



Grip op investeringsen

Mijnwater, Maastricht Aachen Airport en
Brightlands Campus Greenport Venlo

Bestuurlijk rapport
April 2024

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1 Provincie pakt rol, maar strategische sturing beperkt	4
1.1 Conclusies	4
1.2 Onderbouwing conclusies	4
1.3 Aanbevelingen.....	7
2 Toezicht en verantwoording moeten effectiever	8
2.1 Conclusies	8
2.2 Onderbouwing conclusies	8
2.3 Aanbevelingen.....	10
3 Risicomanagement niet op niveau.....	11
3.1 Conclusies.....	11
3.2 Onderbouwing conclusies	11
3.3 Aanbevelingen.....	13
4 PS beter in positie	14
4.1 Conclusies	14
4.2 Onderbouwing conclusies	14
4.3 Aanbevelingen.....	16
5. Bestuurlijke reactie en nawoord.....	18
5.1 Bestuurlijke reactie GS	18
5.2 Nawoord rekenkamer	21

Bestuurlijke samenvatting

In de vorige bestuursperiode (2019-2023) zijn er in de provincie Limburg door Provinciale Staten (PS) enkele besluiten genomen over extra investeringen in Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater en Maastricht Aachen Airport (MAA). Deze besluiten hebben een doorwerking in de huidige bestuursperiode (2023 – 2027) en de genoemde projecten zullen in die periode aandacht blijven vragen van PS.

De provincie is bij alle drie de projecten al langer betrokken en additionele financiële bijdragen van de provincie waren nodig voor het voortbestaan van deze projecten. Deze financiële bijdragen van de provincie betreffen in totaal zo'n € 190 miljoen voor de komende jaren.

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

Vanuit deze context heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de provincie grip heeft op de drie projecten en de daarbij horende investeringen. Het was daarbij niet het doel om de projecten diepgaand afzonderlijk te evalueren, maar om patronen te ontdekken en leerpunten te bepalen voor de sturing op deze en andere langjarige grote investeringsprojecten. De aanbevelingen richten zich daar waar van toepassing dan ook zoveel mogelijk op algemene lessen.

De belangrijkste hoofdpunten voor de provincie Limburg volgend uit het onderzoek van de rekenkamer zijn:

1. Provincie pakt rol waarbij maatschappelijke belang zwaar weegt, maar strategische sturing blijft beperkt.
2. Toezicht en verantwoording moeten effectiever.
3. Risicomanagement is niet op het niveau dat hoort bij projecten met een hoog risico.
4. Verbetering is wenselijk bij informatie aan en rolneming door PS.

Bovenstaande vier hoofdpunten worden in de hoofdstukken hierna verder toegelicht, met een onderscheid naar conclusies, onderbouwing van deze conclusies aan de hand van de bevindingen en – indien van toepassing – aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten (GS) en PS. Meer achtergrond, details en bevindingen staan beschreven in het rapport van bevindingen van dit onderzoek.

1 Provincie pakt rol, maar strategische sturing beperkt

1.1 Conclusies

- C1 De provincie was bereid om een rol te pakken of deze uit te breiden op het moment dat er knelpunten waren bij de drie onderzochte investeringsprojecten. De maatschappelijke belangen wogen bij de recente investeringen (van de provincie) in deze projecten zwaarder mee dan financiële risico's.
- C2 Ondanks dat er andere partners zijn verbonden aan de projecten, liggen de risico's voor een groot deel bij de provincie.
- C3 De ondersteuning van de provincie voor de onderzochte projecten kunnen worden gezien als open-einde regelingen. Er zijn geen harde inhoudelijke en/of financiële grenzen en voorwaarden gesteld en er is – in afwijking van de uitgangspunten in Sturing in Samenwerking (SiS) 3.0 – geen vastgelegde of voldoende concrete exit-strategie.

1.2 Onderbouwing conclusies

1.2.1 Provincie pakt maatschappelijke rol

De provincie was bereid om een rol te pakken c.q. deze uit te breiden op het moment dat er knelpunten waren bij de drie onderzochte investeringsprojecten. De maatschappelijke belangen wogen bij de recente investeringen (van de provincie) in deze projecten zwaarder mee dan de financiële risico's.

Bij alle drie de investeringen die de rekenkamer heeft onderzocht (Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater, MAA) gaat het om activiteiten die al een geschiedenis kenden voordat de provincie betrokken raakte en een rol pakte of deze uitbreidde. Dit gebeurde op een moment dat er zowel financieel als organisatorisch knelpunten en uitdagingen waren. Zo is de Brightlands Campus Greenport Venlo ontstaan na de Floriade, waarbij gebruik is gemaakt van de twee gebouwen die voor het evenement zijn gebouwd. De provincie had bij de voorbereiding op de Floriade zelf al geïnvesteerd in de Innovatoren en heeft na de Floriade de aandelen van verschillende gemeenten in de Villa Flora overgenomen. Bij Mijnwater is de provincie via het Limburgs Energiefonds (LEF) aandeelhouder geworden op het moment dat de gemeente Heerlen besloot tot verkoop, 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. Bij MAA is de recente betrokkenheid van de provincie begonnen toen sluiting van MAA dreigde door structurele exploitatietekorten. De provincie heeft toen de aandelen van de private eigenaar overgenomen.

Bij de recente besluitvorming over additionele provinciale investeringen was de toekomst van de drie onderzochte projecten op z'n minst onzeker zonder deze aanvullende financiering. Zo bleek bij de Brightlands Campus Greenport Venlo dat er 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. Bij Mijwater ging de ontwikkeling niet zoals verwacht en zijn er geen externe financiers gevonden. Bij MAA wilde de exploitant van de luchthaven zich terugtrekken, omdat de businesscase ontoereikend werd geacht voor een rendabele exploitatie. Bij de besluiten voor de benodigde investeringen van de projecten woog het maatschappelijke belang van de projecten bij de provincie zwaarder mee dan de ongunstige financiële situatie met bijbehorende risico's.

Vanuit een publiek belang heeft de provincie dus op ontwikkelingen gereageerd en opgetreden als 'redder' van de bestaande projecten. 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'.

1.2.2 Significante risico's voor provincie

Ondanks dat er andere partners zijn verbonden aan de projecten en deze via een fonds en/of tussenliggende vennootschappen worden gefinancierd en bestuurd, liggen materieel de risico's voor een groot deel bij de provincie. De provincie zou zich naar het oordeel van de rekenkamer daarom niet moeten willen verschuilen achter – zelfgekozen – constructies als argument om het risicomanagement vooral over te laten aan verbonden partijen.

Bij de drie projecten zijn er momenteel verschillende risico's. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo zijn de belangrijkste risico's het vastgoedrisico (onvoorziene onderhoudskosten), kennis over vastgoed en de betrokkenheid van partners¹. Bij Mijwater zijn de belangrijkste risico's de onzekerheden rondom wetgeving, het realiseren van voldoende aansluitingen voor een rendabele exploitatie en aan te trekken externe financiers. Bij MAA zijn belangrijke risico's het teruglopen van vluchtaantallen (met name voor vrachtverkeer) door bijvoorbeeld economische ontwikkelingen en de grote onzekerheid bij de ontwikkelingen rondom elektrisch vliegen. In hoofdstuk 1 van het rapport van bevindingen wordt dieper ingegaan op deze risico's.

Ondanks dat ook andere partners zijn verbonden aan de drie projecten, liggen de risico's nog steeds voor een groot deel bij de provincie. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo ligt bijvoorbeeld een belangrijk risico – namelijk het vastgoedrisico – voor het grootste deel bij de provincie. De provincie bezit namelijk de meerderheid (76%) van de aandelen van de besloten vennootschap (B.V.) die het vastgoed beheert. Andere partners zijn minderheidsaandeelhouder bij de vastgoed-B.V. (gemeente Venlo) of zijn medeaandeelhouder bij de B.V. die gaat over de meer operationele activiteiten op de campus (Universiteit Maastricht en – tot 1 januari 2025 – BASF). Bij Mijwater liggen de risico's van de B.V. die zich richt op de operationele activiteiten in eerste instantie bij het LEF, waarvan de provincie 100% aandeelhouder is. De (financiële) risico's van het LEF liggen voornamelijk bij de provincie, ondanks dat ook de Europese Investeringsbank (EIB) het LEF co-financiert, omdat het EIB de risico's voor de eigen leningen heeft ingeperkt (eerste recht op onderpand, leningen mogen niet benut worden voor Mijwater). Daarnaast is de

¹ Het risico van betrokkenheid van de partners is actueel, aangezien BASF heeft aangegeven de rol als aandeelhouder per 1 januari 2025 stop te zetten.

provincie ook indirect eigenaar van het distributienetwerk van Mijnwater. Dit is in handen van Enpuls dat weer in handen is van Enexis, waarvan de provincie voor 16% aandeelhouder is. Bij MAA is de provincie voor 60% aandeelhouder en Schiphol voor 40%.

Ondanks de recente investeringen van de provincie in de drie projecten bestaat een reële mogelijkheid dat er in de nabije of iets verdere toekomst weer additionele middelen worden gevraagd aan de provincie. Bij Mijnwater zal wanneer de tweede fase van het Masterplan wordt uitgerold (2027 – 2030) waarschijnlijk extra financiering nodig zijn. Indien er geen aanvullende financiers worden gevonden is de kans reëel dat er een aanvullend financieringsverzoek vanuit Mijnwater richting de provincie komt. Bij MAA heeft er de afgelopen periode een reductie van het aantal vrachtvluchten plaatsgevonden. Zulke dalingen kunnen stevige financiële consequenties hebben voor de exploitatie van het vliegveld. Daarnaast blijkt dat vertraagde ontwikkelingen voor elektrisch vliegen een risico vormen voor de financiën van de luchthaven. Zulke tegenvallers zouden ertoe kunnen leiden dat de aandeelhouders financieel moeten bijspringen. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo blijkt dat de provincie voorlopig betrokken wil blijven bij het project. Er is geen duidelijk einde voorzien en daarmee zijn de financiële consequenties op de lange termijn onduidelijk. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de projecten als open-einde regelingen.

1.2.3 Projecten met een open einde

De investeringen van de provincie in de onderzochte projecten kunnen worden gezien als open-einde regelingen. Er zijn geen harde inhoudelijke en/of financiële grenzen gesteld en er is daarmee volgens de rekenkamer – in afwijking van de uitgangspunten in SiS 3.0 – geen voldoende concrete exit-strategie.

Alle drie de projecten kunnen worden gezien als open-einde regelingen. Bij geen van de projecten heeft de provincie namelijk harde inhoudelijke of financiële grenzen gesteld voor aanvullende bijdragen in de nabije of verdere toekomst. Er is door de provincie dus ook geen concrete strategie bepaald voor een mogelijke exit. Bij zo'n strategie valt te denken aan criteria voor (on)voldoende financiële of maatschappelijke resultaten waardoor de provincie geen rol meer voor zichzelf ziet weggelegd. Zo'n exit-strategie is ook in lijn met het beleid uit het kader SiS 3.0. Daarin staat dat bij oprichting van nieuwe deelnemingen een exit-strategie wordt beschreven. Er wordt daarbij bijvoorbeeld verwezen naar een einddatum of voorwaarden waaraan voldaan moet zijn. Bij de drie onderzochte projecten is zo'n concrete strategie niet opgesteld, ook niet bij de recente uitbreidingen van de provinciale betrokkenheid.² Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo wil de provincie in ieder geval tot 2030 aandeelhouder blijven en de campus richting de 'volwassenfase' ondersteunen, maar dit is niet verder concreet gemaakt. Voor een exit uit het LEF heeft de provincie enkele algemene voorwaarden, aandachtspunten en scenario's opgesteld, maar geen concrete exit-strategie uitgewerkt. Voor een exit uit Mijnwater wordt ingezet op aanvullende financiers, waarbij de huidige strategie gezien wordt als de weg naar een positieve exploitatie en kan dat ervoor zorgen dat het project beter te financieren of te verkopen is. Er wordt daarbij echter niet gemeld wat er gebeurt als het niet lukt aanvullende financiers te vinden. Bij MAA is een exit volgens de provincie niet aan de orde na het

² De oprichting van de deelnemingen vond plaats voor de vaststelling van SiS 3.0, maar de rekenkamer stelt dat de uitgangspunten uit het kader ook relevant zijn bij deze risicovolle projecten waarbij de provincie ook nog eens betrokkenheid heeft vergroot.

politieke besluit om de luchthaven open te houden. Er wordt daarbij gesteld dat daarvoor een overheidsbijdrage nodig is. De provincie heeft bij alle drie de projecten dus geen concrete grenzen gesteld en de projecten kunnen daarom worden gezien als een open-eind regeling (zonder budgettair plafond) waarvan de financiële consequenties onduidelijk zijn.

1.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor GS

- A1 Formuleer een concrete toekomststrategie voor de drie onderzochte investeringsprojecten, waarin ook de grenzen en voorwaarden voor provinciale betrokkenheid zijn opgenomen (concrete exit-strategie). Expliciteer daarbij de (af-)weging tussen de grootte van de financiële risico's en de maatschappelijke belangen. Dit conform de uitgangspunten en normen van SiS 3.0.
- A2 Pas bij nieuwe risicovolle investeringen – die dat bijna altijd zijn als de markt geen oplossing biedt – consistent de uitgangspunten en normen van het SiS kader toe.

Aanbeveling voor PS

- A3 Vraag GS bij de bespreking van rapportages over de drie projecten (zoals voor MAA en LEF in de commissie ESA van 31 mei a.s.) om de inhoudelijke en financiële voorwaarden en grenzen die gelden voor de provinciale betrokkenheid in de komende jaren en stel deze desgewenst als PS vast.

2 Toezicht en verantwoording moeten effectiever

2.1 Conclusies

- C4 De inrichting van de governance bij de drie onderzochte investeringsprojecten is in de basis op orde, maar er is ruimte voor verbetering met betrekking tot het vastleggen van afspraken over de informatievoorziening aan de provincie en de organisatie van het toezicht.
- C5 De werking van toezicht en verantwoording vertoont in de praktijk hiaten met betrekking tot de informatievoorziening, inzicht in het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht, de invulling van actief aandeelhouderschap en de vastlegging van gesprekken en afspraken.

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Inrichting governance in de basis op orde

De inrichting van de governance bij de drie onderzochte investeringsprojecten is in de basis op orde, maar er is ruimte voor verbetering met betrekking tot het vastleggen van afspraken over de informatievoorziening aan de provincie en de organisatie van het toezicht.

De vastlegging van doelen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is bij de drie projecten op hoofdlijnen goed vastgelegd. De combinatie van algemene doelstellingen en de concretisering in strategische en bedrijfsplannen bieden voldoende houvast voor de betrokken vennootschappen om zich op te richten en voor de provincie om de voortgang te kunnen volgen. De vastlegging van de aandeelhoudersrol sluit daarnaast aan bij de bevoegdheden die voor aandeelhouders in algemene zin gelden en die zijn vastgelegd in relevante wet- en regelgeving en gedragscodes.

Ten aanzien van de rol van de raad van commissarissen (RvC) constateert de rekenkamer enkele onduidelijkheden en leemtes. Bij zowel het LEF – dat aandeelhouder is van Mijwater – als bij Mijwater is op dit moment geen RvC ingesteld. Met de groei van Mijwater en de substantiële risico's van het project acht de rekenkamer een RvC wel van toegevoegde waarde. In een recent voor de provincie opgestelde rapportage over het LEF zijn verbeterpunten in het samenspel tussen bestuur en toezicht gesignaleerd, waarbij geadviseerd wordt om een RvC in te stellen of de rol van de adviescommissie te herijken. Uit het oogpunt van duidelijkheid, wettelijke borging en consistentie acht de rekenkamer een RvC een krachtiger instrument om goed toezicht te organiseren dan een adviescommissie met uitgebreidere taken.

Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo bestaat de RvC voor beide operationele B.V.'s (voor campusontwikkeling en vastgoed) uit dezelfde personen. Vanuit de onderlinge inhoudelijke en economische afhankelijkheid is voor deze keuze iets te zeggen. De rekenkamer merkt echter op dat beide vennootschappen andere aandeelhouders kennen en dat andere expertise kan worden gevraagd voor de beide B.V.'s. Hoe wordt omgegaan met mogelijk tegenstrijdige belangen en de verhouding tussen de betrokken aandeelhouders is niet vastgelegd. De belangen van de verschillende partijen hoeven namelijk

niet helemaal synchroon te lopen. De belangen van gebruikers aan de ene kant en eigenaren van vastgoed aan de andere kant kunnen bijvoorbeeld op punten tegengesteld zijn.

Ook bij de informatievoorziening is er volgens de rekenkamer ruimte voor verbetering. Op hoofdlijnen is de informatievoorziening tussen bestuur/bestuurder, aandeelhouder(s) en RvC vastgelegd. Er zijn echter veelal niet altijd specifieke afspraken vastgelegd over reguliere informatievoorziening door de vennootschappen. Gelet op de knelpunten die bij de drie projecten naar boven zijn gekomen en die de continuïteit van de betrokken ondernemingen raken, zijn volgens de rekenkamer dergelijke specifieke afspraken over de informatievoorziening richting de provincie legitiem en nodig.

2.2.2 Hiaten bij toezicht en verantwoording in de praktijk

De werking van toezicht en verantwoording vertoont in de praktijk hiaten met betrekking tot de informatievoorziening, inzicht in het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht, de invulling van actief aandeelhouderschap en de vastlegging van gesprekken en afspraken.

De informatievoorziening aan de provincie over de drie projecten is op belangrijke onderdelen niet compleet. Met betrekking tot Mijnwater geldt dat de provincie informatie krijgt van het LEF. De rapportages van het LEF aan de provincie bevatten echter geen uitgebreide informatie over Mijnwater en de informatie die er is maakt maar beperkt duidelijk in hoeverre Mijnwater erin slaagt de doelstellingen te realiseren. Vanwege de omvang van Mijnwater in het LEF en eerdere tegenslagen acht de rekenkamer dergelijke informatie essentieel om goed zicht te houden op de prestaties van het LEF als geheel. Ook met betrekking tot Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA geven rapportages aan de provincie onvoldoende inzicht in de voortgang. Bij Brightlands Campus Greenport Venlo wordt in kwalitatieve zin de voortgang van projecten gedeeld, maar ontbreekt het aan cijfers over wat dit betekent voor de doelen. Bij MAA was de informatievoorziening de afgelopen jaren veelal financieel van aard en gaf de informatie niet of zeer beperkt inzicht in de voortgang op de inhoudelijke doelen.

De provincie heeft verder maar beperkt inzicht in het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht op de vennootschappen. Zoals eerder beschreven hebben het LEF en Mijnwater geen RvC. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo legt de RvC wel verantwoording af middels een jaarverslag, maar bij MAA gebeurt dit niet. De provincie heeft verder geen zicht op de vergaderingen van de RvC en heeft daar nooit verslagen van opgevraagd, zoals de rekenkamer wel heeft gedaan. De RvC van de bv's van Brightlands Campus Greenport Venlo bleken niet bereid deze ter inzage van de rekenkamer te stellen, de RvC van MAA wel. De rekenkamer constateert verder dat er tussen de provincie en de RvC wel overleggen zijn, maar dat hier geen verslagen van worden gemaakt. Dit maakt dat het niet inzichtelijk is waar de besprekingen en overleggen over gaan en wat voor werking daarvan uitgaat.

Ondanks de actieve houding van de provincie als aandeelhouder is de sturende werking hiervan beperkt inzichtelijk. Zowel bij de voorbereidingen van de AvA's als op meer continue basis vinden er regelmatig overleggen en/of schriftelijke informatie-uitwisselingen met de verbonden partijen plaats. Van verschillende overleggen worden echter geen verslagen gemaakt of afspraken vastgelegd. Verder merkt de rekenkamer

op dat de vastlegging niet altijd toegankelijk wordt gearchiveerd. Het is daarmee niet altijd inzichtelijk in hoeverre de dialoog ook bijdraagt aan duidelijke informatie over en sturing op de doelen en risico's van de betrokken vennootschappen. In de door de rekenkamer bestudeerde verslagen van AvA's is maar beperkt sprake van duidelijke sturing op de belangrijkste risico's die de rekenkamer heeft geïdentificeerd. 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 was geen samenkomst van de provincie als aandeelhouder met bestuur van het LEF.

2.3 Aanbevelingen

Aanbeveling voor GS

- A4 Zorg dat de door de rekenkamer geconstateerde hiaten in het toezicht en de verantwoording bij de drie onderzochte investeringsprojecten worden ingevuld en informeer PS in het najaar van 2024 over de voortgang daarvan.
- A5 Wees in algemene zin alert op de werking van het actief aandeelhouderschap en toezicht als de provincie zelf niet direct aandeelhouder is, maar materieel wel de belangrijkste financier en de meeste risico's loopt.

3 Risicomanagement niet op niveau

3.1 Conclusies

- C6 Risicomanagement bij de provincie is in algemene zin nog sterk in ontwikkeling en heeft momenteel een basisniveau.
- C7 De (continue) uitvoering van risicomanagement bij de drie onderzochte projecten, waarbij de risico's hoog zijn, is binnen de provincie onvoldoende ingevuld. Bij recente besluitvorming over extra investeringen door de provincie is er wel situationeel meer aandacht aan risico's gegeven.
- C8 De interne checks and balances bij de provincie ten aanzien van de drie investeringsprojecten zijn niet duidelijk ingericht en in de uitvoering maar beperkt werkzaam.

3.2 Onderbouwing conclusies

3.2.1 Risicomanagement nog in ontwikkeling

Risicomanagement bij de provincie is in algemene zin nog sterk in ontwikkeling en heeft momenteel een basisniveau.

In de kaders SiS 3.0 en de organisatievisie wordt op verschillende plekken aandacht besteed 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". De omgang met investeringen hangt af van het risicoprofiel. Een hoger risicoprofiel betekent enerzijds dat er meer buffers worden ingebouwd, bijvoorbeeld door middel van een risicoreserve. Anderzijds betekent een hoger risicoprofiel betrokkenheid in de uitvoering door middel van risicomanagement en sturing op inhoudelijke resultaten. De provincie wil zich inspannen om risico's zo goed mogelijk te beheersen door middel van actief en integraal risicomanagement.

Er wordt binnen de provincie op dit moment gewerkt aan de versterking van het risicomanagement in algemene zin, als uitvloeisel van de organisatievisie. Er is bij het cluster concerncontrol een riskmanager aangesteld en er wordt gewerkt aan een kader voor integraal en uniform risicomanagementbeleid. Momenteel kan het niveau van het risicomanagement van de provincie worden ingeschaald op het niveau van 'basis', uitgaande van de niveaus die de provincie zelf onderscheidt. Dit is hoger dan het niveau 'start', maar minder hoog dan het niveau 'gevorderd' of 'expert'.

3.2.2 Onvoldoende systematische invulling bij projecten

De (continue) uitvoering van risicomanagement bij de drie onderzochte projecten, waarbij de risico's hoog zijn (zie hoofdstuk 2), is binnen de provincie onvoldoende ingevuld. Bij recente besluitvorming over extra investeringen door de provincie is er wel situationeel meer aandacht aan risico's gegeven.

Ondanks dat de provincie als aandeelhouder op afstand staat van de onderzochte projecten is – zeker gezien het risicoprofiel van deze projecten – inzicht in risico's van belang. De rekenkamer constateert echter dat binnen de provincie onvoldoende sprake van continu inzicht en afweging van de belangrijkste risico's bij de drie projecten. Ook ontbreekt een eenduidige aanpak en risicotaal bij de verschillende projecten. Het blijkt dat vooral wordt vertrouwd op het risicomanagement bij de verbonden partijen. De rekenkamer erkent dat de directe verantwoordelijkheid voor de inrichting van het risicomanagement (operationeel/tactisch niveau) mag worden belegd bij/de taak is van de verbonden partij, maar dit laat onverlet dat de provincie de verantwoordelijkheid houdt voor het goed zicht hebben en sturen op de risico's op strategisch niveau. In rapportages van de verbonden partijen wordt maar beperkt inzicht gegeven in oorzaak, kans, gevolg en voortgang van de belangrijkste risico's op strategisch niveau, die de rekenkamer in paragraaf 1.2.2 heeft beschreven. De provincie stuurt niet zichtbaar op deze hiaten in informatie. Ook is het zicht op effecten van maatregelen beperkt.

Bij de besluitvorming voor de recente additionele provinciale investeringen voor de projecten is er meer aandacht geweest voor het identificeren, kwantificeren en afwegen van risico's. Bij alle drie de projecten zijn de risico's in beeld gebracht en mitigerende maatregelen beschreven. Ook zijn er verschillende scenario's of alternatieven uitgewerkt voor de drie projecten. Dit is positief te duiden, maar vormt geen systematische invulling van het risicomanagement.

3.2.3 Interne checks and balances onvolledig

De interne checks and balances bij de provincie ten aanzien van de drie investeringsprojecten zijn niet duidelijk ingericht en in de uitvoering maar beperkt werkzaam.

De verdeling van verantwoordelijkheden, intern toezicht en tegenspraak binnen de provincie zijn onderdelen die van belang zijn in het kader van risicomanagement. Dit is nog niet ingericht bij de drie onderzochte projecten. In 2020 is in de organisatievisie van de provincie de noodzaak om de inrichting van de controlfunctie te verstevigen benoemd, met als belangrijk onderdeel de versterking van control ten aanzien van verbonden partijen. De 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'. Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer waren voor verbonden partijen de three lines of defense echter nog steeds niet ingericht. Het is de bedoeling om dit vast te leggen in processtandaarden 'Zo werken wij', 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. De eerste lijn wordt ingevuld door 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, die betrekking hadden op extra financiële middelen en strategie.

Vanwege het risicoprofiel van de onderzochte projecten stelt de rekenkamer dat een duidelijke rol van de tweede en derde lijn van belang is voor het hebben van voldoende checks and balances. Verder blijkt dat er in de praktijk weinig onderscheid wordt gemaakt tussen projecten met een hoog en een laag risico bij de invulling van de controlfunctie. De bij concern control aanwezige expertise wordt bijvoorbeeld maar beperkt additioneel ingezet bij de drie onderzochte projecten en de riskmanager van de provincie is tot nu toe niet betrokken geweest bij de advisering en besluitvorming over deze projecten.

3.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor GS

- A6 Geef prioriteit aan de vaststelling van een integraal kader voor risicomanagement binnen de provincie, dat duidelijkheid geeft over de ambities en inhoud ten aanzien van risicomanagement en informeer PS hierover voor de zomer van 2024.
- A7 Geef prioriteit aan de ontwikkeling van een volwassen risicomanagement bij de drie onderzochte investeringsprojecten.
- A8 Verbeter de interne checks and balances: stel 'Zo werken wij' voor verbonden partijen voor de zomer 2024 vast en informeer PS hierover. Geef bij de invulling in de praktijk voorrang aan projecten met een hoog risico.

4 PS beter in positie

4.1 Conclusies

- C9 Reguliere informatievoorziening aan PS is in de basis geregeld, maar bevat beperkt inzicht in de (voortgang) van de belangrijkste risico's in het algemeen en in het project Mijnwater in het bijzonder.
- C10 In aanloop naar de besluitvorming over extra financiële middelen zijn PS vooral over MAA uitgebreid geïnformeerd. Op onderdelen was de informatie bij de andere projecten voor verbetering vatbaar op gebied van de volledigheid en relevantie.
- C11 Rolneming door PS is vooral bij MAA en bij recente besluitvorming actief ingevuld. PS vragen bij reguliere informatie en onderzochte tegenvallers maar beperkt door.

4.2 Onderbouwing conclusies

4.2.1 Beperkte reguliere informatie over risico's en Mijnwater

Reguliere informatievoorziening aan PS is in de basis geregeld, maar bevat beperkt inzicht in de (voortgang) van de belangrijkste risico's en in het project Mijnwater.

PS ontvangen via de reguliere informatievoorziening met regelmaat documenten die betrekking hebben op de drie investeringsprojecten. Met betrekking tot de Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA hebben PS geen inzicht in de voor de projecten relevante financiële ontwikkelingen, maar ontvangen zij wel periodieke voortgangsrapportages. Hierin wordt onder andere inzicht gegeven in voortgang op de doelen en governance. Bij MAA is daarin echter geen inzicht gegeven in de specifieke risico's van het project. In de rapportages van de Brightlands Campus Greenport Venlo komen risico's meer aan bod, maar wordt niet specifiek ingegaan op de gevolgen van de risico's voor de vennootschappen en de beheersing van de risico's. Naast de voortgangsrapportages worden PS ook over beide projecten geïnformeerd via de P&C-documenten. Deze informatie is veelal beperkter en op een hoger aggregatieniveau. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo was deze informatie niet altijd in lijn met de voortgangsrapportages en werd onvoldoende duidelijk gemaakt als doelen of prestatie-indicatoren niet op koers lagen.

Via de reguliere informatievoorziening hebben PS nauwelijks inzicht kunnen krijgen in Mijnwater, ondanks eerdere rekenkamerbrieven over het belang van informatie over Mijnwater.³ Dit belang vloeit voort uit de specifieke ambities voor Mijnwater in de PES, de omvangrijke middelen die de provincie specifiek voor Mijnwater heeft toegekend, het grote aandeel van Mijnwater in het LEF en de bijbehorende risico's voor de financiële doelstellingen van het LEF. Volgens de rekenkamer wordt er daarom bij Mijnwater dus

³ Reflectie basisrapportage Limburgs Energie Fonds (13 juli 2021) en Aangepaste basisrapportage Limburgs Energie Fonds (15 november 2021).

onvoldoende voldaan aan de actieve informatieplicht. In de reguliere voortgangsrapportages van het LEF wordt Mijnwater niet uitgebreider 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. Ook hebben PS geen inzicht in de relevante financiële ontwikkelingen en wordt in de P&C-documenten nauwelijks ingegaan op Mijnwater. In de voortgangsrapportages PES wordt het meest uitgebreid aandacht gegeven aan Mijnwater, maar dat beperkt zich veelal tot procesinformatie en geeft geen inzicht in de voortgang van de doelen.

4.2.2 Informatie in aanloop naar besluitvorming niet altijd volledig

In aanloop naar de besluitvorming zijn PS vooral over MAA uitgebreid geïnformeerd. Op onderdelen was de informatie bij de andere projecten voor verbetering vatbaar op gebied van de volledigheid en relevantie.

De informatievoorziening aan PS over de tegenvaller⁴ die heeft geleid tot de besluitvorming over de additionele investeringen was bij alle drie de projecten tijdig. Bij MAA zijn PS veelvuldig en uitgebreid geïnformeerd over deze tegenvaller en de verdere ontwikkelingen. Bij de andere twee projecten was de informatie van de aankondigingen en het vervolg daarop echter voor verbetering vatbaar op gebied van de volledigheid en relevantie. Zo werd in de aankondigingen van de tegenvallers voor Brightlands Campus Greenport Venlo en Mijnwater 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). Daarnaast werden PS in de periode na de tegenvaller bij Mijnwater niet expliciet op de hoogte gehouden van de verdere ontwikkelingen.

Rondom de recente besluitvorming over de additionele investeringen voor de drie projecten zijn PS uitgebreid geïnformeerd. De informatie over de Brightlands Campus Greenport Venlo en Mijnwater was op onderdelen wel voor verbetering vatbaar. Er ontbreekt in de Statenvoorstellen namelijk informatie die voor PS relevant is om een goed beeld te kunnen vormen ten behoeve van hun besluitvorming. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo zijn geen specifieke risico's voor de vennootschappen benoemd en ontbreken soms mitigerende maatregelen. Daarnaast ontbreekt een uitleg over de wijze waarop de door GS voorgestelde keuzes zich verhouden tot de geschetste en gekozen scenario's. Ook bij het Statenvoorstel over Mijnwater ontbreken mitigerende maatregelen. Daarnaast is in Statenvoorstel onduidelijk dat het door GS voorgestelde scenario niet aan SiS 3.0 voldoet. Verder waren sommige risico's en belangrijke adviezen niet in het voorstel opgenomen vanwege geheimhouding, wat de toegankelijkheid van de informatie beperkt.

⁴ De noodzaak tot de besluiten omtrent de recente additionele investeringen komt voort uit eerdere tegenvallers bij de drie projecten. Bij de Brightlands Campus Greenport Venlo bleken door onder meer onvoorziene onderhoudskosten extra middelen nodig voor een zelfstandige exploitatie van het vastgoed. Bij Mijnwater werd een nieuw plan opgesteld omdat de ontwikkeling niet liep zoals verwacht. Ook werden geen externe financiers gevonden. Bij MAA had de exploitant/concessienemer aangegeven de concessie te willen beëindigen, vanwege ontevredenheid over de randvoorwaarden die voor de exploitatie van MAA golden.

4.2.3 PS pakken rol vooral bij recente besluitvorming

Rolneming door PS is vooral bij MAA en bij recente besluitvorming actief ingevuld. PS vragen bij reguliere informatie en onderzochte tegenvallers maar beperkt door.

De rolneming door PS is bij de informatievoorziening van de Brightlands Campus Greenport Venlo en MAA vaak actief ingevuld. Bij MAA hebben PS alle reguliere voortgangsrapportages uitgebreid, en de meeste ook redelijk snel na ontvangst besproken. Daarbij hebben PS zich kritisch opgesteld en aanvullende informatie of verduidelijking gevraagd als informatie niet duidelijk was. Ook bij de Brightlands Campus Greenport Venlo hebben PS zich proactief opgesteld met betrekking tot de inhoud van de voortgangsrapportages. De rapportages zijn echter niet altijd besproken en soms ook vrij laat na ontvangst. Net als bij de reguliere informatievoorziening hebben PS hun rol veelal actief ingevuld bij de eerste signalen van de (mogelijke) tegenvaller van beide projecten. De betreffende documenten zijn uitgebreid besproken, waarbij ook om nadere informatie en toelichting werd gevraagd. Maar ook hier is de rapportage van Brightlands Campus Greenport Venlo vrij laat door PS besproken.

PS hebben hun rol bij Mijnwater minder actief ingevuld. Ondanks dat PS actief sturing hebben gegeven aan de informatievoorziening over het LEF, waar Mijnwater een project van is, hebben PS niet gestuurd op de reguliere informatievoorziening over Mijnwater. Dit ondanks dat er voor Mijnwater, zoals eerder vermeld, nauwelijks inzicht wordt gegeven in de voortgang, het doelbereik en de risico's. Daarnaast hebben PS het document met de aankondiging van de tegenvaller voor Mijnwater niet besproken. Ook zijn er (tot het daadwerkelijke financieringsverzoek) geen vragen gesteld over bijvoorbeeld de betekenis en gevolgen van de tegenvaller voor de provincie.

Met betrekking tot de recente besluitvorming hebben PS hun rol rondom de recente besluitvorming bij alle drie de projecten proactief ingevuld. Ze hebben daarbij uitgebreid en actief gestuurd op (de kwaliteit van de) informatie. De Statenvoorstellen zijn door PS uitgebreid besproken, ze stelden kritische vragen en vroegen om meer informatie of toelichting.

4.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor GS

- A9 Geef in de reguliere periodieke rapportages inzicht in de voortgang van de belangrijkste risico's bij de drie onderzochte investeringsprojecten, zoals genoemd in het rapport van de rekenkamer. Doe dat ook bij andere grote en risicovolle investeringen.
- A10 Informeer PS in de reguliere informatievoorziening over het LEF meer uitgebreid over het project Mijnwater.

Aanbevelingen aan PS

- A11 Vraag bij besluitvorming over grote investeringsprojecten expliciet naar de mate waarin de voorstellen voldoen aan de normen die zijn vastgelegd in SiS 3.0
- A12 Beoordeel informatievoorziening over risicovolle projecten op duidelijkheid over de belangrijkste risico's en vraag waar nodig door. Benut voor de drie onderzochte investeringsprojecten de onderstaande suggesties van de rekenkamer.

Suggesties voor vragen over de stand van zaken en risico's bij de drie investeringsprojecten.

Brightlands Campus Greenport Venlo

- mate van aanwezigheid/uitputting van reserves;
- ontwikkeling van exploitatiesaldo;
- aanwezige kennis op het gebied van vastgoed;
- onderhoudsstatus van gebouwen;
- bezettingsgraad van gebouwen;
- ontwikkelingen rondom betrokkenheid kennispartners.

Mijnwater

- mate van aanwezigheid/uitputting van reserves;
- ontwikkeling van exploitatiesaldo;
- aantallen aansluitingen;
- ontwikkelingen rondom het aantrekken van aanvullende financiers;
- ontwikkelingen rondom ontvlechten mijnwater uit LEF;
- ontwikkelingen rondom relevante (energie)wetgeving.

MAA

- mate van aanwezigheid/uitputting van reserves;
- ontwikkeling van exploitatiesaldo;
- aantallen vluchten;
- ontwikkelingen die van belang zijn voor de tijdige totstandkoming van elektrische vluchten op MAA.

5. Bestuurlijke reactie en nawoord

Op 27 maart 2024 ontving de rekenkamer de reactie van het college van GS op het concept bestuurlijk rapport van het onderzoek naar investeringen van de provincie Limburg. Deze reactie is integraal opgenomen in paragraaf 5.1 hieronder, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 5.2.

5.1 Bestuurlijke reactie GS

“Geacht bestuur,

Met belangstelling heeft ons college kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport d.d. 5 maart 2024 ‘Grip op investeringen Provincie Limburg’, evenals het bijbehorend rapport van bevindingen en ook van de wijze waarop door u de ambtelijke reactie op het laatste concept van het rapport van bevindingen is verwerkt. Hieronder treft u onze reactie aan.

Het rapport biedt een overzicht van de investeringen In Brightlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater en Maastricht Aachen Airport. De punten die u aandraagt om de grip op de gedane investeringen te verbeteren nemen wij ter harte. Hierbij stellen wij met genoeg vast dat de door u geformuleerde aanbevelingen voor een groot deel nauw aansluiten bij de ontwikkeling die wij binnen onze organisatie reeds hebben geïnitieerd. Wij nemen de meeste aanbevelingen dan ook over.

Wij zijn blij met uw constatering dat ons college, ondanks dat de gevolgen nog niet bekend waren, Provinciale Staten tijdig op de hoogte hebben gebracht van de ‘tegenvallers’ bij de drie onderzochte projecten. Bij de besluitvorming over de drie projecten beschikten Provinciale Staten over alle informatie via voorstellen en diverse informatiesessies. Op basis van deze informatie hebben Provinciale Staten afgewogen besluiten kunnen nemen.

Hoewel wij begrijpen dat de verbeterpunten de meeste aandacht krijgen, vinden wij dat op punten de ambtelijke en bestuurlijke zorgvuldigheid en professionaliteit, waarmee deze omvangrijke investeringsbesluiten zijn voorbereid, onderbelicht blijven. Hierbij doelen we op:

1. De strategische kaders zoals opgenomen in SiS 3.0
2. De zeer gedegen voorbereiding van de AvA-nota’s
3. De multidisciplinair samengestelde kernteams die zijn ingesteld rondom de meest majeure deelnemingen. Zij bereiden onder andere de AvA’s gedegen voor.
4. Het complianceteam reviewt vanuit een onafhankelijke rol ‘meer op afstand’ belangrijke AvA-voorstellen aan ons college in onze rol als aandeelhouder.
5. De uitgebreide (periodieke) informatievoorziening richting Provinciale Staten over de belangrijkste deelnemingen en ter voorbereiding op te nemen besluiten.

Met bovengenoemde maatregelen wordt ook inhoud gegeven aan de vier door u genoemde hoofdpunten uit het rapport, te weten strategische sturing, toezicht en verantwoording, risicomanagement informatievoorziening aan Provinciale Staten.

Wij gaan nader in op het rapport:

Algemeen:

1. Relevante ontwikkelingen inzake de aspecten die in uw rapport worden genoemd

1.a Deelnemingen

In april 2024 zal ons college een aantal principiële keuzes maken op welke wijze control rondom deelnemingen kan worden verbeterd (zie de mededeling van ons college aan Provinciale Staten d.d. 6 maart 2024 (DOC-00628288)). Hiervoor wordt de laatste hand gelegd aan een nota inzake 'control bij deelnemingen'. Aanleiding voor deze nota is in algemene zin de complexiteit van deelnemingen en de zoektocht naar de balans tussen uitvoeren op afstand en politieke verantwoordelijkheid. Het is een bewuste en principiële keuze van ons college en Provinciale Staten om activiteiten op afstand te plaatsen en daarmee een deel van de activiteiten onder verantwoordelijkheid van een professioneel en zelfstandig bestuur van een deelneming te plaatsen. De uitkomst van onze standpuntbepaling inzake het aanscherpen van control bij deelnemingen zal vervolgens worden vertaald in onderstaande documenten. Hierin zullen wij ook de verbeterpunten verwerken op basis van onze opgedane ervaringen, evaluaties, de verkregen input van de Zuidelijke Rekenkamer en externe adviezen:

i. (nieuw) Strategisch Investeringskader SIS 4.0 (besluitvorming PS)

Op basis van de evaluatie van Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking 3.0 zal in 2024, zoals aangekondigd in de begroting 2024, zal een nieuw kader aan PS worden voorgelegd. Hierbij zal met name de investeringsstrategie in relatie tot ons regulier beleid met Provinciale Staten worden uitgewerkt. Hierbij kan worden stilgestaan bij de mate van risico dat de Provincie bereid is te nemen. Waarbij helder moet zijn dat een overheidsinterventie per definitie ziet op complexe en risicovolle dossiers (aanbevelingen A2 en A4): Anders komen wij in concurrentie met de markt en kan er sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun;

ii. (nieuw) Uitvoeringskader Zo werken wij bij deelnemingen (besluitvorming GS)

Om een uniforme, onafhankelijke en transparante handelswijze en beheersing van risico's rondom de provinciale deelnemingen in vennootschappen te borgen, wordt gewerkt aan een concernstandaard 'Zo Werken Wij bij vennootschappen' (ZWW). In ZWW bij vennootschappen wordt het stelsel van processen, procedures, maatregelen, rollen en verantwoordelijkheden op basis van (beheer)principes en minimum vereisten uitgewerkt. De uitvoeringsregels geven aan hoe moet worden gehandeld in de verschillende fasen vanaf het oprichten, beheren en uittreden

bij deelnemingen in vennootschappen (bv's en nv's). Dit resulteert in versterkte checks and balances door GS (aanbevelingen A5 en A8);

iii (aanscherping) Beleidskader benoemingen 2.0 (besluitvorming GS)

Bij benoemingen binnen deelnemingen waar de Provincie als aandeelhouder een voordrachtrecht heeft wordt tevens rekening gehouden met het Beleidskader benoemingen 2.0. De vereisten en randvoorwaarden in dit kader zijn gericht op het bevorderen van transparantie, diversiteit en integriteit bij het werving- en selectieproces. Onlangs is de 1e rapportage op basis van dit (nieuwe) kader afgerond. De rapportage zal in april aan Provinciale Staten worden aangeboden.

Aanbeveling A1 nemen wij niet over. In deze aanbeveling geeft u aan ons college het advies om een concrete toekomststrategie voor de drie onderzochte investeringsprojecten voor de komende jaren te formuleren waarin ook de grenzen en voorwaarden voor provinciale betrokkenheid zijn opgenomen. Om reden dat u met deze aanbeveling voorbij gaat aan het feit dat Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten nu juist hebben gezorgd voor perspectief de komende jaren voor deze drie projecten door besluiten te nemen die bijdragen aan een versterkt toekomstperspectief zullen wij uw aanbeveling niet overnemen. Een hernieuwde discussie en besluitvorming over de toekomst van deze projecten zou opnieuw leiden tot onzekerheid en daarmee tot risico's.

1.b Risicomanagement (aanbevelingen A6, A7 en A9).

U constateert terecht dat risicomanagement binnen onze organisatie in algemene zin nog sterk in ontwikkeling is, hetgeen u kwalificeert als basisniveau. Om risicomanagement te professionaliseren is, in het kader van het versterken van de control-functie, een riskmanager benoemd die een integraal kader risicomanagement heeft opgesteld. Alvorens dit kader wordt vastgesteld, zal via de uitvoering van een aantal pilots de uitvoerbaarheid van dit beleidskader worden getoetst. Volgens de huidige planning zal op basis van de evaluatie van de pilots het (aangepast) beleidskader door ons college worden vastgesteld. Hierna kan het implementatietraject binnen de organisatie worden gestart. In uw conceptrapport constateert u dat bij de recente besluitvorming over extra investeringen bij de drie projecten *situationeel* meer aandacht aan risico's is gegeven. De kwalificatie situationeel kunnen wij niet helemaal plaatsen. Ons college heeft, in samenspraak met Provinciale Staten, bewust gekozen voor het op afstand zetten van de onderzochte investeringsprojecten. Het risicomanagement is dan ook primair een verantwoordelijkheid van deze verbonden partijen. Op een hoger, meer strategisch, niveau zal de Provincie uiteraard wel kennis moeten hebben van de strategische risico's en bijbehorende mitigerende maatregelen bij de verbonden partijen. Ons college zal Provinciale Staten dan ook periodiek informeren over de strategische (geaggregeerde) risico's met betrekking tot de investeringsprojecten in zijn algemeenheid en specifiek over de drie onderzochte projecten.

Specifiek:

Wij constateren dat de belangrijkste hoofdpunten/conclusies in de samenvatting van het bestuurlijk rapport niet helemaal in lijn zijn met de meer genuanceerde uitwerking in de rest van het rapport en hadden dat

graag anders gezien.

Wij begrijpen de aandacht voor risicomanagement inzake Mijnwater heel goed. Om die reden is onder aandeelhouderschap van LEF, later versterkt door Enpuls, zwaar geïnvesteerd in de doorontwikkeling en professionalisering van mijnwater als organisatie. Dit neemt niet de risico's van warmtenetten in algemene zin weg: daar hebben wij het rijk voor nodig. Maar neemt wel specifieke bedrijfsrisico's voor Mijnwater weg.

Ons college gaat in gesprek met Provinciale Staten om samen vast te stellen op welke wijze meer transparantie kan worden gerealiseerd (aanbeveling A10). In het kader van informatievoorziening rondom Mijnwater hebben Provinciale Staten onlangs een bezoek gebracht aan dit project.

Tenslotte een opmerking die van toepassing is op de drie onderzochte investeringen. In uw rapport constateert u dat bij de drie onderzochte investeringen sprake is van een open-einde regeling. Een open-einde regeling is een project, waarbij geen budgetplafond is toegekend. Daar is bij de onderzochte investeringen geen sprake van. Bij alle drie de investeringen hebben provinciale budgetten gevoteerd. Indien die niet toereikend blijken te zijn en een extra investering nodig c.q. wenselijk worden geacht dan zal op initiatief van ons college aan Provinciale Staten een voorstel wordt gedaan. Net als bij de drie onderzochte investeringen hebben Provinciale Staten dan de beslissende stem.

Gedeputeerde Staten van Limburg”

5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer ziet en waardeert dat de bestuurlijke reactie van GS aansluit op de vier hoofdpunten die de rekenkamer heeft beschreven in het rapport “Grip op investeringen”. GS geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer gericht aan GS te willen overnemen, met uitzondering van aanbeveling A1 over de strategische sturing. In dit nawoord gaat de rekenkamer graag in op de reactie van GS, weer uitgaand van de vier hoofdpunten uit het bestuurlijk rapport, met de daarbij horende conclusies en aanbevelingen.

Het eerste hoofdpunt van de rekenkamer betreft het versterken van strategische sturing. Hieronder verstaat de rekenkamer het helder hebben van de maatschappelijke en financiële doelen die horen bij grote investeringen en daarop sturen en bijsturen. Aansluitend bij de formulering van de provincie Limburg in het beleidskader SiS 3.0, gaat het om het borgen van maatschappelijk en financieel rendement. Dat vraagt ook om duidelijke grenzen ten aanzien van tijd en financiële middelen. Bij de bespreking en besluitvorming in PS over extra middelen voor de projecten hebben PS ook duidelijk gemaakt behoefte te hebben aan begrenzing en het voorkomen van nieuwe tegenvallers in de toekomst. Hoewel recent toegekende extra middelen een bepaalde omvang hebben en in die zin voorlopig begrensd zijn, ziet de rekenkamer vanwege de onderliggende bedrijfseconomische situatie ('business case') een 'inzuigefect', waarbij het in de toekomst steeds moeilijker wordt om grenzen te stellen aan de vraag om weer nieuwe

middelen. Volgens de rekenkamer houdt strategische sturing in dat hier helderheid over ontstaat en een debat wordt gevoerd tussen GS en PS. Het risico is anders dat de provincie zich steeds laat sturen door externe omstandigheden en keuzes van externe partijen in plaats van dat de provincie zelf aan het stuur zit. De rekenkamer snapt – zoals verwoord in de bestuurlijke reactie van GS – dat er een dilemma bestaat tussen het niet willen vergroten van de risico's voor de bedrijfsvoering op korte termijn of voorrang geven aan duidelijkheid over de strategische sturing op lange termijn. Maar het dilemma niet bij de kop pakken vergroot de kans dat het in de toekomst terugkeert op de bestuurlijke tafel, met weinig houvast voor de strategische keuzes die vroeg of laat moeten worden gemaakt. De rekenkamer betreurt het dan ook dat het college deze helderheid in de strategische sturing nu niet wil geven en aanbeveling A1 van de rekenkamer niet overneemt. De rekenkamer benadrukt dat, zelfs na ontvangst van de recent toegekende extra middelen, de maatschappelijke en financiële risico's zeer hoog zijn en blijven en dat het uit de weg gaan van de vraag "tot hoever?" deze risico's niet wegneemt. Volgens de rekenkamer is het in lijn met het geldende kader SiS 3.0 om hier aandacht aan te besteden. Bij sommige investeringen is de provincie ook ingestapt vanuit het idee dat na een aanvangsfase of ontwikkelfase de markt het weer zou moeten overnemen.

Ten aanzien van het tweede hoofdpunt van de rekenkamer, het effectiever maken van toezicht en verantwoording, gaat de reactie van GS niet duidelijk in op de hiaten die de rekenkamer daarin heeft aangetroffen bij de drie onderzochte investeringsprojecten. De zorg van de rekenkamer zit op dit punt niet zozeer in het hebben van kaders of de professionaliteit en inzet van betrokken medewerkers, maar in de naleving van die kaders en de sturende werking van 'governance' in de praktijk. We twijfelen niet aan het veelvuldig contact hebben van de provincie met de verbonden partijen maar waar dit toe leidt en hoe wordt gestuurd op de belangrijkste doelen en risico's is niet inzichtelijk. Dat is niet duidelijk terug te zien in de verslagen van aandeelhoudersvergaderingen die de rekenkamer heeft kunnen inzien en niet in de reguliere voortgangsrapportages aan PS. Van de vele overleggen die op ambtelijk niveau worden gevoerd is verslaglegging maar beperkt aanwezig of toegankelijk. Hoe de provincie – die direct of indirect grootaandeelhouder is en substantiële risico's loopt – ervoor zorgt en nagaat of het toezicht scherp genoeg wordt ingevuld, is eveneens niet duidelijk. Een zekere afstand en rolvastheid is belangrijk, maar gelet op de risico's die de provincie loopt is het volgens de rekenkamer legitiem de bestaande toezichtsorganen kritisch te bezien en bevragen op hun rol in het bieden van voldoende tegenwicht en tegenspraak. In hoeverre en hoe dat nu gebeurt is niet duidelijk. Zo is de verslaglegging van gesprekken tussen provincie en toezichthouder is ook hier maar beperkt aanwezig of toegankelijk. Bij het LEF en Mijnwater is (nog) niet voorzien in een duidelijke toezichthouder.

Bij investeringen in projecten met een hoog risico hoort een hoog niveau van risicomanagement. Dit derde hoofdpunt uit het rapport van de rekenkamer is niet alleen een norm van de rekenkamer, maar ook uitgangspunt in het beleidskader SiS 3.0 van de provincie. Het huidige basisniveau waarover de rekenkamer spreekt is gebaseerd op een indeling die de provincie zelf heeft opgesteld. De rekenkamer ziet en waardeert de stappen die worden gezet, maar is (nog) niet overtuigd van de voortvarendheid waarmee dat gebeurt en zijn beslag krijgt bij bijzondere projecten als Brightlands Campus Greenport

Venlo, Mijnwater en MAA. Zo heeft de rekenkamer geconstateerd dat er hiaten zijn in de interne checks and balances (zie paragraaf 3.2.3 in het bestuurlijk rapport). De rol van de (concern) riskmanager bij de drie onderzochte projecten is tot nu toe zeer beperkt geweest, terwijl ze naar het oordeel van de rekenkamer diens betrokkenheid verdienen.

De rekenkamer ziet dat bij de recente besluitvorming over extra middelen voor de genoemde projecten ruim aandacht is besteed aan de belangrijkste risico's en daarover ook informatie is verzameld en beschikbaar gesteld aan PS. De aandacht voor risico's die er is rond besluitvorming – die de rekenkamer als 'situationeel' omschrijft – ziet de rekenkamer echter niet terug in de reguliere rapportages. En juist het continu volgen en sturen op de belangrijkste risico's is volgens de rekenkamer de kern van risicomanagement. De rekenkamer is het eens met GS dat de eerste verantwoordelijkheid voor het verzamelen van informatie over en sturen op risico's ligt bij de verbonden partijen – zeker op tactisch en operationeel niveau - maar dit ontnemt de provincie niet van de eindverantwoordelijkheid voor goed risicomanagement op strategisch niveau. Het is immers de provincie die als directe en indirecte aandeelhouder substantiële risico's loopt en de effecten voelt bij tegenslagen. De rekenkamer ziet een zekere tegenstrijdigheid tussen aan de ene kant het veelvuldige contact van medewerkers van de provincie met Brighthlands Campus Greenport Venlo, Mijnwater en MAA en aan de andere kant het kiezen van 'afstand' als het gaat om (verantwoordelijkheid voor) strategische sturing, toezicht en verantwoording en risicomanagement. Meer grip ontstaat volgens de rekenkamer vooral door aandacht te besteden aan sturing op de hoofdlijnen van laatstgenoemde onderwerpen.

Het hierboven genoemde punt over de hiaten in de reguliere informatievoorziening raakt ook het laatste hoofdpunt van de rekenkamer, PS beter in positie. Alleen als PS regelmatig goed inzicht krijgen in, en zelf vervolgens handelen op basis van informatie over de voortgang en de belangrijkste risico's bij de drie investeringsprojecten, kan "grip op investeringen" ontstaan. Om dit proces te ondersteunen, heeft de rekenkamer aan het einde van het hoofdstuk over PS in positie (hoofdstuk 4) concrete onderwerpen genoemd die volgens haar regelmatig aan bod zouden moeten komen in het gesprek tussen PS en GS. In de bestuurlijke reactie van GS komt volgens de rekenkamer onvoldoende de noodzaak naar voren om de informatievoorziening aan PS over de belangrijkste risico's te verbeteren. Dit is nodig om de democratische controle te versterken. Van PS mag worden verwacht dat zij met deze informatie een voldoende scherp debat voeren met GS over het krijgen en houden van grip op investeringen.

Samenvattend ziet en waardeert de rekenkamer de stappen die GS en de organisatie zetten op veel onderdelen, maar is zij er niet van overtuigd dat dit met voldoende voortvarendheid en urgentie gepaard gaat om "grip op investeringen" te krijgen. In de bestuurlijke reactie wordt bijvoorbeeld op vijf al bestaande maatregelen gewezen waarmee volgens de provincie inhoud wordt gegeven aan de hoofdpunten van de rekenkamer. De rekenkamer merkt echter op dat bij de formulering van de hoofdpunten en conclusies al rekening is gehouden met de genoemde maatregelen. Verder wordt in de bestuurlijke reactie van GS gesproken over bestaande en nieuwe kaders en het ingericht hebben van de governance en de eigen organisatie. Wat volgens de rekenkamer echter met name nodig is, is het handelen volgens kaders die er

al zijn en een goede invulling geven aan governance en de organisatie van risicomanagement in de praktijk. Veel van de mensen die de rekenkamer heeft mogen spreken in het kader van het onderzoek hebben de motivatie en kennis om dat waar te kunnen maken. Hopelijk geeft het rapport van de rekenkamer hen de impuls en richting om de noodzakelijke vervolgstappen te zetten.