicht is in 2023 ook met de provincie gedeeld, maar is op verschillende onderdelen beperkt. De reguliere rapportages van het LEF aan de provincie focussen vooral op algemene financiële risico's. Bij MAA ontvangt de provincie geen rapportage over risico's en wordt alleen voor rapportages aan PS een overzicht opgesteld.
- In algemene zin valt bij de overzichten van specifieke risico's op dat er over de tijd relatief weinig veranderingen worden gerapporteerd met betrekking tot de risico's en de beheersing. Verder zijn de kansen en gevolgen van risico's niet altijd goed in beeld gebracht. In rapportages voor Brightlands Campus Greenport Venlo wordt de kans en impact van risico's wel gekwantificeerd, bij Mijnwater soms en bij MAA niet. Ook valt op dat de focus bij (omgang met) risico's vaak op financiën ligt.
- Verder blijkt dat de monitoring van (voortgang van) de risico's en het zicht op de effecten van gekozen beheersmaatregelen door de provincie beperkt is.

Hieronder wordt nader ingegaan op het continue en systematische proces van risicomanagement bij de drie projecten afzonderlijk.

3.3.1 Brightlands Campus Greenport Venlo

De provincie houdt zelf geen overzicht bij van risico's en kansen voor Brightlands Campus Greenport Venlo en de daarbij behorende beheersmaatregelen en acties. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de invulling van het risicomanagement deels plaatsvindt via de reguliere overleggen op bestuurlijk en ambtelijk niveau, maar de inhoud hiervan is niet altijd goed inzichtelijk (zie hoofdstuk 2). Daarnaast is door ambtelijk betrokkenen aangegeven dat het cluster financiën voor iedere verbonden partij een risicoreserve vaststelt om de risico's voor de provincie af te dekken en dat zo'n risicoreserve systematisch wordt vastgesteld waarbij minimaal halfjaarlijks⁵³ wordt gecontroleerd of deze nog up-to-date is. Verder komen risico's van Brightlands Campus Greenport Venlo aan bod in rapportages van de verbonden partij en ook in rapportages aan PS.

De kwartaalrapportages van de vastgoed-BV van de Brightlands Campus Greenport Venlo bevatten een overzicht van de risico's. Bij deze risico's wordt echter geen structureel onderscheid gemaakt in de oorzaken, risico's en gevolgen. De kans en de impact van de risico's wordt in het overzicht wel weergegeven waarbij gebruik wordt gemaakt van de classificaties hoog, gemiddeld en laag. Daarnaast staan er per risico beheersmaatregelen beschreven in het overzicht. Voor zowel de risico's als beheersmaatregelen wordt in het overzicht geen voortgang van de risico's of beheersmaatregelen beschreven. Wel valt op dat in de periode 2019-2022 er slechts beperkte veranderingen zijn in de risico's en de bijbehorende classificaties. Bij het overzicht van Q1 2023 zijn daarentegen de classificaties van vier van de vijf risico's wel aangepast ten opzichte van rapportages een jaar eerder. De rekenkamer constateert dat in de meest recente rapportages die beschikbaar waren, het onderhoud aan het vastgoed en gebrek aan capaciteit binnen de organisatie niet als risico's worden benoemd, terwijl dit door ambtelijk betrokken als belangrijke risico's worden benoemd en in ook in de Brightlandsrapportage⁵⁴ aan PS als risico's worden aangeduid.

Naast de kwartaalrapportages van de vastgoed-BV ontvangt de provincie ook een geïntegreerde kwartaalrapportage van de campus-BV en de vastgoed-BV gezamenlijk. Tot en met het eerste kwartaal van 2022 werd hierin geen overzicht gegeven van de risico's. In de rapportage van het 2^e kwartaal van 2022 is wel een uitgebreid overzicht gegeven van de risico's. Van alle risico's wordt de oorzaak en het gevolg benoemd. De kans van het risico wordt geclassificeerd in procenten en de gevolgen zijn geclassificeerd naar financiële gevolgen. Bij alle risico's is een beheersmaatregel beschreven, zelfs bij risico's met een lage kans en relatief kleine gevolgen. Ook is er per risico iemand aangewezen als verantwoordelijke. Met betrekking tot de monitoring van de risico's wordt aangegeven of het risico (kans vermenigvuldigd met impact) is verhoogd, verlaagd of gelijk gebleven. Er staan geen indicatoren beschreven om de voortgang van de risico's of de maatregelen te monitoren. Verder valt op dat de gevolgen zich vooral op de financiën richten en minder op de doelen van de campus. Daarnaast worden net als bij de kwartaalrapportage van het vastgoed-deel (de tijdigheid van) het onderhoud aan het vastgoed en het gebrek aan capaciteit binnen de organisatie niet als risico's benoemd. Daarentegen is er in de rapportage wel een paragraaf die specifiek ingaat op het onderhoud van gebouwen.

In de geïntegreerde rapportages na het 2^e kwartaal 2022 wordt geen overzicht meer gegeven van de risico's. In de latere rapportages van 2022 wordt gemeld dat er in samenwerking met de aandeelhouder wordt gewerkt aan een nieuwe opzet van risicomanagement en de verslaglegging hiervan in kwartaalrapportages. In de meest

⁵³ Bij verbonden partijen die vallen in de categorie 'actief sturen' -waaronder Brightlands Campus Greenport Venlo, LEF en MAA- is dit ieder kwartaal.

⁵⁴ Brightlands rapportage – eerste voortgangsrapportage, 27 juni 2023.

recente rapportage die de rekenkamer heeft ontvangen (eerste kwartaal van 2023) wordt dit niet meer vermeld. Een nieuwe opzet van risicomanagement is echter geen reden om de risico's niet meer te benoemen.

In de eerste voortgangsrapportage over Brightlands⁵⁵ aan PS worden enkele risico's voor beide BV's van de Brightlands Campus Greenport Venlo heel bondig beschreven. Zo zijn geen oorzaak of gevolg structureel beschreven, wordt de kans en impact van de risico's niet geclassificeerd en staan er geen beheersmaatregelen weergegeven. In de analyse van de griffie⁵⁶ wordt opgemerkt dat voor inzicht in de risico's per campus een onderdeel 'risico's en risicobeheersing' zou kunnen worden toegevoegd.

3.3.2 Mijnwater

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat risicomanagement bij Mijnwater een gelaagd proces is waarbij verschillende partijen een rol hebben. Een belangrijk onderdeel van het risicomanagement door de provincie is het opstellen van de risicoreserve om de risico's voor de provincie af te dekken.

Naast het vaststellen van deze risicoreserve door de provincie ligt volgens ambtelijk betrokkenen de risicobeheersing in de praktijk grotendeels bij het LEF. Zo wordt het bestuur van het LEF (en het bestuur van Mijnwater) voornamelijk als verantwoordelijke gezien voor de risico's. Verder heeft de provincie kaders aan het LEF meegegeven waar binnen het moet opereren. Deze kaders richten zich op de financiële risico's van projecten. Het LEF rapporteert over deze financiële risico's middels een dashboard aan de provincie. Hierin worden de financiële risico's van de LEF-portefeuille als geheel beschreven. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van de ratings voor mogelijke verliezen bij wanbetaling of faillissement en ratings van kredietwaardigheid. Ook in rapportages aan PS worden – naast de risicoreserve – deze indicatoren gerapporteerd met betrekking tot de risico's van het LEF (zie ook paragraaf 4.1). Risico's van specifieke projecten – zoals Mijnwater – worden in deze rapportages van het LEF en de rapportages aan PS echter niet specifiek beschreven.

Op projectniveau rapporteert het LEF ieder kwartaal de status van gefinancierde projecten aan de adviescommissie. De provincie heeft ook inzicht in deze rapportages. Hierin wordt per project de status beschreven en daarnaast wordt er per project onder meer gerapporteerd over de algemene financiële risico's (ratings voor mogelijke verliezen en kredietwaardigheid). Over het algemeen worden meer specifieke risico's van de projecten (zoals Mijnwater) hierin niet benoemd of gekwantificeerd. Ook valt het de rekenkamer op dat - ondanks van de omvang van Mijnwater binnen het LEF- dit project niet uitgebreider wordt beschreven dan andere projecten. Verder is risicomanagement volgens betrokkenen een vast onderdeel dat aan bod komt bij kwartaalvergaderingen van de adviescommissie. De rekenkamer constateert op basis van de notulen inderdaad dat het project Mijnwater een belangrijk agendapunt is in de vergaderingen, maar dit omvat geen duidelijk gestandaardiseerd overzicht van de lopende kansen en risico's en bijbehorende maatregelen.

Het LEF ontvangt het jaarplan van Mijnwater, waarbij inzicht wordt gegeven in verschillende risico's en kansen. Voor 2023 is dit jaarplan ook gedeeld met de provincie. In deze overzichten van risico's wordt niet altijd structureel onderscheid gemaakt in de oorzaken, risico's en gevolgen. Ook wordt de impact van risico's meestal niet gekwantificeerd, maar soms wordt er een bedrag aan het risico toegeschreven. Verder wordt ook de kans dat risico's zich voordoen niet gekwantificeerd. Met betrekking tot monitoring van de genoemde risico's en

⁵⁵ Brightlands rapportage – eerste voortgangsrapportage, 27 juni 2023

⁵⁶ Informerend stuk van de griffie, Analyse van VGR 1 Brightlands in relatie tot de RGP2020, 31 augustus 2023

maatregelen wordt alleen in het overzicht van 2022 de stand van zaken per risico beschreven en zijn er in de overzichten geen indicatoren geformuleerd om de voortgang te volgen.

3.3.3 Maastricht Aachen Airport

Betrokkenen uit de ambtelijke organisatie geven aan dat er met betrekking tot MAA ambtelijk geen (periodieke) overzichten van kansen en/of bedreigingen worden bijgehouden. Ook rapporteert MAA geen overzichten van risico's en/of beheermaatregelen in de rapportages aan provincie. Net zoals bij de andere projecten wordt wel periodiek de risicoreserve door de provincie vastgesteld. Daarnaast bevatten de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan PS een overzicht van risico's en risicobeheersing. Deze wordt ambtelijk opgesteld met input van de luchthaven.

In dit overzicht voor PS staan de risico's beschreven inclusief de oorzaak en het gevolg. Ook staan beheersmaatregelen per risico weergegeven. De kans en impact van de risico's zijn niet gekwantificeerd en ook zijn er geen indicatoren om de voortgang van risico's of maatregelen te monitoren. Opvallend is dat de risico's de afgelopen jaren qua omschrijving niet zijn veranderd. In de 12^e voortgangsrapportage uit april 2023 staan nog dezelfde risico's beschreven als in de 3^e voortgangsrapportage uit oktober 2018. Ook de oorzaken en gevolgen van risico's zijn identiek, en de beheersmaatregelen zijn nog vrijwel hetzelfde (er is eenmaal een van de maatregelen bij een risico veranderd). Doordat de risico's niet zijn aangepast, worden in recente voortgangsrapportages ook risico's benoemd die niet meer relevant zijn, zoals het risico van een vroegtijdige beëindiging van de concessie (die inmiddels al heeft plaatsgevonden, zie paragraaf 1.4) De voornaamste aanpassingen in het overzicht van risico's en risicobeheersing zijn de opmerkingen per risico. Hierin wordt de stand van zaken geschetst en deze opmerkingen worden in de rapportages soms wel aangepast. Op 15 december 2023 is aan PS een herziene basisrapportage voor MAA voorgelegd. Hierin zullen kans en impact van de risico's wel worden gekwantificeerd.

In hoofdstuk 1 is al beschreven dat de ontwikkeling van elektrisch vliegen (eAviation) een belangrijk risico is voor MAA. In het businessplan staan (voor vijf jaar intervallen) het verwachte aantal passagiers dat met elektrische vluchten vanaf MAA vliegt. Vanuit de ambtelijk organisatie is aangegeven dat deze aantallen kunnen worden gebruikt om te kijken in de ontwikkelingen rondom dit risico te volgen. Daarbij wordt opgemerkt dat de luchthaven aan het stuur zit om de risico's te beheersen en dat de provincie vanuit haar aandeelhoudersrol kan sturen als wordt opgemerkt dat maatregelen achterwege blijven. De rekenkamer merkt daarbij op dat de genoemde indicator inderdaad aangeeft in hoeverre er elektrisch wordt gevlogen op MAA, maar dat dit minder goed inzicht geeft in ontwikkelingen van elektrisch vliegen 'an sich' die moeten leiden tot de uiteindelijke elektrische vluchten vanaf MAA.

Verder is ambtelijk aangegeven dat een goede financiële positie de meest belangrijke beheersmaatregel voor externe risico's van MAA is. Met een financiële buffer kan de luchthaven namelijk ongewenste ontwikkelingen opvangen en is het hiermee minder gevoelig voor de risico's. Met de door de provincie verhoogde NEDAB-bijdrage ontstond er ook een groter weerstandsvermogen om tegenvallers op te vangen, aldus de betrokkene. Ook hier werd erop gewezen dat men de monitoring van de risico's primair de verantwoordelijkheid van de luchthaven vindt. Daarbij wordt verwacht dat met de toetreding van Schiphol hier een verdere professionalisering kan plaatsvinden.

3.4 Rond tegenvallers handelt provincie proactief

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven hebben PS voor zowel Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater als MAA besluiten genomen over additionele investeringen. De noodzaak van deze investeringen volgt uit eerdere 'tegenvallers' bij deze projecten. In deze paragraaf wordt het handelen van de provincie rondom deze tegenvaller beschreven. De volgende hoofdvragen staan centraal in deze paragraaf:

- In hoeverre zag de provincie de tegenvaller aankomen?
- In hoeverre zijn door de provincie specifieke acties ondernomen naar aanleiding van de tegenvaller?

Tabel 3.4. Overzicht van de bevindingen ten aanzien van de drie projecten.

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
De provincie zag de tegenvaller aankomen	O	V	V
Naar aanleiding van de tegenvaller zijn specifieke acties ondernomen door de provincie	V	O	V

V = Geheel of grotendeels aan voldaan; O = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; X = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

In bovenstaande tabel staat een samenvatting van de bevindingen van de rekenkamer. De rekenkamer constateert dat bij zowel Mijnwater als bij MAA de provincie de tegenvaller tijdig zag aankomen. Bij het LEF/Mijnwater was in 2020 al bekend dat er extra investeringen nodig waren en de provincie heeft in samenwerking met het LEF pogingen gedaan om externe investeerders te vinden om te voorkomen dat er een additionele investeringsvraag bij de provincie kwam. Bij MAA waren er al vroeg signalen dat de exploitant twijfelde over het rendabel kunnen opereren. De provincie en MAABI hebben geprobeerd om te onderhandelen met de exploitant om te voorkomen dat deze de exploitatie zou willen stoppen. Bij Brightlands Campus Greenport Venlo waren enkele aspecten die bijdroegen aan de tegenvaller al bij de provincie bekend, maar werd men uiteindelijk toch verrast door de tegenvaller.

Bij alle drie de projecten zijn er specifieke acties ondernomen door de provincie naar aanleiding van de tegenvaller. Daarbij is er gebruik gemaakt van externe kennis en zijn er verschillende onderzoeken ingezet bij het verdere traject. Bij Mijnwater valt wel op dat Enpuls het initiatief had bij het inzetten van nieuwe stappen en dat het LEF en de provincie hier minder proactief waren.

Hieronder wordt nader ingegaan op het handelen van de provincie rondom de tegenvaller voor de drie projecten afzonderlijk.

3.4.1 Brightlands Campus Greenport Venlo

In 2020 bleek dat de BV CVGV (het vastgoed-onderdeel) meer kosten moest maken en dat er extra middelen nodig waren om zicht te krijgen op een zelfstandige exploitatie. Bij de aandeelhoudersvergadering in mei 2020 heeft de CVGV de aandeelhouders om additionele middelen gevraagd vanwege de gevolgen van de Covid-pandemie en vanwege onvoorziene kosten als gevolg van benodigde gebouwaanpassingen en verborgen gebreken. Op dat moment was er nog ruimte binnen het financiële arrangement van de aandeelhouders om dit op te vangen, en werden er geen additionele middelen ter beschikking gesteld. Later dat jaar bleek -op basis van een opgesteld onderhoudsplan- bij de begroting voor 2021 dat de vastgoedproblematiek groter was dan gedacht. Het gevolg daarvan was dat de CVGV exploitatie niet zelf kon financieren.

De provincie werd op dat moment verrast door deze tegenvaller in de exploitatie van het vastgoed. Enkele aspecten die bijdroegen aan de tegenvaller waren wel al eerder bij de provincie bekend. Een oorzaak van de tegenvaller was bijvoorbeeld dat gebouwen op de campus zijn gebouwd voor de Floriade en niet als kantoorruimte. Zo was de Villa Flora bedoeld als expositieruimte, aldus een betrokkene. Daarnaast is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat de begrotingen voor de campus krap waren opgesteld waardoor er weinig tot geen ruimte was voor onvoorziene kosten. Toch constateert de rekenkamer dat de provincie tot het moment dat de tegenvaller zich aandienende onvoldoende zicht had op de betreffende risico's, zoals het onderhoud van gebouwen. In mei 2020 werd de provincie bij de aandeelhoudersvergadering middels een financieringsvraag vanuit de verbonden partij duidelijk dat het onderhoud zich begon op te stapelen en bij de begroting voor 2021 kwam de grotere omvang van het probleem naar voren. In een GS nota uit deze periode staat beschreven dat de ambtelijke vertegenwoordigers van de aandeelhouders onaangenaam verrast waren.

De provincie heeft in het proces rondom de tegenvaller verschillende stappen gezet. In mei 2020 heeft de provincie de CVGV onder meer om regelmatige rapportages over liquiditeit en om een totaal overzicht van de onderhoudskosten gevraagd. Bij aanbidding van de begroting 2021 (in oktober 2020) heeft de directie van de provincie overleg gevoerd met de RvC. In dit overleg zijn afspraken gemaakt voor een nieuwe begroting 2021. Naar aanleiding hiervan heeft de directie van de CVGV een nieuwe begroting opgesteld. Toen deze niet aan de afspraken voldeed heeft de provincie nog een gesprek gevoerd met de directie van de CVGV, maar de begroting kon niet meer worden aangepast. Om een stevig signaal te geven dat de directie tekortgeschoten is, was het ambtelijke advies aan GS om de begroting niet goed te keuren. GS zijn van dit advies afgeweken en de begroting 2021 bij AvA vergadering van 10 december 2020 wel voorlopig vastgesteld. Daarbij is ook aangegeven dat de aandeelhouders een onafhankelijke partij een oordeel laten vormen over de begroting en meerjarenraming.

Ook hebben de aandeelhouders in 2022 een groeiplan voor de campus laten opstellen met de gezamenlijke visie van de aandeelhouders zowel de CVGV en de BCGV op de ontwikkeling van de Brightlands Campus Greenport Venlo. Dit groeiplan is samen met de benodigde investeringen aan PS voorgelegd (zie paragraaf 1.2.3). Ook hebben de aandeelhouders een financiële analyse van de huisvestingsopties laten opstellen. Daarnaast is er in opdracht van de provincie een Roadmap opgesteld waarin de provinciale rol bij de Brightlands Campus Greenport Venlo is geschetst. Deze roadmap was geen direct gevolg van de problematiek bij de Brightlands Campus Greenport Venlo, maar het gevolg van een motie van PS (zie hoofdstuk 5).

3.4.2 Mijnwater

Bij de toetreding van Enpuls in 2020 tot Mijnwater is gekozen voor het S300-model waarbij € 300 miljoen zou worden geïnvesteerd door verschillende geldschietters. Het bleek echter dat de ontwikkeling van Mijnwater niet liep zoals verwacht met betrekking tot organisatorische knelpunten en een langere doorlooptijd van de geplande investeringen. Daarnaast werden er geen andere investeerders gevonden. Er is toen een nieuw plan voor Mijnwater opgesteld: het Masterplan 2023-2030. Dit plan is medio 2022 aan de aandeelhouders aangeboden. Hieruit volgde de financieringsvraag van € 40 miljoen van het LEF aan de provincie (zie paragraaf 1.3.3).

De additionele investeringsvraag aan de provincie kwam niet als een verrassing. Rondom de toetreding van Enpuls werd al duidelijk dat er in de toekomst aanvullende financiering nodig was voor Mijnwater. Het was daarbij de bedoeling dat anderen partijen (bijvoorbeeld uit de bancaire sector of pensioenfondsen) zouden instappen met investeringen. In een GS-nota van 1 december 2020 en mededeling portefeuillehouder van 11 december 2020

(inzake de besluitvorming van de toetreding van Enpuls) werd al een nieuwe financieringsvraag voor medio 2021 verwacht. Er was beschreven dat de totale financieringsaanvraag voor het LEF op zou lopen tot zo'n € 84 miljoen, waarvan bijna € 60 miljoen ongedekt was. Opvallend is dat in deze GS-nota al werd benoemd dat ook bij volle inzet op alternatieve financiering er een financieringsvraag richting de provincie zou komen.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de provincie het LEF, al voor het toetreden van Enpuls, heeft gewezen op haar opdracht om externe financiering aan te trekken, om zo te voorkomen dat er een extra financieringsvraag zou komen. Daarnaast heeft de provincie processen tot aanvragen van financieringen via nationale en Europese fondsen ondersteund, aldus een betrokkene. Het is echter niet tijdig gelukt om nieuwe externe financiering aan te trekken. Oorzaken hiervan zijn bijvoorbeeld een latere openstelling van een Europees investeringsfonds en een nationaal investeringsfonds dat nog een onderzoek uitvoert naar de warmtemarkt voor verdere strategiebepaling van hun investeringen.

Bij het opstellen van een nieuwe strategie (het Masterplan 2023-2030) had Enpuls in eerste instantie het initiatief en waren de provincie en het LEF minder proactief. Het Masterplan dat in 2022 is aangeboden aan beide aandeelhouders (Enpuls en het LEF) is een businessplan waarin Mijnwater de strategie beschrijft hoe het tot een rendabele bedrijfsvoering wil komen. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat Mijnwater dit plan in opdracht van beide aandeelhouders heeft opgesteld. Ook hebben beide aandeelhouders dit proces begeleid en het plan vastgesteld. Het initiatief voor het opstellen van dit nieuwe strategische plan kwam echter van Enpuls, zo blijkt uit een gesprek met de ambtelijke organisatie. Daarbij werd aangegeven dat vanuit de provincie wel werd nagedacht over de toekomst van Mijnwater, maar dat dit zich primair richtte op externe financiering.

Naar aanleiding van het Masterplan van Mijnwater is er een financieringsaanvraag gedaan bij het LEF. De aanvraag is onderbouwd middels een financieel model, waarbij verschillende scenario's zijn uitgewerkt. Daarnaast heeft er een due diligence onderzoek plaatsgevonden middels een externe validatie en een risico-evaluatie.

3.4.3 Maastricht Aachen Airport

Op 1 november 2019 is de concessie beëindigd en heeft de provincie de exploitatie van MAA weer overgenomen. De externe exploitant had namelijk aangegeven de concessie te willen beëindigen, omdat volgens hem de randvoorwaarden die voor de exploitatie van MAA golden een rendabele exploitatie onmogelijk maakte. Nadat de provincie de exploitatie had overgenomen heeft het een strategie voor MAA uitgewerkt en middels besluiten van PS zijn daar in 2022 keuzes voor gemaakt en middelen voor vrijgemaakt (zie paragraaf 1.5.3).

De provincie had al enige tijd voordat de concessie werd beëindigd signalen dat de exploitant zich beraadde op de toekomst. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat er in 2016 vlak na het afsluiten van de concessie al signalen waren dat de exploitant niet tevreden was. Er zijn toen afspraken gemaakt om de concessie in 2018 te evalueren. In april 2018 heeft de exploitant middels een brief kenbaar gemaakt dat de businesscase ontoereikend werd geacht voor een rendabele exploitatie. Dit kwam volgens de exploitant onder meer door toegenomen NEDAB-kosten, zoals kosten voor beveiliging en brandweer. Er heeft in juli 2018 een evaluatie van de concessie plaatsgevonden en hieruit volgde een onafhankelijk onderzoek naar de NEDAB-kosten.

Uit dit onderzoek bleek dat de kosten te laag waren ingeschat en hierdoor was de businesscase van de exploitant meer onder druk komen te staan. De provincie heeft de exploitant een nieuw aanbod gedaan voor de provinciale bijdrage aan de NEDAB-kosten. In april 2019 werd er door de provincie en de exploitant geen overeenstemming hierover bereikt. In augustus 2019 bleken de partijen er definitief niet uit te komen en heeft de exploitant gevraagd om een minnelijke beëindiging van de concessie. Dit heeft ertoe geleid dat per 1 november 2019 de provincie de exploitatie van MAA heeft overgenomen voor het symbolische bedrag van 1 euro.

Ondanks dat er geen juridische aanleiding was om in te stemmen met de minnelijke overeenkomst, heeft de provincie dit wel gedaan. De belangrijkste reden hiervoor was dat bij voorzetting van de concessieovereenkomst met de exploitant de kans bestond dat deze gedurende de resterende duur van de overeenkomst op minimale wijze zou nakomen en de exploitatie zou uitkleden. De ontwikkeling van de luchthaven zou dan ook minimaal zijn. Het gevolg zou zijn dat het moeilijk zou zijn om de exploitatie opnieuw in de markt te zetten aan het einde van de concessieperiode. Daarnaast gaf een betrokkene aan dat de publieke doelstellingen onder druk zouden komen te staan.

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd rondom de terugtrekking van de exploitant. In de periode nadat in april 2019 geen overeenstemming was bereikt met de exploitant zijn er door MAABI BV een due diligence onderzoek, een fiscaal advies en juridisch advies ingewonnen. Onderdeel van het juridische advies was een verkenning van verschillende scenario's.

Nadat de provincie de exploitatie heeft overgenomen is men gestart met het ontwikkelen van de strategie voor MAA. Allereerst heeft de provincie in januari 2020 de heer Van Geel de opdracht gegeven om tot het best haalbare advies te komen over de ontwikkeling van MAA. Bij de aanpak hiervan is ook aanvullend onderzoek uitgevoerd. Nadat het advies in januari 2021 is opgeleverd heeft de provincie zich verder beraden op de strategie voor MAA. Onderdeel van dit proces was ook een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarin 5 alternatieven zijn onderzocht, waaronder een alternatief voor sluiting en alternatieve gebiedsontwikkeling. In aanloop naar besluiten van PS in 2022 (zie hoofdstuk 1.5.3) zijn er nog verschillende andere onderzoeken uitgevoerd, waaronder onderzoeken naar governance, (geluids)hinder, economische effecten en lage-emissie luchtvaart.

3.5 Bij investeringen aandacht voor risico's en scenario's, geen concrete exit-strategie

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de provincie bij de recente investeringen voor de drie projecten (zie hoofdstuk 1) heeft gehandeld. Daarbij staan de volgende hoofdvragen centraal:

- In hoeverre zijn risico's in beeld gebracht?
- In hoeverre zijn alternatieven uitgewerkt?
- In hoeverre is er een concrete exit-strategie?⁵⁷

⁵⁷ Een exit-strategie is een strategisch plan om de betrokkenheid bij de verbonden partij (deels) in de toekomst te beëindigen. Onderdeel van zo'n strategie zijn criteria onder welke omstandigheden de provincie dient te overwegen of ze beter kan stoppen met het project. Te denken valt bijvoorbeeld aan onvoldoende (financiële of maatschappelijke) resultaten of juist het behalen van de beoogde maatschappelijke doelen waardoor geen provinciale rol meer nodig is. Wanneer de regels voor een mogelijke exit van een verbonden partij zijn vastgelegd, maar er geen duidelijke criteria zijn voor het overwegen van een exit spreekt de rekenkamer niet over een exit-strategie maar over een exit-regeling.

Tabel 3.5 Overzicht van de bevindingen ten aanzien van de drie projecten

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
De risico's rondom de besluitvorming zijn in beeld gebracht	V	V	V
Er zijn verschillende alternatieven of scenario's uitgewerkt	V	V	V
Er is een exit-strategie vastgelegd en deze is concreet	X	X	X

V = Geheel of grotendeels aan voldaan; O = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; X = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

De tabel laat zien dat bij alle drie projecten er rond de besluitvorming aandacht is besteed aan de risico's. Op het moment dat extra investeringen nodig zijn, is er dus bij de provincie aandacht voor. Wat echter bij geen van de drie projecten is gebeurd, is het vastleggen van een concrete exit-strategie. Niet bij het ontstaan van provinciale betrokkenheid, maar ook niet meer bij uitbreidingen van die betrokkenheid. Dit terwijl dat voor verbonden partijen van de provincie wel in SiS 3.0 als beleid is vastgelegd.⁵⁸ De exit-strategie voor Mijnwater (Holding/Energy BV), welke geen verbonden partij is van de provincie, maar een dochter van de verbonden partij van de provincie (LEF), is situationeel en maatwerk.

3.5.1 Brightlands Campus Greenport Venlo

3.5.1.1 Risico's in beeld gebracht

In de Statenvoorstellen van de recente PS-besluiten staan de risico's die gelden voor de Brightlands Campus Greenport Venlo. Ook in het groeiplan dat is opgesteld, zijn deze risico's in beeld gebracht. Het gaat om de volgende risico's:

- Overschrijding begroting / verlieslatende exploitatie (alleen bij een aandeelhoudersrelatie).
- Achterblijvende prestaties (bijvoorbeeld resultaten, activiteiten of beoogde ontwikkeling).
- Niet nakomen van afspraken die gemaakt zijn in het kader van een provinciale bijdrage (bijvoorbeeld monitoring, rapportage, aflossing of (rente)betaling).
- Onenigheid tussen partners in projecten of in het samenwerkingsverband.
- Onzekerheid over continuïteit na afloop provinciale betrokkenheid.
- Onvoorziene prijsverhogingen onder invloed van externe omstandigheden.
- Mogelijk blijvend hoge onderhoudskosten.

Niet voor al deze risico's zijn mitigerende maatregelen uitgewerkt in de Statenvoorstellen. Voor de blijvend hoge onderhoudskosten is dit wel opgenomen in het Statenvoorstel betreffende BV CVGV van februari 2023. Voor deze vastgoedrisico's zijn of worden specifieke beheersmaatregelen genomen. De aandeelhouders zullen aansturen op het aantrekken van de noodzakelijke vastgoedexpertise. De met het Statenvoorstel uit 2023 voor vastgoed gereserveerde provinciale middelen worden verder alleen wanneer nodig en alleen na instemming van de provincie beschikbaar gesteld. De investeringen worden daarbij gefaseerd verstrekt. Er is dus een vorm van bestedingscontrole.

3.5.1.2 Alternatieven of scenario's uitgewerkt

In het rapport van BCI dat is bijgevoegd bij de Statenvoorstellen zijn 5 scenario's gedefinieerd op basis van een roadmap voor de provinciale rol. Met het Statenvoorstel is gekozen voor een ontwikkelpad van versnelde groei.

⁵⁸ Zie SiS 3.0, paragraaf 7.10.

De 5 scenario's zijn:

1. stopzetting van de ondersteuning door de provincie,
2. afbouw van ondersteuning,
3. status quo voortzetten,
4. actieve doorgroei,
5. ambitieuze doorgroei.

In het Statenvoorstel 'Brightlands Campus Greenport Venlo – visie en inzet tot 2030' staat dat scenario 1 of 2 door de provincie niet als mogelijkheid wordt gezien. De geprognosticeerde aantallen voor werknemers op de campus uit het ontwikkelpad vallen tussen scenario 4 (actieve doorgroei) en 5 (ambitieuze doorgroei). In het Statenvoorstel is verder niet uitgelegd waarom scenario "status quo" (of een variant tussen "status quo" en "actieve doorgroei") niet is gekozen.

3.5.1.3 Exit-strategie niet vastgelegd

In het Statenvoorstel 'Brightlands Campus Greenport Venlo – visie en inzet tot 2030' wordt beschreven dat er, na een verzoek van PS,⁵⁹ een toezegging is gedaan aan PS door GS om een exit-strategie voor BCGV te concretiseren. In het Statenvoorstel is hierover de volgende passage opgenomen, wat door de provincie als invulling van deze toezegging wordt gezien:

"Voor Brightlands Campus Greenport Venlo (BCGV) is, als jonge campus met veel regionaal verankerd MKB, de komende periode nog een forse bijdrage van de partners nodig om massa in kennisinstellingen, (R&D-)faciliteiten en bedrijvigheid op te bouwen. Daarmee kan een stabiele basis voor een vastgoedverdienmodel ontstaan. Of die situatie al in 2030 is bereikt, is minder zeker."

In het Statenvoorstel staat verder *"De Provincie voorziet dat zij aandeelhouder blijft in ieder geval voor de periode tot 2030. Hoewel de rol van de Provincie Limburg de komende periode zal veranderen van initiator naar facilitator, willen wij betrokken blijven om deze campussen richting de volwassenfase te ondersteunen."* De provincie gaat met andere woorden niet uit van een exit en heeft dus geen vooraf opgestelde criteria voor wanneer de provincie al dan niet haar betrokkenheid bij BCGV BV dan wel BV CVGV zou moeten beëindigen. Daarmee is er dus geen exit-strategie en kan het project worden gezien als een open-eind regeling waarvan (zonder budgettair plafond) de financiële consequenties onduidelijk zijn. Er is wel een exit-regeling vastgelegd. Het proces dat doorlopen kan (en moet) worden als de provincie als aandeelhouder wil terugtreden uit de vennootschappen staat namelijk beschreven.

3.5.2 Mijnwater

3.5.2.1 Risico's in beeld gebracht

Voor het Masterplan Mijnwater 2023-2030 dat ten grondslag ligt aan het Financieringsvoorstel LEF t.b.v. Mijnwater (MWE) uit 2022 is een risicoanalyse (due diligence) gemaakt door een externe partij. De significante risico's daaruit zijn opgesomd in het financieringsvoorstel. Ten behoeve van het financieringsvoorstel zijn ook enkele andere onderzoeken uitgevoerd door externe partijen, zoals een sensitiviteitsanalyse. Daarnaast zijn ten behoeve van de beoordeling van de financieringsaanvraag adviezen uitgebracht door:

⁵⁹ Bij bespreking van het eerdere Statenvoorstel 'Brightlands en de campussen – visie en inzet tot 2030' (G-22-022)

- de adviescommissie van het LEF die het voorstel aan de investeringskaders LEF heeft getoetst, dit na een eerste toetsing door het bestuur van het LEF;
- het cluster Financiën van de provincie (treasury advies);
- het compliance-team van de provincie (cluster Concerncontrol; advies over governance, financiële en juridische zaken, doelmatigheid en strategie);
- het kernteam LEF van de provincie (beleids-, juridisch en financieel advies).

Er zijn daarmee beleidsmatige, technische, financiële en juridische risico's in beeld gebracht (zie paragraaf 1.4.4). Deze risico's zijn in het voorstel verwoord, maar de kans daarop, impact, gevolgen, (mitigerende) beheermaatregelen en manier van monitoring worden niet altijd duidelijk (in het statenvoorstel). Bij eerste bespreking van het voorstel in de Statencommissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur (FEB) is aan GS gevraagd om een overzicht te maken van de risico's, mitigatie, weging, alternatieven en (financiële) gevolgen daarvan. Dit overzicht is vervolgens via een presentatie met de Staten gedeeld.

Voorbeelden van mitigerende maatregelen zijn:

- Om continu de vinger aan de pols te houden bij de verdere ontwikkeling van Mijnwater, zijn in het AvA-besluit tussentijdse checkmomenten, beheersmaatregelen ingebouwd voor het inzuigrisico. Iedere keer als het LEF geld uit de toegewezen € 40 miljoen van de provincie wil krijgen/trekken, moeten zij aan bepaalde criteria voldoen (bestedingscontrole). Uit de cijfers dient te blijken dat ze nog binnen de bandbreedte zitten op het pad naar winstgevend zijn (het doel). Als dat niet zo is, trapt de provincie op de rem. Hetzelfde gebeurt als Mijnwater/MWE bij het LEF een trekkingsverzoek indient, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven. Het is daarmee een belangrijk mechanisme om grip te houden op investeringen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat het ingediende voorstel dient te worden aangepast, zodat het wel aan de criteria voldoet. De rekenkamer constateert dat 'op de rem trappen' echter niet altijd zonder gevolgen hoeft te zijn voor (de verdere uitvoering van) het project/Masterplan en daarmee de weg naar winstgevendheid; waaruit het aanvullende financieringsverzoek voortkwam.
- Het financieringsvoorstel voorziet ook in een extra dotatie aan de risicoreserve SIS 3.0. Deze mitigatiemaatregel voor financiële risico's is echter mogelijk niet voldoende. Er wordt in het voorstel namelijk gesteld dat de provincie met het voorstel een groot risico loopt op afwaardering van haar belang in het LEF in de toekomst welke hoger kan zijn dan de ingestelde risicoreserve. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat risicoreserveringen altijd worden gebaseerd op een zo nauwkeurig mogelijke actuele inschatting van het risico en jaarlijks, als onderdeel van de P&C-cyclus, op fondsniveau worden beoordeeld en waar nodig worden bijgesteld.
- Ook is door de provincie het instrument borgstelling voorzien voor de € 40 miljoen, waarbij de verwachting is daarmee toekomstige risico's te kunnen mitigeren. Januari 2024 was deze € 40 miljoen nog niet beschikbaar gesteld aan het LEF, zodat er ook nog geen borgstellingsovereenkomst was afgesloten. Als deze wordt afgesloten, betekent dit dat het financiële risico voor deze (maximaal) € 40 miljoen wordt verlegd van het LEF naar de provincie.

3.5.2.2 Alternatieven of scenario's uitgewerkt

In het financieringsvoorstel zijn (GS hebben) vier scenario's afgewogen: verkoop van Mijnwater Energy, tijdelijke of structurele terugval (terugschalen) qua investeringen en organisatie, investering via LEF (voorkeurscenario) en investering via de provincie. De vier scenario's zijn daarvoor - voor zover op dat moment nodig - op hoofdlijnen uitgewerkt, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven. In het bijbehorende Statenvoorstel wordt gesteld

dat het voorgestelde alternatief, investeren via LEF, gezien wordt als de beste keuze, omdat daarmee de verlieslatende periode naar verwachting zo kort mogelijk blijft en de cofinanciering van Enpuls voor Mijnwater (via MWI) behouden blijft. Dit vanuit beleidsmatig perspectief. Vanuit puur financieel perspectief zou een andere keuze meer voor de hand liggen, zo wordt in het Statenvoorstel aangegeven.

Op basis van de analyse van de door de fondsbeheerder van het LEF aangereikte stukken inclusief externe validatie en het advies van de Adviescommissie wordt in het Statenvoorstel geconcludeerd dat het investeringsvoorstel op onderdelen niet past binnen de kaders van het LEF.⁶⁰ Zo kan ook de doelstelling van het LEF (rendabel en revolverend fonds) onder druk komen staan. Het voorstel voldoet op onderdelen ook niet aan de kaders van SIS 3.0. Daarmee zijn met het financieringsvoorstel adviezen op basis van bestaande criteria/kaders door GS terzijde gelegd.

Voor alle scenario's geldt echter dat ze materiële risico's met zich meebrengen. In het Statenvoorstel wordt daarbij gesteld dat het vanuit die optiek lastig is om een 'best case' scenario aan te wijzen. Ook wordt aangegeven dat het treasury advies diverse risico's erkent. De risico's op zowel technisch/inhoudelijk vlak als financieel/juridisch vlak zijn van een dermate omvang dat de provincie in geval van een investering via het LEF een groot risico loopt op een afwaardering van haar belang in LEF in de toekomst. Het college van GS vond het voorgestelde scenario financieel gezien nog de beste keuze en was beleidsmatig hetgeen wat ze nastreven. In het voorstel wordt in dat kader aangegeven dat de provincie met de voorgestelde investering een significant risico loopt, maar naar oordeel van GS de argumenten vóór verduurzaming en de strategische waarde van energie-infrastructuur in dit geval zwaarder wegen. De uitbreiding van Mijnwater is ook noodzakelijk voor het realiseren van de PES-doelstelling om in 2030 60.000 woningequivalenten te voorzien van de levering van duurzame warmte via warmtenetten en is ook van belang voor de warmtetransitie in Nederland in zijn geheel (voorloper en voorbeeld). Het is daarmee vooral een politiek-strategische keuze.

Omdat het een investering boven de € 2,5 miljoen betreft, dienden de alternatieven/het voorstel voorgelegd te worden aan de AvA. Via die weg heeft de provincie/GS een rol gehad bij de besluitvorming van het voorstel. Ook zijn PS bij het financieringsvoorstel in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken over de fondsvergroting LEF (€ 15 miljoen) en over de financiering van LEF in Mijnwater (€ 40 miljoen).

De provincie heeft als aandeelhouder van Enexis overigens ook een rol gehad bij de besluitvorming over het aan de investering van LEF (MWE) gekoppelde aanvullend financieringsverzoek van Enpuls als dochter van Enexis voor MWI.

3.5.2.3 Exit-strategie niet concreet

Begin 2022 zijn voor het LEF de voorwaarden en aandachtspunten voor beëindiging van het LEF als provinciale deelneming vastgelegd.⁶¹ Dit betreffen beoordelingscriteria uit SIS 3.0. Voor een exit uit het LEF moet bijvoorbeeld duidelijk zijn dat het aandeelhouderschap van de provincie geen toegevoegde waarde meer heeft voor de borging van het publiek belang en moet er voldoende aandacht zijn voor de (impact ervan op de) continuïteit/voortbestaan van de vennootschap (LEF B.V.). Eén aandachtspunten daarbij is juiste timing, waarbij

⁶⁰ Dit wordt door het cluster Financiën van de provincie onderschreven, zo blijkt uit het Statenvoorstel.

⁶¹ Dit gebeurde naar aanleiding van een toezegging van de portefeuillehouder in de vergadering van de Statencommissie FEB (Financiën, Economische Zaken en Bestuur) op 10 september 2021.

bepalingen uit SIS 3.0 en de managementovereenkomst met de fondsbeheerder van het LEF relevant zijn. De eerstvolgende mogelijkheid tot voor (tussentijdse) beëindiging van deze managementovereenkomst is vanaf 1 januari 2026. De rekenkamer merkt op dat de beoordelingscriteria uit SIS 3.0 niet verder concreet zijn gemaakt. Er kan dus niet worden gesproken over een concrete exit-strategie.

Voor het LEF zijn er wel drie mogelijke exit-scenario's beschreven. De eerste komt neer op verkoop van de aandelen LEF van de provincie aan een andere partij, waarbij (aandelen) MWE in principe ook overgaat naar deze partij. Bij het 2^e en 3^e scenario wordt overgegaan tot de zogenoemde managementfase waarna LEF B.V. kan worden geliquideerd en aandeelhouderschap van de provincie ook vervalt/stopt. De managementfase betekent voor MWE dat de aandelen MWE (die in bezit zijn van het LEF) aan derden⁶² verkocht (dienen te) worden. Er kan daarbij sprake zijn van afwaardering. Verder is het onzeker in hoeverre het haalbaar is om alle openstaande financieringen af te lossen (2^e scenario) of te verkopen (3^e scenario) en alle aandelen van doelondernemingen in het bezit van het LEF onderhands te verkopen (2^e en 3^e scenario).

Voor (een exit uit) Mijnwater wordt door de provincie en het LEF al langer ingezet op het vinden van aanvullende externe (co)financiers en/of strategische partners voor Mijnwater Energy BV. Uit de door de rekenkamer ontvangen documenten blijkt dat ook de verantwoordelijk gedeputeerde(n) (GS/AvA) al geruime tijd hierop aandringen. Externe partijen zijn echter op dit moment (2023) nog niet bereid om in te stappen of te financieren, onder andere door de onduidelijkheid op het gebied van wet- en regelgeving. Dit vormt dan ook een mogelijk bemoeilijkende factor voor een exit. Een (gedeeltelijke) exit kan volgens de provincie op verschillende manieren plaatsvinden. Als het aan de orde is zal tegen die tijd op basis van de dan voorliggende mogelijkheden een keuze moeten worden gemaakt. De algemene lijn uit voorstaande is door het LEF als exit-strategie vastgelegd en nader toegelicht en onderbouwd in het investeringsvoorstel Mijnwater Holding BV voor de recente financieringsvraag van € 40 miljoen (2022).⁶³ Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het masterplan de weg is, naar zwarte cijfers, naar een exit. Immers als je zwarte cijfers schrijft, dan heb je een project wat beter te financieren en/of beter te verkopen is, zo werd daarbij gesteld. De rekenkamer constateert dat niet is vastgelegd wat de vervolgstappen zullen zijn, als sprake is van zwarte cijfers, of het LEF/de provincie dan de aandelen MWE (ten dele) verkoopt of niet. In het PS-besluit over het financieringsvoorstel van februari 2023 is (de wens van PS) opgenomen dat dient te worden gestuurd op ontvlechting van Mijnwater (MWE) uit het LEF op een natuurlijk moment (waarbij de provincie rechtstreeks aandeelhouder wordt). Dit onder andere om het risico voor het LEF te verminderen en geen druk op de doelen van het LEF te zetten, zie ook paragraaf 2.2.2. De exit-strategie is daarmee niet concreet, maar situationeel en maatwerk. Verder betreft de ontvlechting een exit uit het LEF. In het geval dat de provincie bij zo'n exit uit het LEF rechtstreeks aandeelhouder van MWE wordt, betekent dit geen exit uit MWE/Mijnwater.

⁶² Dit kan ook de provincie zijn.

⁶³ In het Bestuurs- en Investeringsreglement Limburgs Energie Fonds (LEF) BV staat onder andere als voorwaarde opgenomen dat het LEF alleen financiering in de vorm van een deelneming of hybride kapitaalinstrument aan een doelonderneming kan verschaffen waarvoor een heldere en realistische exit-strategie voorhanden is. Bron: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR298898>.

3.5.3 Maastricht Aachen Airport

3.5.3.1 Risico's in beeld gebracht

De rekenkamer constateert dat zowel voor de toekomst (PS-besluit 3 juni 2022) als voor de transitie van MAA (PS-besluit december 2022) risico's in beeld zijn gebracht en zijn verwoord in de betreffende Statenvoorstellen en/of daarbij behorende bijlage(n).

In het Statenvoorstel Toekomst MAA en bijbehorende bijlage (basisdocument) wordt per daarin onderscheiden scenario inzicht gegeven in de risico's. Het gaat om risico's van economische, juridische, ruimtelijke, organisatorische en financiële aard. Ter onderbouwing van de risico's zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd, waaronder een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), zie ook de volgende paragraaf.

In het Businessplan 'Transitie naar een toekomstbestendige, omgevingsbewuste en duurzame luchthaven' dat ten grondslag ligt aan, en als bijlage was bijgevoegd bij, het Statenvoorstel transitie MAA is een overzicht opgenomen van de risico's. Dit betreft verschillende soorten risico's, zoals compliance-risico's, financiële risico's, strategische risico's, politieke risico's en kwaliteitsrisico's. Per risico wordt een inschatting gegeven van de impact en kans op het risico. Dit gebeurt in beide gevallen via de categorieën 'klein', 'gemiddeld' en 'groot'. Per risico worden ook mitigerende maatregelen opgesomd. Een goede financiële positie wordt gezien als een belangrijke mitigerende maatregel voor externe risico's. Drie van in totaal 15 risico's worden ingeschat met zowel een gemiddeld of hoge impact als kans:

- Neergang economie/recessie, waardoor luchtvracht en daarmee volume terugloopt.
- Uitvoeringsrisico's, zoals het niet behalen van CO₂-doelen.
- Infra/vastgoedrisico's: met name de baanrenovatie kan geen verder uitstel hebben.

In het Statenvoorstel zelf zijn de significante risico's opgenomen en toegelicht.

Het businessplan is opgesteld door MAA BV - in samenspraak met Schiphol - en MAABI. Ten behoeve van (de diverse onderdelen van) het businessplan/Statenvoorstel is gebruik gemaakt van verschillende reeds uitgevoerde onderzoeken, maar zijn ook verschillende aanvullende onderzoeken uitgevoerd door of input of validatie gevraagd aan externe partijen/experts. Voorbeelden zijn een risicobeoordeling (due diligence), een marktanalyse, SWOT-analyse (sterktes-zwaktes-kansen-bedreigingen), onderzoek naar hinderbeperkende maatregelen en vlootvernieuwing, verkenningen van de heer Van Geel en een sensitiviteitsanalyse.

3.5.3.2 Alternatieven of scenario's uitgewerkt

De rekenkamer constateert dat er ten behoeve van het recente PS-besluit van 3 juni 2022 over de toekomst van MAA vier toekomstscenario's zijn uitgewerkt en gemotiveerd. Ze betreffen: 1) groei ruimte benut, 2) omgevingsbewuste luchthaven, 3) innovatief en duurzaam vliegen, 4) alternatieve gebiedsontwikkeling (sluiting MAA). Deze scenario's zijn, samen met de daarbij horende financiële besluiten, opgenomen in het Statenvoorstel Toekomst Maastricht Aachen Airport (mei 2022). GS hebben ervoor gekozen geen voorkeursscenario te benoemen, maar de keuze aan PS te laten. De scenario's zijn onder andere afgezet tegen acht publieke waarden waarop ze van invloed zijn. Ook wordt er ingegaan op de haalbaarheid, onzekerheden en risico's van de scenario's (zie voorgaande paragraaf).

De rekenkamer constateert verder dat er ter onderbouwing van de vier scenario's verschillende onderzoeken en analyses zijn uitgevoerd en diverse besprekingen en gesprekken hebben plaatsgevonden met externe experts

(zie voor voorbeelden paragraaf 3.3.3). De rapporten zijn als bijlagen bijgevoegd bij het Statenvoorstel. Ten behoeve van het recente PS-besluit van december 2022 zijn geen scenario's uitgewerkt, maar is invulling gegeven aan de voorwaarden die PS bij hun besluit om de luchthaven op te houden hadden meegegeven op 3 juni 2022.

3.5.3.3 Exit-strategie niet vastgelegd

De provincie heeft geen exit-strategie vastgelegd voor haar deelneming in MAA (NV HBLM en daarmee MAA BV en MAABI BV). Volgens betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie is een exit vooralsnog niet aan de orde door het PS-besluit van 16 december 2016 (en december 2022), waarbij is besloten dat de luchthaven open blijft. Een eerdere exit van MAA BV in 2016, zo geven ze daarbij aan, is uiteindelijk geen succes geworden. Daarnaast, zo stellen ze, kan geen enkele regionale luchthaven in Nederland zonder overheidsbijdrage. De rekenkamer merkt hierbij op dat dit alles niet wegneemt dat een exit-strategie kan worden vastgelegd in het kader van risicomanagement. Er is wel een exit-regeling vastgelegd. Het proces dat doorlopen kan (en moet) worden als de provincie als aandeelhouder wil terugtreden uit de verbonden partij staat namelijk beschreven.

3.6 Three lines of defense nog in ontwikkeling

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is beschreven zijn de verdeling van verantwoordelijkheden, intern toezicht en tegenspraak onderdelen die van belang zijn in het kader van risicomanagement. De controlfunctie speelt hier een belangrijke rol in. In de organisatievisie van de provincie Limburg van 2020 is de noodzaak om de inrichting van de controlfunctie te verstevigen benoemd. De versterking van control ten aanzien van verbonden partijen is hier een belangrijk onderdeel van. Deze versterking van control omvat de uitbreiding van het cluster concerncontrol met enkele nieuwe functies. Daarnaast wil de provincie de controlfunctie invullen volgens de three lines of defense. In deze paragraaf wordt de inrichting en uitvoering van de three lines of defense verder beschreven en geanalyseerd. De belangrijkste hoofdvragen van deze paragraaf zijn:

- In hoeverre is de inrichting van de three lines of defense voor de onderzochte investeringsprojecten vastgelegd door de provincie?
- In hoeverre wordt de three lines of defense door de provincie in de praktijk ook toegepast bij de drie projecten?
- Wordt bij de provincie aanwezige expertise in de praktijk daadwerkelijk ingezet bij de drie projecten?

Tabel 3.6. Overzicht van de bevindingen ten aanzien van de drie projecten.

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
De inrichting van de three lines of defense is vastgelegd door de provincie	X	X	X
In de praktijk wordt de three lines of defense door de provincie toegepast	X	O	X
Aanwezige expertise bij de provincie wordt in de praktijk ingezet	O	O	O

V = Geheel of grotendeels aan voldaan; O = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; X = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

In bovenstaande tabel staat een samenvatting van de analyse van de rekenkamer. De rekenkamer constateert dat verschillende onderdelen bij de provincie voor een deel of geheel niet op orde zijn. De three lines of defense voor verbonden partijen zijn namelijk nog niet vastgelegd, in tegenstelling tot bijvoorbeeld bij infrastructurele projecten. Het is bedoeling om dit vast te leggen in processtandaarden, maar het is nog onduidelijk wanneer zo'n document voor verbonden partijen wordt vastgesteld. Tot die tijd wordt er in de praktijk wel deels invulling

gegeven aan de three lines of defense. In de eerste lijn gewerkt met kern-/programmateams die uit verschillende disciplines bestaan. De tweede lijn is nog niet formeel ingericht, maar clustermanagers van financiën en juridische zaken bieden in de praktijk wel enige vorm van control. De derde lijn wordt ingevuld door een compliance team, dat vanuit verschillende disciplines advies geeft op GS-nota's. Opvallend daarbij is dat het compliance team alleen wordt betrokken bij GS nota's die toezien op aandeelhoudersstandpunten en -besluiten. Als gevolg daarvan was het compliance team niet betrokken bij enkele essentiële GS nota's van Statenvoorstellen voor MAA en Brightlands Campus Greenport Venlo. Verder blijkt dat er in de praktijk maar weinig onderscheid wordt gemaakt tussen projecten met een hoog en een laag risico bij de invulling van de controlfunctie. Daaruit volgt ook dat aanwezige expertise bij de drie projecten -die als risicovol kunnen worden gezien- niet voldoende wordt ingezet. Zo is het cluster concerncontrol -naast deelname in het compliance team- beperkt direct betrokken bij de drie projecten. Ook de risk manager van de provincie is hier tot nu toe niet betrokken bij geweest.

3.6.1 Inrichting three lines of defense voor drie projecten nog niet vastgelegd

De organisatievisie van de provincie Limburg (uit 2020)⁶⁴ spreekt over het anders inrichten van de controlfunctie om tot een eenduidige sturing en risicobeheersing bij grote projecten en verbonden partijen te komen. Het gaat daarbij om een combinatie van decentraal en centraal georganiseerde controlefuncties, waarbij wordt gekozen voor drie systeemniveaus: three lines of defense. Deze three lines of defense staan als volgt beschreven in de organisatievisie en SIS 3.0:

- 1^e lijn: Het projectmanagement is primair verantwoordelijk voor beheersing, informatievoorziening en resultaten.
- 2^e lijn: Het projectmanagement wordt ondersteund door andere clusters, zoals juridische zaken en financiën, die zorgen voor tegenmacht en een kritische blik. Zij toetsen en adviseren vanuit een onafhankelijke adviserende en signalerende positie. Vanuit het cluster financiën is een controller het aanspreekpunt voor het projectteam en verantwoordelijk voor alle controlzaken rondom het project.
- 3^e lijn: De afdeling concerncontrol zorgt voor een onafhankelijke blik op het totale systeem van control en toetst controlewerkzaamheden in de eerste twee lijnen middels audits of steekproeven.

Deze three lines of defense waren ten tijde van het rekenkameronderzoek (nog) niet uitgewerkt voor verbonden partijen en daarmee ook nog niet voor de drie onderzochte projecten. Vanuit de ambtelijk organisatie is aangegeven dat bij het implementeren van de three lines of defense er niet voor wordt gekozen om dit op dezelfde manier vorm te geven voor de gehele provincie. Op basis van maatwerk wil men hier invulling aan geven. Deze invulling wordt dan opgenomen in de concernstandaarden 'Zo werken wij'. In deze procesbeschrijvingen zullen de hoofdlijnen van het model worden vastgehouden, maar kan er op onderdelen worden afgeweken. In SIS 3.0 staat beschreven dat het uitwerken van deze beschrijvingen voor verschillende onderdelen in 2021 wordt opgestart. Voor verbonden partijen is zo'n concernstandaard ('Zo werken wij') tot nu toe nog niet vastgesteld. Voor drie andere onderdelen is dit wel het geval: Grond en vastgoed, infrastructurele projecten en tijdelijke inzet individuele externen.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat een concernstandaard voor verbonden partijen wel opgesteld wordt. Er is echter (nog) geen planning voor het vaststellen van 'Zo werken wij' voor verbonden partijen.

⁶⁴ Provincie Limburg. Organisatie visie 2020, Ambtelijk vakmanschap voor Limburg. 2020.

Vanuit de ambtelijk organisatie is aangegeven dat dit mede afhankelijk is van de ontwikkelingen rondom een nieuwe versie van Sturen in Samenwerking (SiS 4.0). Gedeputeerde Staten willen een nieuwe versie van dit document opstellen omdat zij een andere investeringsstrategie willen hanteren en meer aandacht willen geven aan maatschappelijke effecten. Omdat SiS 4.0 kaderstellend is wil men deze ontwikkelingen meenemen in 'Zo werken wij' voor verbonden partijen. In de praktijk zullen beide documenten tegelijk worden opgesteld. Momenteel zit de ontwikkeling van SiS 4.0 nog in de beginfase en moeten er nog verschillende discussies over gevoerd gaan worden.

Totdat 'Zo werken wij' voor verbonden partijen is vastgesteld zijn de verantwoordelijkheden volgens betrokkenen als volgt afgesproken:

1^e lijn: Kern-/programmteam met verschillende disciplines die verantwoordelijk zijn voor de contacten met de verbonden partij en het voorbereiden van besluiten.

2^e lijn: Er is formeel momenteel geen duidelijke twee lijn ingericht. Wel moeten GS-nota's ook door de clustermanagers van financiën en juridische zaken worden getekend. Via deze weg vindt er dus ook enige vorm van controle op de eerste lijn plaats.

3^e lijn: Een compliance team bestaande uit verschillende disciplines brengt advies uit over GS nota's. Het is de bedoeling dat het compliance team wordt opgeheven zodra 'Zo werken wij' voor verbonden partijen wordt vastgesteld. De afspraken voor het compliance team zijn in maart 2019 vastgelegd. Hierin is opgenomen dat het compliance team wordt geacht om voor kritische massa te zorgen om te bezien dat zaken zichtbaar worden gemaakt in GS nota's. Concrete opdrachten omvatten onder meer:

- Begeleiden en ondersteunen van de bestaande deelnemingenteams in het kritisch(er) rapporteren over de mate van doelbereik en de risico's (vanuit provinciaal perspectief)
- Indien nodig, begeleiden van de deelnemingenteams om de doelen helder te krijgen en eventueel herformuleren
- Onafhankelijk van GS nota's beoordelen die ter besluitvorming worden voorgelegd. Het oordeel/advies wordt expliciet opgenomen in de GS-nota. De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat het compliance team uitsluitend adviseert op GS nota's die toezien op aandeelhoudersstandpunten en -besluiten. Vanuit de ambtelijk organisatie is verder aangegeven dat wordt verwacht dat het compliance team (globaal) advies geeft op de GS nota's. Uitgangspunt is daarbij toetsing vanuit de derde lijn.⁶⁵ Daarbij is aangegeven dat wordt verwacht dat het compliance team naar alle aspecten kijkt en voornamelijk let op onderdelen die niet stroken met beleid en kaders of die onaanvaardbare risico's of gevolgen voor de provincie met zich meebrengen ('red flags'). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om governance, maar ook om financiële en juridische zaken, doelmatigheid en strategie.

Daarnaast zijn opdrachten opgenomen om een format/standaard te ontwikkelen voor het actief monitoren van resultaten en voor de voorbereiding van AvA's. Ook dienen ze voorstellen te ontwikkelen voor de invulling van actief aandeelhouderschap en afsprakenmanagement met de verbonden partij. De provincie heeft aangegeven dat deze voorstellen en standaarden nog niet zijn ontwikkeld en worden meegenomen in de concernstandaard ('Zo werken wij') voor verbonden partijen.

⁶⁵ Dit volgt uit een evaluatie van het compliance team uit 2020.

Verder is vanuit de ambtelijk organisatie aangegeven dat het momenteel nog onduidelijk is hoe en wanneer moet worden opgeschaald met betrekking tot de controle op projecten. Dit zijn zaken die in de op te stellen kaders als 'Zo werken wij' moeten worden vastgelegd. Goede werkafspraken kunnen ervoor zorgen dat concerncontrol op het juiste moment haar rol kan pakken en weet wat men van elkaar kan verwachten, aldus een betrokkene.

3.6.2 Uitvoering three lines of defense vertoont onduidelijkheden en hiaten

In deze paragraaf wordt de uitvoering van three lines of defense beschreven en geanalyseerd.

De eerste lijn bestaat bij de drie projecten uit een kern- of programmateam met verschillende disciplines. De kernteams van alle drie de projecten bestaan uit een accountmanager/programmamanager, vertegenwoordigers van financiën en juridische zaken. Ook zijn er beleidsmedewerkers betrokken bij de kern- en programmateams. Voor de Brightlands Campus Greenport Venlo is dit een vertegenwoordiger van economische zaken en bij LEF/Mijnwater is de accountmanager een beleidsmedewerker van het cluster Wonen en Leefomgeving en zijn bij het opstellen van de PS- en GS-nota voor het recente financieringsvoorstel beleidsmedewerkers het gebied van warmtenetten (programma PES) aangesloten. Voor MAA zijn er naast een beleidsmedewerker ook een geluidsdeskundige en medewerkers op het gebied van communicatie, ruimtelijke ordening en grond en vastgoed betrokken.

Eerder in dit hoofdstuk is al beschreven dat er formeel geen duidelijke tweede lijn is ingericht. Wel moeten GS-nota's ook door de betrokken clustermanagers zoals financiën en juridische zaken worden getekend. Naast ondertekening van de GS-nota's is aangegeven dat clustermanagers ook worden betrokken door leden van het kern-/programmateam indien dit nodig wordt geacht.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in de praktijk het compliance team -vanuit de 3^e lijn- wordt betrokken bij GS-nota's. Adviezen van het compliance team worden door het kern-/programmateam verwerkt voordat de nota aan GS wordt voorgelegd. Als het kern-/programmateam (na overleg) op belangrijke punten van mening verschilt met het compliance team, dan komen deze onderdelen en zienswijzen terug in de GS-nota zodat GS inzicht hebben in beide standpunten. Het compliance team kan op basis van terugkoppeling en/of in de uiteindelijke GS-nota's meekijken of hun advies inderdaad goed gevolg heeft gekregen. Dit betekent dat de adviezen/oordelen van het compliance team niet altijd expliciet zichtbaar worden gemaakt in de GS-nota's, in tegenstelling tot de afspraken rondom het compliance team.

Verder valt het op dat het compliance team niet bij alle GS-nota's van de verschillende besluiten (zoals beschreven in hoofdstuk 1) advies heeft gegeven. Dit is bij de Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA niet of maar beperkt gebeurd. Dit is het gevolg van de afspraak dat het compliance team alleen adviseert bij aandeelhoudersstandpunten en -besluiten. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo is er bij geen van de betreffende besluiten een advies uitgebracht bij de GS nota. Bij MAA is er geen advies uitgebracht bij de GS nota voor het Statenvoorstel 'Toekomst Maastricht Aachen Airport'. De provincie heeft bij de rekenkamer aangegeven dat het compliance team niet betrokken hoeft te zijn bij beleidsstukken, zoals bij de Brightlands Campus Greenport Venlo. Bij MAA werd aangegeven dat het voorstel geen directe gevolgen had voor de governance van MAA en de besluiten met directe gevolgen voor de provincie later zouden worden genomen. De rekenkamer vindt dit opvallend, omdat de betreffende Statenvoorstellen essentieel zijn voor de betreffende projecten. Naast de besluitvorming door PS over substantiële middelen, komen ook bijvoorbeeld doelen en risico's hierin aan bod. Deze aspecten zijn beide expliciet in de opdracht voor het compliance team meegenomen. Ook de aspecten

doelmatigheid en strategie die vanuit de ambtelijke organisatie als voorbeelden genoemd waarop het compliance team kan adviseren komen in deze Statenvoorstellen naar voren.

Opvallend is ook dat een betrokkene aangeeft dat er bij de uitvoering van de three lines of defense momenteel nog weinig tot geen onderscheid wordt gemaakt tussen projecten van verbonden partijen met een hoog en een laag risico. Alleen bij Mijnwater is vanwege de risico's en het negatieve advies door het compliance team opgeschaald naar de concerncontrollers. Verder blijkt dat -naast deelname aan het compliance team- het cluster concerncontrol beperkt betrokken is geweest bij de drie projecten. De risk manager van de provincie die werkt binnen het cluster concerncontrol is helemaal niet betrokken geweest bij de drie projecten.

Kader: Three lines of defense en risicomanagement bij infrastructurele projecten.

De three lines of defense en het risicomanagement bij verbonden partijen staat in contrast met de inrichting en uitvoering bij infrastructurele projecten. Over het algemeen sluit de uitvoering hiervan beter aan bij de normen die aan het begin van dit hoofdstuk staan beschreven.

Bij infrastructurele projecten zijn de three lines of defense en de uitvoering van risicomanagement al beschreven in 'Zo werken wij' en een handboek projectbeheersing. Risicomanagement wordt in het handboek projectbeheersing⁶⁶ gezien als een van de hoofdprocessen van projectbeheersing. De processen rondom risicomanagement zijn in dit handboek verder uitgewerkt. Hierbij wordt ingegaan op onder meer risico-identificatie en risicokwantificering en het bijhouden van een logboek. Daarbij worden voor de risicokwantificering verschillende klassen beschreven voor kans, geld, tijd, kwaliteit, omgeving, veiligheid en imago. Bij de keuze voor beheersmaatregelen wordt onderscheid gemaakt in vermijden, verminderen/beperken en overdragen van risico's. In projectrapportages en voortgangsrapportages dienen de stand van zaken van risico's en beheersmaatregelen te worden aangegeven. Gedurende een project dient men aandacht te houden voor de beheersmaatregelen en bij het monitoren dienen alle risico's aandacht te krijgen (en dus niet alleen de risico's die als hoog zijn gekwantificeerd).

Het proces van risicomanagement wordt gefaciliteerd door de manager projectbeheersing. Deze maakt deel uit van het projectteam. Voor alle risico's wordt een risico-eigenaar aangewezen die verantwoordelijk is voor het beheersen van een risico en voor het afleggen van verantwoording aan het team. De manager projectbeheersing is verantwoordelijk voor het doorvoeren van wijzigingen en aanvullingen in een risicodossier. Bij grote en complexe projecten wordt een (externe) risicomanager toegevoegd aan projecten.

De manager projectbeheersing wordt gezien als onderdeel van de eerste verdedigingslijn in de three lines of defense. De tweede verdedigingslijn wordt ingevuld door een projectcontroller, indien een project een hoog risicoprofiel heeft. Deze projectcontroller geeft advies en controleert of projecten voldoende 'in control' zijn. Verder worden alle nota's voor directie, GS en PS met de projectcontroller afgestemd (bij nota's met financiële gevolgen) of ter informatie gedeeld (bij nota's zonder financiële gevolgen). Het cluster concerncontrol vult de derde verdedigingslijn in en biedt een onafhankelijke blik op het systeem van control. Door middel van steekproeven en audits worden de werkzaamheden in de eerste en tweede lijn getoetst, zo staat beschreven. Vanuit de ambtelijk organisatie is aangegeven dat concerncontrol in de praktijk op meer reguliere basis meekijkt dan bij verbonden partijen. Zo is er meerdere malen meegekeken hoe processen zijn verlopen. Daarnaast is er een overlegplatform waaraan projectcontrollers van infrastructurele projecten en medewerkers van het cluster concerncontrol aan deelnemen, aldus een betrokkene. Afhankelijk van de agenda kan ook bijvoorbeeld de risk manager van concerncontrol aansluiten.

⁶⁶ Handboek projectbeheersing, cluster wegaanleg, Provincie Limburg. 2022.

4 Provinciale Staten in positie

In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van onze bevindingen over:

1. de kwaliteit van de informatievoorziening van GS aan PS over de drie projecten (paragraaf 4.2);
2. de rolneming door PS bij deze projecten (paragraaf 4.3).

De rekenkamer maakt daarbij steeds onderscheid tussen reguliere informatie van GS aan PS, de informatie aan PS rondom de recente tegenvallers en de informatie aan PS rondom de daarop volgende besluitvorming in 2022 en/of 2023.

Tot de reguliere informatie behoren de provinciale P&C-documenten, zoals de begroting en de jaarstukken die jaarlijks verschijnen en waarin de projecten bij de betreffende beleidsprogramma's en de vennootschappen in de paragraaf Verbonden Partijen aan bod komen. Daarnaast worden er periodieke voortgangsrapportages opgesteld, waarin de projecten aan de orde komen. Voor Brightlands Campus Greenport Venlo betreffen dit de kwartaalrapportages BV Campus Vastgoed Greenport Venlo en sinds 2022 de jaarlijkse Brightlands-rapportage in het kader van de Regeling Grote Projecten 2020 (RGP). Voor Mijnwater zijn dit de voortgangsrapportages PES en LEF die beide halfjaarlijks verschijnen en waarvan de LEF-rapportage in het kader van de RGP verschijnt. Voor MAA zijn dit de voortgangsrapportages MAA die eveneens in het kader van de RGP grofweg halfjaarlijks verschijnen.

4.1 Normen voor de kwaliteit van informatie

Voor de eisen c.q. normen aan de kwaliteit van de informatievoorziening door GS aan PS heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van uitgangspunten die algemeen aanvaard zijn, wettelijk verankerd⁶⁷ en ook aansluiten op de uitgangspunten van de provincie Limburg zelf (SIS 3.0). De eisen die daaruit volgen voor de kwaliteit aan informatie zijn:

- **Tijdigheid:** informatie is op tijd voor besluitvorming door PS en is actueel
- **Relevantie:** informatie is gericht op die onderwerpen die belangrijk zijn voor besluitvorming
- **Begrijpelijkheid:** informatie is zelfstandig leesbaar en zonder specialistische achtergrondkennis te begrijpen
- **Volledigheid:** alle informatie die nodig is voor besluitvorming wordt met PS gedeeld
- **Betrouwbaarheid:** informatie klopt en is geverifieerd

Naast de plicht van GS om informatie aan te leveren van voldoende kwaliteit (actieve informatieplicht, ook wel 'brengplicht'), rust op PS de plicht om waar nodig te vragen naar informatie van voldoende kwaliteit ('haalplicht') om hun kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen. Ten aanzien van de 'haalplicht' heeft de rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

- PS bespreken de reguliere informatie en informatie over bijzondere ontwikkelingen bij de drie projecten en vragen GS waar nodig om toelichting en/of aanvullende informatie. De informatie wordt niet al te lang na ontvangst besproken.
- PS bespreken de informatie bij besluitvorming over onder andere investeringsbeslissingen en vragen waar nodig om toelichting en/of aanvullende informatie. De informatie wordt niet al te lang na ontvangst besproken.

⁶⁷ Zie ook de achtergrondpublicatie van de Zuidelijke Rekenkamer "Actieve informatieplicht" van september 2013 te vinden via https://zuidelijkerekenkamer.nl/app/uploads/2023/05/000419_extra-publicatie-actieve-informatieplicht.pdf.

- PS stellen voorafgaand eisen aan de reguliere informatie van GS.

Voor een uitgebreidere toelichting op de wijze waarop de rekenkamer alle bovengenoemde kwaliteitseisen heeft toegepast in de analyse van de drie investeringsprojecten, zie bijlage 6. Uiteindelijk doel van het voldoen aan al deze eisen is dat PS in positie komen om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed waar te kunnen maken.

4.2 Kwaliteit informatievoorziening aan PS op onderdelen voor verbetering vatbaar

In onderstaande tabel wordt voor de drie investeringsprojecten een overzicht gegeven van de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS. Daarbij heeft de rekenkamer gekeken naar de in paragraaf 4.1 genoemde onderdelen.

Voor de reguliere informatie over Mijnwater en MAA is met het oog op risicomanagement op meerdere belangrijke onderdelen voor verbetering vatbaar. In deze documenten ligt voor Mijnwater en MAA te weinig nadruk op specifieke risico's, waar voor Mijnwater bij komt dat ook nauwelijks inzicht wordt gegeven in de voortgang en realisatie van de doelen. Voor alle drie de projecten geldt dat niet specifiek wordt ingegaan op (mogelijke) gevolgen en vaak niet op de beheersing van specifieke risico's (zoals mitigerende maatregelen). Rondom de tegenvaller en de recente besluitvorming zijn PS uitgebreider geïnformeerd. Ook deze informatie is voor verbetering vatbaar op enkele belangrijke onderdelen, met name bij Brightlands Campus Greenport Venlo en Mijnwater. Zo was bij de aankondiging van de tegenvaller voor Mijnwater en Brightlands Campus Greenport Venlo niet direct duidelijk dat dit ook (financiële) gevolgen zou (kunnen) hebben voor de provincie. En in de Statenvoorstellen rondom de recente besluitvorming ontbreken voor Mijnwater en Brightlands Campus Greenport Venlo op onderdelen mitigerende maatregelen, bleek het voor Mijnwater lastig overzicht te krijgen in alle risico's, omdat deze deels in het Statenvoorstel zelf en deels in onder geheimlegging ter inzage gelegde documenten waren opgenomen en zijn in het Statenvoorstel voor Brightlands Campus Greenport Venlo geen specifieke risico's voor de betreffende vennootschappen opgenomen. Voor Mijnwater geldt daarnaast dat bepaalde adviezen over het voorstel te weinig expliciet zijn weergegeven en op één punt ontbreekt relevante informatie. Dit alles maakt dat deze schriftelijke informatie alleen het niet direct mogelijk maakt voor PS om een goed beeld te vormen. In de paragrafen onder de tabel wordt dit uitgebreider toegelicht.

Tabel 4.1 Overzicht van de bevindingen kwaliteit van de informatievoorziening over de drie projecten

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
De reguliere informatie aan PS is van voldoende kwaliteit	○	✗	○
De informatie aan PS rondom de tegenvaller is van voldoende kwaliteit	○	○	✓
De informatie aan PS rondom de recente besluitvorming is van voldoende kwaliteit	○	○	✓

✓ = Geheel of grotendeels aan voldaan; ○ = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; ✗ = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

Wat opvalt aan tabel 4.1 is dat bij geen van de drie onderzochte investeringsprojecten de informatievoorziening aan PS voldoet aan alle normen.

4.2.1 Reguliere informatie: met name beperkt zicht op Mijnwater

PS ontvangen via de reguliere informatievoorziening met regelmaat documenten die betrekking hebben op de drie investeringsprojecten. Daarbij wordt vooral voor Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA en vooral via de periodieke voortgangsrapportages inzicht gegeven in onder andere voortgang op de doelen en governance. In de P&C-documenten is de informatie over de projecten beperkter. Dit komt de begrijpelijkheid niet altijd ten goede, omdat contextinformatie, toelichting of duiding ontbreekt. Voor alle projecten hebben PS geen goed zicht op de voor de projecten relevante financiële ontwikkelingen. Samenvattend worden PS in de reguliere informatievoorziening alleen over specifieke risico's en bijbehorende beheersmaatregelen geïnformeerd voor de betreffende vennootschappen van Brightlands Campus Greenport Venlo. De rekenkamer constateert dat hiermee informatie ontbreekt die van belang is voor PS om een goed beeld te kunnen vormen met het oog op risicomanagement (controle en (bij)sturen).

Brightlands Campus Greenport Venlo

Voor de betreffende vennootschappen van Brightlands Campus Greenport Venlo worden PS via de voortgangsrapportages geïnformeerd over onder andere de voortgang op de doelen, de governance en risico's. Daarbij zijn de kwartaalrapportages BV CVGV met name financieel ingestoken (kosten en baten), maar wordt ook gerapporteerd over de bezettingsgraad van het vastgoed en wordt een aantal risico's met bijbehorende beheersmaatregelen benoemd. De kwartaalrapportages werden tot 2023 door GS voorzien van een overzicht met bevindingen. Dit overzicht wordt vanaf 2023 in de jaarlijkse Brightlands-rapportage verwerkt. In deze Brightlands-rapportage wordt zowel over BV CVGV als over BCGV BV uitgebreid gerapporteerd. Op de gevolgen van de risico's voor de vennootschappen en de beheersing van de risico's wordt daarin echter niet specifiek ingegaan. Voor alle campussen tezamen zijn in algemene zin wel beheersmaatregelen bij risico's opgesomd. Het gaat daarbij dus echter niet om risico's en beheersmaatregelen per campus of per vennootschap.

Via de P&C-documenten worden PS voor de betreffende vennootschappen met name geïnformeerd over de doelen, governance en financiën. Voor de jaarstukken 2022 constateert de rekenkamer daarbij ten eerste dat niet alle doelen op dezelfde manier zijn gedifferentieerd als in het businessplan voor de campus. Deze inconsistentie kan voor verwarring zorgen. Ten tweede constateert de rekenkamer dat een aantal prestatie-indicatoren behorend bij deze doelen in 2022 niet op koers lag en dat bij de doelen dus ook een oranje in plaats van groene score gegeven had kunnen worden. Door de summiere weergave van de doelen en de bereikte voortgang worden PS hier niet duidelijk/expliciet op attent gemaakt. Bij de prestatie-indicatoren, waarbij de streefwaarden vaak niet gehaald zijn, worden namelijk geen kleurscores gegeven. Deze constatering geldt in meer of mindere mate ook bij eerdere jaarstukken. Verder stelt de rekenkamer vast dat het vanaf de begroting 2023, buiten de paragraaf Verbonden Partijen, veelal ontbreekt aan informatie over Brightlands Campus Greenport Venlo.

Mijnwater

Voor Mijnwater constateert de rekenkamer dat zowel in de P&C-documenten als in de reguliere voortgangsrapportages niet of nauwelijks inzicht wordt gegeven aan PS over de voortgang, de doelen en het doelbereik. De informatie die wel wordt gegeven in deze documenten is veelal positief ingestoken; tegenvallers, risico's, mogelijke gevolgen daarvan en beheersing van de risico's worden niet (expliciet) benoemd. De informatie is op deze punten niet volledig en hierdoor ontbreekt relevante/belangrijke informatie voor de kaderstellende en controlerende rol van PS.

In de voortgangsrapportages PES wordt het meest uitgebreid aandacht gegeven aan Mijnwater. Dat beperkt zich echter veelal tot procesinformatie, zoals dat professionalisering van de organisatie nodig is, dat oriëntatie plaatsvindt op Europese financieringskansen en dat er een masterplan is opgesteld. Bij de KPI's van de PES waaraan Mijnwater een bijdrage levert, ontbreekt inzicht in de bijdrage van Mijnwater daaraan. Bij KPI 12 (realiseren van 60.000 aardgasvrije woningen of woonequivalenten (WEQ) uiterlijk 2030 in Limburg) ontbreekt de ambitie voor Mijnwater uit de PES (30.000 WEQ aangesloten in 2030) en de voortgang daarop. Wel wordt in 2021 gesteld dat Mijnwater aan de slag gaat met 525 woningen, maar in latere rapportages ontbreekt de stand van zaken daarvan.

De rekenkamer constateert dat in de voortgangsrapportages LEF -ondanks de omvang van Mijnwater binnen het LEF- dit project niet uitgebreider wordt behandeld dan andere projecten van het LEF. In deze rapportages wordt in het algemeen ook niet specifiek ingegaan op de uitvoering, doelen, stand van zaken van het doelbereik, risico's en risicobeheersing van Mijnwater of de bijdrage van Mijnwater aan de doelen van het LEF. Mijnwater wordt wel genoemd bij de opsomming en beschrijving van de besluiten van PS. Verder werd alleen in de 1^e versie van de basisrapportage (april 2021) expliciet aangegeven welk aandeel Mijnwater had binnen het LEF.

In twee impactrapporten LEF die PS ontvangen bij de voortgangsrapportages LEF worden voor Mijnwater wel impactgegevens gegeven (onder andere bespaarde CO₂-equivalenten en FTE jaren werkgelegenheid). De rekenkamer constateert echter dat dit schattingen betreffen voor de gehele levensduur van het project, zodat de lezer geen inzicht krijgt in de daadwerkelijke realisatie en de voortgang. Verder is de informatie die wordt gegeven over Mijnwater niet altijd begrijpelijk, onder andere omdat duiding/analyse en context ontbreken. Ook is de informatie fragmentarisch; om een volledig beeld te krijgen moeten meerdere soorten rapportages worden bekeken.

Samenvattend constateert de rekenkamer dat over Mijnwater zeer summier wordt gerapporteerd. Dit ondanks dat:

- de ambitie voor Mijnwater (30.000 woningen of WEQ aangesloten voor 2030) expliciet onderdeel uitmaakt van doelen van het provinciaal beleidskader PES;
- De provincie in de periode 2018-2020 garant stond (vanaf 2019 voor € 24 miljoen) voor een omvangrijke investering van het LEF in Mijnwater (€ 32,5 miljoen) en PS in 2023 specifiek voor Mijnwater/MWE omvangrijke additionele middelen hebben toegekend aan het LEF (agiosorting van € 15 miljoen) en daarnaast hebben besloten dat het LEF de € 25 miljoen die bestemd was voor het subfonds warmte kan inzetten voor financiering in MWE;
- Mijnwater financieel gezien een relatief zeer groot project betreft binnen het LEF en het risico is onderkend dat door Mijnwater de doelstelling van het LEF om een rendabel en revolverend fonds te zijn onder druk kan komen te staan.

In de voortgangsrapportages LEF wordt wel summier ingegaan op risico's van het LEF in totaliteit, maar niet op voornoemd risico rond Mijnwater. Daarnaast komen in de LEF-rapportages, in afwijking van de vereisten in de RGP 2020.⁶⁸, de omvang, impact, (financiële) gevolgen en beheersing van de risico's van het LEF niet allemaal expliciet of slechts summier aan bod. Het valt de rekenkamer tevens op dat de fondsbeheerkosten van het LEF niet inzichtelijk worden gemaakt. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat deze kosten geheim zijn. De

⁶⁸ Artikel 5 lid 4.

rekenkamer heeft vastgesteld dat niet alle provincies deze lijn hanteren. De provincie Noord-Brabant geeft namelijk wel inzicht in de fondsbeheerkosten van haar investeringsfondsen (waaronder het Energiefonds Brabant) waarbij het beheer en de uitvoering ook op afstand zijn geplaatst bij verbonden partijen.⁶⁹ Het gaat om de inzet van publiek geld dat om publieke verantwoording vraagt.

In 2021 wees de rekenkamer in twee brieven over de voortgangsrapportage LEF al op het belang van informatie over (de risico's van de investering in) Mijnwater (voor het LEF).⁷⁰ De verantwoordelijk gedeputeerde heeft desgevraagd in reactie daarop aan PS aangegeven dat in de voortgangsrapportages LEF niet wordt ingegaan op individuele investeringen van het LEF omdat dat projecten van het LEF zijn en niet van de provincie. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in 2023 is afgesproken dat PS voortaan wel afzonderlijk zullen worden geïnformeerd over de voortgang van Mijnwater. In dat kader is bijvoorbeeld in oktober 2023 voor PS een werkbezoek georganiseerd aan Mijnwater. De rekenkamer merkt daarbij op dat informatie over onder andere de voortgang op de doelen en de risico's van Mijnwater voor GS en PS ook in de toekomst (nog meer) van belang zal zijn, omdat in het Coalitieakkoord 2023-2027 staat dat zal worden toegezien op uitvoering van de recente PS-besluiten inzake Mijnwater en de uitrol van het Masterplan.

Ook in de P&C-documenten wordt nauwelijks ingegaan op Mijnwater. Mijnwater wordt genoemd in jaren dat PS besluiten daaromtrent hebben genomen en in het algemeen als het om warmtenetten gaat. In geen enkel document komen voor Mijnwater de doelen, mate van doelrealisatie, governance, risico's en beheersing daarvan aan de orde. Soms worden in algemene zin wel uitdagingen verwoord, zoals in de begroting 2022 waarin wordt gesteld: "De warmtetransitie is één van de moeilijkste opgaven binnen de energietransitie en we willen dan ook de kansen die Limburgse warmte biedt, zoals bijv. op het gebied van warmtenetten, benutten."

De rekenkamer constateert daarbij dat de informatie die wel wordt gegeven in de P&C-documenten, zonder achtergrondkennis niet altijd begrijpelijk is. Zo staat in de jaarstukken 2022 bijvoorbeeld: "Voor grote warmtenetten Het Groene Net Zuid en Mijnwater zetten we in op leningen en subsidie vanuit Just Transition Mechanism (JTM)-middelen." Dit roept vragen op als: wat is de rol van de provincie bij Mijnwater, wat zijn JTM-middelen en waarom wordt daar door de provincie voor Mijnwater op ingezet?

MAA

Voor de betreffende vennootschappen van MAA geldt dat PS uitgebreid worden geïnformeerd via de voortgangsrapportages over onder andere de voortgang op de doelen en de governance. Alleen wordt daarbij geen inzicht gegeven in specifieke risico's voor de vennootschappen. Wel worden algemene risico's en de beheersing daarvan beschreven, maar deze zijn niet allemaal up-to-date. Zo staat in de voortgangsrapportages ná 2019 nog het risico 'vroegtijdig beëindigen concessie' genoemd, terwijl dat zich toen al had voorgedaan. Op 15 december 2023 is aan PS een herziene basisrapportage voor MAA voorgelegd. Deze zal sonderend worden besproken in de Statencommissie Economie en Samenleving.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Begroting 2024 van de provincie Noord-Brabant: bijlagenbundel p. 48-53 en Zuidelijke Rekenkamer, Investeringsfondsen provincie Noord-Brabant, achtergronddocument (juli 2023) en kwaliteit sturings- en verantwoordingsinformatie aan PS (juli 2023).

https://zuidelijkerekenkamer.nl/app/uploads/2023/01/20230712_Investeringsfondsen-NB_1_Achtergronddocument.pdf

⁷⁰ Reflectie basisrapportage Limburgs Energie Fonds (13 juli 2021) en Aangepaste basisrapportage Limburgs Energie Fonds (15 november 2021).

Via de P&C-documenten worden PS voor de betreffende vennootschappen MAA, evenals bij Brightlands Campus Greenport Venlo met name geïnformeerd over de doelen, governance en financiën. Dit gebeurt ook hier in veel kortere vorm (samenvattend) en op een hoger aggregatieniveau dan in de voortgangsrapportages.

4.2.2 Inzicht in omvang van tegenvaller voor provincie laat lang op zich wachten

De rekenkamer constateert dat PS over de (verwachte) tegenvaller bij alle drie de investeringsprojecten uitgebreid en tijdig zijn geïnformeerd. De informatie van de aankondigingen en het vervolg daarop zijn echter op enkele belangrijke onderdelen wel voor verbetering vatbaar. Deze raken de volledigheid en relevantie van de informatie. Zo werd in de aankondiging van de tegenvaller voor Mijnwater en BV CVGV niet expliciet duidelijk gemaakt in welke mate deze tegenvaller ook bij de provincie terecht zou kunnen komen. Dit maakt het voor PS lastiger om op basis van de ontvangen informatie een goed beeld te kunnen vormen (van de mogelijke gevolgen voor de provincie). Voor alle drie de projecten geldt dat ruim één à drie jaar na de aankondiging van de tegenvaller voor PS pas duidelijk werd hoe groot de vraag om extra financiering aan de provincie zou worden. Zo konden PS zich bijvoorbeeld ten aanzien van MAA, ondanks dat ze uitgebreid zijn geïnformeerd, nog steeds verrast voelen door de grote omvang van de extra benodigde investeringen.

Brightlands Campus Greenport Venlo

De rekenkamer constateert dat PS tijdig (1¾ jaar voorafgaand aan het uiteindelijke financieringsverzoek) zijn geïnformeerd over financiële problemen bij de Brightlands Campus Greenport Venlo, en met name het onderdeel vastgoed. Via de kwartaalrapportage Q4 2020 werd namelijk duidelijk dat er bij de BV CVGV een verwacht begrotingstekort voor 2021 was van € 3,6 miljoen. Uit deze rapportage bleek echter niet hoe urgent de situatie was en óf, wanneer en met hoeveel middelen de provincie zou moeten bijspringen. Bij bespreking van de rapportage in de commissie FEB werden PS wel mondeling door de portefeuillehouder geïnformeerd over de mogelijkheid dat de provincie financieel zou moeten bijspringen.

Tussen deze aankondiging in maart 2021 en de uiteindelijke financieringsvraag in november 2022 zijn PS twee keer uitgebreid geïnformeerd over de ontwikkelingen. Daarbij werd echter pas in mei 2022 duidelijk hoe groot de benodigde investeringen daadwerkelijk zouden zijn. PS gaven in juni 2022 aan de behoefte te hebben aan meer informatie en om de langer tijd te nemen voor besluitvorming. Door middel van een besloten themasessie in september 2022 zijn PS verder geïnformeerd over de verschillende scenario's.

Mijnwater

De rekenkamer constateert dat PS ook bij Mijnwater tijdig (twee jaar voor de daadwerkelijke financieringsvraag) zijn geïnformeerd over de tegenvaller. In een mededeling portefeuillehouder van december 2020 stond namelijk: *“de verwachting is dat medio 2021 zich een nieuwe financieringsvraag voordoet voor het ‘Explo-deel’ van Mijnwater, waar LEF aandeelhouder van is. (...) de totale financieringsopgave loopt op tot ruim € 80 miljoen, waarvan circa € 60 miljoen nog ongedekt is. Cofinanciering is dan ook de komende tijd een belangrijk aandachtspunt”*. Uit deze mededeling bleek echter niet expliciet dat deze tegenvaller ook bij de provincie terecht zou kunnen komen. De tekst laat immers in het midden bij wie deze nieuwe financieringsvraag terecht komt en de ‘oplossing’ gezocht lijkt te worden bij cofinanciering. Alleen het kopje waaronder de passage staat, zou een mogelijk signaal kunnen zijn dat het bij de provincie terecht zou kunnen komen. Dit luidt namelijk ‘Toekomst en vervolgvraag’. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het destijds ook expliciet niet de bedoeling was dat de financieringsvraag bij de provincie terecht zou komen; de provincie had het LEF opdracht gegeven om

externe financiering te zoeken. Verder constateert de rekenkamer dat PS in de twee jaar tussen de aankondiging en de daadwerkelijke financieringsvraag niet (expliciet) op de hoogte zijn gehouden van belangrijke ontwikkelingen rondom de tegenvaller (zoals dat er geen andere financiers konden worden gevonden), de kans dat de financieringsvraag bij de provincie terecht zou komen en de mogelijke omvang daarvan. Informatie over belangrijke ontwikkelingen bij Mijnwater en mogelijke gevolgen voor de provincie zijn daarmee niet genoeg benadrukt en geëxpliciteerd.

MAA

Ook voor MAA constateert de rekenkamer dat PS tijdig (drie jaar voor de investeringsvraag) zijn geïnformeerd over de tegenvaller. Uit het Statenvoorstel 'Ontwikkelingen bij Maastricht Aachen Airport' van oktober 2019 werd namelijk al duidelijk dat er investeringen van de provincie nodig zouden zijn om de luchthaven draaiende te houden, in de vorm van verhoogde NEDAB-kosten. Wat hierbij nog niet duidelijk werd is hoe hoog de extra investeringen zouden uitvallen. De periode tussen de aankondiging in 2019 en begin 2022 stond in het teken van het proces om te onderzoeken wat de toekomst van MAA zou gaan worden. Hierbij werden PS actief betrokken via informatiesessies en een aantal mededelingen portefeuillehouder met informatie over de voortgang. PS zijn daarmee veelvuldig en uitgebreid geïnformeerd over de ontwikkelingen.

4.2.3 Informatie in Statenvoorstellen over risico's en beheersing soms onvolledig

De rekenkamer constateert dat PS rondom de recente besluitvorming bij alle drie de investeringsprojecten uitgebreid zijn geïnformeerd. Daarbij is de informatie in de betreffende Statenvoorstellen Mijnwater en Brightlands Campus Greenport Venlo op enkele belangrijke onderdelen wel voor verbetering vatbaar. Het gaat daarbij om volledigheid en relevantie. Er ontbreekt namelijk informatie die voor PS relevant is om een goed beeld te kunnen vormen ten behoeve van hun besluitvorming. Dit betreft vooral een totaaloverzicht van specifieke risico's en daarbij behorende mitigerende maatregelen.

Brightlands Campus Greenport Venlo

Via de Statenvoorstellen voor de vennootschappen BV CVGV en BCGV BV en daarbij horende documenten zijn PS uitgebreid geïnformeerd. De bijbehorende documenten zijn de bij de Statenvoorstellen bijgevoegde businessplan en roadmap en daarnaast de businesscase, het groeiplan van BCGV BV en de onderhoudsstatus van Villa Flora die onder geheimhouding ter inzage lagen. In de Statenvoorstellen worden alleen generieke en geen specifieke risico's voor de betreffende vennootschappen (BV CVGV en BCGV BV) genoemd. Dit wordt benadrukt door het feit dat de lijst met risico's in beide Statenvoorstellen precies dezelfde is. PS zouden meer handvatten hebben gehad als de lijst met risico's specifiek zou zijn geweest voor de BV waarom het ging. Alleen op bepaalde specifieke vastgoedrisico's wordt dieper ingegaan. Ook ontbreken voor meerdere risico's mitigerende maatregelen, wordt alleen een toelichting gegeven op de scenario's die volgens de provincie niet wenselijk zijn (scenario 1 en 2) en ontbreekt een uitleg over de wijze waarop de door GS voorgestelde keuzes zich verhouden tot de geschetste scenario's. Ondanks dat PS door middel van een besloten themasessie zijn geïnformeerd over verschillende scenario's komt dit gebrek aan uitleg in het Statenvoorstel de begrijpelijkheid niet ten goede en maakt het voor PS lastiger om een goed beeld te vormen. Daarnaast constateert de rekenkamer dat PS zelf de informatie bij het Statenvoorstel ook niet volledig vonden. Dit blijkt uit een aangenomen motie voor verder onderzoek naar het door GS ingediende voorstel.

Mijnwater

Via het Statenvoorstel en vier bijbehorende documenten zijn PS uitgebreid geïnformeerd. De vier documenten waren onder oplegging van geheimhouding ter inzage gelegd voor PS en betreffen het Masterplan Mijnwater 2023-2030, de resultaten van een extern uitgevoerd due diligence-onderzoek en de adviezen van de Adviescommissie LEF en van Treasury. De rekenkamer constateert dat in het Statenvoorstel zelf de twee voornoemde adviezen over het door GS voorgestelde scenario te weinig expliciet zijn verwoord (de strekking ervan is onvoldoende benadrukt). Ook zijn niet alle risico's in het Statenvoorstel zelf opgenomen, daarvoor wordt verwezen naar de onder geheimhouding ter inzage gelegde documenten. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat dit komt, doordat zowel de inhoud van deze adviezen als deze risico's geheim zijn. Verder constateert de rekenkamer dat op onderdelen mitigerende maatregelen ontbreken, zodat op dit punt niet wordt voldaan aan het criterium volledigheid. Dit alles komt zowel de toegankelijkheid als de duidelijkheid voor PS niet ten goede, vooral niet voor degenen die de vertrouwelijke documenten niet tot zich konden nemen. Degenen die de vertrouwelijke documenten wel konden bestuderen, moesten zelf de informatie uit de verschillende documenten met elkaar zien te combineren om zo de puzzel te kunnen leggen en een totaalbeeld te kunnen krijgen.

De rekenkamer constateert eveneens dat in het Statenvoorstel onduidelijk is dat het door GS voorgestelde scenario niet aan het SIS 3.0 (PS-kader) voldoet. Hiermee ontbreekt relevante informatie voor PS. Op verzoek van PS zelf hebben ze nog wel aanvullende informatie ontvangen over onder andere de scenario's, de risico's en mitigatie daarvan en de governance.

MAA

Via het Statenvoorstel 'Toekomst MAA' van mei 2022 zijn PS uitgebreid geïnformeerd. PS hebben informatie ontvangen over de vier verschillende uitgewerkte scenario's. Ter onderbouwing zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd, waaronder een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) (zie ook paragraaf 3.5.3). Ook was de informatie aan PS over risico's en beheersing grotendeels van voldoende kwaliteit. In het Statenvoorstel wordt per scenario inzicht gegeven in de risico's, die zijn uitgesplitst in risico's van economische, juridische, ruimtelijke, organisatorische en financiële aard.

In het Businessplan dat is bijgevoegd bij het Statenvoorstel 'Transitie MAA' is eveneens een overzicht opgenomen van de risico's, ook hier uitgesplitst in verschillende soorten risico's, zoals compliance-risico's, financiële risico's, strategische risico's, politieke risico's en kwaliteitsrisico's. Per risico wordt een inschatting gegeven van de impact en kans op het risico. Dit gebeurt in beide gevallen via de categorieën 'klein', 'gemiddeld' en 'groot'. Per risico worden ook mitigerende maatregelen opgesomd.

4.3 Veelal actieve rolname door PS

In onderstaande tabel wordt voor de drie investeringsprojecten een overzicht gegeven van de sturing door PS. De rekenkamer constateert in algemene zin dat PS rol vooral bij de recente besluitvorming proactief hebben ingevuld.

Tabel 4.2 Overzicht van de bevindingen actief sturen PS ten aanzien van de drie projecten

	Greenport Venlo	Mijnwater	MAA
PS sturen actief op voldoende kwaliteit van de reguliere informatie	O	O	V
PS stellen vragen over de tegenvaller	O	X	V
PS sturen actief op voldoende kwaliteit van de informatie rondom de besluitvorming	V	V	V

V = Geheel of grotendeels aan voldaan; O = Op meerdere of belangrijke onderdelen niet aan voldaan; X = Geheel/grotendeels niet aan voldaan

4.3.1 Rol reguliere info vaak actief ingevuld, maar rapportages niet altijd of soms laat besproken

Brightlands Campus Greenport Venlo

De rekenkamer constateert dat PS de Brightlands-campusen hebben aangewezen als Groot Project en voor Brightlands Campus Greenport Venlo wat betreft de reguliere informatie op momenten proactief waren bij de voortgangsrapportages. Zo hebben PS GS verzocht de kwartaalrapportages van BV CVGV direct aan PS door te zenden en via een motie hebben PS gezorgd voor betere voortgangsrapportages die meer aansluiten op hun wensen. Dit laatste leidde tot de Brightlands-rapportages. Als de rapportages werden besproken, werden ze uitgebreid besproken en werd ook om nadere informatie of toelichting gevraagd door PS. Dit leidde regelmatig tot toezeggingen, onder andere over tijdig toezenden van de kwartaalrapportages, over informatie met betrekking tot herkomst en opleidingsniveau van arbeidskrachten op de campus en over het verhelderen van cijfermatige verschillen door GS. De kwartaalrapportages zijn echter niet altijd door PS besproken en soms ook pas vrij laat na ontvangst (zoals de rapportage waarin de tegenvaller werd aangekondigd; zie voor een overzicht bijlage 4). Dat kan leiden tot een Staten die achter de feiten aanlopen.

Mijnwater

Bij de reguliere informatievoorziening hebben PS niet gestuurd op informatie over Mijnwater. Dit ondanks dat er voor Mijnwater, zoals eerder vermeld, nauwelijks inzicht wordt gegeven in bijvoorbeeld de voortgang, het doelbereik en de risico's. Hierdoor is het onder andere onduidelijk wat de voortgang en stand van zaken is van de ambitie voor 2030 van Mijnwater, terwijl dat onderdeel uitmaakt van provinciaal beleid (PES).

Wel hebben PS actief sturing gegeven aan de informatievoorziening over het LEF, waar Mijnwater een project van is. Zo hebben PS in 2020 eerst het LEF aangewezen als Groot Project, omdat ze van mening zijn dat er aanmerkelijke (financiële) risico's voor de provincie aan verbonden zijn en de reguliere controle- en verantwoordingsinstrumenten ontoereikend werden geacht.⁷¹ Vervolgens hebben ze eerst meermaals kritisch meegedacht over de invulling van de basisrapportage LEF die bij grote projecten moet worden opgesteld als format voor de voortgangsrapportages. Daarnaast hebben PS in algemene zin voor grote projecten ook bepaald dat de griffie (Statenonderzoeker) een reflectie geeft op elke basis- en voortgangsrapportage RGP (dit geldt voor alle drie de projecten). In 2021 heeft de Programmaraad/PS de rekenkamer gevraagd ook een reflectie te geven op de basisrapportage LEF. Na het vaststellen van de basisrapportage zijn PS kritisch blijven meedenken over de vervolgrapportages. Zo heeft de 3^e voortgangsrapportage (2023) een nieuwe stijl omdat PS meermaals hebben aangegeven dat de rapportages niet volledig aansloten bij hun informatiebehoefte. PS hebben daarbij ook de behoefte geuit aan meer informatie. Naar aanleiding van een toezegging is door GS hiervoor een werkbezoek en

⁷¹ Deze stap is gezet naar aanleiding van de behandeling van het Statenvoorstel G-20-033 inzake Fondsvergroting Limburgs Energie Fonds B.V. in de Statencommissie FEB.

informatiesessie Mijnwater / LEF georganiseerd. De voortgangsrapportages PES en LEF zijn in het algemeen uitgebreid en redelijk snel na ontvangst besproken door PS (zie bijlage 4 voor een overzicht). Ze bevatten echter weinig informatie over Mijnwater en PS hebben, zoals gezegd, ook niet gestuurd op meer informatie over Mijnwater ten behoeve van hun controlerende rol.

Vanuit PS zijn naar aanleiding van berichtgeving over storingen bij en klachten richting Mijnwater in februari 2023 wel technische vragen gesteld. Ook werden in juli 2023 naar aanleiding van mediaberichten over een Mijnwaterproject schriftelijke vragen gesteld over de financiële en maatschappelijke gevolgen voor de provincie. In vervolg op (de antwoorden op) deze schriftelijke vragen is het onderwerp op de agenda gezet van de commissie Economie en Samenleving van 8 september 2023. Daarin werd aan de gedeputeerde onder andere een update gevraagd over de ontwikkelingen van het Mijnwaterproject.

MAA

De rekenkamer constateert dat PS MAA hebben aangewezen als Groot Project en voor MAA wat betreft de reguliere informatie proactief waren bij de daarbij horende voortgangsrapportages. PS hebben alle voortgangsrapportages MAA uitgebreid, en de meeste ook redelijk snel na ontvangst besproken (zie bijlage 4 voor een overzicht). Daarbij hebben PS zich kritisch opgesteld, aanvullende informatie of verduidelijking gevraagd als informatie niet duidelijk was. Hierbij ging het onder meer over extra financiële overzichten, inzichtelijk maken van mogelijke hinder beperkende maatregelen en de systematiek van melders en meldingen van overlast.

4.3.2 Tegenvaller Greenport Venlo vrij laat besproken, tegenvaller Mijnwater niet besproken

Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA

Bij de eerste signalen van de (mogelijke) tegenvaller hebben PS zowel bij Brightlands Campus Greenport Venlo als MAA hun rol actief ingevuld. De betreffende documenten zijn uitgebreid besproken, waarbij ook om nadere informatie en toelichting werd gevraagd. Het document van Brightlands Campus Greenport Venlo (kwartaalrapportage) is echter wel vrij laat, pas een half jaar na ontvangst door PS besproken.

Mijnwater

Voor Mijnwater geldt dat het document met de aankondiging van de tegenvaller niet is besproken door PS; ze hebben het voor kennisgeving aangenomen. Er zijn ook anderszins geen vragen gesteld over bijvoorbeeld de betekenis en gevolgen van de tegenvaller voor de provincie. Ook in de twee jaar daarna, tot aan het daaruit voortkomende financieringsverzoek aan de provincie, hebben PS geen vragen gesteld over de stand van zaken en/of gevolgen voor de provincie. Zo zijn ook bij de 2^e voortgangsrapportage PES (april 2022) geen vragen gesteld over het mogelijk daarin gegeven signaal van de tegenvaller. En hebben PS bij de 3^e voortgangsrapportages PES (september 2022) geen vragen gesteld over de stand van zaken van de mogelijke financieringsvraag waarover in de 2^e rapportage werd gesproken.

4.3.3 Rol recente besluitvorming proactief ingevuld, actief gestuurd op (kwaliteit) informatie

Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater en MAA

De rekenkamer constateert dat PS hun rol rondom de recente besluitvorming bij alle drie de projecten proactief hebben ingevuld. Ze hebben daarbij onder andere zeer actief gestuurd op (de kwaliteit van de) informatie. De daarbij horende Statenvoorstellen zijn door PS uitgebreid besproken, ze stelden kritische vragen en vroegen om

meer informatie of toelichting.

Bij Brightlands Campus Greenport Venlo kwam daar nog bij dat ze het Statenvoorstel in delen hebben laten opsplitsen, omdat ze zich onvoldoende voorbereid en geïnformeerd voelden. Bij Mijnwater is het Statenvoorstel vier keer uitgebreid besproken. PS vroegen daarbij naast de aanvullende informatie en toelichting, meer en betere informatie en meer tijd omdat er te veel onduidelijkheden en onzekerheden waren en om de informatie voor hun besluitvorming beter te laten aansluiten op hun wensen. Naar aanleiding daarvan is onder andere een toelichtende presentatie gegeven. Bij MAA hebben PS ook actief sturing gegeven aan de inhoud van het Statenvoorstel. Ze kozen niet voor één van de voorgestelde scenario's maar gaven GS via een amendement de opdracht om iets anders uit te werken. Dit leidde tot een geheel nieuw Statenvoorstel.

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om PS in staat te stellen om de komende jaren zo goed mogelijk grip te hebben op de investeringen in Mijnwater, MAA en Brightlands Campus Greenport Venlo en om hun kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen. Het is daarbij niet het doel om de projecten inhoudelijk of bestuurlijk te evalueren, maar om leerpunten te bepalen voor de sturing van deze langjarige grote projecten. Om dit te bereiken willen we in dit onderzoek inzicht bieden in de governance en het risicomanagement, processen rondom besluitvorming en de informatievoorziening aan PS. Ook geven we inzicht in de doorwerking van recente besluiten voor PS. De onderzoeksvragen die hierbij zijn gehanteerd, worden hieronder beschreven:

1. Hoe geeft de provincie invulling aan het risicomanagement bij deze projecten?

Onder risicomanagement wordt verstaan in hoeverre de provincie voldoende zicht heeft op de risico's, hoe de provincie stuurt op deze risico's en in welke mate maatregelen worden ingezet om deze te beheersen. Hierbij komen onder meer de governance, de verdeling van risico's tussen de verschillende (publieke en private) partijen, het inzuig-effect en de afweging van alternatieven aan bod. Om dit in beeld te brengen is onder andere inzichtelijk gemaakt hoe de procesdynamiek is verlopen bij (de totstandkoming van) de besluitvorming.

2. Hoe is de informatievoorziening aan en rolneming door PS verlopen bij (de aanloop naar) de recente beslissingen over deze projecten?

De informatievoorziening van GS aan PS is onderzocht. Hierbij lag de nadruk op de informatieoverdracht uit eerdere Statenperiodes en het zicht op de inhoudelijke en financiële risico's. Ook is onderzocht in hoeverre PS voldoende grip hadden bij de recente besluitvorming.

3. Wat is de doorwerking van recente besluiten bij deze projecten voor de bestuursperiode 2023-2027?

Er is in beeld gebracht waar de provincie momenteel staat op deze dossiers en met welke doorwerking (nieuwe) Statenleden rekening moeten houden. Hierbij wordt beschreven hoe de provincie financieel gebonden is aan de projecten en via welke instrumenten. Ook wordt aangegeven waarop PS nog verder kunnen sturen via kaderstelling.

Focus van het onderzoek

In dit onderzoek ligt de focus op de huidige sturing op de projecten en de totstandkoming van de recente besluiten omtrent deze projecten. Deze besluiten betreffen:

- 'Financieringsvoorstel Limburgs Energiefonds (LEF) ten behoeve van Mijnwater', d.d. 10 februari 2023;
- 'Toekomst van Maastricht Aachen Airport' (d.d. 3 juni 2022) en 'Uitwerking amendement 145 -Transitie Maastricht Aachen Airport' (d.d. 16 december 2022);
- 'Brightlands Campus Greenport Venlo - visie en inzet tot 2030' (d.d. 19 december 2022) en 'Campus Vastgoed Greenport Venlo - inzet en visie tot 2030' (d.d. 10 februari 2023).

De periode waarop het onderzoek zich richt is afgebakend op ongeveer één jaar voordat de aanleiding voor deze recente besluiten plaatsvond. Dit betekent een onderzoeksperiode voor Brightlands Campus Greenport Venlo en Mijnwater van Q4 2019 tot december 2023 en voor Maastricht Aachen Airport van Q3 2018 tot december 2023.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een document- en dossieronderzoek uitgevoerd. Daarbij is bijvoorbeeld relevante openbaar beschikbare informatie bestudeerd, zoals provinciale kaders, monitorings- en

voortgangsrapportages, provinciale begrotingen en jaarstukken en andere informatie die aan PS is aangeboden. Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende documenten van de provincie, zoals verslagen van (aandeelhouders)vergaderingen, GS-dossiers, en statuten van partijen op afstand hier onderdeel van uitmaken. De documentanalyse is aangevuld via interviews met en schriftelijke vragen aan betrokkenen van de provincie. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten. Bijlage 3 bevat een lijst van de gesprekspartners, waarvan de namen in de definitieve versie van de rapportage niet zullen worden opgenomen.

Normenkader

De rekenkamer heeft onderstaand normenkader gehanteerd om een basis te bieden voor de bevindingen en daarop te baseren conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Deze normen zijn tijdens het onderzoek verder uitgewerkt, zoals beschreven in de verschillende hoofdstukken. Het normenkader sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en bij de eerste twee onderzoeksvragen. We hebben geen normen geformuleerd bij de derde onderzoeksvraag vanwege het beschrijvende karakter hiervan.

Tabel B.1 Oorspronkelijke normenkader

Thema's	Normen
Risicomanagement	<ul style="list-style-type: none"> De risico's⁷² voor (de realisatie van) de planning, financiële en inhoudelijke doelen zijn inzichtelijk. De provincie maakt goed gebruik van maatregelen om risico's te beheersen en deze maatregelen zijn inzichtelijk. Verantwoording en monitoring leiden waar nodig tot bijsturing. Bij besluiten en belangrijke ontwikkelingen worden alternatieven goed afgewogen inclusief de bijbehorende risico's. De governance⁷³ is op orde: <ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen tussen betrokken partijen omtrent risico's zijn goed geregeld. Er is toezicht op cruciale ontwikkelingen en mijlpalen en op het moment dat de doelen van de investeringen in het geding dreigen te komen wordt hiernaar gehandeld.
Kwaliteit informatievoorziening aan en rolneming door PS	<ul style="list-style-type: none"> De sturings- en verantwoordingsinformatie is van voldoende kwaliteit (tijdig, relevant, begrijpelijk, volledig en betrouwbaar) en stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken, doelbereik en de richting van ontwikkelingen (inclusief risico's).⁷⁴ PS sturen actief op voldoende kwaliteit van informatie om hun kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen.

De conceptversie van dit rapport van bevindingen is op 15 januari 2024 aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 6 februari 2024 is de ambtelijke reactie van de provincie ontvangen. Deze is door de rekenkamer besproken en verwerkt in de voorliggende definitieve versie.

⁷² Een risico wordt gedefinieerd als een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die negatieve gevolgen kan hebben voor het bereiken van doelstellingen. Dit kan zowel een negatief effect of het mislopen van een positief effect betreffen.

⁷³ Onder governance verstaat de rekenkamer het geheel van besturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. Het omvat de wijze waarop de onderlinge verhoudingen tussen daarbij betrokken organisatie-eenheden (provincie, fondsbeheerders, BV's) en partijen (bestuurders, directeuren, commissarissen, toezichthouders, aandeelhouders) zijn geregeld en in de praktijk werken.

⁷⁴ GS hebben een wettelijke actieve informatieplicht. Daarnaast is er een 'Intentieovereenkomst actieve informatieplicht' tussen GS en PS afgesloten. Ook staan in 'Sturen in Samenwerking 3.0' kaders voor de informatievoorziening van GS aan PS beschreven.

Bijlage 2 Literatuur

Provincie Limburg

- Concept nota Integraal Risicomanagement, 2023
- Concernprincipes Provincie Limburg, 2021
- Documenten uit de P&C-cyclus, waaronder begrotingen, jaarstukken en voorjaarsnota's, periode 2019 -2023
- Evaluatie werkzaamheden compliance team verbonden partijen 2019/2020, 2020
- Handboek projectbeheersing cluster wegaanleg, 2022.
- Kader Circulaire Economie Limburg 2.0 2020-2023
- Leidraad Kostenbegrotingssystematiek, 2021
- Limburgs rendement, 2014
- Organisatievisie 2020, Ambtelijk vakmanschap voor Limburg, 2020
- Regeling Grote Projecten, 2020
- Relevante GS-nota's m.b.t. de onderzochte casussen, periode 2019-2023
- Relevante documentatie over contact met verbonden partijen, waaronder afschriften van e-mails
- Relevante Statenstukken, waaronder Statenvoorstellen, moties, amendementen, toezeggingen, mededelingen portefeuillehouder, analyses door de griffie en schriftelijke vragen van Statenleden, periode 2019-2023
- Samenvatting afspraken DT en clustermanagers ONT, E&I, FIN, JZI en CS inzake complianceteam verbonden partijen, 2019
- Sturing in Samenwerking 2.0, 2017
- Sturing in Samenwerking 3.0, 2021
- Sturing in Samenwerking, 2013
- Zo Werken Wij – Grond en Vastgoed, 2020
- Zo Werken Wij – Infrastructurele projecten, 2021
- Zo Werken Wij – Tijdelijke inzet individuele externen, 2021

Extern (incl. stukken van onderzochte vennootschappen)

- Advies van adviescommissie LEF met betrekking tot Mijwater
- AVA-verslagen van de onderzochte vennootschappen, periode 2019 - Q2 2023
- BCGV Campusplan / Handen en voeten aan het Kennislandschap, 2016
- Begrotingen, jaarstukken en -verslagen, accountantsverklaringen, (kwartaal)rapportages van de onderzochte vennootschappen, periode 2019-2023
- Bokhorst en Overman, "Bestuurlijk verval in de semipublieke sector; Toezicht als meegroeiende tegenkracht", 2021
- Brightlands Campus Greenport Venlo, Groeiplan, 2022
- Burgerlijk Wetboek (up-to-date t/m 2023)
- Businessplan Brightlands Campus Greenport Venlo 2020-2023, 2018
- Code Publiek Bestuur Publieke Dienstverleners, Handvestgroep Publiek Verantwoorden, 2015
- Engbers, "Kracht en tegenkracht", School of Business and Economics, Vrije Universiteit, 2019
- Fondsevaluatie LEF, AF Advisors, 2020
- Fondsevaluatie LEF, Ecorys, 2019

- Handboek Corporate Governance, Boom uitgevers, 2022
- Investeringsbesluit Mijnwater Warmte Infra fase 1 (Heerlen), Raad van Bestuur Enexis Holding N.V., 2023
- Juridische documenten van de onderzochte vennootschappen, waaronder statuten, oprichtingsakten, aandeelhoudersovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, investeringsreglementen, bestuursreglementen, reglementen RvC, reglement adviescommissie (LEF), dienstverleningsovereenkomst (Mijnwater), aansluit- en transportovereenkomst (Mijnwater)
- MAA, "Transitie naar een duurzame, omgevingsbewuste en toekomstbestendige luchthaven", Businessplan, 2022
- Masterplan Mijnwater, 2022
- Monitor economische betekenis Maastricht Aachen Airport, eindrapport, Ecorys, 2022
- Notulen en bijlagen van vergaderingen adviescommissie LEF
- Nederlandse Corporate Governance Code, 2016
- Nederlandse Corporate Governance Code, 2022
- Opportunities for low-carbon emission aviation at Maastricht Aachen Airport, M3 Consultancy en To70, 2022
- RoyalHaskoningDHV, Mijnwater 2023-2030 Portfolio Model Validation Assessment, 2022
- RvC-verslagen van MAA, periode 2019-2023
- Toolkit Commissariaat, Zinvol toezicht begint met inzicht, NR, Den Haag, 2021
- VNG. Handreiking risicobeheersing voor raadsleden, 2022

Bijlage 3 Lijst gesprekspartners

*Provincie Limburg*⁷⁵

- Jurist privaot recht (betrokken bij MAA)
- Financieel adviseur (betrokken bij LEF)
- Interim financieel adviseur (betrokken bij campus Greenport Venlo)
- Financieel adviseur (betrokken bij LEF)
- Concern Risk Manager
- Accountmanager LEF
- Programmamanager voor de Brightlands-campusen in Heerlen en in Venlo
- Concerncontroller / Teammanager Concerncontrol en adviseur
- Oud-programmamanager voor onder andere het programma MAA
- Processecretaris Cluster programma's en projecten (campus Greenport Venlo)
- Programmamanager voor onder andere het programma MAA
- Clustermanager Concern / Concerncontroller

⁷⁵ Omwille van privacy is volstaan met functienamen.

Bijlage 4 Achtergrondinformatie betrokkenheid PS

Greenport

Voortgangsrapportages BV CVGV en Brightlands-rapportages ontvangen en eventuele behandeling door PS

Rapportage	Ontvangen	Al dan niet besproken
Q2 2019 BV CVGV (incl. Q4 2018 en Q1 2019)	22-10-2019	Voor kennisgeving aangenomen
Q3 2019 BV CVGV	03-03-2020	Voor kennisgeving aangenomen
Q4 2019 BV CVGV	26-05-2020	FEB* 03-09-2020
Q1 2020 BV CVGV	16-06-2020	Voor kennisgeving aangenomen
Q2 2020 BV CVGV	22-10-2020	Voor kennisgeving aangenomen
Q3 2020 BV CVGV	01-12-2020	Voor kennisgeving aangenomen
Q4 2020 BV CVGV	30-03-2021	FEB 10-09-2021; financiële tegenvaller voor 2021
Q1 2021 BV CVGV	24-08-2021	FEB 10-09-2021
Q2 2021 BV CVGV	07-12-2021	Voor kennisgeving aangenomen
Q3 2021 BV CVGV	18-01-2022	Voor kennisgeving aangenomen
Q4 2021 BV CVGV	15-03-2022	FEB 10-06-2022
Brightlands-rapportage – basisrapportage	22-03-2022	PS-vergadering 23-06-2022 vastgesteld
Q1 2022 BV CVGV	11-10-2022	Voor kennisgeving aangenomen
Q2 2022 BV CVGV	24-01-2023	FEB 03-02-2023
Q3 2022 BV CVGV	28-02-2023	Voor kennisgeving aangenomen
Q4 2022 BV CVGV	25-04-2023	ESA* 08-09-2023
Brightlands-rapportage 2023 – 1 ^e voortgangsrapportage	27-06-2023	ESA 8-09-2023
Q1 2023 BV CVGV	05-09-2023	Voor kennisgeving aangenomen
Q2 2023 BV CVGV	24-10-2023	Voor kennisgeving aangenomen

* FEB= commissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur; ESA= commissie Economie en Samenleving

Besluitvorming door PS met betrekking tot BV CVGV en BCGV BV

Onderwerp	Aangeboden	Besluit
Statenvoorstel Vervlechting grond- en vastgoedexploitaties DCGV, TPN, Venlo Greenpark, Villa Flora en Innovatoren	21-11-2016	16-12-2016
Statenvoorstel Brightlands en de campussen - visie en inzet tot 2030 (visie en rol provincie Limburg)	25-05-2022	FEB 10-06-2022: haal Campus Greenport eruit
2 ^e gewijzigd Statenvoorstel Brightlands en de campussen - visie en inzet tot 2030 (visie en rol provincie Limburg)	16-06-2022	Vastgesteld PS-vergadering 24-06-2022
Statenvoorstel Brightlands Campus Greenport Venlo - visie en inzet tot 2030	02-11-2022	FEB 18-11-2022: haal BV CVGV eruit
Gewijzigd Statenvoorstel Brightlands Campus Greenport Venlo - visie en inzet tot 2030	06-12-2022	Vastgesteld PS-vergadering 19-12-2022
Statenvoorstel Campus Vastgoed Greenport Venlo - inzet en visie tot 2030	20-12-2022	Vastgesteld PS-vergadering 10-02-2023

LEF/Mijnwater

Overzicht basis- en voortgangsrapportages LEF door PS ontvangen en besproken

Rapportage LEF	Ontvangen	Al dan niet besproken
Basisrapportage (BR) ⁷⁶ (aangeboden met LEF impactrapport 2013-2019)	06-04-2021	10-09-2021 FEB Uitgebreid besproken. Reflecties van Statenleden FEB, griffie en rekenkamer leiden tot afspraak dat GS komen met herziene basisrapportage waarin opmerkingen voor zover mogelijk zijn verwerkt
Mededeling portefeuillehouder BR LEF	12-10-2021	Vervolgstappen GS n.a.v. bespreking 10-09-2021
Herziene basisrapportage (met LEF impactrapport 2013-2019 en 2013-2020)	02-11-2021 02-01-2022	19-11-2021 FEB en 11-03-2022 FEB Uitgebreid besproken in twee vergaderingen. Statenleden, rekenkamer en griffie geven wederom reflectie, maar daar wordt, op enkele slordigheden na, niets meer mee gedaan. PS vragen om inzicht risico's investeringen i.v.m. bedreiging financiële positie LEF. Gedeputeerde geeft aan dat risicoreserve daarvoor is
Mededeling portefeuillehouder toelichting Herziene BR	18-01-2022	GS beantwoorden vragen vanuit PS over o.a. berekening KPI's (voorkeur voor gerealiseerde aantallen i.p.v. schattingen hele levensduur)
2 ^e Herziene basisrapportage	28-03-2022	08-04-2022 vastgesteld door PS
1 ^e Voortgangsrapportage (VGR) Q4 2021* 1 ^e VGR Q4 2021 (i.o.m. 2 ^e herziene BR) Mededeling portefeuillehouder toelichting 2 ^e herziene BR	08-03-2022 19-04-2022 19-04-2022	19-05-2022 FEB Incl. (inhoudelijke) presentatie over LEF door LEF zoals gevraagd door cie. Ook toelichting op risicobeheersing
2 ^e VGR Q2 2022	06-12-2022	03-02-2023 FEB besproken samen met bijbehorende analyse griffie 22-12-2022
3 ^e VGR Q4 2022	25-04-2023	09-06-2023 Interim Statencommissie besproken met bijbehorende analyse griffie van 26-05-2023
1 ^e kwartaalrapportage in vorm van voorblad VGR. Conform toezegging in PS 9-2-2023 (9251)	22-06-2023	08-09-2023 Commissie Economie en Samenleving (ESA). Voor kennisgeving aangenomen. Betreffen kengetallen LEF in totaliteit.
Informatiesessie LEF en als onderdeel daarvan Mijnwater Werkbezoek aan Mijnwater	15-09-2023 13-10-2023	
4 ^e VGR Q2 2023	10-10-2023	24-11-2023 commissie ESA besproken met bijbehorende analyse griffie van 20-11-2023

Bron: Informatiesysteem PS (Ibabs) * Vooruitlopend op 2^e versie herziene basisrapportage

PS-besluiten rondom Mijnwater (LEF en PES), 2018-2023

Onderwerp	Aangeboden	Besluit
Garantstelling € 1,5 miljoen aan LEF t.b.v. financiering Mijnwater		04-09-2018
Garantstelling € 22,5 miljoen aan LEF t.b.v. financiering Mijnwater	18-06-2019	21-09-2019 (positieve adviezen) Zonder wens of bedenkingen ingestemd
Fondsvergroting LEF met € 74 miljoen additioneel kapitaal van de provincie voor o.a. omzetting Mijnwatergarantie in kapitaalstorting (€ 24 miljoen) en € 50 miljoen voor twee subfondsen.	12-05-2020 11-06-2020	12-06-2020 besproken 29-06-2020 vastgesteld. Breed draagvlak vanwege de coronatijd en econo-

⁷⁶ PS hadden GS verzocht uiterlijk 16 november 2020 een basisrapportage LEF te overleggen. GS hebben PS per mededeling portefeuillehouder van 24 november 2020 en 12 februari 2021 geïnformeerd over de vertraging daarvan.

Verder risicoreserve LEF € 12,6 miljoen. (EIB gaat op LEF-niveau 50% cofinancieren i.p.v. 1/3. Bijgevoegd was het LEF impactrapport 2013-2019)		mische crisis. Wel zorgen bij PS over gang van zaken bij Mijnwater. De portefeuillehouder is optimistisch vanwege herstructurering organisatie, nieuwe directeur, letter of intent en gesprekken met andere partijen voor cofinanciering
Transactie Enpuls		01-12-2020 Adviescommissie (AC) initieel negatief advies i.v.m. toename omvang Mijnwater en inzuigrisico. Onder voorwaarde kan AC instemmen
Mededeling portefeuillehouder Mijnwater transactie Enpuls	11-12-2020	Voor kennisgeving aangenomen Conform toezegging 05-05-2020 PS informeren bij majeure beslissingen binnen warmtenetten
PES – deel 2 (omvat ambitie Mijnwater voor 2030)	03-11-2020	27-11-2020 besproken in MD 18-12 PS vastgesteld
Mededeling portefeuillehouder exit-strategie LEF	08-03-2022	11-03-2022 FEB en 08-04-2022 PS Conform toezegging bij bespreking basisrapportage in FEB 10-09-2021 is exit-strategie uitgewerkt
Onderzoek gestart naar bestuurder fondsbeheerder LEF Aanbieding samenvatting onderzoek Mededeling CdK governance LEF (bestuurder verlaat Polestar)	Najaar 2022 01-11-2022 06-12-2022	20-01-2023 in FEB besproken
Financieringsvoorstel LEF t.b.v. Mijnwater (€ 40 miljoen)	22-11-2022	09-12-2022 uitgebreid besproken in FEB 13-01-2023 presentatie Mijnwater in FEB 20-01-2023 uitgebreide bespreking voorstel wensen en bedenkingen in FEB 03-03-2023 presentatie LEF in FEB n.a.v. 13-01 10-02-2023 door PS vastgesteld

Bron: Informatiesysteem PS (Ibabs)

MAA

Voortgangsrapportages MAA ontvangen en bespreking door PS tijdens de onderzochte periode

Voortgangsrapportage Maastricht Aachen Airport	Ontvangen	Al dan niet besproken
3 ^e	26-10-2018	FEB 02-11-2018
4 ^e	27-03-2019	FEB 22-11-2019
5 ^e	30-10-2019	FEB 22-11-2019
6 ^e	30-04-2020	FEB 08-05-2020
7 ^e	04-11-2020	FEB 20-11-2020
7 ^e na correctie	12-11-2020	
8 ^e en 9 ^e	09-11-2021	FEB 21-02-2022 respectievelijk 11-02-2022
10 ^e	20-04-2022	Interim Statencommissie (ISC) 09-06-2023
11 ^e	22-03-2023	Interim Statencommissie (ISC) 09-06-2023
12 ^e	23-04-2023	Interim Statencommissie (ISC) 09-06-2023
13 ^e	24-10-2023	ESA 24-11-2023

Overzicht van besluitvorming door PS over Maastricht Aachen Airport

Onderwerp	Aangeboden	Besluit
Statenvoorstel Ontwikkelingen bij Maastricht Aachen Airport (tegenvaller)	29-10-2019	12-12-2019
Gewijzigd Statenvoorstel Toekomst MAA (incl. amendement 145 een omgevingsbewust en toekomstbestendig MAA)	31-05-2022	03-06-2022
Statenvoorstel Uitwerking Amendement 145 Transitie MAA	18-11-2022	16-12-2022

Bijlage 5 Volwassenheidsscan risicomangement

Volwassenheidsscan risicomangement (bron provincie Limburg)

Niveau	Start	Basis	Gevorderd	Expert
Risico's en risicostrategie	Geen overkoepelende uitgangspunten voor risicomangement. Standaard risicomangementproces ontbreekt.	Ad-hoc inventarisatie risico's. Geen gemeenschappelijke taal en geen consistente toepassing risicobeleid en – strategie.	Periodieke inventarisatie risico's. Onderscheid strategische en procesrisico's. Gemeenschappelijke taal en consistente toepassing beleid en strategie.	Periodieke en proactieve risico- inventarisatie, gericht op risico's en kansen. Integratie met dagelijkse bedrijfsvoering en consistent met beleid.
Beheersings processen	Inefficiënte en informele uitvoering van processen, incident gedreven en ad hoc. Directie stuurt met name op basis van budgetrealisatie.	Procesbeheersing vooral handmatig en gericht op continuïteit bedrijfsvoering. Management control gebaseerd op planning & controlcyclus. Naleving beheersing slechts op onderdelen getoetst.	Processen integraal uitgewerkt (handmatig en applicaties). Volwassen planning & controlfunctie en aandacht voor soft controls. P&O beperkt betrokken bij risicomangement.	AOIC is integraal uitgewerkt en wordt onderhouden; toezicht 2e en 3e lijn. Aandacht voor soft-controlmanagement. Planning & controlcyclus is gekoppeld aan beloningsstructuur en smart-geformuleerde doelen.
Mensen	Zeer beperkte ervaring en kennis aanwezig. Geen opleidingsprogramma en betrokkenheid van de leiding.	Basiskennis en -ervaring aanwezig. Ongecoördineerde uitvoering van risicomangementtaken. Opleidingsinitiatieven beperkt.	Deugdelijke ervaring en kennis en gecoördineerde uitvoering risicomangementtaken. Aandacht voor borging kennis en competenties.	Structureel geborgde en gekwalificeerde kennis en ervaring. Gemeenschappelijke en organisatiebrede methodiek. Continue lerende organisatie.
Informatie en communicatie	Verantwoordelijkheden en taken van risicomangement onvoldoende uitgewerkt. Duidelijke doelstellingen en managementinformatie ontbreken.	Verantwoordelijkheden en taken beperkt uitgewerkt. Doelstellingen en managementinformatie vooral financieel van aard. Effectiviteit interne beheersing wordt afgeleid uit audits.	Verantwoordelijkheden en taken helder uitgewerkt. Adequate uitwerking van doelstellingen. Financiële en niet-financiële informatievoorziening nog in ontwikkeling.	Verantwoordelijkheden en taken helder uitgewerkt. Adequate uitwerking van doelstellingen en bijbehorende informatievoorziening. Deugdelijk kennismanagementsysteem aanwezig.
Toezicht	Geen toezicht op effectiviteit interne beheersing. Bevindingen leiden niet tot verbetervoorstellen.	Toezicht door interne controlefunctie, door controller. Geen rapportage uit de lijnorganisatie, geen toezicht door overig management.	Effectieve periodieke rapportage door 1e, 2e en 3e lijn. Digitale dossiervorming, zelfevaluaties.	Proactieve advisering, periodieke zelfevaluaties. Risicomangement in managementcontract, continue monitoring.

Bijlage 6 Uitwerking normen hoofdstuk 4

Uitwerking normen kwaliteit informatievoorziening

- ⇒ **Tijdig:** PS ontvangen de informatie op een dusdanig moment dat ze voldoende gelegenheid hebben om deze tot zich te nemen en er een oordeel over te vellen. Ook is de informatie op zichzelf actueel, PS krijgen de informatie op de afgesproken momenten en daarbuiten z.s.m. (via bijvoorbeeld een mededeling portefeuillehouder) als er belangrijke ontwikkelingen zijn (actieve informatieplicht GS) of als om extra informatie wordt gevraagd. Als informatie 'laat' wordt gedeeld, wordt een onderbouwing/reden gegeven voor de late aanlevering.
- ⇒ **Relevant:** de informatie die PS ontvangen is van belang om een mening over te kunnen vormen en een besluit over te kunnen nemen. Het bevat dé informatie die daarvoor nodig is; bijvoorbeeld geeft inzicht in de stand van zaken, de doelen en/of mate van doelbereik, beoogde en/of gerealiseerde kosten/financiën, organisatie/governance, ontwikkelingen en afwijkingen in voorgaande elementen en onderbouwing daarvan, mogelijke risico's en risico's die zich hebben gemanifesteerd, de oorzaken, kans op de risico's en gevolgen van de risico's en beoogde en genomen (beheers)maatregelen om deze te voorkomen of mitigeren.
- ⇒ **Begrijpelijk:** de informatie die PS ontvangen is zelfstandig leesbaar en te begrijpen ook voor een lezer zonder achtergrondkennis.
- ⇒ **Volledig:** PS ontvangen alle informatie (uit onderliggende GS-nota's of uit andere brondocumenten) die belangrijk en nodig is om hun kaderstellende en/of controlerende goed te kunnen invullen. Er hoeft geen aanvullende informatie te worden opgevraagd of 'nagestuurd'. De communicatie over het actief managen van risico's vergt daarbij een goed samenspel tussen GS en PS (balans tussen openheid en vertrouwelijkheid; SIS 3.0).
- ⇒ **Betrouwbaar:** de informatie die PS ontvangen is juist (en volledig, tijdig/actueel, relevant), de informatie klopt (cijfers komen ook overeen), is gevalideerd en is controleerbaar (bronnen worden vermeld). Gegevens zijn hard, wanneer de cijfers niet hard zijn (bijvoorbeeld als het aannames, verwachtingen, schattingen e.d. zijn) dan wordt dat vermeld.

Uitwerking normen actief sturen PS

- ⇒ Indien nodig/gewenst vragen PS in (commissie)vergaderingen of daarbuiten mondeling of schriftelijk aan GS/ambtelijke organisatie om toelichting en/of aanvullende of andere/betere informatie als de informatie die ze krijgen (in bijvoorbeeld statenvoorstellen en periodieke informatievoorziening zoals voortgangsrapportages en provinciale jaarstukken) voor hun rollen te wensen over laat / verbeterd kan worden.
- ⇒ PS hebben stilgestaan/gesproken over de door GS (in betreffende statenvoorstellen) voorgestelde periodieke (sturings)informatie en evaluatie. Bij projecten die als Groot Project zijn aangewezen door PS (in kader van de Regeling Grote Projecten (RGP)) hebben PS een reactie gegeven op/meegedacht over de inhoud van de basis- en voortgangsrapportages.
- ⇒ PS staan stil bij/bespreken informatie over substantiële ontwikkelingen (met gevolgen voor de provincie).