

Provinciale Staten van Limburg
Postbus 5700
6202 MA Maastricht

Datum 13 juli 2021
Referentienummer 20210705/022
Onderwerp Reflectie basisrapportage Limburgs Energie Fonds

Geachte leden van Provinciale Staten,

Via de programmaraad is in het najaar van 2020 aan de rekenkamer gevraagd een reflectie te geven op een door het college van Gedeputeerde Staten (GS) op te stellen basisrapportage van het Limburgs Energie Fonds (LEF). De rekenkamer heeft dit verzoek opgenomen in het werkprogramma voor 2021. GS heeft begin april 2021 de genoemde basisrapportage aangeboden aan Provinciale Staten (PS). In deze brief vindt u de reflectie van de rekenkamer op de basisrapportage. De reflectie is vormgegeven door eerst relevante normen te formuleren en op basis daarvan ons oordeel te plaatsen bij de basisrapportage die GS heeft aangeboden. De samenvatting van de normen die de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) relevant acht en het bijbehorende oordeel over de basisrapportage vindt u hieronder (paragraaf 1), gevolgd door een uitgebreidere toelichting (paragraaf 2). De brief sluit af met een korte slotalinea (paragraaf 3).

1. Samenvatting reflectie Zuidelijke Rekenkamer op basisrapportage LEF

Norm	Toelichting	Oordeel ZRK
1. Publiek Belang	Duidelijk moet zijn welk algemeen belang voor Limburg wordt gediend, wat het 'maatschappelijk rendement is'.	Duidelijk benoemd, op onderdelen verdere concretisering en toelichting op weging bij grote investeringen als in Mijnwater B.V. nodig.
2. Effecten	Voor de voortgang is van belang dat PS meer concreet kunnen beoordelen welke effecten het LEF bereikt en wat de stand van zaken is ten aanzien van de gestelde doelen.	De basisrapportage is onvoldoende om een helder en compleet beeld te krijgen van de stand van zaken op de doelstellingen van het LEF. Dit bemoeilijkt de controlerende rol van PS.
3. Overzicht over geldende kaders	Duidelijk moet zijn voor PS welke wettelijke kaders en eigen provinciale kaders van toepassing zijn, inclusief kaders die in het verleden zijn gesteld en eventuele veranderingen in kaders.	In de basisrapportage is een overzicht van relevante kaders en besluitvormingsmomenten en betrokkenheid van PS opgenomen. Dit zal actueel moeten worden gehouden.



4. Duidelijkheid over de rol(len) van de provincie	Duidelijk moet zijn welke rol de provincie vervult. In geval van meerdere rollen is ook van belang informatie over hoe deze zich tot elkaar verhouden.	De rollen van de provincie zijn zeer summier omschreven. Meer duidelijkheid over die rollen en de relatie met de externe fondsbeheerder is gewenst. Daarnaast geldt dat de provincie – via het LEF - vaak niet de enige belanghebbende/ investeerder is. Toelichting op de onderlinge verhoudingen is gewenst.
5. Informatie over het financieel risico	Risico's van het LEF zijn gelegen in het gedeeltelijk niet terugontvangen van leningen en/of lager dan verwacht rendement. Het is belangrijk dat deze risico's inzichtelijk zijn, hoe daarop wordt gestuurd en wat de gevolgen zijn voor toekomstige investeringsmogelijkheden.	Er is aandacht voor de financiële risico's en het beheer daarvan. Meer toelichting op vakjargon kan dit onderdeel verduidelijken. Daarnaast is meer informatie over de risico's van de investeringen in Mijwater B.V. gewenst, die een groot deel uitmaken van de totale investeringen van het LEF.
6. Overzicht over totaal van financiële bijdragen	In sommige gevallen ontvangen verbonden partijen via verschillende wegen provinciale bijdragen en zijn deze verspreid over een langere periode. Het is van belang dat PS inzicht hebben in het totaal daarvan. Ook is van belang dat duidelijk is hoe de bijdragen van de provincie zich verhouden tot bijdragen van andere partijen (vaak sprake van meerdere deelnemers en co-financiering).	Er zijn bedragen opgenomen in de basisrapportage, maar de betekenis daarvan is niet goed toegelicht en de verhouding tussen verschillende tabellen is niet duidelijk. Ook de omvang en de betekenis van provinciale investeringen t.o.v. investeringen van andere partijen zijn niet opgenomen.
7. De mate van revolverendheid	Het LEF is een revolverend fonds. Informatie over de mate van revolverendheid is daarvan een logisch gevolg, maar blijkt in de praktijk toch niet altijd duidelijk weergegeven te worden.	De basisrapportage bevat geen informatie over de mate van revolverendheid.

2. Toelichting

2.1 Context: Verantwoord aanwenden van provinciaal vermogen

Op basis van in het verleden opgebouwd vermogen, heeft de provincie Limburg de mogelijkheid via verschillende wegen financiële middelen in te zetten voor de realisatie van maatschappelijke opgaven. In totaliteit gaat het om grote bedragen en relatief grote projecten en programma's. Dit was voor de Zuidelijke Rekenkamer aanleiding in 2018/2019 onderzoek te doen voor de provincies Limburg en Noord-Brabant naar deelnemingen, leningen en garanties, leidend tot een "handreiking financiële bindingen", met bijbehorend achtergronddocument¹.

¹ Zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/financiele-bindingen-provincie-limburg/>



Het LEF betreft de aanwending van provinciaal vermogen voor de realisatie van maatschappelijke opgaven, in dit geval in de vorm van een fondsconstructie met een revolverend karakter. Dergelijke fondsen zijn de laatste jaren zowel op provinciaal als landelijk niveau toegenomen in aantal en omvang.²

Met het LEF financiert de provincie Limburg opgaven op het gebied van energie. PS van Limburg hebben gevraagd om reguliere rapportages over de voortgang van activiteiten en tussentijdse resultaten van het LEF, conform de Regeling Grote Projecten. De nu door GS aangeboden basisrapportage moet het format bieden voor volgende rapportages. In de kern gaat het volgens de rekenkamer om de vraag of GS in de rapportage de inzet van provinciaal vermogen goed verantwoorden, zodat PS adequaat inzicht hebben in de stand van zaken en desgewenst kunnen bijsturen via kaderstelling en controle.

2.2 Beoordeling basisrapportage LEF

Op basis van de relevante wet- en regelgeving, het vigerende beleid van de provincie Limburg en inzichten uit recente rekenkameronderzoeken heeft de Zuidelijke Rekenkamer een normenkader opgesteld, zie bijlage 1. Door deze normen te leggen naast de door het college van GS aangereikte basisrapportage, komt de rekenkamer tot de volgende bevindingen:

1. *Publiek belang benoemd, op onderdelen verdere toelichting nodig*

Als de provincie investeert, moet dit een publiek belang te dienen. De aanwending van vermogen dient ten goede te komen aan alle Limburgers en het moet duidelijk zijn dat investeringen niet via marktpartijen tot stand kunnen komen. Het steeds in beeld houden van het publiek belang is belangrijk, omdat maatschappelijke en marktomstandigheden kunnen wijzigen en bij langer doorlopende projecten en programma's de oorspronkelijke bedoeling in de loop van de tijd kan vervagen. Een herhaalde omschrijving van het publiek belang van het LEF in de basisrapportage is dus een belangrijke vereiste.

In de basisrapportage die het college van GS begin april 2021 heeft aangeboden is het publiek belang als volgt omschreven (zie paragraaf 1, "doelstellingen"):

"Dit fonds biedt op revolverende basis financiële ondersteuning aan kansrijke projecten die verduurzaming binnen de provincie realiseren, met een focus op duurzame energieopwekking, energiebesparing, circulaire economie en asbestsanering. Hiertoe is gekozen om het investeringsgat te overbruggen voor kansrijke, innovatieve en duurzame projecten die bijdragen aan het provinciale beleid en welke zonder financiële ondersteuning vanuit het LEF niet in aanmerking komen voor voldoende financiering."

² Voor ontwikkelingen op landelijk niveau, zie "Zicht op revolverende fondsen van het Rijk", Algemene Rekenkamer, 2019.



Bovenstaand publiek belang is vertaald naar een aantal concretere doelstellingen:

“Primaire doelen van het Limburgs Energie Fonds

- Kosteneffectieve CO2 reductie, CO2-reductie van 2,5 Mton/jaar via LEF-investeringen uiterlijk in 2030;
- Aanjagen van de circulaire economie en verminderen van afval tonnages;
- Verduurzamen van het Limburgse MKB;
- Verminderen van het aantal vierkante meters asbest.

Secundaire doelen van het Limburgs Energie Fonds

- Werkgelegenheid creëren;
- Bijdragen aan een aantrekkelijk vestiging- en woonklimaat;
- Stimuleren van innovatie om bovenstaande doelen te bereiken.”

Een deel van bovenstaande doelstellingen is specifiek, meetbaar en tijdgebonden, een deel niet. De reductie van CO2 is het meest concreet, die ook als KPI is opgenomen in de Provinciale Energie Strategie (PES). Bij de doelstellingen die minder concreet zijn uitgewerkt, zal het minder goed mogelijk zijn de vooruitgang concreet te monitoren via de rapportages. PS zou GS kunnen vragen hoe verantwoording op deze doelstellingen dan plaatsvindt.

Wat opvalt in de basisrapportage is dat in het investeringsreglement van het LEF (zie paragraaf 1.2 basisrapportage) doelstellingen zijn opgenomen, die ruimer en abstracter zijn geformuleerd dan de hierboven genoemde doelstellingen. In het investeringsreglement van het LEF gaat het om “impact op mens en milieu”, “impact voor anderen” en “oplossen van sociale- en milieugerelateerde uitdagingen”. Deze ruime omschrijvingen vertonen spanning met het uitgangspunt (zie paragraaf 1.3) “meetbaarheid van de effectiviteit”.

Meer toelichting is gewenst op de onderlinge weging van de verschillende doelen, zeker in relatie tot relatief grote investeringen. Het meest prominente voorbeeld is de investeringen in Mijnwater B.V., die een belangrijk deel uitmaken van de totale investeringen tot nu toe. Moeten dergelijke investeringen voldoen aan alle doelstellingen, gelet op de relatief grote impact die ze hebben op het totaal van de investeringsportefeuille?

2. *Zicht op effecten beperkt*

In de paragraaf “Planning” (paragraaf 4) is een overzicht opgenomen van de doelstellingen die zijn gekwantificeerd. Daarin staan nu alleen de doelen voor de “gehele levensduur”. Waar het om gaat is dat bij de rapportages duidelijk wordt wat de stand van zaken op een bepaald moment is. Daarnaast is de vraag wat het begrip “gehele levensduur” inhoudt, bij een fonds waaraan juist geen einddatum is gekoppeld (reden om niet de reguliere Regeling Grote Projecten van toepassing te verklaren).



De basisrapportage bevat een bijlage van de fondsbeheerder. Die geeft inzicht in de verdeling en omvang van investeringen en het type projecten en bedrijven dat wordt ondersteund. Over de effecten bevat deze bijlage echter geen duidelijke informatie. Niet duidelijk is wanneer van de gepresenteerde cijfers sprake is van prognoses en wanneer van al gerealiseerde effecten. Een goed overzicht van de tot een bepaalde datum behaalde resultaten op alle doelstellingen van het LEF is nodig om als Statenlid de controlerende rol goed te kunnen vervullen.

3. *Overzicht over gestelde kaders aanwezig*

In paragraaf 3 van de basisrapportage, is een overzicht opgenomen van “besluitvormingsmomenten en betrokkenheid PS”. Daarin komen zowel inhoudelijke kaders aan bod (Kadernota Energiefonds, Aanvalsplan Asbest en Energie) als financiële kaders en besluiten (over omvang en aanwending van financiële middelen van het LEF). Hiermee voldoet de basisrapportage aan de norm van overzicht over geldende kaders. De rekenkamer is in het kader van de reflectie niet nagegaan in hoeverre het overzicht compleet is. In ieder geval zal het overzicht steeds actueel moeten worden gehouden, bijvoorbeeld door aanvulling met nieuwe kaders en breder geldende kaders. Te denken valt aan de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening van de provincie, waarin veel doelen en normen zijn of zullen worden opgenomen over duurzaamheid³.

4. *Informatie over de rol(len) van de provincie zeer beperkt*

De tekst over de rol van de provincie in de basisrapportage is zeer summier omschreven in twee zinnen in paragraaf 7.1. Hierin wordt volstaan met de opmerking dat de provincie 100% aandeelhouder van het LEF is. Meer duiding van de betekenis van die rol en de relatie met de externe fondsbeheerder die is gekozen (heel kort benoemd in paragraaf 7.3) is wenselijk. Ook is de vraag of m.b.t. de projecten die worden gefinancierd vanuit het LEF de provincie niet in sommige gevallen ook andere rollen vervult, zoals subsidient, toezichthouder etc. Deze informatie is nodig om een goed totaalbeeld te kunnen vormen van de verschillende rollen en de relatie daartussen, zie ook de recente publicatie “Kaders tellen” van de rekenkamer.⁴

5. *Informatie over het financieel risico aanwezig, meer toelichting nodig*

De basisrapportage die door GS is opgesteld, bevat een aparte paragraaf over “risico’s en risicobeheersing” (paragraaf 6). In deze paragraaf staan een aantal opmerkingen van procedurele aard over risicobeheersing en wat de daarvoor geldende kaders zijn. Daarnaast staat dat er een risicoreserve is en welke omvang deze heeft. De eerste zin van de paragraaf is opmerkelijk “Niet zo zeer het LEF zelf, maar de projecten die via het LEF gefinancierd worden hebben een risicovol karakter”. Dat is technisch gezien juist, maar de formulering lijkt te suggereren dat het risico voor het LEF minder aandacht behoeft, doordat daar niet het primaire risico zit. Uiteindelijk is het zo dat de risico’s van de projecten die worden gefinancierd direct een risico vormen voor de (terug-)betalingen aan het LEF en voor het rendement voor de provincie, die 100% aandeelhouder is van het

³ Zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2020/07/Publicatie-Verkenning-Omgevingswet-Limburg.pdf>

⁴ https://zuidelijkerekenkamer.nl/kaders_tellen_limburg-2/



LEF. Anders gezegd: de risico's van projecten die via het LEF worden gefinancierd, bepalen uiteindelijk de mate van revolverendheid van het fonds.

De paragraaf bevat verder nadere informatie over de verdeling van risico categorieën, maar door het ontbreken van een toelichting op gebruikte termen is de betekenis daarvan onduidelijk. Ook is niet heel duidelijk om welk moment in de tijd het gaat. Door het toevoegen van een tijdsaanduiding kan dit worden verholpen.

Een aspect waar niet apart op wordt ingegaan zijn de risico's rond Mijnwater B.V. Een groot deel van de investeringen vanuit het LEF wordt gedaan in Mijnwater BV, zoals is terug te zien in het overzicht van besluitvormingsmomenten in paragraaf 3 van de basisrapportage. Volgens de rekenkamer is het gewenst dat PS in de rapportages over het LEF apart worden geïnformeerd over het rendement en de risico's van de investeringen in Mijnwater BV. Deze hebben een grote impact op het rendement en risico van de totale investeringsportefeuille van het LEF. Daarnaast zijn er nog de volgende redenen:

- Voordat de provincie –via het LEF– in september 2018 volledig eigenaar werd van Mijnwater, heeft de gemeente Heerlen lange tijd (in 2005 werden eerste onderzoeken gedaan) het project financieel ondersteund. Dat is voor Heerlen gepaard gegaan met financiële tegenvallers m.b.t. een subsidie (waarover nu nog een gerechtelijke procedure loopt) en derving van rente-inkomsten op een achtergestelde lening aan Mijnwater B.V. Voor de toekomst loopt de gemeente nog risico over een langdurende lening van 30 jaar. Dit roept vragen op over de aantrekkelijkheid van de 'businesscase' op het moment dat het LEF besloot 100% eigenaar te worden en de provincie garanties ging verlenen van in totaal € 24 miljoen aan het LEF voor haar financiering in Mijnwater. De geschiedenis vraagt ook om duidelijkheid over de verdeling van het rendement en risico tussen de gemeente Heerlen en de provincie in de komende periode.
- Eind 2020 heeft Enexis via Enpuls 47% van de aandelen in Mijnwater BV overgenomen. De warmtenet-infrastructuur (de pijpen in de grond) is op dat moment in handen van Enpuls gekomen, de winning en levering van warmte blijft in bezit van het LEF. De vraag is wat dit betekent voor de verdeling van het rendement en risico tussen de provincie (via het LEF) en Enexis/Enpuls. In algemene zin zijn private partijen zeer alert op en goed geïnformeerd over de rendementen versus risico's van hun eigen investeringen, wat de vraag oproept of de provincie dat in dezelfde mate was of dat ze door deze deal blijft zitten met een groter risico en minder gunstig rendement dan daarvoor.

6. *Overzicht over totaal van financiële bijdragen onduidelijk*

In de paragraaf over de planning (paragraaf 4) is een tabel opgenomen met bedragen, stand Q4 2020. Die tabel is belangrijk voor overzicht, maar bevat weinig toelichting en roept verschillende vragen op, zoals:

- Wat is de betekenis van de verschillende fasen waarin een aanvraag zich bevindt? Er staat nu vakjargon in dat voor de gemiddelde lezer c.q. het gemiddelde Statenlid niet allemaal duidelijk zal zijn.
- Waarom worden de bedragen in de derde kolom opgeteld? Als de rij "geannuleerde aanvraag" betekent dat het gaat om aanvragen die al in de eerste fase zijn gesneuveld, waarom telt dit dan mee?



- Wat betekent het dat bepaalde bedragen zijn “gereserveerd” (laatste kolom)? En wat zeggen die bedragen in de laatste kolom t.o.v. de kolom daarvoor?

Daarnaast is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de bedragen genoemde in paragraaf 5 over de “kostenopbouw”.

7. *Geen informatie over mate van revolverendheid*

De basisrapportage bevat geen informatie over de vraag wat tot nu toe de mate van revolverendheid van het fonds is. Gelet op het feit dat de provincie het LEF zelf als revolverend fonds omschrijft en het belangrijk is om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van de totale investeringscapaciteit, acht de rekenkamer informatie over de mate van revolverendheid niet minder dan logisch.

3. Tot slot

Wij hopen met deze brief te hebben voorzien in de door PS van Limburg geuite behoefte aan een reflectie van de Zuidelijke Rekenkamer op de door GS aangeboden basisrapportage van het LEF. Hopelijk biedt het PS handvatten om bij de komende rapportages van GS vragen te stellen en de eigen wensen over de informatievoorziening in te brengen. Indien gewenst is de rekenkamer graag bereid over de inhoud van deze brief het gesprek met PS aan te gaan, bijvoorbeeld in de controlecommissie.

Hoogachtend,

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

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



Bijlage 1 Normenkader voor informatie over het LEF

Norm	Toelichting	Referenties
1. Publiek Belang	Duidelijk moet zijn welk algemeen belang voor Limburg wordt gediend, wat het 'maatschappelijk rendement is'.	<ul style="list-style-type: none"> • Provinciewet • Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) • Nota Sturing in Samenwerking provincie Limburg • Onderzoek <i>Financiële bindingen</i> ZRK
2. Effecten	Voor de voortgang is van belang dat PS meer concreet kunnen beoordelen welke effecten het LEF bereikt en de stand van zaken is ten aanzien van de gestelde doelen.	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek <i>Informatievoorziening investeringsfondsen</i> ZRK • Onderzoek <i>Provinciaal geld op afstand</i> Rekenkamer Oost Nederland • Onderzoek <i>Garanties en Leningen Randstedelijke</i> Rekenkamer • Onderzoek <i>Zicht op revolverende fondsen van het Rijk</i> Algemene Rekenkamer
3. Overzicht over geldende kaders	Duidelijk moet zijn voor PS welke wettelijke kaders en eigen provinciale kaders van toepassing zijn, inclusief kaders die in het verleden zijn gesteld en eventuele veranderingen in kaders.	<ul style="list-style-type: none"> • Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) • Onderzoek <i>Kaders tellen</i> ZRK • Europese regels op het gebied van staatssteun • Wet Markt en Overheid
4. Duidelijkheid over de rol(len) van de provincie	Duidelijk moet zijn welke rol de provincie vervult. In geval van meerdere rollen is ook van belang informatie over hoe deze zich tot elkaar verhouden.	<ul style="list-style-type: none"> • Nota Sturing in Samenwerking provincie Limburg • Onderzoek <i>Kaders tellen</i> ZRK
5. Informatie over het financieel risico	Risico's van het LEF zijn gelegen in het gedeeltelijk niet terugontvangen van leningen en/of lager dan verwacht rendement. Het is belangrijk dat deze risico's inzichtelijk zijn, hoe daarop wordt gestuurd en wat de gevolgen zijn voor toekomstige investeringsmogelijkheden.	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek <i>Financiële bindingen</i> ZRK
6. Overzicht over totaal van financiële bijdragen	In sommige gevallen ontvangen verbonden partijen via verschillende wegen provinciale bijdragen en zijn deze verspreid over een langere periode. Het is van belang dat PS inzicht hebben in het totaal daarvan. Ook is van belang dat duidelijk is hoe de bijdragen van de provincie zich verhouden tot bijdragen van andere partijen (vaak sprake van meerdere deelnemers en co-financiering).	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek <i>Kaders tellen</i> ZRK
7. De mate van revolverendheid	Het LEF is een revolverend fonds. Informatie over de mate van revolverendheid is daarvan een logisch gevolg, maar blijkt in de praktijk toch niet altijd duidelijk weergegeven te worden.	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek <i>Informatievoorziening investeringsfondsen</i> ZRK • Onderzoek <i>Provinciaal geld op afstand</i> Rekenkamer Oost Nederland • Onderzoek <i>Garanties en Leningen Randstedelijke</i> Rekenkamer