

Provinciale Staten van Limburg
Postbus 5700
6202 MA MAASTRICHT

Datum	17 november 2025
Referentienummer	20251117/014
Onderwerp	SiS 4.0

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 21 november a.s. wordt in de commissie Economie en Samenleving (ESA) gesproken over het strategisch kader en uitvoeringskader Sturing in Samenwerking 4.0 (SiS 4.0). Het betreft een belangrijk afwegingskader voor de investeringen die de provincie in verschillende vormen doet om in samenwerking met andere partijen maatschappelijke doelen voor Limburg te bereiken. In een aantal onderzoeken die de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) de afgelopen jaren heeft uitgevoerd is het SiS onderwerp van onderzoek geweest en zijn aanbevelingen gedaan die aan dit afwegingskader raken. In het Statenvoorstel dat wordt besproken op 21 november wordt ook verwezen naar het recente onderzoek van de rekenkamer “Grip op investeringen”.

Ter ondersteuning van Provinciale Staten (PS) in het debat met GS op 21 november over SiS 4.0, brengt de rekenkamer in deze brief graag de belangrijkste inzichten uit uitgevoerde rekenkameronderzoeken gebundeld onder de aandacht. De focus ligt daarbij niet op het geven van een inhoudelijk oordeel over de inhoud van SiS 4.0 maar op aandachtspunten voor de toepassing van het kader.

Het afwegingskader voor een investerende provincie

De provincie Limburg heeft zich de afgelopen 15 jaar steeds meer ontwikkeld als een actieve investeerder. Dit is mogelijk geworden door het vermogen dat de provincie heeft kunnen opbouwen na de verkoop van hun energie-aandelen.¹ Op verschillende manieren heeft de provincie dit vermogen uitgezet, zoals “Uitzettingen uit hoofde van het publieke belang”² In totaal zijn er grote bedragen met uitzettingen gemoeid, die de omvang van de jaarlijkse begrotingsuitgaven overstijgen. Meer dan bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant kiest Limburg daarbij voor deelnemingen en leningen aan vennootschappen.

¹ Zie voor meer achtergrond het artikel “Provincies als investeerders” in TPC van april 2020, van A. Schilder en P. Beumer, <https://tpconline.eicpc.nl/artikel/2020/04/01/Provincies-als-investeerders>.

² Zie begroting 2026 van de provincie, <https://limburg.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2026/programma/4--financiering#onderdeel-4341049-portefeuille-uitzettingen-uit-hoofde-van-het-publieke-belang>.



Passend bij deze ontwikkelingen heeft de provincie het kader 'Sturing in Samenwerking' opgesteld. Inmiddels is de provincie nu toe aan de vierde versie daarvan, SiS 4.0. In het beleidskader wordt ingegaan op de visie en randvoorwaarden voor investeringen in samenwerkingsverbanden, het publieke en provinciale belang dat daarmee wordt gediend, de wijze waarop rol- en instrumentkeuze tot stand dienen te komen en richtlijnen voor 'good governance'. Dit met als doel dat de samenwerkingen die de provincie aangaat en het geld dat de provincie daarbij inzet, effectief, doelmatig en rechtmatig zijn. In het uitvoeringskader wordt dit per instrument (wijze van investeren) verder uitgewerkt. Uitgedrukt in bedragen betreffen de investeringen van de provincie Limburg in samenwerkingsverbanden vooral deelnemingen in en leningen aan vennootschappen.

Rekenkameronderzoek naar de investeringen van de provincie

De ZRK heeft in de periode dat de provincie Limburg zich heeft ontwikkeld tot actieve investeerder regelmatig aandacht besteed aan de investeringen van de provincie en handvatten proberen te bieden aan zowel GS als PS. Het toont aan dat de rekenkamer belang hecht aan het onderwerp, dat ook regelmatig op de agenda van PS verschijnt. De afgelopen jaren zijn door de ZRK de volgende onderzoeken uitgevoerd:

- Grip op investeringen, gepubliceerd in het voorjaar van 2024, met lessen uit de investeringen in Mijnwater, Maastricht Aachen Airport en Brightlands Campus Greenport Venlo;
- Een brief over deelnemingen in Californië BV begin 2024;
- Een brief over de ontwikkelingen bij Greenport Venlo in 2022;
- Twee rekenkamerbrieven in 2021 over investeringen in het Limburgs Energie Fonds (LEF);
- Een quickscan (2019) en vervolgonderzoek (2020) naar investeringen in een papierfabriek in Meerssen;
- Een handreiking met achtergronddocument over 'kaders tellen', met als casus investeringen in Greenport Venlo, gepubliceerd in 2020;
- Een handreiking met achtergronddocument over 'financiële bindingen', gepubliceerd in het voorjaar van 2019, met een focus op de deelnemingen, leningen en garanties van de provincie.

Aandachtspunten uit ruim vijf jaar rekenkameronderzoek

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste aandachtspunten die volgen uit de hierboven genoemde onderzoeken opgenomen, met links de overkoepelende thema's, rechts voorbeelden uit de relevante onderzoekspraktijk van de rekenkamer.

Thema	Voorbeelden uit onderzoek ZRK
De provincie als redder in nood Een belangrijk deel van de investeringen die de provincie Limburg in het verleden is aangegaan en nog doorlopen, komen voort uit acute en/of noodlijdende situaties bij andere partijen. De kans is groot dat vanwege snelheid van handelen of het destijds nog minder aanwezig zijn van een duidelijk afwegingskader, niet alle relevante aspecten	Bij Mijnwater, MAA (zie onderzoek 2024) en de papierfabriek in Meerssen (2019) is de provincie Limburg ingestapt bij dreigend faillissement. Van zichtbare afweging op alle onderdelen van het (toenmalige) beleidskader SiS is maar beperkt sprake geweest. Maar ook bij recente uitbreidingen van investeringen in deze projecten was dat maar beperkt



aandacht hebben gekregen. In hoeverre is of wordt later alsnog aandacht aan deze afwegingen besteed? En: hoe lang wil de provincie als 'redder in nood' blijven opereren? Zijn hier duidelijke kaders voor? En hoe gaat de provincie om met mogelijk nieuwe noodlijdende situaties die om snel handelen en beslissen vragen?	het geval. Er kunnen goede maatschappelijke redenen zijn dat de provincie een rol heeft gepakt en/of doorzet, maar is er voldoende tijd voor reflectie en heroverweging? De rekenkamer heeft vastgesteld dat er bij de onderzochte casussen geen duidelijkheid is over belangrijke zaken als toekomststrategie, de inhoudelijke en financiële grenzen van de provinciale rol en risico's. Dit ondanks dat daar in eerdere versies van SiS wel aandacht voor was. Aandachtspunt is dat bij concrete casuïstiek het afwegingskader van SiS 'leeft' en daadwerkelijk wordt toegepast door GS en PS daar naar vragen.
Spreiding van risico's Bij actief investeren hoort het aangaan van risico's. Een manier om de risico's voor de provincie beheersbaar te maken is het spreiden van deze risico's met andere deelnemende partijen. Het is van belang dat daar aan de voorkant en zolang de investering loopt aandacht voor is. Dit gaat dus verder dan het alleen zorgen voor een goed intern risicomanagementsysteem. Bij veel van de grote deelnemingen en leningen die de provincie Limburg met andere partijen is aangegaan, rust het risico voor een belangrijk deel of geheel bij de provincie. Hoe wordt hier bij doorlopende en mogelijk toekomstig nieuwe samenwerkingen mee omgegaan?	De belangrijkste risico's bij Mijnwater, MAA en Greenport Venlo (zie onderzoek "Grip op investeringen" uit 2024) liggen voor het grootste deel direct of indirect bij de provincie. Voor zover cofinanciers zijn gevonden, is niet in alle gevallen duidelijk of dit voor de provincie leidt tot een betere spreiding en beheersing van de risico's van de drie investeringsprojecten. En de deelname van andere partijen is kwetsbaar gebleken, met op onderdelen terugtrekkende bewegingen. Bovenstaande heeft betrekking op een beperkt aantal door de rekenkamer onderzochte casussen, maar het zijn wel casussen waarin relatief veel geld van de provincie omgaat en die veel invloed hebben op het totale risicoprofiel van de provincie. Het is van belang dat dit goed in beeld is en blijft en dat daarop wordt gestuurd.
Maatschappelijk versus financieel rendement Het is legitiem dat een overheid die investeert, meer dan marktpartijen, niet alleen let op het financiële rendement, maar ook op het maatschappelijk rendement. Tegelijkertijd is het financiële rendement van belang voor de financiële positie van de provincie en toekomstige investeringsmogelijkheden. In hoeverre worden hier bewuste keuzes in gemaakt? En in hoeverre mag het financiële rendement langdurig negatief zijn? Gelden hier duidelijke kaders voor?	Dit punt raakt aan de hierboven al genoemde inhoudelijke en financiële grenzen die de provincie stelt. De rekenkamer ziet dat GS en PS bij concrete projecten als Mijnwater, MAA en Greenport Venlo terughoudend blijft in het vaststellen van die grenzen. In het onderzoek "Grip op investeringen" van 2024 heeft de rekenkamer daarover opgemerkt dat dit niet makkelijk is, maar wel noodzakelijk om zelf meer aan het stuur te komen in plaats van gestuurd te (blijven) worden door externe ontwikkelingen en keuzes van externe partijen. In de twee rekenkamerbrieven die de ZRK in 2021 heeft uitgebracht over het LEF, is informatie over de maatschappelijke en financiële prestaties ook een aandachtspunt. De rekenkamer heeft toen twijfels geuit over de duidelijkheid van informatie over de



	mate van revolverendheid. Dit is een ambitie die de provincie wel heeft met haar deelnemingen in fondsen, zodat geld weer ingezet kan worden voor het financieren van nieuwe projecten (het geld 'revolveert').
Combinatie van rollen en instrumenten Bij het aangaan van samenwerking met andere partijen, kan sprake zijn van een combinatie van rollen die de provincie inneemt en een combinatie van instrumenten die de provincie inzet. Voor de grotere investeringen van de provincie Limburg is dat vaak het geval. Tussen verschillende rollen en instrumenten kan dan overlap of spanning ontstaan. Als de provincie bijvoorbeeld de belangrijkste aandeelhouder is, heeft de provincie er ook belang bij dat er leningen worden verstrekt aan de betrokken vennootschap. En omgekeerd: als de provincie leningen heeft verstrekt, verbetert het risicoprofiel als de provincie mede eigenaar wordt of die rol uitbreidt. Bij de inzet van verschillende rollen en instrumenten, die soms over een langere tijd worden opgebouwd, kan het ook ingewikkeld zijn of worden om overzicht te houden. Hebben en houden GS en PS daar voldoende zicht en grip op?	Een goed voorbeeld van een combinatie van rollen en instrumenten is de betrokkenheid van de provincie bij Greenport Venlo. Onderdelen (vennootschappen) daarvan zijn meerdere keren onderwerp van onderzoek van de ZRK geweest ("Kaders tellen in 2020", rekenkamerbrief in 2022 en "Grip op investeringen" uit 2024). De provincie speelt in dit geval een rol als eigenaar/aandeelhouder, verstrekker van leningen en verstrekker van subsidies. In de rekenkamerbrief van 2022 heeft de ZRK aandacht gevraagd voor het belang van overzicht in het geheel van deze betrokkenheid en de onderlinge relatie tussen rollen en instrumenten. De rekenkamer heeft daar toen een reeks concrete vragen bij gesteld, die van belang zijn om als provincie zinnig, zuinig en zorgvuldig te kunnen investeren. Deze vragen zijn nog steeds actueel en raken aan veel elementen die onderdeel zijn van SiS 4.0.
Checks and balances Een afwegingskader heeft pas waarde als het niet alleen wordt vastgesteld, maar ook wordt toegepast. Dit vraagt de inzet van verschillende expertises binnen de provincie en voldoende checks and balances tussen PS, GS en ambtelijke organisatie en richting de externe partijen waarmee de provincie samenwerkt. Bij dit laatste hoort het regelmatig toetsen op de werking van de governance bij externe partijen in de praktijk.	In het onderzoek dat de rekenkamer in 2024 heeft uitgevoerd naar drie grote investeringen (Mijnwater, MAA, Greenport Venlo), kwamen kwetsbaarheden naar boven in zowel de interne checks and balances als in de governance bij verbonden partijen. Naast enkele hiaten in de inrichting ging het daarbij vooral ook om de werking in de praktijk. In de rekenkamerbrief van 2024 over ontwikkelingen bij California BV wees de rekenkamer ook op het belang van checks and balances en een goede governance en heeft daar toen enkele vragen bij gesteld die nog steeds actueel zijn.

Sturing in samenwerking als continue proces

De overkoepelde boodschap uit bovengenoemde overzicht is dat het vaststellen van een nieuw SiS belangrijk is, maar zich vooral zal moeten bewijzen bij concrete casuïstiek. De casussen die de rekenkamer in de afgelopen jaren heeft onderzocht laten zien dat het toepassen van SiS in de praktijk een groter aandachtspunt is dan de inhoud als zodanig. Voorlopers van SiS 4.0 heeft de rekenkamer eerder als degelijk en uitgebreid beoordeeld. Veel onderdelen daarvan heeft de rekenkamer bij eerdere onderzoeken ook benut voor het normenkader.



Deze onderdelen komen terug in het Statenvoorstel SiS 4.0, met een aantal herschikkingen (bijvoorbeeld: wat in SiS, wat in de financiële verordening, wat in het strategisch kader, wat in het uitvoeringskader) en toevoegingen (bijvoorbeeld: governance, aandacht voor risicomanagement, definities van revolverendheid, hardheidsclausule). Daarmee is SiS 4.0 nog weer completer, preciezer en inhoudelijk rijker dan voorgangers. Maar daarmee is een consequentere toepassing in de praktijk nog niet gegarandeerd. Het continue toepassen bij lopende en nieuwe investeringen is van belang voor een effectieve, doelmatige en rechtmatige sturing van de provincie op samenwerking. GS en PS hebben hierin een eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen. We hopen dat deze brief daarbij helpt, in het gesprek op 21 november in de commissie ESA en op vele momenten daarna waarin informatie over en ontwikkelingen bij de investeringen van de provincie aan de orde zijn. De rekenkamer blijft deze met interesse volgen, met speciale aandacht voor de doorwerking van eerdere aanbevelingen uit het eigen onderzoek.

Hoogachtend,

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

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