

Handreiking PS

Kaders tellen Limburg



Provincies werken steeds vaker samen in netwerken met andere publieke en private partners om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Deze samenwerkingen kennen vaak een lange doorlooptijd. Maar wat betekent dit voor de rol van Provinciale Staten (PS)? Hebben zij nog het overzicht? Staan zij nog wel aan het roer? Hoe hebben ze de mogelijkheid om (bij) te sturen?

Om antwoord te geven op zulke vragen heeft de Zuidelijke Rekenkamer een verkenning gedaan (zie het [achtergronddocument Kaders tellen provincie Limburg](#)). Deze handreiking geeft op basis van het verkennend onderzoek aanbevelingen aan Statenleden hoe zij hun kaderstellende en controlerende rol in de praktijk kunnen versterken.

Casus kennislandschap Greenport Venlo



Om het verkennend onderzoek concreet te maken heeft de Zuidelijke Rekenkamer de casus 'kennislandschap Greenport Venlo' onderzocht. Het kennislandschap bestaat uit de Brightlands Campus Greenport Venlo BV (de software) en de Campus Vastgoed BV (de hardware). Het kennislandschap is één van de vier Brightlands Campussen in de provincie Limburg. De rekenkamer heeft deze casus gekozen, omdat het om een langlopende samenwerking gaat, vallend binnen het programma Innovatiekracht.

Opzet handreiking

De handreiking gaat in op de volgende drie thema's:

- 1 Inhoudelijke beleidskaders en doorvertaling in de tijd**
- 2 Totaalbeeld van de provinciale bijdrage bij financiële besluiten**
- 3 De betekenis van rollen gaat verder dan financiële techniek**

Op de volgende pagina staan de aanbevelingen voor PS samengevat. De handreiking geeft daarna per thema een toelichting op de belangrijkste vraagstukken, geeft een korte illustratie aan de hand van de casus kennislandschap Greenport Venlo en sluit af met aandachtspunten en aanbevelingen voor PS.

Aanbevelingen voor PS

1

Blijf alert op mogelijkheden tot bijsturen

- Als er een lange termijn visie is wordt deze vaak bekend verondersteld. Een visie ontwikkelt zich echter vaak in de loop van de tijd. Vraag daarom als (nieuw) Statenlid naar explicitering van het publieke belang.
- Vraag bij besluiten ook om de ruimte die er is. Is het een optie om nee te zeggen? Of betekent dat bijvoorbeeld grote desinvesteringen? Vraag ook naar de toekomstige ontwikkelingen. Wat komt er nog meer aan? En hoe verhoudt zich dit tot het oorspronkelijke inhoudelijke doel?
- Vraag proactief om sonderende nota's voor complexe casussen; vooral als bekend is dat er ontwikkelingen aankomen, zoals een strategisch plan of investeringen.

2

Vraag bij financiële besluiten om een totaaloverzicht van de provinciale bijdragen

- Vraag bij het nemen van financiële besluiten om een overzicht van de totale financiële betrokkenheid van de provincie: Welke leningen zijn al verstrekt? Wat is in het verleden aan bijdragen gegeven? En wat is afgesproken? Wat mat het kosten? Wat zijn de risico's?
- Vraag ook om een dergelijk overzicht in de begroting als dit overzicht er niet is, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van een 'groot project'. Een bijlage in de begroting kan ook inzicht bieden.
- Neem jaarlijks de tijd voor een analyse van de risico's en financiële positie van de provincie, inclusief de deelnemingen en leningen. Vraag om een weergave van de relatie tussen het totale provinciale beeld en de deelnemingen (zie ook de handreiking financiële bindingen).

3

Denk mee over de verduidelijking en invulling van de eigen rollen

PS kan bij de behandeling en bespreking van individuele besluiten bij complexe samenwerkingen, waar de provincie meerdere rollen heeft, vragen om informatie als GS die niet actief aanbiedt. Het gaat om informatie over:

- *De duiding van rollen.* Alleen een rol benoemen geeft niet altijd voldoende inzicht. Bijvoorbeeld als aandeelhouder is de provincie 'partner', maar het maakt veel uit hoe groot het aandeel van de provincie is.
- *De onderlinge relatie tussen de rollen.* Bijvoorbeeld als de provincie een lening verstrekt aan een BV, waar ze aandelen in heeft, is dat positief, maar is het ook de vraag hoever dit kan gaan: waar ligt de grens bij welke kosten, baten en risico's?
- En bij alles geldt: *Wat is het publiek belang?* Aandacht hiervoor helpt voorkomen dat het gesprek blijft 'steken' in financiële techniek (wat houdt een bepaald instrument precies in?) en daarbij horende procedures (hoe moet dat in PS worden behandeld?).

1 Inhoudelijke beleidskaders en doorvertaling in de tijd

Algemeen



De provincie Limburg heeft bewust gekozen voor een actieve rol, waarbij de provin-

cie onder andere investeert in lang lopende trajecten met andere partijen. Een voorbeeld hiervan zijn de Brightlands Campussen.

Deze lange termijn investeringen betekenen dat er commitment nodig is van PS voor een lange periode: investeren en dan stoppen betekent 'desinvesteren'. Dat wil niet zeggen dat er geen (bij)sturing meer mogelijk of nodig is. Bij besluiten die PS krijgen voorgelegd blijft het de vraag: dragen ze bij aan het doel? Zijn er tegenvallers of meevallers? Dit betekent dat naast een lange termijn visie ook een vertaling van deze visie naar een middellange termijn plan nodig is. Zonder zo'n vertaling is de weging voor al dan niet bijsturen door PS moeilijk te maken.

Kennislandschap Greenport



De visie achter de Brightlands Campussen is duidelijk. Deze visie wordt breed gedeeld, ook buiten de provincie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het programma kennis-as van de

onderwijsinstellingen in Limburg. Ook heeft de Brightlands Campus Greenport Venlo een bedrijf gevonden dat vanaf 2020 deelneemt aan het kennislandschap.

Het ontwikkelen van een Campus kost tijd én geld. Hoe deze ontwikkeling er de komende jaren uit ziet is nog niet nader ingevuld: wat is er voor nodig dat de Campus in de toekomst zelfstandig wordt? Op welke termijn zou dat kunnen? Wat betekent het financieel?

Een verdere invulling geeft meer kader aan de besluiten die aan PS worden voorgelegd. In figuur 1 laten we zien welke besluiten PS de afgelopen jaren hebben genomen. Het gaat om jaarlijks minimaal één grotere beslissing. Dit betekent dat een vertaling naar een middellange termijn plan wenselijk is. De twee Campusorganisaties werken aan een dergelijk plan. PS kunnen hierbij meedenken.

Aanbevelingen voor PS



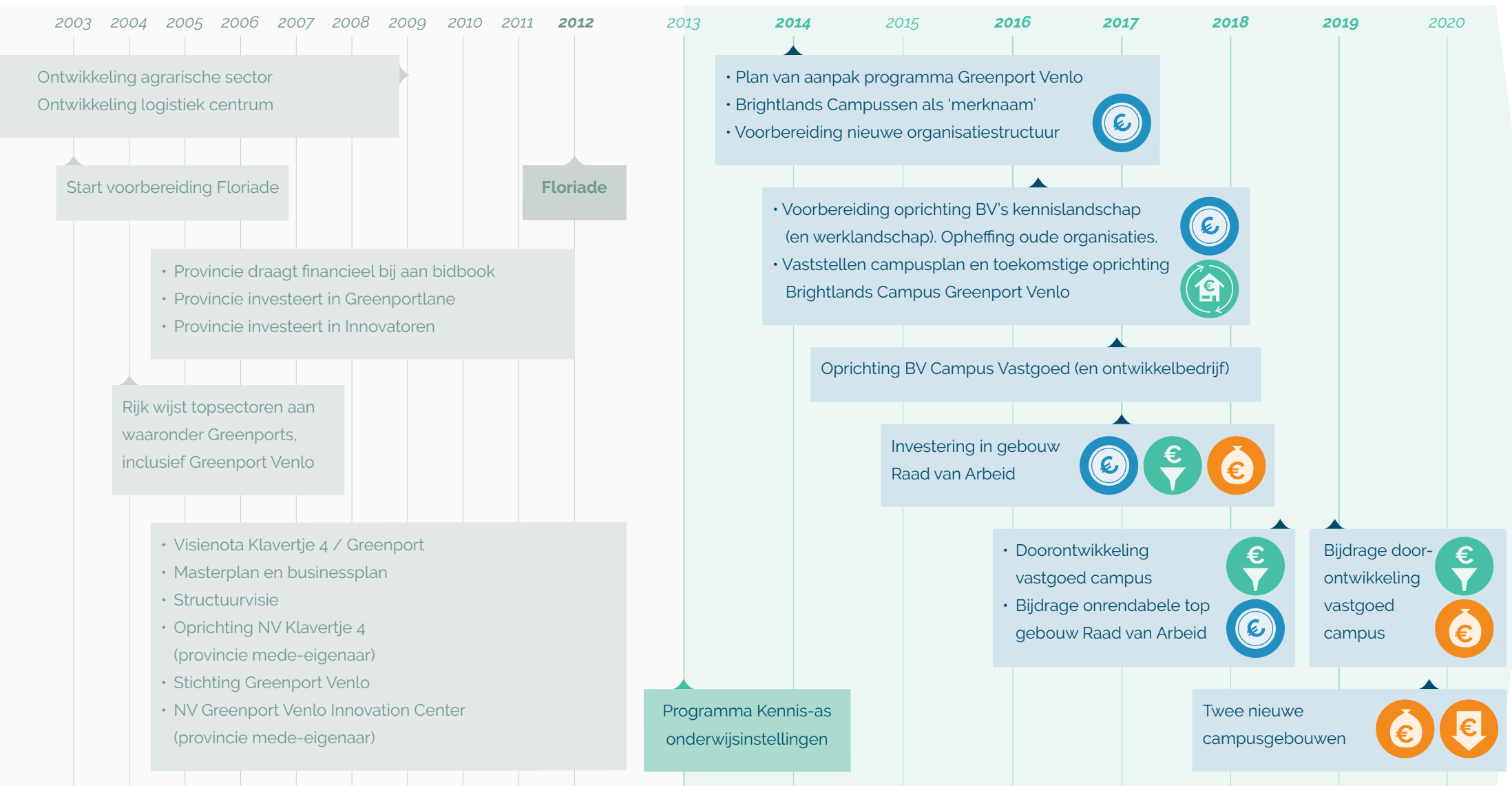
Het is belangrijk dat er een duidelijke lange termijn visie is voor de actieve rol van de provincie Limburg. Er is een lange termijnvisie op economische structuurversterking

en innovatie. Een aandachtspunt voor PS is om bij besluiten het maatschappelijke/publieke belang en de daarbij geldende beleidskaders steeds scherp te hebben. Dat kan door GS hiernaar te vragen. Dit voorkomt dat (nieuwe leden van) PS zelf op zoek moeten naar de kaders uit het verleden om een volledig beeld te krijgen.

Daarbij kan PS ook vragen welke ruimte er is bij afzonderlijke besluiten. Is het een optie om nee te zeggen? Of is dat eigenlijk geen optie meer, omdat er al eerder over besloten is of al veel is geïnvesteerd en het daarom een desinvestering zou betekenen? Ook kan PS vragen stellen over de toekomst, bijvoorbeeld: wat komt er nog meer aan? En hoe verhoudt zich dit tot het oorspronkelijke inhoudelijke doel? En hoe wordt dit inhoudelijk doel doorvertaald naar de plannen van de betrokken BV's? En omgekeerd: hoe verhouden de plannen van de BV's zich tot de inhoudelijke doelen van de provincie?

Denk daarnaast ook aan de mogelijkheid van sonderende nota's. Vraag om een dergelijke nota, vooral als bekend is dat er ontwikkelingen aankomen, zoals investeringen of een strategisch plan. Voor complexe casussen kan een dergelijke nota PS meer houvast geven bij een onderwerp.

Figuur 1 **Besluiten kennislandschap Greenport Venlo voorgelegd aan PS¹**



¹ Alleen besluiten die afzonderlijk zijn voorgelegd (d.w.z. niet via de begroting of andere planning- en controldocumenten) zijn hier opgenomen. Dit uitgezonderd het besluit dat is opgenomen in de Voorjaarsnota 2018; dat is hier wel opgenomen, omdat het in het verlengde ligt van de afzonderlijke besluiten.

2 Totaalbeeld van de provinciale bijdragen bij financiële besluiten

Algemeen



PS hebben het budgetrecht, dat wil zeggen PS stellen de baten en lasten per programma

voor het komend begrotingsjaar vast en maken daarbij een afweging tussen baten en lasten van verschillende programma's. Een deel van de baten en lasten ligt echter al vast, onder andere vanwege privaatrechtelijke handelingen. Deze handelingen zijn aan GS, maar moeten vaak wel aan PS worden voorgelegd, omdat ze bijvoorbeeld gevolgen kunnen hebben voor het budgetrecht. Voorbeelden zijn:

- De Provinciewet bepaalt dat de oprichting van verbonden partijen voor wensen en bedenkingen wordt voorgelegd aan PS.
- In de financiële verordening van de provincie Limburg is opgenomen dat PS bij leningen boven de € 2,5 mln. om wensen en bedenkingen worden gevraagd.

Kennislandschap Greenport



Sinds de oprichting van de BV's voor het kennislandschap Greenport Venlo is er vier maal een financiële beslissing (lening, agio-storting of investeringssubsidie) aan PS

voorgelegd. Daarbij wordt geen financieel overzicht gegeven van wat er tot dan toe in de Campus is geïnvesteerd of bijgedragen.

PS kunnen zelf alles opzoeken. Bij een complexe samenwerking als het kennislandschap Greenport Venlo is dat niet eenvoudig, omdat de gevolgen van financiële beslissingen op diverse plekken in de begroting en jaarstukken zijn opgenomen (zie figuur 2). De plek is afhankelijk van of het om een subsidie, lening of om eigen vermogen gaat. (Dit conform de systematiek van begroten van provincies.) Het is daardoor niet eenvoudig de gevolgen van een beslissing te overzien.

Veel deelnemingen van de provincie zijn 'een groot project'. Greenport Venlo is dat niet¹. Om een overzicht van de financiële bijdragen te krijgen zijn andere mogelijkheden, zoals een bijlage in de begroting. Dit gebeurde bij de begroting 2012 tot en met de begroting 2016.

¹ Er zijn wel kwartaalrapportages van de Campus Vastgoed die als groot project worden behandeld. Dit biedt inzicht, maar niet in de financiële bijdragen van de provincie.

Ook is er geen kwartaalrapportage van de Brightlands Campus Greenport Venlo

Aanbevelingen voor PS

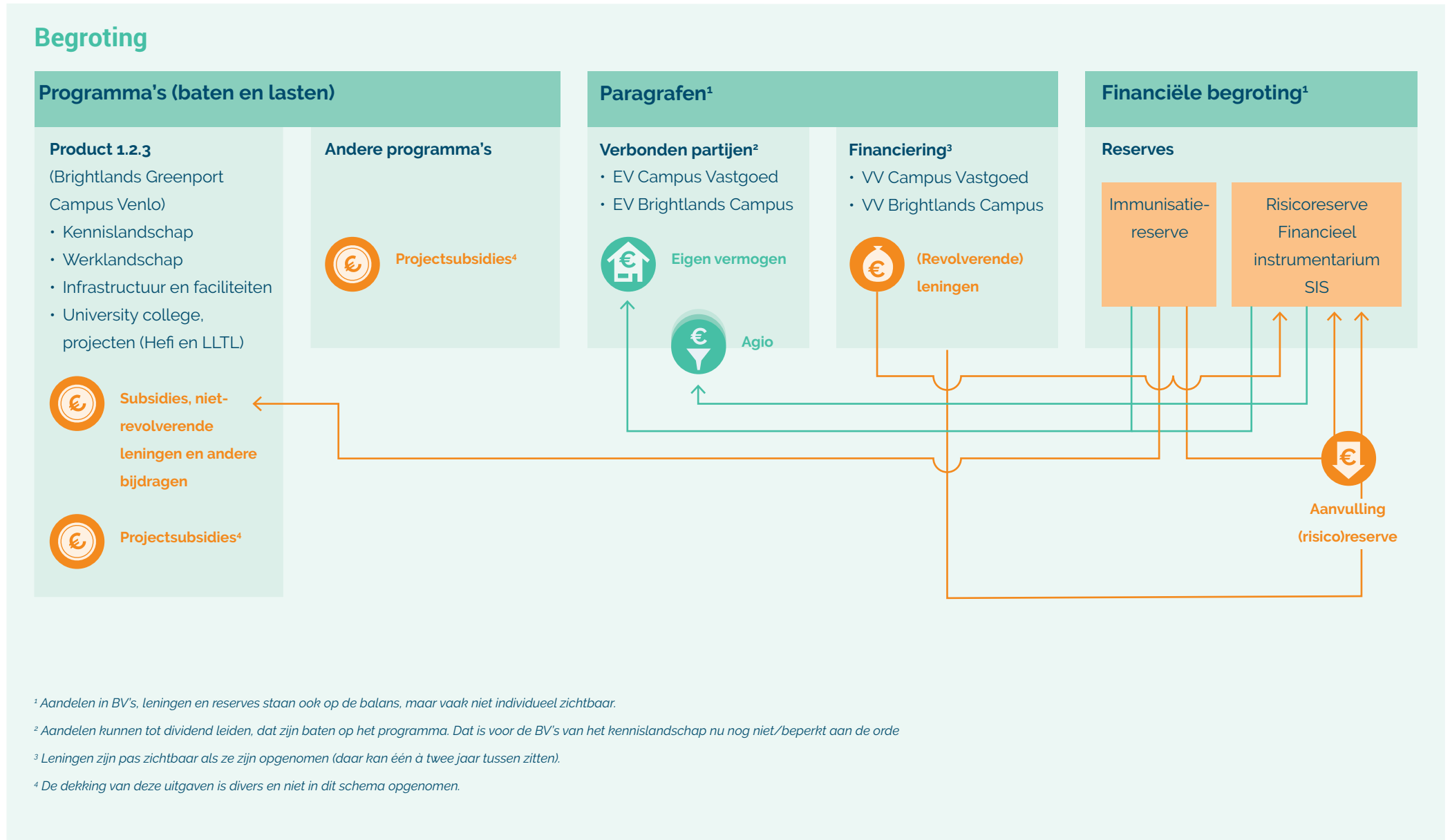


Bij samenwerkingen kan het complex zijn om inzicht te krijgen in het totaal aan ingezette financiële middelen, vanwege de verschillende instrumenten die worden gekozen, de verschillende besluiten die daarover worden genomen en de spreiding in de tijd. Ook worden besluiten vaak niet op het moment van de begroting genomen. Voor het nemen van financiële besluiten bij complexe organisaties is inzicht in de totale financiële bijdrage van de provincie nodig: Welke leningen zijn al verstrekt? Welke bijdragen gegeven? Wat zijn de afspraken? Wat mat het kosten? Wat zijn de risico's? Vraag om een overzicht van de ingezette financiële instrumenten bij een financieel besluit als die overzicht niet is bijgevoegd.

Dit inzicht is ook van belang bij de begroting. Veel deelnemingen van de provincie zijn 'een groot project', maar niet allemaal. Dat hoeft ook niet; er zijn ook andere (lichtere) mogelijkheden, zoals een bijlage in de begroting (dit gebeurde bij de begroting 2012 tot en met de begroting 2016). PS kan GS vragen om meer gebundelde totaaloverzichten (bij bijvoorbeeld de begroting) en voortgangsrapportages.

Alle deelnemingen en leningen samen hebben invloed op de financiële positie van de provincie (zie de handreiking financiële bindingen). Neem jaarlijks de tijd voor de financiële positie bij de jaarstukken/voorjaarsnota. Let ook op de relatie tussen de financiële positie en de afzonderlijke deelnemingen en leningen. Vraag om uitleg als die relatie niet duidelijk is.

Figuur 2 **Waar zijn financiële besluiten terug te vinden in de begroting?**



3 De betekenis van rollen gaat verder dan financiële techniek

Algemeen



De provincie kan diverse rollen hebben. De provincie Limburg onderscheidt verschillende rollen in de nota Sturing in Samenwerking (SiS). In SiS staat ook de uitleg van de rollen. In andere documenten, zoals de begroting, staan de rollen telkens benoemd, maar niet uitgelegd; de uitleg van de rollen kunnen in SiS worden opgezocht.

Een uitgangspunt bij de rollen lijkt te zijn dat een rol, zoals partner (mede-eigenaar) altijd min of meer gelijk is. Dat is niet noodzakelijk zo. Er is bijvoorbeeld een verschil tussen deelnemen aan een BV met 10% van de aandelen en deelnemen aan een BV met 76% van de aandelen.

Ook heeft de provincie in de praktijk regelmatig meerdere rollen tegelijkertijd. Dat is niet zonder betekenis.

Kennislandschap Greenport



De provincie heeft bij het kennislandschap Greenport Venlo de rol van subsidiënt (aan zowel de Brightlands Campus als aan projecten op de Campus), financier (verstrekker van leningen aan de Campus Vastgoed) en partner (mede-eigenaar in beide BV's). Bij deze rollen van de provincie is de rol van PS telkens verschillend. In figuur 3 laten we dat zien.

De drie rollen van de provincie zijn nauw met elkaar verbonden:

- De provincie is bij het kennislandschap een grote én actieve aandeelhouder met als doel economische structuurversterking.
- Daarnaast verstrekt de provincie leningen aan de Campus Vastgoed, omdat andere partijen dat niet doen én er een publiek belang is.
- Hetzelfde geldt voor de bijdragen (en subsidies) aan de onrendabele top van investeringen.

In wezen zijn dus alle drie de rollen erop gericht de Campus te ontwikkelen vanuit het publiek belang. Doordat het accent ligt op de rollen komt de verbondenheid tussen de rollen én het publieke belang niet altijd duidelijk naar voren komen.

Aanbevelingen voor PS

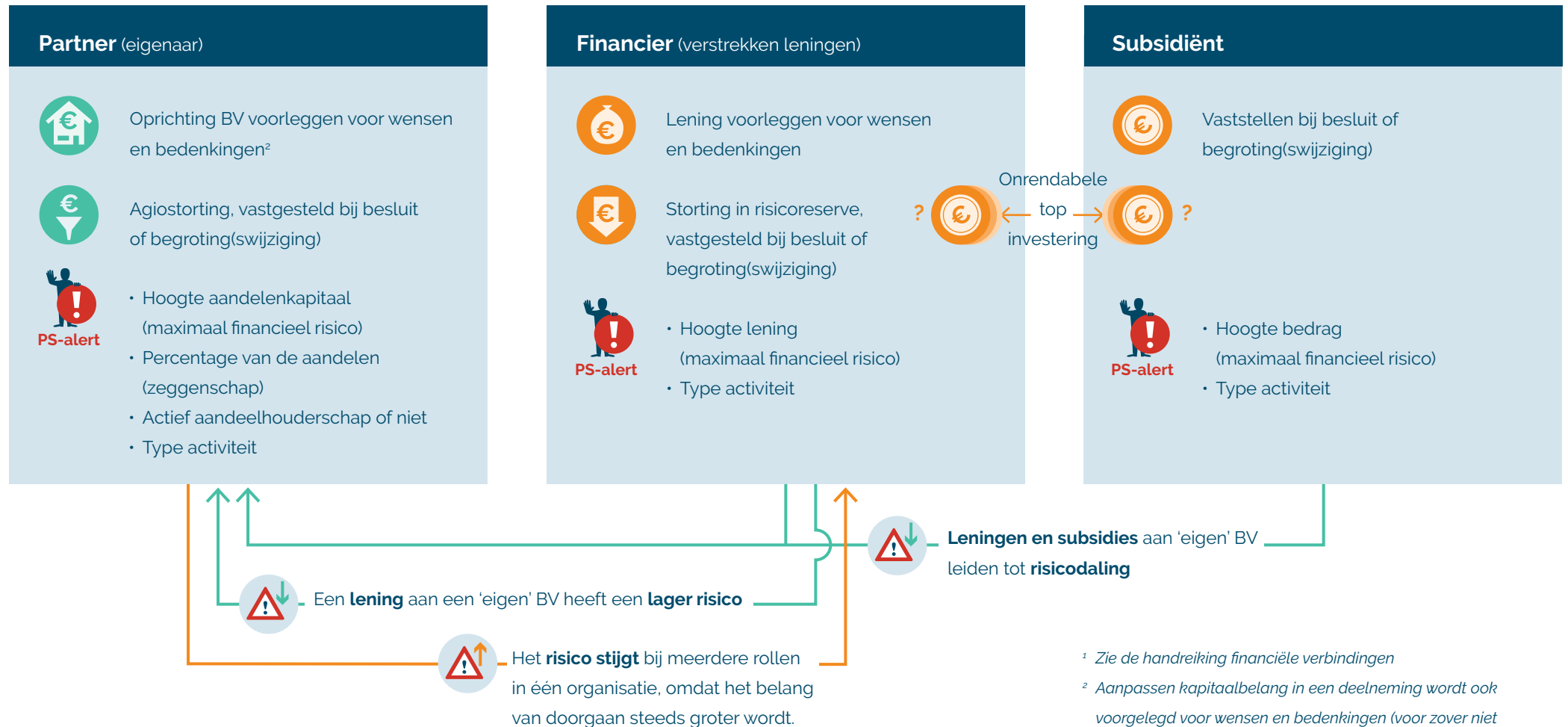


Bij complexe netwerksamenwerkingen zijn de rollen van de provincie vaak meervoudig. De rollen kunnen bovendien in de loop van de tijd veranderen en in aantal toenemen. Daarom is informatie over de volgende aandachtspunten belangrijk:

- Wat is het publiek belang? Waarom is dit goed voor Limburg? Aandacht hiervoor helpt voorkomen dat het gesprek blijft 'steken' in financiële techniek (wat houdt een bepaald instrument precies in?) en daarbij horende procedures (hoe moet dat nu in PS worden behandeld?).
 - Bij de inzet van financiële instrumenten, is het van belang een goede duiding te hebben van die rollen. Bijvoorbeeld als aandeelhouder is de provincie 'partner', maar het maakt veel uit welk aandeel de provincie heeft en welke zeggenschap.
 - Bij meervoudigheid van rollen kan er onderlinge invloed zijn. Als de provincie een lening of subsidie verstrekt aan een BV waar ze aandelen in heeft, is dat in beginsel positief voor het risicoprofiel van de BV. Maar hoe ver kan dit gaan? Waar ligt de grens tussen kosten en baten, rendement en risico? En hoe meer rollen de provincie vervult, hoe groter het belang wordt om de betrokkenheid te behouden.
- In zoverre GS bovenstaande informatie niet actief aanbiedt in reguliere planning- en controldocumenten, aanvullende kwartaaloverzichten of ad hoc informatie, kan PS daar zelf bij de behandeling en bespreking van individuele besluiten naar vragen.

Figuur 3 Rollen provincie en Provinciale Staten bij het kennislandschap greenport Venlo

Kernvragen¹



¹ Zie de handreiking financiële verbindingen
² Aanpassen kapitaalbelang in een deelneming wordt ook voorgelegd voor wensen en bedenkingen (voor zover niet afgedekt door eerdere besluitvorming)