

Startnotitie

Grip op investeringen in de provincie Limburg

Mijnwater, Maastricht Aachen Airport en Brightlands Campus Greenport Venlo

1. Aanleiding

Recent zijn er in de provincie Limburg enkele besluiten genomen over investeringen in Mijnwater, Maastricht Aachen Airport (MAA) en Brightlands Campus Greenport Venlo. De provincie is bij alle drie de projecten¹ al langer betrokken en de nieuwe besluiten betreffen (additionele) financiële bijdragen van de provincie aan deze projecten. In totaal bedragen deze financiële bijdragen voor de komende jaren zo'n 190 miljoen euro.²

Bij grote investeringen kunnen verschillende onzekerheden en risico's spelen. Voor de provincie is het van belang om hier voldoende grip op te hebben. Statenleden hebben laten merken hier vragen over te hebben bij de hierboven genoemde projecten. Bij de recente investeringen moesten besluiten soms bijvoorbeeld onder druk worden genomen omdat het voortbestaan van de projecten werd bedreigd. Bij Mijnwater zou de organisatie zonder additionele financiering namelijk moeten worden teruggeschroefd, bij MAA waren investeringen noodzakelijk voor de benodigde renovatie van de start- en landingsbaan en bij Brightlands Campus Greenport Venlo was er een tegenvaller in de vastgoedsituatie waardoor de liquiditeit van de organisatie in gevaar kwam. Daarnaast constateerden Provinciale Staten (PS) bij de behandeling van de financiering voor Mijnwater al dat ze zich in een fuik bevonden en dat het leek of het stoppen en doorgaan kiezen was uit twee kwaden.³

De komende bestuursperiode zal de provinciale deelname aan de genoemde projecten doorlopen. Statenleden zullen de komende jaren dus nog te maken hebben met deze projecten. De rekenkamer zal daarom onderzoek uitvoeren naar hoe zij -binnen het kader van de reeds genomen besluiten- naar de toekomst toe kunnen zorgen voor voldoende grip op deze projecten.

2. Onderzoeksopzet

Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

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

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

Onder risicomanagement wordt verstaan in hoeverre de provincie voldoende zicht heeft op de risico's, hoe de provincie stuurt op deze risico's en in welke mate maatregelen worden ingezet om deze te beheersen. Hierbij komen onder meer de governance, de verdeling van risico's tussen de verschillende (publieke en private) partijen, het inzuig-effect en de afweging van

¹ Gemakshalve gebruiken we de term projecten om te verwijzen naar Mijnwater, Maastricht Aachen Airport (MAA) en Brightlands Campus Greenport Venlo. De provincie noemt Brightlands Campus Greenport Venlo een programma, bij MAA is het karakter van de investeringen gemengd (beheer, exploitatie, projectmatige bijdragen voor specifieke investeringen).

² De financiële bijdragen omvatten verschillende instrumenten zoals een lening en een kapitaalstorting.

³ Zie amendementen 164 en 166.

alternatieven aan bod. Om dit in beeld te brengen zal onder andere inzichtelijk worden gemaakt hoe de procesdynamiek is verlopen bij (de totstandkoming van) de besluitvorming.

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

De informatievoorziening van Gedeputeerde Staten (GS) aan PS zal onderzocht worden. Hierbij zal de nadruk liggen op de informatieoverdracht uit eerdere Statenperiodes en het zicht op de inhoudelijke en financiële risico's. Ook zal worden onderzocht in hoeverre PS voldoende grip hadden bij de recente besluitvorming.

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

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

Focus van het onderzoek

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

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

Normenkader

De rekenkamer hanteert een normenkader om een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het voorlopige normenkader is in tabel 1 opgenomen. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd. Het voorlopige normenkader sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en bij de eerste twee onderzoeksvragen. We hebben geen normen geformuleerd bij de derde onderzoeksvraag vanwege het beschrijvende karakter hiervan.

Tabel 1. Voorlopig normenkader.

Thema's	Normen
Risicomanagement	<ul style="list-style-type: none"> • De risico's⁴ voor (de realisatie van) de planning, financiële en inhoudelijke doelen zijn inzichtelijk. • De provincie maakt goed gebruik van maatregelen om risico's te beheersen en deze maatregelen zijn inzichtelijk. • Verantwoording en monitoring leiden waar nodig tot bijsturing. • Bij besluiten en belangrijke ontwikkelingen worden alternatieven goed afgewogen inclusief de bijbehorende risico's. • De governance⁵ is op orde:

⁴ Een risico wordt gedefinieerd als een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die negatieve gevolgen kan hebben voor het bereiken van doelstellingen. Dit kan zowel een negatief effect of het mislopen van een positief effect betreffen.

⁵ Onder governance verstaat de rekenkamer het geheel van besturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. Het omvat de wijze waarop de onderlinge verhoudingen tussen daarbij betrokken organisatie-eenheden (provincie, fondsbeheerders, BV's) en partijen (bestuurders, directeuren, commissarissen, toezichthouders, aandeelhouders) zijn geregeld en in de praktijk werken.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen tussen betrokken partijen omtrent risico's zijn goed geregeld. ○ Er is toezicht op cruciale ontwikkelingen en mijlpalen en op het moment dat de doelen van de investeringen in het geding dreigen te komen wordt hiernaar gehandeld.
Kwaliteit informatievoorziening aan en rolneming door PS	<ul style="list-style-type: none"> • De sturings- en verantwoordingsinformatie is van voldoende kwaliteit (tijdig, relevant, begrijpelijk, volledig en betrouwbaar) en stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken, doelbereik en de richting van ontwikkelingen (inclusief risico's).⁶ • PS sturen actief op voldoende kwaliteit van informatie om hun kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen.

3. Aanpak en planning

De rekenkamer is van plan om document- en dossieronderzoek in te zetten, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van beleids-, monitorings- en verantwoordingsdocumenten. Ook kunnen bijvoorbeeld verslagen van overleggen en (aandeelhouders)vergaderingen, GS-dossiers, en statuten van partijen op afstand hier onderdeel van uitmaken. Ook zullen uitkomsten van eerdere publicaties van de Zuidelijke Rekenkamer in het onderzoek worden meegenomen.⁷ Het verschil met de eerdere onderzoeken is dat die grotendeels verkennend van karakter en beperkt in omvang waren. Het nu uit te voeren onderzoek is evaluerend en diepgaander van karakter.

Om het beeld uit deze informatiebronnen te toetsen en aan te vullen zullen interviews met betrokkenen worden gehouden. Naast medewerkers van de provincie denkt de rekenkamer daarbij ook aan bestuurders en medewerkers van de partijen die 'op afstand' van de provincie een rol en verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van investeringsbesluiten. Waar nodig kan dit worden aangevuld met externe experts.

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden aan de provincie Limburg. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen. Het bestuurlijk rapport dat op basis van de bevindingen wordt opgesteld, wordt voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan GS van de provincie Limburg. Daarin zijn de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten van de rekenkamer opgenomen. De bestuurlijke reactie van GS wordt integraal opgenomen in de eindversie van het bestuurlijk rapport, voorzien van een nawoord door de rekenkamer. Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer (zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/onderzoeksprotocol/>).

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffies en vaste contactpersoon voor rekenkameronderzoek worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

⁶ GS hebben een wettelijke actieve informatieplicht. Daarnaast is er een 'Intentieovereenkomst actieve informatieplicht' tussen GS en PS afgesloten. Ook staan in 'Sturen in Samenwerking 3.0' kaders voor de informatievoorziening van GS aan PS beschreven.

⁷ Relevante rapporten en brieven van de Zuidelijke Rekenkamer betreffen bijvoorbeeld: Governance verbonden partijen (2015), Kaders tellen Limburg (2021), Reflectie basisrapportage Limburgs Energie Fonds (2021), Aangepaste basisrapportage Limburgs Energie Fonds (2021) en Ontwikkelingen Greenport Venlo (2022).

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Oriënterende gesprekken, vaststellen startnotitie en eerste verzameling gegevens	Maart - april 2023
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	Mei – november 2023
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	November - december 2023
Bestuurlijk hoor en wederhoor	December - januari 2024
Aanbieding aan PS en publicatie	Januari – februari 2024