

Kaders tellen provincie Limburg

Achtergronddocument
Januari 2021

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft voor een deel in 2019 en – na een pauze vanwege andere prioriteiten – voor een deel in 2020 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de kaderstellende rol van Provinciale Staten (PS) Limburg bij complexe samenwerkingen. Een complexe samenwerking wil zeggen dat er in een netwerk met andere publieke en/of private partijen wordt samengewerkt, vaak over een periode van meerdere jaren of zelfs decennia. Hoe kunnen PS in een dergelijke context hun kaderstellende en controlerende taak goed uitvoeren, naast het budgetrecht dat zij bij de jaarlijkse behandeling van de begroting kunnen uitoefenen?

In deze verkenning heeft de rekenkamer aan de hand van de casus 'kennislandschap Greenport Venlo' gekeken naar de ontwikkelingen in de tijd en de besluiten waarbij PS betrokken zijn geweest. In de casus komen de eerdergenoemde kenmerken van complexe samenwerking samen: een samenwerking met meerdere partijen over een langere periode. Hoe heeft kaderstelling door PS plaatsgevonden en hoe kan controle door de Staten worden uitgeoefend? Hoe verhoudt zich dit tot de jaarlijkse kaderstelling en controle bij de begroting en jaarstukken? De casus dient als leermateriaal voor sturing op complexe samenwerking door PS. Niet zozeer een oordeel over de casus zelf al wat hiervan kan worden geleerd in bredere zin staat daarom centraal.

In hoofdstuk 1 gaan we in op de aanleiding en de onderzoeksopzet van het verkennend onderzoek. In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het kennislandschap Greenport Venlo. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de voor het kennislandschap relevante beleidskaders en de besluiten die aan PS zijn voorgelegd. In hoofdstuk 4 richten we ons op de financiële besluiten die zijn genomen voor het kennislandschap en hoe deze terug te zien zijn in de planning- en controldocumenten. In hoofdstuk 5 staan de diverse rollen van de provincie centraal, evenals de betekenis hiervan voor PS. Ieder hoofdstuk sluiten we af met aandachtspunten voor PS.

Op basis van het verkennend onderzoek heeft de Zuidelijke Rekenkamer een handreiking voor PS opgesteld. Daarin staat de belangrijkste lessen en aandachtspunten voor PS bij elkaar gezet. De handreiking wordt gelijktijdig met dit achtergronddocument gepubliceerd op de website van de Zuidelijke Rekenkamer.

Inhoudsopgave

.....	1
1 Over dit onderzoek	4
1.1 Aanleiding en onderwerp	4
1.2 Doelstelling en aanpak	5
2 Kennislandschap Greenport Venlo op hoofdlijnen.....	6
2.1 Voorgeschiedenis kennislandschap.....	6
2.2 Ontwikkeling van het kennislandschap	7
2.3 Organisatie kennislandschap	8
3 Beleidskaders kennislandschap Greenport Venlo	11
3.1 De oprichting en doorontwikkeling van het kennislandschap beleidsmatig bezien.....	11
3.2 Besluiten voorgelegd aan PS 2014-2019.....	14
3.3 Begroting: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?	16
3.4 Aandachtspunten voor PS	17
4 Financieel instrumentarium kennislandschap Greenport Venlo.....	18
4.1 Aandelen, leningen en andere bijdragen	18
4.2 Hoe zijn de financiële instrumenten zichtbaar in de begroting?	21
4.3 Het kennislandschap als 'groot project'	24
4.4 Risico's	25
4.5 Aandachtspunten voor PS	26
5 Rollen provincie bij het kennislandschap Greenport Venlo	28
5.1 Rollen SIS 2.0	28
5.2 Drie rollen van de provincie bij het kennislandschap Greenport Venlo.....	31
5.3 Aandachtspunten voor PS	33
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	34

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding en onderwerp

De Zuidelijke Rekenkamer wil het zoeklicht zetten op kaderstellende momenten bij complexe samenwerkingen. Deze samenwerkingen leiden tot een andere dynamiek, vanwege de betrokkenheid van andere partijen en lange doorlooptijden van bijbehorende activiteiten. Welk effect heeft dat op de kaderstelling door PS?

1.1.1 Complexe samenwerkingen

Om maatschappelijke opgaven aan te pakken, werken provincies steeds meer samen in netwerken met andere publieke en private partners. Dit betekent dat de provincie één van de partijen is die beslissingen neemt. Ook heeft de organisatie waarin de samenwerking plaatsvindt (vaak een verbonden partij) een eigen verantwoordelijkheid. Welke invloed heeft de provincie? En wat betekent het voor de mogelijkheden voor kaderstelling door PS?

Ook zijn provincies meer gaan investeren in samenwerkingen. Investeren betekent bijna per definitie dat er een lange termijn belang en betrokkenheid is¹. Ook dit kan gevolgen hebben voor kaderstelling door PS.

De combinatie van investeren en samenwerken leidt tot de vraag wanneer PS kaders stellen en hoeveel ruimte ze daarbij hebben om tussentijds bij te sturen.

1.1.2 Kaderstelling door PS

PS zijn verantwoordelijk voor de kaderstelling; ze bepalen de grote lijnen van het provinciale beleid.

Gedeputeerde Staten (GS) voeren dat beleid uit. PS controleren GS vervolgens.

Voor het uitvoeren van de kaderstellende rol maken PS gebruik van de verordenende bevoegdheid (vaststellen van regels en voorschriften) en het budgetrecht. Het budgetrecht is een van de krachtigste instrumenten van PS. Dit recht houdt in dat PS de baten en lasten voor het komend jaar vaststellen en daarmee GS autoriseren tot het uitvoeren van het bijbehorend beleid. De begroting die PS vaststelt moet sluiten. Dit betekent dat PS de baten en lasten van de diverse programma's tegen elkaar afwegen. In de praktijk zijn veel beleidsbeslissingen al eerder genomen en staan kaders al vast. Wat kan PS dan nog afwegen bij de begroting? Hoe groot is de ruimte? Wat staat vast? En voor hoe lang? En waar kan worden geschoven? In welke mate geven de begroting, en andere kaderstellende documenten, duidelijk de ruimte van PS aan? En hoe wordt de relatie tussen de beoogde provinciale rollen enerzijds en de kaderstellende en controlerende rol van PS anderzijds aangegeven?

Dit zijn de vragen die centraal staan in het vervolg van dit verkennend onderzoek.

¹ Zie ook de handreiking Financiële bindingen Limburg, die de rekenkamer in 2019 heeft uitgebracht: <https://zuidelijkerekenkamer.nl/financiele-bindingen-provincie-limburg/>

1.2 Doelstelling en aanpak

1.2.1 Ondersteuning kaderstellende rol PS

Met het verkennend onderzoek willen we aandachtspunten en handvatten bieden aan PS om hen te ondersteunen bij hun kaderstellende rol bij complexe samenwerking. Om de dynamiek bij dergelijke samenwerking meer concreet te maken hebben we de casus 'kennislandschap Greenport Venlo' onderzocht. Voor deze casus hebben wij in kaart gebracht met welke documenten en op welke momenten PS kaders hebben gesteld of kunnen stellen. Daarbij hebben we de focus gelegd op de beleidsinhoudelijke en de financiële beslissingen. Ook hebben we gekeken naar de rollen van de provincie; in hoeverre wordt in de documenten voor PS duidelijk wat de rollen van de provincie zijn en hoe deze zich verhouden tot kaderstelling door PS. We gaan voor deze casus na welke besluiten aan PS zijn voorgelegd, die betrekking hebben op:

1. Het maatschappelijk belang/de maatschappelijke doelen van de samenwerking;
2. Het financiële instrumentarium van de provincie dat wordt ingezet;
3. De rollen van de provincie en de betekenis daarvan voor PS.

Deze drie thema's komen in de hoofdstukken hierna aan bod, met voor ieder thema een eigen hoofdstuk.

1.2.2 Casus kennislandschap Greenport Venlo

Het kennislandschap Greenport Venlo is één van de vier Brightlands Campussen van de provincie Limburg. Het kennislandschap is gekozen, omdat het om een langlopende ontwikkeling gaat waarbij de provincie een rol speelt samen met andere overheden en private partijen. Deze samenwerking heeft de huidige vorm pas een aantal jaren. De aanloop tot deze samenwerking is echter veel langer. In de huidige vorm heeft de provincie diverse rollen bij de campus. 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,

Het kennislandschap Greenport Venlo is opgenomen in de begroting in het programma Innovatiekracht. Het kennislandschap vindt zijn oorsprong in het jaar 2014 met het aanbieden van het Plan van aanpak Programma Greenport Venlo aan PS. Deze verkenning kijkt daarom naar de periode 2014 – juni 2020 voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor deze periode hebben we de documenten onderzocht. Het gaat dan onder andere om de besluiten die aan PS zijn voorgelegd, de planning- en controldocumenten en de kwartaalrapportages van de BV Greenport Venlo Campus Vastgoed (hier verder Campus Vastgoed genoemd). Bij deze besluiten en analyse focussen wij op wat er wanneer wordt voorgelegd en hoeveel context of overzicht daarbij wordt meegegeven aan PS. Het onderzoek heeft niet tot doel om de cijfers te controleren of op een andere manier het financiële beleid te onderzoeken of beoordelen.

Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast hebben we enkele verkennende gesprekken gehouden met betrokkenen om meer achtergrond te krijgen bij de documenten.

2 Kennislandschap Greenport Venlo op hoofdlijnen

Het Kennislandschap Greenport Venlo bestaat uit twee bv's die in 2016-2017 zijn opgericht. De voorbereiding voor de oprichting van deze bv's is in 2012 begonnen. En ook de start van de voorbereidingen in 2012 was eigenlijk een tussenstap. Tien jaar eerder was de ontwikkeling naar een Greenport al ingezet. Evenals de ontwikkeling naar meer onderwijs, innovatie en kennis. In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkeling naar en vervolgens van het kennislandschap. Ook gaan we in dit hoofdstuk in op de wijze waarop de organisatie van de bv's is vormgegeven.

2.1 Voorgeschiedenis kennislandschap

2.1.1 Klavertje 4/Greenport

De term Greenport komt van de rijksoverheid. In de Nota 'Pieken in de Delta', uit 2004 gaat het voor het eerst over Greenports, dat wil zeggen 'geclusterde' landbouwgebieden. De regio Venlo is één van de zes landbouwgebieden die als Greenport wordt aangewezen in de nota. Het gaat daarbij overigens niet alleen om de landbouw, maar ook om de logistiek. In zekere zin was de status van Greenport een bevestiging van wat er al was. In het gebied bij Venlo was er op dat moment een logistiekcentrum *Trade Port Noord* en een railterminal. Vervolgens is een aantal stappen gezet. In 2008 werd een belangrijke stap gezet doordat de voorbereiding voor de toekomstige samenwerking Klavertje 4/Greenport Venlo aan PS van Limburg werd voorgelegd. In het voorjaar van 2009 gevolgd door de POL-aanvulling Gebiedsontwikkeling Klavertje 4, het masterplan en het strategische businessplan. De ambitie daarbij was: *"...Greenport Venlo uit te laten groeien tot een duurzaam en innovatief agro-logistiek cluster van nationale en Europese betekenis. In een drukker wordende regio met een uitbreiding van de economische activiteiten is het doel de kwaliteit van wonen, werken en leven in de regio te behouden en te verhogen en blijvende werkgelegenheid voor lager en hoger opgeleiden te bieden."* (Statenvoorstel Plan van aanpak Programma Greenport Venlo, Masterplan, p. 2).

In de stukken in deze periode wordt Klavertje 4 (grondbedrijf) genoemd en daarnaast Greenport. Bij Greenport gaat het om *"waardecreatie, leren en quality of life"*, dat wil zeggen het gaat om het versterken van kennis en de toepassing ervan om de regio te versterken als een aantrekkelijk woon- en leefgebied (begroting 2010, p. 26). In 2011 is in het verlengde hiervan NV Greenport Venlo Innovation Center opgericht.

2.1.2 Floriade

Parallel aan de ontwikkeling van Greenport Venlo/Klavertje 4 liep de voorbereiding van de Floriade. Rond 2000 ontstond in de regio Noord-Limburg het idee om de Floriade te organiseren. In 2003 waren alle betrokken gemeenten hiermee akkoord. Vanaf dan werd gewerkt naar de Floriade die in 2012 plaats vond. De provincie Limburg heeft financieel bijgedragen aan de voorbereidingen van de Floriade. Ook heeft de provincie geïnvesteerd in de bouw en exploitatie van de Innovatoren. Dit gebouw was gericht op de Floriade, maar had daarnaast ook als doel bij te dragen aan de huisvesting van bedrijven en kennisinstelling op het gebied van agro en food na de Floriade. Het andere permanente gebouw dat werd gebouwd voor de Floriade – Villa Flora – was in eigendom van de gemeenten die de Floriade organiseerden.

De berichten over de resultaten van de Floriade waren divers. In 2018 heeft Panteia in opdracht van de provincie onderzoek gedaan naar de Floriade. Uit de evaluatie kwamen, naast enkele negatieve ontwikkelingen, waaronder met name de hogere uitgevallen kosten, vooral diverse positieve punten naar voren. Zo is de conclusie van Panteia dat de Floriade in algemene zin een positieve uitwerking heeft gehad op de economische ontwikkeling. Specifiek voor het kennislandschap Greenport Venlo zijn de bevindingen van Panteia relevant dat:

- de Floriade van belang is geweest voor de komst van de Brightlands Campus Greenport, omdat dit ertoe heeft geleid dat de onderwijsinstellingen naar de regio Noord-Limburg zijn gekomen. Ook heeft de Floriade diverse partijen samengebracht waardoor de komst van de Brightlands Campus Greenport is versneld.
- de Floriade op directe en indirecte wijze een belangrijke impact heeft gehad op de governance van Greenport Venlo, en op de samenwerking tussen bedrijven, overheden en de kennisinstellingen in de regio.

2.2 Ontwikkeling van het kennislandschap

2.2.1 Plan van aanpak Programma Greenport Venlo

Na de Floriade in 2012 – in de begroting van 2013 van de provincie Limburg - is aangegeven dat de kennis en innovatiestructuur van Greenport Venlo verder zal worden uitgebouwd en verbeterd. Bij deze begroting werd een motie ingediend (motie 284) waarin werd gevraagd om een analyse van de toekomst van structuurversterkende projecten. De reden die in de motie hiervoor wordt gegeven is dat er voor de Chemelot Campus en Maastricht Health Campus een heldere visie en route naar meerwaarde is, maar dat die voor de overige projecten, waaronder Greenport, ontbreekt. In de voorjaarsnota 2014 zeggen GS toe met een meerjarig programma voor Greenport Venlo te komen. Dit gebeurt in het statenvoorstel *Plan van aanpak Programma Greenport Venlo* uit 2014. Met dit voorstel neemt de provincie regie over Klavertje 4/Greenport Venlo en het voormalige Floriade-terrein. Een van de problemen was kort samengevat dat het gebied versnipperd was. Het gebied was in een aantal gebieden verdeeld, met verschillende gemeenten als eigenaar. Dit gold ook voor het Floriade-terrein. De Innovatoren was in eigendom van de provincie. Villa Flora was in eigendom van vijf gemeenten.

In het plan van aanpak is de richting ingeslagen naar één Ontwikkelbedrijf (werklandschap) en daarnaast één campusorganisatie (kennislandschap). Het beleidsdoel van het kennislandschap is het verbeteren van het vestigingsklimaat in de regio, het bedrijfsleven (met name het MKB) te faciliteren en de economische structuur van de regio te versterken. De op te richten campusorganisatie is daarbij de spil. Het doel van de campus is geformuleerd als: *“de realisatie van op de markt toegesneden onderwijs en (toegepast) onderzoek, inclusief de fysieke en intellectuele infrastructuur voor innovatie en valorisatie. Plus de organisatie van een betere verbinding in netwerken van kennisinstellingen, bedrijven op regionaal, nationaal en internationaal niveau.”* (Statenvoorstel Plan van aanpak Programma Greenport Venlo, 2014, p. 8).

2.2.2 Brightlands campussen; programma kennis-as

Brightlands Campus Greenport Venlo is één van de vier Brightlands Campussen die onderdeel uitmaken van de kennis-as. De kennis-as is een programma van de Universiteit Maastricht, Maastricht Universitair Medisch Centrum (MUMC) en Zuyd Hogeschool uit 2013. In dit programma wordt aangegeven dat de kerntaak van deze drie kennisinstellingen is het ontwikkelen van kennis en het scheppen van voorwaarden voor een sterke economie en een gezonde bevolking. De drie kennisinstellingen richten zich daarom - ook financieel - op projecten en programma's om de kenniseconomie in de regio te versterken en onderzoek, innovatie en onderwijsvernieuwing te stimuleren. Later is ook Fontys Hogeschool toegetreden.

In het programma wordt aangegeven dat er twee campussen zijn (Chemelot en Maastricht Health Campus). Ook wordt aangekondigd de campussen Venlo en Heerlen te ontwikkelen. Voor Venlo was deze ontwikkeling overigens in zekere zin al gestart, omdat de Universiteit Maastricht en het MUMC sinds 2009 twee masterprogramma's: Health Food Innovation Management en Global Supply Chain Management aanbieden in Venlo. De Fontys Hogeschool had al langer opleidingen in Venlo. De HAS Hogeschool heeft vanaf 2013 enkele opleidingen in Venlo.

Het streven voor de vier campussen is samen te werken in een triple helix – een samenwerking van kennisinstellingen, overheid en bedrijfsleven. In 2014 is voor de campussen de naam Brightlands

geïntroduceerd. Begin 2015 is de kennis-as geactualiseerd en sinds die tijd is het meer dan voorheen ondersteunend aan de ontwikkeling van de Limburgse topsectoren en campussen. Daarmee versterkt de kennis-as ook het initiatief Brightlands (www.limburg.nl).

2.2.3 Greenport als Brightlands Campus

Het Plan van aanpak Programma Greenport Venlo werd in de periode 2014 – 2016 verder uitgewerkt. Voor het kennislandschap is deze uitwerking in lijn gebracht met het programma kennis-as. Iedere Brightlands Campus heeft een eigen inhoudelijke focus. Voor Greenport Venlo is dat de land- en tuinbouw. De campus Greenport Venlo heeft als bijzonderheid dat er *geen* groot bedrijf in de regio zat dat logischerwijs deel zou nemen aan de campus om de triple helix vorm te kunnen geven. Bij de andere campussen was dit wel het geval. De land- en tuinbouwsector bestaat grotendeels uit MKB- bedrijven. Hierdoor was er een tuinbouwgebied met een logistiek netwerk, maar de focus lag in 2013 minder op kennis, ontwikkeling en innovatie, omdat dit veelal grotere investeringen vergt. Het accent bij de ontwikkeling van de campus Greenport ligt daarom vanaf de start tot heden relatief sterk op acquisitie van bedrijven en acceleratie van ontwikkelingen. (Nieuwe) bedrijven wordt huisvesting en faciliteiten voor onderzoek geboden. Advies, dienstverlening en aandacht voor financiering is ook van belang voor de campus.

2.3 Organisatie kennislandschap

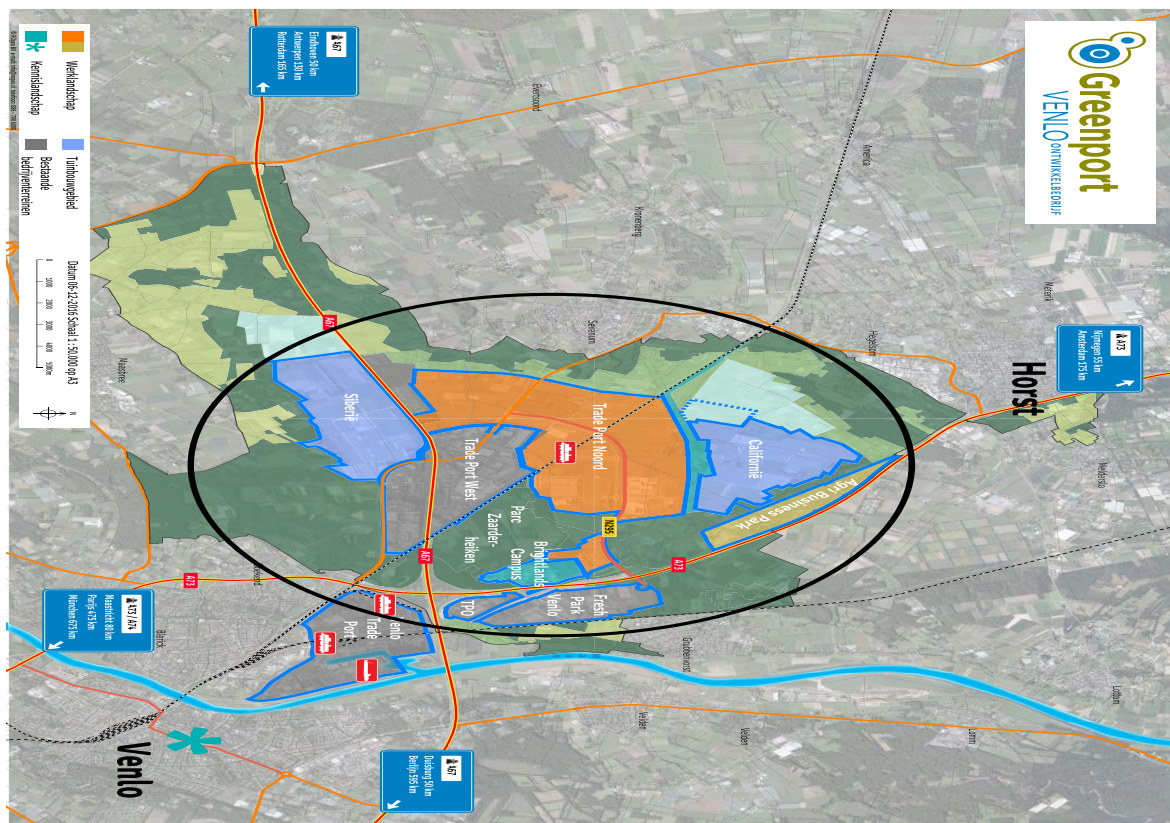
2.3.1 Twee onderdelen

Het kennislandschap Greenport Venlo bestaat uit twee onderdelen:

- De Brightlands Campus Greenport Venlo BV (de software): dit is de organisatie die innovatie stimuleert, bedrijven trekt en dergelijke.
- De BV Greenport Venlo Campus Vastgoed (de hardware); de gebouwen en de grond.

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. In figuur 1 is de locatie van het kennislandschap in relatie tot het Ontwikkelbedrijf weergegeven.

Figuur 1 Locatie kennislandschap Greenport Venlo en Ontwikkelbedrijf



Bron: website Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo

2.3.2 Brightlands Campus

De Brightlands Campus Greenport Venlo is in 2017 formeel opgericht en heeft als juridische vorm die van een bv. De provincie, de Universiteit Maastricht en BASF vegetable seeds zijn de aandeelhouders met ieder 1/3 van de aandelen. Alle aandeelhouders verstrekken ieder jaar € 300.000 aan de campus. BASF is sinds 2020 aandeelhouder. Tot deze aandeelhouder uit het bedrijfsleven was gevonden, heeft de provincie de bijdrage 'vanuit' het bedrijfsleven betaald.

Inhoudelijk richt de Brightlands Campus zich op: agro/food (future farming) en gezondheid/gezonde voeding en biocirculaire economie. Ook zijn er samenwerkingen (cross overs) met de logistieke sector en de maakindustrie. Op deze terreinen wordt kennis bij elkaar gebracht, verder ontwikkeld en aangewend voor de maatschappij (valorisatie).

2.3.3 Campus Vastgoed

Ook de Campus Vastgoed is een bv. De provincie Limburg is voor 76% aandeelhouder en de gemeente Venlo voor 24%.² De Campus Vastgoed bestaat uit:

- Een aantal gebouwen. Vanaf de start zijn dat de gebouwen voor de Floriade: Villa Flora en de Innovatoren. Daarnaast is in 2019 besloten tot de bouw van twee nieuwe gebouwen: BrightWorks en BrightHouse (zie figuur 2).
- Kassen, landbouwgrond en andere faciliteiten voor R&D.

² Onder de Campus Vastgoed BV hangt een CV met daarin de Innovatoren, met dezelfde aandeelhouders en stemverhoudingen als de Campus Vastgoed BV. Deze constructie heeft een historische, belastingtechnische, reden. Voor de leesbaarheid hebben we het telkens over de BV Campus Vastgoed.

- Grond die in de toekomst kan worden ontwikkeld. Ook staan er nog tijdelijke gebouwen van de Floriade die zullen worden afgebroken.
- Een gebouw in de binnenstad van Venlo (voormalig Raad van Arbeid gebouw) ten behoeve van onderwijsfaciliteiten en een aantal studentenwoningen voor de Universiteit Maastricht.

Figuur 2 Gebouwen kennislandschap Greenport Venlo



Bron: presentatie Brighlands in het kort (Brightlands Campus)

2.3.4 Regiodeal

Voorjaar 2020 heeft de regio Noord-Limburg een regiodeal met het Rijk gesloten *Samen op weg naar een gezond, ondernemend en veilig Noord-Limburg*. Deze regiodeal is een voorstel van de Provincie Limburg en de acht gemeenten in Noord-Limburg samenwerkend in de Regio Noord-Limburg. Het voorstel wordt onder andere gesteund door de Brightlands Campus Greenport Venlo en de onderwijsinstellingen in de regio (voorstel regiodeal, p. 1). Op deze regiodeal gaan we in deze verkenning niet verder in; we beperken de verkenning tot het beleidsdoel van de provincie voor het kennislandschap, de financiën en vervolgens de rollen van de provincie.

3 Beleidskaders kennislandschap Greenport Venlo

In dit hoofdstuk staan we stil bij het maatschappelijke belang/de maatschappelijke doelen van het kennislandschap (onderzoeksvraag 1). We zoomen in op de beleidsmatige kant van de stukken rond de oprichting van het kennislandschap. Ook kijken we naar de verdere inhoudelijke ontwikkeling van de campus. Vervolgens zetten we de besluiten die aan PS zijn voorgelegd op een rij (onderdeel onderzoeksvraag 3). Daarna gaan we in op de maatschappelijke doelen van het kennislandschap die in de begroting van de provincie zijn opgenomen bij de beantwoording van de vragen 'wat willen we bereiken?' en 'wat gaan we daarvoor doen?'. We sluiten af met aandachtspunten voor PS.

3.1 De oprichting en doorontwikkeling van het kennislandschap beleidsmatig bezien

3.1.1 De startfase van het kennislandschap

In hoofdstuk 2 hebben we het doel van het kennislandschap Greenport geschetst; het gaat om het verbeteren van het vestigingsklimaat in de regio, het bedrijfsleven te faciliteren en de economische structuur van de regio te versterken. In deze paragraaf zoomen we verder in op dit doel.

De ambitie die bij het doel hoort is dat de regio Noord-Limburg met Greenport Venlo een toppositie wil innemen als centrum van agribusiness en (vers)logistiek. De potentie van de regio wordt als groot gezien, omdat de agro/food business in Noord- en Midden-Limburg tot de meest productieve, efficiënte en duurzame ter wereld behoort (Voorstel Plan van aanpak Programma Greenport Venlo, 2014, p. 6). De regio kent ook aandachtspunten, zoals de concurrentiepositie die permanent bevochten moet worden, evenals de strategische positie ten opzichte van Eindhoven en Duisburg. Ook innovaties in de logistieke sector zijn van belang, omdat die ertoe leiden dat logistieke bedrijven andere afwegingen gaan maken. Tot slot, is een aandachtspunt dat het onderwijs en de onderzoeksprogramma's in de regio nog onvoldoende zijn toegesneden op het MKB. Ook mist er onderzoekscapaciteit.

Het voorstel Plan van aanpak Programma Greenport Venlo is om te komen tot drie elkaar aanvullende programmalijnen:

- Programmalijn 1 Een aantrekkelijk en wervend werklandschap
- Programmalijn 2 Een toegesneden kennislandschap
- Programmalijn 3 Infrastructuur en faciliteiten

Om dit te bereiken moeten de organisaties die eigenaar zijn van diverse onderdelen (grond, vastgoed) van Greenport worden samengevoegd in één organisatie (het werklandschap). Dit omdat deze organisaties tot dan toe als een lappendeken werden ervaren. Ook wordt voorgesteld een afzonderlijke organisatie voor de campus op te richten (kennislandschap). Tot slot, krijgt ook de verbetering van de bestaande infrastructuur en de noodzakelijke / gewenste faciliteiten voor studenten en kenniswerkers aandacht. Het voorstel is deze koers verder uit te werken in 2015.

3.1.2 Het Campusplan en de formele oprichting³

Grond en vastgoed

In april 2016 hebben GS het voorstel Stand van zaken uitvoering Plan van Aanpak Programma Greenport Venlo en besluitvorming over het werklandschap en het kennislandschap aan PS aangeboden. Een deel van het voorstel betrof het opheffen van de op dat moment bestaande organisaties en het vervolgens oprichten van de BV Ontwikkelbedrijf voor het werklandschap en de BV Campus Vastgoed. Er treden gemeenten uit en de gemeente Venray treedt toe. Een deel van het voorstel betreft het regelen van de financiën met de uittreders en voor de nieuwe organisatie. Samengevat gaat het om een bijdrage van de provincie van € 6 miljoen voor het afhandelen van de onderlinge verrekeningen. Het eigen vermogen van de 'oude' bv's gaat over naar de nieuwe. De winst die daarbij wordt berekend gaat naar de risicoreserve. Aan het Ontwikkelbedrijf wordt een lening verstrekt. Zowel het Ontwikkelbedrijf als de Campus Vastgoed worden verondersteld kostendekkend te gaan werken (zie verder hoofdstuk 4).

Brightlands Campus Greenport Venlo

Bij het voorstel van april 2016 hoort ook het Campusplan 'Brightlands Campus Greenport Venlo'. PS worden gevraagd in te stemmen met het Campusplan en de daarin opgenomen vervolgaanpak voor de Brightlands Campus Greenport Venlo. In het Campusplan wordt:

- een inhoudelijke focus op gezonde en veilige voeding, future farming en alternatieve grondstoffen en voedingsbronnen voorgesteld;
- de relatie met de andere Brightlands Campussen geschetst;
- de governance en de relatie ten opzichte van andere organisaties in de regio beschreven (het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven en andere partijen waarmee de campus wil samenwerken).

De geraamde kosten van de ontwikkeling van het kennislandschap zijn € 7,8 miljoen voor de jaren 2017, 2018 en 2019 (€ 2,6 miljoen per jaar). PS worden gevraagd met deze kosten in te stemmen.

Het Campusplan is in samenwerking met de Universiteit Maastricht tot stand gekomen. De HAS Hogeschool Venlo en Fontys Hogeschool Venlo hebben het Campusplan onderschreven.

In december 2016 wordt de formele oprichting van de BV Ontwikkelbedrijf en de BV Campus Vastgoed aan PS voorgelegd voor wensen en bedenkingen. Ook is er op een paar punten een aanvulling op de bijbehorende financiële afhandeling. Dit besluit is in essentie hetzelfde als het voorstel van april 2016, behalve dat enkele bedragen inmiddels wat preciezer zijn berekend.

De Brightlands Campus Greenport Venlo BV wordt in 2017 verder ontwikkeld en eind 2017 formeel opgericht. De oprichting is in lijn met het Campusplan en wordt daarom niet meer afzonderlijk aan PS voorgelegd.

3.1.3 Brightlands Campus Greenport Venlo – Business plan 2020-2023

De Brightlands Campus BV heeft de verdere ontwikkeling uitgewerkt in een businessplan voor 2020 – 2023 (door de aandeelhouders mei 2019 vastgesteld). In het plan wordt (her)bevestigd dat het doel is een derde aandeelhouder (bedrijf) te vinden. Dit is enkele maanden later gerealiseerd. Zoals reeds eerder opgemerkt, is BASF sinds 2020 aandeelhouder.

Uitgangspunt van het plan is dat een campus – in het algemeen - een ontwikkelperiode van tien jaar heeft. De

³ In het voorstel worden ook organisaties als Bright Innovation Network Greenport Venlo (BING) en de Economic Development Board (EDB) geïntroduceerd. De taken van deze organisaties hebben zich in de daaropvolgende jaren anders ontwikkeld. Een deel van BING wordt bijvoorbeeld door de Brightlands Campus Greenport Venlo zelf gedaan. In deze verkenning beperken we ons tot de hoofdlijn en gaan we daarom niet op deze organisaties in.

fasen van de campus worden daarom ingedeeld in de drie fasen:

- 2017 -2019: van idee naar start
- 2020 – 2023: van start naar groei
- 2024 – 2027 van groei naar volwassenheid

In het businessplan worden vier programma's onderscheiden voor de periode 2020-2023:

- R&D
- Business Development
- Programma R&D infra (unieke technologieplatforms en een R&D-infrastructuur met en door partijen)
- en het programma Talent & Community.

De Brightlands Campus Greenport Venlo geeft aan dat het ingewikkeld is een goed verdienmodel te maken, omdat de huuropbrengsten van het vastgoed en de kosten van benutting van de faciliteiten in de BV Campus Vastgoed zitten. De (externe) inkomsten van de Brightlands Campus Greenport Venlo zijn daardoor beperkt.

Het businessplan is vastgesteld door de aandeelhouders. Het plan is niet naar PS gestuurd, wel wordt op enkele plekken, in bijvoorbeeld de begroting 2020 van de provincie, benoemd dat het plan er is en wordt naar de inhoudelijke lijnen verwezen.

Jaarplannen en kwartaalrapportages van de Brightlands Campus Greenport Venlo worden niet naar PS gestuurd. De reden hiervoor is de algemene lijn van de provincie dat jaarlijkse ondernemingsplannen en kwartaalrapportages van verbonden partijen niet aan PS worden voorgelegd (Sturing in Samenwerking 2.0 (SIS 2.0)).

3.1.4 Strategisch plan komende tien jaar

De beide bv's van het kennislandschap werken in 2020 aan een strategisch plan voor de komende tien jaar. Dit omdat er een sterke wederzijdse afhankelijkheid is; het zijn twee bedrijven met een missie die bij elkaar aansluit, maar die verschillende verantwoordelijkheden hebben. De Brightlands Campus BV maakt het inhoudelijke plan en werft onder andere bedrijven. Voor die bedrijven zijn werkruimtes, laboratoria, kassen en dergelijke nodig. Campus Vastgoed biedt de ruimtes en faciliteiten aan. Indien de ruimtes en faciliteiten er niet zijn en/of vol zijn wordt een plan gemaakt voor nieuwe ontwikkeling van bijvoorbeeld een gebouw. Ondanks de grote samenhang tussen beide bedrijven lopen de belangen niet altijd volledig samen. Zo kan er een verschillend belang zijn bij het bepalen van de huurprijs van ruimtes. De Brightlands Campus Greenport Venlo heeft baat bij minder hoge huurkosten, want dat is aantrekkelijk voor bedrijven. Campus Vastgoed kan gebaat zijn bij hogere huren, omdat de huren de kosten moeten dekken. Wat nodig is en hoe dat aan te pakken wordt door beide bv's samen uitgewerkt voor de komende tien jaar (bron verkennende gesprekken).

3.1.5 Provinciaal beleidskader voor de Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2023

De provincie Limburg werkt inhoudelijk aan een landbouwkoers voor de komende jaren. Leidend hiervoor is het document 'Koers naar de toekomst, Provinciaal Beleidskader voor de Limburgse Landbouw-en agrifoodsector 2020-2023'. Dit beleidskader is in juni 2020 door PS aangenomen. In dit kader wordt ingegaan op de Brightlands Campus Greenport Venlo. Aangegeven wordt dat er wordt ingezet op een stevige ontwikkeling van de Campus, met name via de programmalijn 'Future Farming'. Hier wordt een inzet van circa € 8,5 miljoen voor voorgesteld. Deze investering heeft vooral een beleidsdoel. Het is belangrijk voor de Campus dat de provincie sterk inzet op dit beleidsinhoudelijk doel.

3.2 Besluiten voorgelegd aan PS 2014-2019

3.2.1 Besluiten PS

In figuur 3 hebben we in een overzicht opgenomen de besluiten die tot nu toe zijn voorgelegd aan PS die relevant zijn voor het kennislandschap. De besluiten die aan het kennislandschap voorafgaan, zoals over Klavertje 4/Greenport hebben we daarbij globaal geduid (linkerkant van de figuur). De besluiten vanaf 2014 hebben we meer in detail opgenomen (rechterkant van de figuur). Bij de besluiten vanaf 2014 gaat het met name om afzonderlijke besluiten; dat wil zeggen besluiten die geen onderdeel uitmaken van de begroting of een ander regulier planning- en controldocument.⁴ De enige uitzondering die we hier maken is het besluit dat is opgenomen in de Voorjaarsnota 2018 (over de doorontwikkeling van de Campus Vastgoed en de onrendabele top van het Raad van Arbeid gebouw). Dit besluit hebben we hier opgenomen, omdat het in het verlengde ligt van de afzonderlijke besluiten.

Op hoofdlijnen zien we vanaf 2014 de volgende besluiten:

- In de periode 2014 – 2017 is over de inhoudelijke koers en de oprichting van de bv's van het kennislandschap in drie stappen besloten.
- Na de oprichting is in 2017, 2018 en 2019 ieder jaar nog minimaal één besluit voorgelegd voor de financiering van vastgoed en/of extra bijdragen omdat de kosten hoger uitvielen. Het gaat om het voormalige Raad van Arbeid gebouw in Venlo en om twee nieuwe gebouwen op de campus.

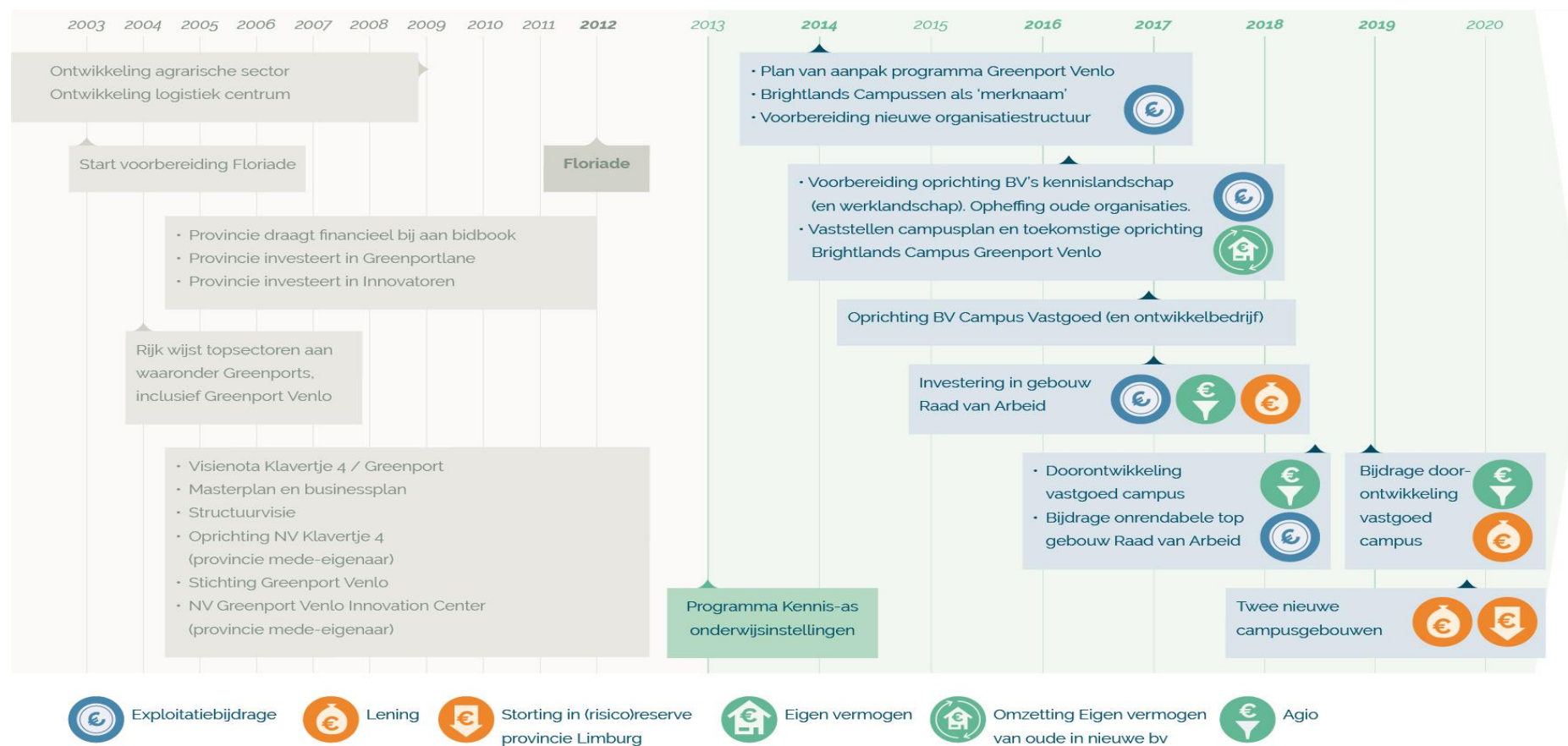
Afhankelijk van het type financieel besluit wordt PS gevraagd om een besluit vast te stellen of wordt een besluit voorgelegd voor wensen en bedenkingen. Het voorleggen van besluiten zijn momenten dat PS eventueel aanvullende kaders kan stellen en/of kan vragen naar geldende kaders. Leningen (boven de € 2,5 miljoen) en een deelname aan een bv (ongeacht de omvang) worden voorgelegd aan PS voor wensen en bedenkingen. Subsidies en andere bijdragen in de exploitatie worden, als onderdeel van een programma, vastgesteld door PS in de begroting of een ander document uit de planning & controlcyclus.

3.2.2 Inhoud besluiten

Als we kijken naar de besluiten na de oprichting, dus de besluiten in de periode 2017 - 2019 dan valt op dat de besluiten zich grotendeels richten op financiële besluitvorming (zie verder hoofdstuk 4). Het doel wordt beperkt geduid, dat wil zeggen daarvoor wordt verwezen naar de documenten uit 2014 en 2016. Er wordt geen overzicht van de beleidskaders uit het verleden gegeven en ook geen vooruitblik op nog komende kaders en besluiten gegeven. Ook is er geen duiding van de ruimte die PS wel of niet hebben om bij te sturen.

⁴ De besluiten over de bijdrage aan de Brightlands Campus Greenport Venlo hebben we hier daarom niet opgenomen. Deze besluiten zijn in de eindejaarsbijstelling 2018 en 2019 genomen, zie daarvoor hoofdstuk 4.

Figuur 3 Schema besluiten PS over het kennislandschap Greenport Venlo⁵



⁴ Alleen besluiten die afzonderlijk zijn voorgelegd (d.w.z. niet via de begroting of andere planning- en controledocumenten) 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.

⁵ In deze figuur zijn ook de besluiten over de financiën geduid. In hoofdstuk 4 gaan we daar verder op in.

3.3 Begroting: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?

In aanvulling op de besluiten die hiervoor zijn genoemd, heeft de rekenkamer gekeken naar de beleidsmatige toelichting op het kennislandschap in de begroting. Hoe zijn de vragen: wat willen we bereiken? en wat gaan we daarvoor doen? ingevuld. We beperken ons hier voor de overzichtelijkheid tot de begroting 2020.

3.3.1 Wat willen we bereiken? *Innovatiekracht*

Greenport Venlo valt onder het programma Innovatiekracht (programma 1.2). In de inleiding van het programma geeft de provincie aan het verdienvermogen van bedrijven in een aantal sectoren te willen versterken. Landbouw en agrofood is één van die sectoren. Het doel van het programma Innovatiekracht (wat willen we bereiken?) wordt als volgt geformuleerd: *“Wij streven naar een sterke Limburgse kenniseconomie die vernieuwend en duurzaam is. Wij zetten in op nieuwe bedrijvigheid (o.a. door valorisatie), de verbinding tussen de Brightlands Campussen en actoren in de sociaal - economische structuur van Limburg zoals het MKB en onderwijs en tussen de Brightlands Campussen onderling met voldoende oog voor de maatschappelijke opgaven.”* (begroting 2020, p. 29).

Vervolgens worden vijf criteria genoemd die voor dit programma van belang zijn. De criteria zijn onder andere dat de Brightlands Campussen onderling goed zijn verbonden richting een open ecosysteem met een (inter)nationale reputatie. Een ander criterium is dat het MKB goed is aangehaakt bij de Limburgse campussen en een euregionale oriëntatie heeft. Dit doel en de criteria zijn vanuit de afzonderlijke stukken uit de oprichting van het kennislandschap Greenport Venlo herkenbaar.

3.3.2 Wat gaan we daarvoor doen? *Brightlands Greenport Campus Venlo*

Onder ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ worden in programma 1.2 acht producten beschreven: de vier campussen en de andere topsectoren van Limburg (logistiek, industrie, toerisme en recreatie en innovatieve landbouw). Product 1.2.3 is de Brightlands Greenport Campus Venlo. Hieronder vallen het werklandschap, het kennislandschap en de infrastructuur en faciliteiten.

In dit onderdeel van de begroting wordt eerst de opzet van de huidige organisaties geschetst. Vervolgens worden de doelen op hoofdlijnen geschetst. Een doel is bijvoorbeeld ‘stimuleren van open innovatie ten behoeve van kennisbehoud en kennisontwikkeling in de regio’. Vervolgens wordt ingezoomd op de Brightlands Campus Greenport Venlo en zijn de centrale elementen uit het business plan 2020-2023 opgenomen. Ook wordt kort ingegaan op de opdracht van het Ontwikkelbedrijf.

Afgesloten wordt met de beoogde resultaten. Voor het kennislandschap is dat: *“Ontwikkeling van de Brightlands Campus Greenport Venlo door het creëren van een samenhangend aanbod in onderwijs en onderzoek. Onder andere door het aantrekken van bedrijven en een toename van het aantal R&D-faciliteiten. Daarbij het creëren van een ‘ecosysteem’ op en rond de campus wat bijdraagt aan een toename van de werkgelegenheid, aantal studenten en onderzoekers die zijn verbonden aan de campus.”* (Begroting 2020, p. 36). Het andere beoogde resultaat gaat over het werklandschap.

De beschrijving van het product sluit af met een aantal indicatoren. Voorbeelden van de indicatoren zijn: het aantal nieuwe R&D-faciliteiten t.b.v. open innovatie, deelname door de campus in ondernemingen in de vorm van participaties, toename aantal bedrijven op de campus, arbeidsplaatsen en aantal studenten. Een aantal van deze indicatoren is ook te vinden in de kwartaalrapportages van de Campus Vastgoed (zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op de kwartaalrapportages).

Onder 'wat gaan we ervoor doen?' wordt dus een korte samenvatting van de belangrijkste beleidsdoelen uit de stukken van 2016 – 2019 gegeven. De voortgang wordt in enkele indicatoren gegeven.

Een actueel beeld van de ontwikkeling van Greenport - anders dan via indicatoren – wordt niet gegeven.

Beleidsmatige doelen en de ontwikkeling daar naartoe ontbreken. Een voorbeeld van een beleidsmatig doel is: wanneer is de campus naar verwachting zelfstandig?

3.4 Aandachtspunten voor PS

Achter de Brightlands Campussen zit een lange termijnvisie. De provincie zet in op het ontwikkelen van kennis en innovatie om nieuwe typen werkgelegenheid en aanbod van arbeid te creëren. De provincie doet dit in samenwerking met de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Het kennislandschap bestaat formeel sinds 2017, maar de start ligt in wezen ergens in 2003/2004. De ontwikkelingen rond Greenport Venlo lopen al bijna twintig jaar. De ontwikkeling van een campus (na oprichting) wordt in het algemeen vaak op ten minste tien jaar geschat (Business Plan Brightlands Campus Greenport Venlo). Binnenkort wordt een strategisch plan voor de komende tien jaar vastgesteld. Het is dus een programma van een lange adem, waar ver in de tijd moet worden terug- en vooruitgeblikt.

Een aandachtspunt voor PS in dergelijke situaties is om bij afzonderlijke besluiten (buiten behandeling begroting) en jaarlijkse besluiten (vaststelling begroting) het maatschappelijke/publieke belang en de daarbij geldende beleidskaders steeds scherp te hebben en waar nodig hier GS om aanvullende informatie te vragen. Deze moeten duidelijkheid geven over de eerste hoofdvragen die de rekenkamer ook heeft genoemd in de "Handreiking financiële bindingen provincie Limburg"⁶: Wat is hier het publiek belang?

GS hiernaar vragen kan voorkomen 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 voor hoeveel jaar zal de provincie met enige herhaling een lening verstrekken en/of een bijdrage geven? 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? Om antwoorden te hebben op dit soort vragen alvorens te komen tot een besluit, kan PS ook vragen naar informerende of sonderende nota's, voorafgaand aan besluitvormende nota's⁷.

⁶ Handreiking gepubliceerd in april 2019, zie https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2019/04/Financiele-bindingen_Limburg.pdf

⁷ Wij merken hierbij op dat bij de feitencontrole door de organisatie is aangegeven dat er wordt gewerkt aan een nieuwe rapportageformat voor de Brightlands Campussen, inclusief Greenport Venlo. Het streven is deze format najaar 2020 met PS te bespreken.

4 Financieel instrumentarium kennislandschap Greenport Venlo

In dit hoofdstuk gaan we in op het financieel instrumentarium dat de provincie heeft ingezet in het kennislandschap (onderzoeksvraag 2). In de eerste paragraaf zetten we de bijdragen in het eigen vermogen van de bv's, de leningen en andere financiële bijdragen op een rij. In de tweede paragraaf kijken we waar we deze beslissingen zijn terug te zien in de begroting. Greenport Venlo heeft niet de status van groot project volgens de regeling grote projecten van de provincie Limburg, maar er worden wel vergelijkbare kwartaalrapportages opgesteld door de Campus Vastgoed Greenport Venlo (en het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo) en aangeboden aan PS. Op deze rapportages gaan we in de derde paragraaf in. Vervolgens staan we kort stil bij de (financiële) risico's. We sluiten het hoofdstuk weer af met aandachtspunten voor PS.

4.1 Aandelen, leningen en andere bijdragen

4.1.1 Oprichting (2014-2016)

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven werd in 2014 aan PS het besluit voorgelegd om de organisatie van Klavertje 4/Greenport Venlo anders aan te pakken en dit voor te gaan bereiden. De provincie nam daarbij de regie, onder de voorwaarde dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen. Het gaat dan over zowel het kennislandschap als het werklandschap. 2015 is het transitiejaar waarin het besluit van 2014 verder wordt uitgewerkt. De kosten voor het transitiejaar 2015 worden geraamd op € 1.950.000.

Het uitgangspunt is dat het kennislandschap na 2015 inhoudelijk en met alle partners (triple helix) van start kan gaan.⁸ Zomer 2015 werden PS op de hoogte gebracht van de stand van zaken. Besluitvorming over de uitwerking van de plannen werd vervolgens in 2016 voorgelegd, inclusief de financiën. In tabel 1 hebben we een overzicht opgenomen van de financiële besluiten voor het kennislandschap die voor de oprichting zijn voorgelegd. Naast het budget voor het transitiejaar gaat het om de volgende besluiten:

- De aandelen van de provincie in de Campus Vastgoed komen van de omzetting van 'oude bv's', waaronder bijvoorbeeld het eigendom van de Innovatoren. De provincie doet geen aanvulling op dit eigen vermogen (EV).⁹
- Er wordt geen lening verstrekt aan de Campus Vastgoed bij de start.
- Voor de Brightlands Campus Greenport Venlo, voor het Programma Greenport Venlo (werklandschap en kennislandschap) en voor Bright Innovation Network Greenport Venlo (BING) wordt een bedrag voor de exploitatie geraamd van € 2,6 miljoen per jaar voor 2017, 2018 en 2019.

Tabel 1. Bijdragen en financiering kennislandschap door de provincie bij oprichting (2015-2016)

	Bedrag (mln.)	Dekking e.d.
Transitiejaar (2015)		
Exploitatie (inclusief werklandschap)	€ 1,95	herprioritering van het budget 'cofinanciering Europese Programma's 2015'
Campus Vastgoed		
Bijdrage in eigen vermogen (2016)	€ 18,66	van oude bv's
Brightlands Campus Greenport Venlo		

⁸ Voor het werklandschap is het uitgangspunt dat dit na het transitiejaar op orde is en met marktconforme prijzen kostendekkend kan werken.

⁹ De omzetting van de oude bv's naar het Ontwikkelbedrijf en de Campus Vastgoed heeft geleid tot een winst van € 14,2 mln. Deze is naar de risicoreserve gegaan. Het eigen vermogen van het Ontwikkelbedrijf was € 27,2 mln. bij de start. Vervolgens is een lening verstrekt aan het Ontwikkelbedrijf van € 35 mln. vast en € 12 mln. variabel. Tot slot is er € 6 mln. betaald aan de uittrekkende gemeenten.

(software) ¹⁰		
Exploitatie Brighlands Campus Greenport, programma Greenport Venlo en BING (voor 2017, 2018, 2019; inclusief agio).	€ 7,8	immunisatiereserve

4.1.2 Bijdragen en financiering (2017-2019)

In de periode 2017 – 2019 zijn diverse financiële besluiten voorgelegd aan PS. Deze hebben we in tabel 2 hieronder opgenomen. In de tabel hebben we de financiële bijdragen ingedeeld in:

- Aandelenkapitaal (Het aandelenkapitaal van de provincie bij de start hebben we in het overzicht opgenomen).
- Leningen
- Exploitatie (lasten en baten)
- Toevoeging aan de (risico)reserve

Daar waar relevant hebben we ook de dekking aangegeven. De tabel is ingedeeld in bijdragen aan de Campus Vastgoed en aan de Brightlands Campus Greenport Venlo.

Campus Vastgoed

Naast de oorspronkelijke deelneming in het eigen vermogen van de Campus Vastgoed zijn er drie extra stortingen afgesproken van in totaal € 8,4 miljoen. Het gaat om agiostortingen. Bij agio gaat het om een bijdrage aan een bv als eigenaar. De boekwaarde van de aandelen van de provincie stijgt daardoor. Een agio storting is echter een bijzondere storting aan de reserves van de bv; de storting kan gebruikt worden voor de exploitatie van de bv. Als dat gebeurt daalt de reserve van de bv en daalt vervolgens de boekwaarde van de aandelen van de provincie. Deze daling leidt tot lasten in de begroting van de provincie. Deze lasten worden opgevangen via de reserve financieel instrumentarium SIS. Deze reserve kan weer worden aangevuld en/of de afschrijving van de boekwaarde wordt direct van een andere reserve afgeboekt. Bij twee van de drie agiostortingen voor het kennislandschap is bij het besluit aangegeven dat de dekking uit de immunisatiereserve wordt gehaald.

Aan de Campus Vastgoed zijn (revolverende) leningen verstrekt van in totaal € 18,8 miljoen. Deze worden in principe met rente terugbetaald en zijn dus 'neutraal'. Voor de grootste lening is € 2,2 miljoen aan de risicoreserve toegevoegd. Tot slot is er voor € 3,36 miljoen bijgedragen aan de uitgaven. Het gaat dan om een bijdrage voor de onrendabele top van het Raad van Arbeid gebouw. Daar tegenover staat € 0,16 miljoen aan baten.¹¹

Brightlands Campus Greenport Venlo

De Brightlands Campus Greenport Venlo heeft geen bezit zoals gebouwen en dergelijke. De Brightlands Campus Greenport Venlo heeft dus weinig eigen vermogen. Voor deze bv is alleen de exploitatie, personeelskosten en dergelijke van belang. Het gaat dan om een bijdrage per jaar. De Brightlands Campus Greenport Venlo is gestart met een bijdrage van de provincie van € 2,6 miljoen per jaar voor 2017, 2018 en 2019. Het gaat dan deels om oprichtingskosten, proceskosten en dergelijke.

Voor de jaren na de oprichting – vanaf 2018 - was de opzet dat iedere aandeelhouder € 300.000 per jaar zou bijdragen. In 2018 en 2019 was er nog geen bedrijf gevonden voor de samenwerking. Voor die jaren heeft de provincie ook die bijdrage voor haar rekening genomen (eindejaarsbijstelling 2018). Deze bijdragen maken deel uit van de hiervoor genoemde € 2,6 miljoen per jaar. Vanaf 2020 is de jaarlijkse bijdrage van de provincie beperkt tot de bijdrage van € 300.000 per jaar. Dit is vastgesteld voor de jaren 2020 tot en met 2024 in de

¹⁰ De NV Greenport Venlo Innovation Centre wordt in 2018 opgeheven. Dit leidt tot een opbrengst van € 70.000 in 2018.

¹¹ Het dividend over 2017 is in de 2^e afwijkingenrapportage 2018 als baten opgenomen.

eindejaarsbijstelling 2019.

Tabel 2. Bijdragen en financiering kennislandschap door de provincie vastgesteld in 2015 tot en met 2019

	Bedrag (in miljoenen)	Dekking e.d.
Campus Vastgoed		
Aandelen van de provincie		
Bijdrage in het eigen vermogen (start 2016)	€ 18,66	van oude bv's
Agio RvA (september 2017)	€ 1,6	
Doorontwikkeling campus/ investeringsbijdrage (Voorjaarsnota juni 2018; in eindejaarsbijstelling 2018 aangegeven dat het om agio gaat)	€ 3,5	immunisatiereserve
Agio onrendabele investering en exploitatietekort (december 2018)	€ 3,3	immunisatiereserve
Totaal bijdrage EV	€ 27,04 (€ 8,4 agio)	
Leningen van de provincie		
Lening (start 2016)	-	-
Lening Raad van Arbeid gebouw (september 2017)	€ 1,1	niet relevant
Lening investeringen (december 2018)	€ 4,5	niet relevant
Lening twee nieuwe gebouwen (oktober 2019) ¹²	€ 13,2	niet relevant
Totaal leningen	€ 18,8	
Exploitatie		
Investeringssubsidie Raad van Arbeid gebouw (september 2017)	€ 1,86	immunisatiereserve
Onrendabele top Raad van Arbeid gebouw (Voorjaarsnota juni 2018)	€ 1,5	immunisatiereserve
Totaal lasten	€ 3,36	
Dividend 2017 (2 ^e afwijkingenrapportage 2018)	€ 0,16	
Dividend 2018 (2 ^e afwijkingenrapportage 2019)	€ 0,16	
Totaal baten	€ 0,32	
Reserve		
Bijdrage aan risicoreserve (oktober 2019)	€ 2,2	bij Chemelot Campus vrijvallende middelen (leegstandsfonds ad € 1,4 miljoen) en de resterende dekking uit de programmamiddelen Brightlands Greenport Venlo
Totale bijdrage aan risicoreserve	€ 2,2	
Brightlands Campus Greenport (software)		
Exploitatie		
Exploitatie Brightlands Campus Greenport, programma Greenport Venlo en BING (voor 2017, 2018, 2019; inclusief agio).	€ 7,8	immunisatiereserve
Agio (eindejaarsbijstelling 2019)	€ 0,3 eigen agio per jaar (2020-2024)	intensiveringsmiddelen Economie, Onderwijs & Arbeidsmarkt 2019-2023 en door product 1.2.3 Landbouw en Agrofood Brightlands Greenport Venlo.

4.1.3 Aanpalende bedragen

Het kennislandschap kent een breed doel: stimulering van de economie, ondersteunen MKB, innovatie, kennisontwikkeling en werkgelegenheid. Dit betekent dat er andere samenwerkingen kunnen zijn waar de provincie aan bijdraagt die een relatie hebben met het kennislandschap. Ook kunnen projecten op de campus worden gesubsidieerd. Wij schetsen in deze paragraaf de hoofdlijnen.

Product 1.2.3 Landbouw agrofood Greenport Venlo Het kennislandschap valt in de begroting onder het product 'landbouw agrofood Greenport Venlo'. Onder dat product vallen meer projecten. Als we de begrotingen van 2017 tot en met 2020 nemen dan zien we, naast de bijdrage aan het kennislandschap, de volgende grotere bedragen:

¹² In het besluit van oktober 2019 was € 20,4 miljoen opgenomen voor de leningen voor Brighthouse en Brightworks. Dit is inmiddels bijgesteld naar € 13,2 miljoen.

- University college¹³; de totale middelen hiervoor zijn € 10 miljoen voor de volledige periode (circa tien jaar). Dit bedrag is voor de ontwikkeling van het hoger onderwijs in de regio en gaat behalve naar University College, ook naar de HAS Hogeschool.
- Hefi (Healthy Eating and Food Innovation) kennis-as samenwerking (subsidie € 5 miljoen over vijf jaar)
- LLTL (Programma Limburgse Land en Tuinbouw Loont)

Wat bij de meerjarige kostenramingen voor het totale product 1.2.3 opvalt is dat deze in de loop van de tijd voor de afzonderlijke jaren (soms fors) worden bijgesteld en dus fluctueren. In tabel 3 hebben we dat weergegeven. De redenen voor de bijstellingen zijn enerzijds dat er projecten bijkomen en anderzijds dat middelen aan het einde van het jaar worden overgeheveld naar het volgend jaar. Bij investeringen en projectmatige activiteiten is dat overigens niet ongebruikelijk. Zo zien we bijvoorbeeld dat de kostenraming voor het jaar 2018 in de begroting 2019 fors naar boven is bijgesteld ten opzichte van de ramingen in de begroting 2018. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de bijdrage aan de onrendabele investeringen voor het Raad van Arbeid gebouw waartoe PS najaar 2017 besloten (zie tabel 2).

Tabel 3 ramingen product 1.2.3 Landbouw agrofood Greenport Venlo in de begrotingen 2017 – 2020 (bedragen x 1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
begroting 2017	€ 7.024	€ 9.271	€ 5.579	€ 5.476	€ 882			
begroting 2018		€ 16.330	€ 8.456	€ 4.868	€ 524	€ 239		
begroting 2019			€ 22.004	€ 7.432	€ 2.850	€ 844	0	
begroting 2020				€ 9.949	€ 4.004	€ 844	0	0

Bron: begrotingen 2017, 2018, 2019 en 2020

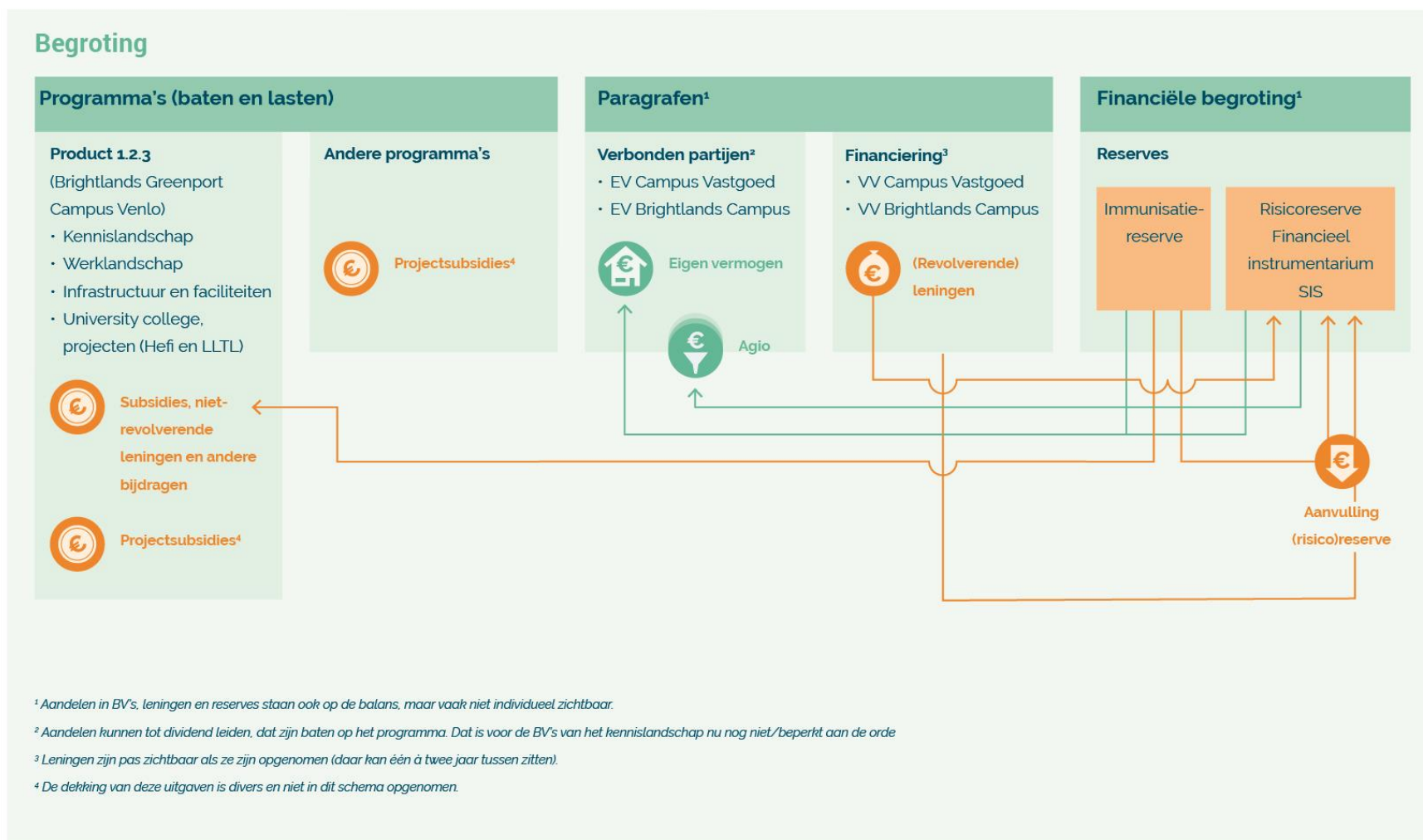
Andere producten Wij hebben aan de provinciale organisatie om een overzicht van subsidies gevraagd relevant voor het kennislandschap Greenport Venlo. Uit dit overzicht blijkt dat er over circa vijf jaar € 28 miljoen aan aanverwante subsidies is uitgegeven. Hieronder vallen ook het bedrag van € 10 miljoen voor het hoger onderwijs, waaronder University college en € 5 miljoen voor Hefi, die onder product 1.2.3 vallen. Onder andere producten van programma 1.2, zoals product 1.2.6 innovatieve landbouw, en onder andere programma's, bijvoorbeeld onderwijs en arbeidsmarkt, vallen dan nog subsidies voor € 13 miljoen over vijf jaar die relevant zijn voor het kennislandschap.

4.2 Hoe zijn de financiële instrumenten zichtbaar in de begroting?

Er zijn in de loop van de jaren diverse financiële besluiten voorgelegd aan PS relevant voor het kennislandschap Greenport Venlo. Bij de besluiten is geen financieel totaaloverzicht opgenomen met daarin wat er in het verleden al is verstrekt aan leningen, aandelenkapitaal of subsidies. In deze paragraaf staan we stil bij de vragen: Hoe zijn de diverse financiële beslissingen terug te vinden in de begroting? Hoe kunnen PS leden alles zelf op een rij te zetten? In figuur 4 hebben we een overzicht opgenomen van de verschillende plekken in de begroting waar de diverse type bijdragen zichtbaar zijn. Het gaat hier om bijdragen die bij het kennislandschap voorkomen (zie tabel 2).

¹³ Het gaat hier om middelen die naar aanleiding van het amendement A16 ter beschikking zijn gesteld. Het amendement hield in dat er, in navolging van de (campus)ontwikkelingen in Zuid Limburg, een impuls geven zou worden aan de kennisinfrastructuur die aansluit bij de regionale economische sterktes in Noord-Limburg en die nodig is voor de campusontwikkeling binnen Greenport Venlo.

Figuur 4 Waar zijn financiële besluiten terug te vinden in de begroting?



4.2.1 Zichtbaarheid lasten (exploitatie)

In programma 1.2 Innovatiekracht zijn de lasten voor het kennislandschap opgenomen. Aan het einde van het programma bij 'wat mag het kosten?' is opgenomen wat de relevante veranderingen zijn per product. Dit gebeurt dus ook voor product 1.2.3 waar het kennislandschap onderdeel van uitmaakt. In deze toelichting wordt sinds een aantal jaren verwezen naar waar het relevante besluit is genomen, bijvoorbeeld in een afzonderlijk besluit of in de voorjaarsnota. Op deze manier kan een overzicht worden opgebouwd. Echter, omdat er relatief veel gedurende het jaar verandert en het een raming voor het totale product 1.2.3 betreft, is het voor een compleet beeld nodig de begroting, 1^e en 2^e afwijkingenrapportage en de eindejaarsbijstelling op een rij te zetten. Op deze manier kunnen de directe uitgaven aan het kennislandschap op een rij worden gezet. Beleidsmatige subsidies voor projecten op de campus kunnen veelal niet uit de begroting worden gehaald, omdat ze vaak niet afzonderlijk zijn opgenomen.

4.2.2 Zichtbaarheid bijdrage aan het eigen vermogen van een bv

Indien de provincie een bijdrage aan het eigen vermogen geeft, leidt dat in principe niet tot extra lasten op het programma. De reden hiervoor is dat het vermogen van de provincie gelijk blijft. Wat zichtbaar is, is het volgende:

- In de paragraaf verbonden partijen is de boekwaarde van het aandelenbezit van de provincie per bv opgenomen.
- Als reserves worden aangewend voor de storting in het eigen vermogen zijn de mutaties in de reserves opgenomen in de begroting:
 - in het overzicht van baten en lasten in de financiële begroting per programma
 - in de financiële toelichting van een programma (wat mag het kosten?) wordt vaak opgenomen wat de dekking is. Deze toelichting is vaak per product of onderdeel van een product.
 - in het overzicht reserves en voorzieningen. Dit overzicht laat de mutaties in een jaar zien (dus niet per mutatie).
- Aandelen kunnen leiden tot dividend. Dividend is als baten zichtbaar in de begroting bij de programma's. Voor het kennislandschap is dat op programma 1.2 en daarbinnen product 1.2.3.

Bij een agiostorting stijgt het aandelenvermogen van de provincie. Bij een agiostorting kan het gaan om een bijdrage die de bv gebruikt voor de exploitatie. Als de bijdrage voor de exploitatie is gebruikt daalt de boekwaarde van het aandelenvermogen van de provincie. Als dat gebeurt is de agiobijdrage niet, of bijvoorbeeld slechts één jaar, zichtbaar in de paragraaf verbonden partijen. De afschrijving van de boekwaarde van het aandelenvermogen van de provincie wordt opgevangen door de reserve financieel instrumentarium SIS. Deze reserve daalt dan, tenzij hij wordt aangevuld vanuit de immunisatiereserve of uit de lasten van het programma of een combinatie van beide.

4.2.3 Zichtbaarheid verstrekken van (revolverende) leningen

Het verstrekken van een lening leidt niet tot een verandering van het vermogen van de provincie, dat wil zeggen er zijn geen lasten. Het vermogen van de provincie blijft gelijk. De lening is wel zichtbaar in de paragraaf financiering. Ook zal een lening tot rentebetalingen leiden; deze worden opgenomen in de baten in het programma Algemene dekkingsmiddelen en overige financiën. Indien de lening een risico kent, kan er vanuit het programma een storting in de risicoreserve worden gevraagd.

De provincie Limburg kent revolverende en niet-revolverende bijdragen aan investeringen. Alleen een revolverende bijdrage is een lening. Een niet-revolverende bijdrage valt onder de exploitatie (baten en lasten).

4.3 Het kennislandschap als 'groot project'

Het is niet eenvoudig alle financiële belangen in een complexe samenwerking als het kennislandschap Greenport Venlo op een rij te zetten vanuit de begroting. De regeling grote projecten van de provincie Limburg is bedoeld voor het geven van inzicht in projecten, programma's en dergelijke waarbij extra inzicht ten opzichte van de planning en controldocumenten nodig is. Greenport Venlo is niet aangemerkt als een groot project, maar kent wel kwartaalrapportages door de Campus Vastgoed en het ontwikkelbedrijf gemaakt die worden behandeld als een groot project. Wij gaan daarom in op het inzicht dat op deze manier in het kennislandschap gekregen kan worden.

4.3.1 Start grote projecten regeling

De regeling grote projecten van de provincie Limburg dateert uit 2009. Het doel is PS regelmatig te informeren over lang lopende projecten. De informatie is aanvullend aan de planning en controlcyclus. Bij de start van een groot project wordt een basisrapportage gemaakt. Hierin is een voorstel opgenomen hoe vaak zal worden gerapporteerd. PS bepalen welke projecten onder de regeling vallen. PS bepalen ook de format van de rapportages.

4.3.2 Intermezzo: Klavertje 4 van groot project naar projectenbijlage

Bij het vaststellen van de regeling grote projecten in 2009 is de Controlemcommissie verzocht een voorstel te doen aan PS voor welke lopende projecten de procedure tot aanwijzing groot project te starten. Dit heeft ertoe geleid dat de Controlemcommissie eind juni 2010 aan GS heeft gevraagd om voor Greenport (Klavertje 4) een basisrapportage te maken.

In oktober 2010 is de basisrapportage aan PS gestuurd. GS gaven daarbij aan dat er eigenlijk te weinig informatie is voor een basisrapportage, omdat het om een bv gaat. De stukken moesten eerst langs de Aandeelhoudersvergadering. Er werd daarom afgeraden om Greenport als groot project te behandelen. De Statencommissie voor het Fysieke Domein Ruimte en Bestuur, waar Greenport inhoudelijk onder viel, besloot dat er eerst geprobeerd moest worden de rapportage aan te vullen, via de Aandeelhoudersvergadering, om daarna te kijken of de rapportage volstaat. Dit werd toegezegd.

In december 2011 stelden GS voor om Greenport en een aantal andere projecten geen groot project te laten zijn onder de voorwaarde dat GS structureel per project de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd zal opnemen in de begroting. Vanaf de begroting 2012 bevat de begroting een bijlage projecten met daarin onder andere Klavertje 4/Greenport. In die bijlage wordt op twee bladzijden een overzicht gegeven van: de doelstelling, rol van de provincie, besluiten en betrokkenheid van de provincie daarover, de planning, mijlpalen, de financiële middelen en de risico's. Deze bijlage is er tot en met de begroting van 2016. Daarna wordt hij afgeschaft, omdat het teveel dubbelt met andere informatie in de begroting of daarbuiten. Daarbij is relevant dat ook trajecten die wel 'groot project' zijn, werden opgenomen in de bijlage.

4.3.3 Kwartaalrapportage Ontwikkelbedrijf en Campus Vastgoed als rapportages groot project

Bij het besluit over de oprichting van de bv's in 2016 (zie figuur 3) is in november 2016 door de Statencommissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur gevraagd om een quick scan door de statenonderzoeker van de griffie. Deze quick scan gaf kort samengevat als beeld dat meer inzicht nodig was in de risico's van Greenport Venlo. Bij de bespreking van de quick scan in de PS vergadering is besloten dat Greenport geen groot project wordt. De reden is dat Greenport 'op afstand staat'. Ook was eerder afgesproken dat het Ontwikkelbedrijf en Campus Vastgoed per kwartaal gaan rapporteren. Met op afstand staan lijkt te worden bedoeld dat het een bv is. Echter ook de andere campussen zijn bv's én een groot project. Navraag leert dat de hoofdreden vermoedelijk is dat er meer

overheidseigenaren zijn. Het gaat dan met name om het Ontwikkelbedrijf. Meer overheidseigenaren betekent dat als alle overheden Greenport een groot project maken er een risico is op 'administratieve belasting' van de bv's voor het maken van de rapportages.

Sinds 2017 worden de 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.

De inhoud van de kwartaalrapportages is in april 2017 in een brainstorm met raadsleden en leden van PS besproken aan de hand van de eerste kwartaalrapportage. Er is gekozen voor een korte opzet met daarin een overzicht van de ontwikkeling van de campus wat betreft met name de bezettingsgraad van de gebouwen, de financiën en de risico's. In de toelichting wordt ingegaan op welke bedrijven er op de campus zijn gekomen en welke faciliteiten zijn ontwikkeld. De kwartaalrapportage geeft dus een overzicht van de ontwikkeling van het vastgoed en het gebruik ervan.

Najaar 2017 is besloten dat de vierde kwartaalrapportage van ieder jaar wordt geanalyseerd door de statenonderzoeker van de griffie. Tot dan toe werd iedere kwartaalrapportage geanalyseerd. In de meest recente analyse bij het vierde kwartaal 2019 wordt erop gewezen dat er informatie ontbreekt in de kwartaalrapportage. Dit is ook bij een eerdere analyse al opgemerkt. Wat ontbreekt is:

- een korte omschrijving van de reikwijdte van het project
- (toekomstige) besluitvormingsmomenten en betrokkenheid PS
- de planning van het project

Deze informatie staat wel in de regeling grote projecten opgenomen, maar niet in de kwartaalrapportages. De reden daarvoor is vermoedelijk dat de kwartaalrapportages van de 'reguliere' grote projecten door de provincie worden gemaakt. De kwartaalrapportages van Greenport worden door de bv's gemaakt, conform een opzet besproken met raads- en statenleden. Er is dus een reden dat deze informatie niet wordt opgenomen. Dat laat onverlet dat er behoefte aan deze informatie kan zijn.

Tot slot, merken we op dat de kwartaalrapportages van 2018 en 2019 op afwijkende momenten zijn aangeboden aan PS. Eind oktober 2019 is het vierde kwartaal 2018 en het eerste en tweede kwartaal 2019 aangeboden. Het derde kwartaal 2019 is maart 2020 aangeboden en het vierde kwartaal eind mei 2020 en is in september 2020 voor de commissie FEB geagendeerd met daarbij de analyse van de statenonderzoeker.

4.4 Risico's

In deze paragraaf staan we volledigheidshalve kort stil bij de risico's. Zowel de bijdrage aan het eigen vermogen van een bv als een lening kennen een risico dat er uit bestaat dat het kapitaal niet wordt terugbetaald. Ook kunnen de opbrengsten, zoals dividend, tegenvallen (en meevallen). De provincie beziet de risico's niet per deelneming, maar over alle deelnemingen samen. Dit zoals voorgesteld in de nota SIS 2.0. Wel wordt er per investeringsbeslissing een analyse gemaakt, bijvoorbeeld voor de investering in het Raad van Arbeid gebouw (zie verder hierna onder 1).

4.4.1 Risicobeheersing

Sinds 2013 voert de provincie een offensieve investeringsstrategie; de provincie gaat van subsidiëren naar investeren. Een gevolg is een trend richting risicodragende posities. Om die reden is in 2017 in SIS 2.0 een risicoreserveringsbeleid vastgesteld. Dit beleid bestaat uit de onderdelen:

- 1) risicoreserves leggen bij 1e vorming beslag op beleidsmiddelen, dat wil zeggen van een project wordt een businesscase gemaakt. Als het nodig is wordt vooraf een risicoreserve gevormd uit de beleidsmiddelen van het inhoudelijk cluster, uitgedrukt in een percentage van de totale inbreng.
- 2) er is één integrale risicoreserve (de risicoreserve financieel instrumentarium SIS) voor de gehele portefeuille. Deze reserve wordt jaarlijks bijgesteld op basis van de ontwikkeling van de risico's.

Op deze manier wordt financiering gemakkelijker beschikbaar voor beleid. Vanuit het beleid hoeven alleen middelen voor de risicoreserve te worden gevonden. Vervolgens kan een lening worden verstrekt. Dit is voor de beleidsafdeling eenvoudiger dan bijvoorbeeld een bedrag voor een subsidie regelen. Doordat de risico's over de provincie als geheel worden bekeken is er bijvoorbeeld de mogelijkheid van diversificatie.

4.4.2 Jaarlijkse analyse risico's

Bij de jaarrekening wordt de portfolio van alle aandelen en leningen geanalyseerd. Hieruit kan een voorstel volgen om extra te reserveren, omdat dit vanuit de risico's bezien nodig is. Aan de jaarstukken is een paragraaf portfoliomanagement toegevoegd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de samenstelling van de portfolio, welke sectoren, het rendement en dergelijke. Deze methodiek betekent dat de risico's van het kennislandschap, zoals van alle financiële belangen in derde partijen, jaarlijks worden geanalyseerd. In 2019 hebben wij een handreiking gemaakt voor PS met daarin enkele alerts voor de financiële bindingen met onder andere verbonden partijen. In de memorie van toelichting bij de begroting 2018 is aangegeven dat de methode om de vier jaar door een externe partij zal worden geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie zou dan in 2021 zijn.

4.5 Aandachtspunten voor PS

De casus van het kennislandschap Greenport Venlo laat zien hoe complex het totaal aan ingezette financiële middelen kan zijn, vanwege de verschillende instrumenten die worden gekozen, de verschillende besluiten die daarover worden genomen en de spreiding in de tijd. De casus laat ook zien dat deze besluiten vaak niet op het moment van de begroting worden genomen, maar daarin uiteindelijk alleen worden benoemd. In dergelijke gevallen is het niet de begroting, maar het besluit zelf dat om alertheid vraagt op vragen als: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? Wat zijn de risico's? Wat is de verhouding tussen rendement en risico?

Volledigheidshalve merken we op dat de risico's van alle projecten, inclusief een complexe samenwerking als het kennislandschap Greenport Venlo, op het niveau van de provincie wordt geanalyseerd bij met name de jaarstukken. Het is belangrijk dat PS hiervoor voldoende aandacht hebben. Alle deelnemingen en leningen samen hebben invloed op de financiële positie van de provincie (zie de handreiking financiële bindingen van de rekenkamer). Inzicht in waar de risico's zitten en wat tegenvalt en wat meevalt is belangrijk voor de toekomstige mogelijkheden tot investeren van de provincie.

Het verkrijgen van totaaloverzicht is van belang bij casussen waar meerdere financiële instrumenten worden ingezet. Dit hoofdstuk heeft laten zien hoe deze informatie verspreid is te vinden op verschillende plekken in de begroting. PS

kunnen GS vragen meer gebundelde totaaloverzichten en voortgangsrapportages te laten zien. Naast het totaaloverzicht is het van belang bij financiële besluiten te weten waar de ruimte voor alternatieve keuzes zit (wat kan anders?) en wat eventueel nog te verwachten is in de toekomst.

Bij Greenport Venlo is er voor het overzicht een soort maatwerkvorm afgesproken, waarbij het formeel niet gaat om een groot project volgens de regeling Grote projecten van de provincie, maar qua procedure daar wel op lijkt. Wees als PS alert op tijdige aanlevering van deze informatie en maakt waar nodig aanvullende afspraken, die het mogelijk maakt om te bezien in hoeverre de voortgang binnen kaders plaats vindt en of daar wijzigingen op nodig zijn.

5 Rollen provincie bij het kennislandschap Greenport Venlo

In dit hoofdstuk gaan we in op de rollen die de provincie heeft bij het kennislandschap Greenport Venlo (deel onderzoeksvraag 3). De rollen zijn van invloed op de wijze waarop inhoudelijke en financiële kaders (kunnen) worden gesteld en zijn ook van invloed op de rolverdeling tussen GS en PS. In de begroting van de provincie Limburg zijn de volgende rollen ten het aanzien van het kennislandschap genoemd: partner, financier en subsidiënt. Deze terminologie is afkomstig uit het beleidsdocument SIS 2.0¹⁴. We gaan daarom in paragraaf 5.1 eerst in op SIS 2.0 en de rollen die daar zijn benoemd. Vervolgens gaan we in paragraaf 5.2 in op de rollen van de provincie in het kennislandschap Greenport Venlo. We sluiten het hoofdstuk af met aandachtspunten voor PS.

5.1 Rollen SIS 2.0

5.1.1 Doel SIS 2.0

De provincie Limburg investeert actief in diverse thema's, zoals economische verbetering. Daarvoor kent de provincie sinds 2013 een zogenaamde "offensieve investeringsstrategie". In 2013 is ook het uitvoeringskader Sturing in samenwerking (SiS) vastgesteld. Na vier jaar is dit geëvalueerd. Door diverse veranderingen is er een nieuw kader gemaakt met daarin ook verwerkt de notitie 'Limburgs Rendement'. Ook is rekening gehouden met de aanbevelingen die wij hebben geformuleerd in ons rapport Governance Verbonden partijen uit 2015.

In het nieuwe kader SIS 2.0 komt veel samen. Het kader beoogt een integraal en samenhangend raamwerk van spelregels en uitgangspunten voor het hele investeringsproces te geven. Daarbij uitgaande van het overkoepelend doel: *"het behalen van een maximaal reëel lange-termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners in Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden."*

Het kader SiS 2.0 bestaat kort samengevat uit:

- het strategische investeringskader met daarin de investeringsprincipes en het risicobeleid
- het uitvoeringskader met daarin de stappen die worden doorlopen om tot de inzet van een financieel instrument over te gaan. Hierbij wordt ook aandacht gegeven aan het samenspel tussen Gedeputeerde en PS bij verbonden partijen
- de instrumenten nader uitgewerkt; ieder instrument van subsidie tot verbonden partij en het eigenaarschap van grond wordt verder uitgewerkt
- een toelichting op de diverse typen van verbonden partijen.
- 11 bijlagen. Voor deze verkenning is vooral bijlage 8 Normen inrichting governance vennootschappen en bijlage 9 Financiële instrumenten en sturing relevant

Het kader is vastgesteld door PS, vanwege de kaderstellende rol van PS.

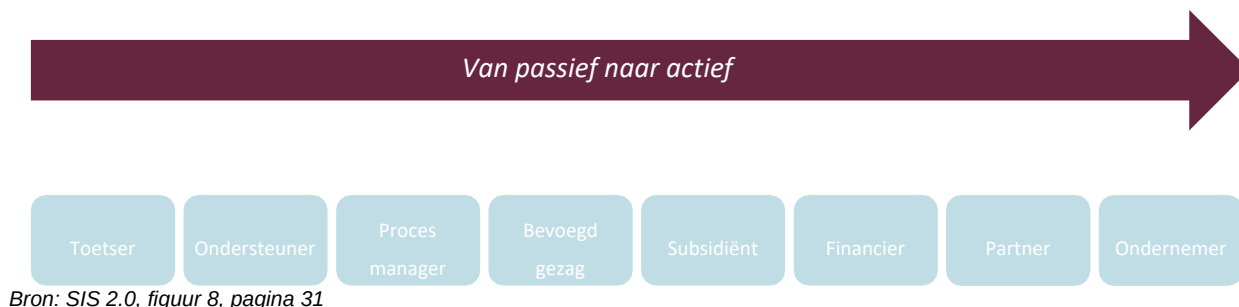
5.1.2 Rollen in SIS 2.0

In SIS 2.0 staan de rollen van de provincie geduid bij investeringen en samenwerkingen. Dit als één van de stappen in het stappenschema om de inzet van een instrument te bepalen. Het basisschema hiervoor is hieronder opgenomen. De rollen lopen van passief naar actief en richten zich op het publieke belang. Om de goede rol te

¹⁴ Tijdens de uitvoering van het onderzoek is door de provincie gewerkt aan een opvolging van SIS 2.0. Een concept hiervan is begin januari 2021 gepresenteerd aan PS (SIS 3.0). De uitgangspunten en concepten die in dit hoofdstuk zijn genoemd, blijven van toepassing met het nieuwe kader. Verder geldt dat het vernieuwde kader niet met terugwerkende kracht zal worden toegepast op bestaande activiteiten, maar enkel ziet op nieuwe initiatieven ná definitieve besluitvorming door Staten.

kiezen dienen diverse vragen te worden beantwoord, zoals: Wat kan de provincie? Tot welke rol en inspanning is de provincie in staat? Staat de voorgestane inspanning in redelijke verhouding tot het te verwachten resultaat/ effect? In welke mate is de provincie bereid risico's te dragen? Is de provincie de meest geëigende overheid om dit vraagstuk op te pakken? Na beantwoording van de vragen kan een passende rol worden gekozen.

Figuur 5 Rollen provincie van passief naar actief in SIS (2.0)

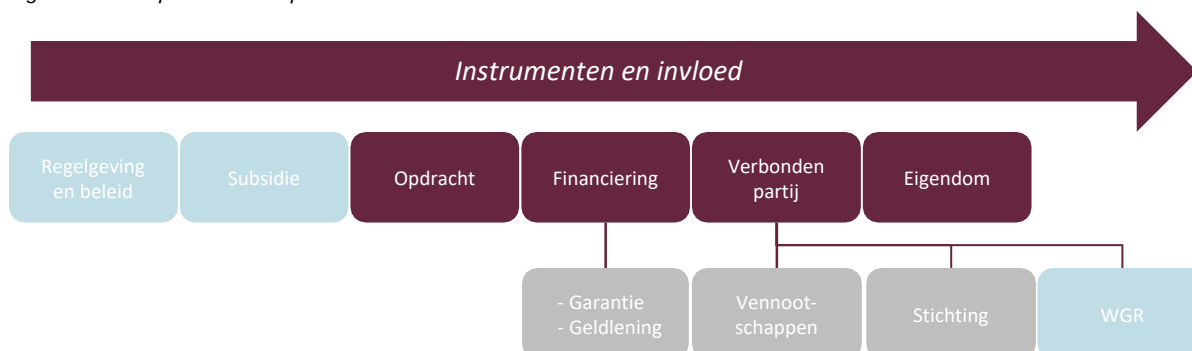


Bron: SIS 2.0, figuur 8, pagina 31

In SIS 2.0 wordt opgemerkt dat meerdere rollen kunnen worden gecombineerd. Als dat zo is moet worden opgelet voor rolvermenging. Ook wordt opgemerkt dat de rollen tijdens een traject kunnen wijzigen.

Een ander figuur dat in SIS 2.0 is opgenomen geeft de diverse instrumenten en invloed die de provincie kan hebben aan. Als het de wens is dat er veel invloed is dan hoort daarbij een instrument als een verbonden partij of eigendom. Als beperkte invloed volstaat kan bijvoorbeeld subsidie een instrument zijn. In figuur 6 hebben we de figuur uit SIS overgenomen.

Figuur 6 Rollen provincie van passief naar actief in SIS 2.0

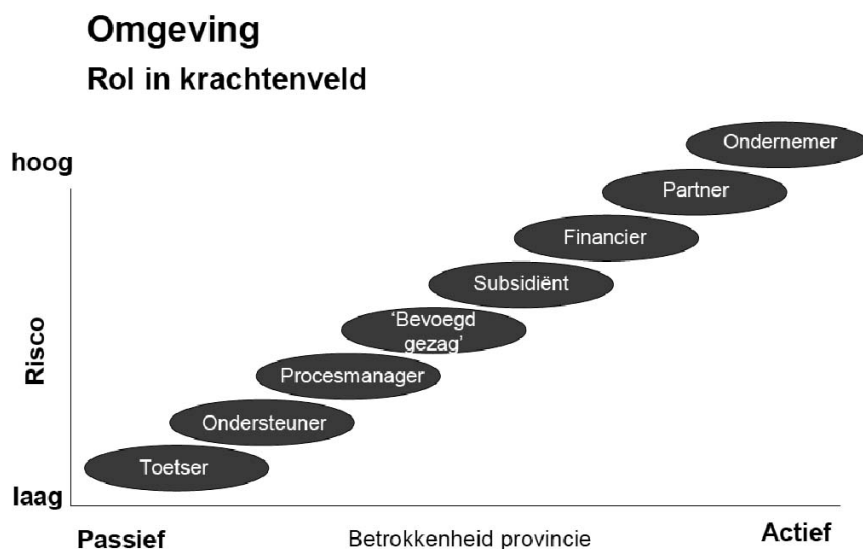


Bron: SIS 2.0, figuur 10, blz. 33

5.1.3 Rollen in de begroting

SIS is vooral een afwegingskader bij de start of ter ondersteuning van een financieel besluit en een kader voor risicobeheersing. In de begroting wordt de actuele stand van zaken opgenomen. Bij het product waar het kennislandschap onder valt, wordt aangegeven dat de provincie daar drie rollen vervult: partner, financier en subsidiënt. Voor een duiding van de rollen wordt verwezen naar bijlage 11 waar de rollen in een figuur zijn opgenomen. Deze figuur hebben we hieronder in figuur 7 overgenomen.

Figuur 7 Rollen van de provincie Limburg van actief naar passief en van laag naar hoog risico (programmabegroting)



Bron: Programmabegroting 2020, pagina 405

In deze figuur zien we de acht rollen uit SIS van passief naar actief terugkomen, aangevuld met een risicoprofiel van laag naar hoog. De risico's en de mate van activiteit lopen parallel; hoe actiever hoe meer risico. De figuur met instrumenten en invloed van SIS is hier niet in verwerkt.

Wat betreft de rollen die de provincie bij het kennislandschap Greenport Venlo heeft, laat de figuur in zijn algemeenheid zien dat de rol van partner een actievere rol is dan die van financier en subsidiënt en daarom ook meer risico's kent. Het is echter de vraag of de rol van partner (eigenaar) bij het kennislandschap los kan worden gezien van die van financier en subsidiënt; deze rollen komen in combinatie met elkaar voor (zie verder paragraaf 5.2).

5.1.4 Invulling rol: actief aandeelhouderschap

Op een aantal plekken in SIS wordt de rol van de provincie bij een verbonden partij uitgewerkt, als ook het samenspel van GS en PS bij een verbonden partij.

Een belangrijk uitgangspunt van de provincie is dat de provincie een *actieve* aandeelhouder is, omdat het aandeelhouderschap een belangrijk beïnvloedings- en sturingsinstrument is. Actief aandeelhouderschap wil zeggen dat de provincie haar rechten als aandeelhouder, de handelswijze van een onderneming, actief tracht te beïnvloeden, zonder daarbij fundamentele wijzigingen te willen aanbrengen in de zeggenschapsverhoudingen binnen de onderneming (SIS, p. 123).

Actief aandeelhouderschap houdt bijvoorbeeld in dat gebruik wordt gemaakt van diverse wettelijke bevoegdheden, zoals het uitoefenen van invloed op:

- Het vaststellen van de jaarrekening;
- Het vaststellen van de winstbestemming (tenzij de statuten anders bepalen);
- De benoeming van een accountant die de jaarrekening controleert;

Ook kunnen de bevoegdheden van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders worden uitgebreid in de statuten

of in een aandeelhoudersovereenkomst. Mogelijkheden daarbij zijn bijvoorbeeld:

- het vaststellen van het strategisch (meerjaren) plan;
- het vaststellen van het beloningsbeleid;
- het goedkeuren van belangrijke investeringsvoorstellen;
- het goedkeuren van bepaalde zeer ingrijpende besluiten

(SIS, p. 81)

Bij de bv's van het kennislandschap vervult de provincie haar rol daadwerkelijk op een actieve manier in de zin dat de Aandeelhouders deze stukken vaststellen.

5.1.5 Samenspel GS en PS

Voor de rol van PS bij een verbonden partij is het onderdeel 'samenspel GS en PS' in SIS 2.0 van belang. In dat deel wordt aangegeven dat:

- PS verantwoordelijk zijn voor de hoofdlijnen van het provinciaal beleid en wat de provincie in de komende jaren wil bereiken (de 'wat'-vraag). GS richten zich op de operationalisering (het hoe).
- Via de actieve informatieplicht leggen GS verantwoording af aan PS. Over verbonden partijen informeren GS dusdanig dat PS de kaderstellende en controlerende rol kunnen uitoefenen. Operationele informatie hoort daar niet bij. Dat is wel informatie die GS nodig hebben om de rol van bijvoorbeeld actieve aandeelhouder te kunnen vervullen.

Bij een bv waar een overheid aan deelneemt hebben bestuurders en leden van de Raad van Commissarissen primair het belang van de bv voor ogen. GS houden toezicht op de realisatie van de doelen, prestaties, kosten en risicobeheersing van de bv. PS controleren of een bv de taken conform de gestelde kaders uitvoert en of GS dit goed bewaken en zo nodig bijsturen. In essentie is dit niet anders dan bij sturing van de eigen organisatie. Het is wel gecompliceerder omdat de afstand GS – bv groter is dan GS – organisatie; de bv heeft immers ook een eigen belang. Het is ook gecompliceerder, omdat er meer partijen betrokken zijn.

5.2 Drie rollen van de provincie bij het kennislandschap Greenport Venlo

5.2.1 De drie rollen in de praktijk

De drie rollen van de provincie bij het kennislandschap Greenport Venlo zijn die van partner, financier en subsidiënt. Als we deze rollen verder analyseren, geldt het volgende:

- *Partner*: de rol van de provincie als partner betekent concreet dat de provincie voor 76% eigenaar is van de BV Campus Vastgoed en voor 33% van de Brightlands campus Greenport Venlo BV. De provincie is dus een eigenaar met een grote of zeer grote stem. Bovendien gaat het bij de Campus Vastgoed om een aandelenkapitaal van ruim € 20 miljoen (afhankelijk van de mate waarin de agiostoringen worden meegerekend). Daarnaast is de provincie een actief aandeelhouder. Ook daar vloeit uit voort dat de provincie een redelijk grote invloed heeft in de bv's.
- *Financier* wil zeggen leningverstrekker of garantsteller. Het gaat bij het kennislandschap om leningen voor € 18,8 miljoen.
- *Subsidiënt*: de provincie is subsidiënt voor de onrendabele top en exploitatietekorten van de Campus Vastgoed en voor de jaarlijkse agio bijdrage aan de Brightlands Campus Greenport Venlo. Daarnaast subsidieert de

provincie vanuit beleid, bijvoorbeeld landbouwbeleid en onderwijs en arbeidsmarkt projecten op de campus. De term subsidiënt kent dus twee invullingen:

- o die van verstrekker van middelen aan de campus. Deze middelen worden financieel technisch geen subsidies genoemd volgens SIS 2.0, maar bijvoorbeeld een agiostorting.
- o de verstrekker van subsidies aan projecten op de campus.

Met derolaanduiding van subsidiënt wordt eigenlijk alleen de rol onder de eerste bullet bedoeld, omdat daar sprake is van een directe relatie met het kennislandschap.

De rollen van de provincie hebben effect op wat en hoe aan PS wordt voorgelegd: leningen (boven de € 2,5 miljoen.) en deelname aan een bv (ongeacht de omvang) worden voorgelegd voor wensen en bedenkingen. Subsidies worden, als onderdeel van een programma, vastgesteld in de begroting of een ander document uit de planning- en controlcyclus door PS.

5.2.2 De drie rollen in samenhang met elkaar

Tot nu toe hebben we de rollen los van elkaar besproken. Er is echter een sterke samenhang om een aantal redenen.

Het publiek belang staat voorop

De provincie is ten aanzien van het kennislandschap Greenport Venlo in eerste plaats aandeelhouder in de bv's. Dat is de dominante rol, omdat de betrokkenheid zo is begonnen en omdat deze rol de meest actieve sturing geeft. Deze keuze is gemaakt met het oog op het publieke belang: economische structuurversterking.

Vervolgens verstrekt de provincie leningen aan de Campus Vastgoed voor het bouwen van nieuwe gebouwen en infrastructuur. Een reden hiervoor is dat bijvoorbeeld banken hiertoe niet bereid zijn (tegen een redelijke rente). Dit komt onder andere omdat de gebouwen van de Brightlands Campus Greenport Venlo vooral gehuurd worden door MKB-bedrijven, in het bijzonder start ups. Dergelijke bedrijven tekenen niet vooraf lang lopende huurcontracten. Dit is een reden waarom banken niet voldoende zekerheid hebben om een lening te verstrekken. De provincie heeft juist als beleid leningen te verstrekken waar andere partijen dat niet doen én er een publiek belang is.

De onrendabele top van investeringen wordt via een niet-revolverende investering (subsidie) of 'agio' (storing in reserve) betaald door de provincie. Ook hier is de reden het publieke belang van bijvoorbeeld een geschikte locatie voor de University College in de binnenstad van Venlo.

Alle drie de rollen staan in verbinding met elkaar, omdat ze hetzelfde doel dienen.

Risico's

Bij een bv kan de provincie het ingelegde geld (deels) kwijtraken als de bv failliet gaat. Bij een lening kan de provincie ook het volle of een deel van het bedrag kwijtraken als de lening niet terugbetaald kan worden. Ook aan een subsidie kleef een risico, namelijk dat de taak niet wordt uitgevoerd. Als deze middelen worden gecombineerd ontstaat een complexer beeld. De middelen hebben invloed op elkaar. Een vastgoedbedrijf dat wil investeren en geen lening bij de bank kan krijgen kan problemen krijgen, omdat de ontwikkeling stagneert. Een bv met een eigenaar die de lening kan verstrekken heeft een voordeel. Door de mogelijkheid van het verstrekken van leningen en subsidies of andere bijdragen daalt het risico als aandeelhouder. Het risico van de provincie kan echter toch stijgen, namelijk omdat de middelen minder divers worden uitgezet; er is minder risicospreiding.

Financiële techniek

Door de inzet van verschillende financiële instrumenten in het kennislandschap Greenport Venlo wordt het onderscheid tussen de verschillende rollen diffuus. Een niet-revolverende investering zit tussen een lening en een subsidie/bijdrage aan de exploitatie in. Een agiostorting voor de exploitatie zit tussen een vergroting van het aandelenkapitaal en een bijdrage aan de exploitatie in. Afhankelijk van de precieze situatie is het meer een bijdrage aan het vermogen van de bv of alleen aan de exploitatie. Dit betekent ook dat wat en hoe wordt voorgelegd aan PS een mix kan zijn. Zo wordt een lening voorgelegd voor wensen en bedenken, maar een lening met een onrendabele top wordt daarnaast – voor de onrendabele top – voorgelegd voor vaststelling.

5.3 Aandachtspunten voor PS

Deze paragraaf heeft laten zien dat bij complexe netwerksamenwerkingen de rollen van de provincie vaak meervoudig zijn. Deze kunnen bovendien in de loop van de tijd veranderen en in aantal toenemen. Op instrumentniveau gelden specifieke procedurele kaders (bijvoorbeeld het voorleggen voor een wensen en bedenken procedure). Bij een meervoudigheid van rollen en instrumenten is het nodig het totaal te beschouwen om inzicht te krijgen in de precieze betekenis van de rollen en de onderlinge relaties.

In het algemeen geldt bij ieder financieel besluit dat duidelijk moet zijn wat het publiek belang is (waarom is dit goed voor Limburg?), dat het te verantwoorden is qua rol van de provincie, rendement en risico en dat er oog is voor eventuele marktverstoring (zie de al eerdergenoemde handreiking financiële bindingen). Aandacht voor deze vragen helpen 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?).

Ten aanzien van de rollen die de provincie kiest bij de inzet van financiële instrumenten, is het van belang een goede duiding te hebben van die rollen en de onderlinge relatie daartussen. Als aandeelhouder is de provincie 'partner', maar het maakt veel uit welk aandeel de provincie heeft en welke zeggenschap. Bij het verstrekken van leningen is de provincie 'financier', maar er kunnen grote verschillen zijn hoe sterk de provincie zich daarmee bindt (hoogte en looptijd van de lening) en welke risico's ze daarmee aangaat. In geval van subsidies is de provincie subsidiënt, maar onder welke voorwaarden en voor welke omvang wordt deze verleend?

Los van het goed begrijpen van de rol van de provincie bij individuele financiële besluiten, kan er bij een meervoudigheid van rollen 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.

Specifiek voor Limburg geldt dat ook de aanstaande evaluatie en vernieuwing van het beleidskader SiS een goede gelegenheid is om als PS bovenstaande aandachtspunten mee te nemen, met duidelijkheid over de eigen rol van PS bij de verschillende financiële instrumenten.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Brightlands Campus Greenport Venlo (mei 2019), *Business plan 2020-2023*

Brightlands Campus Greenport Venlo (januari 2016), *Handen en voeten aan het Kennislandschap*

Brightlands Campus Greenport Venlo (juni 2020), *Presentatie Brightlands in het kort*

Campus Vastgoed Greenport Venlo B.V., *Kwartaalrapportages: 1^e kwartaal 2017 tot en met vierde kwartaal 2019*

Maastricht UMC+, Maastricht University en Zuyd Hogeschool (april 2013), *Kennis/As Limburg; groeimotor van de regio*

Ministerie van Economische Zaken (juli 2004), *Pieken in de Delta; gebiedsgerichte economische perspectieven*

Panteia (november 2018), *De Floriade 2012 en Noord-Limburg 6 jaar later; rapport aan de provincie Limburg*

Provincie Limburg (december 2011), *Aanpassing Regeling Grote Projecten (RGP) provincie Limburg en aangewezen grote projecten*

Provincie Limburg, *1^e afwijkingenrapportage* (diverse jaren)

Provincie Limburg, *2^e afwijkingenrapportage* (diverse jaren)

Provincie Limburg, Amendement 32 (oktober 2013): *2e Gewijzigd Lodewijks cs inzake Vastgoed Brightlands Campus Greenport Venlo*

Provincie Limburg, (oktober 2009), *Besluit Regeling Grote Projecten Provincie Limburg 2009*

Provincie Limburg (juni 2011), *Brief Aankondiging Sonderende Notitie PS (Basisrapportage Klavertje4/Greenport)*

Provincie Limburg (oktober 2010), *Brief bij groot project Klavertje 4/Greenport Basisrapportage*

Provincie Limburg (december 2016), *Brief: Reactie op het 'Informerend stuk van de Griffie' met als onderwerp 'Quick scan betreffende risico's in het Gewijzigd Statenvoorstel G-16-049 inzake Vervlechting grond- en vastgoedexploitaties DCGV, TPN, Venlo Greenpark, Villa Flora en Innovatoren, brief van GS van 21-11-2016 (GS 2016-93404)'*

Provincie Limburg (juli 2015), *Brief: Stand van zaken ontwikkelingen Greenport Venlo*

Provincie Limburg (november 2016), *Deelverslag van het verhandelde in de Statencommissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur, Gewijzigd Statenvoorstel Vervlechting grond- en vastgoedexploitaties DCGV, TPN, Venlo Greenpark, Villa Flora en Innovatoren*

Provincie Limburg, *Eindejaarsbijstelling* (diverse jaren)

Provincie Limburg (augustus 2017), *Financiering verwerving, renovatie en exploitatie gebouw van de voormalige Raad van Arbeid (RvA-gebouw) in de binnenstad van Venlo door BV Campus Vastgoed Greenport Venlo (G-17-026)*

Provincie Limburg (oktober 2010), *Groot project Klavertje 4/Greenport Basisrapportage*

Provincie Limburg (maart 2011), *Informerende stuk Plan van Aanpak Basisrapportage Klavertje 4/Greenport*

Provincie Limburg (januari 2018), *Informerend stuk van de Griffie, analyse 3e kwartaalrapportage Campus Vastgoed en Ontwikkelbedrijf*

Provincie Limburg (juni 2020), *Informerend stuk van de Griffie, Analyse van voortgangsrapportages Q4-2018 en Q4-2019 van BV Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo en BV Campus Vastgoed Greenport Venlo*

Provincie Limburg (december 2016), *Informerende stuk griffie; Quick scan betreffende risico's in het Gewijzigd Statenvoorstel G-16-049 inzake Vervlechting grond- en vastgoedexploitaties DCGV, TPN, Venlo Greenpark, Villa*

Flora en Innovatoren brief GS van 21-11-2016 (GS 2016-93404).

Provincie Limburg (april 2020), *Koers naar de toekomst; Provinciaal beleidskader voor de Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2023*.

Provincie Limburg (november 2013), *Motie 284 2de gewijzigd, Van den Akker c.s. inzake analyse slagvaardigheid structuurversterkende projecten*

Provincie Limburg (december 2016), 2e Gewijzigde motie 813 Rossel c.s. inzake risicobeheersing vervlechting grond- en vastgoedexploitaties DCGV TPN Venlo Greenpark Villa Flora en Innovatoren

Provincie Limburg, *Notulen Statenvergadering van 16 december 2016*

Provincie Limburg (november 2010), *Onderzoeksrapportage bij Basisrapportage Klavertje 4 / Greenport*

Provincie Limburg (september 2014), *Plan van aanpak programma Greenport Venlo*

Provincie Limburg, *Programmabegroting* (diverse jaren)

Provincie Limburg (september 2018), *Regeling Grote Projecten Provincie Limburg 2018*

Provincie Limburg (oktober 2019), *Statenvoorstel: Brightlands Campus Greenport Venlo: Ontwikkeling nieuw vastgoed (G-19-019)*

Provincie Limburg (november 2018), *Statenvoorstel: Doorontwikkeling en financiering BV Campus Vastgoed Greenport (G- 18-048)*

Provincie Limburg (september 2014), *Statenvoorstel Plan van aanpak Programma Greenport Venlo (G-14-022)*

Provincie Limburg (april 2016), *Statenvoorstel "Stand van zaken uitvoering Plan van Aanpak Programma Greenport Venlo en besluitvorming over het werklandschap en het kennislandschap (G-16-015)*

Provincie Limburg (december 2016), *Statenvoorstel Vervlechting grond- en vastgoedexploitaties DCGV, TPN, Venlo Greenpark, Villa Flora en Innovatoren (G-16-049)*

Provincie Limburg (2017), *Sturing in samenwerking 2.0; Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader*

Provincie Limburg, *Voorjaarsnota* (diverse jaren)

Provincie Limburg (december 2010), *Voorstel van Controlemissie inzake Basisrapportage Klavertje 4/Greenport van GS d.d. 12 oktober 2010 en onderzoeksrapport van Unit Control d.d. 24 november 2010*

Provincie Limburg en de acht gemeenten in Noord-Limburg samenwerkend in de Regio Noord-Limburg (2020), *Samen op weg naar een gezond, ondernemend en veilig Noord-Limburg; Voorstel voor een Regio Deal Noord-Limburg*

RSM Wehrens, Mennen & de Vries, *Onderzoeksrapportage basisrapportage Klavertje 4 / Greenport*

Zuidelijke rekenkamer (2019), *Handreiking financiële bindingen provincie Limburg*

Websites

<https://www.brightlands.com/brightlands-campus-greenport-venlo>

<https://www.greenportvenlo.nl>

www.limburg.nl