

Provinciale Staten van Limburg
Postbus 5700
6202 MA Maastricht

Datum	15 juli 2022
Referentienummer	20210705/022
Onderwerp	Ontwikkelingen Greenport Venlo

Geachte leden van Provinciale Staten,

In de commissie Financiën, Economie en Bestuur (cie FEB) van 10 juni jl. heeft u vragen gesteld over de stand van zaken en ontwikkelingen met betrekking tot de Brightlands Campus Greenport Venlo. Dit naar aanleiding van gebleken vastgoed problematiek en de financiële tegenvaller die dit voor de provincie Limburg met zich mee zal brengen. In reactie op uw vragen heeft de portefeuillehouder op 16 juni een procesvoorstel gedaan voor het voorbereiden en behandelen van een Statenvoorstel over dit onderwerp in de tweede helft van 2022.

Bovengenoemde ontwikkelingen raken aan het verkennend onderzoek “Kaders tellen” dat de Zuidelijke Rekenkamer in 2020 heeft uitgevoerd, met als casus Greenport Venlo. Dit heeft geleid tot een handreiking en achtergronddocument. De handreiking is als bijlage bij deze brief gevoegd, het achtergrond document is te vinden op onze website¹. Wij denken dat de uitkomsten van ons verkennend onderzoek nog steeds actueel zijn en brengen deze daarom graag opnieuw onder uw aandacht, gelet op de huidige ontwikkelingen. Wij hopen hiermee Provinciale Staten (PS) handvatten te bieden voor de inhoudelijke en financiële kaderstelling ten aanzien van de Brightlands Campus Greenport Venlo in de komende maanden.

Inhoudelijke kaders en publiek belang

Een eerste vereiste om goed te kunnen sturen als PS op de uitgaven en investeringen die worden gedaan in Greenport Venlo is een helder beeld te hebben van het publiek belang en de geldende inhoudelijke kaders. Omdat de kaders voor Greenport Venlo langere tijd terug zijn vastgesteld en in de loop van de tijd nader zijn uitgewerkt, is het uit het oogpunt van effectiviteit belangrijk het inhoudelijk kader opnieuw helder in beeld te

¹ zie https://zuidelijkerekenkamer.nl/kaders_tellen_limburg-2/.



krijgen als mogelijke nieuwe uitgaven en/of investeringen aan de orde zijn. Bijbehorende kernvragen zijn: wat is het maatschappelijk/publiek belang voor Limburg en is goed te verantwoorden waarom hier (extra) provinciale middelen voor worden ingezet?

De handreiking en het achtergronddocument van de rekenkamer geven een overzicht van de ontwikkelingen in de kaders rond Greenport Venlo². Het achtergronddocument beschrijft de verschillende onderdelen van de Brightlands Campus, die onderling verweven zijn³. Voor een goed begrip van de stand van zaken en toekomstige ontwikkelingen is een beschouwing van het geheel van deze onderdelen van belang. De BV Greenport Venlo Campus Vastgoed betreft alleen de gebouwen en de grond van het zogenaamde 'kennislandschap', de 'hardware'. Daarnaast is er de Brightlands Campus Greenport Venlo BV, de organisatie die voor het kennislandschap innovatie stimuleert, bedrijven trekt en dergelijke. Het kennislandschap wordt omringd door het zogenaamde "werklandschap". Het werklandschap bestaat uit de BV Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo. Het Ontwikkelbedrijf heeft terreinen van 400 ha. Daarnaast is er een landschapsplan van ook circa 400 ha. Verder koopt het Ontwikkelbedrijf agrarisch land en verkoopt het als bedrijventerrein, voor tuinbouw of als landschap.

Naast het belang om bovengenoemde organisatie onderdelen in samenhang te bezien, is het van belang het inhoudelijk kader dat geldt voor het geheel van de Brightlands Campus Greenport Venlo scherp te hebben. In het verkennend onderzoek merkt de rekenkamer daarover op dat er een duidelijke visie ligt (behorend bij het programma kennis-as), maar dat dit nog vraagt om concretisering in een plan voor de middellange termijn. Zonder zo'n plan is het moeilijk sturen en controleren als PS. Ten tijde van het verkennend onderzoek door de rekenkamer was sprake van een strategisch plan dat in 2020 zou worden opgesteld voor de komende 10 jaar⁴. Dit zou dan het inhoudelijk kader vormen voor lopende en eventuele extra uitgaven en investeringen. Navraag door de rekenkamer leert dat er in 2020 inderdaad een strategisch meerjarenplan 2020 – 2030 is opgesteld⁵. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan is dit (nog) niet gedeeld en besproken met PS.

Een goed beeld van het publiek belang en de kaders die daarvoor in het verleden zijn opgesteld, zijn handvatten voor PS om te bezien of extra uitgaven en/of investeringen van de provincie goed kunnen worden verantwoord. Hoe verhouden deze extra uitgaven zich tot de oorspronkelijke doelen? Het kan ook zijn dat PS aanvullende kaders willen stellen voor extra uitgaven en/of investeringen. Daarbij kan aandacht worden besteed aan basale vragen als: Is het ook een optie om nee te zeggen tegen extra provinciale uitgaven en/of investeringen? Welke ontwikkelingen komen er nog meer aan? Welke scenario's zijn denkbaar?

² Zie figuur 1 blz.3 van de handreiking voor een overzicht, startend met de voorbereidingen in 2003 van de Floriade die in 2012 heeft plaatsgevonden.

³ Zie paragraaf 2.3.1 van het achtergronddocument.

⁴ Zie paragraaf 3.1.4 van het achtergronddocument.

⁵ Versie van 12 november 2020, opgesteld door Brightlands Campus Greenport Venlo BV en de BV Campus Vastgoed BV.



Overzicht van financiële betrokkenheid provincie

De provincie Limburg is via verschillende instrumenten financieel betrokken bij Greenport Venlo. De provincie is:

- oprichter en mede-eigenaar van de twee besloten vennootschappen (BV's) waar het kennislandschap uit bestaat;
- verstrekker van leningen voor vastgoed;
- verstrekker van subsidies voor diverse beleidsinhoudelijke doelen.

Passend bij deze rollen heeft de provincie al de nodige financiële middelen ingezet in Greenport Venlo, variërend van exploitatiebijdragen, leningen, stortingen in de risicoreserve, omzetting van aandelen tot agiostortingen. In het achtergronddocument is te zien om welke bedragen het gaat⁶. Daarnaast verstrekt de provincie nog subsidies aan organisaties die specifieke activiteiten op de campus organiseren⁷.

Op grond van het verkennend onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, worden PS aanbevolen voorafgaand aan het nemen van belangrijke besluiten – zoals die komende maanden aan de orde zijn – te zorgen voor een goed financieel overzicht en inzicht. Dit is niet vanzelfsprekend, omdat verschillende instrumenten op verschillende plekken in de begroting zijn ondergebracht⁸. Voor Greenport Venlo heeft de rekenkamer al een overzicht gemaakt van ingezette financiële middelen van de provincie Limburg voor de periode tot en met 2019. PS kunnen GS vragen om dit aan te vullen voor de periode tot en met 2022.

Verder is relevant dat bij de verschillende financiële instrumenten die de provincie heeft ingezet en mogelijk nog wil inzetten, verschillende kaders (kunnen) horen. Zo geldt in Limburg voor leningen boven een bepaald bedrag een wensen en bedenkingen procedure. Het is belangrijk dat PS inzicht hebben in de geldende wettelijke en provinciale bepalingen (SiS 3.0, financiële verordening) voor de mogelijke inzet van financiële instrumenten.

Andere financiële onderwerpen die van belang zijn betreffen die risico's per financieel instrument en de invloed van het ene instrument op het andere: zo leidt een lening van de provincie tot een lager risico van de BV's, waarvan de provincie voor een belangrijk deel ook eigenaar is. Tegelijk vergroot dit het risico van de totale betrokkenheid van de provincie en kan leiden tot 'lock-in': de provincie geeft steeds meer geld uit aan een onderneming waar ze zelf grotendeels ook eigenaar van is, wat een overweging tot stopzetting steeds moeilijker maakt.

⁶ Zie tabel 2 op blz.20 van het achtergronddocument voor een kwantitatief overzicht

⁷ Een recent voorbeeld is de verstrekking van een subsidie aan Hessing BV in februari 2022 voor opleidingen, zie <https://www.limburg.nl/actueel/kennisgevingen/kennisgevingen/steunverlening-hessing-project/>

⁸ Zie figuur 2 op blz.6 van de handreiking



Rollen van de provincie

Hierboven is al gerefereerd aan de verschillende rollen die de provincie Limburg speelt bij Greenport Venlo. Het is belangrijk de betekenis en omvang van die rollen scherp te hebben. In geval van meer dan één rol – wat hier van toepassing is – is het ook belangrijk de invloed van de ene rol (bijvoorbeeld leninggever) op de andere rol (bijvoorbeeld eigenaar) te doorgronden.

In geval van financiële bijdragen aan externe partijen zoals de BV's van Greenport Venlo, zijn de volgende vragen relevant:

- In hoeverre is het een taak van de overheid?
- In hoeverre is mogelijk sprake van marktverstoring?
- Wat is de horizon van de betrokkenheid van de provinciale overheid en is er een exit strategie?
- Hoe verhouden maatschappelijk en financieel rendement zich tot elkaar?
- Hoe verhoudt de rol van de provinciale overheid zich tot die van andere deelnemende partijen?
- Hoe is de verdeling van kosten en baten en risico's in de relatie met de verschillende partners?

Het is van belang dit soort vragen over de taak en verantwoordelijkheid van de provinciale overheid te stellen, zodat de besluitvorming in PS over een mogelijke uitbreiding van de provinciale rol niet alleen gaat over financiële techniek en bedragen, maar in breder perspectief wordt benaderd.

Informatievoorziening aan PS

Bij uitgaven en investeringen van de provincie die een lange doorlooptijd hebben en waar verschillende andere partijen bij betrokken zijn, is kaderstelling en controle complex. Dit was de aanleiding voor de rekenkamer om in 2020 verkennend onderzoek te doen, met Greenport Venlo als casus. Nu deze casus weer actueel is, zijn ook de aandachtspunten en aanbevelingen die de rekenkamer toen heeft gegeven aan PS weer actueel.

Zoals genoemd in de aanvang van deze rekenkamerbrief, heeft de portefeuillehouder een procesvoorstel gedaan voor de verdere behandeling van vragen van PS over Greenport Venlo. Dit voorstel bestaat uit twee themasessies in september en het opstellen, aanbieden en bespreken van een Statenvoorstel. De opmerkingen en vragen die de rekenkamer in het verkennend onderzoek in 2020 heeft opgesteld en in deze brief heeft herhaald, kunnen in de themasessies en het Statenvoorstel aan de orde worden gesteld. PS kunnen daar zelf invloed op uitoefenen, door hun voorkeur over het proces en hun vragen voorafgaand kenbaar te maken. Voor het overzicht zijn de belangrijkste vragen die nu weer actueel zijn in tabel 1 hieronder samengevat, gevolgd door een aantal bijbehorende suggesties.



Tabel 1 Vragen over ontwikkelingen Greenport Venlo

Inhoudelijke kaders en publiek belang	<ul style="list-style-type: none">- Wat zijn de geldende inhoudelijke kaders voor GreenPort Venlo?- Wat is het publiek belang voor de provincie?- Wat is de tijdshorizon voor provinciale betrokkenheid?- In hoeverre draagt een uitbreiding van provinciale betrokkenheid bij aan het maatschappelijk/publiek belang?- Is het een optie om de provinciale betrokkenheid niet uit te breiden?- Welke ontwikkelingen verwacht de provincie nog meer?
Overzicht financiële betrokkenheid provincie	<ul style="list-style-type: none">- Wat is de laatste stand van zaken m.b.t. de financiële betrokkenheid van de provincie in totaliteit?- Om welke bedragen gaat het en welke financiële instrumenten zijn tot nu toe ingezet?- Welke financiële kaders gelden daarvoor, zowel qua omvang als type instrument?- Welke uitgaven en/of investeringen wil de provincie uitbreiden en in welke vorm?- Wat zijn de bijbehorende risico's voor de provincie?- Hoe verhoudt een uitbreiding van financiële betrokkenheid zich tot de oorspronkelijke doelen?
Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none">- Welke rol wil de provincie eventueel uitbreiden?- Hoe verhoudt zich dat tot de taak en rol die de provincie tot nu toe heeft gespeeld?- Wat is de horizon van de betrokkenheid van de provinciale overheid?- Hoe verhouden maatschappelijk en financieel rendement zich tot elkaar?- Hoe verhoudt de rol van de provinciale overheid zich tot die van andere deelnemende partijen?- Hoe verhouden kosten, baten en risico's zich tot die van andere betrokken partijen (gemeente Venlo, Universiteit Maastricht, bedrijfsleven)?

Bovenstaande vragen kunnen PS benutten ter voorbereiding van nadere besluitvorming in de tweede helft van 2022 over de inhoudelijke en financiële betrokkenheid van de provincie. Daarnaast verdient het aanbeveling dat PS alvast nadenken over de informatie die zij komende tijd over Greenport Venlo wil ontvangen en in welke vorm. Nu zich tegenvallers voordoen, is te overwegen de informatievoorziening over Greenport Venlo te heroverwegen. In het verkennend onderzoek heeft de rekenkamer het volgende geconstateerd⁹:

- Veel deelnemingen van de provincie zijn 'een groot project'. Greenport Venlo is dat niet. Beperking van administratieve lasten voor de BV's en het gegeven dat deze 'op afstand' staan waren daarvoor de reden;
- Om een overzicht van de financiële bijdragen te krijgen zijn er andere mogelijkheden, zoals een bijlage in de begroting. Dit gebeurde bij de begroting 2012 tot en met de begroting 2016, daarna niet meer.
- Sinds 2017 worden wel kwartaalrapportages gemaakt voor het Ontwikkelbedrijf en voor de Campus Vastgoed. De Brightlands Campus Greenport Venlo valt niet onder de afspraken; deze bv rapporteert wel, maar alleen aan de aandeelhouders;

⁹ Zie paragraaf 4.3 van het achtergronddocument.



- Voor de kwartaalrapportages die worden gemaakt geldt dat deze regelmatig vertraagd of niet beschikbaar kwamen in de afgelopen jaren.

Op basis van navraag constateert de rekenkamer dat in geen van de kwartaalrapportages voor de BV Campus Vastgoed die zijn aangeboden aan PS na het onderzoek van de rekenkamer in 2020, melding is gemaakt van financiële problemen.

Concrete suggesties die de rekenkamer op basis van bovenstaande vragen en ontwikkelingen graag in overweging wil geven aan PS zijn:

- Vraag een sonderende nota aan GS over Greenport Venlo, waarin de vragen genoemd in tabel 1 hierboven aan bod komen;
- Denk na over de informatie die PS komende tijd over Greenport Venlo wil ontvangen en in welke vorm en frequentie;
- Middels het één-op-één doorgeleiden van de kwartaalrapportages van de BV's worden PS nu geïnformeerd. Vraag GS om deze voortaan met een oplegnotitie nader te duiden en in 'provinciaal (ook meerjarig) perspectief' te plaatsen;
- Overweeg om de status 'groot project' toe te kennen aan alle Greenport-BV's en laat periodiek rapporteren;
- Weeg af of komende jaren een afzonderlijke rapportage voor Greenport Venlo voorlopig de voorkeur heeft boven een rapportage voor alle vier Brightlands campussen tezamen.

Tot slot

De besluitvorming die in het najaar van 2022 wordt voorbereid voor de invulling van de toekomstige betrokkenheid van de provincie bij Greenport Venlo, is een moment bij uitstek om de kaderstellende en controlerende rol van PS invulling te geven. Het gaat om het beoordelen of bestaande kaders hebben gewerkt en welke eventueel aanvullende kaderstelling door PS nodig is. Deze kaderstelling hoeft zich niet te beperken tot de inhoud, maar kan ook gaan over de wijze waarop PS willen worden geïnformeerd. Wij hopen dat deze brief en de eerder gepubliceerde rapporten van de rekenkamer PS helpen bij het afwegingsproces.

Hoogachtend,

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

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